

UNTERRICHTUNG

durch den Landesrechnungshof

Jahresbericht 2024 (Teil 1)

Landesfinanzbericht 2024

Vorwort der Präsidentin des Landesrechnungshofes

Den Auftakt des Jahresberichts 2024 macht der vorgelegte Landesfinanzbericht. Der Landesrechnungshof berichtet darin über die Entwicklung der allgemeinen Finanzlage des Landes, aktuelle Themenschwerpunkte, die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2022 sowie über gewonnene Prüfungserkenntnisse.

Wie schon in der Vergangenheit konnte das Land auch 2022 von stetig steigenden Steuereinnahmen profitieren, wenngleich diese besonders durch Nachholeffekte der Corona-Pandemie und durch die hohe Inflation hervorgerufen wurden. Allerdings stiegen in den vergangenen Jahren auch die Ausgaben stärker als die Einnahmen. Dies war besonders getrieben durch höhere Personalausgaben. Die aktuelle Steuerschätzung sollte Grund zum Aufhorchen geben: Zwar ist auch künftig von steigenden Steuereinnahmen für Mecklenburg-Vorpommern auszugehen, doch nimmt die Dynamik des Steuerwachstums deutlich ab. Die Landesregierung und das Parlament sollten daher frühzeitig die Ausgaben und Aufgaben des Landes kritisch auf deren Notwendigkeit prüfen und Prioritäten setzen.

Der Personalzuwachs von 2023 zu 2024 mit über 1.000 neuen Stellen führt zu deutlich höheren Personalausgaben und Vorsorgenotwendigkeiten für künftige Versorgungsansprüche. Dieser Aufbau kann sich zudem negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung des Landes auswirken – denn durch den demografischen Wandel konkurriert das Land mit den Unternehmen im Land um wichtige Arbeitskräfte.

Es gilt nach wie vor: Eine große Verwaltung ist nicht zwingend eine gute Verwaltung. Das zeigt sich beispielhaft auch an der noch immer nur schleppend vorankommenden Digitalisierung der Verwaltungsleistungen. Wie auch in vorangegangenen Jahren mangelt es dabei nicht an der Mittelausstattung, sondern an der Umsetzung. Damit Mecklenburg-Vorpommern nicht den Anschluss verpasst, muss dringend umgesteuert werden.

Ein Paukenschlag – auch für Mecklenburg-Vorpommern – war das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum zweiten Nachtragshaushalt des Bundes. Der Landesrechnungshof begrüßt, dass dadurch der MV-Schutzfonds – der bereits mehrfach Gegenstand kritischer Prüfungen war – abgewickelt wurde. Die damit zusammenhängende Sondertilgung entlastet außerdem künftige Haushalte.

Mit Blick auf die Herausforderungen des demografischen Wandels und des Mangels an Fachkräften sollte das Land deutliche Wachstumsimpulse setzen. Dazu gehört zwingend die weitere Digitalisierung der Landesverwaltung und eine Vereinfachung komplizierter Vorgaben: sei es beim übermäßig komplexen Vergaberecht oder bei aufwendigen Förderverfahren.

Die Informationspolitik an den Haushaltsgesetzgeber über die Höhe der Investitionen, den tatsächlichen Bestand des Landesvermögens oder die wirtschaftliche Situation der Landesbeteiligungen muss verbessert werden. Nur so kann dieser sein Budgetrecht umfassend ausüben.

Insbesondere im Förderbereich bedarf es klarer und messbarer Daten und Informationen, um Steuergelder effektiv und effizient einzusetzen. Unsere Prüfungen haben gezeigt, dass die mit der Förderung verbundenen Rahmenbedingungen nicht immer bekannt waren, obwohl auf dieser Basis schlussendlich Mittel ausgezahlt werden sollten. Auch Ziele oder Anforderungen von Förderprogrammen brauchen bisweilen eine noch konkretere Ausgestaltung. Das betrifft etwa den Radwegebau für den Tourismus im Land.

Wie immer danke ich besonders allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Landesrechnungshofes für die sorgfältige und unermüdliche Arbeit bei der Prüfung und Analyse der Landesfinanzen. Daneben gilt mein Dank für die konstruktive Zusammenarbeit auch den geprüften Stellen und dem Parlament.

Schwerin, im Juli 2024

Dr. Martina Johannsen

Inhaltsverzeichnis

I	Einleitung.....	1
II	Allgemeiner Teil.....	3
1	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben.....	3
2	Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Ländervergleich.....	7
III	Aktuelle Themen.....	17
1	Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben.....	17
2	Digitalisierung der Landesverwaltung.....	38
3	Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung bei Zuwendungen für Baumaßnahmen.....	52
4	Modernisierung des Vergaberechts.....	60
5	Anhörung des Landesrechnungshofes nach § 103 LHO zu Förderrichtlinien.....	67
6	Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Schuldenbremse.....	77
IV	Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2022.....	81
1	Haushaltsrechnung.....	81
2	Einzelrechnungsprüfung 2022.....	87
3	Vermögensübersicht.....	92
4	Mitteilung nach § 97 Abs. 1 LHO.....	106
V	Feststellungen zur Prüfung der Landesverwaltung.....	107
	Einzelplan 03 – Geschäftsbereich der Staatskanzlei.....	107
1	Parlamentarischer Staatssekretär für Vorpommern und das östliche Mecklenburg und Vorpommern-Fonds.....	107
	Einzelplan 04 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres, Bau und Digitalisierung.....	113
2	Ordnungsmäßigkeit ausgewählter durch den MV-Schutzfonds finanzierter Digitalisierungsprojekte in der Landesverwaltung: MV-PC.....	113
	Einzelplan 06 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit.....	120
3	Förderung des Tourismusverbands Mecklenburg-Vorpommern e. V.....	120
4	Ordnungsmäßigkeit der Bewirtschaftung von Zuwendungen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit.....	129
5	Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr und ausgewählter Straßenbauämter – Teil 2.....	135
6	Koordinierung und Förderung des kommunalen Radwegebbaus, mit Schwerpunkt auf touristische Radwege.....	144

7	Pendler-Zuschüsse aufgrund von Corona-Pandemie bedingten Einreisebeschränkungen und Quarantäneregelungen – Ungerechtfertigte Zuschüsse für Beschäftigte ohne Pendlerstatus –.....	153
8	Zahlungsflüsse und Beschäftigungsverhältnisse bei Umsetzung des Pendlerprogramms.....	162
Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt.....		170
9	Zuschüsse zur Förderung der Tierzucht.....	170
Einzelplan 09 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Justiz, Gleichstellung und Verbraucherschutz.....		173
10	Prüfung der Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzugs im Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Verbraucherschutz.....	173
Einzelplan 13 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft, Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten.....		182
11	Überlassung von Hochschulressourcen der Universität Rostock an Dritte.....	182
12	Landesamt für Kultur und Denkmalpflege.....	188
Querschnittsprüfungen.....		194
13	Prüfung der Beteiligungen des Landes.....	194
VI	Berichte nach Medienstaatsvertrag.....	205
1	GSEA „ARD-aktuell“.....	206
2	Prüfungen ausgewählter Teilbereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung des ARD-Generalsekretariats.....	209
3	Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kinderkanals von ARD und ZDF.....	210

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Kreditfinanzierungsquote Mecklenburg-Vorpommerns (Landesebene), 1995-2022, in Mio. Euro und %.....	3
Abbildung 2:	Die Finanzlage der deutschen Flächenländer im Überblick, 2022, in Euro je Einwohner.....	8
Abbildung 3:	Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote Mecklenburg-Vorpommerns (Landesebene), 2000-2022, in Euro und %.....	10
Abbildung 4:	Ist-Steuereinnahmen und prognostizierte Steuereinnahmen, 2019-2028, in Mio. Euro.....	11
Abbildung 5:	Preisbereinigte Bruttoinvestitionen und preisbereinigte Bruttoinvestitionen ohne Umbuchung in Sondervermögen (SV) und ohne fällig gewordene Bürgschaften , 1995-2022 (Ist) und 2023-2025 (Soll), in Mio. Euro.....	13
Abbildung 6:	Buchungsverlauf der Investitionsausgaben ausgewählter Sondervermögen.....	14
Abbildung 7:	Entwicklung der preisbereinigten Einnahmen sowie der Investitionsausgaben und -quote, 1995 bis 2025, in Mio. Euro und %.....	15
Abbildung 8:	Entwicklung Stellenzahl und Veränderung gegenüber dem Vorjahr, 2014-2025.....	18
Abbildung 9:	Entwicklung Personalausgaben Hauptgruppe 4 relativ und absolut, 2003-2023, ab 2022 Soll nach Haushaltsplan, in Mio. Euro und %.....	21
Abbildung 10:	Entwicklung der Personalausgabenquoten in Abhängigkeit von der Entwicklung der Gesamt- und der Personalausgaben, 2012-2022, in Mio. Euro und %.....	22
Abbildung 11:	Nominale Entwicklung der Brutto-Tabellenentgelte je Besoldungsgruppe A 6 bis A 16 Erfahrungsstufe 6 und B 2, 2008-2023, in %.....	32
Abbildung 12:	Entwicklung der Besoldungsabstände zwischen zwei aufeinander folgenden Ämtern, Basisjahr 2008, Erfahrungsstufe 6.....	33
Abbildung 13:	Ausgaben der MG 58/59 (ab 2021 zzgl. Schutzfondsmittel), 2003-2023, in Mio. Euro.....	39
Abbildung 14:	Jährliche Veränderung der Ausgaben der MG 58/59 (ab 2021 zzgl. Schutzfondsmittel), 2003-2023, in %.....	40
Abbildung 15:	IT-Ausgaben je Stelle (MG 58/59) zzgl. MV-Schutzfonds (Ist) und Stellenzahl, 2003-2023, in Mio. Euro.....	41
Abbildung 16:	Anteil der IT-Ausgaben zzgl. MV-Schutzfonds an den Gesamtausgaben des Landes, 2003-2022, in %.....	42
Abbildung 17:	Anteil Haushaltsreste (MG 58/59) am Gesamt-Soll, 2017-2022, in %.....	43

Abbildung 18: Anzahl der bearbeiteten Richtlinienentwürfe, nach Ressort und Jahr.....	68
Abbildung 19: Finanzierungssaldo Mecklenburg-Vorpommerns, 2012 bis 2022, in Mio. Euro.....	83
Abbildung 20: Entwicklung Einnahme- und Ausgabereste, 2011 bis 2022, in Mio. Euro.....	84
Abbildung 21: Anzahl wesentliche Fehler, 2018 bis 2022.....	88
Abbildung 22: Übersicht über die wesentlichen Fehler nach Kategorien, 2022.....	89
Abbildung 23: Übersicht über sonstige Fehler nach Kategorien, 2022.....	90
Abbildung 24: Fehlerquote in der relevanten Grundgesamtheit aller Buchungen des Landes, 2018 bis 2022, in %.....	91
Abbildung 25: Entwicklung der haushalterischen Schulden (darunter fundierte Schulden und Interne Ausleihungen) jeweils zum 31. Dezember, 2002 bis 2022, in Mio. Euro.....	98
Abbildung 26: Schuldenstand zum 31. Dezember, 1995 bis 2022, in Euro je Einwohner.....	100
Abbildung 27: Entwicklung der Rücklagen jeweils zum Ende des Haushaltsjahres, 2011 bis 2022, in Mio. Euro.....	101
Abbildung 28: Übersicht über die Aufteilung der Ausgleichsrücklage, 2022, in Mio. Euro.....	102
Abbildung 29: Förderung des kommunalen Radwegebaus: Restebildung beim Titel 1507 883.04 in der EFRE-Förderperiode 2014-2020, in Mio. Euro.....	151

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ist-Einnahmen 2019-2022, Soll-Ansätze der Einnahmen 2023, 2024 und 2025, in Mio. Euro.....	4
Tabelle 2:	Ist-Ausgaben 2019-2022, Soll-Ansätze der Einnahmen 2023, 2024 und 2025, in Mio. Euro.....	5
Tabelle 3:	Einnahmen auf der Landesebene im Ländervergleich, 2022, in Euro je Einwohner.....	9
Tabelle 4:	Ausgaben auf der Landesebene im Ländervergleich, 2022, in Euro je Einwohner.....	12
Tabelle 5:	In Hauptgruppe 8 erfolgte Auszahlungen für Bürgschaften sowie investive Zahlungen an ausgewählte Sondervermögen, 2018-2022, in Mio. Euro.....	14
Tabelle 6:	Kernstellen der Landesbehörden und Landesbetriebe je 1.000 Einwohner, Bevölkerungszahl mit Stand jeweils zum 30. Juni eines Jahres, ab 2022 auf Grundlage der Bevölkerungsprognose, Erwerbspersonenzahl in Mecklenburg-Vorpommern.....	19
Tabelle 7:	Personalausgaben ohne Versorgungsleistungen im Ländervergleich, 2019-2022, in Euro je VZÄ.....	23
Tabelle 8:	Doppelbesetzungsmöglichkeiten gem. § 8 Haushaltsgesetz in den Haushaltsjahren 2024/2025.....	27
Tabelle 9:	Anzahl Stellen für Doppelbesetzung für längerfristige bzw. dauerhafte Aufgaben.....	28
Tabelle 10:	Inanspruchnahme von Doppelbesetzungsmöglichkeiten 2023 nach Fallgruppen.....	30
Tabelle 11:	Inanspruchnahme Fachkräftezulage, 2020-2023.....	31
Tabelle 12:	Vergleich der prozentualen Abweichung des Anfangs- und Endgrundgehalts BesGr. A6, A9, A13, A16.....	36
Tabelle 13:	Ausgaben für die Digitalisierung der Landesverwaltung 2021-2023, in Mio. Euro.....	39
Tabelle 14:	Restebildung bei Ausgaben der MG 58/59, 2017-2022, in Euro.....	43
Tabelle 15:	Sollveränderungen der Digitalisierungsmaßnahmen MV-Schutzfonds D II für 2023, in Mio. Euro.....	45
Tabelle 16:	Mittel im MV-Schutzfonds Teil II D, Ist und Soll, Inanspruchnahme, in Mio. Euro und %.....	45
Tabelle 17:	Reifegradmodell für elektronisch angebotene Verwaltungsleistungen.....	48
Tabelle 18:	Umsetzungsstand der zugeordneten OZG-Leistungen zum Stichtag 31. Dezember 2023 sowie 31. Dezember 2022.....	49
Tabelle 19:	Umsetzungsstand der OZG-Leistungen im Themenfeld Bauen und Wohnen zum Stichtag 31. Dezember 2023 sowie 31. Dezember 2022.....	51

Tabelle 20:	Änderungen von VV Nr. 6.1 zu § 44 LHO.....	53
Tabelle 21:	Ergebnis der abschließend bearbeiteten Richtlinienentwürfe, nach Jahr.....	68
Tabelle 22:	Wesentliche Ergebnisse systematischer Erfassung (Auswahl), nach Jahr.....	69
Tabelle 23:	Anzahl bearbeiteter und veröffentlichter Richtlinien/ -änderungen, nach Jahr der Bearbeitung.....	72
Tabelle 24:	Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO, 2022, in Euro.....	85
Tabelle 25:	Übersicht über das Liegenschaftsvermögen, 2021 bis 2022, in m ²	93
Tabelle 26:	Übersicht über das Kapitalvermögen 2021 bis 2022, in Euro.....	93
Tabelle 27:	Entwicklung der Schulden von 2021 zu 2022, in Euro.....	97
Tabelle 28:	Entwicklung des Bestands an Sicherheits- und Gewähr- leistungen von 2021 zu 2022, in Euro.....	104
Tabelle 29:	Zahl- und Förderfälle der einzelnen Bewilligungsstellen.....	129
Tabelle 30:	Fehlerquoten der Bewilligungsstellen in den einzelnen Zuwendungsphase, in %.....	129
Tabelle 31:	Fehlerhafte Förderfälle der einzelnen Bewilligungsstellen.....	130
Tabelle 32:	Fehler bei der Bewilligung je Bewilligungsstelle.....	130
Tabelle 33:	Fehler bei Prüfung der Verwendungsnachweise je Bewilligungs- stelle.....	132
Tabelle 34:	Darstellung zum Pendlerstatus.....	156
Tabelle 35:	Grundgesamtheit, Stichprobe und Feststellungen.....	174
Tabelle 36:	Feststellungen zur kassenrechtlichen Ordnungsmäßigkeit.....	174
Tabelle 37:	Feststellungen zu Beschaffungs- und Vergabeverfahren eigener Zuständigkeit.....	176
Tabelle 38:	Feststellungen zu Verträgen und Leistungsscheinen mit der DVZ M-V GmbH.....	180
Tabelle 39:	Übersicht über das Kapitalvermögen an Landesbeteiligungen 2019bis 2022.....	195
Tabelle 40:	Übersicht über das Kapitalvermögen an Landesbeteiligungen in Liquidation.....	196
Tabelle 41:	Verspätete Feststellung von Jahresabschlüssen bei Landesbeteiligungen.....	199
Tabelle 42:	Einhaltung der Drei-Monatsfrist bei Unterrichtungen nach § 69 LHO.....	203

Abkürzungsverzeichnis

AmtsBl. M-V	Amtsblatt Mecklenburg-Vorpommern
ANBest	Allgemeine Nebenbestimmungen
BAnz	Bundesanzeiger
BEM	Betriebliches Eingliederungsmanagement
BeschaffRL M-V	Richtlinie für das Verfahren bei Beschaffungen durch das Landesamt für innere Verwaltung (Beschaffungsrichtlinie)
BesGr.	Besoldungsgruppe
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BfH	Beauftragte/Beauftragter für den Haushalt
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BSI	Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik
CvgE M-V	Corona-Vergabeerlass
DEGES	Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH
DTV	Durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke
DV Arbeitszeit	Dienstvereinbarung zur Regelung der gleitenden Arbeitszeit für die Beschäftigten des Ministeriums für Wissenschaft, Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten Mecklenburg-Vorpommern
DVC	Deutsche Verwaltungscloud
DVZ (M-V GmbH)	Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH
DVZG M-V	Gesetz über die Rechtsstellung des Datenverarbeitungszentrums Mecklenburg-Vorpommern (Datenverarbeitungszentrumsgesetz)
ERA	Empfehlungen für Radverkehrsanlagen
eShop	Elektronisches Bestellsystem des LAiV, zentrales Einkaufsportale für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern
EuroVelo	Europäisches Radrouten-Netz (vélo, Abk. für frz. vélo = Fahrrad)
EVB-IT	Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen
FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen
GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung I der Ministerien des Landes Mecklenburg-Vorpommern bzw. Gemeinsame Geschäftsordnung I der Ministerien und der Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern
GGO II	Gemeinsame Geschäftsordnung II der Landesregierung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GPO	Geschäftsprozessoptimierung
GSA	Gesellschaft für Struktur- und Arbeitsmarktentwicklung mbH
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt Mecklenburg-Vorpommern
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

H Ras 02	Hinweise zum Radverkehr außerhalb städtischer Gebiete
h. M.	herrschende Meinung
HG	Hauptgruppe
HGB	Handelsgesetzbuch
HH-Ansatz	Haushaltsansatz
i.ILVP M-V	Integrierter Landesverkehrsplan Mecklenburg-Vorpommern
JVA	Justizvollzugsanstalten
KG	Kommanditgesellschaft
KitaInvestFöRL M-V	Kindertagesinvestitionsförderrichtlinie Mecklenburg-Vorpommern
KorRL M-V	Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern (Korruptionsbekämpfungsrichtlinie)
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
kw	künftig wegfallend
LAiV	Landesamt für innere Verwaltung
LAKD	Landesamt für Kultur und Denkmalpflege
LALLF	Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei
LaStar	Landesamt für ambulante Straffälligenarbeit
LEKA	Landesenergie- und Klimaschutzagentur Mecklenburg-Vorpommern GmbH
LEP M-V	Landesraumentwicklungsprogramm
LEP-LVO M-V	Landesverordnung über das Landesraumentwicklungsprogramm
LFI	Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern
LHO	Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern
LMinG M-V	Landesministergesetz Mecklenburg-Vorpommern
LParIG M-V	Gesetz über die Rechtsverhältnisse Parlamentarischer Staatssekretäre und Parlamentarischer Staatssekretärinnen Mecklenburg-Vorpommern
LRKG M-V	Landesreisekostengesetz Mecklenburg-Vorpommern
MG	Maßnahmegruppe
MOK	Modernisierungs- und Optimierungskonzept
MTW i. L.	MTW Schiffswerft GmbH in Liquidation
MUS	Monetary Unit Sampling
OBVG i. L.	Ostsee-Beteiligungs- und Verwaltungsgesellschaft mbH in Liquidation
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OZG	Onlinezugangsgesetz
ProFiskal	IT-Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Landes Mecklenburg-Vorpommern
PStS VöM	Parlamentarischer Staatssekretär für Vorpommern und das östliche Mecklenburg

PStV	Parlamentarischer Staatssekretär für Vorpommern
Rdnr.	Randnummer
SBA	Straßenbauamt
SBLA	Staatliche Amt für Bau und Liegenschaften
SBV	Straßenbau- und Verkehrsverwaltung Mecklenburg-Vorpommern
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
StÄLU	Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt
SV	Sondervermögen
TBI	Technologie-Beratungs-Institut
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Tz(n).	Textzahl(en)
UVgO	Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung)
Verf. M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VgG M-V	Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge in Mecklenburg-Vorpommern (Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern)
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung)
VMV	Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-K	Anlage 3 zu VV zu § 44 LHO Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften
VwV-StVO	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalente
ZBau	Anlage 4 zu VV zu § 44 LHO Baufachliche Ergänzungsbestimmungen
ZDL	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister
ZDMV	Zentrum für Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern

Länderbezeichnungen

BB	Brandenburg
BE	Berlin
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
FL	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

Bezeichnung der Ressorts

Staatskanzlei	Ministerpräsidentin und Staatskanzlei
Innenministerium	Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung
Justizministerium	Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Verbraucherschutz
Finanzministerium	Finanzministerium
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung und Kindertagesförderung
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Wissenschaft, Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten
Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport

I Einleitung

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

(2) 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.

(3) Die im Landesfinanzbericht 2024 enthaltenen Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß §§ 97 Abs. 2 und 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) beziehen sich auf die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2022. Sie stellen somit die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag für dieses Haushaltsjahr dar.

(4) Die in diesem Bericht dargestellten Prüfungsergebnisse sind hingegen nicht auf das Haushaltsjahr 2022 beschränkt (§ 97 Abs. 3 LHO).

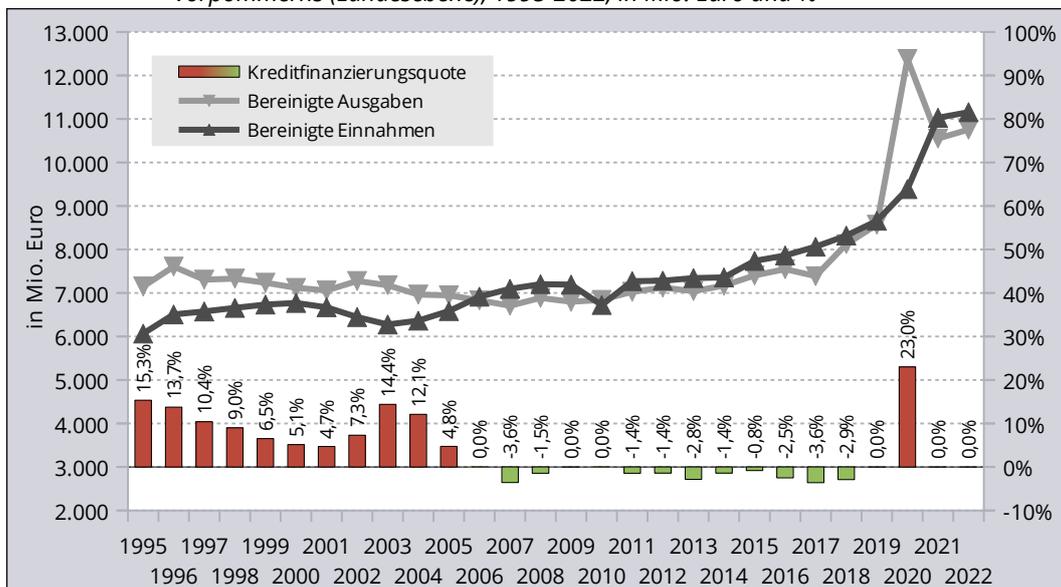
II Allgemeiner Teil

II.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

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

(6) 2022 betragen die bereinigten Einnahmen 11.156,3 Mio. Euro. Sie erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 128,9 Mio. Euro (+1,2 %). Die bereinigten Ausgaben beliefen sich 2022 auf 10.756,3 Mio. Euro und stiegen gegenüber dem Vorjahr um 205,5 Mio. Euro (+1,9 %).

Abbildung 1: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Kreditfinanzierungsquote Mecklenburg-Vorpommerns (Landesebene), 1995-2022, in Mio. Euro und %



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(7) Aus dem Unterschiedsbetrag (Saldo) zwischen bereinigten Einnahmen und Ausgaben folgt 2022 ein Finanzierungsüberschuss von rd. 400 Mio. Euro.

(8) Im Berichtsjahr wird keine Nettokreditaufnahme ausgewiesen. Daraus ergibt sich auch für 2022 eine Kreditfinanzierungsquote von 0,0 %.

(9) Die Tabellen 1 und 2 zeigen die wesentlichen Einflussfaktoren für die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts seit 2019 einschließlich der Soll-Ansätze für die Haushaltsjahre 2023, 2024 und 2025.

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

Tabelle 1: Ist-Einnahmen 2019-2022, Soll-Ansätze der Einnahmen 2023, 2024 und 2025, in Mio. Euro

Einnahmen	Grupp.-Nr.	Ist 2019	Ist 2020	Ist 2021	Ist 2022	Soll 2023	Soll 2024	Soll 2025
in Mio. Euro								
Steuern und steuerähnliche Abgaben	0	5.377,6	5.444,9	5.962,9	6.725,4	6.447,6	6.880,2	7.161,2
Steuern		5.360,2	5.427,2	5.944,0	6.703,8	6.427,8	6.858,9	7.140,0
Verwaltungseinnahmen	1	337,3	322,1	347,2	399,8	276,2	263,6	261,6
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2	2.345,3	2.897,4	3.410,4	3.080,8	2.407,0	2.995,2	2.657,0
Länderfinanzausgleich		535,6	-	-	-	-	-	-
Allgemeine BEZ		228,0	514,1	609,1	665,7	699,0	711,0	753,0
SoBEZ für teilungsbedingte Lasten		220,9	-	-	-	-	-	-
BEZ wegen Kosten politischer Führung		61,4	72,0	72,0	72,0	72,0	72,0	72,0
SoBEZ für Sonderlasten der strukturellen Arbeitslosigkeit		64,5	34,3	34,3	34,3	10,5	10,5	10,5
Gemeindesteuerkraft BEZ		-	190,2	147,4	211,1	232,9	241,5	257,5
BEZ für Forschungsförderung		-	5,0	8,8	5,3	7,6	9,6	14,8
Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3 ohne 31/32	1.286,1	1.131,5	1.492,3	1.434,4	1.142,0	1.247,0	1.534,2
Investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	599,3	723,3	1.306,7	950,5	781,3	777,8	870,0
Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	35	622,1	331,9	99,8	376,8	260,5	307,2	497,7
Haushaltstechnische Verrechnungen	38	64,7	76,2	85,7	107,1	100,2	161,9	166,5
Nettokreditaufnahme	31/32	0,0	2.850,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gesamteinnahmen		9.346,3	12.645,8	11.212,8	11.640,4	10.272,7	11.386,0	11.614,0
Bereinigte Einnahmen*		8.659,5	9.387,6	11.027,3	11.156,4	9.912,0	10.916,8	10.949,7
Einnahmen	Grupp.-Nr.	Ist 2019	Ist 2020	Ist 2021	Ist 2022	Soll 2023	Soll 2024	Soll 2025
relative Abweichung zum Vorjahr								
Steuern und steuerähnliche Abgaben	0	6,3%	1,3%	9,5%	12,8%	-4,1%	6,7%	4,1%
Steuern		6,3%	1,3%	9,5%	12,8%	-4,1%	6,7%	4,1%
Verwaltungseinnahmen	1	-3,7%	-4,5%	7,8%	15,1%	-30,9%	-4,6%	-0,8%
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2	-3,4%	23,5%	17,7%	-9,7%	-21,9%	24,4%	-11,3%
Länderfinanzausgleich		-4,9%	-	-	-	-	-	-
Allgemeine BEZ		1,6%	125,5%	18,5%	9,3%	5,0%	1,7%	5,9%
SoBEZ für teilungsbedingte Lasten		-25,5%	-	-	-	-	-	-
BEZ wegen Kosten politischer Führung		0,0%	17,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SoBEZ für Sonderlasten der strukturellen Arbeitslosigkeit		0,0%	-46,8%	0,0%	0,0%	-69,4%	0,0%	0,0%
Gemeindesteuerkraft BEZ		-	-	-22,5%	43,2%	10,3%	3,7%	6,6%
BEZ für Forschungsförderung		-	-	76,7%	-40,4%	44,7%	26,3%	54,2%
Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3 ohne 31/32	45,1%	-12,0%	31,9%	-3,9%	-20,4%	9,2%	23,0%
Investive Zuweisungen und Zuschüsse	33/34	24,3%	20,7%	80,6%	-27,3%	-17,8%	-0,4%	11,9%
Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	35	75,8%	-46,6%	-69,9%	277,5%	-30,9%	17,9%	62,0%
Haushaltstechnische Verrechnungen	38	28,4%	17,8%	12,5%	25,0%	-6,5%	61,6%	2,8%
Nettokreditaufnahme	31/32	-	-	-	-	-	-	-
Gesamteinnahmen		7,1%	35,3%	-11,3%	3,8%	-11,7%	10,8%	2,0%
Bereinigte Einnahmen*		4,1%	8,4%	17,5%	1,2%	-11,2%	10,1%	0,3%

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

Tabelle 2: Ist-Ausgaben 2019-2022, Soll-Ansätze der Einnahmen 2023, 2024 und 2025, in Mio. Euro

Ausgaben in Mio. Euro	Grupp.- Nr.	Ist 2019	Ist 2020	Ist 2021	Ist 2022	Soll 2023	Soll 2024	Soll 2025
Personalausgaben	4	2.109,9	2.232,4	2.305,3	2.370,2	2.637,5	2.715,4	2.898,2
Sächliche Verwaltungsausgaben	51-54	459,7	461,4	500,0	533,6	578,7	673,3	668,0
Zinsausgaben am Kreditmarkt	57	197,7	193,0	166,1	160,0	236,5	145,1	196,2
Tilgungsausgaben (netto) am Kreditmarkt	59	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	414,7	121,8
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6	4.241,8	7.995,6	5.542,8	5.730,7	5.255,0	5.637,3	5.852,0
Kommunaler Finanzausgleich		1.047,0	1.268,9	1.243,0	1.331,0	1.339,1	1.353,5	1.456,5
Soziale Leistungen		1.607,4	1.831,9	1.874,6	2.173,7	2.248,2	2.474,3	2.559,6
Schuldendiensthilfen		0,1	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investitionsausgaben	7,8	1.543,0	1.473,6	2.007,6	1.924,5	1.571,5	1.654,4	1.786,7
Baumaßnahmen (einschl. BBL)	7	259,0	271,1	286,4	294,4	267,7	287,4	299,1
sonstige Sachinvestitionen	81,82	54,7	73,3	79,0	93,5	79,8	81,0	87,8
Investitionsförderung	83-89	1.229,4	1.129,1	1.642,2	1.536,6	1.222,0	1.286,0	1.399,8
Kommunaler Finanzausgleich		141,7	221,7	210,7	204,3	207,0	181,6	179,0
Besondere Finanzierungsausgaben	9	775,4	265,4	661,9	884,1	-48,0	96,8	90,2
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	91	710,8	189,2	576,1	777,0	1,7	2,0	2,3
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	-150,0	-67,1	-78,6
Haushaltstechnische Verrechnungen	98	64,7	76,2	85,7	107,1	100,2	161,9	166,5
Gesamtausgaben		9.346,3	12.645,8	11.212,8	11.640,4	10.272,7	11.386,0	11.614,0
Bereinigte Ausgaben*		8.570,9	12.380,4	10.551,0	10.756,3	10.170,7	10.807,3	11.323,4
Ausgaben relative Abweichung zum Vorjahr	Grupp.- Nr.	Ist 2019	Ist 2020	Ist 2021	Ist 2022	Soll 2023	Soll 2024	Soll 2025
Personalausgaben	4	3,7%	5,8%	3,3%	2,8%	11,3%	3,0%	6,7%
Sächliche Verwaltungsausgaben	51-54	1,0%	0,4%	8,4%	6,7%	8,5%	16,3%	-0,8%
Zinsausgaben am Kreditmarkt	57	-7,1%	-2,4%	-13,9%	-3,7%	47,8%	-38,6%	35,2%
Tilgungsausgaben (netto) am Kreditmarkt	59	-	-	-	-	-	-	-
Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6	-1,0%	88,5%	-30,7%	3,4%	-8,3%	7,3%	3,8%
Kommunaler Finanzausgleich		3,2%	21,2%	-2,0%	7,1%	0,6%	1,1%	7,6%
Soziale Leistungen		2,3%	14,0%	2,3%	16,0%	3,4%	10,1%	3,4%
Schuldendiensthilfen		-50,0%	-	-	-	-	-	-
Investitionsausgaben	7,8	36,3%	-4,5%	36,2%	-4,1%	-18,3%	5,3%	8,0%
Baumaßnahmen (einschl. BBL)	7	8,9%	4,7%	5,7%	2,8%	-9,1%	7,4%	4,1%
sonstige Sachinvestitionen	81,82	-13,2%	34,1%	7,7%	18,4%	-14,6%	1,5%	8,4%
Investitionsförderung	83-89	17,7%	-8,2%	45,4%	-6,4%	-20,5%	5,2%	8,8%
Kommunaler Finanzausgleich		2,2%	56,5%	-5,0%	-3,0%	1,3%	-12,3%	-1,4%
Besondere Finanzierungsausgaben	9	111,4%	-65,8%	149,4%	33,6%	-105,4%	-301,6%	-6,9%
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	91	124,6%	-73,4%	204,5%	34,9%	-99,8%	14,9%	15,0%
Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	96	-	-	-	-	-	-	-
Globale Mehr- und Minderausgaben	97	-	-	-	-	-	-	-
Haushaltstechnische Verrechnungen	98	28,4%	17,8%	12,5%	25,0%	-6,4%	61,5%	2,8%
Gesamtausgaben		7,1%	35,3%	-11,3%	3,8%	-11,7%	10,8%	2,0%
Bereinigte Ausgaben*		5,5%	44,4%	-14,8%	1,9%	-5,4%	6,3%	4,8%

* 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.

(10) Tabelle 1 zeigt die Einnahmeseite. Im Vergleich zu 2021 sind die Steuern und steuerähnlichen Abgaben des Landes kräftig gestiegen (+762,4 Mio. Euro, +12,8 %). Darunter stiegen betragsmäßig insbesondere die Umsatzsteuereinnahmen (+323,9 Mio. Euro, +10,1 %) und die Einfuhrumsatzsteuereinnahmen (+327,8 Mio. Euro, +66,7 %). Hintergrund dürften corona-bedingte Nachholeffekte sein. Die Verwaltungseinnahmen beliefen sich 2022 auf 399,8 Mio. Euro (+52,5 Mio. Euro, +15,1 %). Treiber waren insbesondere Zahlungen aus dem MV-Schutzfonds. Die Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen reduzierten sich 2022 auf 3.080,8 Mio. Euro (-329,6 Mio. Euro, -9,7 %). Das niedrigere Niveau ist mit geringeren Bundeszuweisungen für Maßnahmen mit Bezug zur Corona-Pandemie zu erklären. Gleichwohl sind die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) merklich von 609,1 Mio. Euro (2021) auf 665,7 Mio. Euro (2022) gestiegen.

Die finanzkraftunabhängig gewährten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) für strukturelle Arbeitslosigkeit (34,3 Mio. Euro) und die SoBEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (72,0 Mio. Euro) sind gesetzlich festgeschrieben. Ihre Höhe änderte sich im Vergleich zu 2021 nicht. Dagegen stiegen die Gemeindesteuerkraft-BEZ auf 211,1 Mio. Euro (+63,7 Mio. Euro, +43,2 %). Die BEZ für Forschungsförderung sanken hingegen auf 5,3 Mio. Euro (-3,6 Mio. Euro, -40,4 %). Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und die besonderen Finanzierungseinnahmen beliefen sich auf 1.434,4 Mio. Euro (-57,8 Mio. Euro, -3,9 %). Hierunter fallen u. a. erneut Einnahmen aus dem MV-Schutzfonds.

(11) Tabelle 2 zeigt die Ausgabeseite. Bei den Personalausgaben ist auch 2022 ein Anstieg zu verzeichnen. Sie betragen 2.370,2 Mio. Euro (+65 Mio. Euro, +2,8 %). Die sächlichen Verwaltungsausgaben stiegen um 33,6 Mio. Euro auf 533,6 Mio. Euro (+6,7 %). Die Zinsausgaben am Kreditmarkt beliefen sich 2022 auf 160 Mio. Euro (-6,2 Mio. Euro, -3,7 %). Hinzuzurechnen sind noch 37,2 Mio. Euro Zinsausgaben, die für Schulden bei eigenen Sondervermögen anfielen. Insgesamt wurden damit 197,2 Mio. Euro für Zinsen verausgabt (+1,9 Mio. Euro, +1,0 %). Kredittilgungen wurden für 2022 nicht ausgewiesen. Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (mit Ausnahme für Investitionen) erhöhten sich im Vergleich zu 2021 auf 5.730,7 Mio. Euro (+187,9 Mio. Euro, +3,4 %). Die Landeszuweisungen im Rahmen des laufenden kommunalen Finanzausgleichs beliefen sich auf 1.331,0 Mio. Euro (+88,0 Mio. Euro, +7,1 %). Abermals gestiegen sind die Sozialausgaben. Sie betragen 2022 2.173,7 Mio. Euro (+299,1 Mio. Euro, +16,0 %). Schuldendiensthilfen wurden 2022 nicht geleistet.

Die Investitionsausgaben sind gegenüber 2021 um 83,1 Mio. Euro auf 1.924,5 Mio. Euro leicht gesunken. Dies ist ein Minus von 4,1 %. Dabei stiegen die Ausgaben für Baumaßnahmen und sonstige Sachinvestitionen, während die Investitionsförderungen gesenkt wurden. Sie betragen 2022 1.536,6 Mio. Euro (-105,6 Mio. Euro, -6,4 %). Die besonderen Finanzierungsausgaben stiegen im Gegensatz zu 2021 um 222,3 Mio. Euro auf 884,1 Mio. Euro (+33,6 %). Das Finanzministerium stärkte damit die Rücklagen (vgl. Tz. 359 ff.) .

II.2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Ländervergleich

(12) Anhand von vier Kennzahlen wird im folgenden Abschnitt die Finanzlage der Flächenländer Deutschlands 2022 dargestellt (vgl. Abbildung 2).

(13) Einen ersten Überblick über die finanzielle Situation der Länderhaushalte 2022 gibt der Finanzierungssaldo. Drei Länder wiesen einen negativen Finanzierungssaldo aus. Das höchste Defizit hatte das Saarland mit -2.415 Euro je Einwohner. Mit Abstand folgt Nordrhein-Westfalen mit -245 Euro je Einwohner. Sachsen-Anhalt weist mit 430 Euro je Einwohner den höchsten Überschuss aus. Sachsen folgt mit 426 Euro je Einwohner. Mecklenburg-Vorpommern hat einen Überschuss von 246 Euro je Einwohner ausgewiesen.

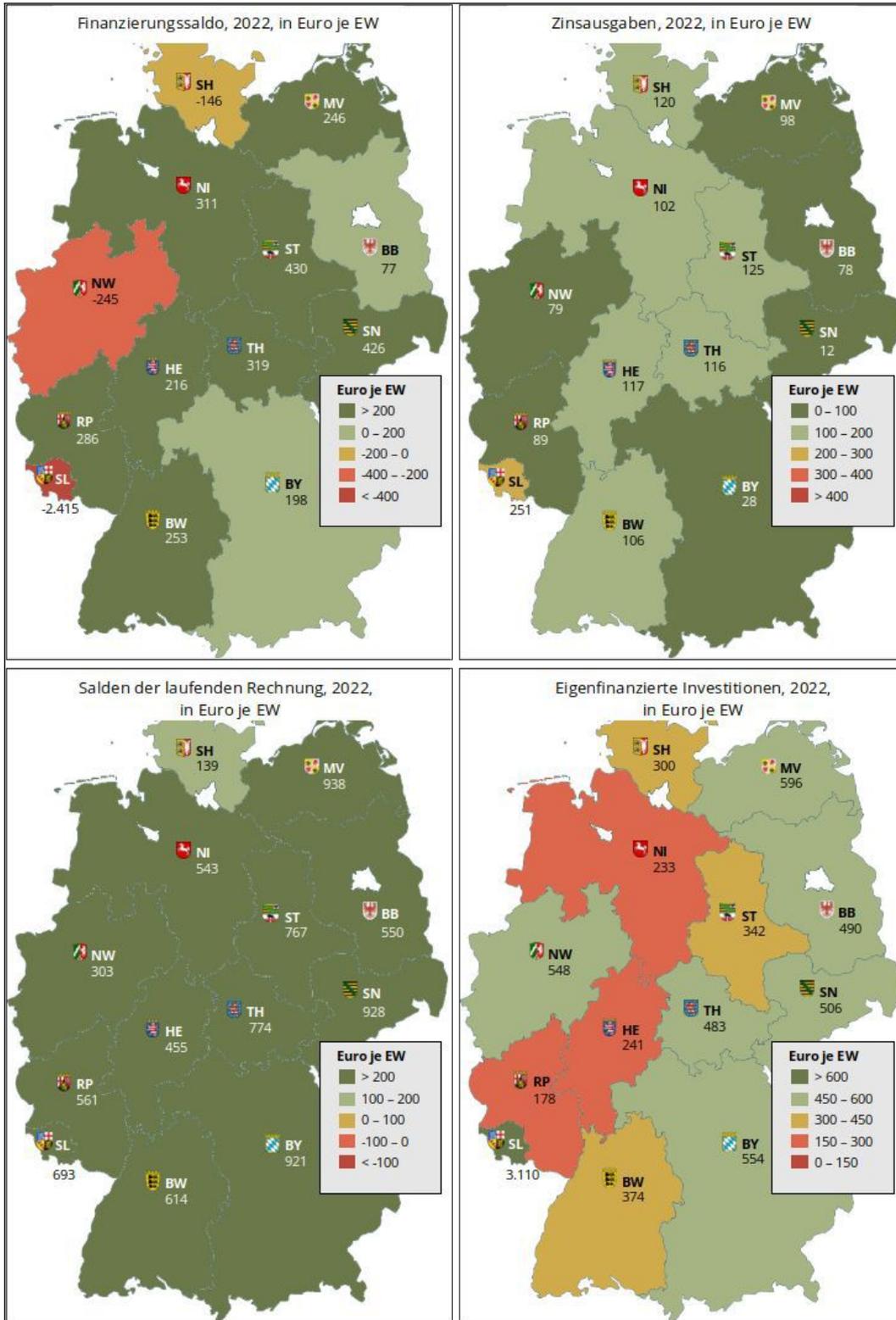
(14) Die Zinsausgaben (am Kreditmarkt) sind ein Indikator für die fiskalischen Belastungen, die sich aus der in der Vergangenheit aufgehäuften Verschuldung ergeben. Die niedrigsten Zinsausgaben hat Sachsen mit 12 Euro je Einwohner. Das Saarland weist mit 251 Euro den höchsten Wert aus. Mecklenburg-Vorpommerns Zinslast betrug im Berichtsjahr 98 Euro je Einwohner und lag damit auf einem mittleren Niveau im Ländervergleich.

(15) 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. Alle Länder erreichten 2022 einen Überschuss. Die Überschüsse liegen in einer Spannweite von 139 Euro (Schleswig-Holstein) bis 938 Euro (Mecklenburg-Vorpommern).

(16) Investitionen mehren das Vermögen und sind ein Treiber für die wirtschaftliche Entwicklung. Dabei zeigen eigenfinanzierte Investitionen (Investitionsausgaben abzüglich investive Zuweisungen und Zuschüsse), ob und inwieweit eine eigenständige Investitionsfähigkeit vorhanden ist. Die Pro-Kopf-Ergebnisse liegen zwischen 178 Euro (Rheinland-Pfalz) und 3.110 Euro (Saarland). Mecklenburg-Vorpommern wies mit 596 Euro den zweithöchsten Wert auf.²

² Die Investitionsausgaben des Saarlandes sind 2022 u. a. durch die Einrichtung des saarländischen Transformationsfonds mit einem Volumen von 3 Mrd. Euro überzeichnet.

Abbildung 2: Die Finanzlage der deutschen Flächenländer im Überblick, 2022, in Euro je Einwohner



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

1 Einnahmen des Landes 2022

(17) Im folgenden Abschnitt werden die Einnahmen des Landes mit dem Durchschnitt der finanzschwachen Flächenländer West (FFW) verglichen.³ Weitere Vergleichsgruppe ist der Durchschnitt der ostdeutschen Länder (FO).⁴

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

(18) Die bereinigten Einnahmen betragen 2022 einwohnerbezogen 6.855 Euro. Sie lagen damit nur unwesentlich höher als 2021 mit 6.845 Euro je Einwohner. Zu den Vergleichsgruppen weist Mecklenburg-Vorpommern rechnerische Mehreinnahmen in Höhe von 2.533 Mio. Euro (FFW) bzw. 1.514 Mio. Euro (FO) auf (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Einnahmen auf der Landesebene im Ländervergleich, 2022, in Euro je Einwohner

	MV	FFW	FO	rechnerische Mehr-/Mindereinnahmen	
				FFW	FO
Bevölkerung 30. Juni 2022	1.627.456	16.200.771	10.954.365		
Einnahmeart	in Euro je EW			in Mio. Euro	
Einnahmen der laufenden Rechnung	6.235	5.203	5.659	1.679	937
darunter:					
Steuereinnahmen	4.119	4.044	4.067	122	85
Einnahmen aus Wirtschaftstätigkeit	40	51	33	-18	11
Laufende Zahlungen vom Bund	1.430	744	1.180	1.116	407
Gebühren und sonstige Entgelte	71	55	53	27	31
Einnahmen der Kapitalrechnung	620	95	266	854	577
darunter:					
Vermögensveräußerungen	8	2	4	10	6
Vermögensübertragungen vom Bund und von anderen öffentlichen Bereichen	437	73	149	592	469
Zuschüsse für Investitionen von der EU	133	5	91	209	69
Bereinigte Einnahmen	6.855	5.299	5.925	2.533	1.514

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(19) Die laufenden Einnahmen Mecklenburg-Vorpommerns erhöhten sich gegenüber 2021. Bezogen auf die Einwohner lagen diese bei 6.235 Euro. 2021 beliefen sie sich noch auf 5.985 Euro. Gegenüber den FFW und den FO bestehen mit 1.679 Mio. Euro bzw. 937 Mio. Euro auch 2022 erhebliche rechnerische Mehreinnahmen. Wesentliche Ursache sind die laufenden Zahlungen vom Bund. Hieraus resultieren Mehreinnahmen von hochgerechnet 1.116 Mio. Euro (FFW) und 407 Mio. Euro (FO).

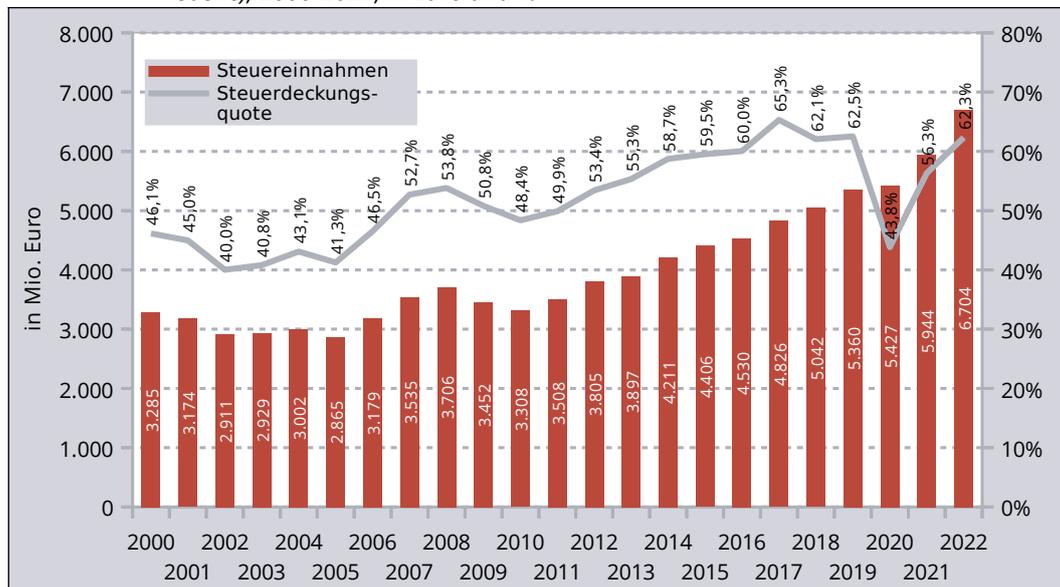
(20) Die Steuereinnahmen des Landes erreichten 2022 4.119 Euro je Einwohner. Die FFW erzielten niedrigere Einnahmen von 4.044 Euro je Einwohner. Die FO nahmen mit 4.067 Euro je Einwohner ebenfalls weniger ein. Daraus ergeben sich Mehreinnahmen von 122 Mio. Euro gegenüber den FFW und Mehreinnahmen von 85 Mio. Euro gegenüber den FO.

³ Das sind das Saarland, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.

⁴ Das sind Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Thüringen

(21) Abbildung 3 zeigt, dass die Steuereinnahmen 2022 mit 6.703,8 Mio. Euro auf einen bislang noch nicht erreichten Höchstwert gestiegen sind. Gegenüber 2021 ist ein Plus von 759,8 Mio. Euro bzw. 12,8 % zu verzeichnen.

Abbildung 3: Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote Mecklenburg-Vorpommerns (Landesebene), 2000-2022, in Euro und %



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

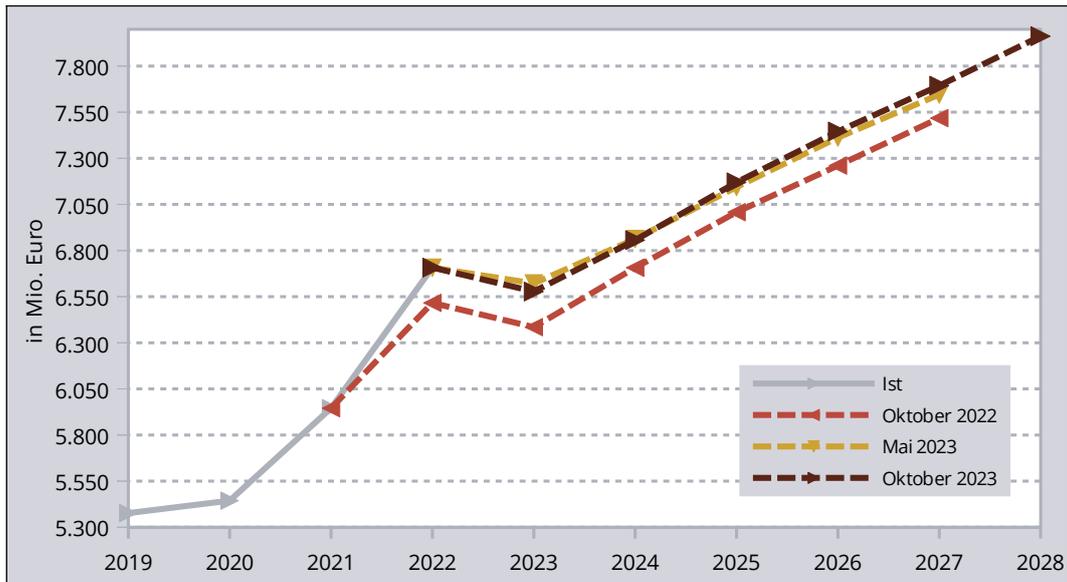
(22) Durch den Anstieg der Steuereinnahmen ist auch die Steuerdeckungsquote⁵ gestiegen. Lag sie 2021 noch bei 56,3 %, stieg sie 2022 auf 62,3 %. Damit werden wieder knapp zwei Drittel der Landesausgaben aus Steuermitteln finanziert. Die Quote erreicht damit das Niveau vor der Corona-Pandemie.

(23) Abbildung 4 stellt vor allem das Ergebnis der regionalisierten Frühjahrs-Steuerschätzung 2023 und das Ergebnis der regionalisierten Herbst-Steuerschätzung 2023 dar. Die Basis bilden die jeweils vom Arbeitskreis Steuerschätzungen prognostizierten Steuereinnahmen.

Mit Blick auf die aktuelle Steuerschätzung erhöhen sich die Steuereinnahmen Mecklenburg-Vorpommerns von 6.707,4 Mio. Euro (Ist-Ergebnis) 2022 auf 7.961,8 Mio. Euro 2028. Das Land kann weiterhin in allen Schätzjahren mit Mehreinnahmen rechnen.

⁵ Die Steuerdeckungsquote berechnet sich aus dem Verhältnis von Steuereinnahmen und bereinigten Ausgaben.

Abbildung 4: Ist-Steuereinnahmen und prognostizierte Steuereinnahmen, 2019-2028, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

2 Ausgaben des Landes 2022

(24) Der folgende Abschnitt analysiert die Ausgabeseite des Landeshaushalts. Dabei werden sowohl die laufenden Ausgaben als auch die Investitionsausgaben näher untersucht. Dazu werden die Ausgaben des Landes mit denen der FFW und FO verglichen.

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

(25) Die bereinigten Ausgaben Mecklenburg-Vorpommerns beliefen sich 2022 auf 6.609 Euro je Einwohner. Im Vergleich zum Vorjahr sind sie um rd. 59 Euro je Einwohner gestiegen. Dies entspricht einer Steigerung von 0,9 %. Die bereinigten Ausgaben der FFW stiegen im identischen Maße. Sie lagen 2022 bei 5.243 Euro je Einwohner. Eine Reduzierung der bereinigten Ausgaben von 5.798 Euro je Einwohner (2021) auf 5.600 Euro je Einwohner (2022) verzeichneten hingegen die FO. Die rechnerischen Mehrausgaben betragen gegenüber den FFW 2.223 Mio. Euro und gegenüber den FO 1.642 Mio. Euro. Diese Differenz ergibt sich insbesondere durch die höheren Ausgaben der Kapitalrechnung.

Tabelle 4: Ausgaben auf der Landesebene im Ländervergleich, 2022, in Euro je Einwohner

	MV	FFW	FO	rechnerische Mehr-/Minderausgaben	
				FFW	FO
Bevölkerung 30. Juni 2022	1.627.456	16.200.771	10.954.365		
Ausgabeart	in Euro je EW			in Mio. Euro	
Ausgaben der laufenden Rechnung	5.297	4.720	4.882	939	676
darunter:					
Personalausgaben insgesamt	1.456	1.746	1.339	-471	190
davon:					
aktives Personal	1.313	1.232	1.199	132	186
Versorgung	143	513	140	-603	4
Laufender Sachaufwand	517	341	435	286	134
Zinsausgaben am Kreditmarkt	98	111	70	-21	46
Laufende Zahlungen an Gemeinden	1.868	1.527	1.567	555	490
Laufende Zahlungen an Zweckverbände	1	37	58	-60	-92
Sozialausgaben	116	83	145	54	-46
Zahlungen an soziale Einrichtungen	137	177	177	-81	-66
Zahlungen an Unternehmen und öffentliche Einrichtungen	663	478	715	301	-84
Ausgaben der Kapitalrechnung	1.313	524	719	1.284	966
darunter:					
Sachinvestitionen	238	60	134	290	170
Vermögensübertragungen an Gemeinden	460	92	250	598	341
Vermögensübertragungen an Sondervermögen	49	214	14	-268	56
Vermögensübertragungen an Zweckverbände	2	2	10	0	-14
Investive Zuschüsse an sonstige Bereiche	199	114	270	138	-116
Darlehen/Gewährleistungen	231	8	1.936	4	345
Erwerb von Beteiligungen	0	8	18	-12	-29
Bereinigte Ausgaben	6.609	5.243	5.600	2.223	1.642

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(26) 2022 hatte Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den FFW höhere laufende Ausgaben. Während bei den FFW 4.720 Euro je Einwohner anfielen, waren es in Mecklenburg-Vorpommern 5.297 Euro. Daraus ergeben sich Mehrausgaben von rechnerisch 939 Mio. Euro. Die FO hatten mit 4.882 Euro je Einwohner ebenfalls niedrigere laufende Ausgaben. Die Mehrausgaben für Mecklenburg-Vorpommern belaufen sich auf 676 Mio. Euro.

(27) Personalausgaben stellen für die Länderhaushalte eine wichtige Ausgabeposition dar. Die Begrenzung der Personalausgaben ist damit eine wichtige Stellschraube für zukunftsfeste Finanzen. Mit Blick auf die FO hat Mecklenburg-Vorpommern Mehrausgaben von 117 Euro je Einwohner. Dies entspricht auf die Einwohnerzahl des Landes hochgerechneten Mehrausgaben von rd. 190 Mio. Euro. Sie sind vor allem auf die höheren Ausgaben für das aktive Personal von 186 Mio. Euro zurückzuführen. Im Vergleich mit den FFW kann Mecklenburg-Vorpommern hierbei jedoch weiterhin mit Minderausgaben aufwarten. Die Personalausgaben liegen 290 Euro je Einwohner unter denen der FFW. Hochgerechnet resultieren daraus Minderausgaben von 471 Mio. Euro. Diese sind vor allem auf die höheren Versorgungslasten der FFW zurückzuführen, die 370 Euro je Einwohner über dem Wert Mecklenburg-Vorpommers lagen. Gleichzeitig geben die FFW 81 Euro je Einwohner bzw. hochgerechnet 132 Mio. Euro weniger für ihr aktives Personal aus.

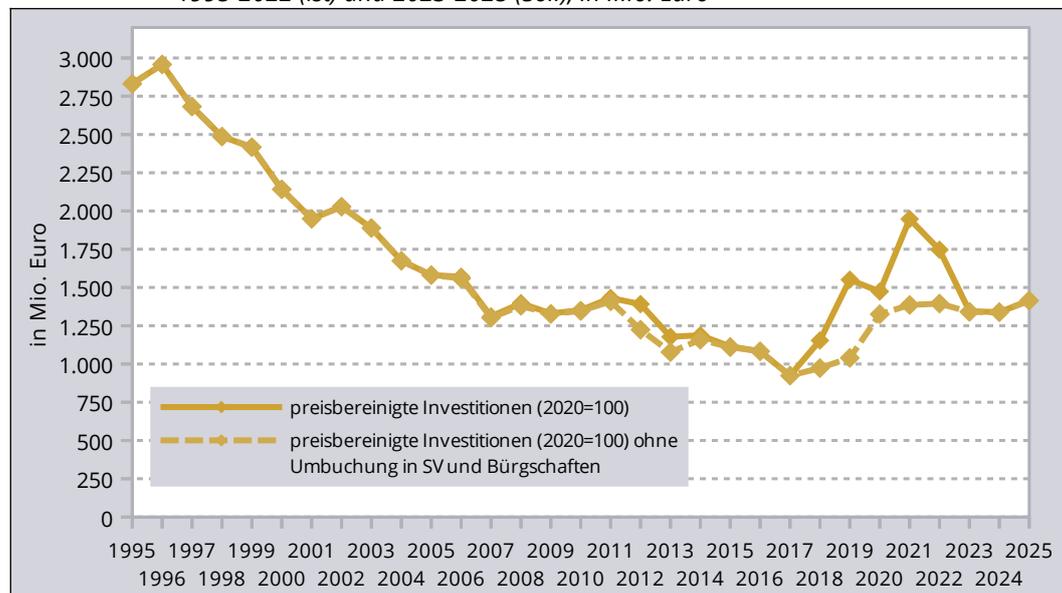
(28) Die laufenden Zahlungen Mecklenburg-Vorpommerns an Gemeinden liegen nach wie vor deutlich über denen der FFW und FO. Im Vergleich zu den FFW tätigte das Land rechnerische Mehrausgaben von 555 Mio. Euro. Gegenüber den FO betragen diese Mehrausgaben 490 Mio. Euro. Ein ähnliches Bild ergibt sich für die Vermögensübertragungen bzw. die investiven Zahlungen an Gemeinden. Die rechnerischen Mehrausgaben lagen bei 598 Mio. Euro (FFW) und 341 Mio. Euro (FO).

(29) Besondere Aufmerksamkeit ist den investiven Ausgaben zu widmen. 2022 beliefen sich diese auf 1.313 Euro je Einwohner. Im Vergleich zu 2021 sind sie um 332 Euro je Einwohner gesunken. Die FO investierten 2022 annähernd auf dem gleichen Niveau wie 2021. Die investiven Ausgaben sanken geringfügig um 4 Euro je Einwohner auf 719 Euro je Einwohner. Bei den FFW hingegen erhöhten sich diese um 104 Euro je Einwohner auf 524 Euro je Einwohner.

(30) Im Vergleich zu den FFW und FO weist Mecklenburg-Vorpommern 2022 erneut ein deutlich höheres Investitionsniveau auf. Dies ist zunächst ein positiver Fakt.

Der moderate Anstieg der preisbereinigten Bruttoinvestitionen⁶ seit 2018 wird mit den geplanten Investitionen 2023 bis 2025 fortgesetzt (vgl. Abbildung 5). Ob und inwieweit dies in Abhängigkeit von der tatsächlichen Preisentwicklung ausreicht, um einen realen Anstieg zu erreichen, bleibt abzuwarten.

Abbildung 5: Preisbereinigte Bruttoinvestitionen und preisbereinigte Bruttoinvestitionen ohne Umbuchung in Sondervermögen (SV) und ohne fällig gewordene Bürgschaften, 1995-2022 (Ist) und 2023-2025 (Soll), in Mio. Euro



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(31) Als Investitionsausgaben werden durch die haushaltssystematische Einordnung in Hauptgruppe 8 auch Ausgaben für Ausfallzahlungen für durch das Land übernommene Bürgschaften erfasst. Aus diesen ergibt sich jedoch keine Vermögensmehrung. 2022 verausgabte das Land 315,6 Mio. Euro für Ausfallzahlungen für übernommene Bürgschaften. Dies entsprach rd. 16,4 % der Investitionsausgaben 2022.

⁶ Das Basisjahr für die Preisbereinigung ist 2020.

(32) Auch die Mittelzuführungen an die zuletzt errichteten Sondervermögen führen zur Überzeichnung der Investitionsausgaben des Landes. Tabelle 5 zeigt, dass die Zuführungen von Mitteln an die Sondervermögen (u. a. „Strategiefonds“, „Breitbandausbau“, „Universitätsmedizin“ sowie „Zukunftsfähige Feuerwehr“) neben veranschlagte Ausgaben in Hauptgruppe 6 auch in Hauptgruppe 8 erfolgen.

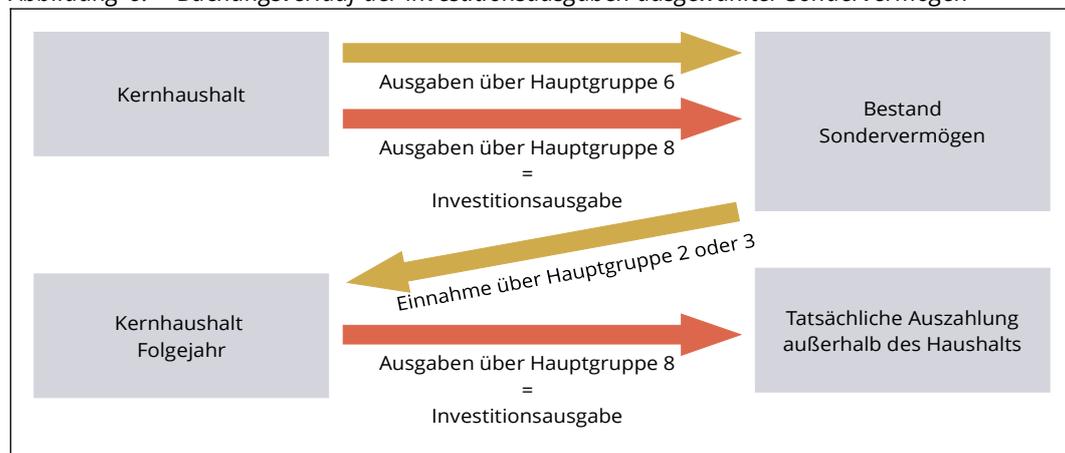
Tabelle 5: In Hauptgruppe 8 erfolgte Auszahlungen für Bürgschaften sowie investive Zahlungen an ausgewählte Sondervermögen, 2018-2022, in Mio. Euro

	2018	2019	2020	2021	2022
	in Mio. Euro				
Zahlungen für Bürgschaftsausfälle	0,2	1,5	3,2	0,5	315,6
Zuführungen (investiv) in Sondervermögen	176,8	507,0	145,0	578,0	72,2
an Sondervermögen Strategiefonds	176,8	0,0	50,0	0,1	0,1
an Sondervermögen Breitbandausbau	0,0	507,0	60,0	200,4	40,0
an Sondervermögen Universitätsmedizin	0,0	0,0	0,0	372,5	27,1
an Sondervermögen Zukunftsfähige Feuerwehr	0,0	0,0	35,0	5,0	5,0
Summe	177,0	508,5	148,2	578,5	387,7

Quelle: eigene Berechnungen.

(33) Die Zuführungen an Sondervermögen fallen haushaltssystematisch unter die Investitionsausgaben. Verausgabt werden die Mittel allerdings nicht im Sondervermögen, sondern im Kernhaushalt. Dazu wird aus dem Bestand der Sondervermögen eine Rückführung der jeweils jährlich benötigten Mittel an den Kernhaushalt vorgenommen. Die über den Kernhaushalt verausgabten Mittel (für Zwecke des Sondervermögens) werden dadurch als Investitionsausgaben doppelt gezählt, wenn sie der Hauptgruppe 8 zuzuordnen sind (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Buchungsverlauf der Investitionsausgaben ausgewählter Sondervermögen



Quelle: eigene Darstellung.

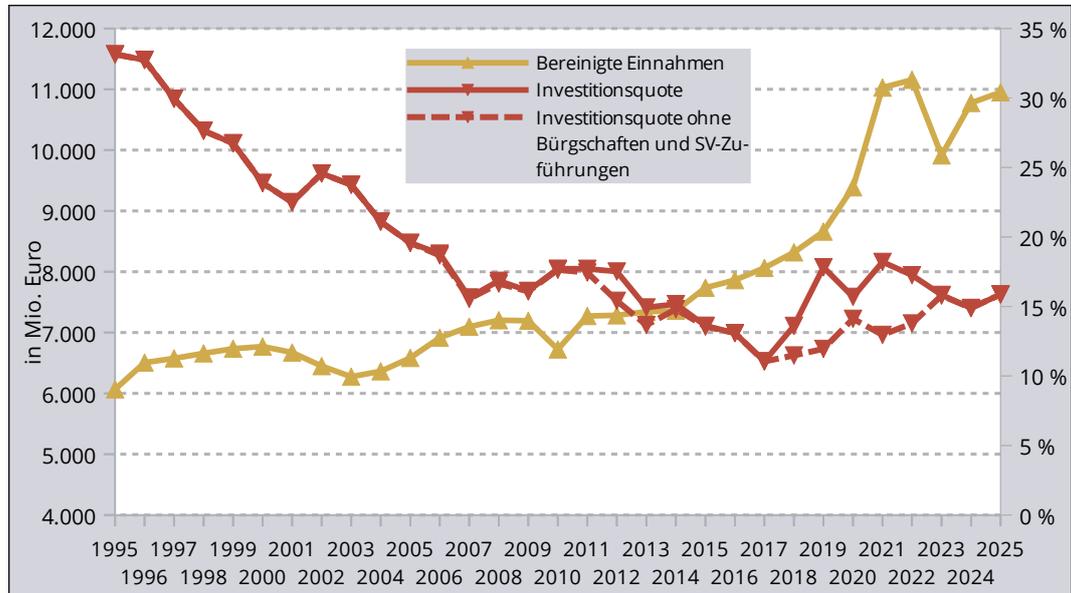
(34) Durch die unter Hauptgruppe 8 veranschlagten Zuführungen wurden allein bei den vorgenannten vier Sondervermögen zwischen 2018 und 2022 Investitionsausgaben von rd. 1.478,94 Mio. Euro getätigt, denen zunächst keine vermögensmehrenden Investitionen gegenüber stehen (vgl. Tabelle 5).

(35) Werden nötige Ausfallzahlungen für übernommene Bürgschaften sowie die Zuführungen zu den ausgewählten Sondervermögen aus den Investitionsausgaben herausgerechnet, zeigt sich, dass diese um rd. 10,1 % (2020) bzw. rd. 33,0 % (2019) überzeichnet waren. 2022 müssen so mindestens 20,2 % der Investitionsausgaben

aufgrund der Buchungssystematik als Ausgaben ohne reale Vermögensmehrung gesehen werden.

(36) Dies spiegelt sich auch in der bereinigten Investitionsquote⁷ Mecklenburg-Vorpommerns wider. Die Quote verbleibt trotz positiver Entwicklung seit 2017 auf vergleichsweise niedrigem Niveau (vgl. Abbildung 7).⁸

Abbildung 7: Entwicklung der preisbereinigten Einnahmen sowie der Investitionsausgaben und -quote, 1995 bis 2025, in Mio. Euro und %



Quelle: ZDL und Finanzministerium; eigene Berechnungen.

(37) Die Investitionsquote belief sich 2022 bereinigt auf 13,8 %. Auch bei Betrachtung der unbereinigten Werte wird deutlich, dass die Investitionsquoten auf einem deutlich geringeren Niveau liegen als in der Vergangenheit. Damit bleibt festzuhalten, dass die in den letzten Jahren verzeichneten Mehreinnahmen nicht in gleichem Maße für Investitionen verwendet wurden.

(38) Das Finanzministerium weist darauf hin, dass die investiven Zuführungen an Sondervermögen im Einklang mit der LHO und dem Gruppierungsplan verbucht worden seien. Inhaltlich gleichlautende Regelungen würden auch für den Bund und die übrigen Länder gelten. Investive Zahlungen an Sondervermögen seien entsprechend diesen Vorgaben bundeseinheitlich als Investitionsausgaben zu buchen

(39) Die Ausführungen des Finanzministeriums sind zutreffend. Gleichwohl führt die korrekte Anwendung der derzeitigen Haushaltssystematik zu einer Überzeichnung der Investitionsausgaben. Das Land sollte sich auf Bundesebene für eine Änderung der Haushaltssystematik einsetzen, die darauf abzielt, Doppelerfassungen zu vermeiden.

Es sollte außerdem prüfen, ob Investitionen künftig allein über den Kernhaushalt geleistet werden können, um dieses Problem zu vermeiden.

⁷ Hier: Anteil der Investitionsausgaben an den gesamten preisbereinigten Einnahmen.

⁸ Vgl. dazu auch Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2021, S. 25 ff.

III Aktuelle Themen

III.1 Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben

Auch 2024 und 2025 schafft die Landesregierung neue Stellen. Der bisherige Stellenaufwuchs setzt sich fort. Auch der Anstieg der Personalausgaben setzt sich fort.

Im Vergleich mit anderen Bundesländern ist der Einsatz von Personal in der Landesverwaltung teuer.

Es bestehen umfangreiche Möglichkeiten, Doppelbesetzungen in Anspruch zu nehmen. Dies gilt auch für die Wahrnehmung dauerhafter oder längerfristig wahrzunehmender Aufgaben.

Die Besoldungsentwicklung in den höheren Besoldungsgruppen bleibt hinter der in den niedrigeren Besoldungsgruppen zurück. Es bestehen Verwerfungen bei der Besoldungsstruktur.

(40) Der Landesrechnungshof schreibt seine Analyse zur Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben fort. Dabei berücksichtigt er den vom Landtag beschlossenen Doppelhaushalt 2024/2025.

Weiterhin hat der Landesrechnungshof erhoben, in welchem Umfang Stellen nicht besetzt waren. Dabei betrachtete er auch, ob regionale Unterschiede bestehen. Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof die Inanspruchnahme von Doppelbesetzungsmöglichkeiten betrachtet.

1 Stellen und Vollzeitäquivalente

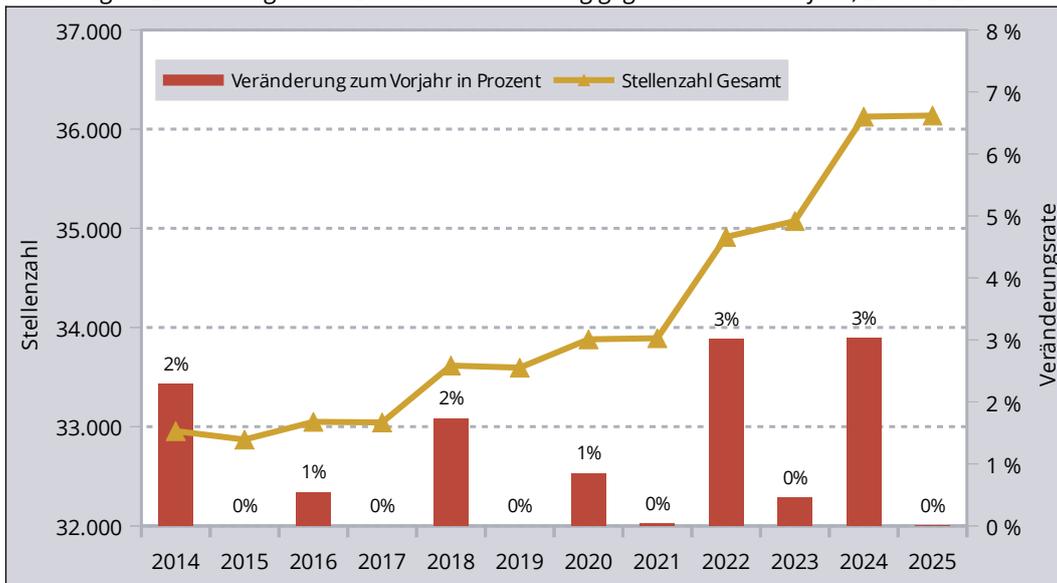
1.1 Entwicklung der Stellenzahl im Landeshaushalt

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

(42) Die Stellenzahl sank von 2003 bis 2013 auf den bisher niedrigsten Stand von 32.215 Stellen. Seit 2013 steigt die Stellenzahl. Dabei ist ein erster deutlicher Anstieg von 2017 bis 2021 zu erkennen. Ab 2021 hat sich der Anstieg nochmal erheblich verstärkt. Für 2025 weist der Haushalt 36.137 Stellen aus.

Die Veränderungen der letzten 10 Jahre (2014 bis 2025) sind in Abbildung 8 dargestellt.

Abbildung 8: Entwicklung Stellenzahl und Veränderung gegenüber dem Vorjahr, 2014-2025



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

Im Haushaltsjahr 2024 werden unter Berücksichtigung von Einsparungen und Vollzug von kw-Vermerken insgesamt 1.052 neue Planstellen und Stellen ausgewiesen. 657 dieser neuen Planstellen und Stellen entfallen auf den Einzelplan 07 Ministerium für Bildung und Kindertagesförderung, 137 Planstellen und Stellen werden im Einzelplan 08 Ministerium für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt neu ausgebracht.

(43) Für das Haushaltsjahr 2025 sind unter Berücksichtigung von Einsparungen und Vollzug von kw-Vermerken insgesamt 36.137 Planstellen und Stellen geplant. Das sind 12 Planstellen und Stellen mehr als 2024.

(44) Das Verhältnis der Gesamtstellen der Landesverwaltung zur Bevölkerungszahl erreichte 2013 einen Wert von 20,2 Stellen je 1.000 Einwohner. Seit 2014 steigt dieser Wert kontinuierlich. 2025 werden es 22,5 Stellen je 1.000 Einwohner sein. Einzelheiten sind Tabelle 6 zu entnehmen.

Tabelle 6: Kernstellen der Landesbehörden und Landesbetriebe je 1.000 Einwohner, Bevölkerungszahl mit Stand jeweils zum 30. Juni eines Jahres, ab 2022 auf Grundlage der Bevölkerungsprognose, Erwerbspersonenzahl in Mecklenburg-Vorpommern

Jahr	Stellen gesamt	Bevölkerungs- zahl	Stellen je 1.000 Einwoh- ner	Erwerbs- personen	Stellen je 1.000 Erwerbs- personen
2003	48.541	1.737.829	27,9	902.807	53,8
2005	44.219	1.712.857	25,8	887.566	49,8
2010	34.304	1.646.330	20,8	865.382	39,6
2013	32.215	1.596.899	20,2	844.048	38,2
2015	32.870	1.605.750	20,5	827.794	39,7
2020	33.881	1.609.456	21,1	822.608	41,2
2021	33.892	1.610.923	21,0	819.632	41,4
2022	34.913	1.627.456	21,5	812.846	42,9
2023	35.073	1.615.100	21,7		
2024	36.125	1.610.700	22,4		
2025	36.137	1.605.900	22,5		

Quelle: Stellenpläne der jeweiligen Haushaltsjahre, Bevölkerungszahlen der Länder - ZDL, ab 2023 15. Bevölkerungsvor- ausberechnung Variante 1, Erwerbspersonen bis 2023 ZDL: Arbeitsmarkt. Stellen je 1.000 Einwohner und Stellen je 1.000 Erwerbspersonen; eigene Berechnung.

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

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

1.2 Vollzeitäquivalente im Ländervergleich

(47) Neben der Entwicklung der Stellen und Planstellen betrachtet der Landesrechnungshof auch die Entwicklung der Vollzeitäquivalente (VZÄ). Die Betrachtung der Kennzahl VZÄ lässt den Beschäftigungsumfang der Stelleninhaber außer Betracht. Sie ermöglicht einen Vergleich unabhängig von der Teilzeitquote.

(48) Mecklenburg-Vorpommern hat im Ländervergleich 2019 bis 2022 den höchsten prozentualen Personalaufwuchs in Vollzeitäquivalenten zu verzeichnen. In diesem Zeitraum stieg der Personalbestand in VZÄ in Mecklenburg-Vorpommern um 7,72 %, nur Hamburg hatte einen größeren prozentualen Anstieg zu verzeichnen.

Im Durchschnitt der vier anderen Flächenländer Ost stieg der Personalbestand in VZÄ um 2,6 % und im Durchschnitt aller Bundesländer (ohne Mecklenburg-Vorpommern) um 3,4 %. Die Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern liegt damit deutlich über dem Durchschnitt.

1.3 Stellenstruktur

(49) Mecklenburg-Vorpommern hat verglichen mit den anderen Bundesländern den niedrigsten Anteil von Arbeitnehmern an der Gesamtbeschäftigtenzahl bzw. den höchsten Anteil von Beamten an der Gesamtbeschäftigtenzahl. Die aktiven Beschäftigten in VZÄ verteilten sich 2022 im Land zu 51 % auf Beamte und zu 49 % auf Arbeitnehmer.

Dies steht im Widerspruch zur Stellenstruktur im Landeshaushalt. Dort überwiegen mit 75 % deutlich die Planstellen. Das deutet daraufhin, dass ein großer Teil der Planstellen mit Tarifbeschäftigten besetzt ist.

1.4 Schlussfolgerungen

(50) Der Stellenaufwuchs muss begrenzt werden. Der Landesrechnungshof hatte bereits in seinen Landesfinanzberichten 2019⁹ und 2020¹⁰ für erforderlich gehalten, dass die Landesverwaltung ein neues Personalkonzept für die Landesverwaltung erarbeitet. Der Landtag hatte eine entsprechende EntschlieÙung verabschiedet¹¹. Ein solches Konzept liegt jedoch noch nicht vor.

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

(52) Am 17. Januar 2023 hat das Kabinett ein Zentrales Nachbesetzungsverfahren beschlossen. Als ein Modul sieht das Konzept vor, dass die Ressorts Modernisierungs- und Optimierungskonzepte (MOK) erarbeiten.

(53) Der Landesrechnungshof begrüÙt die konzeptionellen Ansätze der Landesregierung. Insbesondere die Verknüpfung von demografischer Herausforderung, Organisationsentwicklung und Digitalisierung ist ein erster, wichtiger Schritt.

Allerdings vermisst er ein Konzept, das die Vielzahl an Einzelmaßnahmen ganzheitlich betrachtet und in den Kontext der Ziele stellt, die die Landesregierung erreichen möchte.

Der Landesrechnungshof wird beobachten, ob und inwieweit die MOK einen Beitrag dazu leisten, den Trend zum Stellenaufwuchs zu stoppen.

⁹ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, S. 43, Tzn. 84 ff.

¹⁰ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, S. 47, Tzn. 102 ff.

¹¹ Drs. 7/5579 vom 10. Dezember 2020.

2 Personalausgaben

2.1 Entwicklung im Landeshaushalt

(54) Der Landesrechnungshof untersuchte, wie sich die Gesamtausgaben und die Personalausgaben – Ausgaben der Hauptgruppe (HG 4) – im Zeitablauf entwickelten. Einbezogen wurden die Ausgaben im Soll und Ist der jeweiligen Haushaltsrechnung sowie das Soll im Haushaltsplan 2024/2025.

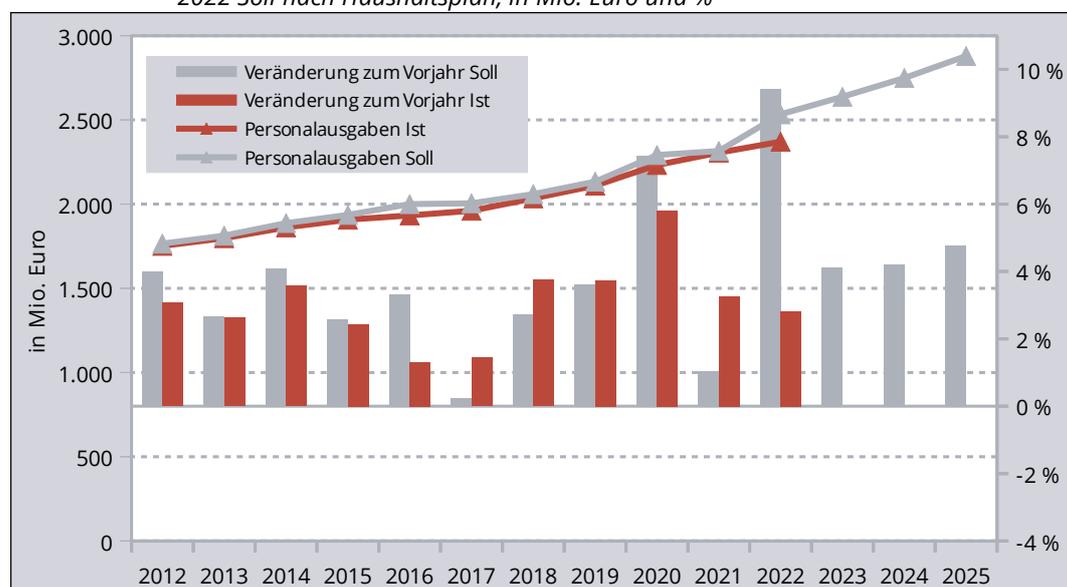
(55) Die Personalausgaben sind zunächst von 2003 bis 2008 auf einen Wert von 1,5 Mrd. Euro pro Jahr gesunken. Dies war u. a. darauf zurückzuführen, dass in der Landesverwaltung ein Personalkonzept umgesetzt wurde, in dessen Folge die Stellenzahl deutlich gesenkt wurde (vgl. Tz. 42).

Von 2008 bis 2022 stiegen die Ist-Personalausgaben um 63 %. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung um 4,5 %.

Im Haushaltsplan 2024/2025 erreichen die Personalausgaben 2025 einen Wert von 2,8 Mrd. Euro. Nach der mittelfristigen Finanzplanung wird 2026 die 3 Mrd. Euro-Schwelle überschritten.

Die Entwicklung der Ist-Personalausgaben von 2012 bis 2022 und der Soll-Personalausgaben von 2012 bis 2025 sind in Abbildung 9 dargestellt.

Abbildung 9: Entwicklung Personalausgaben Hauptgruppe 4 relativ und absolut, 2003-2023, ab 2022 Soll nach Haushaltsplan, in Mio. Euro und %



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Haushaltsrechnung des jeweiligen Haushaltsjahres, ab 2023 Haushaltsplan; eigene Berechnungen.

2.2 Personalausgaben im Ländervergleich

(56) Mecklenburg Vorpommern weist im Ländervergleich 2021 mit 62.538 Euro je VZÄ die zweithöchsten Personalausgaben je VZÄ auf. Dieser Wert liegt 3,4 % über

dem Durchschnitt der Flächenländer Ost und 9,0 % über dem Durchschnitt aller Bundesländer, jeweils ohne Mecklenburg-Vorpommern.¹²

(57) Mecklenburg Vorpommern weist im Ländervergleich 2021 mit 1.242 Euro¹³ die zweithöchsten Personalausgaben je Einwohner aus. Dieser Wert liegt 10,5 % über dem Durchschnitt der Flächenländer Ost und 0,6 % über dem Durchschnitt aller Bundesländer, jeweils ohne Mecklenburg-Vorpommern.

(58) Der Einsatz von Personal ist also in Mecklenburg-Vorpommern vergleichsweise teuer.

(59) Allerdings weist Mecklenburg-Vorpommern 2022 im Vergleich der Flächenländer mit 22 % die niedrigste Personalausgabenquote (Personalausgaben im Verhältnis zu den bereinigten Gesamtausgaben) auf. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Mecklenburg-Vorpommern seine Gesamtausgaben von 2019 bis 2022 um rd. 25 % und seine Personalausgaben um „nur“ rd. 12 % erhöhte. Im Vergleich der Flächenländer haben nur drei Bundesländer ihre Gesamtausgaben in diesem Zeitraum stärker gesteigert als Mecklenburg-Vorpommern.

(60) Die Personalausgabenquote in Mecklenburg-Vorpommern lag bis 2019 um die 25 %. Der deutliche Rückgang in 2020 ist auf den starken Anstieg der Gesamtausgaben um 44 % im Vergleich zum Vorjahr zurückzuführen. Seitdem steigt die Personalausgabenquote. Dass sie 2021 und 2022 noch unter der Personalausgabenquote von 2019 liegt, ist darauf zurückzuführen, dass die Gesamtausgaben deutlich höher waren als 2019.

Abbildung 10: Entwicklung der Personalausgabenquoten in Abhängigkeit von der Entwicklung der Gesamt- und der Personalausgaben, 2012-2022, in Mio. Euro und %



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern, Haushaltsrechnung des jeweiligen Haushaltsjahres, ab 2023 Haushaltsplan; eigene Berechnungen.

(61) Die Personalausgaben werden im Allgemeinen durch zwei Faktoren beeinflusst. Zum einen durch die Anzahl der besetzten Stellen bzw. VZÄ (Mengenfaktor) und zum anderen durch das Vergütungsniveau (Preisfaktor). Werden die Personal-

¹² ZDL: Ausgaben der HG 4 ohne Versorgung.

¹³ HG 4 ohne Versorgung.

ausgaben (ohne Versorgungsleistungen) um den Mengenfaktor bereinigt, erhält man die Personalausgaben je VZÄ und es ergibt sich das in Tabelle 7 dargestellte Bild.

Tabelle 7: Personalausgaben ohne Versorgungsleistungen im Ländervergleich, 2019-2022, in Euro je VZÄ

	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Personalausgaben ohne Versorgungsleistungen in Euro je VZÄ													
2019	58.443	59.062	58.854	54.742	62.383	54.490	56.739	55.660	55.196	62.496	55.540	56.280	57.347
2020	59.495	61.286	61.180	56.677	64.445	56.860	58.288	57.966	56.943	63.812	56.353	57.957	59.005
2021	59.854	61.890	60.952	57.543	62.882	57.848	59.147	58.992	58.503	64.315	59.780	59.252	61.410
2022	61.950	63.565	62.285	59.415	63.723	59.675	61.926	60.488	60.687	65.180	57.919	60.737	62.088
Entwicklung (Ø Zuwachs p.a. 2019-2022)													
	2,79 %	2,68 %	2,21 %	2,65 %	0,97 %	2,87 %	2,99 %	2,80 %	3,11 %	1,63 %	1,49 %	2,76 %	2,63 %

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(62) Die Personalausgaben ohne Versorgungsleistungen liegen 2022 in den Flächenländern zwischen 57.919 Euro je VZÄ (Sachsen-Anhalt) und 65.180 Euro je VZÄ (Sachsen). Mecklenburg-Vorpommern hat mit 63.723 Euro je VZÄ den zweithöchsten Wert.

(63) Die Entwicklung der mengenbereinigten Personalausgaben (Steigerungsrate) zeigt zudem, wie der Preisfaktor (tarifliche und besoldungsrechtliche Entwicklung, Stufensteigerungen, Veränderung der Stellenstruktur) wirkt.

Im Zeitraum von 2019 bis 2022 hatte das Saarland mit 3,11 % p. a. die höchste durchschnittliche Steigerungsrate. Mecklenburg-Vorpommern weist mit 0,97 % durchschnittlich p. a. die niedrigste Steigerungsrate auf.

(64) Dies deutet darauf hin, dass die im Ländervergleich auffälligen Personalausgaben je VZÄ Mecklenburg-Vorpommerns nicht auf dem Preisfaktor beruhen, sondern eher auf den Aufwuchs des Personalbestandes bzw. auf den Mengenfaktor zurückzuführen sind.

(65) Für den Landeshaushalt birgt dies finanzielle Risiken. Bereits jetzt müssen die zusätzlichen Stellen finanziert werden. Würde nunmehr noch das Vergütungsniveau ähnlich stark steigen wie in den anderen Ländern (durchschnittlich rd. 2,5 % p. a.), ergäbe sich für den Landeshaushalt eine zusätzliche Belastung durch den Preisfaktor von rd. 130 Mio. Euro pro Jahr.

3 Stellenbesetzung

(66) Der Landesrechnungshof hat erhoben, wie viele der laut Stellenplan zur Verfügung stehenden Planstellen und Stellen in den Geschäftsbereichen der Landesregierung am Stichtag 1. November 2023 besetzt waren. Bei dieser zusammenfassenden Betrachtung bleiben eventuelle Unterbesetzungen in bestimmten Laufbahn- oder Berufsgruppen unberücksichtigt.

Der Landesrechnungshof hat die Stellenbesetzungsgrade für die einzelnen Geschäftsbereiche ohne die Sonderbereiche Landespolizei, Justizvollzug und Lehrkräfte analysiert. Für die Sonderbereiche hat er eine eigene Auswertung vorgenommen.

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

3.1 Besetzungsgrad ohne Sonderbereiche

(68) Im Durchschnitt lag der Besetzungsgrad 2023 bei 95,8 %, also über 95 %. Unter diesem Durchschnitt liegt wie im Vorjahr das Wissenschaftsministerium (ohne Hochschulen) mit einem Besetzungsgrad von knapp 89 % und erstmals das Innenministerium mit seinem Geschäftsbereich (ohne Landespolizei) mit 92 %. Dies sollte beobachtet werden.

3.2 Besetzungsgrade in den Sonderbereichen

(69) Der Besetzungsgrad in der Landespolizei hat sich kontinuierlich gesteigert. Er übersteigt 2023 mit 96,5 % leicht den Durchschnittswert der Landesverwaltung.

(70) Im Bereich Justizvollzug liegt der Grad der Besetzung im Regelbereich 2023 mit 95,4 % beim Durchschnittswert der Landesverwaltung.

(71) Die Stellenbesetzung bei den Lehrkräften liegt 2023 im Regelbereich bei nahezu 99 %.

Allerdings sind nur 70 % der Stellen für Nachwuchskräfte besetzt. Dabei sind die Stellen für Referendare für Grundschulen und Gymnasien zu 97,4 % bzw. 97,9 % besetzt. Dagegen sind die Stellen für Referendare an Regionalen Schulen mit 53,5 % gerade einmal zur Hälfte besetzt. Noch darunter liegt der Anteil der besetzten Referendarstellen bei den Förderschulen und den Beruflichen Schulen mit 43,8 % bzw. 37,7 %. Soweit die Stellen für Nachwuchskräfte bedarfsgerecht veranschlagt worden sind, sollte das Bildungsministerium der Nachwuchsgewinnung für die Beruflichen Schulen, die Förderschulen und die Regionalen Schulen höhere Priorität einräumen.

3.3 Regionale Verteilung

(72) Der Landesrechnungshof ist der Frage nachgegangen, ob regionale Unterschiede in der Stellenbesetzung bestehen. Er hat die Staatskanzlei und die Ministerien gebeten, die Planstellen und Stellen für ihren Geschäftsbereich jeweils räumlich den Dienststellen an den verschiedenen Standorten zuzuordnen. Auch hier hat er die Sonderbereiche separat betrachtet.

(73) Den Ministerien war die Zuordnung zu einem konkreten Standort teilweise nicht möglich. Dies betrifft einige wenige Dienststellen bzw. Standorte des Landesamtes für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei und der Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt.

(74) Das Finanzministerium konnte die Planstellen und Stellen des Landesamtes für Finanzen (LAF) und der Finanzämter nicht örtlich zuordnen.

Das Finanzministerium teilte dazu mit, dass das LAF nicht mehr starr an den Behördenstandorten festhalte, um geeignetes und qualifiziertes Fachkräftepersonal zu halten bzw. zu rekrutieren. Daher würden die bisherigen spezifischen Aufgaben des Standortes Neustrelitz nicht mehr ausschließlich dort bearbeitet. Ortsunabhängiges Arbeiten ermögliche eine gewisse Flexibilität.

Die Stellenbewirtschaftung der Finanzämter erfolge in der sogenannten „Topfwirtschaft“. Planstellen bzw. Stellen der Sachbearbeiter- und Mitarbeiterbene seien aus diesem Grund nicht explizit den Standorten zugeordnet.

(75) Bei der in den Finanzämtern praktizierten haushaltsrechtlichen „Topfwirtschaft“ wird darauf verzichtet, die Planstellen bestimmten Dienstposten fest zuzuordnen. Vielmehr belässt der Dienstherr die vom Haushaltsgesetzgeber im Stellenplan für die Finanzämter des Landes zur Verfügung gestellten Planstellen in diesem „Topf“ und greift nur von Fall zu Fall auf sie zu, soweit er Beförderungen vornehmen will.¹⁴

(76) Die Verteilung von Stellen auf Dienststellen folgt organisatorischen Erfordernissen. Die Bewirtschaftung im Wege der „Topfwirtschaft“ ist ein Mittel zur Bewirtschaftung des Stellenplans. Sie schließt aber eine Zuordnung der besetzten Planstellen und Stellen zu Dienststellen bzw. Standorten nicht aus. Dies ist allein schon notwendig, um Dienstorte festzulegen oder Raum- und Flächenbedarfe zu ermitteln. Ohne die Meldungen für das LAF und die Finanzämter konnten 2.661 Planstellen und Stellen¹⁵ an 14 Standorten nicht in die Gesamtbetrachtung einfließen.

3.3.1 Landesverwaltung ohne Sonderbereiche

(77) Nach den gemeldeten Daten waren an zwölf von 54 Standorten weniger als 95 % der zugewiesenen Stellen besetzt. Das entspricht 22 % der Standorte. Somit lag der Stellenbesetzungsgrad an jedem fünften Standort unter 95 %.

An sechs dieser Standorte ist jeweils nur eine Dienststelle angesiedelt. Diesen Dienststellen waren jeweils zwischen 21 und 31 Planstellen und Stellen zugewiesen, davon waren jeweils zwei oder drei Planstellen oder Stellen frei. Mit 85,7 %¹⁶ liegt der Grad der Besetzung in Orten mit nur einer Dienststelle in Nostorf/Horst (LAIv) zehn Prozentpunkte unter der als hinnehmbar angesehenen Grenze.

(78) Am Standort Berlin lag der Stellenbesetzungsgrad bei nur 84 %. Bei der Vertretung des Landes beim Bund waren am Stichtag 91 % der Planstellen und Stellen besetzt. Der Besetzungsgrad bei der Landesanstalt für Personendosimetrie und Strahlenschutz Ausbildung (LPS) lag mit 79 % noch darunter. Von den 29 Stellen der LPS waren drei Stellen ab Entgeltgruppe E 13 TV-L unbesetzt. Diese Stellen erfordern ei-

¹⁴ Vgl. BVerwG, Urteil vom 25. September 2014 – 2 C 21/13.

¹⁵ Dem LAF sind 259 und den Finanzämtern 2.402 Planstellen und Stellen zugewiesen.

¹⁶ Zugewiesen sind 21 Planstellen und Stellen, davon waren drei frei.

nen wissenschaftlichen Hochschulabschluss. Die drei weiteren freien Stellen sind für Tätigkeiten der Entgeltgruppen E 8 und E 9a TV-L eingerichtet. Solche Stellen erfordern in der Regel gut qualifizierte Facharbeiterinnen oder Facharbeiter. Ob dies Folge des stetig zurückgehenden Erwerbspersonenpotenzials ist oder andere Faktoren, wie z. B. die Konkurrenz mit anderen Arbeitgebern, die Ursache bilden, sollte analysiert werden.

3.3.2 Regionale Unterschiede in der Stellenbesetzung in den Sonderbereichen

(79) Für den Bereich der Lehrkräfte wurden die Planstellen und Stellen entsprechend der Zuweisung an die Staatlichen Schulämter zugeordnet. Im Durchschnitt erreicht jedes der vier Staatlichen Schulämter einen Anteil besetzter Stellen von über 95 %. Das Staatliche Schulamt Rostock hatte am Stichtag 28 Stellen mehr besetzt als ihm vom Bildungsministerium zugewiesen waren. Das entspricht einem Besetzungsgrad vom 101,3 %. Im Gegensatz dazu erreichte das Staatliche Schulamt Neubrandenburg bei 91 freien Stellen einen Besetzungsgrad von 95,1 %.

(80) Die Planstellen und Stellen der Landespolizei wurden den Standorten¹⁷ zugeordnet. Nur zwei Standorte lagen am 1. November 2023 unter einem Besetzungsgrad von 95 %. Mit 94,6 % erreicht die Landespolizei am Standort Rampe nahezu die als hinnehmbar anzusehende 95 %-Grenze. Am Standort Waldeck waren am 1. November 2024 jedoch nur 90,6 % der Planstellen und Stellen besetzt. Im Bereich Justizvollzug wurde an allen Standorten ein Besetzungsgrad von mindestens 97 % erreicht – mit Ausnahme des Standortes Bützow. Dort waren am Stichtag nur 92 % der Planstellen und Stellen besetzt.

(81) Systematische regionale Probleme mit der Stellenbesetzung lassen sich ohne weitergehende Analysen nicht ableiten. Die erkennbaren problematischen Fälle erklären sich aus der geringen Beschäftigtenzahl der betroffenen Behörden bzw. spezifischen Gründen wie bspw. schlechter Anbindung an den ÖPNV. Die betroffenen Ministerien sollten die Entwicklung beobachten.

3.4 Fazit zur Stellenbesetzung

(82) Mit Ausnahme des Wissenschafts- und des Innenministeriums (ohne Polizei) liegt der durchschnittliche Stellenbesetzungsgrad in einem tolerierbaren Bereich und erklärt sich aus der natürlichen Fluktuation. Die Auswertung des Landesrechnungshofes auf dem dargestellten Abstraktionsniveau legt nahe, dass entgegen dem öffentlichen Eindruck nach wie vor noch keine Probleme bei der Personalgewinnung bestehen, die sich in einer auffälligen Unterbesetzung zeigen würden.

¹⁷ Wegen der Größe der Personalkörper wurden die Planstellen und Stellen der Polizeipräsidien dem jeweiligen Dienstsitz und die Planstellen und Stellen der Polizei- und Kriminalpolizeiinspektionen den Standorten der Inspektionen zugeordnet.

(83) Im Nachwuchsbereich der Lehrkräfte deutet die Unterbesetzung im Bereich Regionale Schulen, Berufs- und Förderschulen auf zukünftige Probleme bei der Stellenbesetzung im Regelbereich hin.

(84) Soweit eine regionale Betrachtung möglich war, sind zum derzeitigen Zeitpunkt keine ausschließlich regionalen Risiken bei der Stellenbesetzung festzustellen.

4 Doppelbesetzungen

4.1 Möglichkeiten zur Doppelbesetzung

(85) Im Vergleich mit den Haushaltsjahren 2010/2011 sind die Möglichkeiten für Doppelbesetzungen deutlich von 9 in den Haushaltsjahren 2010/2011 auf 22 im Haushaltsgesetz 2024/2025 gestiegen.

Tabelle 8: Doppelbesetzungsmöglichkeiten gem. § 8 Haushaltsgesetz in den Haushaltsjahren 2024/2025

Möglichkeit Doppelbesetzung	
§ 8 Abs. 6 Nr. 1	Beschäftigungsverbot/Elternzeit
§ 8 Abs. 6 Nr. 2	Wehrdienst/Bundesfreiwilligendienst
§ 8 Abs. 6 Nr. 3	Erkrankungen AN oder Rente
§ 8 Abs. 6 Nr. 4	Entsendung an Organe der EU/Bund oder Landesvertretung
§ 8 Abs. 6 Nr. 5	Abordnung Lehrkräfte an Hochschulen
§ 8 Abs. 6 Nr. 6	Freizeit/Minderarbeitsphase Arbeitszeitkonto (z. B. Sabbatical)
§ 8 Abs. 6 Nr. 7a	Projekte Verwaltungsmodernisierung/Digitalisierung/GPO
§ 8 Abs. 7 Nr. 7b	Finanzministerium „Zukunft der Verwaltung“
§ 8 Abs. 7 Nr. 7c	Finanzministerium „MV Beratung“
§ 8 Abs. 7 Nr. 7d	Finanzministerium zur Erarbeitung eines Steuerungskonzeptes und die Einrichtung und den Betrieb eines gemeinsamen Datenpools von Land und Kommunen
§ 8 Abs. 7 Nr. 7e	Umsetzung des Rotationsprogramms der Staatskanzlei
§ 8 Abs. 6 Nr. 8	Anwärter/Auszubildende bis zum endgültigen Bestehen der Prüfung
§ 8 Abs. 6 Nr. 9	Wissenstransfer außerhalb von Schulen und Hochschulen
§ 8 Abs. 6 Nr. 9a	Wissenstransfer im Schulbereich für Schulleitungen und Stellvertretungen
§ 8 Abs. 6 Nr. 10	dienstunfähige Beamte und Richter
§ 8 Abs. 6 Nr. 12	freigestellte Interessenvertretungen
§ 8 Abs. 6 Nr. 13	Fonds „Handlungsfähige Verwaltung“
§ 8 Abs. 6 Nr. 14	Umsetzung Inklusion an öffentlichen Schulen – unterstützende pädagogische Fachkräfte
§ 8 Abs. 6 Nr. 15	Alltagshilfen an Schulen aus Mitteln des 50-Millionen-Paketes Bildung 2023
§ 8 Abs. 6 Nr. 16	Errichtung des Landesamtes Zentrum für Digitalisierung
§ 8 Abs. 6 Nr. 17	zur Stärkung der basalen Kompetenzen an Grundschulen aus Mitteln des 50-Millionen Paketes Bildung 2023

Quelle: Haushaltsgesetz 2024/2025; eigene Darstellung.

(86) Der Landesrechnungshof hat die umfangreichen Doppelbesetzungsmöglichkeiten bereits mehrfach in seinen Landesfinanzberichten kritisiert.

(87) Jede Planstelle und jede Stelle für einen Arbeitnehmer darf nur mit einer Person besetzt werden. Ausnahmen bestimmt das Haushaltsgesetz.

Der Stellenplan soll Transparenz über den gesamten Umfang und die jährliche Entwicklung des öffentlichen Dienstes der jeweiligen Gebietskörperschaft schaffen.

Umfangreiche Doppelbesetzungsmöglichkeiten beeinträchtigen diese Transparenz. Der wahre Stellenbedarf wird verschleiert.

(88) Bevor neue Stellen ausgebracht werden, ist eine Reihe an Voraussetzungen zu erfüllen. So ist zunächst zu begründen, warum der Stellenbedarf besteht. Durch eine Personalbedarfsermittlung ist der quantitative Umfang des Stellenbedarfs zu ermitteln. Es ist zu prüfen, ob Stellenmehrbedarfe durch Optimierungsmaßnahmen oder die Depriorisierung anderer Aufgaben vermieden werden können.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind diese Anforderungen auch an Doppelbesetzungen zu stellen, wenn sie Besetzungen ermöglichen, die

- über einen kurzfristigen Bedarf von deutlich unter einem Jahr hinausgehen oder
- nicht dazu genutzt werden, die vorübergehende Abwesenheit einer Stelleninhaberin bzw. eines Stelleninhabers auszugleichen (z. B. Beschäftigungsverbot während einer Schwangerschaft, Langzeiterkrankung, Freiwilligendienst) bzw. um vor Ausscheiden einer Stelleninhaberin bzw. eines Stelleninhabers den Wissenstransfer sicherzustellen.

(89) Das Haushaltsgesetz eröffnet Möglichkeiten zur Doppelbesetzung von Stellen. Es begrenzt die Anzahl der doppelt besetzbaren Stellen, jedoch nicht die Wertigkeit der doppelt besetzbaren Stellen. Mit Blick auf die Wertigkeit der Stellen schafft das Haushaltsgesetz insoweit eine pauschale Ermächtigung.

Der Landesrechnungshof hält dies in den Fällen für unzulässig, in denen festgelegte Aufgaben wahrgenommen werden sollen. Aufgrund der Bindung dieser Doppelbesetzungsmöglichkeiten an bewertbare Aufgaben, hält der Landesrechnungshof eine Personalbedarfsermittlung und eine Dienstposten- bzw. Tätigkeitsbewertung für erforderlich. Zudem hält er es für erforderlich, die Personalausgaben auf das notwendige Maß zu beschränken – und zwar durch eine Begrenzung auf die bestehende Wertigkeit der Stelle.

(90) Es werden Doppelbesetzungsmöglichkeiten geschaffen, um Aufgaben dauerhaft oder für einen unbestimmten längeren Zeitraum wahrzunehmen:

Tabelle 9: Anzahl Stellen für Doppelbesetzung für längerfristige bzw. dauerhafte Aufgaben

Aufgabe	Anzahl Stellen, die doppelt besetzt werden dürfen	Geregelt in § 8 Abs. 6
„MV-Beratung“	19	Nr. 7c
Unterstützung pädagogischer Fachkräfte an öffentlichen Schulen	125	Nr. 14
Landesamt Zentrum für Digitalisierung	15	Nr. 16
Projekte zur Verwaltungsmodernisierung, Digitalisierung oder Geschäftsprozessoptimierung	23 (ohne „MV-Beratung“ und Rotationsprogramm)	Nr. 7 a, b, d
Alltagshilfen an Schulen	75	Nr. 14
Stärkung basaler Kompetenzen an Grundschulen	25	Nr. 17
Summe	282	

Quelle: eigene Auswertung Haushaltsgesetz.

(91) Die MV-Beratung ist als eigenständige Stabsstelle im Finanzministerium eingerichtet. Sie berät ressortübergreifend Fachministerien sowie nachgeordnete Behörden und Landesgesellschaften der Landesverwaltung in den Themenbereichen Projektmanagement, Prozessanalyse und Prozessoptimierung sowie Organisationsberatung.

Es handelt sich um eine dauerhaft eingerichtete Organisationseinheit. Zumindest ist ein zeitliches Ende nicht festgelegt. Für die Aufgabenwahrnehmung sind Stellen, ggf. mit dem Vermerk „künftig wegfallend“, zur Verfügung zu stellen.

(92) Vorgesehen sind Doppelbesetzungen für Beschäftigte des neu gegründeten Landesamtes „Zentrum für Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern (ZDMV)“ auf Stellen des Innenministeriums. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Stellen für das ZDMV sukzessive mit Aufgabenübertragung von den Ressorts auf das ZDMV übertragen werden sollen. Dies betrifft auch Stellenanteile für die Leitung und die allgemeine Verwaltung der Behörde. Dies folgt daraus, dass nach der Begründung zum ZDMV-Gesetz keine neuen Stellen ausgebracht werden sollen.

Der Landesrechnungshof erkennt an, dass durch diese Regelungen ein weiterer Stellenaufwuchs verhindert werden soll. Er hält die Regelung jedoch für zu pauschal. Die Doppelbesetzungsmöglichkeiten sollten in ihrer Wertigkeit definiert werden. Der anvisierte Zeitraum erscheint zu lang. Die Doppelbesetzungsmöglichkeiten sollten überdies unter die auflösende Bedingung gestellt werden, dass sich die Anzahl um den Anteil an Stellen vermindert, der mit dem Aufgabenübergang übertragen wird – einschließlich Leitung und allgemeine Verwaltung. Nur so können Haushaltsklarheit und -wahrheit sichergestellt werden.

(93) Das Finanzministerium verweist darauf, dass für 125 Stellen zur Umsetzung des inklusiven Systems an Schulen zukünftig Stellen ausgebracht werden sollen. Da das Bildungsministerium noch kein Konzept „Schule 2023“ vorgelegt habe, sollen die Ermächtigungen für Stellenbesetzungen zunächst als Doppelbesetzungsmöglichkeiten ausgebracht werden.

(94) Wenn aufgrund eines fehlenden Konzepts noch nicht klar ist, wie hoch der Bedarf der Anzahl und Wertigkeit nach ist, dürfen Ermächtigungen für Stellenbesetzungen nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht ausgebracht werden, auch nicht als Doppelbesetzungsmöglichkeit. Es fehlt der Nachweis, dass die Stellen überhaupt notwendig sind. Das Bildungsministerium hat das Konzept zu erstellen und auf dessen Basis den Stellenbedarf nach Anzahl und Wertigkeit zu ermitteln.

(95) Handelt es sich um Aufgaben, die über die Geltungsdauer des Haushaltsgesetzes hinaus wahrgenommen werden sollen, sollten statt Doppelbesetzungsmöglichkeiten besser Planstellen und andere als Planstellen mit dem Vermerk „künftig wegfallend“ ausgebracht werden.

Bei länger laufenden Projekten kann dadurch über den zeitlichen Geltungsbereich des Haushaltsgesetzes hinaus Planungssicherheit geschaffen werden. Zugleich wird dadurch den Haushaltsgrundsätzen der Wahrheit und Klarheit Rechnung getragen.

4.2 Inanspruchnahme

(96) 2023 wurden insbesondere die Doppelbesetzungsmöglichkeiten für Projekte der Verwaltungsmodernisierung, Handlungsfähigkeit der Verwaltung, Schulpaket und für das Projekt „Einer für Alle“ umfangreich in Anspruch genommen. Die Möglichkeit der Doppelbesetzung zum Wissenstransfer nach § 8 Abs. 6 Nr. 9 Haushaltsgesetz wurde dagegen, wie auch in den Vorjahren, nur in sehr geringem Umfang genutzt.

Tabelle 10: *Inanspruchnahme von Doppelbesetzungsmöglichkeiten 2023 nach Fallgruppen*

Doppelbesetzung nach § 8 Abs. 1 Haushaltsgesetz	Durchschnitt 2023	Dezember 2023
Nr. 7 a Verwaltungsmodernisierung	93	91
Nr. 7 b Zukunft der Verwaltung	5	5
Nr. 7 c M-V Beratung	10	13
Nr. 7 d FHöVPR - E-Akte	0	1
Nr. 7 e Datenpool von Land und Kommunen	2	4
Nr. 9 Wissenstransfer	1	1
Nr. 11 Projekt Einer für Alle	36	33
Nr. 13 „Handlungsfähige Landesverwaltung“ zur vorfristigen Stellenwiederbesetzung	115	109
Nr. 14 Schulpaket/vorfristige Wiederbesetzung im Bereich schulischer Bildung	124	124
Nr. 16 Aufbaustab Zentralisierung der IT und Digitalisierung	3	7
Summe:	389	388

Quelle: Finanzministerium; eigene Darstellung.

Nicht in Anspruch genommen wurden vier Doppelbesetzungsmöglichkeiten, darunter die Stellen für die Neuorganisation des Verfassungsschutzes nach § 8 Abs. 6 Nr. 15 Haushaltsgesetz.

(97) 2023 wurden im Durchschnitt 389 Stellen neben dem Stellenplan geführt.

(98) Die Doppelbesetzungsmöglichkeit für Wissenstransfer erachtet der Landesrechnungshof trotz der geringen Nutzung für sinnvoll. Bereits im Jahresbericht 2023 hatte der Landesrechnungshof dem Finanzministerium empfohlen zu evaluieren, warum diese Möglichkeit nur in so geringem Umfang genutzt wird.

(99) Das Finanzministerium sollte überprüfen, für welche der Doppelbesetzungsmöglichkeiten tatsächlich Bedarf besteht. Dabei sollte es prüfen, ob die Doppelbesetzungsmöglichkeiten für „Zukunft der Verwaltung“, „Einer für Alle“, „Verwaltungsmodernisierung/Digitalisierung“ und „Handlungsfähige Verwaltung“ zusammengefasst werden können. Der Landesrechnungshof hat die Notwendigkeit hierfür bereits mehrfach¹⁸ dargestellt.

¹⁸ Dazu: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2022, Tz. 120 sowie Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, Tzn. 91 bis 95.

5 Fachkräftezulage

(100) Seit 1. März 2020 kann im Bereich der Landesverwaltung eine Zulage von monatlich bis zu 1.000 Euro zur Gewinnung oder Bindung von Fachkräften gezahlt werden. Als Fachkräfte in diesem Sinne werden

- Ärzte, Zahnärzte, Apotheker und Tierärzte (nach Teil II Abschnitt 2 Unterabschnitte 1 bis 3 der Entgeltordnung zum TV-L),
- Beschäftigte in der Informations- und Kommunikationstechnik (nach Teil II Abschnitt 11 der Entgeltordnung zum TV-L) und
- Ingenieure (nach Teil II Abschnitt 22 Unterabschnitt 1 der Entgeltordnung zum TV-L)

angesehen.

Die Ressorts melden regelmäßig die Inanspruchnahme der Fachkräftezulage für das vorangegangene Haushaltsjahr jeweils zum 31. Januar des Folgejahres an das Finanzministerium.

Tabelle 11: Inanspruchnahme Fachkräftezulage, 2020-2023

Jahr	Ressort	Zahlfälle	Gesamtbetrag der Zulagen in Euro
2020	-	-	-
2021	LM	1	3.000
2022	LM	2	9.000
	SM	1	7.000
2023	LM	1	6.000
	SM	1	2.000
	FM	1	1.000
	WKM	1	750

Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnung.

(101) Die Ressorts haben die Möglichkeit der Zahlung einer Fachkräftezulage nur in sehr geringem Umfang in Anspruch genommen. Die Gründe dafür sind nicht bekannt. Dennoch hat das Finanzministerium diese Möglichkeit bis zum 31. Dezember 2026 verlängert.

(102) Das Finanzministerium sollte evaluieren, ob dieses Instrument tatsächlich geeignet ist, Fachkräfte zu binden und aus welchen Gründen die Ressorts diese Möglichkeit nur in einem so geringen Umfang genutzt haben.

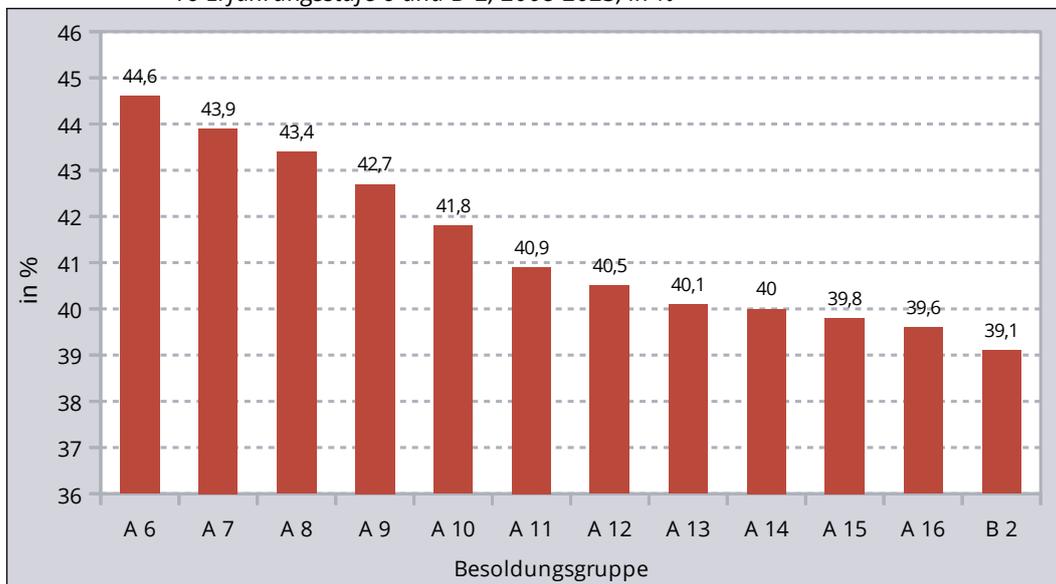
6 Besoldungsstruktur in Mecklenburg-Vorpommern

6.1 Abstandsgebot

(103) Eine amtsangemessene Besoldung erfordert eine Abstufung der Besoldungshöhe. Diese muss der Wertigkeit des jeweiligen Amtes gerecht werden. Dem Gesetzgeber ist es verwehrt, den Abstand zwischen zwei Ämtern dauerhaft einzuebennen (Abstandsgebot).

(104) Die besoldungsgruppenbezogene unterschiedliche Anpassung der Besoldung führte dazu, dass die Besoldungsentwicklung in den höheren Besoldungsgruppen deutlich hinter der in den unteren Besoldungsgruppen zurückblieb. Dies zeigt beispielhaft die nominale Entwicklung von 2008 bis 2023¹⁹ in der Erfahrungsstufe 6 in Abbildung 11.

Abbildung 11: Nominale Entwicklung der Brutto-Tabellentgelte je Besoldungsgruppe A 6 bis A 16 Erfahrungsstufe 6 und B 2, 2008-2023, in %



Quelle: Besoldungstabellen; eigene Berechnung.

(105) Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, dass die Höhe prozentualer Besoldungsanpassungen in einigen Besoldungsrunden nach Besoldungsgruppen gestaffelt war. Außerdem bewirkten Sockel- und Mindestbeträge in unteren Besoldungsgruppen einen höheren prozentualen Anstieg.

(106) Dies führt zu strukturellen Verwerfungen und einer relativen Entwertung der höheren Besoldungsgruppen.

Jedem Amt ist eine Wertigkeit immanent, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln muss. Diese Wertigkeit wird durch die Verantwortung des Amtes und die Inanspruchnahme des Amtsinhabers bestimmt. Verfassungsrechtlich bedenklich ist daher auch eine alimentationsbezogene Schlechterstellung höherer Besoldungsgruppen durch zeitversetzte und/oder gestufte Inkraftsetzung der Besoldungserhöhung dieser Besoldungsgruppen als Ausdruck einer sozialen Staffelung.²⁰

(107) Um die Verfassungsmäßigkeit der Besoldung ab 1. Januar 2023 zu gewährleisten, wird die Besoldung in den jeweils ersten drei Erfahrungsstufen einer Besoldungsgruppe erhöht. Dies könnte zu weiteren strukturellen Verwerfungen führen.

Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum hat, um das Abstandsgebot zu gewährleisten. Es führt als Beispiel die Anhebung des Eingangsgehalts einer Besoldungsstufe verbunden mit ei-

¹⁹ Ohne die derzeit geplanten Maßnahmen zur Gewährleistung einer verfassungsmäßigen Alimentation ab 1. Januar 2023.

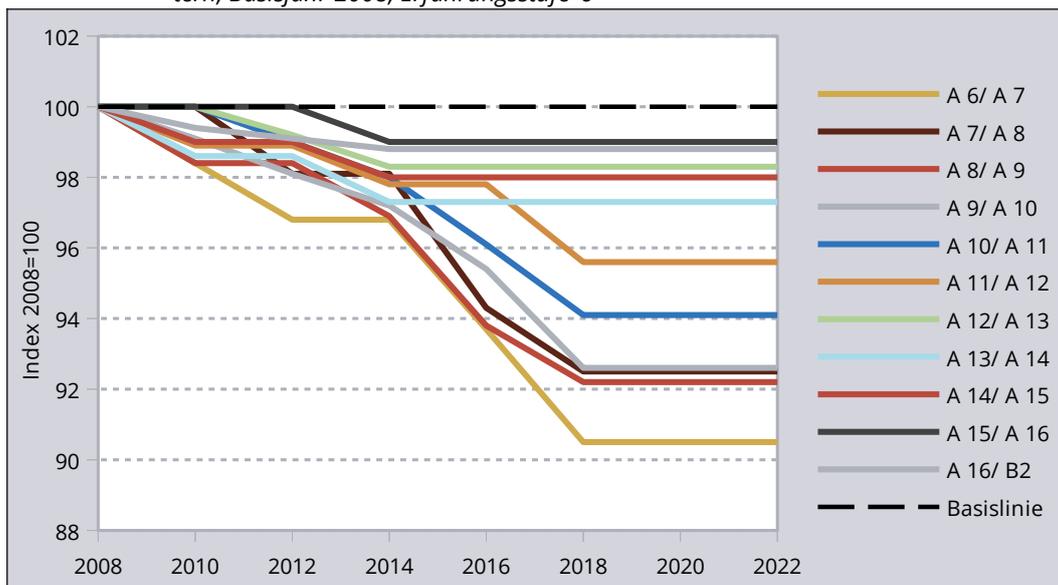
²⁰ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 17. November 2015, 2 BvL 19/09, Rz. 91.

ner geringeren prozentualen Steigerung in den Erfahrungsstufen an.²¹ Die geplante Maßnahme führt daher nicht zu einer verfassungswidrigen Besoldung. Jedoch erhöht sich die Entwicklung der nominalen Besoldung in diesen Erfahrungsstufen einer Besoldungsgruppe. In den anderen bleibt es bei der niedrigeren Entwicklung.

(108) Eine Verletzung des Abstandsgebots kann auch auf einer Verkettung zeitlich nacheinander folgender Maßnahmen beruhen, die eine schleichende Abschmelzung der Abstände bewirken.²²

(109) In allen Besoldungsgruppen sinkt der Abstand zwischen zwei aufeinander folgenden Ämtern.

Abbildung 12: Entwicklung der Besoldungsabstände zwischen zwei aufeinander folgenden Ämtern, Basisjahr 2008, Erfahrungsstufe 6



Quelle: Besoldungstabellen; eigene Berechnungen.²³

(110) Der Abstand zwischen den Besoldungsgruppen berücksichtigt die höheren Anforderungen und die größere Verantwortung in den der höheren Besoldungsgruppe zugeordneten Ämtern. Dies ist eine unmittelbare Ausprägung des Leistungsprinzips. Eine systematische Verringerung des Abstands zwischen diesen Besoldungsgruppen verletzt das Leistungsprinzip.

(111) Das Finanzministerium führt hierzu aus, das Bundesverfassungsgericht gehe davon aus, dass eine unzureichende Alimentation bereits dann vorliege, wenn die Abstände um mindestens 10 % in den vergangenen fünf Jahren abgeschmolzen worden seien. Die Zahlenreihe des Landesrechnungshofes lasse vermuten, dass ein längerer Zeitraum als 10 Jahre betrachtet worden sei.

²¹ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 17. November 2015, 2 BvL 19/09.

²² Bundesverfassungsgericht, Entscheidung vom 23. Mai 2017, 2 BvR 883/14 Rz. 78 und Entscheidung vom 4. Mai 2020, 2 BvL 4/18 Rz. 45.

²³ Der Abstand zwischen einer Besoldungsgruppe und der nächstfolgenden wurde für 2008 auf 100 normiert. Bei unverändertem Abstand ergäbe sich eine zur Achse mit den Jahreszahlen parallele Linie mit dem Wert 100. Werte über 100 ergeben sich bei einem im Bezug zum Basisjahr 2008 größeren Abstand. Werte unter 100 zeigen eine Verringerung des Abstandes im Vergleich zum Basisjahr 2008 an.

(112) Der Hinweis des Finanzministeriums ist zutreffend. Der Landesrechnungshof hat einen längeren Zeitraum betrachtet. Unabhängig von diesem Kriterium geht das Bundesverfassungsgericht aber davon aus, dass es dem Gesetzgeber untersagt ist, den Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen dauerhaft einzuebnen.²⁴ Ein Verstoß gegen das Abstandsgebot könnte demnach auch dann vorliegen, wenn schleichend über einen langen Zeitraum der Abstand zwischen zwei Besoldungsgruppen deutlich verringert wird und dieser Zustand nicht nur vorübergehend ist.

Die Darstellung des Landesrechnungshofes soll die strukturellen Verwerfungen und eine bedenkliche Entwicklung in der Besoldungsstruktur aufzeigen. Wenn auch die Grenze zur nicht verfassungsmäßigen Besoldung noch nicht überschritten wurde, verstößt die dauerhafte Verringerung der Abstände unter Berücksichtigung der in Abbildung 11 dargestellten Entwicklung gegen das Leistungsprinzip.

(113) Es bestehen weitere strukturelle Verwerfungen wie z. B.:

- Das Grundgehalt der Besoldungsgruppe B 1 ist so hoch wie das Endgrundgehalt der Besoldungsgruppe A 16 in der letzten Erfahrungsstufe. Die BesGr. B 1 spielt praktisch keine Rolle mehr.
- Der Abstand zwischen dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe B 2 zum Endgrundgehalt der Besoldungsgruppe A 16 letzte Erfahrungsstufe ist niedriger als zwischen den Besoldungsgruppen A 15 und A 16. Dies entwertet die Heraushebung der BesGr. B 2 gegenüber den Ämtern der A-Besoldung aufgrund der höheren Anforderungen und der besonderen Verantwortung.

Außerdem sind die unteren Besoldungsgruppen bis einschließlich der BesGr. A 3 entfallen.

(114) Ursächlich für die Verwerfungen sind in der Vergangenheit vollzogene Anpassungen im Besoldungsrecht. Diese bezogen sich nur auf bestimmte Besoldungsgruppen, betrafen besoldungsrechtliche Nebenleistungen wie z. B. Zuschläge oder sahen Sockel- und Mindestbeträge vor. Das Besoldungsrecht wurde nicht konsistent fortentwickelt.

(115) Dadurch steigt der Verwaltungsaufwand beim Vollzug des Besoldungsrechts. Einzelfallbezogene Regelungen erschweren darüber hinaus die Digitalisierungsfähigkeit des Besoldungsrechts z. B. im Hinblick auf Dunkelverarbeitung und Automatisierung. Dies gilt insbesondere für Nebenleistungen, bei denen Anspruchsberechtigte umfangreichen Nachweispflichten unterliegen.

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

6.2 Vergleich zu anderen Dienstherren

(117) Allgemein betrachtet platziert sich Mecklenburg-Vorpommern bei der Besoldung im Mittelfeld. Bei einer detaillierteren Betrachtung nach Besoldungsgruppen

²⁴ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 17. November 2015, 2 BvL 19/09, Rz. 89.

und bei Unterscheidung nach Anfangs²⁵- und Endgrundgehalt²⁶ ergibt sich ein differenzierteres Bild:²⁷

Die Position Mecklenburg-Vorpommerns verschlechtert sich über den Werdegang eines Beamten. Das heißt, in Mecklenburg-Vorpommern werden erfahrenere Beamtinnen und Beamte relativ schlechter besoldet, als bei anderen Dienstherren. Bei den betrachteten Besoldungsgruppen (A 6, A 9, A 13, A 16) liegt Mecklenburg-Vorpommern bei den Endgrundgehältern im Schlussfeld.

(118) Im Vergleich zum Durchschnitt der direkten „Konkurrenz“ durch Bund und angrenzende Bundesländer (SH, HH, BB, NS) ergeben sich für die Besoldungsgruppen A 9, A 13, A 16 keine Auffälligkeiten. In der Besoldungsgruppe A 6 liegt die Besoldung in Mecklenburg-Vorpommern sowohl beim Anfangs- als auch beim Endgrundgehalt unter dem Durchschnitt der direkten Konkurrenz.

²⁵ Anfangsgrundgehalt: Tabellenentgelt der ersten belegten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe.

²⁶ Endgrundgehalt: Tabellenentgelt der letzten belegten Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe.

²⁷ Vgl. www.oeffentlicher-dienst.info/beamte/vergleich/mv/, Stichtag 1. Januar 2024, eigene Berechnungen.

Tabelle 12: Vergleich der prozentualen Abweichung des Anfangs- und Endgrundgehalts BesGr. A6, A9, A13, A16

	Anfangsgrundgehalt	Endgrundgehalt
A 6	in %	
Durchschnitt alle	-2,4	-3,2
Durchschnitt Flächenländer Ost ²⁸	-1,0	-2,8
Durchschnitt Konkurrenz ²⁹	-1,1	-1,6
zum Besten	-7,8	-7,6
zum Schlechtesten	2,6	0,8
Rang	10	15
A 9		
Durchschnitt alle	-0,1	-1,6
Durchschnitt Flächenländer Ost	0,3	-1,3
Durchschnitt Konkurrenz	0,7	-0,4
zum Besten	-5,4	-6,5
zum Schlechtesten	3,1	1,5
Rang	8	11
A 13		
Durchschnitt alle	-0,9	-1,9
Durchschnitt Flächenländer Ost	-0,4	-2,3
Durchschnitt Konkurrenz	0,2	-0,9
zum Besten	-10,9	-7,8
zum Schlechtesten	5,9	1,5
Rang	11	13
A 16		
Durchschnitt alle	-1,7	-1,8
Durchschnitt Flächenländer Ost	-2,0	-2,1
Durchschnitt Konkurrenz	0,0	-0,7
zum Besten	-8,0	-8,1
zum Schlechtesten	5,0	1,8
Rang	7	13

Quelle: www.oeffentlicher-dienst.info/beamte/vergleich/mv/ Stichtag 1. Januar 2024; eigene Berechnung.

(119) Das Finanzministerium führt hierzu aus, dass die alleinige Betrachtung von Anfangs- und Endgrundgehältern nicht ausreiche. Strukturzulage und die jährliche Sonderzahlung seien beim Bund und einigen Ländern in das Grundgehalt eingebaut bzw. ganz oder teilweise gestrichen worden. Beim systemexternen Quervergleich nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts seien diese zu berücksichtigen.

(120) Der Landesrechnungshof zeigt in seiner Darstellung den relativen Stand Mecklenburg-Vorpommerns im Vergleich zu anderen Dienstherren. Es geht nicht um den systemexternen Vergleich anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Besoldung.

²⁸ Ohne MV.

²⁹ Bund, SH, HH, NS, BB.

Die Berücksichtigung weiterer Besoldungsbestandteile kann zu leichten Veränderungen im Ranking führen. An der vergleichsweise schlechten Stellung im Ranking ändert dies nichts. Ebenso ändert dies nichts an dem Trend, dass sich die relative Stellung Mecklenburg-Vorpommerns mit dem Erreichen des Endgrundgehalts verschlechtert.

6.3 Handlungsempfehlungen

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

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

III.2 Digitalisierung der Landesverwaltung

Im Landeshaushalt werden erhebliche Haushaltsmittel für IT-Ausgaben bereitgestellt. Seit 2019 gelingt es der Landesverwaltung nicht, die Mittel im bereitgestellten Umfang zu nutzen. Von den im MV-Schutzfonds zur Verfügung gestellten Mitteln für die Digitalisierung konnte die Landesverwaltung 2021 nur 9,6 % und 2022 nur 14,6 % ausgeben.

Ein Jahr nach Ende der gesetzlichen Umsetzungsfrist für das Onlinezugangsgesetz am 31. Dezember 2022 hatte die Landesverwaltung nur 20 % aller Verwaltungsleistungen elektronisch angeboten. Die von den Kommunen umzusetzenden OZG-Leistungen sind weiterhin nicht flächendeckend verfügbar.

1 IT-Ausgaben und IT-Haushalt

1.1 IT-Ausgaben

(123) Der Landesrechnungshof hat die Entwicklung der IT-Ausgaben (Ausgaben der Maßnahmegruppen 58 und 59 – MG 58/59) von 2003 bis 2023³⁰ untersucht. Einbezogen wurden die Ausgaben im Gesamt-Soll³¹ und Gesamt-Ist³² der jeweiligen Haushaltsrechnung bis 2022 sowie das Gesamt-Soll im Haushaltsplanentwurf 2024/25. Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich Angaben zum Ist und Soll immer auf das Gesamt-Ist und das Gesamt-Soll.

Die in den MG 58/59 veranschlagten Ausgaben dienen dem Bedarf der Landesverwaltung für IT-Einsatz und Datenverarbeitung. Sie können als Gradmesser für die Digitalisierung der Landesverwaltung herangezogen werden.

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

1.2 Ausgabenentwicklung

(125) Mittel für die Digitalisierung der Landesverwaltung waren für 2021 und 2022 im Haushalt in den MG58/59 und im MV-Schutzfonds Teil II D geplant. Die Einzelheiten ergeben sich aus Tabelle 13.

³⁰ Ohne Einzelpläne 01 Landtag und 02 Landesrechnungshof.

³¹ Das Gesamt-Soll setzt sich aus der Summe der Soll-Ausgaben und dem aus dem Vorjahr übertragenen Rest zusammen.

³² Das Gesamt-Ist setzt sich aus der Summe der Ist-Ausgaben und dem im Haushaltsjahr gebildeten Rest zusammen.

Tabelle 13: Ausgaben für die Digitalisierung der Landesverwaltung 2021-2023, in Mio. Euro

Jahr	MG 58/59		Wirtschaftsplan MV-Schutzfonds Teil II D		Gesamtausgaben	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
	in Mio. Euro					
2021	138,0	126,3	258,0	24,6	395,0	150,9
2022	147,0	114,6	306,0	44,6	453,0	159,2
2023	125,0	124,6	281,0 ³³	54,8	407,0	179,4

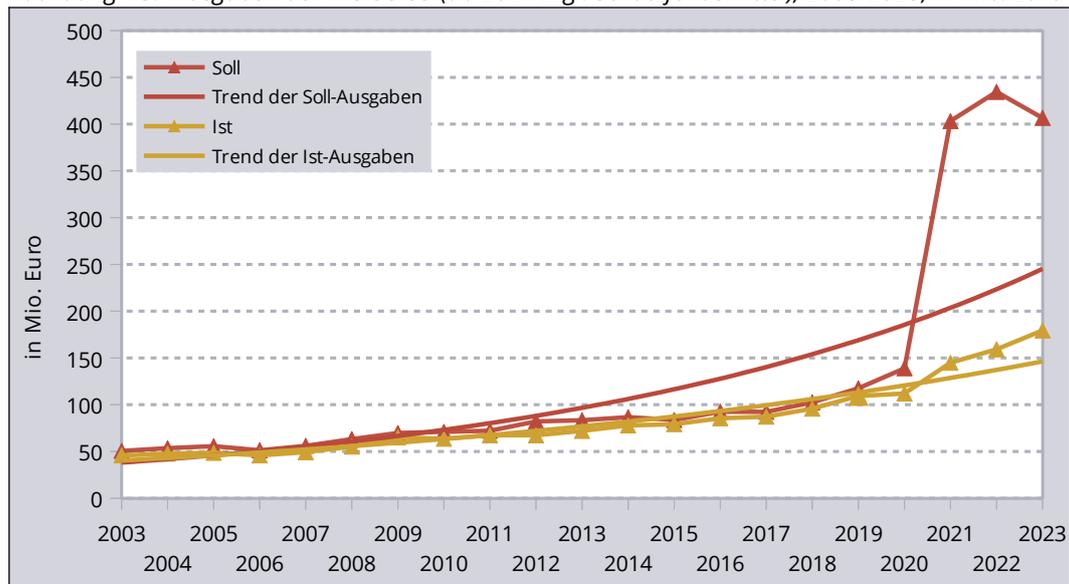
Quelle: Meldung des Finanzministeriums zu Soll und Ist (vorläufiges Ist für 2023) MG58 und MG 59 ohne Digitalpakt Schule (Kapitel 0750 MG 77) sowie Wirtschaftsplan MV-Schutzfonds Teil II D.

(126) Die Ist-Ausgaben der MG 58/59 stiegen von 45 Mio. Euro in 2003 auf 115 Mio. Euro in 2022 (+70 Mio. Euro, +153 %)

Die Gesamtausgaben 2022 haben sich gegenüber den Ausgaben der MG 58/59 für 2021 um rd. 13 % erhöht.

(127) Die Entwicklung der Soll- und Ist-Ausgaben ist in Abbildung 13 dargestellt. Zusätzlich sind die Trendlinien der Entwicklung der Soll- und Ist-Ausgaben eingezeichnet.

Abbildung 13: Ausgaben der MG 58/59 (ab 2021 zzgl. Schutzfondsmittel), 2003-2023, in Mio. Euro



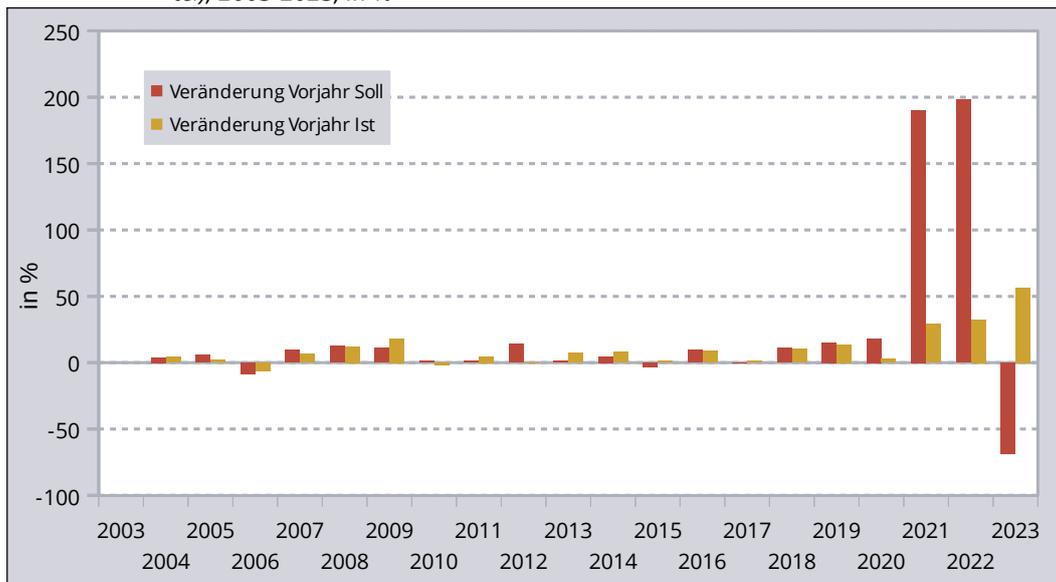
Quelle: 2003–2022 Haushaltsrechnung (Gesamt-Ist und Gesamt-Soll), 2022 Haushaltsplan (Soll), zzgl. Schutzfondsmittel ab 2021; eigene Darstellung³⁴. Die Ist-Ausgaben für 2023 wurden aus der vorläufigen Haushaltsrechnung übernommen.

(128) Die jährlichen Veränderungsrate der Ausgaben der MG 58/59 und der für Digitalisierung bereitgestellten Mittel aus dem MV-Schutzfonds sind in Abbildung 14 dargestellt.

³³ Ohne Soll-Änderung im Dezember 2023.

³⁴ Die für 2020 im MV-Schutzfonds für Digitalisierungsmaßnahmen im Teil II ausgebrachten 400 Mio. Euro waren noch nicht mit konkreten Maßnahmen hinterlegt und führten nicht zu einem zusätzlichen Anstieg der Ist-Ausgaben. Deshalb wurden die Schutzfondsmittel erst ab 2021 in der Abbildung 13 berücksichtigt.

Abbildung 14: Jährliche Veränderung der Ausgaben der MG 58/59 (ab 2021 zzgl. Schutzfondsmittel), 2003-2023, in %



Quelle: 2003–2022 Haushaltsrechnung (Gesamt-Ist und Gesamt-Soll), 2022 Haushaltsplan (Soll), zzgl. Schutzfondsmittel ab 2021; eigene Darstellung³⁵. Die Ist-Ausgaben für 2023 wurden aus der vorläufigen Haushaltsrechnung übernommen.

(129) Bis 2017 wachsen die IT-Ausgaben im Soll und Ist in etwa linear. Ab 2017 bis 2020 ist ein exponentieller Anstieg der Soll-Ausgaben zu verzeichnen. Dieser verstärkte sich ab 2021 durch die im MV-Schutzfonds zur Verfügung gestellten Mittel. 2023 sanken die im Soll zur Verfügung stehenden Mittel.

(130) Von dem 2022 für Digitalisierungsmaßnahmen zur Verfügung stehenden Budget von 453 Mio. Euro wurden nur 159 Mio. Euro in Anspruch genommen. Das sind 35 %. Schon seit 2019 gelingt es der Landesverwaltung zunehmend nicht mehr, die bereitgestellten Haushaltsmittel in Anspruch zu nehmen. Die Trendlinie der Ist-Ausgaben verläuft deutlich flacher als die der Soll-Ausgaben.

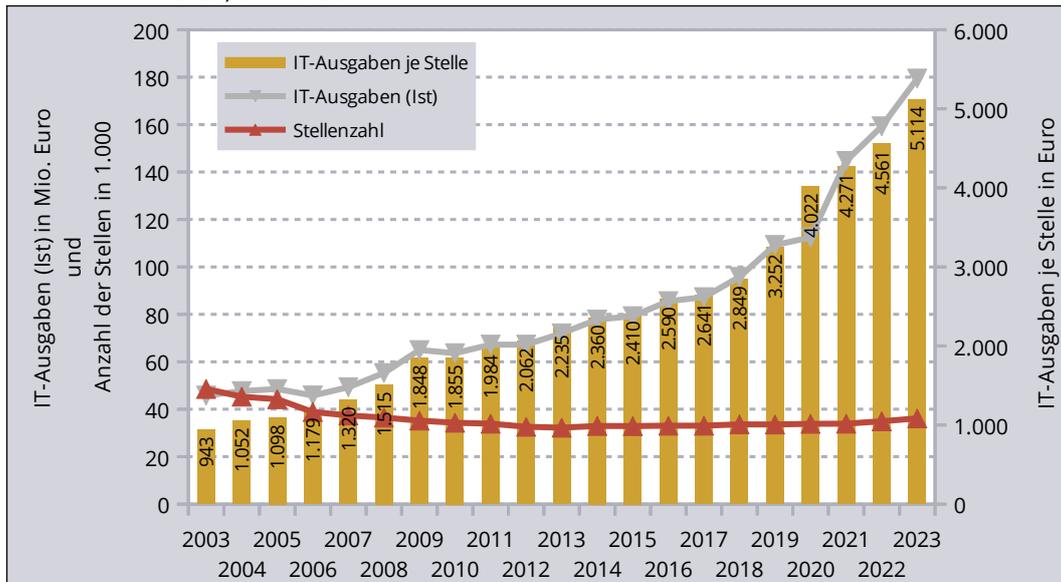
(131) Den deutlichen Ausgabesteigerungen (im Soll, bis 2018 auch im Ist) stehen seit 2017 kaum erkennbare Ergebnisse gegenüber. Großprojekte sind vorerst gescheitert oder haben sich deutlich verzögert. So hat das Land z. B. das Onlinezugangsgesetz nicht fristgemäß umgesetzt. Das HKR-Verfahren wurde nicht abgelöst. Die E-Akte ist noch nicht im nachgeordneten Bereich eingeführt. Die Einführung eines standardisierten IT-Arbeitsplatzes (MV-PC) ist gescheitert.

1.3 IT-Ausgaben je Stelle

(132) Die IT-Ausgaben (Ist) je Stelle stiegen von 943 Euro in 2003 auf 4.022 Euro in 2020 kontinuierlich an. Ab 2020 ist nochmals eine deutliche Steigerung zu sehen. Diese beruht auf den durch den MV-Schutzfonds zusätzlich bereitgestellten Mitteln für Digitalisierung der Verwaltung. Unter Berücksichtigung der Ausgaben aus dem MV-Schutzfonds ergeben sich 5.114 Euro je Stelle für 2023 (vgl. Abbildung 15).

³⁵ Die für 2020 im MV-Schutzfonds für Digitalisierungsmaßnahmen im Teil II ausgebrachten 400 Mio. Euro waren noch nicht mit konkreten Maßnahmen hinterlegt und führten nicht zu einem zusätzlichen Anstieg der Ist-Ausgaben. Deshalb wurden die Schutzfondsmittel erst ab 2021 in der Abbildung 14 berücksichtigt.

Abbildung 15: IT-Ausgaben je Stelle (MG 58/59) zzgl. MV-Schutzfonds (Ist) und Stellenzahl, 2003-2023, in Mio. Euro



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

(133) Unter Berücksichtigung der im MV-Schutzfonds bereitgestellten Mittel ergeben sich IT-Ausgaben (Soll) je Stelle für 2022 von 12.442 Euro und für 2023 von 11.592 Euro.

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

Den seit 2017 deutlich steigenden IT-Ausgaben stehen keine entsprechenden Einsparungen im Stellenhaushalt gegenüber. Die Zahl der Stellen steigt stetig³⁶. Eine Digitalisierungsrendite wurde bisher nicht erbracht.

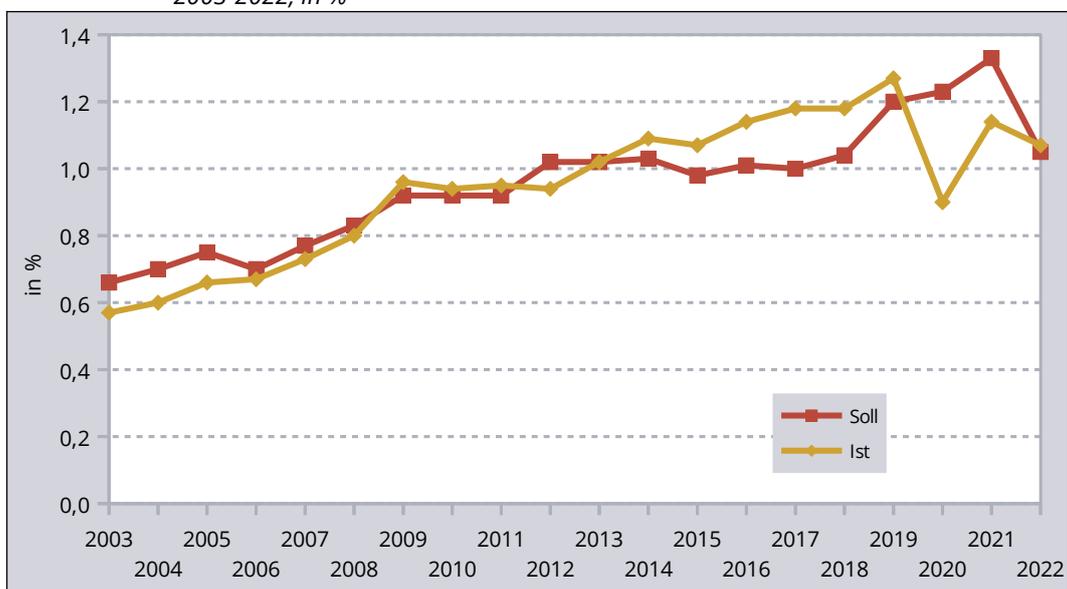
(135) Steigende IT-Ausgaben sollten nicht akzeptiert werden, ohne sie zu hinterfragen. Vielmehr sollten sie mittelfristig durch Einsparungen aufgrund einer optimierten IT-gestützten Aufgabenerfüllung gegenfinanziert werden. Dafür sollte die Landesverwaltung eine Strategie entwickeln.

³⁶ Vgl. Beitrag „III.1 Entwicklung der Stellen, Planstellen und der Personalausgaben“ in diesem Band.

1.4 Anteil der IT-Ausgaben an den Gesamtausgaben

(136) Der Anteil der IT-Ausgaben der MG 58/59 an den Gesamtausgaben des Landes ist sowohl im Ist als auch im Soll bis 2014 kontinuierlich gestiegen (vgl. Abbildung 16). Ab 2018 stieg der Anteil der IT-Ausgaben (Soll) an den Gesamtausgaben nach einem leichten Rückgang wieder deutlich an und erreichte 2021 einen Höchststand. Trotz der im MV-Schutzfonds bereitgestellten Mittel für Digitalisierungsmaßnahmen sank 2022 der Anteil der IT-Ausgaben (Soll) der MG 58/59 zzgl. der Mittel aus dem MV-Schutzfonds an den Gesamtausgaben. Bedingt ist das durch den großen Umfang der insgesamt aus dem MV-Schutzfonds zur Verfügung gestellten Mittel.

Abbildung 16: Anteil der IT-Ausgaben zzgl. MV-Schutzfonds an den Gesamtausgaben des Landes, 2003-2022, in %



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

Der Anteil der IT-Ausgaben im Ist stieg bis 2018 und fiel dann bis 2020 ab. 2021 erhöhte sich der Anteil der IT-Ausgaben (Ist) (MG 58/59 zzgl. Mittel aus dem MV-Schutzfonds).

1.5 Restebildung im Haushalt (MG 58/59)

(137) In den Haushaltsjahren 2017 (rd. 7 Mio. Euro) bis 2019 (rd. 9 Mio. Euro) wurden Haushaltsreste bei Ausgaben der MG 58/59 bereits auf einem hohen Niveau gebildet. Seitdem stiegen sie deutlich an – auf 15 Mio. Euro in 2020 und rd. 26 Mio. Euro in 2021. Erst ab 2022 verringerten sie sich auf 19 Mio. Euro (vgl. Tabelle 14).

Tabelle 14: Restebildung bei Ausgaben der MG 58/59, 2017-2022, in Euro

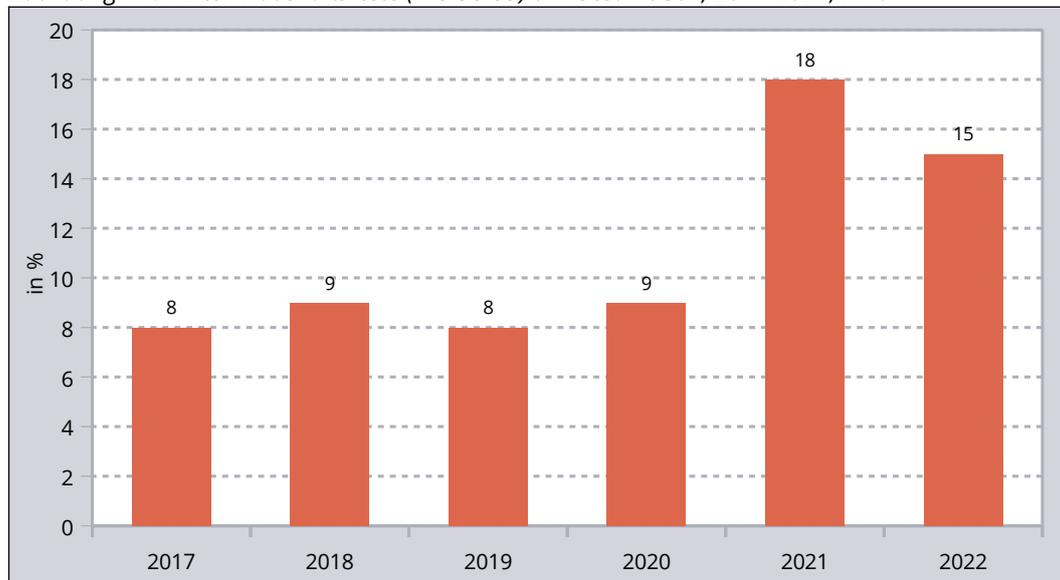
Epl.	Reste Haushaltsjahr					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	in Euro					
01			2.538	16.074	257.000	257
03				275.264		
04	1.229.923	2.871.152	2.929.037	4.701.288	13.563.196	15.502.169
05		92	6.991	475.144	570.825	185.700
06					18.514	7.538
07	2.643.693	2.444.925	1.387.216	361.519	325.504	46.232
08		30.529	584.319	316.889	648.158	993.739
09			286.616	2.167.378	2.134.939	1.760.084
13					311.175	193.318
15	3.139.700	3.606.327	3.803.940	6.823.889	7.657.168	
Summe	7.013.316	8.953.025	9.000.658	15.137.445	25.486.480	18.689.036

Quelle: eigene Erhebungen.

(138) Die Reste stiegen bei den für Digitalisierung zuständigen Ministerien (zuerst Energieministerium Epl. 15 und dann Innenministerium Epl. 04) kontinuierlich und besonders stark. Dies deutet darauf hin, dass bei einem für die Digitalisierung der Landesverwaltung zentralen und wichtigen Akteur Probleme bestehen. Die Digitalisierung der Landes- (und Kommunal-) Verwaltung ist ein herausragend wichtiges und zeitkritisches Thema. Maßnahmen und Projekte zur Digitalisierung sind daher zeitnah umzusetzen. Umsetzungsprobleme sind zu lösen.

(139) Der Anteil der Reste der MG 58/59 am Gesamt-Soll blieb bis 2020 ungefähr gleich (vgl. Abbildung 17).

Abbildung 17: Anteil Haushaltsreste (MG 58/59) am Gesamt-Soll, 2017-2022, in %



Quelle: eigene Erhebungen.

2021 stieg der Anteil der Reste sprunghaft an. Auch wenn ab 2022 der Anteil der Reste am Gesamt-Soll wieder sinkt, ist er noch immer beinahe doppelt so hoch wie 2019. Es bleibt abzuwarten, ob die sinkenden Haushaltsreste 2022 eine Trendumkehr eingeleitet haben.

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

(141) Der in Abschnitt 1 dargestellte starke Anstieg der IT-Ausgaben (Soll) ab 2017 erklärt sich auch aus der Übertragung von Resten.³⁷

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

1.6 Mittelabfluss für Digitalisierungsmaßnahmen aus dem MV-Schutzfonds im Wirtschaftsjahr 2023

(143) In einem Sonderbericht setzte sich der Landesrechnungshof mit dem Sondervermögen des MV-Schutzfonds auseinander.³⁸ Die Digitalisierungsmaßnahmen sind in dessen Teil II D mit einem Volumen von 400 Mio. Euro für 2021 bis 2024 zusammengefasst. Die Mittel sollten für ein „Digitalisierungspaket“ (290 Mio. Euro) und für das Programm „Zukunft der Verwaltung“ (110 Mio. Euro) verwendet werden.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Haushaltsgesetz 2024/2025 wurden mit Drucksachen 8/2918 bis 8/2920 drei Änderungsanträge eingebracht und in der Landtagssitzung am 13. Dezember 2023 beschlossen.

Damit wurde der MV-Schutzfonds vorzeitig beendet und alle im Entwurf des Haushaltsplans 2024/2025 enthaltenen Ausgabenansätze des MV-Schutzfonds wurden gestrichen. Bereits beschlossene Maßnahmen sollen durch die allgemeine Ausgleichsrücklage finanziert werden.³⁹ Hierzu wurden die Haushaltsansätze für 2024 um 80 Mio. Euro und für 2025 um 60. Mio. Euro erhöht.⁴⁰

(144) Das für das Wirtschaftsjahr 2023 geplante Soll bei den Digitalisierungsmaßnahmen im Teil II des MV-Schutzfonds wurde im Vollzug mehrfach geändert (vgl. Tabelle 15).

³⁷ Das Gesamt-Soll eines Jahres setzt sich zusammen aus den für dieses Jahr veranschlagten Ausgaben und den aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabeermächtigungen.

³⁸ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022), MV-Schutzfonds Sonderbericht gem. § 99 LHO, Tzn. 114 ff.

³⁹ Vgl. Drs. 8/2919.

⁴⁰ Vgl. Drs. 8/2920.

Tabelle 15: Sollveränderungen der Digitalisierungsmaßnahmen MV-Schutzfonds D II für 2023, in Mio. Euro

Zeitpunkt	Soll
	in Mio. Euro
Haushaltsplan 2022/2023	39,6
Mai 2023 ⁴¹	282,0
Juli 2023 ⁴²	281,6
Dezember 2023 ⁴³	232,0

Quelle: Erhebungen des Landesrechnungshofes.

Die Höhe der Sollveränderungen sind in den jeweiligen Drucksachen dokumentiert. Die Gründe zu diesen Änderungen jedoch nicht. Daher kann der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen, worauf sie beruhen.

(145) Bereits im Landesfinanzbericht 2023 hatte der Landesrechnungshof über die Probleme bei der Inanspruchnahme der MV-Schutzfondsmittel für die Digitalisierung der Landesverwaltung berichtet. Diese haben sich 2023 fortgesetzt. Die Inanspruchnahme für 2021 bis 2023 ist in Tabelle 16 dargestellt.

Tabelle 16: Mittel im MV-Schutzfonds Teil II D, Ist und Soll, Inanspruchnahme, in Mio. Euro und %

Jahr	Soll	Ist	Inanspruchnahme
	in Mio. Euro		In %
2021	257,6	24,7	9,6
2022	306,2	44,6	14,6
2023	281,6	55,9	19,9

Quelle: Wirtschaftspläne MV-Schutzfonds; eigene Darstellung.

Der Grad der Inanspruchnahme ist gestiegen. Dennoch gelang es der Landesverwaltung auch 2023 nicht, die für Digitalisierungsmaßnahmen bereitgestellten Mittel des MV-Schutzfonds in hinreichendem Maße zu verwenden. Geplante MV-Schutzfondsmittel in Höhe von 226,8 Mio. Euro für Digitalisierungsmaßnahmen blieben ungenutzt.

(146) Mit den 2023 nicht verwendeten MV-Schutzfondsmitteln und dem ursprünglichen Ausgabenansatz für 2024 von 47 Mio. Euro hätten im Wirtschaftsjahr 2024 MV-Schutzfonds-Mittel für Digitalisierungsmaßnahmen im Umfang von 273,8 Mio. Euro verwendet werden sollen. Mit der vorzeitigen Beendigung des MV-Schutzfonds stehen diese Mittel nicht mehr zur Verfügung.

(147) Zur Fortsetzung bereits begonnener Digitalisierungsmaßnahmen des MV-Schutzfonds nach dessen vorzeitiger Beendigung sind im neuen IT-Einzelplan 15 keine entsprechenden Mittel veranschlagt worden. Stattdessen wurden Sollveränderungen von 80 Mio. Euro im Einzelplan 11 des Haushaltsjahrs 2024 vorgenommen. Für das Haushaltsjahr 2025 wurde das Soll im Einzelplan 11 um 60 Mio. Euro erhöht.

⁴¹ Vgl. Drs. 8/2086.

⁴² Vgl. Drs. 8/2320.

⁴³ Vgl. Drs. 8/2400l.

Sollen die ursprünglich im MV-Schutzfonds geplanten Maßnahmen weiterhin umgesetzt werden, ergibt sich eine Unterfinanzierung von 193,8 Mio. Euro.

(148) Der Landesrechnungshof kann die Vorgehensweise des Finanzministeriums wegen der fehlenden Veranschlagungsreife nachvollziehen. Dennoch verbleibt das primäre Problem ungelöst, wie nicht abgeschlossene MV-Schutzfonds-Maßnahmen aus dem regulären Haushalt finanziert werden sollen.

(149) Das Innenministerium hat hierzu ausgeführt, dass das Delta zwischen Gesamt-Soll und Gesamt-Ist nicht geeignet sei, um Rückschlüsse auf eine etwaige Unterfinanzierung zu ziehen. Darin seien noch nicht freigegebene Schutzfondsmittel enthalten, die keinem Vorhaben zugeordnet seien. Die im Kapitel 1108 für die Haushaltsjahre 2024/2025 getroffene Vorsorge schätze es als ausreichend ein.

(150) Soweit der ursprünglichen Veranschlagung von Mitteln für Digitalisierung im MV-Schutzfonds eine zumindest grobe Bedarfsschätzung der Landesregierung zu Grunde liegt, ist davon auszugehen, dass die nicht in Anspruch genommenen und verfallenden Ausgabeermächtigungen aus dem MV-Schutzfonds zukünftig fehlen. Dies ist unabhängig davon, dass ein Teil der Mittel noch nicht konkreten Vorhaben zugeordnet wurden.

Die im Kapitel 1108 getroffene Vorsorge kann kurzfristig für den aktuellen Haushalt einen Teil der Bedarfe abfangen. Die finanziellen Bedarfe für die Digitalisierung der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern bestehen aber über den Doppelhaushalt hinaus. Der Landesrechnungshof empfiehlt, die mittelfristigen Bedarfe zu ermitteln und für die nächsten Jahre zu planen.

1.7 Fazit

(151) Es besteht weiterhin ein hoher Bedarf an Haushaltsmitteln für die Finanzierung der Digitalisierung der Landesverwaltung. Dies betrifft u. a. die Ablösung alter Fachverfahren und die Einführung eines einheitlichen IT-Arbeitsplatzes⁴⁴.

(152) Die zur Verfügung stehenden Mittel konnten nur zu einem geringen Teil in Anspruch genommen werden.

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

(154) Die Defizite bei der Digitalisierung der Landesverwaltung liegen nicht in der Finanzierung, sondern in der Umsetzung.

(155) Die Wirtschaftlichkeit der IT-Maßnahmen muss gewährleistet werden. Das Land sollte vorrangig IT-Maßnahmen umsetzen, bei denen eine digitale Rendite ent-

⁴⁴ Vgl. Beitrag „V.2 Ordnungsmäßigkeit ausgewählter durch den MV-Schutzfonds finanzierter Digitalisierungsprojekte in der Landesverwaltung: MV-PC“.

weder in Form freigesetzter Stellen oder in Form von Einsparungen zu erwarten ist. Hierzu sind die geplanten IT-Maßnahmen im Hinblick auf die erwartete digitale Rendite zu priorisieren und entsprechend umzusetzen.

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

2 Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes: Stand ein Jahr nach Ablauf der gesetzlichen Umsetzungsfrist

(157) Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) verpflichtete das Land Mecklenburg-Vorpommern, bis zum 31. Dezember 2022 seine Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Außerdem sind Bund und Länder verpflichtet, ihre Verwaltungsportale miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen.

Mit der Entscheidung des Bundestages vom 23. Februar 2024 sollten umfangreiche Änderungen des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung erfolgen. So war beispielsweise beabsichtigt, die gesetzliche Umsetzungsfrist zu streichen und der Bund wollte zentrale Basisdienste als Ersatz für landeseigene Entwicklungen für das Bürgerkonto und das Postfach bereitstellen.⁴⁵ In der Sitzung des Bundesrates am 22. März 2024 wurden diese Änderungen nicht bestätigt,⁴⁶ sodass weiterhin die bisherige Rechtslage gilt.

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

Seit mehreren Jahren wies der Landesrechnungshof wiederholt auf Defizite in der Umsetzung hin. Am 31. Dezember 2022 lief die gesetzliche Umsetzungsfrist ab. Bis zu diesem Stichtag standen nur 5 % der OZG-Leistungen den Bürgern zur Verfügung.

Die Federführung für die Umsetzung des OZG liegt beim Innenministerium.

2.1 Umsetzungsstand des OZG in der Landesverwaltung

(158) Die bereitzustellenden Leistungen werden kontinuierlich fortgeschrieben, so dass die Anzahl der Leistungen ansteigt. Nach der letzten Anpassung zum 15. Dezember 2023 umfasste der OZG-Leistungskatalog 9.916 Einträge. Diese wurden in 575 OZG-Leistungsbündel zusammengefasst und 14 unterschiedlichen Themenfeldern zugeordnet.

⁴⁵ Vgl. Drs. 20/10417.

⁴⁶ Vgl. 1042. Sitzung des Bundesrates am 22. März 2024, Top 7, Drs. 93/24.

Für jede einzelne Verwaltungsleistung wird der jeweilige Reifegrad bestimmt⁴⁷. Die Reifegrade sind in Tabelle 17 beschrieben.

Tabelle 17: Reifegradmodell für elektronisch angebotene Verwaltungsleistungen

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

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis des Reifegradmodells des IT-Planungsrats⁴⁸.

Eine Leistung ist OZG-konform umgesetzt, wenn sie mindestens den Reifegrad 3 erreicht hat. Reifegrad 3 bedeutet, dass die Online-Leistung einschließlich aller Nachweise vollständig digital abgewickelt werden kann und der Bescheid elektronisch zugestellt wird.

(159) Der Reifegrad der OZG-Leistung ergibt sich aus dem niedrigsten Reifegrad, den eine dieser OZG-Leistung zugeordnete Verwaltungsleistung erreicht hat.

(160) Der Landesrechnungshof erfragte beim Innenministerium den Sachstand der OZG-Umsetzung zum Stichtag 31. Dezember 2023.

Das Ministerium berichtete, dass 3.280 Verwaltungsleistungen des Leistungskatalogs durch das Land umzusetzen seien. 364 Verwaltungsleistungen hätten bis zum Stichtag keinem Ressort zugeordnet werden können. Eine Umsetzung dieser Verwaltungsleistungen sei daher unterblieben. Die fehlende Zuordnung solle schrittweise innerhalb der Regelstrukturen des Landes erfolgen.

⁴⁷ Zum Reifegradmodell vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 2) – Kommunalfinanzbericht 2021, S. 67, Tz. 190.

⁴⁸ Vgl. Bundesministerium des Inneren: Digitalisierungsprogramm OZG Bund – Reifegradmodell, Version 1.1.

(161) Es ist nicht nachvollziehbar, warum mehr als ein Jahr nach Ablauf der gesetzlichen Umsetzungsfrist noch Zuständigkeiten innerhalb der Landesverwaltung ungeklärt sind.

Sofern eine Leistung nicht zugeordnet werden kann, bleibt das federführende Innenministerium zuständig.

(162) Das Innenministerium teilte mit, dass die fehlende Zuordnung im Wesentlichen Leistungen betreffe, die am 31. Dezember 2022 noch gar nicht oder erst seit wenigen Monaten im OZG-Umsetzungskatalog existierten. Der bundesweite OZG-Umsetzungskatalog unterläge einer ständigen Fortschreibung. Die Zuordnung könne insbesondere bei Förderprogrammen länger dauern, da hier zunächst festgestellt werden müsse, ob und ggf. in welcher Form die von einem anderen Bundesland für seinen Zuständigkeitsbereich identifizierten Förderung bzw. Einzelleistung in Mecklenburg-Vorpommern überhaupt existiere.

(163) Die ungeklärten Zuständigkeiten sind eine der Ursachen für die verzögerte Umsetzung des OZG.

(164) Außerdem informierte das Ministerium über den Umsetzungsstand der 2.916 zugeordneten Verwaltungsleistungen zum Stichtag 31. Dezember 2023. Dieser Stand sowie der des Vorjahres, zum Abschluss der gesetzlichen Umsetzungsfrist, sind in Tabelle 18 dargestellt.

Tabelle 18: Umsetzungsstand der zugeordneten OZG-Leistungen zum Stichtag 31. Dezember 2023 sowie 31. Dezember 2022

Ressort	Anzahl Verwaltungsleistungen je Reifegrad Stand 31. Dezember 2023 (Stand 31. Dezember 2022)					Summe je Ressort	Anteil Reifegrad 3 in %
	0	1	2	3	4		
Staatskanzlei	7 (11)	5 (4)	0 (0)	5 (0)	0 (0)	17 (15)	29,4
Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung	359 (475)	170 (215)	4 (36)	263 (58)	0 (0)	796 (784)	33,0
Justizministerium	50 (45)	24 (5)	41 (11)	2 (0)	0 (0)	117 (61)	1,7
Finanzministerium	24 (0)	13 (2)	2 (8)	35 (23)	0 (0)	74 (33)	47,3
Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit	202 (348)	141 (105)	0 (32)	175 (69)	0 (0)	518 (554)	33,8
Ministerium für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt	286 (381)	213 (112)	0 (9)	30 (4)	0 (0)	529 (506)	0,6
Ministerium für Bildung und Kindertagesförderung	171 (142)	46 (53)	0 (13)	13 (0)	0 (0)	230 (208)	5,7
Ministerium für Wissenschaft, Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten	226 (24)	34 (6)	3 (5)	34 (3)	0 (0)	97 (38)	35,1
Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport	280 (199)	239 (83)	4 (16)	15 (5)	0 (0)	538 (303)	2,8
Summe	1.405 (1.625)	885 (585)	54 (130)	572 (162)	0 (0)	2.916 (2.502)	19,6

Quelle: Erhebungen des Landesrechnungshofes.

Die Anpassungen am OZG-Leistungskatalog seit 2022 spiegeln sich in den unterschiedlichen Summen je Ressort sowie insgesamt wieder.

(165) Ein Jahr nach Ablauf der gesetzlichen Umsetzungsfrist haben die Ressorts nur 572 Verwaltungsleistungen im Sinne des OZG umgesetzt. Dies entspricht einem Anteil von rd. 19,6 %. Der Umsetzungsstand im Reifegrad 3 in den obersten Landesbehörden unterscheidet sich stark voneinander. Das Finanzministerium ist bei der Umsetzung des OZG am weitesten vorangeschritten.

(166) Der Landesrechnungshof erkennt deutliche Verbesserungen in der Bereitstellung von elektronischen Verwaltungsleistungen. Der gesetzliche Anspruch wird jedoch weiterhin nur in Ansätzen erfüllt.

(167) Das Innenministerium informierte, dass zum 31. Dezember 2023 375 Verwaltungsleistungen (11,4 %) vollständig und flächendeckend online angeboten worden seien. Dies betreffe 219 Verwaltungsleistungen im Vollzug der Landesbehörden und 156 Verwaltungsleistungen im übertragenden Wirkungskreis der Kommunen.

(168) Die zur Nutzung bereitgestellten OZG-Leistungen hängen weiterhin vom jeweiligen Wohnort ab. Somit muss das Ziel einer flächendeckenden Umsetzung des OZG auch zwei Jahre nach Ablauf der gesetzlichen Frist als verfehlt angesehen werden.

(169) Die Landesverwaltung stellt weiterhin keine Verwaltungsleistung im Reifegrad 4 bereit.

(170) Der IT-Planungsrat habe das „*Gesamtsteuerungsprojekt Registermodernisierung*“ beauftragt. Dies sei wesentliche Grundlage für die Umsetzung des Once-Only-Prinzips (OZG-Reifegrad 4). Dies sei noch nicht abgeschlossen.

(171) Maßstab für die Bewertung der Umsetzung des OZG ist der erreichte Reifegrad 3.

(172) Im Newsletter des OZG-Programms im Januar 2024 wurde darüber informiert, dass im MV-Serviceportal rund 44.200 Konten existieren und damit eine hohe Beliebtheit bestehe.⁴⁹

Bei 1,6 Mio. Einwohnern im Land Mecklenburg-Vorpommern sind 44.200 Konten im MV-Serviceportal allerdings kein Beleg für hohe Beliebtheit. Die geringe Nutzung des MV-Serviceportals deutet eher daraufhin, dass mangels digitaler Angebote der Mehrwert für die Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger noch nicht erkennbar ist.

(173) Das Innenministerium folgt nicht der Schlussfolgerung des Landesrechnungshofes. Ein Nutzerkonto sei nicht Voraussetzung für die Nutzung des Portals bzw. zur Nutzung von Verwaltungsleistungen. Leistungen des MV-Serviceportals könnten auch über ein anderes Nutzerkonto (z. B. Bund-ID) in Anspruch genommen werden. Zudem könnten Anträge auch über einen Gastzugang gestellt werden.

(174) Das Innenministerium hatte die Anzahl an Nutzerkonten als Kennzahl für die Beliebtheit herangezogen. Den Ausführungen des Innenministeriums folgend, scheint diese Kennzahl ungeeignet zu sein, die Beliebtheit zu messen. Das Innenministerium sollte geeignete Kennzahlen für eine begleitende Erfolgskontrolle definieren, messen und regelmäßig bewerten.

⁴⁹ OZG-Programm Mecklenburg-Vorpommern (2024), Neujahrsgruß vom 11. Januar 2024.

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

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

Das Innenministerium informierte über den Umsetzungsstand der dem Themenfeld zugeordneten Verwaltungsleistungen zum Stichtag 31. Dezember 2023. Dieser Stand sowie der des Vorjahres zum Abschluss der gesetzlichen Umsetzungsfrist sind in Tabelle 19 dargestellt.

Tabelle 19: Umsetzungsstand der OZG-Leistungen im Themenfeld Bauen und Wohnen zum Stichtag 31. Dezember 2023 sowie 31. Dezember 2022

Themenfeld	Anzahl OZG-Leistungen je Reifegrad					Depriorisierte Leistungen ⁵⁰
	Stand 31. Dezember 2023 (Stand 31. Dezember 2022)					
	0	1	2	3	4	
Bauen und Wohnen	0 (1)	2 (11)	1 (5)	30 (17)	0 (0)	33 (18)

Quelle: Erhebungen des Landesrechnungshofes.

Zu den drei verbleibenden Verwaltungsleistungen im Reifegrad 1 und 2 informierte das Innenministerium, dass keine Umsetzung erfolge und nur Informationen im Föderalen Informationsmanagement⁵¹ bereitgestellt würden. Dies stellt insoweit einen Widerspruch dar, als dass mit dem Reifegrad die bisherige Umsetzung dokumentiert wurde. Es wurde jedoch festgestellt, dass momentan kein Bedarf an einer Umsetzung in Mecklenburg-Vorpommern bestehe bzw. die besonderen Anforderungen nicht umsetzbar seien.

(176) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass nun alle wesentlichen OZG-Leistungen im Themenfeld „Bauen & Wohnen“ im Reifegrad 3 bereitgestellt werden. Die bestehenden Defizite bei der landesweiten Bereitstellung zeigen jedoch deutlich, dass weitere Anstrengungen und Aktivitäten des federführenden Innenministeriums erforderlich sind.

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

⁵¹ Das Föderale Informationsmanagement stellt nach dem Baukastenprinzip standardisierte Informationen für Verwaltungsleistungen bereit. Damit werden auch interne Standards für Leistungen, Datenfeld und Prozesse geschaffen.

III.3 Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung bei Zuwendungen für Baumaßnahmen

Die Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung kann wesentlich dazu beitragen, dass Zuwendungsbaumaßnahmen wirtschaftlich, sparsam und zweckmäßig geplant und umgesetzt sowie baufachliche und vergaberechtliche Fehler vermieden werden. Mit den Änderungen der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO hat sich die Landesbauverwaltung aus dieser Verantwortung weitgehend zurückgezogen.

(177) Die Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 LHO regeln, dass bei Zuwendungen für Baumaßnahmen unter bestimmten Umständen die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung zu beteiligen ist.⁵² Das Verfahren richtet sich dabei nach den Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau).⁵³ Zu ihren Aufgaben gehören

- Mitwirkung bei der Vorbereitung des Antrags,
- Beratung bei der Aufstellung der Bauunterlagen,
- Festlegung des Umfangs der Bauunterlagen,
- Prüfung der Bauunterlagen,
- Überprüfung der Bauausführung und
- Prüfung des Verwendungsnachweises.

Ziel ist es insbesondere, baufachliche und vergaberechtliche Fragen zu klären sowie eine wirtschaftliche, sparsame und zweckmäßige Planung und Umsetzung des Vorhabens sicherzustellen. Dabei liegt es auf der Hand, dass bei der Vorbereitung des Antrags und bei der Bauplanung am meisten Einfluss genommen werden kann. Deshalb sollte die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung möglichst frühzeitig einbezogen werden.

(178) Für Hochbaumaßnahmen war bis zum 31. Dezember 2019 der Betrieb für Bau und Liegenschaften (BBL M-V) die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung. Seit dem 1. Januar 2020 ist dies das Staatliche Amt für Bau und Liegenschaften (SBLA) Rostock.⁵⁴ Für Straßenbaumaßnahmen kann dies z. B. ein Landesstraßenbauamt sein.

1 Beteiligungsgrenze bei Zuwendungen erhöht

(179) Grundsätzlich ist bei Zuwendungen für Baumaßnahmen die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung zu beteiligen.⁵⁵ Die in den Verwaltungsvorschriften geregelten Ausnahmen dazu änderte das Finanzministerium in den letz-

⁵² VV Nr. 6.1 S. 1 zu § 44 Landshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern (LHO).

⁵³ VV Nr. 6.2 zu § 44 LHO.

⁵⁴ Nr. 1.4 S. 1 der Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau) Anlage 4 zu VV zu § 44 LHO.

⁵⁵ VV Nr. 6.1 S.1 VV zu § 44 LHO.

ten Jahren mehrfach.⁵⁶ Davon betroffen war insbesondere die Beteiligungsgrenze in VV Nr. 6.1 zu § 44 LHO, die sich nach der Höhe der für das Bauvorhaben vorgesehenen Zuwendung (ohne Ausstattung) richtet:

Tabelle 20: Änderungen von VV Nr. 6.1 zu § 44 LHO

vor 2019	April 2019	Oktober 2023
¹ Bei Zuwendungen für Baumaßnahmen ist die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung		
zu beteiligen. ² Von einer Beteiligung soll abgesehen werden, wenn	zu beteiligen, wenn	zu beteiligen. ² Die Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung entfällt, wenn ⁵⁷
die für eine Baumaßnahme vorgesehenen Zuwendungen (ohne Ausstattung) vom Land und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts zusammen		
500 000 Euro nicht übersteigen.	2.000.000 Euro übersteigen.	4.000.000 Euro nicht übersteigen,

Quelle: VV zu § 44 LHO mit jeweiligem Stand.

2019 erhöhte das Finanzministerium diese Beteiligungsgrenze von 500.000 Euro⁵⁸ auf 2 Mio. Euro⁵⁹, also auf das Vierfache. Das Finanzministerium gab dazu u. a. an, das Verfahren beschleunigen bzw. vereinfachen zu wollen.

2023 verdoppelte das Finanzministerium schließlich diese Beteiligungsgrenze auf 4 Mio. Euro⁶⁰ und führte weitere Beteiligungsvoraussetzungen ein. Das Finanzministerium habe nach seiner Begründung beabsichtigt, das baufachliche Zuwendungsverfahren noch effizienter und ökonomischer auszugestalten, auch indem in bestimmten Fallkonstellationen auf die Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung verzichtet werde. Die erneute Erhöhung der Beteiligungsgrenze begründete es seinerzeit mit „*der Inflation und der damit einhergehenden Baumaterialpreissteigerung*“.⁶¹

(180) Nicht nur die zu fördernden Vorhaben, sondern auch die Förderprogramme und deren Umsetzung sind unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu gestalten.⁶² Daher können Wertgrenzen sinnvoll sein, um den Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe der Zuwendung zu halten.

Der Landesrechnungshof ist jedoch der Auffassung, dass das erneute Anheben der Beteiligungsgrenze auf 4 Mio. Euro zu hoch ist. Jedenfalls werden Inflation und Baupreissteigerungen allein keine weitere Verdoppelung der Wertgrenze rechtfertigen können. Vollzugsdefizite bei der baufachlichen Begleitung von Zuwendungsbau-

⁵⁶ Das Finanzministerium änderte die VV zu § 44 LHO insgesamt in mehreren Schritten grundlegend. Besonders relevant sind die Zwölfte Änderung der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern, Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums vom 3. April 2019, AmtsBl. M-V S. 434 und die Siebzehnte Änderung der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern, Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums vom 6. Oktober 2023, AmtsBl. M-V S. 661.

⁵⁷ VV Nr. 6.1.1 zu § 44 LHO.

⁵⁸ VV Nr. 6.1 S. 2 zu § 44 LHO Stand 30. Juni 2016.

⁵⁹ VV Nr. 6.1 S. 1 zu § 44 LHO Stand April 2019.

⁶⁰ VV Nr. 6.1.1 zu § 44 LHO Stand Oktober 2023.

⁶¹ Finanzministerium (2023): Schreiben vom 18. Juli 2023.

⁶² § 7 LHO.

maßnahmen durch den weitgehenden Rückzug der Landesbauverwaltung zu kompensieren, kann jedoch nicht die Lösung sein. Das Finanzministerium hat eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Risikoabwägung zu der Frage vorzunehmen, ob stattdessen z. B. die Landesbauverwaltung strukturell so gestärkt werden müsste, dass sie die zugewiesenen Aufgaben in der notwendigen Qualität und Effizienz wahrnehmen kann.⁶³

(181) Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass aus der Nichtbeteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung folgt, dass die Bewilligungsbehörden selbst, also z. B. die Ressorts, das Landesförderinstitut oder das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGuS), für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Bauvorhabens sowie der Angemessenheit der Kosten verantwortlich sind.

Der Landesrechnungshof hat Zweifel, inwieweit die Bewilligungsbehörden diese Verantwortung ohne Einbeziehung des baufachlichen Sachverständigen und der Erfahrungswerte der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung in einem angemessenen Rahmen wahrnehmen können. Soweit die Bewilligungsbehörde selbst über keinen baufachlichen Sachverstand verfügt, wird sie sich diesen, ggf. an anderer Stelle, teuer einkaufen müssen. Der Verwaltungsaufwand für die Bewilligungsbehörden wird sich jedenfalls erhöhen. Die Regelung muss auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüft werden.

(182) Das Finanzministerium verweist zur Begründung der Änderungen auf ein Modernisierungs- und Optimierungskonzept der Staatlichen Bau- und Liegenschaftsverwaltung. Die Erhöhung der Beteiligungsgrenze und die Einführung der Zuwendungsrichtwerte würden

- der Sicherstellung der Zukunftsfähigkeit der Landesverwaltung bis 2030 dienen,
- Ergebnis einer konsequenten Aufgabenkritik auch mit dem Ziel des Bürokratieabbaus sein und
- interne Geschäftsabläufe und Organisationsstrukturen optimieren.

Bis 2035 seien in der Landesbauverwaltung 267 Stellen nachzubeseetzen. Gleichzeitig seien beim Bundesbau steigende quantitative und qualitative Anforderungen abzudecken. Bereits jetzt gebe es einen Fachkräftemangel. Im Zuwendungsbaubereich seien trotz erheblicher Steigerung von Fördermitteln und einer deutlich höheren Anzahl von Vorhaben vertretbare Bearbeitungszeiten zu gewährleisten. Die Einschaltung von Dritten habe sich als nicht wirtschaftlich herausgestellt.

Insbesondere die Einführung von Richtwerten für ausgewählte Vorhabenbereiche entlaste die Landesbauverwaltung kurzfristig und ermögliche die Konzentration auf „Spezialverfahren“. Die Erhöhung der Beteiligungsgrenze von 2 Mio. Euro „auf zu-

⁶³ Vgl. auch Bundesrechnungshof (2019): Bericht an das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat nach § 88 Abs. 2 BHO über die baufachliche Begleitung von Zuwendungsbaumaßnahmen vom 18. Juni 2019.

nächst 4 Mio. Euro“ solle nicht nur den gestiegenen Baukosten Rechnung tragen, sondern auch der Verfahrensbeschleunigung dienen.

Das Finanzministerium sieht es als unproblematisch an, dass die Bewilligungsbehörden eigenständig ohne Beteiligung der Bauverwaltung entscheiden. Der fehlende Sachverstand werde häufig durch Erfahrungswerte ausgeglichen. Auch ohne tieferes Bauwissen und Erfahrungen könnten bestimmte Kostentreiber erkannt und hinterfragt werden. Es erhöhe sich zwar das Risiko für Fehleinschätzungen über die wirtschaftlichste Bauweise, dies stehe aber in keinem Verhältnis dazu, dass sich aufgrund einer Überlastung der Bauverwaltung Projekte verzögern und alleine durch die lange Bearbeitungszeit teurer werden.

(183) Der Landesrechnungshof erkennt an, dass es eine große Herausforderung sein wird, angesichts absehbarer Umbrüche und Nachbesetzungsprobleme beim Fachpersonal die Leistungsfähigkeit der Landesbauverwaltung aufrechtzuerhalten. Vor diesen Problemen wird aber auch die gesamte Landesverwaltung stehen, ebenso die Zuwendungsempfänger. Der Landesrechnungshof sieht es deshalb als problematisch an, dass sich die Landesbauverwaltung derart zurückzieht. Er befürchtet Fehlentwicklungen durch fehlende baufachliche Beratung und Kontrolle, die unter Umständen – vermeidbar – in Investitionsruinen und erheblichen Kostensteigerungen münden könnten. Eine weitere mögliche Anhebung der Beteiligungsgrenze, die das Finanzministerium in seiner Stellungnahme andeutet, sieht der Landesrechnungshof besonders kritisch.

2 **Beteiligen oder nicht?**

(184) Mit der Erhöhung der Beteiligungsgrenze änderte das Finanzministerium gleichzeitig den Wortlaut der Regelung unter VV Nr. 6.1 zu § 44 LHO, siehe Tabelle 20. Das hatte wesentlichen Einfluss auf die Frage, ob eine fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung beteiligt wird.

So schloss die ursprüngliche Regelung („*ist [...] zu beteiligen. [...] soll abgesehen werden, wenn*“) das Einschalten der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung unterhalb der Beteiligungsgrenze nicht aus. Die Bewilligungsbehörde hatte unterhalb der Beteiligungsgrenze in jedem Einzelfall zu prüfen und zu dokumentieren, ob auf eine Beteiligung verzichtet werden kann oder diese ausnahmsweise geboten ist.

2019 formulierte das Finanzministerium die Grundregel mit Ausnahmen in eine Beteiligungspflicht bei Zuwendungen über 2 Mio. Euro um („*ist [...] zu beteiligen, wenn*“).

Mit der Änderung 2023 kehrt das Finanzministerium mit Satz 1 zwar wieder zur grundsätzlichen Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung zurück („*ist [...] zu beteiligen.*“). Jedoch schließt es mit dem Wortlaut „*entfällt, wenn*“ in Satz 2 gleichzeitig ausdrücklich aus, dass unterhalb der 4 Mio. Euro-Grenze die fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung einbezogen werden kann.

Dies wird durch die 2023 neu formulierte VV Nr. 6.3 zu § 44 LHO noch verdeutlicht:

„Wenn die Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung [...] entfällt, dann findet keine Prüfung nach [...] ZBau [...] statt.“

(185) Das Finanzministerium teilt dazu mit, dass es sich 2019 bewusst dazu entschieden habe, die Beteiligung ausschließlich in den vorgesehenen Fällen vorzusehen. Damit sollten die Bauverwaltungen effektiv entlastet und Zuwendungsverfahren beschleunigt werden. Die Aufzählung diene der besseren Übersichtlichkeit und zur Klarstellung, dass alle Ausnahmetatbestände gleichrangig nebeneinanderstehen.

(186) 2023 fiel außerdem in VV Nr. 6.3 zu § 44 LHO die vorherige Regelung weg, dass bei Absehen von der Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung die Bewilligungsbehörde *„vom Antragsteller im Allgemeinen die in Nummer 5 ZBau aufgeführten Unterlagen für Baumaßnahmen anzufordern“* sind.

Teilweise nahmen Bewilligungsbehörden daraufhin an, dass unterhalb der Beteiligungsgrenze gar keine baufachliche Prüfung mehr angezeigt sei bzw. auch keine Bauunterlagen nach ZBau mehr angefordert werden sollen.

(187) Auch wenn keine fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung beteiligt wird, ist die Bewilligungsbehörde selbst für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Bauvorhabens verantwortlich. Dies gilt auch für die Angemessenheit der Kosten. Eine baufachliche Betrachtung kann bei dieser Prüfung geboten sein. Dabei kann es sinnvoll sein, sich an die Regelungen der ZBau für die Bewilligungsbehörden zu orientieren. Entsprechendes sollte das Finanzministerium in den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO klarstellen.

3 Unklarheiten

(188) Die Vielzahl der Änderungen der Verwaltungsvorschriften erschwerte nicht nur das Verständnis der jeweils neuen Rechtslage. Sie führte auch dazu, dass andere Vorschriften nicht mehr damit korrespondierten und angepasst werden mussten. So enthielten teilweise Förderrichtlinien, wie die Kindertagesinvestitionsförderrichtlinie 2017-2020⁶⁴, noch die alte Beteiligungsgrenze oder verwiesen darauf. Dies führte zu Diskussionen bezüglich der Zuständigkeiten zur baufachlichen Beteiligung und schließlich zu Verzögerungen. Das Finanzministerium musste daraufhin Übergangsregelungen schaffen.⁶⁵ Es stellte darin klar, dass die spezielleren Regelungen in den Förderrichtlinien Vorrang haben, was zu unterschiedlichen Maßstäben bei der baufachlichen Beteiligung führte. Anpassungen, wie 2020 bei der

⁶⁴ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Investitionen zum bedarfsgerechten Ausbau der Kindertagesförderung für Kinder bis zum Schuleintritt nach dem Investitionsprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung 2017-2020 (Kindertagesinvestitionsförderrichtlinie 2017-2020 – KitainvestFöRL M-V 2017-2020) vom 13. Juni 2018, AmtsBl. M-V S. 353, zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 21. Oktober 2020, AmtsBl. M-V S. 545.

⁶⁵ Finanzministerium: „Auslegung der Nummer 6.1 der Anlage 3 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) und Übergangsregelung zur Umsetzung der Zwölften Änderung der VV zu § 44 LHO“, Rundschreiben vom 12. September 2019, Az.: H 1005-04420-2009/009-097.

Kindertagesinvestitionsförderrichtlinie 2017-2020⁶⁶ vorgenommen, wurden 2023 mit der nächsten Änderung der VV Nr. 6.1 zu § 44 LHO wieder obsolet.

(189) Das Nebeneinander unterschiedlicher Regelungen zur baufachlichen Prüfung sieht der Landesrechnungshof kritisch. Dies ist vermeidbar, indem, wie vorgeschrieben, in Förderrichtlinien nur solche Regelungen aufgenommen werden, die von denen der VV Nrn. 1 bis 14 zu § 44 LHO abweichen bzw. diese ergänzen.⁶⁷

4 Beteiligungsgrenzen, Eigenmittelanteil und Zuwendungsrichtwerte

(190) Das Finanzministerium führte 2019 eine weitere Beteiligungsgrenze in VV Nr. 6.1, S. 2 zu § 44 LHO ein:

„Von einer Beteiligung ist abzusehen, wenn der Zuwendungsempfänger die Baumaßnahme mit mindestens 65 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben aus Eigenmitteln finanziert.“⁶⁸

(191) Diesem Ansatz liegt die Annahme zugrunde, dass das Eigeninteresse des Zuwendungsempfängers am wirtschaftlichen und sparsamen Bauen ausgeprägter sein wird, sobald er die Kosten dafür überwiegend selbst trägt. Dabei ist jedoch fraglich, ob das besondere Landesinteresse an der Baumaßnahme und damit der Maßstab für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung seitens des Zuwendungsgebers mit der jeweiligen Interessenlage des Zuwendungsempfängers korrespondiert. Hierbei ist stets damit zu rechnen, dass ein Zuwendungsempfänger mit einer Baumaßnahme Ziele anstreben kann, die von diesem Landesinteresse – teils erheblich – abweichen. Deshalb muss die Bewilligungsbehörde auch hier Wert auf die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Bauvorhabens sowie der Angemessenheit der Kosten legen. Die Frage, inwieweit dies der Bewilligungsbehörde ohne eigenen baufachlichen Sachverstand möglich bzw. vertretbar ist, bleibt bestehen.

(192) 2023 führte das Finanzministerium unter VV Nr. 6.1 zu § 44 LHO alternativ Zuwendungsrichtwerte als dritte Beteiligungsgrenze ein. Danach entfällt die Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung, wenn

*„die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung bei der Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben **Zuwendungsrichtwerte** vorgegeben hat und diese bei der Antragstellung berücksichtigt worden sind. [Hervorhebungen durch den Landesrechnungshof]“⁶⁹*

Ergänzend heißt es dazu: *„Der Zuwendungsrichtwert ist durch die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung in regelmäßigen Abständen daraufhin zu überprüfen,*

⁶⁶ Geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 21. Oktober 2020, AmtsBl. M-V S. 545.

⁶⁷ VV Nr. 15.2 S. 1 zu § 44 LHO.

⁶⁸ VV Nr. 6.1 S. 2 zu § 44 LHO Stand April 2019; jetzt unter VV Nr. 6.1 S. 1 als VV Nr. 6.1.2 zu § 44 LHO Stand Oktober 2023 eingebettet in („Die Beteiligung [...] entfällt, wenn“).

⁶⁹ Mit der 19. Änderung der VV zu § 44 LHO Stand Oktober 2023 als VV Nr. 6.1.3 zu § 44 LHO.

ob er der Höhe nach noch angemessen ist.“

Laut Finanzministerium würden die Zuwendungsrichtwerte es der Bewilligungsbehörde auch ohne Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung ermöglichen, eine Einschätzung zur Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung zu treffen.⁷⁰

(193) Der Landesrechnungshof begrüßt zwar das Einführen von Richtwerten. Ob sie wirklich ihren Zweck erfüllen, hängt davon ab, wie sorgfältig sie ermittelt werden. Die Zukunft wird zeigen, inwieweit sich die Zuwendungsrichtwerte bewähren.

5 Zuwendungen für Bauvorhaben kommunaler Körperschaften

(194) Spezifische Regelungen für kommunale Zuwendungsempfänger enthalten die Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften (VV-K)⁷¹. Auch hier hat das Finanzministerium die Regelungen zu Bauvorhaben kommunaler Körperschaften wesentlich geändert. In VV-K Nr. 6.1 zu § 44 LHO heißt es nunmehr⁷²:

*„Ergänzend zu Nummer 6.1 der VV zu § 44 **ist bei Zuwendungen an einen Landkreis, eine kreisfreie Stadt oder eine große kreisangehörige Stadt von einer Beteiligung und verfahrensbegleitenden Prüfung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung **abzusehen, wenn der Zuwendungsempfänger seinen Prüfbericht zur eigenen baufachlichen Prüfung vorlegt. Dies gilt entsprechend für kreisangehörige Gemeinden, wenn diese über eine eigene Bauverwaltung verfügen.**** [Hervorhebungen durch den Landesrechnungshof]“*

In einem Rundschreiben⁷³ stellte das Finanzministerium klar, dass eine „*eigene Bauverwaltung*“ für die baufachliche Prüfung fachlich und personell ausreichend ausgestattet sei, wenn ein Beschäftigter bauvorlageberechtigt nach Landesbauordnung M-V ist⁷⁴.

(195) Die Regelungen zur baufachlichen Einbeziehung der kommunalen Bauverwaltung können aus Sicht des Landesrechnungshofes zu einem Interessenkonflikt führen. Der Prüfbericht des kommunalen Zuwendungsempfängers zur eigenen baufachlichen Prüfung wird die Unabhängigkeit und die Erfahrungswerte der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung nicht ersetzen können. Zwar ist die Kommune stets an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebun-

⁷⁰ Finanzministerium (2023): Durchführung Baufachlicher Prüfungen im Rahmen von Zuwendungsbaumaßnahmen des Landes, Einführung von Zuwendungsrichtwerten für Allgemeinbildende Schulen, Kitas mit Hort und Sporthallen, Schreiben vom 20. Dezember 2023.

⁷¹ Anlage 3 zu VV zu § 44 LHO (VV Nr. 13 - VV-K).

⁷² Stand Oktober 2023; zuvor VV-K Nr. 6.1 S. 3 zu § 44 LHO.

⁷³ Finanzministerium (2019): „Auslegung der Nummer 6.1 der Anlage 3 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) und Übergangsregelung zur Umsetzung der Zwölften Änderung der VV zu § 44 LHO“, Schreiben vom 12. September 2019, Az.: H 1005-04420-2009/009-097.

⁷⁴ § 65 Abs. 2 Nr. 4 Landesbauordnung M-V.

den.⁷⁵ Deshalb wird ihr als Zuwendungsempfänger auch grundsätzlich ein größerer „Vertrauensvorschuss“ gewährt als anderen. Sie wird auch immer ein Eigeninteresse an einer wirtschaftlichen und fachkundigen Umsetzung der Baumaßnahme haben. Die Verantwortung, über Umfang und Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben zu entscheiden, verbleibt jedoch beim Zuwendungsgeber. Dabei wird stets fraglich sein, inwieweit das besondere Landesinteresse an der Baumaßnahme und damit der Maßstab für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Zuwendungsgebers mit der jeweiligen Interessenlage des Zuwendungsempfängers korrespondiert. Das Land darf sich als Zuwendungsgeber nicht gänzlich seiner Kontrollfunktion entziehen, nur weil der kommunale Zuwendungsempfänger über eine eigene Bauverwaltung verfügt.

Das Finanzministerium sollte die Regelung in VV-K Nr. 6.1 zu § 44 LHO überdenken.

6 Ausblick

(196) Mit dem weitgehenden Rückzug der Landesbauverwaltung aus der baufachlichen Begleitung und Prüfung bei Zuwendungsbaumaßnahmen verzichtet das Land auf eine wesentliche Einflussmöglichkeit, um die begrenzten Fördermittel wirtschaftlich und sparsam einzusetzen. Die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung, wie das SBLA Rostock, wird nur noch in wenige große Zuwendungsbaumaßnahmen eingebunden sein. Bewilligungsbehörden, wie beispielsweise das LA-GuS, die in der Regel nicht über ausreichenden eigenen baufachlichen Sachverstand verfügen, werden dies nicht durchgängig kompensieren können. Ohne eine möglichst frühzeitige baufachliche Beratung und hinreichende Kontrolle besteht ein hohes Risiko, dass Funktionstüchtigkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht vollständig gewährleistet werden können und unnötige Kosten entstehen. Dies ginge letztlich zu Lasten des Landeshaushalts.

Musterraumpläne, Standards, Richtwerte bzw. Pauschalen⁷⁶ dürften sowohl Zuwendungsempfänger als auch Bewilligungsbehörden und die fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltungen wesentlich mehr entlasten. Die Änderungen der VV zur LHO im Hinblick auf Baumaßnahmen verlagert die Verantwortung von der Landesbauverwaltung zum einen auf die Bewilligungsbehörde, die nicht immer über baufachlichen Sachverstand verfügt. Zum anderen binden sie teilweise die Bauverwaltung kommunaler Zuwendungsempfänger ein, eine Konstruktion, der Interessenkonflikte immanent sind.

Wie die Bewilligungsbehörden mit ihrer Verantwortung ohne Einbeziehung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung umgehen und welche Folgen dies hat, wäre zu evaluieren. Ebenso, wie es sich auswirkt, wenn die baufachliche Prüfung der Bauverwaltung kommunaler Zuwendungsempfänger überlassen bleibt. Der Landesrechnungshof behält sich vor, die Auswirkungen zu prüfen.

⁷⁵ § 43 Abs. 4 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern.

⁷⁶ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 594 bis 602.

III.4 Modernisierung des Vergaberechts

Das neue Tariftreue- und Vergabegesetz weist den Vergabeordnungen mehr Bedeutung zu. Das bringt eine striktere Bindung der Verwaltung mit sich und kann weitergehende Folgen bei Verstößen haben.

Durch die Ausgestaltung der Übergangsregelung setzt das Wirtschaftsministerium – und nicht der Landtag – fest, ab wann das Gesetz angewendet wird. Die vorgegebene Methode zur Angebotsbewertung schränkt die öffentlichen Auftraggeber unnötig ein. Die angestrebte Angleichung an das Oberschwellenvergaberecht ist nicht gelungen.

Das Land verzichtet weiterhin auf eine Markterkundung für Aufträge unterhalb der Grenzwerte. Dadurch ist auch künftig nicht sichergestellt, dass ein Minimum an Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit gewährleistet wird.

Die Regelungen der Vergabe- und Mindestarbeitsbedingungen-Verfahrensverordnung sind in mehrerer Hinsicht nicht praxistauglich und verursachen unnötigen Aufwand bei Verwaltung und Anbietenden.

Verwaltungsvereinfachung und Bürokratieabbau sind bei diesem Gesetz Fehl-anzeige. Seine Ausgestaltung gefährdet die Erreichung des Gesetzeszwecks.

(197) Am 1. Januar 2024 trat das „Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts“ in Kraft. Das in Artikel 1 enthaltene Tariftreue- und Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern (TVgG M-V) soll das bisherige Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern (VgG M-V) ersetzen. Letzteres trat zusammen mit zugehörigen Verordnungen und dem Vergabeerlass Ende 2023 außer Kraft.

(198) Das TVgG M-V dient insbesondere zwei Zwecken: Einerseits soll es keine Regelungen mehr enthalten, die in einem Parlamentsgesetz nicht unbedingt notwendig sind.⁷⁷ Deshalb seien Einzelheiten zu Vergabeverfahren nicht mehr so umfangreich im TVgG M-V enthalten wie noch zuvor im VgG M-V.

Andererseits soll Tendenzen zum verstärkten Einsatz von Niedriglohnbeziehern aus anderen EU-Staaten und dem Rückgang der Tariftreue begegnet werden.⁷⁸ Diesen Zielen entsprechend gibt es im TVgG M-V mehrere und weitreichende Ermächtigungen des Wirtschaftsministeriums, das Vergaberecht durch Rechtsverordnung auszugestalten. Die umfangreichste und umfassendste dieser Rechtsverordnungen ist die Verordnung über das Vergabeverfahren und das Verfahren zur Festlegung und Kontrolle von Mindestarbeitsbedingungen (VgMinArbV).⁷⁹

1 Mehr Bedeutung für Vergabeordnungen

(199) § 4 Satz 2 Halbsatz 1 TVgG M-V sieht vor, dass das Wirtschaftsministerium die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) und die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A (VOB/A) durch Rechtsverordnung zur Anwendung einführt.

⁷⁷ Drs. 8/2084, S. 20.

⁷⁸ Drs. 8/2084, S. 19.

⁷⁹ GVObI. M-V vom 14. Mai 2024, S. 127 bis 131; in Kraft getreten am 15. Mai 2024.

Von diesen abweichende oder darüber hinausgehende Regelungen sind ebenfalls durch Rechtsverordnung vorzunehmen (§ 4 Satz 2 Halbsatz 2 TVgG M-V). Durch diese Regelungen bekommen UVgO und VOB/A nunmehr selbst die Natur einer Rechtsverordnung.⁸⁰

(200) Diese Änderung der bisherigen Rechtsnatur kann praktische Folgen haben:

- Bisher waren UVgO und VOB/A nur Verwaltungsvorschriften. Sie banden die Verwaltung nur über den Gleichheitssatz⁸¹. Im Einzelfall waren Abweichungen möglich.
- Nunmehr sind UVgO oder VOB/A Rechtsverordnungen. An solche ist die Verwaltung ohne Ausnahme gebunden.⁸² Sollte ein Vertrag dagegen verstoßen, könnte dies dazu führen, dass er von Anfang an nichtig wäre und rückabgewickelt werden müsste.

(201) Das Wirtschaftsministerium weist darauf hin, dass nicht jedes Gesetz, das Rechtsgeschäfte beschränkt oder an bestimmte Voraussetzungen bindet, diese verbietet. Auch sei erst durch Auslegung zu ermitteln, ob der Gesetzesverstoß die Nichtigkeit nach sich ziehen sollte. Verstöße gegen Vorschriften des Vergaberechts führten grundsätzlich nicht zur Unwirksamkeit des Vertrags nach § 134 BGB.

(202) Der Landesrechnungshof bleibt dabei, dass ein Verstoß nunmehr zur Nichtigkeit führen könnte.

2 Wirtschaftsministerium bestimmt über Inkrafttreten

(203) § 19 TVgG M-V sieht eine Übergangsregelung vor. Danach gelten das VgG M-V und andere vergaberechtliche Regelungen weiter, bis die Rechtsverordnungen nach § 4 und § 16 Abs. 5 Satz 4 TVgG M-V in Kraft getreten sind.

(204) Nach dieser Übergangsregelung hängt die Anwendung des vom Landtag verabschiedeten Gesetzes vom Inkrafttreten einer Rechtsverordnung des Wirtschaftsministeriums ab. Es ist dem Wirtschaftsministerium überlassen, ob und wann es die Rechtsverordnungen nach § 4 und § 16 Abs. 4 Satz 5 TVgG M-V erlässt.

(205) Der Gesetzgeber darf die Geltung eines Gesetzes zwar von einem künftigen Ereignis abhängig machen. Von einem ungewissen künftigen Ereignis darf das Inkrafttreten eines Gesetzes jedoch nicht abhängig gemacht werden.⁸³ Denn sonst würde faktisch nicht der Gesetzgeber, sondern das Wirtschaftsministerium entscheiden, ab wann und für welche Fälle das TVgG M-V gilt.

(206) Das Wirtschaftsministerium weist darauf hin, dass die Übergangsregelung vom Justizministerium gebilligt worden sei. Dieses sei zur verfassungsrechtlichen

⁸⁰ Vgl. ausdrücklich anders hingegen § 2 Abs. 2 Satz 2 Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern (VgV M-V).

⁸¹ Art. 3 GG.

⁸² Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 4 Verf. M-V.

⁸³ Vgl. Sauthoff, Michael, in: Classen, Claus Dieter/Sauthoff, Michael (Hrsg.), Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2023), 3. Auflage, Art. 57 Rn. 12.

Prüfung von Gesetzen berufen. Der Landesrechnungshof habe sich im Rahmen der Anhörung nicht zu der Übergangsregelung geäußert. Es stehe nicht im freien Ermessen des Wirtschaftsministeriums, ob und wann es Rechtsverordnungen erlasse. Der unmissverständliche Wille des Gesetzgebers gehe dahin, die notwendigen Regelungen so schnell wie möglich zu erlassen.

(207) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die ihm zur Anhörung vorgelegte Übergangsregelung eine andere war als die nunmehr gültige.

3 Einengung der Bewertungsmethodik

(208) § 3 Abs. 6 TVgG M-V sieht vor, den Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen. Dabei wird das wirtschaftlichste Angebot definiert als „*das Angebot mit dem günstigsten Verhältnis von Leistung und Gegenleistung*“.⁸⁴ Es wird also ein Quotient aus Leistung und Preis gebildet. Dabei wird die Leistung in Punkte umgewandelt und ggf. gewichtet. Der größte Quotient stellt dann das wirtschaftlichste Angebot dar (einfache Richtwertmethode).

(209) Damit weicht das TVgG M-V sowohl vom Oberschwellenvergaberecht als auch vom bisherigen Unterschwellenvergaberecht ab. Im Oberschwellenvergaberecht ist nicht nur die Bildung eines Quotienten aus Leistung und Preis möglich, sondern es können auch andere Bewertungsmethoden genutzt werden.⁸⁵ So z. B. auch die häufig genutzte Methode, den Preis zusammen mit den Leistungskriterien zu gewichten. Hierbei bildet dann die höchste Summe der Punkte aus Preis und Leistungskriterien das wirtschaftlichste Angebot.

(210) Die Vorgabe der einfachen Richtwertmethode in § 3 Abs. 6 TVgG M-V steht dem in der Gesetzesbegründung zu § 3 TVgG M-V dargestellten Ziel entgegen. Danach sollte ein Konflikt zwischen dem Oberschwellenvergaberecht und dem hier geregelten Unterschwellenvergaberecht vermieden werden. Dieser Konflikt wird mit der Neuregelung im TVgG M-V jedoch gerade zementiert.

(211) Der Landesrechnungshof empfiehlt deshalb eine Änderung von § 3 Abs. 6 TVgG M-V. Sofern eine Angleichung an das Oberschwellenvergaberecht beabsichtigt ist, sollte § 3 Abs. 6 Satz 2 TVgG M-V gestrichen werden. Damit könnten verschiedene Bewertungsmethoden angewendet werden.

(212) Das Wirtschaftsministerium weist darauf hin, dass sowohl im Unterschwellen- als auch im Oberschwellenvergaberecht der Begriff des „Verhältnisses“ genutzt werde. Dieser führe zwangsläufig zur Bildung eines Quotienten. Eine Änderung des Gesetzes komme nicht in Betracht.

(213) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung. Denn im Oberschwellenvergaberecht sind auch andere Bewertungsmethoden zulässig.

⁸⁴ § 3 Abs. 6 Satz 2 Tariftreue- und Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern (TVgG M-V).

⁸⁵ Siehe nur etwa Opitz, Marc, in: Burgi, Martin et al., Beck'scher Vergaberechtskommentar (2022), Band 1, 4. Aufl., § 127 GWB Rn. 141 ff. m. w. N.; Ziekow, Jan, in: Ziekow, Jan/Völlink, Uwe-Carsten, Vergaberecht (2024), 5. Aufl., § 127 GWB Rn. 46 oder die UfAB, deren korrekte Anwendung regelmäßig von Vergabekammern und Gerichten als rechtskonform angesehen wird.

4 Direktaufträge ohne Markterkundung

(214) § 6 Abs. 3 der VgMinArbV übernimmt eine Regelung aus dem Vergabeerlass zur Vergabe von Direktaufträgen. Danach ist nicht zwingend vorgesehen, unterhalb der Wertgrenze von 1.000 Euro⁸⁶ wenigstens Markterkundungen durchzuführen.⁸⁷ Der Landesrechnungshof hatte dies bereits im Jahresbericht 2023⁸⁸ kritisiert.

(215) Der Landesrechnungshof hält daran fest, dass das Wirtschaftsministerium dem Wirtschaftlichkeitsprinzip auch bei Direktaufträgen unterhalb der Wertgrenzen wieder Geltung verschaffen sollte. Um ein Mindestmaß an Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit zu gewährleisten, sollten zumindest Markterkundungen erfolgen.

(216) Das Wirtschaftsministerium sieht den Landesrechnungshof mit seiner Auffassung als isoliert an. Die Bedenken des Landesrechnungshofes seien wegen der aktualisierten Begründung der Vorschrift objektiv gegenstandslos. Unterhalb der Wertgrenzen bestünden nur verhältnismäßige Markterkundungspflichten. Hier hätte der Auftraggeber Spielräume, wobei meistens auf Markterfahrungen zurückgegriffen werden könne. Die Messlatte sei nicht zu hoch anzulegen.

Zudem meint das Wirtschaftsministerium, dass die in der UVgO befindliche Wertgrenze im Verhältnis zum Aufwand für ein Vergabeverfahren zu niedrig sei. Die Erhöhung bringe das Land in das Mittelfeld im Vergleich mit Bestimmungen anderer Länder. Auch eine Konferenz des Bundeskanzlers und der Ministerpräsidentinnen und -präsidenten habe zum Ergebnis gehabt, die Wertgrenzen in Bund und Ländern zu vereinheitlichen und tendenziell deutlich zu erhöhen.

(217) Der Landesrechnungshof bleibt dabei: Markterkundungen als einfachste Form, Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit Geltung zu verschaffen, sind auch unterhalb der Wertgrenzen erforderlich. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb unterhalb von 1.000 Euro beispielsweise Internetrecherchen einen unverhältnismäßigen Aufwand bedeuten sollen. Das gleiche gilt für die Dokumentation verschiedener Angebote beispielsweise per Ausdruck oder Screenshots.

5 Praxistauglichkeit von Regelungen

5.1 Bestimmung der Angemessenheit des Preises

(218) Nach § 10 VgMinArbV darf der Zuschlag nicht auf ein Angebot mit einem unangemessen hohen oder niedrigen Preis erteilt werden. Zweifel an der Angemessenheit der Preise sollen sich u. a. daraus ergeben, dass die Angebotssummen „ei-

⁸⁶ Die Grenze für Direktaufträge für Bauleistungen wird von 1.000 Euro auf 2.000 Euro erhöht.

⁸⁷ Vgl. auch schon die Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums zu den Regelungen im Vergabeerlass in Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, Tz. 197.

⁸⁸ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, Tzn. 192 bis 198.

nes oder einiger weniger Bietender“ 20 % oder mehr von denen der übrigen abweichen.⁸⁹

(219) Die praktische Handhabung dieser „Aufgreifschwelle“ ist in bestimmten Fällen schwierig, beispielsweise in diesen:

- Es gibt drei Angebote, die alle mindestens 20 % von einander entfernt liegen (Bsp.: 100.000 Euro/125.000 Euro/150.000 Euro). Welche(s) Angebot(e) ist/sind nicht angemessen?
- Es gibt vier Angebote. Angebote 1 und 2 sind preislich nahezu gleich. Angebote 3 und 4 sind preislich nahezu gleich und liegen mehr als 20 % darüber. Sind die Angebote 1 und 2 zu niedrig oder die Angebote 3 und 4 zu hoch?

(220) Im VgG M-V gab es zunächst eine Beschränkung auf ungewöhnlich niedrige Angebote. Dies ist zurzeit auch im Oberschwellenbereich und im Unterschwellenbereich vieler anderer Länder der Fall. Eine solche Regelung ist ebenfalls nicht frei von Zweifelsfällen, jedoch einfacher zu handhaben.

(221) Der Landesrechnungshof regt an, eine einfacher zu handhabende Regelung zu entwickeln, die weniger Zweifelsfälle zulässt. Eine Vereinfachung dürfte zum einen eintreten, wenn nicht mehr auf „einige wenige“ Bieter abgestellt wird. Das gleiche gilt zum anderen, wenn nicht mehr hohe, sondern nur noch abweichend niedrige Preise bei der Aufgreifschwelle einzubeziehen sind.

(222) Das Wirtschaftsministerium hält die Darstellung des Landesrechnungshofes für abwegig. Zentral sei die Maßgabe, dass auf ein Angebot mit einem unangemessen hohen oder niedrigen Preis der Zuschlag nicht erteilt werden dürfe. Diese Botschaft sei für die Praxis entscheidend, die zwischen hohen und niedrigen Preisen sehr wohl zu unterscheiden vermöge.

(223) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Anregung. Er weist darauf hin, dass seine Darstellungen auf Prüfungserkenntnissen beruhen.

5.2 Hinwirken auf regionale oder lokale Leistungserbringung

(224) § 7 VgMinArbV sieht vor, dass auf eine regionale oder lokale Leistungserbringung hingewirkt werden soll.

(225) Das Wirtschaftsministerium selbst zeigt mit der vorgelegten Begründung im Rahmen der Ressortanhörung, dass es eine Bevorzugung regionaler und lokaler Anbietender für (unions-)rechtlich problematisch hält.⁹⁰ Die Vorschrift erschöpft sich zudem in einer bloßen Aufforderung, sich zu bemühen („soll [...] hingewirkt werden“). Sie dürfte rechtlich nicht umsetzbar sein und lediglich Verwaltungsaufwand verursachen.

⁸⁹ § 10 Abs. 2 Satz 2 Verordnung über das Vergabeverfahren und das Verfahren zur Festlegung und Kontrolle von Mindestarbeitsbedingungen (VgMinArbV).

⁹⁰ Begründung des Wirtschaftsministeriums im Entwurf zur Ressortanhörung, Stand: 8. Dezember 2023, S. 16 f.

(226) Das Wirtschaftsministerium erklärt, dass der zur Verfügung stehende rechtliche Spielraum klein sein möge, dies aber nicht davon abhalte, ihn zu nutzen. § 7 VgMinArbV bleibe.

(227) Der Landesrechnungshof nimmt dies zur Kenntnis. Bürokratieabbau sieht anders aus.

5.3 Umweltverträgliche Beschaffung

(228) Ähnliches wie für die lokale Leistungserbringung (Tzn. 224 ff.) gilt auch für die Vermeidung schädlicher Auswirkungen der Beschaffung auf die Umwelt nach § 9 VgMinArbV.

(229) Schon bislang ermöglichten zahlreiche vergaberechtliche Vorschriften, umweltbezogene Anforderungen zu berücksichtigen⁹¹. Auch hier ist die neue Vorgabe lediglich als Aufforderung ausgestaltet („so weit möglich [...] darauf hinzuwirken“).

(230) Das Wirtschaftsministerium legt dar, dass die Vorschrift einen Beitrag zur Bewältigung eines Problems darstelle, für das es der aktiven Mitwirkung vieler Akteure bedürfe. Die Vergabestellen müssten sich damit befassen. Der Ordnungsgeber könne in solch einem dynamischen Umfeld nur eine Entscheidungs- und Handlungsrichtung vorgeben. Dies führe jedoch nicht dazu, von einer politisch legitimen Regelung abzusehen.

(231) Die Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes zeigen, dass in der Praxis schwer umzusetzenden Vorgaben mit kreativen Lösungsansätzen zur Umgehung oder Vermeidung oder auch einfacher Nichtbeachtung begegnet wird.

5.4 Zwei-Umschlag-Verfahren

(232) Nach § 11 VgMinArbV können Auftraggeber das Zwei-Umschlag-Verfahren wählen. Bei diesem Verfahren gibt jeder Anbietende zwei Umschläge ab – einen mit dem Leistungsangebot und einen mit dem Preis. Der Auftraggeber hat sodann zunächst alle Leistungsangebote zu werten und zu reihen, bevor er die Umschläge mit den Angebotspreisen öffnet. Das Wirtschaftsministerium verspricht sich hiervon, den „leidige[n] Zuschlag auf das lediglich billigste Angebot“ zu vermeiden.⁹²

(233) Es ist fraglich, welche Wirkung eine Regelung entfalten kann, die die Auftraggeber anwenden können, aber nicht sollen bzw. müssen. Eine einheitliche Vergabep Praxis wird so nicht befördert. Im Übrigen ist der Zuschlag schon nach geltendem Recht nicht auf das *billigste*, sondern auf das *wirtschaftlichste* Angebot zu erteilen.

⁹¹ Begründung des Wirtschaftsministeriums im Entwurf zur Ressortanhörung, Stand: 8. Dezember 2023, S. 18 bis 22.

⁹² Begründung des Wirtschaftsministeriums im Entwurf zur Ressortanhörung, Stand: 8. Dezember 2023, S. 23.

(234) Die Begründungen zum TVgG M-V⁹³ und zu § 11 VgMinArbV⁹⁴ weisen auf eine vergleichbare Regelung in Hessen hin. Erfahrungen der hessischen Verwaltung damit sind nicht bekannt. Die Regelung wurde 2021 gestrichen⁹⁵.

(235) Das Wirtschaftsministerium möchte den öffentlichen Auftraggebern mit dem Zwei-Umschlag-Verfahren ein Instrument zur Verfügung stellen, das ordnungsgemäße Zuschläge herbeiführt.

(236) Der Landesrechnungshof begrüßt das Bemühen um ordnungsgemäße Zuschläge. Ob eine Kann-Regelung hierzu beitragen kann, bleibt abzuwarten.

6 Abschließende Empfehlungen

(237) Der Landesrechnungshof empfiehlt, das Gesetz und die zugehörigen Rechtsvorschriften darauf zu überprüfen, ob sie helfen, übergeordnete Ziele zu erreichen und ggf. Anpassungen vorzunehmen. Zu diesen Zielen gehören

- die Digitalisierung (auch Digitalisierungsfähigkeit) der Arbeitsprozesse der Verwaltung und der Zusammenarbeit mit Dritten zu unterstützen,
- Verwaltungsvereinfachung und Bürokratieabbau zu ermöglichen und
- Wettbewerb im Vergabeverfahren sowie Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns sicherzustellen.

(238) Der Landesrechnungshof regt darüber hinaus eine kritische Prüfung insbesondere der VgMinArbV an. Sind Regelungen nur schwer fehlerfrei und vollständig umzusetzen oder ist ihre Anwendung nur eine von mehreren Handlungsmöglichkeiten, kann dies das Erreichen der dahinterstehenden Ziele gefährden.

⁹³ Drs. 8/2084, S. 36.

⁹⁴ Siehe Fn. 92.

⁹⁵ Eine vergleichbare Regelung zu § 16 Abs. 3 des Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetzes vom 19. Dezember 2014 (Zwei-Umschlagsverfahren) wurde beim Gesetz zur Novellierung des Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetzes und zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung vom 12. Juli 2021 ohne weitere Begründung weggelassen (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen vom 20. Juli 2021, S. 338 bis 345).

III.5 Anhörung des Landesrechnungshofes nach § 103 LHO zu Förderrichtlinien

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

Die Ministerien legten die Förderrichtlinien wie in den Vorjahren teilweise zu spät oder erst kurz vor ihrem Inkrafttreten vor. Zudem fehlten in vielen Fällen Unterlagen. Die Bearbeitungszeit beim Landesrechnungshof konnte daher nicht verkürzt werden.

Das Einvernehmen zum Verwendungsnachweis konnte lediglich in zwei von 45 Fällen uneingeschränkt erteilt werden. Förderrichtlinien sind im Amtsblatt zu veröffentlichen. Dies geschah jedoch nicht in allen Fällen.

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

(240) Zuletzt hatte sich der Landesrechnungshof im Landesfinanzbericht 2023 zu diesem Thema geäußert.⁹⁶ Seitdem wurden die VV zur LHO einmal geändert.⁹⁷ Von dieser Änderung waren auch die VV zu § 44 LHO betroffen.

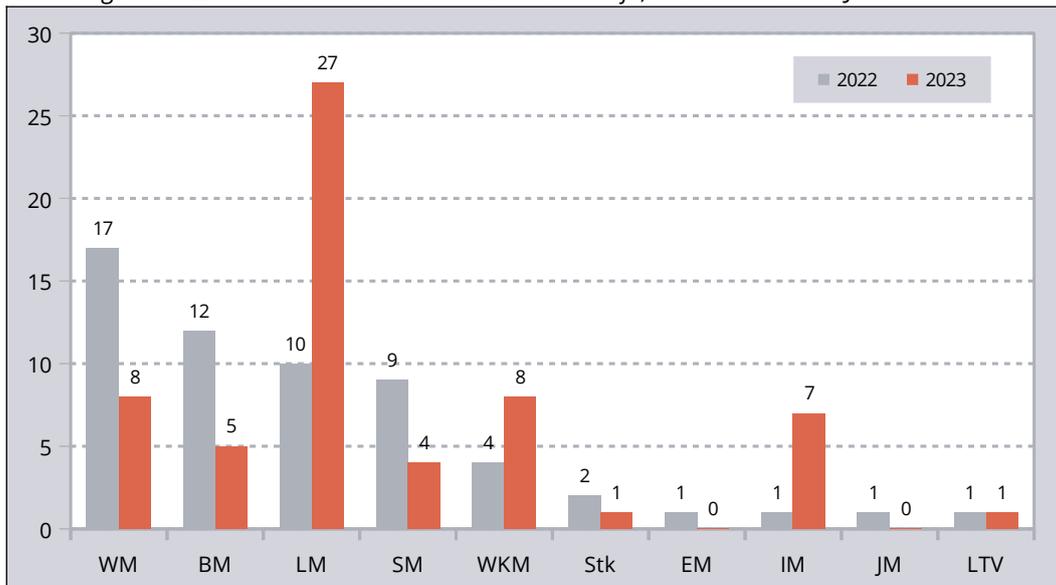
(241) 2023 bearbeitete der Landesrechnungshof 61 Entwürfe von Förderrichtlinien abschließend. Das Jahr war noch geprägt durch den Beginn der neuen EU-Förderperiode. Viele Richtlinienentwürfe betrafen Förderungen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

(242) Mit 27 von 61 stammten die meisten Richtlinien aus dem Landwirtschaftsministerium, gefolgt von Wirtschafts- und Wissenschaftsministerium mit je 8 Richtlinien (vgl. Abbildung 18). Jeweils nur eine Richtlinie kam aus der Staatskanzlei sowie der Landtagsverwaltung.

⁹⁶ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, S. 58 bis 65.

⁹⁷ 17. Änderung der VV zur LHO vom 20. September 2023, AmtsBl. M-V 2023, S. 661.

Abbildung 18: Anzahl der bearbeiteten Richtlinienentwürfe, nach Ressort und Jahr



Quelle: eigene Erhebung.

(243) Bei 45 der 61 Richtlinienentwürfe war das Einvernehmen des Landesrechnungshofes zum Verwendungsnachweisverfahren erforderlich. Es konnte in zwei Fällen uneingeschränkt erteilt werden (vgl. Tabelle 21). Bei 39 Richtlinien wurde das Einvernehmen unter Auflagen erteilt.⁹⁸ Viermal wurde das Einvernehmen verweigert. 16 Richtlinien wurden nur zur Anhörung vorgelegt, da das Verwendungsnachweisverfahren nicht geändert wurde bzw. keine abweichenden Regelungen von den VV zu § 44 LHO getroffen wurden.

Tabelle 21: Ergebnis der abschließend bearbeiteten Richtlinienentwürfe, nach Jahr

	Einvernehmen						nur Anhörung		insgesamt	
	erteilt		unter Auflagen		verweigert		Anzahl	in %	Anzahl	in %
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %				
2022	0	0 %	42	72,4 %	3	5,2 %	13	22,4 %	58	100 %
2023	2	3,3 %	39	63,9 %	4 ⁹⁹	6,6 %	16	26,2 %	61	100 %

Quelle: eigene Berechnung.

1 Ergebnisse aus systematischer Erfassung

(244) Der Landesrechnungshof erfasst seit 2021 systematisch Mängel der vorgelegten Richtlinienentwürfe, die er regelmäßig feststellt. Wesentliche Ergebnisse der Erfassung wurden erstmals im Jahresbericht 2023 für das Jahr 2022 dargestellt.¹⁰⁰

⁹⁸ Werden Auflagen nicht vollumfänglich erfüllt, gilt das Einvernehmen als nicht erteilt, vgl. auch Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022), MV-Schutzfonds Sonderbericht gem. § 99 LHO, Tz. 136.

⁹⁹ Hierbei handelt es sich um die Kulturförderrichtlinie des Wissenschaftsministeriums, bei der das Einvernehmen 2023 zwei Mal verweigert wurde, sowie um die Klimaschutzförderrichtlinie Kommunen und die Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen zur Unterstützung der Bienenzucht und Bienenhaltung des Landwirtschaftsministeriums.

¹⁰⁰ Siehe dazu: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, S. 58 bis 65. Wegen der größeren, auch strukturellen Änderungen der VV zu § 44 LHO 2021 wurde auf eine Darstellung der Ergebnisse dieses Jahres im Landesfinanzbericht 2022 verzichtet.

Tabelle 22: Wesentliche Ergebnisse systematischer Erfassung (Auswahl), nach Jahr

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

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung; eigene Berechnung (Prozentwerte gerundet); grau hinterlegt: Erwähnung im Jahresbericht 2023.

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

(245) Tabelle 22 stellt neben den erhobenen Fallzahlen auch deren Veränderung von 2022 zu 2023 grafisch dar.

(246) Bei der Hälfte der Mängel lässt sich eine positive Veränderung feststellen. Dabei fällt auf, dass vier Feststellungen die Unterschiede zwischen den vorgelegten Formularen und den Regelungen der VV oder des Richtlinienentwurfs betreffen. Solche Unterscheidungen kamen also 2023 weniger häufig vor. Dies sieht der Landesrechnungshof positiv, da mit den Rechtsgrundlagen übereinstimmende Unterlagen die Gleichbehandlung der Antragsteller/Zuwendungsempfänger fördern und das Zuwendungsverfahren zugleich weniger fehleranfällig ist.

Positiv hervorzuheben ist auch, dass der Anteil der Richtlinienentwürfe, bei denen Unterlagen nicht oder verspätet vorgelegt wurden, um fast 30 %-Punkte sank.

(247) Eine stark negative Veränderung gab es mit Blick auf den Anteil der Musterbescheide, in denen Nebenbestimmungen vorkamen, die nicht in der Richtlinie enthalten waren. Dieser Anteil ist um 20 %-Punkte angestiegen. Weitere negative Veränderungen ergaben sich v. a. bei

- der Verwendung zuwendungsrechtlicher Begriffe,
- der Zuordnung von Regelungen zu Gliederungspunkten der Richtlinie und
- der Kennzeichnung von Regelungen in der Richtlinie, die von den VV zu § 44 LHO abweichen.

(248) Der erste Punkt betrifft überwiegend Fälle, in denen durchgängig die Begriffe „zuwendungsfähig“ oder „Zuwendungsfähigkeit“ genutzt werden, auch in Bezug auf Vorhaben oder Maßnahmen. Die VV zu § 44 LHO selbst kennen nur „förderfähige“, jedoch keine „zuwendungsfähigen“ Vorhaben. Deshalb ist es sachgerecht, für Vorhaben oder Maßnahmen „förderfähig“ oder „Förderfähigkeit“ zu verwenden. Dies würde z. B. auch die Anwendung von Richtlinien erleichtern, die mit anderen Ländern abgestimmt sind.

(249) Das Finanzministerium hält es ebenfalls für erforderlich, zuwendungsrechtliche Begriffe einheitlich und korrekt zu verwenden. Aus Sicht des Finanzministeriums sei der Begriff der „Förderung“ mehrdeutig und umfasse etwa auch Steuererleichterungen oder gesetzliche Leistungen. Zudem sei die Gewährung von Zuwendungen oft an das Verbot geknüpft, keine anderweitigen Zuwendungen oder Förderungen in Anspruch zu nehmen. Um hier sachgerecht unter- und entscheiden zu können, halte das Finanzministerium am Begriff „zuwendungsfähige Vorhaben“ fest.

(250) Der Landesrechnungshof gibt zu bedenken, dass Steuererleichterungen oder gesetzliche Leistungen nichts mit Zuwendungen zu tun haben. So wird z. B. die ersparte Körperschaftsteuer bei gemeinnützigen Vereinen oder das bezogene Wohngeld bei natürlichen Personen nicht auf die Zuwendung angerechnet.

(251) Anlage 5 der VV zu § 44 LHO gibt ein erläutertes Aufbauschema für Richtlinien vor, das grundsätzlich einzuhalten ist. Dennoch ordnen die Ministerien Regelungen teilweise den falschen Gliederungspunkten zu. Vor allem die Einordnung von Zuwendungsvoraussetzungen und Nebenbestimmungen bereitet vielfach Probleme.

Dieser zunächst theoretisch erscheinende Fehler hat Auswirkungen auf das ganze Zuwendungsverfahren: Zuwendungsvoraussetzungen sind schon bei der Antragsprüfung zu beachten. Sind sie nicht erfüllt, darf die Zuwendung nicht bewilligt werden. Sonstige Zuwendungsbestimmungen sind im Zuwendungsbescheid als Nebenbestimmungen auszuführen. Sie sind grundsätzlich erst mit dem Verwendungsnachweis oder z. B. im Verlauf der Zweckbindungsfrist¹⁰¹ zu prüfen.

Als fiktives Beispiel kann die Förderung von Personalkosten einer Kindertagesstätte dienen: Die Erlaubnis zum Betrieb einer Kindertagesstätte ist sinnvollerweise eine Zuwendungsvoraussetzung, während die Vorlage von Arbeitsverträgen eher eine Nebenbestimmung darstellt.

(252) Regelungen in der Richtlinie, die von den VV zu § 44 LHO abweichen, sollten als solche kenntlich gemacht werden. Dies erleichtert den sachbearbeitenden Personen ihre Tätigkeit. Sie müssen dann nicht die VV zu § 44 LHO und die Richtlinie miteinander vergleichen und ggf. versuchen herauszufinden, ob das Ministerium ei-

¹⁰¹ Auflagenüberwachung, VV Nr. 11.8 zu § 44 LHO.

ne Abweichung regeln wollte oder nur die VV zu § 44 LHO wiedergegeben hat (vgl. hierzu auch Tz. 256).

(253) Kaum Veränderungen gab es bei der unzureichenden Umsetzung der VV zu § 44 LHO und der Wiederholung von deren Regelungen in den Richtlinien.

(254) In 25 % der Fälle wurden die VV zu § 44 LHO nur unzureichend beachtet. Dies betrifft vor allem die Aufnahme der Nebenbestimmungen in die Zuwendungsbescheide. Bis zur 15. Änderung der VV zu § 44 LHO waren die Allgemeinen Nebenbestimmungen in den VV zu § 44 LHO nur als Anlage enthalten (ANBest), die den Zuwendungsbescheiden unverändert beigelegt und zu ihrem Bestandteil erklärt werden sollten. Sollten Regelungen daraus nicht oder anders anzuwenden sein, musste der Zuwendungsbescheid eine entsprechende Abweichung regeln. Dies erschwerte vor allem für die Zuwendungsempfänger das Verständnis der Regelungen.

Seit der 15. Änderung der VV zu § 44 LHO sollen nur noch diejenigen Nebenbestimmungen nach VV Nr. 5.3 zu § 44 LHO unverändert in den Zuwendungsbescheid aufgenommen werden, die für die Zuwendung notwendig sind. Nach einer Übergangsphase können die ANBest seit dem 1. Januar 2024 dem Zuwendungsbescheid nicht mehr beigelegt werden. Sollen Nebenbestimmungen abweichend von den Vorgaben der VV zu § 44 LHO geregelt werden, muss die Richtlinie diese Abweichungen regeln. Die Bewilligungsbehörde muss dann die entsprechenden Nebenbestimmungen in den Zuwendungsbescheid aufnehmen, jedoch ohne sie als Abweichungen von den VV zu § 44 LHO zu benennen. Dadurch erscheinen die Nebenbestimmungen „aus einem Guss“. Der Zuwendungsempfänger muss nicht mehr gesondert die beigelegten ANBest mit dem Zuwendungsbescheid daraufhin abgleichen, welche Regelung wie gilt.

(255) Die Umsetzung dieser Vorgaben fällt den Ministerien immer noch schwer. Es kommt z. B. häufiger vor, dass Regelungen aus den VV zu § 44 LHO in den Zuwendungsbescheid kopiert werden, ohne dass die nicht zutreffenden Varianten oder Abweichungsmöglichkeiten entfernt werden. Auch „Hinweise“¹⁰² werden übernommen, obwohl diese sich an die Bewilligungsbehörden richten. Sodann werden Abweichungen von diesen Regelungen in dem gleichen Zuwendungsbescheid geregelt. In diesen Fällen wird genauso vorgegangen wie vor der 15. Änderung der VV zu § 44 LHO. Dies führt zu unverständlicheren Regelungsgeflechten als vorher.

(256) Die Wiederholung von Regelungen aus den VV zu § 44 LHO in Richtlinien wird meist damit begründet, dass dies den sachbearbeitenden Personen das Bewilligungsverfahren erleichtere. Der Landesrechnungshof sieht die Wiederholungen dennoch kritisch. Denn oftmals handelt es sich nur um unvollständige Wiedergaben oder um umformulierte Regelungen. Beides führt zu der Frage, ob mit der Regelung in der Richtlinie im Ergebnis Abweichungen von den VV zu § 44 LHO bezweckt sind. Dies zu klären, erscheint schwieriger, als auf Wiederholungen zu verzichten.

¹⁰² Siehe z. B. VV Nr. 5.3.6.6 zu § 44 LHO.

2 Veröffentlichungsquote

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

Tabelle 23: Anzahl bearbeiteter und veröffentlichter Richtlinien/-änderungen, nach Jahr der Bearbeitung

Jahr der Bearbeitung	bearbeitete Richtlinien/-änderungen	im AmtsBl. M-V veröffentlicht ¹⁰³	
		Anzahl	in %
2021	63	44	69,8%
2022	58	42	72,4 %
2023	61	48	78,7 %

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

(258) 2023 wurde gut jede fünfte Richtlinienänderung letztendlich nicht veröffentlicht. Im Vergleich der letzten drei Jahre steigt die Veröffentlichungsquote leicht an.

(259) Der Landesrechnungshof sieht, dass es Gründe dafür geben kann, dass Richtlinien oder Richtlinienänderungen nicht veröffentlicht werden, z. B. weil sie doch nicht mehr gewollt sind oder der Adressatenkreis sehr gering ist. Diese Fälle erklären jedoch nicht die festgestellte geringe Veröffentlichungsquote in den letzten Jahren.

(260) § 17 Abs. 1 Satz 3 GGO II sieht eine Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften im Amtsblatt Mecklenburg-Vorpommern vor, „die ein Verhalten vorschreiben, das Auswirkungen auf Dritte haben kann“. Auswirkungen auf Dritte haben insbesondere ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften.¹⁰⁴ Denn die gleiche Art und Weise der Ermessensausübung führt aufgrund des Gleichheitsgrundsatzes¹⁰⁵ zu einer Bindung der Verwaltung.¹⁰⁶ Förderrichtlinien, aber auch Richtlinien für Billigkeitsleistungen¹⁰⁷ stellen solche ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften dar, können deshalb Auswirkungen auf Dritte haben und sind grundsätzlich zu veröffentlichen.

(261) Der Landesrechnungshof erwartet, dass grundsätzlich alle Richtlinien¹⁰⁸ und deren Änderungen gemäß § 17 Abs. 1 Satz 3 GGO II im Amtsblatt Mecklenburg-Vorpommern veröffentlicht werden.

¹⁰³ Bei den Veröffentlichungen werden auch die Richtlinien berücksichtigt, die bis zum Redaktionsschluss des Berichtes erschienen.

¹⁰⁴ Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften regelt § 17 Abs. 1 Satz 2 Gemeinsame Geschäftsordnung II (GGO II).

¹⁰⁵ Art. 3 GG.

¹⁰⁶ Ausführlich hierzu etwa Sachs, Michael in: Stelkens, Paul et al. (2023), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Auflage, § 40 Rn. 102 ff.

¹⁰⁷ Richtlinien für Billigkeitsleistungen werden nahezu gar nicht veröffentlicht.

¹⁰⁸ Verwaltungsvorschriften im Sinne von § 103 LHO.

3 Verletzung des Anhörungsrechts nach § 103 LHO

3.1 Bewilligung aufgrund eines Richtlinienentwurfs

(262) Das Landwirtschaftsministerium legte 2023 Förderrichtlinien im Entwurfsstadium vor, bei denen Zuwendungen schon aufgrund der Richtlinienentwürfe bewilligt worden waren. Zur Erteilung des Einvernehmens gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO und zur Anhörung nach § 103 Abs. 1 LHO wurden sie dem Landesrechnungshof erst danach vorgelegt.

(263) Nach § 103 Abs. 1 LHO ist der Landesrechnungshof vor dem Erlass einer Verwaltungsvorschrift anzuhören, die der Durchführung der LHO dient. Der Begriff des Erlasses einer Verwaltungsvorschrift ist dabei nicht mit dem Erlass eines Gesetzes gleichzusetzen. Verwaltungsvorschriften sind keine Rechtsnormen im formellen Sinn.¹⁰⁹ Verwaltungsvorschriften sind generell-abstrakte Anordnungen oder Anweisungen einer übergeordneten Behörde an eine nachgeordnete Behörde oder eines Vorgesetzten an ihm unterstellte Verwaltungsbedienstete.¹¹⁰ Sie drücken einen verbindlichen Willen aus.¹¹¹ Verwaltungsvorschriften sind nicht formgebunden. Sie können zudem auch durch eine gebilligte Verwaltungspraxis etabliert werden.¹¹²

Der Zeitpunkt des Erlasses kann deshalb schwierig zu bestimmen sein. Als erlassen ist eine Verwaltungsvorschrift anzusehen, wenn sie dem Anwender bekannt ist und seine Handlungsweise prägt.

(264) Bei den in Rede stehenden Fällen haben die jeweils zuständigen Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt (StÄLU) – gebilligt durch das Landwirtschaftsministerium – Zuwendungen aufgrund von Richtlinienentwürfen bewilligt. Die Richtlinienentwürfe waren den StÄLU bekannt und sie prägten deren Handeln. Sie wurden somit erlassen. Der Landesrechnungshof wurde allerdings erst angehört, nachdem dies geschehen war. Dieses Vorgehen stellt einen Verstoß gegen das Anhörungsrecht des Landesrechnungshofes gemäß § 103 Abs. 1 LHO dar.

3.2 Sehr kurzfristige oder unterbliebene Anhörungen

(265) Mit E-Mail vom 7. Dezember 2023 übermittelte das Wirtschaftsministerium zwei Änderungsrichtlinien, die die Richtlinien zur Förderung von Gründungsstipendien¹¹³ und von Mikrodarlehen¹¹⁴ jeweils bis Ende 2028 verlängern sollten. Diese

¹⁰⁹ Vgl. etwa Schmitz, Heribert in: Stelkens, Paul et al. (2023), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Auflage, § 1 Rn. 212.

¹¹⁰ Vgl. etwa Schmitz, Heribert in: Stelkens, Paul et al. (2023), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Auflage, § 1 Rn. 212.

¹¹¹ Vgl. etwa Sachs, Michael in: Stelkens, Paul et al. (2023), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Auflage, § 40 Rn. 111.

¹¹² Vgl. etwa Sachs, Michael in: Stelkens, Paul et al. (2023), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Auflage, § 40 Rn. 111.

¹¹³ Richtlinie zur Förderung innovativer Unternehmensgründungen durch Beihilfe zum Lebensunterhalt (Gründungsstipendien).

sollten Ende 2023 außer Kraft treten. Am 12. Dezember 2023 war Redaktionsschluss für das Amtsblatt. In der E-Mail wurde mitgeteilt:

„Die Gültigkeit dieser Verordnung [über De-minimis-Beihilfen] endet am 31.12.2023. Die neue Verordnung wird in Kürze veröffentlicht und tritt zum 01.01.2024 in Kraft. Vor diesem Hintergrund wird die Gültigkeit der v. g. Richtlinien bis zum 31.12.2028 verlängert. Inhaltliche Änderungen in den Richtlinien wurden nicht vorgenommen. Das Einvernehmen des Finanzministeriums liegt vor.

Die Veröffentlichung der Verlängerung wird am 27.12.2023 im Amtsblatt bekannt gegeben werden.“

Die Richtlinien wurden sodann tatsächlich im Amtsblatt Mecklenburg-Vorpommern vom 27. Dezember 2023 auf den Seiten 1098 und 1099 veröffentlicht.

(266) Damit ein Anhörungsrecht Wirkung entfalten kann, muss dem Anzuhörenden genügend Zeit verbleiben, sich eingehend mit allen Einzelheiten auseinander setzen zu können.¹¹⁵ Zudem muss der Anhörende die Möglichkeit haben, über etwaige Anmerkungen nachdenken zu können.¹¹⁶ Zumindest letzteres hatte das Wirtschaftsministerium jedoch – wie der E-Mail-Auszug zeigt – von vornherein nicht vor. Dem Wortlaut der E-Mail nach scheint das Wirtschaftsministerium das Anhörungsrecht des Landesrechnungshofes als bloße Formalität zu verstehen. Das Wirtschaftsministerium hat das Anhörungsrecht des Landesrechnungshofes nach § 103 LHO dadurch verletzt, als es nicht genügend Zeit für die Anhörung einräumte.

(267) Das Wirtschaftsministerium weist darauf hin, dass die De-minimis-Verordnung Ende 2023 außer Kraft trat und die EU-Kommission auch auf mehrfache Nachfrage keinen Termin mitteilte, wann die neue De-minimis-Verordnung veröffentlicht werde. Es hätte deshalb bis zu ihrer Veröffentlichung warten müssen, um eine durchgehende Förderung nach den oben genannten Richtlinien gewährleisten zu können. Zudem sei festzustellen, dass der Landesrechnungshof im Ergebnis Stellung genommen habe und es auch dem Finanzministerium kurzfristig möglich war, sein Einvernehmen zu erteilen.

(268) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Er weist darauf hin, dass nicht nur der Umfang einer Änderung, sondern auch deren Inhalt eine eingehende, zeitintensive Beschäftigung nötig machen kann. In den genannten Fällen machte der Landesrechnungshof das Wirtschaftsministerium u. a. auf verfassungsrechtliche Bedenken aufmerksam.

(269) Das Wissenschaftsministerium hat die Neufassung der Richtlinie zur Förderung von ausländischen Studierenden an den staatlichen Hochschulen des Landes

¹¹⁴ Richtlinie zur Förderung von Existenzgründungen und Unternehmensnachfolgen durch Gewährung von Mikrodarlehen in Mecklenburg-Vorpommern.

¹¹⁵ Vgl. Mayer, Volker: Heuer, Ernst/ Scheller, Kay, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: 82. Ergänzungslieferung, § 44 BHO Rn. 43; Müller, Hans-Martin et al., Handbuch Zuwendungsrecht (2017), 1. Auflage, Abschnitt B, Rn. 36.

¹¹⁶ Vgl. Müller, Hans-Martin et al., Handbuch Zuwendungsrecht (2017), 1. Auflage, Abschnitt B, Rn. 36; Krämer, Erwin/Schmidt, Jürgen, Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis (25. Update), Abschnitt F III. Rn. 133.

Mecklenburg-Vorpommern (AuslStudHSFöRL M-V) ohne vorherige Beteiligung des Landesrechnungshofes im Amtsblatt Mecklenburg-Vorpommern¹¹⁷ veröffentlicht.

(270) Das Wissenschaftsministerium hat gegen § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO verstoßen. Das Einvernehmen des Landesrechnungshofes zur Regelung des Verwendungsnachweises lag zur Veröffentlichung nicht vor. Zudem hat es die Anhörungsrechte des Landesrechnungshofes nach § 103 LHO verletzt.

(271) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Regelungen zur Herstellung des Einvernehmens nach § 44 LHO und sein Anhörungsrecht nach § 103 LHO beachtet werden.

(272) Das Wissenschaftsministerium teilt mit, dass es sich bei der Richtlinie um eine Neufassung ohne wesentliche Änderungen gegenüber der Richtlinie aus 2013 handele. Da der Landesrechnungshof damals angehört worden sei, sei eine erneute Beteiligung unterlassen worden. Dies stelle aus Sicht des Wissenschaftsministeriums keinen Verstoß gegen § 103 LHO oder § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO dar. Es werde den Landesrechnungshof zukünftig jedoch ausnahmslos beteiligen.

(273) Der Landesrechnungshof teilt die Auffassung des Wissenschaftsministeriums nicht. Neue Prüfungserkenntnisse, Rechtsänderungen oder Gerichtsentscheidungen können stets zu einer Neupositionierung auch bei Richtlinienentwürfen ohne wesentliche Änderungen führen.¹¹⁸

¹¹⁷ AmtsBl. M-V vom 27. Dezember 2023, S. 892 f.

¹¹⁸ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, Tzn. 186–191.

III.6 Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Schuldenbremse

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum zweiten Nachtragshaushalt des Bundes hat auch Auswirkungen auf die Haushaltsführung des Landes. Es hebt wesentliche haushaltsverfassungsrechtliche Anforderungen hervor. Das Land sollte die Auswirkungen des Urteils auf die Haushaltsführung in Mecklenburg-Vorpommern prüfen und identifizierten Handlungsbedarfen mit geeigneten Maßnahmen begegnen.

(274) Die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern sieht analog zur Regelung im Grundgesetz eine Schuldenbremse vor. Danach ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Davon abgewichen werden kann nur im Rahmen konjunktureller Ausgleichsmaßnahmen sowie bei „*außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen.*“¹¹⁹

(275) Das Bundesverfassungsgericht konkretisierte mit seinem Urteil vom 15. November 2023 die haushaltsverfassungsrechtlichen Anforderungen, die an die Aufnahme und Verwendung von Notlagenkrediten gerichtet werden müssen.

(276) Diese haushaltsverfassungsrechtlichen Anforderungen gelten sowohl für den Bund als auch für die Länder. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts wirkt sich daher auch auf den Umgang mit (Notlagen-)Krediten und Kreditermächtigungen in Mecklenburg-Vorpommern aus.

1 Sachlicher Zusammenhang zwischen außergewöhnlicher Notlage und Notlagenkredit

1.1 Außergewöhnliche Notlage

(277) Für die Zulässigkeit der Kreditaufnahme bedarf es einer erheblichen Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notlage. Eine solche zeichnet sich dadurch aus, dass sie weder beherrschbar noch vorhersehbar ist. Eine Notsituation oder Krise, die sich langjährig abzeichnet – wie etwa die Klimakrise – oder die durch staatliches Handeln ausgelöst ist – wie der Investitionsstau bei den Universitätsmedizin¹²⁰ –, erfüllt gerade nicht die Voraussetzung einer außergewöhnlichen Notlage.¹²¹ Staatliche Daueraufgaben, wie die Aufrechterhaltung des Investitionsniveaus beziehungsweise der baulichen Substanz sowie die Beseitigung der Folgen strategischer Planungsversäumnisse oder fehlender Strategien können nicht über Notlagenkredite finanziert werden. Und auch für außergewöhnliche Notlagen gilt, dass sich die Beur-

¹¹⁹ Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V.

¹²⁰ Bereits dargelegt in: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022), MV-Schutzfonds Sonderbericht gem. § 99 LHO, Tzn. 203ff.

¹²¹ Vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 15. November 2024 – 2 BvF 1/22, Rz. 103, Rzn. 105 ff., Rz. 109.

teilungsspielräume umso stärker verengen, je länger ein Sachverhalt besteht und je größer die zeitliche Entfernung vom ursprünglichen Grund wird.¹²²

(278) Ferner muss die zuvor beschriebene Notsituation auch mit einer erheblichen – also nicht nur geringfügigen – Belastung für die Finanzlage des Landes einhergehen.¹²³ Ob die aktuell in § 18 Abs. 6 LHO festgelegten 50 Mio. Euro Mehrbedarfe – die 2022 rd. 0,5 % der geplanten Ausgaben entsprachen – bereits zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes führen, ist fraglich.

1.2 Kreditbevorratung

(279) Zwischen der außergewöhnlichen Notsituation und der Aufnahme von Notlagenkrediten beziehungsweise der Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen muss ein konkreter sachlicher Zusammenhang bestehen. Die kreditfinanzierten Mittel müssen demnach unmittelbar und mittelbar der Beseitigung der Notlage dienen.¹²⁴

(280) Nicht verbrauchte Kreditmittel oder nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen dürfen somit nach Ende der Notlage nicht weiter für sonstige Ausgabenzwecke im Haushalt verwendet oder aufgespart werden. Sie verfallen spätestens mit dem Notlagenende, denn mit Ende der Notsituation kann ein bestehender sachlicher Zusammenhang nicht mehr angenommen werden.

(281) Für die Kreditmittel des MV-Schutzfonds bedeutet dies, dass spätestens mit dem Ende der pandemischen Notlage, also mit Auslaufen der Corona-Landesverordnung¹²⁵ nicht mehr von einer außergewöhnlichen Notlage auszugehen war. Nicht tatsächlich verbrauchte Kreditermächtigungen sind mit dem Ende der pandemischen Lage bzw. mit Ablauf des Haushaltsjahres verfallen. Auch die Umwidmung von Mitteln z. B. in Sondervermögen zum Zwecke der Förderung des Breitbandausbaus oder der Universitätsmedizinen ist mit Blick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht statthaft, da beide Zwecke in keinem sachlichen Zusammenhang zum ursprünglichen Aufnahmезweck (der Notlagenbewältigung) stehen.

¹²² Auch die Abmilderung oder Unterstützung notwendiger struktureller Transformationen, wie sie bspw. das Saarland mittels des „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ vornimmt, stellt gerade mit seinem zehnjährigen Planungshorizont offensichtlich keine unvorhergesehene Notlage, sondern eine (politische) Daueraufgabe dar. Die jährlich fortdauernde Feststellung einer vermeintlichen Notlage heilt diesen Fehler nicht. Der Umgang mit etwaigen Strukturwandeln, der Klimafolgenanpassung oder mit geopolitischen Herausforderungen ist originärer Teil (langfristiger) politischer Strategieentwicklung. Auch Schleswig-Holstein hat vorsorglich eine Vielzahl von Notlagen angeführt: Corona, Ukrainekrieg sowie die neuerliche Ostsee-Sturmflut. Die per Notlagenkredit finanzierten Sondervermögen der Länder sind äußerst kritisch auf die Konformität mit den Verfassungsregelungen zu prüfen. Dazu auch: Hentze, Tobias / Kauder, Björn (2023), Stellungnahme zu den Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz des Bundes auf das Saarland. Das Sondervermögen „Transformationsfonds“ des Saarlands, in: IW-Report Nr. 61 sowie Kube, Hanno (2023), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (BT-Drs. 20/7800) und zum Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drs. 20/8298).

¹²³ BVerfG, Urteil vom 15. November 2024 – 2 BvF 1/22, Rzn. 110 ff. und Rz. 126.

¹²⁴ A. a. O. Rz. 133 f.

¹²⁵ Entsprechend der Verordnung der Landesregierung zur Änderung der Corona-LVO M-V vom 28. Februar 2023 lief die Corona-LVO M-V zum 28. Februar 2023 aus.

(282) Unabhängig davon gebietet das Gebot der Wirtschaftlichkeit, dass kreditäre Mittel nicht auf Vorrat kassenwirksam aufgenommen werden sollen, wenn diesen keine konkreten Ausgaben zur Beseitigung der Notlage oder etwaiger Folgen gegenüberstehen. Soweit für der Höhe nach nicht benötigte Kredite Zinsausgaben anfallen, belasten diese den Haushalt in unnötiger und unwirtschaftlicher Weise.

2 Jährlichkeit, Jährigkeit, Kassenwirksamkeit

(283) Der Grundsatz der Jährlichkeit bedeutet für die Kreditaufnahme, dass sie für jedes Haushaltsjahr getrennt neu zu ermitteln ist.¹²⁶ Dabei soll das Parlament als Haushaltsgesetzgeber die Notlage für jedes erforderliche Jahr gesondert feststellen.¹²⁷ Mit fortschreitender Notlage verengt sich dabei der Handlungsspielraum des Parlaments. Die jährliche Feststellung dieser Notlage eröffnet ihm aber gerade die Wirkungskontrolle der ergriffenen Maßnahmen.

Auch im vierten Jahr nach Erklärung der Notlage finden sich in Mecklenburg-Vorpommern keine Wirkungsprüfungen, ob die ergriffenen Maßnahmen tatsächlich zur Minderung der Notlage beigetragen haben.

(284) Zur Einhaltung des Grundsatzes der Jährigkeit sind Kredite in dem Haushaltsjahr einzusetzen, für das sie vorgesehen sind. Dies bedeutet, dass die Kredite tatsächlich, kassenwirksam (und nicht lediglich haushalterisch) aufgenommen werden müssen – jedenfalls soweit sie benötigt werden.¹²⁸

(285) Notlagenkredite sind nur in dem Jahr verwendbar, in dem das Parlament als Haushaltsgesetzgeber die Notlage festgestellt hat. Dabei ist unbeachtlich, ob die Kreditmittel im Kernhaushalt oder in einem Sondervermögen verwendet werden. Beide – auch dies verdeutlicht das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes – sind ohnehin nach gleichen Maßstäben zu betrachten.¹²⁹

(286) Der Grundsatz der Jährlichkeit fordert, dass Notlagenkredite in dem Haushaltsjahr kassenwirksam aufgenommen werden müssen, in dem von der Kreditermächtigung Gebrauch gemacht werden soll. Mit Ablauf des Haushaltsjahres folgt damit auch das Erlöschen etwaiger überschüssiger Kreditermächtigungen. Eine Übertragung nicht verbrauchter Notlagenkreditermächtigungen in künftige Haushaltsjahre ist unzulässig.

3 Fazit

(287) Auch in Mecklenburg-Vorpommern wurden im Zuge der Corona-Pandemie Kreditermächtigungen zur Aufnahme von Notlagenkrediten beschlossen und überjährig fortgeführt. Mit den aufgenommenen Mitteln wurden Sondervermögen ausgestattet.

¹²⁶ Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2024 – 2 BvF 1/22, Rz. 166 sowie Rz. 172.

¹²⁷ Ebenda.

¹²⁸ A. a. O. Rzn. 167 ff.

¹²⁹ Dazu a. a. O. Rzn. 174-183.

Die Landesregierung sollte die Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes auf die Haushaltsführung in Mecklenburg-Vorpommern prüfen. Sofern sich aus dem Urteil Handlungsbedarfe mit Blick auf die bisherige Praxis bei der Haushaltsrechnung und bei der Vermögensübersicht und insbesondere auch bei den Sondervermögen ergeben, hält es der Landesrechnungshof für ratsam, diese proaktiv zu ergreifen.

(288) Das Finanzministerium teilt mit:

„Die Landesregierung hat in Zusammenarbeit mit den Regierungsfractionen nach eingehender Prüfung bereits Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 15. November 2023 zur Nichtigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 des Bundes gezogen. Vor diesem Hintergrund wurde die Inanspruchnahme des Sondervermögens MV-Schutzfonds mit Ablauf des Haushaltsjahres 2023 beendet.

Der Wirtschaftsplan 2024/2025 wurde entsprechend angepasst. Die bisher vorgesehenen Ansätze für Maßnahmen wurden gestrichen. Die verbleibenden Mittel in Höhe von 875 Mio. Euro (Stand vorläufiger Jahresabschluss 2023) werden zur Tilgung des Notlagenkredits eingesetzt. Damit reduziert sich der Schuldenstand des Landes Mecklenburg-Vorpommern um rund 7 % auf rund 11,36 Mrd. Euro.

Das Finanzministerium weist darauf hin, dass hinsichtlich der Ausführungsregelungen zur Schuldenbremse zwischen dem Bund und den Ländern Unterschiede bestehen. Dies hat auch Auswirkungen auf die Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes auf die Haushaltsführung des Landes.“

(289) Der Landesrechnungshof begrüßt die Abwicklung des Sondervermögens MV-Schutzfonds und die Tilgung der damit zusammenhängenden notlagenbedingten Kredite.

Im Übrigen bleibt er bei seiner Auffassung.

IV Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2022

1 Haushaltsrechnung

1.1 Allgemeines

(290) Der Finanzminister hat dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen jährlich Rechnung zu legen (Haushaltsrechnung). Die Haushaltsrechnung ist dem Landtag mit einer Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes (Vermögensübersicht) im nächsten Haushaltsjahr zur Entlastung vorzulegen.¹³⁰ Sie gliedert sich in zwei Teile:

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

(291) Die Kurzfassung der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2022 wurde dem Landtag am 21. Dezember 2023 mit Korrektur vom 18. Januar 2024 (Drs. 8/2863 [neu]) zur Entlastung vorgelegt.

(292) Der Finanzausschuss des Landtages und der Landesrechnungshof erhalten neben der Kurzfassung auch die Zentralrechnung. Die Zentralrechnung für 2022 inklusive Anlagen lag dem Landesrechnungshof am 6. Dezember 2023 vollständig vor.

1.2 Kassenmäßiger Abschluss (§ 82 LHO)

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

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

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

(295) Im Haushaltsjahr 2022 betragen die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben jeweils 11.640.399.639,56 Euro. Damit war das kassenmäßige Jahresergebnis 2022 (0,00 Euro) ausgeglichen. Da aus Vorjahren keine Überschüsse bzw. Fehlbeträge zu berücksichtigen waren, betrug das kassenmäßige Gesamtergebnis 2022 ebenfalls 0,00 Euro.

Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben um rd. 427,6 Euro (3,8 %).¹³¹

¹³⁰ Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V i. V. m. § 114 LHO.

¹³¹ Vorjahr -1,43 Mrd. Euro bzw. -11,3 %.

(296) Von den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sind 298,6 Mio. Euro der Abwicklung von Maßnahmen aus dem Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ zuzuordnen.¹³²

Werden die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben um die Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit den Maßnahmen des MV-Schutzfonds bereinigt, erhöhten sich die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben 2022 gegenüber dem Vorjahr um 1,2 Mrd. Euro (+11,8 %).

(297) In der Finanzierungsrechnung werden die Ist-Einnahmen den Ist-Ausgaben gegenübergestellt. Hierzu werden die Ist-Einnahmen um Schuldenaufnahmen, Entnahmen aus Rücklagen und Stöcken sowie Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen bereinigt (bereinigte Einnahmen). Die Ist-Ausgaben werden um Schuldentilgungen, Rücklagenzuführungen sowie Ausgaben zur Deckung kassenmäßiger Fehlbeträge bereinigt (bereinigte Ausgaben). Die Differenz aus bereinigten Einnahmen und Ausgaben ergibt den Finanzierungssaldo.

Der Finanzierungssaldo gibt an, ob die bereinigten Einnahmen ausgereicht haben, die bereinigten Ausgaben zu decken (Finanzierungsdefizit oder Finanzierungsüberschuss). Ein Finanzierungsdefizit kann durch Rücklagenentnahmen und/ oder Kredit-einnahmen¹³³ ausgeglichen werden.

(298) Das Land plante für 2022 mit einem Finanzierungsdefizit von 425,8 Mio. Euro. Die Finanzierungsrechnung weist demgegenüber einen Überschuss von 400,2 Mio. Euro aus (vgl. Abbildung 3).

(299) Aufgrund von Veranschlagungsfehlern werden die bereinigten Ist-Einnahmen um 2,5 Mio. Euro und die bereinigten Ist-Ausgaben um 4,3 Mio. Euro zu gering ausgewiesen.¹³⁴ Der Finanzierungssaldo reduziert sich dadurch um 1,8 Mio. Euro auf 398,3 Mio. Euro. Er wurde in voller Höhe den Rücklagen zugeführt.

(300) Laut Haushaltsrechnung war für 2022 keine Nettokreditaufnahme notwendig. Damit war der kassenmäßige Abschluss 2022 mit 0,00 Euro ausgeglichen.

¹³² Zur Umsetzung der Maßnahmen des MV-Schutzfonds wurden in den Einzelplänen der Ressorts (Kernhaushalt) gesonderte Kapitel (Kapitel XX80, 0481) eingerichtet. Benötigte Mittel wurden dem Sondervermögen entnommen, dem jeweiligen Einzelplan des Kernhaushalts (Kapitel XX80, 0481) zugeführt und über diesen verausgabt.

¹³³ Dabei gilt der Grundsatz, dass der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Ausnahmen sind nur zulässig bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen. Daneben sind Ausnahmen zulässig zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung.

¹³⁴ Nach dem Gruppierungsplan sind Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken bei Obergruppe 35 sowie Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke bei Obergruppe 91 zu veranschlagen. Für die Entnahme aus Sondervermögen sind die Gruppen 214, 234 oder 334 bzw. für Zuführungen an Sondervermögen die Gruppen 634 und 854 einschlägig.

Entgegen diesen Vorgaben wurden die Entnahmen aus dem Sondervermögen „Zukunftsfonds Mecklenburg-Vorpommern“ sowie aus dem Sondervermögen „Grundstock des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ bei Obergruppe 35 (Rücklagen) veranschlagt. Zuführungen an das Sondervermögen „Grundstock des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ waren entgegen dem Gruppierungsplan bei Obergruppe 91 veranschlagt.

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

Abbildung 19: Finanzierungssaldo Mecklenburg-Vorpommerns, 2012 bis 2022, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

1.3 Haushaltsabschluss (§ 83 LHO)

(302) Mit dem Haushaltsabschluss sind das kassen- sowie das rechnungsmäßige Jahres- und Gesamtergebnis nachzuweisen. Im Gegensatz zum kassenmäßigen Ergebnis berücksichtigt das rechnungsmäßige Jahres- und Gesamtergebnis¹³⁵ die Be- und Entlastungen durch Haushaltsreste und Vorgriffe¹³⁶.

(303) In der Haushaltsrechnung wird für das rechnungsmäßige Jahresergebnis¹³⁷ 2022 ein Defizit von rd. 147,1 Mio. Euro nachgewiesen. Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis betrug -911,6 Mio. Euro. Dies entspricht der Deckungslücke zwischen den Einnahme- und Ausgaberesten (vgl. Tzn. 305).

¹³⁵ Das rechnungsmäßige Jahresergebnis ergibt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis zzgl. des Unterschiedsbetrages zwischen den aus dem Vorjahr und den in das Folgejahr übertragenen Haushaltsresten. Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis ist die Summe aus kassenmäßigem Gesamtergebnis und den in das Folgejahr übertragenen Haushaltsresten.

¹³⁶ Ein Vorgriff ist die Inanspruchnahme von Ausgabeermächtigungen bei übertragbaren Ausgaben über das Soll des laufenden Jahres hinaus zulasten des nächsten Jahres.

¹³⁷ § 83 Nr. 2 LHO.

1.4 Haushaltsreste

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

(305) Aus 2022 wurden in das Haushaltsjahr 2023 Einnahmereste von 1.485,0 Mio. Euro und Ausgabereste von 2.396,6 Mio. Euro übertragen. Die Deckungslücke zwischen Einnahme- und Ausgaberesten betrug damit 911,6 Mio. Euro. Zur Reduzierung der Deckungslücke hat das Finanzministerium einen Betrag von 200 Mio. Euro in der Ausgleichsrücklage vorgesehen.

(306) Seit 2011 übersteigen die Ausgabereste die Einnahmereste. Seitdem steigt die Deckungslücke zwischen Einnahmen und Ausgaben kontinuierlich an. In den vergangenen fünf Jahren war ein moderater Anstieg der Einnahmereste von durchschnittlich 30,0 Mio. Euro jährlich festzustellen. Dagegen wuchsen die Ausgabereste stetig – seit 2018 im Durchschnitt um rd. 183 Mio. Euro jährlich – an (vgl. Abbildung 20).

Abbildung 20: Entwicklung Einnahme- und Ausgabereste, 2011 bis 2022, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

(307) Der Landesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren fortlaufend auf die Risiken für den Haushaltsausgleich hingewiesen, die aus den enormen Haushaltsresten resultieren.¹³⁸ Er forderte das Finanzministerium mehrfach auf, entsprechende Vorsorge im Haushalt zu treffen und eine langfristige Strategie zu entwickeln, um

¹³⁸ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2013): Jahresbericht 2013 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2013, Tz. 16; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2016): Jahresbericht 2016 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2016, Tz. 167; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2018): Jahresbericht 2018 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2018, Tzn. 95 ff.; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tz. 172; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2021): Jahresbericht 2021 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2021, Tzn. 197 ff.; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2022, Tzn. 158 ff.; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, Tzn. 263 ff.

dem stetigen Aufwuchs der Haushaltsreste entgegenzuwirken. Diese Forderung hält er weiterhin aufrecht.

1.5 Haushaltsüberschreitungen

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

(309) Die Überschreitungen betragen 2022 rd. 115,8 Mio. Euro (Vorjahr rd. 73,5 Mio. Euro). Dies entspricht rd. 1,1 % des geplanten Ausgabevolumens.

Der weit überwiegende Anteil entfiel mit rd. 114,7 Mio. Euro auf die über- und außerplanmäßigen Ausgaben mit Einwilligung des Finanzministers. Davon stehen allein 84,0 Mio. Euro im Zusammenhang mit Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten. Die Überschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministers betragen 1,1 Mio. Euro (vgl. Tabelle 24).

Tabelle 24: Überschreitungen mit und ohne Einwilligung nach § 37 Abs. 1 und 7 LHO, 2022, in Euro

Epl.	Geschäftsbereich	Überschreitungen				Gesamt je Epl.	
		mit Einwilligung nach § 37 Abs. 1 LHO		ohne Einwilligung			
Fallzahl/Gesamtbetrag in Euro							
03	Staatskanzlei	-	0,00	1	63.232,40	1	63.232,40
04	Innenministerium	12	85.439.977,39	2	35.904,48	14	85.475.881,87
06	Wirtschaftsministerium	-	0,00	1	973.290,94	1	973.290,94
07	Bildungsministerium	1	3.424.554,31	-	0,00	1	3.424.554,31
08	Landwirtschaftsministerium	2	2.427.491,69	1	75.622,98	3	2.503.114,67
10	Sozialministerium	4	23.377.626,80	-	0,00	4	23.377.626,80
	Gesamt	19	114.669.650,19	5	1.148.050,80	24	115.817.700,99

Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

1.6 Verpflichtungsermächtigungen

(310) Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind gemäß § 38 LHO nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt.

Ausnahmen hiervon kann das Finanzministerium unter Nutzung des Notbewilligungsrechts nach § 38 Abs. 1 S. 2 LHO zulassen. Dafür muss es sich um einzugehende Verpflichtungen für unvorhergesehene und unabweisbare Maßnahmen handeln (über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen).

Einer speziellen Ermächtigung bedarf es nicht, wenn Verpflichtungen für laufende Geschäfte oder zulasten übertragbarer Ausgaben eingegangen werden.¹³⁹

¹³⁹ Vgl. § 38 Abs. 4 LHO.

(311) Im Haushaltsgesetz 2022/2023 waren Verpflichtungsermächtigungen von rd. 2,0 Mrd. Euro für 2023 bis 2026 veranschlagt.

Die Ermächtigungen wurden auf Grundlage von §§ 17 Abs. 2, 17b, 17c und 18 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2022/2023 sowie auf Grundlage des Haushaltsvermerks bei Titel 1111 359.01 *Entnahme aus der Ausgleichsrücklage* um 193,2 Mio. Euro auf 2,2 Mrd. Euro erhöht. Darin enthalten sind 36,5 Mio. Euro im Zusammenhang mit der Umsetzung von Maßnahmen des MV-Schutzfonds.

Insgesamt ging das Land für die Folgejahre Verpflichtungen in Höhe von 815,8 Mio. Euro ein. Dies entspricht 37,2 % der bestehenden Ermächtigungen (Vorjahr 41,7 %).

Daneben wurden vom Finanzministerium und vom Wirtschaftsministerium zusätzliche Verpflichtungsermächtigungen von 1,6 Mio. Euro ohne Einwilligung des Finanzministeriums gebucht.

1.7 Globale Minderausgaben

(312) Globale Minderausgaben werden im Haushaltsplan als negative Ausgaben veranschlagt. Die pauschale Ausgabenkürzung ist im Haushaltsvollzug umzusetzen. Globale Minderausgaben von bis zu 1 % der veranschlagten Ausgaben werden als akzeptable Größe angesehen.¹⁴⁰

(313) Für 2022 waren globale Minderausgaben von 5,0 Mio. Euro zum Ausgleich dringlicher Mehrbedarfe (Titel 1108 972.01) veranschlagt. Dies entspricht 0,05 % der für 2022 veranschlagten Ausgaben (10,1 Mrd. Euro). Davon wurden 0,4 Mio. Euro in Anspruch genommen. Diese wurden durch Sollumsetzungen und Einsparungen an anderer Stelle im Haushalt erbracht.

¹⁴⁰ Vgl. StGH Baden-Württemberg, NVwZ-RR (1997), Nr. 5, S. 266, unter Hinweis auf VerfGH Berlin, Beschluss vom 22. November 1993 – Az. 18/93; vgl. auch Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 10. Juli 1997 – Az. 10/95, zit. n. Juris, Rn. 43.; Dolde/Porsch, DÖV 2002, S. 232 (235); Iwers, S. J. (2021). Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben. (Wahlperiode Brandenburg, 7/22), Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, S. 25. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-74670-1>.

2 Einzelrechnungsprüfung 2022

2.1 Grundgesamtheit und Stichprobenumfang

(314) Der Landesrechnungshof prüft jährlich die ordnungsgemäße Belegung der Einnahmen und Ausgaben auf Grundlage eines zweistufigen statistischen Verfahrens.¹⁴¹

Aufgrund von Besonderheiten einzelner Titel oder Sachverhalte wird die Grundgesamtheit vorab um diese bereinigt (relevante Grundgesamtheit).¹⁴²

Die relevante Grundgesamtheit 2022 umfasste 140 Erhebungsstellen mit einem Buchungsvolumen von rd. 8,6 Mrd. Euro und 354.691 Buchungen.

Im nächsten Schritt wird aus der relevanten Gesamtheit aller Erhebungsstellen, die im Haushaltsjahr 2022 Zahlungen vereinnahmt oder getätigt haben, eine Auswahl von 30 Erhebungsstellen zufällig gezogen. Dabei ist es unerheblich, ob die Erhebungsstelle bereits in den Vorjahren Teil der Stichprobe war. Im darauf folgenden Schritt werden bei den 30 ermittelten Erhebungsstellen ebenfalls per Zufallsauswahl je 80 Buchungen gezogen, mithin 2.400 Buchungen.

(315) Zum Zeitpunkt der Erhebungen wäre für 19 Buchungen¹⁴³ eine Nachziehung erforderlich gewesen. Aus organisatorischen Gründen wurde davon abgesehen. Die Stichprobe, auf deren Grundlage die Fehlerquote ermittelt wird, umfasste somit 2.381 Buchungen mit einem Buchungsvolumen von rd. 45,7 Mio. Euro.

2.2 Fehler

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

(317) Ein Fehler ist wesentlich, wenn

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

(318) Einzig beim Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei M-V (LALLF) sowie bei der Polizeiinspektion Anklam waren alle geprüften Buchungen ordnungsgemäß belegt.

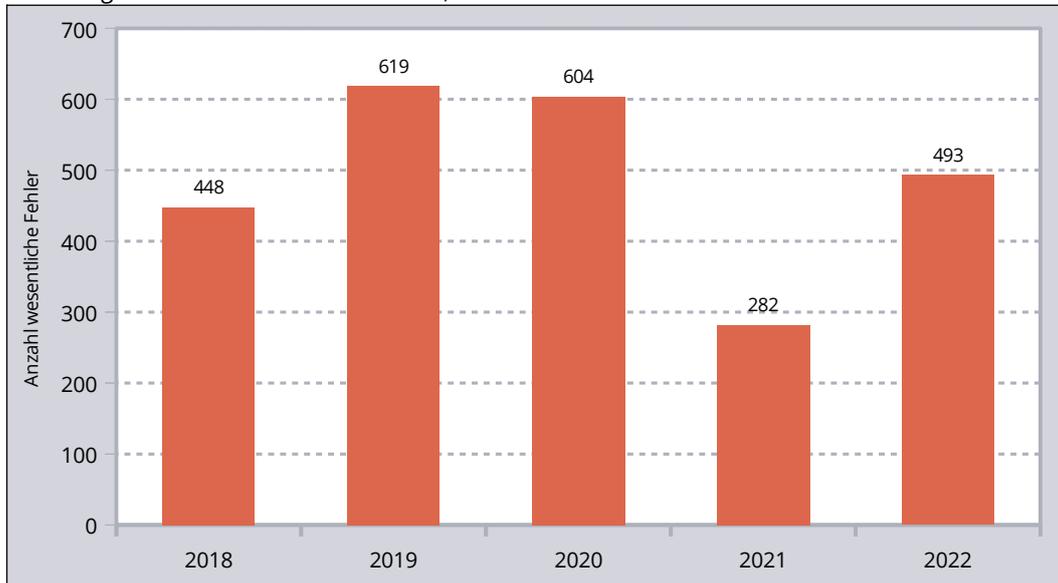
¹⁴¹ Zur Einführung des Verfahrens siehe Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tzn. 267 ff.

¹⁴² Dies betrifft z. B. Buchungen, die aus Fachverfahren in das HKR-Verfahren des Landes übertragen werden.

¹⁴³ PI Anklam (1), LG Neubrandenburg (1), AG Pasewalk (6), AG Pasewalk, Zweigstelle Anklam (1), LG Rostock (2), JVA Bützow (2), Finanzministerium (1), Schlösser, Gärten und Kunstsammlungen M-V (3), Landesforschungsanstalt M-V (1), GSA mbH (1).

Wesentliche Fehler wiesen 25 der 30 geprüften Erhebungsstellen auf.¹⁴⁴ Davon wurden für drei Erhebungsstellen¹⁴⁵ wesentliche Fehler bei allen geprüften Buchungen festgestellt. Insgesamt wurden für 20,7 % der geprüften Buchungen (493) wesentliche Fehler ermittelt, was dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre entspricht.

Abbildung 21: Anzahl wesentliche Fehler, 2018 bis 2022



Quelle: eigene Berechnungen.

(319) Am häufigsten mangelte es an der Anordnung der Zahlung (249 Buchungen).¹⁴⁶ Dabei fehlte überwiegend die Zeichnung auf der Anordnung¹⁴⁷ oder der Nachweis für die Übertragung der Anordnungsbefugnis einschließlich Unterschriftenprobe¹⁴⁸ (Abbildung 22).

Daneben wurde versäumt, auf der Anordnung die sachliche (131 Buchungen¹⁴⁹) bzw. rechnerische (55 Buchungen¹⁵⁰) Richtigkeit zu bescheinigen.

Das Landwirtschaftsministerium teilte mit, dass das LUNG zwischenzeitlich seine Dienstanweisung zur Bearbeitung von Rechnungen überarbeitet und angepasst habe.

Für 80 Buchungen¹⁵¹ konnte die Anordnung nicht im Original¹⁵² vorgelegt werden.

¹⁴⁴ Keine wesentlichen Fehler bei: PI Neubrandenburg; AG Stralsund; LALLF; Staatliches Schulamt Greifswald; GSA mbH.

¹⁴⁵ Staatskanzlei; Amt für Raumordnung und Landesplanung Rostock; LUNG.

¹⁴⁶ Staatskanzlei (80); LAiV (1); FG (38); LG NB (1), LG HRO (17); OVG (6); VG HGW (18); Finanzministerium (6); Staatliches Schulamt HRO (1); Amt für Raumordnung und Landesplanung Region HRO (80); Sozialministerium (1).

¹⁴⁷ Der Anordnungsvordruck sieht ein Feld für die Zeichnung des/der Anordnungsbefugten vor. Der Landesrechnungshof wertete es als Fehler, wenn an dieser Stelle keine Zeichnung erfolgte.

¹⁴⁸ Die Anordnungsbefugnis darf nur von den dazu berechtigten Personen ausgeübt werden. Sie setzt eine Übertragung im Einzelfall voraus. Nach Nr. 2.2.4.3 Anlage 2 zu VV zu §§ 70 bis 80 LHO sind die Namen und Unterschriftenproben der zur Anordnung berechtigten Personen den für die Zahlungen zuständigen Stellen mitzuteilen. Die Mitteilung ist vom BfH zu unterschreiben.

¹⁴⁹ LAiV (2); Justizministerium (3); AG Pasewalk (19); AG Pasewalk, Zweigstelle Anklam (5); LG HRO (16), AG LWL (7); JVA Bützow (2); OVG (2); VG HGW (6); LUNG (68); Sozialministerium (1).

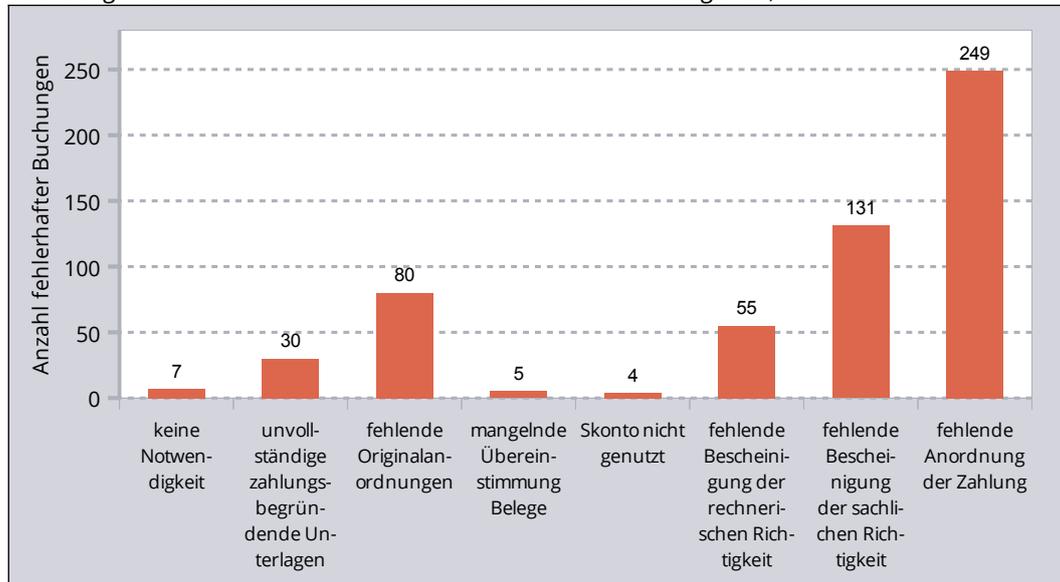
¹⁵⁰ LAiV (1); AG Pasewalk, Zweigstelle Anklam (2); LG HRO (13); JVA Bützow (2); OVG (36); VG HGW (1)

Das eingeräumte Skonto (95 Buchungen) blieb in vier Fällen¹⁵³ ungenutzt.

Bei fünf Buchungen¹⁵⁴ stimmten die Angaben auf der Anordnung nicht mit den zahlungsbegründenden Unterlagen überein.

Zudem tätigten sechs Dienststellen nicht notwendige Ausgaben von insgesamt 820,76 Euro.¹⁵⁵

Abbildung 22: Übersicht über die wesentlichen Fehler nach Kategorien, 2022



Quelle: eigene Berechnungen.

(320) Sonstige Fehler sind:

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

(321) Der häufigste sonstige Fehler ist, wie in Abbildung 23 ersichtlich, die fehlende Datumsangabe bei Anordnungsunterzeichnung.

¹⁵¹ PI SN (2); LAiV (3); LG NB (2); AG Pasewalk (4); AG Pasewalk, Zweigstelle Anklam (3); LG HRO (16); AG LWL (22); JVA Bützow (1); Schlösser, Gärten und Kunstsammlungen M-V (2); Finanzamt Ribnitz-Damgarten (4); Wirtschaftsministerium (7); Landesforschungsanstalt (1); StALU Vorpommern (1); LUNG (12).

¹⁵² Für Anordnungen sind ausschließlich die vom Finanzministerium genehmigten Vordruckmuster zu verwenden (Nr. 2.3 Anlage 2 zu VV zu §§ 70 bis 80 LHO). Die Anordnung ist grundsätzlich im Original vorzulegen. Zahlungsanordnungen, die direkt über das HKR-Verfahren ProFiskal veranlasst werden, sind aufgrund des Schriftformerfordernisses in Papierform aufzubewahren. Liegt die Anordnung nicht im Original in Papier vor bzw. kann diese nicht nachgereicht werden, stellt dies einen Fehler dar.

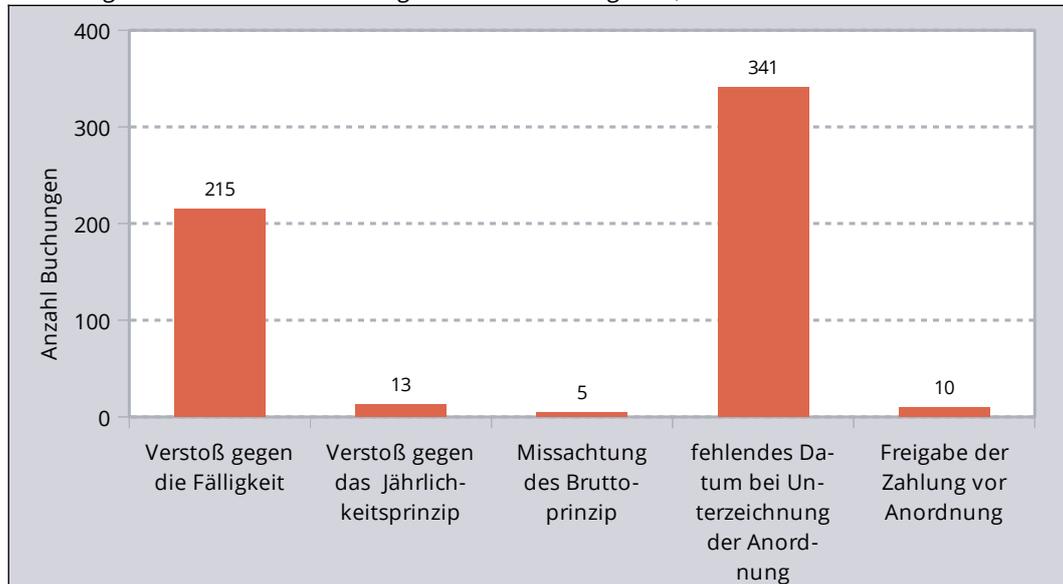
¹⁵³ PI HWI (3; 6,33 Euro); LG NB (1; 38,56 Euro).

¹⁵⁴ PI SN (2); LG HRO (1); Finanzministerium (1); Schlösser, Gärten und Kunstsammlungen (1).

¹⁵⁵ Staatskanzlei (1; 150,00 Euro); PI SN (1; 31,42 Euro); PI HWI (1; 18,92 Euro); LAiV (1; 2,20 Euro); LG HRO (1; 50,66 Euro); Finanzministerium (2; 567,56 Euro).

Zahlungen vor oder nach Fälligkeit stellen den zweithäufigsten Fehler dar (215 Buchungen¹⁵⁶). Dabei wurde in 13 Fällen¹⁵⁷ das Jährlichkeitsprinzip missachtet. In der Folge wurden 7.797,50 Euro im falschen Haushaltsjahr gebucht.

Abbildung 23: Übersicht über sonstige Fehler nach Kategorien, 2022



Quelle: eigene Berechnungen.

2.3 Fehlerquote

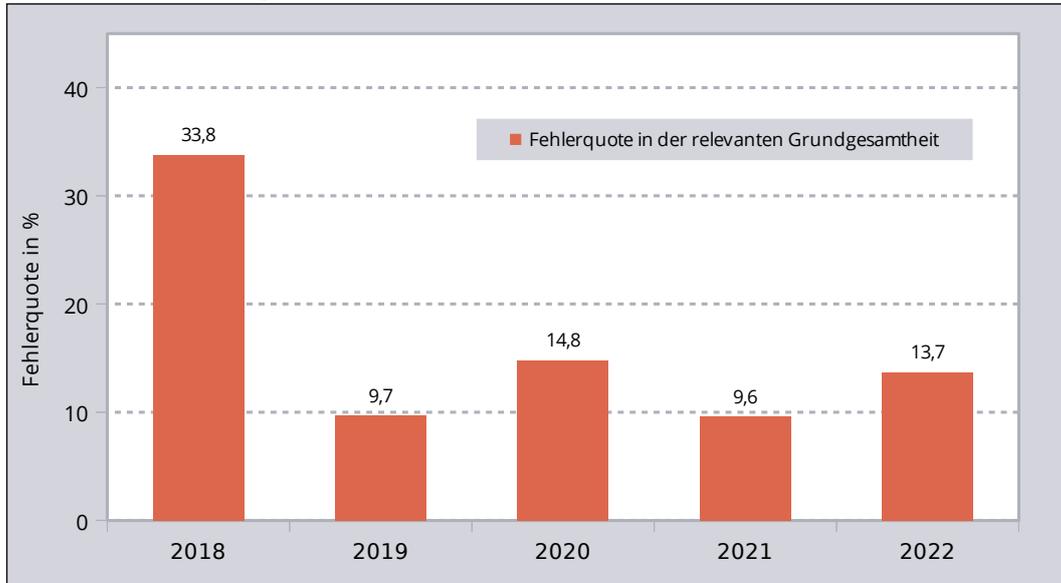
(322) Mithilfe eines mathematisch-statistischen Verfahrens kann mit den vorliegenden Feststellungen auf die Fehlerquote in der relevanten Grundgesamtheit aller Buchungen des Landes geschlossen werden.

(323) Hierzu werden im ersten Schritt die Fehlerquoten je Dienststelle ermittelt. Im zweiten Schritt werden diese Fehlerquoten mit dem Anteil der Buchungen der jeweiligen Dienststelle an der relevanten Grundgesamtheit gewichtet.

¹⁵⁶ Staatskanzlei (31); PI Schwerin (3); PI Wismar (19); PI Neubrandenburg (10); LaiV (20); Justizministerium (3); LG Neubrandenburg (16); AG Pasewalk (3); LG Rostock (10); AG Ludwigslust (10); JVA Bützow (13); OVG (1); VG Greifswald (2); Finanzministerium M-V (5); Schlösser, Gärten und Kunstsammlungen M-V (8); Finanzamt Ribnitz-Damgarten (13); Wirtschaftsministerium (3); Landesforschungsanstalt M-V (19); StALU Vorpommern (2); Staatliches Schulamt Rostock (3); Staatliches Schulamt Greifswald (1); Amt für Raumordnung und Landesplanung Rostock (4); LUNG (8); Sozialministerium (8).

¹⁵⁷ PI SN (1); PI HWI (1); PI NB (2); LaiV (1); AG Pasewalk (1); AG LWL (1), Finanzamt Ribnitz-Damgarten (1), Wirtschaftsministerium (1); StALU Vorpommern (1); Staatliches Schulamt HRO (1); Amt für Raumordnung und Landesplanung HRO (2).

Abbildung 24: Fehlerquote in der relevanten Grundgesamtheit aller Buchungen des Landes, 2018 bis 2022, in %¹⁵⁸



Quelle: eigene Berechnungen.

Daraus ergibt sich für das Haushaltsjahr 2022 eine geschätzte Fehlerquote von 13,7 %.

Mit 95 %iger Wahrscheinlichkeit weisen zwischen rd. 27.700 und 69.800 Buchungen der relevanten Grundgesamtheit (354.691 Buchungen) wesentliche Fehler auf.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Geringfügige Abweichungen gegenüber der Darstellung im Landesfinanzbericht 2023 aufgrund systematischer Anpassung.

¹⁵⁹ Nach Auswertung der Daten mittels des mit der Universität Rostock entwickelten Modells liegt die Fehlerquote aller Buchungen der Grundgesamtheit mit 95 %iger Wahrscheinlichkeit zwischen 7,8 % und 19,6 %. Die große Breite des Konfidenzintervalls resultiert vor allem aus der großen Streuung der Fehlerquoten zwischen den einzelnen Dienststellen.

3 Vermögensübersicht

3.1 Entwicklung des Vermögens

(324) Der Finanzminister hat jährlich über den Bestand des Vermögens und der Schulden inklusive Veränderungen im jeweiligen Haushaltsjahr Rechnung zu legen (Vermögensübersicht). Diese ist dem Landtag und dem Landesrechnungshof zusammen mit der Haushaltsrechnung vorzulegen.¹⁶⁰

3.1.1 Liegenschaftsvermögen

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

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

(326) Zum 31. Dezember 2022 verfügte das Land über Liegenschaften mit einer Fläche von 1.684,8 Mio. m². Gegenüber dem Vorjahr stellt dies eine Reduzierung um 2,8 Mio. m² (-0,2 %) dar. Es veränderten sich insbesondere:

- die unbebauten landwirtschaftlichen Liegenschaften um -7,1 Mio. m² (-0,8 %) auf 844,9 Mio. m²,
- die unbebauten Liegenschaften zur Fischerei um -2,2 Mio. m² (-1,1 %) auf 194,7 Mio. m²,
- die unbebauten Liegenschaften für den Naturschutz um +2,7 Mio. m² (+0,6 %) auf 450,1 Mio. m² und
- die unbebauten Liegenschaften zur forstwirtschaftlichen Nutzung um +3,8 Mio. m² (+17,6 %) auf 25,5 Mio. m².

(327) Der Landesrechnungshof sieht den rein flächenmäßigen Ausweis des Liegenschaftsvermögens weiterhin kritisch.¹⁶¹ Eine Bewertung des Liegenschaftsvermögens ist erforderlich, damit sich der Landtag einen Überblick über das Vermögen des Landes verschaffen kann.

¹⁶⁰ Vgl. Art. 67 Abs. 1 Verf. M-V und § 80 i. V. m. § 86 LHO.

¹⁶¹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, S. 80.

Tabelle 25: Übersicht über das Liegenschaftsvermögen, 2021 bis 2022, in m²

	Stand Ende 2021	saldierte Zu-/ Abgänge 2022	Entwicklung	Stand Ende 2022
Grundvermögen in Eigenverwaltung der Ressorts	1.679.044.899	-2.696.075,00	-0,16%	1.676.348.824
davon bebaute Liegenschaften	7.803.830	-23.661	-0,30%	7.780.169
davon unbebaute Liegenschaften	1.671.241.069	-2.672.414	-0,16%	1.668.568.655
Grundvermögen Finanzressorts	8.472.293	-78.184	-0,92%	8.394.109
davon bebaute Liegenschaften	6.298.710	-37.921	-0,60%	6.260.789
davon unbebaute Liegenschaften	1.969.244	-27.125	-1,38%	1.942.119
davon Fiskalerbschaften	204.339	-13.138	-6,43%	191.201
Eingezogene Grundstücke	27.474	11.605	42,24%	39.079
Gesamt	1.687.544.666	-2.762.654	-0,16%	1.684.782.012

Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

3.1.2 Kapitalvermögen

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

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

(329) Zum Ende des Haushaltsjahres 2022 betrug das Kapitalvermögen des Landes 5,2 Mrd. Euro. Es reduzierte sich gegenüber dem korrigierten Endbestand 2021 um 71,9 Mio. Euro bzw. 1,4 % (vgl. Tabelle 26).

Tabelle 26: Übersicht über das Kapitalvermögen 2021 bis 2022, in Euro

	Stand Ende 2021	saldierte Zu-/ Abgänge in 2022	Entwicklung	Stand Ende 2022
Darlehensforderungen	553.716.856,94	-41.675.427,38	-7,53 %	512.041.429,56
Reinvermögen der Landesbetriebe	6.466.249,88	348.360,25	5,39 %	6.814.610,13
Sondervermögen (Nettovermögen)	4.491.819.609,14	-120.644.172,66	-10,99 %	4.371.175.436,48
Sonstige revolvingende Fonds	80.241.696,15	8.817.972,07	10,99 %	89.059.668,22
Unmittelbare Beteiligungen	73.403.810,07	0,00	0,00 %	73.403.810,07
Sonstige Forderungen	101.790.710,00	81.247.686,00	79,82 %	183.038.396,00
Gesamt	5.307.438.932,18	-71.905.581,72	-1,35 %	5.235.533.350,46
nachrichtlich: Mittelbare Beteiligungen	16.759.453,14	101.655,53	0,61 %	16.861.108,67

Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

(330) Der Bestand der Darlehensforderungen reduzierte sich um 41,7 Mio. Euro auf 512,0 Mio. Euro. Dies ist insbesondere auf Tilgungen von 39,1 Mio. Euro bei den

Wohnungsbau-, Modernisierungs- und Aufwendungsdarlehen im Geschäftsbereich des Innenministeriums zurückzuführen.

Neben den reinen Darlehensforderungen sind im Nettovermögen der Sondervermögen und sonstigen revolvingen Fonds ebenfalls Darlehensforderungen gebunden; sodass der Anteil der Darlehensforderungen am Kapitalvermögen in 2022 insgesamt 35,1 % (1.837,9 Mio. Euro)¹⁶² betrug. Davon waren Ende 2022 0,4 % (7,6 Mio. Euro¹⁶³) unbefristet niedergeschlagen.

(331) Im Haushaltsjahr 2022 verfügte das Land über 23 Sondervermögen (Vorjahr: 24). Das in den Sondervermögen gebundene Nettovermögen reduzierte sich um 120,6 Mio. Euro auf 4.371,2 Mio. Euro. Es veränderten sich insbesondere die Sondervermögen

- „Breitbandausbau Mecklenburg-Vorpommern“ um -68,9 Mio. Euro (-11,8 %) auf 512,6 Mio. Euro,
- „Versorgungsfonds Mecklenburg-Vorpommern“ um +126,4 Mio. Euro (+18,5 %) auf 811,2 Mio. Euro,
- „Versorgungsrücklage“ um +42,2 Mio. Euro (+17,0 Prozent) auf 291,2 Mio. Euro,
- „Schutzfonds Mecklenburg-Vorpommern“ um -188,0 Mio. Euro (-15,5 %) auf 1.021,5 Mio. Euro und
- „Förderung von Investitionen an den Universitätsmedizin des Landes“ um -36,6 Mio. Euro (-11,4 %) auf 285,5 Mio. Euro.

(332) Das in den sonstigen revolvingen Fonds gebundene Nettovermögen betrug Ende 2022 89,1 Mio. Euro. Es erhöhte sich gegenüber 2021 um 8,8 Mio. Euro. Dies ist primär auf die Einrichtung des Fonds „Förderung von Existenzgründerinnen und Existenzgründern durch Gewährung von Mikrodarlehen“ mit 8,0 Mio. Euro zurückzuführen.

(333) In der Vermögensübersicht werden auch sonstige Forderungen ausgewiesen. Diese erhöhten sich gegenüber 2021 um 81,2 Mio. Euro. Sonstige Forderungen sind z. B. Forderungen, die durch die Gewährung von Zahlungsfristen auf Dienstleistungen der öffentlichen Haushalte entstehen. Sie sind insoweit nicht zahlungswirksam und werden in der Kameralistik normalerweise nicht erfasst.

(334) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Finanzministerium die Vermögensübersicht mit diesem Ausweis um doppische Elemente erweitert hat. Gleichwohl sollte schon aus Transparenzgründen die Vermögensübersicht zu einer Vermögensrechnung weiterentwickelt werden. Dies hat das Finanzministerium bereits angekündigt.

¹⁶² Darlehensforderungen: 512.041.429,56 Euro; Darlehensforderungen Sondervermögen: 1.302.450.963,91 Euro; Darlehensforderungen sonstige revolvingende Fonds: 23.442.733,68 Euro.

¹⁶³ Unbefristete Niederschlagungen bei den Darlehensforderungen: 2.819.674,07 Euro; unbefristete Niederschlagungen bei den in Sondervermögen gebundenen Darlehensforderungen: 2.246.965,05 Euro; unbefristete Niederschlagungen bei den in sonstigen revolvingen Fonds gebundenen Darlehensforderungen: 2.527.672,45 Euro.

(335) Die Angaben zu den Tilgungsrückflüssen für die vom Land bis einschließlich Programmjahr 2006 ausgereichten Wohnungsbau-, Modernisierungs- und Aufwendungsdarlehen¹⁶⁴ weichen in der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht erneut voneinander ab.¹⁶⁵ Die Tilgungen werden in der Vermögensübersicht¹⁶⁶ um 183.673,89 Euro höher angegeben als über den Landeshaushalt¹⁶⁷ für das Haushaltsjahr 2022 vereinnahmt worden sind.

(336) Das Innenministerium merkt dazu an, die Differenz sei aufgrund der unterschiedlichen Buchungsgrundsätze (Haushaltsrechnung: kamerale Buchführung; Vermögensübersicht: Buchführung nach den Grundsätzen des HGB) entstanden.

(337) Der Landesrechnungshof weist zum wiederholten Male darauf hin, dass entsprechend § 3 S. 3 des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern“ dieses nach kameralen Haushaltsgrundsätzen zu verwalten ist. Er erwartet nunmehr eine entsprechende Umsetzung in der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für 2023.

(338) In der Vermögensübersicht des Landes wird der Kassenbestand weiterhin nicht ausgewiesen. Das Finanzministerium hat dem Landesrechnungshof für das Haushaltsjahr 2022 einen Kassenbestand von 3.070,7 Mio. Euro mitgeteilt. Damit wird ein erheblicher Teil des Landesvermögens nicht in der Vermögensübersicht nachgewiesen.

(339) Der Landesrechnungshof kritisierte dies bereits in seinem Landesfinanzbericht 2023 und wiederholt seine Forderung, auch den Kassenbestand in der Vermögensübersicht auszuweisen.¹⁶⁸ Nur so lässt sich das Vermögen des Landes vollständig nachvollziehen.

3.2 Entwicklung der Schulden

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

(341) Nicht unter die Schuldenbremse fallen Refinanzierungs- und Kassenverstärkungskredite. Denn dadurch entstehen keine zusätzlichen neuen Schulden. Inso-

¹⁶⁴ Einschließlich der Darlehen für die „Sanierung von Plattenbauten“ und „Landeshilfen für in Not geratene Familien“.

¹⁶⁵ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, Tzn. 313 ff.

¹⁶⁶ Gemäß Vermögensübersicht betragen die Tilgungen für die o.g. Darlehensprogramme 36.731.520,14 Euro.

¹⁶⁷ Gemäß Haushaltsrechnung betragen die Einnahmen für die o.g. Darlehensprogramme (Titel 0402 182.02 MG 09) 36.547.846,25 Euro.

¹⁶⁸ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, Tzn. 302 ff.

weit war das Finanzministerium ermächtigt, u. a. fällig werdende Kredite durch erneute Kreditaufnahme umzuschulden – Refinanzierungskredite¹⁶⁹ – und Kassenverstärkungskredite¹⁷⁰ in einem begrenzten Umfang für das laufende Haushaltsjahr aufzunehmen.¹⁷¹

(342) Die Gesamtschulden des Landes werden in der Vermögensübersicht ausgewiesen. Danach setzen sie sich zusammen aus

- haushalterischen Schulden und
- sonstigen Schulden.

(343) Der Landesrechnungshof kritisiert seit dem Landesfinanzbericht 2022, dass die Haushaltsrechnung und die Vermögensübersicht sowohl tatsächliche als auch haushalterische (buchmäßige) Werte enthalten. Dies führt zu einer Vermischung unterschiedlicher Sachverhalte und damit zu einer intransparenten Darstellung des Vermögens sowie der Schuldenlast des Landes. Der Landesrechnungshof unterstützt deshalb das Finanzministerium bei der Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten.¹⁷²

(344) Er begrüßt, dass das Finanzministerium mit der vorliegenden Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2022 erste Schritte eingeleitet hat, um die Transparenz zu verbessern:

- In der Vermögensübersicht werden neben den fundierten Schulden auch interne Ausleihungen sowie die haushalterischen Schulden ausgewiesen.
- In der Haushaltsrechnung wird im Abschnitt „III. Kreditfinanzierung“ die Entwicklung der fundierten Schulden, der internen Ausleihungen und der haushalterischen Verschuldung jeweils inkl. der Veränderung zum Vorjahr ausgewiesen.

(345) Tabelle 27 zeigt, wie sich die Schulden des Landes entwickelt haben.

¹⁶⁹ § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2022/2023.

¹⁷⁰ § 2 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2022/2023.

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

¹⁷² Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, Tzn, 315 ff.

Tabelle 27: Entwicklung der Schulden von 2021 zu 2022, in Euro

	Stand Ende 2021	Saldierte Zu- und Abgänge 2022		Stand Ende 2022
	in Euro	in Euro	in %	in Euro
Haushalterische Verschuldung	12.235.664.823	0	-	12.235.664.823
Fundierte Schulden	9.363.871.293	-39.178.200	-0,42 %	9.324.693.093
Schulden aus Kreditmarktmitteln	8.452.162.693	-205.000.000	-2,43 %	8.247.162.693
Wertpapiersschulden	3.968.484.214	-180.000.000	-4,54 %	3.788.484.214
Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich	4.483.678.479	-25.000.000	-0,56 %	4.458.678.479
Kredite beim öffentlichen Bereich	911.708.600	165.821.800	18,19 %	1.077.530.400
bei verbundenen Sondervermögen	911.708.600	165.821.800	18,19 %	1.077.530.400
Interne Ausleihungen	2.871.793.530	39.178.200	1,36 %	2.910.971.730
Sonstige Schulden	1.535.494	53.040	3,45 %	1.588.534
Kassenverstärkungskredite	0	0	-	0
Kassenmitteln von Sonstigen	0	0	-	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.535.494	53.040	3,45 %	1.588.534
Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	0	0	-	0
Gesamtschulden	12.237.200.317	53.040	0,0004 %	12.237.253.357

Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

(346) Ende 2022 betragen die haushalterischen Schulden des Landes 12.235,7 Mio. Euro. Sie haben sich im Vergleich zum Vorjahr nicht verändert. Veränderungen beim Schuldenstand gab es dennoch. So sind die fundierten – also die tatsächlich aufgenommenen – Schulden am Kreditmarkt gegenüber 2021 um 39,2 Mio. Euro auf 9.324,7 Mio. Euro gesunken (-0,42 %).

In Summe wurden damit mehr Schulden aus Kreditmarktmitteln (205 Mio. Euro) getilgt als neue Kredite beim öffentlichen Bereich (165,8 Mio. Euro) aufgenommen. Letztere Position enthält die „Kredite“, die das Land bei den Sondervermögen Versorgungsfonds und Versorgungsrücklage aufgenommen hat.

Korrespondierend zur Entwicklung der fundierten Schulden hat das Land seine internen Ausleihungen gegenüber 2021 um 39,2 Mio. Euro erhöht (+1,36 %). Sie beliefen sich Ende 2022 auf 2.910,9 Mio. Euro.

Das Land hat insoweit 2022 den Stand seiner fundierten Schulden durch Tilgungen am Kreditmarkt reduziert.

(347) Betragsmäßig hat das Finanzministerium in den Vorjahren 2.910,9 Mio. Euro aus der Kasse entnommen (interne Ausleihungen). Dadurch konnte eine tatsächliche Kreditaufnahme vermieden und die fundierte Schuldenlast reduziert werden.

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

Um die internen Ausleihungen später zurückzuführen und die Kasse wieder aufzufüllen, nutzt das Finanzministerium die durch § 2 Abs. 2 Nr. 1 des jeweiligen Haushaltsgesetzes eingeräumte Kreditermächtigung. Es bestand eine fortgeltende Kreditermächtigung in Höhe von 2.910,9 Mio. Euro.

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

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

Zum Stichtag 31. Dezember 2022 wies nur die Position „Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen“ einen Wert aus. Diese hat sich im Vergleich zum Vorjahr um 53.040 Euro auf 1,6 Mio. Euro leicht erhöht. Hierunter fallen Lieferungen und Leistungen, die 2021 in Anspruch genommen wurden, deren Bezahlung aber erst 2022 fällig wurde. Kassenverstärkungskredite wurden 2022 erneut nicht in Anspruch genommen.

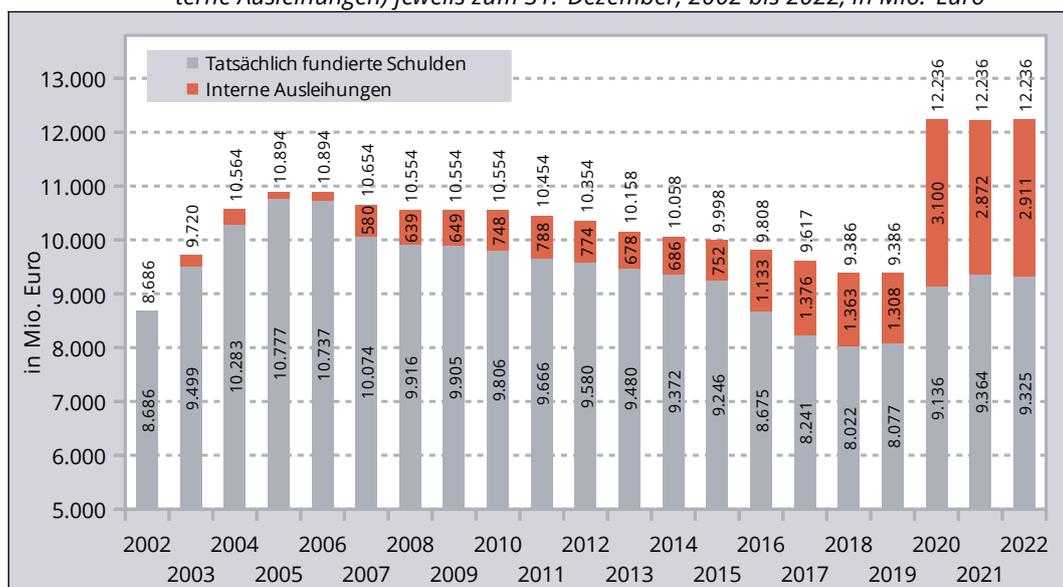
(349) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass auch Positionen ausgewiesen werden, die nicht unmittelbar zahlungswirksam sind, wie z. B. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen

Gleichwohl sollte die Vermögensübersicht weiter ausgebaut werden. Ziel sollte sein, diese nicht nur punktuell um doppische Elemente zu ergänzen, sondern zu einer konsistenten Vermögensrechnung weiterzuentwickeln. Dies hat das Finanzministerium bereits zugesagt.

(350) Der Gesamtschuldenstand des Landes betrug zum 31. Dezember 2022 12.237,3 Mio. Euro. Er ist gegenüber 2021 um 53.040 Euro marginal gestiegen.

(351) Abbildung 25 zeigt die Entwicklung der haushalterischen Schulden seit 2002 und deren Zusammensetzung. Deutlich zu erkennen ist, wie stark die internen Ausleihungen bzw. die fortgeltenden Kreditermächtigungen zur Anschlussfinanzierung von fällig werdenden Krediten zugenommen haben.

Abbildung 25: Entwicklung der haushalterischen Schulden (darunter fundierte Schulden und interne Ausleihungen) jeweils zum 31. Dezember, 2002 bis 2022, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

So betrug diese 2010 noch 748 Mio. Euro, während es 2019 schon 1.308 Mio. Euro waren. Aktuell sind es 2.910,9 Mio. Euro.

(352) Der Landesrechnungshof verweist auf seine Ausführungen in den Tzn. 343 ff. Den hohen Bestand an internen Ausleihungen sieht er trotz der bisher erreichten Fortschritte kritisch. Hierdurch sind Sondervermögen und Rücklagen zu einem erheblichen Teil nicht mit liquiden Mitteln unterlegt. Im Bedarfsfall müssten sie über das Nutzen von Refinanzierungsermächtigungen kurzfristig mit Liquidität ausgestattet werden. Ob dies jederzeit problemlos möglich, wirtschaftlich und zweckentsprechend ist, bleibt fraglich.¹⁷³

An welcher Stelle das Land Finanzmittel in welcher Höhe für interne Ausleihungen entnommen hat, kann der Vermögensübersicht derzeit nicht entnommen werden. Der Landesrechnungshof unterstützt deshalb das Finanzministerium bei der Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten zur Erhöhung der Transparenz.

(353) Das Finanzministerium hat zugesagt, den Kreditfinanzierungsplan spätestens mit dem Haushaltsplan 2026/2027 um die Position interne Ausleihungen zu erweitern.

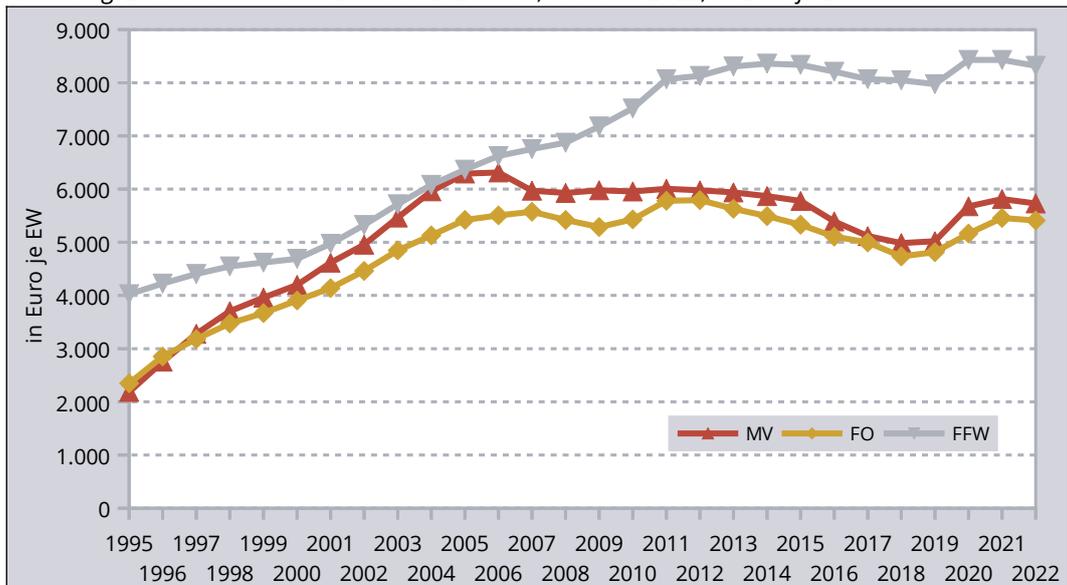
(354) Der Landesrechnungshof begrüßt dies. Damit wäre die Voraussetzung geschaffen, transparent darzustellen, welche Vermögensteile in welchem Umfang für interne Ausleihungen genutzt wurden.

(355) Abbildung 26 zeigt die tatsächliche Verschuldung je Einwohner im Ländervergleich anhand von Daten der amtlichen Statistik. 2022 betrug die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes 5.730 Euro je Einwohner. Gegenüber dem Vorjahr ist diese um 83 Euro je Einwohner gesunken.

Die Pro-Kopf-Verschuldung bei den FO ist ebenfalls gesunken. Sie lag Ende 2022 bei 5.411 Euro je Einwohner. Bei den FFW blieb die einwohnerbezogene Verschuldung mit 8.319 Mio. Euro Einwohner annähernd konstant. 2020 lag der Wert bei 8.429 Mio. Euro je Einwohner.

¹⁷³ Die zur Refinanzierung eingeräumten Kreditermächtigungen werden zu einem späteren Zeitpunkt ggf. zur Liquiditätssteuerung eingesetzt.

Abbildung 26: Schuldenstand zum 31. Dezember, 1995 bis 2022, in Euro je Einwohner



Quelle: ZDL; eigene Berechnungen.

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

(357) Diese implizite Verschuldung betrug für vor dem 1. Januar 2005 in den Landesdienst übernommene Beamtinnen und Beamte Ende 2022 9.923 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr ist dies ein Plus von 128,7 Mio. Euro.

Für die Beamtinnen und Beamten, deren Beschäftigungsverhältnis nach dem 31. Dezember 2004 begründet wurde, sollen die Pensionsverpflichtungen zum Teil über den Versorgungsfonds des Landes finanziert werden. Der Bestand des Versorgungsfonds ist 2022 um 126,4 Mio. Euro angewachsen. Damit wies der Versorgungsfonds Ende 2022 einen Bestand von 811,2 Mio. Euro aus. Die Versorgungsrücklage verfügte Ende 2022 über 296,3 Mio. Euro. Sie stieg damit gegenüber 2021 um 43,7 Mio. Euro.

(358) Das Land beabsichtigt, die Versorgungsrücklage aufzulösen und die vorhandenen Mittel dem Versorgungsfonds zuzuführen. Zudem soll künftig die Deutsche Bundesbank das Anlagenmanagement übernehmen und in nachhaltige Finanzprodukte investieren. Daneben sollen weitere Beamtenjahrgänge in das System aufgenommen werden.

(359) Der Landesrechnungshof begrüßt dies. Der Versorgungsfonds ist ein wesentlicher Bestandteil der Vorsorge im Landeshaushalt, um zukünftige Lasten abzufangen.

3.3 Entwicklung der Rücklagen

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

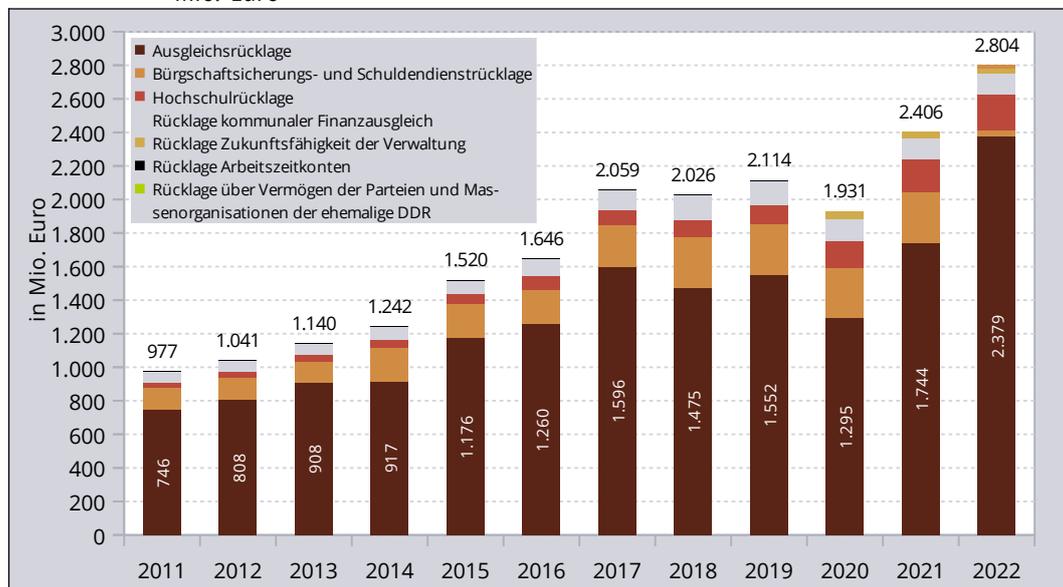
- Ausgleichsrücklage und

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

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

(361) Abbildung 27 zeigt, wie sich die Rücklagen des Landes entwickelt haben. Ende 2022 betragen diese insgesamt 2.803,9 Mio. Euro. Sie stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 398,3 Mio. Euro (+16,6 %). Die Schuldendienstrücklage, die Rücklage Arbeitszeitkonten und die Rücklage über Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR sind in der Abbildung wegen ihres geringen finanziellen Umfangs nicht sichtbar.

Abbildung 27: Entwicklung der Rücklagen jeweils zum Ende des Haushaltsjahres, 2011 bis 2022, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

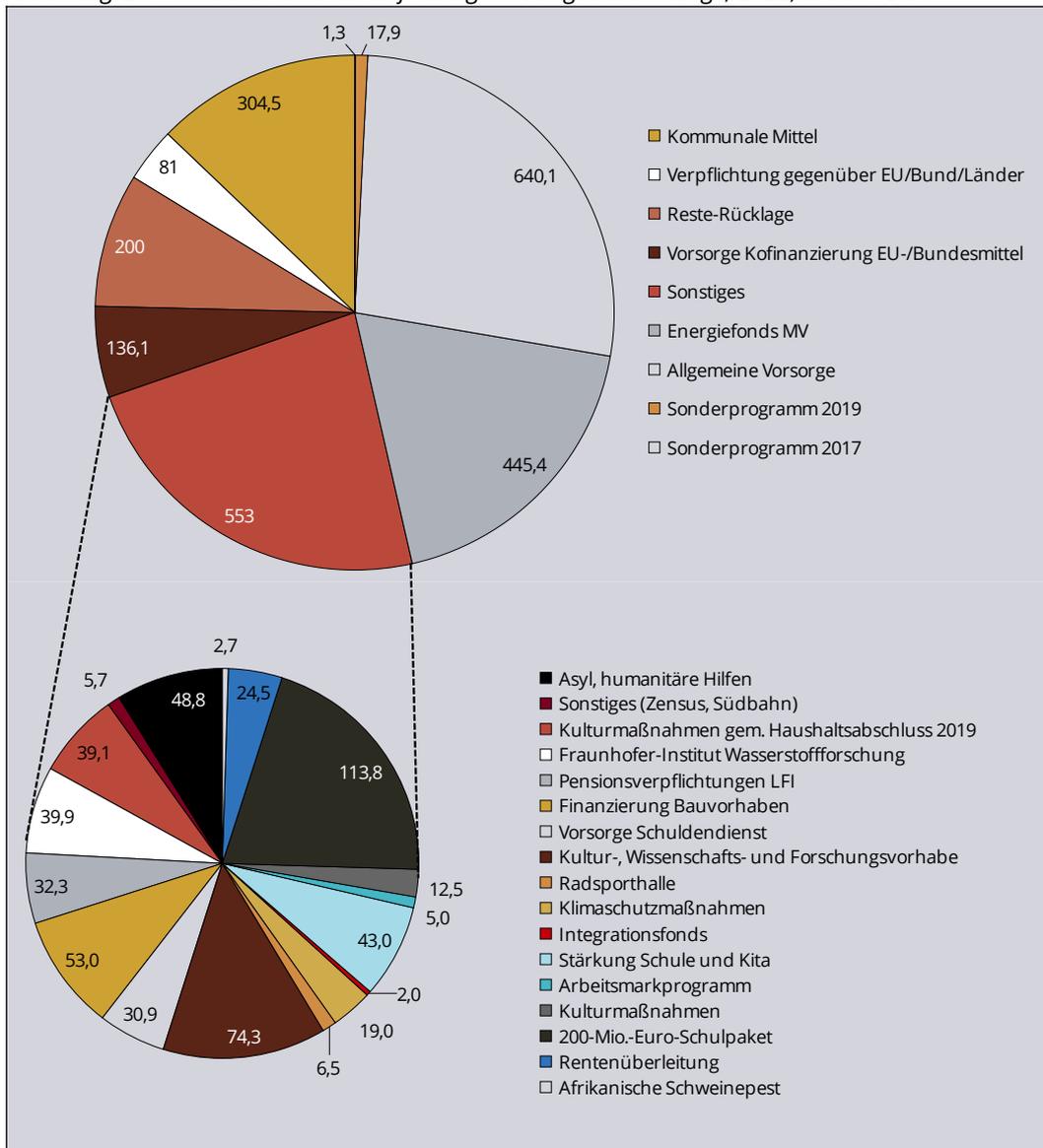
(362) Die Ausgleichsrücklage ist mit einem Bestand von 2.379,3 Mio. Euro die finanziell gewichtigste Rücklage des Landes. Ihr Anteil an der Gesamtsumme betrug Ende 2022 rd. 84,9 %. Sie stieg gegenüber 2021 um 635,5 Mio. Euro (+36,4 %).

(363) Der Landesrechnungshof kritisierte zuletzt in seinem Landesfinanzbericht 2023¹⁷⁴, dass die einzelnen Finanzierungszwecke der Ausgleichsrücklage nicht separat ausgewiesen werden, und empfahl eine transparente Darstellung mit zweckentsprechend bezeichneten Rücklagenpositionen.

(364) In der Vermögensübersicht 2022 wird lediglich der Gesamtbestand der Ausgleichsrücklage dargestellt. Im Rahmen der Prüfung hat der Landesrechnungshof vom Finanzministerium eine tabellarische Übersicht erhalten, wie sich die Mittel auf die einzelnen Finanzierungszwecke verteilen. Abbildung 28 stellt dies grafisch dar.

¹⁷⁴ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, Tzn. 296 ff.

Abbildung 28: Übersicht über die Aufteilung der Ausgleichsrücklage, 2022, in Mio. Euro



Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

(365) Die Ausgleichsrücklage dient einer Vielzahl (mehr als 20) unterschiedlicher Zwecke und Risiken. Nur ein transparenter Ausweis erlaubt es, die Entwicklung und die Zusammensetzung der Ausgleichsrücklage zu beurteilen. Der Landesrechnungshof wiederholt daher seine Forderung nach einer transparenten Darstellung (vgl. Tz. 363).

(366) Das Finanzministerium führt aus, dass mit dem ausgewiesenen Rücklagenbestand in der Haushaltsrechnung die vom Landesrechnungshof geforderte Transparenz gegeben sei. Es merkt zudem an, dass der Finanzausschuss über die wesentlichen Kernbestandteile der Ausgleichsrücklage regelmäßig informiert werde.

(367) Der Landesrechnungshof kann keine Gründe erkennen, warum die Aufteilung der Ausgleichsrücklage nicht in der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht abgebildet werden sollte. Aus seiner Sicht trüge es zur Haushaltsklarheit bei, wenn die verschiedenen Bestandteile der Ausgleichsrücklage einzeln dargestellt würden.

(368) Ende 2022 betragen die sonstigen Rücklagen 424,7 Mio. Euro. Sie reduzierten sich gegenüber 2021 um rd. 237,2 Mio. Euro (-35,8 %). Es veränderten sich insbesondere

- die Bürgschaftssicherungsrücklage um -267 Mio. Euro auf 33 Mio. Euro (-89,0 %),
- die Hochschulrücklage um +19,3 Mio. Euro auf 213,8 Mio. Euro (+9,9 %) und
- die Rücklage Zukunftsfähigkeit der Landesverwaltung um -7,9 Mio. Euro auf 32,2 Mio. Euro (-19,6 %).

Die Rücklage über Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR wird erstmals mit der Vermögensübersicht 2022 in den sonstigen Rücklagen ausgewiesen. Ihr Bestand belief sich Ende 2022 auf 19,5 Mio. Euro.

(369) Die Schuldendienstrücklage und die Rücklage Arbeitszeitkonten wiesen weder Ende 2021 noch Ende 2022 Mittel auf. Der Landesrechnungshof regt an, diese zukünftig nicht mehr auszuweisen.

(370) Die Hochschulrücklage wies Ende 2022 einen Bestand von 213,8 Mio. Euro auf. Davon waren 14,1 Mio. Euro für schulische Zwecke vorgesehen. Eine Rücklage für schulische Zwecke innerhalb der Hochschulrücklage hält der Landesrechnungshof für sachfremd. Zudem sind die Mittel aus der Hochschulrücklage den Hochschulen ohne unmittelbaren Zugriff des Landes vorbehalten. Sofern Mittel für schulische Zwecke für notwendig erachtet werden, müsste eine eigenständige Rücklage mit unmittelbarem Zugriff des Landes gebildet werden.

(371) Das Finanzministerium hält eine gesonderte Rücklage für schulische Zwecke nicht für erforderlich. Eine neue Rücklage gefährde die Anstrengungen des Finanzministeriums, die Anzahl der Rücklagen und Sondervermögen weiter zu reduzieren.

(372) Der Landesrechnungshof ist mit dem Finanzministerium einig, dass die Anzahl der Rücklagen und Sondervermögen des Landes insgesamt zu hoch ist. Gleichwohl hält er an seiner Empfehlung fest.

(373) Sowohl die Bildung als auch die Inanspruchnahme von Rücklagen bedarf einer haushaltsrechtlichen Ermächtigung. Die LHO enthält anders als in anderen Ländern dazu jedoch keine gesonderte Regelung. Das Finanzministerium sollte prüfen, ob mit Blick auf die Vielzahl von Rücklagen Regelungen zum Umgang mit diesen erforderlich sind. Darüber hinaus sollte die Notwendigkeit aller Rücklagen geprüft werden.

3.4 Entwicklung der Sicherheitsleistungen und Eventualverbindlichkeiten

(374) Der Landtag ermächtigte die Landesregierung, 2022 Sicherheitsleistungen von maximal 3.505,9 Mio. Euro zu übernehmen. Inanspruchnahmen aus Vorjahren waren entsprechend anzurechnen.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Vgl. § 14 Abs. 13 Haushaltsgesetz 2022/2023.

Die Inanspruchnahmen aus Vorjahren beliefen sich auf 962,3 Mio. Euro. Damit stand für 2022 ein Ermächtigungsrahmen von 2.543,6 Mio. Euro zur Verfügung.

Diesen nahm das Land mit 111,7 Mio. Euro (Vorjahr 97,2 Mio. Euro) in Anspruch:

- 84,7 Mio. Euro Bürgschaften und Gewährleistungen sowie Kreditaufträge zur Förderung der Wirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern einschließlich der Werften (§ 14 Abs. 1 Haushaltsgesetz),
- 25,5 Mio. Euro Bürgschaften für die gemäß dem Kommunalen Ausgleichsfondsgesetz Mecklenburg-Vorpommern auf dem Kapitalmarkt aufzunehmenden Mittel des Sondervermögens (§ 14 Abs. 5 Haushaltsgesetz),
- 0,9 Mio. Euro Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen zur Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen (§ 14 Abs. 6 Haushaltsgesetz) und
- 0,7 Mio. Euro Garantieerklärungen zur Absicherung der den Kultureinrichtungen überlassenen Leihgaben (§ 14 Abs. 11 Haushaltsgesetz).

Gleichzeitig reduzierte sich die Summe der seit 1991 übernommenen Bürgschaften in 2022 um 371,0 Mio. Euro. Dies ist primär auf Abgänge bei den Bürgschaften zur Förderung der Wirtschaft einschließlich der Werften von 318,4 Mio. Euro (§ 14 Abs. 1 Haushaltsgesetz) sowie bei den Bürgschaften an den Kommunalen Aufbaufonds von 25,5 Mio. Euro (§ 14 Abs. 5 Haushaltsgesetz) zurückzuführen.

Der Bestand der sonstigen Eventualverbindlichkeiten erhöhte sich um 0,7 Mio. Euro bei gleichzeitiger Reduzierung um 0,9 Mio. Euro bei den Garantieerklärungen zur Absicherung der den Kultureinrichtungen überlassenen Leihgaben (§ 14 Abs. 11 Haushaltsgesetz).

Der Bestand der seit 1991 übernommenen Sicherheitsleistungen und somit der Ermächtigungsrahmen reduzierte sich damit 2022 um 260,2 Mio. Euro auf 728,5 Mio. Euro.

Tabelle 28: Entwicklung des Bestands an Sicherheits- und Gewährleistungen von 2021 zu 2022, in Euro

	Stand Ende 2021	saldierte Zu- und Abgänge 2022	Entwicklung	Stand Ende 2022
Bürgschaften	962.294.406,40	-259.950.293,08	-27,01%	702.344.113,32
Sonstige Eventualverbindlichkeiten	26.408.603,18	-208.410,15	-0,79%	26.200.193,03
Gesamt	988.703.009,58	-260.158.703,23	-26,31%	728.544.306,35

Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

(375) Für die vom Land übernommenen Bürgschaften und sonstigen Eventualverbindlichkeiten fielen 2022 Ausfallzahlungen von 317,5 Mio. Euro an:

- 315,2 Mio. Euro für Bürgschaften und Gewährleistungen sowie Kreditaufträge zur Förderung der Wirtschaft einschließlich der Werften (§ 14 Abs. 1 Haushaltsgesetz),
- 0,3 Mio. Euro für Rückbürgschaften gegenüber Kreditgarantieeinrichtungen sowie Rückgarantien gegenüber Beteiligungsgarantiegesellschaften zur För-

derung mittelständischer Unternehmen (§ 14 Abs. 2 Haushaltsgesetz) und

- 1,9 Mio. Euro für Freistellungen aufgrund des Generalvertrages über die abschließende Finanzierung der ökologischen Altlasten in Mecklenburg-Vorpommern.

Zur Deckung der Ausfallzahlungen war eine Entnahme aus der Bürgschaftssicherungsrücklage von 267,0 Mio. Euro erforderlich.

Den Ausfallzahlungen von 317,5 Mio. Euro stehen Einnahmen aus Bürgschaftsregress von 0,4 Mio. Euro und aus Bürgschaftsentgelten von 9,7 Mio. Euro gegenüber.

(376) Die Entwicklung des Bestandes der Sicherheitsleistungen wird in Übersicht D der Vermögensübersicht nachgewiesen. Diese ist unvollständig. Es fehlt der Nachweis

- für die Garantierklärung zur Absicherung der den Kultureinrichtungen überlassenen Leihgaben (§ 14 Abs. 11 Haushaltsgesetz),
- für die Garantierklärung zur Absicherung der Anlagen zur Erzeugung ionisierender Strahlung (§ 14 Abs. 18 Haushaltsgesetz) sowie
- für die Mietgarantierklärung ggü. der Landgesellschaft M-V – Anmietung des Laborgebäudes AgroBio Technikum in Groß Lüsewitz durch die LMS Agrarberatung GmbH (§ 14 Abs. 20 Haushaltsgesetz).

(377) Das Finanzministerium teilt mit, dass die betreffenden Positionen in der Vermögensübersicht nicht abgedruckt worden seien. Die ausgewiesene Gesamtsumme der sonstigen Eventualverbindlichkeiten (Haftungssummen inkl. Zinsen und Kosten) sei gleichwohl korrekt.

(378) Die Angaben zu den Einnahmen aus Bürgschaftsregress in der Vermögensübersicht stimmen nicht mit den Daten der Haushaltsrechnung überein.¹⁷⁶ Demnach wird der Bestand in der Vermögensübersicht um 44.983,52 Euro zu gering ausgewiesen.

(379) Der Landesrechnungshof hält die gegenwärtige Darstellung der Sicherheitsleistungen für unübersichtlich. Zur besseren Nachvollziehbarkeit empfiehlt er, die Übersichten D „Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen“ und E „Ermächtigung zur Übernahme von Sicherheitsleistungen“ zu einer Übersicht zusammenzufassen. Dabei sollten die Ausfallzahlungen (tatsächliche Inanspruchnahme) getrennt nach den jeweiligen Ermächtigungen in § 14 Haushaltsgesetz aufgeführt werden.

(380) Das Finanzministerium führt aus, dass es die Empfehlung des Landesrechnungshofes aufgreifen und eine Anpassung der entsprechenden Abschnitte prüfen werde.

(381) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

¹⁷⁶ Ist 2022 bei Titel 1104 141.01 *Einnahmen des Landes aus Bürgschaftsregressforderungen*: 446.843,18 Euro.

4 Mitteilung nach § 97 Abs. 1 LHO

(382) Die Haushaltsrechnung und die Vermögensübersicht 2022 enthalten alle Bestandteile, die nach §§ 81 bis 86 LHO zur Entlastung der Landesregierung erforderlich sind. Der Landesrechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung für das Haushaltsjahr 2022 keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht und den in den Büchern aufgeführten Beträgen festgestellt, die für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein könnten.

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

(383) Darüber hinaus bemerkt der Landesrechnungshof Folgendes:

- Aufgrund von Veranschlagungsfehlern ist der Finanzierungssaldo in der Haushaltsrechnung um 1,8 Mio. Euro zu hoch ausgewiesen (vgl. Tz. 299).
- Zwischen Einnahme- und Ausgaberesten klafft eine Deckungslücke in Höhe von mittlerweile 911,6 Mio. Euro mit entsprechenden Risiken für die Haushaltsbewirtschaftung (vgl. Tzn. 307 ff.).
- Die Angaben zu den Tilgungsrückflüssen für die vom Land bis einschließlich Programmjahr 2006 ausgereichten Wohnungsbau-, Modernisierungs- und Aufwendungsdarlehen weichen in der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht erneut voneinander ab (vgl. Tz. 335).
- Die Vermögensübersicht bildet das Vermögen des Landes nicht vollständig ab, weil der Kassenbestand nicht ausgewiesen wird (vgl. Tzn. 338 ff.).
- Die Entwicklung und die Zusammensetzung der Ausgleichsrücklage lässt sich mit den in der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht dargelegten Informationen nicht beurteilen (vgl. Tz. 365).

(384) Die in der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht enthaltenen tatsächlichen und haushalterischen Werte stehen einer transparenten Darstellung des Vermögens sowie der Schuldenlast des Landes noch immer entgegen. Mit dem Ausweis von internen Ausleihungen hat das Finanzministerium erste transparenzerhöhende Schritte umgesetzt.

Der Landesrechnungshof unterstützt das Finanzministerium weiter dabei die Haushaltsrechnung und die Vermögensübersicht transparent, aussagekräftig und rechtskonform weiterzuentwickeln. Dies schließt z. B. die notwendige Weiterentwicklung der Vermögensübersicht zu einer Vermögensrechnung ein.

V Feststellungen zur Prüfung der Landesverwaltung

Einzelplan 03 – Geschäftsbereich der Staatskanzlei

V.1 Parlamentarischer Staatssekretär für Vorpommern und das östliche Mecklenburg und Vorpommern-Fonds

Nach geltendem Reisekostenrecht kann der Parlamentarische Staatssekretär für Reisen nach und von Schwerin keine Reisekostenerstattung erhalten. Für Übernachtungskosten konnte teilweise die Wirtschaftlichkeit und für Reisen der dienstliche Bezug nicht nachgewiesen werden.

Das Vergabeverfahren zur Vorpommern-Marke war fehlerbehaftet.

Während des Bewilligungsverfahrens des Vorpommern-Fonds wurden inhaltliche oder finanzielle Änderungen von Vorhaben genehmigt, ohne dass der Förderrat beteiligt wurde. Aus dem Vorpommern-Fonds wurden gemeindliche Pflichtaufgaben gefördert sowie Vorhaben, die nicht die Förderkriterien erfüllten.

(385) Der Landesrechnungshof hat den Parlamentarischen Staatssekretär für Vorpommern und das östliche Mecklenburg (PStS VöM)¹⁷⁷ (Kapitel 0303) für 2020 bis 2022 geprüft.

(386) Der Parlamentarische Staatssekretär wurde erstmals zum 1. November 2016 berufen. Mit der Regierungsneubildung 2021 wurde der Posten neu besetzt und das Zuständigkeitsgebiet auf Vorpommern und das östliche Mecklenburg erweitert. Der Dienstsitz ist Anklam.¹⁷⁸

(387) Der Vorpommern-Fonds hatte bis 2021 ein jährliches Volumen von 2 Mio. Euro. Seit 2022 beträgt es 3,5 Mio. Euro. Neben dem Vorpommern-Fonds hat der Landesrechnungshof fünf weitere Haushaltstitel geprüft.

1 Dienstreisen

(388) Für Dienstreisen und für Reisen aus besonderem Anlass werden Auslagen nach dem Landesreisekostengesetz M-V (LRKG M-V) erstattet. Dienstreisen sind nach § 2 Abs. 1 LRKG M-V Reisen zur Erledigung von Dienstgeschäften außerhalb der Dienststätte, die von der oder dem hierfür zuständigen Vorgesetzten schriftlich oder elektronisch angeordnet oder genehmigt wurden.

¹⁷⁷ Nachfolgend wird bei der Benennung von konkreten Feststellungen zwischen dem Parlamentarischen Staatssekretär für Vorpommern (PStV) und dem seit der Regierungsneubildung 2021 tätigen Parlamentarischen Staatssekretär für Vorpommern und das östliche Mecklenburg (PStS VöM) unterschieden. Bei allgemeinen Darstellungen (z. B. von Verwaltungsabläufen und -verfahren) wird nur die Abkürzung PStS VöM verwendet.

¹⁷⁸ Vgl. Drs 7/4569.

1.1 Rechtsgrundlage für Reisekostenerstattungen bei Fahrten nach Schwerin

(389) Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse Parlamentarischer Staatssekretäre und Parlamentarischer Staatssekretärinnen (LParlG M-V) enthält keine Regelung zur Gewährung von Reisekostenvergütung, sondern verweist auf das Landesministergesetz (LMinG M-V). Dieses sieht vor, dass die Mitglieder der Landesregierung Reisekostenvergütung nur bei amtlichen Tätigkeiten außerhalb des Sitzes der Landesregierung nach den Regelungen des LRKG M-V erhalten.¹⁷⁹ Für Fahrten nach und von Schwerin hätte der PStS VöM also keine Reisekostenvergütung erhalten dürfen.

(390) Die Staatskanzlei sieht vorliegend eine gesetzliche Regelungslücke. Es sei das LRKG M-V heranzuziehen, da es als spezialgesetzliche Regelung dem allgemeinen Verweis auf das LMinG M-V vorgehe. Die Dienststätte des PStS VöM liege in Anklam, weshalb Fahrten nach Schwerin als Dienstreisen anzusehen seien.

(391) Der Landesrechnungshof sieht zwar keine gesetzliche Regelungslücke. Gleichwohl erscheint die jetzige Regelung nicht klar. Das LRKG M-V sieht er nicht als spezialgesetzliche Regelung zum LParlG M-V an. Er regt an, folgende Regelung in das LParlG M-V aufzunehmen: Für Parlamentarische Staatssekretäre und Parlamentarische Staatssekretärinnen kann ein Dienstsitz festgelegt werden, der vom Sitz der Landesregierung abweicht.

1.2 Wirtschaftlichkeit von Hotelbuchungen nicht nachgewiesen

(392) Bis zur Novellierung des LRKG M-V zum 1. Juli 2021 konnten die notwendigen Übernachtungskosten bis 65 Euro (ohne Frühstück) erstattet werden. Darüber hinausgehende Mehrkosten wurden nur erstattet, soweit sie unvermeidbar waren.

(393) Bis 2021 übernachtete der PStV bei mehrtägigen Aufenthalten in Schwerin in der Regel in einem Hotel für anfangs 86 Euro pro Nacht (später gab es dort Preissteigerungen). Bei fehlender Verfügbarkeit wich er auf andere Hotels aus, bei denen die Preisspanne zwischen 95 Euro und 174 Euro pro Nacht lag. In den Reisekostenabrechnungen wurde die Wahl der Hotels jeweils mit „*angemessene Unterbringung für einen Staatssekretär*“ begründet.

(394) Die Übernachtungskosten lagen über dem damals geltenden Grenzwert von 65 Euro. Mit der angeführten Begründung konnte nach den gesetzlichen Regelungen die Unvermeidbarkeit der Hotelbuchungen nicht nachgewiesen werden. Die Regelungen zur Reisekostenvergütung waren – und sind – nicht ämter- und funktionsabhängig.

(395) Die Staatskanzlei hat darauf hingewiesen, dass in der Regel genutzte Hotel liege fußläufig zur Staatskanzlei. Der PStV habe in diesen Fällen auf einen Fahrer verzichtet.

¹⁷⁹ § 10 Abs. 1 Landesministergesetz Mecklenburg-Vorpommern (LMinG M-V).

(396) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass es nicht nur ein Hotel gibt, das fußläufig zur Staatskanzlei liegt.

(397) Bei Übernachtungen in anderen Orten wurde der Grenzwert teilweise sogar erheblich überschritten. So fielen bei einer Übernachtung z. B. Kosten von 381,40 Euro an.

(398) In den vorgelegten Unterlagen wurde die Unvermeidbarkeit der Hotelbuchung nicht nachgewiesen. Es erscheint außerdem unwahrscheinlich, dass keine Zimmer in einem anderen Hotel mit günstigeren Konditionen verfügbar gewesen wären. Auch bei kurzfristigen Terminen ist die Wirtschaftlichkeit von Hotelbuchungen im Blick zu behalten. Es gelten die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

(399) Die Staatskanzlei weist darauf hin, dass sie davon ausgehe, dass in allen Fällen höherer Kosten eine Unvermeidbarkeit vorlag. Sie werde aber zukünftig die Gründe besser dokumentieren.

(400) Der Landesrechnungshof begrüßt dies und erwartet, dass die Gründe der Unvermeidbarkeit von Hotelbuchungen zukünftig dokumentiert werden. Die Einhaltung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit kann nur über eine hinreichende Dokumentation nachgewiesen werden.

1.3 Dienstlicher Bezug von Reisen nicht nachgewiesen

(401) Der PStV erhielt Reisekostenvergütungen für Reisen, für die der dienstliche Bezug nicht nachgewiesen wurde. Dies betraf u. a. Reisen nach Frankfurt a. M. und in die Türkei.

(402) Zweck der Reisen nach Frankfurt a. M. im Oktober 2020 und 2021 war der Besuch der Frankfurter Buchmesse. Dort nahm der PStV jeweils an einer „Buchvorstellung und Diskussion“ auf dem Messestand des vorwärts-Verlags teil. Der Verlag publiziert u. a. die Parteizeitung der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD). Die Veranstaltungen hatten damit eher parteipolitischen Charakter und keinen Bezug zu den dienstlichen Aufgaben des PStV.

(403) Die Staatskanzlei wies darauf hin, dass der PStV kein landes- oder bundesweites Parteiamt inne gehabt habe. Insofern habe er nicht per se als ostdeutscher „SPD-Politiker“ eingeladen werden können. Er habe jeweils aus seinen konkreten Erfahrungen im Amt berichtet.

(404) Für den Landesrechnungshof hat der einladende vorwärts-Verlag eine klare parteipolitische Ausrichtung. Zudem ist die Wahrnehmung als „SPD-Politiker“ nicht an ein konkretes Parteiamt gebunden.

(405) Im Januar 2020 reiste der PStV in die Türkei. Aus Beiträgen in den sozialen Medien ging hervor, dass der PStV mit Vertretern eines Torgelower Unternehmens unterwegs war, das wirtschaftliche Beziehungen zu einer türkischen Stadt aufbauen wollte. Aus den von der Staatskanzlei vorgelegten Unterlagen ging nicht hervor, dass ein Bezug zu den dienstlichen Aufgaben des PStV vorlag. Eine vorgelegte Einla-

dungs-E-Mail des Bürgermeisters der türkischen Stadt war an den Prokuristen des Unternehmens gerichtet, aber nicht an den PStV.

(406) Die Staatskanzlei teilte mit, dass das Unternehmen ein wichtiger Arbeitgeber in Vorpommern sei. Insofern sollte die Reise die außenwirtschaftlichen Beziehungen des Landesteils Vorpommern stärken. Zudem habe der Besuch der Anbahnung einer Städtepartnerschaft mit der Stadt Torgelow gedient.

(407) Belegende Unterlagen zur Anbahnung der Städtepartnerschaft hat die Staatskanzlei dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt.

2 Vergabeverfahren zur Vorpommern-Marke fehlerbehaftet

(408) Der PStV hat 2021 ein Vergabeverfahren für die Entwicklung einer Vorpommern-Marke und eines Designs für zentrale Kommunikationsmaßnahmen durchgeführt. Der Auftragswert wurde auf 35.000 Euro netto geschätzt. Die Vergabe wurde als Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb durchgeführt.

(409) Die Vergabe war gekennzeichnet durch Unsicherheiten in der Durchführung und der Dokumentation des Verfahrens. Folgende Beispiele zeigen dies:

- Die Vergabeunterlagen waren unvollständig. Ihnen fehlte ein Vertragsentwurf. Dieser hätte es den Bietern ermöglicht, den Umfang des Auftrags und die damit verbundenen Bedingungen besser einzuschätzen. Etwaige Informationsasymmetrien zwischen Auftraggeber und den Bietern würden vermieden.
- Nach § 40 Abs. 2 UVgO sind die eingegangenen Angebote von mindestens zwei Vertretern der Auftraggeber unverzüglich nach Ablauf der Angebotsfrist zu öffnen. Aus der Vergabedokumentation geht nicht hervor, dass mindestens zwei Vertreter des Auftraggebers bei der Öffnung der Angebote anwesend waren. Zudem wurden die Angebote nicht unverzüglich, sondern erst sieben Tage nach Ende der Angebotsfrist geöffnet.
- Bei der Berechnung des wirtschaftlichsten Angebots wurde nicht die vom Wirtschaftsministerium vorgegebene Methode verwendet.

(410) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die vergaberechtlichen Regelungen beachtet werden.

(411) Die Staatskanzlei hat dies für die Zukunft vollumfänglich zugesichert,

3 Vorpommern-Fonds

(412) Im Verwaltungsverfahren zur Umsetzung des Vorpommern-Fonds müssen die Antragsteller in einem Vorantragsverfahren zunächst eine Projektskizze einreichen, in der sie das geplante Vorhaben darstellen und die beabsichtigte Förderung benennen. Die Projektskizze wird dem Förderrat zur Entscheidung vorgelegt.

(413) Anhand festgelegter Kriterien prüft der Förderrat die Förderwürdigkeit bei Projekten bis 50.000 Euro. Abschließend entscheidet jedoch der PStS VöM unter Be-

rücksichtigung der Voten der Gremien¹⁸⁰ über die Förderwürdigkeit und die maximale Höhe der Zuwendung. Nach positiver Entscheidung müssen die Antragsteller einen Antrag beim Landesförderinstitut (LFI) stellen, das das weitere Verwaltungsverfahren betreut.

3.1 Antragsänderungen ohne Beteiligung des Förderrats

(414) Bei einigen Projekten war die später im Antrag angegebene Zuwendungshöhe deutlich geringer als die der Projektskizze. In einem Fall wurde in der Projektskizze eine Zuwendung von 3.300 Euro bei Gesamtausgaben von 14.600 Euro beantragt. Der Förderrat einigte sich auf einen Festbetrag von 2.500 Euro. Im anschließenden Antragsverfahren reduzierten sich die Gesamtausgaben auf 3.300 Euro. Die beantragte Zuwendungshöhe blieb jedoch unverändert. Das Verhältnis von Zuwendungshöhe zu den Gesamtausgaben stieg von 17,1 % auf 75,8 %.

(415) Aus den Unterlagen geht nicht hervor, dass der Förderrat nach der starken Senkung der Gesamtausgaben nochmals beteiligt wurde. Bei derart großen Änderungen sollte der Förderrat erneut beteiligt werden.

(416) Bei 16 der geprüften Vorhaben wurde der Gegenstand der Zuwendung nach der Einreichung der Projektskizze geändert. Teilweise änderte sich damit die inhaltliche Ausrichtung des Projekts. Die Änderungen genehmigte der Büroleiter des PStS VöM. Der Förderrat wurde nicht nochmals beteiligt.

(417) Die Staatskanzlei teilte mit, dass sie erwäge, zusammen mit dem LFI für Änderungen des Fördersatzes Korridore festzulegen, wann eine erneute Beteiligung des Förderrates notwendig werde. Mit Blick auf inhaltliche Änderungen würden zukünftig Abstufungen festgelegt, ab wann der Förderrat zu beteiligen sei.

(418) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

3.2 Förderzweck nicht nachgewiesen oder fragwürdig

(419) Von rd. 250 stichprobenweise geprüften Vorhaben war bei 15 Vorhaben der Förderzweck des Vorpommern-Fonds nicht nachgewiesen. Bei 24 Vorhaben war der Förderzweck fragwürdig.

(420) Sowohl der PStV als auch der PStS VöM förderten die Beschaffung von Mährobotern bzw. Rasentraktoren insbesondere für Sportvereine. Indem diese Gerätschaften die Aufgabenerfüllung erleichtern und hierdurch Kapazitäten für inhaltliche Arbeiten freisetzen würden, werde die soziale Entwicklung und der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt.

(421) Diese Förderungen entsprechen nicht den Förderkriterien des Vorpommern-Fonds. Zudem soll die Förderung subsidiär, also nachrangig, sein. Andere Programme unterstützen jedoch bereits derartige Vereinsaktivitäten. Aus vorherigen Prüfungen ist dem Landesrechnungshof bekannt, dass die Ehrenamtsstiftung M-V eben-

¹⁸⁰ Bei beantragten Fördersummen von mehr als 50.000 Euro stimmt der Rat für Vorpommern und das östliche Mecklenburg in seiner Gesamtheit über die Förderwürdigkeit des Vorhabens ab.

falls die Anschaffung von Mährobotern und Rasentraktoren für Sportvereine fördert.

(422) Teilweise wurden gemeindliche Pflichtaufgaben wie die Ausstattung von Schulen mit Medientechnik oder die Ausstattung von Freiwilligen Feuerwehren durch den Vorpommern-Fonds gefördert.

(423) Zuwendungen dürfen nach § 44 Abs. 1 Satz 1 LHO i. V. m. § 23 LHO nur an Stellen außerhalb der Verwaltung bewilligt werden. Soweit Kommunen pflichtige Aufgaben im eigenen oder übertragenen Wirkungskreis wahrnehmen, sind sie aus haushaltsrechtlicher Sicht keine Stellen außerhalb der Landesverwaltung. Dies sind sie nur, wenn sie Aufgaben in eigener Verantwortlichkeit freiwillig wahrnehmen. Bei der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben haben Kommunen einen Anspruch auf Erstattung oder Übernahme der Mehrbelastungen (striktes Konnexitätsprinzip).¹⁸¹ Sollten sie ihre Pflichtaufgaben insbesondere aus finanzieller Sicht nicht erfüllen können, müssen sie sich an das Land für anderweitige Unterstützung wenden und ggf. die ihnen zustehenden Ansprüche geltend machen.

(424) Die Staatskanzlei teilte mit, dass die Förderpraxis bereits weiterentwickelt worden sei. Es würden nur noch Zuwendungen für Pflichtaufgaben bewilligt, wenn es sich um flankierende Vorhaben handele, bei denen das Spektrum der zu erfüllenden Pflichtaufgabe erweitert oder ergänzt werde. Eine Beschränkung auf freiwillige Aufgaben würde die staatlichen Handlungsmöglichkeiten und die Souveränität des Landesgesetzgebers erheblich einschränken. Auch im Bereich von Pflichtaufgaben müsse es weiter die Möglichkeit geben, die Kommunen zusätzlich zu unterstützen, wo dies nötig sei.

(425) Diese Einschätzung teilt der Landesrechnungshof nicht. Im Gegenteil: Wenn das Konnexitätsprinzip für gemeindliche Pflichtaufgaben ernst genommen wird, hat der Landesgesetzgeber unmittelbare Steuerungsmöglichkeiten. Die Mittelverteilung ist dann durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zu regeln. Die Handlungsmöglichkeiten und die Souveränität des Landesgesetzgebers werden mithin gestärkt.

¹⁸¹ Art. 72 Abs. 3 Verf. M-V, § 4 Abs. 2 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V).

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

V.2 Ordnungsmäßigkeit ausgewählter durch den MV-Schutzfonds finanzierter Digitalisierungsprojekte in der Landesverwaltung: MV-PC

Die geplante Einführung des MV-PC ab dem dritten Quartal 2023 ist gescheitert. Notwendige Vorarbeiten wurden nicht durchgeführt bzw. abgeschlossen. Die für die Vorarbeiten geleisteten Ausgaben von rd. 5,9 Mio. Euro dürften in wesentlichen Teilen verloren sein.

Die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Veranschlagung bzw. Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln lagen nicht vor. Insbesondere hat das Innenministerium die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen.

Informationssicherheit und Datenschutz waren nicht gewährleistet.

Eine Finanzierung der Ausgaben aus dem MV-Schutzfonds war nicht zulässig.

Organisatorische Defizite in der Projektarbeit und in den zuständigen Organisationseinheiten des Innenministeriums sind eine wesentliche Ursache für das vorläufige Scheitern des MV-PC.

(426) Im Teil II des Wirtschaftsplans für das Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ werden 400 Mio. Euro für Maßnahmen der Digitalisierung bereitgestellt. Der Landesrechnungshof prüft ausgewählte Maßnahmen, die aus diesen Mitteln finanziert werden. Er hat das Programm „MV-PC“ geprüft.

(427) Das Kabinett hat am 12. Mai 2021 beschlossen, das Programm „MV-PC“ durchzuführen. Ziel war die bedarfsgerechte Ausstattung der Landesverwaltung mit standardisierter Informationstechnik. 2022 wurde das Programm in ZENTRA umbenannt.

(428) Zuständig war zunächst das Energieministerium. Seit der Regierungsbildung nach der Landtagswahl 2021 ist das Innenministerium zuständig.

(429) Zur Finanzierung des mobilen Arbeitens einschließlich des „MV-PC“ sollten Mittel des MV-Schutzfonds in einem Volumen von rd. 100 Mio. Euro bereitgestellt werden. Zunächst wurde beantragt, aus den Mitteln des MV-Schutzfonds rd. 10 Mio. Euro zuzuweisen. Bis zum Stichtag 28. April 2023 hatte das Innenministerium rd. 5,9 Mio. Euro für dieses Projekt ausgegeben.

1 Ziele nicht erreicht

(430) Bevor der MV-PC eingeführt werden kann, waren Vorarbeiten notwendig. Diese sollten in den ersten Phasen des Projektes und vor Beginn der Roll-out-Phase geleistet werden.

1.1 Fehlendes technisches Konzept

(431) Der Beschluss der Kabinettsvorlage zur Einführung des MV-PC sah vor, dass vor einer Entscheidung über die Weiterführung des Projektes ein technisches Konzept einschließlich der IT-Architektur erstellt wird.

(432) Das Innenministerium hat kein technisches Konzept vorgelegt. Details zur IT-Architektur konnte es auch auf Nachfrage nicht erläutern. Insbesondere konnte es nicht darlegen, wie sich die IT-Architektur vom bisher in der Staatskanzlei und einigen Ressorts eingesetzten einheitlichen vITA-Arbeitsplatz unterscheidet und worin der Mehrwert des MV-PC besteht.

(433) Das Ziel, ein technisches Konzept zu erstellen, wurde nicht erreicht. Damit fehlte es an einer wesentlichen Voraussetzung, die Umsetzungsphase beginnen zu können.

(434) Das Innenministerium hat hierzu nicht Stellung genommen.

1.2 Anforderungen nicht definiert

(435) Im Rahmen des Anforderungsmanagements sind die Anforderungen festzulegen und hinsichtlich der Umsetzungsmöglichkeiten zu bewerten.

(436) Aus den vorgelegten Unterlagen ging nicht hervor, dass das Innenministerium die Anforderungen vollständig und abschließend festgelegt hatte.

1.3 Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen

(437) Ausgaben dürfen nur insoweit geleistet werden, wie sie notwendig sind. Auch bei der Bewirtschaftung des MV-Schutzfonds waren die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit anzuwenden. Hierzu hätte das Innenministerium Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen müssen.

(438) Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen konnte das Innenministerium keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für den MV-PC vorlegen.

1.4 Veranschlagungsreife nicht gegeben

(439) Vor einer Veranschlagung von Haushaltsmitteln sind die voraussichtlichen Ausgaben sorgfältig zu ermitteln und zu schätzen. Größere Beschaffungen und Entwicklungsvorhaben dürfen erst veranschlagt werden, wenn u. a. Kostenschätzungen vorliegen. Für den Entwurf des Haushaltsplans müssen bei größeren Beschaffungsvorhaben Unterlagen vorgelegt werden, u. a. zu den geschätzten Kosten und Folgekosten sowie deren Finanzierung.

(440) Aus dem Roll-out-Plan vom 23. März 2023 war ersichtlich, dass das Innenministerium ab dem dritten Quartal 2023 stufenweise bis Ende 2026 insgesamt 31.725 ZENTRA-Arbeitsplätze ausstatten wollte. Für den Betrieb des MV-PC hätte das In-

nenministerium Haushaltsmittel ab dem Haushaltsjahr 2024 veranschlagen müssen. Auch die haushaltsrechtlich erforderlichen Unterlagen lagen nicht vor.

(441) Dies scheiterte schon daran, dass das Innenministerium auch auf mehrfache Nachfrage hin keine Preise für den MV-PC oder Bestandteile des MV-PC benennen.

(442) Das Innenministerium konnte keine Haushaltsmittel veranschlagen. Um zukünftig den MV-PC oder vergleichbare Lösungen einführen zu können, muss es die haushaltsrechtlich erforderlichen Unterlagen erstellen. Dazu gehört insbesondere eine belastbare Kostenschätzung.

1.5 Informationssicherheit und Datenschutz nicht sichergestellt

(443) Für die Landesverwaltung gilt der IT-Grundsatz des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik als Mindestsicherheitsniveau.¹⁸² Dazu sind u. a. der Schutzbedarf zu ermitteln sowie Sicherheitskonzepte zu erstellen und umzusetzen.

Um die datenschutzrechtlichen Vorgaben einzuhalten, ist ebenfalls der Schutzbedarf zu ermitteln. Es sind geeignete Maßnahmen fest- und umzusetzen, um den Datenschutz innerhalb des Schutzbedarfes zu gewährleisten. Hierzu ist als Landesstandard das Standarddatenschutzmodell anzuwenden.¹⁸³

(444) Die vom Innenministerium vorgelegten Dokumente zum Informationssicherheitsmanagement und zum Datenschutz waren lückenhaft. Weitgehend handelte es sich um nur ansatzweise gefüllte Vorlagen. Spezifische Maßnahmen waren nicht festgelegt. Keines der Dokumente war abschließend gezeichnet. Daher handelte es sich um Entwürfe. Der Bearbeitungsstand kann bestenfalls als „begonnen“ charakterisiert werden.

(445) Die Dokumente des Innenministeriums entsprachen nicht dem Bearbeitungsstand, der für die Einführung des MV-PC ab dem dritten Quartal 2023 zu erwarten war. Wesentliche Fragen zur Gewährleistung der Informationssicherheit und des Datenschutzes waren unbeantwortet. Die Ordnungsmäßigkeit der Verarbeitung von Informationen und personenbezogenen Daten war nicht gewährleistet.

1.6 Folge der verfehlten Zielerreichung

(446) Der MV-PC konnte bisher nicht in der Landesverwaltung eingeführt werden. Es ist derzeit nicht absehbar, welche aus Schutzfondsmitteln finanzierten Vorarbeiten für die Weiterführung des Konzepts eines einheitlichen IT-Arbeitsplatzes innerhalb der Landesverwaltung verwendbar sind. Es ist nicht auszuschließen, dass den

¹⁸² Leitlinien zur Gewährleistung der Informationssicherheit in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern vom 12. Mai 2014, Nr. 3.

¹⁸³ Dies folgt aus BSI-Grundsatzkompendium, Baustein CON 2 Datenschutz, CON2.A1 „Umsetzung SDM“ und IT-Landesstandards und IT-Strukturrahmen für die Landesverwaltung vom 4. August 2022: G008 Standarddatenschutzmodell (verpflichtend).

bisherigen Ausgaben von rd. 5,9 Mio. Euro kein verwertbarer Nutzen gegenüber steht.

(447) Das Innenministerium hat hierzu nicht Stellung genommen.

2 Organisatorische Umsetzungsrisiken

2.1 Fehlende Entscheidungen über Vorschläge der Projektarbeit

(448) Ministerielle Aufgaben werden in Abteilungen und Referaten wahrgenommen. Projektarbeit kann einen wertvollen Beitrag leisten, um Lösungen für Probleme zu entwickeln. Die Ergebnisse müssen hinsichtlich Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit bewertet werden. Über die Umsetzung entscheidet die Hausleitung. Dadurch wird deren Ressortverantwortung gewahrt.

(449) Aus den Akten des Innenministeriums war nicht erkennbar, dass die Hausleitung über die Vorschläge aus der Projektarbeit abschließend entschieden hat. Projektgruppen dürfen nicht selbst abschließend entscheiden, ob und wie ihre Vorschläge umgesetzt werden. Dies gilt insbesondere, wenn die Entscheidungen zu Ausgaben aus öffentlichen Mitteln (hier MV-Schutzfonds) führen.

(450) Die Vorgehensweise des Innenministeriums war schon deshalb bedenklich, weil nicht alle Mitarbeitenden im Projekt Beschäftigte des Ministeriums waren. So waren die Teilprojektleiter Beschäftigte der DVZ Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH (DVZ). Diese können schon deshalb nicht Einfluss auf Entscheidungsprozesse des Ministeriums haben, weil sie Vertreter der Auftragnehmerin (DVZ) sind. Andernfalls würden sie in einem Interessenkonflikt zwischen ihrer arbeitsvertraglichen Verpflichtung zur Loyalität gegenüber ihrem Arbeitgeber DVZ und den Interessen des Innenministeriums als Auftraggeber für Leistungen stehen, die auf Ergebnissen der Projektarbeit beruhen.

(451) Das Innenministerium hat zukünftig darauf zu achten, dass die Projektarbeit eindeutig zur fachlichen Organisation des Ministeriums abgegrenzt wird. Die Verantwortung für daraus resultierende Entscheidungen muss auf die Hausleitung zurückgeführt werden.

2.2 Unzureichendes Projektmanagement eingerichtet

(452) Mit dem Projektmanagementhandbuch hat das Innenministerium einen Leitfaden für die Durchführung von IT-Projekten in der Landesverwaltung erstellt.

(453) Ohne Angabe von Gründen hat das Innenministerium abweichend vom Projektmanagementhandbuch eine andere Projektmethode gewählt.

(454) Die vom Innenministerium gewählte Vorgehensweise wird in der agilen Softwareentwicklung eingesetzt. Agile Vorgehensweisen sollen insbesondere dazu führen, dass sehr schnell auf Rückmeldungen der Kunden eingegangen werden kann. Agil bedeutet aber nicht regelloses oder unstrukturiertes Vorgehen. So sind z. B. be-

stimmte Rollen und Verantwortlichkeiten vorgesehen. Auch bei „agiler“ Vorgehensweise muss das Handeln der Verwaltung nachvollziehbar sein.

(455) Die erforderlichen Rollen in der agilen Vorgehensweise hatte das Innenministerium weder beschrieben noch besetzt. Verantwortlichkeiten hat es nicht geregelt. Notwendige Dokumentationen hat das Innenministerium ebenfalls nicht erstellt.

(456) Der Landesrechnungshof hält die gewählte agile Vorgehensweise für ungeeignet. Sie wird üblicherweise dafür eingesetzt, Software zu entwickeln. Dies war hier nicht der Fall. Vielmehr sollten die Anforderungen für den MV-PC festgelegt und deren Umsetzung durch die DVZ gesteuert werden. Dies sind typische ministerielle Aufgaben.

2.3 Stellen nicht besetzt

(457) Der Minister trägt die organisatorische Verantwortung für sein Ressort. Dabei wird er von den Staatssekretären, den Abteilungsleitungen und den Referatsleitungen unterstützt. Sie haben die Arbeitsfähigkeit der mit der Aufgabenwahrnehmung befassten Organisationseinheiten des Ministeriums sicherzustellen. Dies setzt voraus, dass freie Stellen rechtzeitig besetzt werden und bei längeren Abwesenheiten eine wirksame Stellvertretung gewährleistet wird.

(458) Führungspositionen im zuständigen Referat und im Projekt waren über längere Zeiträume nicht besetzt. Eine direkte Vertretung erfolgte nicht. Faktisch oblag die operative Steuerung für das Programm aufgrund der Vakanz der Abteilungsleitung.

2.4 Folgen der organisatorischen Defizite

(459) Aufgrund der organisatorischen Defizite sowohl im Projekt als auch in der Organisation des Ministeriums bestand ein hohes organisatorisches Risiko, welches eine erfolgreiche und zeitgerechte Umsetzung des Programms gefährdete.

Der Landesrechnungshof sieht dies als mitursächlich für das vorläufige Scheitern der Einführung des MV-PC an.

(460) Das Innenministerium hat nicht Stellung genommen.

3 Unzulässige Inanspruchnahme von Schutzfondsmitteln

3.1 Kriterien für die Beantragung von Mitteln aus dem MV-Schutzfonds nicht erfüllt

(461) Die Mittel aus dem MV-Schutzfonds dienen der konkreten Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie und ihren Folgen. Dies ist im dafür vorgesehenen Antrag zu begründen. Die konkrete Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie setzt voraus, dass ein sachlicher und zeitlicher Zusammenhang mit der Pandemie vorliegt und dass die Maßnahme zusätzlich ist.

(462) Mit dem MV-PC geht es um eine Änderung in der bisherigen IT-Ausstattung der Beschäftigten. Sie soll die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung sicherstellen. Es handelt sich um eine dauerhafte Fachaufgabe des zuständigen Ministeriums. Ein sachlicher Zusammenhang mit der Corona-Pandemie lag nicht vor.

Auch die geplante Ausstattung mit mobilen Endgeräten ändert diese Einschätzung nicht. Die Möglichkeit zum „ortsunabhängigen Arbeiten“ wird durch die Landesregierung damit begründet, dass die Attraktivität als Arbeitgeber verbessert, moderne Arbeitsbedingungen geschaffen und die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben verbessert werden sollen. Ein Bezug zur Corona-Pandemie bestand nicht.

(463) Eine zeitliche Nähe zur schadensverursachenden Pandemie lag ebenfalls nicht vor. Die Einführung des MV-PC war ab dem dritten Quartal 2023 geplant. Damit war absehbar, dass die Maßnahme keinen Beitrag zur Begrenzung der Pandemiefolgen leisten würde.

(464) Die Maßnahme war auch nicht zusätzlich. Die Idee einer standardisierten IT-Ausstattung verfolgt die Landesregierung bereits seit 2008. Eine bedarfsgerechte IT-Ausstattung der Landesverwaltung entsprechend dem Stand der Technik ist Daueraufgabe.

(465) Das Innenministerium hat im Antrag auf Zuweisung von Schutzfondsmitteln nicht nachvollziehbar begründet, dass die Mittel für den MV-PC der konkreten Gefahrenabwehr im Zusammenhang der Corona-Pandemie dienen. Dennoch wurden Mittel zugewiesen und verausgabt.

(466) Das Innenministerium hält an seiner Auffassung fest, wonach seinerzeit die Voraussetzungen für eine Beantragung von Schutzfondsmitteln vorgelegen hätten. Dessen ungeachtet werde es zukünftig keine Maßnahmen mehr aus dem MV-Schutzfonds finanzieren.

(467) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass zukünftig keine Mittel aus dem MV-Schutzfonds zur Finanzierung des MV-PC verwendet werden. Das Innenministerium konnte nicht belegen, dass der MV-PC der konkreten Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie diene.

3.2 Vorgaben des Kabinettsbeschlusses für die Beantragung von Schutzfondsmitteln nicht erfüllt

(468) Der Kabinettsbeschluss sah vor, dass vor der Beantragung von Schutzfondsmitteln die Notwendigkeit der Ausgabe nachgewiesen wird, die Anforderungen definiert werden, Alternativen verglichen werden und die Wirtschaftlichkeit nachgewiesen wird.

(469) Das Innenministerium hat vor der Beantragung der Schutzfondsmittel nicht die Anforderungen definiert, Alternativen verglichen und die Wirtschaftlichkeit nachgewiesen.

(470) Es hat zu dieser Feststellung ausgeführt, dass die erforderlichen Planungen und Schätzungen der Ausgaben dem Schutzfondsantrag beigelegt gewesen seien.

Eine tiefgreifendere bzw. detailliertere Darstellung sei zu diesem Zeitpunkt nicht möglich gewesen. Gegenstand des Vorhabens sei es gewesen, die beschlossene Zielstellung weiter auszugestalten und zu präzisieren.

(471) Die vom Kabinett beschlossenen Voraussetzungen, um Mittel aus dem MV-Schutzfonds zu beantragen, lagen nicht vor. Sie wurden auch im Verlauf des Vorhabens nicht erfüllt. Das Projekt hatte keinen Bezug zur Pandemie und damit auch nicht zum Schutzfonds. Zudem erfüllte der Antrag des Innenministeriums keine der Kabinettsbeschluss festgelegte Voraussetzungen.

(472) Für den MV-PC hätten keine Mittel des MV-Schutzfonds verwendet werden dürfen.

(473) Das Innenministerium hat hierzu nicht Stellung genommen.

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

V.3 Förderung des Tourismusverbands Mecklenburg-Vorpommern e. V.

Der Tourismusverband Mecklenburg-Vorpommern e. V. missachtete das für Zuwendungsempfänger geltende Besserstellungsverbot. Darüber hinaus wurde der Geschäftsführer des Verbands zum Tourismusbeauftragten des Landes berufen. Dessen Aufgaben und Stellung sind nicht genau genug definiert.

In den Zuwendungsanträgen und Verwendungsnachweisen führte der Verband nicht alle Einnahmen bzw. Einnahmemöglichkeiten auf. Der für die Förderung maßgebliche Fehlbedarf des Verbands konnte daher nicht zutreffend berechnet werden.

Zur Vorfinanzierung mehrerer Projekte gewährte das Wirtschaftsministerium dem Verband ein zinsloses Darlehen. Obwohl dessen Summe den laufenden Bedarf des Verbands deutlich überstieg, wurde das Darlehen unmittelbar nach Vertragsschluss vollständig ausgezahlt und später noch erhöht.

(474) Der Landesrechnungshof prüfte die institutionelle Förderung des Tourismusverbands Mecklenburg-Vorpommern e. V. (Verband) in den Haushaltsjahren 2019 und 2020. Er bezog weitere Haushaltsjahre in seine Prüfung ein. Der Verband wird in Form eines nicht gemeinnützigen Vereins betrieben. Zu seinen Aufgaben zählt u. a. die Förderung aller branchenspezifischen Maßnahmen im Land, die Vertretung der Branche nach außen und die Bewerbung des branchenspezifischen Angebots. Neben der institutionellen Förderung fördert das Wirtschaftsministerium noch verschiedene Projekte des Verbands.

1 Mehrfache Verstöße gegen das Besserstellungsverbot

(475) Ein Zuwendungsempfänger darf seine Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Landesbedienstete. Maßstab ist das Tarifrecht. Höhere Entgelte als nach dem Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder, TV-L, sowie sonstige über- und außertarifliche Leistungen dürfen daher grundsätzlich nicht gewährt werden. Das Finanzministerium kann Ausnahmen zulassen, wenn zwingende Gründe dies erfordern.

1.1 Überhöhte Geschäftsführervergütung

(476) Laut Wirtschaftsplan 2019 hätte der Geschäftsführer eine außertarifliche Vergütung, vergleichbar mit der Besoldungsgruppe B2 erhalten können.

Tatsächlich hat der Vorstand des Verbands mit dem Geschäftsführer 2019 ein Brutto Gehalt vereinbart, das etwa der Besoldungsgruppe B5 entspricht. Was den Vorstand zur Vereinbarung einer derart hohen Vergütung veranlasst hat, ergibt sich weder aus dem zugrundeliegenden Arbeitsvertrag noch aus den vorgelegten Akten.

Es liegt auch keine Stellenbeschreibung und -bewertung vor. Das Gehalt des Geschäftsführers wurde vollständig aus der Zuwendung gezahlt.

Eine Ausnahmegenehmigung des Finanzministeriums wurde nicht vorgelegt.

(477) Mit der gewährten Vergütung hat der Verband gegen das Besserstellungsverbot verstoßen. Es wurden auch keine sachlichen Gründe dafür dokumentiert, dem Geschäftsführer ein Gehalt zu zahlen, das erheblich über dem des Leiters einer oberen Landesbehörde liegt. Dies ergibt auch der Vergleich zum vorherigen Geschäftsführer. Zumal die wesentlichen den Verband betreffenden Entscheidungen laut Satzung nicht vom Geschäftsführer getroffen werden, sondern von Vorstand und Mitgliederversammlung.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium die Möglichkeiten einer Rückforderung des unter Verstoß gegen das Besserstellungsverbot geleisteten Anteils an der Vergütung prüft.

(478) Das Wirtschaftsministerium hat mitgeteilt, dass es in jedem Zuwendungsbescheid für die institutionelle Förderung auf das Besserstellungsverbot hinweise. Auch habe es den Verband bereits bei Abschluss des Arbeitsvertrags auf das Besserstellungsverbot sowie darauf hingewiesen, dass Ausnahmen (u. a. bei der Vergütung des Geschäftsführers) der vorherigen Genehmigung des Wirtschafts- und der Zustimmung des Finanzministeriums bedürfen. Der Vertrag sei dem Wirtschaftsministerium erst nach Unterzeichnung übersandt worden. Die Sache sei mit dem Verband mehrfach erörtert und auch dem Finanzministerium zur Kenntnis zugeleitet worden. Dieses habe das erforderliche Einvernehmen zu einer Ausnahme vom Besserstellungsverbot bislang nicht erteilt. Das solle im Interesse der Rechtssicherheit nunmehr zügig nachgeholt werden.

(479) Der Landesrechnungshof hält daran fest, dass es an einer Begründung und Genehmigung der Vergütungshöhe fehlt. Im Prüfungszeitraum sowie in den Folgejahren wurde die Vergütung unter Verstoß gegen das Besserstellungsverbot gezahlt. Das Ministerium hat die Möglichkeit einer teilweisen Rückforderung zu prüfen.

Der Landesrechnungshof weist zudem auf Folgendes hin: Unabhängig vom Vorliegen einer Ausnahmegenehmigung des Finanzministeriums beschränkte sich im Prüfungszeitraum die haushaltsrechtliche Ermächtigung des Landtages auf die im Wirtschaftsplan ausgewiesene außertarifliche Vergütung entsprechend der Besoldungsgruppe B2.¹⁸⁴

1.2 Weitere Verstöße

(480) Nach dem Arbeitsvertrag sind sonstige Leistungen („*Gratifikationen, Prämien und Sonderzahlungen*“) zugunsten des Geschäftsführers möglich.

(481) Gratifikationen und Prämien sind für Beamte und Tarifbeschäftigte in der Landesverwaltung nicht vorgesehen. Überstunden werden nur in besonderen Aus-

¹⁸⁴ Seit dem Doppelhaushalt 2022/2023 B5.

nahmefällen vergütet.

(482) Dem Geschäftsführer steht nach seinem Arbeitsvertrag ein Dienstfahrzeug der (oberen) Mittelklasse zu, das aus den Zuwendungen der institutionellen Förderung finanziert wird. Sowohl der Geschäftsführer als auch seine Ehefrau/Lebenspartnerin dürfen das Fahrzeug zu privaten Zwecken nutzen.

(483) Dienstkraftfahrzeuge – außer personengebundene Dienstkraftfahrzeuge – dürfen in der Landesverwaltung nicht privat genutzt werden. Auch Bonusleistungen sind nicht zulässig. Die diesbezüglichen vertraglichen Regelungen verstoßen daher ebenfalls gegen das Besserstellungsverbot. Nicht nachvollziehbar ist das der Partnerin des Geschäftsführers eingeräumte Recht, das Dienstfahrzeug privat zu nutzen. Hier besteht keinerlei Zusammenhang zu den institutionell geförderten Aufgaben des Verbands. Entsprechende vertragliche Regelungen sind unzulässig.

(484) Das Wirtschaftsministerium will auch insoweit das Einvernehmen mit dem Finanzministerium herstellen.

(485) Der Landesrechnungshof kann keine Gründe erkennen, die eine Ausnahme durch das Finanzministerium rechtfertigen würden.

(486) Unabhängig von der Verantwortung des Wirtschaftsministeriums als Bewilligungsbehörde ist der Verband zu rechtmäßigem Handeln verpflichtet. Der Vorstand hat dies sicherzustellen. Er hätte die Verstöße gegen das Besserstellungsverbot erkennen können und abstellen müssen.

2 Berufung eines Tourismusbeauftragten

(487) Während der laufenden Prüfung, am 14. Juni 2022, berief die Ministerpräsidentin den Geschäftsführer des TMV zum Tourismusbeauftragten des Landes M-V. Dieser hat u. a. die Aufgabe, die touristischen Entwicklungsziele des Landes aus der Landestourismuskonzeption umzusetzen, als Mittler zwischen Landesregierung und den Akteuren der Tourismuswirtschaft zu fungieren und die Landesregierung in Fragen des Tourismus zu beraten.

2.1 Notwendigkeit der Berufung

(488) Das Land übt seine Aufgaben durch seine Behörden aus,¹⁸⁵ soweit nicht eine Übertragung auf kommunale Körperschaften¹⁸⁶ oder auf Private¹⁸⁷ in Betracht kommt. Die jeweilige sachliche Zuständigkeit wird durch Rechtsvorschriften bestimmt.¹⁸⁸ Welche Aufgaben das Land selbst erledigt, ist Gegenstand ständiger Aufgabenkritik.¹⁸⁹ Aufgaben, die keine Landesaufgaben sind, an deren Erledigung das Land aber ein erhebliches Interesse hat, kann es durch Gewährung von Zuwendungen unterstützen.

¹⁸⁵ Vgl. § 2 Abs. 2 Organisationsgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (LOG M-V).

¹⁸⁶ Vgl. § 3 LOG M-V.

¹⁸⁷ Vgl. § 4 LOG M-V.

¹⁸⁸ Vgl. § 13 Abs. 1 LOG M-V.

¹⁸⁹ Vgl. § 2 Abs. 1 Gemeinsame Geschäftsordnung I (GGO I).

(489) Aus den vorgelegten Verwaltungsvorgängen ergab sich nicht, dass die Berufung des Tourismusbeauftragten Ergebnis einer zuvor durchgeführten Aufgabenkritik war. Das Wirtschaftsministerium teilte vielmehr auf Befragen mit, die Notwendigkeit eines Tourismusbeauftragten nicht geprüft zu haben. Dessen Berufung gehe auf einen entsprechenden Kabinettsbeschluss zurück.

(490) Der Verband konnte die vom Wirtschaftsministerium geförderten Aufgaben in der Tourismusförderung mehr als 30 Jahre lang ohne weitere Institutionen wahrnehmen. Es hätte daher einer Begründung dafür bedurft, warum nunmehr zusätzlich ein Tourismusbeauftragter erforderlich wurde.

(491) Das Wirtschaftsministerium erklärt, dass der Tourismusbeauftragte in einem geordneten Kabinettsverfahren mit der entsprechenden Begründung berufen worden sei.

(492) Aus den vorgelegten Unterlagen lässt sich, außer der Absicht einen Tourismusbeauftragten zu benennen, keine Begründung für die Notwendigkeit ableiten. Der Landesrechnungshof hält deshalb an seiner Auffassung fest.

2.2 Stellung des Tourismusbeauftragten

(493) Der Geschäftsführer des Verbands ist nach seinem Arbeitsvertrag verpflichtet, dem Verband seine ganze Arbeitszeit und -kraft zur Verfügung zu stellen. Die Übernahme einer entgeltlichen oder unentgeltlichen Nebentätigkeit bedarf der vorherigen schriftlichen Zustimmung des Vereins. Wenige Tage vor seiner Berufung erteilte der Vereinsvorstand dem Geschäftsführer die Zustimmung zur „Übernahme definierter Tätigkeiten des Tourismusbeauftragten“ in Nebentätigkeit. Demgegenüber erklärte das Wirtschaftsministerium, die Aufgaben des Tourismusbeauftragten seien mit dem Amt der Geschäftsführung des Verbands verknüpft und stünden im Zusammenhang mit dem Hauptamt.

Auf den Hinweis des Landesrechnungshofes, dass die Aufgaben des Tourismusbeauftragten nicht zugleich Haupt- und Nebentätigkeit sein können, erwiderte das Wirtschaftsministerium, der Tourismusbeauftragte erbringe eine eigenständige Leistung für das Land, ohne für die Landesregierung tätig zu sein. Die Tätigkeit des Tourismusbeauftragten sei kein Bestandteil seiner Geschäftsführertätigkeit. Es handle sich bei der Beauftragung um ein Rechtsverhältnis eigener Art, das kein Dienst- oder Arbeitsverhältnis begründe.

(494) Die Angaben des Wirtschaftsministeriums sind in sich widersprüchlich. Sie lassen die Stellung des Tourismusbeauftragten letztlich nicht erkennen. Die Tätigkeit als Landesbeauftragter ist stets eine Tätigkeit im Auftrag der Landesregierung. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium die Stellung des Tourismusbeauftragten klärt.

2.3 Vergütung der Aufgabe

(495) Für die Übernahme der Funktion des Tourismusbeauftragten erhält der Geschäftsführer eine Zulage von 20 % seines Gehalts.¹⁹⁰ Eine Tätigkeitsbeschreibung in Bezug auf die zusätzlichen Aufgaben liegt nicht vor. So ist nicht zu erkennen, welche konkrete Leistung der Tourismusbeauftragte für die gezahlte Zulage zu erbringen hat.

(496) Das Wirtschaftsministerium hat sicherzustellen, dass die Vergütung insgesamt rechtskonform ausgestaltet ist. Dies gilt in Bezug sowohl auf das Grundgehalt als auch auf den Zuschlag.

(497) Das Wirtschaftsministerium bezieht sich in seiner Stellungnahme auf den Wortlaut der Koalitionsvereinbarung zur beabsichtigten Einsetzung eines Tourismusbeauftragten durch die Landesregierung. Danach soll der Tourismusbeauftragte ressortübergreifend die Umsetzung der Landestourismuskonzeption und der Schlüsselprojekte vorantreiben und maßgeblich an der Erarbeitung eines Tourismusgesetzes beteiligt werden sowie am Aufbau der Tourismusakademie.

(498) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass das Skizzieren der beabsichtigten Aufgaben in einer Koalitionsvereinbarung die erforderliche Tätigkeitsbeschreibung und -bewertung nicht ersetzen kann.

2.4 Einfluss auf Entscheidungen über Zuwendungen

(499) Als Geschäftsführer des institutionell geförderten Verbands ist der Tourismusbeauftragte auch für die Einwerbung geförderter Projekte zuständig. Gemeinsam mit dem Minister leitet er zudem den neuen Beirat für Tourismus und ist Vorsitzender der Arbeitsgruppen „*Tourismusakademie*“ und „*Tourismusgesetz*“. Der Landesrechnungshof hatte das Ministerium daher kurz nach Ernennung des Tourismusbeauftragten darauf hingewiesen, dass angesichts einer möglichen Kollision unterschiedlicher Verpflichtungen bzw. Interessen in der Person des Verbandsgeschäftsführers von vornherein jeder Schein einer möglichen Parteilichkeit zu vermeiden sei.

(500) Das Wirtschaftsministerium verwies darauf, dass der Tourismusbeauftragte keine hoheitliche Gewalt ausübe und gegenüber keinem Mitarbeiter des Ministeriums weisungsbefugt sei.

(501) Die gleichzeitige Wahrnehmung der Geschäftsführung des TMV und der Aufgabe des Tourismusbeauftragten durch dieselbe Person kann widerstreitende Interessen begründen. Der Tourismusbeauftragte steht zudem an der Spitze weiterer tourismusbezogener Einrichtungen auf Landesebene. Das Wirtschaftsministerium muss Maßnahmen ergreifen, durch die von vornherein der Schein möglicher Interessenkonflikte vermieden wird.

¹⁹⁰ Vgl. Drs. 8/1087.

3 Mangelhafte Antragsprüfung

(502) Materielle Voraussetzung für jede Zuwendung ist, dass das Land an der Erfüllung des Zuwendungszwecks ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.¹⁹¹

3.1 Prüfung des erheblichen Landesinteresses

(503) Auch bei einer Jahre oder – wie hier – Jahrzehnte dauernden institutionellen Förderung muss sich der Zuwendungsgeber bei jeder Antragsprüfung vergewissern, dass das erhebliche Interesse des Landes an der Förderung (weiterhin) besteht. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob sich die Interessenlage des Landes aufgrund zwischenzeitlich eingetretener Entwicklungen verändert hat. Dies könnte Einfluss auf Grund und Höhe der Zuwendung haben.

(504) Ausweislich der vorliegenden Vermerke über die Antragsprüfung wurde das erhebliche Landesinteresse an der Förderung des Verbands in keinem Jahr geprüft.

(505) Der Landesrechnungshof hält es für unumgänglich, dass sich das Ministerium künftig im Rahmen der Antragsprüfung vergewissert, ob und in welchem Umfang ein erhebliches Landesinteresse an der institutionellen Förderung des Verbands (fort-)besteht. Das Ergebnis ist im Antragsprüfungsvermerk zu dokumentieren.

(506) Das Wirtschaftsministerium teilt mit, die Hinweise des Landesrechnungshofes zukünftig zu beachten. Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

3.2 Subsidiarität

(507) Der Zuwendungsempfänger hat zur Realisierung des angestrebten Erfolgs zunächst seine eigenen Mittel einzusetzen oder vorhandene Einnahmemöglichkeiten zu realisieren; der Staat greift nur subsidiär ein.

Aufgrund dieses Subsidiaritätsgrundsatzes¹⁹² müssen Zuwendungsempfänger alles ihnen Mögliche und Zumutbare tun, um die erforderlichen Mittel ohne staatliche Hilfen aufzubringen. Dazu gehört zum einen der Einsatz eigener Mittel, zum anderen die Realisierung möglicher Einnahmen.

(508) Einnahmen eines Vereins sind in erster Linie die Mitgliedsbeiträge. Mitglieder des Verbands sind die regionalen und kommunalen Branchenverbände. Ihre Beiträge richteten sich im Prüfungszeitraum nach der Rahmenordnung von 2013. Die Beiträge wurden bis zum Ende des Prüfungszeitraums nicht verändert.

Daneben erzielt der Verband Mieteinnahmen. Er hat seit 2016 seinen Sitz in einem eigenen Geschäftshaus in Rostock. Die Errichtung förderte das Land mit 90 %. Während der 15-jährigen Zweckbindungsfrist darf der Verband keine Überschüsse aus der Nutzung und Vermietung des Gebäudes erzielen. Einen Teil des Geschäftshau-

¹⁹¹ Vgl. § 44 Abs. 1 i. V. m. § 23 LHO.

¹⁹² Dieser Grundsatz folgt aus § 23 LHO. Danach dürfen Zuwendungen nur veranschlagt werden, wenn das erhebliche Landesinteresse ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Dasselbe gilt gemäß § 44 Abs. 1 LHO für die Gewährung von Zuwendungen.

ses hat der Verband an andere Vertreter der Branche vermietet. Die hierfür verlangte Kaltmiete beträgt etwa die Hälfte der ortsüblichen Gewerbemiete. Das Ministerium konnte nicht belegen, wie die Miete kalkuliert wurde.

(509) Das Wirtschaftsministerium hat den Subsidiaritätsgrundsatz nicht beachtet. Die Mitgliedsbeiträge müssen dem eigenen Interesse der Mitglieder an dem geförderten Zweck entsprechen und der Höhe nach angemessen kalkuliert sein.

Die Mieten müssen zumindest kostendeckend kalkuliert sein. Andernfalls werden die Mieter aus staatlichen Zuwendungen subventioniert. Die Erhebung kostendeckender Mieten steht dem Verbot der Überschusserzielung im Zuwendungsbescheid für die Errichtung des Gebäudes nicht entgegen.

(510) Die für 2019 und 2020 gestellten Förderanträge des Verbands enthalten jeweils einen Finanzierungs- und einen Wirtschaftsplan. Hierin werden Mitgliedsbeiträge und Mieterträge teilweise mit einem Betrag von 0 Euro angegeben. Obwohl dem Wirtschaftsministerium bekannt ist, dass der Verband Mieten und Beiträge erzielt, hat es auf diese offenkundigen Fehler nicht reagiert.

Der Verband wird im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung gefördert. Das Wirtschaftsministerium hat zukünftig dafür Sorge zu tragen, dass die Anträge des Zuwendungsempfängers vollständig und lückenlos Aufschluss über den tatsächlichen Fehlbedarf geben. Nötigenfalls ist der Antragsteller zur Nachbesserung aufzufordern. Geschieht dies nicht, ist der Antrag abzulehnen.

(511) Das Wirtschaftsministerium teilt mit, aus Anlass der Prüfung die Höhe der Mitgliedsbeiträge mit dem Verband erörtert zu haben. Im Ergebnis werde sich der Verband auf einer seiner nächsten Vorstandssitzungen mit der Höhe der Beiträge seiner Mitglieder befassen.

(512) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Wirtschaftsministerium eine Befassung des Verbands mit der Höhe der Mitgliedsbeiträge erreicht hat. Das Wirtschaftsministerium hat aber auch die Kalkulation kostendeckender Mieteinnahmen zu veranlassen.

4 Mangelhafte Prüfung der Verwendungsnachweise

(513) Mit dem Verwendungsnachweis belegt der Zuwendungsempfänger, dass er die erhaltenen Gelder entsprechend dem Zweck eingesetzt hat. Die Bewilligungsbehörde (Zuwendungsgeber) hat den Verwendungsnachweis nach Eingang unverzüglich daraufhin zu prüfen, ob Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind. Das Ergebnis der Prüfung ist in einem Vermerk festzuhalten.

(514) Auch in seinen Verwendungsnachweisen gab der Verband die Mieterträge und die Mitgliedsbeiträge nicht oder nicht vollständig an. Das Wirtschaftsministerium ist hierauf in seinen Prüfvermerken nicht eingegangen. Es führt darin vielmehr jeweils aus, die Prüfung des Verwendungsnachweises habe ergeben, dass keine Gründe für eine Rückforderung von Fördermitteln vorlägen.

Zudem dauerte die Prüfung des Verwendungsnachweises für 2020 durch das Wirtschaftsministerium mehrere Monate.

(515) Das Ministerium kam seiner Pflicht als Bewilligungsbehörde nicht nach, den Verwendungsnachweis rechtzeitig und ordnungsgemäß zu prüfen.

Wie schon in den Anträgen, waren auch in den Verwendungsnachweisen die Angaben des Verbands zu seinen Einnahmen falsch. Infolge der falschen Angaben fielen die Erträge des Vereins scheinbar geringer aus. Dies wirkte sich unmittelbar auf die Höhe des geförderten Fehlbedarfs aus.

Das Wirtschaftsministerium hat zu prüfen, ob und ggf. in welcher Höhe Erstattungsansprüche bestehen.

Eine Prüfdauer von mehreren Monaten ist nicht „*unverzüglich*“.¹⁹³

(516) Das Wirtschaftsministerium sagt zu, das Verwendungsnachweisverfahren zukünftig deutlich sorgfältiger und tiefgründiger durchzuführen.

(517) Der Landesrechnungshof begrüßt dies. Diese Prüfungen haben zeitnah zu erfolgen.

5 Gewährung eines zinslosen Darlehens

(518) Für die institutionelle Förderung des Verbands gilt das Vorschussprinzip. Danach gilt für die Auszahlung der Grundsatz, dass die Mittel nur insoweit und nicht eher angefordert werden dürfen, als sie innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen benötigt werden. Bei der Projektförderung aus Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) wird demgegenüber das Erstattungsprinzip angewandt. Danach darf die Zuwendung nur insoweit und nicht eher angefordert werden, als sie für bereits erfolgte Zahlungen oder erbrachte Leistungen benötigt wird.

(519) Im November 2016 stellte der Verband beim Wirtschaftsministerium einen formlosen Antrag auf ein zinsloses Darlehen über 400.000 Euro. Zur Begründung führte er an, das Darlehen solle der Vorfinanzierung von drei EFRE-finanzierten Projekten dienen. Der Verband wolle vermeiden, nicht förderfähige Zinsen für Kredite und zusätzliche Kosten tragen zu müssen. Der Bedarf des Verbands hierfür betrug für die gesamte Laufzeit der drei Projekte 172.048 Euro. Am 12. Dezember 2016 schloss das Wirtschaftsministerium mit dem Verband einen Darlehensvertrag „*über maximal 400.000,00 EUR*“. Eine Begründung für diese Höhe ergibt sich aus den zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht. Der Verband forderte noch am Tag des Vertragsschlusses erfolgreich die Auszahlung des kompletten Darlehensbetrags an. Im Juni und Juli 2017 beantragte der Verband Erhöhungen des Darlehensbetrags um jeweils weitere 200.000 Euro. Das Wirtschaftsministerium befürwortete beide Anträge und schloss mit dem Verband entsprechende Verträge. Die Gesamtsumme des

¹⁹³ Hiermit ist „*ohne schuldhaftes Zögern*“ gemeint. Dabei ist nach den Umständen des Einzelfalls eine angemessene Überlegens- und Prüfungszeit zu berücksichtigen, die aber 14 Tage nicht überschreiten darf. Ausnahmen sind allenfalls bei Vorliegen besonderer Umstände möglich. Solche Umstände sind im Prüfvermerk jedoch nicht dokumentiert.

Darlehens stieg auf 800.000 Euro. Im April 2021 beantragte der Verband schließlich eine Verlängerung des Darlehensvertrags bis zum 30. Juni 2024. Die Darlehenssumme wurde gleichzeitig auf 600.000 Euro reduziert.

(520) Die gewährten und sofort ausgezahlten 400.000 Euro machen das 2,3-fache des in vier Jahren anfallenden Eigenanteils des Verbands für die genannten Projekte aus. Wie der Bedarf von 400.000 Euro rechnerisch zustande kam, ist nicht ersichtlich.

Die im Darlehensvertrag verwendete Formulierung „über maximal 400.000,00 EUR“ deutet darauf hin, dass dieser Betrag als äußerster Rahmen zu verstehen war. Nach dieser Interpretation hätte der Verband stets nur die zur alsbaldigen Verwendung benötigten Mittel anfordern dürfen, nicht aber den Gesamtbetrag im Voraus. Die Darlehenssumme steht darüber hinaus in keinem angemessenen Verhältnis zu den benötigten Eigenanteilen. Diese beliefen sich auf maximal 172.048,25 Euro für vier Jahre (Jahresdurchschnitt 43.012,06 Euro). Grundsätzlich wären zur Vorfinanzierung von Projekten rund 50.000 Euro jährlich ausreichend gewesen. Im Ergebnis stellt sich das Darlehen als allgemeiner Liquiditätskredit dar, für den es keine sachliche Rechtfertigung gab.

(521) Das Wirtschaftsministerium teilt mit, es sei eine Umstellung der Auszahlungen in der Projektförderung vom Erstattungs- auf das Vorschussprinzip beabsichtigt. Das gewährte Darlehen sei daher zukünftig entbehrlich. Mit dem Verband werde zeitnah abgestimmt, wie und bis zu welchem Zeitpunkt die Rückzahlung an das Land erfolgen werde.

(522) Der Landesrechnungshof begrüßt dies. Der Verband hat das Darlehen schnellstmöglich zurückzuzahlen.

V.4 Ordnungsmäßigkeit der Bewirtschaftung von Zuwendungen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit

Der Landesrechnungshof prüfte aus dem Einzelplan 06 des Wirtschaftsministeriums 194 Zuwendungsverfahren aus 2020. Die Prüfung legte Fehler in nahezu allen Phasen der Zuwendungsverfahren offen. So wurden insbesondere Förderhöchstsätze als Regelsätze behandelt und Verwendungsnachweise nicht geprüft. Keine der Bewilligungsstellen hat die ausgewählten Förderfälle ohne Beanstandungen bearbeitet. Das Ministerium führte zu keinem Zuwendungsverfahren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch.

1 Fehlerhafte Zuwendungsverfahren

(523) Der Haushaltsplan des Wirtschaftsministerium für 2020 (Einzelplan 06) weist Ausgaben für Zuwendungen und Zuweisungen sowie Investitionsfördermaßnahmen von rund 380 Mio. Euro aus. Dies entspricht 92 % der Gesamtausgaben von 410 Mio. Euro beim Einzelplan 06. Der Landesrechnungshof prüfte eine Stichprobe von 218 Zahlfällen, die 194 Förderfällen zuzuordnen sind. Diese wurden bewilligt von der TBI Technologie-Beratungs-Institut GmbH (TBI), der GSA Gesellschaft für Struktur- und Arbeitsmarktentwicklung mbH (GSA), dem Landesförderinstitut M-V (LFI), dem Landesamt für Gesundheit und Soziales M-V (LAGuS) und dem Wirtschaftsministerium.

Tabelle 29: Zahl- und Förderfälle der einzelnen Bewilligungsstellen

Bewilligungsstelle	Zahlfälle	Geprüfte Förderfälle
TBI	37	33
GSA	5	5
LFI	95	81
LAGuS	75	71
Wirtschaftsministerium	6	4
Gesamt	218	194

Quelle: eigene Berechnungen.

(524) Die Prüfung der Förderfälle legte Fehler in nahezu allen Phasen der Zuwendungsverfahren offen. Die größten Fehlerhäufigkeiten wurden bei der Bewilligung der Zuwendungen sowie in den Verwendungsnachweisverfahren festgestellt:

Tabelle 30: Fehlerquoten der Bewilligungsstellen in den einzelnen Zuwendungsphase, in %

Bewilligungsstelle	Antragsphase	Bewilligung	Verwendungsnachweisprüfung ¹⁹⁴
TBI	0 %	18 %	0 %
GSA	0 %	80 %	0 %
LFI	10 %	22 %	11 %
LAGuS	0 %	8 %	24 %
Wirtschaftsministerium	25 %	25 %	67 %

Quelle: eigene Berechnungen.

Keine der fünf Bewilligungsstellen hat die ausgewählten Förderfälle ohne Beanstandungen bearbeitet.

Tabelle 31: Fehlerhafte Förderfälle der einzelnen Bewilligungsstellen

Bewilligungsstelle	Geprüfte Förderfälle	davon fehlerhafte Förderfälle
TBI	33	6
GSA	5	4
LFI	81	29
LAGuS	71	17
WM	4	2
Gesamt	194	58

Quelle: eigene Berechnungen.

Die Prüfung der Zuwendungsverfahren ergab über alle Bewilligungsstellen eine durchschnittliche Fehlerquote von 30 %.

1.1 Bewilligungen

(525) Die Prüfung der Bewilligung der Förderfälle ergab folgende Fehler:

Tabelle 32: Fehler bei der Bewilligung je Bewilligungsstelle

	TBI	GSA	LFI	LAGuS	WM	Summe
Geprüfte Förderfälle	33	5	81	71	4	194
Davon fehlerhafte Förderfälle	6	4	18	6	1	35
Fehlerquote (in %)						18 %

Quelle: eigene Berechnungen.

(526) In der Mehrzahl der geprüften Fälle bestand der Fehler darin, dass Förderhöchstsätze bewilligt worden waren, ohne die erforderliche Begründung zu dokumentieren.

(527) Die Bewilligungsstelle entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen über die Höhe der Zuwendung. Das Finanzministerium legt in seinen Bewirtschaftungserlassen regelmäßig fest: „Soweit in besonderen Verwaltungsvorschriften Höchstsätze festgelegt worden sind, dürfen diese nicht als Regelsätze behandelt und nur im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens ausgeschöpft werden.“¹⁹⁵ Das Ergebnis der Entscheidung ist zu dokumentieren. Diese Dokumentation fehlte bei 31 der geprüften Fälle.

(528) Verschiedene Fachreferate des Wirtschaftsministeriums und die weiteren Erhebungsstellen haben hierzu unterschiedliche Stellungnahmen abgegeben. Diese bestehen aus unterschiedlichen, teils einander widersprechenden Meinungs- und Tatsachenäußerungen. „Die“ Auffassung des Wirtschaftsministeriums ist nicht erkennbar.

(529) Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Wirtschaftsministerium zukünftig abgestimmte Stellungnahmen vorlegt.

¹⁹⁴ Bei der Bewertung der Verwendungsnachweisprüfung wurden 98 abgeschlossene Förderfälle zugrunde gelegt (TBI 15, GSA 4, LFI 35, LAGuS 41, WM 3).

¹⁹⁵ Vgl. etwa Finanzministerium M-V (2021): Verwaltungsvorschriften zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 2021; 1. Bewirtschaftungserlass 2021.

(530) So erklärt die GSA, die in der angewandten Richtlinie verwendete Formulierung, nach der die Zuwendungen „jeweils bis zu 33 bzw. 50 Prozent“ betragen dürfe, sei als Umsetzung einer grundlegenden Vorgabe zu verstehen. Ein Anspruch des Antragstellers auf Gewährung der Zuwendung bestehe nämlich nicht. Die Bewilligungsbehörde entscheide vielmehr aufgrund ihres pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel. Nur in Fällen, in denen wegen unzureichender Mittel eine Bewilligung mit abweichendem Fördersatz notwendig werde, würde diese Ermessensentscheidung dokumentiert. Ein Fachreferat des Wirtschaftsministeriums schließt sich dieser Argumentation an.

(531) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass jede Zuwendung unter dem Vorbehalt ausreichender Haushaltsmittel steht. Dies gilt unabhängig von der Finanzierungsart. Daher dürfen in Förderrichtlinien ggf. festgelegte Höchstsätze nicht als Regelfördersätze behandelt und nur im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens ausgeschöpft werden.

(532) Das TBI teilt mit, es habe sich jeweils um Projekte von Forschungseinrichtungen im Rahmen von Verbundförderungen gehandelt. Den Forschungseinrichtungen hätten keine Eigenmittel zur Verfügung gestanden, da die Projekte zum nichtwirtschaftlichen Bereich der Hochschulen zählten. Daher seien sie zu 100 % bezuschusst worden.

(533) Nach der Richtlinie, die den Zuwendungsverfahren zugrunde lag, „kann“ die Zuwendungsintensität bei Forschungseinrichtungen „bis zu“ 100 % betragen. Danach ist eine hundertprozentige Förderung in den genannten Fällen möglich. Das TBI hat aber Ermessen („kann“, „bis zu“) auszuüben und dies auch zu dokumentieren.

(534) Zu den vom LFI bearbeiteten Förderfällen teilt das Wirtschaftsministerium mit, bei sieben dieser Fälle sei eine Leitungsvorlage zur Dokumentation der Höhe des jeweiligen Fördersatzes gefertigt worden. Diese halte das Wirtschaftsministerium für ausreichend. In weiteren acht Fällen gäbe es E-Mails oder handschriftliche Notizen. In diesen Fällen bestehe Verbesserungspotential. Ministerium und LFI würden künftig mehr Augenmerk auf diese Dokumentation verwenden.

(535) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass Wirtschaftsministerium und LFI ihre Ermessensentscheidungen zu Höchstfördersätzen künftig besser dokumentieren wollen.

Der Landesrechnungshof weist ergänzend darauf hin, dass weder der Wunsch des Antragstellers nach einer Maximalförderung noch das Inaussichtstellen einer wohlwollenden Prüfung durch den zuständigen Fachminister eine dokumentierte Ermessensentscheidung der Förderakte ersetzen kann. Der Umstand, dass das Land ein erhebliches Interesse an einem bestimmten Projekt hat, stellt noch keine Begründung für die Bewilligung des Höchstfördersatzes dar. Das erhebliche Landesinteresse ist vielmehr Grundvoraussetzung jeder Förderung.

(536) Das LAGuS schließt sich den Feststellungen des Landesrechnungshofes überwiegend nicht an. Es vertritt die Auffassung, dass – etwa wegen fachaufsichtlicher Weisungen – entsprechende Dokumentationen nicht erforderlich gewesen seien.

Dabei bezieht es sich unter anderem auf die Richtlinie des Sozialministeriums zur Förderung der berufsbezogenen Mobilität. Nach dieser kann die Förderung auf Basis standardisierter Einheitskosten als „Anteilfinanzierung bis zu 90 Prozent“ betragen. Hier fließen auch die nach dem Erlass ESF-PKP¹⁹⁶ des Wirtschaftsministeriums ermittelten pauschalierten Personalkosten (PKP) ein. Das LAGuS trägt vor, aufgrund fachaufsichtlicher Weisung seien die Höchstfördersätze als Regelfördersätze zu behandeln gewesen.

(537) Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Er weist darauf hin, dass Förderrichtlinien im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und nach Anhörung des Landesrechnungshofes erlassen werden. Demzufolge kann eine Weisung bzw. ein Erlass an die nachgeordnete Behörde nur darauf gerichtet sein, das Förderprogramm unter Beachtung der Richtlinie umzusetzen. Andernfalls hätte die Richtlinie geändert und das Einvernehmen neu herbeigeführt werden müssen.

1.2 Prüfung des Verwendungsnachweises

(538) Nach VV Nrn. 10 und 11 zu § 44 LHO hat die Bewilligungsstelle die Verwendung der Zuwendung zu überwachen und vom Zuwendungsempfänger den Nachweis der Verwendung zu verlangen.

Unverzüglich nach Eingang des Verwendungsnachweises hat die Bewilligungsstelle festzustellen, ob nach den Angaben im Verwendungsnachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind. Auch hat sie zu prüfen, ob der Verwendungsnachweis den im Zuwendungsbescheid festgelegten Anforderungen entspricht und ob der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist.

Abschließend hat die Bewilligungsstelle den Umfang und das Ergebnis der Prüfung in einem Vermerk über das Ergebnis der verwaltungsmäßigen Prüfung des Verwendungsnachweises in der Akte niederzulegen.

(539) Die Verwendungsnachweise wurden nicht bei jeder Bewilligungsstelle ohne Fehler geprüft. Es fanden sich insgesamt 98 Förderfälle, bei denen die Prüfung des Verwendungsnachweises hätte erfolgen müssen. Die durchschnittliche Fehlerquote über alle Bewilligungsstellen beträgt 30 %:

Tabelle 33: Fehler bei Prüfung der Verwendungsnachweise je Bewilligungsstelle

	TBI	GSA	LFI	LAGuS	WM	Gesamt
Geprüfte Förderfälle	33	5	81	71	4	194
Abgeschlossene Förderfälle	15	4	35	41	3	98
Davon fehlerhafte Förderfälle	0	0	4	10	2	16
Fehlerquote (%)						16 %

Quelle: eigene Berechnungen.

¹⁹⁶ Erlass des Ministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit zur ESF-Personalkostenpauschale in Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung vom 24. Juni 2016 mit Änderungen vom 1. Juli 2017 sowie mit Anpassungen vom 3. Juni 2019 und vom 26. November 2021.

(540) Das LFI ließ in 4 der 35 abgeschlossenen Förderfälle die Zuwendungen ungeprüft. Teilweise lagen die Verwendungsnachweise bereits vor. In den Akten fehlten die Vermerke über das Ergebnis ihrer verwaltungsmäßigen Prüfung.

(541) In Bezug auf die beim LFI getroffenen Feststellungen teilt das Wirtschaftsministerium mit, die Beanstandungen nicht nachvollziehen zu können. In allen Fällen habe es entweder unmittelbar vor der Prüfung noch Auszahlungen gegeben oder die „*Verwendungsnachweis-Anmahnung*“ habe auf Wiedervorlage gelegen.

(542) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass er nur Fälle berücksichtigt hatte, die zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen abgeschlossen waren.

(543) In 10 der 41 abgeschlossenen Förderfälle fehlten in den Akten des LAGuS die Vermerke über das Ergebnis der verwaltungsmäßigen Prüfung der Verwendungsnachweise.

(544) Das LAGuS teilt mit, die vorliegenden Verwendungsnachweise im Anschluss an die Prüfung des Landesrechnungshofes geprüft zu haben.

(545) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das LAGuS im Anschluss an seine Prüfung die Verwendungsnachweise geprüft hat. Er weist aber darauf hin, dass die Verwendungsnachweise unverzüglich, das heißt ohne schuldhaftes Zögern, zu prüfen waren.

(546) Das Wirtschaftsministerium hatte in zwei der von ihm selbst bearbeiteten Förderfälle die Verwendungsnachweise nicht geprüft. In einem Fall der institutionellen Förderung war es der Auffassung, der Nachweis der Verwendung sei nicht erforderlich.

(547) Zum letztgenannten Fall teilte das Wirtschaftsministerium mit, das Zuwendungsverfahren zukünftig an den einschlägigen Vorschriften auszurichten.

(548) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

(549) Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO). Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind bei allen Maßnahmen des Landes zu beachten. Es handelt sich um Maßnahmen, die die Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts unmittelbar oder mittelbar beeinflussen. Die Grundsätze sind auch bei der Veranschlagung und der Bewilligung von Zuwendungen an Dritte (§§ 23 und 44 LHO) anzuwenden. Das Ergebnis der Untersuchung ist in einem Vermerk darzulegen.

(550) Der Landesrechnungshof hatte bereits in vorangegangenen Prüfungen – u. a. in der Prüfung „*Erlass von Förderrichtlinien und Bewirtschaftung von Fördermitteln*“¹⁹⁷ – das Ministerium angemahnt, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

(551) Die Fachreferate des Wirtschaftsministeriums haben in Aussage und Bewertung unterschiedlich Stellung genommen. Unter anderem wurde mitgeteilt mit, das Wirtschaftsministerium werde zukünftig Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nach den Vorgaben des § 7 LHO vornehmen.

(552) Sollte das Wirtschaftsministerium nunmehr Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Geschäftsbereich durchführen, würde der Landesrechnungshof dies begrüßen.

¹⁹⁷ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2019): Jahresbericht 2019 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, S. 139.

V.5 **Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr und ausgewählter Straßenbauämter – Teil 2**

Beim Straßenbauamt Stralsund ist die vollständige Einnahmeerhebung nicht sichergestellt. Die Festsetzung der Gebührenhöhe ist teilweise nicht nachvollziehbar, einzelne Gebühren wurden seit Jahren nicht überprüft und angepasst.

In einer Stichprobe von 50 Beschaffungen wurden viele Verstöße gegen Haushalts- und Vergaberecht festgestellt. Nur ein kleiner Teil war fehlerfrei. Vergaben über eine elektronische Vergabeplattform zeigten erhebliche Fehler und grobe Mängel.

Darüber hinaus wurden Defizite in der Korruptionsprävention festgestellt. Gegensteuernde Maßnahmen der Fachaufsicht haben bisher nicht in ausreichendem Maße stattgefunden.

(553) Teil 2 zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr und ausgewählter Straßenbauämter umfasst die Prüfung des Straßenbauamts Stralsund (nachfolgend SBA Stralsund). Das SBA Stralsund gehört zur Straßenbau- und Verkehrsverwaltung Mecklenburg-Vorpommern (SBV). Obere Landesbehörde ist das Landesamt für Straßenbau und Verkehr Mecklenburg-Vorpommern (nachfolgend Landesamt). Die Empfehlungen richten sich an das seit November 2021 zuständige Wirtschaftsministerium.

(554) Der Landesrechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des SBA Stralsund anhand ausgewählter Einnahme- und Ausgabetitel geprüft. Darüber hinaus prüfte er die Umsetzung der Verwaltungsvorschrift zur Korruptionsprävention. Straßenbaumaßnahmen waren nicht Bestandteil der Prüfung.

1 Einnahmeerhebung verbessern

1.1 Vollständige Gebührenerhebung sicherstellen

(555) Das SBA Stralsund nimmt u. a. Amtshandlungen auf dem Gebiet des Straßenverkehrswesens wahr. Dafür erhebt es Gebühren und Auslagen. Bei der Festsetzung einer Gebühr sind sowohl der Verwaltungsaufwand als auch der wirtschaftliche Nutzen für den Gebührenschuldner zu berücksichtigen.

(556) Vorgelegte Unterlagen zur Festsetzung von Gebühren zu einzelnen Tatbeständen waren ungeeignet, um diese nachzuvollziehen. Auch die Angemessenheit der Gebührenhöhe konnte nicht beurteilt werden. Gebühren zu einem Tatbestand wurden seit vielen Jahren nicht angepasst. Bei der Berechnung von Gebühren für Sondernutzungen fehlte eine nachvollziehbar dokumentierte Bewertung des wirtschaftlichen Interesses der Gebührenschuldner. Eine vollständige Einnahmeerhebung im Sinne von § 34 LHO war nicht sichergestellt.

(557) Das Wirtschaftsministerium teilte mit, das Landesamt werde gemeinsam mit den Straßenbauämtern einheitliche Regelungen einschließlich zugrundeliegender Entscheidungskriterien für die Festlegung der Gebührenhöhe erarbeiten. Zudem sei beabsichtigt, Regelungen zur regelmäßigen Prüfung und Anpassung der Gebühren vorzugeben. Die Berechnungsgrundlagen von Gebühren für Sondernutzungen befänden sich seit Anfang 2023 in Überarbeitung. Es sei vorgesehen, Arten von Gewerbebetrieben zu kategorisieren und entsprechende Punktzahlen zuzuweisen.

(558) Der Landesrechnungshof begrüßt die geplanten einheitlichen Regelungen für die Festlegung und regelmäßige Anpassung der Gebührenhöhe. Er befürwortet die Überarbeitung der Berechnungsgrundlagen von Gebühren für Sondernutzungen.

1.2 Mieteinnahmen überprüfen

(559) Beim Kapitel 1506 *Landesamt für Straßenbau, Straßenbauämter* wurden zwölf Mietwohnungen im Haushaltsplan 2020/2021 veranschlagt. In die Zuständigkeit des SBA Stralsund fällt die Bewirtschaftung von zwei Mietwohnungen. Nach § 558 BGB kann eine Erhöhung der Miete bis zur ortsüblichen Miete verlangt werden, wenn diese seit 15 Monaten unverändert ist. Die Mieten wurden 2011 letztmalig geprüft und 2012 angepasst. Eine erneute Prüfung ist nicht erfolgt. Die Einnahmen aus der Vermietung hätten ggf. höher ausfallen können.

(560) Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Höhe der Miete aktuell und künftig regelmäßig überprüft wird. Dem Wirtschaftsministerium wird empfohlen, die Notwendigkeit einer Anpassung für alle Mietwohnungen zu prüfen.

(561) Das Wirtschaftsministerium teilte mit, dass es alle Straßenbauämter auffordern werde, den Mietzins regelmäßig zu überprüfen und ggf. anzupassen.

(562) Der Landesrechnungshof begrüßt die beabsichtigte Überprüfung des Mietzinses für alle Mietwohnungen im Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums.

2 Ausgaben sparsam und wirtschaftlich verwenden

(563) Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenweise die Ausgaben des SBA Stralsund beim Titel 1506 511.01 *Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände*. Die Stichprobe umfasste insgesamt 50 Beschaffungen mit einem Ausgabevolumen von rd. 97.200 Euro. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass rd. 85 % der geprüften Beschaffungen Fehler aufwiesen.

2.1 Notwendigkeit nicht ordnungsgemäß dokumentiert

(564) Bei allen Beschaffungen ist der zugrunde liegende Bedarf zu begründen. Nur so kann die Notwendigkeit der Beschaffung dokumentiert werden.

(565) Der Landesrechnungshof beanstandet die Dokumentation der Bedarfsbegründungen in verschiedenen Fallkonstellationen der Stichprobe. In einzelnen Fällen fehlten Beschaffungsvermerke, in anderen waren diese unvollständig oder in-

haltlich falsch. In weiteren Fällen entsprachen Bestellungen nicht der Bedarfsbeschreibung.

(566) Das Wirtschaftsministerium teilte mit, dass die Feststellungen insoweit richtig seien, dass Begründungen nicht ausreichend bzw. nicht genügend nachvollziehbar waren. Hier seien Fehler aufgetreten. Zukünftig werde sorgfältiger gearbeitet. Vermerke sollen angepasst, Beschäftigte sensibilisiert werden.

(567) Der Landesrechnungshof begrüßt die beabsichtigten Maßnahmen und erwartet, dass die Notwendigkeit von Beschaffungen künftig ordnungsgemäß, widerspruchsfrei und vollständig begründet wird.

2.2 Verpflichtende eShop-Nutzung nicht beachtet

(568) Die Beschaffungsrichtlinie¹⁹⁸ regelt, dass Behörden und Einrichtungen des Landes grundsätzlich zur zentralen Beschaffung über das Landesamt für innere Verwaltung (LAIv) verpflichtet sind. Das Landesamt für Straßenbau und Verkehr und die Straßenbauämter können Lieferungen und Leistungen, die nicht über den eShop des LAiV abgerufen werden können, in eigener Zuständigkeit vergeben. Im Umkehrschluss ist damit die Nutzung des eShops für dort verfügbare Lieferungen und Leistungen verpflichtend.

(569) Das SBA Stralsund hat die Beschaffungsrichtlinie nicht beachtet. Bei 11 von 50 geprüften Beschaffungen wurde die verpflichtende Nutzung des eShops nicht beachtet. Dabei sind vermeidbare Mehrausgaben entstanden. Diese sind der Höhe nach nicht mehr exakt bezifferbar, da Preise im eShop aus dem Beschaffungsjahr 2020 nicht mehr vorliegen. Sie können aber abgeschätzt werden. Bei zwei Beschaffungen („fünf Schreibtische mit Rollcontainern“ und „zehn Bürodrehstühle“) ergeben sich, zu Preisen von 2023 bewertet, Mehrausgaben von mehr als 9.000 Euro.

(570) Das Wirtschaftsministerium teilte mit, dass das SBA Stralsund künftig den eShop gemäß der Beschaffungsrichtlinie nutzen werde. Das SBA Stralsund gehe davon aus, dass die Gegenstände in den geprüften Fällen zum Bedarfszeitpunkt nicht vorrätig gewesen seien. Dokumentiert worden sei dies nur in 2 der 11 Fälle.

(571) Der Landesrechnungshof begrüßt die künftige Nutzung des eShops. Er erwartet in Fällen, in denen die zu beschaffenden Produkte im eShop nicht verfügbar sind, eine nachvollziehbare und vollständige Dokumentation.

2.3 Vergaberecht bei Direktkauf nicht eingehalten

(572) Leistungen, die keine Bauleistungen sind, dürfen unter bestimmten Voraussetzungen im Wege des Direktkaufs beschafft werden. Dies galt in der Stichprobe für Beschaffungen bis zu einem Auftragswert von 5.000 Euro ohne Umsatzsteuer. Auftragswerte über 250 Euro erforderten eine Markterkundung, d. h. Preisvergleiche bei verschiedenen Anbietern.

¹⁹⁸ Richtlinie für das Verfahren bei Beschaffungen durch das Landesamt für innere Verwaltung (Beschaffungsrichtlinie – BeschaffRL M-V) vom 11. Dezember 2017, AmtsBl. M-V, S. 866.

(573) Das SBA Stralsund dokumentierte beim Direktkauf die erforderliche Markterkundung nicht ordnungsgemäß. In fünf von acht Fällen lag diese zum Zeitpunkt der Auftragserteilung nicht vor. In vier Fällen erfolgten Direktkäufe entgegen den Vergaberegeln auch bei einem Auftragswert über 5.000 Euro. Diese Direktkäufe mit einem Ausgabevolumen von insgesamt rd. 39.500 Euro waren unzulässig. Es hätten Vergabeverfahren durchgeführt werden müssen.

(574) Das Wirtschaftsministerium räumte ein, dass in den beanstandeten Fällen Vergabeverfahren aufgrund der Schwellenwerte notwendig waren. Anfang 2020 habe es sich vor allem um corona-bedingte Beschaffungen gehandelt. Diese seien zum Teil zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit direkt beschafft worden. Preisabfragen seien teilweise nicht möglich gewesen. Eine ausreichende Dokumentation sei nicht erfolgt.

(575) Der Landesrechnungshof erwartet die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften und eine vollständige Dokumentation. Ein Bezug zum Corona-Vergabeerlass und die Einhaltung der Voraussetzungen dieses Erlasses waren nicht dokumentiert.

2.4 Vergaberecht bei Nachbestellungen nicht eingehalten

(576) Die Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens ist in bestimmten Fällen zulässig. Voraussetzung ist u. a., dass der Wert der Änderung nicht mehr als 20 % des ursprünglichen Auftragswerts beträgt. Typisches Beispiel sind Nachbestellungen.

(577) Das SBA Stralsund löste fünf Nachbestellungen mit einem Gesamtwert von rd. 35.600 Euro aus. Diese erfüllten die Voraussetzungen für eine Ausnahme von der Durchführung eines Vergabeverfahrens nicht. Es hätten zwingend Vergabeverfahren durchgeführt werden müssen.

(578) Das Wirtschaftsministerium teilte mit, dass das SBA Stralsund bei Nachbestellungen den falschen Vermerk verwendet habe. Die Beschäftigten seien sensibilisiert worden. Künftig werde bei Nachträgen/Nachbestellungen „*auch formal das Vergaberecht eingehalten*“. Das Landesamt werde hierzu nochmals in Fachbesprechungen und Schulungen sensibilisieren.

(579) Der Landesrechnungshof begrüßt die geplanten Schulungen. Er weist zur Klarstellung darauf hin, dass in den beanstandeten Fällen nicht nur ein falscher Vermerk verwendet wurde. Das SBA Stralsund hat die Durchführung notwendiger Vergabeverfahren unterlassen. Das Vergaberecht ist künftig anzuwenden.

2.5 Insgesamt hohe Fehlerquote erfordert Schulungen

(580) Der Landesrechnungshof hat in der Stichprobe von 50 Beschaffungen zahlreiche weitere vergaberechtliche und haushaltsrechtliche Fehler festgestellt. So wurde in zwei Fällen gegen das Vorleistungsverbot verstoßen. In 19 Fällen, in denen eine Mindestlohnklärung¹⁹⁹ notwendig war, lag diese nicht vor. Es fehlten häufig Auf-

¹⁹⁹ Vgl. § 9 Abs. 4 VgV M-V.

tragserteilungen und/oder Lieferscheine, Vermerke begründeten Beschaffungen nach veralteten Rechtsvorschriften. Insgesamt waren rd. 85 % der geprüften Beschaffungen fehlerbehaftet. Diese wiesen in der Regel mehrere Fehler auf.

(581) Der Landesrechnungshof sieht Schulungsbedarf bei den beteiligten Beschäftigten. Um hohe Fehlerquoten künftig zu vermeiden, sollte das SBA Stralsund diese im Haushalts- und Vergaberecht fortbilden.

(582) Das Wirtschaftsministerium teilte mit, dass interne Schulungen im SBA Stralsund 2024 geplant seien. Zudem wolle das Landesamt sowohl hinsichtlich der Beschaffungen/Vergaben als auch in haushaltsrechtlichen Fragen unterstützend wirken.

(583) Der Landesrechnungshof begrüßt die geplanten Maßnahmen und unterstreicht die Notwendigkeit, diese zeitnah umzusetzen.

3 Beschaffungen über eine Vergabeplattform

(584) Der Landesrechnungshof prüfte mittels einer zufälligen Auswahl zusätzlich drei Beschaffungen der MG 61 bei den Titeln 1506 811.61 und 812.61.²⁰⁰ Die Abwicklung der Vergaben erfolgte über eine elektronische Vergabeplattform. Nur eine der drei geprüften Vergaben blieb ohne Beanstandungen.

3.1 Mängel bei der Vergabe von Streckenkontrollfahrzeugen prüfen

(585) Das SBA Stralsund nahm über die Vergabeplattform eine Ersatzbeschaffung für zwei Streckenkontrollfahrzeuge vor. Die Vergabe umfasste zugleich die Lieferung und Montage der benötigten zusätzlichen Fahrzeugausrüstung eines Drittanbieters.

(586) Der Landesrechnungshof konnte den Sachverhalt aufgrund der unzureichenden Dokumentation nur teilweise nachvollziehen. So lagen widersprüchliche Unterlagen zu den Fahrzeugmaßen der Ausschreibung und des Zuschlags vor. Für eines der Fahrzeuge erfolgte trotz eines Aktenvermerks „Falschlieferung“ die Anordnung der Rechnungen und die Inventarisierung. Das Fahrzeug wurde anschließend nicht eingesetzt. Monate später erfolgte die Lieferung eines anderen Fahrzeugs. Der Sachverhalt war aus den Unterlagen nicht eindeutig nachvollziehbar. Die Erklärungen des SBA Stralsund konnten die bestehenden Widersprüche nicht aufklären.

(587) Das Wirtschaftsministerium erläuterte, dass das Fahrzeug nicht den Anforderungen entsprochen habe. Es sei nicht abgenommen und nicht genutzt worden. Zusatzeinbauten seien erst in das Ersatzfahrzeug eingebaut worden. Die Anordnung der Rechnungen und die Inventarisierung bei falscher Lieferung hätte nicht erfolgen

²⁰⁰ Vgl. MG 61 Unterhaltung und Instandsetzung der Bundes- und Landesstraßen (Gemeinschaftsaufwand) zuzüglich Kreisstraßen, Titel 1506 811.61 Erwerb von Dienstfahrzeugen und Titel 812.61 Erwerb von Maschinen und Geräten.

dürfen. Es sei eine Ersatzlieferung mit dem Auftragnehmer vereinbart worden. Dies sei aber nicht dokumentiert worden.

(588) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass das SBA Stralsund das Fahrzeug selbst unter Angabe falscher Maße beauftragt hat. Er hält es für erforderlich, dass das Wirtschaftsministerium den gesamten Vorgang einer eingehenden Prüfung unterzieht. Die ergänzenden Ausführungen in der Stellungnahme erweisen sich anhand der vorliegenden Unterlagen als nicht belastbar. Daher ist es notwendig, die Vorgänge weiter aufzuklären. Die eigene Innenrevision oder die Innenrevision des Landesamtes sollte mit einer Prüfung beauftragt werden.

(589) Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, die Prüfung nicht auf die hier aufgezeigten Vorgänge zu beschränken. Die erheblichen Mängel im Beschaffungs- und Vergabeprozess dieses Vorgangs und die groben Verstöße gegen das Haushaltsrecht sollten Anlass sein, weitere Vorgänge einer Prüfung zu unterziehen.

3.2 Wettbewerbsgrundsatz verletzt

(590) Mit einer weiteren Vergabe über die elektronische Vergabeplattform beschaffte das SBA Stralsund zwei Aufsatzstreuer mit Radnabenantrieb. Die Beschaffung erfolgte in zwei Schritten. Zunächst schrieb das SBA Stralsund einen Aufsatzstreuer aus und erteilte einem der Bieter den Zuschlag. Zu einem späteren Zeitpunkt erfolgte ein von dem SBA Stralsund so genannter *„Nachtrag als Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb“*. D. h., das SBA Stralsund bestellte einen zweiten Aufsatzstreuer bei dem erfolgreichen Bieter der Ausschreibung.

(591) Der *„Nachtrag“* widerspricht den vergaberechtlichen Regelungen des GWB²⁰¹. Es handelt sich hier um eine wesentliche Änderung eines öffentlichen Auftrags während der Vertragslaufzeit. Ein neues Vergabeverfahren wäre zwingend erforderlich gewesen. Es liegt ein Verstoß gegen den Wettbewerbsgrundsatz vor.

(592) Das Wirtschaftsministerium teilte mit, dass zunächst vorhandene Haushaltsmittel später nicht mehr zur Verfügung standen. Daher sei zunächst nur ein Aufsatzstreuer beauftragt worden. Der Preis selbst sei im Rahmen eines Vergabeverfahrens ermittelt worden. Auf diesen Preis wäre bei dauerhaft zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln auch der Zuschlag (dann für zwei Aufsatzstreuer) erteilt worden. Ein wirtschaftlicher Schaden werde daher nicht gesehen. Im Übrigen sei den Ausführungen des Landesrechnungshofes in vollem Umfang zuzustimmen.

(593) Die Stellungnahme verkennt den Kern der Beanstandung. Das SBA Stralsund führte eine Vergabe für einen einzelnen Aufsatzstreuer durch. Nach Zuschlagserteilung kann diese Anzahl weder nachträglich verändert noch frei variiert werden. Die Bieter haben bei der Preiskalkulation ihrerseits die ausgeschriebene Anzahl berücksichtigt. Rabatte und Preisnachlässe hängen davon ab. Um zu einem späteren Zeitpunkt einen zweiten Aufsatzstreuer zu beschaffen, hätte ein erneutes Vergabever-

²⁰¹ Vgl. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 405) geändert worden ist (GWB).

fahren durchgeführt werden müssen. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Vergaberecht künftig korrekt angewendet wird.

4 **Zentrale Beschaffung stärker nutzen, Ausnahmeregelung prüfen**

(594) Das Landesamt und die Straßenbauämter vergeben Lieferungen und Leistungen, die nicht über den eShop abgerufen werden können in eigener Zuständigkeit. Eine Ausnahmeregelung in der Beschaffungsrichtlinie ermöglicht dieses Vorgehen.²⁰²

(595) Die vielen Feststellungen bei Beschaffungen des SBA Stralsund in eigener Zuständigkeit sollten Anlass sein, Alternativen zu prüfen. Durch vermehrte Nutzung der zentralen Beschaffung über das LAiV könnten künftig in allen Straßenbauämtern rechtskonforme Beschaffungen sichergestellt werden. Zusätzlich entfielen der Aufwand für eigene Vergabeverfahren. Der Landesrechnungshof hält die Ausnahmeregelung für nicht erforderlich und empfiehlt dem Wirtschaftsministerium zu prüfen, ob diese in der Beschaffungsrichtlinie wegfallen kann.

(596) Das Wirtschaftsministerium führte aus, dass die SBV die Vorteile der Nutzung des LAiV als zentrale Vergabestelle für die gelisteten Standardprodukte der Ressorts anerkenne. Diese Vorteile würden regelmäßig genutzt. Das SBA Stralsund solle im Besonderen künftig dazu angehalten werden. Die Ausnahmeregelung in der Beschaffungsrichtlinie sei für die SBV aber weiter erforderlich. Dies betreffe sehr viele verschiedene fachspezifische Gegenstände, Geräte und Maschinen.

(597) Der Landesrechnungshof begrüßt die beabsichtigte stärkere Nutzung der zentralen Beschaffung. Er hält daran fest, dass die Ausnahmeregelung in der Beschaffungsrichtlinie nicht erforderlich ist.

5 **Mängel in der Korruptionsprävention**

(598) Der Landesrechnungshof prüfte die Umsetzung der Verwaltungsvorschriften zur Korruptionsprävention²⁰³ im SBA Stralsund.

(599) Die Verwaltungsvorschrift regelt u. a. die Bestellung der Ansprechperson für Korruptionsvorsorge und deren Aufgabenbereiche.

(600) Beim SBA Stralsund war der Beauftragte für den Haushalt (BfH) zum Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge bestellt worden. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe durch den BfH sieht der Landesrechnungshof kritisch. Es besteht die Gefahr von Interessenkonflikten. Der BfH ist in alle Arbeitsabläufe zur Bewirtschaftung von Einnahmen und Ausgaben involviert. Als Ansprechperson für Korruptionsvor-

²⁰² Vgl. Nr. 1.5 BeschaffRL M-V.

²⁰³ Im Prüfungszeitraum gültige VV: Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern (VV-Kor), VV der Landesregierung vom 23. August 2005, AmtsBl. M-V, S. 1031.
Seit 31. Mai 2022 gültige VV: Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern (Korruptionsbekämpfungsrichtlinie - KorRL M-V) vom 10. Mai 2022, AmtsBl. M-V, S. 250.

sorge hat er diese Abläufe vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention kritisch zu hinterfragen.

(601) Der Landesrechnungshof empfahl, dass das SBA Stralsund die Zuständigkeiten der Ansprechperson für Korruptionsvorsorge und die des BfH personell trennt. Das Wirtschaftsministerium teilte mit, die Funktion des Ansprechpartners anderweitig vergeben zu haben. Eine personelle Trennung sei damit erfolgt.

(602) Die Beschäftigten sind darüber hinaus zur Sensibilisierung für Korruptionsgefahren u. a. jährlich fortlaufend über den Inhalt der Verwaltungsvorschrift zur Korruptionsprävention aktenkundig zu belehren.

(603) Das SBA Stralsund hat die Belehrung seiner Beschäftigten für den Standort Stralsund nicht regelmäßig aktenkundig durchgeführt. Im Einzelfall wurden Beschäftigte seit 2008 nicht mehr belehrt. Die Belehrungen sind ein zentraler Baustein zur Sensibilisierung für Korruptionsgefahren. Das Fehlen dieses Bausteins über einen längeren Zeitraum erhöht das Risiko für Korruptionsdelikte. Prävention kann nur gelingen, wenn über die geltenden Regeln zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption informiert wird.

(604) Das Wirtschaftsministerium teilte mit, dass die jährlichen Belehrungen seit der Prüfung des Landesrechnungshofes umgesetzt worden seien. Diese würden nun jährlich durchgeführt und dokumentiert.

(605) Der Landesrechnungshof begrüßt die Umsetzung seiner Empfehlungen zur Korruptionsprävention.

6 Aufgaben der Internen Revision erweitern und stärken

(606) Der Landesrechnungshof hat als Ergebnis seiner Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr²⁰⁴ 2022 empfohlen, die Verwaltungsrevision des Landesamtes zu einer Internen Revision mit einem deutlichen größeren Aufgabenspektrum weiterzuentwickeln.

(607) Die vorliegende Prüfung hat die Notwendigkeit von Kontrollen auch in den Straßenbauämtern des Landes aufgezeigt. Die Aufgaben der Internen Revision des Landesamtes sollten um Prüfungen in den nachgeordneten Straßenbauämtern erweitert werden. Der Landesrechnungshof verweist zur Ausgestaltung Interner Revisionen und speziellen Empfehlungen dazu auf seinen Jahresbericht 2014.²⁰⁵

(608) Das Wirtschaftsministerium teilte mit, die Interne Revision des Landesamtes sei aktuell mit Prüfaufträgen in den Straßenbauämtern betraut. Zudem strebe das Landesamt 2024 an, die Interne Revision von der Controlling-Betriebsdienststelle zu separieren und diese auszubauen.

²⁰⁴ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2022, Tzn. 318 ff.

²⁰⁵ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2014) Jahresbericht 2014 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2014 Tzn. 175 ff.

(609) Der Landesrechnungshof begrüßt die geplanten Maßnahmen und unterstreicht die Notwendigkeit der Umsetzung.

7 Fachaufsicht stärken

(610) Der Landesrechnungshof hat eine Vielzahl von Beanstandungen im Bereich des Haushalts- und Vergaberechts getroffen. Von 50 Beschaffungen war nur ein kleiner Teil fehlerfrei. Bei Vergaben über die elektronische Vergabepattform zeigten sich Fehler und Mängel. Darüber hinaus wurden Defizite bei der Korruptionsprävention festgestellt. Prüfungen oder gegensteuernde Maßnahmen der Fachaufsicht waren für den Landesrechnungshof im Verlauf der Prüfung nicht feststellbar.

(611) Der Landesrechnungshof empfahl dem Wirtschaftsministerium eine Überprüfung der fachaufsichtlichen Prozesse. Es hat in geeigneter Weise sicherzustellen, dass die Vergabeverfahren ordnungsgemäß durchgeführt werden.

(612) Das Wirtschaftsministerium teilte mit, dass fachaufsichtliche Maßnahmen durch das Landesamt erfolgt seien. Dies betreffe u. a. die Zustimmungen zu Vergaben ab bestimmten Wertgrenzen. Zudem fänden regelmäßig Dienstberatungen mit den Vergabesachgebieten der Straßenbauämter statt. Auch Informationsveranstaltungen bei den Straßenmeistereien zu Vergaben/Beschaffungen hätte es gegeben.

(613) Das Landesamt werde künftig die elektronische Vergabepattform auf alle Vergaben in den Ämtern ausweiten. Die vergaberechtlichen Vorlagegrenzen würden überarbeitet. Ab 2024 würden stichprobenartige Prüfungen von Direktaufträgen in allen Straßenbauämtern erfolgen. Das Wirtschaftsministerium plane, sich künftig in regelmäßigen Abständen vom Landesamt zu den oben genannten fachaufsichtlichen Maßnahmen berichten zu lassen.

(614) Der Landesrechnungshof nimmt die stattgefundenen fachaufsichtlichen Maßnahmen zur Kenntnis. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass diese bisher nicht ausreichen. Er begrüßt die eingeleiteten und geplanten Maßnahmen zur Stärkung der fachaufsichtlichen Prozesse.

V.6 Koordinierung und Förderung des kommunalen Radwegebaus, mit Schwerpunkt auf touristische Radwege

Das bereits vor vielen Jahren gesetzte Ziel, die vorhandene Radverkehrsinfrastruktur des Alltags- und Freizeitfahrradverkehrs zu einem flächendeckend durchgängigen, bedarfsgerechten, abgestimmten und sicheren Gesamtnetz Radverkehr Mecklenburg-Vorpommern weiterzuentwickeln, konnte bisher nicht erreicht werden. Das damals zuständige Energieministerium hatte keinen Überblick zu Bestand und Zustand der für ein solches Radverkehrsnetz nutzbaren Wege und Straßen. Auch Ziele und Anforderungen dafür hatte es nicht definiert. In der Folge konnte es auch den baulichen und finanziellen Bedarf nicht ermitteln und keinen ziel- und bedarfsgerechten Einsatz der öffentlichen Mittel sicherstellen. Das nunmehr zuständige Wirtschaftsministerium konnte diese grundlegenden Mängel bisher nicht ausräumen.

(615) Bau und Erhaltung von Radwegen in Mecklenburg-Vorpommern hat der Landesrechnungshof wiederholt geprüft.²⁰⁶ Vorliegend geht es darum, inwieweit die Landesregierung den kommunalen und insbesondere den touristischen Radwegebau im Land koordinierte und förderte. Der Landesrechnungshof prüfte das damalige Energieministerium und richtete seine Empfehlungen an das nunmehr zuständige Wirtschaftsministerium²⁰⁷.

(616) Politischer Wille in den letzten Jahren war es u. a., Mecklenburg-Vorpommern als Fahrradland noch attraktiver zu gestalten.²⁰⁸ Dazu sollte die vorhandene Radverkehrsinfrastruktur des Alltags- und Freizeitfahrradverkehrs zu einem flächendeckend durchgängigen, bedarfsgerechten, abgestimmten und sicheren Gesamtnetz Radverkehr Mecklenburg-Vorpommern weiterentwickelt werden.²⁰⁹ „Zum Radverkehrsnetz gehören straßenbegleitende und touristische Radwege sowie ländliche Wege und gering befahrene Straßen (DTV < 500²¹⁰), die für den Radverkehr geeignet sind“.²¹¹ Für die Weiterentwicklung des Gesamtnetzes Radverkehr Mecklenburg-Vorpommern erfordern die unterschiedlichen Interessenlagen der jeweiligen Baulastträ-

²⁰⁶ Landesrechnungshof M-V (2018, 2020, 2021): Jahresbericht 2018 (Teil 1) - Landesfinanzbericht 2018, Tzn. 489 ff. sowie Jahresbericht 2020 (Teil 1) - Landesfinanzbericht 2020, Tzn. 868 ff. und Jahresbericht 2021 (Teil 2) - Kommunalfinanzbericht 2021, Tzn. 439 ff.

²⁰⁷ Regierungsneubildung 2021.

²⁰⁸ Koalitionsvereinbarung 2011-2016, S. 22, Nr. 96.

²⁰⁹ Dieses Ziel findet sich nicht nur in Koalitionsvereinbarungen wieder, sondern wurde auch im Landesraumentwicklungsprogramm (LEP M-V), im Integrierten Landesverkehrsplan Mecklenburg-Vorpommern (ILVP M-V) sowie in der Landestourismuskonzeption manifestiert: Koalitionsvereinbarung 2011-2016, Nr. 97; Koalitionsvereinbarung 2016-2021, Nr. 99; Landesverordnung über das Landesraumentwicklungsprogramm (LEP-LVO M-V) vom 27. Mai 2016, Nr. 5.1.2 (10), GVOBl. M-V S. 322, zuletzt geändert am 24. Oktober 2016, GVOBl. M-V S. 872; Integrierter Landesverkehrsplan Mecklenburg-Vorpommern (ILVP M-V), Drs. 7/2846 vom 14. November 2018, S. 100; Landestourismuskonzeption Mecklenburg-Vorpommern - Branche mit Zukunft gestalten, Drs. 7/2942 vom 5. Dezember 2018, S. 70.

²¹⁰ Durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke (DTV).

²¹¹ Koalitionsvereinbarung 2016-2021, Nr. 99, S. 21. i. V. m. Koalitionsvereinbarung 2011-2016, Nr. 97, S. 22; ILVP M-V, S. 100; Landestourismuskonzeption, S. 70.

ger²¹² und Nutzer ein baulastträger- und ressortübergreifendes Planen, Abstimmen und Koordinieren. Diese landesweite Steuerung und Koordinierung sollte das für die Verkehrsinfrastruktur zuständige Ministerium federführend übernehmen.²¹³ Um das angestrebte Radverkehrsnetz zu erreichen und dabei einen wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel zu gewährleisten, ist es grundlegende Voraussetzung den Bedarf zu ermitteln. Dies kann nur gelingen, wenn zuvor Bestand und Zustand der für ein solches Radverkehrsnetz nutzbaren Wege und Straßen bekannt sowie Ziele und Anforderungen definiert worden sind. Ob dies dem damaligen Energieministerium gelungen ist, hatte der Landesrechnungshof geprüft.

1 Keine ausreichenden Kenntnisse zu den Bestandsdaten (Ist)

(617) Wesentlicher Bestandteil einer Radverkehrsnetzplanung ist die Bestandsanalyse. Also müssten für die Weiterentwicklung des Gesamtnetzes Radverkehr alle für den Radverkehr relevanten Straßen und Wege aufgenommen und analysiert werden, z. B. hinsichtlich der Qualität der Strecken.²¹⁴ Zudem sind Zustand und Mängel der Radwege im Gesamtnetz Radverkehr systematisch und kontinuierlich zu erfassen.²¹⁵

(618) Das Energieministerium verfügte über keine ausreichenden Kenntnisse zum Bestand der für das Gesamtnetz relevanten Straßen und Wege. Es gab an, dass das Gesamtnetz Radverkehr im digitalen Radnetzplaner M-V abgebildet werde.²¹⁶ Diesem ist jedoch ein derartiges Netz nicht entnehmbar. Der digitale Radnetzplaner weist lediglich Radrouten sowie deren Gesamtlänge und Fahrdauer aus. Viele Daten der Radwege im Bestandsnetz, wie z. B. Wegführung und Längen einzelner Streckenabschnitte oder zur baulichen Beschaffenheit, waren nicht bzw. nicht vollständig ausgewiesen, auch nicht die für die neun Radfernwege im Land.

Selbst die Angabe des Energieministeriums zur Gesamtlänge der neun (touristischen) Radfernwege in Mecklenburg-Vorpommern²¹⁷ mit rd. 2.600 km war in Frage

²¹² Baulastträger sind verantwortlich für die mit Bau und Unterhaltung zusammenhängenden Aufgaben; vgl. z. B. § 11 Abs. 1 S. 1 StrWG M-V.

²¹³ Vgl. Landestourismuskonzeption S. 77: „Verkehrsministerium“; vgl. auch Koalitionsvereinbarung 2016-2021, Nr. 103.

²¹⁴ Vgl. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) (2010): Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA), S. 8 ff.; vgl. FGSV (2002): Hinweise zum Radverkehr außerhalb städtischer Gebiete (H RaS 02), S. 8 ff.

²¹⁵ Vgl. Energieministerium (2018): ILVP M-V, S. 102; vgl. Wirtschaftsministerium (2018): Landestourismuskonzeption Mecklenburg-Vorpommern vom 20. November 2018, S. 76.

²¹⁶ Wirtschaftsministerium (o. J.): Radverkehrsnetz, in: <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/wm/Infrastruktur/Radverkehr/Radverkehrsnetz/>, i. V. m. externen Link zu <https://radnetzplaner-mv.de/>, 20. Juli 2023.

²¹⁷ Ostseeküsten-Radweg, Radweg Berlin-Kopenhagen, Mecklenburgischer Seen-Radweg, Oder-Neiße-Radfernweg, Elberadweg, Elbe-Müritz Rundweg, Havel Radweg, Radfernweg Berlin-Usedom und Radfernweg Hamburg-Rügen.

zu stellen. Ihr stehen verschiedene andere Quellen mit zum Teil mehreren hundert und sogar tausenden Kilometern Abweichung gegenüber.²¹⁸

Für die Radfernwege habe das Energieministerium auch keine systematische Übersicht zu Baulastträgern und Grundstückseigentümern. Es kenne nur die Abschnitte, die in seiner bzw. von ihm wahrgenommenen Baulastträgerschaft liegen, also die an Bundes- und Landesstraßen. Darüber hinaus habe es lediglich Kenntnisse zum baulichen Zustand eines rd. 78 km langen Streckenabschnitts mit mehreren Radfernrouen auf der Insel Usedom. Dazu hatte es 2019 eine gutachterliche Erhebung veranlasst („Usedom-Gutachten“).²¹⁹

(619) Auch das jetzige Wirtschaftsministerium hat eingeräumt, dass *„die Landesebene nur über rudimentäre Daten zum Bestand und zum Zustand der für das Fahrrad nutzbaren Straßen und Wege im Land verfügt.“*

(620) Die Weiterentwicklung des Gesamtnetzes erfordert die Erfassung, Zusammenführung und Dokumentation von Daten zu den vorhandenen Radwegen und deren Verläufe im gesamten Netz. Da unterschiedliche Baulastträger (Bund, Land, Landkreise, Gemeinden) zu beteiligen sind, wird dies ohne eine koordinierende Stelle nicht möglich sein. Es gab jedoch keine systematische und kontinuierliche Erfassung der Bestandsdaten. Folglich fehlte mangels ausreichender Kenntnisse zum Bestand (Ist) bereits die Basis für eine Netzplanung und Bedarfsermittlung.

Der Landesrechnungshof sieht, wie im Integrierten Landesverkehrsplan (ILVP) vorgesehen, die Verantwortung dafür sinnvoller Weise beim für Infrastruktur zuständigen Wirtschaftsministerium. Der Landesrechnungshof hat diesem deshalb empfohlen, die für die (Weiter-)Planung des Gesamtnetzes Radverkehr erforderlichen Daten zu erfassen sowie Baulastträgerschaften zuzuordnen.

(621) Das Wirtschaftsministerium hat u. a. darauf verwiesen, dass es an einer Rechtsgrundlage fehle, um kommunale Gebietskörperschaften zu verpflichten, entsprechende Informationen zu erfassen und ans Land weiterzugeben. Zudem hätte sich eine standardisierte Zustandserfassung und -bewertung von Radwegen bislang nicht durchgesetzt und könne den Kommunen auch nicht aufgegeben werden.

(622) Dem ist entgegenzuhalten, dass notwendige rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden können. Zudem könnte das Wirtschaftsministerium anderen Bau-

²¹⁸ Wirtschaftsministerium (o. J.): „Infrastruktur für Radtouristen in MV im Überblick: auf neun Radfernwegen mit einer Gesamtlänge von über 2.000 Kilometern“, in:

<https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/wm/Tourismus/Radtourismus/>, 20. Juli 2023;

Wirtschaftsministerium (o. J.): „Touristische Radfernwege Auf 2.500 Kilometern Fernradweg durch ganz M-V“, in:

<https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/wm/Infrastruktur/Radverkehr/Touristische-Radfernwege/>, 20. Juli 2023;

Energieministerium (2018): ILVP M-V: „neun Radfernwege und 21 Regionale Radrundwege mit einer Länge von insgesamt 5.106 km“, S. 103;

Tourismusverband Mecklenburg-Vorpommern (o. J.): „Auf den Fernradwegen durch Mecklenburg-Vorpommern Grenzüberschreitende Erfahrungen“, 5.600 km (Summe der angegebenen Fernradwege), in: <https://www.auf-nach-mv.de/radwandern/fernradwege/>, 20. Juli 2023.

²¹⁹ Energieministerium (2019): Gutachten „Kostenermittlung für Bau, Erhaltung und Unterhaltung von touristischen Radfernwegen am Beispiel der Insel Usedom“ vom 31. Juli 2019, <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/wm/Infrastruktur/Radverkehr/Touristische-Radfernwege/>, 20. Juli 2023.

lastträgern z. B. veröffentlichte Regelwerke zur standardisierten Zustandserfassung und -bewertung empfehlen und eigene Erfahrungen einfließen lassen.

2 Kein Ziel-Radnetz (Soll)

(623) Der Planungsprozess für das angestrebte Gesamtnetz Radverkehr setzt Zielvorgaben voraus. Auf der Grundlage des Bestandes wird anhand der Quellen und Ziele des Radverkehrs das Luft- bzw. Wunschliniennetz auf konkrete Straßen und Wege aufgezeichnet. Aus der Umverlegung des Wunschliniennetzes auf die Straßen und Wege folgt das planerische Netz der Haupt- und untergeordneten Verbindungen. Dabei werden auch Alternativen verglichen sowie Netzlücken identifiziert. Unterschiedliche Planungs- und Baulastträger sowie verschiedene Netzhierarchien²²⁰ sind zu berücksichtigen und zu koordinieren. Außerdem wären besondere Anforderungen an die Radwege im Ziel-Radnetz festzulegen, soweit diese über die für Radwege anerkannten Regeln der Baukunst und Technik in den Regelwerken²²¹ (Mindeststandards) hinausgehen.

(624) Der Landesrechnungshof stellte bereits 2018 zum Lückenschlussprogramm fest, dass eine landesweite und baulastübergreifende Radverkehrsnetzplanung fehlt. Im Ergebnis der damaligen Prüfung forderte der Landtag die Landesregierung auf, die erforderlichen netzplanerischen Grundlagen, d. h. ein verbindlich festzulegendes landesweites Radverkehrsnetz, zeitnah zu schaffen.²²² Zum ILVP M-V²²³ forderte der Landtag zudem „unter Einbeziehung der relevanten Akteure im Land die Planung für ein Ziel-Radnetz für Mecklenburg-Vorpommern anzugehen [...] und [...] nachdrücklich voranzubringen.“²²⁴

Dem war das Energieministerium nicht nachgekommen. Ohne ausreichende Kenntnisse zu Bestand und Zustand der für das Fahrrad nutzbaren Straßen und Wege fehlte ihm bereits die Grundlage dazu.

(625) Eine Projektgruppe „Landesradnetz M-V“ des Energieministeriums führte 2017 bis 2020 Werkstattgespräche durch. Ein Ergebnis sei das „Landesradnetz“ (Arbeitstitel) als Zielnetz. Dieses sei auf wichtige Hauptrouten mit (über-)regionaler Funktion ausgerichtet und im weiteren Planungsprozess noch zu konkretisieren und abzustimmen. Das Energieministerium könne nicht abschätzen, wann mit der Fertigstellung des Landesradnetzes zu rechnen sei.

²²⁰ Z. B. bei Radfernwegen auf europäischer Ebene (EuroVelo), Bundesebene (Bundesradfernwegenetz), Landesebene sowie Ebenen der Landkreise und der Gemeinden.

²²¹ Z. B. ERA (2010), S. 22 ff.; Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) vom 26. Januar 2001, BAnz. S. 1419, berichtigt S. 5206, zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndVwV vom 8. November 2021, BAnz AT B1.

²²² Vgl. hier zum Lückenschlussprogramm Landtag M-V (2018): Beschluss zum Landesfinanzbericht 2018, Drs. 7/2895, S. 4, Nr. 1 lit. o) i. V. m. Beschlussprotokoll 7/52, S. 11.

²²³ Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2018): Unterrichtung durch die Landesregierung zum ILVP M-V vom 14. November 2018, Drs. 7/2846.

²²⁴ Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2019): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung zum ILVP M-V vom 11. Juni 2019, Drs. 7/3735, Nr. 2 lit. c), S. 4 i. V. m. Beschlussprotokoll vom 19. Juni 2019, Drs. 7/67, S. 8.

Nach Recherchen des Landesrechnungshofes blieb es bei diesen Vorüberlegungen. Das Energieministerium erstellte weder ein Landesradnetz noch definierte es Zielkriterien dafür. Zudem wird es sich bei dem „Landesradnetz“ allenfalls um ein Teilnetz des angestrebten Gesamtnetzes Radverkehr Mecklenburg-Vorpommern handeln können, das nicht alle für den Alltags- und Freizeitverkehr nutzbaren Straßen und Wege berücksichtigt.

(626) In den Werkstattgesprächen wurden auch Standards für Radwege thematisiert und vorgeschlagen. Auch andere Bundesländer hätten für die in ihrem Gebiet gelegenen Radwege bestimmte Qualitätsstandards und Musterlösungen erarbeitet.²²⁵ Das Energieministerium sah jedoch keine rechtliche Grundlage zur Einführung landeseinheitlicher Vorgaben oder Standards z. B. für den kommunalen (touristischen) Radwegebau.

(627) Der Landesrechnungshof hat empfohlen, dass das Wirtschaftsministerium zunächst Zielkriterien festlegt und darauf aufbauend ein Ziel-Radnetz, wie das Gesamtnetz Radverkehr Mecklenburg-Vorpommern, erstellt. Dabei sollte es koordinierend alle betroffenen Akteure einbeziehen. Der Landesrechnungshof hält Qualitätsstandards und ggf. Musterlösungen für die Radwege im Gesamtnetz Radverkehr grundsätzlich für zielführend.

(628) Das Wirtschaftsministerium hat darauf verwiesen, dass mit dem „Landesradnetz“ kein Gesamtnetz Radverkehr gemeint sei. Die darin enthaltenen nähräumigen und innergemeindlichen Netzplanungen seien besser auf kommunaler Ebene angesiedelt. Der aufwendige Planungsprozess zu einem „Landesradnetz“ werde 2024 beginnen. Zielkriterien dafür würden erst in einem gemeinsamen Planungsprozesses entwickelt. Auch wäre noch zu klären, ob über die Mindeststandards hinaus Anforderungen an die Radwege im zukünftigen Landesradnetz zu stellen sind.

(629) Angesichts des seit vielen Jahren angestrebten landesweiten Radverkehrsnetzes ist es nicht nachvollziehbar, warum das Wirtschaftsministerium erst 2024 mit den Planungen eines Ziel-Radnetzes beginnen wird.

3 Bedarf von Radwegen im Netz, Förderbedarf

(630) In einem nächsten Schritt wäre der Bedarf an Radwegen im Gesamtnetz durch einen Abgleich von „Soll“ (Ziel) und „Ist“ (Bestand) festzustellen. Dieser kann einerseits den Neubau von Radwegen, beispielsweise durch die Identifikation von Netzlücken, und andererseits den Um- und Ausbau sowie die Erhaltung von Radwegen im Bestand betreffen. Daran misst sich wiederum der finanzielle Bedarf, für den grundsätzlich jeder Baulastträger selbst verantwortlich ist. Wenn ein kommunaler Baulastträger den Bedarf selbst nicht abdecken kann und zudem ein erhebliches Landesinteresse besteht, kann das Land Bau und Erhaltung von kommunalen Radwegen fördern. Entsprechend muss die Bedarfsermittlung als Basis für die Förderprogramme und für die Planung der Fördermittel sein.

²²⁵ Radnetz Hessen Qualitätsstandards und Musterlösungen vom November 2020; Qualitätsstandards für das RadNETZ Baden-Württemberg vom April 2016; Qualitätsstandards für Radverkehrsanlagen in Sachsen-Anhalt vom Mai 2021.

(631) Das Energieministerium hatte lediglich für die Radfernwege in Mecklenburg-Vorpommern einen Erhaltungsbedarf ermitteln lassen. Deren teilweise desolater Zustand war wiederholt kritisiert worden. Dazu ließ das Energieministerium 2019 den baulichen Zustand der Radfernwege auf einem rd. 78 km langen Streckenabschnitt der Insel Usedom (rd. 51,5 km Radwege und 26 km Straße) erfassen und bewerten („Usedom-Gutachten“). Die Werte rechnete der Gutachter für die Radwege entlang der neun Radfernrouen des Landes hoch und schätzte den finanziellen Gesamterhaltungsbedarf dafür auf rd. 48,1 Mio. Euro.²²⁶

(632) Das Energieministerium verfügte also weder über ausreichende Kenntnisse zum Bedarf an Radwegen für ein Gesamtnetz, noch ermittelte es den baulichen und finanziellen Bedarf dafür. Ohne ausreichende Kenntnis des Bestandes und ohne ein Ziel-Radnetz war dies auch nicht möglich. Die gutachterliche Schätzung des Erhaltungsbedarfs für die Radfernwege im Land war nicht belastbar, weil sie einerseits auf nicht gesicherten Annahmen beruhte und andererseits bei der Hochrechnung die Länge der teilweise parallel verlaufenden Radfernrouen anstelle der Länge der Radfernwege berücksichtigt wurden.

(633) Das Wirtschaftsministerium hielt eine genaue Bedarfsermittlung für zu aufwendig, zumal insbesondere bei den Radfernwegen niemand den massiven Erhaltungsbedarf infrage stelle.

(634) Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass sich das Wirtschaftsministerium ausreichende Kenntnis zum Gesamtbedarf an Radwegen verschafft. Rechtzeitig, also vor Aufstellung neuer Förderprogramme, sollte es sowohl den baulichen als auch den finanziellen Bedarf ermitteln. Ohne diesen zu kennen, kann es nicht einschätzen, welche Förderprogramme mit welchem Fördervolumen notwendig sind.

4 Auswahl und Priorisierung von Vorhaben beim Erhaltungsprogramm Radfernwege

(635) 2019 befanden sich ca. 20 % der Radfernwege des Landes in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand.²²⁷ Daraufhin forderte der Landtag die Landesregierung auf, *„die kommunalen Baulastträger dabei zu unterstützen, in den kommenden Jahren das Netz der Radfernwege in Mecklenburg-Vorpommern baulich auf den aktuellen Standard für gute Radverkehre zu bringen.“*²²⁸ Für 2020 und 2021 wurden für die Erhaltung des kommunalen Fernradnetzes und die Beschilderung touristischer Radwege insgesamt 4 Mio. Euro²²⁹ eingeplant (Titel 1507 633.03). Die Abwicklung des

²²⁶ Den Gesamtbedarf für die Erhaltung des Radfernnetzes schätzte der Gutachter auf insgesamt rd. 348 Mio. Euro, davon rd. 48,1 Mio. Euro für die Radfernwege und rd. 299 Mio. Euro für die kommunalen Straßen im Zuge der Radfernrouen.

²²⁷ Landtag M-V (2019): Drs. 7/3735, S. 7.

²²⁸ Landtag M-V (2019): Drs. 7/3735, Nr. 2 lit. b), S. 4 i. V. m. Drs. 7/67, S. 8.

²²⁹ Haushaltsplan 2020/2021, Titel 1507 633.03 Erhaltung des kommunalen Fernradnetzes, 2020: 1,5 Mio. Euro und 2021: 2,5 Mio. Euro; Davon waren rd. 500.000 Euro für die Beschilderung der touristischen Radwege vorgesehen.

Förderprogramms erfolgte über die Landkreise, die eine Vielzahl von Vorhaben anmeldeten.

Förderfähige Vorhaben sind grundsätzlich bedarfsgerecht auszuwählen sowie anhand von vorab festgelegten Bewertungskriterien und Wichtungsfaktoren nachvollziehbar zu priorisieren.

(636) In seinem sog. „Eckpunktepapier“ für das Erhaltungsprogramm Radfernwege²³⁰ konzentrierte das Energieministerium die Erhaltungsmaßnahmen auf den Ostseeküstenradweg und den Radfernweg Berlin-Kopenhagen.²³¹ Ausschlaggebend für die Vorauswahl sei insbesondere die Netzbedeutung der zwei Radfernwege gewesen (Lage im Euro-Velo-Netz und im Radnetz Deutschland). Damalige Bedenken der vom Energieministerium eingerichteten Koordinierungsgruppe Radfernwege u. a. aufgrund noch ausstehender Zustandserfassungen und -bewertungen wurden letztlich nicht berücksichtigt.

(637) Für von den Landkreisen zu meldende Einzelvorhaben benannte das Energieministerium in seinem Eckpunktepapier mehrere Kriterien.²³² Es gab den Landkreisen aber weder eine Gewichtung noch eine verbindliche Anwendung dieser Auswahlkriterien vor. Wie die fünf Landkreise ihre gemeldeten 56 Vorhaben priorisierten, war den Unterlagen nicht zu entnehmen und dem Energieministerium auch nicht bekannt. Wie das Energieministerium gemeinsam mit der Koordinierungsgruppe sodann die engere Auswahl von 29 Vorhaben vornahm und priorisierte, war in den Unterlagen ebenfalls nicht nachvollziehbar. Die Maßnahmenliste des Energieministeriums aus 2019 wurde fortlaufend aktualisiert, zuletzt 2021. Ab 2020 gab es ein zusätzliches Förderprogramm des Bundes („Radnetz Deutschland“). Damit wuchs die Maßnahmenliste 2021 auf insgesamt 87 Vorhaben. 33 dieser zum Teil neuen oder neu priorisierten Vorhaben wurden dem Erhaltungsprogramm des Landes zugeordnet. Die Gründe dafür waren nicht dokumentiert. Außerdem stufte das Energieministerium eine Vielzahl von Vorhaben nach gefährdeter oder schwacher Leistungsfähigkeit ihrer Zuwendungsempfänger ein. Warum es diese Kommunen auswählte und damit teilweise auch die Priorität bereits abgestimmter Vorhaben änderte, war den Unterlagen ebenfalls nicht zu entnehmen.

Das Wirtschaftsministerium hielt mit der Einbeziehung der Koordinierungsgruppe den Entscheidungsprozess zur Vorhabenauswahl für transparent und ausgewogen, was gewisse Abstriche bei der Dokumentation vertretbar mache.

(638) Aus Sicht des Landesrechnungshofes war eine bedarfsgerechte Umsetzung des Förderprogramms nicht gewährleistet. Dem Förderprogramm lag keine ausreichende Bedarfsermittlung zugrunde (siehe Tzn. 629 ff.). Zudem war das vom Energieministerium gewählte Auswahlverfahren intransparent, wirkte nahezu willkürlich

²³⁰ Energieministerium (2019): Eckpunkte für das Erhaltungsprogramm Radfernwege des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Eckpunktepapier) vom 25. Oktober 2019, S. 1.

²³¹ Energieministerium (2019): Eckpunktepapier, S. 1.

²³² Energieministerium (2019): Eckpunktepapier, S. 2: „Hoher Kosten-Nutzen-Faktor; schlechte Finanzlage der betreffenden Gemeinde (in den Landkreisen, die die Erhaltung der Radfernwege noch nicht selbst übernommen haben); Öffentlichkeitswirksamkeit der Maßnahme (besonders hohe Beschwerdelage); kurzfristige Umsetzbarkeit der Maßnahme.“

und war nicht ausreichend dokumentiert. Die Auswahlkriterien hätte das Energieministerium gewichten und den Landkreisen verbindlich vorgeben müssen.

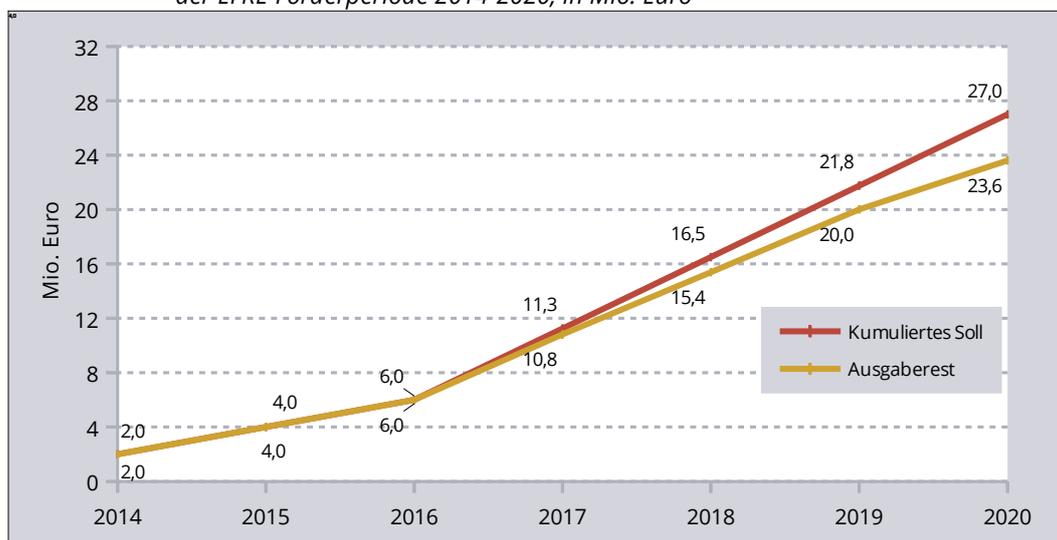
Das Wirtschaftsministerium sollte zukünftig Vorhaben bedarfsgerecht auswählen und priorisieren. Dies muss es nachvollziehbar dokumentieren.

5 Restebildung bei der Förderung des kommunalen Radwegebaus

(639) Aus dem Jährlichkeitsprinzip folgt der für den Vollzug des Haushalts bedeutsame Grundsatz der zeitlichen Bindung. Ihm zufolge gelten die Ermächtigungen des Haushalts, Ausgaben zu leisten und ausgabenwirksame Verpflichtungen einzugehen, grundsätzlich nur für dasjenige Jahr, für das der Haushaltsplan festgestellt worden ist. In den Reste-Erlassen²³³ fordert das Finanzministerium regelmäßig auf, dass alle Ressorts geeignete Maßnahmen zu ergreifen haben, um die Haushaltsreste auf eine vertretbare Größenordnung zu reduzieren.

(640) Das Energieministerium förderte den kommunalen Radwegbau. Die Mittel beim Titel 1507 883.04 sind mit der Übernahme der Förderung der touristischen Radwege für 2017 bis 2020 in Jahresscheiben mit Mitteln des Wirtschaftsministeriums aufgestockt worden. Das Fördervolumen für den kommunalen Radwegbau stieg damit insgesamt auf über 27 Mio. Euro. Mangels Ausgaben stauten sich bereits bis 2016 die Ausgaberreste auf 6 Mio. Euro an. Bis Ende 2020 verausgabte das Energieministerium lediglich rd. 3,4 Mio. Euro²³⁴, so dass der Ausgaberrrest schließlich auf rd. 23,6 Mio. Euro anwuchs, siehe Abbildung 29.

Abbildung 29: Förderung des kommunalen Radwegebaus: Restebildung beim Titel 1507 883.04 in der EFRE-Förderperiode 2014-2020, in Mio. Euro



Quelle: Haushaltspläne 2014/2015, 2016/2017, 2018/2019, 2020/2021 und 2022/2023 sowie Ausgaben-Restelisten 2015, 2017, 2018, 2019 und 2020; eigene Darstellung.

²³³ Z. B.: Finanzministerium (2023): Bildung von Haushaltsresten im Haushaltsjahr 2022 und deren Übertragung nach 2023 (Reste-Erlass 2022) vom 19. Januar 2023, S. 5.

²³⁴ Ende 2020: 3.391.720,11 Euro (getätigte Ausgaben, kumulativ) = 27.000.000 Euro (HH-Ansatz, kumulativ) - 23.608.279,89 Euro (Ausgaberrrest, kumulativ).

(641) Durch die zögerliche Verausgabung der Haushaltsmittel entstand bis zum Ende der Förderperiode 2020 eine Bugwelle von rd. 24 Mio. Euro. Ausgabereste in dieser Größenordnung sind aufgrund des Fälligkeitsprinzips und des Grundsatzes der Jährlichkeit haushaltsrechtlich bedenklich. Sie belasten die kommenden Haushalte.

Deshalb sollte das Wirtschaftsministerium zukünftig bei der Veranschlagung der Haushaltsmittel den erforderlichen Programmvorlauf stärker berücksichtigen und eine Restebildung weitgehend vermeiden. Dies wird nur gelingen, wenn das Wirtschaftsministerium planvoll vorgeht. Dazu müsste es Netzstrukturen, Baulastträger und ihre Förderbedarfe kennen sowie die Umsetzung des Förderprogramms koordinierend begleiten. Ein stets notwendiger Planungsvorlauf und potentielle Verzögerungen bei Bauvorhaben sind dabei einzukalkulieren.

6 Fazit

(642) Um Mecklenburg-Vorpommern als Tourismusland für den Radverkehr attraktiver zu gestalten, muss die dafür nutzbare Infrastruktur weiterentwickelt und langfristig in einem guten Zustand erhalten werden. Dabei sind unterschiedliche Interessenlagen, Baulastträger und Finanzierungsmöglichkeiten unter einen Hut zu bringen. Ohne planvolles Vorgehen und ohne eine baulastträger- und ressortübergreifende Steuerung wird der Landesregierung keine wesentliche Verbesserung der überregionalen Radverkehrsinfrastruktur gelingen. Deshalb sollte das Wirtschaftsministerium als das für die Verkehrsinfrastruktur zuständige Ministerium die Steuerungsfunktion übernehmen und die netzplanerischen, konzeptionellen, rechtlichen und finanzplanerischen Voraussetzungen schaffen. Hierzu gehört es auch, den Ist-Bestand zu analysieren, klare Ziele und Anforderungen zu definieren sowie daraus ableitend den Bedarf zu ermitteln. Nur so können öffentliche Mittel ziel- und bedarfsgerecht geplant und eingesetzt werden.

V.7 Pendler-Zuschüsse aufgrund von Corona-Pandemie bedingten Einreisebeschränkungen und Quarantäne-regelungen

- Ungerechtfertigte Zuschüsse für Beschäftigte ohne Pendlerstatus -

Die Zahlung von Pendlerzuschüssen für ausländische Beschäftigte während der Corona-Pandemie war bei über der Hälfte der geprüften Arbeitgeber nicht gerechtfertigt. Über 20 % der ausländischen Beschäftigten haben mit ihren Angaben zum Wohnsitz verschwiegen, dass sie teilweise seit Jahren mit ihren Familien in Deutschland lebten und sich nicht ausschließlich arbeitsbedingt in Mecklenburg-Vorpommern aufhielten. Diese Beschäftigten haben über 353.000 Euro zulasten des Landes erhalten, obwohl sie ihren Hauptwohnsitz nur scheinbar im Ausland hatten. Das Land hat auch Pendlerzuschüsse für erwachsene Kinder bis zum Alter von 37 Jahren als Angehörige von Pendelnden gezahlt.

(643) Zur Stabilisierung der Wirtschaft und zur Abwehr von drohenden Arbeitsplatzverlusten in Folge der Corona-Pandemie hat das Land das Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ errichtet. Ein Programm des Schutzfonds war das „Pendlerprogramm“, mit dem ausländische Berufspendelnde im Land gehalten werden sollten.²³⁵ Ziel des Landes war es, die Arbeitsfähigkeit der Betriebe zu sichern.

(644) Mit den Landeszuschüssen konnten Mehraufwendungen für Unterkunft und Verpflegung der Pendelnden finanziert werden, die

- ihren Hauptwohnsitz außerhalb der Bundesrepublik Deutschland hatten,
- in einer Arbeitsstätte in Mecklenburg-Vorpommern beschäftigt waren,
- sich ausschließlich arbeitsbedingt in Mecklenburg-Vorpommern aufgehalten haben und
- aufgrund von corona-bedingten Einreisebeschränkungen nicht mehr täglich (Tagespendelnde) bzw. wöchentlich (Wochenpendelnde) zwischen Hauptwohnsitz und Arbeitsstätte pendeln konnten.

Zuschüsse wurden auch für Angehörige von Pendelnden wie Ehe- oder Lebenspartner*in sowie deren Kinder gezahlt, wenn sich diese zur Begleitung der Pendelnden in Mecklenburg-Vorpommern aufhielten. Die Höhe der Zuschüsse betrug 65 Euro je Tag und Pendelnden und 20 Euro je Tag für Angehörige.

(645) Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise die Verwendung und Abrechnung der Zuschüsse bei 23 Unternehmen aus verschiedensten Branchen²³⁶ geprüft. Diese Unternehmen haben Landesmittel von rd. 1,79 Mio. Euro für 758 Beschäftigte

²³⁵ Drs. 7/4821.

²³⁶ Dienstleistungsbranche, Landwirtschaft, Gesundheitsbranche, Logistik, Schiffbau, Stahl- und Metallbranche, Tourismus, Bau, Internethandel, Unternehmensberatung, Personaldienstleister (Zeitarbeitsunternehmen, Arbeitsvermittler).

erhalten. Damit umfasste die Prüfung knapp 20 % der vom Land insgesamt gezahlten Zuschüsse von rd. 9,3 Mio. Euro²³⁷ für das Pendlerprogramm.

1 Nachweis des Hauptwohnsitzes pro forma

(646) Arbeitgeber und Pendelnde haben den Hauptwohnsitz im Ausland anhand einer Kopie der amtlichen Ausweisdokumente von Pendelnden und Angehörigen nachzuweisen. Allerdings wird z. B. in Polen²³⁸ der Hauptwohnsitz nicht mehr im Personalausweis eingetragen.²³⁹ In solchen Fällen war der Hauptwohnsitz im Ausland anhand von amtlich bestätigten Meldebescheinigungen nachzuweisen.

(647) Im Ergebnis haben Arbeitgeber für 284 der 758 pendelnden Beschäftigten und damit für knapp 38 % den Hauptwohnsitz im Ausland nicht nachgewiesen. Der Anteil der fehlenden Nachweise zum Hauptwohnsitz für die Angehörigen dieser Beschäftigten beträgt über 50 %. Personalausweise oder Meldebescheinigungen fehlten, waren vor Beginn des Förderzeitraums bereits mehrere Monate ungültig oder enthielten keine Angaben zur Wohnsitzadresse.

(648) Obwohl für die übrigen 62 % der Pendelnden der Hauptwohnsitz im Ausland pro forma nachgewiesen ist, lässt auch dies nicht automatisch darauf schließen, dass sich der Lebensmittelpunkt im Ausland befindet. Folglich ist damit der ausschließlich arbeitsbedingte Aufenthalt in Mecklenburg-Vorpommern nicht nachgewiesen.

(649) Das Ministerium bestätigt einen „*hohen Anteil von unvollständigen Nachweishführungen*“. Allerdings würde sich der Landesrechnungshof bei seiner Bewertung von „*etwaigen Bauchgefühlen*“ leiten lassen, weil er nach Auffassung des Ministeriums auch „*Zweifel an dem Pendlerstatus der Personen*“ habe, „*die formal sämtliche Anforderungen nach den Fördergrundsätzen erfüllen*“ würden.

(650) Auch wenn Pendelnde nach den Fördergrundsätzen einen Wohnsitz im Ausland formal auf Papier angegeben haben, lässt dies – aufgrund unterschiedlichen Rechts – noch keine Rückschlüsse auf die tatsächlichen Gegebenheiten zu. Die Einschätzung des Ministeriums, der Landesrechnungshof ließe sich bei seinen Feststellungen und Bewertungen „*von etwaigen Bauchgefühlen leiten*“ kann nicht nachvollzogen werden. Den Feststellungen und Bewertungen des Landesrechnungshofes liegen stets nachprüfbare Fakten zugrunde.

2 Hauptwohnsitz vs. Lebensmittelpunkt

(651) Ein ausschließlich arbeitsbedingter Aufenthalt setzt voraus, dass der Hauptwohnsitz des Pendelnden dauerhaft im Ausland und nicht in Deutschland ist. Allerdings können ausländische Bürger sowohl im Ausland als auch in Deutschland jeweils Wohnsitze haben.

²³⁷ Stand 31. Oktober 2021.

²³⁸ Der weit überwiegende Anteil der Pendelnden kommt aus Polen (ca. 90 % der Pendelnden).

²³⁹ Zweck dieser Änderung war, nicht mehr bei jeder Wohnortänderung den Personalausweis umtauschen zu müssen.

(652) Aufgrund der in Deutschland bestehenden Meldepflicht haben sich Personen, die eine Wohnung beziehen bzw. aus dieser wieder ausziehen, innerhalb von zwei Wochen²⁴⁰ bei der Meldebehörde an- bzw. abzumelden. Dieser Meldepflicht unterliegen auch ausländische Bürger, wenn sie in Deutschland beschäftigt sind und nicht täglich ins Ausland zurückkehren. Anders als nach deutschem Melderecht ist die Meldepflicht in Polen seit 2016 aufgehoben. Bürger in Polen sind seitdem nicht mehr verpflichtet, sich beim Wechsel des Wohnsitzes – auch ins Ausland – um- bzw. abzumelden.

Infolge der weggefallenen (Ab-)Meldepflicht in Polen und der Verpflichtung zur Anmeldung in Deutschland haben diese Pendelnden in Polen und Deutschland zugleich jeweils einen Wohnsitz. Allerdings kennt das deutsche Melderecht die Konstruktion einer ausländischen Hauptwohnung (Hauptwohnsitz) und einer Nebenwohnung (Zweitwohnsitz) in Deutschland nicht. Insofern ist darauf abzustellen, an welchem dieser beiden Wohnsitze die Pendelnden ihren Lebensmittelpunkt haben. Dies ist regelmäßig der Ort, an dem sie mit Ehe- oder Lebenspartner*in bzw. Kindern gemeinsam leben. Nach dem Bundesmeldegesetz ist dabei auf den „*Schwerpunkt der Lebensbeziehungen*“²⁴¹, also den Lebensmittelpunkt des Pendelnden abzustellen.

(653) Nach Sichtung von Personalausweiskopien und Meldebescheinigungen hat der Landesrechnungshof dazu Folgendes festgestellt:

- Nach amtlich bestätigten Meldebescheinigungen lebten Pendelnde vielfach seit Geburt – auch bei eigener Familiengründung – immer noch am ausländischen Wohnsitz ihrer Eltern. Dieser Anteil betrug bei einem Arbeitgeber etwa ein Drittel aller Pendelnden.
- Teilweise stimmte das Datum der Ausstellung einer Meldebescheinigung im Förderzeitraum mit dem Datum der Anmeldung des Wohnsitzes in Polen überein. Danach hatten Pendelnde erst zum Zeitpunkt der Ausstellung solcher Meldebescheinigungen auch ihren Wohnsitz in Polen angemeldet. Es ist nicht ersichtlich, ob diese Pendelnden bereits vor dem Förderzeitraum einen Wohnsitz in Polen hatten.
- Einige miteinander verheiratete Pendelnde²⁴² – teilweise mit Kindern – waren in Polen an unterschiedlichen Orten, in Deutschland allerdings in einer gemeinsamen Wohnung gemeldet.

(654) Folglich konnte der tatsächliche Hauptwohnsitz des Pendelnden in Polen weder mit polnischen Personalausweisen noch mit Meldebescheinigungen nachgewiesen werden. Vielfach war der formal nachgewiesene Hauptwohnsitz (siehe Tz. 646) nur scheinbar in Polen und spiegelt nicht den tatsächlichen Lebensmittelpunkt wider. Ob sich Pendelnde nur arbeitsbedingt in Deutschland aufgehalten haben oder

²⁴⁰ Für im Ausland wohnende Personen, die noch nicht im Inland gemeldet sind, besteht die Meldepflicht erst nach Ablauf von drei Monaten (§ 27 Abs. 2 S. 3 Bundesmeldegesetz).

²⁴¹ § 22 Bundesmeldegesetz.

²⁴² Oder Pendelnde mit Ehepartner*in als begleitende Angehörige.

tatsächlich ihren Lebensmittelpunkt hier hatten, hat der Landesrechnungshof daher anhand des deutschen Melderegisters geprüft. Davon ausgehend kann auf den tatsächlichen Lebensmittelpunkt geschlossen und damit der Pendlerstatus festgestellt werden.

(655) Das Ministerium erklärt, „die rechtlichen Ausführungen zum deutschen und insbesondere polnischen Melderecht sind zutreffend. [...] Den Feststellungen des LRH wird gefolgt, das LAGuS hat teilweise identische Feststellungen getroffen. Auch die Bewertung, dass teilweise die Ausweisdokumente sowie die amtlichen Meldebescheinigungen nur eingeschränkt geeignet waren, den polnischen Hauptwohnsitz nachzuweisen, wird geteilt.“ Für die Verwendungsnachweisprüfung habe die Bewilligungsbehörde nunmehr einen eigenen Zugang zum deutschen Melderegister erhalten.

(656) Der Landesrechnungshof begrüßt eine Prüfung der melderechtlichen Situation von Beschäftigten anhand des deutschen Melderegisters.

3 Zuschüsse für Arbeitnehmer ohne Pendlerstatus

(657) Ausländische Beschäftigte, die nur gelegentlich in ihr Heimatland fahren²⁴³ und seit Jahren mit Ehe-/Lebenspartner*in und/oder Kindern in Deutschland leben, sind keine Pendelnden.

(658) Bei nicht einmal der Hälfte der geprüften Arbeitgeber war die Zahlung von Pendlerzuschüssen gerechtfertigt. Von den 23 geprüften hatten 13 Arbeitgeber – 57 % – Pendlerzuschüsse beantragt und für Beschäftigte erhalten, die den Pendlerstatus nicht erfüllten. Die Feststellungen zum Pendlerstatus sind in Tabelle 34 dargestellt:

Tabelle 34: Darstellung zum Pendlerstatus

Arbeitgeber	Beschäftigte				Betrag ²⁴⁴ (in Euro)
	mit Pendlerzuschuss	vom LRH geprüft	ohne Pendlerstatus	Anteil	
10 Arbeitgeber ²⁴⁵	168	160	0	0 %	0
Arbeitgeber A	24	24	7	29 %	12.805
Arbeitgeber B	66	65	11	17 %	26.670
Arbeitgeber C	155	88	50	57 %	170.740
Arbeitgeber D	5	5	2	40 %	5.190
Arbeitgeber E	13	8	3	38 %	8.515
Arbeitgeber F	21	21	4	19 %	15.730
Arbeitgeber G	1	1	1	100 %	6.830
Arbeitgeber H und I	221	85	15	18 %	27.585
Arbeitgeber J	16	16	7	44 %	27.025
Arbeitgeber K	52	52	8	15 %	23.890
Arbeitgeber L	6	6	4	67 %	14.430
Arbeitgeber M	10	10	1	10 %	14.105
Gesamt	758	541	113	21 %	353.515

Quelle: Zusammenstellung Landesrechnungshof.

²⁴³ Z. B. zum Urlaub, zu Feiertagen oder Verwandtenbesuchen.

²⁴⁴ Zuschuss für Pendelnde ohne Pendlerstatus.

²⁴⁵ Hier sind zehn Arbeitgeber zusammengefasst, bei denen die Arbeitnehmer den Pendlerstatus erfüllen.

(659) Von den insgesamt 758 Pendelnden²⁴⁶ hat der Landesrechnungshof den Pendlerstatus von 541 Beschäftigten, also für über 70 % geprüft. Im Ergebnis sind davon 113 Beschäftigte, rd. 21 % keine Pendelnden im Sinne der Fördergrundsätze. Der Anteil dieser Beschäftigten beträgt bis zu 100 %.

Arbeitgeber haben Zuschüsse an ihre polnischen Beschäftigten ausgezahlt, obwohl diese ihren Hauptwohnsitz nicht in Polen, sondern in Deutschland haben. Sie leben – überwiegend seit mehreren Jahren – mit Ehe- bzw. Lebenspartner*in und größtenteils mit Kindern in der Nähe ihrer Arbeitsstätten. Die Kinder besuchen Einrichtungen wie Kindergärten und Schulen in Deutschland. Dies hätten einige Arbeitgeber bei einer Vielzahl der Fälle auch selbst erkennen können, denn entsprechende Angaben befanden sich in den eigenen Unterlagen.

(660) So erfüllten bei einem Arbeitgeber 57 % der geprüften Beschäftigten nicht die Voraussetzungen für den Pendlerstatus. Der Arbeitgeber hatte seine polnischen Beschäftigten sogar schriftlich befragt, ob sie regelmäßig nach Polen pendeln, Angehörige sich nicht ständig in Deutschland aufhalten und Kinder nicht in Deutschland zur Schule bzw. in den Kindergarten gehen. Fast alle Beschäftigten, die den Pendlerstatus nicht erfüllen, haben diese Erklärung wider besseres Wissen unterzeichnet und damit unwahre Angaben gemacht. Obwohl die Angaben der Beschäftigten im Widerspruch zu eigenen Unterlagen des Arbeitgebers stehen, hat dieser Arbeitgeber Landesmittel von über 170.000 Euro – etwa ein Drittel des Zuschusses – an vermeintlich Pendelnde ausgezahlt.

(661) Ein anderer Arbeitgeber hatte über 27.000 Euro und damit etwa die Hälfte des gesamten Zuschusses an 44 % seiner „Pendelnden“ ausgezahlt, obwohl ihm der Lebensmittelpunkt dieser Beschäftigten in Deutschland größtenteils bekannt war. Die in den Personalunterlagen vorliegenden deutschen Meldebescheinigungen bestätigen den gemeinsamen Wohnsitz der polnischen Beschäftigten mit Familienangehörigen in Deutschland.

(662) Im Vergleich zu den anderen 22 geprüften Arbeitgebern hatte nur ein Arbeitgeber die Erstattung zu Unrecht gewährter Pendlerzuschüsse mit den ausländischen Beschäftigten schriftlich vereinbart. Der Arbeitgeber hatte aufgrund der Auswertung der örtlichen Erhebungen Pendlerzuschüsse von fast 13.000 Euro für 30 % dieser Beschäftigten an das Land zurückgezahlt.

(663) Ein weiterer Arbeitgeber hatte vor den örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes selbst festgestellt, dass fünf von 13 Beschäftigten den Pendlerstatus nicht erfüllen. Entsprechende Pendlerzuschüsse hatte er dem Land bereits erstattet. Darüber hinaus leben weitere drei Beschäftigte seit Jahren mit ihren Familien in der Nähe des Arbeitsortes. Nach den örtlichen Erhebungen hat der Arbeitgeber dem Land auch diese Zuschüsse erstattet.

²⁴⁶ Mit Zuschüssen für rd. 80 Angehörige.

Im Gegensatz dazu hat ein anderer Arbeitgeber vor Ort erklärt, er sehe keinen Grund für eine Rückzahlung. Der/die Pendelnde habe das Geld bereits ausgegeben und sei auch nicht mehr bei ihm angestellt.

(664) Im Ergebnis hatten 21 % der ausländischen Beschäftigten keinen Anspruch auf Landesmittel, weil sie teilweise seit Jahren mit ihren Familien in Deutschland leben. Diese Beschäftigten haben über 353.000 Euro zu Lasten des Landes erhalten, obwohl sie ihren Hauptwohnsitz nur scheinbar im Ausland haben.

(665) Das Ministerium erklärt, dass die Feststellungen des Landesrechnungshofes zutreffend seien. Nach eigenen Prüfungen erfüllten bei einem Arbeitgeber sogar mehr als 57 % den Pendlerstatus nicht. Daher sei hier ein entsprechender Rückforderungsbescheid ergangen. Bei anderen Arbeitgebern würden noch Prüfungen ausstehen. Führten diese zu gleichen Ergebnissen, würden *„die Voraussetzungen für den Erhalt des Pendler-Zuschusses [...] nicht vorliegen“*.

(666) Der Landesrechnungshof begrüßt die bereits vorgenommenen Prüfungen und Maßnahmen der Bewilligungsbehörde. Er geht davon aus, dass sie auch bei den weiteren Prüfungen zu denselben Ergebnissen wie der Landesrechnungshof kommen wird.

4 Zuschüsse für Angehörige von Pendelnden

(667) Über die Zuschüsse für Pendelnde hinaus hat das Land auch Zuschüsse für deren Angehörige gewährt, wenn sie sich zur Begleitung der Pendelnden in Mecklenburg-Vorpommern aufgehalten haben.

(668) Ein Arbeitgeber hatte Zuschüsse für eine/n Pendelnde/n und ihre/seine vier Kinder nicht an diese/n Pendelnde/n ausgezahlt. Statt dessen hat er die Zuschüsse an andere Pendelnde für deren Angehörige ausgezahlt. Für diese hatte er jedoch keine Zuschüsse beantragt und das Land auch nicht bewilligt. Die Verwendung von Zuschüssen für andere Pendelnde bzw. deren Angehörige ist unzulässig.

(669) Das Land hat auch Pendlerzuschüsse für erwachsene Kinder als Angehörige gezahlt, die bis zu 37 Jahre alt waren. Diese erwachsenen Angehörigen sind unabhängig vom Alter zwar tatsächlich Kinder von Pendelnden. Der Landesrechnungshof bezweifelt jedoch, dass das Land mit der Formulierung in den Fördergrundsätzen *„Pendler sowie deren Kinder“* die Zahlung von Zuschüssen für erwachsene Kinder beabsichtigt hatte. Er geht davon aus, dass die Bewilligungsbehörde bei Kenntnis des Alters der Kinder den Zuschuss für diese abgelehnt hätte.

(670) Ein anderer Arbeitgeber hatte für ein erwachsenes Kind als Angehörigen Zuschüsse für acht Tage mehr als für den/die Pendelnde/n selbst beantragt, ausgezahlt und abgerechnet. Dieses erwachsene Kind soll den/die Pendelnde/n begleitet haben. Wenn der/die Pendelnde selbst sich in diesen acht Tagen nicht arbeitsbedingt in Mecklenburg-Vorpommern aufhielt, ist fraglich, wen das erwachsene Kind in dieser Zeit *„begleitet“* hat. Vielmehr haben der/die Pendelnde und das erwachsene Kind seit 2014 ihren Lebensmittelpunkt in Mecklenburg-Vorpommern.

Der/die Angehörige war daher nicht nur zur Begleitung des/der Pendelnden im Land.

(671) Das Land hat auch Zuschüsse für erwachsene Kinder von 27 und 28 Jahren als Angehörige gezahlt, die zugleich Zuschüsse als Pendelnde erhalten haben. Einerseits waren sie selbst und ihre Eltern ausländische Beschäftigte in einem Unternehmen und damit Pendelnde. Andererseits waren sie als erwachsene Kinder auch Angehörige ihrer Eltern. Damit haben ein und dieselben Personen doppelt Zuschüsse vom Land erhalten. Dies hätte die Bewilligungsbehörde bereits bei der Antragstellung des Arbeitgebers erkennen können.

(672) Ein weiterer Arbeitgeber hatte für zwei Pendelnde und zwei Kinder als Angehörige einer dieser Pendelnden Zuschüsse beantragt und erhalten. Allerdings weicht der Nachname des einen Kindes von dem des/der Pendelnden selbst und des anderen Kindes ab. Abweichend zum Antrag hatte der Arbeitgeber während der örtlichen Erhebungen erklärt, beide Pendelnde hätten Zuschüsse für je ein Kind als Angehörige erhalten. Der Arbeitgeber konnte für das Kind mit dem anderen Nachnamen nicht mittels Personalausweis nachweisen, welchem/r Pendelnden das Kind zuzuordnen ist. Daher ist offen, ob das Kind tatsächlich Angehöriger einer der pendelnden Personen ist.

(673) Das Ministerium stimmt den Feststellungen des Landesrechnungshofes zur fehlenden Altersgrenze für die Zuschussberechtigung von Kindern als Angehörige zu. Es werde den Empfehlungen folgen und die Altersgrenze nach dem Freizügigkeitsgesetz auch bei der Prüfung von Rückforderungen „in Betracht [...] ziehen“.

(674) Der Landesrechnungshof begrüßt die Berücksichtigung einer Altersgrenze.

5 Folgerungen und Empfehlungen

(675) Ob die ausländischen Pendelnden auch ohne die Zahlung von Pendlerzuschüssen in Mecklenburg-Vorpommern verblieben wären und weiter gearbeitet hätten, vermag der Landesrechnungshof nicht zu beurteilen. Unbestritten ist jedoch, dass ein Teil der ausländischen Beschäftigten aufgrund corona-bedingter Einreisebeschränkungen nicht mehr regelmäßig pendeln konnte und dadurch tatsächlich Mehrausgaben hatte. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Zahlung der Pendlerzuschüsse an solche Beschäftigten zur Arbeitsfähigkeit von Betrieben während der Pandemie beigetragen hat.

(676) Die Prüfung hat jedoch auch gezeigt, dass die Zahlung von Pendlerzuschüssen zu Mitnahmeeffekten durch Beschäftigte geführt hat, die die Voraussetzungen für den Pendlerstatus nicht erfüllten. Arbeitgeber haben dies – teilweise wissentlich – begünstigt, obwohl der anspruchsberechtigte Personenkreis hinreichend bekannt war.

Arbeitgeber und Beschäftigte haben mit ihren Unterschriften den ausschließlich arbeitsbedingten Aufenthalt in Mecklenburg-Vorpommern gegenüber der Bewilligungsbehörde erklärt.

Insbesondere „Pendelnde“ haben mit ihren Angaben zum Wohnsitz ihren tatsächlichen Lebensmittelpunkt verschwiegen. Damit haben sie vorgetäuscht, sie würden in Zeiten ohne Einreisebeschränkungen täglich oder wöchentlich ins Ausland heimfahren. Letztlich haben ausländische Beschäftigte für sich und ihre „begleitenden“ Angehörigen finanzielle Vorteile von über 350.000 Euro zu Lasten des Landes erlangt (siehe Tabelle 34). Das Land hat damit 20 % der Zuschüsse für Beschäftigte finanziert, die ihren Hauptwohnsitz nur scheinbar in Polen haben. Dabei hat der Landesrechnungshof lediglich bei 23 Arbeitgebern Pendlerzuschüsse geprüft.

(677) Bei der Prüfung von Rückforderungen der Zuschüsse für Angehörige wird die Bewilligungsbehörde auch berücksichtigen müssen, dass in den Fördergrundsätzen keine Altersangaben für Kinder als Angehörige festgelegt waren. Der Landesrechnungshof regt für die Verwendungsnachweisprüfung an, sich an der Altersgrenze nach dem Freizügigkeitsgesetz zu orientieren. Danach sind Kinder bis zum 21. Lebensjahr Familienangehörige, wenn sie ihre Eltern aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach Deutschland begleiten.

(678) Für künftige Förderprogramme, in denen auch Kinder zuschussberechtigt sein sollen, empfiehlt der Landesrechnungshof, eine konkrete Altersgrenze festzulegen.

(679) Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass das Land unter den besonderen Umständen der Coronapandemie bestimmte Maßnahmen kurzfristig ergreifen musste. Ihm ist durchaus bewusst, dass aufgrund dieser Kurzfristigkeit nicht jede Regelung bis ins letzte Detail hinsichtlich ihrer Auswirkungen in der Praxis vorausgesehen werden konnte.

Daher geht er davon aus, dass u. a. die fehlende Eintragung des Hauptwohnsitzes im polnischen Personalausweis der Bewilligungsbehörde zu Beginn des Förderprogramms nicht bekannt war. Zum Nachweis des Hauptwohnsitzes in Polen hielt diese daher Meldebescheinigungen für geeignet.

Solange die Bewilligungsbehörde den Pendlerstatus nur anhand von amtlichen polnischen Dokumenten prüft²⁴⁷, wird sie derartige Feststellungen wie sie der Landesrechnungshof getroffen hat, selbst nicht treffen können. So kann sie nicht ausschließen, dass Beschäftigte – teilweise seit Jahren mit ihren Familien – nicht nur arbeitsbedingt in Deutschland leben.

(680) Um die Rechtmäßigkeit der Zahlung von Pendlerzuschüssen umfassend beurteilen zu können, empfiehlt der Landesrechnungshof, den Pendlerstatus auch anhand des deutschen Melderegisters zu prüfen.

(681) Das Ministerium erklärt, es werde der Empfehlung des Landesrechnungshofes folgen und „für künftige Förderprogramme eine konkrete Altersgrenze“ festlegen. Zudem werde es die Anregung des Landesrechnungshofes zur Anwendung der Altersgrenze nach dem Freizügigkeitsgesetz aufgreifen.

²⁴⁷ Die Bewilligungsbehörde hatte sämtliche Entscheidungen über Pendlerzuschüsse unter Vorbehalt der Ergebnisse von Verwendungsnachweisprüfungen getroffen. Die Verwendungsnachweise wurden bisher noch nicht abschließend geprüft.

Zum Pendlerstatus erklärt es, dass „*eine umfassende Beurteilung der Rechtmäßigkeit [...] nicht nur auf der Grundlage des Melderegisters vorgenommen*“ werde. Für die Verwendungsnachweisprüfung werde nunmehr auch das deutsche Melderegister genutzt.

(682) Der Landesrechnungshof begrüßt die Ausführungen des Ministeriums. Er geht davon aus, dass die Bewilligungsbehörde nicht umhin kommen wird, für die Vergangenheit Rückforderungen vorzunehmen. Sie wird auch zu prüfen haben, inwieweit die unwahren Angaben zum Pendlerstatus den Verdacht des Subventionsbetrugs begründen.

V.8 Zahlungsflüsse und Beschäftigungsverhältnisse bei Umsetzung des Pendlerprogramms

Über die Hälfte der geprüften Arbeitgeber haben Pendlerzuschüsse nicht an Pendelnde ausgezahlt, ungerechtfertigt einbehalten oder können den Nachweis über die Auszahlung nicht erbringen. Bei einigen Arbeitgebern ist der Verbleib der Zuschüsse ungeklärt. Für einen Teil ihrer vermeintlichen Beschäftigten konnten einige Arbeitgeber kein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis nachweisen. Drei Arbeitgeber hatten Pendlerzuschüsse beantragt, erhalten und an Pendelnde ausgezahlt, die nicht bei ihnen, sondern bei anderen Arbeitgebern angestellt waren. Diese Arbeitgeber hatten jedoch keine Zuschüsse beim Land beantragt.

(683) Pendlerzuschüsse konnten ausschließlich Arbeitgeber für Pendelnde beantragen und erhalten, mit denen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse bestanden und die in einer Arbeitsstätte in Mecklenburg-Vorpommern eingesetzt waren. Arbeitgeber und Pendelnde hatten gemeinsam zu erklären, dass der Pendelnde im Förderzeitraum beim Arbeitgeber tatsächlich tätig war und eine Kopie des Arbeitsvertrages vorzulegen.

Mit der Gewährung von Pendlerzuschüssen hatte das Land die Arbeitgeber verpflichtet, die Landesmittel unverzüglich an die ausländischen Pendelnden auszu zahlen. Die Höhe der Auszahlung hatten sich Arbeitgeber durch Unterschrift der Pendelnden bestätigen zu lassen und gegenüber der Bewilligungsbehörde nachzuweisen.

1 Pendlerzuschüsse ohne Zahlungsnachweis

(684) Über die Hälfte der geprüften 23 Arbeitgeber haben Zuschüsse nicht an Pendelnde ausgezahlt, ungerechtfertigt einbehalten oder können den Nachweis über die Auszahlung von Pendlerzuschüssen nicht erbringen. Bei einigen Arbeitgebern ist der Verbleib der Zuschüsse ungeklärt. Zwölf Arbeitgeber haben rd. 166.000 Euro und damit 25 % der ihnen gewährten öffentlichen Mittel nicht für Pendelnde verwendet. Dieser Anteil beträgt bei einzelnen Arbeitgebern bis zu 100 %.

1.1 Fehlender Nachweis zum Verbleib von Zuschüssen

(685) Ein Arbeitgeber hat für zwei Beschäftigte Pendlerzuschüsse von insgesamt rd. 35.000 Euro für drei Förderperioden erhalten. Gegenüber der Bewilligungsbehörde hat er keine Nachweise über die Auszahlung der Zuschüsse erbracht.

Während der örtlichen Erhebungen hatte er von den Pendelnden unterschriebene Quittungen über knapp 25.000 Euro vorgelegt und damit die Auszahlung von lediglich rd. 70 % der finanziellen Mittel nachgewiesen. Die Auszahlung der übrigen Mittel von rd. 10.000 Euro konnte er trotz mehrfacher Nachfragen jedoch nicht nachweisen.

(686) Zwei andere Arbeitgeber mit demselben Geschäftsführer und Unternehmenssitz haben für insgesamt zehn Maßnahmen Pendlerzuschüsse von rd. 326.000 Euro erhalten. Lediglich bei einer der zehn Maßnahmen hat der Geschäftsführer die Auszahlung der Pendlerzuschüsse vollständig nachgewiesen. Bei den anderen neun Maßnahmen konnte er lediglich Teilauszahlungen durch Quittungen, Gehaltsnachweise oder Kontoauszüge belegen. Allein bei einer einzelnen Maßnahme konnte er die Auszahlung nur an neun von 25 Pendelnden und damit für lediglich rd. 35 % der Zuschüsse nachweisen. Darüber hinaus hat er einem Teil der Pendelnden, für die er Zuschüsse beantragt und erhalten hatte, keinen Zuschuss ausgezahlt und auch kein Gehalt gezahlt. Für diese Personen kann der Arbeitgeber auch nicht durch Arbeitszeitnachweise belegen, dass sie im Förderzeitraum tatsächlich beschäftigt waren.

Letztlich konnten beide Arbeitgeber die Auszahlung von fast einem Viertel der gesamten Zuschüsse an Pendelnde nicht nachweisen. Danach ist der Verbleib von rd. 78.000 Euro ungeklärt.

(687) Weitere vier Arbeitgeber haben Zuschüsse an die Pendelnden nicht in voller Höhe ausgezahlt und rd. 9.000 Euro auf den Unternehmenskonten belassen. Sie haben bei den örtlichen Erhebungen angegeben, dass

- Pendelnde nicht durchgängig in einer Arbeitsstätte in Mecklenburg-Vorpommern eingesetzt waren,
- Pendelnde erst zum Ende einer Förderperiode beschäftigt bzw. langzeiterkrankt waren oder
- Pendelnde zum Zeitpunkt der Auszahlung durch den Arbeitgeber nicht mehr im Unternehmen beschäftigt waren.

Alle vier Arbeitgeber haben aufgrund der vor Ort aufgezeigten Ergebnisse die erhaltenen Pendlerzuschüsse an das Land zurückgezahlt.

(688) Bei einem anderen Arbeitgeber lassen ein vor Ort überquellender Briefkasten und mehrere vergebliche Kontaktversuche des Landesrechnungshofes auf eine „Briefkastenfirma“ schließen. Anhaltspunkte für fragwürdige Geschäftspraktiken zeigen sich u. a. durch

- die Antragstellung durch einen nicht bevollmächtigten Beschäftigten, der zugleich als Pendelnder angegeben wurde,
- fehlende Nachweise über Auszahlungen von über 41.000 Euro an zwei vermeintlich Pendelnde (Ehepaar) und ihre zwei Kinder,
- ein von der Bank gekündigtes deutsches Unternehmenskonto, weil eine zypriotische Gesellschaft die Geschäftsanteile übernommen hat,
- die Angabe eines ausländischen Bankkontos zur Auszahlung der Pendlerzuschüsse an ein anderes Unternehmen des Geschäftsführers, das gar keine Zuschüsse beantragt hatte.

Der Landesrechnungshof hat den Vorgang zur Prüfung eines Subventionsbetrugs an die Staatsanwaltschaft abgegeben.

(689) Das Ministerium verweist auf bisher fehlende Verwendungsnachweisprüfungen. Dennoch würden die Feststellungen des Landesrechnungshofes „im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfungen als Prüfansätze berücksichtigt“ werden.

Hinsichtlich des Arbeitgebers in Tz. 688 bestätigt es die Feststellungen des Landesrechnungshofes zur Auszahlung der Mittel auf ein ausländisches Bankkonto eines anderen Unternehmens. Es begründet dies u. a. mit der uneingeschränkten Erreichbarkeit des Arbeitgebers.

(690) Der Landesrechnungshof verweist auf die Pflicht der Arbeitgeber, Rechenschaft über den Verbleib der Pendlerzuschüsse abzulegen. Daher geht er davon aus, dass die Bewilligungsbehörde die bisher fehlenden Verwendungsnachweisprüfungen und ggf. Rückforderungen vornehmen wird.

Im Übrigen war die vom Ministerium erwähnte uneingeschränkte Erreichbarkeit des Arbeitgebers in Tz. 688 auch nur bis zum Zeitpunkt der letzten Mittelauszahlung gegeben, nicht jedoch danach.

1.2 Unbegründete Einbehalte von Zuschüssen durch Arbeitgeber

(691) Arbeitgeber haben Pendlerzuschüsse einbehalten, um vermeintlich eigenen Aufwand zu decken. Einen Nachweis über solche Aufwendungen können Arbeitgeber für die von ihnen einbehaltenen Mittel allerdings nicht erbringen.

(692) Der Landesrechnungshof hat bei einem Arbeitgeber festgestellt, dass dieser sämtliche Zuschüsse von rd. 9.000 Euro einbehalten hatte. Nach seinen Angaben habe er Pendelnde während der Grenzschießungen untergebracht und gepflegt, ohne diese finanziell zu beteiligen. Daher habe er die Auszahlung der Zuschüsse unterlassen. Nachweise für die ihm dadurch entstandenen Ausgaben und die tatsächliche Unterbringung könne er aber nicht erbringen.

Aufgrund der vor Ort vorgenommenen Auswertung hat der Arbeitgeber die Zuschüsse, für die er keine Mehraufwendungen nachweisen konnte, an das Land zurückgezahlt.

(693) Zwei andere Arbeitgeber konnten ihre Ausgaben für Unterbringung und Verpflegung von Pendelnden und Auszahlungen an diese lediglich für einen Teil der ihnen gewährten Zuschüsse nachweisen. Sie haben rd. 15.000 Euro (53 %) bzw. rd. 4.000 Euro (7 %) der Zuschüsse, die ihnen das Land für Mehraufwendungen ihrer Pendelnden gewährt hatte, unbegründet einbehalten.

Einer dieser Arbeitgeber hat jedoch gegenüber der Bewilligungsbehörde erklärt, dass er die Zuschüsse in voller Höhe an die Pendelnden ausgezahlt habe. Die Pendelnden haben dies bestätigt, obwohl sie in einer gesonderten Erklärung auf die Auszahlung von Zuschüssen zugunsten des Arbeitgebers verzichtet haben^{248, 249}.

²⁴⁸ Formularbasierte Erklärungen der Bewilligungsbehörde zur Auszahlung und zum tatsächlich erhaltenen Zuschuss nach Nr. 8.3 der Fördergrundsätze.

²⁴⁹ Vom Arbeitgeber zu den örtlichen Erhebungen vorgelegte Verzichtserklärungen.

Diese war nicht Bestandteil des Verwendungsnachweises. Daher hätte die Bewilligungsbehörde bei Prüfung der Abrechnung von Pendlerzuschüssen derartige Feststellungen nicht treffen können.

(694) Ein weiterer Arbeitgeber und seine Pendelnden haben gegenüber der Bewilligungsbehörde gemeinsam erklärt, die Zuschüsse in voller Höhe ausgezahlt bzw. erhalten zu haben. Gleichwohl hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass der Arbeitgeber im Nachhinein von jedem Pendelnden eine einmalige Gebühr von 45 Euro erhoben hat. Dem Arbeitgeber sei nach seiner Auffassung durch die Beantragung und Abrechnung schließlich zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstanden. Ein Ausgleich für Verwaltungsaufwand widerspricht allerdings dem Zweck dieser Coronahilfen. Der Arbeitgeber lässt dabei außer Acht, dass die ausländischen Beschäftigten durch die Zahlung von Pendlerzuschüssen im Land geblieben sind. Damit konnte die Arbeitsfähigkeit auch seines Betriebes erhalten werden.²⁵⁰

(695) Das Ministerium verweist erneut auf die noch nicht erfolgten Verwendungsnachweisprüfungen. Die Bewilligungsbehörde werde dabei auch prüfen, ob die von Arbeitgebern einbehaltenen Zuschüsse durch Aufwendungen für Unterkunft und Verpflegung nachgewiesen sind. Andernfalls würden „die Voraussetzungen für den Zuschuss nicht“ vorliegen.

(696) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Bewilligungsbehörde bei fehlenden Nachweisen von Arbeitgebern Rückforderungen vornehmen wird.

2 Unklare Beschäftigungsverhältnisse und tatsächliche Tätigkeiten

(697) Als Nachweis für ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis hatten Arbeitgeber gegenüber der Bewilligungsbehörde jeweils eine Kopie des Arbeitsvertrags²⁵¹ mit dem Pendelnden vorzulegen (siehe auch Tz. 683).

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass weder Kopien von Arbeitsverträgen noch Erklärungen zur tatsächlichen Tätigkeit²⁵² als Nachweis für sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse geeignet sind. Daher hat er anhand von Arbeitsverträgen im Original, Lohnjournalen und Arbeitszeitznachweisen geprüft, ob im Förderzeitraum Beschäftigungsverhältnisse bestanden und die Pendelnden tatsächlich in Mecklenburg-Vorpommern tätig waren.

2.1 Vermeintliche Beschäftigungsverhältnisse

(698) Vier der geprüften 23 Arbeitgeber waren nicht in der Lage, für einen Teil der Pendelnden sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse nachzuwei-

²⁵⁰ Mindestens ein weiterer Arbeitgeber hat Bearbeitungsgebühren von Pendelnden erhoben. Örtliche Erhebungen hat der Landesrechnungshof dort nicht vorgenommen.

²⁵¹ Im Allgemeinen können Arbeitsverträge auch mündlich geschlossen werden. Allerdings sind mündlich geschlossene Verträge ungeeignet, um bestehende Arbeitsverhältnisse nachzuweisen.

²⁵² Formularbasierte, gemeinsam von Arbeitgeber und Pendelnden unterzeichnete Erklärungen zur tatsächlichen Tätigkeit im Förderzeitraum nach Nr. 8.3 der Fördergrundsätze.

sen. Sie konnten für zwölf ihrer vermeintlich Beschäftigten weder Arbeitsverträge vorlegen noch Nachweise über Gehaltszahlungen, Arbeitszeiten und den Einsatz in bestimmten Arbeitsstätten erbringen.

(699) Einer dieser Arbeitgeber hatte vom Land Zuschüsse für eine/n Pendelnde/n von rd. 13.700 Euro ab Oktober 2020 erhalten, obwohl mit dem/r Pendelnden erst ab Februar 2021 ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis bestand. Damit hat der/die Pendelnde Zuschüsse von rd. 5.900 Euro für über drei Monate zu Unrecht erhalten.

(700) Der Arbeitgeber, bei dem keine örtlichen Erhebungen möglich waren (siehe Tz. 688) hatte Zuschüsse für zwei Beschäftigte (Ehepaar) erhalten. Ob und inwieweit diese sozialversicherungspflichtig beschäftigt und die Zuschüsse von rd. 41.100 Euro daher gerechtfertigt waren, bleibt damit offen.

(701) Zwei andere Arbeitgeber mit demselben Geschäftsführer können für neun ihrer vermeintlich Beschäftigten keine Arbeitsverhältnisse nachweisen (siehe Tz. 686). Die Arbeitgeber haben diesen Personen weder Gehalt gezahlt, deren Arbeitszeiten erfasst noch konnten sie den Einsatz in bestimmten Arbeitsstätten²⁵³ nachweisen. Beide Arbeitgeber haben Zuschüsse von rd. 8.300 Euro²⁵⁴ für Personen beantragt und erhalten, für die sie keine sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse nachweisen können.

(702) Damit haben diese vier Arbeitgeber Pendlerzuschüsse von über 55.000 Euro für vermeintlich Beschäftigte beantragt, erhalten und letztlich zweckwidrig verwendet.

(703) Das Ministerium verweist wiederum auf noch nicht abgeschlossene Verwendungsnachweisprüfungen. Die Feststellungen des Landesrechnungshofes würden „im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung [...] als Prüfansätze berücksichtigt“ werden.

(704) Der Landesrechnungshof nimmt dies zur Kenntnis.

2.2 Beschäftigungsverhältnisse mit anderen Arbeitgebern

(705) Drei Arbeitgeber hatten Pendlerzuschüsse für jeweils eine/n Pendelnde/n beantragt, erhalten und an diese/n ausgezahlt, obwohl die Pendelnden nicht bei ihnen angestellt waren. Vielmehr hatten die Pendelnden Arbeitsverträge mit anderen Arbeitgebern, die keine Zuschüsse beim Land beantragt hatten.

(706) Der Inhaber eines Unternehmens A hatte Zuschüsse für seinen Vater als Beschäftigten und Pendelnden beantragt. Dieser war nach dem Arbeitsvertrag aber in Vollzeit bei einem anderen rechtlich selbständigen Unternehmen B desselben Inhabers angestellt. Der Inhaber beider Unternehmen hat während der örtlichen Erhe-

²⁵³ Die Arbeitgeber sind Personaldienstleister. Diese erhalten von den Unternehmen, in denen die Beschäftigten eingesetzt wurden, jeweils Einsatzstellennachweise mit den tatsächlich geleisteten Arbeitszeiten.

²⁵⁴ 8.300 Euro sind Bestandteil der Zuschüsse von rd. 78.000 Euro, deren Verbleib ungeklärt ist.

bungen bestätigt, dass er Zuschüsse von 3.250 Euro über das Unternehmen A an seinen Vater ausgezahlt hat, obwohl dieser bei Unternehmen B angestellt war.

(707) Der/die laut Antrag Pendelnde des Arbeitgebers C ist dem Arbeitsvertrag zufolge jedoch beim Arbeitgeber D angestellt. Die Geschäftsführerin des Arbeitgebers C ist die Ehefrau des Geschäftsführers und Alleingesellschafters des Unternehmens D. Sie hatte ihren Ehemann per Vertretungsvollmacht berechtigt, verbindliche Erklärungen auch für den Arbeitgeber C abzugeben. Offensichtlich hat der bevollmächtigte Geschäftsführer die Vertretungsberechtigungen für zwei rechtlich selbstständige Unternehmen genutzt, um Zuschüsse von rd. 13.500 Euro für Personal seines eigenen des Unternehmens D zu erhalten, die er für das Unternehmen C beantragt hat.

(708) Ein weiterer Arbeitgeber E hat Zuschüsse von 910 Euro für eine/n Pendelnde/n erhalten und kann nicht nachweisen, dass diese/r bei ihm beschäftigt war. Der Geschäftsführer hat nur eine Kopie eines Arbeitsvertrags vorgelegt, allerdings mit Arbeitgeber F, bei dem er ebenfalls Geschäftsführer war. Zudem konnte der Geschäftsführer weder für den Arbeitgeber E noch für F belegen, dass Arbeitsentgelte gezahlt und Arbeitszeiten des/r Pendelnden in einer Arbeitsstätte in Mecklenburg-Vorpommern erfasst wurden.

(709) Letztlich hatte keine/r der drei Pendelnden ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis mit den antragstellenden Arbeitgebern. Folglich wurden für diese Pendelnden Zuschüsse von fast 18.000 Euro zu Unrecht gezahlt.

(710) Das Ministerium erklärt, *„dass die für die Feststellungen notwendigen Dokumente erst mit der Verwendungsnachweisprüfung vorzulegen waren“*.

(711) Der Landesrechnungshof weist zur Klarstellung darauf hin, dass seine Kritik unabhängig ist vom Zeitpunkt der Vorlage von Dokumenten bei Antragstellung oder Bewilligung.

2.3 Fragwürdige Arbeitsvertragsgestaltung

(712) Ein anderer Arbeitgeber verfügte für keinen seiner rd. 70 Pendelnden über Originalarbeitsverträge. Zu den örtlichen Erhebungen hat er daher lediglich Kopien zusammengestellt und zugleich auf die in den Personalakten²⁵⁵ befindlichen Arbeitsverträge verwiesen. Allerdings stimmten diese Arbeitsverträge weder mit den zu den örtlichen Erhebungen noch mit den gegenüber der Bewilligungsbehörde vorgelegten Kopien von Arbeitsverträgen überein.

(713) Es folgen beispielhaft einige Fallvarianten, in denen Vertragskopien vorlagen:

- Drei Kopien eines Arbeitsvertrages für eine/n Pendelnde/n tragen jeweils verschiedene Formen von Unterschriften sowohl des Arbeitgebers als auch des/r Pendelnden. In einer dieser Kopien ist ersichtlich, dass arbeitgeberseitig eine andere Person als in den beiden anderen Varianten unterzeichnet hat. Außer-

²⁵⁵ Personalakte in elektronischer Form. Der Landesrechnungshof hat bei mehreren Arbeitgebern arbeitsvertragliche Unterlagen anhand von elektronischen Personalakten geprüft.

dem ist als Tätigkeit mit 40 Wochenstunden in einer Kopie handschriftlich „Monteur“, in einer zweiten Kopie gedruckt „Monteur“ und in einer dritten „Bauhelfer“ eingetragen.

- In einem anderen Fall sind ebenfalls verschiedene Tätigkeiten und voneinander abweichende Formen der Unterschrift des/r Pendelnden vorhanden. Außerdem fehlt in einer dieser Kopien die Unterschrift des Arbeitgebers.
- Für einen weiteren Beschäftigten existieren drei verschiedene Kopien. In einer Kopie haben sowohl Arbeitnehmer als auch Beschäftigter handschriftlich unterzeichnet. In einer zweiten Kopie fehlt die Unterschrift des Arbeitgebers, die des Beschäftigten ist handschriftlich in Druckbuchstaben vorhanden. In der dritten Kopie sind die Unterschriften von Arbeitgeber und Beschäftigten handschriftlich vorhanden, aber die des Arbeitgebers hat eine andere Form als in der ersten Kopie.

(714) Im Ergebnis waren die gegenüber der Bewilligungsbehörde vorgelegten Arbeitsvertragskopien teilweise nur vom Pendelnden und nicht vom Arbeitgeber unterzeichnet. Allerdings war auf den zu den örtlichen Erhebungen vorbereiteten Kopien die Unterschrift des Arbeitgebers vorhanden. Teilweise existierten in den elektronischen Personalakten lediglich Vertragsvordrucke ohne jegliche Unterschriften.

Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass für ein und den/dieselben Pendelnde/n und für denselben Zeitraum mehrere unterschiedliche Varianten von Kopien ohne das entsprechende Originalexemplar existieren. Vervielfältigungen haben bei diesem Arbeitgeber wider Erwarten nicht zu identischen, sondern zu divergierenden Kopien geführt. Damit ist ungeklärt, ob und inwieweit wesentliche Vertragsbedingungen der Arbeitsverhältnisse überhaupt schriftlich vereinbart wurden.

Auf Nachfrage während der örtlichen Erhebungen hat der Arbeitgeber die Feststellungen bestätigt und erklärt, die mangelnde Arbeitsvertragsgestaltung aufzuarbeiten und künftig abzustellen.

(715) Die Feststellungen zeigen, dass bei der Anfertigung von Kopien durchaus ein „kreativer Gestaltungsspielraum“ besteht. „Kopien“ waren teilweise aus verschiedenen Unterlagen oder Vordrucken zusammengefügt. Daher sind die von der Bewilligungsbehörde geforderten Kopien von Arbeitsverträgen als Nachweis für ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis ungeeignet. Ungeachtet dessen hat der Landesrechnungshof anhand von Lohnjournalen, Gehaltszahlungen und Arbeitszeitznachweisen festgestellt, dass dennoch sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse bestanden haben.

(716) Das Ministerium sieht *„Arbeitsvertragskopien [...] weiterhin als geeignetes Instrument [...] um das Vorliegen eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses zu überprüfen. Unstimmigkeiten [...] [würden] [...] zu einer vertieften Prüfung und Abforderung von weiteren Nachweisunterlagen“* führen.

(717) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass der Arbeitgeber zwischenzeitlich seine mangelhafte Vertragsgestaltung aufgearbeitet hat. Darüber hinaus kann der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen, dass die Bewilligungsbehörde Ar-

beitsvertragskopien als Nachweis von Beschäftigungsverhältnissen für geeignet hält. Schließlich sind Manipulationen an Arbeitsvertragskopien festgestellt und vom Arbeitgeber sogar bestätigt worden.

3 Gesamtbewertung und Empfehlungen

(718) Wichtige Infrastrukturen und Dienstleistungen zur Versorgung der Bevölkerung in Mecklenburg-Vorpommern wurden während des Lockdowns auch durch die Zahlung von Pendlerzuschüssen aufrechterhalten.

(719) Allerdings lassen die Feststellungen zum ungeklärten Verbleib und zum unbegründeten Einbehalt von Pendlerzuschüssen bei einigen Arbeitgebern nicht nur auf ein gewisses Anspruchsdenken und nachlässigen Umgang mit öffentlichen Mitteln schließen. Die Art und Weise der Nachweisführung mancher Arbeitgeber hinterlässt erhebliche Zweifel an der zweckentsprechenden Verwendung der Landesmittel.

(720) Die Prüfung hat außerdem gezeigt, dass selbst ein schriftlicher Arbeitsvertrag als Nachweis für ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis nicht immer ausreicht. Auch zusätzliche Erklärungen von Pendelnden zum Arbeitsverhältnis ändern daran nichts.

(721) Das Ministerium erklärt, eine Bewertung sei aufgrund der offenen Verwendungsnachweisprüfungen nicht möglich.

(722) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass seine Feststellungen Grundlage für die von der Bewilligungsbehörde noch vorzunehmenden eigenen Prüfungen sein werden. Die Feststellungen zum ungeklärten Verbleib von Pendlerzuschüssen, zum unberechtigten Einbehalt und zu nicht nachgewiesenen Beschäftigungsverhältnissen begründen ausreichende Ansätze für Rückforderungsansprüche. Der Landesrechnungshof fordert das Ministerium daher auf zu prüfen, inwieweit Zuwendungen zurückzufordern sind.

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

V.9 Zuschüsse zur Förderung der Tierzucht

Der Landesrechnungshof hielt das Verfahren zur Förderung von Vorhaben zur Zucht von Nutztierassen nach wie vor für aufwendig.

(723) Das Land bezuschusste die Zucht von Tieren nach dem Tierzuchtgesetz.²⁵⁶ Gefördert wurden das Anlegen und Führen von Zuchtbüchern und Leistungsprüfungen für reinrassige Zuchttiere und Vorbuchtiere – speziell Rind, Schwein, Schaf, Ziege und Pferd (Nutztierassen). Darüber hinaus unterstützte das Land die ehrenamtliche Arbeit von Kleintierzüchtern mit Zuwendungen. Gefördert wurden die Zucht von Rassegeflügel und Rassekaninchen sowie die Bienenzucht und -haltung.

Für beide Bereiche stellte das Landwirtschaftsministerium aus Landesmitteln langjährig 580.000 Euro pro Jahr zur Verfügung.

(724) Grundlage der Förderung waren bis Mitte 2023 mehrfach geänderte Fassungen der „*Richtlinie zur Förderung der Tierzucht*“.²⁵⁷

Der Landesrechnungshof prüfte im Rahmen einer Nachschau²⁵⁸ die Ordnungsmäßigkeit der Zuwendungsverfahren sowie die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungen.

Er hatte für den Bereich der Zucht von Nutztierassen eine Reihe von Feststellungen getroffen, die in weiten Teilen mit der Neufassung der „*Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Tierzucht*“²⁵⁹ 2024 ausgeräumt wurden. Dennoch hält der Landesrechnungshof weitere Konkretisierungen und Vereinfachungen im Verfahren für notwendig und möglich.

1 Zuwendungsfähige Ausgaben

(725) Um eine einheitliche Entscheidungspraxis sicherzustellen, sind in der Förderrichtlinie die zuwendungsfähigen Ausgaben möglichst konkret zu bezeichnen.²⁶⁰

(726) Angaben zu den zuwendungsfähigen Ausgaben für die Zucht von Nutztierassen fehlten in der Richtlinie. Auch die Arbeitsanweisung des Ministeriums an das Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei (LALLF) als Bewilligungsbehörde enthielt keine Bezeichnung der zuwendungsfähigen Ausgaben.

²⁵⁶ Tierzuchtgesetz (TierZG) vom 18. Januar 2019, BGBl. I S. 18, zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 17 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022, BGBl. I S. 2752 bzw. Tierzuchtgesetz a. F. (TierZG a. F.) vom 21. Dezember 2006, BGBl. I S. 3294.

²⁵⁷ Richtlinie zur Förderung der Tierzucht vom 9. März 2016, AmtsBl. M-V S. 122, zuletzt geändert am 12. Mai 2021, AmtsBl. M-V S. 240.

²⁵⁸ Siehe Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2014): Prüfungsmitteilung vom 28. April 2014 und Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2014) Jahresbericht 2014 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2014, Tzn. 416 bis 430.

²⁵⁹ Veröffentlicht im AmtsBl. M-V 2024 S. 185.

²⁶⁰ Vgl. Nr. 2.6.4 bzw. Nr. 2.5.4 a. F. der Grundsätze für Förderrichtlinien, Anl. 5 zu VV zu § 44 LHO.

(727) Die zuwendungsfähigen Ausgaben werden in der neuen Richtlinie von 2024 weiterhin nicht konkret bezeichnet, auch wenn nunmehr mehr „Gegenstände der Zuwendung“ aufgezählt werden. Der bloße Austausch der Begriffe „gefördert werden“ gegen *abzüglich einer Pauschale für die Overhead-Kosten des Zuchtverbands*

(728) „Zuwendungsfähig sind“ unter der Überschrift: „Gegenstand der Förderung/ Gegenstand der Zuwendung“ genügt den Anforderungen nicht. Vielmehr wäre eine sprachliche Unterscheidung zwischen „Gegenstand der Zuwendung“ und „Zuwendungsfähige Ausgaben“ hilfreich. Als „zuwendungsfähige Ausgaben“ könnten die „Gebühren für“ die im Einzelnen gelisteten Dienstleistungen „abzüglich einer Pauschale für die Overhead-Kosten des Zuchtverbands“ aufgeführt werden.

2 Bemessungsgrundlage

(729) Laut Richtlinie waren für die Förderung von Vorhaben zur Zucht von Nutztier-rassen die vom Ministerium jährlich festzulegenden Höchstbeträge je Tier maßgeblich. Dies galt für den gesamten Prüfungszeitraum.²⁶¹ Zudem war die Höhe der Zuwendungen für die Zuchtbuchführung und die Leistungsprüfungen im Wege der Anteilfinanzierung auf einen Prozentsatz der zuwendungsfähigen Ausgaben begrenzt.²⁶² Das Ministerium ermittelte die Höchstbeträge der Förderung je Tier jährlich in einem aufwendigen Verfahren. Im Ergebnis setzte es diese von 2017 bis 2021 etwa in gleicher Höhe fest.

(730) Das Ministerium teilte mit, künftig werde die Finanzierungsart auf Festbetragsfinanzierung geändert. Die Zuwendung solle jedoch nicht allein an den Gebühren bemessen werden. Maßgeblich für die Höhe der Zuwendung seien die von den Zuwendungsempfängern, d. h. die von den Zuchtverbänden, vorgelegten Gebührenkalkulationen. Auf dieser Grundlage werde das Ministerium jährlich für jeden Gegenstand der Zuwendung einen Festbetrag je Tier festlegen.

(731) Der Landesrechnungshof begrüßt die vorgesehene Förderung mit einem Festbetrag. Er hält jedoch das im Vergleich zum Prüfungszeitraum kaum geänderte Verfahren zur jährlichen Festlegung der Festbeträge je Tier für unverhältnismäßig aufwendig. Für ihn ist diesbezüglich in der Richtlinie 2024 keine wesentliche Verbesserung erkennbar.

(732) Der Landesrechnungshof hält weitere Vereinfachungen für möglich. An Stelle der Kalkulation der Gebühr als maßgebliche Bemessungsgrundlage für die zuwendungsfähigen Ausgaben könnte auch allein die jeweilige Gebühr selbst aus den Gebührenordnungen der Zuchtverbände herangezogen werden. Ggf. unter Anwendung eines pauschalen Abschlags für die nicht zuwendungsfähigen Overhead-Kosten der Zuchtverbände ergäben sich Festbeträge je Tier. Die Gebühren als alleinige Bemessungsgrundlage wären auch deshalb geeignet, weil die Zuwendung des Landes letztlich deren Reduzierung für die Züchter bewirken soll.

²⁶¹ Siehe Richtlinie zur Förderung der Tierzucht Nr. 5.3.1.

²⁶² Siehe Richtlinie zur Förderung der Tierzucht Nr. 5.2.1 und 5.2.2

Gleichwohl stimmt der Landesrechnungshof mit dem Ministerium überein, dass die so ermittelten Festbeträge überprüft werden müssen. In regelmäßigen Abständen wäre zu prüfen, ob diese der Höhe nach noch notwendig und angemessen sind.²⁶³ Für diese Prüfung sollten die Gebührenkalkulationen der Zuchtverbände – insbesondere bei einer Neufestsetzung von Gebühren – herangezogen werden.

(733) Das Ministerium teilte mit, es werde wie vorgeschlagen verfahren. Der pauschale Abschlag, der sich aus den Erfahrungen der letzten Jahre ergäbe, werde bei der jeweiligen Ermittlung der Festbeträge vorgenommen. In Bezug auf die Überprüfung dieser Festbeträge werde ebenso wie vorgeschlagen verfahren. Die Arbeitsanweisung sei entsprechend geändert worden. Die Gebührenkalkulationen für die einzelnen Zuwendungsgegenstände seien bei Gebührenänderungen und zur Evaluierung in mehrjährigen Abständen vorzulegen.

(734) Der Landesrechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, die Verfahrensweise zu ändern.

3 Förderrichtlinie

(735) Die „*Richtlinie zur Förderung der Tierzucht*“ regelte das Verfahren für die Gewährung von Zuwendungen für zwei sehr verschiedene Bereiche. Es hat sich gezeigt, dass sich die vom Ministerium angestrebten Ziele der Förderung und die Zuwendungsverfahren für die Förderung

- der Zucht von einheimischen Nutztieren wie Rindern, Schweinen, Ziegen, Schafen sowie
- der ehrenamtlichen Arbeit der Kleintierzuchtverbände für die Zucht von Rassekaninchen, Rassegeflügel und Bienen

erheblich voneinander unterscheiden.

(736) Insofern begrüßt der Landesrechnungshof, dass das Ministerium die Förderbereiche ab 2024 trennt. Künftig werden die Förderung der Zucht von Nutztieren und die Förderung der Kleintierzucht in zwei Richtlinien geregelt.

Zwar war eine zusammengefasste Darstellung in einer Richtlinie zulässig. Gleichwohl wird die unterschiedliche Ausrichtung der Tierzucht und deren Bedeutung, beispielsweise auch für die Wettbewerbsfähigkeit von Nutztieren²⁶⁴, im Gegensatz zu den Zielen der Kleintierzuchtung durch zwei verschiedene Richtlinien offensichtlicher dokumentiert.

²⁶³ Vgl. VV Nr. 2.2.1 zu § 44 LHO.

²⁶⁴ Vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 2 TierZG.

Einzelplan 09 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Justiz, Gleichstellung und Verbraucherschutz

V.10 Prüfung der Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzugs im Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Verbraucherschutz

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

Beanstandungen zu Verträgen und Leistungsscheinen mit der DVZ M-V GmbH bestätigen Feststellungen aus anderen Prüfungen. Die fehlende Gefährdungsanalyse eines geprüften IT-Verfahrens ist kurzfristig zu erstellen.

(737) Der Landesrechnungshof prüfte Buchungen der Hauptgruppen 5 und 8 des Haushaltsjahrs 2021 über alle Kapitel des Einzelplans des Justizministeriums. Diese umfassen die sächlichen Verwaltungsausgaben sowie die sonstigen Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen. Prüfungsschwerpunkte waren die kassenrechtliche Ordnungsmäßigkeit sowie die Ordnungs- und Rechtmäßigkeit der in eigener Zuständigkeit durchgeführten Beschaffungs- und Vergabeverfahren. Aufgrund dieser Schwerpunkte wurden 58 Titel aus den genannten Hauptgruppen ausgewählt.

Mit Hilfe eines Stichprobenverfahrens²⁶⁵ zog der Landesrechnungshof eine qualifizierte Stichprobe aus insgesamt 48.861 Buchungen mit einem Ausgabevolumen von rund 51,7 Mio. Euro. Die Stichprobe umfasste 174 Buchungen mit Ausgaben von rund 6,9 Mio. Euro. Sie enthielt Buchungen des Justizministeriums und Buchungen von 32 der insgesamt 44 Behörden, Einrichtungen und Institutionen aus dem Geschäftsbereich des Justizministeriums.

Das Justizministerium stellte dem Landesrechnungshof die Unterlagen elektronisch zur Verfügung. Örtliche Erhebungen fanden bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften statt. Die Justizvollzugsanstalten und das Landesamt für ambulante Straffälligenarbeit stellten die zu prüfenden Unterlagen überwiegend in Papierform bereit.

1 Hoher Anteil der Stichprobe mit Feststellungen

(738) In 138 der 174 Fälle der Stichprobe (rund 79 %) hat der Landesrechnungshof eine oder mehrere Feststellungen getroffen. Die Fälle mit Feststellungen haben ein

²⁶⁵ Das verwendete statistische Verfahren zur Auswahl der qualifizierten Stichprobe ist das „Monetary Unit Sampling“ (MUS). Je höher der Geldwert der Buchung, desto höher ist bei der Anwendung von MUS die Wahrscheinlichkeit, dass die Buchung Teil der Stichprobe wird.

Ausgabevolumen von rund 6,1 Mio. Euro. Damit sind rund 89 % des Ausgabevolumens der Stichprobe fehlerbehaftet. Ein fehlerbehaftetes Ausgabevolumen ist nicht gleichzusetzen mit einem Schaden in dieser Höhe.

Tabelle 35: Grundgesamtheit, Stichprobe und Feststellungen

	Anzahl der Buchungen	Ausgabevolumen
Grundgesamtheit	48.861	51.687.127 Euro
Stichprobe	174	6.873.878 Euro
mit Feststellungen	138	6.107.381 Euro
	79 %	89 %

Quelle: eigene Berechnung.

(739) Die Feststellungen werden im Folgenden detaillierter dargestellt. Zunächst wurde die kassenrechtliche Ordnungsmäßigkeit und Richtigkeit bei allen 174 Fällen der Stichprobe geprüft. In 93 der 174 Buchungsfälle handelt es sich um Lieferungen und Leistungen. Die dazugehörigen Beschaffungs- und Vergabeverfahren wurden ebenfalls einer Prüfung unterzogen. Aus den Ergebnissen hat der Landesrechnungshof allgemeine Empfehlungen zur Beschaffung/Vergabe abgeleitet. Die Stichprobe umfasste 32 Fälle, denen Verträge bzw. Leistungsscheine mit der DVZ M-V GmbH zugrunde lagen. In 57 anderen Fällen wurden IT-Verfahren eingesetzt, die zu Anordnungen im HKR-Verfahren ProFiskal führten. Die Prüfung beider Fallkonstellationen führte zu Feststellungen.

2 Fehlerquoten bei der kassenrechtlichen Ordnungsmäßigkeit senken

(740) Alle 174 Fälle der Stichprobe wurden auf kassenrechtliche Ordnungsmäßigkeit und Richtigkeit geprüft. So sind alle Buchungen gemäß § 75 LHO zu belegen. Zu den notwendigen Belegen zählen die Anordnung sowie die begründenden Unterlagen. Aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit leiten sich sowohl ein Vorleistungsverbot als auch das Ausschöpfen von Zahlungsfristen ab. Die Verwaltungsvorschriften zur LHO regeln darüber hinaus die Ausübung der Anordnungsbefugnis und die Anforderungen an die rechnerische und sachliche Richtigkeit.

Tabelle 36: Feststellungen zur kassenrechtlichen Ordnungsmäßigkeit

Feststellungen	Anzahl der Fälle (Fehlerquote)	Ausgabevolumen (Fehlerquote)
Keine ordnungsgemäße Belegung der Buchung	26	150.583 Euro
	(15 %)	(2,2 %)
Fälligkeitsprinzip nicht beachtet	28	1.513.447 Euro
	(16 %)	(22 %)
Fehler im Anordnungsverfahren	22	232.892 Euro
	(13 %)	(3,4 %)

Quelle: eigene Berechnung.

(741) In 26 von 174 Fällen (rund 15 % der Fälle) liegt aufgrund fehlerhafter Anordnungen keine ordnungsgemäße Belegung der Buchungen vor. Dies umfasst Fälle, in denen die Anordnung nicht im Original vorgelegt werden konnte, keine oder unvoll-

ständige zahlungsbegründende Unterlagen vorhanden waren oder die Rechnungen fehlerhaft waren, da sie keine Umsatzsteuernummer auswiesen. Das damit verbundene Ausgabevolumen von 150.583 Euro entspricht rund 2,2 % des Ausgabevolumens der Stichprobe.

Die geprüften Stellen haben das Fälligkeitsprinzip in 28 von 174 Fällen (rund 16 %) nicht beachtet. Das damit verbundene Ausgabevolumen von rund 1,5 Mio. Euro entspricht rund 22 % des Ausgabevolumens der Stichprobe.

Das Anordnungsverfahren wurde in 22 von 174 Fällen (rund 13 %) nicht ordnungsgemäß durchgeführt. Das damit verbundene Ausgabevolumen von 232.892 Euro entspricht einer Fehlerquote von rund 3,4 % des Ausgabevolumens der Stichprobe.

(742) Der Landesrechnungshof erwartet eine Reduzierung der Fehlerquote bei der kassenrechtlichen Ordnungsmäßigkeit im Geschäftsbereich des Justizministeriums. So sind Anordnungen, die über das Haushaltsjahr hinaus gelten, bis zum Ende ihrer Gültigkeit im Original aufzubewahren. Die Vollständigkeit zahlungsbegründender Unterlagen ist sicherzustellen. Werden Teile davon in einer anderen Akte aufbewahrt, ist in einem Vermerk auf der Anordnung darauf hinzuweisen. Um Fälligkeiten künftig einzuhalten, sind Arbeitsabläufe so zu gestalten, dass Verzögerungen im Zahlungsverkehr vermieden werden. Die Vorschriften der LHO zum Anordnungsverfahren sind anzuwenden.

(743) Das Justizministerium hat zugesagt, dies künftig zu beachten.

3 Qualität der Beschaffungen in eigener Zuständigkeit verbessern

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

(745) Bei 93 der 174 Fälle der Stichprobe handelte es sich um Buchungen, denen eine Lieferung oder Leistung zugrunde liegt. Sie haben ein Ausgabevolumen von 5.782.414 Euro. Der Landesrechnungshof hat diese Fälle auf Einhaltung der vergaberechtlichen, haushaltsrechtlichen und verwaltungsinternen Vorschriften geprüft.

Tabelle 37 zeigt die getroffenen Feststellungen, die Anzahl der Fälle mit diesen Feststellungen und die Höhe des damit verbundenen Ausgabevolumens. Die Fehlerquote bei der Anzahl der Fälle zeigt die Fälle mit Feststellungen in Relation zu den 93 Beschaffungen. Die Fehlerquoten bei dem Ausgabevolumen werden zunächst in Relation zu den rund 5,8 Mio. Euro der Beschaffungen dargestellt. Zusätzlich erfolgt die Darstellung in Relation zu den rund 6,9 Mio. Euro der gesamten Stichprobe.

Tabelle 37: Feststellungen zu Beschaffungs- und Vergabeverfahren in eigener Zuständigkeit

Feststellungen	Anzahl der Fälle (Fehlerquote)	Ausgabevolumen	
		(Fehlerquote „Beschaffung“)	(Fehlerquote „Stichprobe“)
Bedarfsbegründung fehlt oder ist unvollständig	43	505.483 Euro	
	(46 %)	(8,7 %)	(7,3 %)
Leistungs- oder Bedarfsbeschreibung fehlt	31	246.323 Euro	
	(33 %)	(4,3 %)	(3,6 %)
Schätzung des Auftragswertes fehlt	29	289.628 Euro	
	(31 %)	(5,0 %)	(4,2 %)
Beteiligung der mittelbewirtschaftenden Stelle fehlt	42	523.293 Euro	
	(45 %)	(9,0 %)	(7,6 %)
Zuständigkeit des LAiV nicht beachtet	26	293.410 Euro	
	(28 %)	(5,1 %)	(4,3 %)
Vergabeart nicht oder falsch bestimmt	28	295.974 Euro	
	(30 %)	(5,1 %)	(4,3 %)
Keine oder unvollständige Prüfung der Angebote	33	363.669 Euro	
	(35 %)	(6,3 %)	(5,3 %)
Mindestlohnklärung ²⁶⁶ lag nicht vor	37	336.087 Euro	
	(40 %)	(5,8 %)	(4,9 %)
Beauftragung nicht nachvollziehbar	21	1.721.631 Euro	
	(22 %)	(30 %)	(25 %)
Prüfung der Rechnung fehlerhaft	49	4.604.945 Euro	
	(53 %)	(80 %)	(67 %)
Keine Inventarisierung	9	2.275.169 Euro	
	(10 %)	(39 %)	(33 %)
Unvollständige Akten und Vorgänge	79	4.844.736 Euro	
	(85 %)	(84 %)	(70 %)

Quelle: eigene Berechnung.

(746) Insgesamt zeigen sich durchgehend hohe Fehlerquoten bei Betrachtung der Anzahl der Fälle. Diese liegen zwischen 10 % und 85 % der Fälle. Bei Betrachtung des Ausgabevolumens liegen die Fehlerquoten sowohl in Relation zu den Beschaffungen als auch in Relation zu der gesamten Stichprobe überwiegend im einstelligen Bereich (zwischen 3,6 % und 9 %). Bei vier Feststellungen zeigen sich bei Betrachtung des Ausgabevolumens in beiden Fallkonstellationen dagegen sehr hohe Fehlerquoten zwischen 25 % und 84 % des Ausgabevolumens.

(747) Die Notwendigkeit der Ausgaben war aufgrund fehlender oder unvollständiger Bedarfsbegründung in rund der Hälfte der geprüften Fälle nicht ordnungsgemäß nachgewiesen. In 31 Fällen und damit in einem Drittel der Fälle fehlten die Leistungsbeschreibungen oder im Falle von Direktaufträgen die Bedarfsbeschreibungen. Hier konnte nicht geprüft werden, ob die vertraglich vereinbarte Leistung den Leistungsanforderungen der geprüften Stelle entspricht.

In 29 Fällen haben geprüfte Stellen den Auftragswert nicht geschätzt. Die Schätzung ist Grundlage für die Wahl der Vergabeart und ggf. für die zentrale Beschaffung

²⁶⁶ Vgl. § 9 Abs. 4 VgV M-V.

über das LAiV. In 42 Fällen fehlte eine Beteiligung der mittelbewirtschaftenden Stelle oder konnte diese aus den vorgelegten Unterlagen nicht nachvollzogen werden. Die Zuständigkeit des LAiV wurde in 26 Fällen nicht beachtet.

In 28 Fällen haben die geprüften Stellen zu Beginn des Vergabeverfahrens die Vergabeart falsch oder gar nicht bestimmt. Es wurden z. B. Direktaufträge anstelle von förmlichen Verfahren ausgelöst. In 33 Fällen erfolgte keine aktenkundig dokumentierte Prüfung der Angebote, Verträge oder Leistungsscheine auf fachliche Richtigkeit und Notwendigkeit. In 37 Fällen, in denen die Einholung einer Mindestlohnklärung erforderlich gewesen wäre, lag diese nicht vor. Zur Dokumentation der Auftragserteilung ist es notwendig, Beauftragungen/Bestellungen nachvollziehbar in den Unterlagen nachzuweisen. In 21 Fällen konnte die Beauftragung/Bestellung nicht nachvollzogen werden.

In 49 Fällen war die Rechnungsstellung nicht abschließend prüfbar. So stimmten z. B. beauftragte Summe und Rechnungssumme nicht überein oder abgerechnete Leistungen wichen von beauftragten Leistungen ab. In einigen dieser Fälle fehlten Abnahme- oder Serviceprotokolle. In 9 Fällen konnte die Inventarisierung aufgrund fehlender Unterlagen nicht nachvollzogen werden.

Infolge der o. g. Feststellungen war in 79 der 93 Fälle und damit in 85 % der Fälle eine vollständige Aktenführung nicht gegeben. Nur in 14 Fällen konnte aus den vorgelegten Unterlagen der zu prüfende Sachverhalt vollständig nachvollzogen werden. Die Fehlerquote in Bezug auf diesen Sachverhalt ist deutlich zu hoch.

(748) Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, die Qualität der Beschaffungs- und Vergabevorgänge im Geschäftsbereich des Justizministeriums zu verbessern. Im Geschäftsbereich sollten einheitliche Formulare und Checklisten verwendet werden. Der Landesrechnungshof empfiehlt zu prüfen, ob zusätzliche Handreichungen, Regelungen oder Dienstanweisungen zur rechtskonformen Durchführung von Beschaffungen notwendig sind. Damit könnte sichergestellt werden, dass Beschaffungen nach einheitlichen Verfahrensgrundsätzen und gleichen Mindeststandards abgewickelt werden. Der Landesrechnungshof sieht einen Schulungs- und Fortbildungsbedarf bei der Anwendung des Vergaberechts. Er erwartet, dass die geprüften Stellen die verpflichtenden Zuständigkeiten des LAiV als zentrale Vergabestelle künftig beachten. Dies würde zur Verringerung der Fehlerquote führen. Da ein eigenes Vergabeverfahren hier entfällt, verringert sich insoweit auch der Verwaltungsaufwand.

(749) Das Justizministerium teilte mit, dass die Empfehlungen des Landesrechnungshofes ausgewertet würden. Soweit möglich sollten einheitliche Checklisten, Formulare und Muster für den Geschäftsbereich erarbeitet werden. In Bezug auf die fehlenden oder unvollständigen Bedarfsbegründungen teilte das Justizministerium mit, dass sich diese zum Teil in anderen Vorgängen/Akten befunden hätten. Diese seien im Rahmen der Prüfung nicht vorgelegt worden.

(750) Der Landesrechnungshof begrüßt die geplanten Maßnahmen und unterstreicht die Notwendigkeit, diese zeitnah umzusetzen. Bei künftigen Prüfungen ist darauf zu achten, dass Unterlagen vollständig vorgelegt werden.

4 Empfehlungen zu ausgewählten Beschaffungen beachten

(751) Im Vergaberecht ist geregelt, dass öffentliche Aufträge im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren zu vergeben sind. Leistungen bis zu einem Auftragswert von 5.000 Euro netto (Wertgrenze) können als Direktauftrag vergeben werden. Markterkundungen sind durchzuführen und der Auftraggeber soll zwischen den beauftragten Unternehmen wechseln.

4.1 Postdienstleistungen

(752) Obwohl Postdienstleistungen durch verschiedene Postdienstleister beauftragt werden können, beauftragten die geprüften Stellen Postdienstleistungen nicht im Wege des Wettbewerbs. Damit liegt ein Verstoß gegen das Vergaberecht vor.

(753) Der Landesrechnungshof erwartet, dass Post- und Paketdienstleistungen künftig auf Grundlage von Vergabeverfahren beauftragt werden. Unter Berücksichtigung der geltenden EU-Schwellenwerte ist ggf. ein europaweites Vergabeverfahren mit der Möglichkeit der Losbildung unter Beteiligung des LAiV durchzuführen. Zur Orientierung könnten in anderen Bundesländern durchgeführte Vergabeverfahren von Post- und Paketdienstleistungen dienen.

(754) Das Justizministerium teilte mit, dass derzeit geprüft werde, in welcher Weise eine Ausschreibung von Postdienstleistungen umzusetzen sei. Das Thema sei komplex und würde daher Zeit in Anspruch nehmen. Wesentlich sei, wie das Volumen der Briefbeförderung als Grundlage für einen geschätzten Auftragswert angesichts der zunehmenden Digitalisierung der Justiz valide ermittelt werden könne.

(755) Der Landesrechnungshof begrüßt die geplanten Maßnahmen. Er unterstreicht die Notwendigkeit, diese zeitnah umzusetzen.

4.2 Lebensmittel, Verbrauchsmittel und weitere Bedarfe

(756) Lebensmittel, Verbrauchsmittel und Bedarfe der Eigenbetriebe im Bereich der Justizvollzugsanstalten wurden in der Regel als Direktaufträge unterhalb der Wertgrenze von 5.000 Euro netto vergeben. In den geprüften Fällen war absehbar, dass der Jahresbedarf die genannte Wertgrenze für Direktaufträge deutlich übersteigt. Der Landesrechnungshof beanstandete die Fälle aufgrund der unzulässigen Stückelung der Aufträge.

(757) Gleichartige Bedarfe sind dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit folgend zusammenzufassen. So lassen sich Preisnachlässe aufgrund größerer Mengen und eines stattfindenden Wettbewerbs sowie Effizienzgewinne durch einmalige Beschaffung erzielen. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die genannten Bedarfe künftig zusammengefasst im Wettbewerb vergeben werden. Das LAiV als zentrale Beschaffungsstelle des Landes kann dabei unterstützen. Ggf. können Rahmenvereinbarungen abgeschlossen werden. Verbrauchsmittel könnten im eShop des LAiV aufgenommen werden.

(758) Das Justizministerium machte zahlreiche Besonderheiten dieser Beschaffungen geltend. Bedarfe der Eigenbetriebe und Arbeitsabläufe würden Spezifika aufweisen, die ein Zusammenfassen erschweren würden. Die Hinweise des Landesrechnungshofes würden aber zum Anlass genommen, bestehende Abläufe zu prüfen. Rahmenvereinbarungen sieht das Justizministerium hier nicht als Lösung.

(759) Der Landesrechnungshof unterstreicht die Notwendigkeit, die vergaberechtlichen Vorschriften einzuhalten. Sollten Bedarfe nicht gebündelt werden können, sind die Gründe zu dokumentieren. Bei Direktaufträgen ist die erforderliche Dokumentation vollständig vorzunehmen.

4.3 Beschaffung von Büchern

(760) Eine geprüfte Stelle beschaffte Bücher und bündelte dafür Bedarfe. Es wurde nur ein Unternehmen zur Abgabe eines Angebots aufgefordert. Als Grund wurde die bestehende Buchpreisbindung angegeben.

(761) Der Landesrechnungshof beanstandete die Begrenzung auf einen bestimmten Anbieter.

(762) Das Justizministerium teilte mit, dass aufgrund der Buchpreisbindung keine öffentliche Ausschreibung erforderlich sei. Allerdings solle dem Wettbewerb hinreichend Beachtung geschenkt werden. Dies könne durch die Einholung von Angeboten verschiedener Buchhändler und die Entscheidung durch Los oder bei regelmäßigen Beschaffungen durch ein Rotationssystem gewährleistet werden.

(763) Der Landesrechnungshof stellt klar, dass eine öffentliche Ausschreibung grundsätzlich immer in Betracht kommt, aber nicht gefordert wurde. Die Begrenzung auf einen bestimmten Anbieter ist jedoch unzulässig. Im Übrigen begrüßt der Landesrechnungshof die Umsetzung seiner Empfehlungen.

5 Verträge und Leistungsscheine mit der DVZ M-V GmbH

(764) Die Stichprobe umfasste 32 Fälle, denen EVB-IT²⁶⁷-Dienstverträge bzw. -Leistungsscheine mit der DVZ M-V GmbH zugrunde lagen. Diese Verträge bzw. Leistungsscheine hatten ein Ausgabevolumen von rund 2,1 Mio. Euro.

²⁶⁷ EVB-IT steht für „Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen“. Diese Vertragsbedingungen sind ein Rahmen bei IT-Beschaffungen der öffentlichen Hand und eine Hilfestellung für die Festlegung von Leistungsanforderungen.

Tabelle 38: Feststellungen zu Verträgen und Leistungsscheinen mit der DVZ M-V GmbH

Feststellungen	Anzahl der Fälle	Ausgabevolumen	
		(Fehlerquote DVZ-Verträge)	(Fehlerquote Stichprobe)
Vertrag oder Leistungsschein mit automatischer Verlängerung	18	1.038.750 Euro	
		(50 %)	(15 %)
Vertragsschluss nach Beginn der Laufzeit	29	1.909.205 Euro	
		(92 %)	(28 %)
Möglichkeiten der EVB-IT-Verträge nicht vollumfänglich genutzt	14	918.437 Euro	
		(44 %)	(13 %)
Preiskalkulation der DVZ M-V GmbH lag nicht vor	20	1.293.085 Euro	
		(62 %)	(19 %)

Quelle: eigene Berechnung.

(765) Der Landesrechnungshof hat zu diesen Verträgen und Leistungsscheinen die im Folgenden dargestellten Feststellungen getroffen. Über vergleichbare Ergebnisse hat er bereits in seiner Prüfung „Ordnungsmäßigkeit des Vollzuges des DVZ-Gesetzes – Teil 2 Umsetzung durch die Landesverwaltung“²⁶⁸ berichtet:

In 18 Fällen regelte der Vertrag oder Leistungsschein eine automatische Vertragsverlängerung. Eine regelmäßig erfolgte Prüfung auf fortbestehende Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit war nicht ersichtlich. Das Justizministerium hat in 29 Fällen Verträge und Leistungsscheine rückwirkend gezeichnet. Gründe waren in den vorgelegten Vorgängen nicht dokumentiert. In 14 Fällen wurden EVB-IT-Verträge geschlossen. Diese änderte das Justizministerium ab. So war die Definition von Vertragsstrafen und von Anforderungen an das eingesetzte Personal regelmäßig nicht Vertragsbestandteil. Den Angeboten der DVZ M-V GmbH war in 20 Fällen keine der gemäß Bewirtschaftungserlass erforderlichen Preiskalkulation beigefügt. Gründe dafür waren nicht dokumentiert.

(766) Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Justizministerium künftig grundsätzlich keine Verträge mit automatischer Verlängerungsoption. Falls Verträge eine Verlängerungsoption erfordern, empfiehlt er eine Orientierung an der im Vergaberecht vorgesehenen Vertragslaufzeit für Rahmenvereinbarungen. Das Justizministerium sollte künftig sicherstellen, dass die Vertragszeichnung vor Beginn des Leistungszeitraums erfolgt. Der Prozess zur Verlängerung oder zum Abschluss von Verträgen sollte rechtzeitig eingeleitet werden. Ein Vertragscontrolling wird empfohlen. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Justizministerium die Gestaltungsmöglichkeiten der EVB-IT-Verträge künftig vollständig nutzt. Vertragsstrafen und Anforderungen an das eingesetzte Personal sollten vereinbart werden. Das Justizministerium hat künftig vor einer Beauftragung Preiskalkulationen nach den Leitsätzen für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten abzufordern.²⁶⁹

²⁶⁸ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, S. 134 ff.

²⁶⁹ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2022, S. 176 ff. sowie Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2023): Jahresbericht 2023 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2023, S. 134 ff.

(767) Das Justizministerium teilte mit, dass es die Feststellungen des Landesrechnungshofes zur Kenntnis nehme.

(768) Der Landesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlungen.

6 Ordnungsmäßigkeit bei IT-Verfahren herstellen

(769) Die Stichprobe des Landesrechnungshofes umfasste 57 Fälle, in denen die IT-Verfahren comKOS-J (computergestütztes Anwendungssystem für Kostenrechnungen – Modul Justiz) und MESTA (Mehrländer-Staatsanwaltschafts-Automation) zur Anordnung im HKR-Verfahren ProFiskal führten. Der Einsatz automatisierter Verfahren ist nur zulässig, soweit bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. So sind zur Dokumentation der IT-Verfahren eine Verfahrensbeschreibung, eine Gefährdungsanalyse und ein Ordnungsmäßigkeitskonzept vorzuhalten. Diese sind regelmäßig zu prüfen und ggf. anzupassen, so dass sie den tatsächlichen Einsatz dokumentieren.

(770) Der Landesrechnungshof beanstandete die fehlende Gefährdungsanalyse für das IT-Verfahren comKOS-J. Er erwartet, dass diese unverzüglich erstellt wird.

Darüber hinaus fehlt für einen Teil der geforderten Unterlagen die aktenkundig dokumentierte Prüfung auf Aktualität. Der Landesrechnungshof erwartet, dass diese regelmäßig erfolgt.

(771) Das Justizministerium teilte mit, dass die getroffenen Feststellungen einer Nachprüfung unterzogen würden.

(772) Der Landesrechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen.

Einzelplan 13 – Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft, Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten

V.11 Überlassung von Hochschulressourcen der Universität Rostock an Dritte

Die bei der Überlassung von Hochschulräumen an Dritte anzuwendende Richtlinie gilt seit 1995. Sie enthält nicht nur veraltete Bezeichnungen und Zuständigkeiten, sondern führt auch in Einzelfällen zu unwirtschaftlichen Verwaltungsverfahren. Sie ist dringend überarbeitungsbedürftig

Für die Mitnutzung einer Wassersportanlage hat die Universität Rostock ein zu geringes Entgelt erhoben. Die dadurch entstandenen Einnahmeverluste liegen nach Schätzung des Landesrechnungshofes im sechsstelligen Bereich.

Das Vertragsmanagement bei Kooperationen mit außeruniversitären Einrichtungen zur Durchführung eines projektbezogenen Wissens- und Technologietransfers ist mangelhaft. Zudem hat die Universität Rostock bislang nicht sichergestellt, dass vertragliche Regelungen eingehalten werden und die gegenseitige Inanspruchnahme von Personal- und Sachleistungen gleichwertig ist. Sie hat auch nicht überprüft, ob die mit der jeweiligen Kooperation verfolgten Ziele erreicht wurden und ob die Kooperation insgesamt wirtschaftlich war. Ein Kooperationspartner verletzt seit Jahren regelmäßig seine vertraglichen Pflichten. Dies blieb für ihn bisher ohne Konsequenzen.

(773) Die Hochschulen des Landes sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen. Sie nehmen ihre Aufgaben als eigene Angelegenheiten (Selbstverwaltungsangelegenheiten) wahr, soweit sie ihnen nicht als staatliche Aufgaben zur Erfüllung im Auftrag des Landes übertragen sind (staatliche Angelegenheiten).

(774) Der Landesrechnungshof hat bei der Universität Rostock (Universität) insbesondere für 2019 und 2020

- die kurz- und langfristigen Vermietungen und Verpachtungen von Hochschulräumen, -grundstücken und -einrichtungen sowie
- die Nutzung von Hochschulressourcen durch Dritte im Rahmen von Kooperationen mit Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen

geprüft. Neben der Entgelterhebung hat er geprüft, inwieweit Regelungen eingehalten und ob die Nutzung der universitären Ressourcen transparent und sachgerecht erfasst sowie nachvollziehbar abgerechnet wurden.

1 Richtlinie dringend überarbeitungsbedürftig

(775) Bei der Überlassung von Hochschulressourcen an Dritte ist u. a. die *„Richtlinie des Kultusministeriums für die Überlassung/Nutzung von Hochschulräumen, -grundstücken und -einrichtungen für Veranstaltungen, die nicht Veranstaltungen der Hochschule sind“* (Richtlinie) vom 30. August 1995 zu beachten.

(776) Diese immer noch gültige Richtlinie ist veraltet. Sie enthält u. a. Betragsangaben in „DM“ und Regelungen zur Höhe des Entgelts, die im *„Benehmen mit der Oberfinanzdirektion“* zu treffen sind. Auch führt die Regelung, wonach beim Vorliegen besonderer Umstände *„das Kultusministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium von der Erhebung des Entgeltes absehen“* kann, bei geringfügigen Beträgen zu einem unwirtschaftlichen Verfahren. An der Bearbeitung eines entsprechenden Antrags sind regelmäßig mehrere Personen sowohl der Universität als auch der beiden Ministerien beteiligt. Die Entscheidung, von der Erhebung des Entgelts abzusehen, steht deshalb bei einem geringfügigen Betrag in keinem angemessenen Verhältnis zu dem damit verbundenen Verwaltungsaufwand. Der Landesrechnungshof hält die Überarbeitung der Richtlinie für dringend erforderlich.

(777) Das Wissenschaftsministerium teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes. Mit der Überarbeitung sei auf Arbeitsebene bereits begonnen worden. Ziel sei es, die bisherige Richtlinie aus 1995 spätestens Ende 2024 zu ersetzen.

(778) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

2 Nutzungsentgelt deutlich zu niedrig

(779) Nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen ist bei der Überlassung der Nutzung von Grundstücken an Stellen außerhalb der Landesverwaltung die ortsübliche Jahresmiete zugrunde zu legen.

(780) Die an der Warnow gelegene Wassersportanlage der Universität wurde von einem Verein mitgenutzt. Die vereinbarten Entgeltsätze waren über 20 Jahren unverändert. Sie lagen deutlich unter den ortsüblichen Mietpreisen. Die Universität begründete die niedrigen Entgeltsätze mit dem zunächst schlechten baulichen Zustand des Vereinshauses und der Bootslagerhalle. Auch seien die Stege nicht ganzjährig genutzt worden. Die Entgeltsätze blieben indes auch nach umfangreichen Sanierungsmaßnahmen am Bootshaus und an der Bootslagerhalle in 2021 und 2022 unverändert. Das Investitionsvolumen der baulichen Maßnahmen, zu denen auch der Anschluss der Liegenschaft an das öffentliche Abwassernetz gehörte, lag insgesamt bei über 350.000 Euro.

Der Landesrechnungshof hat die niedrigen Entgeltsätze kritisiert. Bei der Bemessung des Entgelts hat die Universität die exklusive Innenstadtlage der Wassersportanlage nicht berücksichtigt. Sie hat zudem versäumt regelmäßig zu prüfen, ob das Entgelt noch ortsüblich angemessen ist. Die dadurch entstandenen Einnahmeverluste liegen nach Schätzung des Landesrechnungshofes im sechsstelligen Bereich. Er hat gefordert, das Nutzungsentgelt zügig anzupassen.

(781) Das Wissenschaftsministerium hat sich zu den Nutzungsentgelten nicht geäußert, sondern auf die Stellungnahme der Universität verwiesen. Diese hat mitgeteilt, die Nutzungsvereinbarung mit dem Verein sei im Dezember 2023 mit einem Aufhebungsvertrag außer Kraft gesetzt worden. Die beanstandete Mitnutzung der Liegenschaft durch den Verein werde nicht fortgesetzt.

(782) Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

3 Nutzung von Hochschulressourcen im Zuge von Kooperationen

(783) Die Universität hat eine Vielzahl an Kooperationsvereinbarungen mit Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen sowie Wirtschaftsunternehmen geschlossen. In diesen Verträgen sind die Rahmen- oder Einzelbedingungen zur Durchführung eines projektbezogenen Wissens- und Technologietransfers geregelt.

3.1 Vertragsmanagement unzureichend

(784) An der Universität werden die Kooperationsvereinbarungen im Justizariat aufbewahrt. Für die Abwicklung dieser Verträge sind die Fakultäten zuständig.

Der Landesrechnungshof hatte festgestellt, dass Kooperationsvereinbarungen nicht in jedem Fall in den Fakultäten vorlagen. Damit war nicht sichergestellt, dass die Fakultäten die Kooperationsverträge umsetzen. Des Weiteren hatte die Universität nach dem Abschluss neuer Kooperationsvereinbarungen bestehende Verträge nicht gekündigt. Dies führt dazu, dass konkurrierende Verträge nebeneinander bestehen. Unterschiedliche Regelungen können jedoch zu Problemen bei der Umsetzung führen. Die Universität hatte die Kooperationsvereinbarungen auch nicht evaluiert. Sie hatte folglich nicht überprüft, ob die mit der jeweiligen Kooperation verfolgten Ziele erreicht wurden und ob die Kooperation insgesamt wirtschaftlich war.

Der Landesrechnungshof hat der Universität empfohlen, ein zentrales digitales Vertragsmanagement einzuführen. Dieses verschafft den Mitarbeitenden Transparenz über den Vertragsbestand und stellt sicher, dass Dokumente und Informationen in aktueller Version vorliegen sowie leicht auffindbar sind. Eine Vertragsmanagementsoftware unterstützt die Entwicklung, Verwaltung, Anpassung, Abwicklung und Fortschreibung der Verträge zeit- und kostensparend. Des Weiteren hält der Landesrechnungshof regelmäßige Evaluationen für erforderlich. Dazu sollte die Universität vor Vertragsschluss Ziele und Indikatoren zur Erfolgskontrolle festlegen. Sofern sie im Ergebnis Kooperationen als nicht erfolgreich bewertet, sollte sie die Ziele anpassen, die Zusammenarbeit neu strukturieren oder (möglicherweise) beenden.

(785) Das Wissenschaftsministerium hat sich zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes in Bezug auf Kooperationen nicht geäußert, sondern auf die Stellungnahme der Universität verwiesen. Die Universität hat mitgeteilt, dass sie den Aufbau eines zentralen digitalen Vertragsmanagements anstrebe. Die Maßnahme sei bereits hoch priorisiert, habe aufgrund der nicht dauerhaft verfügbaren Personalressourcen jedoch bisher nicht umgesetzt werden können. Die Universität benötige für die Transformationsprozesse dringend zusätzliche Mittel für die dauerhafte Anstellung von Fachkräften, um einen stetigen Transformationsprozess hin zu einer digitalen Verwaltung umsetzen zu können.

(786) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Universität die Einführung eines zentralen digitalen Vertragsmanagements anstrebt. Er erwartet, dass das Ministerium die Universität bei einer wirtschaftlichen und zügigen Umsetzung unterstützt.

3.2 Gleichwertige Inanspruchnahme von Leistungen nicht sichergestellt

(787) Die Kooperationspartner gestatten sich in den Verträgen regelmäßig die gegenseitige Mitbenutzung von Räumen, Geräten, Ausrüstungen und Einrichtungen sowie die Inanspruchnahme von Dienstleistungen. Im Regelfall trägt jeder Partner die dadurch entstehenden Kosten selbst. Sie streben einen ausgeglichenen Leistungsaustausch an. Für den Fall, dass sich die gegenseitigen Aufwendungen nicht ausgewogen gestalten, wollen sie gesonderte oder ergänzende Vereinbarungen treffen.

(788) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass sowohl die zentrale Universitätsverwaltung als auch die Fakultäten bei Kooperationen mit Wirtschaftsunternehmen überwiegend keine Kenntnis über Art und Umfang der durchgeführten Projekte und der damit einhergehenden Inanspruchnahme universitärer Personal- und Sachleistungen haben. Die Universität geht zwar davon aus, dass die Inanspruchnahme der Ressourcen der Vertragspartner ausgewogen sei. Ob dies tatsächlich so ist, hat die Universität bisher nicht geprüft. Folglich ist nicht sichergestellt, dass die gegenseitige Inanspruchnahme von Personal- und Sachleistungen gleichwertig ist. Falls die Universität Leistungen zugunsten eines Unternehmens ohne angemessene Gegenleistung erbringt, besteht die Gefahr der Wettbewerbsverzerrung durch unzulässige staatliche Subventionen. Der Landesrechnungshof hat die Universität daher aufgefordert regelmäßig zu überprüfen, ob der Ressourceneinsatz der Partner annähernd gleichwertig ist. Sofern eine Gleichwertigkeit nicht mehr besteht, sollte sie die Vereinbarungen anpassen oder ergänzen oder ggf. die Kooperation beenden.

(789) Die Universität hat mitgeteilt, dass Kontrollen der korrekten Abrechnung in Anspruch genommener Ressourcen durch Dritte ein grundsätzliches Problem an der Universität seien. Die Kontrollen seien durch die Zentrale Universitätsverwaltung nicht zu leisten. Dies wäre Aufgabe einer unabhängigen Innenrevision und eines Risikomanagements. Die Bereitstellung einer Haushaltsstelle Innenrevision sei in den letzten Haushalts- und Zielvereinbarungsgesprächen nicht bewilligt worden. Aus dem bestehenden Stellenplan könne eine solche Stelle nicht geschaffen werden. Für die Überwachung auch anderer sensibler Risikobereiche sei die Schaffung einer Innenrevision an der Universität als eine der größten Landeseinrichtungen dringend angezeigt.

(790) Das Wissenschaftsministerium hat erklärt, es wolle im Rahmen seiner Möglichkeiten die Einrichtung einer Internen Revision unterstützen. Die Bereitstellung von zusätzlichen Landesmitteln für diesen Zweck könne es jedoch nicht zusagen. Eine Interne Revision sei daher aus den vorhandenen Ressourcen der Universität zu finanzieren.

(791) Der Landesrechnungshof hält die Einrichtung einer Internen Revision für unverzichtbar. Er erwartet, dass das Ministerium die Universität bei einer wirtschaftlichen und zügigen Einrichtung unterstützt.

3.3 Langjähriger Kooperationspartner weiter unzuverlässig

(792) Seit 1999 besteht eine Kooperation der Universität mit einer Gesellschaft für Technologietransfer. Diese Gesellschaft richtet rechtlich unselbständige Unternehmen ein, die von Universitätsprofessorinnen und -professoren in Nebentätigkeit geleitet werden. Daneben sind andere Beamte und Tarifbeschäftigte der Universität bei den Unternehmen der Gesellschaft tätig. Die Kooperationsvereinbarung enthält für die Gesellschaft u. a. Berichts-, Dokumentations- und Meldepflichten.

(793) Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Gesellschaft ihre Pflichten aus der Kooperationsvereinbarung regelmäßig nicht erfüllt hat.

- So legte die Gesellschaft die jährlichen Berichte darüber
 - in welcher Weise Professorinnen/Professoren und sonstige Beschäftigte der Universität bei der Gesellschaft tätig waren,
 - in welchem Umfang und mit welchen Umsätzen die einzelnen Unternehmen Projekte abgewickelt haben und
 - in welchem Umfang sächliche und personelle Ressourcen der Universität in Anspruch genommen wurden

nicht zum vereinbarten Termin vor.

- Obwohl vereinbart, dokumentierten die einzelnen Unternehmen im Prüfungszeitraum die Nutzung von Räumen, Geräten, Ausrüstungen und Personal der Universität nicht.

Nach der Kooperationsvereinbarung ist die Inanspruchnahme von universitärem Personal zur Projektführung eines Unternehmens auf maximal 10 % der regulären Arbeitszeit der betroffenen Personen beschränkt. In diesem Umfang leistet die betroffene Person die Projektarbeit im Unternehmen im Rahmen ihrer hauptamtlichen Tätigkeit. Aufgrund der fehlenden Dokumentation war indes nicht sichergestellt, dass die Grenze eingehalten wurde.

- Die Gesellschaft legte auch die Übersicht über die in den einzelnen Unternehmen im Vorjahr erwirtschafteten Projektumsätze nicht zum vereinbarten Termin vor. Die Universität stellte in der Folge verspätet die Rechnung über das Entgelt für die in Anspruch genommenen universitären Ressourcen. Aufgrund der verspäteten Rechnungsstellung erhob die Universität Einnahmen nicht rechtzeitig und verstieß damit gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen.

Der Landesrechnungshof hatte bereits in einer früheren Prüfung ähnliche Pflichtverletzungen der Gesellschaft beanstandet.²⁷⁰ Offensichtlich ist es der Universität in der Zwischenzeit nicht gelungen, die Gesellschaft zur Einhaltung ihrer vertraglichen Pflichten zu bewegen. Sie ist nach wie vor eine unzuverlässige Vertragspartnerin.

²⁷⁰ Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2013): Jahresbericht 2013 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2013, Tzn. 421 ff.

Der Landesrechnungshof hat der Universität Rostock empfohlen, die Vertragsbeziehung zu dieser Gesellschaft zu überdenken.

(794) Die Universität hat erklärt, das Rektorat werde die Notwendigkeit der weiteren Zusammenarbeit mit der Gesellschaft zur Unterstützung von Transferaufgaben der Universität diskutieren. Die unzureichende Kontrolle sei der durch das Landespersonalkonzept eingesparten hierfür zuständigen Haushaltsstelle geschuldet. Aufgrund der Einsparung hätten Prozesse und Kontrollaufgaben extrem verschlankt werden müssen. Die Kontrollaufgaben könnten durch eine Innenrevision teilweise wahrgenommen werden.

(795) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Universität seine Hinweise in die Diskussion über eine weitere Zusammenarbeit mit der Gesellschaft einbezieht. Bei einer weiteren Zusammenarbeit erwartet er, dass die Universität die Nutzungsentgelte rechtzeitig und vollständig erhebt. Sie muss sicherstellen, dass Vereinbarungen eingehalten sowie Dokumentations- und Meldepflichten erfüllt werden.

3.4 Nutzungsentgelt pauschal ohne Kostenkalkulation vereinbart

(796) In der Kooperationsvereinbarung mit der o. g. Gesellschaft für Technologietransfer hat die Universität u. a. ein Entgelt für die Nutzung von Personal, Räumen, Geräten und Ausrüstungen der Universität durch die rechtlich unselbständigen Unternehmen festgelegt. Das Nutzungsentgelt ermittelt sich aus pauschalisierten Entgeltsätzen unter Berücksichtigung verschiedener Parameter. Die pauschalisierten Entgeltsätze sind das Ergebnis der Verhandlungen zwischen der Universität und der Gesellschaft. Ihnen liegen keine Kostenkalkulationen zugrunde. Sie sind seit 2016 unverändert.

Der Landesrechnungshof bemängelt, dass die Universität nicht geprüft hat, ob die Entgelte kostendeckend und die Vorteile ausgeglichen sind. Sofern das Nutzungsentgelt nicht kostendeckend ist, verstößt die Universität gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen und handelt unwirtschaftlich. Pauschalen dürfen nur eingesetzt werden, wenn ihnen eine Kostenkalkulation zugrunde liegt. Der Landesrechnungshof hält es zudem für erforderlich, die Pauschalen in regelmäßigen Abständen zu überprüfen.

(797) Die Universität hat mitgeteilt, sie werde im Fall einer weiteren Zusammenarbeit mit der Gesellschaft die Entgelte überprüfen.

(798) Der Landesrechnungshof begrüßt das.

V.12 Landesamt für Kultur und Denkmalpflege

Dem Landesamt für Kultur und Denkmalpflege fehlt für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung eine an seine Aufgaben, Strukturen und technischen Gegebenheiten angepasste eigene Geschäftsordnung.

2018 beauftragte das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur ein Unternehmen mit einer struktur- und prozessbezogenen Organisationsuntersuchung im LAKD. Von den 27 Handlungsempfehlungen des Organisationsgutachtens wurden bisher nur wenige umgesetzt.

Die Personalwirtschaft im LAKD ist mangelhaft. Es fehlen Arbeitsplatzbeschreibungen und Dienstpostenbewertungen. Personalakten sind teilweise unvollständig und nicht aktuell. Länger erkrankten Beschäftigten wurde in mehreren Fällen ein gesetzlich vorgeschriebenes betriebliches Eingliederungsmanagement nicht angeboten. Mehrere Beschäftigte hielten Arbeitszeitregelungen zu Pausen, Mindestruhezeiten und Höchstarbeitszeitgrenzen nicht ein. Das LAKD führte keine Kontrollen der Arbeitszeitzachweise durch.

(799) Das Landesamt für Kultur und Denkmalpflege (LAKD) wurde zum 1. Januar 2006 als obere Landesbehörde errichtet. Hierfür wurden die ehemaligen Landesämter für Denkmalpflege und für Bodendenkmalpflege, das Archäologische Landesmuseum sowie die Landesbibliothek, das Landeshauptarchiv in Schwerin und das Landesarchiv Greifswald zusammengeführt.²⁷¹ Bis zu den Änderungen der Geschäftsbereiche gemäß Organisationserlass der Ministerpräsidentin vom 21. Dezember 2021 gehörte das LAKD zum Geschäftsbereich des Bildungsministeriums. Nunmehr ist es dem Geschäftsbereich des Wissenschaftsministeriums zugeordnet.

(800) Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise die Organisation und Personalwirtschaft des LAKD insbesondere in den Haushaltsjahren 2019 bis 2022 geprüft. Er hat geprüft, inwieweit Rechtsvorschriften eingehalten und Handlungsempfehlungen aus einer Organisationsuntersuchung umgesetzt wurden.

1 Organisation

1.1 Geschäftsordnung fehlt

(801) Das LAKD hat keine eigene Geschäftsordnung. Zum Zeitpunkt der Errichtung des LAKD galten nach der damaligen Gemeinsamen Geschäftsordnung I der Ministerien des Landes Mecklenburg-Vorpommern (GGO I) ihre Bestimmungen zur Organisation entsprechend auch für obere Landesbehörden. Ab der darauf folgenden GGO I vom 8. Dezember 2009 umfasste ihr Geltungsbereich nur noch die Ministerien sowie die Staatskanzlei und nicht mehr die oberen Landesbehörden. Das LAKD erklärte, dass die GGO I dennoch weiterhin Anwendung finde. Eine in 2018 vom Bil-

²⁷¹ Gesetz zur Reform der Landesverwaltung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur vom 28. November 2005, GVOBl. M-V, S. 574.

dungsministerium vorgesehene eigene Geschäftsordnung sei nicht umgesetzt worden.

Der Landesrechnungshof hält die Anwendung der Regelungen der GGO I auf die Organisation des LAKD für nicht geeignet. Die Bestimmungen sind speziell auf die Ministerien und die Staatskanzlei zugeschnitten. Für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung bedarf es einer an die Aufgaben, Strukturen und technischen Gegebenheiten angepassten eigenen Geschäftsordnung des LAKD.

(802) Das Wissenschaftsministerium hat erklärt, es werde prüfen, ob eine analoge Anwendung der GGO I durch das LAKD auch weiterhin ausreiche oder der Erlass einer eigenen Geschäftsordnung für das LAKD erforderlich sei.

(803) Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass eine analoge Anwendung der GGO I nicht ausreicht.

1.2 Empfehlungen der Organisationsuntersuchung unzureichend umgesetzt

(804) Das Bildungsministerium beauftragte 2018 ein Unternehmen mit einer strukturellen und prozessbezogenen Organisationsuntersuchung im LAKD. Ziel der Untersuchung war es, aufbauend auf den Ergebnissen der Prozessanalyse mögliche Maßnahmen zur Optimierung der Geschäftsprozesse zu erarbeiten und inhaltlich auszugestalten. Diese sollten dann später schrittweise umgesetzt werden.

Die Organisationsuntersuchung wurde von einer internen Lenkungsgruppe begleitet, bestehend aus Beschäftigten des Bildungsministeriums, des LAKD und des Unternehmens. Der Schlussbericht des Unternehmens wurde am 20. März 2019 vorgelegt. Er enthält 27 Handlungsempfehlungen. Auf die Frage, welche dieser Empfehlungen umgesetzt werden sollen, antwortete das Bildungsministerium auf eine Kleine Anfrage: *„Die Landesregierung nimmt grundsätzlich die Empfehlungen des Gutachters an, insofern sollen sämtliche dieser Empfehlungen umgesetzt werden.“*²⁷²

(805) Im Juni 2019 hatte die Lenkungsgruppe in ihrer letzten Sitzung die Bildung einer Arbeitsgruppe beschlossen. Diese sollte die Umsetzung der 27 Empfehlungen koordinieren.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass Arbeitsgruppensitzungen nicht stattgefunden haben. Auch eine Dokumentation über den jeweiligen Umsetzungsstand der einzelnen Handlungsempfehlungen existiert nicht. Nach Auskunft des LAKD während der örtlichen Erhebungen wurden lediglich 2 der 27 Handlungsempfehlungen vollständig und 3 teilweise umgesetzt. Der Landesrechnungshof hat die fehlende Steuerung bei der Umsetzung der Handlungsempfehlungen kritisiert. Infolge der fehlenden Steuerung ist unklar, in welchem Zeitraum die einzelnen Handlungsempfehlungen umgesetzt werden sollen.

(806) Das Wissenschaftsministerium verwies auf die dünne Personaldecke im LAKD. Haushaltsbedingte Stellenstreichungen seien zudem pauschal und eher zu-

²⁷² Drs. 7/4389 vom 12. Dezember 2019.

fällig umgesetzt worden, wodurch es zu Verwerfungen hinsichtlich der Altersstruktur und der vorhandenen Fachqualifikationen gekommen sei. Unabhängig davon werde sich das Wissenschaftsministerium im Rahmen vorhandener Personalressourcen bemühen, die Handlungsempfehlungen weiter umzusetzen. In einer Abteilung des LAKD seien bereits drei weitere Handlungsempfehlungen umgesetzt worden.

(807) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Wissenschaftsministerium die Handlungsempfehlungen weiter umsetzen will. Er empfiehlt dem Ministerium, gemeinsam mit dem LAKD zeitnah einen Umsetzungsplan einschließlich eines knappen Zeitrahmens zu erarbeiten. Dabei ist nicht nur eine Abteilung, sondern das LAKD insgesamt in die Betrachtung einzubeziehen.

2 Personalwirtschaft

(808) Mit dem Erlass „Delegation von Personalbefugnissen“²⁷³ übertrug das Bildungsministerium dem LAKD die Zuständigkeit für die gesamten Personalangelegenheiten seiner Tarifbeschäftigten bis einschließlich Entgeltgruppe E10 sowie für die Vertretungs- und Aushilfskräfte. Die Zuständigkeit für die Tarifbeschäftigten ab Entgeltgruppe E11 und für die Beamten verblieb zunächst vollständig beim Bildungsministerium (jetzt Wissenschaftsministerium). Mit Erlass vom 19. Mai 2016 übertrug das Bildungsministerium dem LAKD auch einige Befugnisse auf dem Gebiet des Personalwesens für die Tarifbeschäftigten ab E11.

2.1 Arbeitsplatzbeschreibungen und Dienstpostenbewertungen unvollständig

(809) Arbeitsplatzbeschreibungen dienen dazu, die an konkreten Arbeitsplätzen von Tarifbeschäftigten auszuübenden Tätigkeiten darzustellen und zu bewerten. Sie bilden die Grundlage für ein einheitliches Vorgehen bei der Eingruppierung der Tarifbeschäftigten. Die Bewertung von Dienstposten richtet sich nach dem Landesbesoldungsgesetz. Dienstpostenbewertungen dienen als Grundlage für eine funktionsgerechte Besoldung.

(810) Das Bildungsministerium begann 2021 mit der Erstellung von aktuellen Arbeitsplatzbeschreibungen und Dienstpostenbewertungen im LAKD. Das Verfahren ist bis heute nicht abgeschlossen. Aufgrund der fehlenden bzw. veralteten Arbeitsplatzbeschreibungen ist nicht sichergestellt, dass die Tarifbeschäftigten sachgerecht eingruppiert sind. Die fehlenden bzw. veralteten Dienstpostenbewertungen verstoßen gegen das Landesbesoldungsgesetz. Infolge der nicht vorhandenen bzw. veralteten Arbeitsplatzbeschreibungen und Dienstpostenbewertungen fehlt zudem der Nachweis, dass die veranschlagten und geleisteten Personalausgaben der Höhe nach gerechtfertigt waren bzw. sind.

²⁷³ Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2006): Erlass vom 2. Januar 2006, zuletzt aktualisiert am 18. Juli 2017.

(811) Das Wissenschaftsministerium hat mitgeteilt, der Prozess der Arbeitsplatzbeschreibungen/Dienstpostenbewertungen für das LAKD sei durch die mit der Ressortneuordnung einhergehenden Zuständigkeitsänderungen ins Stocken geraten. Es werde den Prozess im Rahmen der vorhandenen Ressourcen wieder aufnehmen und die Bewertung der Arbeitsplätze/Dienstposten vorantreiben.

(812) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Arbeitsplatzbeschreibungen/Dienstpostenbewertungen zügig erarbeitet werden.

2.2 Personalakten teilweise unvollständig und nicht aktuell

(813) Der Landesrechnungshof hat sowohl im Wissenschaftsministerium als auch im LAKD geführte Personalakten gesichtet. Er hat festgestellt, dass in mehreren Fällen

- die Personalbögen veraltet waren,
- wesentliche Unterlagen fehlten (z. B. Geburts-, Diplom- oder Promotionsurkunde),
- die erforderlichen Niederschriften nach dem Nachweisgesetz fehlten,
- Namen anderer Bewerber in Auswahlvermerken nicht geschwärzt waren.

Die im Wissenschaftsministerium und im LAKD geführten Personalakten sind unvollständig und nicht auf dem aktuellen Stand. Sie geben kein vollständiges und wahrheitsgemäßes Bild über die Beschäftigten, ihren dienstlichen Werdegang und ihre dienstlichen Tätigkeiten wieder. Sie sind daher keine geeignete Grundlage für die Personalplanung und den Personaleinsatz. Namen gehören zu den personenbezogenen Daten. Sie unterliegen dem Datenschutz. Nicht geschwärzte Namen Dritter in den Personalakten verstoßen folglich gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die Personalakten zügig zu vervollständigen und zu aktualisieren. Sofern sich in den Personalakten Auswahlvermerke mit Namen Dritter befinden, sind diese Namen zu schwärzen. Grundsätzlich sind Auswahlvermerke in Sachakten – bei den Vorgängen über die Besetzung von Stellen – abzulegen.

(814) Das Wissenschaftsministerium hat erklärt, ihm sei bekannt, dass Auswahlvermerke in Sachakten bei den Vorgängen über die Besetzung von Stellen abzulegen seien. Dies werde generell auch so gehandhabt. Das Wissenschaftsministerium werde sich im Rahmen der vorhandenen Ressourcen bemühen, die Personalakten zu überprüfen und die Empfehlungen umzusetzen.

(815) Der Landesrechnungshof bewertet die Bemühungen des Wissenschaftsministeriums positiv.

2.3 Betriebliches Eingliederungsmanagement nicht durchgeführt

(816) Wenn Beschäftigte innerhalb eines Jahres länger als sechs Wochen ununterbrochen oder wiederholt arbeitsunfähig sind, muss der Arbeitgeber unter Beteiligung der zuständigen Interessenvertretung und der betroffenen Person klären, wie die Arbeitsunfähigkeit möglichst überwunden werden und mit welchen Leistungen oder Hilfen erneuter Arbeitsunfähigkeit vorgebeugt und der Arbeitsplatz erhalten werden kann (betriebliches Eingliederungsmanagement). Das betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM) ist seit 1. Mai 2004 eine im Neunten Buch Sozialgesetzbuch verankerte Aufgabe des Arbeitgebers. Es ist Teil der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers und durch die personalbearbeitende Stelle präventiv und zwingend anzubieten.

(817) Der Landesrechnungshof prüfte anhand der Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen von Januar 2019 bis April 2022, wie vielen Beschäftigten des LAKD ein BEM hätte angeboten werden müssen. Er stellte in zehn Fällen die Überschreitung der Arbeitsunfähigkeit von mehr als sechs Wochen in zwölf Monaten fest. Tatsächlich wurde lediglich in einem Fall einer Beamtin ein BEM angeboten. In neun Fällen wurde den Beschäftigten kein BEM angeboten. In acht Fällen handelte es sich um Tarifbeschäftigte, in einem Fall um einen Beamten.

Das LAKD und das Bildungsministerium waren im o. g. Zeitraum ihrer gesetzlichen Pflicht zur Durchführung des BEM nicht nachgekommen. Ein unterlassenes oder fehlerhaftes BEM nutzt dessen Potenziale nicht und kann zu Nachteilen für den Arbeitgeber bei Rechtsstreitigkeiten vor dem Arbeitsgericht führen.

(818) Das Wissenschaftsministerium hat mitgeteilt, dass noch 2022 im LAKD ein BEM vorschriftsmäßig etabliert worden sei. Unabhängig davon werde es die Hinweise des Landesrechnungshofes im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten prüfen und etwaig erforderliche Schritte ergreifen.

(819) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das LAKD inzwischen ein BEM eingeführt hat.

2.4 Arbeitszeitregelungen nicht eingehalten

(820) Das LAKD hat keine eigenen Arbeitszeitregelungen getroffen. Es wendet nach eigenem Bekunden die Dienstvereinbarung zur Regelung der gleitenden Arbeitszeit für die Beschäftigten des Wissenschaftsministeriums vom 11. Juli 2022 (DV Arbeitszeit) an. Die DV Arbeitszeit setzt Vorschriften des Arbeitszeitgesetzes und des Arbeitsschutzgesetzes um.

(821) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Arbeitszeit der Beschäftigten in der Regel über Stempeluhren, an den Standorten Stralsund und Neustrelitz über Selbstaufschreibung und im Landeshauptarchiv in Schwerin elektronisch erfasst wird.

Des Weiteren stellte er fest, dass mehrere Beschäftigte

- den vorgegebenen Gleitzeitrahmen von 6:00 Uhr bis 22:00 Uhr überschritten, indem sie Zeiten vor 6:00 Uhr unzulässig auf die Arbeitszeit anrechneten,
- die Kernzeit verletzen, indem sie ihren Dienst vor Ende der Kernzeit beendeten oder ihre Mittagspause in der Kernzeit begannen,
- die Höchstarbeitsgrenze von 13 Stunden überschritten,
- länger als sechs Stunden hintereinander ohne Pause tätig waren,
- die Mindestruhezeit von elf Stunden nach Beendigung der täglichen Arbeitszeit nicht einhielten sowie
- zu hohe Zeitguthaben in den Folgemonat übertrugen.

Kontrollen der Arbeitszeitanzeige fanden nicht statt.

Nach der DV Arbeitszeit ist die Zeiterfassung elektronisch durch Buchung am Zeiterfassungsterminal oder durch Nutzung der Buchungsfunktion in der Bedienungsfläche des Zeiterfassungssystems am Arbeitsplatz-PC vorzunehmen. Folglich entspricht lediglich die Arbeitszeiterfassung im Landeshauptarchiv in Schwerin den Regelungen der DV Arbeitszeit. Die unterschiedlichen Arbeitszeiterfassungssysteme sowie fehlende Kontrollen der Arbeitszeitanzeige führten letztlich dazu, dass die Beschäftigten des LAKD in vielen Fällen gegen die Regelungen der DV Arbeitszeit verstießen.

(822) Der Landesrechnungshof hat dem LAKD empfohlen, ein einheitliches elektronisches Zeiterfassungssystem für alle Beschäftigten zu installieren, z. B. die elektronische Arbeitszeiterfassung über eine Buchungsfunktion am Arbeitsplatz-PC. Das LAKD muss zudem durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, dass die Beschäftigten Pausen, Mindestruhezeiten und Höchstarbeitszeitgrenzen einhalten. Das LAKD hat hier eine Fürsorgepflicht.

(823) Das Wissenschaftsministerium hat mitgeteilt, die vom Landesrechnungshof monierten Fälle fehlerhafter Arbeitszeiterfassung seien inzwischen korrigiert und die betreffenden Beschäftigten über die Höchstarbeitsgrenzen und vorgeschriebenen Ruhepausen belehrt worden. Des Weiteren überarbeite die Personalverwaltung derzeit gemeinsam mit den Vorgesetzten den Kontrollablauf, um die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften zukünftig lückenlos zu dokumentieren. Bezüglich der Einführung eines zentralen Zeiterfassungssystems habe das LAKD darauf verwiesen, dass abgesehen von bislang fehlenden Haushaltsmitteln dieses auch aufgrund der dezentralen Standorte des LAKD zu aufwendig und unwirtschaftlich erscheine.

(824) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Regelungen zur Arbeitszeiterfassung künftig eingehalten werden. Die bisher eingeleiteten Maßnahmen bewertet er positiv.

Querschnittsprüfungen

V.13 Prüfung der Beteiligungen des Landes

Die Gesellschafterrechte an den Landesbeteiligungen sollten 2023 beim Finanzministerium zentralisiert werden. Mit Stand 31. Dezember 2023 übte das Finanzministerium die Rechte bei vier unmittelbaren Landesbeteiligungen anstelle der zuvor beteiligungsverwaltenden Fachministerien aus.

Bis Ende 2023 waren zwei Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2022 von noch dezentral verwalteten Landesbeteiligungen nicht festgestellt. Für eine Landesbeteiligung standen die Feststellungen zum 31. Dezember 2020 und 2021 noch aus. Die Fachministerien vernachlässigten häufiger Unterrichtungspflichten an den Landesrechnungshof zu den jeweiligen Jahresabschlüssen.

(825) Das Land Mecklenburg-Vorpommern ist an zahlreichen aktiv tätigen Unternehmen beteiligt.²⁷⁴ Dazu zählen öffentlich-rechtlich organisierte Unternehmen wie die Landesforstanstalt ebenso wie privatrechtlich organisierte Landesbeteiligungen wie die Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH, die LGE Mecklenburg-Vorpommern GmbH, die DVZ Datenverarbeitungszentrum M-V GmbH, die Ihlenberger Abfallentsorgungsgesellschaft mbH oder die Häfen des Landes in Rostock, Wismar und Sassnitz.

1 Darstellung der Landesbeteiligungen in den Vermögensübersichten

(826) Die jährlichen Vermögensübersichten ergänzen die kamerale Darstellung der jeweiligen Haushaltsrechnungen.²⁷⁵ Die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht des Landes Mecklenburg-Vorpommern zum 31. Dezember 2022²⁷⁶ weist Landesvermögen an 33 unmittelbaren und 22 mittelbaren Beteiligungen aus. Es beträgt nach der Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2022 rd. 90,3 Mio. Euro. Ausgewiesen wird der prozentuale und der betragsmäßige Anteil des Landes am Stammkapital der jeweiligen Beteiligung zum Stichtag 31. Dezember. Das so erfasste Vermögen veränderte sich seit 2019 durch Zugänge und Abgänge am Stammkapital kaum:

²⁷⁴ Vgl. Beteiligungsbericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern, LT-Drs. 8/1804 vom 31. Januar 2023, S. 5. Der Bericht geht auch auf öffentlich-rechtlich organisierte Unternehmen mit Landesbeteiligung ein, jedoch nicht auf die in Liquidation befindlichen Unternehmen.

²⁷⁵ Vgl. § 80 i. V. m. § 86 LHO

²⁷⁶ LT-Drs. 8/2863 vom 18. Januar 2024, S. 480 ff.

Tabelle 39: Übersicht über das Kapitalvermögen an Landesbeteiligungen 2019 bis 2022

Kapitalvermögen bei:	Stand in Euro Ende 2019	Stand in Euro Ende 2020	Stand in Euro Ende 2021	Stand in Euro Ende 2022
unmittelbare Beteiligungen	73.001.560	73.151.960	73.403.810	73.403.810
mittelbare Beteiligungen (nachrichtlich)	16.788.580	16.748.448	16.759.453	16.861.109

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für die Haushaltsjahre 2019 bis 2022; eigene Darstellung.

(827) Die Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2022 erfasste eine Erhöhung des Kapitalvermögens vom 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2022 bei den folgenden mittelbaren Beteiligungen des Landes:

- Eine neue (mittelbare) Beteiligung ging die Rostock Port GmbH am 10. Juni 2022 mit der Rostock EnergyPort cooperation GmbH ein.
- Die Verkehrsgesellschaft mbH beteiligte sich ab 10. Oktober 2022 als einer von vielen Komplementären an der Mobility inside Holding GmbH & Co. KG.

(828) Unverändert gegenüber dem Vorjahresstand zum 31. Dezember 2021 abgebildet werden in der Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2022 die unmittelbaren Beteiligungen mit rd. 73,4 Mio. Euro.

Unverändert ist in der Vermögensübersicht auch die Einzeldarstellung von zwei Gesellschaften, die sich in Liquidation (im Weiteren: i. L.) befinden:

Bei der Ostsee-Beteiligungs- und Verwaltungsgesellschaft mbH i. L. (OBVG i. L.) und der MTW Schiffswerft i. L. ist deren (angegebenes) Stammkapital allerdings nach Kenntnis des Landesrechnungshofes seit längerem aufgezehrt. Dies weisen die vorgelegten Jahresabschlüsse der beiden Unternehmen i. L. aus. Beide Gesellschaften mit Landesbeteiligung sind bereits seit 2001 in Liquidation. Über die Dauer der Liquidationsverfahren und die Überschuldung hatte der Landesrechnungshof bereits 2022²⁷⁷ berichtet.

Die folgende Übersicht zeigt die Abweichungen zwischen dem in der Vermögensübersicht des Landes abgebildeten (ursprünglichen) Stammkapital und dem Eigenkapital der beiden Beteiligungen:

²⁷⁷ Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2022): Jahresbericht 2022 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2022, Tz. 195.

Tabelle 40: Übersicht über das Kapitalvermögen an Landesbeteiligungen in Liquidation

	OBVG i. L. (Landes-Anteil 38%)	MTW Schiffswerft i. L. (Landes-Anteil 49%)
Stammkapital (100%) in Euro	51.129.188	15.389.886
Landesanteil am Stammkapital gemäß Ver- mögensübersicht Ende 2022 in Euro	19.429.091	7.541.044
Eigenkapital lt. Jahresabschluss zum 31. Dezem- ber 2022 in Euro	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag 31. Dezember 2022 in Euro	721.098,78	175.442.836

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2022; eigene Darstellung aufgrund der Jahresabschlüsse der Gesellschaften (Bilanzen zum 31. Dezember 2022 weisen jeweils einen „nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag“ aus).

(829) Von rd. 73,4 Mio. Euro des in der Vermögensübersicht ausgewiesenen Kapitals in unmittelbaren Beteiligungen (vgl. Tabelle 35, Zeile 1) sind fast 27 Mio. Euro (vgl. Tabelle 40, Zeile 2: 19,4 Mio. Euro + 7,5 Mio. Euro) nicht vorhanden bzw. nicht mehr realisierbar.

Die Mehrheit der Landesbeteiligungen in Mecklenburg-Vorpommern weist mittlerweile eine Entwicklung in die andere Richtung auf: das vorhandene Eigenkapital liegt inzwischen über dem eingezahlten Stammkapital.

Ein Beispiel ist die 50,5 %ige Beteiligung an der Landgesellschaft mbH. Das Stammkapital der Landgesellschaft mbH beträgt 10.226.000 Euro. Das Eigenkapital ist in der Bilanz des letzten vorliegenden Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2021 mit 62.142.240 Euro ausgewiesen. Weitere Landesbeteiligungen mit hohem Eigenkapital sind die DVZ Datenverarbeitungszentrum GmbH und die GAA Gesellschaft für Abfallwirtschaft und Altlasten Mecklenburg-Vorpommer mbH.

(830) Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Finanzministerium zu prüfen, ob die Darstellung der Landesbeteiligungen in der Vermögensübersicht transparenter und aussagefähiger gestaltet werden kann. Er schlägt vor, die sog. Eigenkapitalspiegelbildmethode bei der Berechnung des Vermögens an Landesbeteiligungen zu nutzen: Hier ergibt sich der in die Vermögensübersicht aufgenommene Rechnungswert (grundsätzlich) aus dem Anteil am Eigenkapital des zuletzt aufgestellten Jahresabschlusses (Eigenkapital mal prozentualer Landesanteil am Stammkapital). Das in der Bilanz ausgewiesene Eigenkapital umfasst neben dem gezeichneten Kapital weitere Eigenkapitalbestandteile in Form von Kapital- und Gewinnrücklagen, Gewinn-/Verlustvortrag und Jahresergebnis. Das gezeichnete Kapital entspricht im Fall der GmbH dem Stammkapital. Ggf. kann bei verspätet vorliegenden Jahresabschlüssen einzelner Landesbeteiligungen auf die Angabe in der Bilanz des Vorjahres zurück gegriffen werden.

(831) Das Finanzministerium befürwortet grundsätzlich das Umstellen auf die Eigenkapitalspiegelmethode. Diese zeichne auch nach Ansicht des Finanzministeriums ein realistischeres und – insbesondere aufgrund der Erfassung von Ergebnis-

vortrag und Jahresergebnis – aktuelles Bild der in der Vermögensübersicht anzusetzenden Werte zu den Landesbeteiligungen.

(832) Bei der endgültigen Entscheidung über eine Umstellung des Vermögensausweises sei gleichwohl § 86 Abs. 1 LHO zu berücksichtigen. Danach seien in der Vermögensübersicht der Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn des Haushaltsjahres, die Veränderungen während des Haushaltsjahres und der Bestand zum Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen. Da die Anwendung der Eigenkapitalspiegelmethode die Vorlage des festgestellten Jahresabschlusses voraussetze, müsse dann sicher gestellt werden, dass diese (und damit auch die Angaben zum Eigenkapital) grundsätzlich bis Ende August des Folgejahres²⁷⁸ vorliegen.

(833) Vor diesem Hintergrund regt das Finanzministerium an, im Vorfeld einer grundsätzlich zu befürwortenden Anpassung der Ausweismethode für die Beteiligungen in der Vermögensübersicht in einen weiteren Diskurs mit dem Landesrechnungshof einzutreten.

(834) Der Landesrechnungshof tritt gerne in den vorgeschlagenen weiteren Diskurs ein.

2 Stand der Zentralisierung der Beteiligungsverwaltung beim Finanzministerium

(835) Die Verwaltung der Landesbeteiligungen war in Mecklenburg-Vorpommern von 1992 bis Ende 2022 im Wesentlichen dezentral strukturiert. Seit 2023 befindet sich ein „Kooperatives Beteiligungsmanagement“ in der Umsetzung, um die Verwaltung der Landesbeteiligungen effizienter und damit zukunftsfähiger zu gestalten. Ab 2023 sollten danach die Gesellschafterrechte für fast alle²⁷⁹ privatrechtlich organisierten unmittelbaren Landesbeteiligungen auf das Finanzministerium übertragen werden. Aufsichtsratsfunktionen und die bestehenden finanziellen Verbindungen wie Zuschüsse und Abführungen an und von Beteiligungsunternehmen verbleiben nach dem Konzept „Kooperatives Beteiligungsmanagement“²⁸⁰ beim jeweils zuständigen Ressort.

Das Finanzministerium hat den Gesellschaften und den an der Verwaltung Beteiligten im Mai 2023 ein Beteiligungshandbuch²⁸¹ zur Verfügung gestellt. Damit gibt es ein grundlegendes Regelwerk zur Führung der Unternehmensbeteiligungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern nach möglichst einheitlichen Standards.

²⁷⁸ Lt. Finanzministerium liegt der Termin für die Übermittlung der Daten zur Vermögensübersicht für das vorangegangene Haushaltsjahr bereits jeweils im August des Jahres.

²⁷⁹ Vgl. Kabinettsbeschluss vom 1. November 2022 i. V. m. Vorlage FM 122/22 Konzept „Kooperatives Beteiligungsmanagement“: Bei Landesbeteiligungen mit starker fachlichen Prägung und einem Landesanteil von unter 10 % (sogenannte „Kleinstbeteiligungsregelung“) kann mit Zustimmung des Finanzministeriums von einer Übertragung der Gesellschafterrechte abgesehen werden.

²⁸⁰ Vgl. Beteiligungsbericht vom 31. Januar 2023, S. 7; a. a. O.

²⁸¹ Beteiligungshandbuch des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums Vom 2. Mai 2023 – IV - VV 9100-00000-2018/005-004, Amtsblatt für M-V, Nr. 20 vom 17. Mai 2023.

(836) Ende 2023 übte das Finanzministerium die Gesellschafterrechte des Landes anstelle der Fachressorts bei folgenden Gesellschaften aus: Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern GmbH, DVZ Datenverarbeitungszentrum M-V GmbH, LMS Agrarberatung GmbH und Berufsförderungswerk Stralsund GmbH.

Durch geeignete Wahrnehmung der Gesellschafterrechte sind bisher personelle Überschneidungen bei den Funktionen als Gesellschaftervertreterin bzw. -vertreter und Aufsichtsratsmitglied ausgeschlossen worden.

(837) Im Februar 2024 sind noch Gesellschafterrechte der meisten Beteiligungen, die das Wirtschaftsministerium bisher verwaltete, rückwirkend zum 1. Januar 2024 übertragen worden: Fährhafen Sassnitz GmbH, Seehafen Wismar, ROSTOCK PORT GmbH, VMV Verkehrsgesellschaft mbH, BioCon Valley® GmbH, PD-Berater der öffentlichen Hand GmbH und LEKA GmbH. Die Gesellschafterrechte der GSA mbH wurden zum 1. März 2024 übertragen. Im 1. Halbjahr 2024 sollte das Finanzministerium sukzessive weitere Gesellschafterrechte von Beteiligungen des Wirtschaftsministeriums bzw. vom Wissenschaftsministerium erhalten.

(838) Nicht vorgesehen ist es, Gesellschafterrechte bei Landesbeteiligungen mit starker fachlicher Prägung und einem Landesanteil von unter 10 % wie z. B. FWU – Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht gGmbH (Landesanteil 6,25 %) zu übertragen.

Diese Entscheidung, hier z. B. weiter das Bildungsministerium die Gesellschafterrechte vertreten zu lassen, ist nachvollziehbar.

(839) Das Finanzministerium ergänzte in seiner Stellungnahme den Sachstand: Die Gesellschafterrechte der Historisch-Technisches Museum Peenemünde GmbH sollen vom Wissenschaftsministerium nach Abschluss der anhaltenden Verhandlungen zum Anerkennungstarifvertrag auf das Finanzministerium übertragen werden.

Für die Invest in MV GmbH im Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums sei die Übertragung der Gesellschafterrechte nach Wiedereinrichtung eines zur Zeit nicht bestehenden Aufsichtsrats vorgesehen. Hierfür müsse noch der Gesellschaftsvertrag der Invest in MV GmbH geändert werden. Insofern verzögere sich die Umsetzung hier noch bis zum 3. Quartal 2024.

(840) Der Landesrechnungshof begrüßt die dargestellten Fortschritte, den Kabinettsbeschluss vom 1. November 2022 zum Konzept „Kooperatives Beteiligungsmanagement“ umzusetzen.

3 Stand der Feststellung von Jahresabschlüssen der Landesbeteiligungen

(841) Nach den jeweiligen Gesellschaftsverträgen besteht bei Landesbeteiligungen in der Rechtsform der GmbH die Pflicht, bis zum achten Monat des Folgejahres den Jahresabschluss festzustellen. Der Landesrechnungshof bzw. zuvor auch die von externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften vorgelegten Jahresabschlussprüfberichte stellten hierzu mehrfach Verstöße gegen den jeweiligen Gesellschaftsvertrag fest.

Dies war nur bei dezentral von den Fachministerien verwalteten Beteiligungen, bei denen noch keine Gesellschaftervertreterin bzw. Gesellschaftervertreter aus dem inzwischen zuständigen Finanzministerium bestellt war, der Fall.

(842) Bei folgenden Landesbeteiligungen hat die jeweilige Gesellschafterversammlung den Jahresabschluss nicht in den ersten acht Monaten des neuen Geschäftsjahres festgestellt, über die Verwendung des Jahresergebnisses entschieden und Geschäftsführung und Aufsichtsrat entlastet:

Tabelle 41: Verspätete Feststellung von Jahresabschlüssen bei Landesbeteiligungen

Landesbeteiligung	Datum der Feststellung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2021	Datum der Feststellung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2022
Historisch Technisches Museum Peenemünde GmbH	14. November 2022	Bis Ende 2023 nicht festgestellt.
Schweriner Schloss Restaurant GmbH	Bis Ende 2023 nicht festgestellt.	Bis Ende 2023 nicht festgestellt.
MTW Schiffswerft GmbH i. L.	7. August 2023	18. Dezember 2023
OBVG i. L.	12. April 2023	18. Dezember 2023
MV Filmförderung GmbH	22. Dezember 2022	12. Oktober 2023
Mecklenburgisches Staatstheater GmbH	6. Dezember 2022	13. September 2023
LEKA GmbH	2. Dezember 2022	10. November 2023 ^{45.211}
BioCon Valley® GmbH	19. Dezember 2022	(fristgerecht) 10. Juli 2023

Quelle: www.bundesanzeiger.de, Stand 22. Februar 2024; eigene Darstellung aufgrund der Jahresabschlüsse der Gesellschaften.

(843) Gegenüber den Vorjahren 2019 bis 2021 hat sich der Stand der Jahresabschlussprüfung und -feststellung zum 31. Dezember 2022 leicht verbessert. Bis zum Jahresende 2023 stand die Feststellung des Vorjahresabschlusses nur noch bei zwei Landesbeteiligungen aus.

Die Landesbeteiligung läuft neben der späten Entlastung von Geschäftsführung und Aufsichtsrat Gefahr, dass sie ihrer Publizitätspflicht nach HGB nicht nachkommen kann, indem der Jahresabschluss nicht fristgerecht im Bundesanzeiger offen gelegt werden kann. Daraus kann ein Ordnungsgeld von bis zu 25.000 Euro folgen.

(844) Der Landesrechnungshof erwartet von der Zentralisierung der Gesellschaftsrechte beim Finanzministerium, dass die neuen Landesvertreterinnen bzw. -vertreter für eine fristgerechte Feststellung der Jahresabschlüsse innerhalb von acht Monaten des neuen Geschäftsjahres Sorge tragen.

(845) Das Wirtschaftsministerium hat sich zu den Beteiligungen LEKA GmbH, MTW GmbH i. L., OBVG i. L. und BioCon Valley® GmbH nicht geäußert. Das Wissenschaftsministerium hat zur Historisch-Technischen Museum Peenemünde GmbH mitgeteilt, dass der Jahresabschluss 2022 bis zum 15. April 2024 noch nicht festgestellt war.

Die Jahresabschlüsse 2021 und 2022 der Schweriner Schloss Restaurant GmbH waren ebenfalls bis zum 15. April 2024 noch nicht festgestellt (vgl. Tz. 850).

Das Finanzministerium will dafür sorgen, dass Jahresabschlüsse von Beteiligungen im eigenen Verantwortungsbereich künftig ab dem Jahresabschluss zum 31. Dezember 2023 fristgerecht festgestellt werden.

(846) Der Landesrechnungshof weist ergänzend darauf hin, dass die Fristwahrung auch für die Vermögensübersicht des Landes von Bedeutung ist (vgl. Tz. 831).

4 Verspätete Aufstellung, Prüfung und Feststellung der Jahresabschlüsse einer landeseigenen GmbH

(847) Die Schweriner Schloss Restaurant GmbH ist eine kleine 100 %ige Landesbeteiligung. Sie hat – wie alle Landesbeteiligungen – Jahresabschluss und Lagebericht in Anwendung der Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften aufzustellen. Dies regelt konkret § 14 Gesellschaftsvertrag.

(848) Bei der Aufstellung, Prüfung und Feststellung der Jahresabschlüsse gab es deutliche Fristüberschreitungen. Dies betrifft

- den Jahresabschluss des am 31. Dezember 2019 endenden Rumpfgeschäftsjahres 2019: Die Prüfung des erst am 22. Oktober 2022 beauftragten Abschlussprüfers war am 22. August 2023 beendet. Der Jahresabschluss wurde bis Ende 2023 nicht festgestellt.
- den Jahresabschluss zum 31. Dezember 2020: Das beauftragte Wirtschaftsprüfungsunternehmen stellte in seinem Prüfungsurteil fest, dass die Aufstellung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2020 erst im Oktober 2022 abgeschlossen war. Der Lagebericht wurde am 27. Oktober 2022 von der Geschäftsführung gezeichnet. Ein Bestätigungsvermerk des Abschlussprüfers vom 23. Oktober 2023 liegt dem Landesrechnungshof vor. Der Jahresabschluss war bis Ende 2023 nicht festgestellt. Die Gesellschaft hat einen ungeprüften Jahresabschluss mit fehlerhaften Angaben zur Bilanz am 18. November 2021 im Bundesanzeiger veröffentlicht: Die dortige Angabe, der Jahresabschluss sei am 23. Juni 2021 festgestellt worden, ist unzutreffend.
- den Jahresabschluss zum 31. Dezember 2021: Ein Bestätigungsvermerk des beauftragten Abschlussprüfers liegt noch nicht vor. Der Jahresabschluss ist noch nicht festgestellt. Die am 18. Juli 2022 veröffentlichten Angaben zu 2021 im Bundesanzeiger waren mindestens in Bezug auf das dort angegebene Datum der Feststellung (6. Juli 2022) wiederum unrichtig.

(849) Die Geschäftsführung der Schweriner Schloss Restaurant GmbH hat mehrfach gegen § 14 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag verstoßen. Das Vorgehen bei der Offenlegung im Bundesanzeiger stand nicht in Einklang mit §§ 325 und 328 HGB.

Die Gesellschafterversammlung hat § 14 Abs. 3 Gesellschaftsvertrag nicht eingehalten. Sie ist neben der termingerechten Feststellung des Jahresabschlusses u. a. zuständig für die Wahl des Abschlussprüfers/der Abschlussprüferin oder Änderungen des Gesellschaftsvertrags. Eine Stellungnahme zu Verspätungsgründen liegt dem

Landesrechnungshof aufgrund der fehlenden Unterrichtungen nach § 69 LHO zu den Geschäftsjahren 2019 bis 2022 nicht vor. Er hatte diese mehrfach angemahnt.

(850) Die Landtagsverwaltung teilt mit, die Jahresabschlüsse 2019 und 2020 seien nunmehr am 9. April 2024 von der Gesellschafterversammlung festgestellt worden. GmbH und Aufsichtsrat seien bemüht, die Jahresabschlussprüfungen 2021 und 2022 zu befördern und die geprüften Abschlüsse dann schnellstmöglich festzustellen.

Der Geschäftsführer der Schweriner Schloss Restaurant GmbH sei auf die Einhaltung der gesetzlichen Abfolgen bei Veröffentlichung der Jahresabschlüsse im Bundesanzeiger hingewiesen worden.

(851) Vor der Prüfung der Jahresabschlüsse ist das Einvernehmen über den zu beauftragenden Wirtschaftsprüfer nach § 68 LHO mit dem Landesrechnungshof herzustellen.

Hierzu hat der Landesrechnungshof „Grundsätze zur Jahresabschlussprüfung von kommunalen Wirtschaftsbetrieben nach Abschnitt III KPG und von Betrieben mit Beteiligung des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ auf seiner Internetseite veröffentlicht.

Die Landtagsverwaltung als beteiligungsführende Verwaltung hat § 68 LHO für die Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2019, 2020 und 2021 nicht beachtet. Künftig hat sie das Einvernehmen nach § 68 LHO vor einer erneuten Bestellung des Abschlussprüfers herzustellen.

(852) Die Landtagsverwaltung hat den Landesrechnungshof bei der Bestellung des Abschlussprüfers für die Geschäftsjahre 2022 und 2023 im April 2024 beteiligt. Der Landesrechnungshof hat sein Einverständnis erklärt unter der Voraussetzung, dass der Abschlussprüfer eine Verpflichtungserklärung zur Unabhängigkeit, Unbefangenheit und Unparteilichkeit vorlegt.²⁸²

(853) Die Landtagsverwaltung hat es versäumt, Unterrichtungen nach § 69 LHO dem Landesrechnungshof gegenüber zu erstellen. Sie nahm für die Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2019, 2020, 2021 und 2022 auch keine – nach den Verwaltungsvorschriften zu § 69 LHO erforderliche – eigene Prüfung vor. Im Ergebnis der Prüfung nach § 69 LHO hätte die Landtagsverwaltung u. a. Aussagen darüber treffen müssen

- wie bedeutsame Vorgänge im abgelaufenen Geschäftsjahr und die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Schloss Restaurant GmbH beurteilt werden,
- ob Bedenken hinsichtlich der Vermögens- und Finanzlage der GmbH bestehen und welche Maßnahmen getroffen worden oder vorgesehen sind, sie zu

²⁸² Von der Verpflichtungserklärung und von einem regelmäßigen Wechsel der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft macht der Landesrechnungshof sein Einvernehmen zur Bestellung des Abschlussprüfers oder der Abschlussprüferin abhängig. Die Grundsätze der Unabhängigkeit und Rotation haben auch Eingang in das Beteiligungshandbuch des Landes gefunden.

verbessern,

- wie darauf hingewirkt worden ist, dass die entsandten Mitglieder des Überwachungsorgans – soweit sie der Verwaltung dienstlich nicht unterstehen – bei ihrer Tätigkeit die besonderen Interessen des Landes berücksichtigten und
- was die Landtagsverwaltung (als zuständige Beteiligungsverwaltung) aufgrund ihrer Prüfung jeweils veranlasst hat.

(854) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Unterrichtungspflichten künftig fristgerecht erfüllt werden.

(855) Die Landtagsverwaltung hat mitgeteilt, die ausstehenden Unterrichtungen für die Jahre 2019 und 2020 sollten schnellstmöglich erfolgen.

(856) Bisher ist die Schweriner Schloss Restaurant GmbH von einer Zentralisierung der Gesellschafterrechte beim Finanzministerium ausgenommen. Die dezentrale Beteiligungsverwaltung für nur eine Beteiligung zeigt hier ihre Nachteile. Benötigtes Fachwissen kann in so kleinem Rahmen nur schwer vorgehalten werden.

(857) Der Landesrechnungshof regt an zu prüfen, ob die Schweriner Schloss Restaurant GmbH künftig beim Finanzministerium im Referat „Beteiligungsmanagement“ verwaltet werden sollte.

(858) Die Landtagsverwaltung spricht sich gegen eine Überführung der Gesellschafterrechte in die zentrale Beteiligungsverwaltung beim Finanzministerium aus. Die Schweriner Schloss Restaurant GmbH sei *„wegen der sich ergebenden Binnenanforderungen durch den Parlamentsbetrieb, Absprachen mit den Bedarfsträgern, unterschiedlichen Ansprüchen in der Versorgungsart und Kurzfristigkeit von Veranstaltungen [...] weiterhin in dezentraler Beteiligungsverwaltung zu halten“*. Es bedürfe nach Ansicht der Verwaltung weiterhin einer unmittelbaren Kommunikation und Verwaltung der Geschäfte dieser landeseigenen GmbH. Die Hinweise des Landesrechnungshofes zu den Jahresabschlüssen und weitere Empfehlungen würden künftig beachtet.

(859) Der Landesrechnungshof hält die Argumentation der Landtagsverwaltung für nicht überzeugend. Die genannten Anforderungen, Absprachen und Ansprüche betreffen das operative Geschäft, nicht aber die Beteiligungsverwaltung selbst.

5 Stand der Unterrichtung des Landesrechnungshofes nach § 69 LHO über Jahresabschlüsse der Landesbeteiligungen

(860) Innerhalb von drei Monaten nach Feststellung des Jahresabschlusses hat der Landesrechnungshof die Jahresabschlussprüfungsberichte und die Unterlagen, die dem Land als Gesellschafter zugänglich sind, vom beteiligungsverwaltenden Ministerium zu erhalten. Diese Unterrichtungen nach § 69 LHO werden – mit einer eigenen Stellungnahme des jeweiligen Fachministeriums (als Gesellschafter) versehen – dem Landesrechnungshof digital zugeleitet.

Die Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2022 und entsprechende Abschlussprüfberichte sollten also – sofern der Jahresabschluss fristgerecht festgestellt wurde – bereits bis zum Jahresende 2023 im Landesrechnungshof vorgelegen haben.

(861) Bis zum Jahresende 2023 hatten die Fachministerien jedoch nur zu 7 von 31 Landesbeteiligungen in der Rechtsform der GmbH, zu denen der Landesrechnungshof jährlich die in § 69 LHO aufgeführten Unterlagen erhalten müsste, unterrichtet. In der Mehrzahl ist zu den Landesbeteiligungen nach 4 bis 14 Monaten unterrichtet worden.

Zu einigen Landesbeteiligungen fehlen im Landesrechnungshof Unterrichtungen bis zurück zum Jahresabschluss 2019.

Tabelle 42: Einhaltung der Drei-Monatsfrist bei Unterrichtungen nach § 69 LHO

Unterrichtung des Landesrechnungshofes	zu Jahresabschluss 2022	zu Jahresabschluss 2021	zu Jahresabschluss 2020	zu Jahresabschluss 2019
Anzahl der innerhalb von drei Monaten eingegangenen Unterrichtungen	7	8	9	8
Anzahl der innerhalb von 4 - 14 Monaten eingegangenen Unterrichtungen	8	17	17	18
Noch keine Unterrichtung bis März 2024	16	6	5	5

Quelle: eigene Darstellung.

(862) Das noch immer für zahlreiche Landesbeteiligungen als Gesellschafter zuständige Wirtschaftsministerium ist seinen Berichtspflichten schleppend bzw. für VMV-Verkehrsgesellschaft mbH, Rostock Port GmbH, Fährhafen Sassnitz GmbH und Seehafen Wismar GmbH seit 2019 gar nicht nachgekommen. Hier ist der Landesrechnungshof aufgrund fehlender Unterlagen seit Jahren gehindert, die Betätigung des Landes bei diesen Unternehmen zu beurteilen. Mahnungen blieben 2023 ohne Ergebnis.

(863) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Unterrichtungspflichten ab dem Jahresabschluss zum 31. Dezember 2023 vom dann zuständigen Finanzministerium für die unmittelbaren Beteiligungen vollständig und fristgerecht erfüllt werden. Die weiterhin für Tochtergesellschaften von Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts bzw. für Kleinstbeteiligungen zuständigen Fachministerien²⁸³ sind ebenfalls gefordert, ihre nach § 69 LHO erforderliche eigene Prüfung der jeweils zugeordneten GmbHs rechtzeitig vorzunehmen und dem Landesrechnungshof unaufgefordert fristgerecht zu berichten.

(864) Das Wirtschaftsministerium räumt ein, dass es seinen Berichtspflichten nicht in der geforderten Art und Weise nachgekommen ist. Es hat die Unterlagen für die Seehafen Wismar GmbH (2019 bis 2022) Ende März 2024 an den Landesrechnungshof übersandt. Außerdem hat es angekündigt, den ausstehenden Berichtspflichten für die VMV-Verkehrsgesellschaft mbH, die Rostock Port GmbH sowie die Fährhafen Sassnitz GmbH bis spätestens 31. Mai 2024 vollumfänglich nachzukommen und in der Folge die Unterrichtungen im Zuständigkeitsbereich fristgerecht zu leisten.

²⁸³ Vgl. Beteiligungshandbuch Rdnr. 197: „Die Zuständigkeit für die Berichterstattung für Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts sowie deren Tochtergesellschaften obliegt dem zuständigen Fachministerium.“; a.a.O.

(865) Das Finanzministerium will die Unterrichtungen nach § 69 LHO zu den 2023 und 2024 übernommenen unmittelbaren Beteiligungen künftig fristgerecht übermitteln. Es verwies ergänzend auf die dazu bereits Anfang 2024 geführten Abstimmungen für eine künftig weitgehend strukturierte und digitalisierte Berichterstattung mittels seiner Beteiligungssoftware.

(866) Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die künftige standardisierte Berichterstattung nach § 69 LHO seine Betätigungsprüfung fördern wird.

VI Berichte nach Medienstaatsvertrag

(867) Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern berichtet im Folgenden über eigene und Prüfungen anderer Rechnungshöfe beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Damit kommt er seiner Mitteilungs- und Veröffentlichungspflicht gemäß § 37 des Medienstaatsvertrags nach.

(868) Gemäß § 36 Abs. 1 NDR-StV prüfen die Rechnungshöfe der NDR-Staatsvertragsländer die Wirtschaftsführung des NDR gemeinsam. Federführend ist grundsätzlich der Rechnungshof des nach § 39 Abs. 1 NDR-StV Aufsicht führenden Landes. Die Rechnungshöfe der übrigen NDR-Staatsvertragsländer können sich an der Durchführung der Prüfungen beteiligen.

(869) Die Prüfung „GSEA ARD-aktuell“ wurde von den NDR-Rechnungshöfen unter Prüfungsleitung durch den Niedersächsischen Landesrechnungshof gemeinsam durchgeführt. Den nachfolgenden Bericht hat der Niedersächsische Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2024 veröffentlicht.

Der Landesrechnungshof macht sich die Feststellungen zu eigen.

VI.1 GSEA „ARD-aktuell“

Der Norddeutsche Rundfunk trug mehr als 8 Mio. Euro an Kosten für die Gemeinschaftseinrichtung „ARD-aktuell“ allein – entgegen den ARD-internen Regelungen. Der NDR muss zukünftig dafür sorgen, dass alle Kosten von „ARD-aktuell“ korrekt auf alle ARD-Anstalten verteilt werden.

Die für „ARD-aktuell“ geltenden Regelwerke sind veraltet und müssen grundlegend überarbeitet und an die technischen und organisatorischen Veränderungen der vergangenen Jahre angepasst werden.

„ARD-aktuell“ sollte die bereits bestehenden Aktivitäten zum sogenannten Benchmarking verstärken, insbesondere mit dem vergleichbaren Angebot des ZDF.

1 „ARD-aktuell“ - die zentrale Nachrichtenredaktion der ARD

(870) Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, der Niedersächsische Landesrechnungshof (Prüfungsleitung) und der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein prüften gemeinsam „ARD-aktuell“. „ARD-aktuell“ ist die zentrale Fernseh-Nachrichtenredaktion der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD). Das bekannteste Produkt von „ARD-aktuell“ ist die Tagesschau. „ARD-aktuell“ ist eine der nicht-selbstständigen Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben (GSEA) der ARD. Die Federführung innerhalb der ARD liegt beim Norddeutschen Rundfunk (NDR). Organisatorisch ist „ARD-aktuell“ eine Hauptabteilung des NDR. Der Betrieb findet auf dem Gelände des NDR in Hamburg-Lokstedt statt. „ARD-aktuell“ nutzt u. a. die Fernsehtechnik, die Archive und Grafik des NDR. Innerhalb der ARD und des NDR bestehen verschiedene Regelwerke für den Betrieb der GSEA.

(871) Gemäß § 11 Abs. 2 Satz 3 des NDR-Staatsvertrags hat der NDR bei GSEA sicherzustellen, dass seine Mitwirkung jeweils in einem abgrenzbaren und ihm zurechenbaren Anteil an dem jeweiligen Gemeinschaftsangebot besteht. Hierfür ist es unerlässlich, auch sämtliche für den Betrieb von „ARD-aktuell“ anfallenden Kosten trennscharf zu erfassen und der GSEA zuzurechnen.

2 Aufteilung der Kosten auf die ARD-Anstalten

(872) Die Kosten bei GSEA werden grundsätzlich von allen ARD-Anstalten getragen. Dies ist in den gemeinsamen Kostenverrechnungsrichtlinien (KVR) der ARD, des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) und Deutschlandradios geregelt. Verrechenbar sind demnach solche Kosten, die unmittelbar und zusätzlich durch den Betrieb dieser GSEA entstehen. Die prozentuale Kostenverteilung bei „ARD-aktuell“ erfolgt nach dem sogenannten Fernsehvertragsschlüssel. Dieser regelt grundsätzlich die prozentuale Zulieferungsverpflichtung der einzelnen ARD-Anstalten zum Gemein-

schaftsprogramm und wird in regelmäßigen Abständen auf ARD-Ebene neu verhandelt.

(873) Die KVR regeln auch die für die GSEA ansetzbaren und verrechenbaren Kosten. Diese Regeln sind nach Auffassung der Rechnungshöfe allerdings nicht ausreichend, denn nicht alle der GSEA zuzurechnenden Kosten können umgelegt werden. Dies betrifft u. a. Querschnittsbereiche wie Rechnungswesen und Personalentwicklung, in denen NDR-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter anteilig für „ARD-aktuell“ tätig werden. Im Sinne des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes ist es zwingend geboten, Transparenz und Schlüssigkeit zu verbessern. Der NDR sagte zu, sich dafür auf ARD-Ebene einzusetzen.

(874) Die Rechnungshöfe erwarten, dass dies zeitnah zu mehr Transparenz und einer verursachungsgerechteren Kostenverteilung führt.

3 NDR zahlt mehr als vorgesehen

(875) In einigen Bereichen legte der NDR Kosten von „ARD-aktuell“ nicht auf die anderen ARD-Anstalten um, sondern trug sie allein: 2019 bis 2021 wurden insgesamt Personalaufwendungen von mehr als 8 Mio. Euro auf den Kostenstellen von Tagesschau und tagesschau24 gebucht, ohne dass in der Jahresabrechnung von „ARD-aktuell“ eine Umlage auf die anderen ARD-Anstalten erfolgte.

(876) Die Rechnungshöfe kritisieren dies. Sie fordern den NDR auf, zukünftig dafür Sorge zu tragen, dass sämtliche Aufwendungen von „ARD-aktuell“ in die Jahresrechnung einfließen und auf alle ARD-Anstalten verteilt werden.

(877) Der NDR wies darauf hin, es sei ein gängiges Prinzip, dass sich der Federführer einer GSEA über seinen Anteil hinaus stärker finanziell engagiere. Dies sei ARD-weit durchgängige Praxis, deswegen sei ein Ausgleich gegeben. Der Hinweis des NDR überzeugt nicht. Zum einen verschleiert eine unvollständige Kostenverrechnung die tatsächlichen Kosten von „ARD-aktuell“. Sie werden im Wirtschaftsplan und in der Abrechnung des Wirtschaftsplans zu niedrig ausgewiesen. Das Gebot der Kostentransparenz wird missachtet. Zum anderen bringen sich die ARD-Anstalten im Rahmen der ARD unterschiedlich stark bei GSEA ein, sodass einige Anstalten über-, andere hingegen unterproportional belastet werden. Zudem werden die nicht umgelegten Kosten dem Budget des NDR für sein Programm entzogen.

(878) Die Rechnungshöfe fordern den NDR daher auf, unverzüglich die Kosten von „ARD-aktuell“ zutreffend zu verteilen und die regelwidrige Belastung des NDR zu beenden.

4 Veraltete Regelungen

(879) In der Verwaltungsvereinbarung ARD-aktuell vom 30. November 1983, zuletzt aktualisiert im November 2011, sind die grundsätzliche Organisation, Programmstruktur und -verantwortung, Personalangelegenheiten und Kostenverteilung für die GSEA geregelt. Die Verwaltungsvereinbarung ist Bestandteil der oben genannten Kostenverrechnungsrichtlinien.

(880) Die Regelungen sind jedoch durch Anpassungen im Programm oder durch den technischen Fortschritt und die daran anschließenden organisatorischen Änderungen überholt. Die Verwaltungsvereinbarung ist veraltet und bildet die tatsächlichen Abläufe bei „ARD-aktuell“ nicht mehr ab.

(881) Der NDR teilte mit, dass bereits ein Entwurf für eine aktualisierte Verwaltungsvereinbarung vorliege. Diesem Entwurf müssten die Gremien der ARD jedoch noch zustimmen. Die Rechnungshöfe erwarten, dass die Aktualisierung umgehend abgeschlossen wird.

5 Benchmarking ausbauen

(882) Benchmarking ist ein seit langem etablierter Ansatz, um die eigenen Aktivitäten, Dienstleistungen, Prozesse, Produkte, Strategien oder Strukturen mit anderen Betrieben aus der eigenen Branche zu vergleichen und stetig zu optimieren.

(883) Im Zuge des Reformprozesses des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollten alle öffentlichen-rechtlichen Rundfunkanstalten zusammenarbeiten und ihre Geschäftsprozesse optimieren. Daher sollte es im Interesse aller sein, ein anstaltsübergreifendes Benchmarking für gleichgelagerte Bereiche einzuführen.

(884) Der NDR vergleicht nach eigener Aussage neu gesetzte Maßstäbe und prüft die Übertragbarkeit auf „ARD-aktuell“. Dieses Verfahren werde nicht nur mit externen Partnern wie dem Schweizer Fernsehen genutzt, sondern auch im ARD-internen Abgleich.

(885) Die Rechnungshöfe begrüßen die positive Sicht des NDR auf das Instrument Benchmarking. Sie fordern den NDR auf, die Nutzung dieses Instruments künftig auszubauen. Insbesondere bietet sich ein Benchmarking mit dem vergleichbaren Nachrichtenangebot des ZDF an.

VI.2 Prüfungen ausgewählter Teilbereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung des ARD-Generalsekretariats

Der Rechnungshof von Berlin hat ausgewählte Teilbereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung des ARD-Generalsekretariats geprüft.

Über die Ergebnisse der Prüfungen berichtet der Rechnungshof von Berlin in seinem Abschließenden Bericht nach § 37 Satz 3 MstV.

https://www.berlin.de/rechnungshof/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen/artikel.406252.php#headline_1_19

VI.3 Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kinderkanals von ARD und ZDF

Der Thüringer Rechnungshof und der Rechnungshof Rheinland-Pfalz haben gemeinsam die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kinderkanals (KiKa) von ARD und ZDF von 2018 bis 2020 geprüft.

Über die Ergebnisse der Prüfung berichtet der Thüringer Rechnungshof in seinem Abschließenden Bericht nach § 37 Satz 3 MstV.

<https://www.thueringer-rechnungshof.de/files/18C153F3405/AB%20-%20KiKA.pdf>

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen am 13. Juni 2024.