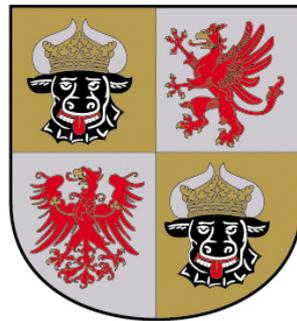


Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern



MV-Schutzfonds

Sonderbericht gem. § 99 LHO

Inhaltsverzeichnis

I.	Zusammenfassung der wesentlichen Feststellungen.....	1
II.	Prüfungsfeststellungen im Einzelnen.....	9
A	Allgemeiner Teil.....	10
1	Notlagenkredite und Schuldenbremse.....	10
1.1	Anforderungen an die Aufnahme von Notlagenkrediten.....	11
1.1.1	Voraussetzungen für die Ausnahme von der Schuldenbremse nach der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern.....	12
1.1.2	Kriterien für mit Notlagenkrediten finanzierte Maßnahmen.....	14
1.1.3	Eigenanteil.....	23
1.2	Zeitliche Begrenzung für die Aufnahme von Notlagenkrediten.....	25
2	Nachtragshaushaltsgesetze 2020 und Notlagenkreditaufnahme.....	28
3	Kredittilgungsplangesetz.....	30
4	MV-Schutzfonds.....	33
4.1	Rechtliche Einordnung.....	33
4.2	Wirtschaftsplan und Monitoringberichte.....	36
4.3	Mittelabfluss.....	43
B	Besonderer Teil.....	47
1	Umsetzung von Richtlinien für Zuwendungen und Billigkeitsleistungen.....	47
1.1	Zuwendungen.....	48
1.1.1	Liquiditätshilfeprogramm I.....	50
1.1.2	Pendlerprogramm.....	56
1.2	Billigkeitsleistungen.....	62
1.2.1	Ergänzende Soforthilfen für Unternehmen.....	63
1.2.2	Starthilfe für Beherbergungs- und Gastronomiebetriebe.....	70
1.2.3	Programmübergreifende Feststellungen.....	72
2	Sondervermögen „Förderung von Investitionen an den Universitätsmedizin“ des Landes Mecklenburg-Vorpommern.....	75
2.1	Ausgangslage.....	76
2.2	Bewertung.....	80
2.3	Bauhütte.....	84
3	Schulbauprogramm des MV-Schutzfonds.....	87

3.1	Grundlagen des Schulbauprogramms.....	87
3.2	Auswahlverfahren.....	93
3.3	Kleinere Vorhaben.....	95
3.4	Größere Vorhaben.....	102
4	Digitalisierungsvorhaben des MV-Schutzfonds.....	109
4.1	Digitalisierung als Folge der Corona-Pandemie?.....	109
4.2	Bewertung.....	110
4.3	Verwaltungsverfahren zur Gewährung von Haushaltsmitteln.....	121
4.4	Umsetzung der Antragsverfahren.....	123
5	Ausgewählte Einzelmaßnahmen.....	128
5.1	Online-Zeitungsprojekt.....	128
5.1.1	Sachverhalt.....	128
5.1.2	Bewertung.....	130
5.1.3	Sonstiges.....	133
5.2	MV-Beratung.....	136
5.2.1	Sachverhalt.....	136
5.2.2	Bewertung.....	137
5.3	Optionierung Sputnik V.....	140
5.3.1	Sachverhalt.....	140
5.3.2	Bewertung.....	140
5.3.3	Sonstiges.....	142
5.4	Kontaktnachverfolgungssystem „luca“.....	145
5.4.1	Sachverhalt.....	145
5.4.2	Bewertung.....	145
5.4.3	Sonstiges.....	146

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Häufigkeitsverteilung der Zuwendungshöhe (nur bewilligte Zuwendungen).....57

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bewirtschaftungsansätze und ausgezahlte Mittel des Sondervermögens MV-Schutzfonds (Stand: 30. April 2022), in Mio. Euro und %.....	43
Tabelle 2: Mittelabfluss nach Stichtagen, 2020 und 2021, in Mio. Euro.....	44
Tabelle 3: Übersicht der geprüften Zuwendungen und Billigkeitsleistungen.....	48
Tabelle 4: Ausgestaltung der geprüften Zuwendungen.....	49
Tabelle 5: Statistische Auswertung des Liquiditätshilfeprogramms I.....	51
Tabelle 6: Fördergrundsätze des Pendlerprogramms.....	57
Tabelle 7: Statistische Auswertung des Liquiditätshilfeprogramms I.....	57
Tabelle 8: Ausgestaltung der geprüften Billigkeitsleistungen.....	63
Tabelle 9: Einnahmen und Ausgaben im Wirtschaftsplan „Sondervermögen Universitätsmedizin MV“, 2021 und 2022.....	79
Tabelle 10: Gesamtbewertung der Maßnahme Sondervermögen „Universitätsmedizin MV“	83
Tabelle 11: Zeitschiene 1. Projektaufwurf des MV-Schutzfonds.....	90
Tabelle 12: Projektauswahlkriterien größerer Vorhaben.....	93
Tabelle 13: Zur Förderung vorgesehene und vorliegend zur Prüfung ausgewählte kleinere Vorhaben des Schulbauprogramms des MV-Schutzfonds.....	100
Tabelle 14: Datum des Zuwendungsbescheides und Bewilligungszeitraum für die ausgewählten kleineren Vorhaben.....	100
Tabelle 15: Bauliche Fertigstellung kleinerer Vorhaben mit Stand vom 15. Februar 2022. .	101
Tabelle 16: Gesamtbewertung Schulbauprogramm des MV-Schutzfonds.....	108
Tabelle 17: Teil II D – Digitalisierung: sachlicher Zusammenhang der Maßnahmen.....	111
Tabelle 18: Teil II D – Digitalisierung: zeitlicher Zusammenhang der Maßnahmen.....	117
Tabelle 19: Teil II D – Digitalisierung Zusätzlichkeit der Maßnahmen.....	118
Tabelle 20: Teil II D – Digitalisierung: Erfüllung der Kriterien MV-Schutzfonds.....	121
Tabelle 21: Zuwendungshöhen Online-Zeitungsprojekt.....	128
Tabelle 22: Gesamtbewertung der Maßnahme Online-Zeitungsprojekt.....	133

Tabelle 23: Gesamtbewertung der Maßnahme MV-Beratung.....	139
Tabelle 24: Impfstofflieferung nach Mecklenburg-Vorpommern.....	141
Tabelle 25: Gesamtbewertung der Maßnahme Optionierung Sputnik V.....	142
Tabelle 26: Gesamtbewertung Beschaffung des digitalen Kontaktnachverfolgungssystems „luca“	146

Abkürzungsverzeichnis

ADrs.	Ausschussdrucksache
Amtbl.	Amtsblatt
ANBest-K	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften Mecklenburg-Vorpommern
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung Mecklenburg-Vorpommern
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Drs.	Drucksache
DVZ	DVZ Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH
EPOS 2.0	Elektronische Personalakte
GSA	Gesellschaft für Struktur- und Arbeitsmarktentwicklung mbH
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt Mecklenburg-Vorpommern
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
i. V. m.	in Verbindung mit
IMKG „Schulbau“	interministerielle Koordinierungsarbeitsgruppe Schulbau
KV	Kabinettsvorlage
LAF	Landesamt für Finanzen Mecklenburg-Vorpommern
LAGuS	Landesamt für Gesundheit und Soziales Mecklenburg-Vorpommern
LFI	Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern
LHO	Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern
LVerfG	Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
LRKG M-V	Landesreisekostengesetz Mecklenburg-Vorpommern
NBest-Bau	Baufachliche Nebenbestimmungen
OZG	Onlinezugangsgesetz
Rn.	Randnummer
SBL M-V	Staatliche Bau- und Liegenschaftsverwaltung Mecklenburg-Vorpommern
SBZ	Sonderbedarfswweisungen
SBZFöRL M-V	Sonderbedarfswweisungsförderrichtlinie Mecklenburg-Vorpommern
StGH	Staatsgerichtshof des Landes Hessen
SVUMedG M-V	Sondervermögensgesetz „Universitätsmedizin MV“
TGVO M-V	Trennungsgeldverordnung Mecklenburg-Vorpommern
Tz./Tzn.	Textzahl/Textzahlen
Verf. M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VGH Rheinland-Pfalz	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
VV	Verwaltungsvorschrift
VwVfG M-V	Landesverwaltungsverfahrensgesetz Mecklenburg-Vorpommern
VZÄ	Vollzeitäquivalent

Bezeichnungen der kreisfreien Städte

SN	Landeshauptstadt Schwerin
HRO	Hansestadt Rostock

Bezeichnungen der Landkreise

NWM	Landkreis Nordwestmecklenburg
LUP	Landkreis Ludwigslust-Parchim
LRO	Landkreis Rostock
VR	Landkreis Vorpommern-Rügen
MSE	Landkreis Mecklenburgische Seenplatte
VG	Landkreis Vorpommern-Greifswald

I. Zusammenfassung der wesentlichen Feststellungen

(1) Die Corona-Pandemie stellt das Land Mecklenburg-Vorpommern seit März 2020 vor große Herausforderungen. Um diesen begegnen zu können, hat das Land das Sondervermögen MV-Schutzfonds (MV-Schutzfonds) errichtet. Aus diesem können Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen finanziert werden. Zur Finanzierung dieser Maßnahmen können unter engen Voraussetzungen Kredite aufgenommen werden.

Der Landesrechnungshof hat verschiedene Bereiche des MV-Schutzfonds untersucht.

Notlagenkredite und Schuldenbremse

(2) Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat 2020 Kredite von insgesamt 2,85 Mrd. Euro rein buchmäßig bzw. haushalterisch aufgenommen und dem MV-Schutzfonds zugeführt. Diese Kreditaufnahme begründet den höchsten jährlichen Anstieg der Nettoneuverschuldung in Mecklenburg-Vorpommern. Die haushalterische Verschuldung des Landes stieg von 9,4 Mrd. Euro im Vorjahr auf 12,2 Mrd. Euro im Jahr 2020.

(3) Die seit 2020 verbindlich geltende und in der Landesverfassung verankerte Schuldenbremse schreibt einen Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten vor. Eine Ausnahme von der Schuldenbremse nach Art. 65 Abs. 2 Satz 2 Verf. M-V ist zulässig für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Im Ergebnis werden durch die Corona-Pandemie diese verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt, auch wenn die Grenze für die erhebliche Beeinträchtigung des Landes mit 50 Mio. Euro aus Sicht des Landesrechnungshofes deutlich zu niedrig gewählt ist.

(4) Die Möglichkeit zur Kreditaufnahme ist weder in der Höhe unbegrenzt noch unabhängig von der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation. Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie und ihrer Folgen können laut Literatur und aktueller Rechtsprechung nur über Notlagenkredite finanziert werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind:

- Ein sachlicher Zusammenhang mit der Pandemie muss gegeben sein. D. h. Maßnahmen müssen gezielt darauf bezogen sein, (drohende) Schäden zu beseitigen oder zu verringern.

- Ein zeitlicher Zusammenhang mit der Pandemie muss gegeben sein. D. h. Maßnahmen zur Beseitigung oder Verringerung von Pandemieschäden müssen zeitnah zur Entstehung des Schadens umgesetzt werden. Anderenfalls verpufft deren Wirkung.

Daneben sollten kreditfinanzierte Maßnahmen das Kriterium der Zusätzlichkeit erfüllen. Von der Kreditfinanzierung ausgeschlossen sind damit grundsätzlich solche Maßnahmen, die bereits vor der Pandemie geplant und ausfinanziert oder sogar begonnen waren. Es sei denn, es hätte sich ein direkt durch die Pandemie bedingter, zusätzlicher Finanzbedarf ergeben. Diese Differenz kann ggf. kreditfinanziert werden.

Kredite sind nachrangige Finanzierungsinstrumente. Deshalb sollte das Kriterium der Verhältnismäßigkeit erfüllt sein. D. h. Kredite dürfen nur im notwendigen Umfang aufgenommen werden, wenn andere Finanzierungsmöglichkeiten nicht zur Verfügung stehen.

(5) Wenn Notlagenkredite aufgenommen werden, sind die damit zu finanzierenden Maßnahmen so detailliert wie möglich zu begründen, um dem verfassungsrechtlichen Ausnahmecharakter gerecht zu werden. Sofern jedoch (noch) keine konkreten Anhaltspunkte bestehen, wie mit den geplanten Maßnahmen Schäden beseitigt oder verringert werden sollen, dürfen diese nicht über Notlagenkredite finanziert werden. Die von der Landesregierung gegenüber dem Parlament geltend gemachten Bedarfe konnten teilweise schon bei Aufstellung der beiden Nachtragshaushalte vom Landesrechnungshof nicht vollständig nachvollzogen werden. Bereits damals hat er kritisiert, dass selten mehr als bloße Schätzungen und sehr allgemeine Beschreibungen der Maßnahmen vorlagen.

(6) Die Schuldenbremse mit ihren Ausnahmen soll die Handlungsfähigkeit des Staates in besonderen Krisen sicherstellen. Eine konkrete zeitliche Begrenzung für die Aufnahme von Notlagenkrediten gibt es zwar nicht. Ab einem gewissen Zeitpunkt kann von einer Verhältnismäßigkeit kreditfinanzierter Maßnahmen jedoch nicht mehr ausgegangen werden. Dies vor allem deshalb, weil sie nicht mehr nötig oder geeignet sind, Schäden zu beseitigen. Das Land sollte daher genau prüfen, welche Maßnahmen in welchem Umfang fortgeführt und aus dem MV-Schutzfonds finanziert werden können.

(7) Die beiden Nachtragshaushaltsgesetze 2020 stellen aus Sicht des Landesrechnungshofes keine verfassungsmäßige Grundlage für Notlagenkreditaufnahmen dar. In ihnen wird weder die Kreditaufnahme im Kernhaushalt noch die Zuführung an das Sondervermögen MV-Schutzfonds korrekt dargestellt. Sie verstoßen gegen die durch die Verfassung vorgegebenen Haushaltsgrundsätze des Bruttoprinzips und der Jährlichkeit.

(8) Ein wiederholender Einsatz von zurückfließenden Mittel aus zurückgeforderten Zuwendungen oder bewilligten Darlehen widerspricht dem Sinn und Zweck der Schuldenbremse. Wenn diese Mittel wie von der Landesregierung vorgesehen revolving eingesetzt werden, kollidiert dies mit dem verfassungsmäßigen Gebot, die Höhe der Kreditaufnahme auf das unbedingt notwendige Maß zu reduzieren. Immer weiter hinzukommende Zwecke unterlaufen die Schuldenbremse und verzögern die gebotene schnellstmögliche Tilgung.

Kreditaufnahme und -tilgung

(9) Kredite sind nur insoweit aufzunehmen, wie sie tatsächlich zur Krisenbekämpfung benötigt werden. Sie sind nicht nur haushalterisch, sondern tatsächlich, also kassenmäßig aufzunehmen. Anderenfalls ließe sich nicht begründen, dass sie zur Finanzierung coronabedingter Ausgaben erforderlich sind. Das Auseinanderklaffen von tatsächlicher und haushalterischer Kreditaufnahme führt darüber hinaus zu einer Schieflage in der Haushaltsrechnung.

(10) Sondertilgungen sollten besser die Laufzeit des Kredits als die Höhe der Tilgung verringern, damit der Kredit so rasch als möglich zurückgezahlt wird. Dies stützt die intergenerative Gerechtigkeit und schafft finanzielle Spielräume für die Politik kommender Jahre.

(11) Nicht benötigte bzw. nicht fortgeltende Notlagenkreditermächtigungen sollten so schnell wie möglich zurückgeführt werden. Auch dies trägt zu einer Entlastung künftiger Generationen bei und hilft die aufgebaute Verschuldung abzubauen. Die Schuldenbremse gebietet, auch eine haushalterische Neuverschuldung in jeder Phase des Haushaltskreislaufs effektiv zu verhindern. Diesem steht die von der Landesregierung praktizierte Vorgehensweise der vollständigen haushalterischen Schuldenaufnahme ohne Untersetzung durch tatsächliche Kredite entgegen.

Sondervermögen MV-Schutzfonds

(12) Der Landesrechnungshof hat Zweifel, ob es sich beim MV-Schutzfonds um ein Sondervermögen im haushaltsverfassungsrechtlichen Sinn handelt. Sondervermögen sind lediglich zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Landes bestimmt. Dem MV-Schutzfonds fehlt es an der notwendigen Eingrenzung seiner Aufgaben. Sofern es sich beim MV-Schutzfonds um kein Sondervermögen handelt, wären die Mittelansätze wie Haushaltstitel zu behandeln. Stattdessen werden aber wie in Art. 61 Abs. 1 Verf. M-V vorgesehen nur die Zuführungen und Ablieferungen im Haushaltsplan eingestellt. Dadurch kann es zu Verstößen gegen das Budgetrecht des Parlaments und die Haushaltsgrundsätze der Bruttoveranschlagung, der Vollständigkeit und der Einheit kommen.

(13) Die Errichtung von (insbesondere rechtlich unselbständigen) Sondervermögen sieht der Landesrechnungshof kritisch. Haushaltsrechtlich bedenklich sind diese vor allem deshalb, weil das Parlament als Haushaltsgesetzgeber bei solchen Nebenhaushalten seine gesetzlichen Steuerungsmöglichkeiten (Budgetrecht des Parlaments) nur noch eingeschränkt ausüben kann.

Monitoringberichte und Mittelabfluss

(14) Der für den Landtag monatlich erstellte Monitoringbericht lässt nach Auffassung des Landesrechnungshofes keinen vollumfänglichen Einblick in die Umsetzung des MV-Schutzfonds zu. Die Monitoringberichte geben keine Auskunft über das von den Gremien bereits freigegebene Budget bzw. über tatsächlich noch frei verfügbare Mittel.

(15) Der tatsächliche Abfluss der aus dem MV-Schutzfonds bereitgestellten Mittel ist niedrig. Ohne die rein buchmäßigen Maßnahmen und ohne die rückzahlbaren Zuschüsse liegt der tatsächliche Mittelabfluss bei 763 Mio. Euro (Stand: 30. April 2022). Es ist daher zweifelhaft, ob Notlagenkreditermächtigungen von 2,85 Mrd. Euro erforderlich waren.

Zuwendungen und Billigkeitsleistungen

(16) Die verwaltungsseitige Umsetzung der geprüften Programme verlief angesichts des zum Teil bestehenden hohen zeitlichen und politischen Drucks überwiegend ohne schwerwiegende Feststellungen. Von den Zuwendungen wurden der Pendlerzuschuss (9,8 Mio. Euro) und das Liquiditätshilfeprogramm I (100,7 Mio. Euro) geprüft. Von den Billigkeitsleistungen wurden das Soforthilfeprogramm (99,2 Mio. Euro) und die Starthilfe für Gastronomie- und Beherbergungsbetriebe (7,0 Mio. Euro) näher untersucht.

(17) Die Gesellschaft für Struktur- und Arbeitsmarktentwicklung mbH bewilligte beim Liquiditätshilfeprogramm I über fast zwei Wochen Zuwendungen in Form von Zuwendungsbescheiden, ohne dass ein entsprechender Beleihungsakt vorhanden war.

(18) Sowohl das Liquiditätshilfeprogramm I als auch der Pendlerzuschuss wurden ohne Einvernehmen des Landesrechnungshofes zu den Regelungen des Verwendungsnachweises umgesetzt. Damit wurde gegen § 44 LHO verstoßen.

(19) Bei den Antragstellern hat es für große Unsicherheit gesorgt, dass bei den Billigkeitsleistungen auf prognostische Bedarfe abgestellt wurde. Billigkeitsleistungen eignen sich ihrer Natur nach besser für die Beseitigung und den Ausgleich schon entstandener und bezifferbarer Schäden oder erlittener Härten.

(20) Die Effektivität des Programms „Starthilfe für Beherbergungs- und Gastronomiebetriebe“ ist aufgrund des geringen finanziellen Umfangs vieler Bewilligungen zweifelhaft. Der Verwaltungsaufwand steht in keinem angemessenen Verhältnis zum voraussichtlichen Nutzen. Mitnahmeeffekte dürften deutlich überwiegen.

Sondervermögen „Universitätsmedizinen MV“

(21) Aus dem Sondervermögen „Universitätsmedizinen MV“ mit einem Volumen von 360 Mio. Euro sollen Investitionen in medizinische Geräte und Großgeräte, Baumaßnahmen, sonstige Investitionen und Digitalisierungsmaßnahmen finanziert werden.

(22) Die Einrichtung des Sondervermögens „Universitätsmedizinen MV“ ist mit haushaltsrechtlichen Problemen verbunden. Es erhält seine Mittel nicht aus dem Haushalt, sondern aus dem MV-Schutzfonds. Die Zuführungen sind damit nicht in den Haushaltsplan eingestellt, was jedoch verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist. Zudem ist das Heranziehen der Mittel des Sondervermögens für den Haushaltsausgleich als Verwendungsmöglichkeit zu streichen, da dies kein Zweck des Sondervermögens nach dem Errichtungsgesetz ist.

(23) Die zur Verwendung des Sondervermögens „Universitätsmedizinen MV“ aufgestellten Investitionskonzepte und auch die dazu geführten Diskussionen zeigen, dass die angeführten Bedarfe überwiegend bereits vor der Pandemie bestanden. Ein sachlicher Zusammenhang mit der Pandemie ist regelmäßig nicht gegeben. Auch ein zeitlicher Zusammenhang ist bei den vorgesehenen Projektzeiträumen, die teilweise bis 2030 reichen, nicht ableitbar. Den Einsatz von Mitteln aus dem MV-Schutzfonds hält der Landesrechnungshof für nicht verfassungskonform.

Schulbauprogramm des MV-Schutzfonds

(24) Bereits die konzeptionellen Grundlagen des Schulbauprogramms offenbaren den überwiegend fehlenden sachlichen Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Im Rahmen des 100 Mio. Euro umfassenden Programms sollten kleinere Bauvorhaben (z. B. Toiletten, Lüftung, Fenster) umgesetzt werden, die kurzfristig realisiert werden konnten. Hinzu kommen größere Bauvorhaben (z. B. Ersatzneubauten, Schaffung größerer Schulraumkapazitäten), die mittel- und langfristigen Auswirkungen pandemieartiger Ereignisse vorbeugen sollen. Die Projekte waren zum Teil bereits vor Pandemiebeginn geplant und veranlasst. Der Beitrag der Maßnahmen zur Beseitigung oder Verringerung von (drohenden) pandemiebedingten Schäden bleibt jedoch hinter der pandemieunabhängigen Aufwertung von Schulgebäuden zurück.

Auch der zeitliche Zusammenhang mit der Corona-Pandemie ist zweifelhaft, da selbst die kleineren Vorhaben nicht zeitnah vollständig umgesetzt wurden. Bei den größeren Vorhaben

ist vorgesehen, dass der Baubeginn bis Ende 2024 erfolgt. Wie dies der Pandemiebekämpfung dienen soll, ist nicht nachvollziehbar. Bis Ende 2021 wurden nicht einmal alle beantragten Projekte beschieden.

Der finanziellen Ausstattung des Schulbauprogramms liegt keine Ermittlung des pandemiebedingten Schulbaubedarfs zugrunde. Es bleibt offen, welche Hygienekonzepte von den Zielen des Schulbauprogramms umfasst sind. Die Hygienekonzepte der Schulen waren nicht Bestandteil des Antragsverfahrens.

Digitalisierungsvorhaben des MV-Schutzfonds

(25) Die Digitalisierungsmaßnahmen sind in Teil II D mit einem Volumen von 400 Mio. Euro für 2021 bis 2024 zusammengefasst. Die Mittel werden für ein „Digitalisierungspaket“ (290 Mio. Euro) und für das Programm „Zukunft der Verwaltung“ (110 Mio. Euro) verwendet. Die Landesregierung hat bisher nur wenige Maßnahmen ergriffen, die die Digitalisierung in der Landesverwaltung verbessern und die Potenziale des E-Governments nutzbar machen. Bevor neue Maßnahmen zur Digitalisierung ergriffen werden, sollten die Ressorts analysieren, warum bisherige Maßnahmen nicht den gewünschten Erfolg gebracht haben.

(26) Bei lediglich 15 der 82 geprüften Digitalisierungsmaßnahmen (rd. 2,6 von 239,3 Mio. Euro) liegt der notwendige sachliche Zusammenhang zur Pandemie vor. Ein zeitlicher Zusammenhang zur Pandemie war nur bei 10 von 82 Maßnahmen mit einem finanziellen Volumen von rd. 1,6 Mio. Euro gegeben. Lediglich 16 Maßnahmen erfüllten das Kriterium der Zusätzlichkeit.

Nur vier Maßnahmen mit einem finanziellen Volumen von insgesamt rd. 1,2 Mio. Euro (0,5 % von 239,3 Mio. Euro) erfüllten alle drei an den MV-Schutzfonds angelegten Kriterien. Nur für diese Maßnahmen war eine Verwendung von Mitteln des MV-Schutzfonds sachgerecht.

Ausgewählte Einzelmaßnahmen des MV-Schutzfonds

(27) Die Maßnahme **Online-Zeitungsprojekt** hat keinen sachlichen Zusammenhang zur Pandemie, da das Ziel – Stärkung der Medienkompetenz – keinen unmittelbaren Bezug zur Bekämpfung der Pandemie aufweist. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob die Zuwendungen zweckentsprechend eingesetzt wurden. Es gibt Hinweise, dass es sich bei dieser Maßnahme nicht um eine Projektförderung handelt, sondern eher um eine institutionelle Förderung.

(28) Die Maßnahme **MV-Beratung** steht weder in einem sachlichen noch in einem zeitlichen Zusammenhang zur Pandemie. Da die Maßnahme bereits vor Pandemiebeginn be-

geschlossen wurde, ist anzunehmen, dass die Leistungen anderenfalls aus dem regulären Haushalt finanziert worden wären. Sie ist insoweit auch nicht zusätzlich.

(29) Schon beim Projektstart bestanden Zweifel, ob der Impfstoff **Sputnik V** sowohl mengenmäßig erforderlich als auch rechtzeitig zugelassen sein würde. Das Wirtschaftsministerium hat Rechnungen einer Rechtsanwaltskanzlei bezahlt, obwohl keine zahlungsbegründenden Unterlagen vorlagen. Insgesamt sind vermeidbare Kosten für die anwaltliche Begleitung in Höhe von 40.000 Euro angefallen. Dafür hätte die Landesregierung den internen kritischen Einwänden zu Verfügbarkeit und Erforderlichkeit Rechnung tragen müssen.

(30) Um Infektionswege zurückverfolgen und Infektionsketten durchbrechen zu können, beschaffte die Landesregierung das digitale **Kontaktnachverfolgungssystem „luca“**. Das Vergabeverfahren wurde fehlerhaft durchgeführt, da Wettbewerber mit ähnlichen Softwarelösungen nicht ausreichend beachtet worden waren. Für die sich daraus ergebenden Rechtsstreitverfahren sind zusätzlich Ausgaben von mehr als 100.000 Euro entstanden. Bei einer ordnungsgemäßen Vergabe wären diese Ausgaben vermeidbar gewesen. Die Rechtsverfolgungskosten hätten nicht aus dem MV-Schutzfonds finanziert werden dürfen, sondern aus dem regulären Haushalt.

II. Prüfungsfeststellungen im Einzelnen

Vorbemerkungen

(31) Die Corona-Pandemie stellt die öffentlichen Haushalte vor große Herausforderungen. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat zur Bekämpfung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen das „Sondervermögen MV-Schutzfonds“ (MV-Schutzfonds) errichtet. Diesem stehen bis zu 2,85 Mrd. Euro zur Verfügung.

(32) Der MV-Schutzfonds wurde mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2020¹ und dem Haushaltsbegleitgesetz zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020² rückwirkend zum 1. März 2020 errichtet. Er wurde zunächst mit 700 Mio. Euro ausgestattet. Dafür hatte der Landtag die Landesregierung ermächtigt, Kredite in gleicher Höhe aufzunehmen. Grundlage war die Ausnahme von der Schuldenbremse für Notlagenkredite nach Art. 65 Abs. 2 Satz 2 Var. 2 Verf. M-V und § 18 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LHO.

(33) Mit dem 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2020 und dem zugehörigen Haushaltsbegleitgesetz ermächtigte der Landtag die Landesregierung weitere Kredite bis 2,1 Mrd. Euro aufzunehmen und dem MV-Schutzfonds zuzuführen.³

(34) Die Kreditaufnahme von insgesamt 2,85 Mrd. Euro begründet den höchsten jährlichen Anstieg der Nettoneuverschuldung in Mecklenburg-Vorpommern. Dadurch stieg die buchmäßige bzw. haushalterische Verschuldung des Landes von 9,4 Mrd. Euro (2019) auf 12,2 Mrd. Euro (2020).

(35) Der Landesrechnungshof hat verschiedene Bereiche des MV-Schutzfonds untersucht.

Im Allgemeinen Teil ordnet der Landesrechnungshof zunächst die Errichtung des MV-Schutzfonds rechtlich ein. Der Landesrechnungshof stellt außerdem Kriterien vor, anhand derer beurteilt werden kann, ob die Finanzierung von konkreten Maßnahmen über Notlagenkredite rechtlich möglich ist.

Im Besonderen Teil bewertet der Landesrechnungshof ausgewählte Maßnahmen und Projekte des MV-Schutzfonds anhand dieser Kriterien. Dazu hat er Projekte und Bereiche des MV-Schutzfonds mit großem finanziellen Volumen geprüft. Dies sind das Sondervermögen

¹ GVOBl. M-V 2020, S. 138 f.

² GVOBl. M-V 2020, S. 140 f.

³ GVOBl. M-V 2020, S. 1354 ff.

„Universitätsmedizin MV“ (360 Mio. Euro), das Schulbauprogramm (100 Mio. Euro) und die Maßnahmen zur Digitalisierung (400 Mio. Euro). Ferner wurde die verwaltungsseitige Umsetzung von Wirtschaftshilfen des Landes und des Bundes, bei denen das Land ergänzende Hilfen geleistet hat, auf Ordnungsmäßigkeit geprüft. Der Landesrechnungshof hat dazu vier Hilfsprogramme untersucht. Bei zwei Programmen handelt es sich um Zuwendungen nach § 44 LHO, bei den beiden anderen um Billigkeitsleistungen nach § 53 LHO.

(36) Dem Landesrechnungshof ist bewusst, dass viele Entscheidungen unter enormem Zeitdruck und großer Unsicherheit getroffen werden mussten. Das galt insbesondere zum Anfang der Pandemie. Schnelles Handeln war notwendig, um die Corona-Pandemie einzudämmen. Gleichwohl setzte die Pandemie verfassungs- und einfachrechtliche Vorgaben nicht außer Kraft.

A Allgemeiner Teil

1 Notlagenkredite und Schuldenbremse

(37) Die seit 2009 im Grundgesetz verankerten schuldenbegrenzenden Regelungen („Schuldenbremse“) sehen vor, dass die Länder ab dem Jahr 2020 keine Kredite zum Haushaltsausgleich mehr aufnehmen dürfen. Die nähere Ausgestaltung haben die Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen selbst geregelt. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat die Regelungen der Schuldenbremse durch die seit dem 1. Januar 2020 gültige Änderung von Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V und der Änderung von § 18 LHO in Landesrecht übernommen. Mecklenburg-Vorpommern hat sich bei der Umsetzung nah am Wortlaut des Grundgesetzes orientiert. Daher können zusätzlich zu den Gesetzgebungsmaterialien des Landes auch die des Bundes sowie die jeweils betreffende Literatur herangezogen werden.⁴

(38) Nach Art. 65 Abs. 2 Satz 1 Verf. M-V ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen hiervon werden jedoch in Satz 2 des Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V zugelassen: *„zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen“*. Nahezu wortgleich findet sich diese Regelung in § 18 Abs. 1 LHO.

⁴ Vgl. Mediger, in: Classen/Litten/Wallerath (Hrsg.), Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2. Aufl. 2015, Art. 65 Rn. 17.

(39) Sowohl Bundes- als auch Landesgesetzgeber hatten zwei Zwecksetzungen für die Ausnahmeklausel für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen vor Augen. Einerseits dürfen die kreditfinanzierten Einnahmen zur Beseitigung von aus der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation resultierenden Schäden genutzt werden. In diesen Fällen ist ein Schaden bereits entstanden. Die kreditfinanzierte Maßnahme soll diesen im Nachgang beheben. Andererseits ist die Aufnahme von Notlagenkrediten möglich, um Maßnahmen zu finanzieren, die das Ausmaß drohender Schäden möglichst gering halten. In diesen Fällen ist noch kein Schaden entstanden. Die Kredite werden vor Schadenseintritt aufgenommen. Die Schäden sind aber bereits absehbar. Sie werden also bei unverändertem Lauf der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation mit hoher Wahrscheinlichkeit eintreten.

1.1 Anforderungen an die Aufnahme von Notlagenkrediten

(40) Kreditaufnahmen sind gem. Art. 65 Abs. 2 Satz 2 Verf. M-V und § 18 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LHO im Falle der Corona-Pandemie zwar grundsätzlich zulässig. Die Möglichkeit zur Kreditaufnahme ist jedoch weder in der Höhe unbegrenzt noch unabhängig von der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation. Die verfassungsrechtlichen Regelungen beantworten nur unvollständig die Fragen,

- wofür die Kredite aufgenommen werden dürfen,
- wie lange die Möglichkeit zur Kreditaufnahme besteht und
- in welcher Höhe Kredite aufgenommen werden dürfen.

Konkretisiert werden die aufgeworfenen Fragen durch den Sinn und Zweck der Schuldenbremse und die Beschränkungen der Kreditaufnahme in § 18 Abs. 7 und 8 LHO.

Eine rein formale Voraussetzung für eine verfassungsgemäße Kreditaufnahme enthält Art. 65 Abs. 2 Satz 3 Verf. M-V i. V. m. Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG und § 18 Abs. 8 LHO. Danach muss eine Tilgungsregelung/-bestimmung vorhanden sein.

1.1.1 Voraussetzungen für die Ausnahme von der Schuldenbremse nach der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern

1.1.1.1 Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituation

(41) Naturkatastrophen i. S. von Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V sind Gefahrenzustände oder erhebliche Schädigungen, die durch Naturereignisse ausgelöst werden,⁵ wie z. B. Extremwetterereignisse oder Massenerkrankungen.⁶ Eine außergewöhnliche Notsituation i. S. von Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V ist ein Ereignis, das durch eine plötzliche Begebenheit, einen Unfall, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt wurde. Dieses Ereignis kann Schäden großen Ausmaßes zur Folge sowie erhebliche Bedeutung für die Öffentlichkeit haben.⁷ Ein Beispiel dafür kann ein Reaktorunfall sein.

(42) Seit 2019 breitete sich SARS-CoV-2 immer mehr aus. Das Virus löst eine Erkrankung aus, die für einige Menschen lebensgefährlich ist (COVID-19). Am 11. März 2020 stufte die WHO die Erkrankung als Pandemie ein,⁸ sodass von einer Massenerkrankung auszugehen war.⁹ Bis zum 23. März 2022 wurden mehr als 360.000 Infizierte in Mecklenburg-Vorpommern registriert.¹⁰

(43) Die Corona-Pandemie stellt damit eine Naturkatastrophe dar. Sie kann auch als außergewöhnliche Notsituation angesehen werden.

1.1.1.2 Keine Kontrolle durch das Land

(44) Eine notlagenbedingte Kreditaufnahme ist nach Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V nur möglich, wenn sich die Naturkatastrophe der Kontrolle des Landes entzieht.

Das COVID-19 auslösende Virus entstand in einem anderen Teil der Welt und ist durch Reiseaktivitäten von Menschen nach Mecklenburg-Vorpommern verbracht worden. Diese Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation entzieht sich damit der Kontrolle des Landes.

⁵ Vgl. einfachrechtliche Legaldefinition in § 18 Abs. 6 Satz 1 LHO, BT-Drs. 16/12410, S. 11 sowie Drs. 6/3886, S. 17.

⁶ BT-Drs. 16/12410, S. 11; Drs. 6/3886, S. 17; Mediger, a. a. O., Art. 65 Rn. 24 m. w. N.

⁷ Vgl. einfachrechtliche Legaldefinition in § 18 Abs. 6 Satz 2 LHO, BT-Drs. 16/12410, S. 11 sowie Drs. 6/3886, S. 17.

⁸ <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (zuletzt abgerufen am: 19. Juli 2021).

⁹ Vgl. Definition des Begriffs „Pandemie“ in: Robert-Koch-Institut, „Infektionsschutz und Infektionsepidemiologie: Fachwörter – Definitionen – Interpretationen“, Berlin 2015, S. 99 (im Internet abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/Service/Publikationen/Fachwoerterbuch_Infektionsschutz.pdf?__blob=publicationFile; zuletzt abgerufen am: 19. Juli 2021).

¹⁰ Täglicher Lagebericht des LAGuS zu SARS-CoV-2-Infektionen vom 23. März 2022.

(45) Dies wurde dadurch befördert, dass das Virus hauptsächlich durch Tröpfcheninfektion auf andere Personen übertragen werden kann.¹¹ Das Land hat also keinerlei Kontrolle über Entstehung und Ausbreitung.

1.1.1.3 Erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes

(46) Die Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation muss die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen. Diese in Art. 65 Abs. 2 Satz 2 Verf. M-V vorgesehene Voraussetzung wird in § 18 Abs. 6 Satz 3 LHO einfachrechtlich konkretisiert. Danach liegt eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes vor, wenn Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen einen 50 Mio. Euro übersteigenden Mehrbedarf verursachen.

(47) § 18 Abs. 6 Satz 3 LHO erscheint in verschiedener Hinsicht problematisch: Zum einen handelt es sich hier um eine absolute Schwelle bzw. Grenze. Zum anderen erscheint der festgelegte Betrag im Verhältnis zum Haushaltsvolumen als deutlich zu gering.

(48) Die erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes ist eine Tatbestandsvoraussetzung, die das Mitdenken und Abschätzen möglicher Maßnahmen zur Beseitigung oder Geringhaltung der (drohenden) Schäden erfordert. Insbesondere bei einer absoluten Grenze von – im Vergleich zum jährlichen Haushaltsvolumen – geringem Wert kann das Ergreifen von Maßnahmen schnell dazu führen, eine Kreditaufnahme zu bejahen. Hinzu kommt, dass das Haushaltsvolumen in der Regel jährlich steigt, was im Zeitverlauf zu einer relativen Verringerung der absoluten Grenze in § 18 Abs. 6 Satz 3 LHO führt.

(49) Die festgelegten 50 Mio. Euro entsprachen rund 0,53 % bzw. 0,55 % der Haushaltsvolumina 2020 bzw. 2021.¹² Es ist nicht nachvollziehbar, dass Maßnahmen, die nicht einmal 0,6 % des Haushaltsvolumens umfassen, zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes führen sollen. Deutlich höhere Beträge können in der Regel durch einfache Bewirtschaftungsmaßnahmen gewonnen werden. Als Beispiel mag der Ansatz für die Globale Minderausgabe 2020 dienen, der 83,7 Mio. Euro betrug. Auch vor dem Hintergrund, dass die Ausgleichsrücklage eine „allgemeine Vorsorge“ von mehr als 200 Mio. Euro bereithält, um eine potenzielle Kreditaufnahme gering zu halten, erscheint die festgelegte Grenze nicht sachgerecht.

¹¹ Vgl. https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html (Stand: 14. Juli 2021; zuletzt abgerufen am: 19. Juli 2021).

¹² Bezogen auf das Soll (2020: 9.356,7 Mio. Euro; 2021: 9.037,5 Mio. Euro).

(50) Abgesehen von diesen allgemeinen Erwägungen zu § 18 Abs. 6 Satz 3 LHO führten die Corona-Pandemie und die zu ihrer Bewältigung ergriffenen Maßnahmen aber unzweifelhaft zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 46 bis 50

Die Landesregierung führt aus, dass die Kreditaufnahme zugunsten des MV-Schutzfonds die geltende Rechtslage berücksichtigt habe. Die vom Landesrechnungshof vorgetragenen Bedenken teile sie nicht.

Die selbst zu tragenden 50 Mio. Euro seien im Hinblick auf den Umfang der disponiblen Ausgaben nicht unerheblich. Der Landesrechnungshof verkenne, dass zu erwartende Einnahmeverluste grundsätzlich nicht zur Bemessung der Kreditaufnahme herangezogen worden seien. Diese Mindereinnahmen hätten über die 50 Mio. Euro hinaus durch haushalterische Maßnahmen kompensiert werden müssen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

1.1.2 Kriterien für mit Notlagenkrediten finanzierte Maßnahmen

1.1.2.1 Sachlicher und zeitlicher Zusammenhang (Veranlassungszusammenhang)

(51) Kredite dürfen nach § 18 Abs. 7 Satz 1 LHO „zur Beseitigung von aus Naturkatastrophen resultierenden Schäden“ oder zur Geringhaltung des Ausmaßes drohender Schäden aufgenommen werden. Das Gleiche gilt für die Bewältigung und Überwindung außergewöhnlicher Notsituationen (§ 18 Abs. 7 Satz 2 LHO). Durch die Zweckbestimmung wird einerseits eine Ursächlichkeit zwischen der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation und den Schäden oder drohenden Schäden vorausgesetzt. Andererseits muss ein Zusammenhang zwischen den Schäden oder drohenden Schäden und den Maßnahmen zur Beseitigung oder Geringhaltung derselben („zur“ bzw. „für die“) bestehen.

(52) Die Zurechnung des (drohenden) Schadens als Folge der Naturkatastrophe ist nur dann vorzunehmen, „wenn eine Tatsache im Allgemeinen und nicht nur unter besonders eigenartigen, ganz unwahrscheinlichen und nach dem regelmäßigen Verlauf der Dinge außer Betracht zu lassenden Umständen zur Herbeiführung eines Erfolges geeignet war“.¹³ Im Falle der Corona-Pandemie löst sie selbst nicht unmittelbar (drohende) wirtschaftliche Schäden

¹³ Definition der Adäquanz: RGZ 133, 126, 127; BGHZ 3, 261, 267 st. Rspr.

aus, die der Staat vielfach mit entsprechenden Finanzpaketen auffängt. Diese (drohenden) wirtschaftlichen Schäden finden ihren Ursprung oftmals in Maßnahmen des Staates zum Gesundheitsschutz der Bevölkerung. Die Corona-Pandemie verursacht (drohende) wirtschaftliche Schäden in der Mehrzahl der Fälle deshalb nur mittelbar. Ein adäquat kausaler Zurechnungszusammenhang kann dann angenommen werden, wenn sich die wirtschaftlichen Schäden im konkreten Fall als eintretender Nachteil aufgrund der Eigenart der ergriffenen Maßnahme ergeben,¹⁴ wenn sie also unmittelbare, nicht nur zufällige Folge der Maßnahmen zum Gesundheitsschutz sind.

(53) Maßnahmen müssen gezielt darauf bezogen sein, (drohende) Schäden zu beseitigen oder zu verringern. Dafür ist notwendig, dass die (drohenden) Schäden so weit wie möglich konkretisiert sind. Dies geschieht durch die Darstellung von Anhaltspunkten für ihr Vorliegen oder für ihr wahrscheinliches Eintreten. Abstrakt bleibende Schäden, also solche, deren Eintritt zwar angenommen, aber noch ungewiss ist – kein „Drohen“ im oben dargestellten Sinne (vgl. Tz. 39) –, können kein Ziel von Maßnahmen sein, die über Notlagenkredite finanziert werden. Sie können sich jedoch zu solchen entwickeln, wenn sich tatsächliche Anhaltspunkte für ihr Entstehen zeigen und bei unverändertem Verlauf mit hoher Wahrscheinlichkeit eintreten.

(54) In Rechtsprechung und Literatur werden zur Einordnung, ob eine Maßnahme über die Ausnahme zur Schuldenbremse mit Notlagenkrediten finanziert werden kann, vor allem die Kriterien des sachlichen und zeitlichen Zusammenhangs genutzt.¹⁵ Diese Begriffe verwendet im Folgenden auch der Landesrechnungshof. Sie entsprechen im Ergebnis den aus dem Gesetz ableitbaren Kriterien.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 53 bis 54

Die Landesregierung hält es für geboten, vorhandene Quellen, wie die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte Rheinland-Pfalz und Hessen, umfassender als bisher im Bericht darzustellen. Sie verweist insbesondere bzgl. der rechtlichen Herleitung eines sachlichen und zeitlichen Zusammenhangs auch auf die schriftlichen Stellungnahmen in der öffentlichen Anhörung des Landestages zum MV-Schutzfonds.

Außerdem müssten bei einer sich wellenmäßig entwickelnden Pandemie adäquate Haushaltsermächtigungen zur Finanzierung notwendiger Ausgaben zur Verfügung

¹⁴ Vgl. BGHZ 100, 335; 131, 163, 166 f.

¹⁵ StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021, Az.: P.St. 2783, P.S.2827, Rn. 268 ff.; Gröpl, Rechtsgutachten, S. 17 ff. mit umfangreichen Textnachweisen; Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, „Notfallkredite für Corona-Maßnahmen“, Sonderbericht nach § 92 LHO, Stand: 25. November 2021, Tzn. 27 ff.

stehen. Zum Zeitpunkt des zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 sei nicht klar gewesen, wann ein Impfstoff zur Verfügung stehen würde, wer dessen Beschaffung finanziere und wie die notwendige Logistik auszusehen habe. Dieses Beispiel zeige, dass die vom Landesrechnungshof formulierten Anforderungen den tatsächlich bestehenden Herausforderungen an die staatliche Handlungsfähigkeit nicht gerecht würden.

Dem Maß an Unsicherheit („Reserve“ im Wirtschaftsplan) sei durch die Möglichkeit gesetzlich vorgesehener Sondertilgungen hinsichtlich tatsächlich nicht notwendiger Ausgabeermächtigungen Rechnung getragen worden.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof hat die vorhandene Literatur und Rechtsprechung sehr umfassend ausgewertet. Das sich daraus ergebende Bild hat er als Grundlage für seine Bezugnahme auf bestimmte Kriterien genutzt. Auch die schriftlichen Stellungnahmen aus der öffentlichen Anhörung des Landtages zum MV-Schutzfonds stellen einhellig darauf ab, dass ein sachlicher und zeitlicher Zusammenhang zwischen Naturkatastrophe oder außergewöhnlicher Notsituation und den kreditfinanzierten Maßnahmen bestehen muss. Die Rechtsprechung in Hessen und Rheinland-Pfalz¹⁶ bestätigt dies.

Soweit sich die Ausführungen der Landesregierung auf die Figur der „überholenden Kausalität“ beziehen, ist diese Argumentation für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar. Bei der überholenden Kausalität (im strafrechtlichen Sinne) wird ein ursprünglich in Gang gesetzter Kausalverlauf durch ein späteres Ereignis beseitigt, das seinerseits einen neuen Kausalverlauf herbeiführt.¹⁷ Auf die Ausnahme von der Schuldenbremse bezogen bedeutete dies, dass die Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation den ursprünglichen Grund für eine beschlossene und im Haushaltsplan vorgesehene Maßnahme beseitigt und einen eigenen, neuen Grund für die Maßnahme setzt.

„Überholende Kausalität“ soll vorliegen, wenn schon begonnene und angestoßene Entwicklungen durch die Pandemie ein besonderes Gewicht erhielten und eine verstärkte staatliche Reaktion erforderten. Zudem gehörten hierzu die Fälle, in denen durch pandemiebedingte finanzielle Engpässe reguläre Haushaltsmittel nicht mehr zur Verfügung stünden.

¹⁶ StGH Hessen, a. a. O.; VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022, Az.: VGH N 7/21, Rn. 107 ff.

¹⁷ Vgl. etwa BGH NSTz 2001, 29, 30.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes passt der Begriff „überholende Kausalität“ hier nicht. Folgte man dem Gedankengang, handelte es sich eher um eine Art „Mehrfachkausalität“. Darüber hinaus berücksichtigt die Argumentation nicht, dass die Verfassung selbst eine Ausnahme von der Schuldenbremse zulässt „zur Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“. Sollten Einnahmen also über ein bestimmtes Maß hinaus wegbrechen, können ausnahmsweise Kredite aufgenommen werden. Fehlende Einnahmen können aber nicht durch solche Kredite ersetzt werden, die wegen einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation aufgenommen werden. Diese Kredite sind zweckgebunden für die Bewältigung und Überwindung der konkreten Krise zu nutzen.¹⁸

Vorstellbar ist aus Sicht des Landerechnungshofes lediglich, dass durch eine notwendige Änderung bei der Priorisierung von Aufgaben zusätzliche Finanzbedarfe entstehen können. Soweit für diese ein sachlicher und zeitlicher Zusammenhang mit der Pandemie hergestellt werden kann, ist ggf. in diesem (zusätzlichen) Umfang die Finanzierung über Notlagenkredite möglich.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es auch bei einer sich wellenmäßig entwickelnden Pandemie nicht notwendig, Kreditermächtigungen auf Vorrat für alle kommenden Wellen bereitzuhalten. Dies widerspräche schon dem Sinn und Zweck der Ausnahme von der Schuldenbremse. Notlagenkredite sollen für Maßnahmen genutzt werden, die die Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation (schnell) bewältigen oder überwinden helfen. Bei sich ändernden Bedingungen im Pandemieverlauf sollten weitere Notlagenkredite über weitere Nachtragshaushalte realisiert werden.

Dem Landesrechnungshof ist sehr wohl bewusst, dass gerade zu Beginn der Pandemie ein hohes Maß an Unsicherheit über die notwendigen Maßnahmen und die dafür notwendigen Kredite bestand. Eine vorsorgliche „Reserve“ an Kreditermächtigungen für unbestimmte Maßnahmen noch nicht mit Sicherheit eintretender und zu begehrender Folgen geht aber aus seiner Sicht über die Ausnahme von der Schuldenbremse hinaus. Ohne sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituationen sowie ohne vorbestimmten Zweck können Notlagenkredite nicht aufgenommen werden.¹⁹

¹⁸ Vgl. Drs. 6/3886, S. 18.

¹⁹ Vgl. u. a. schon Fn. 15 und 16.

1.1.2.2 Verhältnismäßigkeit der Kreditaufnahme und Zusätzlichkeit der Maßnahmen

(55) Die Kreditaufnahme ist im Vergleich zur Finanzierung über Steuern ein nachrangiges Finanzierungsinstrument.²⁰ Insofern muss die Notlagenkreditaufnahme immer haushaltsrechtlich verhältnismäßig sein. Von einer solchen Verhältnismäßigkeit kann dann ausgegangen werden, wenn notlagenkreditfinanzierte Maßnahmen geeignet, erforderlich und angemessen sind, um die Krise zu bekämpfen oder zu überwinden. Eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung wie bei Eingriffen in Grundrechte ist dabei nicht vorzunehmen. Vielmehr genügt eine an haushaltsverfassungsrechtlichen Maßstäben orientierte formale Prüfung.²¹ Dabei bedeutet

- geeignet, dass die Maßnahme die Krisenbekämpfung fördert,
- erforderlich, dass die Krise nicht ohne Kreditaufnahme und unter Inanspruchnahme der sonstigen haushaltsrechtlichen Möglichkeiten ebenso effektiv bekämpft werden könnte und
- angemessen, dass die kreditfinanzierten Mittel in einem ausgewogenen Verhältnis zum Ausmaß der Krise und zur voraussichtlichen Eignung der Maßnahmen stehen, die Krise zu bewältigen.

(56) Letztlich stellt eine solche (rein) formale Prüfung auf die Zusätzlichkeit der Maßnahmen bzw. die Nachrangigkeit der Kreditfinanzierung ab. Beide Kategorien werden häufig neben dem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang genannt.²² Sie weisen jedoch teilweise Überschneidungen miteinander sowie mit dem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang auf.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 55 bis 56

Die Landesregierung führt aus, das Kriterium der Zusätzlichkeit von Maßnahmen habe der Landesrechnungshof selbst aufgestellt und auf der Tatbestandsseite formuliert. Diese Voraussetzung finde sich weder in der Rechtsprechung noch lasse sie sich aus der Verfassung ableiten. Es werde vielmehr das Erfordernis der Subsidiarität der Kreditaufnahme und das Vorliegen von sachlichem und zeitlichem Zusammenhang vermischt.

²⁰ Vgl. Koriath, Rechtsgutachten, S. 29, 36; Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz – Kommentar, Werkstand: 96. Ergänzungslieferung, November 2021, Art. 105 Rn. 41 f.

²¹ Vgl. StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021, Az.: P.St. 2783, P.S.2827, Rn. 249 ff.

²² Vgl. etwa Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, „Notfallkredite für Corona-Maßnahmen“, Sonderbericht nach § 92 LHO, Stand: 25. November 2021, Tzn. 39 ff.

Welche Maßnahmen geeignet und erforderlich seien, bleibe dem Auswahl- und Gestaltungsbereich des Gesetzgebers und der Prüfung auf der Rechtsfolgenseite vorbehalten.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof hat für die bessere Lesbarkeit und Nachvollziehbarkeit keine Unterscheidung getroffen, welche Anforderung auf der Tatbestandsseite und welche auf der Rechtsfolgenseite zu prüfen ist. Für die Beurteilung, ob eine Finanzierung von konkreten Maßnahmen über Notlagenkredite rechtlich möglich ist, ist dies aus seiner Sicht unerheblich.

Das Merkmal der Zusätzlichkeit lässt sich durchaus verfassungsrechtlich herleiten. Es folgt nämlich daraus, dass Kredite nachrangige Finanzinstrumente sind und vor der Inanspruchnahme von Krediten die im Normalfall vorhandenen regulären Haushaltsmittel und Steuerungsmöglichkeiten genutzt werden müssen.²³

Das Auswahl- und Gestaltungsermessen des Gesetzgebers wird nicht dadurch berührt, dass der Landesrechnungshof sein verfassungsrechtlich garantiertes Recht wahrnimmt, Maßnahmen eigenständig und unabhängig von Landesregierung und Gesetzgeber zu bewerten (Art. 68 Abs. 1 und 3 Verf. M-V).

(57) Im Abschnitt B bewertet der Landesrechnungshof ausgewählte Maßnahmen und Programme einheitlich anhand der o. g. Kriterien:

- sachlicher Zusammen mit der Pandemie,
- zeitlicher Zusammenhang mit der Pandemie,
- Zusätzlichkeit der Maßnahme.

Sofern alle Kriterien erfüllt sind, kann die Maßnahme mit notlagenbedingten Krediten finanziert werden („grüne“ Markierung). Wenn ein oder mehrere Kriterien nicht erfüllt sind, kann die Maßnahme nicht mit notlagenbedingten Krediten finanziert werden („rote“ Markierung). Sofern Zweifel am sachlichen, zeitlichen Pandemiebezug oder am Kriterium der Zusätzlichkeit bestehen, wird dies mit einer „gelben“ Markierung gekennzeichnet. Die Gesamtbewertung ergibt sich jeweils aus dem „am schlechtesten“ bewerteten Kriterium.

²³ Vgl. u. a. Koriath, Rechtsgutachten, S. 22 („zusätzliche Nettokreditaufnahme“); Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, „Notfallkredite für Corona-Maßnahmen“, Sonderbericht nach § 92 LHO, Stand: 25. November 2021, Tzn. 39 ff.

Exkurs: Nicht tragfähige Begründung von Maßnahmen

(58) Die Kreditaufnahme auf Grundlage von Art. 65 Abs. 2 Satz 2 Alt. 2 Verf. M-V setzt voraus, dass eine der Höhe nach bestimmte oder bestimmbare Ermächtigung der Landesregierung durch Gesetz vorliegt. Damit der Landtag sein Budgetrecht vollumfänglich ausüben kann, ist die Landesregierung verpflichtet, im Gesetzentwurf die Maßnahmen, die sie ergreifen möchte, darzulegen und zu erläutern.²⁴ Außerdem muss die Landesregierung die für die Umsetzung der Maßnahmen notwendigen Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit schätzen (Prinzip der Haushaltswahrheit, vgl. § 8 HGrG, § 11 LHO).²⁵ Die Pflicht zur Schätzgenauigkeit ist verletzt, wenn bewusst falsche oder solche Ansätze aufgenommen werden, die „trotz naheliegender Möglichkeiten besserer Informationsgewinnung ein angemessenes Bemühen um realitätsnahe Prognosen“²⁶ vermissen lassen.

(59) Die Kreditaufnahme ist voll gerichtlich überprüfbar.²⁷ Ohne eine genügende Begründung im Gesetzentwurf würde ein Gericht nicht in die Lage versetzt, die Voraussetzungen für die Kreditaufnahme prüfen zu können. Das gilt auch für die Notwendigkeit der Maßnahmen und die dafür veranschlagten Ausgaben bezüglich Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit. Je höher die aufgenommene Kreditsumme ausfällt, desto weiter steigen die Anforderungen an die Darlegungs- und Begründungspflichten.²⁸ Dies folgt aus dem Sinn und Zweck der Schuldenbremse, die ein Nachschieben von Gründen ausschließt. Gäbe es keine formellen Restriktionen, liefe die Schuldenbremse leer.

(60) Die Kreditaufnahme für den MV-Schutzfonds ist in diesem Sinne unzureichend begründet. Die Begründungen der Nachtragshaushaltsgesetze sowie der zugehörigen Haushaltsbegleitgesetze enthalten zu wenige konkrete Ausführungen dazu, welche Maßnahme welchen Schaden beseitigen bzw. welchen drohenden Schaden verringern soll. Auch der Wirtschaftsplan zum MV-Schutzfonds stellt nicht die Sachverhalte dar, die für eine umfassende Beurteilung notwendig wären. Allein eine Zweckbestimmung aus wenigen Worten genügt in der Regel nicht, um Maßnahmen und ihre Wirkrichtung zu beschreiben.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 60

Die Landesregierung weist die Kritik des Landesrechnungshofes zurück. Die Ansätze seien hinreichend in der Drs. 7/5436 begründet worden. Die Begründungsanforde-

²⁴ Vgl. zu den Anforderungen an die Begründungs- und Darlegungslast LVerfG M-V, Urteil vom 7. Juli 2005, Az.: LVerfG 7/04, C. I. 2. c).

²⁵ Vgl. BVerfGE 119, 96, 129.

²⁶ Vgl. BVerfGE 119, 96, 130.

²⁷ Vgl. Kirchhof, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 98.

²⁸ Vgl. StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021, Az.: P.St. 2783, P.S.2827, Rn. 256.

zung des Landesrechnungshofes lasse die rechtliche Herleitung vermissen. Maßnahmen gleichgerichteter Zwecke seien in einem Ansatz zu veranschlagen und zu begründen. Im parlamentarischen Verfahren sei entsprechend Raum für Fragen und Begründungen gewesen.

Es sei auch nicht erwähnt worden, dass es sehr konkrete inhaltliche Anforderungen an die Anmeldung coronabedingter Maßnahmen gäbe und im Verfahren zur Freigabe von Ansätzen die Bedarfe zu begründen seien.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Mit der Kreditaufnahme ist eine Haushaltsführung zu Lasten kommender Generationen verbunden. Daher muss der Gesetzgeber darlegen, welche Maßnahmen durch die Notlagenkreditaufnahme ermöglicht werden sollen sowie ob und wie mit ihnen die angestrebten Ziele unter den gegebenen Umständen erreicht werden können. Der Landesrechnungshof erinnert in diesem Zusammenhang an das Urteil des LVerfG vom 7. Juli 2005 (Az.: LVerfG 7/04), das entsprechende Begründungserfordernisse für die Kreditaufnahme im Land aufgestellt hat.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass eine nachträgliche Begründung nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht. Deshalb kann sich die Landesregierung nicht darauf zurückziehen, dass es untergesetzliche Anforderungen und ein Begründungserfordernis bei der Freigabe von Mitteln gäbe. Nur der Gesetzgeber kann darüber beschließen, für welche Maßnahmen Kreditmittel eingesetzt werden. Durchgeführte Diskussionen und Erörterungen sind in den Gesetzgebungsmaterialien darzustellen.²⁹ Anderenfalls kann eine verfassungsgerichtliche Kontrolle nicht erfolgen.

a) Pandemiefestigkeit

(61) In der Gesetzesbegründung zum zweiten Nachtragshaushalt 2020 wird pauschal ausgeführt, dass die Erhöhung der Kreditermächtigungen um 2,15 Mrd. Euro der Erhöhung der Pandemiefestigkeit des Landes dienen solle.

„Die Corona-Pandemie dauert weiter an. Ihr Verlauf ist weiterhin nicht vorhersehbar. Es besteht die Gefahr einer dauerhaften Belastung. Das Land muss sich bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben darauf einstellen und investieren, um pandemiefest zu werden.“³⁰

²⁹ Vgl. BVerfGE 79, 311, 345.

³⁰ Drs. 7/5435, S. 5.

Dabei wird nicht ausgeführt, was konkret unter dem Begriff der Pandemiefestigkeit zu verstehen ist. Der Begriff wird jedoch in Verbindung mit einer „*dauerhaften Belastung*“ des Landes gebracht.

(62) Die Pandemiefestigkeit des Landes ist auch aus Sicht des Landesrechnungshofes ein durchaus erstrebenswertes Ziel. Da zukünftige Pandemiesituationen nicht abzuschätzen sind, ist die Pandemiefestigkeit realistisch nicht zu erreichen. Zudem fehlt es bei solchermaßen begründeten Maßnahmen häufig am notwendigen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang. Die Maßnahmen dienen in der Regel gerade nicht dazu, die durch die Corona-Pandemie oder durch zum Gesundheitsschutz ergriffene Maßnahmen hervorgerufenen Schäden zu beseitigen. Vielmehr sollen sie (drohenden) Schäden späterer Pandemien oder ähnlicher Notsituationen vorbeugen. Dies wird durch die Erläuterung einer „*dauerhaften Belastung des Landes*“ deutlich. Die Pandemiefestigkeit ist insoweit ein politisches Ziel und damit eine Daueraufgabe der Landesregierung. Die Maßnahmen dafür sind nicht über Notlagenkredite, sondern aus dem regulären Haushalt zu finanzieren.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 61 bis 62

Die Landesregierung verweist auf ihre Stellungnahme zu den Tzn. 53 und 54.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

b) Vorziehen von Maßnahmen

(63) Beim Vorziehen schon beschlossener Maßnahmen fehlt es in den meisten Fällen am notwendigen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang. Dem Grunde nach sind aber Maßnahmen denkbar, die vorgezogen werden müssen, um die Krise zu bekämpfen (z. B. ein schon vor der Corona-Pandemie geplanter Auf- oder Ausbau von impfenden Stellen). In solchen Fällen bedarf es einer eingehenden Begründung der Landesregierung, weshalb eine vorgezogene Maßnahme oder bestimmte Teile derselben kreditfinanziert werden müssen. Hierbei muss die Landesregierung besonders deutlich auch den sachlichen sowie zeitlichen Zusammenhang zur Corona-Pandemie aufzeigen. Denn die Maßnahmen waren laut Planung bereits – ohne Kredite – im Kernhaushalt finanziert.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 63

Die Landesregierung verweist darauf, dass in der Begründung zum zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 Umschichtungen benannt und der Bedarf der Kreditfinanzierung und das Vorziehen von Maßnahmen erläutert worden seien (Drs. 7/5435,

S. 3 f.). Sie sieht damit die rechtlichen Anforderungen an eine Begründung als erfüllt an, wie sie vom VGH Rheinland-Pfalz formuliert worden seien.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof verweist auf die Anforderungen des LVerfG zur Begründung von Kreditaufnahmen.³¹ Darüber hinaus vertritt auch der von der Landesregierung benannte VGH Rheinland-Pfalz die selbe Auffassung wie der Landesrechnungshof zum Vorziehen von Maßnahmen.³²

1.1.3 Eigenanteil

(64) Nach § 18 Abs. 7 Satz 1 LHO ist im Haushaltsgesetz die Höhe der möglichen Kreditaufnahme festzulegen. Die Kreditaufnahme bemisst sich nach dem Finanzbedarf, der notwendig ist, um aus Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen (vgl. § 18 Abs. 7 Satz 2 LHO) resultierende Schäden zu beseitigen oder um Maßnahmen zu treffen, mit denen das Ausmaß der drohenden Schäden möglichst gering gehalten wird. Bei der Bemessung dieses Finanzbedarfs ist ein Eigenanteil zu berücksichtigen. Dieser Eigenanteil soll die Kreditermächtigung von vornherein begrenzen.

(65) Die rechtliche Ausgestaltung der Kreditaufnahme erscheint mit Blick auf den vorgesehenen Abzug von 50 Mio. Euro (§ 18 Abs. 7 Satz 1 LHO) verfassungsrechtlich bedenklich.³³ Die Gesetzesbegründung geht davon aus, dass die 50 Mio. Euro nur der Mindestbetrag sind, der für Finanzbedarfe von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen im Haushalt beispielsweise durch Einsparungen und Umschichtungen gewonnen werden muss.³⁴ In der Praxis wird diese Festlegung mutmaßlich jedoch zu einer Haushaltsplanung führen, bei der stets exakt 50 Mio. Euro für entsprechende Finanzbedarfe eingeplant werden. In der allgemeinen Ausgleichsrücklage werden aber bereits mehr als 200 Mio. Euro dafür bereitgehalten, die notwendige Kreditaufnahme gering zu halten.

(66) Vor einer Kreditaufnahme sind stets alle möglichen haushalterischen Maßnahmen zu ergreifen, um den durch Kreditaufnahmen zu deckenden Finanzbedarf so gering wie möglich

³¹ Vgl. abschließende Bewertung zu Tz. 60.

³² Vgl. VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022, Az.: VGH N 7/21, Rn. 149 m. w. N. zur Literatur; vgl. darüber hinaus die 18. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats vom 26. April 2022, S. 21, abrufbar unter https://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Beirat/2022/Stellungnahme/20220428_Stellungnahme_Beirat.pdf.

³³ Drs. 6/3886, S. 18.

³⁴ Drs. 6/3886, S. 17.

zu halten.³⁵ Die Kreditermächtigung bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen kann damit lediglich der Deckung solcher Finanzbedarfe dienen, die auch nach Umstrukturierung des Haushalts nicht ohne Kredite gedeckt werden können.³⁶

(67) Bei der Bestimmung der notwendigen Kreditaufnahme hat das Land die Haushaltsansätze 2020/2021 sowie die Rücklagen weitestgehend unberührt gelassen. Das hält der Landesrechnungshof für unvereinbar mit dem Regelwerk und dessen Zielsetzung.

Der sogenannte „Selbstbehalt“ soll mit steuerlichen Maßnahmen (Stundungen, Rückzahlungen von Vorauszahlungen) zur Liquiditätssicherung in Unternehmen erbracht worden sein. Diese Maßnahmen sind nach Einschätzung des Landesrechnungshofes kein Selbstbehalt im Sinne der gesetzlichen Vorgaben. Denn sie müssen dem Landeshaushalt im Fall von Stundungen lediglich später zugeführt werden. Auch im Fall, dass Vorauszahlungen zurückgezahlt werden, wird die Zahlung lediglich vorläufig zurückgestellt und später unverändert abgerechnet.

Das Land kann nicht nachweisen, ob und in welcher Höhe es den Eigenanteil tatsächlich erbracht hat.

(68) Das Land hätte eigene Finanzmittel einsetzen sowie Einsparmöglichkeiten und Konsolidierungsanstrengungen im laufenden Doppelhaushalt realisieren müssen. Dazu hätte es auch die vielfältigen, finanziell gewichtigen Rücklagen in den Blick nehmen sollen.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 64 bis 68

Die Landesregierung verweist auf ihre Stellungnahme zu den Tzn. 46 bis 50.

Auch sei aus der Verfassung kein zwingender Vorrang der Finanzierung notwendiger Ausgaben aus bestehenden Rücklagen zu entnehmen, wie das Urteil des VGH Rheinland-Pfalz vom 1. April 2022 (Az. VGH N 7/21) zeige.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof hat nicht dazu aufgefordert, sämtliche Rücklagen aufzulösen. Er ist vielmehr der Ansicht, dass insbesondere die nicht zweckgebundenen Rücklagen und die Rücklagen, die für die Geringhaltung von Kreditaufnahmen vorgesehen sind, darauf geprüft werden müssen, ob sie ganz oder wenigstens teilweise für die Finanzierung von Maßnahmen genutzt werden können.

³⁵ Vgl. Drs. 5/4192, S. 7 (Übersteigen der „Finanzierungsmöglichkeiten des Haushalts im Haushaltsjahr“) sowie Drs. 6/3886, S. 18.

³⁶ Vgl. Drs. 5/4192, S. 7; Drs. 6/3886, S. 17.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes wäre dabei insbesondere die Ausgleichsrücklage in den Blick zu nehmen. Diese hatte Ende 2020 einen Bestand von 1.294,8 Mio. Euro und enthält mindestens zwei Positionen, die zur Geringhaltung der Kreditaufnahme hätten herangezogen werden können.

So dient die Position „Allgemeine Vorsorge“ in der Ausgleichsrücklage laut Finanzministerium dazu, jederzeit ohne strukturelle Eingriffe in den Haushalt und ohne neue Schuldenaufnahme Ausgaben im Landeshaushalt finanzieren zu können. Sie ist damit dafür vorgesehen, Kreditaufnahmen zu verhindern. Zum Jahresende 2020 hatte die „Allgemeine Vorsorge“ einen Bestand von 203 Mio. Euro.

Die Position „Sonstiges“ stellte zum Jahresende 2020 mit rd. 451 Mio. Euro die größte Position in der Ausgleichsrücklage dar. Nach Auskunft des Finanzministeriums träge die Landesregierung mit diesen Mitteln Vorsorge für Vorhaben, für die sie Finanzierungszusagen getätigt habe.

Die Positionen „Allgemeine Vorsorge“ und „Sonstiges“ erreichen zusammen ein Finanzvolumen von rd. 654 Mio. Euro. Dies entspricht nahezu der mit dem ersten Nachtragshaushalt 2020 beschlossenen Kreditaufnahme. Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum diese Mittel nicht (zumindest teilweise) genutzt wurden, um die (haushalterische) Nettokreditaufnahme 2020 zu verringern. Die Landesregierung hat nach Auffassung des Landesrechnungshofes ihre Möglichkeiten zur Reduzierung der Notlagenkredite nicht ausgeschöpft.

1.2 Zeitliche Begrenzung für die Aufnahme von Notlagenkrediten

(69) Die Schuldenbremse mit ihren Ausnahmen soll die Handlungsfähigkeit des Staates sicherstellen. Sie hat als Grundsatz eine eigenständige, nicht vom Schuldendienst dominierte Einnahmen- und Ausgabenpolitik im Blick. Ausnahmen von der Schuldenbremse zielen auf die Erhaltung der Handlungsfähigkeit bei kurz- bis mittelfristigen Veränderungen der wirtschaftlichen Lage und plötzlich auftretenden Ereignissen von besonderer Bedeutung. Mit Blick auf die Corona-Pandemie stellt sich somit konkret die Frage nach der Länge des Zeitraums, in dem der zeitliche Zusammenhang für die Rechtfertigung einer Notlagenkreditaufnahme besteht.

(70) Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen als plötzlich auftretende Ereignisse können nur eine begrenzte Zeit nach ihrem Auftreten Maßnahmen rechtfertigen, die über Notlagenkredite finanziert werden. Dass Naturkatastrophen und außergewöhnliche Not-

situationen dabei eher von kurzer Dauer sind, folgt aus ihren Definitionen.³⁷ Die Beseitigung von Schäden oder die Verringerung von drohenden Schäden aus Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen bedürfen schnellen Handelns. Nicht vereinbar damit ist, wenn über einen begrenzten Zeitraum hinaus Maßnahmen durchgeführt werden, die mit der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation begründet werden.³⁸

(71) Dieses Verständnis schließt nicht aus, dass sich aus einer Naturkatastrophe eine außergewöhnliche Notsituation entwickeln oder dass sich einer außergewöhnlichen Notsituation eine weitere anschließen kann. Die Zulässigkeit der Notlagenkreditaufnahme stößt dann an ihre Grenzen, wenn ein Zeitraum vergangen ist, der lange genug war, sich auf die neue Situation einzustellen. Denn damit wird eine andere – angepasste – Einnahmen- und Ausgabenpolitik möglich. Wann die Ausnahmesituation endet,³⁹ kann nicht pauschal festgelegt werden. Ab einem gewissen Zeitpunkt erscheint die Verhältnismäßigkeit von kreditfinanzierten Maßnahmen jedoch nicht mehr gegeben. Entweder, weil sie nicht mehr nötig oder geeignet sind, Schäden zu beseitigen. Oder, weil die damit verbundenen Ausgaben nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zu den möglichen Schäden stehen.

(72) Der MV-Schutzfonds ermöglicht Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie bis mindestens 2024. Bereits im Laufe des Jahres 2020 fanden sich erste Ansätze für den Umgang mit SARS-CoV-2 in den verschiedenen Bereichen des Lebens. Diese wurden 2021 erweitert und ausgebaut. Maßnahmen zum Gesundheitsschutz beeinträchtigen das wirtschaftliche und kulturelle Leben immer noch; die meisten Betätigungen sind mittlerweile aber wieder möglich.

(73) Aus Sicht des Landesrechnungshofes entwickelte sich die Corona-Pandemie 2021 dahingehend, dass die finanziellen Folgen der zu ihrer Bekämpfung ergriffenen Maßnahmen im Großen und Ganzen absehbar waren. Dies bedeutet jedoch auch, dass eine der veränderten Situation angepasste Einnahmen- und Ausgabenpolitik möglich ist. Es gibt damit aus Sicht des Landesrechnungshofes spätestens ab 2022 keine Grundlage mehr für (neue) kreditfinanzierte Maßnahmen.

(74) Auch wenn die genaue Entwicklung der Corona-Pandemie 2020 nicht vorhersehbar war, deutete sich bereits früh an, dass SARS-CoV-2 in der Zukunft zur Normalität gehören würde. Angelehnt an den Grundsatz der Jährlichkeit (Art. 61 Abs. 1 Satz 1 Verf. M-V, §§ 4, 11, 12 LHO) hätte das Land von vornherein Mittel für kreditfinanzierte Maßnahmen zur Kri-

³⁷ Vgl. Tz. 41.

³⁸ Vgl. Drs. 5/4192, S. 7, wonach die Möglichkeit der Kreditaufnahme nur für kurzfristige Maßnahmen besteht.

³⁹ Vgl. Schmidt, JZ 2021, 382, 383 f.

senbekämpfung nur jahresweise veranschlagen sollen. Die Landesverfassung hätte es ermöglicht, auch in späteren Jahren noch pandemiebedingte Kredite aufzunehmen, wenn eine Notsituation dies erforderlich gemacht hätte.

(75) Der Landesrechnungshof erwartet von der Landesregierung ab sofort eine Einnahmen- und Ausgabenpolitik, die Maßnahmen zur Krisenbekämpfung auch ohne kreditfinanzierte Mittel erlaubt.

(76) Er erwartet außerdem, dass – sobald die bundesweiten Corona-Maßnahmen weitgehend wegfallen – geprüft wird, welche Maßnahmen vom Land überhaupt noch (eigenständig) fortzuführen und über Notlagenkredite zu finanzieren sind.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 69 bis 76

Der Landesrechnungshof verkenne die Charakteristik der seit März 2020 andauernden Corona-Krise. Sie sei zeitlich schwer begrenzt und im finanziellen Aufwand für die staatlichen Ebenen nicht berechenbar. Die Landesregierung verweise auf den Stabilitätsrat, der am 28. April 2022 weiterhin eine außergewöhnliche Notsituation/Naturkatastrophe i. S. von Art. 109 Abs. 3 GG festgestellt habe.

Die Landesregierung teile auch nicht die rechtlichen Bewertungen für coronabedingte Maßnahmen, die bis 2024 erfolgten. Eine kalendarisch präzise, zeitliche Begrenzung des Pandemieverlaufs sei faktisch unmöglich. Für eine zwingende zeitliche Begrenzung zulässiger Maßnahmen und deren Finanzierung bestünden keine gesetzlichen Anhaltspunkte.

Nach Ansicht der Landesregierung bestünden für die formulierten Erwartungen des Landesrechnungshofes keine rechtlichen Grundlagen. Sie sehe insbesondere keine Grundlage für die Forderung „Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie aus dem regulären Haushalt zu finanzieren“.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof hat hinreichend deutlich gemacht, dass Landesregierung und Gesetzgeber unter teils sehr schwierigen Umständen Entscheidungen treffen mussten. Gleichwohl konnten und können nur Maßnahmen kreditfinanziert werden, die der Bewältigung oder Überwindung der Corona-Pandemie dienen.

Eine konkrete zeitliche Begrenzung für die Notlagenkreditaufnahme gibt es tatsächlich nicht. Spätestens mit dem Übergang von einer pandemischen in eine endemische Lage dürfte die Begründung für Notlagenkredite jedoch entfallen. Diese sollten

deshalb nur jährlich veranschlagt werden, um die für die Krisenbekämpfung notwendigen Maßnahmen besser abschätzen und eingrenzen zu können.

Dass die Ausgaben des Landes aus dem regulären Haushalt zu finanzieren sind und Kredite dafür nur ausnahmsweise aufgenommen werden dürfen, ergibt sich aus dem Haushaltsverfassungsrecht und dem Haushaltsrecht. Die Kritik der Landesregierung, es bestünden keine rechtlichen Grundlagen für „die Erwartungen des Landesrechnungshofes“, kann er daher nicht nachvollziehen.

2 Nachtragshaushaltsgesetze 2020 und Notlagenkreditaufnahme

(77) Mit dem ersten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 wurde die Möglichkeit zur Aufnahme von Krediten von bis zu 700 Mio. Euro in das Haushaltsgesetz 2020/2021 aufgenommen. Die Feststellung der Einnahmen und Ausgaben blieb unverändert. Das Gesetz trat rückwirkend zum 1. März 2020 in Kraft. Mit dem zweiten Nachtragshaushaltsgesetz wurde die Möglichkeit zur Kreditaufnahme auf insgesamt 2,85 Mrd. Euro erhöht. Zudem wurde beschlossen, dass die Kreditermächtigungen bis zur tatsächlichen Aufnahme der Gesamtsumme fortgelten sollen. Diese Änderungen traten rückwirkend zum 1. März 2020 in Kraft.

(78) Der Landesrechnungshof hat das Finanzministerium um Auskunft über die zur Finanzierung des MV-Schutzfonds tatsächlich am Kreditmarkt aufgenommenen Kredite gebeten. Dieses hat mitgeteilt, dass die eingeräumte notlagenbedingte Kreditermächtigung 2020 haushalterisch in voller Höhe genutzt wurde. In welcher Höhe jedoch tatsächlich Kredite aufgenommen wurden, blieb unbeantwortet.⁴⁰ Aus der Kurzfassung der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2020 und dem dort dargestellten Kreditfinanzierungsplan ist erkennbar, dass 2020 die tatsächliche Verschuldung um rd. 1 Mrd. Euro gestiegen ist. Ob und inwieweit Notlagenkredite für den MV-Schutzfonds aufgenommen wurden, muss allerdings offen bleiben.

(79) Das Finanzministerium beabsichtigt, die noch nicht für den MV-Schutzfonds genutzten Kreditermächtigungen als fortgeltende Ermächtigungen ohne besonderen Ausweis fortzuschreiben. Ein getrennter Ausweis von Kreditermächtigungen zur Refinanzierung sowie für notlagenbedingte Ausgaben wird nicht angestrebt.

(80) Eine zeitlich unbegrenzte Möglichkeit zur Kreditaufnahme widerspricht dem Sinn und Zweck der Schuldenbremse und der Ausnahme für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen. Lang anhaltender Finanzierungsbedarf ist nach der verfassungsrechtli-

⁴⁰ Vgl. Schreiben des Finanzministeriums vom 11. Oktober 2021.

chen Grundentscheidung nicht mehr durch Kreditaufnahmen zu bewältigen. Vielmehr sind ausgabenreduzierende Maßnahmen im Haushaltsvollzug zu treffen und der Finanzbedarf ist in zukünftigen Haushaltsaufstellungsverfahren zu berücksichtigen.

(81) Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig – schon aus Gründen der Haushaltstransparenz – ein separater Ausweis von Refinanzierungsermächtigungen und Ausgabenkreditermächtigungen erfolgt.

Die dargestellten Änderungen des Haushaltsgesetzes 2020/2021 durch die beiden Nachtragshaushaltsgesetze 2020 hält der Landesrechnungshof mit Blick auf die Landesverfassung aus mehreren Gründen für mindestens problematisch:

So muss das Haushaltsgesetz alle Einnahmen und Ausgaben feststellen.⁴¹ Da die aufzunehmenden Kredite in diesem jedoch nicht enthalten sind, ist das nicht der Fall. Dies verstößt gegen Art. 61 Abs. 1 Satz 1 Verf. M-V.⁴² Dabei spielt es keine Rolle, ob die Kredite tatsächlich aufgenommen werden. Denn die Mittel werden gem. § 17b Haushaltsgesetz 2020/2021 dem MV-Schutzfonds zugeführt. Unter der Prämisse, es handele sich bei diesem um ein Sondervermögen im verfassungsrechtlichen Sinne, ist diese Zuführung eine Ausgabe gem. Art. 61 Abs. 1 Satz 1 Verf. M-V (vgl. Art. 61 Abs. 1 Satz 2 Verf. M-V). Die Kreditaufnahme stellt eine Einnahme dar.

Von dem hier dargestellten Prinzip der Bruttoveranschlagung kann bei Kreditaufnahmen zwar nach § 15 Abs. 1 Satz 2 LHO abgewichen werden. Eine solche Verrechnung (Nettoveranschlagung) ist jedoch nur zwischen Einnahmen aus und Ausgaben zur Tilgung von Krediten zulässig. Bei der Zuführung von Mitteln an ein Sondervermögen handelt es sich nicht um die Tilgung von Krediten. Somit wären alle mit den Krediten zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben nach dem Bruttoprinzip zu veranschlagen gewesen.

(82) Beide Nachtragshaushaltsgesetze verstoßen außerdem gegen das Jährlichkeitsprinzip. Das Jährlichkeitsprinzip besagt, dass das Haushaltsgesetz nur für das Kalenderjahr gilt, für das es den Haushaltsplan feststellt (vgl. §§ 4, 8, 9 HGrG sowie §§ 4, 11, 12 LHO). Daraus folgt, dass Änderungen des Haushaltsgesetzes stets mit Beginn des Haushaltsjahres in Kraft treten müssen (§ 33 LHO i. V. m. § 4 LHO).⁴³ Beide Nachtragshaushaltsgesetze traten rückwirkend zum 1. März 2020, jedoch nicht zum 1. Januar 2020 in Kraft.

⁴¹ Dies geschieht zurzeit in § 1 Haushaltsgesetz 2020/2021.

⁴² Vgl. Waldhoff (2020): Die neue Kreditermächtigung für Ausgabendeckungskredite des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Corona-Pandemie, S. 16.

⁴³ Vgl. Tappe, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 33 BHO Rn. 10; von Lewinski/Burdat, in: von Lewinski/Burdat, Bundeshaushaltsordnung, 1. Aufl. 2013, § 33 Rn. 8.

3 Kredittilgungsplangesetz

(83) Bei einer Kreditaufnahme ist gem. Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG und Art. 65 Abs. 2 Satz 3 Verf. M-V eine Tilgungsregelung vorzusehen. Diese wird in § 18 Abs. 8 LHO konkretisiert. Danach ist ein verbindlicher Tilgungsplan festzulegen, aus dem sich ergibt, in welchem Zeitraum die aufgenommenen Kredite zu tilgen sind. Die Regelung wurde in Art. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 geschaffen, der das „Gesetz über den Tilgungsplan für Kredite auf Grundlage der Kreditermächtigung gem. § 2 Abs. 2a Haushaltsgesetz 2020/2021 (Kredittilgungsplangesetz 2020)“ enthält. Das Kredittilgungsplangesetz 2020 wurde durch Art. 3 des Haushaltsbegleitgesetzes zum zweiten Nachtragshaushalt 2020 geändert; u. a. wurde die Tilgungsdauer faktisch von 10 auf 20 Jahre verlängert.

(84) Im Zuge des ersten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 war zunächst vorgesehen, die tatsächlich aufgenommenen Kredite jeweils in Höhe von zehn Prozent in den Jahren 2024 bis 2033 haushalterisch zu tilgen. Sondertilgungen wären möglich gewesen. Mit dem zweiten Nachtragshaushaltsgesetz sollen die aufgenommenen Kredite jährlich um 142,5 Mio. Euro ab 2025 haushalterisch getilgt werden. Daraus errechnet sich eine Tilgungsdauer von 20 Jahren. Sondertilgungen sind gem. § 2 Kredittilgungsplangesetz auch weiterhin möglich, wenn das Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan dies vorsehen. Auch sollen für die Bewältigung der Corona-Pandemie nicht benötigte Mittel für Sondertilgungen genutzt werden. Sondertilgungen verringern die jährlichen Tilgungsraten zu gleichen Teilen.⁴⁴

(85) Die vorgesehene Tilgungsdauer von 20 Jahren wird wegen § 2 Abs. 3 Kredittilgungsplangesetz nicht durch Sondertilgungen verringert. Zurückfließende Mittel, bspw. aus zurückgeforderten Zuwendungen oder zur Unterstützung bewilligter Darlehen, sollen wieder dem MV-Schutzfonds zugeführt und dort weiterhin der Bewältigung der Corona-Pandemie dienen. Erst wenn sie nicht mehr dafür benötigt werden, sind sie für Sondertilgungen zu nutzen (vgl. § 2 Abs. 2 Kredittilgungsplangesetz).

(86) Der Landesrechnungshof sieht das Kredittilgungsplangesetz kritisch. Die Höhe der Kreditaufnahme hat von vornherein alle Mittel abzudecken, die zur Krisenbekämpfung dienen. Mittel revolvierend einzusetzen, wie es § 2 Abs. 2 Kredittilgungsplangesetz und die Verwaltungsvorschriften zur haushaltstechnischen Abwicklung des MV-Schutzfonds vorsehen, widerspricht diesem Grundsatz.

(87) Sondertilgungen sollten die Laufzeit der Kredittilgung verkürzen und nicht die jährlichen Tilgungsraten. Schulden sind so schnell wie möglich zu tilgen (vgl. § 25 Abs. 2 LHO).

⁴⁴ § 2 Abs. 3 Kredittilgungsplangesetz 2020.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 87

Die Landesregierung ist der Ansicht, die Feststellung des Landesrechnungshofes lasse sich nicht aus § 25 Abs. 2 LHO herleiten. Dieser regule die Verwendung kassenmäßiger Überschüsse, die in den nächsten, nicht zwingend folgenden Haushaltsplan einzustellen seien.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Die Sichtweise der Landesregierung wird nicht geteilt. In der Vorgabe, Überschüsse zur Verminderung des Kreditbedarfs, zur Schuldentilgung oder zur Rücklagenzuführung zu nutzen, kommt aus Sicht des Landesrechnungshofes zum Ausdruck, dass freigewordene und anderweitig nicht benötigte Mittel zur Entlastung künftiger Generationen zu verwenden sind.

(88) Die Verwendung des Begriffs „*haushalterisch*“ in § 1 Kredittilgungsgesetz sieht der Landesrechnungshof kritisch. Die Landesregierung meint damit, dass der Kredit durch haushaltstechnische Buchungen getilgt wird. Kredite werden also nicht tatsächlich zurückgezahlt, sondern im Grunde nur aus den Büchern gelöscht. Hintergrund ist, dass das Land zwar haushalterisch Kredite von 2,85 Mrd. Euro aufgenommen hat, jedoch nicht tatsächlich am Kreditmarkt.⁴⁵ Das Land behält sich vor, Kredite am Kreditmarkt erst dann aufzunehmen, wenn sie tatsächlich benötigt werden. Hierbei möchte es die im Haushaltsgesetz 2020/2021 enthaltenen Kreditermächtigungen über das Jahr 2021 hinaus nutzen.

(89) Dass das Land Kredite am Kreditmarkt erst aufnehmen will, wenn diese benötigt werden, begrüßt der Landesrechnungshof. Dieses Vorgehen verstößt aber wegen der haushalterischen Aufnahme der gesamten Kreditermächtigung von 2,85 Mrd. Euro gegen Art. 109 Abs. 3 GG sowie Art. 65 Abs. 2 Satz 3 Verf. M-V. Kredite zur Krisenbekämpfung sind aus Sicht des Landesrechnungshofes stets kassenmäßig, also tatsächlich aufzunehmen, da sie anderenfalls offensichtlich nicht benötigt werden. Darüber hinaus sind Kredite in jedem Fall (also sowohl kassenmäßig als auch haushalterisch) nur in der notwendigen Höhe aufzunehmen.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 88 und 89

Diese Form der Differenzierung zwischen haushalterischer und kassenmäßiger Kreditaufnahme sei notwendig und mit dem Landesrechnungshof im September 2019 abgestimmt worden.

⁴⁵ Vgl. Drs. 8/76, S. 1 ff.

Art. 109 Abs. 3 GG treffe nach Ansicht der Landesregierung keine Aussage zur kassenmäßigen, sondern zur haushalterischen Kreditaufnahme.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Die Verständigung zwischen Finanzministerium und Landesrechnungshof aus dem Jahr 2019 hatte die Inanspruchnahme von fortgeltenden Ermächtigungen zur Refinanzierung – sogenannte Anschlussfinanzierungsermächtigungen – zum Inhalt. Mit dieser besonderen Form der Ermächtigung werden fällig werdende Kredite umgeschuldet.

Der Unterscheidung von Refinanzierungs- und Ausgabendeckungskredit kommt in Zeiten der Schuldenbremse zentrale Bedeutung zu, weil der eine grundsätzlich zulässig, der andere grundsätzlich unzulässig bzw. nur notlagenbedingt erlaubt ist. Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V verlangt zudem ebenso wie Art. 109 Abs. 3 GG, dass eine haushalterische Neuverschuldung in jeder Phase des Haushaltskreislaufs effektiv verhindert wird (Effektuierungsgebot).⁴⁶ Diesem steht die von der Landesregierung praktizierte Vorgehensweise der vollständigen haushalterischen Schuldenaufnahme ohne Untersetzung durch tatsächliche Kredite entgegen.

Der Landesrechnungshof erkennt an, dass eine Differenzierung zwischen haushalterischer (buchmäßiger) und kassenmäßiger Ebene notwendig ist. Er weist aber darauf hin, dass sich aus dem Fälligkeits- und dem daraus folgenden Kassenwirksamkeitsprinzip die Notwendigkeit ergibt, dass Bücher und Kasse beim Jahresabschluss übereinstimmen.

Der Landesrechnungshof verweist zur haushalterischen Kreditaufnahme zum einen auf seine abschließende Bewertung zu Tz. 88. Zum anderen ergibt sich unter dem Gesichtspunkt der Haushaltswahrheit, dass erwartete Einnahmen und vorhersehbare Ausgaben so genau wie möglich geschätzt werden müssen. Eine Überhöhung stellt einen Verstoß dar.⁴⁷ Wenn also Ermächtigungen für Ausgabendeckungskredite auf Vorrat gehalten werden, um sie zu einem noch nicht absehbaren Zeitpunkt in Anspruch zu nehmen, handelt es sich um einen Verstoß gegen den haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsatz der Haushaltswahrheit.⁴⁸

⁴⁶ Vgl. Waldhoff (2018), Refinanzierungskreditermächtigungen und Rücklagenbildung, Rechtsgutachten, S. 24.

⁴⁷ Vgl. Hillgruber/Drüen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz – Kommentar, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 62.

⁴⁸ Vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz – Kommentar, Werkstand: 95. Ergänzungslieferung, Juli 2021, Art. 109 Rn. 130, 228.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Landesregierung

- Kredite auch haushalterisch nur insoweit aufnimmt, wie sie tatsächlich zur Krisenbekämpfung benötigt werden,
- Kredite, die der Krisenbekämpfung dienen, nicht nur haushalterisch, sondern kassenmäßig aufnimmt und
- diese nicht nur haushalterisch sondern tatsächlich tilgt.

Das Wort „haushalterisch“ sollte aus § 1 Kredittilgungsplangesetz gestrichen werden.

4 MV-Schutzfonds

(90) Mit dem Haushaltsbegleitgesetz zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020⁴⁹ wurde durch das in Art. 1 enthaltene Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „MV-Schutzfonds“ (SVMVFG M-V) der MV-Schutzfonds errichtet. Nach der Gesetzesbegründung soll er der „Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie“ dienen.⁵⁰

4.1 Rechtliche Einordnung

(91) Sondervermögen sind gem. VV Nr. 2.1 zu § 26 LHO rechtlich unselbstständige abge sonderte Teile des Landesvermögens, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Landes bestimmt sind.⁵¹ Entgegen den Haushaltsgrundsätzen der Bruttoveranschlagung sowie der Vollständigkeit und Einheit des Haushalts⁵² sind bei Sondervermögen nur die Zuführungen und Ablieferungen in den Haushaltsplan einzustellen.⁵³ Sie sind deshalb besonders rechtfertigungsbedürftig.⁵⁴

Sondervermögen sollen einzelnen, bestimmten Aufgaben dienen. Nur so kann gewährleistet werden, dass der Gesetzgeber über die Höhe der damit zusammenhängenden Ausgaben entscheiden kann. Allein durch die im Haushaltsplan einzustellenden Zuführungen und Ablie-

⁴⁹ Beschluss des Landtags vom 1. April 2020, GVOBl. M-V 2020, S. 140 ff.

⁵⁰ Drs. 7/4821, S. 8.

⁵¹ Diese Definition entspricht dem verfassungsrechtlichen Verständnis des Begriffs „Sondervermögen“. Vgl. nur LVerfG, Urteil vom 26. September 2019, Az.: LVerfG 2/18, Rn. 83; von Lewinski/Bur bat, Bundeshaushaltsordnung, 1. Auflage 2013, § 26 Rn. 10; von Lewinski/Bur bat, in: von Lewinski/Bur bat, Haushaltsgrundsätze, 1. Auflage 2013, § 18 Rn. 9; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz – Kom mentar, Werkstand: 90. Ergänzungslieferung, Februar 2020, Art. 110 Rn. 99; Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz – Kommentar, 6. Auflage 2012, Art. 110 Rn. 19.

⁵² Vgl. Hillgruber/Drüen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 110 Rn. 58; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz – Kommentar, Werkstand: 90. Ergänzungslieferung, Februar 2020, Art. 110 Rn. 106.

⁵³ Vgl. Art. 61 Abs. 2 Verf M-V.

⁵⁴ Vgl. StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021, Az.: P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 161 f.

ferungen hätte der Gesetzgeber keinen Überblick über die Aufgaben des Sondervermögens. Er müsste ggf. seine Entscheidung ohne Kenntnis darüber treffen, wofür und in welchem Umfang Mittel verwendet werden. Zwar sind gem. § 26 Abs. 2 Satz 2 LHO Übersichten über Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen als Anlage an den Haushaltsplan anzufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen. Anlagen sind jedoch grundsätzlich nicht verbindlich, sodass haushaltsverfassungsrechtlich nur die Verfolgung einzelner Aufgaben mit einem Sondervermögen in Betracht kommt.

(92) Der MV-Schutzfonds soll gem. § 2 SVMVFG M-V zur Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen dienen. Diese Maßnahmen weisen ein sehr breites Spektrum auf (siehe § 4 Abs. 1 Nrn. 1 bis 9 SVMVFG M-V). Anhand der Aufzählung in § 4 Abs. 1 SVMVFG M-V sind für den Gesetzgeber weder der Umfang der einzelnen Bereiche oder die Aufteilung der zugeführten Mittel noch die ergriffenen Einzelmaßnahmen erkennbar.

Dies wird insbesondere dadurch befördert, dass in § 4 Abs. 1 SVMVFG M-V die einzelnen Bereiche nur stichpunktartig benannt werden. In der Mehrzahl der Fälle sind sie durch eine nicht abgeschlossene Aufzählung („insbesondere“) dargestellt.

(93) All dies führt in der Gesamtschau dazu, dass der Landesrechnungshof Zweifel hat, ob dem MV-Schutzfonds der rechtliche Charakter eines haushaltsrechtlichen Sondervermögens im Sinne von Art. 61 Abs. 1 Satz 2 Verf. M-V und § 26 Abs. 2 LHO zukommt.

In der Konsequenz wäre § 5 Abs. 4 SVMVFG M-V verfassungskonform auszulegen. Nach dem Beschluss des Landtages sind ausnahmsweise die im Wirtschaftsplan dargestellten Maßnahmen als Haushaltstitel zu behandeln.⁵⁵ Eine Aktualisierung des Wirtschaftsplans durch Änderung von Ansätzen, Hinzufügen oder Absetzen von Maßnahmen ist entgegen § 5 Abs. 2 und 3 SVMVFG M-V nicht durch den Finanzausschuss des Landtages möglich. Wegen der Abgeordnetenrechte gem. Art. 22 Verf. M-V kann hierüber nur der Landtag in Gänze befinden.⁵⁶

(94) Aus den dargelegten Gründen kann die Veranschlagung von Haushaltsmitteln im Wirtschaftsplan gegen die Grundsätze der Haushaltsvollständigkeit und der Haushaltseinheit verstoßen. Diese Grundsätze sind in Art. 61 Abs. 1 Satz 1 Verf. M-V verfassungsrechtlich abgesichert. Dies verschafft dem Budgetrecht des Landtages erst seine Wirkkraft. Um das

⁵⁵ Vgl. LVerfG, Urteil vom 26. September 2019, Az.: LVerfG 2/18, Rn. 89–96, wobei § 4 Abs. 2 Satz 1 StratG M-V vorliegend § 5 Abs. 4 SVMVFG M-V entspricht.

⁵⁶ Vgl. LVerfG, Urteil vom 26. September 2019, Az.: LVerfG 2/18, Rn. 96. Vgl. auch StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021, Az.: P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 160, zum ähnlich gelagerten Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“.

Budgetrecht wirksam ausüben zu können, ist es notwendig, dass der Landtag über alle geplanten Einnahmen und Ausgaben der Landesregierung informiert ist. Nur dann kann das Parlament seine umfassende Verantwortung für den Landeshaushalt wahrnehmen und eines der wesentlichen Instrumente der parlamentarischen Regierungskontrolle tatsächlich ausüben.⁵⁷

(95) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die aufgezeigte Gefährdung des parlamentarischen Budgetrechts sowie die möglichen Verstöße gegen das Haushaltsverfassungsrecht beseitigt bzw. verhindert werden. Er empfiehlt, den MV-Schutzfonds zurückzuführen und abzuwickeln. Danach wären die im MV-Schutzfonds vorhandenen Barmittel in den Landeshaushalt zu überführen.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 90 bis 95

Die Landesregierung teilt nicht die Einschätzung des Landesrechnungshofes, der MV-Schutzfonds entspreche nicht den verfassungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben. Zweck und Mittelverwendung seien hinreichend geregelt. Die Sichtweise, dass Sondervermögen nur für einzelne „bestimmte Aufgaben“ zur Bewältigung der Coronapandemie und ihrer Folgen eingesetzt werden könnten, aber nicht für ein Spektrum an Aufgaben, überzeuge nicht, zumal sich Aufgabenbereiche und Schwerpunkte dem Wirtschaftsplan des MV-Schutzfonds entnehmen ließen. Es sei nicht nachvollziehbar, dass der Gesetzgeber nach Ansicht des Landesrechnungshofes den Umfang der einzelnen Bereiche oder die Aufteilung der zugeführten Mittel nicht erkennen können soll. Dass Einzelmaßnahmen aus den Planungen zum Sondervermögen für den Gesetzgeber ersichtlich sein müssen, sei ohne rechtliche Grundlage.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof legt als Maßstab für die Einordnung des MV-Schutzfonds die Rechtsprechung des LVerfG M-V zum Strategiefonds an.⁵⁸

Nach diesen Maßstäben ist der MV-Schutzfonds kein Sondervermögen. Damit handelt es sich bei den Positionen im Wirtschaftsplan um Einzelveranschlagungen. Diese müssen die üblichen Voraussetzungen an die Bestimmtheit von Titel und Zweckbestimmung erfüllen. Diese Voraussetzungen erfüllen die Veranschlagungen im Wirtschaftsplan des MV-Schutzfonds nicht.

⁵⁷ Vgl. StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021, Az.: P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 161; Tappe, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 11 BHO Rn. 17.

⁵⁸ LVerfG, Urteil vom 26. September 2019, LVerfG 2/18.

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, dass die Landesregierung die Veranschlagungen im Wirtschaftsplan offenbar nicht als Einzelveranschlagungen im Haushaltsplan ansieht. Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2022/2023⁵⁹ bringt sie gerade und unter Berufung auf das genannte Urteil des LVerfG klarstellend zum Ausdruck, dass die Veranschlagungen im Wirtschaftsplan Einzelveranschlagungen im Haushaltsplan sind.⁶⁰

4.2 Wirtschaftsplan und Monitoringberichte

(96) Gem. § 5 Abs. 1 SVMVFG M V ist für jedes Jahr ein Wirtschaftsplan und nach § 7 Abs. 1 Satz 1 SVMVFG M-V eine Jahresrechnung zu erstellen. Daneben geben die Monitoringberichte monatlich Auskunft über die Bewirtschaftungsansätze, den Mittelabfluss sowie die inhaltliche Ausgestaltung der bewilligten Einzelmaßnahmen. Insoweit wird monatlich dem Finanzausschuss über den Vollzug berichtet (§ 6 Abs. 3 SVMVFG M-V). Da die Monitoringberichte nicht öffentlich sind, kommen dem Wirtschaftsplan und der Jahresrechnung eine besondere Bedeutung zu.

(97) Der jährlich aufzustellende Wirtschaftsplan wurde für 2020 und 2021 mit dem zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vorgelegt. Für 2021 wurden alle Ansätze mit 0 Euro ausgewiesen.⁶¹ Daher war davon auszugehen, dass die Ausgabeermächtigungen von 2,85 Mrd. Euro 2020 vollständig in Anspruch genommen werden.

(98) Der Landesrechnungshof kann die Ansätze für die beiden Haushaltsjahre nicht nachvollziehen. Nach § 11 LHO sind nur die Ausgaben für das Haushaltsjahr zu veranschlagen, die voraussichtlich kassenwirksam werden.

(99) Die Freigabe der Ansätze zur Bewirtschaftung ab 1 Mio. Euro⁶² und/oder Änderungen am Wirtschaftsplan⁶³ bedürfen der Einwilligung des Finanzausschusses des Landtags. Ansonsten werden die Mittel durch die Lenkungsgruppe bewilligt.

(100) Der Landtag hat bei Maßnahmen unter 1 Mio. Euro in der Regel keine Mitbestimmungs- oder Einwirkungsmöglichkeiten auf die Mittelvergabe. Neben den bereits dargestellten grundsätzlichen rechtlichen Bedenken⁶⁴ beeinträchtigt auch dies das Budgetrecht des Parlaments.

⁵⁹ Art. 1 Haushaltsbegleitgesetz 2022/2023 mit dem das SVMVFG M-V geändert wurde.

⁶⁰ Vgl. Drs. 8/599, S. 21.

⁶¹ Drs. 7/5477, S. 75 ff.

⁶² Vgl. § 6 Abs. 2 SVMVFG M-V.

⁶³ Vgl. § 5 Abs. 3 SVMVFG M-V.

⁶⁴ Vgl. Tzn. 91 bis 95.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 100

Die Landesregierung führt aus, dass durch die Nichtbeteiligung des Finanzausschusses bei Maßnahmen unter 1. Mio. Euro das Budgetrecht des Parlaments nicht eingeschränkt werde. Bei den Entscheidungen über die Freigabe von Ausgabeermächtigungen sei der Ausgabezweck bereits im Wirtschaftsplan abgebildet. Um die Ausgabeermächtigung tatsächlich nutzen zu können, bedürfe es zusätzlich der formalen Freigabe. Der Schwellenwert sei eingezogen worden, um nicht jede kleinere Freigabe im Finanzausschuss beraten zu müssen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die im Wirtschaftsplan genannten Zweckbestimmungen zum Teil sehr allgemein sind und nicht hinreichend beschreiben, welche Maßnahmen in diesem Bereich konkret umgesetzt werden sollen.⁶⁵ In diesem Sinne ist das Budgetrecht des Parlaments eingeschränkt.

(101) Die Umsetzung der Maßnahmen liegt in der Verantwortung der zuständigen Ressorts. Die Ressorts melden monatlich die „Anzahl der Anträge/Maßnahmen“ sowie die „beantragten, bewilligten und ausgezahlten Mittel“.

Dabei wird für eine zugestimmte Maßnahme der Status „beantragt“ vergeben, sobald ein Mittelantrag in der Umsetzungsbehörde eingeht. „Bewilligt“ ist der Antrag, wenn er durch die Umsetzungsbehörde geprüft und bewilligt wurde. Der Status „Ausgezahlt“ steht für die tatsächlich verausgabten Mittel. Eingang in den Monitoringbericht finden die Maßnahmen mit den verschiedenen Status jedoch erst nach Beantragung konkreter Mittel durch die jeweils zuständige Stelle. Faktisch gebundene, allerdings noch nicht beantragte Mittel werden nicht ausgewiesen.

(102) Mit diesen Status-Informationen lässt sich jedoch kein vollständiges Bild über den MV-Schutzfonds erlangen. Die Monitoringberichte geben keine Auskunft über das insgesamt von den Gremien (Koordinierungsausschuss, Lenkungsgruppe, ggf. Finanzausschuss) des MV-Schutzfonds freigegebene Budget oder über noch „freie“ Mittel.⁶⁶

(103) Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, einen Status „durch Beschluss gebundenes Budget“ zusätzlich in die Monitoringberichte aufzunehmen. Diesen Status sollten Maß-

⁶⁵ Dies betrifft z. B. aus Teil 1 die Bereiche B2, C2, und D2, aus dem Teil 2 die Bereiche B1, C2, D2.

⁶⁶ Beispielsweise zeigen die Monitoringberichten nicht explizit solche Maßnahmen auf, für die der Finanzausschuss bereits Mittel gebunden hat, die aber nicht realisiert wurden. Beispielhaft zu nennen ist die Optionierung Sputnik V.

nahmen erhalten, wenn sie durch die Gremien des MV-Schutzfonds beschlossen wurden. Damit ließen sich die frei verfügbaren Mittel des MV-Schutzfonds ermitteln. Auch die Notwendigkeit von Umschichtungen könnte so nachvollzogen werden.

(104) Bei einem Maßnahmenvolumen von unter 1 Mio. Euro ist die Freigabe durch den Finanzausschuss nicht erforderlich. Hier erfolgt sie durch die Lenkungsgruppe. Über die Verwendung dieser Mittel wird in der Anlage zum Monitoringbericht berichtet. Die einzelnen Maßnahmen werden dort allerdings nicht näher beschrieben.

(105) Der Landesrechnungshof empfiehlt, den Monitoringberichten entsprechende Informationen zumindest als ergänzende Anlage beizufügen und diese zu erläutern.

(106) Die einzelnen Maßnahmebereiche des MV-Schutzfonds werden zwar in den Monitoringberichten kurz erläutert. Damit lässt sich jedoch nicht vollständig nachvollziehen, ob die Maßnahmen in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Corona-Pandemie stehen und ob sie zusätzlich sind. Beispielhaft zu nennen sind die Bereiche Gesundheitszentren (Teil II B3), Fachverfahren (Teil II D2) und „Cinema Contra Corona“ (Teil I A21).

(107) Der Landesrechnungshof erwartet zu jedem Bereich aussagekräftige Erläuterungen, die zumindest Aufschluss über den sachlichen und zeitlichen Zusammenhang geben.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 96 bis 107

Für die Landesregierung sei die grundsätzliche Kritik an den Monitoringberichten unverständlich. Eine entsprechend weitreichende Darstellung der Inanspruchnahme von Ausgabeermächtigungen gäbe es in keinem anderen Ausgabenbereich des Kernhaushalts. Die Berichte würden dem Finanzausschuss die Gelegenheit geben, weitergehende Auskünfte einzuholen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof begrüßt den Ansatz des Monitoringberichts. Er weist aber darauf hin, dass notlagenkreditfinanzierte Einnahmen eine Ausnahme von der verfassungsrechtlichen Schuldenregel sind. Aus diesem Grund ist eine stärkere Überwachung und Kontrolle durch den Gesetzgeber erforderlich. Die Informationen zu den Einzelmaßnahmen im Monitoringbericht reichen jedoch nicht in jedem Fall aus, um eine hinreichende Überwachung und Kontrolle sicherzustellen.

Exkurs: Freigabe durch den Finanzausschuss des Landtages

(108) Der Finanzausschuss gibt nach § 6 Abs. 2 SVMVFG M-V Maßnahmen/Programme grundsätzlich ab einem Volumen von 1 Mio. Euro frei. Auch Änderungen des Wirtschaftsplans bedürfen der Einwilligung des Finanzausschusses (§ 5 Abs. 3 SVMVG M-V).

(109) Dazu erhält der Finanzausschuss nach Beratung in den Gremien des MV-Schutzfonds und positivem Votum der Lenkungsgruppe Anträge mit der Bitte um Einwilligung. Diesen Anträgen wird eine standardisierte Vorlage als Anlage beigefügt. Die Anlage wird von den antragstellenden Ressorts für die Lenkungsgruppe ausgefüllt. Sie enthält neben einer Übersicht über die Maßnahme, Ausführungen zum Pandemiebezug (Voraussetzungen: Gefahrenabwehr, Schäden für die Wirtschaft und andere wichtige gesellschaftliche Bereiche, Subsidiarität), eine Beschreibung der vorgesehenen Maßnahme und des Wirkungsmechanismus.

(110) In verschiedenen Fällen wurden dem Finanzausschuss Anträge mit der Bitte um Einwilligung zugeleitet, obwohl kein Pandemiebezug gegeben war. Einige diese Fälle sind nachfolgend beispielhaft dargestellt:

a) Antrag des Energieministeriums: Digitalisierungspaket (ADrs. 7/1305)

Insgesamt sollen mit diesem Antrag 44,7 Mio. Euro aus dem MV-Schutzfonds abgerufen werden. Die einzelnen Maßnahmen sind: E-Akte (5,4 Mio. Euro), Fachverfahren (20,8 Mio. Euro), Mobiles Arbeiten (8,2 Mio. Euro), Onlinezugangsgesetz (OZG)⁶⁷ (2,9 Mio. Euro), Telefon/Videokonferenz (913.800 Euro), IT-Strategie (360.000 Euro), IT-Sicherheit (1,8

Bis auf einen Teil der Maßnahmen unter „Mobiles Arbeiten“ (Erweiterung von Serverkapazitäten und von Fernzugriffen), den Punkt „Telefon/Videokonferenzen“ sowie Maßnahmen der IT-Sicherheit handelt es sich um Projekte, die vor der Corona-Pandemie schon liefen (z. B. E-Akte, OZG, ProFiskal-Nachfolger). Oder sie waren zumindest schon beschlossen (z. B. MV-PC, Erneuerung Bezügeverfahren beim Landesamt für Finanzen Mecklenburg-Vorpommern (LAF)). Oder es waren Themen, die normales Verwaltungshandeln ohne Pandemiebezug darstellen (z. B. Zentralisierung der Geschäftsprozessoptimierung als „Inhouse-Beratung“ in der Staatskanzlei, externe Berater für eine strategische Steuerung der DVZ Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH (DVZ)).

⁶⁷ Vgl. § 1 Abs. 1 Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) vom 14. August 2017, BGBl. I S. 3122, 3138, zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 28. Juni 2021, BGBl. I S. 2250.

Bezeichnend für den fehlenden Zusammenhang mit der Pandemie ist die im Antrag enthaltene Beschreibung des Wirkmechanismus, wie diese Schutzfondsmittel in Bezug auf die Pandemie helfen können: *„Direkte Finanzierung der beschriebenen Maßnahmen.“*

b) Antrag des Energieministeriums: Breitbandausbau (ADrs. 7/1348)

Der Breitbandausbau soll weiter forciert werden. Es seien zusätzliche Bedarfe von insgesamt 300 Mio. Euro bei der „Nachverdichtung“ und beim „Graue Flecken“-Programm entstanden, die gedeckt werden müssten. Aus dem MV-Schutzfonds sollten 2021 – wie im Wirtschaftsplan vorgesehen – dem Sondervermögen „Breitbandausbau in MV“ 200 Mio. Euro zugeführt werden. Diese Mittel entsprächen dem Kofinanzierungsanteil des Landes. Der kommunale Anteil von 100 Mio. Euro werde – gem. der bisherigen Verfahrensweise – zunächst durch das Sondervermögen Breitband vorfinanziert. Später solle er durch den Kommunalen Aufbaufonds refinanziert werden.

Die Beschleunigung des Breitbandausbaus wurde bereits mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2016/2017 beschlossen. Ein sachlicher und zeitlicher Zusammenhang mit der Coronapandemie liegt damit nicht vor. Insoweit besteht hier kein Pandemiebezug.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 110

Die Landesregierung nahm zu den beispielhaften Anträgen umfangreich Stellung. Aus Sicht der Landesregierung besäßen alle Anträge durchaus einen Pandemiebezug.

Die Anträge auf Freigabe müssten für eine Einwilligung in der Lenkungsgruppe des MV-Schutzfonds hinreichend den Pandemiebezug darstellen. Die Schlussfolgerungen und Bewertungen des Landesrechnungshofes basierten auf den selbst abgeleiteten Maßstäben, die von der Landesregierung nicht geteilt würden.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tz. 110

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Die Darlegungen in der Lenkungsgruppe sind nicht Bestandteil des parlamentarischen Verfahrens.

(111) Neben den vorstehend genannten Beispielen wurden dem Finanzausschuss wurden auch Anträge zugeleitet, bei denen das begründende Zahlenwerk überholt war. Beispielhaft sei die Beschaffung von FFP2-Masken genannt:

Mit Antrag vom 15. Januar 2021 bat das Innenministerium um Freigabe von 21 Mio. Euro für die Beschaffung von 5 Mio. FFP2-Masken und 1 Mio. OP-Masken.⁶⁸ Bei der Antragstellung hatte das Innenministerium mit einem geschätzten Preis von 4 Euro pro FFP2-Maske und 0,50 Euro pro OP-Maske gerechnet. Zum Zeitpunkt der Beratung des Finanzausschusses lagen bereits sechs Angebote für FFP2-Masken mit Preisen von 0,31 Euro bis 1,25 Euro vor und somit deutlich unter dem geschätzten Preis.

Der Finanzausschuss entschied, den Antrag bei einem Mittelvolumen von 21 Mio. Euro zu belassen. Sofern bei einer deutlichen Reduzierung des Preises das beantragte Mittelvolumen unterschritten werden sollte, könnten überschüssige Mittel zurückgeführt werden.⁶⁹ Der Finanzausschuss willigte in die Freigabe des Ansatzes von 21 Mio. Euro ein, obwohl absehbar war, dass die beantragten und bewilligten Mittel weit überwiegend nicht benötigt würden. Die Ausgaben für die Beschaffung von 5 Mio. FFP2-Masken zu einem Stückpreis von 0,52 Euro (brutto) beliefen sich auf 2,6 Mio. Euro. Die nicht verbrauchten Mittel waren mit Stand vom 31. Dezember 2021 weiter in dem Maßnahmebereich Teil I D1 „Schutzausrüstung“ gebunden.

(112) Es gab auch Anträge, aus denen nicht ersichtlich war, welche Maßnahmen konkret ausfinanziert werden sollten. Ein Beispiel ist der 3. Sammelantrag Digitalisierung des Energieministeriums (ADrs. 8/22):

In dem Antrag wird u. a. ausgeführt, für welche IT-Fachverfahren Mittel benötigt werden: *„Hierbei handelt es sich insbesondere um das einheitliche IT-Personalverwaltungssystem einschließlich der ePersonalakte (IM), das neue HKR-Verfahren für die Landesverwaltung HAVeL (FM), das Fachverfahren Bezüge, Vergütung, Löhne ‚BVL‘ (FM) sowie das digitale Fördermittelmanagement (FM). Es wird darum gebeten, den sich aus dieser Freigabe ergebenden Fehlbetrag i. H. v. (gerundet) 14.700 TEUR aus der Kategorie D1 in die Kategorie D2 umzuschichten.“*

Aus der später nachgereichten Anlage zum Antrag geht hervor, dass der Betrag von 14,7 Mio. Euro bei Kategorie D2 vollständig für die Einführung des einheitlichen IT-Personalverwaltungssystems einschließlich der ePersonalakte abgerufen wird.

(113) Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes wurde hier zunächst der Anschein erweckt, dass der zweistellige Millionenbetrag für eine Reihe von Verfahren verwendet werden sollte. Tatsächlich werden die Mittel nahezu vollständig für die elektronische Personalak-

⁶⁸ Vgl. ADRs. 7/1302.

⁶⁹ Vgl. Kurzprotokoll der 104. Sitzung des Finanzausschusses vom 18. Januar 2021, Protokoll Nr. 104.

te benötigt. Deren Einführung steht jedoch in keinem kausalen Zusammenhang mit der Pandemie. Letzteres gilt im Übrigen allerdings auch für die anderen Fachverfahren. Allenfalls beim Fördermittelmanagement mag man einen gewissen Pandemiebezug erkennen – weil auch pandemiebedingte Fördermittel gemanagt werden sollen. Das Fördermittelmanagement ist allerdings kein Instrument der Pandemiebekämpfung, sondern eines für das tägliche Fördergeschäft.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tzn. 110 bis 113

Die Landesregierung führt aus, dass die Zusammenfassung mehrerer gleichgelagerter Vorhaben in Sammelanträgen der Entlastung aller am Verfahren Beteiligten und der Beschleunigung der Antragsbearbeitung diene. Die Verfahrensweise sei bislang nicht bemängelt worden.

Nach Auffassung der Landesregierung bestehe in der pandemiebedingten Intensivierung bereits begonnener Projekte ein hinreichender Pandemiebezug.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof begrüßt Maßnahmen zur Beschleunigung der Antragsbearbeitung. Aus den Sammelanträgen muss jedoch eindeutig hervorgehen, wie die abgerufenen Mittel auf die Maßnahmen verteilt werden sollen.

Zur Frage eines hinreichenden Pandemiebezugs verweist der Landesrechnungshof auf seine abschließende Bewertung zu den Tzn. 53 bis 54.

Bei bereits begonnenen Projekten könnten allenfalls pandemiebedingte Zusatzbedarfe über Notlagenkredite finanziert werden. Hierzu bedarf es jedoch einer besonderen Rechtfertigung und Darlegung.

4.3 Mittelabfluss

(114) Tabelle 1 zeigt die beiden Teile des Sondervermögens auf Basis des vom Finanzministeriums erstellten Monitoringberichts und die in § 4 SVMVFG M-V festgelegten Bereiche.

Tabelle 1: *Bewirtschaftungsansätze und ausgezahlte Mittel des Sondervermögens MV-Schutzfonds (Stand: 30. April 2022), in Mio. Euro und %*

MV-Schutzfonds		Ansatz	Ausgezahlte Mittel	
Teil I		in Mio. Euro		in %
A.	Wirtschaft	378	287	75,98 %
B.	Gesundheit	118	82	69,57 %
C.	Sonstige öffentliche Daseinsfürsorge	71	53	74,04 %
D.	Landesverwaltung	80	72	89,49 %
E.	Sonstige Maßnahmen	0		
	Zwischensumme	648	494	76,26 %
Teil II				
A.	Wirtschaft & Arbeit	177	140	78,95 %
B.	Gesundheit	591	417	70,60 %
C.	Sonstige öffentliche Daseinsfürsorge	74	61	83,28 %
D.	Digitalisierung	400	26	6,56 %
E.	Landesverwaltung	13	3	21,88 %
F.	Bildung & Wissenschaft	260	16	6,03 %
G.	Kommunen	458	274	59,91 %
I.	Steuermindereinnahmen	298	210	70,60 %
J.	Sonstige Maßnahmen	1		
	Zwischensumme	2.272	1.148	50,50 %
	Gesamt	2.920	1.642	56,22 %
Aus Einnahmen/Rückzahlungen finanziert		70		

Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

(115) Aus Teil I des Sondervermögens sind 494 Mio. Euro von 648 Mio. Euro ausgezahlt worden (76,3 %). Aus Teil II sind 1,148 Mrd. Euro von 2,272 Mrd. Euro (50,5 %) ausgereicht worden. Damit sind nach Darstellung des Finanzministeriums insgesamt 1,64 Mrd. Euro (56,2 %) abgeflossen. Besonders auffällig sind die geringen Auszahlungen in den Bereichen Digitalisierung (26,2 Mio. Euro; 6,6 %) und Bildung & Wissenschaft (16,0 Mio. Euro; 6,0 %) aus Teil II des Sondervermögens.

(116) Folgende Maßnahmen steigerten den rechnerischen Mittelabfluss:

- rein buchmäßige Maßnahmen, wie
 - die Zuführung an das neu errichtete Sondervermögen „Universitätsmedizin MV“,
 - die Zuführung an das Sondervermögen Breitbandausbau sowie

- der Ausgleich der Steuermindereinnahmen aufgrund pandemiebedingter Steuerrechtsänderungen, und
- die rückzahlbaren Zuschüsse im Rahmen des Liquiditätshilfeprogramms.

Die Umbuchung von Mitteln in ein Sondervermögen bedeutet noch nicht, dass die Mittel tatsächlich zur Bekämpfung der Pandemie eingesetzt werden.

(117) Tabelle 2 zeigt die Ausreichung der Mittel insgesamt und die oben thematisierten buchmäßigen und rückzahlbaren Maßnahmen. Danach wurden z. B. mit Stand 30. April 2022 insgesamt 1,64 Mio. Euro ausgezahlt. Bereinigt um die o. g. Maßnahmen und Programme mit einem Volumen von 878 Mio. Euro wurden lediglich 763 Mio. Euro ausgezahlt.

Tabelle 2: Mittelabfluss nach Stichtagen, 2020 und 2021, in Mio. Euro

Monitoringbereich mit Stand	Ausgezahlte Mittel (insgesamt)	Steuermindereinnahmen	SV Unimedizinen	SV Breitbandausbau	Liquiditätshilfeprogramm	Ausgezahlte Mittel (bereinigt)
	in Mio. Euro					
12.05.20	131				26	105
21.07.20	264				89	175
15.09.20	287				98	189
13.10.20	304				98	206
23.11.20	312				98	214
05.01.21	347				98	249
31.01.21	562	143			100	319
28.02.21	582	143			100	339
31.03.21	967	143	360		105	359
30.04.21	990	143	360		106	381
31.05.21	1.016	143	360		106	407
30.06.21	1.039	143	360		106	430
31.07.21	1.083	143	360		107	473
31.08.21	1.291	143	360	200	107	482
30.09.21	1.356	143	360	200	107	546
31.10.21	1.374	143	360	200	107	565
30.11.21	1.465	210	360	200	107	588
31.12.21	1.515	210	360	200	107	637
31.01.22	1.525	210	360	200	107	648
28.02.22	1.541	210	360	200	108	663
31.03.22	1.634	210	360	200	108	757
30.04.22	1.642	210	360	200	108	763

Quelle: Finanzministerium; eigene Berechnungen.

(118) Die buchmäßigen und rückzahlbaren Maßnahmen machen danach mehr als die Hälfte der insgesamt ausgezahlten Mittel aus. Lediglich 46,5 % der insgesamt ausgezahlten Mittel entfallen auf andere Maßnahmen.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 116 bis 118

Die Landesregierung teilt mit, dass sich ihr die Intention der Darstellung zum (bereinigten) Mittelabfluss nicht erschließe. Die aus dem Sondervermögen entnommenen Mittel zur Kompensation von coronabedingten steuerrechtlichen Änderungen seien entsprechend diesem Zweck im Haushalt vereinnahmt und verwendet worden. Es sei zudem unklar, warum die ausgezahlten Liquiditätshilfen in der Darstellung erfasst würden.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof hat in Tabelle 2 den tatsächlichen Mittelabfluss aus dem MV-Schutzfonds abgebildet. Dafür müssen die Auszahlungen für die Liquiditätshilfen bereinigt werden, da diese Mittel wieder in den MV-Schutzfonds zurückfließen und die Ausgabenquote nicht dauerhaft berühren.

(119) Angesichts des stockenden Mittelabflusses kann der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen, warum das Land die durch die Nachtragshaushalte beschlossenen Kreditermächtigungen 2020 zumindest haushalterisch in voller Höhe in Anspruch genommen hat. Wie bereits dargelegt, sind Kredite immer nachrangig aufzunehmen. Vorrangig sind alle anderen Möglichkeiten auszuschöpfen.

(120) Die Notlagenkreditermächtigungen hätten haushalterisch nur nach dem tatsächlich anfallenden Bedarf genutzt werden dürfen. Stattdessen hat die Landesregierung die Kreditermächtigungen für Notlagenkredite genutzt, um umfangreiche Reserven aufzubauen.⁷⁰ Dies verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip und unterläuft die Schuldenbremse. Die daraus resultierende langjährige Belastung tragen alle Steuerzahlerinnen und -zahler des Landes, insbesondere die Generation der Kinder und Kindeskinde.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 120

Die Landesregierung erläutert, dass die tatsächlichen Krediteinnahmen notwendig gewesen seien, um einen ausreichenden Liquiditätsbestand für die Zahlungsverpflichtungen des Landes sicherzustellen. Aufgrund der unsicheren Marktlage und des starken Abflusses von liquiden Mitteln am Kapitalmarkt sei zunächst nicht abschätzbar gewesen, in welchem Umfang überhaupt Kredite hätten aufgenommen werden können.

⁷⁰ Vgl. Bundesbank (2021), Länderfinanzen 2020: Defizit aufgrund temporärer Pandemieeffekte, Ausnahme-klauseln auch für Reservebildung genutzt, Monatsbericht Oktober 2021, S. 15-42.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof erkennt an, dass zu Beginn der Corona-Pandemie nicht verlässlich abschätzbar war, in welchem Umfang Kredite notwendig werden würden. Er bleibt ansonsten bei seiner Auffassung – Kredite auf Vorrat aufzunehmen ist unzulässig.

B Besonderer Teil

1 Umsetzung von Richtlinien für Zuwendungen und Billigkeitsleistungen

(121) Aus den Mitteln des MV-Schutzfonds wurden verschiedene Zuwendungen (§§ 23/44 LHO) und Billigkeitsleistungen (§ 53 LHO) im Bereich A „Wirtschaft“ finanziert. Viele dieser Hilfen wurden aufgrund behördlich angeordneter Schließungen und deren wirtschaftlichen Auswirkungen (Umsatzeinbrüche und -ausfälle) gezahlt.

(122) Der Landesrechnungshof hat die haushaltsrechtliche Ordnungsmäßigkeit der verwaltungsmäßigen Umsetzung von vier Programmen aus dem MV-Schutzfonds geprüft:

- Ergänzende Soforthilfen für Unternehmen (Teil I A1),
- Liquiditätshilfeprogramm (Teil I A2),
- Pendlerprogramm (Teil I A4),
- Starthilfe für Beherbergungs- und Gastronomiebetriebe (Teil II A6).

Die Programme liegen im Ressort des Wirtschaftsministeriums⁷¹. Umgesetzt wurden sie durch das Landesförderinstitut (LFI), die Gesellschaft für Struktur- und Arbeitsmarktentwicklung mbH (GSA) sowie das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGuS).

(123) Der Landesrechnungshof hat mit seiner Auswahl sowohl Zuwendungen als auch Billigkeitsleistungen berücksichtigt, die von unterschiedlichen Bewilligungsbehörden umgesetzt wurden. Weitere Auswahlkriterien waren die Anzahl der Anträge sowie das jeweilige Maßnahmebudget. Die Soforthilfe und das Liquiditätsprogramm sind mit einem Volumen von je rd. 100 Mio. Euro finanziell deutlich gewichtiger. Das Pendlerprogramm und die Starthilfe zeichnen sich durch die im Vergleich zum Volumen hohe Anzahl an Anträgen aus (vgl. Tabelle 3).

⁷¹ Vor dem Organisationserlass vom 21. Dezember 2021 und somit zum Zeitpunkt der Implementierung der Hilfen und Zuwendungen noch Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit.

Tabelle 3: Übersicht der geprüften Zuwendungen und Billigkeitsleistungen

	Soforthilfe	Liquiditätshilfeprogramm I	Pendlerprogramm	Starthilfe
Art der Leistung	Billigkeitsleistung	Zuwendung	Zuwendung	Billigkeitsleistung
Bewilligungsstelle	LFI	GSA	LAGuS	LFI
Maßnahmebudget (in Mio. Euro)	99,2	100,7	9,8	7,0
Verwaltungskosten (in Mio. Euro)	17,05	2,15	k. A.	k. A.
Förderungsgrundsätze	Ja	Ja	Ja	Nein
Anzahl der Anträge	3.500	2.388 ⁷²	863 ⁷³	1.832
Umfang der Stichprobe	359	332	267	318

Quelle: Eigene Darstellung.

(124) Der Landesrechnungshof hat alle vier Programme stichprobenweise geprüft, um möglichst repräsentative Aussagen treffen zu können.⁷⁴ Die Stichprobengrößen lagen zwischen 267 und 359 Vorgängen.

Die Prüfung konzentrierte sich auf durch Landesmittel finanzierte Programme. Insofern wurden bei der Soforthilfe nur die ergänzenden Landesanteile geprüft. Der durch Bundesmittel finanzierte Teil der Soforthilfe, den ebenfalls das LFI umgesetzt hat, war nicht Prüfungsgegenstand.

1.1 Zuwendungen

(125) Das Land gestaltete einige Hilfsmaßnahmen als Zuwendungen (§§ 23 und 44 LHO) aus. Zuwendungen sind Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (§ 23 LHO).

Die VV zu § 44 LHO enthalten umfangreiche Vorgaben u. a. für das Antrags- und Bewilligungsverfahren, die Bewilligung mittels Zuwendungsbescheid sowie die Erbringung eines Verwendungsnachweises durch die Zuwendungsempfänger und die Prüfung der Verwendungsnachweise. Zu den Vorgaben der VV zu § 44 LHO sind in der Regel abweichende oder ergänzende Regelungen notwendig. Dies betrifft die Angaben im Antrag und im Verwendungsnachweis sowie Art und Höhe der Zuwendung. Diese Abweichungen und Ergänzungen werden in Förderrichtlinien dargestellt. In manchen Fällen werden sie auch „Förder-

⁷² In Monitoringbericht 2.422 Fälle angegeben (Stand: 28. Februar 2022, jedoch auch schon mit Stand 31. August 2021).

⁷³ In Monitoringbericht 1.212 Fälle angegeben (Stand: 28. Februar 2022, jedoch auch schon mit Stand 31. August 2021).

⁷⁴ Der Umfang der Stichproben ergibt sich auf Grundlage der jeweiligen Grundgesamtheit unter Annahme eines Konfidenzniveaus von 95 % und einer Fehlerspanne von 5 %. Die Stichproben wurden mithilfe eines Zufallszahlengenerators gezogen. Bei der Ziehung der Stichproben wurden bei allen vier Programmen die zurückgezogenen Anträge nicht berücksichtigt.

grundsätze“ genannt. Förderrichtlinien sind vor ihrem Inkrafttreten dem Landesrechnungshof zur Anhörung vorzulegen (§ 103 LHO). Abweichungen von den Vorgaben zum Verwendungsnachweis sind nur im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof möglich (§ 44 Abs. 1 Satz 4 LHO).

(126) Die für die Prüfung ausgewählten Maßnahmen „Liquiditätshilfeprogramm“ (Teil I A2) und „Pendlerprogramm“ (Teil I A4) wurden auf der Grundlage von Fördergrundsätzen des Wirtschaftsministeriums bewilligt. Beide Fördergrundsätze wurden dem Landesrechnungshof erst zur Anhörung und zur Erteilung des Einvernehmens vorgelegt, nachdem sie in Kraft gesetzt worden waren.⁷⁵ Die Ausgestaltung der beiden Programme ist in Tabelle 4 in Grundzügen zusammengefasst.

Tabelle 4: Ausgestaltung der geprüften Zuwendungen

	Liquiditätshilfeprogramm I	Pendlerprogramm
Zuwendungszweck	Liquiditätssicherung zur Fortführung des Betriebs von Unternehmen, die während der Corona-Pandemie besonders betroffen waren	Finanzierung von Mehraufwendungen der Arbeitgeber für Unterbringung und Verpflegung von Pendlern und ihren Angehörigen, die infolge von Corona-Pandemie bedingten Einreisebeschränkungen und Quarantäneregelungen nicht zwischen ihrem Hauptwohnsitz im Ausland und der Arbeitsstätte in Mecklenburg-Vorpommern pendeln können
Gegenstand der Zuwendung	betriebsnotwendige Ausgaben bis zum 30.09.2020 bei Liquiditätsbedarf bis zu 200.000 Euro	
Zuwendungsempfänger	Kleinst-, kleinere und mittlere Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten (VZÄ) sowie Freiberufler inkl. Kunstschaffende mit (Wohn-)Sitz in Mecklenburg-Vorpommern ausgeschlossen: <ul style="list-style-type: none"> • Unternehmen, die am 31.12.2019 Unternehmen in Schwierigkeiten nach Art. 2 Nr. 18 AGVO waren • öffentliche Unternehmen oder Einrichtungen inkl. kommunaler Einrichtungen wie Regie- oder Eigenbetrieben 	Arbeitgeber (natürliche und juristische Personen), die Pendler in einer Arbeitsstätte in Mecklenburg-Vorpommern beschäftigen
Zuwendungsvoraussetzungen	<ul style="list-style-type: none"> • Tätigkeit bereits vor dem 01.12.2019 • Tätigkeit im Vollerwerb bei Freiberuflern und kein Bezug von Leistungen nach ALG II drei Monate vor 11.03.2020 • kein Insolvenzantrag • Beantragung der Corona-Soforthilfe • Einnahmeausfälle, die zu nicht gedecktem Liquiditätsengpass führten • bei Zuwendung über 20.000 Euro: Jahresabschluss/EÜR oder BWA mit Bescheinigung eines StB oder WiPr, dass Liquiditätsplanung plausibel und nachvollziehbar ist 	<ul style="list-style-type: none"> • Hauptwohnsitz des Pendlers im Ausland • Tätigkeit in einer Betriebsstätte in Mecklenburg-Vorpommern • Aufenthalt in Mecklenburg-Vorpommern wegen der Arbeitstätigkeit • pandemiebedingte Einreisebeschränkungen und Quarantäneregelungen lassen ein tägliches oder wöchentliches Pendeln nicht zu. • Erklärung des Antragstellenden, dass Angehörige nach seinem Kenntnisstand tatsächlich solche sind und den Pendler tatsächlich begleiten • Erklärung des Antragstellenden, dass er die erhaltene Zuwendung an die Pendler weitergibt
Zuwendungs- und Finanzierungsart, Finanzierungsform	Projektförderung als Vollfinanzierung in Form einer rückzahlbaren Zuwendung	Projektförderung als Festbetragsfinanzierung in Form einer nicht rückzahlbaren Zuwendung
Höhe der Zuwendung	höchstens 200.000 Euro	<ul style="list-style-type: none"> • 65 Euro/Tag/Pendler

⁷⁵ Pendlerprogramm: E-Mail vom 9. Juni 2020; in Kraft: 28. März 2020. Liquiditätshilfeprogramm: Schreiben vom 22. April 2020, eingegangen am 4. Mai 2020; in Kraft: 1. April 2020.

	Liquiditätshilfeprogramm I	Pendlerprogramm
		<ul style="list-style-type: none"> • 20 Euro/Tag/Angehörigen des Pendlers • Die maximale Anzahl an zuwendungsfähigen Kalendertagen war für jeden Förderzeitraum angegeben.
Besonderheiten	<p>Der 20.000 Euro übersteigende Betrag der Zuwendung ist zzgl. Zinsen in Höhe von 3,69 % p. a. zurückzuzahlen. Die Rückzahlung beginnt frühestens am 01.04.2022. Die Tilgungsdauer wurde nicht vorgegeben, sondern die Antragstellenden konnten Wünsche im Antrag äußern. Die Höchsttilgungsdauer beträgt 84 Monate.⁷⁶ Die aufgelaufenen Zinsen sind anschließend innerhalb eines Jahres in zwölf gleichen Raten zu tilgen.</p>	<p>Es gab insgesamt vier Förderperioden, die jeweils – teilweise mehrmals – verlängert wurden.</p>
Verwendungsnachweis	<p>durch Jahresabschluss oder EÜR, die das Geschäftsjahr des Liquiditätsengpasses umfassen Vorlage bis 30.06.2022</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Liste der Namen und Anschriften der Hauptwohnsitze und Arbeitsstätten der Pendler und deren Angehöriger • Erklärung, dass Pendler tatsächlich beschäftigt waren und dass die Zuwendung an die Pendler weitergegeben wurde • Erklärung der Pendler, die weitergegebene Zuwendung erhalten zu haben • Erklärung von Arbeitgeber und Pendler über die Anzahl der Tage der Beschäftigung • Kopien von Arbeitsverträgen der Pendler sowie Ausweisdokumenten der Pendler und deren Angehörigen

Quelle: Eigene Darstellung.

1.1.1 Liquiditätshilfeprogramm I

(127) Geprüft wurde das Liquiditätshilfeprogramm I, das im Teil I A2 des MV-Schutzfonds verortet ist. Mit Teil II des MV-Schutzfonds gab es eine Neuauflage des Liquiditätshilfeprogramms, die Sonderkonditionen für Antragstellende aus dem Einzelhandel vorsah.

(128) Die Fördergrundsätze für das Liquiditätshilfeprogramm I traten am 1. April 2020 in Kraft. Sie sollen bis zum Abschluss des letzten Rückzahlungsverfahrens gelten. Anträge konnten bis zum 30. Juli 2020 gestellt werden. Es handelt sich hierbei um eine rückzahlbare, teilweise zu verzinsende Zuwendung. Die Zuwendung betrug höchstens 200.000 Euro, wobei die ersten 20.000 Euro zinsfrei gewährt wurden. Als längster Bewilligungszeitraum waren zunächst 96 Monate vorgesehen. Erst ab dem 13. Monat des Bewilligungszeitraums sollten Tilgung und Verzinsung des 20.000 Euro übersteigenden Teils der Zuwendung beginnen. Der Zinssatz beträgt 3,69 % pro Jahr. Aufgrund der langen Dauer der Corona-Pandemie und der teilweise weiterhin geltenden Einschränkungen wurden im April 2021 die Maximallänge des Bewilligungszeitraums zunächst um 8 Monate auf 104 Monate sowie der tilgungs- und zinsfreie Zeitraum auf 20 Monate verlängert. Im November 2021 erfolgte eine weitere Verlän-

⁷⁶ Angaben beziehen sich auf den Stand zum Prüfungszeitpunkt (vgl. Tz. 128).

gerung um weitere 3 Monate, sodass die Maximallänge des Bewilligungszeitraums 107 Monate und der tilgungs- und zinsfreie Zeitraum 23 Monate betragen.⁷⁷ Schließlich wurde die Tilgungs- und Zinsfreiheit um weitere 7 Monate auf nunmehr 114 Monate bzw. 30 Monate verlängert. Tilgung und Verzinsung beginnen frühestens am 1. November 2022.⁷⁸

(129) Laut der übermittelten Liste zur Stichprobenziehung wurden insgesamt 2.388 Anträge gestellt.⁷⁹ Insgesamt wurden 129 Anträge noch vor einer Entscheidung durch die Bewilligungsbehörde von den Antragstellenden zurückgenommen und 65 Anträge durch die Bewilligungsbehörde abgelehnt. In 58 Fällen wurden die Zuwendungsbescheide noch vor einer Auszahlung widerrufen. Fünf Fälle wurden anderweitig ohne Auszahlung erledigt, sodass im Ergebnis in 2.131 Fällen eine Auszahlung erfolgte (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Statistische Auswertung des Liquiditätshilfeprogramms I

	beantragt	ausgezahlt
Summe (gerundet)	105,7 Mio. Euro	94,8 Mio. Euro
kleinste Zuwendung	694 Euro	1.440 Euro
Median	19.950 Euro	19.950 Euro
Mittelwert (gerundet)	44.468 Euro	44.461 Euro
Anzahl der Zuwendungen mit Betrag <= 20.000 Euro	1.529 (64,3 %)	1.370 (64,3 %)
Anzahl der Zuwendungen mit Betrag = 20.000 Euro	151 (6,3 %)	134 (6,3 %)
Anzahl der Zuwendungen mit Betrag = 200.000 Euro	24 (1,0 %)	21 (1,0 %)

Quelle: Eigene Darstellung; Grundgesamtheit „beantragt“: 2.377; Grundgesamtheit „ausgezahlt“: 2.131.

(130) Überschlägige Berechnungen hinsichtlich der zu erwartenden Zinsen ergeben allein für die geprüften Fälle eine Summe von etwa 980.000 Euro. Hochgerechnet auf das gesamte Liquiditätshilfeprogramm I bedeutet dies voraussichtliche Zinseinnahmen von rd. 6 Mio. Euro. Hiervon dürften jedoch Abschläge in Höhe von mindestens 0,5 Mio. Euro vorzunehmen zu sein. Grund ist, dass allein in der Stichprobe 37 Zuwendungsempfänger (11,3 %) schon vor Beginn des Tilgungszeitraums ohne rechtliche Verpflichtung teilweise oder vollständig die erhaltene Zuwendung zurückgezahlt haben, sodass eine Verzinsung nicht oder nur unvollständig stattfindet. So ist beispielsweise zu erwarten, dass weitere Zuwendungsempfänger die erhaltene Zuwendung vorzeitig ganz oder teilweise zurückzahlen und sich die geplanten Zinseinnahmen verringern.

⁷⁷ Vgl. Pressemitteilung des Wirtschaftsministeriums vom 23. November 2021 (Nr. 290/21; <https://www.regierung-mv.de/Aktuell/?id=175809&processor=processor.sa.pressemitteilung>).

⁷⁸ Vgl. Pressemitteilung des Wirtschaftsministeriums vom 15. März 2022 (Nr. 63/22; <https://www.regierung-mv.de/Aktuell/?id=178881&processor=processor.sa.pressemitteilung>).

⁷⁹ Die Monitoringberichte weisen davon abweichend 2.422 Anträge aus.

(131) Die Durchführung des Liquiditätshilfeprogramms I wurde der GSA in Schwerin übertragen. Aufgrund des geschlossenen Beleihungsvertrags war die GSA ermächtigt, die Zuwendung durch Verwaltungsakte (Zuwendungsbescheide) zu gewähren. Für ihre Tätigkeit als Bewilligungsbehörde erhielt die GSA laut Monitoringbericht bisher rund 2,15 Mio. Euro.

Feststellungen beim Liquiditätshilfeprogramm I

Durchführung des Programms durch die GSA ohne Beleihung

(132) Die GSA stellte spätestens am 17. April 2020 die ersten Zuwendungsbescheide hinsichtlich des Liquiditätshilfeprogramms I aus. Den Beleihungsvertrag haben am 25. April 2020 das Land und am 27. April 2020 die GSA unterzeichnet. gem. § 21 Abs. 1 Satz 1 des Beleihungsvertrags beginnt dessen Laufzeit am Tag der beiderseitigen Unterzeichnung. Er begann damit am 27. April 2020. In der Stichprobe sind 46 Zuwendungsbescheide enthalten, die vor diesem Tag durch die GSA zur Umsetzung des Liquiditätshilfeprogramms I erlassen wurden.

(133) Da die GSA eine GmbH ist, bedurfte es einer Beleihung, damit sie durch Verwaltungsakt (Zuwendungsbescheid) handeln darf. Ein solcher Beleihungsakt lag – bezogen auf das Liquiditätshilfeprogramm I – bis zum 27. April 2020 nicht vor. Die GSA handelte zeitweise ohne die notwendige Ermächtigung, Verwaltungsakte/Zuwendungsbescheide zu erlassen. Dies hat zur Folge, dass alle im Zeitraum bis zum 27. April 2020 zur Umsetzung des Liquiditätshilfeprogramms I den Betroffenen als „Zuwendungsbescheid“ übermittelten Schreiben keine Verwaltungsakte gem. § 35 VwVfG M-V sind. Das VwVfG M-V ist für dieses Programm insgesamt bis zum 27. April 2020 nicht anwendbar, da die GSA erst ab diesem Tag als Behörde im Sinne von § 1 Abs. 3 VwVfG M-V anzusehen war.⁸⁰

(134) Das Land und die GSA haben gegen grundlegende Prinzipien des Verwaltungsrechts verstoßen. Den Beteiligten muss schon aufgrund ihrer Erfahrungen mit Zuwendungen und Beleihungen klar gewesen sein, dass ein Privater ohne Beleihungsakt nicht öffentlich-rechtlich handeln kann. Und, dass das auch unter Berücksichtigung der Notwendigkeit schnellen Handelns im Rahmen der Corona-Pandemie gilt.

(135) Der Landesrechnungshof erwartet, dass erst nach Bestands-/Rechtskraft eines Beleihungsakts mit Handlungen in öffentlich-rechtlichen Handlungsformen begonnen wird.

⁸⁰ Vgl. Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht – VwVfG, Band III – Kommentar, August 2021, § 1 VwVfG Rn. 165.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 132 bis 135

Die Landesregierung bestätigt den Sachverhalt, teilt die Schlussfolgerung des Landesrechnungshofes jedoch nicht. Sie verweist auf obergerichtliche Rechtsprechung, wonach es für den Rechtsweg nicht darauf ankomme, ob die Beleihung wirksam sei. Auch im Falle einer unwirksamen Beleihung sei danach für ein abzuwickelndes Rechtsverhältnis der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Die Landesregierung leitet daraus ab, dass es allein auf den Empfängerhorizont ankomme. Daraus folge, dass bei einer Rückabwicklung des Rechtsverhältnisses der Zuwendungsbescheid aufgehoben werden müsste, wogegen der Verwaltungsrechtsweg eröffnet sei.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof teilt die Auffassung der Landesregierung nicht. Die Landesregierung verweist auf Rechtsprechung, bei der es um abgeschlossene, aber unwirksame Beleihungsverträge geht. Der vorliegende Fall unterscheidet sich hiervon, da zum Zeitpunkt des Tätigwerdens der GSA noch kein Beleihungsvertrag vorlag.

Umsetzung des Programms ohne Einvernehmen gem. § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO

(136) Mit Schreiben vom 11. Mai 2020 erteilte der Landesrechnungshof sein Einvernehmen gem. § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO mit Maßgaben. Diese Maßgaben wurden vom Wirtschaftsministerium und von der GSA jedoch nicht umgesetzt. Wenn ein Einvernehmen mit Maßgaben erteilt wird, wird dieses erst gültig, wenn die zuständige Behörde die Maßgaben umgesetzt hat. Folglich wurde das Liquiditätshilfeprogramm I ohne Einvernehmen und damit entgegen § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO umgesetzt. Damit liegt ein Verstoß gegen die LHO vor.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 136

Die Landesregierung bestätigt die Feststellungen des Landesrechnungshofes. Das Ministerium werde bei zukünftigen Richtlinien oder Fördergrundsätzen auf die Umsetzung möglicher Maßgaben achten. Die Landesregierung weist darauf hin, dass es sich vorliegend um formale Feststellungen handle. Gegen den Verwendungsnachweis und die Abweichung von der VV zu § 44 LHO und den ANBest-P habe der Landesrechnungshof keine Einwände gehabt.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Landesregierung zukünftig auf die Umsetzung von Maßgaben achten will.

Antragsprüfung

(137) Der Beleihungsvertrag sieht in § 3 Abs. 2 vor, dass bei der Antragsprüfung der Liquiditätsplan bei Zuwendungen bis 20.000 Euro nicht geprüft wird. Dies hatte zur Folge, dass z. B. sich innerhalb eines Monats verdoppelnde Personalkosten nicht geprüft wurden.

(138) Die Vorgabe im Beleihungsvertrag widerspricht wirtschaftlichem und sparsamem Handeln. Der Liquiditätsplan stellt das Herzstück des Antrags beim vorliegenden Programm dar. Gerade hier hätte es einer genauen Prüfung bedurft.

(139) In der Anhörung gab der Landesrechnungshof zu bedenken, dass auch für Soloselbstständige und Freiberufler ein Stichtag festgelegt werden sollte, zu dem Waren oder Dienstleistungen angeboten werden. Damit sollen Mitnahmeeffekte verringert werden. Das Wirtschaftsministerium nahm keine Anpassung vor. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass tatsächlich kurz vor oder sogar während des Antragsverfahrens Gewerbeummeldungen hin zum Vollerwerb erfolgten.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 137 bis 139

Entgegen den Feststellungen seien die Liquiditätspläne von Anträgen unter 20.000 Euro auf immanente Plausibilität geprüft worden. Dieser summarischen Prüfung hätten jedoch nicht die gleichen Unterlagen vorgelegen wie den Steuerberatern bei den Bescheinigungen für die Anträge über 20.000 Euro. Eine Prüfung der Kleindarlehen hätte zu einem deutlich höheren Bearbeitungsaufwand und damit einer längeren Bearbeitungsdauer geführt, was wiederum die Absicht des Programms konterkariert hätte. Im Übrigen sei das Beispiel kein Beleg für falsche Angaben, sondern ein Indiz dafür, dass das Unternehmen Kurzarbeit beantragt und mit Lockerungsmaßnahmen innerhalb des Förderzeitraums gerechnet habe.

Die Landesregierung gibt an, dass entgegen der Annahme des Landesrechnungshofes auch für die Soloselbstständigen und Freiberufler der Stichtag galt.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof begrüßt, wenn eine immanente Prüfung stattgefunden hat. Er bleibt jedoch bei seiner Auffassung, dass sprunghaft veränderte Zahlen vom Antragsteller begründet werden müssen. Die Bewilligungsbehörde darf keine Annahmen hinsichtlich möglicher Kurzarbeit treffen.

Der Landesrechnungshof begrüßt es, wenn (entgegen dem Wortlaut der Fördergrundsätze) der Stichtag auch auf die Soloselbstständigen und Freiberufler übertra-

gen worden ist. Er weist jedoch darauf hin, dass von Fördergrundsätzen abweichende Handhabungen in diesen abgebildet werden oder unterbleiben sollten. Nur so kann die Gleichbehandlung aller Antragsteller sichergestellt werden.

Unterschriftsmittelungen unvollständig und nicht mitgeteilt

(140) Der Landesrechnungshof ließ sich für die Prüfung die Unterschriftsmittelungen der zur Anordnung berechtigten Personen vorlegen. Diese Unterschriftsmittelungen waren nicht vom Beauftragten für den Haushalt unterschrieben. Das verstößt gegen Nr. 2.2.4.3 der Anlage 2 zur VV zu §§ 70 bis 80 LHO.

(141) Zudem waren in zwölf Fällen die Namen und Unterschriftsproben der Anordnungsbeauftragten der für Zahlungen zuständigen Stellen nicht mitgeteilt worden. Auch dies verstößt gegen Nr. 2.2.4.3 der Anlage 2 zur VV zu §§ 70 bis 80 LHO.

Fehlerhafte Auszahlungsanordnungen

(142) In 94 Fällen wurden Auszahlungsanordnungen nicht mit einem Datum versehen. Dies verstößt gegen Nr. 2.2.4.2 der Anlage 2 zur VV zu §§ 70 bis 80 LHO.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 142

Für die Landesregierung sei die Feststellung des Landesrechnungshofes nicht nachvollziehbar. ProFiskal generiere mit der Auszahlungsanordnung automatisch das Datum. Bei der GSA sei organisatorisch sichergestellt, dass die Anweisung mit diesem Datum erfolge.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass das automatisch generierte Datum der Auszahlungsanordnung nicht Gegenstand der Feststellung war. Es fehlte das der Unterschrift beizufügende Datum (Nr. 2.2.4.2 der Anlage 2 zur VV zu §§ 70 bis 80 LHO: „durch Unterschrift unter Angabe des Datums“).

Tilgungszeitraum und Höhe der Raten

(143) Im Rahmen der Anhörung empfahl der Landesrechnungshof, Abweichungsmöglichkeiten der Bewilligungsbehörde hinsichtlich des beantragten Tilgungszeitraums und der Höhe der Raten aufzunehmen. Hintergrund war, dass das Land nicht jahrelang mit der Rückzahlung von Kleinstraten beschäftigt sein sollte.

(144) Die Prüfung hat gezeigt, dass es tatsächlich entsprechende Fälle gibt. Ein in der Stichprobe enthaltener Extremfall wies einen Liquiditätsbedarf von weniger als 20.000 Euro

und eine Tilgungshöchstdauer von 84 Monaten auf. Die monatliche Tilgungsrate betrug nicht einmal 230 Euro und wird auch nicht verzinst.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 143 und 144

Die Landesregierung hält die Empfehlung des Landesrechnungshofes für inhaltlich nachvollziehbar. Abweichungsmöglichkeiten würden jedoch andererseits einen deutlich höheren Prüfaufwand bedeuten, was die Absicht des Programms konterkariert hätte.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest.

1.1.2 Pendlerprogramm

(145) Das Pendlerprogramm diente dazu, den Arbeitgebern aus dem Ausland einpendelnde Arbeitskräfte trotz Einreisebeschränkungen oder Quarantäneregelungen zu erhalten. Idee war, dass die Pendler vorübergehend nicht mehr pendeln, sondern in Mecklenburg-Vorpommern verbleiben. Nur so konnten trotz Einreisebeschränkungen und Quarantäneregelungen die Arbeitsverhältnisse weiterlaufen. Den Arbeitgebern wurden Zuwendungen bewilligt, die Unterbringung und Verpflegung der pendelnden Arbeitnehmer finanzieren sollten. Die Arbeitgeber sollten die Zuwendung an ihre pendelnden Arbeitnehmer weitergeben. Es wurde zwischen Tages- und Wochenpendlern unterschieden. Erstere wohnten im Ausland und pendelten täglich ein und aus. Wochenpendler wohnten ebenfalls außerhalb Deutschlands und pendelten wöchentlich. Zusätzlich wurden Ausgaben für Unterkunft und Verpflegung von Angehörigen der Pendler übernommen. Das betraf Fälle, in denen die Pendler diese mitgebracht, untergebracht und versorgt haben.

(146) Das Pendlerprogramm war eines der ersten Programme zum Schutz der heimischen Wirtschaft und wurde vom LAGuS umgesetzt. Es wird durch Teil I A4 des Wirtschaftsplans des MV-Schutzfonds finanziert. Das Wirtschaftsministerium hat Fördergrundsätze mit Vorgaben für die Umsetzung erarbeitet, die vier Förderperioden abdeckten. Die Fördergrundsätze unterschieden sich hinsichtlich der letztmöglichen Antragstellung sowie der Höchstanzahl an Tagen, für die die jeweiligen Pauschalen beantragt werden konnten (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Fördergrundsätze des Pendlerprogramms

Zeitraum der Fördergrundsätze	letztmögliche Antragstellung	Höchstanzahl Tage Tagespendler	Höchstanzahl Tage Wochenpendler
I. vom 28. März bis 12. Juni 2020	30. Juni 2020	77	27
II. vom 23. Oktober 2020 bis 31. Januar 2021	31. Januar 2021	101	32
III. vom 1. Februar bis 30. April 2021	30. April 2021	89	26
IV. vom 1. Mai bis 30. Juni 2021.	30. Juni 2021	61	20

Quelle: Eigene Darstellung.

(147) Laut der von der Bewilligungsbehörde übermittelten Gesamtliste zur Stichprobenziehung gab es am 12. August 2021 insgesamt 880 Anträge. 17 davon wurden vor einer Entscheidung zurückgezogen und 69 abgelehnt (vgl. Tabelle 7).

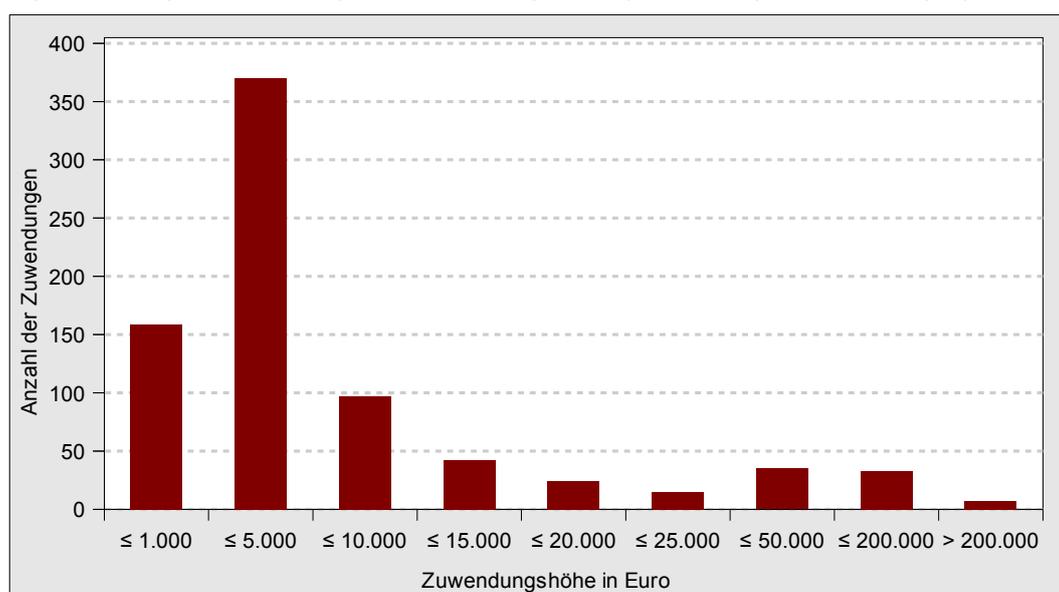
Tabelle 7: Statistische Auswertung des Liquiditätshilfeprogramms I

	bearbeitet
Anzahl der abgelehnten Zuwendungen	69
Summe der bewilligten Zuwendungen (gerundet)	9,27 Mio. Euro
kleinste Zuwendung	130 Euro
größte Zuwendung	360.100 Euro
Median	2.405 Euro
Mittelwert (gerundet)	1.852 Euro

Quelle: Eigene Darstellung; Grundgesamtheit: 851 (ohne zurückgezogene (17) und noch zu bearbeitende (12) Anträge).

(148) Eine Zusammenfassung der bewilligten Zuwendungen anhand der Zuwendungshöhe zu verschiedenen Klassen ergibt, dass 742 bewilligte Zuwendungen eine Zuwendungshöhe bis zu 50.000 Euro haben (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Häufigkeitsverteilung der Zuwendungshöhe (nur bewilligte Zuwendungen)



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

33 Zuwendungen liegen in einem Bereich von mehr als 50.000 Euro bis einschließlich 200.000 Euro; sieben Zuwendungen liegen darüber.

Feststellungen beim Pendlerprogramm

Umsetzung des Programms ohne Einvernehmen gem. § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO

(149) Die ersten Fördergrundsätze zum Pendlerprogramm legte das Wirtschaftsministerium am 9. Juni 2020 dem Landesrechnungshof zur Erteilung des Einvernehmens und zur Anhörung vor. Die Fördergrundsätze waren zu diesem Zeitpunkt schon mehrmals verlängert worden und traten drei Tage später außer Kraft. Die Fördergrundsätze für die anderen drei Förderzeiträume (vgl. Tabelle 6, Seite 57) legte das Wirtschaftsministerium weder zur Anhörung noch zur Erteilung des Einvernehmens vor.

(150) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass das Wirtschaftsministerium gegen § 44 Abs. 1 Satz 4 sowie § 103 LHO verstoßen hat. Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der LHO sind dem Landesrechnungshof vor deren Erlass vorzulegen. Hierzu gehören auch Fördergrundsätze zu § 44 LHO.

(151) Mit Schreiben vom 19. Juni 2020 wies der Landesrechnungshof darauf hin, dass zum Erlasszeitpunkt kein Einvernehmen des Landesrechnungshofes vorgelegen habe. Er erteilte sein Einvernehmen auch nicht nachträglich. Zudem äußerte er sich im Rahmen der Anhörung nach § 103 LHO nicht ausführlich, da die Fördergrundsätze nur noch Nachwirkungen zeitigten. Er gab jedoch für den Fall, dass nochmals ähnliche Fördergrundsätze erwogen und erlassen werden sollten, einige Hinweise.

(152) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Vorgaben der LHO eingehalten werden. Danach sind Regelungen, die den Verwendungsnachweis sowie die Prüfungsrechte des Landesrechnungshofes betreffen, im Einvernehmen mit ihm zu erlassen (§ 44 Abs. 1 Satz 4 LHO). Damit er sein Einvernehmen erteilen kann, müssen ihm die Verwaltungsvorschriften vor deren Inkrafttreten vorgelegt werden. Der Landesrechnungshof ist außerdem ebenso vor dem Erlass von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der LHO anzuhören (§ 103 Abs. 1 LHO). Diese Vorschriften gelten auch in Pandemiezeiten.

Höhe der Zuwendung

(153) Die Zuwendung beträgt 65 Euro je Tag je Pendler und 20 Euro je Tag je Angehörigen des Pendlers. Hierbei wird nicht unterschieden zwischen Tages- und Wochenpendler.

(154) Für den Landesrechnungshof ist die Höhe der Zuwendung nicht nachvollziehbar. Scheinbar wurden die Beträge an das Landesreisekostenrecht angelehnt.⁸¹ Eine Gleichstellung mit dem Landesreisekostenrecht erscheint jedoch unangemessen. Denn dieses deckt punktuelle und nicht langfristige Unterbringungen und Verpflegungen ab. Langfristige Unterkunftskosten sind aufgrund von Spareffekten anders zu berechnen. Insofern erscheint der Betrag pro Pendler und Tag z. B. in Sachsen realitätsnäher bestimmt worden zu sein. Dort betrug die Pendlerhilfe 40 Euro je Tag je Pendler und 20 Euro je Tag je Angehörigen.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 153 und 154

Die Landesregierung bestätigt die Vermutung, dass die Beträge an das Landesreisekostenrecht angelehnt wurden. Sie begründet dies mit der sich zuspitzenden pandemischen Notlage und der Notwendigkeit, deshalb schnell handeln zu müssen. Es hätten keine geeigneten historischen Daten vorgelegen, die als seriöse Datengrundlage hätten dienen können. Die Vorgehensweise habe deshalb geeignet und praktikabel erschienen.

Für die Landesregierung erscheint die Heranziehung der geringeren sächsischen Aufwandsentschädigung willkürlich. Brandenburg habe eine Aufwandsentschädigung in gleicher Höhe wie Mecklenburg-Vorpommern gewährt.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof hält die Aufwandsentschädigung weiter für zu hoch. Wenn man auf eine gesetzliche Grundlage abstellen möchte, hätte sich eher eine Orientierung am Landesumzugskostengesetz in Verbindung mit der Trennungsgeldverordnung angeboten.⁸²

⁸¹ Nach VV Nr. 8.1.3 zum LRKG M-V a. F. betragen die Übernachtungskosten, für die keine weiteren Gründe für die Unvermeidbarkeit angegeben werden müssen, 65 Euro. Das pauschalierte Übernachtungsgeld beträgt gem. § 8 Abs. 1 Satz 2 LRKG M-V 20 Euro.

⁸² Monatliche Unterkunftskosten waren nach § 3 Abs. 2 TGVO in der bis Juni 2021 geltenden Fassung ab dem zweiten Monat mit bis zu 310 Euro zu erstatten. Hinzu kam Trennungstagegeld für die ersten sieben Tage bis zu 20 Euro je Kalendertag und ab dem achten Tag von 9,20 Euro je Kalendertag. Die Grenze für monatliche Unterkunftskosten ist in der seit Juli 2021 geltenden TGVO nicht mehr vorhanden. Jedoch gibt es eine vom Finanzministerium an die Bewilligungsbehörden vorgegebene Nichtbeanstandungsgrenze in Höhe von 360 Euro. Die Trennungstagegelder betragen seit Juli 2021 für die ersten sieben Tage bis zu 24 Euro und ab dem achten Tag weiterhin 9,20 Euro jeweils je Kalendertag.

Weitergabe der Zuwendung an die pendelnden Beschäftigten

(155) Nach dem Titel und den Regelungen unter Nr. 1.1 der Fördergrundsätze wäre davon auszugehen, dass Arbeitgeber, die pendelnde Arbeitnehmer beschäftigen, diesen Unterkünfte und Verpflegung bereitstellen und dafür eine Zuwendung erhalten.

(156) Zuwendungsrechtlich handelt es sich jedoch um eine Weiterleitung nach VV Nr. 12 zu § 44 LHO. Eine solche Weiterleitung ist dadurch gekennzeichnet, dass Zweck der Zuwendung an den Erstempfänger die „Weitergabe“ der Zuwendung an einen anderen Empfänger (Letztempfänger) ist. Auch wenn dies unter Nr. 1.1 der Fördergrundsätze anders dargestellt ist, ergibt sich die „Weitergabe“ der Zuwendung eindeutig aus Nr. 8.2, sodass eine Weiterleitung i. S. von VV Nr. 12 zu § 44 LHO vorliegt. Deren Vorgaben wurden nicht eingehalten.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 155 und 156

Die Landesregierung teilt die Auffassung des Landesrechnungshofes nicht. Der Pendler-Zuschuss diene allein der finanziellen Unterstützung und der Aufrechterhaltung der in Mecklenburg-Vorpommern tätigen Arbeitgeber. Die pauschale Kompensation von Übernachtungs- und Verpflegungsaufwendungen der Pendler sei keine eigene Zweckbestimmung, sondern „Werkzeug“ zur Unterstützung der Arbeitgeber. Es bestehe kein echtes zuwendungsrechtliches Weiterleitungsverhältnis, da die beabsichtigte Zielsetzung nicht auf das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Pendler übertragbar sei und die Fördergrundsätze keine sonstigen Verpflichtungen des Arbeitnehmers zu einer (teilweisen) Zweckerfüllung vorsähen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof hält an seiner Bewertung fest.

Drittbelastung

(157) Im Zuwendungsbescheid an die Arbeitgeber sind Nebenbestimmungen enthalten, die sich belastend für Dritte auswirken (Auferlegung von Mitwirkungspflichten der Pendler und deren Angehörigen). Darum sind Pendlern und deren Angehörigen die sie betreffenden Zuwendungsbescheide gem. § 41 VwVfG M-V bekanntzugeben.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 157

Die Landesregierung stimmt der Auffassung des Landesrechnungshofes nicht zu. Die Zuwendungsbescheide würden weder rechtsgestaltende Wirkung gegenüber den Arbeitnehmern begründen noch die rechtlichen Interessen der Arbeitnehmer unmittelbar berühren. Dies setze voraus, dass die Zuwendungsbescheide unmittelbar Rechte eines Dritten begründen, ändern oder aufheben würden.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes widersprechen sich die Stellungnahmen der Landesregierung zu Tzn. 155, 156 und Tz. 157, wenn sie weder eine Weiterleitung noch eine Betroffenheit der Pendlern durch die Zuwendungsbescheide annehmen möchte.

Keine Prüfung der Verwendungsnachweise durch das LAGuS

(158) Bis Ende März 2022 hatte das LAGuS lediglich punktuell und vereinzelt Verwendungsnachweise geprüft, obwohl schon im April 2020 Verwendungsnachweisunterlagen eingereicht wurden. Das LAGuS begründet dies mit fehlenden personellen Kapazitäten.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 158

Die Landesregierung hält die Feststellung punktueller und vereinzelter Prüfungen der Verwendungsnachweise für zutreffend. Es handele sich jedoch um eine starke Verkürzung. Die Feststellung hinsichtlich der personellen Kapazitäten werde den Rahmenbedingungen des LAGuS zur Hochphase der Pandemie und der Prioritätenkonkurrenz der wahrzunehmenden Aufgaben nicht gerecht. Aufgrund umfangreicher zusätzlicher Beratungs-, Bearbeitungs- und Dokumentationsaufwände auch bei den Bestandsaufgaben habe eine Priorisierung erfolgen müssen. Die Prüfung von Verwendungsnachweisen sei dabei fachbereichsübergreifend als nachrangige Teilaufgabe eingeschätzt worden. Vorrangig sei die Bewilligung und Auszahlung von Fördermitteln, insbesondere für Förderleistungen zur Abwendung von Folgen der Corona-Pandemie sowie solcher zur Daseinsvorsorge und zur Sicherung des Lebensunterhalts gewesen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Priorität der Prüfung von Verwendungsnachweisen mit Blick auf die Jahresfrist bei Rücknahme und Widerruf von Ver-

waltungsakten und unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit steigt, je länger sie vorliegen. Dem kann durch zeitweise Abordnung von Beschäftigten aus anderen Ressorts entgegengewirkt werden.

(159) Dass die Verwendungsnachweise derart lange nicht geprüft worden sind, widerspricht VV Nr. 11 zu § 44 LHO. Verwendungsnachweise sind – insbesondere auch mit Blick auf die Jahresfristen in §§ 48 und 49 VwVfG M-V – unverzüglich zu prüfen.

(160) Der Landesrechnungshof erwartet, dass Bewilligungsbehörden so ausgestattet werden, dass sie die ihnen obliegenden Pflichten erfüllen können. Alternativ könnten die Regelungen vorübergehend angepasst werden. Ansonsten können dem Land finanzielle Schäden entstehen.

1.2 Billigkeitsleistungen

(161) Billigkeitsleistungen sind in § 53 LHO haushaltsrechtlich verankert. In § 53 LHO wird der Begriff der „Billigkeitsleistung“ nicht legal definiert. Es wird lediglich geregelt, dass „Leistungen aus Gründen der Billigkeit nur gewährt werden dürfen, wenn dafür Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt sind“. Im Gegensatz zur Bundesebene gibt es in Mecklenburg-Vorpommern keine weiter ausführenden VV zu § 53 LHO.

(162) In der Fachliteratur werden Billigkeitsleistungen als Leistungen des Staates definiert, auf die kein Anspruch besteht und die aus staatlicher Fürsorge gewährt werden.⁸³ Sie dienen dem Ausgleich von durch Schäden oder anderen Nachteilen entstandenen Härten, deren Ursprung für den betroffenen Personenkreis weder vorhersehbar war noch durch ihn zu vertreten ist.⁸⁴ Billigkeitsleistungen sollen subsidiär gewährt werden. Bestehen Kompensationsansprüche gegenüber Dritten, sind diese zunächst wahrzunehmen. In Abgrenzung zu Zuwendungen, die auf zukünftiges Handeln abstellen, sind Billigkeitsleistungen auf die Vergangenheit ausgerichtet. Es werden bereits eingetretene Schäden ausgeglichen.⁸⁵ Zur Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowie des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes sollte die Gewährung von Billigkeitsleistungen grundsätzlich in Richtlinien geregelt werden.

(163) Für die Gewährung der Soforthilfe hatte das Wirtschaftsministerium im Mai 2020 Grundsätze erarbeitet und dem Landesrechnungshof zur Anhörung vorgelegt. Für die Start-

⁸³ Vgl. Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen – Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 53 BHO, Rn. 13.

⁸⁴ Vgl. Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen – Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 53 BHO, Rn. 14.

⁸⁵ Vgl. Dittrich, Bundeshaushaltsordnung mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht – Kommentar, Stand: 1. Januar 2022, Erläuterung zu § 53 BHO, Nr. 2.

hilfe wurden keine Grundsätze erstellt. Auf der Internetseite des LFI wurde lediglich ein Merkblatt veröffentlicht, das die wichtigsten Informationen zur Gewährung der Starthilfe in Form von FAQ zusammenfasst. Der Landesrechnungshof wurde hierzu nicht angehört. Insofern hat sich der Landesrechnungshof zur Umsetzung der Starthilfe bislang nicht geäußert. Tabelle 8 fasst die Ausgestaltungen der beiden Programme zusammen.

Tabelle 8: Ausgestaltung der geprüften Billigkeitsleistungen

	Soforthilfe	Starthilfe
Gegenstand der Hilfe	- Sicherung der Weiterführung des Unternehmens oder der soloselbstständigen oder freiberuflichen Erwerbstätigkeit.	- Beitrag zur Deckung der Wiederanlaufkosten nach den Betriebsschließungen zum Jahresende 2020
Antragsberechtigte	- Unternehmen aus allen Wirtschaftsbereichen einschließlich Soloselbstständiger und Angehöriger Freier Berufe inklusive Künstler und Kulturschaffender mit bis zu 100 Beschäftigten - keine öffentlichen Unternehmen - keine Unternehmen in Schwierigkeiten per 31.12.2019	- Beherbergungs- und Gastronomiebetriebe gem. Klassifikation der Wirtschaftszweige 55 und 56 - keine öffentlichen Unternehmen
Anspruchsvoraussetzungen	- wirtschaftlich und damit dauerhaft am Markt als Unternehmen oder im Haupterwerb als Freiberufler oder Soloselbstständiger tätig - Betriebsstätte oder Sitz in Mecklenburg-Vorpommern - gemeldet bei deutschem Finanzamt	- Erhalt der Novemberhilfe
Höhe der Leistung	1-5 Beschäftigte – bis zu 5.000 Euro 6-10 Beschäftigte – bis zu 9.000 Euro 11-24 Beschäftigte – bis zu 25.000 Euro 25-49 Beschäftigte – bis zu 40.000 Euro 50-100 Beschäftigte – bis zu 60.000 Euro	5% des für die Novemberhilfe maßgeblichen Vergleichsumsatzes

Quelle: Eigene Darstellung.

1.2.1 Ergänzende Soforthilfen für Unternehmen

(164) Die „ergänzenden Soforthilfen für Unternehmen“ (Soforthilfe) sind Billigkeitsleistungen, die von Bund und Land gewährt wurden. Die Soforthilfe wurde Ende März 2020 als eine der ersten Hilfsmaßnahmen zur Eindämmung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronapandemie beschlossen. Gegenstand ist die Sicherung der Weiterführung des Unternehmens oder der soloselbstständigen oder freiberuflichen Erwerbstätigkeit. Hierzu erhielten die Unternehmen, Soloselbstständigen und Freiberufler finanzielle Unterstützungsleistungen für pandemiebedingte Liquiditätsengpässe.

(165) Die Höhe der Soforthilfe wurde nach der Anzahl der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten⁸⁶ (VzÄ) gestaffelt (vgl. Tabelle 8). Die Leistungen des Bundes erstreckten sich auf So-

⁸⁶ Mithilfe der Kennzahl Vollzeitäquivalent werden Teilzeitarbeitsverhältnisse in Vollzeitkapazitäten umgerechnet. Insofern wird die Beschäftigungsdauer als Anteil an den durchschnittlichen Beschäftigungsstunden einer Vollzeitarbeitskraft ausgedrückt.

loselbstständige, Angehörige der freien Berufe und kleine Unternehmen mit bis zu 10 VzÄ. Das Land ergänzte diese Maßnahmen und übernahm Hilfen für Unternehmen mit bis zu 100 VzÄ. Sowohl die Soforthilfen des Bundes als auch des Landes wurden vom LFI umgesetzt. Der Landesrechnungshof hat lediglich Landeshilfen untersucht.

(166) Antragsberechtigt waren Unternehmen aus allen Wirtschaftsbereichen sowie im Haupterwerb tätige Soloselbstständige und Freiberufler mit bis zu 100 VzÄ. Die Antragstellenden mussten

- wirtschaftlich und damit dauerhaft am Markt tätig sein,
- ihre Tätigkeit von einer Betriebsstätte in Mecklenburg-Vorpommern oder einem Sitz in Mecklenburg-Vorpommern ausüben und
- bei einem deutschen Finanzamt gemeldet sein.

Explizit ausgeschlossen von den Leistungen der Soforthilfe waren öffentliche Unternehmen, bei denen die öffentliche Hand einen Stimmenanteil von mehr als 50 % besitzt. Das Gleiche galt für Unternehmen in Schwierigkeiten per 31. Dezember 2019 gem. Art. 2 Abs. 18 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung.

(167) Für den ergänzenden Landesanteil gingen bis zum Ende der Antragsfrist am 31. Mai 2020 rd. 7.600 Anträge beim LFI ein. Der Landesrechnungshof hat 359 Vorgänge stichprobenweise geprüft.

In 184 Fällen der Stichprobe wurden Leistungen von insgesamt rd. 5,44 Mio. Euro bewilligt. Die durchschnittliche Bewilligungshöhe lag bei 29.727 Euro. Bei den anderen 175 Anträgen waren fehlende Anspruchsvoraussetzungen und die fehlende weitere Mitwirkung der Antragstellenden bei noch benötigten Angaben im Antragsverfahren Gründe für die Ablehnung.

Im März 2021 forderte das LFI die Leistungsempfänger in einem Schreiben dazu auf, eine Selbstprüfung auf Überkompensation durchzuführen. Von den 184 Leistungsempfängern hatten bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen 47 (25,5 %) eine freiwillige Selbstprüfung auf Überkompensation angezeigt. Auf der Grundlage dieser Angaben wurden 41 Widerrufs- und Rückforderungsbescheide mit einem Gesamtvolumen von rd. 1,1 Mio. Euro erstellt. Bei 19 Widerrufsbescheiden gab es Abweichungen von den Angaben im Bewilligungsbescheid. Die Abweichungen betrafen fast ausschließlich die Höhe des Liquiditätsengpasses. In einem Fall wurde die Anzahl der Mitarbeiter angepasst.

Feststellungen bei der Soforthilfe

Erstellung der Grundsätze

(168) Das Wirtschaftsministerium hatte Grundsätze für die Soforthilfe erarbeitet. Dem Landesrechnungshof wurden diese Grundsätze jedoch erst mit Schreiben vom 15. Mai 2020 – 16 Tage vor Ende der Antragsfrist – zur Anhörung nach § 103 LHO vorgelegt.

Das Finanzministerium hatte nach Anhörung durch den Landesrechnungshof Muster für Grundsätze für Billigkeitsleistungen aus dem MV-Schutzfonds erarbeitet. Die von den einzelnen Ressorts entworfenen Grundsätze sollten sich im Aufbau, den einzelnen Regelungen sowie den verwendeten Termini an diesem Muster orientieren. Die Grundsätze für die Soforthilfe wichen in verschiedenen Punkten vom vereinbarten Muster ab.

(169) Der hohe Zeitdruck, der bei der Umsetzung des Programms bestand, spiegelte sich in den Grundsätzen sowie den zugehörigen Formularen wider. Neben Antragsformular und Musterbescheid wurden ein „Merkblatt“ und „FAQ“ zusammengestellt und auf der Internetseite des LFI veröffentlicht. Bereits in der Anhörung im Frühjahr 2020 hatte der Landesrechnungshof darauf hingewiesen, dass diese Formulare zusätzliche Regelungen enthielten, die weder in den Grundsätzen noch im Antrag oder im Musterbescheid enthalten waren. Zudem bestanden zwischen dem „Merkblatt“ und den „FAQ“ selbst teilweise abweichende Regelungen.

(170) Abweichende Regelungen in den Grundsätzen und anderen veröffentlichten Dokumenten führen zu Unsicherheiten bei den Antragstellenden. Daraus können Fehler in der Antragstellung resultieren, was mit einem erhöhten Aufwand des LFI bei der Antragsbearbeitung verbunden ist.

Darüber hinaus wurde der Landesrechnungshof zu spät zu den Grundsätzen angehört. Da die Unterlagen erst rd. zwei Wochen vor Ende der Antragsfrist zur Stellungnahme vorgelegt wurden, lief die Anhörung des Landesrechnungshof ins Leere. Für das Wirtschaftsministerium bestand keine realistische Möglichkeit mehr, die Anmerkungen des Landesrechnungshofes einzuarbeiten und umzusetzen.

(171) Dem Landesrechnungshof sind die damaligen schwierigen Rahmenbedingungen bewusst. Dennoch sind auch Grundsätze für Billigkeitsleistungen dem Landesrechnungshof rechtzeitig zur Anhörung vorzulegen.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 168 bis 171

Die Landesregierung bestätigt die Feststellung des Landesrechnungshofes. Sie erklärt, dass die verzögerte Vorlage der Fördergrundsätze für die Soforthilfe dem erheblichen Zeitdruck für die Umsetzung der Hilfen geschuldet gewesen sei.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

Festlegung des Förderzeitraums

(172) Der Liquiditätsengpass wurde für die nach der Antragstellung folgenden drei Monate jeweils individuell ermittelt. Durch die prospektive Berechnung des Liquiditätsengpasses waren die Angaben der Antragstellenden durch große Unsicherheit gekennzeichnet. Gerade zu Beginn der behördlich verordneten Schließungen war die zeitliche Dauer des Lockdowns nicht absehbar.

Der dreimonatige Bewilligungszeitraum wurde beginnend mit dem Tag der Antragstellung individuell festgelegt. Je nach Datum der Antragstellung endeten die Bewilligungszeiträume zwischen Ende Juni und Ende August 2020. Erste Lockerungen wurden Anfang Mai 2020 umgesetzt. Die erste Corona-Welle endete Mitte Juni. Mit dem Ende der ersten Welle begann eine wirtschaftliche Erholung.

(173) Durch die individuelle Festlegung des Förderzeitraums könnte insbesondere mit der prospektiven Ermittlung des Liquiditätsengpasses der Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt worden sein. Potentiellen Leistungsempfängern, die ihren Antrag später stellten, war es nicht möglich, die bevorstehenden Entwicklungen vorherzusehen. Bereits aufgrund des Lockdowns ab dem 22. März 2020 eingetretene Schäden konnten nicht geltend gemacht und ausgeglichen werden.

(174) Eine verbindliche Festlegung des Bewilligungszeitraums z. B. für die Monate April bis Juni 2020 hätte zu einer größeren Rechtssicherheit bei den Antragstellenden und zu einer besseren Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes geführt. Zudem wären somit einheitliche Bewilligungszeiträume für die vollen drei Monate entstanden. Dies hätte die Abrechnung des Liquiditätsengpasses für die Antragstellenden sowie die vorgesehene stichprobenweise Prüfung durch das LFI erleichtert.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 172 und 174

Die Landesregierung erläutert, dass sich die Festlegung des Bewilligungszeitraums an den Programmunterlagen des Bundes orientiert habe. Aus den Programmunterlagen sei nicht erkennbar gewesen, dass für den Förderzeitraum alternative Beginne in Betracht hätten kommen können. Die FAQ hätten dazu – auch nach Bestätigung durch das Bundeswirtschaftsministerium – keine anderslautenden Aussagen getroffen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

Analoges Antragsverfahren

(175) In Mecklenburg-Vorpommern musste die Soforthilfe in Papierform beantragt werden. In der Stichprobe lagen teilweise nicht alle für das Verwaltungsverfahren benötigten Unterlagen vor. Bei neun Vorgängen fehlte das Antragsformular. Bei drei Vorgängen waren die Auszahlungsnachweise nicht in den Unterlagen enthalten.

(176) Das LFI hatte bereits zu Beginn der Prüfung darauf hingewiesen, dass in einzelnen Vorgängen Unterlagen fehlten, wie z. B. der Hauptantrag. Die Aktenführung und Antragsbearbeitung seien sehr herausfordernd gewesen. Die bisherige Organisation des LFI, insbesondere die räumlichen, materiellen und personellen Kapazitäten, sei nicht auf das Antragsvolumen ausgerichtet gewesen. So seien z. B. studentische Aushilfskräfte eingestellt worden, um die Akten anzulegen und die weiteren Dokumente zuzuordnen.

Zudem habe das LFI mit Billigkeitsleistungen bislang keine Erfahrungen gehabt. Dabei sei der politische Druck enorm gewesen. Nach Auffassung des LFI hätten die analogen Prozesse, im Vergleich zu den Bundesländern, in denen die Antragstellung digital möglich gewesen sei, in einigen Fällen Betrug verhindert.

(177) Der Landesrechnungshof erkennt an, dass mit der Bearbeitung der großen Fallzahl große Herausforderungen für das LFI einher gingen. Eine rein digitale Antragstellung hätte die Umsetzung des Verfahrens erleichtert.⁸⁷

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 175 bis 177

Die Landesregierung führt aus, dass das LFI über kein entsprechendes digitales Antragssystem verfüge, über das ein derartiges Massenprogramm hätte abgewickelt

⁸⁷ Vgl. Abschnitt 4.

werden können. In der Kürze der Zeit sei ein Aufbau nicht möglich gewesen. Mit dem analogen Antragsverfahren sei jedoch in vielen Fällen eine intensivere Prüfung des Antrages einhergegangen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Er empfiehlt, dass das LFI ein digitales Verfahren zur Abwicklung von Zuwendungen und Billigkeitsleistungen implementiert.

Prüfung der Voraussetzungen

(178) Öffentliche Unternehmen waren von der Soforthilfe ausgeschlossen. Bei einigen, insbesondere privatrechtlichen öffentlichen Unternehmen oder deren Tochtergesellschaften, ist es nicht immer sofort ersichtlich, ob die öffentliche Hand Mehrheitseigner am entsprechenden Unternehmen ist.

(179) Um ein gleiches Verwaltungshandeln sicherzustellen, hätte im Antragsformular abgefragt werden sollen, ob es sich um ein öffentliches Unternehmen handelt. Eine weitere Möglichkeit wäre die Abgabe einer Erklärung im Antragsformular gewesen.

Zinserhebung

(180) Nach § 49a Abs. 1 VwVfg M-V sind Leistungen zu erstatten, die auf Grundlage von für die Vergangenheit aufgehobenen Verwaltungsakten erbracht wurden. Der zu erstattende Betrag ist nach § 49a Abs. 3 VwVfg M-V mit 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz nach § 247 BGB zu verzinsen. Von einer Verzinsung kann abgesehen werden, wenn der Begünstigte die Umstände nicht zu vertreten hat, die zur Rücknahme, zum Widerruf oder zur Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes geführt haben. Voraussetzung ist, dass er den zu erstattenden Betrag innerhalb der von der Behörde festgesetzten Frist leistet. Grundlage für einen Verzicht ist eine Dokumentation mit der Darlegung der Gründe, z. B. in Form eines Vermerks.

(181) Das LFI hat bei vorliegenden Überkompensationen auf die Erhebung von Zinsen verzichtet. Es wurden keine Vermerke erstellt, in denen die Gründe hierfür dargelegt wurden.

(182) Der Landesrechnungshof weist auf die Pflicht zur Erhebung von Zinsansprüchen bei für die Vergangenheit aufgehobenen Verwaltungsakten hin. Er kann angesichts der bestehenden Rahmenbedingungen nachvollziehen, dass das Land bei Überkompensationen, die auf freiwilligen Selbstprüfungen beruhen, auf die Erhebung von Zinsen verzichtet hat. Dennoch sind Ausnahmen hiervon ordnungsgemäß zu begründen und zu dokumentieren.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 180 bis 182

Die Landesregierung erläutert, dass aufgrund der Vielzahl von Rückzahlungsanzeigen eine standardisierte schnellstmögliche Bearbeitung angestrebt worden sei. Eine Dokumentation zur angewandten Verfahrensweise ergebe sich in diesem stückzahlintensiven Programm aus den grundsätzlichen Programmfestlegungen zur Förderpraxis, nicht jedoch aus jeder einzelnen Förderakte. Gleichwohl würden die Begründung und die Dokumentation künftig verstärkt beachtet werden.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

Stichprobenweise Prüfung durch das LFI

(183) Die Fördergrundsätze sehen vor, dass das LFI die zweckentsprechende Verwendung der Soforthilfen sowohl stichprobenweise als auch bei der Vermutung zweckfremder Nutzung prüft. Zum Zeitpunkt der Erhebungen hatte das LFI mit der stichprobenweisen Prüfung noch nicht begonnen. Das Wirtschaftsministerium erklärte jedoch bereits vor Beginn der Erhebungen, dass beabsichtigt sei, 0,5 % der Bewilligungen stichprobenweise zu prüfen. Dies sei für das erste Halbjahr 2022 vorgesehen.

(184) Auf das Schreiben des LFI vom März 2021, mit dem es die Leistungsempfänger um Selbstprüfung des tatsächlichen Liquiditätsengpasses gebeten hatte, zeigten in der Stichprobe 25,5 % eine Überkompensation an.

(185) Billigkeitsleistungen sollen bereits eingetretene Schäden ausgleichen. Somit steht in der Regel bereits zum Zeitpunkt der Beantragung die Höhe des Schadens fest. Eine spätere Überprüfung der Angaben ist daher nicht notwendig. Anders ist es bei der zugewandungsrechtlichen Verwendungsnachweisprüfung.

Für die Bewilligung der Soforthilfe wurden jedoch prospektive Daten zugrunde gelegt. D. h., die endgültige Höhe des Liquiditätsengpasses stand zum Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht fest. Angesichts der Unsicherheit der zugrundeliegenden Daten sollte daher in der Regel eine spätere Überprüfung stattfinden.

(186) Die vom Wirtschaftsministerium avisierte stichprobenweise Prüfung von 0,5 % der Bewilligungen ist zu gering. Zumindest bei den Bewilligungen aus Landesmitteln sollte ein höherer Anteil erreicht werden, der sich nach der Anzahl der Bewilligungen richtet.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 183 bis 186

Die Landesregierung führt aus, dass sie die Anregung des Landesrechnungshofes für eine höhere Prüfquote zur Kenntnis nehme.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Landesregierung die Umsetzung seiner Empfehlung prüfen wird.

1.2.2 Starthilfe für Beherbergungs- und Gastronomiebetriebe

(187) Die Starthilfe wurde von der Landesregierung aufgesetzt, um die Gastronomie- und Beherbergungsbranche zu unterstützen. Sie leiste einen überdurchschnittlichen Beitrag zur Bruttowertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern. Das gelte insbesondere auch für die Wiederanlaufkosten nach den behördlich verordneten Betriebsschließungen zum Jahresende 2020.

(188) Antragsberechtigt waren Unternehmen der Gastronomie- und Beherbergungsbranche, die auch die Novemberhilfe des Bundes beantragt hatten. Die Starthilfe betrug 5 % des für die erhaltene Novemberhilfe maßgeblichen Umsatzes⁸⁸. Die Antragsfrist endete am 28. Februar 2021. Insgesamt sind 1.832 Anträge beim LFI eingegangen (vgl. nochmals Tabelle 8).

(189) Für die Prüfung wurde eine Stichprobe mit einem Umfang von 318 Vorgängen gezogen. In 17 Fällen wurde der Antrag abgelehnt.⁸⁹ Davon mangelte es in 14 Fällen an den Anspruchsvoraussetzungen. In den anderen drei Fällen lieferten die Antragstellenden noch fehlende, für die Bewilligung notwendige Unterlagen nicht nach. Die durchschnittliche Bewilligungshöhe lag bei rd. 2.574 Euro je Antrag.

Feststellungen bei der Starthilfe

(190) Im Gegensatz zu den anderen drei Programmbereichen wurden dem Landesrechnungshof keine Grundsätze für die Starthilfe zur Anhörung nach § 103 LHO vorgelegt.

Unspezifischer Gegenstand der Hilfe begünstigt Mitnahmeeffekte

(191) Der Gegenstand der Starthilfe ist sehr offen gehalten. Sie soll laut Landesregierung einen Beitrag zu den Wiederanlaufkosten nach den behördlich verordneten Betriebsschließ-

⁸⁸ In der Regel war dies der Umsatz des November 2019. Für Unternehmen, die erst nach dem 31. Oktober 2019 ihre Geschäftstätigkeit aufgenommen haben, wurde ein maßgeblicher Vergleichsumsatz zur Berechnung herangezogen.

⁸⁹ Zwei weitere Anträge wurden zunächst abgelehnt, dann nach einem Widerspruch jedoch positiv beschieden.

lungen leisten. Es wird nicht näher definiert, welche Kosten unter Wiederanlaufkosten gefasst werden. Zudem wird nicht dargelegt, warum diese Kosten nur in der Gastronomie- und Beherbergungsbranche anfallen und nicht auch andere Wirtschaftsbereiche, z. B. den Kulturbetrieb, treffen.

(192) Die Gewährung der Hilfen nur für die Gastronomie- und Beherbergungsbranche erscheint willkürlich. Anspruchsvoraussetzung für die Bewilligung der Starthilfe war die Gewährung der Novemberhilfe. Die betroffenen Unternehmen hatten somit bereits Wirtschaftshilfen des Bundes zum Ausgleich von unbilligen Härten erhalten.

Die Starthilfe stellt eine zusätzliche Hilfeleistung des Landes für diese beiden Branchen dar. Für die Gewährung der Hilfe war es grundsätzlich unerheblich, ob eine etwaige Existenzgefährdung oder eingetretene unbillige Härten bereits durch die Novemberhilfe des Bundes ausgeglichen wurden. Die Beurteilung, ob bei den antragstellenden Unternehmen überhaupt Wiederanlaufkosten angefallen sind, kann mangels vorhandener Definition nicht überprüft werden. Die Landesregierung hat zudem als Begründung für die Gewährung der Starthilfe lediglich angeführt, dass sie als Ausgleich von Wiederanlaufkosten diene, d. h. sie stützt sich auch hier auf den nicht definierten Begriff. Diese Begründung ermöglicht keine Bewertung, ob die Billigkeitsleistung rechtmäßig gewährt wurde.

(193) Dieser Eindruck wird dadurch verstärkt, dass die gewährten Hilfen teilweise sehr gering ausgefallen sind. In der Stichprobe hatten rd. 10,0 % der 301 Bewilligungen ein Volumen von unter 200 Euro. Der geringste Betrag lag bei 22,62 Euro.

(194) Der Landesrechnungshof bezweifelt, dass derart kleinteilige Hilfen einen spürbaren Beitrag zum Ausgleich von unbilligen Härten oder zur Verhinderung der Existenzgefährdung von Unternehmen der Gastronomie- und Beherbergungsbranche leisten können. Auch für die Gewährung von Billigkeitsleistungen gilt der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Der mit der Bewilligung verursachte Verwaltungsaufwand steht in keinem angemessenen Verhältnis zum voraussichtlichen Nutzen. Aufgrund der fehlenden Notwendigkeit zur Bestimmung der Wiederanlaufkosten ist davon auszugehen, dass bei der Starthilfe Mitnahmeeffekte deutlich überwiegen. Die Effektivität dieser Maßnahme scheint sehr zweifelhaft.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 191 bis 194

Die Landesregierung teilt mit, dass sie die Feststellungen zur Kenntnis nehme. Mit dem Programm der Starthilfe sei die Landesregierung einer Aufforderung des Landtages nachgekommen (Beschluss vom 29. Oktober 2020).

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Eine Aufforderung des Landtages entbindet die Landesregierung nicht von der Verpflichtung zu wirtschaftlichem und sparsamem Handeln bei deren Umsetzung.

1.2.3 Programmübergreifende Feststellungen

(195) Angesichts der herausfordernden Rahmenbedingungen haben die Bewilligungsstellen die untersuchten Programme ohne schwerwiegendere Verstöße umgesetzt. Das hebt der Landesrechnungshof positiv hervor. Nichtsdestotrotz gab es bei allen Programmen Feststellungen.

Auszahlungsverfahren beim LFI

(196) Das LFI bearbeitete die Auszahlungen zunächst intern. Aufgrund der Antragsflut bei den Soforthilfen und der begrenzten Ressourcen übergab es diese Aufgabe ab dem 6. April 2020 an das LAF.

Auch die Starthilfe hat das LFI an das LAF übergeben, nachdem es zunächst die Auszahlungen selbst durchgeführt hat. Die Verfahren bei beiden Billigkeitsleistungen sind dabei vergleichbar abgelaufen.

(197) Nach Angaben des LFI haben bei der Soforthilfe die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, die den Auftragsprüfungsvermerk und den Bescheid gefertigt hatten, zunächst das hauseigene Formular „Auszahlungsanweisung Profiskal LFI“ erstellt. Diese Auszahlungsanweisung sei dann per E-Mail an die interne Mittelbewirtschaftung weitergeleitet worden. Eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter gaben anschließend die Auszahlungsanweisung in Profiskal ein. Er oder sie leitete diese ebenfalls per E-Mail zur Freigabe innerhalb der Mittelbewirtschaftung an eine anordnungsbefugte Mitarbeiterin bzw. einen anordnungsbefugten Mitarbeiter weiter. Die zuständigen Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeiter seien dann per E-Mail über die Auszahlung informiert worden. Sie hätten daraufhin die Auszahlung im Datenbanksystem des LFI vermerkt.

(198) Mit der Abgabe der Auszahlungen an das LAF hätten die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter weiter die Auszahlungsanordnungen in Profiskal erstellt und an die Mittelbewirtschaftung weitergeleitet. Dort seien diese sachlich und rechnerisch richtig gezeichnet und dann in Mappen zu je 50 Vorgängen an das LAF übergeben worden. Das LAF habe die Hilfen per Profiskal ausgezahlt und die Auszahlung auf der Auszahlungsanordnung Profiskal LFI vermerkt. Eine Kopie dieser Anordnung sei an das LFI zurückgegeben und das Original

selbst mit dem Profiskal-Ausdruck zur (eigenen) Akte des LAF genommen worden. Anhand der Kopien hätten die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter im Bewilligungsbereich des LFI die Auszahlungen im System hinterlegt. Die Kopien seien anschließend den einzelnen Vorgängen zugeordnet worden.

(199) Bei der Umsetzung des Auszahlungsverfahrens durch die hausinterne Mittelbewirtschaftung wurden die Anforderungen aus den VV zu §§ 70 bis 80 LHO nicht eingehalten. In diesen Fällen wurde die sachliche und rechnerische Richtigkeit nicht aktenkundig festgestellt. Die bloße Weiterleitung per E-Mail sowie die Mitteilung der Festlegungsnummer und des Kassenzeichens ersetzen die erforderliche Zeichnung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit nicht. Bei der Zeichnung per E-Mail hätte die Sachbearbeitung jeweils ausdrücklich vermerken müssen, dass es sich um die Feststellung der sachlichen und/oder rechnerischen Richtigkeit handelt. Dies ist nicht erfolgt.

(200) Bei der Starthilfe lagen in 71 Fällen die Auszahlungsanordnung oder deren Kopien nicht in der Akte. Insofern konnte die Ordnungsmäßigkeit der Auszahlungsanordnung in diesen Fällen nicht bewertet werden. Die vorliegenden Auszahlungsanordnungen erfüllten aber in der Regel die haushaltsrechtlichen Anforderungen.⁹⁰

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 196 bis 200

Die Landesregierung bestätigt die Feststellungen des Landesrechnungshofes. Sofern in der Zukunft erneut aus zeitlichen Gründen auf schnelle digitale Weiterleitungen zurückgegriffen werden müsse, werde das LFI die damit einhergehenden Dokumentationsanforderungen im E-Mail-Verfahren berücksichtigen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

Nachweis der Vertretungsberechtigung

(201) In beiden Programmen gab es im Rahmen der Antragstellung Probleme mit der Vertretungsberechtigung oder dem Nachweis der Vertretungsberechtigung. Bei der Soforthilfe konnte lediglich bei rd. 9 % der geprüften Anträge die Rechtmäßigkeit der Vertretungsberechtigung nachgewiesen werden. In fast allen anderen Fällen war die Unterschrift zur Vertretungsberechtigung nicht eindeutig zuordenbar oder es fehlten weitere belegende Unterlagen (z. B. Handelsregisterauszug).

⁹⁰ Lediglich in sechs Fällen wurden unwesentliche Feststellungen gemacht. In drei Fällen war der Datumstempel des Anordnungsbeauftragten nicht lesbar, in zwei Fällen war das Datum der Anordnung nicht lesbar und in einem Fall betraf dies den Datumstempel der Unterschrift der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit.

(202) Die Bewilligungsstelle hat mit vertretbarem Aufwand sicherzustellen, dass Anträge für Zuwendungen und Billigkeitsleistungen nur durch vertretungsberechtigte Personen gestellt werden. Dabei sind die unterschiedlichen, jeweils geltenden Regelungen des Gesellschaftsrechts zu beachten.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 201 und 202

Die Landesregierung erklärt, dass es sich sowohl bei der Soforthilfe als auch bei der Starthilfe um ad hoc aufgelegte Massenverfahren mit dem Erfordernis einer schnellstmöglichen Bearbeitung aller Anträge handele. Im Rahmen der Verfahren seien Plausibilisierungen und zum Teil stichprobenweise Überprüfungen durchgeführt worden. Künftig werde jedoch die Anforderung zum „Nachweis der Vertretungsberechtigung“ verstärkt beachtet werden.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

2 Sondervermögen „Förderung von Investitionen an den Universitätsmedizinen“ des Landes Mecklenburg-Vorpommern

(203) Das Sondervermögen „Universitätsmedizinen MV“ wurde durch Art. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes zum zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 errichtet.⁹¹ Nach § 2 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Förderung der Universitätsmedizinen des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ (SVUMedG M-V) dient das Sondervermögen der Förderung und Unterstützung der Universitätsmedizinen im Land, insbesondere hinsichtlich der investiven Ausstattung, baulicher Investitionen und der Digitalisierung. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs zeigte die Arbeit an den Universitätsmedizinen im Land während der Corona-Pandemie Schwachstellen im investiv-infrastrukturellen Bereich auf.⁹² Ermittelter Investitionsstau solle durch dieses mit maximaler Flexibilität ausgestattete Sondervermögen abgebaut werden.⁹³

(204) Der Landesrechnungshof sieht die Zuführungen aus dem MV-Schutzfonds an das Sondervermögen „Universitätsmedizinen MV“ als problematisch an, auch unter der Annahme, es handele sich beim MV-Schutzfonds um ein Sondervermögen nach Art. 61 Abs. 1 Satz 2 Verf. M-V und § 26 Abs. 2 LHO.

(205) Art. 61 Abs. 1 Satz 2 Verf. M-V sowie § 26 Abs. 2 Satz 1 LHO sehen in Übereinstimmung mit § 18 Abs. 2 Satz 1 HGrG vor, dass bei Sondervermögen Zuführungen und Ablieferungen im Haushaltsplan einzustellen sind. Dem Sondervermögen „Universitätsmedizinen MV“ sollen gem. § 3 Abs. 1 SVUMedG M-V Mittel aus dem MV-Schutzfonds zugeführt werden. Unter der Annahme, der MV-Schutzfonds sei ein Sondervermögen im haushaltsrechtlichen Sinne, erfolgten die Zuführungen aus diesem, sodass sie nicht in den Haushaltsplan einzustellen wären. Damit läge ein offensichtlicher Verstoß gegen Art. 61 Abs. 1 Satz 2 Verf. M-V und § 26 Abs. 2 Satz 1 LHO vor.

(206) Problematisch ist die in § 4 Abs. 1 Nr. 5 SVUMedG M-V dargestellte Verwendung des Sondervermögens zum Haushaltsausgleich, sofern Einnahmen aus der Ausgleichsrücklage dazu nicht genügen. Zum einen wird diese Verwendungsmöglichkeit nicht im Zweck des Sondervermögens abgebildet. § 2 SVUMedG M-V wäre insofern korrigierend auszulegen, um ein in sich widersprüchliches Gesetz zu verhindern. Dabei würde allerdings die Grenze des Wortlauts überschritten.

⁹¹ Beschluss des Landtages vom 9. Dezember 2020, GVOBl. M-V 2020, S. 1364 ff.

⁹² Vgl. Drs. 7/5436, S. 1.

⁹³ Vgl. Drs. 7/5436, S. 3.

(207) Zudem kann aufgrund fehlender Begrenzung der genannten Verwendungsmöglichkeit eine solche Verwendung dazu führen, dass der in § 2 SVUMedG M-V vorgegebene Zweck nicht mehr erreicht werden kann.

(208) Daneben steht § 3 Abs. 2 SVUMedG M-V, der vorsieht, dass Mittel, die für den Haushaltsausgleich entnommen worden sind, dem Sondervermögen „*schnellstmöglich wieder zuzuführen*“ sind. Da eine spätere Rückführung die Erfüllung der anderen Zwecke gefährdet oder verzögert, kann „schnellstmöglich“ nur „im nächsten Haushaltsjahr“ bedeuten.

(209) Der Landesrechnungshof erwartet, dass dem Sondervermögen „Universitätsmedizinen MV“ zuzuführende Mittel entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben in den Haushaltsplan eingestellt und nicht über den MV-Schutzfonds zugeführt werden. Zudem fordert er die Landesregierung und den Landtag auf, die Streichung von § 4 Abs. 1 Nr. 5 SVUMedG M-V zu bewirken. Dieser steht dem gesetzlich verankerten Zweck des Sondervermögens entgegen.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 203 bis 209

Die Landesregierung trägt vor, dass die Zuführungen an das Sondervermögen „Universitätsmedizinen MV“ entgegen der Darstellung des Landesrechnungshofes buchungstechnisch über den Haushalt erfolgte.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

§ 3 Abs. 1 SVUMedG M-V ist eindeutig. Die Zuführung an das Sondervermögen erfolgt aus dem MV-Schutzfonds.⁹⁴ Wie die Landesregierung die Zuführung buchungstechnisch abgewickelt hat, ist dabei unerheblich.

2.1 Ausgangslage

(210) Folgend wird untersucht, ob die nach § 4 Abs. 1 SVUMedG M-V vorgesehenen Maßnahmen die Voraussetzungen für eine Finanzierung über Notlagenkredite erfüllen. Hierzu werden die im Allgemeinen Teil eingeführten Kriterien (sachlicher und zeitlicher Zusammenhang, Zusätzlichkeit) herangezogen.

(211) Am 5. Februar 2021 hat die Lenkungsgruppe diese Maßnahmen beschlossen und dem Finanzausschuss zugeleitet. Dem Antrag auf Zuweisung von Mitteln aus dem MV-

⁹⁴ § 3 Abs. 1 SVUMedG M-V lautet: „Dem Sondervermögen werden einmalig Mittel in Höhe von 360 000 000 Euro aus dem Sondervermögen ‚MV-Schutzfonds‘ zugeführt.“

Schutzfonds an das Sondervermögen „Universitätsmedizinen MV“ hat der Finanzausschuss am 25. Februar 2021 zugestimmt.

(212) Mit den Mitteln des Sondervermögens „Universitätsmedizinen MV“ von 360 Mio. Euro sollen u. a.

- Investitionen in medizinische Geräte und Großgeräte der Universitätsmedizinen für die Krankenversorgung sowie Forschung und Lehre,
- Baumaßnahmen einschließlich Ersteinrichtungen und Bauunterhalt,
- sonstige Investitionen sowie
- Digitalisierungsmaßnahmen

finanziert werden. Es soll auch ein „ermittelter Investitionsstau“⁹⁵ abgebaut werden.

(213) Nach § 5 Abs. 1 Sätze 1 und 2 SVUMedG M-V sind sowohl ein gemeinsames Investitionskonzept für Geräte und Digitalisierung als auch – in Zusammenarbeit mit der Staatlichen Hochbauverwaltung – ein Konzept zur baulichen Fortentwicklung zu schaffen. Diese liegen mit

- dem Konzept zur langfristigen baulich-investiven Entwicklungsplanung der Universitätsmedizin Greifswald sowie der Universitätsmedizin Rostock vom 18. Juni 2021 und
- dem Gemeinsamen Konzept für Investitionen in Geräte und Digitalisierung 2021–2025 der Universitätsmedizin Greifswald sowie der Universitätsmedizin Rostock

vor. Der Finanzausschuss hat beide Konzepte nach Zustimmung der Aufsichtsräte der Universitätsmedizinen am 9. September 2021 zur Kenntnis genommen. Auf Basis dieser Konzepte erstellt das Wissenschaftsministerium⁹⁶ im Einvernehmen mit dem Finanzministerium jährlich den Wirtschaftsplan für das Sondervermögen (§ 5 Abs. 3 SVUMedG M-V). Dieser ist dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen.⁹⁷

(214) Im Konzept zur langfristigen baulich-investiven Entwicklungsplanung der Universitätsmedizin Greifswald sowie der Universitätsmedizin Rostock werden die einzelnen Baumaß-

⁹⁵ Drs. 7/5436, S. 3.

⁹⁶ In § 5 Abs. 3 Satz 2 SVUMedG M-V wurde das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur benannt. Die Aufgabe ist nach der Regierungsumbildung im Oktober 2021 nunmehr auf das Ministerium für Wissenschaft, Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten übergegangen.

⁹⁷ Im ersten Haushaltsjahr 2021 konnten gem. § 5 Abs. 4 SVUMedG M-V „bis zur Erstellung des ersten Wirtschaftsplans [...] Investitionsmaßnahmen an den Universitätsmedizinen in Abstimmung mit dem jeweils zuständigen Ministerium weitergeführt werden“.

nahmen für jeden Standort beschrieben. Dabei werden der Status und soweit bekannt die geplanten Investitionssummen sowie der Projektzeitraum angegeben. Das Investitionskonzept sieht eine „*überjährige und flexible Bewirtschaftung*“ vor.⁹⁸ Die Investitionsplanungen sollen lediglich als Zielperspektiven verstanden werden, wie sie nach heutiger Kenntnis als sinnvoll erscheinen.⁹⁹

(215) Änderungen bei gesetzlichen Vorgaben, unvorhergesehene Ereignisse im Verlauf von Baumaßnahmen, Innovationen in der Medizintechnik oder Veränderungen von Marktsituationen können jederzeit zu einer Korrektur und Fortentwicklung beider Konzepte führen. Ihre Umsetzung soll im weiteren Planungs- und Entwicklungsprozess verfeinert und konkretisiert werden.

(216) Über die Wirtschaftspläne und Bewirtschaftungsgrundsätze soll Flexibilität zwischen verschiedenen Kostenbereichen ermöglicht werden – sowohl innerhalb eines Haushaltsjahres als auch über Haushaltsjahre hinweg.¹⁰⁰

(217) Dem Finanzausschuss wurden am 9. September 2021 die Investitionskonzepte und der Wirtschaftsplan 2021 zur Beschlussfassung vorgelegt. Die pauschal im SVUMedG M-V definierte Mittelverwendung für

- medizinische Geräte und Großgeräte (in Krankenversorgung sowie Forschung und Lehre),
- Baumaßnahmen einschließlich Ersteinrichtungen und Bauunterhalt,
- Digitalisierungsinvestitionen und sonstige Investitionen an den Universitätsmedizinen

ist im Wirtschaftsplan wie folgt untersetzt worden:

⁹⁸ A Drs. 7/1450, Bericht des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur zum Thema „Investitionskonzepte der Universitätsmedizin nach § 5 SVUMed“ an den Finanzausschuss des Landtages Mecklenburg-Vorpommern.

⁹⁹ Ebenda.

¹⁰⁰ Vgl. Stellungnahme des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur im Finanzausschuss am 9. September 2021.

Tabelle 9: Einnahmen und Ausgaben im Wirtschaftsplan „Sondervermögen Universitätsmedizin MV“, 2021 und 2022

		Ansatz 2021	Ist 2021	Ansatz 2022
		in 1.000 Euro		
I.	Einnahmen			
	Zuführungen aus dem Landeshaushalt	38.866	12.539	345
	Zuführungen aus dem Sondervermögen MV-Schutzfonds	360.000	360.000	
	Gesamteinnahmen	398.866	372.539	345
II.	Ausgaben			
A	Geräte und Großgeräte einschließlich Digitalisierung	16.747	9.406	15.617
	1. Geräte	11.874	9.011	
	2. Großgeräte	4.873	395	
B	Baumaßnahmen, Bauunterhalt, Ersteinrichtung	82.415	41.048	57.864
	1. Bauunterhalt	8.588	7.096	
	2. Baumaßnahmen	48.531	29.239	
	3. Ersteinrichtungen	24.297	4.713	
	4. Personal- und Sachkosten	1.000	0	1.000
C	Strategische Reserve	1.030	0	1.030
	Gesamtausgaben	100.193	50.454	74.511

Quelle: ADRs. 7/1450; eigene Darstellung.

(218) Insgesamt wurden 2021 Ausgaben von rd. 100 Mio. Euro veranschlagt. Damit ist bereits im ersten Jahr mehr als ein Viertel des zum 1. Januar 2021 mit 398,9 Mio. Euro ausgestatteten Sondervermögens verplant worden. Abgeflossen sind im ersten Wirtschaftsjahr 2021 jedoch nur 50,5 Mio. Euro – etwas mehr als die Hälfte der für 2021 geplanten Ausgaben. Insbesondere für geplante Baumaßnahmen (B.2) und Ersteinrichtungen (B.3) ist im ersten Jahr deutlich weniger abgeflossen als veranschlagt. Für die „Bauhütte-Universitätsmedizin“ (Bauhütte) ist 2021 noch nichts abgeflossen.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 218

Zum geringen Mittelabfluss aus dem Sondervermögen erläutert die Landesregierung, dass die Ansätze auf die ursprünglichen, zum Zeitpunkt der Veranschlagung vorliegenden Terminpläne der Baumaßnahmen der Universitätsmedizin zurückgingen. „Angesichts diverser Verzögerungen der Bauvorhaben, insbesondere dieser der Universitätsmedizin Rostock (Neubau Zentrale Medizinische Funktionen und Neubau Biomedicum), konnte jedoch der avisierte Baufortschritt nicht erreicht werden und infolgedessen keine zu den Plänen analoge Verausgabung erfolgen“. Dies treffe auch auf die Ersteinrichtungen zu, da entsprechende lose Ausstattungen aus logistischen Gründen erst nach der baulichen Fertigstellung der Gebäude untergebracht bzw. in-

stalliert würden. Aus Sicht der Landesregierung sei nicht die hohe Veranschlagung, sondern die tatsächliche Verausgabung der Raten kritisch zu würdigen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof sieht beides kritisch. Künftig sollten dem Landtag realistische und aktuelle Planungen zur Entscheidung vorgelegt werden. Dies trifft auch auf den Wirtschaftsplan zum Sondervermögen „Universitätsmedizinen MV“ zu.¹⁰¹ Hier werden wiederum Personal- und Sachkosten der Bauhütte von 1 Mio. Euro für 2022 angesetzt, obwohl sich die Einrichtung der Bauhütte verzögert.¹⁰²

2.2 Bewertung

Sachlicher Zusammenhang

(219) Für eine rechtmäßige Notlagenkreditaufnahme ist ein sachlicher Zusammenhang zwischen der Krisenbekämpfung und der Ausstattung des Sondervermögens „Universitätsmedizinen MV“ erforderlich.

Zwar hat nach Auffassung der Landesregierung die Corona-Pandemie Schwachstellen bei den Universitätsmedizinen insbesondere im investiv-infrastrukturellen Bereich offengelegt. Auch wären Investitionen in Geräte und Digitalisierung notwendig.¹⁰³ Beides genügt jedoch nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Ein sachlicher Zusammenhang besteht damit nicht.

(220) Die dem Sondervermögen „Universitätsmedizinen MV“ zugeführten Mittel müssen selbst der Krisenbekämpfung dienen und nicht durch die Krise offengelegte Investitionslücken stopfen. Denn sie stammen aus dem MV-Schutzfonds, sind also kreditfinanziert. Der „ermittelte Investitionsstau“ ist nicht erst durch die Corona-Pandemie entstanden. Er beruht vielmehr auf Versäumnissen der Vergangenheit, etwa fehlenden oder unzureichenden Ersatzinvestitionen.

(221) Auch bei den vorgesehenen Investitionsmaßnahmen ist kein genügender Bezug zur Pandemie erkennbar. Investitionen in beide Universitätsmedizinen sind regelmäßig erforderlich und damit aus dem Kernhaushalt zu bestreiten.

¹⁰¹ Entwurf zum Haushalt 2022/2023, Anlage zu Einzelplan 13.

¹⁰² Vgl. Tz. 239.

¹⁰³ Drs. 7/5436, S. 1.

(222) In den Investitionskonzepten beider Universitätsmedizinen werden neben vier baulichen Maßnahmen zahlreiche weitere Bau- sowie Geräte- und Digitalisierungsinvestitionen dargestellt. Der sachliche Zusammenhang findet sich jedoch im gesamten Dokument nicht.

(223) Auch bei der Beratung der Investitionskonzepte im Finanzausschuss wurde der Bezug zur Corona-Pandemie nicht hergestellt. Ob und inwieweit die vorgesehenen Maßnahmen der Pandemiebekämpfung oder deren Folgen dienen, bleibt offen. Vielmehr ist dem Ausschussprotokoll zu entnehmen, dass die Ertüchtigung und Zukunftsfähigkeit der Universitätsmedizinen im Vordergrund stehe. Die Frage, ob Notlagenkredite für die vorgesehenen Maßnahmen verwendet werden können, wurde nur beiläufig diskutiert. Diskussionen gab es hingegen zur Frage, ob die vorgesehenen Mittel ausreichen, um die in den Investitionskonzepten dargestellten Maßnahmen zu finanzieren. Unumwunden wurde dargelegt, dass *„sich die nach der Wahl neu gebildete Landesregierung sowie der Landtag nochmals mit diesem Thema befassen und auch politisch Prioritäten setzen“* können.¹⁰⁴ Mit dem Sondervermögen habe *„man sich letztlich auch ‚Zeit erkauft‘“*.¹⁰⁵

(224) Damit wird aus Sicht des Landesrechnungshofes sehr deutlich, dass zwischen den bei den Universitätsmedizinen geplanten Maßnahmen einerseits und der Corona-Pandemie andererseits kein sachlicher Zusammenhang besteht.

Vielmehr wird die Möglichkeit genutzt, mittels Kredit eingenommene Finanzmittel für notwendige Investitionen in der Zukunft über das Sondervermögen zu sichern. Dies verstößt gegen Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG, Art. 65 Abs. 2 Sätze 1 und 2 Verf. M-V sowie § 18 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LHO.

Zeitlicher Zusammenhang

(225) Dass die vorgesehenen Investitionen keinen genügenden zeitlichen Bezug zur Pandemie haben, zeigt auch der Antrag auf Zuweisung von Mitteln aus dem MV-Schutzfonds der Landesregierung.¹⁰⁶ Dem Finanzausschuss wird hierin für 2021 dargelegt, dass insbesondere begonnene Investitionen – einschließlich solcher in der Planungs- oder Ausschreibungsphase – mit Mitteln des Sondervermögens finanziert werden könnten. Hierzu zählten die ausgewiesenen sogenannten Großen Baumaßnahmen für den Doppelhaushalt 2020/2021 und die 2020 im Rahmen der Bewirtschaftung aus dem Globalvolumen zur Planung beauftragten Maßnahmen.

¹⁰⁴ Kurzprotokoll der 120. Sitzung des Finanzausschusses, S. 19.

¹⁰⁵ Ebenda.

¹⁰⁶ ADRs. 7/1332.

Ferner gelte dies für folgende Große Baumaßnahmen:

- Universitätsmedizin Rostock Ersatzmaßnahme Universitätsapotheke,
- Universitätsmedizin Rostock Neubau Bettenhaus für Kernsanierung ZIM,
- Universitätsmedizin Greifswald Neubau Universitätsapotheke inkl. Erweiterung der vorhandenen Logistikfläche und Rohrpost,
- Universitätsmedizin Rostock Campus Gehlsdorf Neubau Psychiatrie geschützte Stationen.

(226) Der Haushalt 2020/2021 wurde Ende 2019 beschlossen. Alle darin enthaltenen Maßnahmen weisen deshalb keinen Bezug zur Corona-Pandemie auf. Ein zeitlicher Zusammenhang kann schon deshalb nicht bestehen.

(227) Auch bei den im Antrag einzeln aufgeführten vier Bauvorhaben ist kein zeitlicher Zusammenhang zur Pandemie erkennbar. Zur Maßnahme der Universitätsmedizin Rostock „Campus Gehlsdorf Neubau Psychiatrie geschützte Stationen“ wird ausgeführt, dass diese *„bereits in den Langfristplanungen des BM vorgesehen“* war. Ein Bezug zur Corona-Pandemie ist damit zumindest zweifelhaft. Auch bei den übrigen Maßnahmen, die in den Investitionskonzepten beschrieben werden, ist ein zeitlicher Zusammenhang nicht ersichtlich.

(228) In den Investitionskonzepten werden für einige bauliche Maßnahmen Projektzeiträume bis 2030 angegeben. Bei anderen Maßnahmen können u. a. aufgrund des Planungsstands nicht einmal derartige Angaben gemacht werden. Die Geräte- und Digitalisierungsinvestitionen sollen bis 2025 durchgeführt werden. Mit Blick auf diese langen Projektzeiträume ist fraglich, wie die Maßnahmen noch zur Überwindung der Notlage beitragen sollen. Das Kriterium des zeitlichen Zusammenhangs ist nicht erfüllt.

Zusätzlichkeit

(229) Die in den Investitionskonzepten beschriebenen baulichen Vorhaben waren zum Teil im Haushalt 2020/2021 eingeplant.¹⁰⁷ Die Weiterführung von Maßnahmen deutet darauf hin, dass die nunmehr aus dem Sondervermögen zu finanzierenden Investitionen – insbesondere für 2021 – nicht zusätzlich sein können. Vielmehr werden bereits geplante Investitionen weitergeführt. Diese erfüllen nicht das Kriterium der Zusätzlichkeit.

Demgegenüber sind die bisher noch nicht veranschlagten Maßnahmen mit Projektzeiträumen ab 2022 aufgrund des noch zu beschließenden Doppelhaushalts 2022/2023 definitiv zu-

¹⁰⁷ Vgl. Tz. 227 f.

sätzlich. Instandhaltungsmaßnahmen (u. a. auch Brandschutz) oder Ersatzbeschaffungen hingegen fallen regelmäßig an und erfüllen damit nicht das Kriterium der Zusätzlichkeit. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der langfristigen baulichen Entwicklung der Standorte stehen, etwa die Umgestaltung des Campus Schillingallee der Universitätsmedizin Rostock.

(230) Bislang offen ist, ob in den Folgejahren Investitionen ausschließlich aus dem Sondervermögen oder wie in den Vorjahren über den Haushalt (Einzelplan 07 bzw. neu: Einzelplan 13, Einzelplan 12) finanziert werden sollen.

Eine ausschließliche Finanzierung – bereits vor der Pandemie geplanter Investitionen – über das Sondervermögen spräche gegen einen zusätzlichen Bedarf. Damit wäre nur die Finanzierungsquelle angepasst worden.

(231) Die durch das gemeinsame Konzept der Universitätsmedizinen über das Sondervermögen bereitgestellten Mittel für Investitionen in Geräte und Digitalisierung 2021–2025 können als zusätzliche Maßnahmen gewertet werden. Sie waren bislang nicht veranschlagt.

Gleichwohl sind Investitionen in Geräte und Digitalisierung regelmäßig durchzuführen. Darunter fällt beispielsweise der Ersatz von PCs am Ende ihres Lebenszyklus. Diese regelmäßig zu tätigen Investitionen dienen nicht der Pandemiebekämpfung. Sie wären im Haushalt zu veranschlagen gewesen.

Gesamtbewertung

(232) Tabelle 10 zeigt die Gesamtbewertung:

Tabelle 10: Gesamtbewertung der Maßnahme Sondervermögen „Universitätsmedizinen MV“

Sondervermögen Universitätsmedizinen		
Sachlicher Zusammenhang	Die Mittel des Sondervermögens werden vorrangig zur langfristigen baulich-investiven Entwicklung und zur Beschaffung von Geräten sowie für Digitalisierungsinvestitionen genutzt. Aus den vorliegenden Unterlagen ist kein klarer Bezug zur Corona-Pandemie erkennbar. Ob und inwieweit die Vorhaben der Pandemiebekämpfung dienen oder von der Pandemie hervorgerufene Schäden abwenden, ist zweifelhaft. Der Pandemiebezug ist insoweit nicht gegeben.	
Zeitlicher Zusammenhang	Mit Blick auf die bis 2030 reichenden Projektzeiträume ist zweifelhaft, ob die Mittel noch in den Jahren der Notlage zur Überwindung der Krise beitragen können. Ein zeitlicher Zusammenhang ist nicht gegeben.	
Zusätzlichkeit	Einige Vorhaben waren zum Teil im Haushalt 2020/2021 eingeplant. Sie sind damit nicht als zusätzlich anzusehen. Das Kriterium der Zusätzlichkeit ist damit nicht durchgängig erfüllt.	
Gesamtbewertung		

Quelle: Eigene Darstellung.

(233) Das Sondervermögen „Universitätsmedizinen MV“ kann nicht aus dem MV-Schutzfonds gespeist oder direkt über Notlagenkredite finanziert werden. Vielmehr müssen ihm reguläre Haushaltsmittel zugeführt werden.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 219 bis 233

*„Die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes gem. den Tzn. 208 bis 218 beziehen sich auf den vermeintlich fehlenden sachlichen Zusammenhang zwischen der Krisenbekämpfung und der Ausstattung des Sondervermögens ‚Universitätsmedizinen MV‘. Der vom Landesrechnungshof behauptete fehlende sachliche Zusammenhang wird nicht geteilt und ansonsten auf die Stellungnahme zu Teil A verwiesen.“*¹⁰⁸

Auch sei nach Ansicht der Landesregierung der Bezug auf die Langfristigkeit des Investitionskonzepts wenig nachvollziehbar. *„Die langfristigen (strategischen) Investitionskonzepte sollen primär absichern, dass die einzelne operative Investitionstätigkeit aus den Mitteln des Sondervermögens in einem sinnvollen Rahmen und Umfeld, wirtschaftlich und funktional optimal, erfolgt. Die Investitionskonzepte sollen nicht unmittelbar den operativen Einsatz der Mittel darstellen. Sie sind daher auch nur bedingt geeignet, den operativen Einsatz von Sondervermögens-Mitteln für Nicht-Corona-Zwecke nachzuweisen.“*

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof hat – wie Finanzausschussmitglieder und Landtagsabgeordnete auch – die dort vorgelegten Investitionskonzepte herangezogen, da nur hier die zu finanzierenden Projekte detaillierter dargestellt wurden. Zunächst lag im Februar 2021 mit dem SVUMedG M-V nur eine pauschal definierte Mittelverwendung vor. Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner zusammenfassenden Bewertung, dass das Sondervermögen „Universitätsmedizinen MV“ nicht aus dem MV-Schutzfonds gespeist bzw. über Notlagenkredite finanziert werden durfte.

2.3 Bauhütte

(234) Bei Errichtung des Sondervermögens „Universitätsmedizinen MV“ wurde je eine Organisationseinheit Bauhütte bei beiden Universitätsmedizinen vorgesehen, um *„dem dringenden Bau- und Unterhaltungsbedarf der Universitätsmedizinen zeit- und bedarfsgerecht nachzukommen“*.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Vgl. hierzu Tz. 51 ff.

¹⁰⁹ Drs. 7/5436, S. 3.

(235) Die konkrete Ausgestaltung der Organisationsstruktur wird zurzeit erarbeitet. Hierzu gehören die Zuweisung der Verantwortlichkeiten und Kompetenzen in der Bauhütte sowie die Aufgaben und Entscheidungsbeteiligungen und -befugnisse der Staatlichen Bau- und Liegenschaftsämter in Rostock und Greifswald einerseits und der Universitätsmedizinen andererseits. Sie sollen in einer Vereinbarung (Wissenschaftsministerium/Universitätsmedizinen, Finanzministerium/Staatliche Bau- und Liegenschaftsämter in Rostock und Greifswald) niedergelegt werden.

(236) Die Einrichtung der Bauhütte stellt einen Kompromiss zwischen der vollständigen Übertragung der Bauherreneigenschaft auf die Universitätsmedizinen und dem Belassen der Bauherreneigenschaft beim Land dar. Die Bauhütte soll insgesamt mit zehn Mitarbeitern besetzt werden, wobei jeweils eine Stelle an den Universitätsmedizinen geschaffen werden soll. Die Besetzung erfolgt interdisziplinär. Die Bauhütte soll sich ausschließlich mit investiven Maßnahmen befassen. In einzelnen Projekten ist es möglich, auch weitere Mitarbeiter der Universitätsmedizinen (z. B. Bereich Technik) temporär in die Bauhütte zu delegieren. Der Mitarbeiter der jeweiligen Universitätsmedizin ist der Koordinator bei allen Besprechungen. Er soll zudem alle Verträge mitzeichnen, alle Vergabeprozesse begleiten und seine Erkenntnisse als Stabsstelle des Vorstands in den Vorstand der Universitätsmedizinen „*spiegeln*“.

(237) Die Bauhütte ist bis Ende März 2022 nicht errichtet worden. Bis dahin war auch noch kein Personal eingestellt. Die Ausschreibungen für die zu besetzenden Stellen liefen erst. Für die Personal- und Sachkosten der Bauhütte stehen dennoch aus dem Sondervermögen beginnend ab 2021 jährlich 1 Mio. Euro und bis 2025 ca. 5 Mio. Euro zur Verfügung.

(238) Die Finanzierung der Bauhütte über Notlagenkredite ist nur legitim, wenn sie zur Schadensbegrenzung und -beseitigung beiträgt. Es bleibt offen, ob sie diese Wirkung jetzt noch entfalten kann. Nach der Pandemie ist die Bauhütte mit regulären Finanzmitteln auszustatten.

(239) Die Bauhütte soll nach den Vorstellungen¹¹⁰ der Landesregierung erst zum Ende der Legislaturperiode 2026 evaluiert werden. Dieser Zeitraum ist deutlich zu lang gefasst. Über

¹¹⁰ Vgl. dazu Koalitionsvereinbarung der SPD/Die Linke, Nr. 325: „Die mit der Errichtung des Sondervermögens ‚Förderung der Universitätsmedizinen des Landes Mecklenburg-Vorpommern‘ (SVUMedG M-V) in den Staatlichen Bau- und Liegenschaftsämtern Rostock und Greifswald jeweils einzurichtende ‚Bauhütte-Universitätsmedizin‘ ist ein geeignetes Instrument, die bauliche Entwicklung der Universitätsmedizinen Rostock und Greifswald nachhaltig zu fördern. Die Koalitionspartner werden bis zum Ende der Legislaturperiode die ‚Bauhütte-Universitätsmedizin‘ evaluieren.“

2025 hinaus berücksichtigen die Investitionskonzepte des Landes keine Folgekosten der Errichtung der Bauhütte.

(240) Auch Folgekosten der Investitionen durch erhöhte Unterhalts- und Personalaufwendungen sind im Sondervermögen nur bis 2025 durch Finanzierung der Bauhütte berücksichtigt. Schon § 7 LHO bedingt, diese in den Blick zu nehmen und langfristig durch Vorsorge im Haushalt abzusichern.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 234 bis 240

Anders als bei Tz. 236 dargestellt, handele es sich bei der Bauhütte nicht um einen Kompromiss zwischen der vollständigen Übertragung der Bauherreneigenschaft auf die Universitätsmedizinen und dem Belassen der Bauherreneigenschaft beim Land. Die Bauherreneigenschaft verbleibe unverändert beim Land. *„Ziel der Einrichtung der Bauhütten ist es vielmehr, die Zusammenarbeit zwischen den Universitätsmedizinen und den zuständigen Staatlichen Bau- und Liegenschaftsämtern zu institutionalisieren und damit zu verbessern. Insbesondere sollen durch die einrichtungsübergreifende interdisziplinäre Besetzung der Bauhütten Friktionen in den komplexen Planungs- oder Durchführungsprozessen minimiert werden, die aufgrund von Reibungsverlusten bei Abstimmungen zwischen den Universitätsmedizinen und der Staatlichen Bau- und Liegenschaftsverwaltung auftreten können. Diese Maßnahme soll nicht zuletzt einen Beitrag zur Erhöhung des Mittelabflusses leisten.“*

Die Landesregierung betont in der Stellungnahme, dass die Bauhütte keine eigenständige Organisationseinheit zwischen der Staatshochbauverwaltung und Universitätsmedizin darstelle, sondern als Dezernat in die Strukturen der Staatshochbauverwaltung integriert werde.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof begrüßt das Bemühen um eine effiziente Bauabwicklung durch die Errichtung der Bauhütte. Die – aus seiner Sicht kompromissbehaftete Organisationslösung – sollte aber vor dem Ende der Legislaturperiode 2026 evaluiert werden.

3 Schulbauprogramm des MV-Schutzfonds

3.1 Grundlagen des Schulbauprogramms

(241) Mit dem Schulbauprogramm stellt das Land 100 Mio. Euro neben den bereits bestehenden Förderprogrammen von Land, Bund und der Europäischen Union zur Verfügung.¹¹¹

(242) Die interministerielle Koordinierungsarbeitsgruppe Schulbau (IMKG „Schulbau“) hat im November/Dezember 2020 über die im Rahmen des Programms als grundsätzlich zuwendungsfähig anzusehenden Maßnahmen diskutiert. Folgendes wurde festgelegt:

- *„Kleinere Baumaßnahmen mit Pandemiebezug, die kurzfristig (i. d. R. bis Ende 2021) realisiert werden können (z. B. Fenster, Toiletten, Lüftung, Rettungswege, Optimierung Verkabelung einschließlich Brandschutz);*
- *Größere Bauvorhaben mit Pandemiebezug, die mittel- und langfristige Auswirkungen pandemieartiger Ereignisse vorbeugen (z. B. Schaffung neuer bzw. größerer Schulraumkapazitäten, Modernisierungen von Altbau-Substanz, Schaffung bzw. Anpassung von Gemeinschaftsräumen und -einrichtungen, Ersatzneubauten).“¹¹²*

(243) Es sollte der Präsenzunterricht an den Schulen auch unter den Gegebenheiten einer Pandemie verbessert und sichergestellt werden.¹¹³ Die Mittel würden dem zum Programm veröffentlichten Projektauftrag¹¹⁴ folgend schwerpunktmäßig für *„Maßnahmen zur Sanierung und Erweiterung von Schulgebäuden eingesetzt, um die Standards für den Schulbetrieb herzustellen, die nötig sind, um die vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie erstellten Hygienekonzepte zu realisieren“*.

(244) Zu den Hygienekonzepten trifft der Projektauftrag keine weitere Aussage. Im Plan für Infektionsschutz und Hygienemaßnahmen für die Schulen in Mecklenburg-Vorpommern (Hygieneplan für SARS-CoV-2)¹¹⁵ heißt es: *„Alle Schulen verfügen nach § 36 i. V. m. § 33 Infektionsschutzgesetz (IfSG) über einen schulischen Hygieneplan, in dem die wichtigsten Eck-*

¹¹¹ Vgl. Monitoringbericht zum Sondervermögen MV-Schutzfonds (Stand: 31. Mai 2021), ADRs. 7/1425 vom 11. Juni 2021, S. 40.

¹¹² E-Mail des Innenministeriums an den Landesrechnungshof vom 4. Februar 2022.

¹¹³ ADRs. 7/1348 vom 1. März 2021.

¹¹⁴ Projektauftrag – Schulbauprogramm des MV-Schutzfonds, <https://www.lfi-mv.de/export/sites/lfi/foerderungen/schulbauprogramm-mv-schutzfonds/downloads/Projektauftrag-Schulbau-MV-Schutzfonds.pdf>. Datum des Zugriffs: 31. Mai 2021.

¹¹⁵ Mit Wirkung ab 9. April 2021. Der Hygieneplan für SARS-CoV-2 wurde fortlaufend aktualisiert. Bei dieser Fassung handelt es sich um die zum Fristende der Antragstellung für kleinere Vorhaben am 16. April 2021 aktuellste Fassung.

punkte nach dem Infektionsschutzgesetz geregelt sind, um durch ein hygienisches Umfeld zur Gesundheit der Schülerinnen und Schüler und aller an Schule Beteiligten beizutragen.“

(245) Die Einreichung des schulischen Hygieneplans war im Antragsverfahren nicht vorgesehen. Der als Ergänzung des schulischen Hygieneplans dienende Hygieneplan für SARS-CoV-2 umfasst als wichtigste Hygienemaßnahmen:

- einen grundsätzlichen Mindestabstand von 1,5 Metern,
- Unterricht innerhalb definierter Gruppen von Schülerinnen und Schülern,
- gründliche Lüftung (Stoß- oder Querlüftung in regelmäßigen Abständen) oder Luftaustausch über technische Lüftung¹¹⁶,
- möglichst keine Begegnung der definierten Gruppen,
- Trennung der definierten Gruppen sowie Zuweisung fester Pausenbereiche für die einzelnen definierten Gruppen,
- angemessene Reinigung von Flächen,
- möglichst nur einzelne Schülerinnen oder Schüler in Sanitärbereichen, wenn sie unterschiedlich definierten Gruppen angehören,
- Distanzbeschulung von Schülerinnen und Schülern mit erhöhtem Risiko für schweren Verlauf,
- Konzept zur Wegeführung um Begegnungen unterschiedlich definierter Gruppen zu verringern.

(246) Der Projektauftrag unterscheidet zwischen kleineren Vorhaben (maximale Förderhöhe 500.000 Euro) und größeren Vorhaben (maximale Förderhöhe 5 Mio. Euro). Zu den kleineren Vorhaben gehören „z. B. die Schaffung von Belüftungsanlagen, Erneuerung der Sanitäreinrichtungen, Optimierung der Gebäudeverkabelung einschl. Brandschutz“. Die größeren Vorhaben umfassen Um-, Aus- und Erweiterungsbauvorhaben, „in deren Ergebnis neue oder erweiterte Raumkapazitäten geschaffen werden“.

(247) Für die Bewilligung der Zuwendungen war vorgesehen, dass die antragsberechtigten Schulträger Projektvorschläge einreichen. Das Innenministerium führte anschließend in Abstimmung mit dem Bildungsministerium sowie unter Einbeziehung der IMKG „Schulbau“ das Projektauswahlverfahren durch. Bei einem positiven Votum wurden die Antragstellenden aufgefordert, einen Zuwendungsantrag zu stellen.

¹¹⁶ Hygieneplan für SARS-CoV-2 vom 9. April 2021, Nr. 2 Raumhygiene-Lüften.

Das LFI M-V bewilligt die Zuwendungen nach Maßgabe der VV zu § 44 LHO sowie der Richtlinie für die Gewährung von Sonderbedarfszuweisungen nach § 25 Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (SBZFöRL M-V)¹¹⁷. Eine eigenständige Richtlinie wurde für das Schulbauprogramm nicht erarbeitet. Als Begründung führte das Innenministerium im Programmantrag an, dass „*der Erlass einer neuen Richtlinie erfahrungsgemäß einige Monate in Anspruch nehmen würde*“.

(248) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass bei abweichenden oder ergänzenden Regelungen zu den VV zu § 44 LHO eine Förderrichtlinie zu erarbeiten ist (VV Nr. 15.2 zu § 44 LHO). Das Innenministerium hatte dies in seinem Antrag auf Zuweisung von Mitteln aus dem MV-Schutzfonds selbst erkannt. Mit der Förderrichtlinie „Schulbaupaket“¹¹⁸ war eine Grundlage bereits vorhanden. Dennoch erarbeitete es keine Förderrichtlinie.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tzn. 247 bis 248

Die Landesregierung teilte mit, dass die Rechtsgrundlagen für die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen des Schulbauprogramms im Berichtsentwurf stark verkürzt zusammengefasst worden seien. Der Erlass einer neuen Richtlinie dauere erfahrungsgemäß einige Monate. So habe die interministerielle Schulbaukoordinierungsarbeitsgruppe den Vorschlag des Innenministeriums befürwortet, die Zuwendungen an kommunale Schulträger auf der Grundlage der Richtlinie für Sonderbedarfszuweisungen M-V (SBZ) zu gewähren.¹¹⁹ Somit werde für die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen des Schulbauprogramms eine Förderrichtlinie (hier: SBZFöRL M-V) angewendet, die die Fördersachverhalte zuwendungsrechtlich abdecke.

Damit sei zweifellos einem Hauptanliegen des Gesetzgebers (hier: eine schnellstmögliche, pandemiebezogene Umsetzung des Programms) entsprochen worden. Da die SBZFöRL M-V jedoch nicht für Zuwendungen an freie Schulträger (geringe Anzahl) verwendet werden könne, erfolge die Bewilligung von Mitteln an diese Schulträger auf Grundlage der VV zu § 44 LHO MV sowie in Anlehnung an die SBZFöRL M-V und von internen Kriterien.

¹¹⁷ AmtsBl. M-V 2020, S. 623 ff.

¹¹⁸ AmtsBl. M-V 2020, S. 582 ff. Im Rahmen des Schulbaupakets gewährt das Land „*Zuwendungen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur im Bereich der öffentlichen allgemeinbildenden Schulen des Landes*“. Die landeseigenen Mittel würden zur Förderung von Schulbauvorhaben außerhalb der Mittel- und Oberzentren (≤ Grundzentrum) eingesetzt, die im Rahmen der bislang verfügbaren Förderprogramme nicht oder nicht hinreichend unterstützt werden konnten. Das Schulbaupaket wird aus der Ausgleichsrücklage finanziert.

¹¹⁹ Insbesondere Ziffer 1.2 lit. b und c, in Verbindung mit Ziffer 2.1 lit. g.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Dem Hinweis auf die schnellstmögliche Umsetzung des Programms folgt der Landesrechnungshof nicht. Denn die Landesregierung begegnet Verzögerungen bei der Programmumsetzung an anderer Stelle nicht entschieden genug. Dies betrifft beispielsweise die Beteiligung der SBL M-V (Tz. 282).

Die Auffassung, dass die SBZFöRL M-V die Fördersachverhalte zuwendungsrechtlich abdecke und einer pandemiebezogenen Umsetzung des Programms entspreche, ist aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht nachvollziehbar. Das Innenministerium stellte im Programmantrag fest, dass es *„in MV keine generelle Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen für Schulbaumaßnahmen gibt“* und *„die bestehenden, spezifischen Richtlinien zum Schulbau nicht bzw. nur bedingt einschlägig sind, da sie den speziellen Bezug auf die Pandemie nicht widerspiegeln“*. Ein schulbauspezifischer Sachzusammenhang des Programms mit der Corona-Pandemie anhand einer Förderrichtlinie kann auch durch die Anwendung der SBZFöRL M-V nicht geschaffen werden.

(249) Die Projektauswahl erfolgte auf der Grundlage eines Votums der IMKG „Schulbau“ („Förderentscheidung“). Dieses Votum umfasste auch die Höhe der Zuwendung, insbesondere unter Beachtung der Leistungsfähigkeit der Schulträger und der Projektauswahlkriterien (vgl. Tabelle 11).

Tabelle 11: Zeitschiene 1. Projektauftrag des MV-Schutzfonds

	Kleinere Vorhaben	Größere Vorhaben
Antragstellung	bis 16. April 2021	bis 11. Juni 2021
Förderentscheidung IM/BM	bis 19. Mai 2021	bis 30. Juli 2021
Zuwendungsbescheide	ab 2. August 2021	

Quelle: Projektauftrag des LFI.

(250) Zum Mitteleinsatz sieht der Programmantrag 96 Mio. Euro für Zuwendungen vor. Für Bewirtschaftungskosten sind dabei bereits 4 Mio. Euro abgezogen. Die Programmmittel verteilen sich wie folgt:

- 9,6 Mio. Euro für freie Schulträger¹²⁰ (10 %),
- 26,4 Mio. Euro für kleine „dringende Baumaßnahmen“,
- 50 Mio. Euro für Neu-/Um-/Erweiterungsbau.

Weitere 10 Mio. Euro seien der „Nachsteuerung“ zugeordnet.

¹²⁰ Vgl. § 116 Abs. 2 SchulG M-V.

(251) Im Programmantrag geht das Ministerium davon aus, dass *„die Mittel für die großen Bauvorhaben nicht mehr im Jahr des Förderungszuschlags (hier: 2021), sondern erst in den späteren Jahren des Projektzeitraums (hier: 2022 bis 2024) zur Auszahlung [...] gelangen“*.¹²¹

(252) Aus diesem Grund würden *„für das Jahr 2021 nur 35 Mio. Euro (Mittel für Zuwendungen für kleine, kurzfristige Vorhaben und einzelne große Bauvorhaben, die noch in diesem Jahr abgeschlossen werden, sowie Bewirtschaftungskosten) als Kassenmittel beantragt“*. Die benötigten Kassenmittel staffeln sich gem. Programmantrag wie folgt:

- 2021: 35 Mio. Euro,
- 2022: 20 Mio. Euro,
- 2023: 25 Mio. Euro,
- 2024: 20 Mio. Euro.¹²²

(253) Eine zeitnahe Bauausführung der Vorhaben solle dadurch gesichert werden, dass beantragte Vorhaben die Planungsphase 3 (Entwurfsplanung) der HOAI bereits bei der Antragstellung vorweisen können.¹²³ Diese Erwartung fand ebenfalls Eingang in den Projektauf-ruf.

(254) Grundlage des Fördervolumens von 100 Mio. Euro und die Bereitschaft, dieses Volumen noch zu erhöhen, ist eine „Verständigung“ zwischen der Landesregierung und den Koalitionsfraktionen.¹²⁴ Das belegt, dass der Schulbaubedarf und dessen Finanzvolumen nicht belastbar ermittelt wurden. Allein anhand der im Antrag an den Finanzausschuss dargestellten Zeitschiene hätten Zweifel aufkommen müssen, ob die Vorhaben noch in einem zeitlichen Zusammenhang zur Corona-Pandemie stehen. Dies ist aber Voraussetzung, damit sie mit Notlagenkrediten finanziert werden können. Der zeitliche Zusammenhang ist zu verneinen, wenn Maßnahmen erst so spät umgesetzt werden, dass die Schäden der Naturkatastrophe oder auch die drohenden Schäden einer außergewöhnlichen Notsituation kaum mehr beseitigt bzw. verringert werden. Maßnahmen, die erst 2022 oder später umgesetzt werden, stehen in keinem zeitlichen Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Der Finanzausschuss hätte dem Antrag deshalb nicht zustimmen dürfen.

¹²¹ ADRs. 7/1348.

¹²² ADRs. 7/1348.

¹²³ ADRs. 7/1348.

¹²⁴ Vgl. Drs. 7/5626, S. 38.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 254

Die Landesregierung führt aus, dass die angeregte gesonderte Ermittlung eines pandemiebedingten Schulbaubedarfs im schulischen Bereich erfahrungsgemäß zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen geführt hätte.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Dem Hinweis auf erhebliche zeitliche Verzögerungen wird nicht gefolgt, da die Landesregierung derartigen Verzögerungen bei der Programmumsetzung an anderer Stelle nicht entschieden genug begegnet. Dies betrifft beispielsweise die Beteiligung der SBL M-V (vgl. dazu auch Tz. 282).¹²⁵

(255) Das Programm sieht vor, den Präsenzunterricht auch unter den Gegebenheiten einer Pandemie zu verbessern und sicherzustellen. Das legt nahe, dass nicht ausschließlich die Verhütung weiterer Pandemiefolgen oder die Kompensation bereits eingetretener Beeinträchtigungen und Schäden beabsichtigt ist. Es soll offenbar auch eine pandemieunabhängige Aufwertung von Schulgebäuden erreicht werden. Ein sachlicher Zusammenhang des Programms mit der Pandemie besteht damit nur zum Teil. Eine Notlagenkreditaufnahme kann daher nur gerechtfertigt sein, wenn die Beseitigung oder Verringerung von (drohenden) Schäden der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation weit überwiegt.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 255

Die Landesregierung merkt an, dass die größtenteils korrekten Feststellungen hier zu nichtzutreffenden Schlussfolgerungen führten. Das Ziel des Schulbauprogramms sei vorrangig die Verbesserung und die Sicherstellung des Präsenzunterrichts unter Pandemiebedingungen. Die Landesregierung sei sich jedoch bewusst, dass die geförderten Maßnahmen auch Nebeneffekte, wie beispielsweise die Aufwertung der Schulgebäude, mit sich brächten. Dies solle durch das Wort „auch“ ausgedrückt werden und stehe dem Programm grundsätzlich nicht entgegen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass Maßnahmen darauf abzielen müssen, (drohende) Schäden als Folge der Corona-Pandemie zu beseitigen oder zu verringern. Für Maßnahmen(teile) ohne einen solchen sachlichen Zusammenhang ist

¹²⁵ Im Übrigen verweist der Landesrechnungshof auf seine Prüfung „Investitionen zur Errichtung und zum Ausbau von Schulen“ (Landesrechnungshof (2019): Jahresbericht (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2019, Tzn. 594 ff.). Gem. Tz. 606 sollte sich die Landesregierung im Hinblick auf die Schulbauförderung gestaltend und steuernd einbringen, soweit ein Förderbedarf besteht.

eine Finanzierung über den MV-Schutzfonds nicht möglich. Angesichts des geplanten Mitteleinsatzes von 96 Mio. Euro für Zuwendungen im Rahmen des Schulbauprogramms (vgl. Tz. 250) hält es der Landesrechnungshof für wahrscheinlich, dass die genannten „Nebeneffekte“ ein erhebliches finanzielles Ausmaß annehmen.

3.2 Auswahlverfahren

(256) Bei größeren Vorhaben werden gem. Projektaufruf die in Tabelle 12 aufgeführten Auswahlkriterien angewendet.

Tabelle 12: Projektauswahlkriterien größerer Vorhaben

Lfd. Nr.	Kriterium	Punkte
1.	Die Durchführung des Vorhabens ist zwingend zur Sicherstellung des Schulbetriebs vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie erforderlich. Die Maßnahme dient zur Beseitigung der Mängel: - zu geringe Abstände zwischen den Sitzmöglichkeiten – 15 Punkte, - sanierungsbedürftige Sanitäranlagen – 10 Punkte, - unzureichende Lüftungsanlagen (auch Fenster) – 5 Punkte;	bis zu 30
2.	Erhöhung der Zukunftsfähigkeit der Schule: Die Maßnahme erfolgt begleitend bei einer organisatorischen Zusammenführung von mehreren Schulen der gleichen Schulart zu einer Schule (3 Punkte) bzw. dient der Verbindung von gleichen oder unterschiedlichen Schularten zu einem Schulzentrum (1 Punkt) (§11 Abs. 4 SchulG M-V).	1; 3
3.	Engagement des Schulträgers oder Dritter zur bisherigen Erhaltung der Gebäude und/oder zur Finanzierung des Vorhabens (Nachweis z. B. anhand von Gremienbeschlüssen, vorliegenden Planungsunterlagen, erfolgter Haushaltsveranschlagung)	1-3
4.	Qualität des Vorhabens (bedarfsgerecht, zeitgemäß) • Entwicklung eigener Qualitätsstandards • gestalterische Qualität (architektonisch, städtebaulich)	1-3
5.	Möglichkeiten der Mehrfachnutzung durch gewählte Baustruktur	1-3
6.	Umsetzbarkeit/Zügigkeit	0; 3; 5
7.	Beteiligungsprozesse Wettbewerb, Planungsphase 0 Einbeziehung Betroffener (Lehrer, Mitarbeiter, Schüler etc.)	2
	Maximale Punktzahl	49

Quelle: Projektaufruf des LFI.

(257) Nach Angaben des Innenministeriums wurden für die Bewertung der größeren Vorhaben die Projektauswahlkriterien aus dem Programm „Schulbaupaket“ übernommen¹²⁶. Sie seien um das Kriterium Nr. 1 erweitert worden, um „einen direkten Bezug zum Förderzweck des Schulbauprogramms des MV-Schutzfonds“ herzustellen.¹²⁷ Die Kriterien 2 bis 7 dienten zur Herbeiführung von „Kontinuität bei der Auswahl von Schulbauprojekten [und] Vergleichbarkeit, wenn Schulträger [...] beim Schulbaupaket nicht zum Zuge kamen“.¹²⁸

¹²⁶ Vgl. Projektaufruf 2021 inkl. Auswahlkriterien, <https://www.lfi-mv.de/export/sites/lfi/foerderungen/schulbaupaket-m-v/downloadgalerie-schulbaupaket/Projektaufruf-2021-inkl.-Auswahlkriterien.pdf>; zuletzt abgerufen: 16. Februar 2022.

¹²⁷ E-Mail des Innenministeriums an den Landesrechnungshof vom 10. Februar 2022.

¹²⁸ E-Mail des Innenministeriums an den Landesrechnungshof vom 10. Februar 2022.

(258) Bei kleineren Vorhaben reduzierte sich die Anzahl der Auswahlkriterien gegenüber den größeren Vorhaben auf die Kriterien 3, 4 und 6 aus Tabelle 12.

Kriterium Nr. 1 wurde nicht übernommen, da *„dieses Kriterium indirekt im Rahmen der Vorprüfung der kleineren Vorhaben auf grundsätzliche Zuwendungsfähigkeit Anwendung findet“*.¹²⁹

(259) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass bei größeren Vorhaben ein Kriterium aufgenommen wurde, mit dem der Bezug zur Corona-Pandemie bewertet werden kann. Vorhaben, die dieses Kriterium nicht erfüllen, dürfen keine Förderung aus dem MV-Schutzfonds erhalten.

Dass dieses wichtige Bewertungskriterium bei kleineren Vorhaben keine Rolle spielt, kann der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen. Damit kann nicht sichergestellt werden, dass bei kleineren Vorhaben der Pandemiebezug berücksichtigt wird. Aufgrund der engen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für Notlagenkredite muss ein Zusammenhang mit der Corona-Pandemie aber zwingend vorhanden (und dokumentiert) sein.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 259

Die Landesregierung führt aus, dass zuwendungsfähige Maßnahmen und Vorhaben mit konkretem Pandemiebezug im 1. Projektauftrag beispielhaft aufgeführt worden seien. Zu Maßnahmen und Vorhaben, die dort nicht genannt, für die jedoch Anträge auf Zuwendungen gestellt worden seien (z. B. Sonnenschutz oder die Schaffung eines zweiten Rettungsweges), seien die jeweiligen Abstimmungen innerhalb der IMKG „Schulbau“ erfolgt. Dabei sei stets die Frage geklärt worden, ob die beantragte Maßnahme die Umsetzung mindestens einer der im Rahmenhygieneplan genannten Maßnahmen zur Minimierung des Infektionsrisikos und zur Bewältigung der Pandemie unterstütze. Der Pandemiebezug jeder beantragten Baumaßnahme sei im Rahmen der Vorprüfung durch das LFI untersucht und das jeweilige Ergebnis vermerkt worden. Die vorgenannten Vermerke seien Bestandteil jeder dieser Akten.

¹²⁹ E-Mail des Innenministeriums an den Landesrechnungshof vom 10. Februar 2022.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Den Ausführungen wird nur teilweise gefolgt. Es ist korrekt, dass die in den Akten enthaltenen Vorprüfungsvermerke Angaben zum Pandemiebezug der jeweiligen Bau- maßnahme enthalten. Der Bezug auf den Rahmenhygieneplan geht aus den Sit- zungsprotokollen der IMKG „Schulbau“ jedoch nicht hervor. Zum Pandemiebezug von Sonnenschutzanlagen ist beispielsweise lediglich vermerkt: *„positives Votum: Son- nenschutz steht im unmittelbaren Zusammenhang [sic!] zur Fenster- und Lüftungspro- blematik“* (vgl. Tz. 263).

3.3 Kleinere Vorhaben

(260) Das LFI M-V hat vor dem Auswahltermin der IMKG „Schulbau“ zu den kleineren Vor- haben deren grundsätzliche Zuwendungsfähigkeit vorgeprüft.

Einer Abstimmung bedurften elf „besondere Fälle“. Die abschließende Entscheidung über die Zuwendungsfähigkeit sollte hier die IMKG „Schulbau“ treffen. Diese Fälle betrafen beispie- lweise die Ausrüstung der Schulräume mit Außensonnenschutz, die Umgestaltung der schuli- schen Außenanlagen oder als Brandschutzmaßnahme die Schaffung eines zweiten Ret- tungswegs.¹³⁰

(261) Im Mai 2021 fand die Sitzung der IMKG „Schulbau“ zur Auswahl der kleineren Projek- te statt. Das Ergebnisprotokoll¹³¹ wies keine Punktzahlen für die Bewertung der darin aufge- listeten kleineren Vorhaben aus. Die im Projektauftrag aufgeführten Kriterien lagen somit der Förderentscheidung nicht zugrunde. Das Innenministerium teilte mit, dass „die Auswahl der kleineren Vorhaben sowohl für öffentliche als auch freie Schulträger grundsätzlich auf der Grundlage des Kriteriums „Pandemiebezug“ erfolgt sei.“¹³²

(262) Im Juni 2021 teilte auch das Innenministerium dem LFI mit, dass die Auswahl der kleineren Vorhaben ausschließlich nach dem Kriterium „Pandemiebezug“ erfolge.¹³³

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 261

Die Landesregierung weist darauf hin, dass hier das Zitat vom Landesrechnungshof ohne Bezug auf den Kontext wiedergegeben werde. In der E-Mail des Referates II

¹³⁰ E-Mail des LFI M-V an das Innenministerium vom 7. Mai 2021.

¹³¹ Ergebnisprotokoll zur Sitzung der IMKG „Schulbau“ am 17. Mai 2021.

¹³² E-Mail des Innenministeriums an den Landesrechnungshof vom 15. Februar 2022.

¹³³ E-Mail des Innenministeriums an das LFI M-V vom 22. Juni 2021.

310 an den Landesrechnungshof sei sich zum Verfahren über die Entscheidung zur Programmaufnahme wie folgt geäußert worden:

„die Entscheidung zur Programmaufnahme bei den kleineren Vorhaben sowie bei den größeren Vorhaben öffentlicher Schulträger [erfolgte] aufgrund des Unterschreitens der jeweiligen Budgetobergrenze grundsätzlich aufgrund des Kriteriums ‚Pandemiebezug‘ [...]. Daneben gab es jedoch weitere Kriterien, die zu berücksichtigen waren und die im Falle einer Nichterfüllung zu einer Ablehnung der Programmaufnahme führten. Dazu gehörten u. a. die im Projektauftrag genannten Bedingungen:

a) fristgerecht eingereichter Antrag,

b) Mindestinvestition 50.000 Euro,

c) Vorliegen der Leistungsphase 3 (HOAI) - bei kleineren Vorhaben und bei begründeten Ausnahmen jedoch nicht zwingend notwendig,

d) Bestätigung der Bestandsfähigkeit der Schule für die Dauer der Zweckbindungsfrist für größere Vorhaben durch das Bildungsministerium.“

„Grundsätzlich“ sei so zu verstehen, dass der Pandemiebezug, bedingt durch Ziel und Zweck des Schulbauprogramms, Hauptkriterium für die Programmaufnahme sei. Die Erfüllung anderer Kriterien, v. a. formeller Art, wie die in der Folge als Beispiel genannten Bedingungen, sei bei der Entscheidung für eine Programmaufnahme nicht unerheblich und auch zu berücksichtigen.

In der E-Mail des Referates II 310 an das LFI, in der geschrieben worden sei, dass „die Auswahl der kleineren Vorhaben ausschließlich nach dem Kriterium ‚Pandemiebezug““ erfolgte, sei die Verschiebung eines Realisierungszeitraumes einer einzelnen Maßnahme, die im Rahmen des Schulbauprogramms gefördert werden sollte, thematisiert worden. Der Antrag für diese Maßnahme habe die Vorprüfung seitens des LFI ohne gesonderte Hinweise durchlaufen.

Es werde lediglich auf diesen einen konkreten Vorgang in der Kommunikation zwischen dem Innenministerium (Referat II 310) und dem LFI Bezug genommen und nicht auf das generelle Handling der Entscheidung über eine Programmaufnahme.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Die Anmerkungen des Landesrechnungshofes beziehen sich vorliegend nicht auf die genannten formellen Anforderungen. Die Anforderungen unter c) und d) kamen bei kleineren Vorhaben ohnehin nicht zur Anwendung. Es wird vielmehr auf die Herstel-

lung eines inhaltlichen Bezugs der kleineren Vorhaben zum Schulbauprogramm im Rahmen der Projektauswahl abgestellt.

Die Projektauswahlkriterien wurden bei den kleineren Vorhaben nicht angewendet. Die genannten Anforderungen haben rein formellen Charakter. Daher geht der Landesrechnungshof weiterhin davon aus, dass die kleineren Vorhaben **ausschließlich** anhand des Kriteriums „Pandemiebezug“ ausgewählt wurden.

(263) Die IMKG „Schulbau“ gab in der genannten Sitzung zu den nachstehenden Punkten ein „positives Votum“ ab:

- Berücksichtigung von Maßnahmen an Schulsportanlagen, aber nachrangig zu Projekten an Schulgebäuden,
- Pandemiebezug von Sonnenschutzanlagen, Sonnenschutz stehe im unmittelbaren Zusammenhang mit der Fenster- und Lüftungsproblematik,
- Berücksichtigung von Maßnahmen an Außenanlagen im Programm, aber nachrangig zu Projekten an Schulgebäuden sowie unter Berücksichtigung der Begründung für die konkrete Einzelmaßnahme.¹³⁴

Von den elf „besonderen Fällen“ wurden neun Projekte in das Programm aufgenommen.

(264) Die Schaffung eines zweiten Rettungswegs war (auch) Gegenstand von vier Projektanmeldungen derselben Antragstellerin, der Landeshauptstadt Schwerin. Begründet wurde dies mit der Notwendigkeit weiterer Zu- und Abwege zur getrennten Einlassregelung während der Pandemie¹³⁵.

(265) Lediglich ein Projekt wurde nicht in das Programm aufgenommen, *„da Bedenken bestanden, dass die Stadt Schwerin alle genannten Vorhaben termin- und qualitätsgerecht umsetzen kann, da die finanzielle Leistungsfähigkeit nicht gegeben schien (Rubikon-Bewertung: rot). Gegenüber den anderen Projekten wurde diese Maßnahme als nachrangig angesehen“*.¹³⁶

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 265

Die Landesregierung verweist auf das Protokoll der Sitzung der IMKG „Schulbau“ vom 17. Mai 2021. Darin sei zu dem Vorgang Folgendes vermerkt: „Werner-von-Sie-

¹³⁴ Ergebnisprotokoll zur Sitzung der IMAG „Schulbau“ am 17. Mai 2021.

¹³⁵ Vgl. E-Mail des LFI M-V an den Landesrechnungshof vom 15. Februar 2022.

¹³⁶ E-Mail des LFI M-V an den Landesrechnungshof vom 15. Februar 2022. Die Antragstellerin zog den Antrag für eines der vier Projekte nach dessen Programmaufnahme zurück.

mens-Schule (Außenstelle) - unklare Antragslage, nachrangig gegenüber anderen Projekten der Stadt“. Für das Projekt habe lediglich eine grobe Kostenschätzung vorgelegen. Eine Baubeschreibung und eine Planung seien nicht eingereicht worden. Der genaue Inhalt der beantragten Maßnahme sei aus den Unterlagen nicht ersichtlich gewesen.

Die Ausführungen des Landesrechnungshofes (zur Rücknahme eines Antrages) suggerierten einen zeitlichen Zusammenhang zu der Ablehnung des Antrages zur Werner-von-Siemens-Schule. Tatsächlich sei die Rücknahme des Antrages durch die Stadt Schwerin mit einem zeitlichen Abstand von einem Monat zur vorgenannten Sitzung der IMKG „Schulbau“ am 17. Mai 2021 mit der Begründung erfolgt, dass nach Auffassung der Stadt mit der Maßnahme vorzeitig und somit förderschädlich begonnen worden sei.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof kann die Ausführungen der Landesregierung nicht nachvollziehen.

Der Landesrechnungshof kritisiert die Ablehnung des Projekts Werner-von-Siemens-Schule bei Vergleichbarkeit hinsichtlich Antragsgegenstand und Qualität der Unterlagen zu anderen Anträgen der Landeshauptstadt Schwerin. Auf die Rücknahme eines Antrages wird hier nicht abgestellt.

(266) Laut Votum der IMKG „Schulbau“ sollen 31 Projekte eine Zuwendung für kleinere Vorhaben erhalten. Die Mitglieder der IMKG „Schulbau“ verständigten sich zudem darauf, die für kleinere Vorhaben nicht gebundenen Mittel für größere Vorhaben zur Verfügung zu stellen.¹³⁷

(267) Die Prüfungen auf grundsätzliche Zuwendungsfähigkeit und die „besonderen Fälle“ offenbaren große Unsicherheiten bei der Bewertung, ob die kleineren Vorhaben zur Sicherstellung des Schulbetriebs in der Corona-Pandemie erforderlich sind. Wahrscheinlich hätte die Aufnahme eines zwingenden Kriteriums zur Sicherstellung des Pandemiebezugs die Handhabung und Bewertung der Fälle erleichtert. Die bei den größeren Vorhaben unter Kriterium Nr. 1 dargestellten Beispiele hätten aufgenommen und ggf. um weitere eindeutige Fälle ergänzt werden können.

¹³⁷ Ergebnisprotokoll zur Sitzung der IMKG „Schulbau“ am 17. Mai 2021.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 267

Die Landesregierung trägt vor, die bereits erwähnten und im Rahmenhygieneplan für SARS-CoV-2 der Landesregierung genannten Maßnahmen zur Minimierung des Infektionsrisikos und zur Bewältigung der Pandemie hätten als Kriterium für die Prüfung des Pandemiebezugs jeder einzelnen Maßnahme gedient, für die eine Zuwendung im Rahmen des Schulbauprogramms beantragt wurde. Die Annahme, dass es „große Unsicherheiten bei der Bewertung gab, ob die kleineren Vorhaben zur Sicherstellung des Schulbetriebs in der Corona-Pandemie erforderlich sind“, sei unzutreffend. Für die Vorhaben hätten keinerlei Zweifel am Pandemiebezug bestanden.

Lediglich für die Einzelvorhaben ohne Entsprechung zu den im Projektaufruf genannten Beispielen hätte eine gesonderte Prüfung des Pandemiebezugs auf Grundlage des Rahmenhygieneplans erfolgen müssen. Somit hätte es keines weiteren „zwingenden Kriteriums zur Sicherstellung des Pandemiebezugs“ bedurft.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest.

So wurde beispielsweise das größere Vorhaben Regionale Schule „Fritz Reuter“ Demmin (LES-21-0053) – nach Vorprüfung durch das LFI und positivem Votum der IMKG „Schulbau“ – in das Programm aufgenommen und der Pandemiebezug damit festgestellt.

Das Bildungsministerium teilte jedoch die Bedenken des Innenministeriums, „dass die beantragte Maßnahme nicht dem Förderzweck entspricht“.¹³⁸ Das Innenministerium sprach der Maßnahme gegenüber dem LFI die Zuwendungsfähigkeit wegen des fehlenden Pandemiebezugs ab.¹³⁹ Das LFI führte daraufhin eine Anhörung der Antragstellerin durch. Im Ergebnis ist der Antrag zurückgenommen worden.¹⁴⁰

(268) Für 28 von 31 Projekten, die laut Votum der IMKG „Schulbau“ eine Zuwendung für kleinere Vorhaben erhalten sollen, lag bis zum 31. Dezember 2021 ein Zuwendungsbescheid vor. Der Landesrechnungshof wählte die in Tabelle 13 aufgeführten acht Projekte zur Prüfung aus.¹⁴¹ Zu allen lag bereits ein Zuwendungsbescheid vor (Tabelle 14).

¹³⁸ E-Mail des Bildungsministeriums an das Innenministerium vom 4. Oktober 2021.

¹³⁹ E-Mail des Innenministeriums an das LFI M-V vom 5. Oktober 2021.

¹⁴⁰ E-Mail des Innenministeriums an den Landesrechnungshof vom 13. Januar 2022.

¹⁴¹ Die Projekte wurden anhand verschiedener Kriterien ausgewählt, u. a. Zugehörigkeit zu Landkreisen und kreisfreien Städten, Schultypen, Art des Vorhabens und Höhe der Zuwendung.

Tabelle 13: Zur Förderung vorgesehene und vorliegend zur Prüfung ausgewählte kleinere Vorhaben des Schulbauprogramms des MV-Schutzfonds

Antragstellende	Schule	Landkreis/ kreisfreie Stadt	Projekt
Gemeinde Wittenhagen über Amt Miltzow	Grundschule Abtshagen	VR	Sanierung der WC-Anlage für Mädchen
Hansestadt Rostock	Regionale Schule „Otto-Lilienthal“	HRO	Schaffung eines zusätzlichen Unterrichtsraumes durch Umbau der ehemaligen Lehrküche
Gemeinde Gägelow	Regionale Schule mit Grundschule Proseken	NWM	Ersatz von ca. 100 Fenstern, Beiputz, Steuerungsleitungen, Instandsetzung Wände innen und außen
Landeshauptstadt Schwerin	Astrid-Lindgren Schule	SN	Austausch aller Fenster und Außentüren inklusive Sonnenschutz; komplette Fassadensanierung; Schaffung zweiter Rettungsweg
BIP-Kreativitätscampus Neubrandenburg gGmbH	BIP-Kreativitätscampus Neubrandenburg gGmbH	MSE	Umbau, Modernisierung, Sanierung der Turnhalle
Universitäts- und Hansestadt Greifswald	Grundschule „Martin-Andersen-Nexö“	VG	Umgestaltung der Außenanlagen
Landkreis Ludwigslust-Parchim	Elbe-Gymnasium	LUP	Sanierung der Sanitäranlagen
Stadt Neubukow	Regionale Schule „Heinrich Schliemann“	LRO	Anbau eines Ganges und separaten Treppenhauses mit Lift

Quelle: Pressemitteilung des Innenministeriums/Bildungsministeriums vom 7. Juni 2021.

Tabelle 14: Datum des Zuwendungsbescheides und Bewilligungszeitraum für die ausgewählten kleineren Vorhaben

Antragstellende	Schule	Datum ZWB*	Bewilligungszeitraum (vorzeitiger Maßnahmenbeginn)
Gemeinde Wittenhagen über Amt Miltzow	Grundschule Abtshagen	29. Juli 2021	29. Juli 2021-31. Januar 2022
Hansestadt Rostock	Regionale Schule „Otto-Lilienthal“	29. Juli 2021	8. Juni 2021-30. November 2021 (verlängert bis 31. Dezember 2021)
Gemeinde Gägelow	Regionale Schule mit Grundschule Proseken	3. August 2021	3. August 2021-31. März 2023 (verlängert, k. A.)
Landeshauptstadt Schwerin	Astrid-Lindgren Schule	29. Juli 2021	29. Juli 2021-31. März 2023
BIP-Kreativitätscampus Neubrandenburg gGmbH	BIP-Kreativitätscampus Neubrandenburg gGmbH	29. Juli 2021	29. Juli 2021-31. März 2022 (verlängert bis 31. September 2022)
Universitäts- und Hansestadt Greifswald	Grundschule „Martin-Andersen-Nexö“	29. Juli 2021	29. Juli 2021-30. April 2023
Landkreis Ludwigslust-Parchim	Elbe-Gymnasium	29. Juli 2021	7. Juni 2021-31. März 2022
Stadt Neubukow	Regionale Schule „Heinrich Schliemann“	29. Juli 2021	29. Juli 2021-31. März 2022 (verlängert bis 31. Oktober 2022)

*Zuwendungsbescheid

Quelle: Zuwendungsbescheide des LFI M-V; Statistik des LFI M-V zu den Projekten des 1. Projektaufufes mit Stand vom 8. Februar 2022.

(269) Mit Stand vom 15. Februar 2022 informierten drei Zuwendungsempfänger das LFI M-V über die bauliche Fertigstellung kleinerer Vorhaben (vgl. Tabelle 15). Mit der „baulichen Fertigstellung“ war die bauliche Umsetzung an sich gemeint und nicht die Fertigstellung

im zuwendungsrechtlichen Sinne.¹⁴² Dadurch wird offenbar, dass die kleineren Vorhaben mehrheitlich nicht innerhalb des Jahres 2021 umgesetzt werden konnten. Das Innenministerium sieht jedoch „*kein Problem, wenn sich der geplante Ausführungszeitraum bei Projekten, die einen Zuschlag erhalten haben, aus nachvollziehbaren Gründen verschiebt*“. Wichtig sei, „*dass die Maßnahme vor dem 31.12.2024 weitgehend abgeschlossen ist*“.¹⁴³

Tabelle 15: Bauliche Fertigstellung kleinerer Vorhaben mit Stand vom 15. Februar 2022

Antragstellende	Schule	Landkreis/ kreisfreie Stadt	Projekt	Übergabe der nutzungsfähigen Anlage
Hansestadt Rostock	Regionale Schule "Otto-Lilienthal"	HRO	Schaffung eines zusätzlichen Unterrichtsraumes durch Umbau der ehemaligen Lehrküche	26. November 2021
Berufsfachschule Greifswald gGmbH	Ostseegymnasium Greifswald	VG	Ausstattung der Schule mit Außenraffrollos mit Elt-Antrieb zur Ermöglichung ausreichender Lüftungsmöglichkeiten auch bei starker Sonneneinstrahlung	22. Oktober 2021
Landkreis Nordwestmecklenburg	Ernst-Barlach-Gymnasium	NWM	Temporäre Erweiterung der Raumkapazität durch Kauf von Containern	30. August 2021

Quelle: E-Mail des LFI an den Landesrechnungshof vom 15. Februar 2022.

(270) Für den Landesrechnungshof ist nicht erkennbar, wie eine Beseitigung oder Verringerung von (drohenden) Schäden der Corona-Pandemie noch erfolgen kann, wenn die Maßnahme nicht 2021 und nur „weitgehend“ vor dem 31. Dezember 2024 baulich fertiggestellt wird.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tzn. 269 bis 270

Die Landesregierung verweist auf ihre Ausführungen zu Tz. 254. Zudem werde gebeten zu bedenken, dass zum Zeitpunkt des Verfassens der E-Mail an das LFI der weitere Pandemieverlauf nicht abzusehen gewesen sei. Aus bereits genannten Gründen werde die Pandemie auch noch nicht als beendet angesehen.

Das „weitgehend“ in Bezug auf den Abschluss der Maßnahme vor dem 31. Dezember 2024 beziehe sich auf den Maßnahmenabschluss im zuwendungsrechtlichen Sinne (Bauabschluss, Mittelabforderung, Verwendungsnachweisprüfung). Der reine bauliche Abschluss der im Rahmen des Schulbauprogramms geförderten Maßnahmen sei grundsätzlich zeitnah bzw. schnellstmöglich angestrebt worden.

¹⁴² E-Mail des Innenministeriums an den Landesrechnungshof vom 16. Februar 2022.

¹⁴³ E-Mail des Innenministeriums an das LFI vom 22. Juni 2021.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung und verweist auf seine abschließende Bewertung zu Tz. 254.

(271) Der Landesrechnungshof erwartet, dass alle Anträge intensiv auf ihren Zusammenhang mit der Corona-Pandemie geprüft werden. Die im allgemeinen Teil dargestellten engen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen müssen vorliegen, um die Vorhaben über die aufgenommenen Kredite finanzieren zu können. Alle nach dem 31. Dezember 2021 abgeschlossenen kleineren Vorhaben müssen ebenfalls auf den sachlichen und zeitlichen Zusammenhang untersucht werden. Liegt dieser nicht oder nicht mehr vor, sind die Zuwendungsbescheide aufzuheben.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 271

Die Erwartungshaltung des Landesrechnungshofes werde vollumfänglich mitgetragen. Deren Umsetzung werde als erfüllt betrachtet. Der sachliche und zeitliche Pandemiebezug jeder beantragten Baumaßnahme sei im Rahmen der Vorprüfung durch das LFI untersucht und das jeweilige Ergebnis vermerkt worden. Die Vermerke seien Bestandteil jeder dieser Akten und somit dokumentiert. Die Festsetzung des Datums 31. Dezember 2021 erscheine in Anbetracht der noch immer anhaltenden Pandemie recht willkürlich und somit nicht nachvollziehbar.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung und verweist auf seine abschließende Bewertung zur Tz. 267. Die Prüfungen auf grundsätzliche Zuwendungsfähigkeit und die „besonderen Fälle“ lassen große Unsicherheiten bei der Bewertung erkennen, ob die kleineren Vorhaben zur Sicherstellung des Schulbetriebs in der Corona-Pandemie notwendig sind. Es ist anzunehmen, dass die Aufnahme eines zwingenden Kriteriums zur Sicherstellung des Pandemiebezugs die Handhabung und Bewertung der Fälle erleichtert hätte.

3.4 Größere Vorhaben

(272) Auch bei den größeren Vorhaben öffentlicher Schulträger prüfte das LFI vor dem Auswahltermin der IMKG „Schulbau“ die „grundsätzliche Förderfähigkeit“. ¹⁴⁴ Insgesamt lagen 31 Projektanmeldungen öffentlicher Schulträger vor. Die Auswahlkriterien kamen nicht zur

¹⁴⁴ E-Mail des LFI an das Innenministerium vom 16. Juli 2021.

Anwendung,¹⁴⁵ da die vorgesehenen Mittel nicht „überzeichnet“ waren.¹⁴⁶ Bei den Schulen in freier Trägerschaft gab es bei den größeren Vorhaben so viele Anträge, dass das dafür vorgesehene Gesamtvolumen überschritten wurde.¹⁴⁷ Entsprechend der oben dargestellten Vorgehensweise nahm das LFI für diese Fälle eine Bewertung anhand der Auswahlkriterien vor.

(273) Der Landesrechnungshof kritisiert, dass die Auswahlkriterien nur angewendet wurden, wenn das Antragsvolumen das vorgesehene Volumen überstieg. Die Auswahlkriterien hätten in jedem Fall angelegt werden müssen, um einerseits den Zusammenhang mit der Corona-Pandemie nachzuweisen und andererseits die allgemeine Zuwendungsfähigkeit formularmäßig anhand der gleichen Maßstäbe zu prüfen.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 273

Die Landesregierung teilt mit, dass der Pandemiebezug jeder beantragten Baumaßnahme im Rahmen der Vorprüfung durch das LFI untersucht und das jeweilige Ergebnis vermerkt worden sei. Die allgemeine Zuwendungsfähigkeit der beantragten Maßnahmen sei formularmäßig anhand gleicher Maßstäbe geprüft worden. Die Ergebnisse dieser Prüfung seien in den Verfahrensakten hinterlegt. Die Vermerke seien Bestandteil jeder dieser Akten und dokumentiert. Der Landesrechnungshof habe vom LFI Kopien mehrerer Verfahrensakten erhalten. Bei geprüfter Erfüllung aller formellen Voraussetzungen für eine Förderung sowie bei Vorliegen des Pandemiebezugs der beantragten Maßnahmen hätte daher bei Nicht-Überschreitung des Budgets eine Projektauswahl ohne eine gesondert ausgewiesene Bewertung der Projektauswahlkriterien (mit Punkten) erfolgen können. Der Gleichbehandlungsgrundsatz wäre nach Auffassung des LFI und der IMKG „Schulbau“ gewahrt geblieben.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung und verweist auf seine Bewertungen zu den Tzn. 265 und 267. Die Nichtauswahl eines Projektes aufgrund von Nachrangigkeit und die im Zuge der Vorprüfung offenbar gewordenen großen Unsicherheiten führen zu dieser Einschätzung.

(274) Das Kriterium Nr. 6 („Umsetzbarkeit/Zügigkeit“) enthielt bei der Punktevergabe für größere Vorhaben folgende Unterkategorien:

¹⁴⁵ Ergebnisprotokoll zur Sitzung der IMKG „Schulbau“ am 30. Juli 2021.

¹⁴⁶ Das mögliche Gesamtbudget betrug rd. 72,2 Mio. Euro, wobei mit den 31 Anträgen nur rd. 67,3 Mio. Euro beantragt wurden, vgl. das Ergebnisprotokoll zur Sitzung der IMKG „Schulbau“ am 30. Juli 2021.

¹⁴⁷ Das mögliche Gesamtbudget betrug rd. 8,95 Mio. Euro, wobei mit den 13 Anträgen rd. 23 Mio. Euro beantragt wurden, vgl. das Ergebnisprotokoll zur Sitzung der IMKG „Schulbau“ am 30. Juli 2021.

- geplanter Baubeginn bis 31. Dezember 2021: 5 Punkte,
- geplanter Baubeginn bis 31. Dezember 2022: 3 Punkte,
- geplanter Baubeginn ab 1. Januar 2023: 0 Punkte.¹⁴⁸

Diese waren nicht im Projektauftrag benannt.

(275) Der Fokus bei den größeren Vorhaben lag auf einem möglichst zügigen Baubeginn.¹⁴⁹ Im Gegensatz dazu sollte bei den kleineren Vorhaben ein möglichst zügiges Bauende erreicht werden.

(276) Für den Landesrechnungshof ist nicht verständlich, weshalb bei größeren Vorhaben auf den Baubeginn abgestellt wird und nicht auf die bauliche Fertigstellung. Damit Maßnahmen kreditfinanziert werden können, müssen sie dazu beitragen, (drohende) Schäden aus der Corona-Pandemie zu beseitigen oder zu verringern. Der Baubeginn ist hierfür unerheblich. Erst das fertiggestellte Vorhaben kann einen Beitrag zur Krisenbekämpfung leisten. Der tatsächliche Baubeginn ist daher nicht geeignet, die Kreditfinanzierung einer Maßnahme zu rechtfertigen.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 276

Die Landesregierung verweist auf ihre Stellungnahme zu Teil A des vorliegenden Sonderberichts.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tz. 276

Der Landesrechnungshof leitet seine Erwartungen aus dem Haushaltsverfassungsrecht und dem Haushaltsrecht ab und hat dies in Teil A dieses Berichts entsprechend dargestellt. Er hält deshalb an seiner Auffassung fest.

(277) Zum 31. Dezember 2021 waren bei 32 insgesamt befürworteten Projekten die Zuwendungen für 13 größere Vorhaben bewilligt. Die Zuwendungsempfänger zeigten den Baubeginn „*nur sporadisch gegenüber dem LFI*“ an, da sich eine Mitteilungspflicht weder aus dem Zuwendungsbescheid noch den ANBest-K oder ANBest-P herleiten lasse.¹⁵⁰ Für drei der acht in das Programm aufgenommenen größeren Vorhaben in freier Trägerschaft war der Baubeginn bis zum 31. Dezember 2021 vorgesehen. Es konnte jedoch nicht nachvollzogen werden, ob der Baubeginn tatsächlich bis zum 31. Dezember 2021 erfolgte oder vom

¹⁴⁸ E-Mail des LFI M-V an den Landesrechnungshof vom 16. Februar 2022.

¹⁴⁹ Der Baubeginn wurde statt des Projektbeginns auf Vorschlag des LFI genommen, da der Projektbeginn z. B. wegen Gremienbeteiligung zeitlichen Schwankungen unterliegt, vgl. E-Mail des LFI an den Landesrechnungshof vom 16. Februar 2022.

¹⁵⁰ Ebenda.

Antragsteller/Zuwendungsempfänger „lediglich“ nicht angezeigt wurde.¹⁵¹ Mit Stand vom 15. Februar 2022 war keines der größeren Vorhaben fertiggestellt.¹⁵²

(278) Für die Finanzierung dieser Maßnahmen aus Krediten ist essentiell, dass sie einen Beitrag zur Krisenbekämpfung leisten können (zeitlicher Zusammenhang mit dem Pandemiezeitraum). Anderenfalls müssen die Maßnahmen über den regulären Haushalt finanziert werden. Die Landesregierung könnte auf die Umsetzung der Maßnahmen Einfluss nehmen. Dazu müsste sie wissen, in welchem Umsetzungsstadium sich die Maßnahmen befinden. Für den Landesrechnungshof ist nicht verständlich, warum entsprechende Mitteilungspflichten nicht in die Zuwendungsbescheide aufgenommen worden sind.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 278

Die Landesregierung habe indirekt Kenntnis über das Umsetzungsstadium der per Zuwendungsbescheid bewilligten Maßnahmen. Zunächst seien die in den Förderanträgen genannten Ausführungszeiträume gesetzt. Auf Grundlage dieser Daten werde der Bewilligungszeitraum im Zuwendungsbescheid festgelegt. Gemäß den Ausführungen im Zuwendungsbescheid zu den Allgemeinen Nebenbestimmungen seien die Regelungen der ANBest-K und NBest-Bau in der jeweils gültigen Fassung verbindlicher Bestandteil des jeweiligen Zuwendungsbescheides. Laut Nr. 5.3 ANBest-K seien die Projektträger verpflichtet unverzüglich anzuzeigen, wenn sich der Zweck oder sonstige für die Bewilligung der Zuwendung maßgebliche Umstände ändern oder wegfallen. Eine Änderung des Ausführungszeitraumes sei hierunter zu subsumieren.

Darüber hinaus sei im Zuwendungsbescheid geregelt, dass Abweichungen, die sich in Bezug auf eine zeitliche Verschiebung des Bewilligungszeitraumes ergeben, dem LFI vor Ablauf des Bewilligungszeitraums unverzüglich anzuzeigen. Anderenfalls verliere der Begünstigte seinen Anspruch auf Auszahlung der bewilligten Mittel. Die Aufnahme gesonderter Mitteilungspflichten in die Zuwendungsbescheide sei aufgrund der bereits bestehenden Regelungen für nicht erforderlich erachtet worden, zumal sie beim Zuwendungsempfänger unstreitig zu einem bürokratischen Mehraufwand führe.

¹⁵¹ Vgl. Statistik des LFI zu den Projekten des 1. Projektaufufes mit Stand vom 8. Februar 2022.

¹⁵² E-Mail des LFI an den Landesrechnungshof vom 15. Februar 2022. Weitere Fertigstellungen wären bisher nicht angezeigt worden. Insofern könne keine verbindliche Aussage getroffen werden, ob ggf. darüber hinaus Baumaßnahmen abgeschlossen worden seien.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Die Kritik des Landesrechnungshofes betrifft die Abhängigkeit der Punktevergabe vom geplanten Baubeginn als Unterkategorie des Kriteriums Nr. 6, „Umsetzbarkeit/Zügigkeit“, bei größeren Vorhaben. Laut LFI wird der tatsächliche Baubeginn von den Antragstellern/Zuwendungsempfängern *„nur sporadisch gegenüber dem LFI angezeigt“*. Grund dafür sei, dass sich eine diesbezügliche Mitteilungspflicht weder aus dem Zuwendungsbescheid noch den anzuwendenden ANBest-K oder ANBest-P herleiten lasse. Die Punktevergabe ist damit einer Überprüfung nicht zugänglich.

(279) Unbeschadet der Mittelanforderung dreier Projektträger war bis zum 16. Februar 2022 noch kein Mittelabfluss zu verzeichnen. Das LFI bat aufgrund der vorläufigen Haushaltsführung um eine Mitteilung, Buchungen vornehmen zu dürfen.¹⁵³

(280) Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Landesregierung mittelbewirtschaftende Stellen in die Lage versetzt, die Haushaltsmittel ihrer Notwendigkeit und den haushaltsverfassungsrechtlichen Vorgaben nach zu bewirtschaften.

(281) Das Innenministerium teilte mit, dass im zuwendungsrechtlichen Sinne *„noch keines der bisher im Rahmen des Schulbauprogramms des MV-Schutzfonds bewilligten Projekte vollständig abgeschlossen (Abschluss Bauphase, Mittelanforderung, Verwendungsnachweisprüfung)“* sei.¹⁵⁴ Ursachen seien u. a.:

- die Sommerferien,
- kaum freie Kapazitäten bei den ausführenden Baufirmen,
- Baukostensteigerungen mit der Folge eines erhöhten Eigenanteils für die Antragstellenden und einer Nachplanung zu dessen Finanzierung,
- einzelne Projekte als Teil größerer und zeitintensiverer Baumaßnahmen mit der Abrechnung erst nach Abschluss der Gesamtmaßnahme.¹⁵⁵

Als weiteren Grund für Verzögerungen beim Baubeginn benannte das Innenministerium die hohe Arbeitsbelastung bei der SBL M-V. Die Bearbeitungsdauer eines Antrages auf baufachliche Prüfung bei der SBL M-V betrage aktuell mehrere Monate bis hin zu einem Jahr.¹⁵⁶

¹⁵³ E-Mail des Innenministeriums an den Landesrechnungshof vom 16. Februar 2022.

¹⁵⁴ E-Mail des Innenministeriums an den Landesrechnungshof vom 1. Februar 2022.

¹⁵⁵ Ebenda.

¹⁵⁶ E-Mail des Innenministeriums an den Landesrechnungshof vom 15. Februar 2022.

(282) Der Landesrechnungshof kann die Verzögerungen nicht nachvollziehen. Kreditfinanzierte Maßnahmen müssen zügig umgesetzt werden, damit sie noch krisenbekämpfende Auswirkungen haben können. Die Landesregierung hätte verschiedene Maßnahmen ergreifen müssen, um eine zügige Umsetzung zu gewährleisten, bspw. eine zeitweise Aufstockung der Ressourcen der SBL M-V, eine entsprechende Prioritätensetzung bei der Antragsbearbeitung in der SBL M-V und eine auf kleine Vorhaben ausgerichtete Projektplanung. Das Vorgehen der Beteiligten weist darauf hin, dass der Fokus beim Schulbauprogramm auf der Beseitigung oder Verringerung allgemeiner, schon seit langem bestehender infrastruktureller Defizite lag. Entgegen den verfassungsrechtlichen Vorgaben lag der Fokus trotz Kreditfinanzierung nicht auf der Beseitigung oder Verringerung von (drohenden) Schäden der Coronapandemie. Dieser Eindruck wird dadurch verstärkt, dass Maßnahmen im Schulbereich erst mit dem zweiten Nachtragshaushalt in den MV-Schutzfonds aufgenommen worden sind.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 282

Die Landesregierung führt aus, dass in Anbetracht der Leistungsfähigkeit der SBL M-V, insbesondere infolge personeller Engpässe, eine Prioritätensetzung zum Vorteil des Schulbauprogramms mit hoher Wahrscheinlichkeit zum Nachteil bei der Auftragsbearbeitung zahlreicher anderer wichtiger Baumaßnahmen im Land geführt hätte.

Dies sei den Beteiligten nicht vertretbar erschienen. Die Interpretation des Landesrechnungshofes, dass das Vorgehen der Beteiligten darauf hinweise, dass der Fokus beim Schulbauprogramm auf der Beseitigung oder Verringerung allgemeiner, schon seit langem bestehender infrastruktureller Defizite gelegen habe, werde nicht geteilt. So seien zahlreiche beantragte Maßnahmen, die eine Beseitigung oder Verringerung schon seit längerem bestehender Defizite an den Schulen beinhalten würden, aufgrund des fehlenden Pandemiebezugs abgelehnt bzw. es sei den Antragstellern nahegelegt worden, den Antrag zurückzunehmen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Die Landesregierung hätte wegen der eingeräumten erhöhten Dringlichkeiten der Projektrealisierungen Maßnahmen ergreifen müssen, um eine zügige Umsetzung der kreditfinanzierten Maßnahmen zu gewährleisten (vgl. Tz. 282).

(283) In der Gesamtschau zeigt sich, dass der sachliche Zusammenhang des Programms mit der Pandemie nur teilweise gegeben ist. Folgend ist die Gesamtbewertung des Schulbauprogramms des MV-Schutzfonds zusammengefasst dargestellt (Tabelle 16).

Tabelle 16: Gesamtbewertung Schulbauprogramm des MV-Schutzfonds

Schulbauprogramm des MV-Schutzfonds		
Sachlicher Zusammenhang	Anhand der geprüften Projekte wird deutlich, dass es sich nur zum Teil um zusätzliche <u>pandemiebedingte</u> Investitionen in die Schulinfrastruktur handelt. Dies zeigt sich daran, dass die Projekte teilweise schon vor Beginn der Corona-Pandemie im Land veranlasst und geplant waren. Es werden vielfach Maßnahmen umgesetzt, deren Durchführung ohnehin beabsichtigt war, beispielsweise die Behebung eines Sanierungsstaus. Die Projekte sind mehrheitlich nicht unmittelbar oder mittelbar durch die Pandemie verursacht und bezwecken mehrheitlich nur zum Teil die Prävention weiterer Pandemiefolgen oder die Kompensation eingetretener Beeinträchtigungen und Schäden, da sie beispielsweise auch außerschulische Zwecke verfolgen.	
Zeitlicher Zusammenhang	Die zeitnahe bauliche Umsetzung der Projekte ist aus vielfältigen Gründen nicht oder nur erschwert möglich. Der zeitliche Zusammenhang mit der Corona-Pandemie ist daher zu verneinen. Die verzögerte bauliche Umsetzung behindert auch die finanzielle Abwicklung der Projekte und die zeitnahe Umsetzung des Programms in Gänze.	
Zusätzlichkeit	Die Prüfung hat gezeigt, dass die Projekte teilweise schon vor Beginn der Corona-Pandemie geplant und veranlasst waren. Sofern dies der Fall ist, bedarf es einer besonderen Begründung, weshalb die Maßnahme dennoch kreditfinanziert werden darf. Solche lagen nicht vor.	
Gesamtbewertung		

Quelle: Eigene Darstellung.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 283

Die Landesregierung räumt ein, dass einige Projekte teilweise schon vor der Pandemie geplant worden seien. Das Corona-Pandemieereignis habe jedoch die Dringlichkeiten der Projektrealisierungen erhöht und zu planungsseitigen Anpassungen geführt, die die Anforderungen zur Pandemieprävention schwerpunktmäßig berücksichtigten. Im Ergebnis seien die für eine Förderung vorgesehenen Maßnahmen nicht bereits vor der Pandemie veranlasst worden. Die pandemieunabhängige Aufwertung von Schulgebäuden sei stets als ein gleichwertiger bzw. oft sogar als ein nachrangiger Nebeneffekt betrachtet worden.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass Maßnahmen gezielt darauf abstellen müssen, (drohende) Schäden als Folge der Corona-Pandemie zu beseitigen oder zu verringern. Anderenfalls kann der erforderliche sachliche Zusammenhang mit der Corona-Pandemie nicht als gegeben angesehen werden. Soweit ein Corona-Bezug für Maßnahmen oder zumindest für Teile derselben nachgewiesen werden kann, ist darüber hinaus zu prüfen, ob eine Finanzierung über Notlagenkredite überhaupt erforderlich ist.

4 Digitalisierungsvorhaben des MV-Schutzfonds

4.1 Digitalisierung als Folge der Corona-Pandemie?

(284) Innerhalb des MV-Schutzfonds sind Maßnahmen *„der Digitalisierung, insbesondere für die Arbeitsfähigkeit der Landesverwaltung und die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“*¹⁵⁷ der finanziell zweitgrößte Bereich. Die Digitalisierungsmaßnahmen sind in Teil II D mit einem Volumen von 400 Mio. Euro für 2021 bis 2024 zusammengefasst.

Die Durchführung der Digitalisierungsmaßnahmen wird mit Verweis auf die Pandemiefestigkeit begründet.¹⁵⁸ Die Corona-Pandemie habe gezeigt, dass zur dauerhaften Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Landesverwaltung erhebliche Handlungsbedarfe bei der Digitalisierung bestünden. Dafür sollen mit dem MV-Schutzfonds Finanzmittel für ein *„Digitalisierungspaket“* (290 Mio. Euro) und für das Programm *„Zukunft der Verwaltung“* (110 Mio. Euro) bereitgestellt werden.¹⁵⁹

Mit dem *„Digitalisierungspaket“* sollen insbesondere Maßnahmen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, der E-Akte, von IT-Fachverfahren, der IT-Sicherheit und weitere ressortübergreifende Infrastrukturdienste finanziert werden. Das für die Digitalisierung zuständige Ressort soll das Budget verwalten. Für bereits begonnene oder laufende Maßnahmen ist ein vereinfachtes Verfahren vorgesehen.¹⁶⁰ Die Maßnahmen zum Breitbandausbau sowie zur Digitalisierung von Schulen und Hochschulen unterfallen nicht Teil II D. Sie sind dem Ausgabenzweck F – Bildung und Wissenschaft bzw. G – Kommunen zugeordnet.¹⁶¹

Mit dem Programm *„Zukunft der Verwaltung“* ist beabsichtigt, eine Organisationsstruktur zur Beratung der gesamten Landesverwaltung in den Bereichen Geschäftsprozessoptimierung, Organisationsberatung sowie Projektmanagement und -controlling zu etablieren. Mit *„MV-Flix“* sollen allen Beschäftigten der Landesverwaltung Lern- und Schulungsinhalte digital zur Verfügung gestellt werden. Außerdem sollen mit dem Projekt *„MV-PC“* die Beschäftigten des Landes, soweit möglich und erforderlich, zum ortsunabhängigen Arbeiten befähigt werden.¹⁶²

(285) Unter den Schlagworten *„Verwaltungsmodernisierung“* und *„E-Government“* werden seit vielen Jahren unterschiedlichste Maßnahmen begründet und durchgeführt. Sie waren

¹⁵⁷ § 4 Abs. 1 Nr. 5 SVMVFG M-V.

¹⁵⁸ Vgl. Drs. 7/5436, S. 45.

¹⁵⁹ Vgl. Drs. 7/5436, S. 10, 48.

¹⁶⁰ Vgl. Drs. 7/5436, S. 10 f., 48 f.

¹⁶¹ Vgl. Drs. 7/5436, S. 54 f.

¹⁶² Vgl. Drs. 7/5436, S. 10, 48.

mehrfach Gegenstand von Prüfungen des Landesrechnungshofes. Zusätzlich hat der Landesrechnungshof die Umsetzung von Maßnahmen mit Hinweisen und Empfehlungen in den Landesfinanzberichten begleitet.

(286) Aus Sicht des Landesrechnungshofes mangelte es bislang weder an notwendigen Aktivitäten noch ist die Notwendigkeit einer Verwaltungsmodernisierung strittig. Vielmehr sieht der Landesrechnungshof ein Defizit in der Umsetzung von geeigneten Maßnahmen, um die Digitalisierung der Landesverwaltung zu verbessern und die Potentiale des E-Governments nutzbar zu machen.

Bevor neue Maßnahmen zur Digitalisierung ergriffen werden, sollten die Ressorts die bisherigen Maßnahmen kritisch analysieren: Warum sind die gewünschten Effekte bisher nicht oder in nicht ausreichendem Maße eingetreten? Anderenfalls besteht das Risiko, dass auch die nun geplanten Maßnahmen nicht den gewünschten Erfolg bringen.

(287) Der Landesrechnungshof hat alle 82 im Jahr 2021 bewilligten Digitalisierungsmaßnahmen aus dem MV-Schutzfonds Teil II D mit einem Gesamtvolumen von 239,3 Mio. Euro untersucht. Außerdem hat der Landesrechnungshof den ersten Sammelantrag für 2022 analysiert. Dieser umfasst ein finanzielles Volumen von 35,6 Mio. Euro.

4.2 Bewertung

Sachlicher Zusammenhang

(288) Für die Prüfung des sachlichen Zusammenhangs wurden, soweit vorhanden, die Ausführungen in den Anmeldungen der Mittelbedarfe herangezogen. Aufgrund der Zweckbindung des MV-Schutzfonds und der besonderen Rechtfertigung kreditfinanzierter Maßnahmen gem. Art. 65 Abs. 2 Verf. M-V muss sich aus der Beschreibung der Maßnahme der Pandemiezusammenhang nachvollziehbar ergeben.

Bei allen Maßnahmen, für die keine Anmeldung vorlag oder bei denen sich der Pandemiebezug aus der Beschreibung und Begründung der Maßnahme nicht schlüssig ergab, hat der Landesrechnungshof die Finanzierung aus dem MV-Schutzfonds als unzulässig bewertet.

(289) Lediglich bei 15 Maßnahmen (2,6 Mio. Euro) war ein sachlicher Zusammenhang gegeben (vgl. Tabelle 17). Bei den anderen 67 Maßnahmen war dieses Kriterium nicht erfüllt. Diese Maßnahmen wären auch ohne Corona-Pandemie ergriffen worden bzw. waren bereits in der Umsetzung.

Tabelle 17: Teil II D – Digitalisierung: sachlicher Zusammenhang der Maßnahmen

	Anzahl	Maßnahmenvolumen in 1.000 Euro
Maßnahmen ohne sachlichem Zusammenhang	67	236.722,3
Maßnahmen mit sachlichem Zusammenhang	15	2.602,9
Summe	82	239.325,2

Quelle: Erhebungen des Landesrechnungshofes.

Stellungnahme der Landesregierung zu der Tz. 289

Die Landesregierung teile nicht die Auffassung, dass bei einer Maßnahme kein Pandemiebezug bestehen soll, wenn zu einzelnen Themenbereichen bereits vor Pandemiebeginn erste Überlegungen, Planungen oder Umsetzungsschritte stattgefunden haben. Insbesondere im Bereich der Digitalisierung solle sich nach Beginn der Pandemie das dringende Erfordernis gezeigt haben, teilweise bereits begonnene Anstrengungen zu verstärken bzw. zu intensivieren sowie deren Umsetzung mit Blick auf die Pandemiebekämpfung oder Pandemiefolgenbewältigung zu beschleunigen, qualitativ zu verbessern oder anderweitig mit größerer Priorität zu verfolgen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Um eine Maßnahme aus dem MV-Schutzfonds finanzieren zu können, muss ein sachlicher Zusammenhang vorhanden sein. Dieser kann dann als gegeben angesehen werden, wenn die Maßnahme geeignet ist, Schäden oder drohende Schäden zu beseitigen oder geringzuhalten.¹⁶³ Dafür ist es notwendig, dass die (drohenden) Schäden so weit wie möglich konkretisiert sind. Dies geschieht durch die Darstellung von Anhaltspunkten für ihr Vorliegen oder für ihr wahrscheinliches Eintreten (vgl. Tz. 53).

Allein der Umstand, dass die Pandemie erhebliche Defizite bei der Digitalisierung der Landesverwaltung aufgezeigt hat, rechtfertigt nicht, einen sachlichen Zusammenhang zur Pandemie anzuerkennen. Die Defizite beruhen aus Sicht des Landesrechnungshofes vielmehr auf früheren Fehlentscheidungen oder darauf, dass Digitalisierungsmaßnahmen scheiterten oder nur schleppend umgesetzt wurden.

Sie waren bereits vor der Pandemie bekannt. Die Landesregierung hatte dem dadurch Rechnung getragen, dass ein Teil der nun über den MV-Schutzfonds finanzierten Maßnahmen bereits im Haushalt veranschlagt und teilweise auch begonnen worden waren. In den Anträgen zur Freigabe von Mitteln aus dem MV-Schutzfonds war

¹⁶³ Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt A.

nicht begründet, welche pandemiebedingten Schäden beseitigt oder gering gehalten werden und wie die geplanten Maßnahmen dazu beitragen sollten (Geeignetheit).

Keine der kritisierten Maßnahmen hat die Landesverwaltung in die Lage versetzt, während der Lockdowns effiziente digitale Prozesse zu etablieren. Hierzu hätten die Maßnahmen beschleunigt umgesetzt werden müssen, so dass sie noch rechtzeitig einen Beitrag zur Gefahrenminderung oder -beseitigung hätten leisten können (vgl. auch Ausführungen zum zeitlichen Zusammenhang Tzn. 51 ff.). Auch hierzu finden sich in den Anträgen keine Ausführungen.

Zwar können auch Maßnahmen aus dem MV-Schutzfonds finanziert werden, die nur einen mittelbaren Zusammenhang mit der Pandemie aufweisen. Jedoch dürfen sie nicht im Wesentlichen andere Zwecke als solche der Überwindung der konkreten Notsituation verfolgen. Insbesondere darf die Aussetzung der Schuldenregel nicht genutzt werden, um Mittel für allgemeinpolitische Maßnahmen bereitzustellen.¹⁶⁴ Bei den kritisierten Maßnahmen handelt es sich um solche, die hauptsächlich die digitale Handlungsfähigkeit der Verwaltung verbessern sollen. Insbesondere betreffen sie effizientes Verwaltungshandeln und den elektronischen Zugang von Bürgern und Unternehmen zur Verwaltung als Serviceleistung. Damit sollten die sich in der Vergangenheit aufgestauten Handlungsbedarfe und Defizite beseitigt werden. Dass die digitale Handlungsfähigkeit der Verwaltung auch einer pandemiebedingten Kontaktreduzierung förderlich wäre, ist richtig. Dies hätte aber vorausgesetzt, dass die Maßnahmen rechtzeitig umgesetzt worden wären.

Über Notlagenkredite können im Übrigen nur solche Maßnahmen finanziert werden, bei denen über die bereits veranschlagten Haushaltsmittel hinaus zusätzliche Finanzbedarfe entstehen. Dies könne sich z. B. daraus ergeben, dass Maßnahmen schneller umgesetzt werden müssen. Die Landesregierung hat aber nur bereits veranschlagte Bedarfe in den MV-Schutzfonds verlagert.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

(290) Der sachliche Zusammenhang fehlt z. B. bei den Maßnahmen zum OZG (36,8 Mio. Euro) und den Maßnahmen zur Einführung der elektronischen Akte (33,4 Mio. Euro).

(291) Das OZG wurde bereits 2017 durch den Deutschen Bundestag beschlossen. Es verpflichtet Bund und Länder, spätestens ab dem 1. Januar 2023 ihre Verwaltungsleistungen

¹⁶⁴ Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urt. v. 1. April 2022, Az. VGH N 7/21, Rn. 109.

auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten.¹⁶⁵ Zweck des Gesetzes ist es, die Auffindbarkeit von und den Zugang zu Verwaltungsleistungen zu verbessern.¹⁶⁶

Mit den Maßnahmen zum OZG setzt das Land lediglich bereits vor der Pandemie beschlossenes Bundesrecht um. Die Pandemie mag die Umsetzung von Maßnahmen verzögert haben, der Grund für den Beschluss war sie aber nicht. Es wird versucht, die bisher schleppende Umsetzung mit zusätzlichen Mitteln zu beschleunigen.

(292) Die elektronische Akte wird seit 2008 mit dem Produkt DOMEA in der Landesverwaltung eingeführt.¹⁶⁷ Mit Kabinettsbeschluss¹⁶⁸ wurde 2015 der Wechsel auf eine neue Software und die Einführung der elektronischen Aktenführung in den oberen und unteren Landesbehörden bis 2020 festgelegt. Gesetzlich festgeschrieben wurde die grundsätzliche Pflicht zur elektronischen Aktenführung in der öffentlichen Verwaltung zum 1. Januar 2020 in § 10 Abs. 1 E-Government-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern.

Dieses Ziel wurde jedoch nicht erreicht. Die aus dem MV-Schutzfonds finanzierten Maßnahmen sollen die Einführung der elektronischen Akte beschleunigen. Ein Bezug zur Coronapandemie besteht nicht. Die Maßnahmen dienen lediglich dazu, eine seit 2016 bestehende und zum 1. Januar 2020 zu vollziehende gesetzliche Verpflichtung umzusetzen.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 290 bis 292

Nach Auffassung der Landesregierung hätten die Maßnahmen zum OZG und zur Einführung der elektronischen Akte einen hinreichenden Pandemiebezug. So sei das abstrakte „ob“ der OZG-Umsetzung und der Einführung der elektronischen Akte durch gesetzliche Regelungen vorgezeichnet. Das gelte aber nicht für das „wie“ der Erreichung der Zielvorgaben.

Beim Bund und beim Land hätten die Pandemie und ihre Folgen zu der Einschätzung geführt, dass die ergriffenen Maßnahmen zur OZG-Umsetzung deutlich intensiviert werden müssten, um den Folgen der Pandemie insbesondere im Hinblick auf eine digitale Erreichbarkeit der Verwaltung angemessen zu begegnen.

¹⁶⁵ Vgl. § 1 Abs. 1 Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG).

¹⁶⁶ Vgl. BT-Drs. 18/1113, S. 1.

¹⁶⁷ Vgl. Erweitertes Beschlussprotokoll der 16. Kabinettsitzung am 29. April 2008, Top 5 – Aufgabenkritik in der Ministerialverwaltung Mecklenburg-Vorpommern mit dem Ziel der Einsparung von 400 Durchschnittsstellen.

¹⁶⁸ KV 115/15 vom 9. Oktober 2015, Einführung der elektronischen Akte in den oberen und unteren Landesbehörden des Landes Mecklenburg-Vorpommern, S. 8.

Die Einführung der E-Akte sei aufgrund der Pandemiefolgen, insbesondere durch die Erfordernisse umfassender Homeoffice-Nutzung deutlich höher priorisiert und in der Planung vorgezogen worden.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof schließt nicht aus, dass sich durch die Corona-Pandemie die Wahrnehmung der Wichtigkeit und Bedeutung der Digitalisierungsmaßnahmen innerhalb der Landesregierung geändert hat. Das ist jedoch nur die Wahrnehmung. Maßgeblich sind die dokumentierten Entscheidungsgründe. Hierzu verweist der Landesrechnungshof auf die Ausführungen zum Pandemiebezug innerhalb der Anträge. Aus Ihnen geht kein notlagenbedingter sachlicher Zusammenhang hervor. Auch ohne Corona-Pandemie sind diese Aufgaben landesseitig zu erfüllen und mit Mitteln aus dem Kernhaushalt zu finanzieren.

Zu den Änderungen bei der Priorisierung von Maßnahmen liegen in den Akten weder Vermerke noch Entscheidungsunterlagen vor. Daher ist nicht erkennbar, warum die Einführung eines neuen E-Aktesystems den Erfordernissen einer umfassenden Homeoffice-Nutzung gerecht werden soll. Erkennbar ist auch nicht, aus welchen Gründen dieses Ziel nicht mit dem vorhandenen E-Aktesystem erreicht werden kann. Aktenführungssysteme und Homeoffice sind nicht miteinander verbunden.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

(293) Die Maßnahme „*Einführung einheitliches IT-Personalverwaltungssystem einschl. ePersAkte*“ (15 Mio. Euro) wurde erst während der Corona-Pandemie entwickelt. Hierzu führte das Innenministerium im Antrag auf Mittelzuweisung aus, es werde ein neues Bezügeverfahren eingeführt. Aufgrund dessen solle die bisherige Elektronische Personalakte EPOS 2.0 (EPOS 2.0) durch ein neues Verfahren mit rein digitaler Aktenführung ersetzt werden.¹⁶⁹

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 293

Die Einführung des neuen Bezügeverfahrens sei ein Anlass, jedoch nicht der Grund für die Einführung einer elektronischen Personalakte und der Ablösung von EPOS 2.0 gewesen. Das Vorhaben umfasse ein Ablösen der papiergebundenen Personalaktenführung durch eine digitale Personalakte sowie den Ersatz von EPOS 2.0, welches bis Ende 2024 gekündigt sei. Sowohl das neue Bezügeverfahren sowie die elektroni-

¹⁶⁹ Vgl. Anmeldung coronabedingter Mittelbedarfe, Einführung einheitliches IT-Personalverwaltungssystem einschl. E-Personalakte.

sche Personalakte greife auf Personalstammdaten zurück, wodurch diese Vorhaben organisatorisch und technisch eng miteinander verbunden seien.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Die von der Landesregierung vorgetragenen Zusammenhänge finden sich nicht in den Anträgen auf Zuweisung von Mitteln aus dem MV-Schutzfonds.

Die Kündigung von EPOS 2.0 hat der Landesrechnungshof hinterfragt. Eine Entscheidung zur künftigen Weiterentwicklung und Nutzung von EPOS 2.0 befindet sich derzeit in der Abstimmung zwischen dem Bundesministerium des Innern und für Heimat und dem federführenden Bundesverwaltungsamt. Ein Ergebnis liegt bislang nicht vor. Daher gibt es momentan keine Kündigung von EPOS 2.0 bis Ende 2024.¹⁷⁰

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

(294) Aus Sicht des Landesrechnungshofes werden bei dieser Maßnahme Mittel aus dem MV-Schutzfonds verwendet, um eine neue Software einzuführen. Ein sachlicher Zusammenhang ist nicht gegeben. EPOS 2.0 wird zwar in der Personalwirtschaft der Landesverwaltung eingesetzt, bildet jedoch keine elektronischen Personalakten ab. Im Antrag auf Mittelzuweisung wird zwar die Verbindung zur Digitalisierung hergestellt, ein Corona-Bezug ist jedoch nicht dokumentiert.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 294

Die sensiblen Daten der Personalakten in Papierform sollten nicht für die ortsunabhängige Sachbearbeitung genutzt werden dürfen. Aus technischen Gründen sei ein Zugriff auf EPOS 2.0 außerhalb der Dienststellen nicht möglich. Im Rahmen der Corona-Pandemie seien die Mitarbeitenden aufgefordert worden, von zu Hause zu arbeiten. Dazu müssten technische Lösungen bereitgestellt werden. Sowohl das neue Bezügeverfahren wie auch die elektronische Personalakte griffen auf Personalstammdaten zurück. Dadurch seien diese Vorhaben organisatorisch und technisch eng miteinander verbunden.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes zu Tz. 294

Die Anforderungen des Datenschutzes und der Informationssicherheit gelten unabhängig davon, ob Akten in Papier oder digital geführt werden. Wenn bereits die papiergebundene Personalakte beim ortsunabhängigen Arbeiten nicht genutzt werden darf, erschließt sich dem Landesrechnungshof nicht, warum dies bei der elektroni-

¹⁷⁰ Vgl. E-Mail des Bundesverwaltungsamtes vom 31. Mai 2022.

schen Personalakte möglich sein soll. Diese bedarf umfangreicher technischer und organisatorischer Schutzmaßnahmen, die vor der Nutzung zu gewährleisten sind.

Für den Landesrechnungshof ist nicht erkennbar, wie mit der Einführung einer elektronischen Personalakte die notwendigen technischen Lösungen bereitgestellt werden. Diese betreffen nicht nur die Etablierung eines Fachverfahrens, sondern auch notwendige Anpassungen an Infrastruktur und organisatorischer Einbindung. Inwieweit dies bei der elektronischen Personalakte berücksichtigt wird, vermag der Landesrechnungshof anhand der ihm vorliegenden Informationen nicht zu beurteilen.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

(295) Gleichermäßen kritisch sieht der Landesrechnungshof die Maßnahmen zur Einführung eines neuen HKR-Verfahrens (28 Mio. Euro). Seit 2014 führt die Landesverwaltung ein neues HKR-Verfahren ein. Nach einem europaweiten Ausschreibungsverfahren war der Projektbeginn für Juli 2018 geplant. Am 1. Januar 2022 sollte die Produktivsetzung erfolgen. In Teilprojekten wurden die unterschiedlichen Aspekte der Softwareeinführung bearbeitet.¹⁷¹ Nur für Leistungsentgelte liegt eine Anmeldung von Mittelbedarfen von 6,5 Mio. Euro vor. In dieser Anmeldung wird die Maßnahme zwar beschrieben, ein Corona-Bezug wird jedoch nicht hergestellt. Für weitere Mittel aus dem MV-Schutzfonds von 21,5 Mio. Euro befinden sich keine Anmeldungen in den Akten des Energieministeriums.

(296) Der Betrieb eines HKR-Verfahrens ist Voraussetzung für die Abwicklung des Landeshaushalts. Dieses ist unabhängig von einer vorliegenden Notlage zu beschaffen und zu betreiben. Es ist nicht erkennbar, welche Pandemiefolgen mit der Einführung eines neuen HKR-Verfahrens bekämpft werden sollen.

Zeitlicher Zusammenhang

(297) Bei lediglich 10 Maßnahmen sieht der Landesrechnungshof einen zeitlichen Zusammenhang zur Corona-Pandemie. Diese Maßnahmen haben ein finanzielles Volumen von rd. 1,6 Mio. Euro (vgl. Tabelle 18).

¹⁷¹ Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2018), Präsentation „Projekt HaVEL – Kick-off Veranstaltung“ vom 23. August 2018, S. 5 ff.

Tabelle 18: Teil II D – Digitalisierung: zeitlicher Zusammenhang der Maßnahmen

	Anzahl	Maßnahmenvolumen in 1.000 Euro
Maßnahmen ohne zeitlichem Zusammenhang	72	237.733,0
Maßnahmen mit zeitlichem Zusammenhang	10	1.592,2
Summe	82	239.325,2

Quelle: Erhebungen des Landesrechnungshofes.

(298) Besonders deutlich wird ein nicht ausreichender zeitlicher Zusammenhang beim 3. Sammelantrag Digitalisierung vom 22. Dezember 2021 (35,7 Mio. Euro). Mit diesem Antrag wurde die Umsetzung von Kassenmitteln für 2022 (20,1 Mio. Euro) und Verpflichtungsermächtigungen für 2023 und 2024 (7,3 bzw. 8,2 Mio. Euro) beantragt.¹⁷²

Hierzu zählt auch die Maßnahme „Einführung einheitliches IT-Personalverwaltungssystem einschl. ePersAkte“ (14,7 Mio. Euro), die bereits in einem früheren Sammelantrag enthalten war. Ein Zeitplan liegt für diese Maßnahme nicht vor, jedoch ist in der ursprünglichen Anmeldung angegeben, dass die Ausschreibung und Pilotierung für das zu beschaffende System erst im Jahr 2024 erfolgen soll.¹⁷³ Ein zeitlicher Zusammenhang ist damit nicht gegeben.

Andere Maßnahmen in diesem Antrag sind die Einführung von vITA im Ministerium für Wissenschaft, Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten (1,9 Mio. Euro) und im Landesamt für Kultur und Denkmalpflege (2,1 Mio. Euro).¹⁷⁴ Mit diesen Maßnahmen soll die IT-Ausstattung in den beiden Behörden ausgetauscht werden. Ein zeitlicher Bezug zur Corona-Pandemie ist nicht erkennbar.

(299) Weitere Maßnahmen ohne zeitlichen Zusammenhang sind z. B. „BVL neu (inkl. Reserve)“ (29,5 Mio. Euro) oder die Inhouse Beratung „MV-Beratung“ (5 Mio. Euro). Für diese Maßnahmen sind Mittel bis zum Jahr 2024 beantragt und bewilligt worden.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 297 bis 299

Nach Auffassung der Landesregierung bestehe bei den dargestellten Maßnahmen ein hinreichender zeitlicher Zusammenhang mit der Pandemie. Das Digitalisierungspaket sei nach Pandemiebeginn und als Reaktion auf diesen eingerichtet worden. Des Weiteren werde auf die Stellungnahme unter Teil A verwiesen.

¹⁷² Vgl. ADrs. 8/22, Anlage 9 sowie ADrs. 8/22-1, Anlagen 1 und 2.

¹⁷³ Vgl. Anmeldung coronabedingter Mittelbedarfe, Einführung eines einheitlichen IT-gestützten Personalverwaltungssystems einschl. E-Personalakte, S. 3.

¹⁷⁴ Vgl. ADrs. 8/22-1, Anlage 2.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Für einen zeitlichen Zusammenhang müssen die Maßnahmen nicht nur während der Pandemie beginnen, sondern auch wirksam werden. Bei Maßnahmen die erst 2024 oder später umgesetzt werden, ist der zeitliche Zusammenhang zu verneinen.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

Zusätzlichkeit

(300) Wenn eine Maßnahme bereits vor der Corona-Pandemie begonnen wurde oder für diese bereits Haushaltsmittel eingeplant waren bzw. zur Verfügung standen, liegt eine Zusätzlichkeit nicht vor.

(301) Mit Erlass vom 4. Mai 2021 hat das Energieministerium eine Ausnahme von diesem Grundsatz geschaffen. Eine Refinanzierung von Maßnahmen aus dem MV-Schutzfonds solle möglich sein, wenn mit dem Antrag dargestellt werde, warum dies erforderlich sei.¹⁷⁵ Die Mehrzahl der Maßnahmen erfüllt nicht das für eine notfallbedingte und damit subsidiäre Kreditaufnahme notwendige Kriterium der Zusätzlichkeit.

(302) Im Ergebnis stellt der Landesrechnungshof fest, dass bei 16 Maßnahmen mit einem finanziellen Volumen von 5,3 Mio. Euro eine Zusätzlichkeit gegeben ist (vgl. Tabelle 19). Bei 66 Maßnahmen (234,1 Mio. Euro) kann der Landesrechnungshof keine Zusätzlichkeit erkennen. Hierzu zählen auch 13 Maßnahmen, für die bereits vor der Corona-Pandemie Mittel im Kernhaushalt veranschlagt waren.

Tabelle 19: Teil II D – Digitalisierung Zusätzlichkeit der Maßnahmen

	Anzahl	Maßnahmenvolumen in 1.000 Euro
nicht zusätzliche Maßnahmen	66	234.053,4
zusätzliche Maßnahmen	16	5.271,8
Summe	82	239.325,2

Quelle: Erhebungen des Landesrechnungshofes.

(303) Insbesondere Maßnahmen, die bereits vor der Corona-Pandemie begonnen wurden, erfüllen das Kriterium der Zusätzlichkeit nicht. Hierzu zählen z. B. die Maßnahmen zum OZG (36,8 Mio. Euro) aber auch die Maßnahmen zur Einführung der elektronischen Akte (33,4 Mio. Euro).

¹⁷⁵ Vgl. Energieministerium (2020), Festlegungen zur Ausführung Wirtschaftsplan des Sondervermögens „MV-Schutzfonds“ für den Bereich der Digitalisierung (Teil II D2) vom 4. Mai 2020, S. 2 f.

(304) 36 Maßnahmen (44 %) mit einem finanziellen Volumen von 190 Mio. Euro (rd. 81 %) waren entweder bereits über den Kernhaushalt ausfinanziert oder die Finanzierung war geplant. Diese Maßnahmen hätten nicht über den MV-Schutzfonds finanziert werden dürfen.

Bei bereits ausfinanzierten Maßnahmen wie z. B. der Einführung eines neuen HKR-Verfahrens hat das Finanzministerium verschiedene neue coronabedingte Mittelbedarfe wie „Anbindung Fachverfahren an HAVeL“ (6,0 Mio. Euro) oder „Anpassung HAVeL“ (4,5 Mio. Euro) angemeldet oder bewilligt. Eine solche Vorgehensweise war insbesondere bei den Maßnahmen zum OZG und zur eAkte festzustellen. Auch bei solchen Maßnahmen liegt keine Zusätzlichkeit vor.

(305) Neu angemeldete coronabedingte Mittelbedarfe für bereits laufende Maßnahmen sind nicht neu, sondern mindestens bereits geplant. Eine Zusätzlichkeit für diese Maßnahmen ist nicht gegeben, da ein unmittelbarer und nicht lösbarer Bezug zwischen der laufenden und der neuen Maßnahme besteht.

Der Landesrechnungshof hat 18 Maßnahmen mit einem finanziellen Volumen von 115,8 Mio. Euro identifiziert, die bereits geplant waren.

(306) Beispiele sind die Projekte „P-3000 mobile Technik – Entscheider“¹⁷⁶ (3,4 Mio. Euro) und vITA (4 Mio. Euro). Bei diesen Maßnahmen erfolgt der Betrieb auf Grundlage eines einheitlichen Betriebsmodells. Die zugrundeliegende Technik wird nach festen Zyklen erneuert. Der zyklische Austausch erfolgt nach Zeitablauf und hätte auch ohne Corona-Pandemie angestanden oder wäre entsprechend umgesetzt worden.

Allen auf P-3000 und vITA bezogenen Maßnahmen ist gemein, dass sie zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit der Landesverwaltung durchgeführt worden sind. Sie wären jedoch auch ohne Corona-Pandemie in vergleichbarer Art und Weise durchgeführt worden. Für keine dieser Maßnahmen ist mit dem Antrag dargelegt worden, warum eine Refinanzierung durch den MV-Schutzfonds erforderlich sein soll.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 300 bis 306

Die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass bei einer Maßnahme schon dann keine Zusätzlichkeit und damit kein Pandemiebezug bestehen solle, wenn zu einzelnen Themenbereichen bereits vor Pandemiebeginn erste Überlegungen, Planungen oder Umsetzungsschritte stattgefunden haben, werde nicht geteilt. Insbesondere im

¹⁷⁶ Die Anmeldung coronabedingter Mittelbedarfe für die Maßnahme „P-3000 mobile Technik – Entscheider“ (3,4 Mio. Euro) ist nicht in den Akten vorhanden, sodass die konkrete Begründung des Corona-Bezugs nicht bekannt ist. Trotzdem erkennt der Landesrechnungshof keine Zusätzlichkeit an.

Bereich der Digitalisierung habe sich nach Pandemiebeginn das dringende Erfordernis gezeigt, teilweise begonnene Anstrengungen zu verstärken bzw. zu intensivieren und deren Umsetzung mit Blick auf die Pandemiebekämpfung oder Pandemiefolgenbewältigung zu beschleunigen, qualitativ zu verbessern oder anderweitig mit größerer Priorität zu verfolgen. Für eine Begrenzung zulässiger Maßnahmen auf gänzlich „neue“ Vorhaben bestehe nach Auffassung der Landesregierung kein gesetzlicher Anhaltspunkt.

Die unter Tz. 301 zitierte Regelung beziehe sich auf Sachverhalte, in denen die dringend erforderliche Durchführung pandemiebedingt erforderlicher Maßnahmen zunächst aus dem Kernhaushalt vorfinanziert wurde, ohne deren Erstattung aus dem MV-Schutzfonds aber im weiteren zeitlichen Verlauf ein Defizit entstanden wäre, da es sich um pandemiebedingte Zusatzbedarfe handeln solle.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Die Kreditaufnahme ist ein nachrangiges Finanzinstrument. Vor der Inanspruchnahme von Notlagenkrediten sind die im Normalfall vorhandenen regulären Haushaltsmittel und Steuerungsmöglichkeiten zu nutzen.

Der Landesrechnungshof vertritt nicht die Auffassung, dass nur gänzlich neue Vorhaben über Notlagenkredite finanziert werden dürfen. Für bereits im Haushalt veranschlagte Maßnahme hätte aber dargelegt werden müssen, warum und in welcher Höhe sie nicht aus dem regulär geplanten Haushalt hätten finanziert werden können. Es wurde nicht nachgewiesen, welche Defizite im weiteren zeitlichen Verlauf aufgetreten wären. Stattdessen wurden die im Haushalt veranschlagten Bedarfe pauschal in den MV-Schutzfonds verlagert.

Ebenso wurde nicht dargelegt, welche pandemiebedingten Zusatzbedarfe sich ergeben haben und als Mehrbedarf über Notlagenkredite zu finanzieren waren. Die kritisierten Digitalisierungsmaßnahmen waren jedenfalls nicht mit der Begründung im Haushalt veranschlagt worden, pandemiebedingte Schäden zu beseitigen.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

Gesamtbewertung

(307) Nur vier von 82 Maßnahmen (rd. 5 %) erfüllten alle Kriterien für eine Notfall-Kreditaufnahme. Bei 78 Maßnahmen (rd. 96 %) mit einem finanziellen Volumen von 238,1 Mio. Euro

(99,5 %) traf dies nicht zu (vgl. Tabelle 20). Diese Maßnahmen hätten nicht durch Notlagenkredite finanziert werden dürfen.

Tabelle 20: Teil II D – Digitalisierung: Erfüllung der Kriterien MV-Schutzfonds

	Anzahl	Maßnahmenvolumen in 1.000 Euro
Maßnahmen ohne Erfüllung der Kriterien MV-Schutzfonds	78	238.083,7
Maßnahmen mit Erfüllung der Kriterien MV-Schutzfonds	4	1.241,5
Summe	82	239.325,2

Quelle: Erhebungen des Landesrechnungshofes.

4.3 Verwaltungsverfahren zur Gewährung von Haushaltsmitteln

(308) Der Erlass des Finanzministeriums zur Steuerung und Bewirtschaftung des Sondervermögens „MV-Schutzfonds“¹⁷⁷ sieht vor, dass ergänzende Regelungen getroffen werden können. Sofern Fördergrundsätze oder Richtlinien zur Bewilligung von Mitteln aus dem „MV-Schutzfonds“ erforderlich sind, werden diese durch die zuständige oberste Landesbehörde im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und nach Anhörung des Landesrechnungshofes erlassen.¹⁷⁸

Mit Erlass vom 4. Mai 2020 hat das Energieministerium von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und die Regelungen zur Steuerung und Bewirtschaftung für den Bereich der Digitalisierung konkretisiert. Ohne die bisherige Unterteilung zwischen den beiden Programmen „Zukunft der Verwaltung“ und dem „Digitalisierungspaket“ fortzuführen, wurden u. a. inhaltliche Anforderungen definiert und Grundsätze formuliert.

Am 12. Mai 2021 hat das Kabinett ein vom Energieministerium mit Kabinettsvorlage (KV) 73/21 vom 30. April 2021 vorgelegtes Feinkonzept zum Digitalisierungspaket beschlossen.¹⁷⁹ In diesem Konzept wurden die einzelnen Unterkategorien der Digitalisierung und die umzusetzenden Maßnahmen festgelegt.

(309) Der Landesrechnungshof begrüßt, dass mit dem Erlass des Energieministeriums zusätzliche Festlegungen für die Ausführung des Wirtschaftsplans bei der Digitalisierung getroffen wurden. Dies ermöglicht eine Bewirtschaftung auf Grundlage einheitlicher Vorgaben.

¹⁷⁷ Vgl. Erlass des Finanzministeriums vom 14. April 2020, Az. H 1040-EPL11-2010/002-023.

¹⁷⁸ Vgl. Erlass des Finanzministeriums vom 14. April 2020, Az. H 1040-EPL11-2010/002-023, S. 5.

¹⁷⁹ Vgl. Erweitertes Beschlussprotokoll der 18. Kabinettsitzung am 12. Mai 2021, Top 5 – Feinkonzept zum „Digitalisierungspaket“ im Rahmen des Sondervermögens MV-Schutzfonds (Teil II).

Es wurde jedoch weder das Einvernehmen mit dem Finanzministerium hergestellt noch wurde der Landesrechnungshof angehört.

Außerdem hätten die Regelungen bereits bei Beginn der Bewirtschaftung von Teil II des MV-Schutzfonds vorliegen müssen.

Aufgrund der Beschlussfassung zur Umsetzung des Feinkonzeptes im Mai 2021 kann es jedoch nur für Maßnahmen und Vorgänge angewendet werden, die nach dem Beschluss initiiert worden sind. Eine rückwirkende Umsetzung ist nur für Maßnahmen möglich, die noch nicht vollständig beauftragt oder Verträgen verbindlich fixiert sind.

Der Landesrechnungshof kann nicht ausschließen, dass in der ersten Jahreshälfte die Verwendung von MV-Schutzfondsmitteln für Maßnahmen beschlossen wurde, die nach dem Feinkonzept den Anforderungen nicht genügt haben.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 309

Die Abstimmung und der Beschluss des Feinkonzeptes seien unter den gegebenen Bedingungen so schnell wie möglich erfolgt. In der Zwischenzeit seien grundsätzlich nur Mittel für Maßnahmen freigegeben worden, die gemäß Eckpunktepapier zum Feinkonzept keiner fachlichen Prüfung unterlägen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Das von der Landesregierung angeführte Eckpunktepapier wurde als „Bericht über die zwischen Staatskanzlei, Finanzministerium und Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung abgestimmten Eckpunkte zum Digitalisierungspaket im Rahmen des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020“ bezeichnet. Es enthält eine Entscheidung dazu, dass bereits begonnene oder laufende Maßnahmen und Projekte einschließlich veranschlagter Maßnahmen und Projekte, die in das Sondervermögen überführt werden, als bewilligt gelten. Die Mittel werden den Ressorts ohne erneute Prüfung durch das Energieministerium zur Verfügung gestellt werden.¹⁸⁰ Eine Bewertung, ob und inwieweit diese Maßnahmen den Anforderungen einer Notlagenfinanzierung aus Krediten genügen, lässt sich daraus nicht ableiten.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

(310) Der Landesrechnungshof regt an, die Anträge zum Teil II D mit einem nachträglichen Genehmigungsvorbehalt zu versehen und nach Verabschiedung aktueller IT-Standards erneut zu prüfen. Sollten dabei abschlägige Entscheidungen getroffen werden, ist zu prüfen,

¹⁸⁰ Vgl. Kabinettsitzung am 17. November 2020, TOP 6 – Verschiedenes, S. 2.

ob die Maßnahme unverzüglich gestoppt und nicht verbrauchte Haushaltsmittel zurückgeführt werden können.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 310

Aus Sicht der Landesregierung sei die angeregte Vorgehensweise nur in wenigen Fällen praktisch umsetzbar. Durch die vorherige fachliche Beteiligung des Digitalisierungsressorts solle ein Widerspruch mit geplanten IT-Standards soweit wie möglich ausgeschlossen werden. Soweit sich Maßnahmen im Nachhinein mit IT-Standards als unvereinbar erwiesen, wäre aus Sicht der Landesregierung zu prüfen, inwieweit diese in wirtschaftlich vertretbarer Art und Weise auf einen Standard-konformen Stand gebracht werden könnten.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Die Empfehlung des Landesrechnungshofes ist bereits ein Kompromissvorschlag. Er bleibt bei seiner Auffassung.

4.4 Umsetzung der Antragsverfahren

Fehlende Einzelanmeldungen

(311) Für die Beantragung von Mitteln aus dem MV-Schutzfonds mussten die wichtigsten Informationen zur geplanten Maßnahme – z. B. Pandemiebezug, Wirkungsmechanismus – in Einzelanmeldungen dargelegt werden. Die Einzelanmeldungen hat das Energieministerium zur Vorlage beim Finanzausschuss in der Regel in Sammelanträgen zusammengefasst.

(312) Zu 45 Maßnahmen des Jahres 2021 befanden sich keine Einzelanmeldungen in den bereitgestellten Unterlagen des Energieministeriums. Trotzdem wurden sie in den Sammelanträgen des Ministeriums berücksichtigt.

(313) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass Mittel aus dem MV-Schutzfonds nur für Maßnahmen freigegeben werden können, für die ein konkret begründeter Antrag mit den relevanten Informationen vorliegt.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 311 bis 313

Die Zusammenfassung mehrerer Vorhaben in jährlichen Sammelanträgen solle der Entlastung aller am Verfahren Beteiligten und der Beschleunigung der Antragsbearbeitung dienen. Die Verfahrensweise wurde durch die beschlussfassenden Gremien bislang nicht bemängelt.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Mit dem Zusammenfassen der Anträge fallen zusätzliche Arbeitsschritte an. Auf Inhalte der einzelnen Anträge kann nicht verzichtet werden. Daher ist nicht erkennbar, woraus sich eine Entlastung und Beschleunigung ergeben kann. Aufgrund der Erfahrungen des Landesrechnungshofes aus Organisationsuntersuchungen führen die zusätzlichen Arbeitsschritte beim Zusammenfassen eher zu längeren Bearbeitungszeiten. Die fehlende Kritik der beteiligten Gremien ist dabei kein Indiz für eine effiziente Arbeitsweise. Weiterhin zeigen die fehlenden Einzelanmeldungen, dass mit dem Zusammenfassen auch Informationsverluste verbunden sind. Diese gilt es zu verhindern.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

Umgang mit Sammelanträgen

(314) Bei den Sammelanträgen wurden bis zu 50 Einzelmaßnahmen zusammengefasst. Die Einzelmaßnahmen sind sehr komprimiert und allgemein dargestellt. Die Sammelanträge haben einen Umfang von höchstens vier Seiten. Weiterführende Informationen aus den Einzelanmeldungen, z. B. erläuternde Tabellen, sind in den entsprechenden Finanzausschussdrucksachen nicht mehr enthalten. Die Zielsetzungen, die Zeitplanung und der Pandemiebezug der Einzelmaßnahmen werden daraus nicht ersichtlich.

(315) Für die Entscheidung des Finanzausschusses über die Freigabe von Mitteln müssen alle entscheidungsrelevanten Informationen vorliegen. Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, warum nicht die vollständigen Beschlussvorlagen in die Finanzausschussdrucksachen überführt worden sind. Die fehlende Übertragung von Inhalten betrifft wesentliche Informationen zu den Einzelmaßnahmen. Diese Angaben sind notwendig, um über die Freigabe von Mitteln angemessen entscheiden zu können. Anderenfalls kann der Landtag sein Budgetrecht nur eingeschränkt wahrnehmen. Die Verwaltung ist verpflichtet hier Transparenz herzustellen.

Fachliche Prüfung der Anmeldungen

(316) Mit Erlass vom 4. Mai 2020 hat das Energieministerium festgelegt, dass es Anträge zu Maßnahmen im Bereich der Digitalisierung der Ressorts prüft, fachlich bestätigt und priorisiert. Anschließend legt es sie der Lenkungsgruppe vor.¹⁸¹

¹⁸¹ Vgl. Energieministerium (2020), Festlegungen zur Ausführung Wirtschaftsplan des Sondervermögens „MV-Schutzfonds“ für den Bereich der Digitalisierung (Teil D2) vom 4. Mai 2020, S. 4.

Weiterhin hat es den Entwurf einer Checkliste¹⁸² für die Antragsprüfung aus den Bereichen D3 und D5 erstellt. Anhand derer wären die unterschiedlichen Prüfpunkte abzuarbeiten. Die Checklisten wurden jedoch nicht fertiggestellt und in der Folge auch nicht genutzt.

(317) Der Landesrechnungshof begrüßt die beabsichtigte Verwendung von Checklisten, da damit das Verwaltungshandeln formalisiert wird. Dies stellt eine einheitliche Anwendung von Vorschriften sicher. Die vorgesehene Einschränkung auf Maßnahmen der Bereiche D3 und D5 sollte jedoch aufgegeben werden, da es hierfür keine fachliche Notwendigkeit gibt.

(318) Nachweise bzw. Dokumentationen zu dieser fachlichen Prüfung befanden sich nur vereinzelt in den Akten. Teilweise waren es nur Anmerkungen an Tabellen, aus denen nicht zweifelsfrei hervorging, wer diese angebracht hatte und wie der dort dokumentierte Sachstand zustande kam. Gleichermaßen fand der Landesrechnungshof E-Mails vor, in denen eine fachliche Prüfung bestätigt wurde. Prüfkaktivitäten waren nicht aktenkundig.

Bei insgesamt 57 Maßnahmen (146,4 Mio. Euro) hat der Landesrechnungshof keine Prüfvermerke in den Akten finden können.

(319) Für diese Maßnahmen geht der Landesrechnungshof davon aus, dass das Energieministerium die Mittel ohne vorherige fachliche Prüfung freigegeben hat. Ohne die Prüfung war nicht sichergestellt, dass die Maßnahmen mit Mitteln aus dem MV-Schutzfonds finanziert werden durften.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 318 und 319

Soweit im Einzelfall die inhaltliche Dokumentation des Prüfungsvorgangs fehle, sei dies der hohen Dynamik der Pandemiesituation und der damit einhergehenden Belastung aller Beteiligten geschuldet. Es bedeute nicht, dass keine Prüfung erfolgt sei, sondern dass die inhaltliche Dokumentation fehle. Um dieses Defizit abzustellen, seien die vom Landesrechnungshof angesprochenen Checklisten erstellt.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Entgegen der Darstellung der Landesregierung waren die fehlenden Dokumentationen keine Einzelfälle. Vielmehr fehlten sie weit überwiegend. Die Behauptung, dass die Prüfung zwar durchgeführt, aber nicht dokumentiert worden sei, lässt sich nicht nachprüfen. Der Landesrechnungshof weist jedoch darauf hin, dass die Landesverwaltung durch den Grundsatz der Aktenmäßigkeit der Verwaltung verpflichtet ist, ihr Han-

¹⁸² Vgl. Energieministerium (2021), Checkliste für die Antragsprüfung D3 und D5, Version 1.0 vom 26. Juli 2021.

deln zu dokumentieren. Sofern die Checklisten fertiggestellt und freigegeben sind, können sie ein Instrument zur Prüfung sein.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

(320) In den Akten finden sich Maßnahmen, bei denen das Energieministerium die Notwendigkeit einer fachlichen Prüfung verneint hat.

Hierzu führte das Energieministerium aus, dass es bei Mittelbedarfen für laufende oder bereits begonnene Maßnahmen keine fachliche Prüfung durchführe. Der Verzicht auf die fachliche Prüfung solle auch für Maßnahmen der Kategorie D2 (Fachverfahren) sowie für Maßnahmen der Kategorie D6 (Strategie) gelten, die in alleiniger Verantwortung der jeweiligen Ressorts lägen. Das Energieministerium nehme nur eine Bündelungsfunktion mit Blick auf die Beantragung und Verteilung der Mittel wahr.¹⁸³

(321) In der KV 99/20 vom 13. Oktober 2020 ist zwar eine entsprechende Regelung enthalten, jedoch wurde die Formulierung nicht in den Entwurf zum Haushaltsbegleitgesetz zum zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 übernommen. Daher gibt es keine rechtliche Grundlage für den Verzicht auf eine fachliche Prüfung bei laufenden bzw. bereits begonnenen Maßnahmen.

(322) Die Aussage des Ministeriums widerspricht sowohl den Regelungen des eigenen Erlasses vom 4. Mai 2020 als auch den Regelungen des selbst erstellten Feinkonzepts. Eine Einschränkung auf bestimmte Kategorien wurde nicht vorgenommen. Das Feinkonzept sieht bei Bedarfen der Bereiche D1, D3, D4 und D5 eine vorherige Abstimmung mit den Ressorts vor. Dies schränkte die Prüfungspflicht des Energieministeriums jedoch nicht ein.

(323) Das Finanzministerium sollte die weitere Finanzierung von fachlich nicht geprüften Maßnahmen aus Mitteln des MV-Schutzfonds stoppen. Es ist zu prüfen, ob die bereits bewilligten Maßnahmen die Voraussetzungen für eine Finanzierung aus Mitteln des MV-Schutzfonds erfüllen. Maßnahmen, die nicht dem MV-Schutzfonds unterliegen, sind umgehend finanziell rückabzuwickeln und vollständig aus dem Landeshaushalt zu finanzieren.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 321 bis 323

Nicht alle aus dem MV-Schutzfonds zu finanzierenden Maßnahmen sollten einem Prüfungsvorbehalt durch das Digitalisierungsministerium unterliegen. Eine solche generelle fachliche Prüfungspflicht sei auch mit den Haushaltsbegleitgesetzen zum ersten und zum zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 nicht begründet. Diese sei viel-

¹⁸³ Vgl. Energieministerium (2021), Schreiben vom 23. Juli 2021, S. 1 f.

mehr, wie der Landesrechnungshof ausführe, in der KV 99/20 geregelt. Im Feinkonzept sei nichts Abweichendes enthalten. Das Digitalisierungsministerium „verzichtet“ insoweit nicht auf eine Prüfung, sondern es sei Kraft der im Kabinett beschlossenen Regelungen nicht zuständig.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Eine IT-fachliche Prüfung soll sicherstellen, dass Doppelentwicklungen und Insellösungen vermieden werden. Die in der Landesverwaltung eingesetzten IT-Lösungen müssen interoperable miteinander interagieren. Für vergleichbare Bedarfe sollte nur eine technische Lösung entwickelt oder eingeführt werden, die von allen Bedarfsträgern genutzt wird. Die IT-Lösungen müssen den IT-Landesstandards¹⁸⁴ entsprechen. Eine IT-fachliche Prüfung hat dies sicherzustellen.

Der Landesrechnungshof kritisiert, dass eine IT-fachliche Prüfung aller Digitalisierungsmaßnahmen nicht erfolgt. Er kritisiert weiterhin, dass IT-Landesstandards immer noch nicht festgelegt wurden. Damit fehlt es an einer wesentlichen Grundlage, um IT-Lösungen fachlich bewerten zu können.

¹⁸⁴ IT-Landesstandards sind grundlegende Techniken (Protokolle, Schnittstellen, Daten- und Austauschformate) und konkrete funktionale Anforderungen im Sinne der Vereinheitlichung und Kompatibilität der Informationstechnik. Ein Standard setzt daher voraus, dass die grundlegende Technik durch eine Standardisierungsorganisation als Standard empfohlen wird und sich die Nutzer auf deren Anwendung verbindlich einigen bzw. seine Anwendung verbindlich vorgegeben wird. Anwendungssoftware bestimmter Hersteller sind keine Standards. Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2020): Jahresbericht 2020 (Teil 1) – Landesfinanzbericht 2020, Tz. 171.

5 Ausgewählte Einzelmaßnahmen

5.1 Online-Zeitungsprojekt

5.1.1 Sachverhalt

(324) Beim Online-Zeitungsprojekt haben Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufen I und II von August bis Dezember 2020 einen kostenfreien Online-Zugang erhalten. Und zwar zu den Onlineauftritten von den Zeitungsverlagen A, B und C. Hierfür wurde von allen drei Verlagen ein gesonderter Online-Bereich für Schülerinnen und Schüler entwickelt, in den zusätzlich ausgewählte Bereiche des kostenpflichtigen Onlineauftritts integriert wurden.

Die Maßnahme sollte u. a. die Medienkompetenz der Schülerinnen und Schüler stärken und finanzielle Einbußen der Verlage aufgrund pandemiebedingt fehlender Werbeeinnahmen abmildern. Dafür wurden im MV-Schutzfonds (Teil I C9) 2 Mio. Euro als Projektförderung bereitgestellt (vgl. Tabelle 21).

(325) Die Zuwendungshöhe für die Zeitungsverlage ergibt sich aus einem Sockelbetrag in Höhe von 100.000 Euro. Hinzu kommt ein variabler Betrag, der sich aus der Anzahl der Schülerinnen und Schüler sowie der Lehrkräfte im jeweiligen Vertriebsgebiet der Zeitung ergibt. In den Regionen, bei denen sich Verbreitungsgebiete überschneiden, wurden jeweils Online-Zugänge für die vertretenen Tageszeitungen angeboten, aus denen die Schülerinnen und Schüler frei wählen konnten.

Tabelle 21: Zuwendungshöhen Online-Zeitungsprojekt

	Zeitungsverlag A	Zeitungsverlag B	Zeitungsverlag C
Zugänge (Schülerin und Schüler sowie Lehrkräfte)	64.515	74.132	45.709
Variabler Betrag (in Euro)	594.911,48	683.592,61	421.495,91
Sockelbetrag (in Euro)	100.000,00	100.000,00	100.000,00
Zuwendungshöhe (in Euro)	694.911,48	783.592,61	521.495,91

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus den geprüften Unterlagen wird deutlich, dass diese Aufteilung der Zuwendungssumme erst nach Zustimmung der Geschäftsführungen der drei Verlage festgelegt wurde.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 325

Die Landesregierung führt aus, dass die Verbreitungsgebiete der Verlage und deren mögliche Überschneidungen der Landesregierung bei der Antragsprüfung nicht bekannt gewesen seien. Deshalb sei eine Abstimmung mit den Verlagen erforderlich

gewesen, aus der sich die Aufteilung der Zuwendungssumme ergeben hätte. Die abschließende Entscheidung über den jeweiligen Zuwendungsbetrag habe dem Bildungsministerium obliegen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof nimmt dies zur Kenntnis.

(326) Die ursprüngliche Idee für das Projekt stammt von einer Landtagsfraktion. Eine erste Projektskizze beschreibt ein Unterstützungsprogramm „Elektronische Zeitungen in der Schule“. Das Konzept sah ein Finanzvolumen von 2 Mio. Euro vor. Als Ziel für die Maßnahmen wurde dargelegt: Der Anstieg der Gesamtabonnentenzahlen führe zu einer Erhöhung der Attraktivität der drei Landeszeitungen auf dem Anzeigenmarkt. Insbesondere gelte dies für Anzeigenkunden mit einem jungen Zielpublikum.

Ein Bezug zur Corona-Pandemie wird in dem Konzept nicht hergestellt. Anfang Juli 2020 trat der Chef der Staatskanzlei mit dem Konzept an die Bildungsministerin heran.

Nachdem sich Staatskanzlei und Bildungsministerium geeinigt hatten, das Projekt durchzuführen, sollten die drei Verlage innerhalb des vorgegebenen Projektrahmens jeweils ein detaillierteres Konzept zur inhaltlichen Ausgestaltung der Maßnahme erarbeiten.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 326

Die Landesregierung erläutert, dass die Projektidee zur Einbindung von Verlagsangeboten als Unterstützungsinstrument des Distanzlernens eigens entwickelt worden sei. Die Herausforderung hätte vor dem Hintergrund der Schulschließungen darin bestanden, möglichst schnell geeignete digitale Materialien im gesamten Land verfügbar zu machen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof nimmt dies zur Kenntnis.

(327) Am 30. Juli 2020 hat die Lenkungsgruppe des MV-Schutzfonds die Maßnahmen beschlossen. Und zwar mit der Maßgabe, Fördergrundsätze vorzulegen und das Einvernehmen mit dem Finanzministerium herzustellen.

5.1.2 Bewertung

Sachlicher Zusammenhang

(328) Zuwendungszweck laut Fördergrundsätzen ist vorrangig die Stärkung der Medienkompetenz der Schülerinnen und Schüler mit Bezug zu regionalen Themen. Zwar kann die Maßnahme durch die Bereitstellung eines digitalen Angebots für den Fernunterricht argumentativ mit der Corona-Pandemie verknüpft werden. Dieser Zweck ist mit Blick auf den Entstehungsprozess und die Umsetzung des Projekts aber nur nebensächlich.

Konkret sollen folgende Ziele erreicht werden:

- *„Stärkung der Medienkompetenz von Schülerinnen und Schülern (u. a. Auseinandersetzung mit dem Online-Medium Tageszeitung; Auseinandersetzung mit dem aktuellen Tagesgeschehen, Recherche, Filtern und Gewichten),*
- *Stärkung von Lesefähigkeiten,*
- *Erhöhung des Angebots des digitalen Unterrichtsmaterials für Lehrkräfte zur Gestaltung des Unterrichts vor dem Hintergrund von Distanzlernen und Fernunterricht und als Ergänzung zum Schulbucheangebot um aktuelle Informationen mit regionalen Bezügen,*
- *Entwicklung regionaler Bezüge und Kompetenzen bei den Schülerinnen und Schülern, die lernen, sich in ihrer Region besser zurecht zu finden und auch in der Region aktiv werden, was zu einer breiteren Persönlichkeitsentwicklung beitragen kann.“¹⁸⁵*

(329) Aus den geprüften Unterlagen ergibt sich, dass mit dem Projekt zudem das Ziel verfolgt wurde, die Verlage der drei Tageszeitungen finanziell zu unterstützen. Die Verlage als Zuwendungsempfänger waren aktiv in die Konzeptionierung des Projekts einbezogen. Sie haben die detaillierten Konzepte für die Umsetzung der Maßnahme erarbeitet. In gleichem Maße haben die Verlage über die Aufteilung der Zuwendungen mitentschieden.

(330) Das Land als Zuwendungsgeber hat die Rahmenbedingungen für die inhaltliche Ausrichtung und die Umsetzung von aus Landesmitteln finanzierten Förderprogrammen vorzugeben.

¹⁸⁵ Vgl. Zuwendungsbescheid vom 12. Oktober 2020.

(331) Insgesamt erscheint das Projekt sehr eilig auf- und umgesetzt. Der Landesrechnungshof hat Zweifel, dass der Zweck des Projekts erreicht wird. Auch der Verlag A kommt in seinem Verwendungsnachweis zu der Bewertung, dass die Idee des Online-Zeitungsprojekts zwar grundsätzlich gut sei. Jedoch sei es insbesondere durch den Vorrang der Pandemie-Maßnahmen nur schlecht in den Unterricht zu integrieren gewesen. Durch Schulschließungen sei zudem primär ausgefallener Schulstoff nachzuholen gewesen.

(332) Die Stärkung der Medienkompetenz hat keinen unmittelbaren Bezug zur Bekämpfung der Pandemie. Das Projekt kann damit nicht dazu beigetragen, die Folgen der Pandemie zu bekämpfen bzw. drohende Folgen abzumildern. Vielmehr wurden die Umsetzung und der Erfolg des Projekts durch die Corona-Maßnahmen stark behindert. Aus diesem Grund wurde die ursprünglich angedachte Verlängerung nicht realisiert.

Mit Blick auf das Ziel der finanziellen Unterstützung der drei Zeitungsverlage muss offen bleiben, ob es dessen überhaupt bedurfte. Ein krisenbedingter Einnahmeeinbruch der Zeitungsverlage ist nicht belegt. Der Trend der abnehmenden Abonnementzahlen besteht bereits seit längerem.

Im Ergebnis besteht bei dem vorliegenden Projekt kein sachlicher Zusammenhang zur Corona-Pandemie.

Stellungnahmen der Landesregierung zu den Tzn. 328 bis 332

Die Landesregierung legt dar, dass aus ihrer Sicht der sachliche Zusammenhang zur Pandemie gegeben gewesen sei. Das mit der Projektförderung verfolgte Ziel sei nicht die finanzielle Unterstützung von Wirtschaftsbetrieben oder der Zeitungsverlage gewesen, sondern die Unterstützung der Schulen zur Aufrechterhaltung des Schulbetriebs sowie die Sicherung des qualitativen Unterrichts in der Pandemie.

Aufgrund fehlender sozialer Kontakte in der Pandemie und der Fokussierung auf Internet und soziale Medien in der heimischen Umgebung seien Angebote zu Themen der Medienbildung (z. B. FakeNews, Umgang mit persönlichen Daten, gezielt Suche von Informationen) dringend erforderlich gewesen. Daher sei aus fachlicher Sicht des Bildungsministeriums die Bereitstellung von bearbeiteten Inhalten insbesondere zur Medienbildung präferiert gewesen.

Mit der Projektförderung hätten einer breiten Masse von Schülerinnen und Schülern in kurzer Zeit Materialien und Aufgabenstellungen verfügbar gemacht werden können, um die kurzfristig entstandenen zeitlichen und inhaltlichen Lücken bei der Organisation des heimischen Lernens auszugleichen. Damit hätte zudem kurzfristig und

für einen begrenzten Zeitraum die Strukturierung des Tages mit Lern- und Arbeitsaufgaben unterstützt werden können. Die pädagogischen Entscheidungen der Lehrkräfte, welche fachlichen Inhalte zu welchem Zeitpunkt und mit welchen Methoden umzusetzen und zu vermitteln seien, sollten durch das Projekt nicht beeinflusst werden.

Des Weiteren sei die Projektumsetzung abhängig von den Voraussetzungen in der Schule und den technischen Rahmenbedingungen im heimischen Umfeld sowohl bei den Schülerinnen und Schülern als auch bei den Lehrkräften gewesen. Das Projekt sei aufgrund der häufig nicht vorhandenen technischen Ausstattung im heimischen Umfeld der Schülerinnen und Schüler nicht verlängert worden.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Wie ausgeführt ergibt sich aus den geprüften Unterlagen, dass die vorrangigen Ziele des Programms die Stärkung der Medienbildung der Schülerinnen und Schüler und die Unterstützung der Zeitungsverlage waren.

Das Programm war nicht dafür ausgelegt, den Schulbetrieb während der pandemiebedingten Schulschließungen aufrecht zu erhalten und einen qualitativen Unterricht zu sichern. Aufgrund der fehlenden technischen Rahmenbedingungen und der scheinbar mangelnden Integration in den Unterricht wäre es dafür aus Sicht des Landesrechnungshofes auch nicht geeignet gewesen.

Der Landesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Auffassung.

Zeitlicher Zusammenhang

(333) Die Mittel sind im Jahr 2020 und damit innerhalb des Pandemiezeitraums abgeflossen. Das Kriterium des zeitlichen Zusammenhangs ist damit erfüllt.

Zusätzlichkeit

(334) Die Maßnahme Online-Zeitungsprojekt war nicht in den regulären Haushalten 2020/2021 eingeplant und wurde zusätzlich als Projektförderung aufgenommen.

Gesamtbewertung

(335) Tabelle 22 zeigt die Gesamtbewertung:

Tabelle 22: Gesamtbewertung der Maßnahme Online-Zeitungsprojekt

Online-Zeitungsprojekt		
Sachlicher Zusammenhang	Das Ziel, die Medienkompetenz der Schülerinnen und Schüler zu stärken, ist unabhängig von der Pandemie. Damit werden keine von der Pandemie hervorgerufene Schäden abgewendet. Der Pandemiebezug ist nicht gegeben.	
Zeitlicher Zusammenhang	Die Maßnahme wurde innerhalb der Corona-Pandemie geplant und umgesetzt.	
Zusätzlichkeit	Das Land hat den Schülerinnen und Schülern aber bislang noch keinen (temporären) Online-Zugang zu den drei großen Tageszeitungen zur Verfügung gestellt. Es handelt sich um eine zusätzliche Maßnahme.	
Gesamtbewertung		

Quelle: Eigene Darstellung.

5.1.3 Sonstiges

(336) Im Verwendungsnachweis haben die Zuwendungsempfänger die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung nachzuweisen. Die zuwendungsfähigen Ausgaben werden in den Fördergrundsätzen definiert. Demnach „sind alle Ausgaben für die Bereitstellung des Zugangs zum Online-Angebot sowie die Einrichtung eines gesonderten werbefreien Bereichs für Schülerinnen und Schüler sowie die Aufbereitung spezieller journalistischer Beiträge für diesen Bereich zuwendungsfähig. [...]“

Förderfähig sind insbesondere Personal- und Sachausgaben für:

- die redaktionelle Erarbeitung digitaler Inhalte,
- die Bereitstellung und Zugänglichmachung digitaler Inhalte,
- die Umsetzung schul- bzw. schülerbezogener Projekte unter Mitwirkung der Tageszeitung.“

(337) Die Verwendungsnachweise waren bis zum 30. Juni 2020 vorzulegen. Das Verlagshaus A hatte in seinem Verwendungsnachweis lediglich für rd. 16.000 Euro der erhaltenen rd. 700.000 Euro zuwendungsfähige Ausgaben nachgewiesen. Daraufhin hat das Bildungsministerium den Zeitungsverlagen Hinweise zum Verwendungsnachweis gegeben sowie die Frist bis Ende August 2021 verlängert. Dadurch sollte verhindert werden, dass nicht zweckentsprechend verwendete Mittel zurückgefordert werden müssen.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 337

Die Landesregierung erläutert, dass der Verwendungsnachweis des Verlagshauses A nicht ordnungsgemäß vorgelegt worden war und insbesondere die Formvorgaben nicht eingehalten worden waren. Außerdem seien die Angaben nicht ausreichend ge-

wesen, um den Verwendungsnachweis vollumfänglich zu prüfen. Im wohlwollenden Sinne des Zuwendungsempfängers seien lediglich Hinweise an die Verlage zur formalen Korrektur sowie zur Vervollständigung der Verwendungsnachweise gegeben worden. Damit habe verhindert werden sollen, dass ggf. zweckentsprechend verwendete Mittel hätten zurückgefordert werden müssen.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

(338) Das Bildungsministerium teilte mit, dass die Verwendungsnachweise kurz nach Eingang kursorisch geprüft worden seien. Es seien Mängel festgestellt worden, woraufhin das Ministerium die Nachbesserung der Unterlagen verlangt habe. Aufgrund von pandemiebedingt knappen personellen Ressourcen und der dringlichen Umsetzung von Bundesprogrammen habe die vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise noch nicht abgeschlossen werden können.

(339) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass Verwendungsnachweise möglichst zeitnah zu prüfen sind. Trotz der Rahmenbedingungen kann der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen, warum die vertiefte Prüfung von drei Verwendungsnachweisen eine derart lange Zeit in Anspruch nimmt.

(340) In den Verwendungsnachweisen konnten die Verlage nur für einen sehr geringen Anteil der Fördermittel eine zweckentsprechende Verwendung nachweisen (z. B. für die Bereitstellung werbefreier Internetseiten oder die Entwicklung zusätzlicher digitaler Inhalte).

Für den Rest der Zuwendungen haben sie die im Bewilligungszeitraum von August bis Dezember 2020 angefallenen gesamten Redaktionskosten für die Erstellung der Print- und Onlineausgabe (Personal-, Produktionskosten, Abschreibungen etc.) auf jeden im Projekt zusätzlich bereitgestellten Nutzerzugang heruntergerechnet.

(341) So hat das Verlagshaus B 74.132 Nutzerzugänge bereitgestellt und 783.592,61 Euro an Zuwendung erhalten. Jeder Nutzerzugang wurde mit 10,57 Euro gefördert.

Im Verwendungsnachweis hat das Verlagshaus Kosten von rd. 51.000 Euro zweckentsprechend nachgewiesen. Diese setzen sich zusammen aus projektbezogenen Marketingkosten, externen Kosten für Werbeanzeigen und Zustellkosten für Begrüßungsschreiben. Zu diesen Kosten wurden die auf die zusätzlichen Nutzerzugänge heruntergerechneten gesamten Redaktionskosten von rd. 2,3 Mio. Euro addiert. Die ausgewiesenen Gesamtkosten für jeden

bereitgestellten Nutzerzugang belaufen sich so auf rd. 31,50 Euro. Somit wurde rund ein Drittel dieser Gesamtkosten mit dem Zuschuss von 10,57 Euro finanziert.

(342) Die zuwendungsfähigen Ausgaben bezogen sich auf die Bereitstellung eines Zugangs und die Erstellung spezifischer zusätzlicher Inhalte. Von den Redaktionskosten ist allenfalls ein geringer Teil zuwendungsfähig. Diese Kosten wären auch ohne die Durchführung des Projektes im regulären Produktionsprozess der Print- und Online-Ausgabe der Zeitung entstanden. Am Beispiel des Verlagshauses B stünden der Förderung von 10,57 Euro pro Nutzerzugang lediglich rd. 0,07 Euro¹⁸⁶ an zuwendungsfähigen Ausgaben gegenüber. Mit der Differenz ist der reguläre Geschäftsbetrieb des Verlagshauses gefördert worden.

Stellungnahme der Landesregierung zur Tz. 342

Die Landesregierung führt aus, dass die Zuwendungsfähigkeit einzelner Positionen im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung konkret geprüft und festgestellt werde. Nicht zweckentsprechend verwendete Mittel würden zurückgefordert.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof begrüßt dies.

(343) Soweit das Bildungsministerium die im Verwendungsnachweis ausgewiesenen Redaktionskosten als zweckentsprechend verwendete Mittel anerkennt, käme dies eher einer institutionellen als einer Projektförderung gleich.

(344) Der Landesrechnungshof kritisiert, dass das Land den Verlagshäusern der drei größten regionalen Zeitungen im Land Zuwendungen gewährte, die einer institutionellen Förderung entsprechen. Die Aufgabe der unabhängigen Presse ist die kritische mediale Begleitung des Regierungshandelns. Bei einer institutionellen Förderung von Medienunternehmen wird deren Unabhängigkeit potenziell geschwächt.

Sofern nach der vertieften Verwendungsnachweisprüfung für Teile der Zuwendungen keine zweckentsprechende Verwendung nachgewiesen werden kann, fordert der Landesrechnungshof das Bildungsministerium auf, diese Mittel zurückzufordern.

¹⁸⁶ Der Anteil von 0,07 Euro an zuwendungsfähigen Ausgaben je Nutzerzugang fällt tatsächlich sogar noch geringer aus. Unter den projektbezogenen Marketingkosten finden sich auch Ausgaben für Preise, die vom Verlagshaus B im Rahmen eines Gewinnspiels verteilt wurden. Das Verlagshaus A beschaffte aus der Zuwendung ebenfalls Preise für ein Gewinnspiel. Ausgaben für Gewinnspiele stellen keine zuwendungsfähigen Ausgaben nach den Fördergrundsätzen dar. Die gewährte Zuwendung darf hierfür nicht verwendet werden.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 343 und 344

Die Landesregierung erklärt, dass das Online-Zeitungsprojekt als Projektförderung konzipiert und durchgeführt worden sei. Eine institutionelle Förderung liege nicht vor.

Die Projektförderungen hätten sich auf zeitlich und inhaltlich abgegrenzte Einzelvorhaben bezogen. Eine institutionelle Förderung liege schon deshalb nicht vor, da das Projekt nicht auf Dauer angelegt und Fördergegenstand die Durchführung eines einzeln abgrenzbaren Vorhabens gewesen sei.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof weist darauf in, dass mit der etwaigen Anerkennung der Redaktionskosten keine inhaltliche Abgrenzung der zuwendungsfähigen Ausgaben einherging. Die Übernahme eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben der Zuwendungsempfänger ist aus seiner Sicht charakteristisch für eine institutionelle Förderung und passt strukturell nicht zur Projektförderung.

5.2 MV-Beratung

5.2.1 Sachverhalt

(345) Angesichts des demografischen Wandels und der zunehmenden Digitalisierung hatte die damalige Landesregierung verschiedene Maßnahmen zur Erhaltung der Zukunftsfähigkeit der Landesverwaltung beschlossen.¹⁸⁷

Um Doppelbesetzungen in den Ressorts zu ermöglichen und strukturelle Probleme zu beseitigen, wurde das Sonderprogramm „Handlungsfähige Verwaltung“ eingerichtet. Dieses wurde mit 50 Mio. Euro ausgestattet. Als eine weitere Maßnahme wurde das Projekt „Zukunft der Verwaltung MV“ ins Leben gerufen. Mit dem Projekt sind die Ziele verbunden, ressortübergreifende Aufgabenkritik mit anschließender Geschäftsprozessoptimierung durchzuführen sowie den Ressorts Handlungsempfehlungen für die Durchführung von Organisationsprojekten zu geben.¹⁸⁸ Die Geschäftsstelle für das Projekt „Zukunft der Verwaltung MV“ war bis Dezember 2021 in der Staatskanzlei beim Referat 170 angesiedelt.

(346) Als zentraler Bestandteil für die Umsetzung dieses Projekts wurde die Einrichtung einer landesinternen Inhouse-Beratungseinheit (MV-Beratung) beschlossen.¹⁸⁹ Für diese Maß-

¹⁸⁷ Vgl. KV 44/19. vom 7. Mai 2019.

¹⁸⁸ Vgl. KV 44/19 vom 7. Mai 2019, S. 2.

¹⁸⁹ Vgl. KV 104/20 vom 13. Oktober 2020.

nahme sollen bis Ende 2024 Sachmittel von 5 Mio. Euro aus dem MV-Schutzfonds (Teil II D6) zur Verfügung gestellt werden. Die Staatskanzlei wurde beauftragt, in Abstimmung mit den Ressorts ein Konzept zur Errichtung der Organisationseinheit zu erstellen.¹⁹⁰

(347) Im Juni 2021 hat die Staatskanzlei dem Kabinett das Konzept vorgelegt. Demnach soll die landesinterne MV-Beratung vorrangig folgende Aufgaben übernehmen:

- (Geschäfts-)Prozessanalyse und -optimierung,
- Organisationsanalyse und -beratung für ressortübergreifende Digitalisierungsprojekte und Geschäftsprozessoptimierungsmaßnahmen,
- Prüfung von Haushaltsanmeldungen für neue Digitalisierungs- und Geschäftsprozessoptimierungsprojekte der Staatskanzlei sowie der Fachministerien und deren nachgeordneten Behörden („methodische Qualitätssicherung“).

(348) Die mit der Einrichtung einer zentralen Beratungseinheit für alle Ressorts verbundenen Ziele sind Doppelarbeit zu vermeiden und Synergieeffekte zu heben. Zudem sollen durch den Aufbau von Know-How im Projektmanagement und der Geschäftsprozessoptimierung innerhalb der Landesverwaltung die Ausgaben für externe Beratungsleistungen reduziert werden.¹⁹¹

(349) Die MV-Beratung war bis Dezember 2021 ebenfalls in der Staatskanzlei im Referat 170 „Zukunft der Verwaltung“ angesiedelt. Das Referat soll zunächst durch fünf geeignete Beschäftigte verstärkt werden. Die weitere Entwicklung der personellen Ausstattung wird anhand des konkreten Bedarfs und der bestehenden haushaltsrechtlichen Möglichkeiten bestimmt. Zur Absicherung der vorgesehenen Stellen sollen die mit dem Haushaltsgesetz 2020/2021 beschlossenen Doppelbesetzungsermächtigungen der Geschäftsstelle „Zukunft der Verwaltung MV“ in der Staatskanzlei genutzt werden.¹⁹²

5.2.2 Bewertung

Sachlicher Zusammenhang

(350) Die MV-Beratung dient weder der Beseitigung von pandemiebedingten Schäden noch dazu, drohende Schäden gering zu halten. Bei der Digitalisierung und deren Umsetzung hat die Corona-Pandemie keine unmittelbaren Schäden verursacht.

¹⁹⁰ Vgl. KV 84/21 vom 18. Juni 2021.

¹⁹¹ Vgl. KV 84/21 vom 18. Juni 2021, S. 2.

¹⁹² § 8 Abs. 7 Nr. 7 lit. b Haushaltsgesetz 2020/2021.

Vielmehr hat die Pandemie die ohnehin bereits bestehenden Probleme mit Blick auf die Digitalisierung der Landesverwaltung nochmals verdeutlicht. Die Pandemie zeigt, dass die weitere Digitalisierung der Landesverwaltung für deren Funktionsfähigkeit in Krisensituationen unabdingbar ist. Die Notwendigkeit, Digitalisierungsmaßnahmen in der Landesverwaltung besser umzusetzen, bestand bereits vor der Pandemie.

Zudem wurden die Überlegungen zur Zukunftsfähigkeit der Verwaltung mit der KV 44/19 bereits vor Pandemiebeginn beschlossen. Es liegt somit kein sachlicher Zusammenhang zur Corona-Pandemie vor.

Zeitlicher Zusammenhang

(351) Im Jahr 2021 sind lediglich rd. 237.000 Euro¹⁹³ von insgesamt 5 Mio. Euro aus dem Teil II D6 Strategie abgeflossen. Die MV-Beratung soll bis Ende 2024 aus dem MV-Schutzfonds finanziert werden. Bereits bei der Verabschiedung des zweiten Nachtragshaushalts war beabsichtigt, die Maßnahmen in einem längeren Zeitraum umzusetzen. Die Umsetzung der Maßnahme steht in keinem unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Sie trägt aufgrund des prognostizierten, langen Zeitraums nicht mehr zur Beseitigung der Folgen oder zur Bewältigung der Corona-Pandemie bei.

Zusätzlichkeit

(352) Die aus dem MV-Schutzfonds zur Verfügung gestellten 5 Mio. Euro sollen keine festen Personalstellen finanzieren. Vielmehr sollen externe Dienstleister genutzt werden. Es ist vorgesehen, die festen Personalstellen der MV-Beratung bei den Haushaltsverhandlungen 2022/2023 sowie 2024/2025 anzumelden und zu verhandeln.

(353) Die Hinzuziehung externer Beratungsleistungen war bereits mit der KV 44/19 vor Pandemiebeginn beabsichtigt. Ohne die Finanzierungsmöglichkeit aus dem MV-Schutzfonds wären derartige Leistungen aus dem laufenden Haushalt finanziert worden. Die Zusätzlichkeit der Mittel ist nicht gegeben.

Gesamtbewertung

(354) Tabelle 23 zeigt die Gesamtbewertung:

¹⁹³ Stand: 31. Dezember 2021.

Tabelle 23: Gesamtbewertung der Maßnahme MV-Beratung

MV-Beratung		
Sachlicher Zusammenhang	Die Maßnahme war bereits vor Beginn der Pandemie geplant.	
Zeitlicher Zusammenhang	Die Umsetzung der Maßnahmen ist bis 2024 vorgesehen und kann somit nicht zur Bewältigung der Corona-Pandemie beitragen.	
Zusätzlichkeit	Da die Maßnahme bereits vor Pandemiebeginn beschlossen wurde, ist anzunehmen, dass die Leistungen aus dem regulären Haushalt finanziert worden wären.	
Gesamtbewertung		

Quelle: Eigene Darstellung.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 345 bis 354

Die Landesregierung führt aus, die Corona-Pandemie habe gezeigt, dass es erforderlich sei, die Landesverwaltung so auszurichten, dass die Arbeitsfähigkeit auch in Phasen einer Pandemie gewährleistet sei. Insbesondere sei deutlich geworden, welche Probleme analoge Prozesse für mobiles und ortsunabhängiges Arbeiten bedeuten. Bisherige Organisationsstrukturen und Arbeitsprozesse stießen an ihre Grenzen und müssten überarbeitet und angepasst werden, um weiterhin zukunftsfähig zu bleiben.

Die MV-Beratung sei mit der KV 104/20 in der Zeit der Corona-Pandemie eingerichtet worden und habe ihre Beratungstätigkeit direkt aufgenommen. Eines der ersten Projekte sei die Prozessoptimierung im IfSG-Bereich des LAGuS gewesen, welcher mit den Folgen einer Vielzahl von pandemiebedingten Anträgen zu kämpfen habe.

Das aus dem MV-Schutzfonds bereitgestellte Budget werde sparsam verwendet. Externe Dienstleister seien bisher nicht beauftragt worden. Anstatt auf kostenintensive Reisetätigkeit zu setzen, seien ortsunabhängige Arbeits- und Beratungsprozesse etabliert worden.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

Ein sachlicher und zeitlicher Zusammenhang zur Corona-Pandemie liegt nicht vor. Die grundlegenden Überlegungen für die Umsetzung des Projekts wurden bereits vor der Pandemie beschlossen. Die Corona-Pandemie hat bestehende Defizite und Potenziale zur Prozessoptimierung lediglich sichtbar gemacht.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Umsetzung des Projekts grundsätzlich beachtet werden. Eine sparsame Mittelverwendung heilt jedoch nicht das Problem des fehlenden Pandemiebezugs.

5.3 Optionierung Sputnik V

5.3.1 Sachverhalt

(355) Im April 2021 hat die Landesregierung entschieden, Verhandlungen über einen Vorvertrag über die Bestellung von bis zu 1 Mio. Dosen des russischen Impfstoffes Sputnik V aufzunehmen. Hintergrund war die Einschätzung, dass nicht genügend anderweitiger Impfstoff zur Verfügung stünde, um die gesamte Bevölkerung von Mecklenburg-Vorpommern zügig vollständig impfen zu können. Dazu wurden für das Haushaltsjahr 2021 Mittel in Höhe von 10 Mio. Euro aus dem MV-Schutzfonds bereitgestellt.

Zur Begleitung der Vertragsgestaltung wurde eine Rechtsanwaltskanzlei beauftragt. Dafür wurden zusätzlich bis zu 50.000 Euro zur Verfügung gestellt.¹⁹⁴

(356) Der Landesrechnungshof hat die Maßnahme Optionierung Sputnik V ausgewählt, weil schon zum Zeitpunkt des Antrags auf Mittel aus dem MV-Schutzfonds absehbar war, dass genügend Impfstoff zur Verfügung stehen würde. Zudem hat der Prozess zwischen der Anbahnung und Beendigung des Projekts fünf Monate gedauert.¹⁹⁵

5.3.2 Bewertung

Sachlicher Zusammenhang

(357) Die Lenkungsgruppe hat die Maßnahme am 19. April 2021 beschlossen. Der Finanzausschuss hat dem Antrag am 22. April 2021 zugestimmt.

(358) Die Landesregierung begründete die Maßnahme mit dem akuten Mangel an Impfstoffen. Diesen wollte sie mit 1 Mio. Impfdosen Sputnik V ausgleichen. Der Impfstoff hätte bestenfalls Ende Juni 2021 nach Mecklenburg-Vorpommern geliefert werden können. Voraussetzung wäre zudem eine Zulassung gewesen.

(359) Tabelle 24 zeigt die damals erwarteten Lieferungen der Impfstoffe von BioNTech, Moderna, AstraZeneca, Johnson & Johnson sowie Curevac nach Mecklenburg-Vorpommern.

¹⁹⁴ Teil I D 4.

¹⁹⁵ Am 17. März 2021 gab es ein erstes Gespräch zwischen der Landesregierung und dem Hersteller von Sputnik. Am 18. August 2021 bat das Wirtschaftsministerium die Anwaltskanzlei alle sich aus der Mandatserteilung ergebenden Aktivitäten auszusetzen.

Tabelle 24: Impfstofflieferung nach Mecklenburg-Vorpommern

	Impfdosen				vollständig geschützte Personen in MV	
	bis 30. März 2021	weitere Dosen bis 30. April 2021	weitere Dosen bis 30. Juni 2021	weitere Dosen bis 30. September 2021	2. Quartal	3. Quartal
BioNTech	231.075	205.325	596.000	650.000	516.200	841.200
Moderna	34.800	4.200	100.000	500.000	319.500	319.500
AstraZeneca	108.000	25.000	172.000	650.000	477.500	955.000
Johnson & Johnson		4.800	185.000	425.000	614.800	614.800
Curevac			27.600	180.000	103.800	207.600
Insgesamt	373.875	239.325	1.080.600	2.405.000	2.031.800	2.938.100

Quelle: ADRs. 7/1388; eigene Darstellung.

Mit Blick auf die Liefermengen kann nicht auf eine Impfstoffknappheit geschlossen werden. Allein die avisierte Lieferung von zusätzlich 1 Mio. Dosen des Impfstoffes Sputnik V hätte nach damaligem Erkenntnisstand einem Vollschutz von 500.000 Personen bzw. 40 % der Impfwilligen in Mecklenburg-Vorpommern entsprochen.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 359

Die Landesregierung führt aus, dass die avisierten Impfstoffe oftmals nur verspätet oder gar nicht geliefert (Curevac) worden seien. Teilweise hätten Vorbehalte gegen die neuartigen mRNA-Impfstoffe von BioNTech und Moderna bestanden.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof nimmt dies zur Kenntnis. Es muss offen bleiben, ob und wie der Impfstoff Sputnik V zu einer besseren Lage geführt hätte.

(360) Der sachliche Zusammenhang ist grundsätzlich gegeben. Allerdings steht in Frage, ob die Beschaffung von zusätzlichen Impfdosen erforderlich gewesen wäre.

Zeitlicher Zusammenhang

(361) Der Mittelabfluss sollte im Jahr 2021 und damit innerhalb des Pandemiezeitraums erfolgen. Damit ist die Maßnahme zeitlich geeignet, zur Überwindung der Pandemie beizutragen.

Zusätzlichkeit

(362) Die Maßnahme war nicht in den regulären Haushalten 2020/2021 eingeplant. Das Kriterium der Zusätzlichkeit ist daher gegeben.

Gesamtbewertung

(363) Tabelle 25 zeigt die Gesamtbewertung:

Tabelle 25: Gesamtbewertung der Maßnahme Optionierung Sputnik V

Optionierung Sputnik V		
Sachlicher Zusammenhang	Das Ziel, zusätzlichen Impfstoff zu beschaffen, steht in einem direkten Zusammenhang mit der Bekämpfung bzw. der Abwehr der Corona-Pandemie. Der Pandemiebezug ist insoweit gegeben. Zum Zeitpunkt des Maßnahmenbeginns war der Impfstoff Sputnik V nicht zugelassen. Daneben war genügend anderer – zugelassener – Impfstoff avisiert. Insoweit ist die Erforderlichkeit der Maßnahme zumindest in Zweifel zu ziehen.	
Zeitlicher Zusammenhang	Die Maßnahme wurde innerhalb der Corona-Pandemie geplant. Eine Umsetzung erfolgte u. a. aufgrund der fehlenden Zulassung des Impfstoffes nicht mehr.	
Zusätzlichkeit	Bei Aufstellung des regulären Haushalts war die Corona-Pandemie nicht absehbar. Ein entsprechender Impfstoff war nicht verfügbar.	
Gesamtbewertung		

Quelle: Eigene Darstellung.

5.3.3 Sonstiges

(364) Bei der Maßnahme Optionierung Sputnik V sind die anwaltliche Begleitung der Vertragsverhandlungen und die Erstellung des Vorvertrages beachtenswert.

Um die Anwaltskosten zu finanzieren, hat das Wirtschaftsministerium aus dem MV-Schutzfonds zunächst 50.000 Euro beantragt. Die tatsächlichen Kosten würden sich nach dem abzurechnenden Arbeitsaufwand richten.

(365) Der Landesrechnungshof hat sowohl die Staatskanzlei als auch das Wirtschaftsministerium gebeten, sämtliche Unterlagen bereitzustellen, die im Zusammenhang mit der Beauftragung der Rechtsanwaltskanzlei stehen.

(366) Dieser Bitte ist das Wirtschaftsministerium nachgekommen. Die Staatskanzlei hat mitgeteilt, über keinerlei Informationen oder Unterlagen zu verfügen. Das erstaunt, da sie sowohl die Optionierung von Sputnik V initiiert als auch die Rechtsanwaltskanzlei ausgewählt hat.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 366

Die Landesregierung führt aus, dass die Aktenführung gemäß den Bestimmungen der Ziffern 2 und 3 der Aktenordnung für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern über Konsistenz und Federführung von Akten beim Wirtschaftsministerium erfolgt sei. Insofern lägen der Staatskanzlei keine eigenständigen Unterlagen vor, die über diejenigen des Wirtschaftsministeriums hinausgehen würden. Die Staatskanzlei gehe insoweit davon aus, dass dem Landesrechnungshof sämtliche relevante Unterlagen übermittelt worden seien.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Festzuhalten bleibt, dass es insbesondere zur Anbahnung der Beauftragung der Kanzlei keine substantiellen Unterlagen etc. gibt. Eine ordnungsgemäße Aktenführung kann insoweit nicht festgestellt werden.

(367) Die Rechtsanwaltskanzlei hat bislang 39.174,80 Euro abgerechnet.¹⁹⁶ Den Unterlagen ist zu entnehmen, dass bis zum 24. August 2021 kein unterzeichneter Mandatsvertrag bzw. keine unterzeichnete Vergütungsvereinbarung vorlag. Gleichwohl hat das Wirtschaftsministerium die erste Rechnung mit Fälligkeit 20. Juli 2021 beglichen. Die beiden anderen Rechnungen wurden am 26./27. August 2021 auf Grundlage der Vergütungsvereinbarung bezahlt.

(368) Die erste Zahlung erfolgte ohne Vertragsgrundlage. Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang auf Folgendes hin:

Nach § 10 VwVfG ist ein Verwaltungsverfahren grundsätzlich nicht an bestimmte Formen gebunden. Dennoch wird dies durch den Grundsatz der Aktenmäßigkeit eingeschränkt. Danach müssen Stand und Entwicklung eines Vorgangs bzw. einer Angelegenheit aus den Akten hervorgehen. Der Grundsatz der Aktenmäßigkeit soll insbesondere die Kontrollierbarkeit der Verwaltungstätigkeit sicherstellen. Dieser Grundsatz verpflichtet die öffentliche Verwaltung, Akten zu führen und darin das Handeln vollständig, transparent und nachvollziehbar zu dokumentieren.¹⁹⁷

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 368

Die Landesregierung merkt an, dass alle Zahlungen an die Rechtsanwaltsgesellschaft aufgrund einer schriftlich fixierten (und per E-Mail kommentierten) Mandats- und Vergütungsvereinbarung erfolgt seien.

Richtig sei, dass die zunächst an die Staatskanzlei (Referat 220) gerichtete Mandats- und Vergütungsvereinbarung vom 20. April 2021, die genaue Angaben zum Mandatsinhalt und Vergütungsumfang enthalten habe, erst für das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit mit Datum vom 21. Juli 2021 umadressiert werden musste.

¹⁹⁶ Diese Summe teilt sich auf drei Rechnungen auf vom 11. Juni 2021 (1. Abrechnung für den Zeitraum vom 1. April 2021 bis 31. Mai 2021 über 21.491,40 Euro), vom 30. Juni 2021 (2. Abrechnung für den Zeitraum vom 1. Juni 2021 bis 30. Juni 2021 über 8.115,80 Euro) und vom 17. August 2021 (3. Abrechnung für den Zeitraum vom 1. Juli 2021 bis 31. Juli 2021 über 9.567,60 Euro).

¹⁹⁷ Vgl. u. a. Rundschreiben Nr. 1/2013 des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern vom 20. März 2013 und Rundschreiben Nr. 3/2016 des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern vom 11. Januar 2016 sowie das Positionspapier Aktenführung und E-Akte der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (Stand: September 2020).

Diese sei am 24. August 2021 rückwirkend zum Mandats- und Leistungsbeginn von der Abteilungsleiterin Gesundheit unterzeichnet worden.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik, dass die erste Zahlung ohne zahlungsbegründende Unterlage erfolgte.

(369) Aufgrund des Grundsatzes der Aktenmäßigkeit ist die Landesverwaltung dazu verpflichtet, Vertragsinhalte grundsätzlich schriftlich festzuhalten, bevor Leistungen erbracht werden. Der Abschluss von Verträgen setzt eine Entscheidung der Leitungsebene oder von ihr bevollmächtigter Bediensteter voraus. Eine solche Entscheidung kann im Regelfall nur getroffen werden, wenn der Leistungsumfang und die Höhe der dafür zu leistenden Zahlung schriftlich festgehalten wurden.

Bevor Auszahlungen geleistet werden dürfen, hat der Verantwortliche unter anderem zu prüfen, dass die Lieferung oder Leistung als solche und auch die Art ihrer Ausführung geboten war. Zu prüfen ist auch, ob die Lieferung oder Leistung entsprechend der zugrunde liegenden Vereinbarung oder Bestellung sachgemäß und vollständig ausgeführt worden ist. Letztlich, ob die angeforderte Zahlung nach Rechtsgrund und Höhe richtig ermittelt worden ist (VV Nr. 1.2 zu §§ 70 bis 80 LHO). Dies setzt eine schriftliche Leistungsbeschreibung voraus. Gleiches gilt für die Mitwirkung der/des Beauftragten für den Haushalt beim Abschluss von Verträgen gem. VV Nr. 3.1.3.4 zu § 9 LHO.

Stellungnahme der Landesregierung zu Tz. 369

Die Landesregierung führt aus, dass alle Rechnungen im Sinne der Ausführungen nach Beteiligung der Leitungsebene, des Haushaltsbeauftragten und näherer Prüfung der Abrechnungspositionen nach Maßgabe der schriftlich fixierten Vergütungsvereinbarung abgerechnet worden seien. Es seien dadurch dem Landeshaushalt keine Nachteile entstanden.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof nimmt dies zur Kenntnis.

(370) Die Staatskanzlei hat offenbar den gesamten Vorgang nicht dokumentiert. Damit hat sie gegen das Gebot der Aktenmäßigkeit verstoßen. Dies hatte auch zur Folge, dass die erste Rechnung der Anwaltskanzlei wegen des fehlenden Vertrags nicht prüffähig war. Sie hätte nicht beglichen werden dürfen. Für die Optionierung von Sputnik V wurden bislang

rd. 39.000 Euro verausgabt. Der Nutzen der Option war bereits vor Beginn der Maßnahme zweifelhaft.

5.4 Kontaktnachverfolgungssystem „luca“

5.4.1 Sachverhalt

(371) Das Land Mecklenburg-Vorpommern schloss am 8. März 2021 einen Kooperationsvertrag für den Einsatz des digitalen Kontaktnachverfolgungssystems „luca“ mit der culture4-life GmbH. Die Kosten für die Bereitstellung, technische Anbindung der Gesundheitsämter und privaten Betreiber sowie Nutzung der luca-App beliefen sich auf 440.776 Euro. Diese wurden über den MV-Schutzfonds finanziert.

(372) Der Auftrag wurde im Wege eines Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb mit nur einem Unternehmen vergeben. Als Begründung führte das Energieministerium an, dass aufgrund des aktuellen Pandemiegeschehens eine besondere Eilbedürftigkeit¹⁹⁸ vorgelegen habe. Nach durchgeführter Markterkundung sei nur ein Anbieter¹⁹⁹ in der Lage gewesen, die definierten Mindestanforderungen an das Kontaktnachverfolgungssystem zu erfüllen.

(373) Vier Anbieter von ähnlichen Systemen sahen sich wettbewerbsrechtlich benachteiligt. Aus diesem Grund hatten sie Vergabenaachprüfungsverfahren eingeleitet.

(374) Für die rechtliche Vertretung in den Vergabenaachprüfungsverfahren als unmittelbare Folge der Beschaffung wurden rd. 100.000 Euro aus dem MV-Schutzfonds bereitgestellt.

5.4.2 Bewertung

Sachlicher Zusammenhang

(375) Für die Bewältigung des Infektionsgeschehens spielt die Kontaktnachverfolgung durch die Gesundheitsämter eine wichtige Rolle. Durch eine schnelle Kontaktnachverfolgung können Infektionsketten durchbrochen und das Infektionsgeschehen eingedämmt werden. Ein sachlicher Zusammenhang liegt damit vor.

¹⁹⁸ § 14 Abs. 4 Nr. 3 VgV.

¹⁹⁹ § 14 Abs. 4 Nr. 2 lit. b VgV.

Zeitlicher Zusammenhang

(376) Ab März 2021 sollten nach dem Lockdown Wirtschaftszweige, wie z. B. Einzelhandel, Hotel- und Gastronomiebetriebe, Betriebe mit Publikumsverkehr etc., für den Kunden- und Besucherverkehr wieder geöffnet werden. Aus diesem Grund beschaffte das Land im März 2021 ein digitales Kontaktnachverfolgungssystem. Dies war damals auch noch geeignet, die weitere Ausbreitung des Coronavirus zu verringern oder zu verhindern.

Zusätzlichkeit

(377) Bei der Beschaffung eines digitalen Kontaktnachverfolgungssystems handelt es sich um eine zusätzliche Maßnahme. Da die pandemische Lage nicht vorhersehbar war, konnten in den regulären Haushalten 2020/2021 für diese Maßnahme keine Mittel eingeplant werden.

Gesamtbewertung

(378) Tabelle 26 zeigt die Gesamtbewertung der Beschaffung des digitalen Kontaktnachverfolgungssystems „luca“ aus dem MV-Schutzfonds.

Tabelle 26: Gesamtbewertung Beschaffung des digitalen Kontaktnachverfolgungssystems „luca“

Kontaktnachverfolgungssystem „luca“		
Sachlicher Zusammenhang	Der Einsatz eines digitalen Kontaktnachverfolgungssystems ist dazu geeignet, das Infektionsgeschehen eindämmen zu können, indem Infektionswege schnellstmöglich zurückverfolgt und damit Infektionsketten durchbrochen werden können. Der Pandemiebezug ist gegeben.	
Zeitlicher Zusammenhang	Diese Maßnahme wurde innerhalb der Corona-Pandemie geplant und umgesetzt.	
Zusätzlichkeit	Die pandemische Lage war nicht vorhersehbar. Es handelt sich somit um eine zusätzliche Maßnahme.	
Gesamtbewertung		

Quelle: Eigene Darstellung.

5.4.3 Sonstiges

(379) Auf der Gesundheitsministerkonferenz am 8. Februar 2021 verständigten sich die Länder darauf, ein möglichst bundeseinheitliches digitales Kontaktnachverfolgungssystem zu beschaffen. Ende Februar 2021 wurde den Ländern mitgeteilt, dass der Bund nicht in der Lage sei, zeitnah ein digitales System zur Verfügung zu stellen. Aus diesem Grund und vor dem Hintergrund, dass nach dem bestehenden Lockdown bestimmte Wirtschaftszweige wieder geöffnet werden sollten, beschloss das Land, ein digitales Kontaktnachverfolgungssystem selbst zu beschaffen.

(380) Das Energieministerium führte eine Markterkundung in Form einer Internetrecherche durch. Im Ergebnis dieser Recherche wurde der Auftrag im Wege eines Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb mit nur einem Unternehmen vergeben.

In seiner Begründung zur Wahl der Vergabeart bezog sich das Energieministerium darauf, dass eine besondere Dringlichkeit (§ 14 Abs. 4 Nr. 3 VgV) aufgrund des aktuellen Pandemiegeschehens vorliege. Als weiteren Grund führte das Energieministerium an, dass nach durchgeführter Markterkundung nur der Betreiber der luca-App in der Lage gewesen sei, die definierten Mindestanforderungen an das Kontaktnachverfolgungssystem zu erfüllen (§ 14 Abs. 4 Nr. 2 lit. b VgV).

(381) Vier Wettbewerber mit ähnlichen Softwarelösungen ließen die Vergabe zunächst bei der Vergabekammer des Wirtschaftsministeriums²⁰⁰ und dann beim Vergabesenat des OLG HRO²⁰¹ nachprüfen. Das Gericht hat den Beschluss der Vergabekammer teilweise abgeändert und den Vertrag über die Beschaffung der luca-App für unwirksam erklärt.

(382) Die Vergabe öffentlicher Aufträge in einem Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb ist u. a. zulässig, wenn

- äußerst dringliche, zwingende Gründe es nicht zulassen, die Mindestfristen für das offene, das nicht offene oder Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb einzuhalten (§ 14 Abs. 4 Nr. 3 VgV) oder
- aus technischen Gründen kein Wettbewerb vorhanden ist (§ 14 Abs. 4 Nr. 2 lit. b VgV).

(383) Aufgrund des aktuellen Pandemiegeschehens war die Beschaffung besonders dringlich. Das allein genügt jedoch nicht, auf eine Vergabe nach den wettbewerblichen Grundsätzen des § 97 Abs. 1 Satz 1 GWB zu verzichten. Der Auftraggeber hat auch bei besonderer Dringlichkeit mehrere Angebote einzuholen und somit ein Mindestmaß an Wettbewerb sicherzustellen.²⁰²

(384) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Auftraggeber die Ausnahmetatbestände eng auszulegen hat und die Beweislast für das Vorliegen dieser Ausnahmetatbestände trägt.²⁰³ Es genügt nicht, dass der öffentliche Auftraggeber ein Unternehmen für am

²⁰⁰ Vgl. Beschluss der Vergabekammer Mecklenburg-Vorpommern vom 3. Juni 2021, Az.: 3 VK 2/21.

²⁰¹ Vgl. Beschluss des OLG Rostock vom 11. November 2021, Az. 17 Verg 4/21.

²⁰² Vgl. auch OLG Rostock, Beschluss vom 11. November 2021, Az.: 17 Verg 4/21.

²⁰³ Vgl. u. a. Dörn, in: Burgi/Dreher/Opitz: Beck'scher Vergaberechtskommentar, Band 2, 3. Aufl. 2019, § 14 VgV, Rn. 41, 43; Dieckmann, in: Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal, VgV – UVgO, 3. Aufl. 2022, § 14 VgV, Rn. 65.

besten geeignet hält; es darf tatsächlich nur ein Unternehmen zur Leistungserbringung in der Lage sein.²⁰⁴

(385) Nach Auskunft des Energieministeriums sei das Produkt eines der potentiellen Anbieter zum Zeitpunkt der Markterkundung nicht bekannt gewesen. Auch sei dieses Produkt über die Internetrecherche nicht aufzufinden gewesen. Es hätte somit nicht in die Auswahlentscheidung einbezogen werden können.

(386) Der potentielle Anbieter hatte allerdings bereits am 7. Oktober 2020 die Staatskanzlei per E-Mail auf sein Produkt hingewiesen.²⁰⁵ Eine weitere E-Mail hatte er am 4. März 2021 an die elektronischen Postfächer der Ministerpräsidentin und der Fraktionen des Landtags geschickt. Diese E-Mail hat die Staatskanzlei erst am 17. März 2021 – nach Auftragsvergabe – zur weiteren Verwendung an das Energieministerium weitergeleitet.

(387) Auch wenn das Energieministerium bei Auftragsvergabe keine Kenntnis von dem potentiellen Anbieter hatte, kann sich das Land nicht darauf berufen, die Nachricht nicht zu kennen. Wenn jemand einen Zugang für die Übermittlung von Nachrichten eröffnet (z. B. durch Angabe einer E-Mail-Adresse in allgemein zugänglichen Verzeichnissen, auf Briefbögen oder im Internet), muss der Absender darauf vertrauen können, dass die entsprechende Stelle den Zugang ordnungsgemäß sichtet, in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich ggf. einem Verwaltungsvorgang zuordnet und bei Bedarf berücksichtigt.²⁰⁶

(388) Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass auch in dringenden Fällen so viel Wettbewerb wie möglich herzustellen ist. Hätte die Landesregierung die haushalts- und vergaberechtlichen Grundsätze beachtet, wäre ein Vergabenachprüfungsverfahren vermeidbar gewesen. Die zusätzlichen Mittel von rd. 100.000 Euro wären dann nicht notwendig gewesen.

Stellungnahme der Landesregierung zu den Tzn. 371 bis 388

Das Finanzministerium verweist auf die Stellungnahme des ehemaligen Energieministeriums vom 14. Dezember 2021 und darauf, dass es dem Energieministerium als Auftraggeberin oblag, im Wege der Verhandlungsvergabe geeignete Unternehmen zur Angebotsabgabe aufzufordern. Die Einbeziehung unaufgeforderter Angebote sei dabei nicht vorgesehen. Die Beschaffung der Luca-App im Wege der Direktvergabe mit vorheriger Marktrecherche sei aus Sicht des Finanzministeriums fachlich geboten

²⁰⁴ Vgl. Dörn, in: Burgi/Dreher/Opitz: Beck'scher Vergaberechtskommentar, Band 2, 3. Aufl. 2019, § 14 VgV, Rn. 41.

²⁰⁵ OLG Rostock, Beschluss vom 11. November 2021, Az.: 17 Verg 4/21.

²⁰⁶ Vgl. OLG Rostock, Beschluss vom 11. November 2021, Az.: 17 Verg 4/21.

und rechtlich vertretbar gewesen, auch wenn sich im konkreten Fall das rechtliche Risiko einer negativen Überprüfungsentscheidung verwirklicht habe.

Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes

Während der Prüfung hatte das Energieministerium dem Landesrechnungshof mit E-Mail vom 14. Dezember 2021 mitgeteilt, dass zum Zeitpunkt der Marktrecherche das Produkt des potentiellen Anbieters nicht bekannt war. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der potentielle Anbieter bereits am 7. Oktober 2020 per E-Mail an die Staatskanzlei auf sein Produkt hingewiesen hatte. Wie bereits in Tz. 387 dargelegt, kommt es nicht darauf an, ob die Vergabestelle Kenntnis von dem potentiellen Anbieter hatte.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass das OLG Rostock bereits 2020 in einem anderen Vergabeverfahren²⁰⁷ entschieden hat, dass bei Dringlichkeitsvergaben so viel Wettbewerb wie möglich zu schaffen sei. Aufgrund der Tatsache, dass der potentielle Anbieter mehrfach per E-Mail auf sein Produkt hingewiesen hatte, hätte das Land, vertreten durch das Energieministerium als Vergabestelle, dieses Produkt in die Markterkundung einbeziehen müssen. So entschied es auch das OLG Rostock mit Beschluss vom 11. November 2021.²⁰⁸

Jegliches Verwaltungshandeln unterliegt der Rechtmäßigkeit der Verwaltung (Art. 70 Abs. 1 LVerf M-V, Artikel 20 Abs. 3 GG). Dieser Grundsatz gilt ausnahmslos und verbietet jeden Verstoß gegen bestehende Gesetze.

Der Landesrechnungshof kritisiert, dass das rechtliche Risiko einer negativen Überprüfungsentscheidung scheinbar wissentlich in Kauf genommen wurde und damit Ausgaben von mehr als 100.000 Euro für die Vergabenachprüfungsverfahren aus dem MV-Schutzfonds finanziert worden sind.

Vom Senat beschlossen am 22. Juni 2022.

²⁰⁷ Vgl. OLG Rostock, Beschluss vom 9. Dezember 2020, Az.: 17 Verg 4/20.

²⁰⁸ Vgl. Pressemitteilung Nr. 7/21 vom 11. November 2021 des OLG Rostock.