

LANDES |  
RECHNUNGSHOF  
BRANDENBURG  
|

# Jahresbericht 2016



## Impressum

Herausgeber: Der Präsident des Landesrechnungshofes  
Brandenburg

Verantwortlich für  
den Inhalt: Das Große Kollegium des  
Landesrechnungshofes Brandenburg

Bezug: Landesrechnungshof Brandenburg  
Alter Markt 1  
14467 Potsdam  
Postfach 60 09 62  
14409 Potsdam

Telefon: (0331) 866 - 0  
Telefax: (0331) 866 - 8518  
E-Mail: [poststelle@lrh.brandenburg.de](mailto:poststelle@lrh.brandenburg.de)  
Internet: [www.lrh-brandenburg.de](http://www.lrh-brandenburg.de)

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Abkürzungsverzeichnis

## I. Haushaltsrechnung

1	Abschluss Entlastungsverfahren für 2013	16
2	Haushaltsvollzug und Rechnungslegung 2014	17
3	Prüfung von Belegen der Haushaltsjahre 2014 und 2015	40
4	Vermögensnachweis 2014	43

## II. Haushaltslage

5	Einnahmen und Ausgaben 2015	52
6	Finanzierungssaldo, Zinsausgaben, Schuldenstand	69
7	Strukturelles Defizit	73
8	Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht	76
9	Eckwerte der mittelfristigen Finanzplanung	78
10	Personalhaushalt	84

## III. Besondere Prüfungsergebnisse

Einzelplan 04  
 Ministerium der Justiz und für Europa und  
 Verbraucherschutz

11	Justiz muss den Sozialen Diensten mehr Aufmerksamkeit widmen!	106
12	Einführung eines neuen IT-Verfahrens-Kosten und Ende offen	117

	Einzelplan 06 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur	
13	Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung e. V. - Verwaltung mit deutlichen Mängeln	127
	Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft und Energie	
14	Filmförderung: Kultur oder Kommerz? Am besten beides!	136
	Einzelplan 10 Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft	
15	GAK-finanzierte wasserwirtschaftliche Maßnahmen - Problematische Interpretation der Regeln	150
	Einzelplan 10/11 Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft/ Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung	
16	Hilfsprogramme Hochwasser 2013 - teilweise schleppende Umsetzung	158
	Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung	
17	Bisher kein Erhaltungsmanagement für Radwege an Landesstraßen	170
	Einzelplan 12 Ministerium der Finanzen	
18	Fortschreibung von Einheitswerten des Grundvermögens - Korrigierende Maßnahmen lohnen sich noch!	176
	Einzelplan 20 Allgemeine Finanzverwaltung	
19	Kredit- und Schuldenmanagement	182
	Ressortübergreifende Prüfungen	
20	Grundsatz der Selbstversicherung - konsequent einhalten	206

#### IV. Ergebnisberichte - Folgerungen aus den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes

	Ergebnisbericht Ministerium des Inneren und für Kommunales	
21	Polizei erhöht Gebührenaufkommen	214
	Ergebnisbericht Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur	
22	Studierendenschaften	216
23	Brandenburgische Kulturstiftung Cottbus	218
	Ergebnisbericht Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie	
24	Beratungsstellen für Unternehmensnachfolge - Förderung eingestellt	220
	Ergebnisbericht Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft	
25	Instandhaltung wasserwirtschaftliche Anlagen - Vieles soll besser werden	222
	Ergebnisbericht Ministerium der Finanzen	
26	Instandhaltung von Landesliegenschaften - Vermögenserhalt künftig besser im Blick	225
27	Besteuerung des Grunderwerbs - jetzt wieder schneller	228
28	Flughafen BER - Ministerium der Finanzen berücksichtigt Empfehlungen des Landesrechnungshofes	231

Abbildungsverzeichnis

Tabellenverzeichnis

## Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

seit nun 25 Jahren prüft der Landesrechnungshof die Haushaltsrechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Diesen in Artikel 106 Absatz 2 der Verfassung des Landes vorgegebenen Auftrag kann der Landesrechnungshof frei von politischen Einflüssen wahrnehmen, da ihm die Verfassung eine unabhängige Sonderstellung eingeräumt hat. Der Landesrechnungshof ist eine oberste Landesbehörde und als unabhängiges Organ der externen Finanzkontrolle nur dem Gesetz unterworfen. Seine Mitglieder genießen zudem richterliche Unabhängigkeit. Neben dem Landeshaushalt prüft der Landesrechnungshof auch landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie die Sondervermögen und Betriebe des Landes.

Die Ergebnisse seiner Prüfungen teilt der Landesrechnungshof der geprüften Stelle zunächst in einer öffentlich nicht zugänglichen Prüfungsmitteilung mit. In seinem Jahresbericht kann er aber die aus seiner Sicht wesentlichen Prüfungen zusammengefasst für die Öffentlichkeit darstellen. Der Jahresbericht gibt damit keine Übersicht über alle Prüfungen des Rechnungshofes, sondern gibt lediglich einen Auszug aus seiner Prüfungstätigkeit wieder. Der Landtag und die Landesregierung sind weitere Adressaten seines Berichts.

Seine Prüfungserkenntnisse nutzt der Rechnungshof nicht nur, um das Handeln der Vergangenheit zu beurteilen, sondern darüber hinaus auch, um den Landtag, die Landesregierung und einzelne Ministerien zunehmend für die Zukunft zu beraten. Seine Ergebnisse geben diesen häufig Hinweise, die zu einem wirtschaftlicheren und wirksameren Verwaltungshandeln beitragen können.

Der Jahresbericht 2016 enthält als „Pflichtbestandteil“ in seinem Teil I die Ergebnisse der Prüfung der Haushaltsrechnung 2014. Der Teil II befasst sich mit der Haushaltslage 2015 und vor allem mit einem Ausblick auf die Jahre bis 2020 aufgrund der Eckwerte der mittelfristigen Finanzplanung unter Berücksichtigung des Personalhaushalts. Die ab 2020 von den Ländern einzuhaltende Schuldenbremse stellt dabei einen Schwerpunkt des Teils II dar.

Im Teil III „Besondere Prüfungsergebnisse“ fasst der Landesrechnungshof seine Prüfungsergebnisse aus verschiedenen Prüfungen in der Landesverwaltung zusammen. Seine wichtigsten Erkenntnisse und Empfehlungen an die geprüften Stellen sind den einzelnen Berichten jeweils vorangestellt.

Was aus einzelnen Prüfungen der Vergangenheit geworden ist, lässt sich dem Teil IV „Ergebnisberichte“ entnehmen. Hier können Sie nachlesen, dass die geprüften Stellen die Hinweise und Empfehlungen des Landesrechnungshofes aufgreifen und umsetzen.

Die geprüften Stellen erhalten immer Gelegenheit, sich zu den Feststellungen in den Prüfungsmitteilungen sowie im Jahresbericht des Landesrechnungshofes zu äußern. Zunehmend werden auch schon im Laufe der Prüfungen und Erhebungen vor Ort aus Sicht des Rechnungshofes mögliche Ansätze für Verbesserungen im Verwaltungshandeln erörtert und durch die geprüften Stellen umgesetzt. Dies ist vor allem deshalb möglich, weil die Angehörigen der Landesverwaltung sich mit ihrer hohen fachlichen Kompetenz kooperativ mit den Feststellungen des Landesrechnungshofes auseinandersetzen. In den Fällen, in denen sie die Auffassung des Landesrechnungshofes zu seinen Feststellungen jedoch nicht teilen, sind die unterschiedlichen Positionen im Jahresbericht dargestellt.

Über die einzelnen Berichtsbeiträge wird im neuen Jahr der Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landes Brandenburg beraten. Im Ergebnis seiner Beratungen spricht er Empfehlungen aus, die für den Landtag eine Grundlage seiner Entlastung der Landesregierung bilden.

Die im Jahresbericht verwendeten Funktions-, Status- und anderen personenbezogenen Bezeichnungen gelten für Frauen und Männer gleichermaßen.

Der Jahresbericht ist auch im Internet unter [www.lrh-brandenburg.de](http://www.lrh-brandenburg.de) abrufbar.

Christoph Weiser

Präsident des Landesrechnungshofes

Die im Jahresbericht verwendeten Funktions-, Status- und anderen personenbezogenen Bezeichnungen gelten für Frauen und Männer gleichermaßen.

Diesen Jahresbericht können Sie auch im Internet unter [www.lrh-brandenburg.de](http://www.lrh-brandenburg.de) abrufen.

## Abkürzungsverzeichnis

	<b>A</b>
a. F.	alte Fassung
AAG	Aufwendungsausgleichsgesetz
AAÜG	Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz
AbgG	Abgeordnetengesetz
Abl.	Amtsblatt
AFV	Allgemeine Finanzverwaltung
AHF	Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtags Brandenburg
AHK	Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtags Brandenburg
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Institutionellen Förderung
AStA	Allgemeiner Studierendenausschuss
ATZ	Altersteilzeit
AufbhG	Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz
AufbhV	Aufbauhilfeverordnung
	<b>B</b>
BbgBesG	Brandenburgisches Besoldungsgesetz
BbgFAG	Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BbgStrG	Brandenburgisches Straßengesetz
BbgVfG	Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz
BbgVRG	Brandenburgisches Versorgungsrücklagengesetz
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BiLR	Bilanzierungsrichtlinie
BKC	Brandenburgische Kulturstiftung Cottbus
BLB	Brandenburgischer Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen
bzw.	beziehungsweise

ca.	<b>C</b>
CAFM	circa
CMS	Facility-Management-System
	Constant Maturity Swap
	<b>D</b>
dgl.	dergleichen
d. h.	das heißt
Drs.	Drucksache des Landtags Brandenburg
	<b>E</b>
€	Euro
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
	<b>F</b>
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FBB	Flughafen Berlin-Brandenburg GmbH
FFA	Filmförderanstalt
	<b>G</b>
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Agrar- und Küstenschutz
GAKG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GG	Grundgesetz
Ggf.	Gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
	<b>H</b>
ha	Hektar
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

i. H. v.	<b>I</b> in Höhe von
i. V. m.	in Verbindung mit
IHK	Industrie- und Handelskammer
IKS	Internes Kontrollsystem
ILB	Investitionsbank des Landes Brandenburg
IT	Informationstechnik
	<b>K</b>
km	Kilometer
	<b>L</b>
LASA	Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg GmbH
LBGR	Landesamt für Bergbau, Geologie und Rohstoffe Brandenburg
LFB	Landesbetrieb Forst Brandenburg
LFU	Landesamt für Umwelt
LGB	Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung
LME	Landesamt für Mess- und Eichwesen Berlin-Brandenburg
LS	Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg
LT	Landtag
lt.	laut
LWV	Landeswohnungsbauvermögen
	<b>M</b>
MASGF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (Neubenennung mit der 6. WP, vormals MASF)
MBB	Medienboard Berlin-Brandenburg GmbH
MBJS	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
MdF	Ministerium der Finanzen

MdJEV	Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz (Neubenennung mit der 6. WP, vormals Ministerium der Justiz; MdJ)
MdL	Mitglied des Landtages
ME	Monats-Euribor
MIK	Ministerium des Innern und für Kommunales (Neubenennung mit der 6. WP, vormals Ministerium des Innern; MI)
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (Umbenennung mit der 6. WP, vormals Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft; MIL)
Mio.	Millionen
MLUL	Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft (Umbenennung mit der 6. WP, vormals Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz; MUGV)
MWE	Ministerium für Wirtschaft und Energie (Umbenennung mit der 6. WP, vormals Ministerium für Wirtschaft)
MWFK	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur
<b>N</b>	
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NTHG	Nachtragshaushaltsgesetz
<b>O</b>	
o. a.	oben angeführt
OGr.	Obergruppe
OLG	Oberlandesgericht
<b>P</b>	
PBP	Personalbedarfsplanung
<b>R</b>	
RMS	Risk Management Services einer Bank

	<b>S</b>
SDW	Programm Schulden-, Derivat- und Wertpapierverwaltung
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
sog.	so genannt
	<b>T</b>
TGr.	Titelgruppe
TH	Technische Hochschule
Tsd.	Tausend
Tz.	Textziffer
	<b>U</b>
u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
	<b>V</b>
VaR	Valueat-Risk
VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
VfGBbg	Verfassungsgericht Brandenburg
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschrift
	<b>W</b>
WGT	Westgruppe der Truppen
WP	Wahlperiode Landtag Brandenburg
	<b>Z</b>
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZALF	Leibniz-Zentrum für Agrarlandwirtschaftsforschung e. V.
ZBB	Zentrale Bezügestelle des Landes Brandenburg
ZIT-BB	Brandenburgischer IT-Dienstleister



# I. Haushaltsrechnung

# 1 Abschluss Entlastungsverfahren für 2013

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle (AHK) beriet zwischen Januar und April 2016 auf der Grundlage der Haushaltsrechnung 2013<sup>1</sup> und des Jahresberichts 2015<sup>2</sup> des Landesrechnungshofes gemäß Artikel 106 der Verfassung des Landes Brandenburg (Landesverfassung)<sup>3</sup> zu der Entlastung der Landesregierung. Er bat in diesem Zusammenhang den Ausschuss für Haushalt und Finanzen (AHF) um Stellungnahme zum Teil I (Haushaltsrechnung) und Teil II (Haushaltslage) des Jahresberichts 2015. Der Landtag beschloss in seiner 30. Sitzung am 9. Juni 2016<sup>4</sup>,

- die vom AHK festgestellten Sachverhalte, die Beschlüsse über einzuleitende Maßnahmen und die dafür gesetzten Termine gemäß § 114 der Landeshaushaltsordnung (LHO)<sup>5</sup> zu bestätigen und
- der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 2013 gemäß § 114 LHO i. V. m. Artikel 106 der Landesverfassung die Entlastung zu erteilen.

Der Präsidentin des Landtags und dem Präsidenten des Verfassungsgerichts erteilte der Landtag für ihre Rechnungen 2013 auch am 9. Juni 2016 gemäß § 114 LHO i. V. m. Artikel 106 der Landesverfassung gesondert Entlastung.<sup>6</sup> Der Landtag sprach dem Landesrechnungshof gemäß § 101 LHO für dessen Rechnung 2013 gleichfalls am 9. Juni 2016 die Entlastung aus.<sup>7</sup> Zuvor hatte der vom AHK hierfür eingesetzte Unterausschuss diese Rechnung geprüft.

<sup>1</sup> Drucksache des Landtags Brandenburg (Drs.) 6/155.

<sup>2</sup> Drs. 6/3100.

<sup>3</sup> Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I/92, S. 298), die zuletzt durch Gesetz vom 5. Dezember 2013 (GVBl. I/13, [Nr. 42]) geändert worden ist.

<sup>4</sup> Drs. 6/4181-B.

<sup>5</sup> Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl. I/99, [Nr. 07], S. 106), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl. I/14, [Nr. 28]) geändert worden ist.

<sup>6</sup> Drs. 6/4178-B und Drs. 6/4179-B.

<sup>7</sup> Drs. 6/4180-B.

## 2 Haushaltsvollzug und Rechnungslegung 2014

### 2.1 Wesentliche Kennziffern

**Das Haushaltsjahr 2014 wurde mit einem Überschuss von 235,3 Mio. Euro abgeschlossen, der der Allgemeinen Rücklage zugeführt wurde. Diese Schwankungsreserve stieg somit auf 944,2 Mio. Euro an. Eine Nettokreditaufnahme erfolgte nicht. Auch die für 2014 geplante Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 190,5 Mio. Euro zu der teilweisen Deckung der Ausgaben für die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH und zur Deckung von unvorhergesehenen und unabweisbaren Mehrausgaben sowie zur Verringerung oder Vermeidung eines Fehlbetrags gemäß § 25 Landeshaushaltsordnung war nicht erforderlich.**

Über die Verwendung aller Einnahmen und Ausgaben, das Vermögen und die Schulden hat der Minister der Finanzen gemäß Artikel 106 Absatz 1 der Landesverfassung im folgenden Haushaltsjahr zur Entlastung der Landesregierung dem Landtag Rechnung zu legen. Auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher vom 30. März 2015 stellte das Ministerium der Finanzen (MdF) die Haushaltsrechnung einschließlich des Vermögensnachweises für 2014 auf.<sup>8</sup>

Den im Haushaltsplan 2014<sup>9</sup> vorgesehenen Einnahmen und Ausgaben von 10.469,2 Mio. Euro standen tatsächliche Einnahmen von 10.653,8 Mio. Euro und Ausgaben - ohne Berücksichtigung der Zuführung an die Allgemeine Rücklage - von 10.418,5 Mio. Euro gegenüber. Es ergab sich ein Überschuss von 235,3 Mio. Euro, der auf der Grundlage von § 25 Absatz 2 LHO in Verbindung mit § 62 Absatz 2 LHO der Allgemeinen Rücklage (so genannte Schwankungsreserve) zugeführt wurde. Die Haushaltswirtschaft des Landes wies für das Rechnungs-

<sup>8</sup> Drs. 6/3020.

<sup>9</sup> Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 (Haushaltsgesetz 2013/2014 - HG 2013/2014) vom 18. Dezember 2012 (GVBl. I/12, [Nr. 42]) und Gesetz über die Änderung des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 (Nachtragshaushaltsgesetz 2013/2014 - NTHG 2013/2014) vom 26. November 2013 (GVBl. I/13, [Nr. 33]).

jahr 2014 einen ausgeglichenen Abschluss aus. Eine Nettokreditaufnahme erfolgte nicht. Die geplante Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage war nicht erforderlich.

Die bereinigten Einnahmen<sup>10</sup> betragen 10.414,6 Mio. Euro. Sie lagen um 200,1 Mio. Euro über dem Ansatz. Der Unterschied zu den Gesamteinnahmen von 10.653,8 Mio. Euro ergibt sich vor allem aus den in 2013 gebildeten und nach 2014 übertragenen Rücklagen i. H. v. 231,8 Mio. Euro. Die bereinigten Ausgaben<sup>10</sup> erreichten eine Höhe von 10.124 Mio. Euro. Sie lagen um 266,1 Mio. Euro unter dem Ansatz. Die Differenz zu den Gesamtausgaben von 10.418,5 Mio. Euro beträgt 294,5 Mio. Euro und ist überwiegend mit den Zuführungen an die Rücklagen zu begründen. Der sich aus den bereinigten Einnahmen abzüglich der bereinigten Ausgaben ergebende Finanzierungssaldo betrug 290,6 Mio. Euro. Dieser positive Wert gibt an, dass der Haushalt 2014 ohne Kreditaufnahmen und Entnahmen aus den Rücklagen auskam. Der Finanzierungssaldo 2014 lag jedoch um 379 Mio. Euro unter dem Vorjahreswert.

Einschließlich des Haushaltsüberschusses 2014 von 235,3 Mio. Euro schloss das Land das vierte Jahr in Folge mit einem Überschuss ab. Seit 2009 ergibt sich folgender Überblick<sup>11</sup>:

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Werte in Mio. €						
<b>Fehlbetrag</b>	144,6	-	-	-	-	-
<b>Überschuss</b>	-	-	167,2	44,9	583,2	<b>235,3</b>
<b>Nettokreditaufnahme</b>	314,6	343,1	-	-	-	-

Tabelle 1: Fehlbetrag, Überschuss und Nettokreditaufnahme 2009 bis 2014  
Quelle: Haushaltsrechnungen 2009 bis 2014

<sup>10</sup> Für eine Bewertung der Einnahmen und Ausgaben werden sie um Kreditaufnahmen und -tilgungen, Entnahmen und Zuführungen aus den bzw. an die Rücklagen sowie haushaltstechnische Verrechnungen bereinigt. Daraus ergeben sich die bereinigten Einnahmen und die bereinigten Ausgaben.

<sup>11</sup> Entsprechend § 25 Absatz 1 LHO ist der Überschuss oder der Fehlbetrag der Unterschied zwischen den tatsächlich eingegangenen Einnahmen und den tatsächlich geleisteten Ausgaben. Überschüsse sind nach § 25 Absatz 2 LHO zur Verminderung des Kreditbedarfs oder zur Tilgung von Schulden zu verwenden oder einer Rücklage nach § 62 LHO zuzuführen. Ein danach verbleibender Überschuss ist im nächsten Jahr als Einnahme einzustellen. Ein Fehlbetrag ist spätestens im zweiten darauffolgenden Haushaltsplan auszugleichen.

Die Überschüsse wurden bis auf das Jahr 2013<sup>12</sup> vollständig der Allgemeinen Rücklage zugeführt, sodass diese Haushaltsjahre kassenmäßig in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen abgeschlossen wurden.

Der Koalitionsvertrag zwischen der SPD und DIE LINKE für die sechste Wahlperiode von 2014 bis 2019 sieht vor, die ggf. vom Land in den nächsten Jahren erwirtschafteten Haushaltsüberschüsse bis zu einer Höhe von 10 % des Gesamthaushalts als Schwankungsreserve anzusparen. Darüber hinausgehende Haushaltsüberschüsse sollen zur Hälfte für die Schuldentilgung eingesetzt werden. Der Landesrechnungshof begrüßt die Absicht der Regierungsfractionen, bei einer entsprechend hohen Schwankungsreserve eine Schuldentilgung vornehmen zu wollen. Bei einem Haushaltsvolumen in 2014 von 10.469,2 Mio. Euro (Plan) bzw. 10.653,8 Mio. Euro (Ist) würde dieser Betrag bei maximal 1.065,4 Mio. Euro liegen. Einschließlich des Überschusses 2014 von 235,3 Mio. Euro betrug die Schwankungsreserve 944,2 Mio. Euro, sodass zu diesem Zeitpunkt bereits fast 90 % erreicht waren.

## 2.2 Einnahmen und Ausgaben

Zu der Höhe der veranschlagten und der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben 2014 ergibt sich folgender Überblick:

<sup>12</sup> Der Überschuss 2013 von 583,2 Mio. Euro wurde zur Hälfte zur Schuldentilgung genutzt. Die andere Hälfte wurde der Allgemeinen Rücklage zugeführt.

HGr. bzw. OGr.	Einnahmen und Ausgaben	Soll	Ist	Ver- gleich (Soll/Ist)
Werte in Mio. €				
<b>Einnahmen</b>				
0	Steuern, steuerähnliche Abgaben, EU-Eigenmittel	6.252,6	6.159,7	- 92,9
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst	339,7	434,2	94,5
2	Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen	2.949,0	3.192,4	243,3
32	Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	0,0	0,0	-
33 - 34	Zuweisungen, Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen	673,2	628,4	- 44,8
35	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	253,7	231,8	- 22,0
37	Globale Mehr- und Mindereinnahmen	0,0	0,0	-
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	1,0	7,4	6,4
	<b>Summe</b>	<b>10.469,2</b>	<b>10.653,8</b>	<b>184,5</b>
<b>Ausgaben</b>				
4	Personalausgaben	2.405,6	2.360,9	- 44,6
51 - 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	559,6	550,9	- 8,6
57	Zinsausgaben an Kreditmarkt	549,5	427,9	- 121,6
59	Tilgungsausgaben an Kreditmarkt	0,0	0,0	-
6	Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen	5.330,6	5.439,9	109,3
7	Baumaßnahmen	41,2	54,6	13,3
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.534,5	1.289,7	- 244,8
91	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	78,1	522,4	444,3
97	Globale Mehr- und Minderausgaben <sup>13</sup>	- 30,8	0,0	30,8
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	1,0	7,4	6,4
	<b>Summe</b>	<b>10.469,2</b>	<b>10.653,8</b>	<b>184,5</b>

Tabelle 2: Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben  
Quelle: Haushaltsrechnung 2014, Abweichungen durch Rundungen

Für die Einnahmen ist vor allem darauf hinzuweisen, dass die Einnahmen der Hauptgruppe (HGr.) 0 um 92,9 Mio. Euro unter den Ansätzen lagen. Wesentlich war, dass die Einnahmen aus

<sup>13</sup> Die globalen Minderausgaben sind rechnungsmäßig bei den Titeln der jeweiligen Hauptgruppe nachgewiesen.

den Steuern vom Umsatz mit 140,8 Mio. Euro deutlich gegenüber den Planwerten zurückgeblieben waren. Teilweise konnte dies durch Mehreinnahmen bei der Körperschaftsteuer (32,4 Mio. Euro), bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (5,6 Mio. Euro) und bei der Abgeltungssteuer auf Zins- und Veräußerungserträge (10 Mio. Euro) kompensiert werden.

Die Mehreinnahmen in der HGr. 2 sind - wie in den Vorjahren - vor allem darauf zurückzuführen, dass die Zuweisungen des Bundes an die Kommunen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende von 137,2 Mio. Euro und zur Beteiligung an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung von 108,3 Mio. Euro jeweils nur mit Leertiteln im Haushaltsplan enthalten sind. Diesen Mehreinnahmen stehen Mehrausgaben in der HGr. 6 in gleicher Höhe gegenüber. Die gravierendsten Mindereinnahmen von 41,9 Mio. Euro ergaben sich bei den Erstattungen der Europäischen Union (EU) im Rahmen der Umsetzung des Europäischen Sozialfonds für die Förderperiode 2007 bis 2013.

Die Einnahmen aus investiven Zuweisungen (Obergruppen [OGr.] 33 und 34) lagen um 44,8 Mio. Euro unter dem Ansatz. Hier waren vor allem Mindereinnahmen von 42,2 Mio. Euro aus den Erstattungen der EU im Rahmen des Fonds für regionale Entwicklung für die drei Förderperioden seit dem Jahr 2000 wesentlich. Hinzuweisen ist noch auf die Einnahmen aus den Entnahmen der verschiedenen in 2013 gebildeten Rücklagen i. H. v. 231,8 Mio. Euro (OGr. 35). Hier gab es zum Vorjahr vergleichsweise geringe Mindereinnahmen von 22 Mio. Euro, weil eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage von 190,5 Mio. Euro veranschlagt war, auf die im Haushaltsvollzug aber vollständig verzichtet werden konnte. Ansonsten hätte es eine Sollüberschreitung gegeben, weil bei den Rücklagen der Personal- und Verwaltungsbudgets sowohl bei den Entnahmen als auch bei den Zuführungen grundsätzlich auf eine Veranschlagung verzichtet wird. Entnahmen werden nur in dem Umfang geplant, wie eine den Haushalt entlastende Kürzung beabsichtigt ist.

Die Personalausgaben (HGr. 4) lagen um 44,6 Mio. Euro unter dem Ansatz, aber um 73,2 Mio. Euro über dem Vorjahreswert. Dieser Anstieg resultiert aus der zweiten Stufe des Tarifabschlusses 2013 mit einer linearen Tarifierhöhung von 2,95 % zum 1. Januar 2014 sowie der teilweisen Übernahme für den

Besoldungs- und Versorgungsbereich von 1,8 % zum 1. Juli 2014. Wesentlich ist zudem der Anstieg der Versorgungsausgaben (Gruppen 431 und 432) auf nunmehr 149,2 Mio. Euro. Sie lagen somit um 23,1 Mio. Euro über dem Vorjahreswert und haben sich seit 2010 fast verdoppelt.

Obwohl die Zinsausgaben (OGr. 57) mit dem Nachtragshaushaltsplan bereits auf 549,5 Mio. Euro reduziert wurden, lagen die Ist-Ausgaben mit 427,9 Mio. Euro aufgrund des weiterhin niedrigen Zinsniveaus nochmals deutlich darunter. Diese Ausgaben sanken gegenüber dem Vorjahr nochmals um 37 Mio. Euro. Die Zins-Ausgabenquote ging weiter auf nunmehr 4,2 % zurück.

Die Minderausgaben von 244,8 Mio. Euro in der HGr. 8 sind vor allem auf die um 242,9 Mio. Euro unter dem Ansatz liegenden Zuführungen an die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) zurückzuführen. Auch die Zuweisungen an den Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) für Hochbaumaßnahmen außerhalb seines wirtschaftlichen Eigentums lagen um 15,7 Mio. Euro unter dem Soll, weil entsprechende Bauanträge nicht gestellt wurden, Verzögerungen beim Bauablauf eintraten und Schlussrechnungen fehlten oder unvollständig waren.

## 2.3 Rücklagen

**Auf der Grundlage des endgültigen Jahresabschlusses 2014 wurden Rücklagen von 276,3 Mio. Euro gebildet und in das Haushaltsjahr 2015 übertragen. Sie lagen um 13,8 Mio. Euro über dem Vorjahreswert. Wegen 2015 geplanter Entnahmen aus den Rücklagen standen insgesamt 16,3 Mio. Euro bei der Rücklagenbildung nicht mehr zur Verfügung.**

**Die vier geprüften Ressorts hatten 2014 jeweils die Rücklage aus dem Verwaltungsbudget fehlerhaft gebildet, weil sie die entsprechende Verwaltungsvorschrift nicht korrekt anwandten. Zusammenfassend wiesen zwei Ressorts um 0,2 Mio. Euro zu hohe und zwei weitere Ressorts um 1,1 Mio. Euro zu niedrige Rücklagen aus.**

Wie in den Vorjahren wurden auch 2014 in den Einzelplänen (Epl.) 01 bis 14 aus den Personalausgaben je Einzelplan Personalbudgets gebildet. Weiterhin konnten in diesen Einzelplä-

nen und im Epl. 20 (Allgemeine Finanzverwaltung - AFV) aus den sächlichen Verwaltungsausgaben, den Ausgaben für den Erwerb beweglicher Sachen und den Verwaltungseinnahmen je Einzelplan Verwaltungsbudgets gebildet werden. Seit 2012 ist eine Rücklagenbildung für diese beiden Budgets grundsätzlich i. H. v. 50 % der Unterschreitung des jeweiligen Budgets möglich. Das MdF kann einen höheren Rücklagensatz bestimmen. Für das Haushaltsjahr 2014 setzte es ihn für das Personal- und Verwaltungsbudget auf jeweils 75 % und damit um 5 % höher als im Vorjahr fest.<sup>14</sup> Nicht verbrauchte Drittmittel konnten vollständig der Rücklage zugeführt werden.

### 2.3.1 Festsetzung der Rücklagen

Nach den Angaben in der Haushaltsrechnung 2014 wurden in allen Einzelplänen einschließlich der Rücklagen in den sonstigen Bereichen (andere Rücklagen) insgesamt 276,3 Mio. Euro in das Haushaltsjahr 2015 übertragen. Einen Überblick für die Jahre 2009 bis 2014 bietet die folgende Tabelle:

Jahr	Rücklagen Personal- budget	Rücklagen Verwaltungs- budget	Andere Rück- lagen	Gesamt
Werte in Mio. €				
<b>2009</b>	64,6	81,2	136,7	<b>282,5</b>
<b>2010</b>	72,1	29,6	180,1	<b>281,8</b>
<b>2011</b>	50,2	35,6	160,9	<b>146,7</b>
<b>2012</b>	28,3	22,7	159,0	<b>210,0</b>
<b>2013</b>	56,6	29,8	176,1	<b>262,4</b>
<b>2014</b>	46,6	40,5	189,1	<b>276,3</b>

Tabelle 3: Höhe der zum Jahresabschluss gebildeten Rücklagen  
Quelle: Haushaltsrechnungen 2009 bis 2014

Der Haushaltsplan 2014 sah bei den Epl. 01, 04 und 13 Entnahmen aus den Rücklagen der Verwaltungsbudgets von insgesamt 1,3 Mio. Euro und im Epl. 14 eine Entnahme aus dem Personalbudget von 20.100 Euro vor. Diese Entnahmen sowie die im Epl. 20 veranschlagte Entnahme von 15 Mio. Euro zur Schließung der Deckungslücke im Gesamthaushalt 2014 stan-

<sup>14</sup> Schreiben des MdF vom 3. März 2015 zur Festlegung des Rücklagensatzes für die Verwaltungs- und Personalbudgets für das Haushaltsjahr 2014.

den bei der Bildung der Rücklagen für die Personal- und Verwaltungsbudgets nicht mehr zur Verfügung.

Im Epl. 04 wurde das Personalbudget mit Zustimmung des MdF um 2 Mio. Euro überschritten, sodass dieser Betrag gemäß § 5 Absatz 2 HG 2013/2014 in das Haushaltsjahr 2015 vorgetragen wurde.

### 2.3.2 Rücklagen aus den Personalbudgets

Alle Einzelpläne verfügten 2014 über Personalbudgets i. H. v. 1.985,3 Mio. Euro. Im Rahmen der Haushaltsdurchführung wurden sie durch Zu- und Abgänge zum verfügbaren Soll von zusammen 2.159,9 Mio. Euro (+ 8,8 %) fortgeschrieben. Zu den wesentlichen Sollzugängen gehören die vom MdF zugewiesenen Personalverstärkungsmittel und die Entnahmen aus den Rücklagen des Vorjahres. In 2014 wurden Personalverstärkungsmittel i. H. v. 122,1 Mio. Euro zur Verfügung gestellt und es wurden Rücklagen von 44,3 Mio. Euro entnommen.

Die Ist-Ausgaben 2014 betragen 2.095,7 Mio. Euro und lagen somit um 110,4 Mio. Euro über den Ansätzen, jedoch 64,2 Mio. Euro unter dem verfügbaren Soll. Rücklagen wurden i. H. v. 46,6 Mio. Euro gebildet. Die nachfolgende Grafik fasst die Entwicklung der Personalbudgets von 2009 bis 2014 zusammen:

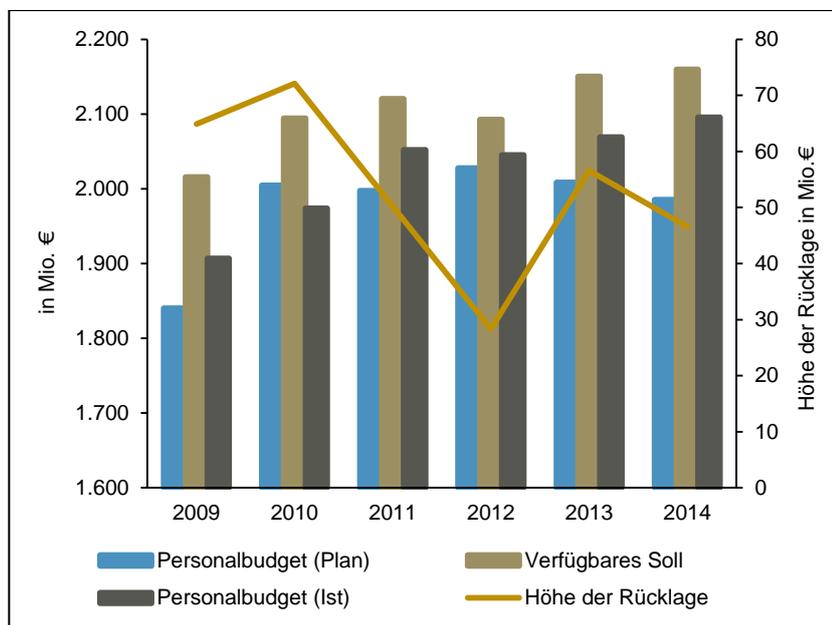


Abbildung 1: Personalbudgets, verfügbares Soll und Rücklagen von 2009 bis 2014  
 Quelle: Vom MdF festgesetzte Rücklagen aus den Personalbudgets

### 2.3.3 Fehlerhafte Bildung der Rücklagen aus den Verwaltungsbudgets

Der Landesrechnungshof prüfte für vier Ressorts die Bildung der Rücklagen aus den Verwaltungsbudgets und stellte fest, dass dabei Fehler unterlaufen waren, weil die entsprechende Verwaltungsvorschrift (VV) (VV Rücklagen 2014 vom 18. Dezember 2014) nicht korrekt angewendet wurde.

#### 2.3.3.1 Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)

Das MIK wies bei der Rücklagenbildung ein zu hohes verfügbares Soll aus. Der Haushaltsplan enthielt in einem Titel<sup>15</sup> bei einem Ansatz von 13,4 Mio. Euro eine Mittelsperre von 3 Mio. Euro. Das MdF willigte in eine zweckgebundene Inanspruchnahme dieser gesperrten Mittel von bis zu 3 Mio. Euro für Ausgaben für Asylbewerber ein. Die nicht verbrauchten Mittel sollten nicht als Deckung für das Verwaltungsbudget herangezogen werden. Das MIK beachtete weder den Sollabgang

<sup>15</sup> Kapitel 03 810 (Zentrale Ausländerbehörde) Titel 526 20 (Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz).

aus der Titelsperre noch den tatsächlich in Anspruch genommenen Betrag des entsperrten Ansatzes bei Kapitel 03 810 Titel 526 20 als Sollzugang. Bei der Korrektur durch das MdF wurde leider nicht unterschieden, ob die Verstärkung durch gesperrte Mittel bei den anderen Titeln des Kapitels 03 810 tatsächlich in Anspruch genommen wurde. Das MdF setzte somit eine um 213.420 Euro zu hohe Rücklage im Verwaltungsbudget fest.

#### 2.3.3.2 Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz (MdJEV)

Für die Tagungsstätte der Deutschen Richterakademie (Kapitel 04 030) waren nach einem Haushaltsvermerk die in § 5 HG 2013/2014 niedergelegten Grundsätze für die neuen Steuerungsinstrumente isoliert anzuwenden. Dieses Kapitel war somit nicht Bestandteil der Personal- und Verwaltungsbudgets des Ressorts. Es wurde jedoch ein Ausgabetitel des Kapitels 04 030 in die Berechnung mit einbezogen, sodass eine um 3.953 Euro zu hohe Rücklage aus dem Verwaltungsbudget ermittelt wurde.

#### 2.3.3.3 Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBS)

Das MBS hatte bei der Rücklagenbildung 2014 die Entnahme aus der im Vorjahr gebildeten Rücklage zu niedrig ausgewiesen, sodass um 676.960 Euro zu niedrige Ist-Einnahmen ermittelt wurden. Das Ministerium sagte zu, bei der Beantragung der Rücklage 2016 die im Zusammenhang mit der Entnahme aus der Rücklage des Vorjahres unterlaufenen Fehler abzustellen.

Weiterhin wurde versäumt, die nicht verbrauchten Drittmittel i. H. v. 67.685 Euro vorab vom rücklagefähigen Betrag abzuziehen, der dadurch zu hoch ausgewiesen wurde. Hierzu wies das MdF darauf hin, dass bei der Berechnung der Rücklage der Anteil der Drittmittel in voller Höhe abgesetzt würde und sie somit nicht Bestandteil der Berechnung des rücklagefähigen Betrags wären. Dieser Argumentation kann der Landesrechnungshof nicht folgen. Er empfiehlt, das Berechnungsschema exakt einzuhalten, sodass von dem dort dargestellten „Ergebnis der Haushaltswirtschaft 2014“ letztlich noch die nicht verbrauchten Drittmittel abzusetzen sind.

Zudem wurde das verfügbare Soll im Verwaltungsbudget um 400 Euro zu niedrig ausgewiesen, weil sich das MdF in Bezug auf einen Sollabgang auf ein eigenes Schreiben vom April 2013 bezog und nicht auf das anzuwendende Schreiben vom März 2014.

Insgesamt wurde die Rücklage 2014 für das MBS um 457.256 Euro zu niedrig festgesetzt.

#### 2.3.3.4 Ministerium für Wirtschaft und Energie (MWE)

Bei der Ermittlung des Ist-Ergebnisses wurden Ausgaben, denen unmittelbar Einnahmen außerhalb des Verwaltungsbudgets gegenüberstanden, nicht korrekt abgesetzt. So wurden Ausgaben im Kapitel 08 030 Titel 526 40<sup>16</sup>, denen nach einem Haushaltsvermerk Einnahmen aus Titel 356 20<sup>17</sup> i. H. v. 35.062 Euro gegenüberstanden, nicht berücksichtigt.

Bei dem Landesamt für Mess- und Eichwesen Berlin-Brandenburg (LME) und dem Landesamt für Bergbau, Geologie und Rohstoffe Brandenburg (LBGR) wurden fehlerhaft zweckgebundene Einnahmen herausgerechnet und bereits aus den Verwaltungsbudgets ausgenommene Ausgaben berücksichtigt.

Das MdF sagte zu, die für das LME und LBGR gegebenen Hinweise zukünftig bei der Berechnung der Rücklagen zu beachten.

Bei der Rücklagenbildung wurden außerdem die aus der Rücklage des Vorjahres finanzierten Ausgaben von 1.172.817 Euro den Ist-Ausgaben hinzugerechnet. Das MdF wies darauf hin, dass lediglich der nicht aus der Rücklage zum Verwaltungsbudget entnommene Betrag zur Berechnung der neuen Rücklage 2014 mit heranzuziehen wäre. Der Landesrechnungshof kann der Argumentation des MdF nicht folgen. Er empfiehlt, dass sich das MWE exakt an das Berechnungsschema hält.

Ferner wurde bei der Rücklagenbildung der Sollzugang aus der vom MdF genehmigten außerplanmäßigen Ausgabe zur Betreuung des Brandenburg Business Guide i. H. v. 304.200 Euro

<sup>16</sup> Kapitel 08 030 (Existenzgründung und Unternehmensbegleitung in Industrie, Mittelstand und Handwerk) Titel 526 40 (Rechtsverfolgungskosten).

<sup>17</sup> Kapitel 08 030 Titel 356 20 (Entnahme aus dem Liquiditätssicherungsfonds, Konsolidierungsfonds II).

berücksichtigt. Die am Jahresende davon nicht verbrauchten Mittel von 38.693 Euro wurden allerdings beim Sollzugang nicht abgezogen. Das MWE ging bei der Berechnung der Rücklage aus dem Verwaltungsbudget davon aus, dass die Verstärkung aus dem Titel der HGr. 6 mit 304.200 Euro prioritär war und somit vollständig in Anspruch genommen wurde, da die Betreuung des Brandenburg Business Guide ursprünglich auch aus der institutionellen Förderung der Zukunftsagentur Brandenburg und damit aus einem Titel der HGr. 6 erfolgen sollte. Dem kann der Landesrechnungshof nicht folgen und empfiehlt auch hier dem MWE, sich an das Berechnungsschema zu halten.

Infolge eines Formelfehlers wurde der Saldo für das verfügbare Soll 2014 falsch berechnet. Er wurde mit minus 6,7 Mio. Euro ausgewiesen, betrug jedoch minus 7,4 Mio. Euro.

Im Ergebnis war insgesamt festzustellen, dass für das MWE die Rücklage Verwaltungsbudget um 631.423 Euro zu niedrig festgesetzt wurde.

#### 2.3.4 Bewertung

Zusammenfassend wies der Landesrechnungshof darauf hin, dass die Verantwortung für die Bildung und die wirtschaftliche Verwendung der Rücklagen unter Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften gemäß der VV Rücklagen 2014 beim jeweiligen Ressort lag. Gleichwohl ist vom MdF zu erwarten, dass es bei der Festsetzung der Rücklage zukünftig darauf achtet, dass nur haushaltsrechtlich zutreffende und zulässige Buchungsvorgänge (Sollveränderungen oder Ist-Beträge) berücksichtigt werden. Der Landesrechnungshof empfahl, auf eine korrekte Anwendung der VV Rücklagen einschließlich des Berechnungsschemas bei der Antragstellung und Festsetzung der Rücklage hinzuwirken, um fehlerhafte Rücklagenbildungen künftig zu vermeiden.

Das MdF sagte zu, dass es zukünftig verstärkt auf die korrekte Anwendung der VV Rücklagen in den Ressorts hinwirken und selbst das Verfahren zur Festsetzung der Rücklagen weiter optimieren werde.

## 2.4 Zentral veranschlagte Personalverstärkungsmittel

Im Epl. 20<sup>18</sup> werden für alle Einzelpläne Personalverstärkungsmittel veranschlagt. Sie sind zur Deckung von Personalausgaben bestimmt, die aufgrund von Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder aus anderen unabweisbaren Gründen entstehen und bei der Festsetzung der Personalausgaben in den einzelnen Kapiteln und Titeln des Landeshaushalts nicht berücksichtigt werden konnten. Das MdF weist diese Mittel bei Bedarf den Dienststellen zu, die dort das Personalbudget erhöhen (Sollzugang).

Im Haushaltsjahr 2014 wurden mit 149,2 Mio Euro um 46,4 Mio. Euro höhere Personalverstärkungsmittel als 2013 veranschlagt. Maßgeblich hierfür waren anstehende Tarif- und Besoldungserhöhungen i. H. v. 135 Mio. Euro.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass das Land auf der Grundlage eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Februar 2012 überprüfte, ob die Besoldung von 340 Professoren nach der Besoldungsgruppe W 2 noch amtsangemessen war. Die Landesregierung verständigte sich im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2013/2014 darauf, je Jahr 0,7 Mio. Euro zusätzlich zu veranschlagen. Diese Mittel wurden dann jedoch sowohl im Epl. 20 bei den Personalverstärkungsmitteln (0,8 Mio. Euro) als auch im Epl. 06 (0,7 Mio. Euro) vorgesehen. Die Vorschriften für die Besoldung der Professoren wurden geändert und zum 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt. Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) wies den Hochschulen entsprechende Mittel zu. Der Landesrechnungshof kritisiert diese versehentlich doppelte Veranschlagung der Ausgaben im Landeshaushalt.

Hinsichtlich der Entgeltfortzahlung bei Mutterschutz, für die bisher innerhalb der Personalverstärkungsmittel jährlich 1,5 Mio. Euro vorgesehen sind, schlug der Landesrechnungshof dem MdF vor, zu prüfen, inwieweit diese Ausgaben zukünftig aus den Personalbudgets der Dienststellen geleistet werden können. Bisher überweist die Zentrale Bezügestelle des Landes Brandenburg (ZBB) für die Beschäftigten die monatlichen Zah-

<sup>18</sup> Kapitel 20 020 Titel 461 20 (Zur Verstärkung der Personalausgaben in allen Einzelplänen).

lungen an die Krankenkassen aus den jeweiligen Personalbudgets der Einzelpläne. Sie betragen 2014 insgesamt 3 Mio. Euro. Diese Abführungen sind nicht in den Personalbudgets geplant. Eine entsprechende Vorsorge wird stattdessen bei den Personalverstärkungsmitteln getroffen. Das MdF weist den Ressorts die verauslagten Beträge im Regelfall zweimal jährlich aus den Personalverstärkungsmitteln zu. Die Erstattungen der Krankenkassen werden ebenfalls im Epl. 20<sup>19</sup> erfasst. Den 2014 veranschlagten Mitteln von 1,1 Mio. Euro standen Einnahmen von 1,7 Mio. Euro gegenüber. Zusammenfassend hält der Landesrechnungshof die Einbeziehung der Ausgaben in die Personalbudgets sowohl vor dem Hintergrund, dass aus den Budgets grundsätzlich alle anfallenden Personalausgaben zu leisten sind, als auch hinsichtlich der Beachtung der Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit für angezeigt.

Das MdF wies darauf hin, dass ein Vergleich der jährlichen Zahlungen der Ressorts an die Krankenkassen für die letzten fünf Jahre große Abweichungen bei den einzelnen Beträgen erkennen ließ. Die mögliche Nachsteuerung aufgrund einer veränderten Umlage an die jeweilige Krankenkasse würde den Verwaltungsaufwand bei einer Veranschlagung in den Personalbudgets erheblich erhöhen. Das MdF sprach sich deshalb für die Beibehaltung der bisherigen Verfahrensweise aus.

## 2.5 Forderungen

**Zum Jahresende 2014 wies das Land Forderungen in Höhe von 175,8 Mio. Euro aus, die bis in das Jahr 1993 zurückreichen. Die Beitreibung der privatrechtlichen Forderungen erfolgte mit unterschiedlicher Intensität und Güte. Die Darstellung der Einnahmeausfälle in der Haushaltsrechnung 2014 war wie im Vorjahr nicht korrekt.**

Einnahmen sind rechtzeitig und vollständig zu erheben. Sobald für eine Einzahlung der Grund, der Zahlungspflichtige, der Betrag und die Fälligkeit feststehen, hat die anordnende Stelle eine Annahmeanordnung zu erteilen. Ausnahmen von der rechtzeitigen und vollständigen Erhebung ergeben sich aus §§ 58 und 59 LHO. Forderungen sind Ansprüche des Landes gegen-

<sup>19</sup> Kapitel 20 020 (Allgemeine Bewilligungen) Titel 236 10 (Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen für Entgeltfortzahlungen gemäß Aufwendungsausgleichsgesetz - AAG).

über Dritten, deren Gegenleistung (Bezahlung) noch aussteht. Zum Ende des Haushaltsjahres fällige Zahlungen sind als offene Sollstellung zum Jahresabschluss auszuweisen. Können solche Einnahmen nicht realisiert werden, ist über das weitere Verfahren, z. B. über eine Niederschlagung der Ansprüche des Landes, zu entscheiden.

### 2.5.1 Höherer Forderungsbestand als 2013

Die Landeshauptkasse (LHK) erstellte auf der Grundlage der Daten aus dem Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-Verfahren (HKR-Verfahren) SAP Übersichten, in denen alle offenen Sollstellungen zum 31. Dezember 2014 je Haushaltsjahr (Fälligkeit der Zahlung) und je Buchungskreis zusammengefasst waren und fügte sie der Rechnungsnachweisung bei. Der so nachgewiesene Bestand an offenen Sollstellungen wich wie im Vorjahr von dem Bestand im HKR-Verfahren SAP ab.

Zum 31. Dezember 2014 wurden offene Sollstellungen von 175,8 Mio. Euro ausgewiesen, die aus den Jahren von 1993 bis 2014 stammen. Der Bestand an Forderungen erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 61,7 Mio. Euro (+ 54 %). Den Forderungen lagen 270.777 Einzelfälle (Vorjahr: 100.216) zugrunde. Als signifikant kann hierbei der Bereich des MdJEV einschließlich des Sachgebiets Landesjustizkasse in der LHK mit einer Steigerung von 162.998 Fällen angesehen werden. Ein Grund hierfür war, dass die Abfrage entsprechend der Hinweise des Landesrechnungshofes zum Jahresabschluss 2013 verändert wurde und nunmehr auch die Gerichtsnebenkosten beinhaltet. Die für die offenen Sollstellungen erhobenen Mahngebühren werden weiterhin nicht in dem Forderungsbestand ausgewiesen.

Das MdF wies darauf hin, dass für die Ermittlung der einzelnen offenen Sollstellungen ein neuer Bericht („Report“) entwickelt wurde. Für die Gesamtübersicht je Ressort und Jahr wurde in Zusammenarbeit mit dem Landesrechnungshof im April 2016 eine neue Konzeption für das SAP BW<sup>20</sup> erarbeitet. Die Produktivsetzung sollte Ende September 2016 erfolgen.

<sup>20</sup> SAP BW (Business Information Warehouse - Berichtswesen).

## 2.5.2 Mängel bei der Beitreibung privatrechtlicher Forderungen

Der Schwerpunkt der Prüfung lag für das Haushaltsjahr 2014 auf dem Beitreibungsverfahren der privatrechtlichen Forderungen. Es obliegt im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlichen Forderungen nach erfolgloser erster Mahnung seitens der LHK den zuständigen Dienststellen.

Der Landesrechnungshof stellte bei seiner stichprobenartigen Prüfung in drei Dienststellen fest:

- Die vom Landesamt für Umwelt (LfU) vorgelegten Akten waren so unübersichtlich und unvollständig, dass die Prüfung abgebrochen wurde. Die zu beachtenden Hinweise zum Mahnverfahren bei privatrechtlichen Forderungen stammten aus dem Jahr 2006. Zudem wurde die Kleinbetragsregelung<sup>21</sup> nicht immer beachtet und Beträge von unter zwei Euro sowohl erhoben als auch mehrmalig gemahnt.
- Im BLB wurde eine Forderung i. H. v. 20.734 Euro nicht als Stundung gebucht. In der Folge wurde der Forderungsbestand um diesen Betrag zu hoch ausgewiesen.
- In der Technischen Hochschule Wildau (FH) [TH Wildau] wurden die Regelungen zur Stundung gemäß VV zu § 59 LHO nicht eingehalten und ein noch offener Restbetrag erst nach mehr als zwei Jahren erstmalig gemahnt. Ein konkreter Tilgungsplan lag nicht vor. Zudem wurden die öffentlich-rechtlichen und die privatrechtlichen Forderungen beim Erstellen der Annahmeanordnung nicht korrekt klassifiziert, da der zutreffende Mahnschlüssel nicht angewendet wurde.

Zusammenfassend war festzustellen, dass die Dienststellen sehr unterschiedlich mit der Beitreibung der privatrechtlichen Forderungen umgehen. Im LfU führte dies dazu, dass die rechtzeitige und vollständige Erhebung von Einnahmen gemäß § 34 LHO nicht gewährleistet werden konnte.

Das MdF wies auf Folgendes hin:

- Im LfU würden die Hinweise zum Mahnverfahren bei privatrechtlichen Forderungen aus dem Jahr 2006 grundlegend überarbeitet. Konkrete Festlegungen zur Aufarbeitung der of-

<sup>21</sup> Die Kleinbetragsregelung umfasst Beträge bis sieben Euro.

fenen privatrechtlichen Forderungen seien bereits getroffen worden. Deren Umsetzung solle zum 15. Dezember 2016 überprüft werden.

- In der TH Wildau würden Stundungen nur noch zentral über inzwischen speziell geschulte Mitarbeiter bearbeitet und dokumentiert. Bei zukünftigen Stundungen mit Ratenzahlungen solle grundsätzlich ein konkreter Tilgungsplan vorgegeben werden. Zudem würden die Mitarbeiter hinsichtlich der Anwendung der korrekten Mahnschlüssel geschult.
- Die haushaltsbewirtschaftenden Stellen der Ressorts wurden nochmals auf die Einhaltung der Kleinbetragsregelung hingewiesen.

Der Landesrechnungshof begrüßte den vom MdF bereits seit längerem beabsichtigten Aufbau eines zentralen Forderungsmanagements. Da auch in der zweiten Ressortabstimmung zu dem Errichtungskonzept einer Finanzserviceagentur kein Konsens erzielt werden konnte, wurde auf freiwilliger Basis ein Pilotprojekt zwischen dem MBS und der LHK vereinbart. In diesem Rahmen übertrug das MBS die Befugnisse nach § 59 LHO für die öffentlich-rechtlichen Forderungen auf die LHK. Das Projekt startete im zweiten Quartal 2016 und umfasst zwei Jahre. Anschließend soll die Wirtschaftlichkeit dieser Verfahrensweise geprüft werden.

### 2.5.3 Probleme bei der Darstellung der Einnahmeausfälle

Die Haushaltsrechnung 2014 enthält in der Anlage 6 E eine nach Titeln gegliederte Übersicht zu den Einnahmeausfällen des Landes nach § 59 LHO. Je Einzelplan sind die erlassenen, die befristet und unbefristet niedergeschlagenen Ansprüche sowie die Ansprüche, auf die aus anderen Gründen verzichtet wurde, dargestellt. Insgesamt wurden für 2014 Einnahmeausfälle von 9,8 Mio. Euro ausgewiesen.

Bei der erstmaligen Erstellung der Übersichten für die Haushaltsrechnung 2013 wurde deutlich, dass die im Berichtswesen innerhalb des HKR-Verfahrens SAP verwendeten Tabellen nicht ohne Weiteres zur Aufbereitung der befristeten Niederschlagungen genutzt werden können. Das Verfahren konnte für die Haushaltsrechnung 2014 aufgrund der zeitlichen Überschneidungen zwischen der Veröffentlichung des Jahresberichts

tes 2015 des Landesrechnungshofes und den Jahresabschlussarbeiten 2014 noch nicht verändert werden, sodass die Probleme des Vorjahres erneut auftraten und die Einnahmeausfälle nicht korrekt ausgewiesen wurden. Im Jahr 2015 entwickelte das MdF eine neue Einzelpostenliste, die seit Februar 2016 für die Auswertung der Einnahmeausfälle genutzt werden kann. Es bleibt abzuwarten, inwiefern damit die bisherigen Probleme bei der Ermittlung der gebuchten Einnahmeausfälle behoben werden können.

## 2.6 Verwahrungen

Eine Einzahlung darf nur in Verwahrung genommen werden, solange sie nicht oder wenn sie ihrer Art nach nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann. Eine solche Einzahlung ist grundsätzlich in dem Haushaltsjahr zu vereinnahmen, in dem sie entstanden ist, spätestens jedoch bis zum Ablauf des zweiten auf die Buchung folgenden Haushaltsjahres. Nachweise über die bis zum Jahresabschluss nicht endgültig abgewickelten Verwahrungen sind der Rechnungsnachweisung<sup>22</sup> als Anlage beizufügen.

Zu den Verwahrungen und Hinterlegungen<sup>23</sup> 2014 ergibt sich im Vergleich zum Vorjahr folgender Überblick:

Verwahrungen/Hinterlegungen	2013	2014	Abweichung
Werte in Mio. €			
<b>Verwahrungen</b>	773,8	1.182,2	<b>408,4</b>
abzüglich der Allgemeinen Rücklage	417,3	708,8	<b>291,5</b>
abzüglich von Banken hinterlegte Sicherheiten	111,5	243,3	<b>131,8</b>
<b>Verbleibende Verwahrungen</b>	245,0	230,1	<b>- 14,9</b>
<b>Hinterlegungen</b>	<b>67,6</b>	<b>66,1</b>	<b>- 1,5</b>

Tabelle 4: Verwahrungen und Hinterlegungen 2013 und 2014  
Quelle: Rechnungsnachweisungen 2013 und 2014

<sup>22</sup> Die LHK hat für jedes Haushaltsjahr eine Einzelrechnungs- und eine Gesamtrechnungsnachweisung zu erstellen, die in einer Nachweisung zusammengefasst werden kann. Zur Einzelrechnungsnachweisung gehören u. a. die bis zum Jahresende nicht abgewickelten Verwahrungen.

<sup>23</sup> Als Hinterlegung wird die Übergabe einer Sache zur treuhänderischen Verwaltung (z. B. Bargeld, Wertpapiere, Urkunden und Kostbarkeiten) bezeichnet.

Die Verwahrungen stiegen gegenüber 2013 um 52,8 % auf 1.182,2 Mio. Euro an. Davon entfielen jedoch 708,8 Mio. Euro auf die hier gebuchte Allgemeine Rücklage.<sup>24</sup> Zudem wurden auch die von den Banken hinterlegten Sicherheiten für Derivatgeschäfte ausgewiesen, die sich auf 243,3 Mio. Euro erhöhten. Die verbliebenen Verwahrungen lagen somit um 14,9 Mio. Euro unter dem Vorjahreswert.

Der Landesrechnungshof prüfte für diese restlichen, einschließlich der bereits im Januar 2015 in das neue Haushaltsjahr übertragenen, Verwahrungen, ob davon Beträge noch im Haushaltsjahr 2014 hätten vereinnahmt werden können.

- Die LHK hatte die Geldbestände für die vom MdF bewirtschafteten Verwahrungen i. H. v. 417.801 Euro nach 2015 übertragen. Die Höhe dieser Beträge ist seit 2011 unverändert. Aufgrund des Hinweises des Landesrechnungshofes überprüfte das MdF diese Verwahrungen und veranlasste zunächst die Vereinnahmung von 42.437 Euro im Haushaltsjahr 2016. Die weiterhin in Verwahrung befindlichen Gelder wurden bisher nicht im Haushalt vereinnahmt, weil über die Ansprüche immer noch nicht endgültig entschieden worden sei.
- Ein Bundesministerium überwies dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (MASGF) auf der Grundlage der Förderrichtlinie „Initiative Inklusion“ aus dem Ausgleichsfonds für Förderprogramme 1,3 Mio. Euro, die am 30. Dezember 2014 eingegangen waren. Da das dem Bundesministerium mitgeteilte Kassenzeichen bei der Überweisung nicht angegeben war, wurde der Betrag 2014 als Verwahrung erfasst. Am 6. Januar 2015 veranlasste das MASGF seine Umbuchung aber zugunsten des neuen Haushaltsjahres 2015. Der Betrag war jedoch noch als Einnahme für das Jahr 2014 zu buchen.<sup>25</sup> Hierfür muss eine Abstimmung zwischen dem MASGF und der LHK stattfinden. In der Folge wäre die Rücklage des Landes aus der

<sup>24</sup> Die Allgemeine Rücklage wird auf einer als „Sonderverwahrungskonto“ bezeichneten Verwahrungsbuchungsstelle (Finanzposition 90.712.31200.00) des MdF nachgewiesen. Der Haushaltsüberschuss 2014 von 235,3 Mio. Euro wurde in 2015 auf dieses Konto umgebucht.

<sup>25</sup> Verweis auf § 72 Absatz 3 LHO und Nummer 2.3 des Jahresabschlusserrlasses 2014.

Ausgleichsabgabe nach dem Sozialgesetzbuch IX um diesen Betrag höher ausgefallen.

Das MdF wies nochmals darauf hin, dass die Buchung von erst zum Jahresende eingehenden Einnahmen mit Unterstützung der LHK noch für das ablaufende Jahr möglich sei. Dazu sei es auf der Grundlage der Festlegungen im Jahresabschlusserlass jedoch notwendig, dass die jeweilige, den Sachverhalt kennende Dienststelle sich an die LHK wende.

## 2.7 Nicht abgerechnete Abschlagsauszahlungen

Eine Abschlagsauszahlung ist eine endgültig zu buchende Auszahlung zur teilweisen Erfüllung einer Verbindlichkeit, die der Höhe nach noch nicht feststeht. Es handelt sich in der Regel um Zahlungen auf bereits erbrachte Teilleistungen eines Gesamtwerks oder einer Gesamtlieferung. Hierzu zählen beispielsweise die noch nicht abgerechneten Zahlungen für die Betriebsnebenkosten zu Mietverträgen oder Fälle, in denen noch keine Leistung erbracht wurde, diese aber mit Sicherheit zu erwarten ist (z. B. bei Reise- und Umzugskosten). Abschlagsauszahlungen werden bei dem Titel erfasst, bei dem auch später die endgültige Abrechnung erfolgen soll.

Auf der Grundlage des Jahresabschlusserlasses 2014 haben die Dienststellen, die das HKR-Verfahren SAP anwenden und bei denen die Voraussetzungen gegeben sind, die Listen zu den offenen Abschlagsauszahlungen daraus für die Rechnungsnachweisung zu erstellen. Ansonsten sind die Listen manuell zu fertigen. Die Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben hat der Beauftragte für den Haushalt des jeweiligen Einzelplans zu bestätigen. Die Unterlagen sind der LHK zu übersenden.

Die Rechnungsnachweisung 2014 weist offene Abschlagsauszahlungen von 492,1 Mio. Euro aus. Davon entfallen allein 456,4 Mio. Euro (92,7 %) auf die beiden Epl. 07<sup>26</sup> und 20. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass für das MASGF und das MdF zu niedrige Werte ausgewiesen wurden, weil Beträge von mindestens 702.756 Euro darin nicht enthalten waren.

<sup>26</sup> Maßgeblich für die Höhe waren die Kostenerstattungen von Sozialleistungen an die Landkreise und die kreisfreien Städte sowie an die örtlichen Sozialhilfeträger von 397,9 Mio. Euro.

Weiterhin hatte das MdF seinen Erlass vom 5. September 1995 zu den „Regelungen bei Abschlagszahlungen manuell sowie im HKR-Verfahren ProFiskal“ mit der Umstellung auf das HKR-Verfahren SAP weder angepasst noch aufgehoben.

Der Landesrechnungshof wies zudem darauf hin, dass die Dienststellen die Übersichten zu den offenen Abschlagsauszahlungen bis auf wenige Ausnahmen manuell gefertigt und nicht aus dem seit 2010 angewendeten HKR-Verfahren SAP heraus erstellt hatten. Wesentliche Ursache war, dass die vorgegebenen notwendigen Buchungsschritte bei Abschlagsauszahlungen von Beginn an nicht im HKR-Verfahren vollzogen wurden, so dass die Voraussetzungen fehlten, um sich diese zum Jahresende noch nicht abgerechneten Abschlagsauszahlungen in Listenform direkt daraus erstellen zu lassen. Das MdF sollte die Dienststellen nochmals auf die erforderlichen Buchungsschritte hinweisen.

Das MdF beabsichtigt, diesen Vorschlag aufzugreifen und die Beauftragten für den Haushalt nochmals auf die erforderliche Erfassung der Abschlagsauszahlungen direkt aus dem HKR-Verfahren hinzuweisen, um die Übersichten daraus erstellen zu können. Ferner sei die notwendige Überarbeitung des Erlasses aus 1995 vorgesehen.

## 2.8 Haushaltsüberschreitungen über dem Vorjahreswert

Haushaltsüberschreitungen sind insbesondere über- und außerplanmäßige Ausgaben, die gemäß § 37 LHO grundsätzlich der Einwilligung des MdF bedürfen. Der unvorhergesehene und unabweisbare Bedarf ist zu begründen und ein Vorschlag zur Finanzierung dieser zusätzlichen Ausgaben aus Einsparungen bei anderen Ausgaben in demselben Einzelplan zu unterbreiten.

Die Haushaltsrechnung 2014 weist Haushaltsüberschreitungen von 42,8 Mio. Euro aus, denen 49 Einzelfälle zugrunde lagen. Einen Überblick für den Zeitraum von 2010 bis 2014 bietet die nachfolgende Tabelle:

<b>Ausgaben</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Werte in Mio. €					
<b>überplanmäßige Ausgaben</b>	21,0	99,7	25,9	28,6	<b>40,3</b>
<b>außerplanmäßige Ausgaben</b>	5,7	10,2	1,8	1,7	<b>2,3</b>
<b>ohne Einwilligung des MdF geleistete Ausgaben</b>	0,1	3,9	3,9	2,5	<b>0,2</b>
<b>Summe</b>	<b>26,8</b>	<b>113,8</b>	<b>31,6</b>	<b>32,8</b>	<b>42,8</b>

Tabelle 5: Haushaltsüberschreitungen 2010 bis 2014  
Quelle: Haushaltsrechnungen 2010 bis 2014

Die Haushaltsüberschreitungen 2014 lagen um 10 Mio. Euro über dem Vorjahreswert. Die überplanmäßigen Ausgaben erhöhten sich um 11,7 Mio. Euro. Wesentlich war eine überplanmäßige Ausgabe von 10,6 Mio. Euro zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung. Die ohne die Einwilligung des MdF geleisteten Ausgaben verringerten sich auf nur noch 0,2 Mio. Euro.

## 2.9 Weiter rückläufige Ausgabereste

Im Haushaltsjahr nicht in Anspruch genommene Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sowie andere Ausgaben, die im Haushaltsgesetz und -plan für übertragbar erklärt wurden, können über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar bleiben. Sie erhöhen dann die Ausgabeermächtigung dieses Titels. Die Bildung und die Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedürfen der Einwilligung des MdF.

Der Minister der Finanzen erteilte am 1. April 2015 seine Einwilligung in die Bildung von Ausgaberesten aus 2014 i. H. v. 119,3 Mio. Euro. Wie in den Vorjahren wurden Einnahmereste nicht gebildet.

Die Ausgabereste 2014 reduzierten sich gegenüber dem Vorjahr um 17 Mio. Euro. Niedrigere Reste wurden insbesondere für den Epl. 20 gebildet. Dort minderten sich die Reste für den Ausgleichsfonds um 18 Mio. Euro auf 36,9 Mio. Euro. Höhere Ausgabereste waren vor allem für das Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft (MLUL) festzustellen. Dort stiegen vor allem die Reste, die im Rahmen wasserwirtschaftlicher Maßnahmen aus Sonderabgaben gebildet wurden, um 6 Mio. Euro auf 14 Mio. Euro an.

Die Bildung der Ausgabereste erfolgte aus zweckgebundenen Einnahmen i. H. v. 74,6 Mio. Euro<sup>27</sup> sowie aus dem kommunalen Finanzausgleich i. H. v. 36,9 Mio. Euro. Diese Mittel von zusammen 111,5 Mio. Euro waren 2015 aus dem Gesamthaushalt zu finanzieren, sodass lediglich 7,8 Mio. Euro von den Ressorts durch Einsparungen in den jeweiligen Einzelplänen aufzubringen waren.

<sup>27</sup> Wesentliche Einnahmen i. H. v. 51,5 Mio. Euro realisierte vor allem das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) aus Mitteln des Bundes zur Wohnraumbeförderung und zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs.

### 3 Prüfung von Belegen der Haushaltsjahre 2014 und 2015

**Im Ergebnis der Prüfung von Belegen des Haushaltsjahres 2014 mittels eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Einnahmen und Ausgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt waren. Die Fehlerquote betrug 17 %. Die in der Haushaltsrechnung 2014 und in den Büchern aufgeführten Beträge stimmten überwiegend überein.**

**Die Prüfung von Belegen des Haushaltsjahres 2015 ergab, dass 29 % aller Belege fehlerhaft waren.**

In dem Jahresbericht ist gemäß § 97 Absatz 2 Nummer 1 LHO mitzuteilen, ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Die Ordnungsmäßigkeit des Belegwesens ist eine Voraussetzung für einen fehlerfreien und sicheren Zahlungsverkehr.

Bei der stichprobenhaften Prüfung der in der Haushaltsrechnung 2014 und in den Büchern aufgeführten Beträge stellte der Landesrechnungshof geringfügige Abweichungen fest, die das Gesamtergebnis und die -darstellung jedoch nicht beeinflussten. Das MdF sagte zu, künftig auf die Notwendigkeit des Abgleichs im Einzelnen durch die Ressorts bei der Erstellung der Haushaltsrechnung hinzuweisen.

Der Landesrechnungshof führte die Prüfung der Belege für die Haushaltsjahre 2014 und 2015 als Pilotverfahren mittels eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens durch. Auf dieser Grundlage und wegen des gewählten Stichprobenumfangs lässt sich schließen, dass der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Zahlungen aller im HKR-Verfahren SAP in die Stichprobenauswahl einbezogener Einzelbuchungen<sup>28</sup> mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % ebenfalls in dem Bereich des

<sup>28</sup> Aus sachlichen Gründen blieben unberücksichtigt:

- bestimmte Einnahmen der HGr. 0 sowie der OGr. 35, 36, 37 und 38,
- die Personalausgaben (HGr. 4, außer Gruppe 453) und
- sonstige, nicht in der Haushaltsrechnung enthaltene, Positionen (OGr. 90 bis 98).

festgestellten Ergebnisses liegt. Darüber hinaus soll effizienter und aktueller geprüft werden.

Die Ergebnisse der Belegprüfung für das Haushaltsjahr 2014 wurden ausführlich im Jahresbericht 2015 beschrieben. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Einnahmen und Ausgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt waren. Insgesamt waren 17 % aller Belege fehlerhaft.

Im Jahr 2016 wurde die Belegprüfung für das Haushaltsjahr 2015 durchgeführt. Es wurden Erhebungen nur noch in 30 Dienststellen durchgeführt. Die Zufallsauswahl umfasste auch zehn Dienststellen, bei denen die Belegprüfung erneut vorzunehmen war. In die Stichprobenauswahl wurden aus dem HKR-Verfahren SAP insgesamt 1,7 Mio. Einzelbuchungen einbezogen.

Die Prüfung für das Haushaltsjahr 2015 ergab, dass 29 % aller Belege fehlerhaft waren. Insgesamt wurden 2.111 Belege mit einem Wertumfang von 34,9 Mio. Euro geprüft. Einige Belege wurden mehrfach beanstandet. Die Prüfung ergab im Einzelnen, dass die

- begründenden Unterlagen nicht oder nur unvollständig entwertet wurden (61 %).
- begründenden Unterlagen entweder nicht vorhanden oder unvollständig waren (10 %).
- Anordnung zur Zahlung durch nicht berechtigte Personen erfolgte bzw. fehlte (4 %).

Fehler, wie Zahlungen vor Fälligkeit und die Nichtbeachtung von Skonti, die nur zu einem geringen Vermögensschaden für das Land Brandenburg führten, betrafen 12 % der fehlerhaften Belege. Das entspricht 3,7 % aller geprüften Belege.

Der häufigste Fehler bei den Belegprüfungen für die Haushaltsjahre 2014 und 2015 war die mangelhafte Entwertung der Zahlungsbegründenden Unterlagen, obwohl das MdF in seinem jährlichen Haushaltswirtschaftsrundschreiben dazu explizit auf die Einhaltung der VV-LHO hinweist. Für das Haushaltsjahr 2015 sind von den diesbezüglichen 420 Beanstandungen allein 261 (62 %) einer Dienststelle zuzuordnen.

Abschließend weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass allgemeine Rückschlüsse sowie ein Vergleich mit dem Vorjahr aufgrund des laufenden Pilotverfahrens für die Belegprüfung noch nicht möglich sind.

## 4 Vermögensnachweis 2014

**Zum 31. Dezember 2014 betragen die Kreditmarktschulden 16.717,5 Mio. Euro. Die Schulden des Landeswohnungsbauvermögens am Kreditmarkt beliefen sich auf 1.514,2 Mio. Euro. Das Land übernahm zudem Bürgschaften und Gewährleistungen in Höhe von 1.164,5 Mio. Euro.**

Gemäß Artikel 106 Absatz 1 der Landesverfassung i. V. m. § 73 LHO ist über das Vermögen und die Schulden des Landes Buch zu führen oder ein anderer Nachweis zu erbringen. Zudem hat das MdF dem Landtag auf der Grundlage von § 114 Absatz 1 LHO im Laufe des nächsten Haushaltsjahres zur Entlastung der Landesregierung Rechnung zu legen und der Haushaltsrechnung Übersichten über das Vermögen und die Schulden des Landes beizufügen.

Der Vermögensnachweis hat den Bestand und die Veränderungen des Vermögens und der Schulden systematisch geordnet darzustellen. Beide werden durch Fortschreibung des Bestands ermittelt. Das Vermögen beinhaltet grundsätzlich alle unbeweglichen und beweglichen Sachen und Rechte, die im Eigentum des Landes oder in seinem Besitz sind. Der Vermögensnachweis hat hierüber Auskunft zu geben.

In der nachfolgenden Tabelle sind das Vermögen und die Schulden zum Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres 2014 zusammenfassend dargestellt:

Vermögen und Schulden sowie Bürgschaften und Gewährleistungen	Bestand Anfang 2014	Veränderung	Bestand Ende 2014	Entwicklung (%)
<b>Vermögen</b>				
Grundvermögen <sup>29</sup> Werte in ha	313.926,7	- 4.936,1	308.990,6	- 1,6
nachrichtlich: Bodenreform-/WGT-Liegenschaftsvermögen	28.411,0	- 1.128,0	27.283,0	- 4,0
<b>Kapitalvermögen</b> Werte in Tsd. €				
Darlehensforderungen insgesamt (Nominalwerte)	3.024.832,3	- 168.429,6	2.856.402,7	- 5,6
davon Darlehensforderungen LWV	2.816.882,6	- 167.275,2	2.649.607,4	- 5,9
Rücklage Ausgleichsabgabe	31.652,5	+ 218,4	31.870,9	+ 0,7
Sondervermögen	496.870,9	+ 119.020,0	615.890,9	+ 24,0
davon Tierseuchenkasse <sup>30</sup>	31.265,0	+ 1.152,0	32.417,0	+ 3,7
davon LWV <sup>31</sup>	6.309,9	+ 35.930,0	42.239,9	+ 569,4
davon Versorgungsrücklage <sup>32</sup>	134.863,0	+ 23.241,0	158.104,0	+ 17,2
davon Versorgungsfonds <sup>33</sup>	324.433,0	+ 58.697,0	383.130,0	+ 18,1
Bodenreformvermögen <sup>34</sup> und WGT-Liegenschaften <sup>35</sup>	26.790,0	- 2.452,5	24.337,5	- 9,2
Eigenkapital der Landesbetriebe	731.184,0 <sup>36</sup>	+ 24.108,4	755.292,4	+ 3,3
Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen	533.916,5	+ 37.715,6	571.632,1	+ 7,1
Fonds	53.856,3	+ 4.867,8	58.724,1 <sup>37</sup>	+ 9,0
<b>Schulden</b>				
Landesschatzanweisungen und Schecksindarlehen	17.211.874,0	- 494.408,0	16.717.466,0	- 2,9
Schulden des LWV	2.823.192,5	- 131.345,1	2.691.847,4	- 4,7
davon Verbindlichkeiten gegenüber Dritten	1.639.350,9	- 125.191,8	1.514.159,1	- 7,6
davon Verbindlichkeiten gegenüber dem Land	1.183.841,6	- 6.153,3	1.177.688,3	- 0,5
<b>Bürgschaften und Gewährleistungen</b>	1.203.148,0	- 38.689,0	1.164.459,0	- 3,2

Tabelle 6: Vermögensnachweis 2014  
Quelle: Haushaltsrechnung 2014, Abweichungen durch Rundungen

<sup>29</sup> Liegenschaften des Verwaltungs- und des Finanzvermögens; ohne Bodenreform- und Westgruppe der Truppen (WGT)-Liegenschaftsvermögen.

<sup>30</sup> Geldbestand (Einnahmen und Ausgaben ohne Berücksichtigung der Rücklage).

<sup>31</sup> Geldbestand (Barliquidität).

<sup>32</sup> Geld- und Wertpapierbestand zu Anschaffungspreisen.

<sup>33</sup> Geldbestand und Tagesgeldanlagen; Besicherungs- und Wertpapierbestand zu Anschaffungspreisen.

<sup>34</sup> Vermögen abzüglich der Verbindlichkeiten.

<sup>35</sup> Vermögen abzüglich der Verbindlichkeiten und der Rücklage.

<sup>36</sup> Der Bestand zum 1. Januar 2014 weicht von den Angaben in der Haushaltsrechnung 2013 ab, da dort zum 31. Dezember 2013 für einen Landesbetrieb anstelle eines Bilanzverlustes von 293,6 Tsd. Euro ein Bilanzgewinn in gleicher Höhe berücksichtigt war. Tatsächlich betrug zu diesem Zeitpunkt der Bilanzverlust jedoch 258,5 Tsd. Euro, der nunmehr in der Haushaltsrechnung 2014 zum 1. Januar 2014 innerhalb des Eigenkapitals ausgewiesen wird (Saldenveränderung von minus 552,1 Tsd. Euro).

<sup>37</sup> Für den Stadtentwicklungsfonds werden neben den liquiden Mitteln auch die Forderungen i. H. v. 9.588,5 Tsd. Euro mit ausgewiesen.

Das nur flächenmäßig nachgewiesene Grundvermögen verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um 4.936,1 ha. Dieser Rückgang ist vor allem auf die unentgeltliche Übertragung von Liegenschaften an die Stiftung Stift Neuzelle zurückzuführen.

Die wesentlichen Veränderungen im Kapitalvermögen ergaben sich insbesondere bei den Darlehen, den Sondervermögen, beim Eigenkapital der Landesbetriebe und der landesbeteiligten Unternehmen.

Im Rahmen der Prüfung des Vermögensnachweises 2014 befasste sich der Landesrechnungshof vor allem mit dem Westgruppe der Truppen (WGT)- und dem Bodenreformvermögen sowie mit den Jahresabschlüssen der Landesbetriebe.

#### 4.1 WGT- und Bodenreformvermögen

Das Land Brandenburg übernahm vom Bund auf der Grundlage des Verwaltungsabkommens vom 20. Juni 1994 die ehemals von der WGT genutzten militärischen Liegenschaften.<sup>38</sup> Gegenüber dem Vorjahr verringerte sich dieses Vermögen um 4,7 Mio. Euro auf 31,2 Mio. Euro. Im Jahr 2014 wurden 19 Grundstücksverkäufe (997 ha) vollzogen. In der Haushaltsrechnung 2014 sind diese Abgänge auf 1.000 ha gerundet dargestellt. Bei drei im Jahr 2014 beurkundeten Verkäufen wurden die bestehenden Grenzwerte<sup>39</sup> für die Einwilligung des AHF überschritten. Zudem wurden in 2014 Flächen an ein Ressort abgegeben.

<sup>38</sup> Nachweis bei Kapitel 20 630 (Liegenschaftsvermögen) Titelgruppe (TGr.) 65 (WGT-Liegenschaftsvermögen im Allgemeinen Grundvermögen des Landes).

<sup>39</sup> Gemäß Nummer 4.9 VV zu § 64 LHO bedarf es für die Veräußerung von Grundstücken von erheblichem Wert oder besonderer Bedeutung der Einwilligung des AHF. Ein erheblicher Wert ist gegeben, wenn der volle Wert des Grundstücks im Einzelfall mehr als 500.000 Euro beträgt oder das Grundstück größer als 15 ha ist.

In einen Verkauf willigte der AHF am 20. März 2014 ein. In den anderen beiden Fällen enthielten die Kaufverträge aus den Jahren 2003 und 2006 jeweils einen Vorvertrag über weitere Flächen, die damals noch nicht verkaufsreif waren. Im ersten Fall bedurfte es aufgrund der damals geltenden Wertgrenzen keiner Einwilligung des AHF<sup>40</sup>. Im zweiten Fall hatte der Ausschuss am 10. Mai 2007 zugestimmt. Beide Verkaufsvorgänge wurden erst in 2014 abgeschlossen. Im Fall der kostenlosen Abgabe von Flächen an ein Ressort war der Ausschuss im Jahr 2011 informiert worden. Tatsächlich vollzogen wurde diese Abgabe jedoch erst in 2014. Der AHF wurde vom MdF weder für die Verkäufe noch für die kostenlose Abgabe erneut benachrichtigt, weil die bereits erteilten Genehmigungen fortwirkten bzw. eine Information erfolgt war.

Das Bodenreformvermögen wird bei Kapitel 20 630 in zwei Titelgruppen nachgewiesen: Die TGr. 66 (Bodenreformvermögen aus der Durchsetzung der Ansprüche) umfasst die Bodenreformgrundstücke im Fremdeigentum und die TGr. 67 (Verwaltung und Verwertung der Liegenschaften aus dem Bodenreformvermögen) die Bodenreformgrundstücke im Eigentum des Landes. Zum 31. Dezember 2014 ergibt sich im Vergleich zum Vorjahr folgender Überblick:

<b>Bestand</b>	<b>31.12.2014</b>	<b>31.12.2013</b>	<b>Veränderung</b>
Werte in ha			
<b>TGr. 66</b>	7.868	8.433	<b>- 565</b>
<b>TGr. 67</b>	16.663	16.811	<b>- 148</b>
<b>Gesamtbestand</b>	<b>24.531</b>	<b>25.244</b>	<b>- 713</b>

Tabelle 7: Entwicklung des Bodenreformvermögens  
Quelle: Berichte der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu den Jahresabschlüssen 2013 und 2014

In der Anlage 2 der Haushaltsrechnung 2014 wird die Gesamtfläche der übernommenen Flurstücke für die TGr. 67 versehentlich mit 16.683 ha und damit um 20 ha zu hoch ausgewiesen. Dies solle mit der Haushaltsrechnung 2015 korrigiert werden.

<sup>40</sup> Der AHF hatte gemäß § 6 Absatz 3 des damals geltenden Gesetzes über die Verwertung der Liegenschaften der WGT in der Fassung vom 24. Mai 2004 (GVBl. I/04, [Nr. 09], S. 186, 194) bei Veräußerungen von Grundstücken mit einem Wert von über 5 Mio. Euro oder einer Fläche von mehr als 100 ha einzuwilligen.

Im Jahr 2014 wurden 84 Verkäufe (Vorjahr: 98) und drei Bodenordnungsverfahren (Vorjahr: 12) realisiert, die der TGr. 67 zuzuordnen waren.

## 4.2 Jahresabschlüsse der Landesbetriebe

Landesbetriebe sind rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, die überwiegend öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten erfüllen. Die Haushaltsrechnung 2014 enthält in der Anlage 3 (Teile A bis E) die Bilanzen sowie die Gewinn- und Verlustrechnungen (GuV) für die fünf Landesbetriebe.

Der Jahresabschluss einschließlich des Lageberichts ist innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Bilanzstichtags aufzustellen und dem zuständigen Ministerium unverzüglich vorzulegen. Diese Unterlagen sind von einem Abschlussprüfer zu prüfen. Die Feststellung des geprüften Jahresabschlusses durch das zuständige Ministerium hat innerhalb von drei Monaten nach dessen Vorlage zu erfolgen. Über die Verwendung des Jahresergebnisses entscheidet das zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem MdF.<sup>41</sup> Es ergibt sich für 2013 und 2014 folgender Überblick:

Landesbetrieb	Jahresabschluss 2013			Jahresabschluss 2014		
	Erteilung Testat	Antrag Ressort an MdF	Einvernehmen MdF	Erteilung Testat	Antrag Ressort an MdF	Einvernehmen MdF
<b>LGB</b>	02.09.14	10.04.15	13.07.15	23.10.15	29.03.16	08.06.16
<b>ZIT-BB</b>	29.06.15	22.07.15	06.08.15	13.08.15	08.06.16	29.06.16
<b>LFB</b>	31.07.14	01.10.14	10.03.15	01.07.15	21.03.16	29.03.16
<b>LS</b>	23.06.14	11.02.15	Kenntnisnahme	08.06.15	11.01.16	Kenntnisnahme
<b>BLB</b>	24.03.14	23.10.14	26.03.15	05.06.15	08.09.15	26.01.16

Tabelle 8: Zeitlicher Ablauf für die Jahre 2013 und 2014  
Quelle: Abschlussberichte der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und Schreiben der zuständigen Ressorts und des MdF

Dem Landesrechnungshof werden die testierten Jahresabschlüsse teilweise erst übermittelt, nachdem das MdF sein Einvernehmen zur Verwendung des Jahresergebnisses erteilt hat.

<sup>41</sup> Anlage zu Nummer 1.6 VV zu § 26 LHO (Bilanzierungsrichtlinie - BilR).

Erst Ende Juli 2016 lagen dem Landesrechnungshof die Abschlüsse 2014 aller fünf Landesbetriebe vor.

Hinsichtlich der Darstellung der Bilanzen und der GuV in der Haushaltsrechnung 2014 sowie zur Verwendung der Jahresergebnisse stellte der Landesrechnungshof fest:

- Für den BLB und den Landesbetrieb Forst Brandenburg (LFB) wird in der Haushaltsrechnung wie im Vorjahr darauf hingewiesen, dass die testierten und festgestellten Jahresabschlüsse 2014 noch nicht vorlagen. Gleichwohl stimmten die Angaben der testierten Jahresabschlüsse mit den Angaben in der Haushaltsrechnung überein.
- Nach Nummer 11.3.2 der BilR ist die Aufstellung des Jahresabschlusses unter vollständiger oder teilweiser Verwendung des Jahresergebnisses nach § 270 Handelsgesetzbuch<sup>42</sup> nicht zulässig. Aus diesem Grund sieht die BilR eine Gliederung der GuV<sup>43</sup> über den Jahresüberschuss bzw. den Jahresfehlbetrag hinaus nicht vor. Die in der Haushaltsrechnung dargestellten GuV des Brandenburgischen IT-Dienstleisters (ZIT-BB) und des Landesbetriebes Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg (LGB) gehen mit dem jeweiligen Ausweis des Bilanzverlusts über diese Bestimmung hinaus.
- Nach der in der Haushaltsrechnung dargestellten GuV erwirtschaftete der ZIT-BB für das Geschäftsjahr 2014 einen Fehlbetrag von 1.377,9 Tsd. Euro. Unter Berücksichtigung des Verlustvortrags aus 2013 von 258,5 Tsd. Euro ergab sich ein Bilanzverlust von 1.636,4 Tsd. Euro. Nachdem das MIK für den Fehlbetrag 2013 erst am 22. Juli 2015 um die Erteilung des Einvernehmens gebeten hatte, stimmte das MdF am 6. August 2015 dem Ausgleich des Bilanzverlustes aus der Gewinnrücklage zu. Der Ausgleich konnte dementsprechend nicht im Geschäftsjahr 2014 vorgenommen werden. Nach dem testierten Jahresabschluss erwirtschaftete der ZIT-BB 2014 einen Fehlbetrag von 1.271,3 Tsd. Euro. Zudem stimmten weitere Einzelpositionen und die Bilanzsumme nicht mit den Angaben in der Haushaltsrechnung

<sup>42</sup> Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt (BGBl.) Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. März 2016 (BGBl. I S. 518) geändert worden ist.

<sup>43</sup> Anlage 2 zur BilR.

2014 überein. Einen Hinweis auf die Vorläufigkeit dieser Angaben enthielt die Haushaltsrechnung jedoch nicht. Auf der Grundlage des Antrags des MIK vom 8. Juni 2016 erklärte das MdF am 29. Juni 2016 sein Einvernehmen zum Ausgleich des Fehlbetrags aus der Gewinnrücklage.

- Für den LGB weist die GuV in der Haushaltsrechnung 2014 einen Bilanzverlust von 326,5 Tsd. Euro aus. Der Verlust aus 2013 von 594,2 Tsd. Euro wird in der Bilanz 2014 als Verlustvortrag dargestellt. Nachdem das MIK für den Fehlbetrag 2013 erst am 10. April 2015 um die Erteilung des Einvernehmens gebeten hatte, stimmte das MdF mit Schreiben vom 13. Juli 2015 zu, diesen Verlust aus der Gewinnrücklage auszugleichen. Dieser Ausgleich konnte dementsprechend nicht in 2014 vorgenommen werden. Ein Antrag des MIK zur Verwendung des Jahresergebnisses 2014 lag dem MdF am 29. März 2016 vor. Es entsprach dem Antrag zum Ausgleich des Bilanzverlustes 2014 aus der Gewinnrücklage mit Schreiben vom 8. Juni 2016.
- Der Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg (LS) schloss wie in den Vorjahren das Geschäftsjahr 2014 ausgeglichen ab. Das MIL legte dem MdF erst mit Schreiben vom 11. Januar 2016 den Jahresabschluss 2014 zur Kenntnisnahme vor.
- Der LFB erwirtschaftete 2014 einen Jahresüberschuss von 3,4 Mio. Euro. Die Bilanz in der Haushaltsrechnung 2014 weist gegenüber dem Vorjahr eine Veränderung der Gewinnrücklage um 100 Euro aus. Entsprechend dem testierten Jahresabschluss hat sich diese Rücklage jedoch nicht verändert.

Der Haushaltsplan 2014 sah für das MIL Einnahmen aus der Abführung des LFB i. H. v. 1 Mio. Euro vor. In dieser Höhe sollte ein Überschuss aus der Verpachtung von Waldflächen für Windkraftanlagen erzielt werden. Tatsächlich wurden lediglich Einnahmen von 95.000 Euro realisiert, sodass sich für den Landeshaushalt Mindereinnahmen von 905.000 Euro ergaben.

- Das MdF gestattete im Dezember 2013 dem BLB, die bis dahin im Gewinnvortrag eingestellten Jahresüberschüsse der Jahre 2006 bis 2011 von insgesamt 53 Mio. Euro und den Jahresüberschuss 2012 von 17 Mio. Euro in die Gewinnrücklagen einzustellen. Damit sollte gewährleistet wer-

den, dass dem Landesbetrieb genügend liquide Mittel für die im Doppelhaushalt 2013/2014 aufgeführten Maßnahmen, deren Finanzierungsbedarf über den geplanten Abschreibungen lag, zur Verfügung standen und er darüber hinaus seine Darlehenstilgungen leisten konnte. Der BLB zahlte in 2014 entsprechend der im Haushaltsplan veranschlagten Höhe 15,4 Mio. Euro des Darlehens an das Land zurück. Die Gewinnrücklagen einschließlich des Jahresüberschusses 2013 von 25,2 Mio. Euro erhöhten sich somit zum Jahresabschluss 2014 auf 95,2 Mio. Euro.

Das MdF wies darauf hin, dass der BLB in den vergangenen Jahren aus den Jahresüberschüssen Sondertilgungen für das gewährte Darlehen geleistet habe und die zum Jahresabschluss 2014 ausgewiesenen Gewinnrücklagen von 95,2 Mio. Euro überwiegend in Form von Sachwerten vorliegen würden. Lediglich die in den Aktiva ausgewiesenen „flüssigen Mittel“ (Kassenbestand und Guthaben bei der LHK) von 51,1 Mio. Euro als Teil des Umlaufvermögens dienen zur Deckung der Auszahlungen des BLB.

Der BLB erwirtschaftete 2014 einen Überschuss von 22,4 Mio. Euro. Das MdF hat den Jahresabschluss 2014 am 3. September 2015 genehmigt und festgestellt. Es stimmte am 26. Januar 2016 der Einstellung auch dieses Überschusses in die Gewinnrücklagen zu. Damit solle die Liquidität des BLB erhalten bleiben und weiterhin die Finanzierung des an das Land zurückzuzahlenden Darlehens und der Investitionen, die über die Abschreibungen hinausgehen, gesichert werden.

## II. Haushaltslage

## 5 Einnahmen und Ausgaben 2015

**Die Gesamteinnahmen und -ausgaben beliefen sich 2015 auf 11.003,2 Mio. Euro. Das Haushaltsjahr 2015 schloss mit einem Haushaltsüberschuss von 204,2 Mio. Euro ab.**

**Die allgemeine Rücklage wies zum Abschluss des Haushaltsjahres 2015 einen Bestand von 1.148 Mio. Euro aus. Damit bestand nicht nur ausreichend finanzieller Spielraum, einen Teil der Altschulden des Landes zu tilgen, sondern nach dem Koalitionsvertrag auch eine politische Erwartung, da die dort festgelegten Kriterien vorlagen. Die Landesregierung sollte daher auch bereit sein, Altschulden zu tilgen.**

**Das Instrument der Finanzausgleichsumlage soll den Solidaritätsgedanken zwischen armen und reichen Kommunen stärken. Insoweit begrüßt der Landesrechnungshof, dass die Landeshauptkasse mittlerweile den dem Land zustehenden Betrag für die Jahre 2011 bis 2013 von der Stadt Liebenwalde gepfändet und im Landeshaushalt vereinnahmt hat.**

### 5.1 Einnahmen

Das Land plante 2015 mit Gesamteinnahmen von 10.788,7 Mio. Euro. Zum Abschluss des Haushaltsjahrs 2015 beliefen sie sich auf 11.003,2 Mio. Euro. (2014: 10.653,8 Mio. Euro). Die bereinigten Einnahmen<sup>44</sup> betragen 10.764 Mio. Euro (2014: 10.414,6 Mio. Euro). Eine Nettokreditaufnahme zum Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen war auch in 2015 nicht notwendig.

Bei den wichtigsten Einnahmearten ergab sich im Jahr 2015 im Vergleich zum Vorjahr folgendes Bild:

<sup>44</sup> Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Überschüssen der Vorjahre und Haushaltstechnischen Verrechnungen.

Arten	2014	2015	Veränderung
Werte in Mio. €			Werte in %
<b>Steuern und steuerähnliche Abgaben</b>	6.159,7	6.697,1	<b>8,7</b>
- Gemeinschaftsteuern	5.873,4	6.304,8	7,3
- Landessteuern	269,0	376,6	40,0
<b>Verwaltungseinnahmen</b>	434,2	433,8	<b>- 0,1</b>
<b>Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes</b>	2.725,3	2.625,5	<b>- 3,7</b>
- Allgemeine Zuweisungen des Bundes	1.521,5	1.411,4	- 7,2
- Sonstige Zuweisungen des Bundes	906,0	949,2	4,8
- Zuweisungen für Investitionen vom Bund	297,8	264,8	- 11,1
<b>Einnahmen aus Zuschüssen der EU</b>	451,5	371,8	<b>- 17,7</b>
- Zuschüsse von der EU	160,0	140,2	- 12,4
- Sonstige Zuschüsse für Investitionen von der EU	291,5	231,6	- 20,6
<b>Länderfinanzausgleich</b>	515,0	485,8	<b>- 5,7</b>
<b>Nettokreditaufnahme</b>	0	0	<b>0</b>
<b>Besondere Finanzierungseinnahmen</b>	239,2	239,2	<b>0,0</b>

Tabelle 9: Einnahmearten 2015  
Quelle: 2014 bis 2015: Ist lt. Kassenabschluss

Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben waren 2015 im Vergleich zum Vorjahr deutlich gestiegen. Insgesamt lagen sie um knapp 9 % über dem Ergebnis von 2014. Während die Gemeinschaftsteuern aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland um 7,3 % zulegten, erhöhten sich die Landessteuern insgesamt um 40 %. Dieser Sprung ist auf die Erhöhung der Grunderwerbsteuer zurückzuführen.

Hingegen sanken die Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes weiter. Sie lagen um 3,7 % (100 Mio. Euro) unter dem Ist 2014. Die rückläufige Entwicklung ist im Wesentlichen auf die gesetzlich normierte degressive Entwicklung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft zurückzuführen.

Das Land wird im Jahr 2019 letztmalig diese Mittel des Bundes erhalten<sup>45</sup>, wie der nachfolgenden Grafik zu entnehmen ist:

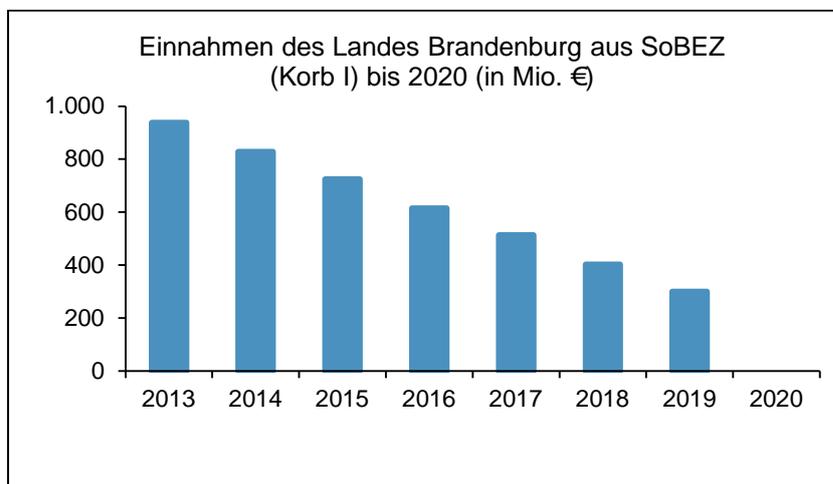


Abbildung 2: Einnahmen des Landes aus SoBEZ (Korb I) bis 2020  
Quelle: Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG)<sup>46</sup>

Der Bund wird Brandenburg bis 2019 SoBEZ in Höhe von insgesamt 15,1 Mrd. Euro zur Verfügung stellen.

Die Einnahmen des Landes aus sonstigen Zuschüssen und Zuweisungen des Bundes für Investitionen sanken in 2015 um 33 Mio. Euro auf 232 Mio. Euro.

Die Einnahmen aus Zuschüssen der EU lagen ebenfalls unter dem Betrag des Vorjahres. Sie gingen um 18 % zurück. Insbesondere der Beitrag der EU zur Finanzierung von Investitionen verringerte sich um gut 21 %.

<sup>45</sup> Die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern beschloss am 14. Oktober 2016 in Berlin eine Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020. Durch die Neuregelung soll kein Land finanziell schlechter dastehen als ohne die Neuordnung. Die ab 2020 nicht mehr gewährten SoBEZ (Korb I) sollen durch höhere allgemeine bzw. neue Bundesergänzungszuweisungen kompensiert werden.

<sup>46</sup> Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) geändert worden ist.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Einnahmenstruktur 2015 des Landeshaushalts:

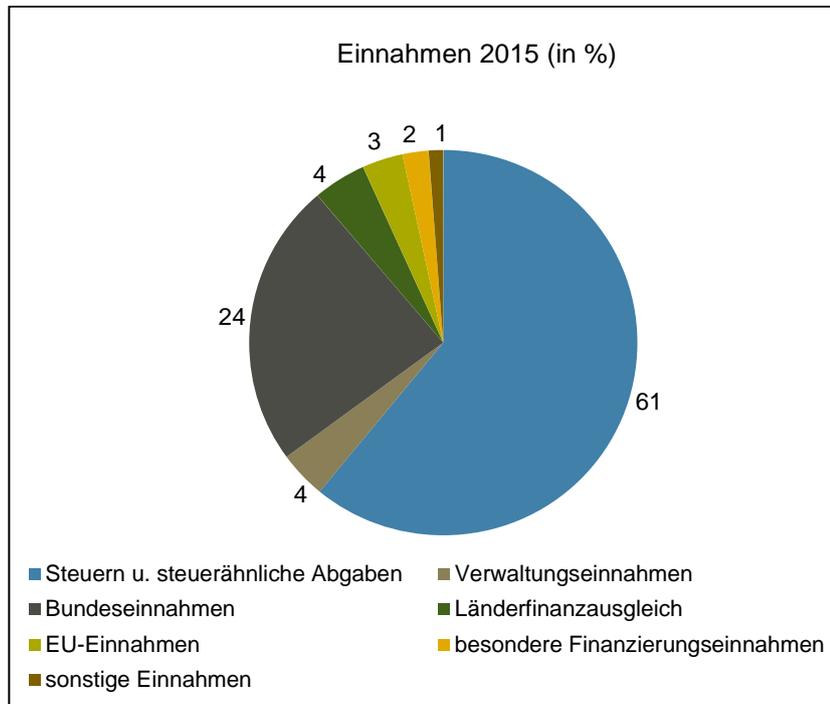


Abbildung 3: Einnahmen 2015  
Quelle: 2015: Ist lt. Kassenabschluss, Abweichungen durch Rundungen

Der Anteil der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben stieg 2015 erneut auf nunmehr 61 % (2014: 58 %). Der Bund steuerte ein knappes Viertel zur Finanzierung des Landeshaushalts bei. Auf die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und der EU entfielen jeweils 4 % der Gesamteinnahmen.

Im Zeitraum 2010 bis 2015 verbesserte sich die Einnahmesituation des Landes deutlich. Nach dem Einbruch infolge der Finanzkrise stiegen die bereinigten Einnahmen ab 2010 um 1,3 Mrd. Euro (14,4 %) bis 2015. Im Jahr 2015 legten sie im Vergleich zum Vorjahr um 349 Mio. Euro (3,4 %) zu, was allein auf den Anstieg der Steuereinnahmen zurückzuführen ist.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung der bereinigten Einnahmen zwischen 2010 und 2015:

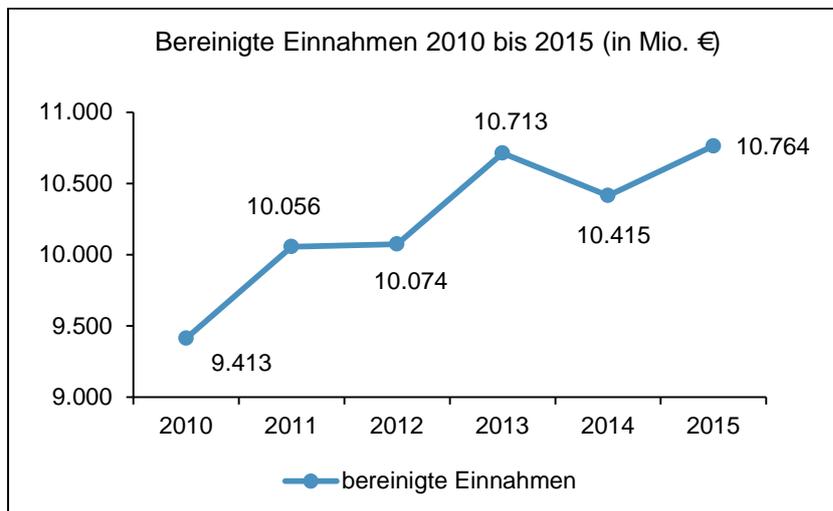


Abbildung 4: Bereinigte Einnahmen 2010 bis 2015  
 Quelle: 2010 bis 2015: Ist lt. Kassenabschluss

Die Einnahmesituation des Landes Brandenburg lässt sich mit Hilfe der bereinigten Einnahmen je Einwohner darstellen und mit den übrigen Flächenländern vergleichen. Der Vergleich der bereinigten Einnahmen je Einwohner für 2015 ergibt Folgendes:

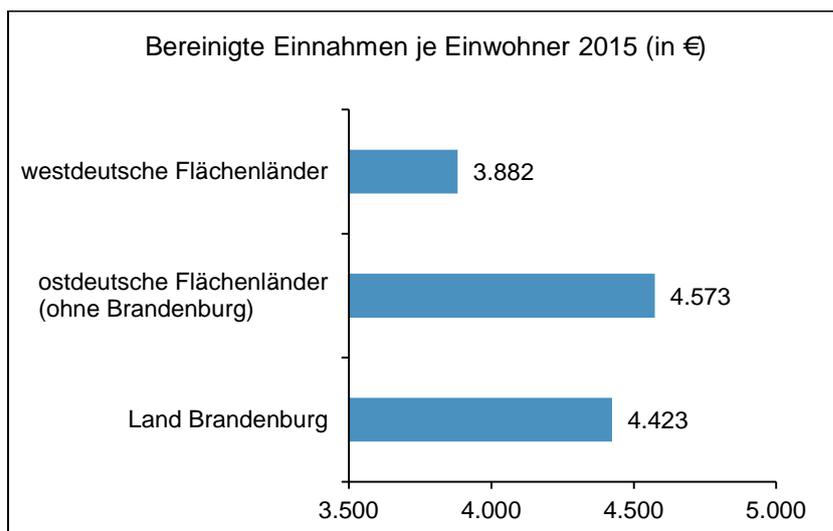


Abbildung 5: Bereinigte Einnahmen je Einwohner 2015  
 Quelle: Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1. - 4. Vierteljahr 2015, nur Kernhaushalte eigene Berechnungen des Landesrechnungshofes (Bevölkerung: Stand zum 30. Juni 2015)

Das Land Brandenburg hatte 2015 um 541 Euro höhere Einnahmen je Einwohner als die westdeutschen Flächenländer. Gegenüber den ostdeutschen Flächenländern (ohne Brandenburg) verzeichnete Brandenburg 150 Euro je Einwohner geringere Einnahmen.

## 5.2 Ausgaben

Die Gesamtausgaben des Landes Brandenburg im Haushaltsjahr 2015 betragen 11.003,2 Mio. Euro (2014: 10.653,8 Mio. Euro). Die bereinigten Ausgaben<sup>47</sup> betragen 10.461,5 Mio. Euro (2014: 10.124 Mio. Euro), was einem Anstieg von 3,3 % entspricht. Die nachfolgende Tabelle stellt die Entwicklung der Ausgaben nach Arten im Vergleich zum Vorjahr dar:

<sup>47</sup> Gesamtausgaben ohne Tilgungsausgaben am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke sowie Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und Haushaltstechnische Verrechnungen.

Arten	2014	2015	Veränderung
Werte in Mio. €			Werte in %
<b>Personalausgaben</b>	2.360,9	2.434,0	<b>3,1</b>
<b>Sächliche Verwaltungsausgaben</b>	550,9	588,7	<b>6,9</b>
<b>Zinsausgaben</b>	427,9	362,9	<b>- 15,2</b>
<b>Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen</b>	5.439,9	5.761,8	<b>5,9</b>
- allgemeine Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	1.877,9	1.962,0	4,5
- sonstige Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	1.248,5	1.444,8	15,7
- Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche	58,4	44,6	- 23,6
- sonstige Zuschüsse an andere Bereiche	1.645,9	1.688,1	2,6
<b>Baumaßnahmen</b>	54,6	37,0	<b>- 32,3</b>
<b>Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen</b>	1.289,7	1.277,2	<b>- 1,0</b>
- Erwerb von Beteiligungen	99,5	146,9	47,6
- Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände	501,9	388,1	- 22,7
- Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	586,1	581,0	- 0,9
<b>Besondere Finanzierungsausgaben</b>	529,8	541,7	<b>2,2</b>

Tabelle 10: Ausgabearten 2015

Quelle: 2014 bis 2015: Ist lt. Kassenabschluss

Die Personalausgaben (nur HGr. 4) stiegen 2014 im Vergleich zum Vorjahr um 3,1 %. Die Ausgaben für Versorgungsbezüge nahmen um 16 % von 149 Mio. Euro (2014) auf 172 Mio. Euro (2015) zu. Für Beihilfen und Unterstützungen leistete das Land Brandenburg 2015 um 5,5 Mio. Euro (6,5 %) höhere Ausgaben als 2014.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben stiegen um 38 Mio. Euro (7 %). Die Ausgaben für Mietzahlungen an den BLB sowie die Inanspruchnahme der Fahrdienstleistungen reduzierten sich um 34 Mio. Euro auf 76,4 Mio. Euro in 2015. Für Sachverständige

und Gutachten gab das Land 46 Mio. Euro aus. Dies waren 17 Mio. Euro (60 %) mehr als 2014.

Der Rückgang der Zinsausgaben hielt auch 2015 an. Sie lagen um 65 Mio. Euro (15 %) unter dem Vorjahr. Das Land nutzte die Situation, um sich günstig am Kapitalmarkt zu refinanzieren.

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen stiegen 2015 deutlich um 322 Mio. Euro. Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhielten insgesamt um 280 Mio. Euro (9 %) höhere Zuweisungen als im Vorjahr. Allein die Ausgaben für die Erstattung von Kosten für die Unterbringung, Sozialleistungen und Gesundheitsuntersuchungen für ausländische Flüchtlinge und Aussiedler sowie nach § 108 Sozialgesetzbuch XII stiegen von 52,4 Mio. Euro auf 129,8 Mio. Euro (148 %). Die Erstattungen des Landes für die Wahrnehmung von Landesaufgaben durch Geschäftsbesorger stiegen von 30,1 Mio. Euro in 2014 auf 36,6 Mio. Euro (21 %) in 2015. Während die Zuschüsse an soziale und ähnliche Einrichtungen von 296,3 Mio. Euro (2014) auf 282,4 Mio. Euro (2015) sanken, stiegen die Zuschüsse an öffentliche Unternehmen um 54,4 Mio. Euro von 715,3 Mio. Euro (2014) auf 769,7 Mio. Euro (2015).

Die Ausgaben für Investitionen und zur Förderung von Investitionen lagen um knapp 2 % unter dem Vorjahr. Das Land hatte 2015 Ausgaben von 1,6 Mrd. Euro geplant. Tatsächlich leisteten die Dienststellen Ausgaben von 1,3 Mrd. Euro, was mit dem Niveau des Vorjahres vergleichbar ist. Allein die Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Investitionen gingen um 114 Mio. Euro (23 %) auf 388,1 Mio. Euro zurück. Die Ausgaben für Zuschüsse zur Förderung von Investitionen an sonstige Bereiche erreichten nahezu das Niveau des Vorjahres. Das Land überwies an die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH 180,8 Mio. Euro. Davon stellte das Land 48,9 Mio. Euro als Darlehen zur Verfügung. Geplant hatte das Land 2015 Ausgaben von insgesamt 242,9 Mio. Euro.

Die Ausgaben für besondere Finanzierungsmaßnahmen beliefen sich auf 542 Mio. Euro (2014: 529,8 Mio. Euro) in 2015. Das MdF führte den Haushaltsüberschuss von 204,2 Mio. Euro der allgemeinen Rücklage zu. Unter Berücksichtigung der Zuführungen aus Haushaltsüberschüssen der vorangegangenen Jahre wies die allgemeine Rücklage zum Ende 2015 einen Be-

stand von 1.148 Mio. Euro aus. Aufgrund der finanziell guten Lage und wegen des niedrigen Zinsniveaus geringen Schuldendienstes bestand für das Land eine gute Gelegenheit, seine Altschulden ein Stück weit abzubauen.

Dass auch die Koalition selbst Schuldentilgung für ein wichtiges finanzpolitisches Instrument hält, steht in ihrem Koalitionsvertrag. Danach sollen bis zu einer Größenordnung von zehn Prozent des Gesamthaushalts jährliche Haushaltsüberschüsse als Schwankungsreserve (allgemeine Rücklage) angespart werden. Darüber hinaus gehende Überschüsse sollen zur Hälfte zur Erhöhung der Schwankungsreserve und zur anderen Hälfte zur Schuldentilgung eingesetzt werden.

Dieser eigenen Vorgabe zufolge hätten 24 Mio. Euro Altschulden im Jahr 2015 getilgt werden sollen. Laut Jahresabschluss 2014 betrug die Schwankungsreserve 944 Mio. Euro. 2015 wurde aus dieser allgemeinen Rücklage nichts entnommen. Vielmehr wurde der allgemeinen Rücklage ein Betrag von 204 Mio. Euro aus dem Jahresabschluss 2015 zugeführt, sodass sie sich auf 1.148 Mio. Euro belief. Das Haushaltsvolumen lag 2015 bei 11.003 Mio. Euro, der über zehn Prozent hinausgehende Überschuss betrug infolgedessen 48 Mio. Euro.

Das MdF weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass „mit dem bereits vor dem Jahresabschluss 2015 beschlossenen Nachtragshaushalt 2016 eine Entnahme von 356,7 Mio. Euro geplant“ gewesen sei. Danach verbleibe mit 791,6 Mio. Euro rechnerisch ein Betrag von deutlich unter zehn Prozent des Gesamthaushalts in der allgemeinen Rücklage.

Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Er gesteht zu, dass der Koalitionsvertrag hinsichtlich der Definition der Tilgungsvoraussetzung nicht präzise ist. Aber das Vorgehen des MdF kann dazu führen, dass die Vereinbarung des Koalitionsvertrags ausgehebelt wird.

Daher sind gesetzlich oder noch besser verfassungsrechtlich verankerte Vorgaben zur Schuldentilgung sinnvoll. Denn diese haben anders als durch Koalitionsverträge konkretisierte Absichtserklärungen verbindlichen Charakter. Die Landesregierung sollte Schuldentilgung und Schuldenbremse als wichtige Eckpfeiler der Finanzpolitik für künftige Haushalte des Landes ernst nehmen.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Ausgabenstruktur des Landeshaushalts:

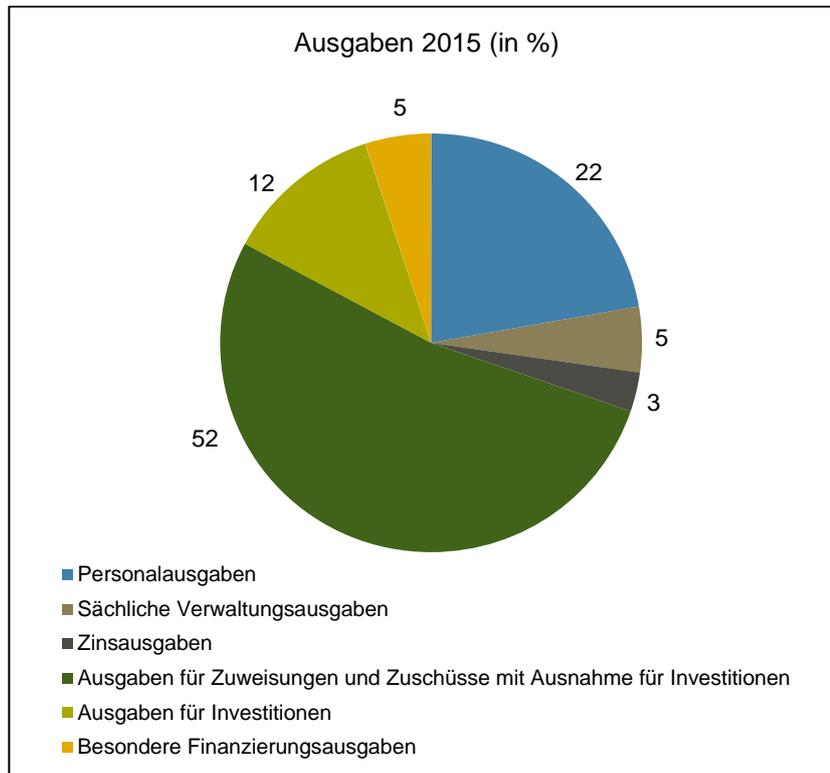


Abbildung 6: Ausgaben 2015  
Quelle: 2015: Ist lt. Kassenabschluss, Abweichungen durch Rundungen

Die Darstellung zeigt, dass die Konsumausgaben die Ausgabenstruktur dominierten. Lediglich etwas über 12 % seiner Ausgaben wendete das Land 2015 für Investitionen auf.

Mehr als die Hälfte der Ausgaben des Landes entfiel auf Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Dritte (z. B. Landesbetriebe, soziale Einrichtungen). Diese Ausgaben steigen seit 2010 kontinuierlich an. Der Anstieg der Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände ist vorrangig auf den Anstieg der Verbundmasse im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs und die Mehrausgaben im Rahmen der Flüchtlingskrise zurückzuführen.

Die bereinigten Ausgaben betragen 2015 insgesamt 10.461,5 Mio. Euro (2014: 10.124 Mio. Euro). Sie lagen um 3 % über dem Vorjahreswert.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung der bereinigten Ausgaben zwischen 2010 und 2015:

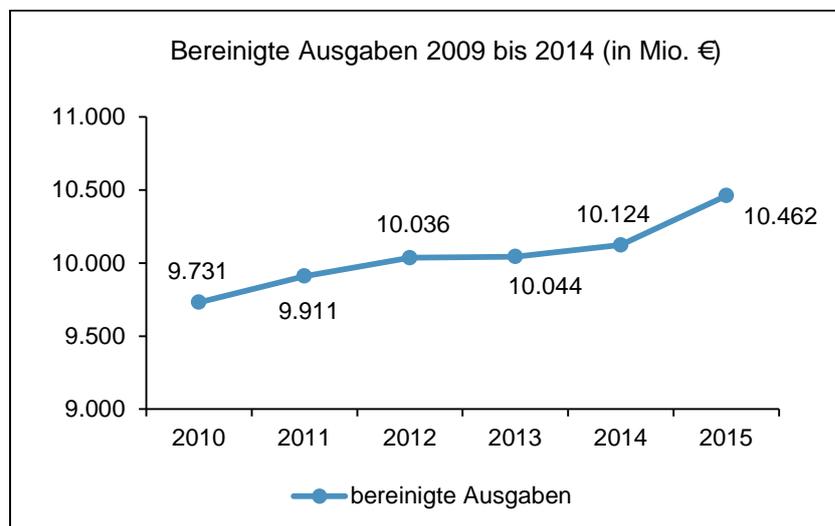


Abbildung 7: Bereinigte Ausgaben 2009 bis 2014  
Quelle: 2009 bis 2014: Ist lt. Kassenabschluss

Seit 2010 steigen die bereinigten Ausgaben kontinuierlich. Die Zunahme bis 2015 belief sich auf 7,5 %.

Der Vergleich der bereinigten Ausgaben je Einwohner Brandenburgs mit den übrigen ostdeutschen und westdeutschen Flächenländern führt zu folgendem Ergebnis:

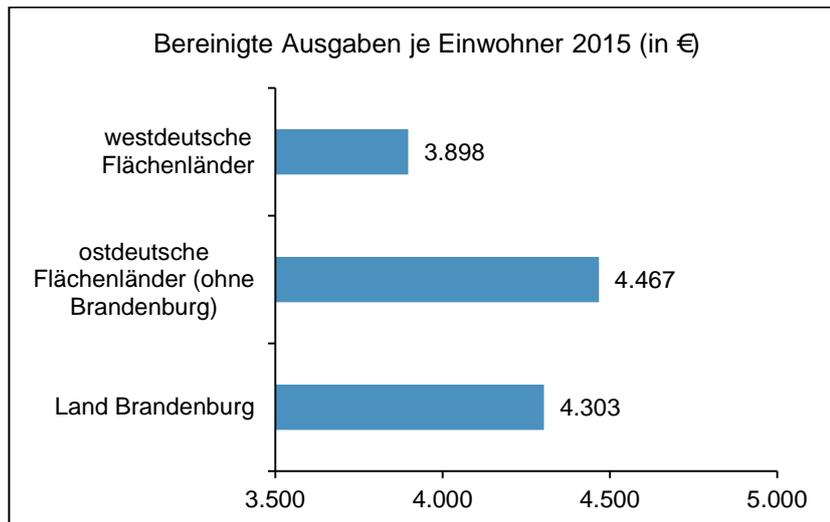


Abbildung 8: Bereinigte Ausgaben je Einwohner 2015  
 Quelle: Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1. - 4. Vierteljahr 2015, nur Kernhaushalte, eigene Berechnungen des Landesrechnungshofes (Bevölkerung: Stand zum 30. Juni 2015)

Brandenburg gab 2015 je Einwohner 164 Euro weniger als die übrigen ostdeutschen Flächenländer und 405 Euro mehr als die westdeutschen Flächenländer aus.

### 5.2.1 Finanzbeziehung des Landes zu den Kommunen

Nach Artikel 99 der Landesverfassung des Landes Brandenburg hat das Land Brandenburg durch einen Finanzausgleich dafür zu sorgen, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Aufgaben erfüllen können. Im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs werden sie angemessen an den Steuereinnahmen und anderen Einnahmen des Landes (Verbundmasse) zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen beteiligt. Auch erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände für die Wahrnehmung von Aufgaben, die das Land ihnen übertragen hat, einen Kostenausgleich.

Die Leistungen des Landes an die Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (Kapitel 20 030) zeigen folgende Entwicklung:

	2013	2014	2015
Werte in Mio. €			
<b>Zuweisungen aus der Steuerverbundmasse (netto)</b>	1.927	1.943	<b>1.959</b>
<b>Zuweisungen außerhalb des Steuerverbunds</b>	390	402	<b>515</b>
<b>Gesamt</b>	2.317	2.345	<b>2.474</b>

Tabelle 11: Leistungen des Landes im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs

Quelle: 2013 bis 2014: Ist lt. Haushaltsrechnung, 2015: Ist lt. Kassenabschluss

Aus der Verbundmasse erhalten die Kommunen insbesondere die allgemeinen und die investiven Schlüsselzuweisungen, aber auch Zuweisungen im Rahmen des Schullastenausgleichs sowie des Ausgleichsfonds. Das Land Brandenburg wies 2015 den Landkreisen und kreisfreien Städten für die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen 130 Mio. Euro (2014: 52 Mio. Euro) zu. Weitere 3 Mio. Euro stellte das Land ferner verschiedenen Krankenhäusern für die Durchführung der Erstuntersuchungen von Flüchtlingen zur Verfügung.

## 5.2.2 Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage

Der Brandenburger Gesetzgeber führte die Finanzausgleichsumlage als Finanzierungsinstrument des kommunalen Finanzausgleichs 2010, erstmals wirksam für 2012, ein. Nach § 17 a Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG)<sup>48</sup> zahlen etwa ein Dutzend Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl ihre Bedarfsmesszahl um mehr als 15 % übersteigt (abundante Gemeinden), im Folgejahr 25 % des Differenzbetrags zwischen der Steuerkraftmesszahl und der um 15 % erhöhten Bedarfsmesszahl an das Land.

<sup>48</sup> Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz - BbgFAG) vom 29. Juni 2004 (GVBl. I, S.262), das zuletzt durch das Gesetz vom 15. März 2016 (GVBl. I Nr. 10) geändert worden ist.

Die Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage entwickelten sich in den Jahren 2012 bis 2015 wie folgt:

	2012	2013	2014	2015
Werte in Mio. €				
<b>Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage</b>	10,2	29,4	11,5	<b>21,4</b>
<b>Forderungen aus der Finanzausgleichsumlage aus Vorjahren</b>				<b>2,9</b>

Tabelle 12: Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage 2012 bis 2015

Quelle: 2012 bis 2014: Ist lt. Haushaltsrechnung,  
2015: Ist lt. Kassenabschluss

Die Beträge nahm das MdF ein. Dem jeweils örtlich zuständigen Landkreis wies es nach § 17 a Absatz 3 Satz 1 BbgFAG einen Teilbetrag in Höhe des jeweiligen Kreisumlagesatzes zu. Der Rest fließt nach § 17 a Absatz 3 Satz 3 BbgFAG der Finanzausgleichsmasse zugunsten der Schlüsselzuweisungen allen Gemeinden und Kreisen zu.

Der Landesrechnungshof prüfte das Verfahren der Festsetzung, Einnahme und Zuweisung durch das MdF für die Haushaltsjahre 2013 und 2014. Diese Prüfung ergab keine Beanstandungen. Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes stellt die Finanzausgleichsumlage trotz ihres relativ geringen Volumens einen Baustein innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs dar, welcher den Solidaritätsgedanken zwischen armen und reichen Kommunen stärken soll.

Bedenklich ist die permanente Zahlungsverweigerung der Stadt Liebenwalde, obwohl das Landesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit des § 17 a BbgFAG mit Urteilen vom 6. August 2013<sup>49</sup> bestätigte. Der von der Stadt geschuldete Betrag summierte sich per 31. Dezember 2015 auf 27,9 Mio. Euro.

Nicht nur die Bürgerinnen und Bürger, sondern auch öffentliche Gebietskörperschaften wie Kommunen müssen sich an Recht und Gesetz halten. Trotz dieser Selbstverständlichkeit hat sich die Stadt Liebenwalde geweigert, dem Land geschuldete Zahlungen zu leisten.

<sup>49</sup> Verfassungsgericht Brandenburg (VfGBbg) 53/11, 70/11 und 71/11.

Insoweit hatte die LHK folgerichtig am 18. Dezember 2014 beim Landkreis Oberhavel als Kommunalaufsichtsbehörde Antrag auf Vollstreckungszulassung gestellt. Der Landrat des Landkreises bat mit Schreiben vom 30. April 2015 das MIK um Feststellung, dass die Voraussetzungen des § 132 Absatz 2 Satz 2 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg<sup>50</sup> vorlagen. Danach tritt die oberste Rechtsaufsichtsbehörde in einer vom Landrat als Aufsichtsbehörde zu entscheidenden Angelegenheit an seine Stelle, wenn der Landkreis als Selbstverwaltungskörperschaft beteiligt ist. Mit Schreiben vom 11. Mai 2015 stellte das MIK fest, dass diese Voraussetzungen vorlagen. Entsprechend ging die Zuständigkeit für den Erlass der Zulassungsverfügung auf das MIK als oberste Kommunalaufsichtsbehörde über.

Das MIK erließ nach mehreren Anhörungen der Stadt Liebenwalde mit Bescheid vom 20. Mai 2016 diese Zulassungsverfügung zur Vollstreckung. Der Landesrechnungshof begrüßt, dass zwischenzeitlich das Land den geschuldeten Betrag für die Jahre 2011 bis 2013 durch die zuständige Vollstreckungsbehörde (Landkreis) pfänden ließ und im Landeshaushalt vereinnahmte. Einen hiergegen gerichteten Antrag der Stadt Liebenwalde auf vorläufigen Rechtsschutz hatte das Verwaltungsgericht Potsdam zuvor mit Beschluss vom 1. Juli 2016 abgelehnt.

<sup>50</sup> Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I/07, [Nr. 19], S. 286), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl. I/14, [Nr. 32]) geändert worden ist.

### 5.2.3 Rechtsbindungsgrad von Ausgaben

Im Jahresbericht 2015 hatte der Landesrechnungshof die Ergebnisse eines Vergleichs der Ansätze und Ist-Ausgaben nach ihrem Rechtsbindungsgrad dargestellt. Er hatte dargelegt, dass sich selbst bei den Ausgaben der Kategorie 1<sup>51</sup> Abweichungen von 292 Mio. Euro (2013) bzw. 389 Mio. Euro (2014) zwischen dem Ansatz und dem Ist ergeben hatten. Neben der Reduzierung der Ausgaben auf den tatsächlichen Bedarf können Einsparungen bei den dem Grund und der Höhe nach rechtlich gebundenen Ausgaben vorrangig nur durch Änderung der rechtlichen Anspruchsgrundlagen erzielt werden. Der Landesrechnungshof hatte empfohlen zu prüfen, inwieweit der Haushalt dauerhaft entlastet werden kann.

Der Landesrechnungshof betont die Dringlichkeit einer solchen Prüfung. Denn angesichts des Wirksamwerdens der Schuldenbremse ab 2020 schließt sich das Zeitfenster für Änderungen der Rechtsgrundlagen immer weiter.

### 5.2.4 Haushaltswirtschaftliche Quoten

Die haushaltswirtschaftlichen Quoten des Landes veränderten sich von 2014 nach 2015 wie folgt:

	2014	2015
Werte in %		
<b>Steuerdeckungsquote</b>	60,7	<b>63,9</b>
<b>Nettokreditfinanzierungsquote</b>	0,0	<b>0,0</b>
<b>Personalausgabenquote I</b>	23,3	<b>23,3</b>
<b>Personalausgabenquote II</b>	28,8	<b>28,7</b>
<b>Bereinigte Zinssteuerquote</b>	7,0	<b>5,4</b>
<b>Investitionsquote</b>	13,3	<b>12,6</b>

Tabelle 13: Haushaltswirtschaftliche Quoten  
Quelle: 2014 bis 2015: Ist lt. Kassenabschluss

Die Steuerdeckungsquote drückt das Verhältnis der Steuereinnahmen zu den bereinigten Ausgaben aus. Infolge der Steuer-

<sup>51</sup> Nach dem Konzept des MdF gehören diejenigen Ausgaben zur Kategorie 1, die dem Grund und der Höhe nach rechtlich gebunden sind. Zu dieser Kategorie zählen auch 100 % durchlaufende Mittel, sonstige Drittmittel und Mittel zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs.

mehreinnahmen stieg sie im Vergleich zu 2014 um gut drei Prozentpunkte auf 63,9 %.

Die Personalausgabenquote I kennzeichnet den Anteil der Personalausgaben (einschließlich personalbezogener Sachausgaben) an den bereinigten Ausgaben. Sie blieb unverändert bei 23,3 %.

Die Personalausgabenquote II umfasst die in der HGr. 4 veranschlagten Personalausgaben und die in der HGr. 6 anteilig berücksichtigten Personalausgaben derjenigen Einrichtungen des Landes (z. B. Hochschulen) und Landesbetriebe, die aus dem Landeshaushalt eine Zuweisung erhalten. Diese Personalausgabenquote verringerte sich im Vergleich zum Vorjahr um 0,1 Prozentpunkte.

Die bereinigte Zinssteuerquote (Anteil der Zinsausgaben an den Einnahmen aus Steuern) sank 2015 von 7,0 % auf 5,4 %.

Die Investitionsquote spiegelt die Relation der investiven Ausgaben (einschließlich Investitionsförderungen) zu den bereinigten Ausgaben wider. Der Anteil der öffentlichen Investitionsausgaben am Landeshaushalt sank auf 12,6 %.

## 6 Finanzierungssaldo, Zinsausgaben, Schuldenstand

**Das Haushaltsjahr 2015 schloss mit einem Haushaltsüberschuss von 204,2 Mio. Euro ab. Der Finanzierungssaldo betrug 302,5 Mio. Euro. Die Ausgaben für Zinsen fielen im Vergleich zum Vorjahr nochmals um 65 Mio. Euro auf 363 Mio. Euro. Die Verschuldung des Landes am Kreditmarkt zum 31. Dezember 2015 sank aufgrund der gestiegenen Einwohnerzahl um 59 Euro je Einwohner gegenüber dem Vorjahr.**

Das Haushaltsjahr 2015 schloss mit einem Haushaltsüberschuss von 204,2 Mio. Euro ab (2014: 235,3 Mio. Euro). Den Haushaltsüberschuss führte das Land vollständig der allgemeinen Rücklage zu, die auf 1.148 Mio. Euro anwuchs. Der positive Finanzierungssaldo<sup>52</sup> erhöhte sich leicht auf 302,5 Mio. Euro (2014: 290,6 Mio. Euro). Das Land leistete 2015 Zinsausgaben von 362,9 Mio. Euro (2014: 427,9 Mio. Euro).

<sup>52</sup> Der Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben.

Die nachfolgende Grafik stellt den Zusammenhang zwischen Nettokreditaufnahme, Zinsausgaben und Schuldenstand dar:

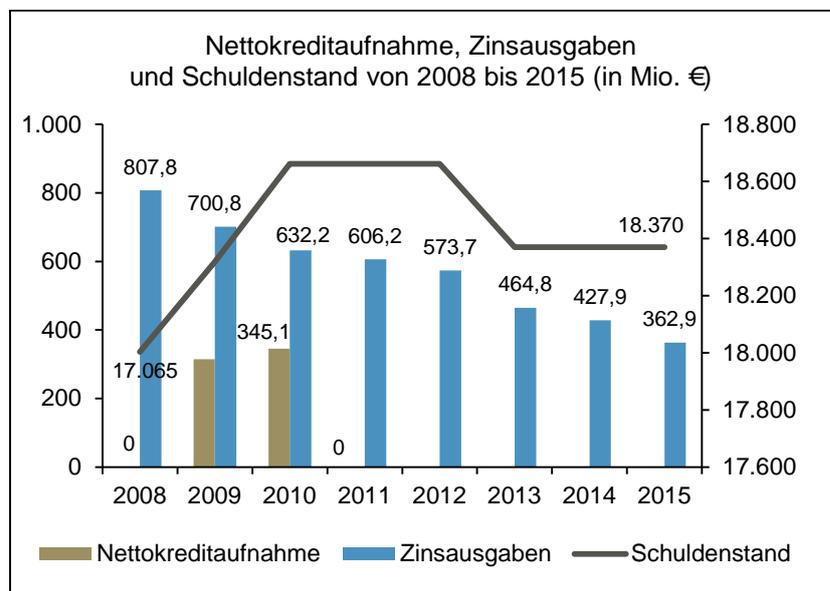


Abbildung 9: Nettokreditaufnahme, Zinsausgaben und Schuldenstand von 2008 bis 2015

Quelle: 2008 bis 2015: Ist lt. Kassenabschluss

Seit 2008 reduzierten sich die Zinsausgaben um mehr als die Hälfte. Kurzfristig ist aufgrund der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank nicht mit einem signifikanten Zinsanstieg zu rechnen. Gleichwohl bedeutet ein stetiger Abbau von Altschulden eine gute Absicherung gegen höhere Zinsausgaben. Daher empfiehlt der Landesrechnungshof der Landesregierung, den 2013 erstmals begonnenen Abbau der Altschulden kontinuierlich fortzusetzen.

Unabhängig hiervon rät der Landesrechnungshof dem Land, sich die derzeit günstigen Zinsen für die stetig notwendigen Umschuldungen langfristig zu sichern.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung des jährlichen Finanzierungssaldos in den Jahren 2009 bis 2015:

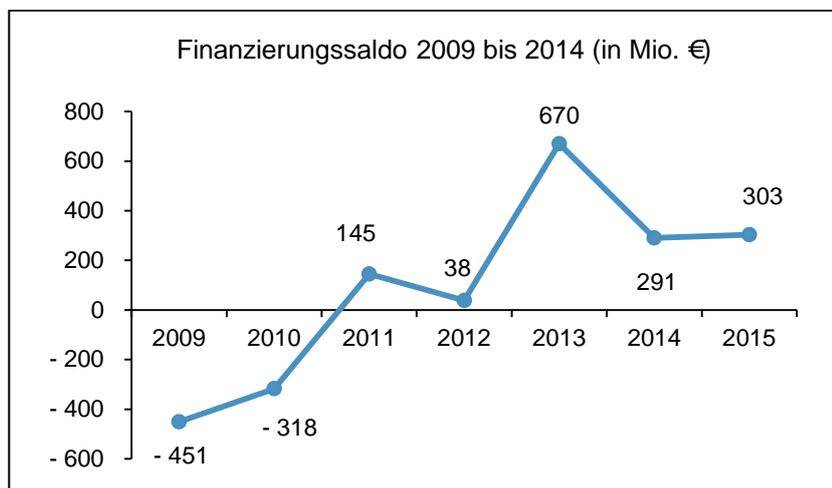


Abbildung 10: Finanzierungssaldo 2009 bis 2015  
Quelle: 2009 bis 2015: Ist lt. Kassenabschluss

Seit 2011 weist das Land zum Abschluss des jeweiligen Haushaltsjahres einen positiven Finanzierungssaldo aus. In diesem Zeitraum war eine Nettokreditaufnahme nicht erforderlich.

Die Verschuldung des Landes Brandenburg (Kern- und Extra-haushalte, ohne Kommunen) je Einwohner liegt unverändert über dem Durchschnitt der neuen Länder (ohne Berlin), wie das folgende Diagramm zeigt:

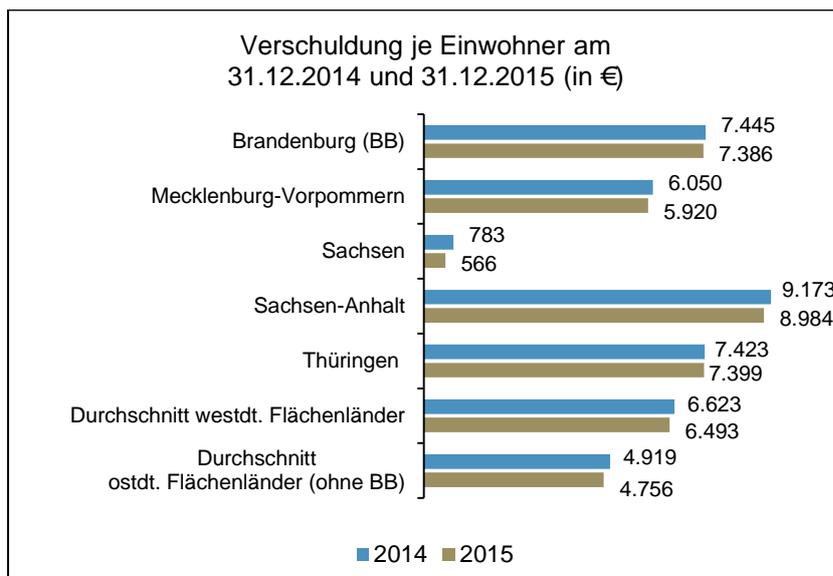


Abbildung 11: Verschuldung je Einwohner 2014 und 2015

Quelle: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts (Kern- und Extrahaushalte), Fachserie 14, Reihe 2, 1. - 4. Vierteljahr 2014 und 1. - 4. Vierteljahr 2015, nur Kreditmarktschulden, jeweils Stand zum 31.12., Berechnungen des Landesrechnungshofes

Zum 31. Dezember 2015 betrug der Schuldenstand<sup>53</sup> des Landes Brandenburg je Einwohner 7.386 Euro. Im Vergleich zum Vorjahr ist er um 59 Euro je Einwohner gesunken. Während die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der ostdeutschen Flächenländer (ohne Brandenburg) um 163 Euro sank, nahm sie im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer um lediglich 130 Euro ab. Im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer lastete auf jedem Einwohner Brandenburgs eine um 893 Euro (2014: 822 Euro) höhere Schuldenlast.

<sup>53</sup> Der hier referierte Schuldenstand entspricht der tatsächlichen Verschuldung am Kreditmarkt zum Stichtag 31. Dezember des Kernhaushalts und der Extrahaushalte des Landes Brandenburg.

## 7 Strukturelles Defizit

**Das strukturelle Defizit hat sich 2015 um 211,1 Mio. Euro verringert. Der Landesrechnungshof sieht mit Sorge, dass sich die strukturellen Ausgaben um 233 Mio. Euro erhöht haben. Dieser Anstieg unterstreicht die Notwendigkeit, den Haushalt durch Ausgabenkürzungen dauerhaft zu entlasten. Dabei sollte auch der Abbau gesetzlich begründeter Leistungsansprüche im Rahmen einer Aufgabenkritik in Betracht gezogen werden.**

Zur Beurteilung der Haushaltslage 2015 ermittelte der Landesrechnungshof in Anlehnung an das Vorgehen des Stabilitätsrats<sup>54</sup> das strukturelle Defizit des Landeshaushalts. Diese Größe ergibt sich, indem der strukturelle Saldo um die Einnahmen aus den SoBEZ des Korbs I des Solidarpakts II bereinigt wird. Ab dem Haushaltsjahr 2020 werden dem Land diese Zuweisungen des Bundes nicht mehr zur Verfügung stehen. Das strukturelle Defizit lässt Rückschlüsse auf den finanziellen Umfang der Konsolidierungsmaßnahmen zu, um ab 2020 dauerhaft auf eine Nettokreditaufnahme verzichten zu können.

Für 2015 ergibt sich im Vergleich zu 2014 folgende Situation zum strukturellen Defizit:

<sup>54</sup> Der Landesrechnungshof verzichtete auf die Ermittlung einer Konjunkturkomponente und die Periodenabgrenzungen, wie sie der Stabilitätsrat für den Länderfinanzausgleich vornimmt.

Arten	2014	2015
Werte in Mio. €		
<b>Gesamteinnahmen</b>	10.653,8	<b>11.003,2</b>
<i>abzüglich Einnahmen aus</i>		
- Krediten am Kapitalmarkt	-	-
- Entnahmen aus Rücklagen und Haushaltstechnischen Verrechnungen	239,2	239,2
- finanziellen Transaktionen	57,9	66,2
<b>Strukturelle Einnahmen<sup>55</sup></b>	10.356,7	<b>10.698,8</b>
<b>Gesamtausgaben</b>	10.653,8	<b>11.003,2</b>
<i>abzüglich Ausgaben für</i>		
- Zuführungen an Rücklagen und Haushaltstechnische Verrechnungen	529,8	541,7
- Tilgungen		
- Erwerb von Beteiligungen	99,5	146,9
- Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	3,7	
- Darlehensvergaben	33,5	93,9
<b>Strukturelle Ausgaben<sup>56</sup></b>	9.987,3	<b>10.220,7</b>
<b>Struktureller Saldo<sup>57</sup></b>	369,4	<b>478,1</b>
<i>abzüglich</i>		
SoBEZ (Solidarpakt II)	827,6	725,2
<b>Strukturelles Defizit<sup>58</sup></b>	- 458,2	<b>- 247,1</b>

Tabelle 14: Strukturelles Defizit 2014 und 2015

Quelle: 2014 bis 2015: Ist lt. Kassenabschluss, Abweichungen durch Rundungen

Die Gegenüberstellung der Jahre 2014 und 2015 zeigt, dass sich das strukturelle Defizit um gut 211,1 Mio. Euro verringert hat. Allerdings weist der Landesrechnungshof kritisch darauf hin, dass die strukturellen Ausgaben um über 233,4 Mio. Euro zugelegt haben. Den Anstieg der strukturellen Einnahmen um 342,1 Mio. Euro hat die Landespolitik nicht genutzt, den Lan-

<sup>55</sup> Die strukturellen Einnahmen ergeben sich aus den Gesamteinnahmen abzüglich der Einnahmen aus Krediten am Kapitalmarkt, der Entnahmen aus Rücklagen und Haushaltstechnischen Verrechnungen und den finanziellen Transaktionen.

<sup>56</sup> Die strukturellen Ausgaben ergeben sich aus den Gesamtausgaben abzüglich der Ausgaben für Zuführungen an Rücklagen und Haushaltstechnische Verrechnungen, den Tilgungen, dem Erwerb von Beteiligungen, der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen und den Darlehensvergaben.

<sup>57</sup> Der strukturelle Saldo ergibt sich aus den strukturellen Einnahmen abzüglich der strukturellen Ausgaben.

<sup>58</sup> Das strukturelle Defizit ergibt sich aus dem strukturellen Saldo abzüglich der SoBEZ (Solidarpakt II).

deshaushalt weiter nachhaltig zu entlasten. Der Landesrechnungshof warnt davor, steigende Einnahmen nahezu ausschließlich zur Finanzierung von Ausgaben einzusetzen. Das Land ist ab 2020 verpflichtet, die Schuldenbremse einzuhalten. Dies wird nur gelingen, wenn auch durch Einsparungen der Landeshaushalt dauerhaft entlastet wird. Das Land wird deshalb nicht vermeiden können, auch die auf gesetzlich begründeten Ansprüchen beruhenden Ausgaben unter die Lupe zu nehmen. Da diese Ausgaben nicht von heute auf morgen reduziert bzw. vollständig abgebaut werden können, bedarf es eines zeitlichen Vorlaufs. Das Zeitfenster dazu wird immer enger.

## 8 Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht

**Das Zeitfenster für die Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht schließt sich. Unterlässt die Landespolitik diese Umsetzung, verzichtet sie darauf, verfassungsrechtlich zulässige Spielräume zur rechtlichen und inhaltlichen Ausgestaltung auszunutzen. Dann gilt ab 2020 ausnahmslos ein striktes Neuverschuldungsverbot.**

Schon in seinem Jahresbericht 2015 hatte der Landesrechnungshof für die Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht plädiert. Der Minister der Finanzen hat zwar ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren angekündigt, bislang aber nicht eingeleitet. Daher wiederholt der Landesrechnungshof an dieser Stelle die Argumente, die aus seiner Sicht für eine Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung sprechen.

- Nach Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz (GG) sind die Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Das GG sieht aber Ausnahmen von diesem Grundsatz vor. Es ist Sache der Länder, im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen Regelungen zur Berücksichtigung und Ausgestaltung von Konjunkturschwankungen und für Naturkatastrophen oder Notfallsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen, zu treffen. Trifft der Landesgesetzgeber diese Regelungen nicht, greift das strikte Verbot des Haushaltsausgleichs mit Hilfe von Einnahmen aus Krediten. Das Land würde verfassungsrechtlich zulässige Spielräume zur rechtlichen und inhaltlichen Ausgestaltung nicht nutzen.
- Nur wenn sich der Landesgesetzgeber für eine verfassungsrechtliche Umsetzung entscheidet, besteht die Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Denn nur durch eine Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung kann eine diesbezügliche Normenkontrolle durch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg sichergestellt werden. Einen Normenkontrollantrag an das Landesverfassungsgericht kann ein Fünftel der Mitglieder des brandenburgischen Landtags stellen. Sonst bliebe es bei einer aus-

schließlichen Normenkontrollbefugnis des Bundesverfassungsgerichts; dann wären nur die Bundesregierung, ein Drittel der Mitglieder des Bundestags und die Landesregierungen, nicht jedoch Mitglieder des Brandenburgischen Landtags antragsberechtigt.

- Zugleich könnte mit einer Verfassungsänderung die bisherige Regelung in Artikel 103 der Landesverfassung, die spätestens mit Wirkung vom 1. Januar 2020 dem Verbot der Nettokreditaufnahme des Artikels 109 Absatz 3 GG widerspricht, gestrichen werden.

## 9 Eckwerte der mittelfristigen Finanzplanung

**Die mittelfristige Finanzplanung einschließlich der Haushaltsplanungen für die Jahre 2017 und 2018 ist nicht geeignet, den Haushalt bis zum Wirksamwerden der Schuldenbremse im Jahr 2020 soweit zu konsolidieren, dass er diese auch einhält. Darüber kann auch nicht der beabsichtigte vollständige Verzicht auf eine Neuverschuldung im Finanzplanungszeitraum hinwegtäuschen.**

**Die Gefahr eines Verstoßes gegen diese Vorschrift ist auch deshalb nicht unwahrscheinlich, weil in der mittelfristigen Finanzplanung die hierzu notwendige Reduzierung von Konsumausgaben nicht angelegt ist. Dabei verkennt der Landesrechnungshof nicht, dass sich das Land mit gestiegenen finanziellen Herausforderungen bei der Unterbringung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen und Asylbewerbern konfrontiert sieht.**

Die Landesregierung legt in der mittelfristigen Finanzplanung 2016 bis 2020 ihren haushaltspolitischen Kurs unter den zum Zeitpunkt der Aufstellung der Finanzplanung getroffenen Annahmen insbesondere über die wirtschaftliche Entwicklung im Finanzplanungszeitraum dar. Im Zentrum dieses Kurses steht der Verzicht auf eine Nettoneuverschuldung bis 2020. Ab dem Jahr 2020 muss die Schuldenbremse beachtet werden. Im Übergangszeitraum bis 2020 sind die Länder verpflichtet, ihre Haushalte so aufzustellen, dass sie die Schuldenbremse auch einhalten können.

## 9.1 Entwicklung der bereinigten Einnahmen bis 2020

Das MdF geht davon aus, dass die bereinigten Einnahmen von 2016 bis 2020 von 10.810,2 Mio. Euro auf 11.228,1 Mio. Euro (3,9 %) ansteigen werden. Die Entwicklung im Einzelnen stellt sich wie folgt dar:

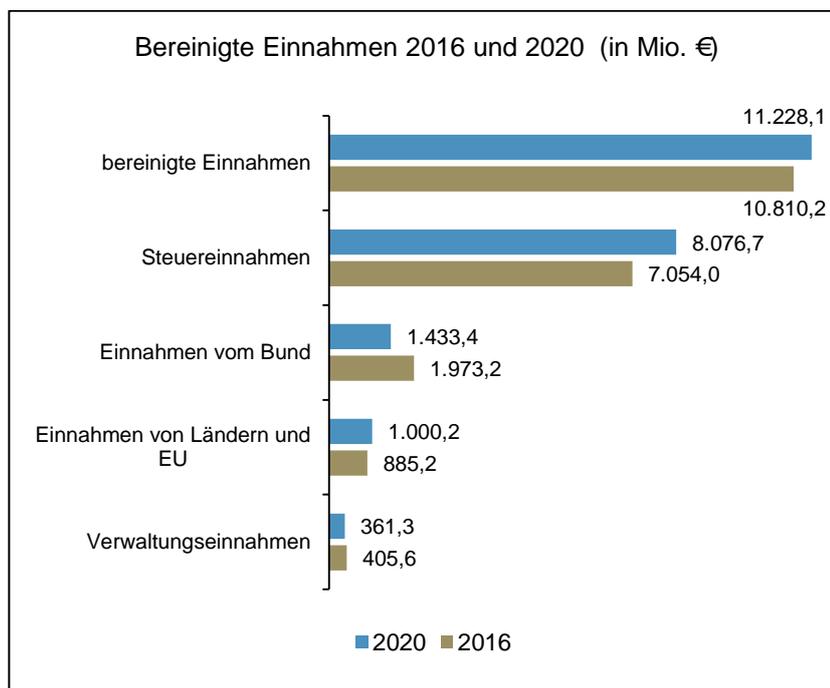


Abbildung 12: Bereinigte Einnahmen 2016 und 2020  
Quelle: 2016: Nachtragshaushalt, 2020: Mittelfristige Finanzplanung

Nach Einschätzung des MdF werden sich die Steuereinnahmen kontinuierlich erhöhen. Zum Ende des Finanzplanungszeitraums werden sie um 15 % über den voraussichtlichen Einnahmen des Jahres 2016 liegen. Dies entspricht einem jahresdurchschnittlichen Wachstum von etwa 4 %. Dem steht ein Rückgang der Einnahmen vom Bund um 27 % im Zeitraum von 2016 bis 2020 gegenüber. Dies ist auf das Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2020 zurückzuführen. Der Beitrag anderer Länder und der EU zu den Einnahmen des Landes soll um 13 % zunehmen.

## 9.2 Entwicklung der bereinigten Ausgaben bis 2020

Der Entwicklung der bereinigten Einnahmen steht ein moderater Anstieg der bereinigten Ausgaben 2016 bis 2020 um 1,4 % gegenüber. Nach Ausgabenarten ergibt sich folgende Entwicklung:

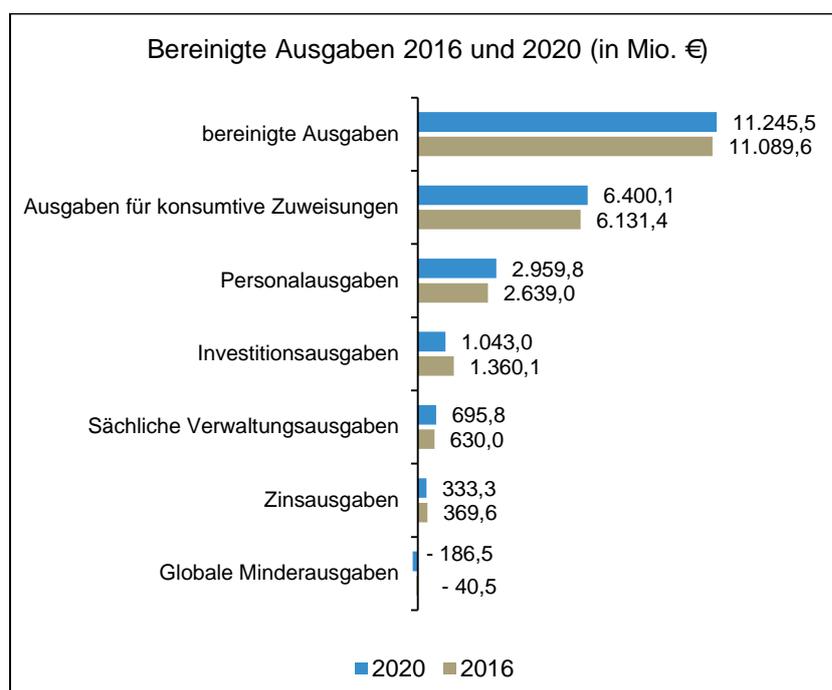


Abbildung 13: Bereinigte Ausgaben 2016 und 2020  
Quelle: 2016: Nachtragshaushalt, 2020: Mittelfristige Finanzplanung

Insgesamt steigen die bereinigten Ausgaben im Finanzplanungszeitraum um 1,4 %. Nach einem Zuwachs auf 11.397,5 Mio. Euro von 2016 nach 2017 bleiben sie nahezu unverändert.

Nach der Finanzplanung werden die Personalausgaben (nur HGr. 4) von 2016 bis 2020 um 12 % zunehmen.

Nach der Prognose des MdF werden die Zinsausgaben im Finanzplanungszeitraum nicht steigen. Das Land profitiert von günstig abgeschlossenen Anschlussfinanzierungen. Dieser Umstand erlaubt es dem MdF, die Zinsausgaben auf niedrigem Niveau bis 2020 nahezu unverändert fortzuschreiben.

Auch die Ausgaben für konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse an Dritte steigen weiter. Im Zeitraum von 2016 bis 2020 werden die Zuweisungen an die Kommunen moderat von 3.598 Mio. Euro (2016) auf 3.677 Mio. Euro ansteigen.

Dem Anstieg der Personalausgaben und Ausgaben für konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse steht der Rückgang der Investitionsausgaben gegenüber. Sie werden bis 2020 um 23 % auf 1.043 Mio. Euro zurückgehen. Die Investitionsquote sinkt auf 9 %.

Seit 2010 steigen die bereinigten Einnahmen und Ausgaben stetig an, wie die nachfolgende Grafik zeigt.

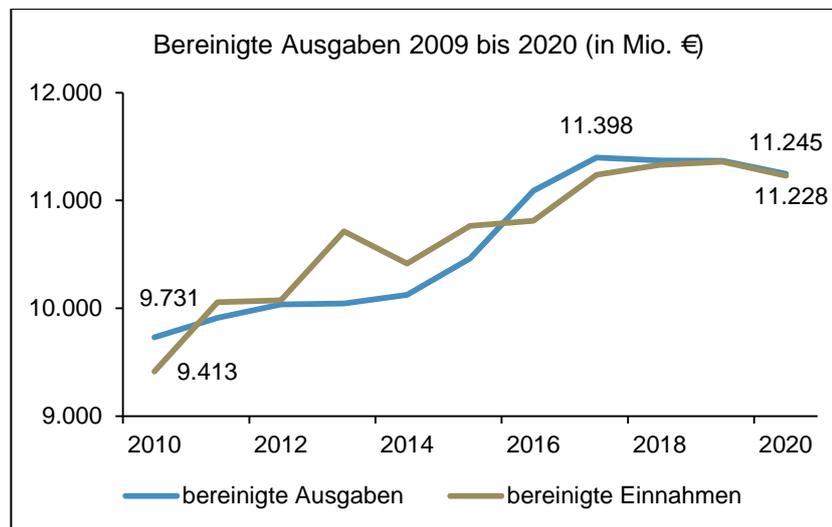


Abbildung 14: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben 2010 bis 2020  
Quelle: 2010 bis 2015: Ist lt. Kassenabschluss, 2016: Nachtragshaushalt, 2017 bis 2020: Mittelfristige Finanzplanung

Im Jahr 2020 werden sich die bereinigten Ausgaben nach der aktuellen Finanzplanung auf 11.245 Mio. Euro belaufen. Sollte diese Planung umgesetzt werden, würden die bereinigten Ausgaben bis 2017 um 1.667 Mio. Euro bzw. 17 % zunehmen, um dann bis 2020 gering auf 11.245 Mio. Euro zu sinken. Ohne Berücksichtigung der Globalen Minderausgaben von 186,5 Mio. Euro sehen die Planungen des Landes bereinigte Ausgaben von 11.432 Mio. Euro vor. Im Vergleich zu 2010 entspräche dies einem Anstieg um 17,5 %. Parallel hierzu sollen die bereinigten Einnahmen von 9.413 Mio. Euro (2010) auf 11.228 Mio. Euro (2020) zunehmen, was einem Zuwachs von 19 % entsprechen würde.

Die Landesregierung sieht im gesamten Finanzplanungszeitraum keine Neuverschuldung vor. Hierzu sind allerdings die bestehenden Deckungslücken insbesondere in den Jahren 2019 bis 2020 zu schließen:

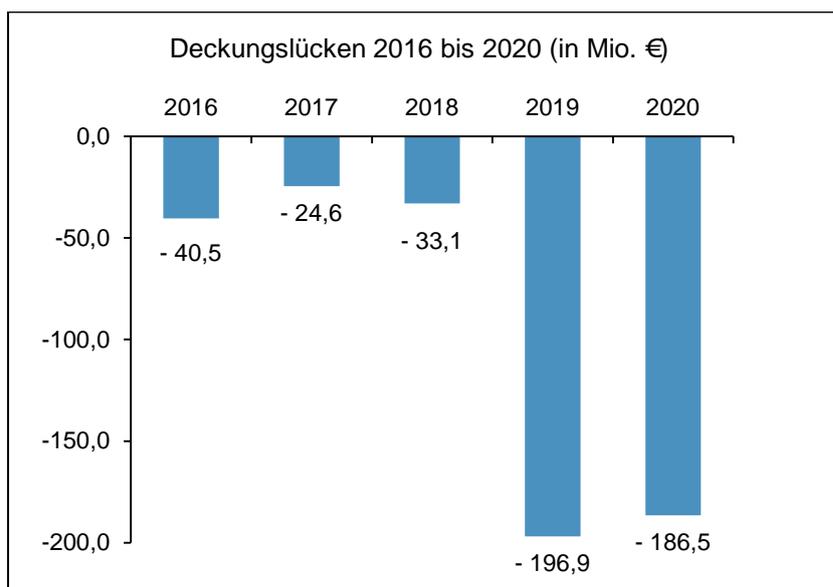


Abbildung 15: Deckungslücken 2016 bis 2020  
 Quelle: 2016: Nachtragshaushalt, 2017 bis 2018: Entwurf des Haushaltsplans 2017/2018, 2019 bis 2020: Mittelfristige Finanzplanung

Der Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme bis 2020 basiert auf folgenden Eckpunkten:

- Verzicht auf Zuführungen an den Versorgungsfonds ab 2017, was einer jährlichen Entlastung von 121 Mio. Euro in 2017 und 146 Mio. Euro in 2018<sup>59</sup> entspricht,
- Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage von 140 Mio. Euro in 2017 und 20 Mio. Euro in 2018,
- dem jahresdurchschnittlichen Anstieg der Steuereinnahmen um knapp 4 %,
- dem kontinuierlichen Rückgang der Investitionsausgaben,
- der Fortdauer des niedrigen Zinsniveaus bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums und
- der Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben.

<sup>59</sup> Siehe Mittelfristige Finanzplanung 2014 bis 2018.

Dies dürfte nicht ausreichen, um den Haushalt nachhaltig zu entlasten und ab 2020 das aufgrund der Schuldenbremse geltende Verbot der Neuverschuldung einhalten zu können. Die Gefahr eines Verstoßes gegen diese Vorschrift ist auch deshalb nicht unwahrscheinlich, weil in der mittelfristigen Finanzplanung die hierzu notwendige Reduzierung von Konsumausgaben nicht angelegt ist. Dabei verkennt der Landesrechnungshof nicht, dass sich das Land mit gestiegenen finanziellen Herausforderungen bei der Unterbringung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen und Asylbewerbern konfrontiert sieht, die mit 574 Mio. Euro in 2017 und 479,2 Mio. Euro in 2018 zu Buche schlagen. Diese Ausgaben sind notwendig und stehen einer weiteren Haushaltskonsolidierung in diesem Umfang entgegen. Dessen ungeachtet schaffen die Stellenaufwüchse und Leistungsstandardverbesserungen wie bei der Kinderbetreuung finanzielle Bindungen auf Jahre hinaus. Der Verzicht auf die Zuführungen an den Versorgungsfonds ist Ausdruck einer kurzfristig orientierten Haushaltspolitik. Eventuelle Risiken, die sich noch aus dem Bau des Flughafens in Schönefeld ergeben können, und die Ausgaben im Zusammenhang mit der Verwaltungsstrukturreform finden in der mittelfristigen Finanzplanung keine Berücksichtigung. Trotz dieser Risiken löst die Landespolitik finanzielle Reserven auf, ohne Ausgabenentlastungen an anderer Stelle zu schaffen.

## 10 Personalhaushalt

**2015 überschritten die Personalausgaben erstmals 3 Mrd. Euro. Ihr Anteil an den bereinigten Ausgaben blieb allerdings mit 28,7 % (2014: 28,8 %) nahezu konstant.**

**Angesichts einer - ebenfalls erstmalig - um 707 erhöhten Stellenzahl (Nachtragshaushalt 2016) dürfte dieser Anteil in den kommenden Jahren aber wieder steigen.**

**Dies gilt umso mehr, als der Anteil der Versorgungsbezüge an den Personalausgaben stetig zunimmt. Deren Anteil betrug 2010 noch 3,6 %, mit 7,1 % hatte er sich 2015 bereits fast verdoppelt.**

### 10.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben setzen sich im Wesentlichen aus den Bezügen für die aktiven Beschäftigten sowie den Versorgungsleistungen zusammen. Haushaltssystematisch sind die Ausgaben für den Kernhaushalt des Landes Brandenburg der HGr. 4 zugeordnet. Sie beliefen sich 2015 auf 2.434,0 Mio. Euro.

Im Einzelnen gliederten sie sich 2015 wie folgt auf:

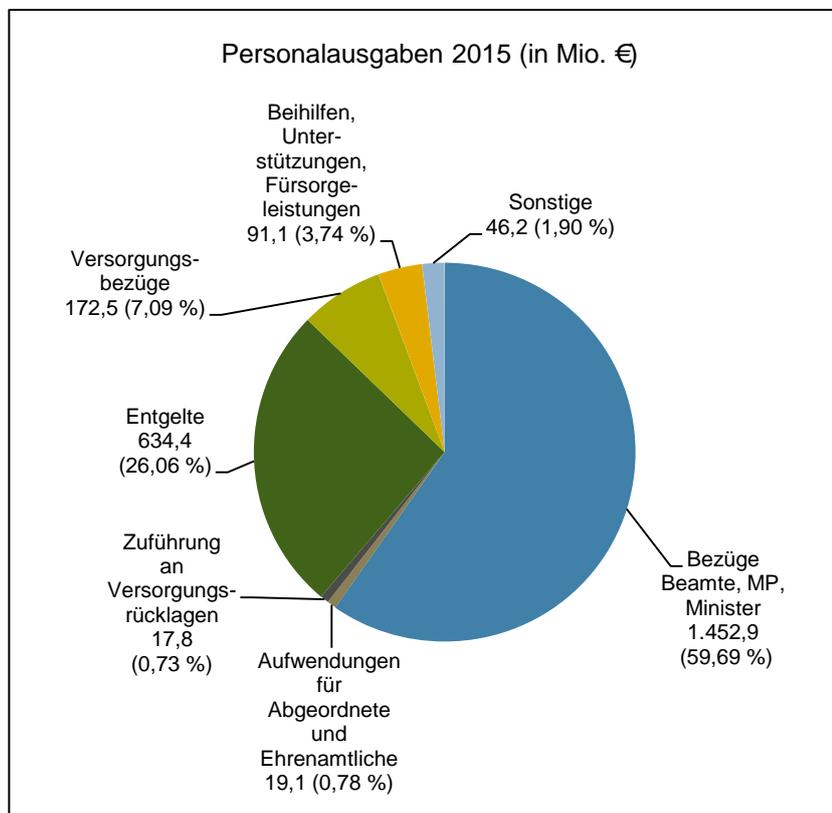


Abbildung 16: Personalausgaben 2015  
 Quelle: 2015: Ist lt. Kassenabschluss

Dabei haben sich die Ausgaben für Versorgungsbezüge im Vergleich zum Ausgangsjahr 2010 mehr als verdoppelt:

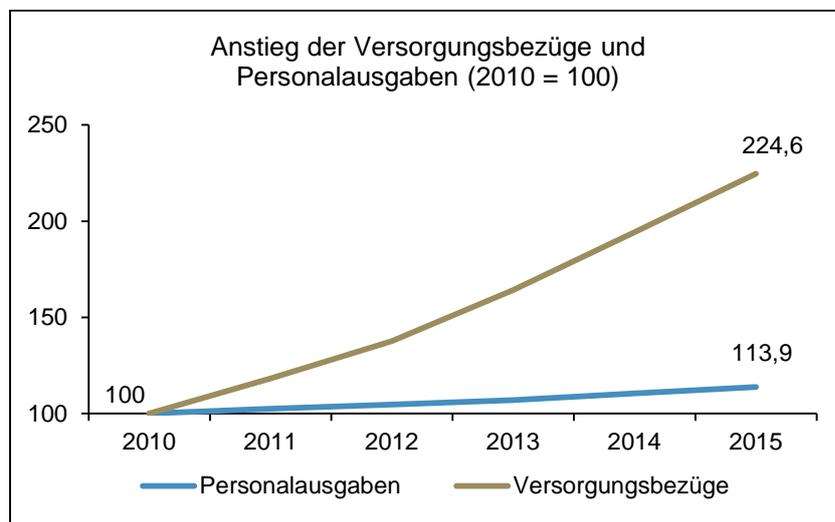


Abbildung 17: Anstieg der Versorgungsbezüge und Personalausgaben  
 Quelle: 2010 bis 2015: Ist lt. Kassenabschluss (Berechnung des Landesrechnungshofes)

In der HGr. 4 sind allerdings nicht die Ausgaben für das Personal enthalten, das z. B. in Landesbetrieben oder an den Hochschulen tätig ist. Deren Haushalte werden auch über Zuweisungen und Zuschüsse aus der HGr. 6<sup>60</sup> finanziert. Um die Entwicklung der Personalausgaben des Landes insgesamt zu betrachten, müssen die Personalausgaben dieser Einrichtungen einbezogen werden.

<sup>60</sup> HGr. 6: Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen.

Die nachfolgende Übersicht gibt die Entwicklung der gesamten Personalausgaben des Landes wieder:

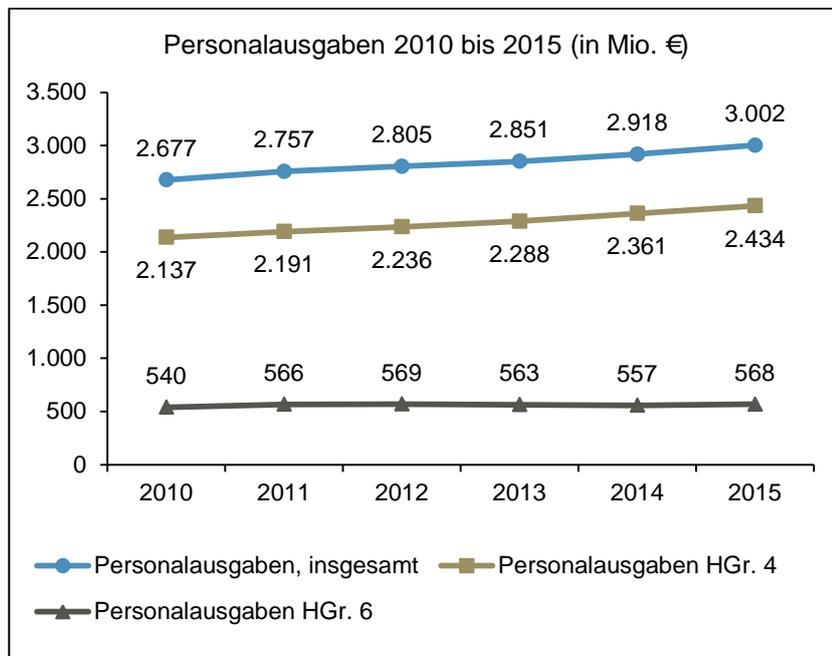


Abbildung 18: Personalausgaben 2010 bis 2015  
 Quelle: 2010 bis 2015: HGr. 4 - Ist lt. Kassenabschluss, Verlangerte Personalausgaben HGr. 6 - Ist lt. MdF vom 6. Mai 2016

Nicht zuletzt wegen der steigenden Versorgungsbezüge nahmen die Personalausgaben im Kernhaushalt des Landes (HGr. 4) 2015 gegenüber 2014 um 3,1 % bzw. 73,1 Mio. Euro auf 2.434,0 Mio. Euro zu. Zugleich erhöhten sich die Personalausgaben der Landesbetriebe und Hochschulen erstmals seit 2012 wieder um 2,1 % auf 568,4 Mio. Euro.

Das Verhältnis der gesamten Personalausgaben zu den bereinigten Ausgaben des Landeshaushalts stellte sich seit 2010 folgendermaßen dar:

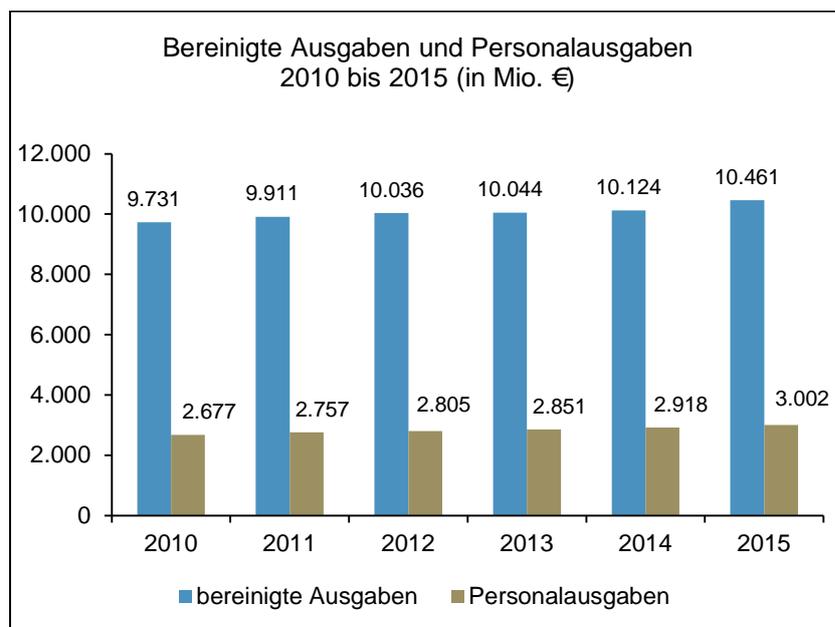


Abbildung 19: Bereinigte Ausgaben und Personalausgaben 2010 bis 2015  
Quelle: 2010 bis 2015: Ist lt. Kassenabschluss

Insgesamt stiegen die Personalausgaben von 2010 bis 2015 um 325 Mio. Euro bzw. 12,1 %. Im gleichen Zeitraum wuchsen die bereinigten Ausgaben von 9.731 Mio. Euro auf 10.461,5 Mio. Euro, d. h. um 7,5 % etwas geringfügiger auf.

Die von 2014 auf 2015 etwas höhere Zunahme der bereinigten Ausgaben gegenüber den Personalausgaben spiegelt sich in einer fast gegenüber 2014 konstanten Personalausgabenquote<sup>61</sup> für 2015 wider:

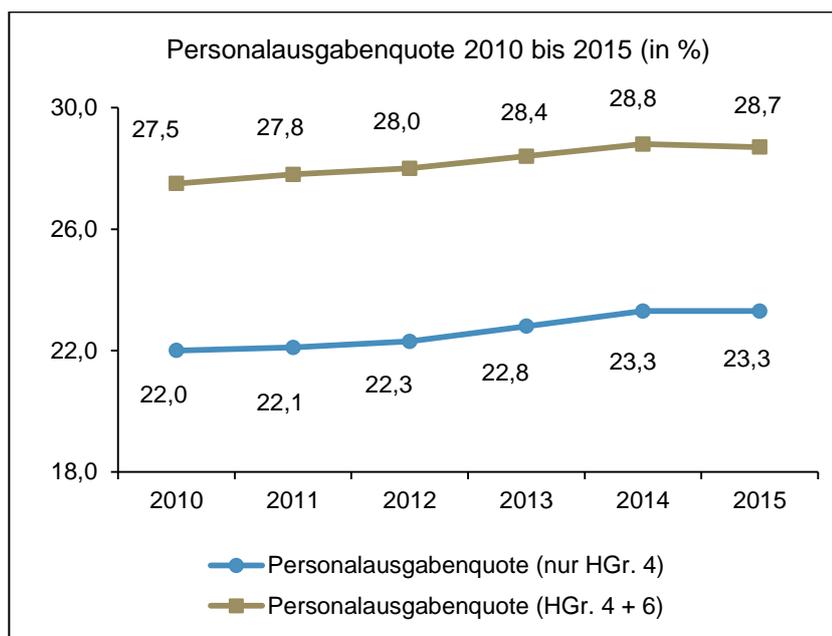


Abbildung 20: Personalausgabenquote 2010 bis 2015  
Quelle: 2010 bis 2015: Ist lt. Kassenabschluss

Insgesamt stiegen die Personalausgabenquoten jedoch von 2010 von 22,0 % (nur HGr. 4) bzw. 27,5 % (HGr. 4 und 6) auf 23,3 % (nur HGr. 4) bzw. 28,7 % (HGr. 4 und 6) in 2015. Dieser Anstieg war auf Tarif- und Besoldungserhöhungen der vergangenen Jahre, insbesondere aber auf steigende Versorgungsausgaben zurückzuführen.

Die deutlich zunehmenden Versorgungsausgaben sowie eine Erhöhung der Stellenzahl erstmals mit dem Nachtragshaushalt 2016 dürfte zu weiter steigenden Personalausgabenquoten führen. So ergibt sich bereits aus dem Entwurf zum Doppelhaushalt 2017/2018 eine Personalausgabenquote nur für die HGr. 4 von 23,7 % (2017) bzw. 24,3 % (2018)<sup>62</sup>. Die Personalausgaben werden die Ausgaben des Landeshaushalts künftig verstärkt prägen und die Spielräume für andere Ausgaben ein-

<sup>61</sup> Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben.

<sup>62</sup> Pressemitteilung der Landesregierung vom 19. Juli 2016.

schränken. Dies gilt umso mehr, als kurzfristige Senkungen im Personalbereich kaum umsetzbar sind.

## 10.2 Versorgungsleistungen

Das Land Brandenburg erbringt insbesondere folgende Leistungen für die Altersvorsorge und Beamtenversorgung:

- beamtenrechtliche Versorgungsbezüge<sup>63</sup>,
- Ausgaben für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme des Beitrittsgebiets<sup>64</sup>,
- Versorgungszahlungen für ehemalige Mitglieder der Landesregierung,
- Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Rentenversicherung,
- Umlagen an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL).

Außerdem zahlt das Land derzeit aus dem Landeshaushalt eine Versorgung für ehemalige Abgeordnete. Die 2014 neu gewählten Mitglieder des Brandenburger Landtags erhalten allerdings nicht mehr eine Versorgung durch das Land. Deren Alters- und Hinterbliebenenversorgung wird im Rahmen einer Pflichtmitgliedschaft im „Versorgungswerk der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen und des Landtags Brandenburg“ organisiert. Das Land Brandenburg übernimmt nach § 5 Absatz 2 des Abgeordnetengesetzes<sup>65</sup> statt einer künftigen Versorgung für die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag die monatlichen Pflichtbeiträge<sup>66</sup> an das Versorgungswerk<sup>67</sup>.

<sup>63</sup> Diese Ausgaben (einschließlich Hinterbliebenenversorgung) sind seit 2005 nicht mehr im Kapitel 20 710 zentral, sondern in allen Einzelplänen im Titel 432 10 veranschlagt.

<sup>64</sup> Nach dem Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Sonder- und Zusatzversorgungssystemen des Beitrittsgebiets (Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz - AAÜG), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 19. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3024) geändert worden ist, erstatten die neuen Länder Kosten an den Bund.

<sup>65</sup> Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Brandenburg (Abgeordnetengesetz - AbgG), das zuletzt durch Gesetz vom 4. Dezember 2015 (GVBl. I/15, [Nr. 31], geändert worden ist.

<sup>66</sup> Diese Beiträge betragen derzeit monatlich 1.712,29 Euro je Abgeordneten. Sie sind nicht gesondert im Haushalt veranschlagt, sondern im Kapitel 01 010 im Titel 411 10: Aufwendungen für Abgeordnete enthalten.

<sup>67</sup> Nach § 28 Absatz 1 AbgG bleiben die innerhalb der ersten fünf Wahlperioden erworbenen Versorgungsansprüche oder Versorgungsanwartschaften erhalten und richten sich daraus ergebende Ansprüche grundsätzlich nach bisherigem Recht.

Die Versorgungsleistungen entwickelten sich wie folgt:

Versorgung	2012	2013	2014	2015
Werte in Tsd. €				
<b>Einnahmen</b>				
<b>Einzahlungen beurlaubter Beamter<sup>68</sup></b>	1.321,5	1.521,9	1.515,7	<b>1.604,0</b>
<b>Erstattungen anderer Dienstherrn<sup>69</sup></b>	18.024,8	22.009,2	26.239,8	<b>24.467,7</b>
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>19.346,3</b>	<b>23.531,1</b>	<b>27.755,5</b>	<b>26.071,7</b>
<b>Ausgaben</b>				
<b>Kapitel 20 710:</b>				
- Zuführungen an Versorgungsrücklagen <sup>70</sup>	10.731,7	11.100,3	17.879,7	17.774,1
- Versorgungsbezüge MP/Minister	754,5	727,1	939,2	1.285,2
- Beihilfen für Versorgungsempfänger	15.151,7	18.451,8	21.643,2	24.534,9
- Erstattungen an andere Dienstherrn <sup>71</sup>	7.734,3	7.080,2	7.820,6	9.592,6
- Fürsorgeleistungen/Unterstützungen	220,7	197,3	164,7	299,7
- Erstattungen Sonder-/Zusatzversorgungssysteme	437.188,5	441.750,7	451.938,8	460.023,0
<b>Summe Ausgaben 20 710</b>	<b>471.781,4</b>	<b>479.307,4</b>	<b>500.386,2</b>	<b>513.509,5</b>
<b>Versorgungsbezüge Beamte/Richter</b>	<b>104.955,9</b>	<b>125.410,9</b>	<b>148.283,1</b>	<b>171.209,2</b>
<b>Zuführung an Versorgungsfonds<sup>72</sup></b>	<b>29.390,9</b>	<b>38.062,1</b>	<b>49.481,0</b>	<b>65.445,7</b>
<b>Aufwendungen für ehem. Abg. und Hinterbliebene</b>	<b>1.340,6</b>	<b>1.462,3</b>	<b>1.765,4</b>	<b>2.297,3</b>
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>607.468,8</b>	<b>644.242,7</b>	<b>699.915,7</b>	<b>752.461,7</b>

Tabelle 15: Versorgungsleistungen 2012 bis 2015

Quelle: 2012 bis 2015: Ist lt. Kassenabschluss

<sup>68</sup> Aus dem Beamtenverhältnis beurlaubte Beamte haben in der Regel Versorgungszuschläge einzuzahlen.

<sup>69</sup> Einnahmen aus der Beteiligung abgebender Dienstherrn an den Versorgungsleistungen des Landes in den Fällen der Übernahme eines Beamten oder Richters vom Bund, den Ländern oder von Gemeinden (sowie ab 2007 zusätzlich von „Sonstigen“) aufgrund der §§ 107 b und 107 c des Gesetzes über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes (Beamtenversorgungsgesetz - BeamtVG) in der Fassung vom 5. September 2010 (BGBl. I S. 1288), ab dem 1. Januar 2011 aufgrund des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrags.

<sup>70</sup> Auf der Grundlage des Gesetzes über Versorgungsrücklagen im Land Brandenburg (Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetz - BbgVRG), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 20. November 2013 (GVBl. I/13, [Nr. 32]) geändert worden ist (siehe Titel 424 10 und 434 10).

<sup>71</sup> Siehe Fußnote 70, dies sind entsprechende Ausgaben des Landes Brandenburg.

<sup>72</sup> Auf der Grundlage des Gesetzes zur Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz - BbgVfG) vom 19. Dezember 2008 (GVBl. I/08, [Nr. 18], S. 361). Die Zuführungen sind in allen Einzelplänen im Titel 919 35 veranschlagt, werden aber von der ZBB bewirtschaftet.

### 10.2.1 Versorgungsbezüge

Von 2010 bis 2015 hat sich die Anzahl der Versorgungsempfänger mehr als verdoppelt. Waren 2010 noch für 3.695 Versorgungsempfänger Leistungen durch das Land zu erbringen, waren es 2015 bereits 7.901 Ruheständler und Hinterbliebene.

Die Ausgaben für die Versorgungsbezüge der Beamten und Richter (Ruhegehalt) einschließlich deren Hinterbliebenen (Witwen-/Witwer- und Waisengeld)<sup>73</sup> stiegen parallel von 2010 bis 2015 von 75,7 Mio. Euro auf 171,2 Mio. Euro an:

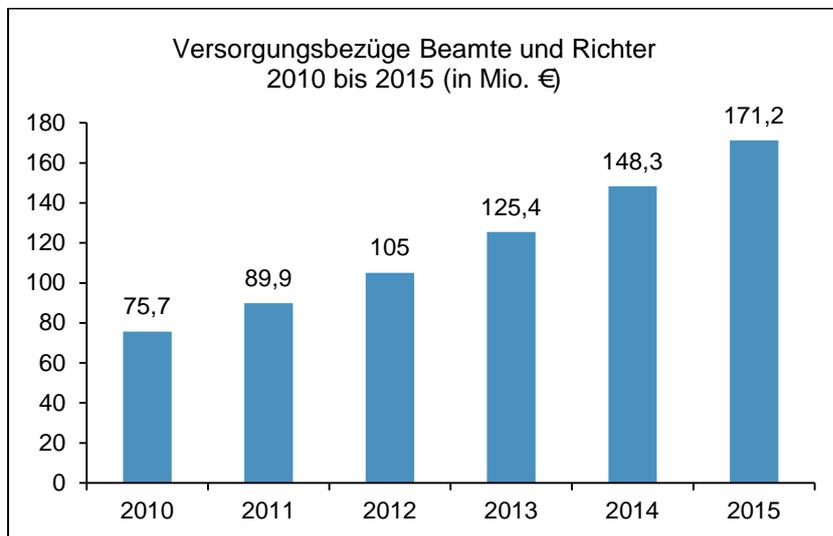


Abbildung 21: Versorgungsbezüge Beamte und Richter 2010 bis 2015  
Quelle: 2010 bis 2015: Ist lt. Kassenabschluss

Für die Versorgungsbezüge von 2016 bis 2020 sind im Haushalt 2016 sowie im Regierungsentwurf für den Doppelhaushalt 2017/2018 und der mittelfristigen Finanzplanung bis 2020 die in der nachfolgenden Tabelle dargestellten Ausgaben veranschlagt. Gegenübergestellt sind in der Tabelle Versorgungsverpflichtungen, die sich aus einem vom MdF in Auftrag gegebenen versicherungsmathematischen Gutachten<sup>74</sup> ergeben. In diesem Gutachten werden Prognosen zu den Versorgungsverpflichtungen für einen sog. Altbestand getroffen. Dies sind Be-

<sup>73</sup> Ohne Versorgungsbezüge für ehemalige Ministerpräsidenten, Minister und Versorgung für Abgeordnete einschließlich deren Hinterbliebene.

<sup>74</sup> Heubeck AG: Versicherungsmathematisches Gutachten zur Überprüfung der Zuführungssätze zum Versorgungsfonds des Landes Brandenburg, 26. Februar 2016 - bisher nicht veröffentlicht.

amate und Richter, die einen Anspruch auf Versorgung aus einem vor dem 1. Januar 2009 mit dem Land Brandenburg begründeten Dienstverhältnis haben. Nahezu ausschließlich für diesen Altbestand fallen derzeit Versorgungsbezüge an. In der Annahme, dass die Beamten und Richter sowohl unter Inanspruchnahme der Antrags- als auch der Regelaltersgrenze in den Ruhestand treten, gingen die Gutachter für 2015 von Versorgungsleistungen von 170 Mio. Euro aus. Dies entspricht nahezu den tatsächlichen Ausgaben für 2015. Für die Entwicklung in den kommenden fünf Jahren ergibt sich folgende vergleichende Übersicht:

	2016	2017	2018	2019	2020
Werte in Mio. €					
<b>Ausgaben nach Angaben Land/Landesregierung</b>	216,5	213,5	244,5	258,6	<b>294,0</b>
<b>Ausgaben nach Gutachter</b>	197,0	228,0	260,0	300,0	<b>340,0</b>
<b>Differenz Land/Gutachter</b>	19,5	- 14,5	- 15,5	- 41,4	<b>- 46,0</b>

Tabelle 16: Voraussichtliche Versorgungsbezüge Beamte und Richter 2016 bis 2020

Quelle: Angaben Land: 2016: lt. Nachtragshaushalt 2016, 2017 bis 2020: Mittelfristige Finanzplanung bis 2020, Angaben Gutachter: Versicherungsmathematisches Gutachten vom 26. Februar 2016 (Anlage 16)

Das MdF weist zu den abweichenden Ausgaben in der vorstehenden Tabelle in seiner Stellungnahme darauf hin, dass diese zum einen auf unterschiedliche Berechnungsverfahren beruhen, zum anderen auf die Berücksichtigung von Daten zu verschiedenen Stichtagen. Dies ist grundsätzlich nachvollziehbar, dennoch verbleibt aus Sicht des Landesrechnungshofes insbesondere für die Jahre 2017 und 2019 ein Risiko hinsichtlich zu niedrig veranschlagter Ausgaben. Die Versorgungsleistungen werden den Landeshaushalt auch nach 2020 zunehmend belasten. Das versicherungsmathematische Gutachten geht von einer maximalen Versorgungslast für den Altbestand von 1.338 Mio. Euro im Jahr 2045 aus.

Bereits im Jahr 2009 hatte das MdF ein vergleichbares Gutachten erstellen lassen. Diesem Gutachten lagen noch die nicht angehobenen Altersgrenzen zugrunde. Im Jahre 2013 hatte der Gesetzgeber eine stufenweise Erhöhung der Pensionsaltersgrenze beschlossen<sup>75</sup>. Das Gutachten kam 2009 zu dem Ergebnis, dass der Höchststand der Versorgungsleistungen für den Altbestand mit der gleichen zweiprozentigen Dynamik 2043 mit 1.313 Mio. Euro erreicht werden würde. Damit wird sich die maximale Versorgungsleistung um zwei Jahre verschieben, allerdings gegenüber dem bisherigen Gutachten trotz Anhebung der Altersgrenzen nicht vermindern.

Durch den stetigen Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger erhöhten sich parallel auch die Ausgaben für die Beihilfe der Versorgungsempfänger von 9,8 Mio. Euro in 2010 auf 24,5 Mio. Euro in 2015.

<sup>75</sup> Gesetz über ergänzende Regelungen zur Neuordnung des Beamtenrechts im Land Brandenburg vom 5. Dezember 2013 (GVBl. I/13, [Nr. 36]).

Von den am 31. Dezember 2015 vorhandenen 6.948 Ruhegehaltsempfängern waren 1.478 wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig in den Ruhestand versetzt worden (21,3 %). Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Versorgungsempfänger und die Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehalts:

	Vollzugsbeamte	Schuldiens	Richter	Übrige	Gesamt
<b>Versorgungsempfänger gesamt</b>	3.391	2.551	208	1.751	<b>7.901</b>
- Ruhegehalt	2.897	2.342	172	1.537	6.948
- Witwen-/Witwergeld	410	165	26	177	778
- Waisengeld	84	44	10	37	175
<b>nachrichtlich: Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehalts</b>					
- Dienstunfähigkeit	470	688	22	298	1.478
- besondere Altersgrenze (60)	2.421				2.421
- Antragsaltersgrenze (60/62 bzw. 63)	1	1.105	32	260	1.398
- gesetzliche Altersgrenze (65)	5	548	118	906	1.577
- einstweiliger Ruhestand				39	39
- Ruhestand wegen Zeitablauf		1		7	8
- sonstige Gründe				27	27

Tabelle 17: Versorgungsempfänger und Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehalts 2015  
Quelle: Angaben der ZBB

## 10.2.2 Zuführungen an Sondervermögen

### 10.2.2.1 Versorgungsrücklagen

§ 15 des Brandenburgischen Besoldungsgesetzes (BbgBesG)<sup>76</sup> schreibt die Bildung von Versorgungsrücklagen aus der Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen um jeweils 0,2 % bis 2017 vor. Mit dem BbgVRG<sup>77</sup> errichtete das Land das Sondervermögen unter dem Namen „Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg“. Ziel dieser Rücklage war es, die Finanzierung der Versorgungen der Beamten angesichts der demografischen Veränderungen und der steigenden Zahl von Versorgungsempfängern sicherzustellen. Nach § 7 Absatz 1 BbgVRG ist das Sondervermögen nach Abschluss der Zuführung der Mittel ab 1. Januar 2018 zur Unterstützung der Versorgungszahlungen einzusetzen. Die Entnahme von Mitteln ist dabei durch Gesetz zu regeln.

Bis zum 31. Dezember 2015 wurde im Sondervermögen ein Bestand von 180,9 Mio. Euro aufgebaut. Nach dem Haushaltsplan 2016 und dem Regierungsentwurf zum Doppelhaushalt 2017/2018 sollen in 2016 der Rücklage 25,4 Mio. Euro, in 2017 29,7 Mio. Euro und als Restzahlung in 2018 noch 1,6 Mio. Euro zugeführt werden. Der Bestand der Rücklage würde somit bis Anfang 2018 auf 237,6 Mio. Euro anwachsen. Zugleich ist nach dem Entwurf zum Doppelhaushalt 2017/2018 im Kapitel 20 710 „Versorgung“ im Titel 234 10 „Sonstige Zuweisungen“ aus dem Sondervermögen "Versorgungsfonds des Landes Brandenburg" eine Einnahme in 2018 von 8,5 Mio. Euro veranschlagt. Mit dem Entwurf zum Doppelhaushalt 2017/2018 ist außerdem die Zusammenführung der Versorgungsrücklage mit dem Versorgungsfonds vorgesehen. Das dazu erforderliche Gesetz<sup>78</sup> soll gemeinsam mit dem Haushaltsplan 2017/2018 in Kraft treten.

<sup>76</sup> Besoldungsgesetz für das Land Brandenburg (Brandenburgisches Besoldungsgesetz - BbgBesG) vom 20. November 2013 (GVBl. I/13, [Nr. 32], S. ber. GVBl. I/13 [Nr. 34]), das zuletzt durch Artikel 9 und 45 des Gesetzes vom 25. Januar 2016 (GVBl. I/16, [Nr. 5]) geändert worden ist.

<sup>77</sup> Siehe Fußnote 70.

<sup>78</sup> Einen Gesetzentwurf legt die Landesregierung mit Drs. 6/5331 vor.

#### 10.2.2.2 Versorgungsfonds

Da die Versorgungsrücklage nicht zu einer nennenswerten Finanzierung der Versorgungsleistungen ausreichen würde, errichtete das Land mit dem Brandenburgischen Versorgungsfondsgesetz (BbgVfG)<sup>79</sup> ein Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Brandenburg“. Die Bildung des Sondervermögens wurde im Gesetzentwurf<sup>80</sup> wie folgt begründet: „Aus Gründen einer verantwortungsvollen Finanz- und Haushaltspolitik erfordern deshalb die - über einen längeren Zeitraum andauernden - überproportionalen Ausgabensteigerungen in der Beamtenversorgung weitere Vorsorgemaßnahmen“. Die Anlage in einem Versorgungsfonds unter Verzicht auf eine vorherige Tilgung bestehender Landesschulden erschien so lange wirtschaftlich, wie die vom Versorgungsfonds erwirtschafteten Erträge dauerhaft signifikant über den dem Land eingeräumten Darlehenskonditionen lägen.

Darüber hinaus können Zuführungen an das Sondervermögen erfolgen, um mit diesen Versorgungsleistungen auch für die vor dem 1. Januar 2009 begründeten Dienstverhältnisse teilweise zu finanzieren. Nach dem Gesetz kann das Sondervermögen erst ab 2020 zu einer Finanzierung der Versorgungsausgaben herangezogen werden.

Im Jahre 2015 sind dem Versorgungsfonds 65,4 Mio. Euro zugeführt worden. Ende 2015 betrug der Gesamtwert des Versorgungsfonds 446,9 Mio. Euro. Mit einer Rendite zum 31. Dezember 2015 von 2,37 % lag der Versorgungsfonds über den Finanzierungskosten einer vergleichbaren Anleihe des Landes Brandenburg (zum 31. Dezember 2015: 0,63 %).

Mit dem Fonds sollen nur die Versorgungsaufwendungen der Beamten und Richter vollständig finanziert werden, deren Versorgungsansprüchen auf einem erstmals nach dem 31. Dezember 2008 begründeten Rechtsverhältnis beruhen. Die dafür notwendigen Zuführungen an den Versorgungsfonds werden auf der Grundlage versicherungsmathematischer Berechnungen ermittelt.

<sup>79</sup> Siehe Fußnote 72.

<sup>80</sup> Drs. 4/6788.

Derzeit werden dem Versorgungsfonds Beträge zugeführt, die auf in einem versicherungsmathematischen Gutachten vom 2. Mai 2013 ermittelten Zuschlagssätzen<sup>81</sup> beruhen. Diese Zuschlagssätze basieren auf einem Realzins<sup>82</sup> von 2 %.

Mit dem am 26. Februar 2016<sup>83</sup> aktualisierten Gutachten sollten diese Zuführungssätze hinsichtlich der angestrebten Vollfinanzierung überprüft werden. Das Gutachten hat dabei auch untersucht, ob das bisher im Versorgungsfonds angesammelte Vermögen für eine Vollfinanzierung ausreicht. Es kommt zu dem Ergebnis, dass sich ein Fehlbetrag von 69,5 Mio. Euro bei Ansatz des Vermögens mit dem Buchwert und von 58,4 Mio. Euro mit dem Marktwert ergibt. Vor diesem Hintergrund empfehlen die Gutachter, die Zuführungssätze gegenüber den bisherigen Sätzen nicht zu reduzieren. Außerdem rieten sie, die Sätze so anzuheben, dass eine 100%-ige Deckung erwartet werden kann. Dies galt aus Sicht der Gutachter umso mehr, wenn weiterhin für die Zuführungssätze ein - derzeit kaum erzielbarer - Realzins von 2 % verwendet wird. Im Ergebnis kommt das Gutachten zu folgenden Zuführungssätzen:

Laufbahn	Verwendung	Realzins 2 %	
		Bisherige Sätze	Sätze Deckung = 100 %
Werte in %			
<b>einfacher/ mittlerer Dienst</b>	Polizei-/Justizvollzug	38	<b>38,3</b>
	Übrige Verwendungen	33	<b>33,2</b>
<b>gehobener/ höherer Dienst</b>	Polizei-/Justizvollzug	43	<b>43,0</b>
	Übrige Verwendungen	35	<b>38,3</b>

Tabelle 18: Zuführungssätze Versorgungsfonds  
Quelle: Versicherungsmathematisches Gutachten vom 26. Februar 2016

<sup>81</sup> Polizei- und Justizvollzug: einfacher/mittlerer Dienst 38 %, gehobener/höherer Dienst 43 %; übrige Verwendung: einfacher/mittlerer Dienst 33 %, gehobener/höherer Dienst 35 % (jeweils vom Monatsbrutto abzgl. nicht ruhegehaltfähiger Zulagen sowie ggf. unständiger Bezüge).

<sup>82</sup> Der Realzins sollte der mittel- bis langfristig erwarteten Differenz zwischen Verzinsung des im Versorgungsfonds angesammelten Vermögens und der Dynamik der Besoldung entsprechen. So ergibt sich z. B. ein Realzins von 2 % bei einer erwarteten Inflationsrate von 2 %, einer durchschnittlichen Anpassung der Besoldung und Versorgung in Höhe der Inflationsrate und erwarteten Kapitalerträgen von 4 % p. a.

<sup>83</sup> Siehe Fußnote 74.

Sinkt der Realzins auf 1 % müssten die Zuführungssätze nach Berechnungen des Gutachtens um 12 bis 14 Prozentpunkte erhöht und bei einem Realzins von 0 % fast verdoppelt werden.

Weder der Entwurf zum Doppelhaushalt 2017/2018 noch die mittelfristige Finanzplanung bis 2020 sehen weitere Zuführungen zum Versorgungsfonds vor. In der vorherigen mittelfristigen Finanzplanung waren noch Zuweisungen von 121,2 Mio. Euro für 2017 und 145,5 Mio. Euro für 2018 veranschlagt. Die Landesregierung begründet den Verzicht mit den international nicht mehr erzielbaren Anlagerenditen. Mit dieser Begründung müssten die Zuführungen wie in einem doppelten Rechnungswesen allerdings nicht ausgesetzt, sondern deutlich erhöht werden. Das ursprünglich mit dem Versorgungsfonds angestrebte Ziel, den Grundsätzen der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit zu entsprechen, wird damit aufgegeben<sup>84</sup>. Dies bewertet der Landesrechnungshof umso kritischer, als zugleich auch auf jede Schuldentilgung, die nicht nur künftige Generationen entlasten, sondern auch zukünftig größere Ausgaben-spielräume ermöglichen würde, verzichtet wird.

### 10.2.3 Sonder- und Zusatzversorgungssysteme

Nach den Vorschriften des AAÜG<sup>85</sup> wurden u. a. das Sonder-versorgungssystem ehemaliger Angehöriger der Deutschen Volkspolizei, der Organe der Feuerwehr sowie des Strafvollzugs und die Zusatzversorgungssysteme von Angehörigen bestimmter wissenschaftlicher und künstlerischer Berufe sowie bestimmter hauptamtlicher Mitarbeiter gesellschaftlicher Organisationen in die Rentenversicherung überführt. Die Versorgungsleistungen werden von der Deutschen Rentenversicherung Bund ausgezahlt. Der Bund erstattet die hierdurch entstehenden Aufwendungen. Der Bund seinerseits erhält von den neuen Ländern die Aufwendungen für das Sonder-versorgungssystem einschließlich Verwaltungskosten, die das Bundesversicherungsamt geltend macht, vollständig ersetzt. Die entstehenden Aufwendungen für die Zusatzversorgungssysteme werden dem Bund von den neuen Ländern anteilig erstattet (ab 2008: 64 %, ab 2009: 62 %, ab 2010: 60 %).

<sup>84</sup> Siehe Ausführungen unter A. des Gesetzentwurfs (Drs. 4/6788).

<sup>85</sup> Siehe Fußnote 64.

Die Erstattungen entwickelten sich seit 2010 wie folgt:

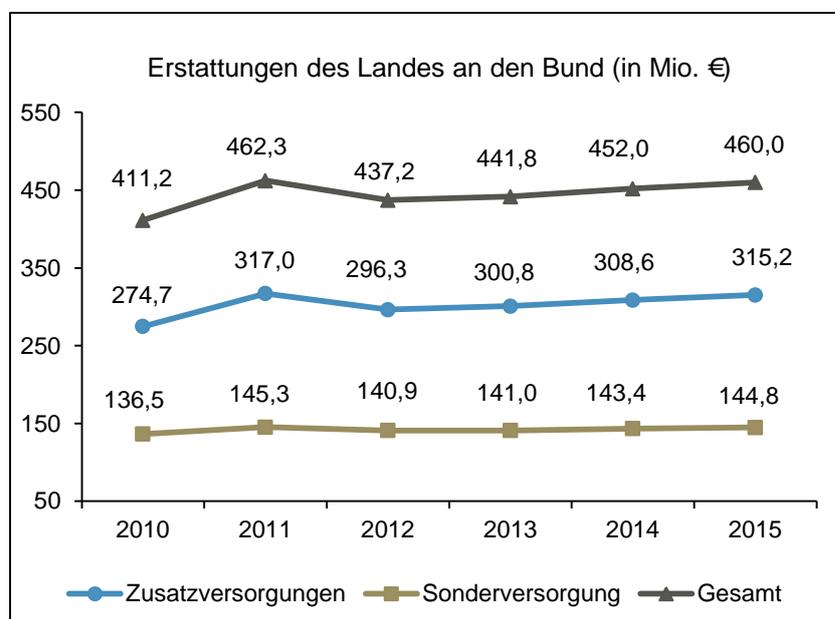


Abbildung 22: Erstattungen des Landes an den Bund zu Zusatz- und Sonderversorgungssystemen 2010 bis 2015  
 Quelle: 2010 bis 2015: Ist lt. Kassenabschluss

## 10.3 Personalhaushalt und Personalbedarfsplanung

### 10.3.1 Personalhaushalt 2016

In den Epl. 02 bis 12 werden für das Haushaltsjahr 2016 insgesamt 48.162 Planstellen und Stellen ausgewiesen. Diese Planstellen und Stellen liegen den Personalausgaben 2016 zugrunde und werden in den Stellen- und Wirtschaftsplänen des Nachtragshaushalts 2016 für folgende Aufgaben ausgewiesen:

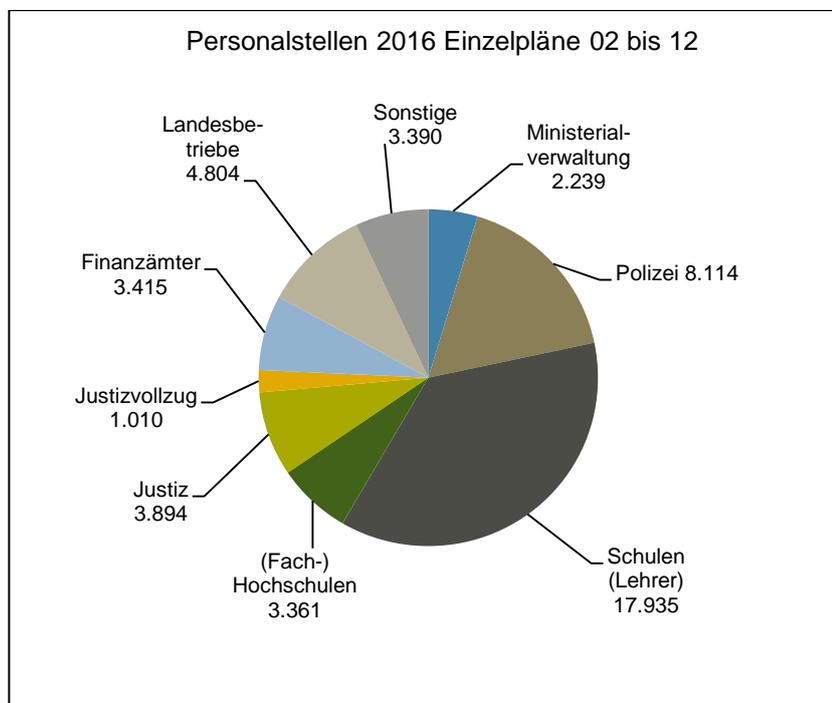


Abbildung 23: Personalstellen 2016 Einzelpläne 02 bis 12  
 Quelle: Ansatz lt. Nachtragshaushalt 2016

Gegenüber dem ursprünglichen Haushalt 2016 wurden für die dargestellten Aufgaben insgesamt 707 zusätzliche Planstellen und Stellen ausgebracht.

Seit 2010 hat sich die Stellenzahl in den Epl. 02 bis 12 wie folgt entwickelt:

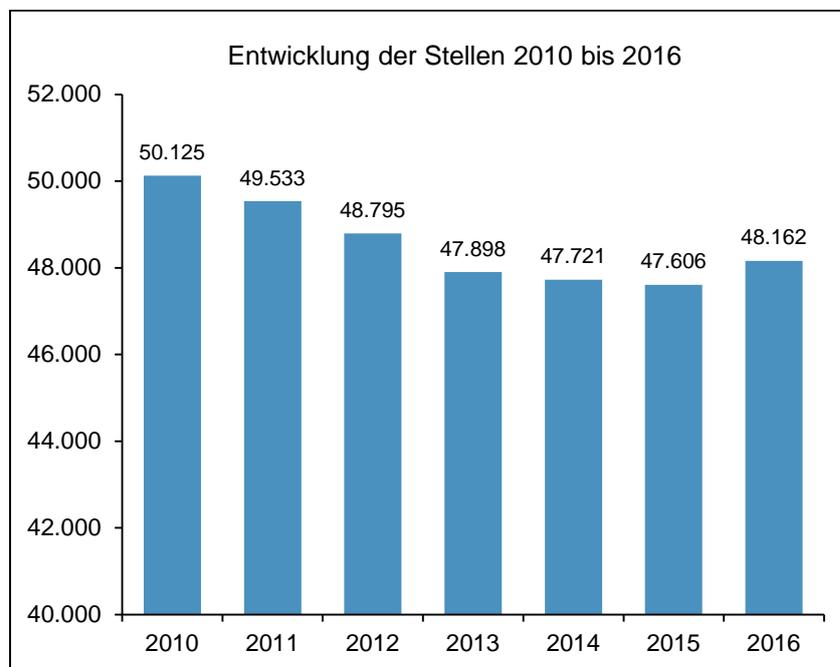


Abbildung 24: Entwicklung der Stellen 2010 bis 2016  
 Quelle: Haushaltsgesetze 2010 bis 2016 (einschließlich Nachtragshaushaltsgesetz) für die Epl. 02 bis 12

### 10.3.2 Personalbedarfsplanung

Nach § 17 a der LHO hat die Landesregierung aufgabenbezogen für die durch Landesmittel finanzierten und ihr zugeordneten Planstellen, Stellen und Beschäftigungspositionen eine Personalbedarfsplanung unter Berücksichtigung von Einstellungskorridoren aufzustellen. Diese Personalbedarfsplanung ist dem Landtag im Zusammenhang mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes zuzuleiten und zu erläutern.

Die 2012 vorgelegte Personalbedarfsplanung (PBP) bis 2018<sup>86</sup> (PBP 2018 - beschlossen 2012) sah insgesamt 42.970 aus Landesmitteln finanzierte Stellen für die Epl. 02 bis 12 in 2018 vor. Sie basierte auf einer Zielzahl aus dem Koalitionsvertrag 2009 bis 2014 von 40.000 Stellen Ende 2019. Mit dem Entwurf des Doppelhaushalts 2015/2016 leitete die Landesregierung dem Landtag eine aktualisierte Personalbedarfsplanung bis

<sup>86</sup> Drs. 5/5774.

2018<sup>87</sup> (aktualisierte PBP 2018) zu. Diese Personalbedarfsplanung basierte auf einer Zielzahl von 45.120 Stellen und ging damit bereits von einem um 2.150 Stellen geringeren Stellenabbau aus. Dies war Ergebnis der Umsetzung des Koalitionsvertrags 2014 bis 2019, der insbesondere für Lehrkräfte und Polizei gegenüber der Planung 2012 einen deutlich höheren Bedarf zugestand. Die Koalition ging von einem Personalbestand bis zum 31. Dezember 2019 von maximal 44.200 aus.

Mit dem Entwurf zum Doppelhaushalt 2017/2018 legt die Landesregierung nun eine aktualisierte Personalbedarfsplanung<sup>88</sup> (PBP 2020) vor. Diese betrachtet als Zielzahl wie die vorherigen Planungen lediglich die aus Landes- und nicht aus Drittmitteln finanzierten Stellen. Insoweit liegen diese Zielzahlen unter den in den Stellen- und Wirtschaftsplänen ausgewiesenen Zahlen. Für 2016 bis 2020 wurden in den jeweiligen Personalbedarfsplanungen jeweils zum 31. Dezember folgende landesfinanzierte Stellen ausgewiesen:

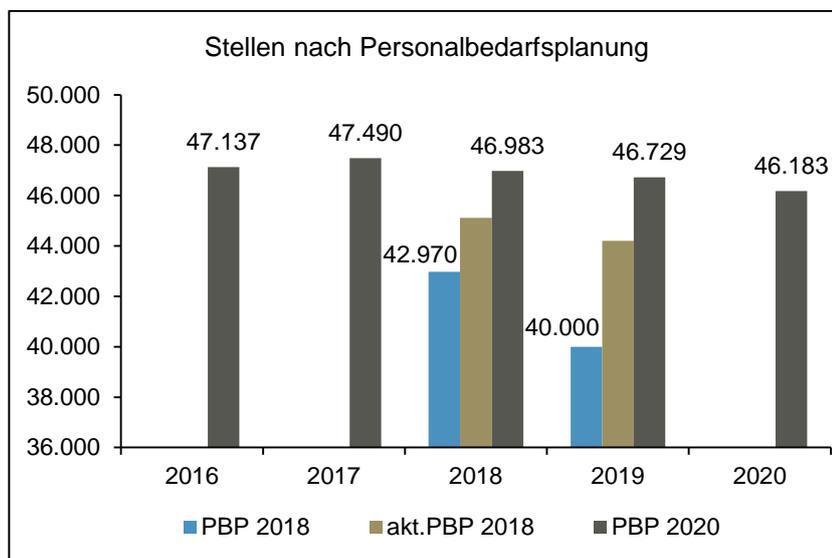


Abbildung 25: Stellen nach Personalbedarfsplanung  
 Quelle: Power-Point-Präsentation des MdF vom 19. Juli 2016 zur Darstellung des Entwurfs des Doppelhaushalts 2017/2018  
 Personalbedarfsplanungen Landesregierung

<sup>87</sup> Drs. 6/780.

<sup>88</sup> Drs. 6/4812.

Bereits mit dem Koalitionsvertrag 2014 bis 2019 hoben die Regierungsfractionen ihre eigene ursprüngliche Zielzahl um 4.200 Stellen an. Gegenüber dieser Planung aus Ende 2014 sieht nunmehr die Personalbedarfsplanung eine weitere Erhöhung der Zielzahl um 2.529 Stellen auf nunmehr 46.729 Stellen Ende 2019 vor. Legt man einen - niedrig bemessenen - Personalkostendurchschnittssatz von 50.000 Euro zugrunde, ergeben sich aus diesem ausgeweiteten Stellenrahmen von insgesamt 6.729 Stellen in der Spitze ab 2020 Mehrbedarfe bei den Personalausgaben von jährlich 336 Mio. Euro. Dabei sind Tarif- und Besoldungserhöhungen noch nicht berücksichtigt.

### III. Besondere Prüfungsergebnisse

## Einzelplan 04 Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz

### 11 Justiz muss den Sozialen Diensten mehr Aufmerksamkeit widmen!

**Die Sozialen Dienste richteten Außenstellen nach eigenem Gutdünken ein - oder verzichteten darauf. Bewährungshelfer mussten ihre Arbeit oft unter schlechten Sicherheitsbedingungen verrichten. Auch beim Datenschutz besteht dringender Handlungsbedarf.**

#### 11.1 Prüfungsgegenstand

Die Sozialen Dienste der Justiz (im Folgenden: Soziale Dienste) sind Teil der ambulanten Strafrechtspflege innerhalb der Justizbehörden des Landes Brandenburg. Sie arbeiten mit dem Ziel, straffällig gewordene Menschen (Probanden) zu resozialisieren, um dadurch weitere Straftaten zu verhindern. Zu ihren Tätigkeitsbereichen zählen neben der Bewährungshilfe, die Gerichtshilfe und der Täter-Opfer-Ausgleich. Sie gehören zum Geschäftsbereich des MdJEV und sind dem Oberlandesgericht (OLG) unterstellt.

#### 11.2 Prüfungsergebnisse

##### 11.2.1 Dienstsitze

Die Sozialen Dienste verfügten in Brandenburg 2014 über 20 Dienstsitze, an denen jeweils drei bis 16 Mitarbeiter tätig waren. Elf dieser Dienstsitze verfügten über bis zu fünf Außenstellen, die die Sozialarbeiter in der Regel ein- bis zweimal in der Woche für Sprechstunden nutzten.

Die Sozialen Dienste richteten Außenstellen mit der Begründung ein, dass die Probanden in einem Flächenland mit einem ausgedünnten Netz des öffentlichen Nahverkehrs sonst unverhältnismäßig lange Reisezeiten hätten.

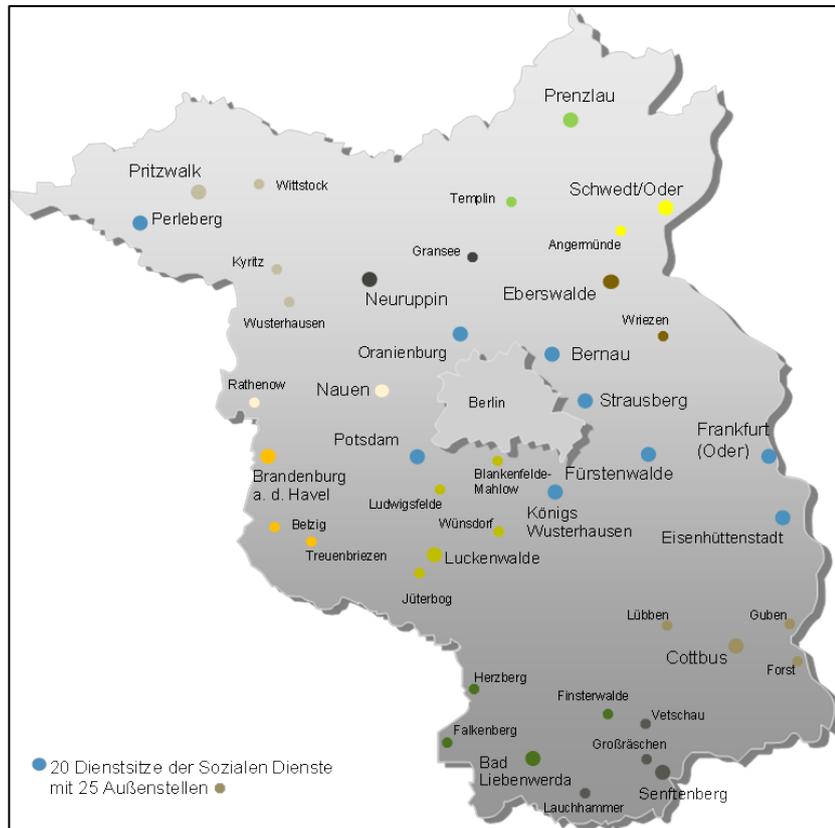


Abbildung 26: Verteilung der Dienstsitze mit Außenstellen  
Quelle: Landesrechnungshof

Das OLG hatte keine Kriterien für die Einrichtung von Außenstellen aufgestellt. Ihm war nicht einmal bekannt, wie viele Außenstellen es überhaupt gab. Nachfolgende Beispiele illustrieren diese Konzeptlosigkeit:

- Der Soziale Dienst A verfügte über zwei Außenstellen, die sich beide im gleichen Ort befanden. Während die eine in einem landeseigenen Gebäude untergebracht war, handelte es sich bei der anderen um ein Mietobjekt. Die Kaltmiete lag mehr als doppelt so hoch wie der durchschnittliche gewerbliche Mietpreis je m<sup>2</sup> in guter Lage.
- Der Dienstsitz B bot eine Außensprechstunde an. Hierfür nutzte er eine ehemalige Direktorenwohnung eines Gymnasiums. Das OLG selbst befand die Räumlichkeiten im Jahr 2010 für ungeeignet. Insbesondere die Arbeit mit gefährlichen Probanden in unmittelbarer Nähe zu Schülern hielt es für problematisch. Es riet daher zur Suche nach neuen

Räumlichkeiten, rechnete allerdings nicht mit einer schnellen Lösung. Es wies lediglich darauf hin, dass Termine mit Sexualstraftätern und Drogendealern „außerhalb der Räume des Gymnasiums zu realisieren“ seien. Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes im Jahr 2015 wurde die Direktorenwohnung weiterhin für Gespräche mit Probanden genutzt.

Ein Ländervergleich der Anzahl der von den Sozialen Diensten genutzten Standorte im Verhältnis zur Anzahl der betreuten Probanden ergibt folgendes Bild: Bei der durchschnittlichen Probandenzahl verfügten die Brandenburger Dienstsitze mit 314 über den geringsten Wert - der Durchschnitt anderer Länder lag bei 697 Probanden. Damit ist wenig über die Arbeitsbelastung der einzelnen Sozialarbeiter gesagt, viel jedoch über die starke Zersplitterung der Struktur der Beratungsstellen insgesamt. Die Folgen dieser Zersplitterung zeigen sich nicht zuletzt im Bereich der Sicherheit.

### 11.2.2 Sicherheit

Die Sozialen Dienste verfügten über kein eigenes Sicherheitskonzept. Daher gab es keine einheitlichen Sicherheitsvorkehrungen für Dienstsitze und Außenstellen.

Der bauliche Grundschutz zur Verhinderung von Einbrüchen, Diebstählen, Sachbeschädigungen und Vandalismus war teilweise nicht gegeben. So waren beispielsweise Eingangstüren und Fenster nicht besonders gegen Einbruch gesichert.

Technische Sicherheitsvorkehrungen wie Einbruch- und Brandmeldeanlagen waren nicht durchgängig installiert.

Der Datenschutz war nicht durchgängig gewährleistet, da beispielsweise Schallschutztüren fehlten. Zugleich waren einzelne Wartebereiche für die Probanden unmittelbar vor den Sprechzimmern der Sozialarbeiter eingerichtet.

Alarmtaster für den Notruf fehlten größtenteils. Sie wären jedoch sinnvoll gewesen, denn Sozialarbeiter berichteten mehrfach von Wutausbrüchen und verbalen Attacken von Probanden. In Einzelfällen berichteten sie auch davon, dass Probanden

- mit Gegenständen geworfen hätten,

- handgreiflich geworden seien,
- sie mit einem Messer angegriffen hätten,
- Drohungen in Bezug auf das Privatleben der Sozialarbeiter ausgesprochen hätten oder
- sie gestalkt hätten.

Sowohl die gleichzeitige Anwesenheit mehrerer Sozialarbeiter zu Sprechstunden als auch eine verschärfte Zutrittskontrolle am Dienstsitz kann der Gefahr von Übergriffen vorbeugen. Allerdings ist die gleichzeitige Anwesenheit mehrerer Sozialarbeiter wegen der geringen Mitarbeiterzahl nicht in jedem Dienstsitz zu realisieren.

Das für einen Dienstsitz beigeschaffte Personensicherungssystem blieb nach kurzer Erprobung ungenutzt, weil es nach Auffassung der Sozialarbeiter unpraktisch und fehleranfällig war.

### 11.2.3 Informationstechnik

#### 11.2.3.1 IT-Sicherheitskonzepte

In den Jahren 2010 und 2011 erstellte ein Unternehmen IT-Sicherheitskonzepte für die Sozialen Dienste. Der Landesrechnungshof überprüfte den Umsetzungsstand.

Das IT-Dezernat des OLG verfügte nicht über alle notwendigen Basisdaten, um nachprüfen zu können, ob und inwieweit die Sicherheitsmängel abgestellt worden waren. Zwar begann das OLG im Jahr 2014 damit, die vorhandenen IT-Sicherheitskonzepte der Dienststellen im Geschäftsbereich zu aktualisieren. Eine Mängelbeseitigung und damit die Herstellung des IT-Grundschutzes konnte es jedoch aufgrund der begrenzten personellen Kapazität seines IT-Dezernats nicht erreichen. Das OLG nahm auf diese Weise in Kauf, dass die Daten der Sozialen Dienste, trotz festgestellter hoher Schutzbedürftigkeit, weiterhin unterschiedlichen Gefahren ausgesetzt waren.

Obwohl fünf Dienstsitze umgezogen waren, ließ das OLG keine neuen dienstsitzbezogenen IT-Sicherheitskonzepte erstellen.

In den Dienstsitzen der Sozialen Dienste sind Serverräume für die lokalen Server eingerichtet. Das mit der Erstellung der IT-Sicherheitskonzepte beauftragte Unternehmen stellte fest,

dass die meisten Serverräume wesentliche Mängel im Bereich der Informationssicherheit aufwiesen, so z. B.:

- fehlende CO<sub>2</sub>-Löcher,
- fehlende Sicherheitstüren,
- fehlende Zugangsbeschränkungen zum Serverraum sowie
- Brandlasten (Papier, Kartons etc.) im Serverraum.

Bei der stichprobenartigen Begehung der Serverräume stellte der Landesrechnungshof fest, dass diese Mängel überwiegend weiterhin bestanden.

Darüber hinaus stellte der Landesrechnungshof in den Serverräumen dreier Dienstsitze weitere gravierende Mängel fest:

- Am Dienstsitz C befand sich der lokale Server in einer unverschlossenen, für jeden zugänglichen ehemaligen Sanitäreinrichtung. Ein Rauch- bzw. Brandmelder war nicht installiert. Der Holztisch, auf dem der Server stand, stellte eine zusätzliche Brandlast dar.



Abbildung 27: Dienstsitz C: Serverraum in Sanitäreinrichtung  
Quelle: Landesrechnungshof

- Im Dienstsitz D befand sich der Server auf dem Fußboden ohne angemessenen Serverschrank. Zusätzlich enthielt der Raum Kopierer, Datenschutztonne sowie nicht benötigte Büromöbel, somit zusätzliche Brandlasten. Ein CO<sub>2</sub>-Löcher

war zwar vorhanden, sein Wartungsintervall war allerdings zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bereits um mehr als fünf Jahre überschritten.

- Der Dienstsitz E nutzte den Serverraum auch als Materiallager und Bibliothek. Die Bücher und das übrige Material stellten eine erhebliche Brandlast dar. Zudem war der Kreis der Nutzer des Raumes vergrößert.

#### 11.2.3.2 Einführung einer neuen Fachanwendung

Im Jahr 2011 informierte das OLG das MdJEV über die Notwendigkeit des Austauschs oder der Weiterentwicklung der bis dahin genutzten Fachanwendung für die Sozialen Dienste. Im Jahr 2013 stand der Austausch der gesamten PC- sowie Servertechnik in den Dienstsitzen der Sozialen Dienste an. Damit einhergehen sollte die Installation aktueller Betriebssysteme. Das OLG verglich nun die Weiterentwicklung der ursprünglich genutzten Fachanwendung inhaltlich und kostenseitig mit einer anderen, vom selben Anbieter stammenden Fachanwendung und einem dritten Programm. Das letztgenannte war dem OLG bekannt geworden, weil die Mitarbeiter des IT-Dezernates 2009 im Vorfeld der Vergabe an einer Präsentation des Softwareunternehmens teilgenommen hatten. Das OLG ging zu diesem Zeitpunkt davon aus, dass es keine weiteren vergleichbaren Fachverfahren geben würde.

Das MdJEV stimmte der Einführung einer neuen Fachanwendung mit der Maßgabe zu, dass zunächst eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen sei. Den ZIT-BB bezog das OLG dazu nicht ein. Vielmehr beauftragte es ein externes Unternehmen mit der Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Dies kam zu dem Ergebnis, dass die zweite Fachanwendung des ursprünglichen Anbieters die monetär günstigste Variante sei. Die dritte Fachanwendung benannte es im Rahmen der nicht-monetären Betrachtung als wirtschaftlichste Variante. Die Abwägung, ob die teurere Alternative mit besseren qualitativen Eigenschaften gegenüber der günstigeren Alternative vorgezogen werden sollte, traf die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht. Die Frage, ob und ggf. wie eine Übertragung der vorhandenen Daten in das neue System notwendig sein würde, war nicht Gegenstand der Betrachtung.

Als es die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bereits beauftragt hatte, erfuhr das OLG, dass in anderen Ländern weitere Fachanwendungen eingesetzt würden. Es kam jedoch „in Anlehnung an die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung“ zu dem Schluss, dass diese Programme keine echten Alternativen darstellten. Schließlich entschied sich das OLG für die Beschaffung des Verfahrens, welches es durch die Präsentation des Softwareunternehmens kennen gelernt hatte. Im Dezember 2014 beschaffte das OLG 135 Lizenzen zum Preis von 152.617,50 Euro für 102 Sozialarbeiter.

Das OLG ging davon aus, dass eine Übertragung der Daten der alten Fachanwendung in das neue System nicht notwendig sein würde: „Es wird eine organisatorische Regelung zum Abschluss der Verfahren und Übergabe in die führenden Papierakten geben“. Auf die Nachfrage des Landesrechnungshofes, wie die Daten in die neue Fachanwendung übernommen werden, führte das OLG aus, es sei beabsichtigt, nur die offenen Fälle manuell in die neue Fachanwendung einzugeben. Dies bedeutet, dass weitere Kosten und Verzögerungen entstehen. Die Daten der abgeschlossenen Fälle sollen weiterhin in der alten Fachanwendung verbleiben. Insofern ist es ebenfalls notwendig, in jedem Dienstsitz einen PC-Arbeitsplatz mit Zugriff auf die abgeschlossenen Fälle vorzuhalten. Dabei sind Sicherheitsaspekte zu berücksichtigen. Das Ressort hat zu klären, wie man ohne Supportleistungen mit Software-Problemen umzugehen plant.

#### 11.2.4 Pensen

Die Arbeitsbelastung der einzelnen Sozialarbeiter bemisst sich nach sogenannten Pensen und ist aufgeteilt nach den Tätigkeitsfeldern Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und Täter-Opfer-Ausgleich; im Idealfall erfüllt jeder Sozialarbeiter genau ein Pensum. Hierfür erstellte das OLG quartalsweise Statistiken, die sogenannte „gemangelte“ und „ungemangelte“ Pensen auswiesen.

	„gemangelte“ Pensen (im Quartal)	„ungemangelte“ Pensen (im Quartal)
<b>Bewährungshilfe</b>	60 Probanden	45 Probanden
<b>Gerichtshilfe</b>	80 Aufträge	60,0 Aufträge
<b>Täter-Opfer- Ausgleich</b>	30 Aufträge	22,5 Aufträge

Tabelle 19: Pensen Sozialarbeiter  
 Quelle: Brandenburgisches Oberlandesgericht

Die Höhe der „gemangelten“ Pensen leitet sich nach Angabe des MdJEV von Bundesdurchschnittszahlen ab. Hingegen wird in den „ungemangelten“ Pensen die fachliche Obergrenze gesehen, bis zu deren Erreichen ein Sozialarbeiter ohne Abstriche an der geforderten Qualität seine Arbeit mit den Probanden durchführen kann. Worauf diese fachliche Obergrenze beruhte, konnte das MdJEV nicht erklären. Obwohl das MdJEV für eine qualitativ hochwertige Probandenarbeit eine (ungemangelte) Belastungszahl von 45 Probanden in der Bewährungshilfe für erforderlich hält, kommuniziert es offiziell - etwa gegenüber dem Parlament - 60 Probanden als Pensenmaß.

Die Fallzahlen und die sich daraus ergebenden Belastungszahlen der Sozialarbeiter sanken in den Jahren 2004 bis 2014 um mehr als ein Drittel.

### 11.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof war der Ansicht, dass für die Dienstsitze und Außenstellen der Sozialen Dienste dringend einheitliche Sicherheitsvorkehrungen festgeschrieben und umgesetzt werden müssen. Hilfreich hierfür wäre die zügige Erstellung eines Sicherheitskonzepts für die Sozialen Dienste.

Der Landesrechnungshof regte an zu prüfen, ob Soziale Dienste generell in Gerichtsgebäuden untergebracht werden könnten. Neben der vorhandenen informationstechnischen Infrastruktur und der möglichen Nutzung der dortigen Geschäftsstellen wären die Dienstsitze in das Sicherheitskonzept der Gerichte und Staatsanwaltschaften eingebunden.

Das OLG sollte die Anzahl der Außenstellen kritisch hinterfragen. Dabei ist auch das Gebot der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Die Nutzung zweier Außenstellen innerhalb eines Ortes

sieht der Landesrechnungshof als nicht erforderlich an. Die Miethöhe der von den Sozialen Diensten genutzten Objekte sollte sich an den ortsüblichen Mieten orientieren.

Der Landesrechnungshof sah Risiken, wenn Dienstsitze bzw. Außenstellen mit nur kleinem Personalbestand eingerichtet wurden. Im Jahr 2014 bestanden drei Dienstsitze mit lediglich drei Sozialarbeitern. Hier waren die Sozialarbeiter bei Probandengesprächen überwiegend allein im Haus. In den Außenstellen waren die Mitarbeiter sogar in der Regel allein. Der Landesrechnungshof bat das OLG in diesem Zusammenhang, über die Weiterverwendung des Personensicherungssystems zu entscheiden.

Der Landesrechnungshof forderte das OLG auf, den notwendigen Schutz der Daten in den Sozialen Diensten sicherzustellen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wären einige Maßnahmen mit geringem Kostenaufwand sofort umsetzbar (z. B. Entfernung der Brandlasten sowie Aufstellung von CO<sub>2</sub>-Löschern, Einführung von Zutrittsbeschränkungen).

Der Landesrechnungshof bezweifelte die Rechtmäßigkeit des Verfahrens zur Beschaffung eines neuen Fachverfahrens für die Sozialen Dienste. Das OLG verschaffte sich keinen unabhängigen Überblick über die Produkt- und Leistungsvielfalt. Insofern beachtete das OLG auch das Wirtschaftlichkeitsgebot nicht. Zudem vergab das OLG die Möglichkeit, durch das frühzeitige Einbeziehen des ZIT-BB und die damit einhergehende fachliche Unterstützung das Projekt zweckmäßig, zielführend und ggf. sogar kostenschonend durchzuführen.

Der Landesrechnungshof beanstandete schließlich die Dauer der Einführung der neuen Fachanwendung. Im Hinblick auf den Projektumfang war es ebenso nicht nachvollziehbar, weshalb kein Projektablaufplan erstellt wurde. Nicht nur wegen des Medienbruchs hielt der Landesrechnungshof es für bedenklich, dass sich das OLG erst im Nachhinein mit der Frage der Datenübertragung befasste.

Der Landesrechnungshof war der Auffassung, dass das MdJEV die Arbeitsbelastung der Sozialarbeiter anhand nachvollziehbarer Kriterien bestimmen sollte. Einen plausiblen Grund für die gleichzeitige Verwendung von zwei Werten vermag der Landesrechnungshof nicht zu erkennen.

## 11.4 Stellungnahme

Hinsichtlich der IT-Sicherheit hat das Ministerium erklärt, die Sozialen Dienste seien wegen der Einführung der Fachanwendung, die mit einer Neustrukturierung der IT-Technik einhergehen solle, zurückgestellt worden. Die angekündigte Erhöhung der Sicherheit sei wegen Verzögerungen bei der Einführung der Fachanwendung noch nicht umgesetzt worden.

Die Umsetzung von Maßnahmen außerhalb des technischen Bereichs bleibe aufgrund der Struktur der sozialen Dienste eine anspruchsvolle Aufgabe.

Dem Landesrechnungshof sei beizustimmen, dass die Sicherheit der Sozialarbeiter bei dem Umgang mit den Probanden ernst zu nehmen ist und die entsprechende Beachtung verdienen muss. Das MdJEV hat in Aussicht gestellt, ein Konzept für die Sicherheit der Dienstsitze zu erarbeiten.

Grundsätzlich werde die Unterbringung in Justizgebäuden begrüßt, soweit die besonderen Bedarfe der Sozialen Dienste ausreichend Berücksichtigung fänden. Die Außensprechstunden würden einer Überprüfung unterzogen. Auf die Miethöhe der einzelnen Objekte habe das Ressort wenig Einfluss. Für die Zurverfügungstellung der Räumlichkeiten und die Durchführung der baulichen Maßnahmen sei der BLB zuständig.

Zur Beschaffung der neuen Software hat das MdJEV erklärt, ihm sei bewusst gewesen, dass noch weitere IT-Verfahren existierten. In die Überlegungen zur Beschaffung seien auch Faktoren einzubeziehen gewesen, die nicht Inhalt einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sein könnten, dennoch maßgeblich den erfolgreichen Betrieb einer IT-Fachanwendung beeinflussten.

Das Führen von zwei Statistiken sei für die Darstellung der Arbeitsbelastung der Sozialen Dienste nicht mehr erforderlich. Das MdJEV hat eine einheitliche Pensenzahl in der Bewährungshilfe von 60 angestrebt.

## 11.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof begrüßt es, dass das Ministerium nunmehr die Behebung von Mängeln in Aussicht gestellt hat.

Der Landesrechnungshof hält insofern konkrete Schritte für erforderlich:

MdJEV und OLG sollten sich über Grundsätze zur Einrichtung von Außenstellen verständigen.

Einfach umzusetzende Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit der Sozialarbeiter sollten kurzfristig in Angriff genommen werden. Die Einführung der neuen Software ist schnellstmöglich abzuschließen - auch, um damit endlich die IT-Sicherheit zu verbessern.

Im Übrigen hält der Landesrechnungshof die Einbeziehung von Überlegungen in die Beschaffung, die nicht Gegenstand der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sein können, grundsätzlich für nicht zulässig. Ein solches Vorgehen macht das Beschaffungsverfahren insgesamt angreifbar.

## Einzelplan 04 Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz

### 12 Einführung eines neuen IT-Verfahrens- Kosten und Ende offen

**Das Justizministerium führt bei den Gerichten ein neues IT-Verfahren ein. Die Projektdurchführung verlief mangelhaft, was nicht zuletzt an fehlenden personellen Ressourcen lag. Wann das Verfahren flächendeckend eingesetzt werden kann, ist ungewiss.**

#### 12.1 Prüfungsgegenstand

Das IT-Fachverfahren forumSTAR beinhaltet ein eigenes Textsystem für die ordentliche Gerichtsbarkeit und ist modular aufgebaut. Es soll alle Geschäftsprozesse der ordentlichen Gerichtsbarkeit informationstechnisch unterstützen.

Der Landesrechnungshof prüfte die Einführung von forumSTAR auf der Grundlage der Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK-Mindestanforderungen). Darüber hinaus orientierte sich der Landesrechnungshof am Projektmanagement-Leitfaden des MIK.

#### 12.2 Prüfungsergebnisse

##### 12.2.1 Projektvorbereitung

Im Jahr 2006 entschied das MdJEV, die bis dahin verwendete IT-Fachanwendung innerhalb von fünf bis sechs Jahren abzulösen. Die Entscheidung über das zukünftige Fachverfahren war für das Jahr 2008 vorgesehen. Ein Pflichtenheft mit den voraussichtlichen Kosten sollte bis dahin vorliegen, die Umsetzungsphase im Jahr 2009 beginnen, sodass Mitte 2011 das neue Fachverfahren realisiert wäre.

#### 12.2.1.1 Markterkundung

Im Jahr 2008 beschloss das MdJEV, eine Markterkundung durchzuführen. Auch Berlin traf Vorbereitungen, um sein bis dahin eingesetztes Verfahren abzulösen. Das MdJEV bildete in der Folge mit der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz eine länderübergreifende Arbeitsgruppe.

Infrage kommen sollten nur solche Fachverfahren, die in einem Länderverbund gepflegt wurden. Es war vorgesehen, die Alternativen im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung detailliert gegenüberzustellen. Eine Arbeitsgruppe sollte bis zum 31. März 2009 eine Entscheidungsvorlage für ein neues Fachverfahren erstellen.

Sie kam zu dem Schluss, dass einzig das Verfahren forumSTAR in Betracht komme. Die Einführung bedürfe einer umfassenden Vorbereitung und einer zielführenden Projektstruktur. Die Beitrittskosten würden für Brandenburg bei 1 Mio. Euro liegen und der Personalaufwand für die Einführung betrüge zusätzlich mindestens 30 Vollzeitäquivalente.

#### 12.2.1.2 Vorstudie

Im Juni 2009 vereinbarten Brandenburg und Berlin ein Projekt mit der Bezeichnung „Vorstudie Einführung Leitverfahren forumSTAR für die ordentliche Gerichtsbarkeit“. Mangels eigener Kenntnisse in den Bereichen Projektmanagement und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollten Externe einbezogen werden. Berlin signalisierte daraufhin, dass dort ein bereits mit Aufgaben im Justizbereich beauftragter externer Vertragspartner über die notwendigen Kenntnisse verfüge und deshalb auch beauftragt werden sollte. Brandenburg, vertreten durch das MdJEV, schloss sich dieser Vorgehensweise an und vergab die Leistung „Projektleitung“ an den Externen. Der Vertrag fehlte in den Akten des MdJEV, sodass für den Landesrechnungshof offen blieb, welche Vertragsart gewählt und was inhaltlich vereinbart wurde.

Teilnehmer aus beiden Ländern wurden im Oktober 2009 an 2,5 Tagen im Rahmen einer Schulung mit einem forumSTAR-Modul vertraut gemacht. Sie sollten im Anschluss die Funktionalität und Handhabbarkeit bewerten.

Die Teilnehmer der Schulung stellten erhebliche Schwächen fest und gaben eine Reihe kritischer Hinweise. Wie mit diesen Ergebnissen weiter verfahren wurde, war nicht aktenkundig.

Die Ende 2009 von einem externen Vertragspartner durchgeführte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ergab über einen Zeitraum von zehn Jahren Gesamtkosten für forumSTAR von etwa 10,5 Mio. Euro. Zu der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist zu bemerken:

- Der als unverbindlich bezeichnete Zeitrahmen zur Einführung der zunächst vorgesehenen Module von forumSTAR begann mit den Vorarbeiten, die für 2009 bis Mitte 2010 vorgesehen waren und endete mit dem dauerhaften Betrieb des Verfahrens ab Mitte 2013. Es wurde weder spezifiziert, welche Module zu welchem Zeitpunkt und wo eingeführt werden sollten, noch wurde der Zeitplan im Verlauf der Einführung konkretisiert und fortgeschrieben.
- Die Dringlichkeit der IT-Maßnahme wurde u. a. damit begründet, dass die Dokumentation des Vorgänger-Verfahrens unvollständig sei und einzelne Programmteile seit zehn Jahren nicht aktualisiert worden seien. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes entstand die Dringlichkeit nicht zuletzt durch jahrelange Untätigkeit des MdJEV.
- Es wurden keine Betrachtungen zum Personalbedarf durchgeführt. Die Kosten für die avisierten Projektmitarbeiter blieben unberücksichtigt.

#### 12.2.1.3 Gemeinsamer Projektauftrag der Länder Berlin und Brandenburg

Der externe Vertragspartner sollte im Rahmen der Projektleitung technische und fachliche Aspekte einer Einführung von forumSTAR als Leitverfahren in der ordentlichen Gerichtsbarkeit der Länder Berlin und Brandenburg untersuchen.

Berlin und Brandenburg einigten sich auf eine gemeinsame Projektorganisation. Sie sollte eine Projektablaufplanung für die Einführung von forumSTAR in die ordentliche Gerichtsbarkeit der Länder erarbeiten.

Ein Zwischenentwurf für die Vorstudie vom September 2009 enthielt erste Überlegungen für die Durchführung der Projekte in Berlin und Brandenburg. Das Land Brandenburg trat dem

forumSTAR-Länder-Verbund mit Wirkung vom 16. November 2009 bei. Im Februar 2010 lagen erste Ergebnisse zur möglichen Projektorganisation vor. In einer Präsentation listete die Projektleitung die weiteren Arbeitspakete bis zum Projektende auf. Demnach sollte für Brandenburg die Projektablaufplanung Ende März 2010 vorliegen.

Im September 2010 beendete das MdJEV das Vertragsverhältnis mit dem Externen, da die Vertragsbeziehung für das Land Brandenburg unergiebig sei. Die angestrebten Synergieeffekte durch das gemeinsame Vorgehen der Länder Brandenburg und Berlin bei der Einführung von forumSTAR konnten damit nicht mehr eintreten.

Die Ausgaben für den Projektleiter betragen 22.935,80 Euro.

#### 12.2.1.4 Projektauftrag des Landes Brandenburg

Der daraufhin von Brandenburg allein dem OLG erteilte Projektauftrag enthielt u. a. folgende Eckpunkte:

- Die Einführung der zunächst vorgesehenen Module von forumSTAR sollte in einem Zeitraum von fünf Jahren (1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2017) an allen Standorten der ordentlichen Gerichtsbarkeit erfolgen. Aufgrund der Rahmenbedingungen sei eine halbjährliche Anpassung der Planziele und des Projektverlaufs notwendig. Personaleinsparungen und eine Verkürzung der Verfahrenslaufzeiten wurden als „Nichtziele“ genannt.
- Hohe Projektrisiken bestünden bei der Akzeptanz der Nutzer, dem Widerstand der Personalvertretungen und der mangelnden Personalausstattung der Projektgruppe. Mittlere Risiken seien technische Probleme bei der Datenmigration und Betriebsprobleme.
- Als Einschränkung bei der Projektdurchführung nannte das OLG u. a. die notwendige manuelle Nacherfassung der Daten aus dem Vorgänger-Verfahren.
- Für den Projektverlauf wurde von folgenden Annahmen ausgegangen: Der Personalbestand der Projektgruppe bleibe gleich, der gesamte Geschäftsbereich sei zur Zusammenarbeit bereit, die Personalvertretungen stimmen der Projektdurchführung abschnittsweise zu und die Datenmigration sei in den Fachbereichen technisch möglich.

Akzeptanzprobleme bei den Nutzern des Pilotgerichts und ein hoher Aufwand bei der manuellen Datennacherfassung führten im April 2014 zur Ablehnung der weiteren Einführung durch die Personalvertretungen. Der Projektauftrag wurde daraufhin geändert. Nach Abstellung der Probleme verschob sich der Termin für den Abschluss des Projektes vom 31. Dezember 2017 auf den 31. Dezember 2018.

Der Projektauftrag enthielt keine Aussagen zum Projektmanagement. Das OLG entschied sich für ein „agiles Projektmanagement“. Welche Vorgehensweise bzw. welche Methoden des agilen Projektmanagements angewandt werden sollten, war dem Projektauftrag und den zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht zu entnehmen.

Zu den voraussichtlichen Kosten enthielt der Projektauftrag keine Angaben. Sie konnten daher auch nicht im Verlauf des Projekts aktualisiert werden und als Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle dienen.

## 12.2.2 Projektplanung

Eine kontinuierliche Fortschreibung des Projektverlaufs (im Sinne einer Ablaufplanung, wie sie auch der gemeinsame Projektauftrag der Justiz der Länder Berlin und Brandenburg enthielt) war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht erkennbar.

Die Projektleitung und die Vertreter waren teilweise auch in anderen Projekten eingebunden. Ferner stand der fachliche Projektleiter nach Ablauf der Abordnung nicht mehr zur Verfügung und die Position wurde nicht nachbesetzt. Die Aufgaben fielen im Wesentlichen dem technischen Projektleiter sowie dem IT-Dezernenten zu. Hinzu kam, dass der IT-Dezernent als fachlicher Projektleiter gleichzeitig die Funktion als Vertreter des technischen Projektleiters wahrnahm.

## 12.2.3 Projektdurchführung

### 12.2.3.1 Personalausstattung für das Projekt

Das OLG ging von einem notwendigen Personalbedarf von 36,5 Vollzeitäquivalenten für die Einführung von forumSTAR

aus. Es berichtete dem MdJEV mehrfach darüber, dass der Beginn der Einführung von forumSTAR ab dem 1. Januar 2013 nicht sichergestellt werden könne, weil nicht ausreichend Personal zur Verfügung stünde. Anfang 2013 standen nur etwa zwei Drittel der benötigten Mitarbeiter zur Verfügung. Trotzdem begann das OLG auf der Grundlage des Projektauftrags mit der Einführung von forumSTAR.

Der Aufwand für die Datennacherfassung war erheblich. Damit waren fünf Mitarbeiter im Jahr 2014 und sechs Mitarbeiter im Jahr 2015 vollzeitlich beschäftigt.

#### 12.2.3.2 Projektstatusberichte

Von der Festlegung der vierteljährlichen Berichterstattung an den Lenkungskreis wich das Projektteam im Verlauf des Projekts ab. Es erstellte in den Jahren 2014 und 2015 jeweils nur einen Projektstatusbericht.

In seinen insgesamt vier Projektstatusberichten bemängelte das OLG u. a. die zu geringe Personalausstattung für das Projekt. Ferner berichtete es über Kritik der Nutzer an Formularen des Textsystems. Es wies darauf hin, dass einzelne Arbeitsschritte in forumSTAR mehr Zeit benötigten als im Vorgänger-Verfahren.

#### 12.2.3.3 Kosten der Einführung bisher

Seit dem Jahr 2009 wurden für die Einführung von forumSTAR mindestens 9,62 Mio. Euro eingesetzt. Die Ausgaben setzen sich aus Lizenzkosten sowie Pflege-, Beratungs- und sonstigen Dienstleistungskosten externer Vertragspartner zusammen.

Die Gesamtausgaben dürften indes deutlich höher liegen: Ausgaben für das eigene Personal, für notwendige Anpassungen der Zugänge zum Landesverwaltungsnetz und für den Hardwareeinsatz an den Gerichtsstandorten sind in den 9,62 Mio. Euro nämlich noch nicht enthalten.

#### 12.2.4 Projektabschluss

Das Projekt zur Einführung von forumSTAR ist noch nicht abgeschlossen. Nach den zum Zeitpunkt der Prüfung vorliegenden Planungen soll die Einführung von forumSTAR größtenteils

im Jahr 2019 beendet werden - teilweise waren auch andere Endtermine angegeben.

Die Endversion der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung war im OLG nicht bekannt. Die Ergebnisse der Betrachtung spielten bei der Projektdurchführung keine Rolle, eine Fortschreibung fand nicht statt. Dementsprechend fehlten auch die auf dieser Grundlage durchzuführenden begleitenden Erfolgskontrollen. Den Nachweis wirtschaftlichen Handelns bei der Einführung von forumSTAR, wie ihn § 7 LHO vorschreibt, hat das OLG bisher nicht erbracht.

Zwar hatte das OLG der Akzeptanz des IT-Fachverfahrens durch Richter und Rechtspfleger ursprünglich eine hohe Bedeutung zugemessen. Doch Nachweise, ob die angestrebte hohe Akzeptanz bei den Nutzern tatsächlich erreicht werden konnte, lagen nicht vor. Daher bleibt offen, ob der bezweckte effektive Einsatz mit der beabsichtigten hohen Akzeptanz für das neue Verfahren forumSTAR letztlich auch eintritt.

## 12.3 Folgerungen

Wesentliche Kriterien, die einen erheblichen Einfluss auf die Kosten des Projektes haben können, berücksichtigte die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht. Sie erbrachte nicht den Nachweis, dass die Einführung des Verfahrens forumSTAR wirtschaftlich ist.

Eine hinreichende Vorstudie als Grundlage für den Projektauftrag, die eine fundierte Grundlage für die Beurteilung eines möglichen Projektes geschaffen hätte, gab es nicht. Die Ausführungen zur qualitativen, zeitlichen und finanziellen Machbarkeit des Projektes waren kaum untersetzt. Auf dieser nicht ausreichend fundierten Grundlage hätten nach Auffassung des Landesrechnungshofes der Beitritt zum Länderverbund und die Erteilung des Projektauftrags nicht erfolgen dürfen.

Für ein solches strategisch wichtiges und haushaltsmäßig bedeutendes IT-Vorhaben sollte nach Auffassung des Landesrechnungshofes nach den Festlegungen der IT-Strategie des Landes Brandenburg verfahren werden. Danach sollen IT-Projekte anhand einheitlicher Projektmanagementmethoden durchgeführt werden. Das „agile Projektmanagement“, so wie

das OLG es verstand, entsprach nicht der Methodik des Projektmanagement-Leitfadens. Als Folge hiervon lagen während der gesamten Laufzeit nur unklare und intransparente Kosten- und Zeitplanungen vor.

Ferner sollte nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Projektleitung zur Umsetzung dieser mit hohem Koordinierungsbedarf verbundenen Aufgaben herausgehoben und klar abgegrenzt von der Linienorganisation sichergestellt werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte der Projektauftrag auch Angaben zu den voraussichtlichen Kosten enthalten müssen. Diese wären im Verlauf des Projekts jeweils zu aktualisieren gewesen. Sie sollen nämlich als Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle dienen.

Der Landesrechnungshof vermag nicht nachzuvollziehen, warum der Projektauftrag Personaleinsparungen und eine Verkürzung der Verfahrenslaufzeiten als „Nichtziele“ qualifizierte. Ziel bei der Einführung neuer IT-Verfahren sollte neben der Entlastung des Haushalts auch immer die Geschäftsprozessoptimierung sein. Zudem ersetzt ein formelhafter Verzicht auf Personaleinsparungen kein Akzeptanzmanagement.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig die Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen den mit der Projektdurchführung Beauftragten zur Kenntnis gegeben werden, eine Fortschreibung stattfindet und begleitende Erfolgskontrollen durchgeführt werden. Er erachtet es als notwendig, dass dafür ausreichende - sowohl zeitliche als auch personelle - Ressourcen zur Verfügung stehen.

## 12.4 Stellungnahme

Das MdJEV hat die Auffassung, dass eine kontinuierliche Fortschreibung des Projektverlaufs mit konkreter Feinplanung zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen sehr wohl erkennbar gewesen wäre. Bei dem angewandten „agilen Projektmanagement“ handele es sich um ein legitimes Instrument des Projektmanagements, „für das ein iteratives, inkrementelles Vorgehen typisch ist“. Das agile Projektmanagement sei hier schon deshalb angezeigt, weil die technischen und personalrechtlichen Voraussetzungen ebenso wie der Umfang der erforderlichen Ar-

beiten je Modul nicht abgeschätzt werden können. Dies sei bedingt durch den erheblichen Zeitrahmen, der für die Einführung aller Module von forumSTAR erforderlich sei. Es sei deshalb jeweils ein Modul in den Blick zu nehmen und je Modul eine entsprechende Feinplanung vorzunehmen. Der Gesamtumfang des Projekts sei durch die Zahl der Module festgeschrieben.

Nach dem Verständnis des MdJEV bemisst sich eine Erfolgskontrolle nicht nach der Einhaltung der - ohnehin in weit zurückliegender Zeit vorgenommenen - Kostenschätzung, sondern nach der Umsetzung des unumkehrbar begonnenen Projekts. Danach müsse festgestellt werden, dass mit den eng begrenzten Personalressourcen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Projekts eine sehr zu honorierende Leistung erbracht hätten und erbrächten.

Personaleinsparungen und die Verkürzung von Verfahrenlaufzeiten seien zutreffend als „Nichtziele“ benannt worden. Dies hätte zum einen seinen Grund darin, dass ein bereits bestehendes technisch überholtes Programm durch ein anderes ersetzt werde. Zum anderen seien die sich weiter entwickelnden technischen Anforderungen mittlerweile derart hoch, dass diese nur durch zusätzliches qualifiziertes Personal bewältigt werden könnten.

## 12.5 Schlussbemerkungen

Die Bewertung, ob ein Projekt erfolgreich abgeschlossen wurde, ist nur möglich, wenn vorab messbare Ziele bestimmt wurden. Nur so kann beurteilt werden, ob der angestrebte Nutzen (z. B. Geschäftsprozessoptimierung, Kostensenkungen, Wirtschaftlichkeit) eingetreten ist und die gesetzten Ziele erreicht wurden. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist es hierzu unerlässlich, ein angemessenes Management zur Initiierung, Planung, Steuerung, Kontrolle und Abschluss von Projekten zu etablieren.

Der Landesrechnungshof stellte bei seinen örtlichen Erhebungen fest, dass die mit der Einführung von forumSTAR beauftragten Mitarbeiter das Projekt mit hohem Engagement umsetzten. Er sieht aber auch, dass als Folge der seit dem Projektbeginn fehlenden Personalressourcen die Einführung von forumSTAR einen längeren Zeitraum als nötig in Anspruch

nehmen wird. Dies erhöht naturgemäß die Kosten. Hinzu kommt, dass der Entwicklerverbund forumSTAR im vergangenen Jahr eine grundlegende Modernisierung des Verfahrens beschlossen hat. Hierdurch wird bereits jetzt die Arbeitskraft von Justizmitarbeitern aller Verbundländer gebunden. Aus Sicht des Landesrechnungshofes wird sich durch das Redesign von forumSTAR die ohnehin angespannte Personalsituation im IT-Bereich weiter zuspitzen. Um die Einführung von forumSTAR erfolgreich abschließen zu können, sind MdJEV und OLG gemeinsam aufgefordert, einen ausreichenden Personaleinsatz sicherzustellen.

Zukünftig muss das MdJEV vor dem Beginn von strategisch wichtigen IT-Vorhaben über eine hinreichend belastbare Personal- und Kostenprognose verfügen. Erst, wenn die finanziellen und personellen Voraussetzungen erfüllt sind, sollte die Umsetzung erfolgen. Dies trifft umso mehr zu, wenn es sich wie hier um ein kostenintensives IT-Vorhaben mit entscheidenden Auswirkungen auf die Zukunftsfähigkeit der IT im Geschäftsbereich des OLG handelt.

## Einzelplan 06 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur

### 13 Leibniz-Zentrum für Agrarlandschafts- forschung e. V. - Verwaltung mit deutli- chen Mängeln

**Das Ministerium förderte das Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung e. V. zunächst mit langer Leine. Über Jahre schlichen sich im Forschungsinstitut deutliche Mängel in der Geschäftsführung ein. Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft testierte hingegen den korrekten Fördermitteleinsatz. Auch gegenüber seinen Beschäftigten verhielt sich das Forschungsinstitut sehr großzügig.**

#### 13.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof prüfte die Bewilligung und Verwendung der Zuwendungen an das „Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung e. V. (ZALF)“ durch das MWFK für das Jahr 2013.

Das ZALF ist eines von 86 Forschungsinstituten in der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. In dieser sind Forschungsinstitute aller Fachrichtungen vereinigt. Sie betreiben Grundlagenforschung und übertragen die Forschungsergebnisse mit Kooperationspartnern in die Praxis.

Das ZALF bearbeitete nach eigener Darstellung drei Kernthemen: „Landschaftsprozesse“, „Landnutzung und Wirkungen“ sowie „Landnutzungskonflikte und Governance“. Die „Mission“ des ZALF sei es, Wirkungszusammenhänge in Agrarlandschaften zu erklären und mit exzellenter Forschung der Gesellschaft die Wissensgrundlage für eine nachhaltige Nutzung von Agrarlandschaften bereitzustellen.

Das ZALF gliederte sich im Untersuchungszeitraum in sechs Institute und mehrere zentrale Einrichtungen. Die Mitgliederversammlung war das höchste Leitungsgremium der Forschungs-

einrichtung. Die Geschäftsführung oblag dem Vorstand. Dieser bestand aus dem Wissenschaftlichen Direktor, dem Verwaltungsdirektor und zwei weiteren Institutsleitern. Ein Wissenschaftlicher Beirat beriet Mitgliederversammlung und Vorstand. Im Institut arbeiteten 381 Beschäftigte, davon 191 Wissenschaftler.

Das MWFK förderte das Forschungsinstitut 2013 mit 19,5 Mio. Euro. Davon stammten 9,7 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt.

Der Landesrechnungshof prüfte schwerpunktmäßig die Zuwendung des Jahres 2013. Einige festgestellte Sachverhalte belasten den Haushalt des ZALF bis in das Jahr 2016.

## 13.2 Prüfungsergebnisse

### 13.2.1 Verwendungsnachweise

Mit dem Verwendungsnachweis legt der Zuwendungsempfänger Rechenschaft über die zweckentsprechende Mittelverwendung ab. Der Zuwendungsgeber muss dies prüfen. Die Prüfungen sollen zeigen, ob die Mittel ordnungsgemäß eingesetzt und die Förderungsziele erreicht wurden. Bei Beanstandungen muss der Geber prüfen, ob er Mittel vom Empfänger zurückfordern kann.

Bei der Prüfung des Verwendungsnachweises 2013 verließ sich das Ministerium auf den Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und verzichtete deshalb auf eine eigene vertiefte Prüfung. Dazu wäre es nur berechtigt, wenn die Prüfung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft tatsächlich nach den Kriterien der LHO erfolgt wäre. In ihrem Bericht vom 18. Juni 2014 bestätigte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, dass das ZALF die gesetzlichen Vorschriften eingehalten und die Zuwendung zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet hatte.

Der Landesrechnungshof bezweifelt, ob die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nach diesen Kriterien prüfte. Selbst das MWFK beanstandete Teile des Verwendungsnachweises und forderte, diesen zu überarbeiten. Insbesondere rügte das MWFK einen groben und wiederholten Verstoß gegen Bewirtschaftungsgrundsätze. Dennoch bestätigte es, dass das ZALF den Zuwendungszweck erfüllt habe.

Der Landesrechnungshof stellte weitere Verstöße gegen haushaltsrechtliche Vorschriften fest. Diese Mängel erkannten weder die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft noch das Ministerium. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes hätte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft das Testat nicht erteilen dürfen.

### 13.2.2 Verzicht auf Einnahmen

Das ZALF nutzte eine Liegenschaft des Landes. Nicht selbstgenutzte Teile dieser Liegenschaft durfte das ZALF untervermieten. Die Mieteinnahmen waren an das Land abzuführen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass seit 1994 keine Mieteinnahmen abgeführt wurden, allein 2013 waren es 74.000 Euro.

### 13.2.3 Verstöße gegen das Besserstellungsverbot

Für die Beschäftigten des ZALF gilt die Regelung, dass sie nicht besser gestellt werden dürfen als vergleichbare Landesbeschäftigte. Sollen einzelne Beschäftigte höhere als die tarifvertraglich zulässigen Entgelte erhalten, muss der Zuwendungsgeber zustimmen. Für Führungskräfte waren gegebenenfalls beamtenrechtliche Regelungen entsprechend anzuwenden.

#### 13.2.3.1 Für abberufene Führungskraft 225.000 Euro

Im April 2014 sah die Mitgliederversammlung des ZALF die Notwendigkeit, aufgrund vom Senat der Leibniz-Gemeinschaft empfohlener Umstrukturierungsmaßnahmen, eine Führungskraft von ihren Aufgaben zu entbinden. Nach der Abberufung aus dieser Funktion hätte das Institut diese Führungskraft nicht weiter vergüten dürfen, weil sie als Beamter des Landes Brandenburg für diese Funktion beurlaubt war.

Dennoch zahlte das ZALF das Gehalt der abberufenen Führungskraft weiter. Der Betrag summierte sich über den Zeitraum von zwei Jahren auf 225.000 Euro.

#### 13.2.3.2 Zulage an eine Führungskraft nicht zulässig

Das ZALF zahlte einer Führungskraft zweimal eine jährliche Zulage von 6.000 Euro zusätzlich zum Gehalt. Das ZALF begründete diese Zahlungen zum einen Teil als Zulage für die Ausübung einer Leitungsfunktion, zum anderen Teil mit der auch künftigen Ausübung dieser Funktion. Nach den gesetzlichen Regelungen war die Gewährung einer Funktionszulage unzulässig.

#### 13.2.3.3 Tarifvertrag unzulässig überschritten

Das ZALF vereinbarte mit einem Beschäftigten eine Vergütung nach der höchsten Entgeltgruppe E 15. Darüber hinaus stattete es denselben Beschäftigten mit einem zusätzlichen, vergüteten Rechtsberatungsvertrag aus. Das Arbeitsverhältnis darf nicht - wie geschehen - in Haupt- und Nebentätigkeit aufgeteilt werden. Im Ergebnis liegt hier eine unzulässige Gewährung eines übertariflichen Entgelts vor.

#### 13.2.4 Eingruppierung der Beschäftigten vielfach ohne Grundlage

Das ZALF hielt die auszuübenden Tätigkeiten für vier von fünf befristet Beschäftigten nicht wie vorgeschrieben in Tätigkeitsdarstellungen fest. Für unbefristet Beschäftigte lagen im Institut überwiegend Tätigkeitsdarstellungen vor. Für jedes fünfte dieser Beschäftigungsverhältnisse waren die Darstellungen jedoch älter als 20 Jahre.

Der Landesrechnungshof kann nicht ausschließen, dass das Institut daher gegen das Besserstellungsverbot verstieß.

#### 13.2.5 Zusätzliche Leistungen des ZALF für seine Beschäftigten

Das ZALF gewährte seinen Beschäftigten zusätzliche Leistungen:

- Das ZALF schloss eine Betriebsvereinbarung „55+“ für die Qualifizierung von Beschäftigten über 55 Jahren. Den Kern der „Qualifizierung“ bildete eine bis zu dreimonatige bezahlte Auszeit „als kreative Pause, um mit etwas Abstand auf die nächsten Jahre zu schauen“. Gespräche mit einem Super-

visor ergänzten die „Qualifizierung“ zu festgelegten Zeitpunkten vor, während und nach der „Auszeit“. Zwei Beschäftigte nutzten dieses Angebot 2013.

- 25.525 Euro gab das ZALF für das Angebot einer Telefonberatung aus. Führungskräfte und Mitarbeiter konnten alle beruflichen, persönlichen und familiären Anliegen anonym an diese Beratungsstelle richten.
- Das ZALF richtete einen Volleyballplatz zur ausschließlichen Benutzung für seine Beschäftigten ein. Es zahlte dafür 8.958 Euro.
- Jeder Beschäftigte erhielt zum Geburtstag einen Massagegutschein über 15 Euro; insgesamt gab das ZALF 5.145 Euro dafür aus.

Diese zusätzlichen Leistungen an die Beschäftigten sind, obwohl vielleicht wünschenswert, nicht zulässig.

### 13.2.6 Ausgründung einer Transfergesellschaft

Das ZALF gründete zum Zwecke des Wissenschaftstransfers eine Tochtergesellschaft. Diese Transfergesellschaft erledigte Aufgaben für das ZALF. Dafür erhielt sie ein jährliches Geschäftsbesorgungsentgelt von 238.000 Euro.

Dem Ausgründen von eigenen Aufgaben in eine Tochtergesellschaft hätte eine geeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorausgehen müssen. Darin hätten mindestens die Notwendigkeit der Ausgründung, die finanziellen Auswirkungen und die Parameter einer Erfolgskontrolle dargestellt werden müssen.

Das ZALF dokumentierte entsprechende Überlegungen - sofern diese überhaupt stattfanden - nicht. Zur Höhe des Geschäftsbesorgungsentgelts und der Nutzungsentgelte fehlte jegliche Kalkulation.

Die Ausgaben für die Geschäftsbesorgung waren demnach nicht zuwendungsfähig.

### 13.2.7 Weitere Mängel der Geschäftsführung

Der Landesrechnungshof stellte weitere Mängel in der Geschäftsführung des Forschungsinstituts fest.

- Bei vier Vergaben von Leistungen mit einem Volumen von mehr als 96.600 Euro dokumentierte das ZALF nicht vorschriftsgemäß. Angebote, die der Markterkundung dienten, holte es nicht ein. Der Landesrechnungshof konnte auch hier nicht prüfen, ob das ZALF dem Gebot der Wirtschaftlichkeit Rechnung trug und ob die getätigten Ausgaben erforderlich, wirtschaftlich und sparsam waren.
- Das ZALF ersetzte drei Dienstkraftfahrzeuge seines Fuhrparks. Angesichts der geringen Fahrleistungen der ersetzten Fahrzeuge hätte das Institut prüfen müssen, ob die Wiederbeschaffung erforderlich war.
- Das ZALF verzichtete auf eine Kosten- und Leistungsrechnung, obwohl es nach den Standards der Leibniz-Gemeinschaft verpflichtet war, diese aufzustellen.

## 13.3 Folgerungen

### 13.3.1 Verwendungsnachweise

Der Landesrechnungshof bat das MWFK, den Verwendungsnachweis sorgfältiger zu prüfen, das Testat der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu hinterfragen und zu prüfen, ob die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft den vertraglichen Vorgaben des Prüfauftrags gerecht wurde.

### 13.3.2 Verzicht auf Einnahmen

Der Landesrechnungshof bat das MWFK zu prüfen, ob das Land Einnahmen aus der Nutzungsvereinbarung rückwirkend geltend machen kann.

### 13.3.3 Personalverwaltung

Im Bereich der Personalverwaltung wirkt sich eine nicht ordnungsmäßige Geschäftsführung besonders schwerwiegend aus, weil die Personalausgaben die größte Ausgabeposition sind. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das ZALF seine Personalverwaltung an den Vorgaben der tarif- und beamtenrechtlichen Regelungen ausrichtet.

Der Landesrechnungshof empfahl dem MWFK, auf die konsequente Anwendung des Tarifvertrags beim ZALF und insbesondere die sachgerechte Eingruppierung und die Einhaltung des Besserstellungsverbots hinzuwirken.

#### 13.3.4 Transfergesellschaft

Der Landesrechnungshof bat das ZALF zu belegen, dass die Ausgaben für die Tochtergesellschaft notwendig und wirtschaftlich sind.

#### 13.3.5 Kosten- und Leistungsrechnung

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das ZALF die Mindeststandards der Leibniz-Gemeinschaft hinsichtlich der Kosten- und Leistungsrechnung einhält.

#### 13.3.6 Weitere Folgerungen

Der Landesrechnungshof stellte zahlreiche Verstöße gegen das Zuwendungsrecht fest. Diese müssen geprüft werden. Gegebenenfalls sind diese Mittel vom ZALF zurückzufordern.

### 13.4 Stellungnahme

Das MWFK legt Wert auf die Feststellung, dass es erst seit 2012 für das ZALF zuständig sei. Seither habe das Ministerium entschlossen gehandelt und einen strukturellen und personellen Veränderungsprozess in Gang gesetzt und intensiv begleitet. Nicht zuletzt mit der Abberufung des Verwaltungs- und des Wissenschaftlichen Direktors sei im Mai 2014 die Grundlage für den weiteren Verbleib des ZALF in der Leibniz-Gemeinschaft gelegt worden.

Im Übrigen räumt das MWFK ein, dass die Geschäftsführung im geprüften Jahr 2013 - und vermutlich auch davor - „suboptimal“ erfolgt sei. Spätestens mit Amtsantritt der neuen Verwaltungsleitung Anfang 2015 würden Mängel schrittweise behoben. Eine durchgehend ordnungsgemäße Geschäftsführung könne damit künftig sichergestellt werden.

Die Vergabe von Massagegutscheinen und die Ermöglichung monatelanger bezahlter Freistellung seien inzwischen eingestellt. Nach Neukalkulation von Nutzungs- und Geschäftsbesorgungsentgelt sei der Vertrag mit der Transfergesellschaft geändert worden.

Den separaten Rechtberatungsvertrag mit der ehemals angestellten Juristin werde das ZALF auslaufen lassen - im Hinblick auf mögliche Interessenkollisionen.

Zu weiteren Feststellungen, wie fehlenden Vergabebegründungen, fehlenden Tätigkeitsbeschreibungen, dem Einsatz der Dienstkraftfahrzeuge und der fehlenden Kosten- und Leistungsrechnung hat das Ministerium künftige Abstellung der Mängel zugesagt. Hinsichtlich einzelner Ausgaben kündigte das MWFK zudem an, die Rückforderung der Mittel zu prüfen.

Zu der Prüfung der Verwendungsnachweise teilt das MWFK die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass das Testat des Wirtschaftsprüfers den Zuwendungsgeber nicht von seiner Verantwortung zur Prüfung freistellt. Es räumt ein, dass die Prüfungshandlungen des Wirtschaftsprüfers nicht in jeder Hinsicht vollständig ausreichend gewesen seien.

Das Ministerium teilt darüber hinaus zwar die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass Zuwendungsempfänger öffentlicher Mittel grundsätzlich gehalten sind, ihre Beschäftigten nicht besser zu stellen als Beschäftigte im öffentlichen Dienst.

Hinsichtlich der weiteren Entlohnung des wissenschaftlichen Direktors nach dessen Abberufung habe sich das Ministerium jedoch in einem „Spannungsfeld“ befunden. Die Abberufung sei durch die Mitgliederversammlung des ZALF erfolgt, eine andere institutionelle Anbindung des abberufenen wissenschaftlichen Direktors sei zunächst kurzfristig nicht gelungen. Nach Abberufung habe er aber weiterhin wissenschaftlich für das ZALF gewirkt. Zum letzten Quartal 2016 sei nun eine anderweitige Verwendung außerhalb des ZALF gefunden.

Bezüglich der vom Landesrechnungshof monierten Zulagen an den Interimsdirektor verweist das Ministerium darauf, dass dieser die Verbesserung der für die Evaluierung des ZALF durch die Leibniz-Gemeinschaft relevanten Kennzahlen maßgeblich betrieben habe. Deshalb seien die bestehenden Kriterien für die Zulagengewährung bestimmungsgemäß angewandt worden.

Schließlich bemerkt das MWFK, dass das ZALF Mieteinnahmen zu Recht nicht an das Land abführte; das MdF habe dem im Jahr 1994 zugestimmt. Dies sei aber nicht dokumentiert worden.

## 13.5 Schlussbemerkungen

Im Jahr 2013 wies die Geschäftsführung des ZALF deutliche Mängel auf. Das hätte das Ressort erkennen und ihm Einhalt gebieten müssen.

Der Landesrechnungshof sieht in den jetzt vom Ministerium ergriffenen und angekündigten Maßnahmen richtige Schritte, um das ZALF auf den Pfad einer durchgängig geordneten Geschäftsführung zu führen. Entscheidend wird sein, dass die 2015 neu installierte Verwaltungsleitung diesen Pfad konsequent verfolgt. Prioritär erscheint dem Landesrechnungshof, die Erledigung der Aufgaben in der Personalverwaltung zu verbessern.

Der Landesrechnungshof sieht das Ministerium in der Pflicht, diesen Prozess aufmerksam zu begleiten.

Der Landesrechnungshof erkennt die schwierige Lage nach Abberufung des Wissenschaftlichen Direktors. Dennoch hätte das Problem der weiteren Entgeltzahlung nicht zu Lasten des Zuwendungsgebers gelöst werden dürfen. Für künftige vergleichbare Fälle sollte das Ministerium Vorsorge treffen.

Der Landesrechnungshof wird im Auge behalten, ob das von ihm kritisierte Verhalten nachhaltig abgestellt wird.

## Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft und Energie

### 14 Filmförderung: Kultur oder Kommerz? Am besten beides!

**Die kulturellen Erfolge der Filmförderung Brandenburgs sind unübersehbar. Zahlreich sind die Auszeichnungen der vom Land mitfinanzierten Filme.**

**Kulturelle Erfolge sind jedoch nicht das einzige Ziel der Filmförderung. Vielmehr sollen auch wirtschaftliche Erfolge erreicht werden. Innerhalb der Landesregierung ist daher das Wirtschaftsministerium für die Filmförderung zuständig und nicht das Kultusministerium. Den wirtschaftlichen Erfolg der Filmförderung in den Jahren 2004 bis 2013 näher zu beleuchten, war Ziel der Prüfung des Landesrechnungshofes.**

#### 14.1 Prüfungsgegenstand

Die Länder Berlin und Brandenburg haben die Medienboard Berlin-Brandenburg GmbH (MBB) im Jahr 2004 beauftragt, die Entwicklung der gemeinsamen Medienregion Berlin-Brandenburg zu fördern. Die MBB ist eine gemeinsame Tochter der Investitionsbanken Berlins und Brandenburgs.

Ein wesentliches Instrument zur Förderung der Medienregion ist der Filmförderfonds Berlin-Brandenburg (Fonds). Die beiden Länder stellen für den Fonds Haushaltsmittel zur Verfügung. In den Jahren 2004 bis 2013 waren dies aus Brandenburg 71 Mio. Euro und aus Berlin 101 Mio. Euro.<sup>89</sup> Die MBB verwaltet treuhänderisch diese Haushaltsmittel. Nach dem Geschäftsbesorgungsvertrag mit den Ländern Berlin und Brandenburg hat die MBB „bei ihrer Tätigkeit die Grundsätze der LHO der beiden Länder zu beachten, insbesondere die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“. Die MBB führt das Förderver-

<sup>89</sup> Die MBB hat darüber hinaus weitere Verträge mit Fernsehsendern abgeschlossen, die ebenfalls in den Fonds einzahlen. Diese Mittel werden separat bewirtschaftet und abgerechnet.

fahren eigenverantwortlich durch vom Antrag, über die Bewilligung bis zum Verwendungsnachweis und ggf. der Rückforderung. Die Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) unterstützt die MBB dabei.

In den Jahren 2004 bis 2013 gingen knapp 5.000 Förderanträge ein. Knapp 3.000 dieser Anträge beschied die MBB positiv. Bis Ende 2013 konnten insgesamt 247 Mio. Euro Fördermittel zugesagt werden. Mit fast 75 % floss der wesentliche Teil dieser Mittel in die Produktionsförderung für Kinofilme, d. h. in die Förderung deren Herstellung.

## 14.2 Prüfungsergebnisse

### 14.2.1 Förderentscheidung nicht immer nachvollziehbar

Die Fondsmittel werden von der MBB nach dem Intendantenmodell vergeben. Dies bedeutet, dass die künstlerische und wirtschaftliche Beurteilung eines zu fördernden Filmprojekts allein der für die Filmförderung zuständigen Geschäftsführerin (Intendantin) obliegt. Die Intendantin wird in ihrer Entscheidungsfindung von Förderreferenten der MBB beraten und holt eine Drittmeinung in Form eines externen Gutachtens ein. Das von der MBB angewandte Intendantenmodell, d. h. die Letztentscheidungsbefugnis in nur einer Person zu konzentrieren, ist in der deutschen Filmförderlandschaft einmalig. Bei den anderen Filmförderinstitutionen entscheidet ein Gremium aus mehreren fachkundigen Personen über die Förderung (Gremienmodell).

Die MBB traf ihre Entscheidungen auf Grundlage ihrer Förderrichtlinien. Dennoch waren diese Entscheidungen für den Landesrechnungshof nicht in jedem Fall nachvollziehbar. Dies hatte im Wesentlichen folgende Gründe:

- Nach ihrem Geschäftsbesorgungsvertrag mit den Ländern ist die MBB lediglich verpflichtet „die Grundsätze“ der LHO zu beachten. An die zuwendungsrechtlichen Vorschriften der LHO<sup>90</sup> sah sich die MBB daher nicht gebunden.

<sup>90</sup> §§ 23 und 44 LHO.

- Die Förderziele in den Richtlinien waren sehr allgemein formuliert. Nicht für alle Ziele waren konkrete und vor allem messbare Förderkriterien definiert, die bei der Entscheidung zu berücksichtigen gewesen wären und das Ermessen der MBB geleitet hätten.
- Den Entscheidungsprozess, insbesondere den Weg zur Entscheidung der Intendantin, dokumentierte die MBB z. T. weder hinsichtlich des „Ob“ noch des „Wie“ der Förderung hinreichend nachvollziehbar.

#### 14.2.2 Regionaleffekt mit eingeschränkter Aussagekraft

Ein wesentlicher Teil der Förderung wird in Form von bedingt rückzahlbaren Darlehen gewährt. Bedingt rückzahlbar bedeutet, dass die Tilgung erlösabhängig ist. Nur wenn ein Film Erlöse erzielt, die über die Kosten und Abgaben für seine Verwertung hinausgehen, und der Produzent daraus seinen Eigenanteil refinanziert hat, ist der Produzent verpflichtet, das Darlehen an die MBB zurückzuzahlen. Die Tilgungspflicht endet in der Regel fünf Jahre nach Kinostart. Danach wird die Auswertung eines Films als abgeschlossen angesehen, sofern sich nicht bedeutende weitere Erlösströme abzeichnen. Der wirtschaftliche Erfolg der Förderung könnte daher daran gemessen werden, wie viele Darlehen getilgt werden. Nach diesem Maßstab war der wirtschaftliche Erfolg der Förderung in den Jahren 2004 bis 2013 jedoch gering. Bei den bereits abgeschlossenen Fällen der Produktionsförderung, für die eine Förderzusage erteilt worden war, wurden durchschnittlich lediglich 9 % der Darlehen getilgt.

Vor diesem Hintergrund misst die MBB dem Regionaleffekt eine besondere Bedeutung bei der Beurteilung des konkreten wirtschaftlichen Erfolgs der Filmförderung zu.

Grundsätzlich beschreibt ein Regionaleffekt das Verhältnis zwischen dem Betrag, den ein Zuwendungsgeber an einen Zuwendungsnehmer auszahlt, und dem Betrag, der aufgrund des geförderten Projekts in der Region ausgegeben wird. Wenn also der Zuwendungsgeber 100 Euro Projektförderung an den Zuwendungsnehmer zahlt und anlässlich der Durchführung des geförderten Projekts in der Region 150 Euro ausgegeben werden, dann beträgt der Regionaleffekt 150 %. Ob die Ausgaben in Form von Investitionsausgaben dauerhaft der Region zu Gu-

te kommen oder in Form von Konsumausgaben nur kurzfristige Wirkung haben, bleibt beim Regionaleffekt unbeachtet.

In ihrem Tätigkeitsbericht für das Jahr 2013 wies die MBB einen „Rekord-Regionaleffekt“ von 537 % in der Kategorie Produktionsförderung aus.<sup>91</sup> Mit diesem Wert war die MBB Spitzenreiter unter den Länderförderern, gefolgt von der FilmFernsehFonds Bayern GmbH mit 276 %<sup>92</sup>, der Film- und Medienstiftung NRW GmbH mit 215 %<sup>93</sup> und der Filmförderung Hamburg Schleswig-Holstein GmbH mit 191 %<sup>94</sup>.

Um die Aussagekraft des von der MBB ausgewiesenen Regionaleffekts hinsichtlich des wirtschaftlichen Erfolgs der Filmförderung beurteilen zu können, untersuchte der Landesrechnungshof die Berechnungsmethode. Diese ist bei allen Filmfördereinrichtungen des Bundes und der Länder im Wesentlichen gleich. Dabei fiel ihm Folgendes auf:

- Der Antragsteller weist in seinem Förderantrag neben der beantragten Fördersumme und den Herstellungskosten auch einen geplanten Regionaleffekt aus. Den tatsächlich erbrachten Regionaleffekt stellt die ILB am Ende der Fördermaßnahme fest, bei der Schlussprüfung. Die MBB berechnet den Regionaleffekt jedoch nicht auf Grundlage der tatsächlich verausgabten, sondern auf Grundlage der laut Zusage geplanten Projektkosten.
- Der Regionaleffekt kann ganz wesentlich vom Einsatz zusätzlicher Fördermittel, insbesondere des Bundes, beeinflusst werden. So förderte die MBB z. B. ein Projekt mit 400.000 Euro. Dieses Projekt erhielt auch eine Bundesförderung, die mit 8,5 Mio. Euro über das 20-fache der MBB-Förderung hinausging. Der Produzent machte in der Schlussabrechnung regionale Ausgaben von 14,1 Mio. Euro geltend. Bei isolierter Betrachtung der Länderförderung der MBB, führte jeder berlin-brandenburgische Förder-Euro zu Ausgaben in der Region von 35,26 Euro (Regionaleffekt: 3.526 %). Wird aber die Bundesförderung in die Betrachtung mit einbezogen, führte jeder gemeinsame Förder-Euro des Bundes und Berlin-Brandenburgs in der Region zu privaten

<sup>91</sup> MBB, Tätigkeitsbericht 2013, S. 45.

<sup>92</sup> FilmFernsehFonds Bayern GmbH, Jahresrückblick 2013, S. 5.

<sup>93</sup> Film- und Medienstiftung NRW GmbH, Jahresbericht 2012, S. 7.

<sup>94</sup> Filmförderung Hamburg Schleswig-Holstein GmbH, Jahresbericht 2013, S. 11.

Ausgaben von lediglich 1,59 Euro (Regionaleffekt: 159 %). Die MBB konnte somit in diesem Fall den Regionaleffekt ihrer Förderung mit Hilfe des Bundes um das 22-fache höher ausweisen.

- Bei der Berechnung des Regionaleffekts wird der Aspekt, dass es sich um eine spezifische Förderung der Film- und Medienbranche handelt, nicht gesondert berücksichtigt. In die Berechnung fließen nicht nur Ausgaben ein, die filmspezifisch sind, d. h. bei der Nutzung der film- und medienwirtschaftlichen Infrastruktur in der Region entstehen; Beispiele wären die Nutzung filmtechnischer Betriebe, wie Film-, Fernseh- und Tonstudios, Kopierwerke sowie die Beschäftigung von kreativem und technischem Personal während einer Filmproduktion. Bei der Berechnung des Regionaleffekts werden vielmehr alle Umsätze berücksichtigt, die bei einem Filmprojekt in der Region Berlin-Brandenburg entstehen. Zu diesen Umsätzen zählen somit z. B. auch Versicherungs-, Rechtsberatungs- sowie Mietwagen-, Reise-, Übernachtungs- und Cateringkosten.

#### 14.2.3 Korruptionsprävention bleibt hinter dem Standard der Landesverwaltung zurück

Nach der Richtlinie der Landesregierung zur Korruptionsprävention in der Landesverwaltung Brandenburg sind insbesondere Personen korruptionsgefährdet, die in Bereichen arbeiten, in denen Fördermittel und Zuschüsse bewilligt werden. Eine gesteigerte Korruptionsgefährdung liegt vor, wenn häufige Außenkontakte zu einem bestimmten Personenkreis bestehen, der von der Entscheidung der korruptionsgefährdeten Person Vorteile zu erwarten hat. Die Einschätzung, ob ein Arbeitsplatz korruptionsgefährdet ist, gilt unabhängig von der Person, die die jeweilige Stelle besetzt. Sie beruht allein auf objektiven, aufgabenbezogenen Merkmalen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes hat die MBB bisher nicht hinreichend auf die abstrakte Korruptionsgefährdung ihrer mit der Fördermittelvergabe betrauten Mitarbeiter reagiert. So hat die MBB z. B. die Verwendungszeiten ihrer Beschäftigten in dem gesteigert korruptionsgefährdeten Förderbereich nicht geregelt und keine planmäßige Rotation vorgesehen. Ein Förderreferent kann beispielsweise für die Betreuung stets derselben

Antragssteller zuständig sein, deren wirtschaftliche Existenz von positiven Förderentscheidungen abhängt.

#### 14.2.4 Folgerungen

Die Antragsteller haben keinen Rechtsanspruch auf die Förderung aus dem Fonds. Vermittelt durch den Gleichheitsgrundsatz des Artikels 3 Absatz 1 GG haben sie jedoch einen Anspruch darauf, dass die MBB im Förderverfahren vergleichbare Tatbestände gleich behandelt. Um jeden Anschein der Ungleichbehandlung zu vermeiden und um ihren Entscheidungsprozess objektiv, transparent und berechenbar zu gestalten, sollte die MBB konkrete und messbare Förderkriterien definieren und den Entscheidungsprozess nachvollziehbar dokumentieren.

Da der konkrete wirtschaftliche Erfolg der Förderung aus dem Fonds bisher fast ausschließlich anhand des Regionaleffekts gemessen wird, ist es verständlich, dass die MBB alle Möglichkeiten nutzt, um diesen möglichst hoch ansetzen zu können. Der Landesrechnungshof hat aufgezeigt, dass dies zu Lasten der Aussagekraft dieses Werts geht. Auch aus diesem Grund sollte das MWE darauf hinwirken, dass weitere Indikatoren definiert werden, die in der Gesamtschau mit dem Regionaleffekt eine belastbare Aussage über den konkreten wirtschaftlichen Erfolg der Förderung aus dem Fonds zulassen.

Zwar richtet sich die Richtlinie der Landesregierung zur Korruptionsprävention nur an die Landesverwaltung, bindet somit die MBB nicht. Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollten jedoch hinsichtlich der Korruptionsprävention für die Fördermittelvergabe bei der MBB dieselben Maßstäbe gelten, wie wenn die Mittel direkt durch das Wirtschaftsministerium vergeben würden.

#### 14.2.5 Stellungnahme

Das MWE hat ausdrücklich begrüßt, dass der Landesrechnungshof die Verwendung und Verwaltung der Mittel des Fonds über einen sehr langen Zeitraum, 2004 bis 2013, überprüft hat. Dadurch werde allen Beteiligten erleichtert, die Entwicklung und Wirkung des Fonds in einer langfristigen Zeitachse im Dialog mit dem Landesrechnungshof kritisch zu überprüfen und daraus entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen.

Das Ministerium hat betont, dass es sich mit der Kritik, den zahlreichen Anregungen und Verbesserungsvorschlägen des Landesrechnungshofes intensiv auseinandergesetzt habe. Die Prüfungsmitteilung habe dazu geführt, dass es viele vom Landesrechnungshof aufgeworfene Fragen bei der Filmförderung zunächst intern und anschließend mit Vertretern des Landes Berlin, der Geschäftsführung der MBB und Vertretern der ILB ausführlich erörtert habe. In einzelnen Punkten hat das Ministerium große Gemeinsamkeiten mit den Positionen des Landesrechnungshofes gesehen.

Es hat indes daran erinnert, dass die MBB die Filmfördermittel auf Grundlage des trilateralen Geschäftsbesorgungsvertrags zwischen ihr und den Ländern Berlin und Brandenburg vergebende, verwende und verwalte. Die LHO finde keine unmittelbare Anwendung. Bei der aktiven Begleitung der Arbeit der MBB werde das Wirtschaftsministerium jedoch weiterhin dafür Sorge tragen, dass die Grundsätze der LHO eingehalten werden - insbesondere hinsichtlich der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Zur Nachvollziehbarkeit der Förderentscheidung hat das Wirtschaftsministerium zwar eingeräumt, dass viele der in der Förderrichtlinie genannten Förderziele nicht messbar seien. Dies liege jedoch darin begründet, dass die Filmförderung primär Kulturförderung sei. Auch die Europäische Union ordne die Filmförderung beihilferechtlich entsprechend ein. Die damit verbundenen Ziele seien nicht in Kennzahlen zu erfassen.

Uneingeschränkt hat das Ministerium dem Landesrechnungshof zugestimmt, dass die interne Dokumentation der MBB über den Entscheidungsprozess - auch vor dem Hintergrund des Intendantenmodells - weiter verbessert werden sollte. Ziel solle dabei sein, dass ein außenstehender Dritter den Entscheidungsprozess jederzeit nachvollziehen kann. Diese Zielrichtung werde auch von der MBB geteilt, die sich insbesondere um eine qualitative Verbesserung der Protokolle der Fördersitzungen bemühen werde. Eine weitere Erhöhung der Transparenz dürfte durch die Einführung einer gemeinsamen elektronischen Förderakte von MBB und ILB erreicht werden.

Zum wirtschaftlichen Erfolg der Filmförderung und wie dieser gemessen werden kann, hat das Wirtschaftsministerium entgegen, dass sich der Medienstandort Brandenburg in seiner

Gesamtheit in den vergangenen Jahren, mittelbar beeinflusst durch die Förderpolitik der MBB, auch wirtschaftlich positiv entwickelt habe. Das Ministerium überprüfe regelmäßig die Entwicklung des Medienstandorts Brandenburg hinsichtlich der Kennzahlen Umsatz, Zahl der Unternehmen und Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die MBB führe zusammen mit den Investitionsbanken Berlins und Brandenburgs regelmäßig Erfolgsmessungen über das halbjährige Medienbarometer zur Entwicklung der Medienwirtschaft in der Region durch. Außerdem werde seitens der Geschäftsführung der MBB gemeinsam mit den Ländern vierteljährlich das Ergebnis der Filmförderung hinsichtlich der Parameter „Regionaleffekt“ und „Tilgung“ erfasst und gemeinsam überprüft. Der Aufsichtsrat der MBB prüfe diese Parameter auf zwei Sitzungen im Jahr. Die Tilgungsquote sei ein wichtiges Anliegen. Für das Geschäftsjahr 2014 habe diese für die Produktionsförderung auf 19 % erhöht werden können. Bei der Gesamtbetrachtung müsse jedoch berücksichtigt werden, dass es sich bei der Filmförderung auch nach dem Verständnis der Europäischen Kommission primär um eine Kulturförderung handle.

Zur Berechnung des Regionaleffekts auf Grundlage der geplanten Ausgaben hat das Ministerium ausgeführt, dass der von der ILB bei ihrer Schlussprüfung festgestellte tatsächliche Regionaleffekt meist höher liege als der im Förderantrag angegebene. Dies liege daran, dass die Produzenten zumeist in ihrem Förderantrag vorsichtiger kalkulierten, um mögliche Rückzahlungen nach der Schlussabrechnung zu vermeiden.

Zur Berücksichtigung der Bundesförderung bei der Berechnung des Regionaleffekts hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass die starke Konzentration der Fördermittel des Bundes auf Berlin und Brandenburg ein wichtiger Indikator für den Erfolg der regionalen Filmförderung sei. Durch die Arbeit der MBB sei es gelungen, insbesondere Babelsberg als Standort für große internationale Filmproduktionen zu etablieren. Gerade die MBB-Förderung löse die Bundesförderung in der Region aus. Ohne die MBB würden diese Finanzausgaben anderen Regionen und Bundesländern zu Gute kommen und nicht in Brandenburg investiert werden. Im Übrigen bezögen alle Fördereinrichtungen Deutschlands bei der Berechnung des Regionaleffekts die Bundesförderung mit ein. Erst recht die Filmregion mit der höchsten Bundesförderung sollte diesen Anteil berücksichtigen.

Auch hat das Ministerium eine Unterscheidung zwischen film-spezifischen und allgemeinwirtschaftlichen Ausgaben bei der Berechnung des Regionaleffekts als nicht zweckmäßig abgelehnt. Beim Einsatz der Fördermittel sei auf den gesamtwirtschaftlichen Effekt abzustellen, weil nur so die volkswirtschaftliche Effektivität des Einsatzes der Landesmittel messbar sei. Dem Ministerium sei bundesweit keine Fördereinrichtung bekannt, die eine Unterscheidung des Regionaleffekts in „rein“ filmspezifische und allgemeinwirtschaftliche Kosten vornehme. Im Übrigen würde die Fokussierung auf „rein“ filmspezifische Kosten zu neuen Abgrenzungsproblemen führen.

Insgesamt hat das Wirtschaftsministerium keinerlei Gestaltungsmöglichkeit für einen „Brandenburger Sonderweg“ bei der Bemessung des Regionaleffekts gesehen. Denn der Regionaleffekt werde bei allen Fördereinrichtungen des Bundes und der Länder nach derselben Methode aufgrund des Kalkulations-schemas der Filmförderanstalt (FFA) bemessen.

Das Grundanliegen des Landesrechnungshofes einer wirksamen Korruptionsprävention bei der Vergabe der Filmfördermittel hat das Ministerium uneingeschränkt geteilt. Im Rahmen seiner Möglichkeiten werde es gegenüber der MBB darauf hinwirken, dass die bestehenden Regelungen und Verfahren bei der MBB zur Korruptionsprävention verbessert werden. Allerdings sei das Wirtschaftsministerium im Verhältnis zur MBB nur Auftraggeber. Für die Geschäftstätigkeit der MBB stünden die Organe der Gesellschaft Geschäftsführung, Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung in der Verantwortung. Nach Einschätzung des Ministeriums setzen sich alle Organe der Gesellschaft verstärkt mit dem Anliegen der Korruptionsprävention auf der Basis der Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes aktiv auseinander. In direkter Folge der Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes habe die Geschäftsführung der MBB nach Abstimmung mit den Gesellschaftern eine neue Compliance Richtlinie vorgelegt, die sich derzeit im Abstimmungsprozess zwischen der Senatskanzlei Berlin und dem Wirtschaftsministerium befinde. Außerdem solle ab November 2016 bei der MBB ein Rotationsturnus festgelegt werden, der eine geregelte Zirkulation der Anträge bzw. Antragsteller unter den Förderreferenten regeln werde. Die Geschäftsführung der MBB habe sich außerdem - auch auf der Basis der Anregungen des Landesrechnungshofes - mit den anderen Länderfilmförderleinrichtungen

gen in Verbindung gesetzt, um mittelfristig ein möglichst einheitliches Compliance-Regelwerk für diese zu schaffen.

## 14.2.6 Schlussbemerkungen

Die Mittel für die Filmförderung sind im Haushaltsplan des Wirtschaftsministeriums veranschlagt. Auch wenn es diese Mittel der MBB überträgt, bleibt die Letztverantwortung für deren Vergabe, Verwendung und Verwaltung beim Wirtschaftsministerium. Vor diesem Hintergrund sollten für die Fördermittelvergabe bei der MBB dieselben Maßstäbe gelten, wie wenn die Mittel direkt durch das Wirtschaftsministerium vergeben würden.

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Förderprogramme, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, sollen nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben<sup>95</sup> nur im Haushaltsplan veranschlagt werden, wenn die Ziele hinreichend bestimmt sind, um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen (Zielerreichungs-, Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrolle)<sup>96</sup>. Wäre somit die Filmförderung als Förderprogramm des Landes ausgestaltet, müssten die an die Förderung geknüpften Zielvorstellungen in der Förderrichtlinie so eindeutig bestimmt werden, dass sie im Rahmen späterer Erfolgskontrollen als Vergleichsbasis für die Messung und Bewertung des Programmerfolgs geeignet sind.<sup>97</sup> Die Notwendigkeit hierfür folgt aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Danach ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln (Ressourcen) anzustreben.<sup>98</sup>

Der Landesrechnungshof hat aufgezeigt, dass der Regionaleffekt eine eingeschränkte Aussagekraft hinsichtlich des wirtschaftlichen Erfolgs der Filmförderung hat. Gemessen am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bedeutet dies, dass der Landesrechnungshof der Auffassung ist, dass der Regionaleffekt, so wie er von der MBB derzeit berechnet wird, nur bedingt geeignet ist, um festzustellen, ob die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln erreicht

<sup>95</sup> Vgl. VV Nr. 3.5 zu § 23 LHO.

<sup>96</sup> Vgl. VV Nrn. 2.1 und 2.2 zu § 7 LHO sowie Nr. 11a.2 zu § 44 LHO.

<sup>97</sup> Vgl. Anlage zu VV Nr. 14.2.1 zu § 44 LHO - Grundsätze für Förderrichtlinien.

<sup>98</sup> Vgl. VV zu § 7 LHO.

ist. Dem hat das Ministerium im Wesentlichen entgegengehalten, dass alle Fördereinrichtungen des Bundes und der Länder dieselbe Berechnungsmethode anwenden. Dieser Umstand mag zwar der Vergleichbarkeit der von den verschiedenen Fördereinrichtungen ausgewiesenen Regionaleffekte dienen, die z. T. im Wettbewerb zueinander stehen. Die Einschätzung des Landesrechnungshofes zur Aussagekraft des Regionaleffekts vermag dies jedoch nicht zu ändern.

Insoweit ist es grundsätzlich positiv zu bewerten, dass das Wirtschaftsministerium, neben dem „Regionaleffekt“ und der „Tilgung“ weitere Daten erhebt, um den wirtschaftlichen Erfolg der Filmförderung zu messen. Eine Kontrolle des konkreten Erfolgs der vom Landesrechnungshof untersuchten Förderung aus dem Filmförderfonds ist dies dennoch nicht.

Die Kennzahlen Umsatz, Zahl der umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen und Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind am Medienstandort Brandenburg zwar grundsätzlich geeignet, um eine Aussage über den Zustand der Medienwirtschaft in der Region zu treffen. Jedoch hängt die Entwicklung dieser Kennzahlen nicht nur von der Förderung aus dem Filmförderfonds ab, sondern z. B. von steuer- und arbeitsrechtlichen Bedingungen, der allgemeinen Lebens- und Arbeitsqualität in der Region Berlin-Brandenburg, dem Fachkräfteangebot oder der Förderung des Bundes. Auf diese weiteren Faktoren hat die Förderung aus dem Filmförderfonds bzw. das Wirtschaftsministerium des Landes Brandenburg nur sehr geringen Einfluss. Mithin ist bereits fraglich, ob ein hinreichender Zusammenhang zwischen der Förderung aus dem Fonds und der Entwicklung dieser Kennzahlen besteht. Zu beachten ist dabei auch, dass in die medienwirtschaftliche Gesamtbeurteilung des Ministeriums auch die Unternehmen einbezogen werden, die keine Förderung erhalten haben.

Entscheidend ist jedoch, dass die vom Ministerium erhobenen Daten lediglich den Ist-Zustand wiedergeben. Ein mithilfe der Förderung aus dem Fonds angestrebter Soll-Zustand ist nicht definiert. Ohne Soll-Werte ist ein Soll-Ist-Vergleich, Kern jeder Erfolgskontrolle, unmöglich. Die vom Ministerium erhobenen Daten lassen daher keine Aussage darüber zu, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden. Auch lässt sich so nicht ermitteln, ob die Filmförderung ursächlich für

die Zielerreichung war und ob sie wirtschaftlich war. Mithin ist auch keine Aussage zur Zweck-Mittel-Relation möglich.

Dies sei an einem Beispiel verdeutlicht, welches das Wirtschaftsministerium u. a. als Beleg für den wirtschaftlichen Erfolg der Filmfördermittel in seiner Stellungnahme vorgetragen hat: So habe das Studio Babelsberg im Jahr 2008 alleine 70.000 Hotelübernachtungen in der Region gebucht. Gewiss ein Erfolg, jedoch ist weder im Haushaltsplan noch in der Förderrichtlinie als Ziel der Filmförderung die Förderung des Hotelgewerbes vorgesehen.

Wenn die Förderung des Hotelgewerbes in der Filmförderrichtlinie als Ziel festgelegt worden wäre, dann hätte das Ministerium, um den zuwendungsrechtlichen Vorgaben zu genügen, darauf hinwirken müssen, dass

- die Förderbedingungen entsprechend ergänzt werden, z. B. die Förderung von dem Nachweis einer bestimmten Anzahl von Hotelübernachtungen in Brandenburg abhängig gemacht wird,
- ein Soll-Wert festgelegt wird, wie viele Hotelübernachtungen pro Jahr aufgrund der Förderung erreicht werden sollen (z. B. 70.000 Übernachtungen pro Jahr),
- jährlich der Ist-Wert der Hotelübernachtungen pro Jahr erhoben wird,
- der Soll- und der Ist-Wert verglichen werden und
- auf Grundlage des Soll-Ist-Vergleichs überprüft wird, ob eine Anpassung der Förderbedingungen erforderlich ist, um mit den gegebenen Haushaltsmitteln noch bessere Ergebnisse zu erreichen, d. h. mehr Hotelübernachtungen zu bewirken.

Der Landesrechnungshof ist sich der Bedeutung des „Regionaleffekts“ im Wettbewerb der Fördereinrichtungen untereinander bewusst. Er sieht das Ministerium jedoch weiterhin in der Pflicht darauf hinzuwirken, dass neben dem „Regionaleffekt“ und der „Tilgung“ weitere Indikatoren definiert werden, die es ihm ermöglichen, eine belastbare Aussage über den konkreten wirtschaftlichen Erfolg der Förderung aus dem Fonds bzw. des Einsatzes der Landesmittel zu treffen.

Welche Folgen insbesondere das Fehlen hinreichend konkreter und messbarer Förderkriterien nicht nur für die Erfolgskontrolle, sondern auch für einen objektiven, transparenten und bere-

chenbaren Entscheidungsprozess hat, hat der Landesrechnungshof aufgezeigt. Es ist für ihn vor diesem Hintergrund nicht befriedigend, dass die zuwendungsrechtlichen Regelungen der LHO durch die Beauftragung der MBB mit der Filmförderung keine Anwendung finden. Auch wenn das Wirtschaftsministerium die MBB mit Zustimmung des Parlaments mit der Filmförderung beauftragt hat, so bleibt das Ministerium in der Verantwortung, dass diese Haushaltsmittel für jeden Antragsteller nach den gleichen Bedingungen zugänglich sind. Die Beauftragung der MBB darf für den Antragsteller im Vergleich zur Direktförderung durch das Wirtschaftsministerium insbesondere nicht zu einer Beeinträchtigung seines Anspruchs auf Gleichbehandlung führen. Aus Sicht des Landesrechnungshofes wäre dies am besten gewährleistet, wenn in dem Geschäftsbesorgungsvertrag die Anwendung der zuwendungsrechtlichen Vorschriften der LHO vereinbart würde. Eine solche Vereinbarung würde nicht ausschließen, einzelne Regelungen den Besonderheiten der Filmförderung anzupassen.

Da die nicht hinreichend konkreten und messbaren Förderkriterien einen objektiven, transparenten und berechenbaren Entscheidungsprozess erschweren, ist es umso wichtiger, dass der Entscheidungsprozess zumindest nachvollziehbar dokumentiert wird. Es ist daher ausdrücklich zu begrüßen, dass die MBB zugesagt hat, ihre Dokumentation zu verbessern.

Der Landesrechnungshof begrüßt ebenfalls, dass die MBB beabsichtigt, ein eigenständiges Compliance-Regelwerk zu schaffen. Er hofft, dass die beabsichtigte Berücksichtigung des Unternehmenszwecks nicht zu einer Unterschreitung der in der Korruptionsrichtlinie gesetzten Standards führt.

Dabei gilt es zu beachten, dass sich das Ministerium aufgrund seiner Letztverantwortung für die Vergabe, Verwaltung und Verwendung der in seinem Haushaltsplan veranschlagten Filmförderungsmittel nicht darauf berufen kann, es habe aufgrund der Übertragung der Aufgaben auf die MBB insbesondere nur beschränkten Einfluss darauf, wie die MBB ihre Entscheidungsprozesse dokumentiere oder wie sie Korruptionsgefährdungen begegne. Vielmehr erwartet der Landesrechnungshof vom Wirtschaftsministerium, dass es in regelmäßigen Abständen überprüft, ob die MBB die Maßstäbe beachtet, die das Wirtschaftsministerium beachten müsste, würde es die Filmförderungsmittel selbst vergeben.

Der sehr offene und konstruktive Umgang des Ministeriums mit den Prüfungsergebnissen stimmt den Landesrechnungshof zuversichtlich, dass diese Erwartung nicht enttäuscht wird.

## Einzelplan 10 Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft

### 15 GAK-finanzierte wasserwirtschaftliche Maßnahmen - Problematische Interpreta- tion der Regeln

**Das Land legte die Regelungen für die Verwendung der Bundesmittel der Gemeinschaftsaufgabe Agrar- und Küstenschutz weit aus und ging damit ein Risiko von Rückforderungen ein. Diese Erkenntnis zieht der Landesrechnungshof aus seiner Prüfung der Finanzierung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen des Landes aus den genannten Bundesmitteln.**

#### 15.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof prüfte parallel und koordiniert mit dem Bundesrechnungshof wasserwirtschaftliche Maßnahmen, z. B. des Deichbaus oder der Verbesserung der Gewässerstruktur. Dafür verwendete das Land auch vom Bund bereitgestellte Mittel nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG)<sup>99</sup>. Im Haushaltsjahr 2013 waren das 21,0 Mio. Euro von insgesamt eingesetzten 52,4 Mio. Euro.

Um die Gemeinschaftsaufgabe zu konkretisieren, stellen Bund und Länder nach Maßgabe des GAKG einen gemeinsamen und verbindlichen Rahmenplan auf. Dieser beschreibt die in den einzelnen Haushaltsjahren durchzuführenden Maßnahmen, deren Voraussetzungen und Zielvorstellungen sowie die dazu vorgesehenen Mittel des Bundes und der Länder. Der Bund erstattet für wasserwirtschaftliche Maßnahmen in der Regel 60 oder 70 % der Ausgaben.

<sup>99</sup> GAKG in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1934).

Zweck der mit diesen GAK-Mitteln finanzierten Maßnahmen ist, eine umweltverträgliche Bewirtschaftung der Wasserressourcen durch die Verbesserung der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur und des Hochwasserschutzes zu erreichen. Der GAK-Rahmenplan lässt Förderungen u. a. zu für

- den Neubau und die Erweiterung von Hochwasserschutzanlagen einschließlich der Wildbachverbauung,
- den Rückbau von Deichen zur Verbesserung des Hochwasserschutzes, insbesondere zur Wiedergewinnung von Überschwemmungsgebieten,
- Maßnahmen zur naturnahen Gewässerentwicklung, um den ökologischen und chemischen Zustand der oberirdischen Gewässer zu verbessern.

Der Landesrechnungshof untersuchte bei dieser Prüfung insbesondere, ob das Land die bundesrechtlichen Vorgaben zur Finanzierung seiner wasserwirtschaftlichen Maßnahmen aus Bundesmitteln einhielt.

## 15.2 Prüfungsergebnisse

### 15.2.1 Verbesserung des Landschaftswasserhaushalts

Auf der Grundlage des GAK-Rahmenplans fördert das Land Maßnahmen zur Verbesserung des Landschaftswasserhaushalts. Gegenstand der Förderung sind insbesondere wasserwirtschaftliche Maßnahmen von übergeordnetem Interesse, die der Verbesserung des Wasserrückhalts in der Landschaft durch Maßnahmen zur naturnahen Gewässerentwicklung dienen.

Bundesrecht geht Landesrecht vor. Daher müssen die landesrechtlichen Regelungen für die Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen bundesrechtlichen Vorgaben entsprechen. Das war bei der Richtlinie zur Verbesserung des Landschaftswasserhaushalts nicht immer der Fall. Das Land förderte z. B. stets 90 % der förderfähigen Gesamtkosten, der GAK-Rahmenplan sah regelmäßig nur einen Fördersatz von 70 % vor. Lediglich bei übergeordnetem Interesse und Vorteilen für die Unterlieger war der Höchstfördersatz von 90 % zulässig. Begründungen, dass es sich in Brandenburg immer um solche Ausnahmefälle handelte, fehlten.

Der Landesrechnungshof kritisierte auch, dass das zuständige Landesamt etwa 125.000 Euro Verwaltungskosten einer sog. Koordinierungsstelle bewilligte, die ein Gewässerunterhaltungsverband zur landesweiten Unterstützung des Verwaltungsvorgangs bis einschließlich des Jahres 2012 eingerichtet hatte. Weder Verwaltungskosten der Behörden selbst noch Verwaltungskosten beim Empfänger der Zuwendung waren förderfähig. Darüber hinaus erstatteten die Bewilligungsstellen unzulässig den Aufwand der Zuwendungsempfänger für die Antragstellung.

Die Zuwendungsempfänger konnten nach dem GAK-Rahmenplan Fördermittel auch für selbst erbrachte sog. Eigenleistungen „in angemessener Höhe“ erhalten. Die Bewilligungsstellen gewährten alle Eigenleistungen ohne jede sachliche Prüfung immer in der beantragten Höhe. Maßstäbe und Richtwerte für diese Eigenleistungen, z. B. Stundensätze, Stundenhöchstaufwand usw., fehlten. Auf diese Defizite hatte der Landesrechnungshof in anderen Zusammenhängen bereits mehrfach hingewiesen.

#### 15.2.2 Gewährleistung und Verbesserung des Hochwasserschutzes

Ziel der damit unterstützten Maßnahmen ist es, das landwirtschaftliche Produktionspotential vor Hochwasser zu schützen und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft zu sichern.

Auch bei den hier geförderten Maßnahmen war teilweise zweifelhaft, ob die Landesregelungen bzw. deren Handhabung den bundesrechtlichen Vorgaben entsprachen. So konnte der Landesrechnungshof in keinem geprüften Fall feststellen, ob die Bewilligungsstelle die Maßnahmen - wie vom Bund gefordert - mit den Ober- bzw. Unterliegern an den Gewässern erörtert hatte. Notwendige Hochwasserschutzkonzepte für diejenigen Gewässer, an denen das Land eine Maßnahme förderte, gab es ausdrücklich für die Flüsse Elbe, Oder und Schwarze Elster. Zudem waren diese Konzepte zum Teil älter als zehn Jahre und im Aufbau und Inhalt nicht einheitlich.

Schließlich ließen der GAK-Rahmenplan sowie die entsprechende Verwaltungsvorschrift des Landes Förderungen zu für

- den Neubau und die Erweiterung von Hochwasserschutzanlagen sowie
- den Rückbau von Deichen zur Verbesserung des Hochwasserschutzes.

Die Pflege und Unterhaltung von Gewässern, wasserwirtschaftlichen Anlagen sowie Hochwasserschutzanlagen hingegen waren ausdrücklich von der Förderung ausgeschlossen.

Die Bezeichnungen vieler geförderter Maßnahmen mit „Sanierung“, „Schadstellenbeseitigung“ bzw. „Havariebeseitigung“ sowie die geprüften Stichproben ließen allerdings darauf schließen, dass das Land entgegen den Bundesvorgaben länger unterlassene Instandhaltung an Deichen und wasserwirtschaftlichen Anlagen förderte. Das war bei der Rekonstruktion der Fehrbelliner-Ruppiner Wasserstraße der Fall. Das Landesamt bewilligte Fördergelder für die Sanierung der baufälligen Kanalseitendämme. Ein Neubau oder eine Erweiterung der Anlage war nicht beabsichtigt. Kanalseitendämme sind zudem keine Hochwasserschutzanlagen und dienen nicht primär dem Hochwasserschutz; sie bilden vielmehr das Gewässerbett.

Die Prüfung offenbarte außerdem Schwachstellen bei den Vergabeverfahren des Landes sowie Defizite bei der transparenten Ausgestaltung der Verfahren und der Korruptionsprävention. So erteilte das Landesamt für eine größere mit GAK-Mitteln finanzierte Sanierungsmaßnahme den Auftrag ohne Wettbewerb an einen Gewässerunterhaltungsverband. Sofern es eine investive Instandhaltungsmaßnahme war, hätte das Land den Auftrag ausschreiben müssen. War es jedoch länger unterlassener aufgetauter Unterhaltungsaufwand, wäre eine GAK-Finanzierung grundsätzlich unzulässig gewesen.

Nicht nachvollziehbar war für den Landesrechnungshof, wie das Land die Verwaltungskostenpauschale ermittelte, die es den Gewässerunterhaltungsverbänden für deren Aufwand zur Umsetzung von Hochwasserschutzmaßnahmen zahlte.

## 15.3 Folgerungen

### 15.3.1 Bewertung des Landesrechnungshofes

Die vom Landesrechnungshof festgestellten Abweichungen von den Bundesregelungen für die GAK-Mittel bergen für das Land ein nicht unerhebliches Risiko - zumal auch der Bund informiert ist. Gemäß § 11 Absatz 2 GAKG kann der Bund zugewiesene Bundesmittel von einem Land zurückfordern, wenn die festgelegten Bedingungen ganz oder teilweise nicht erfüllt werden. Der Landesrechnungshof bezweifelte vor allem, dass das Land die offenkundig mangelhafte Unterhaltung der Gewässer und wasserwirtschaftlichen Anlagen mit GAK-Mitteln finanzieren durfte.

Mitursächlich für diese rechtlich zweifelhafte Praxis bei der Bewilligung und Verwendung von GAK-Mitteln war die unzureichende Rechts- und Fachaufsicht der Landesbehörden, insbesondere auch des Ministeriums. Aber auch der Bund war seinen Kontrollpflichten nicht genügend nachgekommen, andernfalls hätte er die nicht vorhandene Konformität der Landesregelungen mit denen des Bundes erkennen müssen.

### 15.3.2 Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof, der zeitgleich und abgestimmt mit dem Landesrechnungshof bei Bundesbehörden und im Land Brandenburg prüfte, teilte die kritische Beurteilung des Landesrechnungshofes uneingeschränkt. Er teilte seine Ergebnisse dem zuständigen Bundesministerium mit.

## 15.4 Stellungnahme

Das Ministerium hat die Sichtweise des Landesrechnungshofes nur teilweise übernommen. Zwar hat es angekündigt, unvollständige und unklare Regelungen zu präzisieren. So soll die Förderung von Verwaltungskosten der Zuwendungsempfänger unterbleiben. Die Verwaltungskostenpauschalen für den Aufwand der Gewässerunterhaltungsverbände bei der Umsetzung von Hochwasserschutzmaßnahmen will das Ministerium konkretisieren. Die Vergabeverfahren einschließlich der Korruptionsprävention sind neu geregelt.

Im Übrigen ist das Ministerium aber der Auffassung, dass alle geprüften GAK-finanzierten Maßnahmen inhaltlich GAK-konform seien und es daher kein Rückforderungsrisiko sehe. Im Einzelnen hat das Ministerium argumentiert, dass beim Landeswasserhaushalt der Fördersatz von 90 % generell für Brandenburg gerechtfertigt sei, weil die im GAK-Rahmenplan definierten Bedingungen durch die Art der Maßnahme, das zugrunde liegende Landesprogramm und die im Zuwendungsverfahren vorgenommene Vorauswahl der Maßnahme erfüllt würden. Damit könne ein übergeordnetes Interesse an einer Maßnahme vorausgesetzt werden. Ausdrücklicher Erörterungen mit Ober- bzw. Unterliegern bedürfe es nicht, weil diese bei Planfeststellungen und behördlichen Genehmigungen Gelegenheit für Einwände gehabt hätten.

Auf die Kritik des Landesrechnungshofes zu den fehlenden Hochwasserschutzkonzepten als einer Voraussetzung für den Einsatz von Bundesmitteln hat das Ministerium entgegnet, dass für alle geprüften Maßnahmen solche Konzepte vorgelegen haben. Es hat u. a. auf Bewirtschaftungspläne aus den 80-er Jahren oder das Sonderprogramm Oderbruch verwiesen. Zugleich wendet es ein, dass die inhaltlichen Anforderungen an ein Hochwasserschutzkonzept nicht näher definiert seien. Zur fehlenden Erörterung mit Ober- bzw. Unterlieger hat das Ministerium auch hier auf Beteiligungsmöglichkeiten bei der Planung der Maßnahmen verwiesen.

Die Verwaltungskosten der Koordinierungsstelle hat das Ministerium als förderfähige Kosten der Projekte angesehen, weil die Projekte definiert und komplex seien. Die kritisierten Eigenleistungen seien mit einem Leistungskatalog ausreichend festgelegt.

Weiterhin ist das Ministerium davon ausgegangen, dass die kritisierten Unterhaltungs- bzw. Instandhaltungsmaßnahmen die GAK-Voraussetzungen erfüllen würden, weil sie nach DIN-Regeln Investitionen darstellen, die über den alten Zustand hinaus die Gewässer und Anlagen verbessern.

## 15.5 Schlussbemerkung

Der Landesrechnungshof zeigte im Rahmen dieser Prüfung finanzielle Risiken auf, die sich für das Land bei der Verwendung der GAK-Mittel dadurch ergeben können, dass der Bund ebenfalls die fehlende Konformität der Landesvorschriften mit denen des Bundes rügt. Für den Landesrechnungshof bleibt auch unter Würdigung der Argumente des Landes fraglich, ob die Vorschriften des Landes und deren Handhabung dem Zweck der GAK-Regelungen entsprechen. Im Einzelnen begründet er seine Auffassung wie folgt:

Der Landesrechnungshof stellt die Bedeutung jeder geförderten Maßnahme nicht per se in Abrede. Er bezweifelt jedoch, dass das Land mit der Etikettierung der Maßnahmen als „Landesprogramm“ die Ausnahmeförderung von 90 % zur Regel machen durfte. Damit werden die verbindlichen GAK-Regelungen einer differenzierten Förderung durch willkürliche Landesdefinitionen ausgehebelt.

Auch behördliche Verfahren als Ersatz für Erörterungen mit Ober-/Untergehörigen anzusehen, hält der Landesrechnungshof für riskant. Dieses Verfahren verkehrt die Verantwortlichkeiten, in dem es die Pflicht der Bewilligungsstelle, die Maßnahmen mit den Ober- und Untergehörigen zu erörtern, Anderen auferlegt.

Der Landesrechnungshof hat nach wie vor Bedenken, dass die vom Ministerium benannten wasserwirtschaftlichen Programme und Bewirtschaftungspläne den Anforderungen an ein Hochwasserschutzkonzept nach GAK-Maßstäben genügen, allein schon wegen ihrer mangelnden Aktualität. Erst mit den nach Vorgaben der Europäischen Union flächendeckend vorgeschriebenen Hochwasserrisikomanagementplänen dürften diese Bedenken zukünftig ausgeräumt sein.

Auch hinsichtlich der Verwaltungskosten der Koordinierungsstelle hält der Landesrechnungshof an seiner Kritik fest. Er erinnert daran, dass das Ministerium in der Antwort zu einer Kleinen Anfrage die Aufgaben der Koordinierungsstelle ausdrücklich als Unterstützung fachlich plausibler Anträge, mithin als Verwaltungsaufgaben der Antragsteller bezeichnet hat.

Das Ministerium hat sich bei den Eigenleistungen darauf berufen, einen Leistungskatalog anzuwenden. Dieser Katalog enthält jedoch keine Preise oder ausreichende sonstige Maßstäbe, die zulassen, die GAK-geforderte Angemessenheit der Eigenleistung zu beurteilen.

Der Landesrechnungshof bezweifelt auch, ob die zur Sanierung und Instandhaltung geförderten Maßnahmen die Billigung des Bundes finden werden. Dass bei lange unterlassener Instandhaltung Sanierungsmaßnahmen naturgemäß mit Verbesserungen der Anlagen verbunden sind, versteht sich von selbst. Dennoch widerspricht diese Auslegung dem eindeutig formulierten Verbot, für Pflege und Unterhaltungen von Gewässern und wasserwirtschaftlichen Anlagen keine GAK-Mittel zu verwenden.

Der Landesrechnungshof sieht durchaus, dass die GAK-Regelungen interpretierbar sind, hält jedoch unterschiedliche Auffassungen zwischen Land und Bund für wahrscheinlich. Er empfiehlt dem Land daher, bei der Mitwirkung am GAK-Rahmenplan auf eindeutige und klare Regelungen zu drängen, um zukünftig Risiken für Mittelrückzahlungen bzw. Auseinandersetzungen mit dem Bund zu vermeiden.

Positiv bewertet der Landesrechnungshof, dass das Land bezüglich seiner verwaltungsmäßigen Regelungen und Handhabungen die Anregungen des Landesrechnungshofes aufgegriffen hat und Änderungen bzw. Präzisierungen ankündigte.

Einzelplan 10/11  
Ministerium für Ländliche Entwicklung,  
Umwelt und Landwirtschaft/  
Ministerium für Infrastruktur und Landes-  
planung

16 Hilfsprogramme Hochwasser 2013 -  
teilweise schleppende Umsetzung

**Aufwendig und langwierig war es, wie das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung und die Investitionsbank des Landes Brandenburg das Hilfsprogramm Hochwasser 2013 für Städte und Gemeinden umsetzten. Die entsprechenden Hilfen für landwirtschaftliche und Gartenbaubetriebe zahlte das Land dagegen vergleichsweise zügig und unkompliziert aus, jedoch nicht fehlerfrei. So fällt das Fazit des Landesrechnungshofes nach seinen Prüfungen der Hilfsmaßnahmen der Landesregierung zur Schadensbeseitigung nach dem Sommerhochwasser 2013 aus.**

16.1 Prüfungsgegenstand

Das Hochwasser 2013 verursachte in mehreren Bundesländern erhebliche Schäden im Bereich der Infrastruktur, Landwirtschaft und an Immobilien. Im Land Brandenburg überschwemmte das Hochwasser im Mai und Juni 2013 38.000 Hektar Agrarfläche und vernichtete Feldfrüchte in Landwirtschaft und Gartenbau im Wert von 20 Mio. Euro. Noch höhere Schäden von etwa 40 Mio. Euro entstanden an Straßen, Brücken, Wegen, Plätzen, Gebäuden sowie Sport- und Grünanlagen der Kommunen.

Bund und Länder verständigten sich zur bundesweiten Schadensbeseitigung darauf, ein Sondervermögen „Aufbauhilfe“ des Bundes i. H. v. 8 Mrd. Euro einzurichten. Als Rechtsgrundlagen schuf der Bund hierzu das Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz (AufbhG)<sup>100</sup> sowie die Aufbauhilfefeuerordnung (AufbhV)<sup>101</sup>. Daran hatten die betroffenen Länder ihre Länderregelungen für Entschädigungsmaßnahmen auszurichten.

Das Land Brandenburg legte zwei Förderprogramme für die Beseitigung der entstandenen Schäden auf, einmal hauptsächlich für die Städte und Gemeinden und zum anderen für landwirtschaftliche und Gartenbaubetriebe. Grundlage für die Auszahlung der Zuwendungen waren eine Förderrichtlinie des MIL sowie eine Förderrichtlinie des MLUL. Bewilligungsbehörde für alle Fördermaßnahmen war die ILB.

Für beide Förderprogramme galt es zu beurteilen, ob das Land

- europarechtliche, bundesrechtliche und landesrechtliche Vorgaben einhielt sowie
- im Ländervergleich die Maßnahmen schnell, wirtschaftlich und effektiv umsetzte.

## 16.2 Prüfungsergebnisse

### 16.2.1 Förderung oder Entschädigung

Beide als Zuwendungsverfahren ausgestaltete Förderprogramme zielten auf den Ausgleich eingetretener Schäden. Dafür hält der Landesrechnungshof bei künftigen Naturkatastrophen das Instrument der Billigkeitsleistungen nach § 53 LHO für zutreffend und auch geeigneter, weil der Schadensausgleich im Nachhinein aus Fürsorgegründen gewährt wird und nicht - wie bei Zuwendungen notwendig - ein vom Antragsteller angestrebtes Ziel erreicht werden soll. Vor allem kann das Land ein Billig-

<sup>100</sup> Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe“ (Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz - AufbhG) vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2401), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2014 (BGBl. I S. 1716) geändert worden ist.

<sup>101</sup> Verordnung über die Verteilung und Verwendung der Mittel des Fonds „Aufbauhilfe“ (Aufbauhilfefeuerordnung - AufbhV) vom 16. August 2013 (BGBl. I S. 3233), die durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. November 2014 (BGBl. I S. 1716) geändert worden ist.

keitsverfahren für alle Beteiligten weniger verwaltungsaufwendig gestalten.

## 16.2.2 Hilfsprogramm Hochwasser 2013 für Städte und Gemeinden sowie für private Haushalte, Wohnungsunternehmen und Forschungseinrichtungen

### 16.2.2.1 Mitteleinsatz

Laut einer Bundestags-Drucksache vom 24. Juli 2015<sup>102</sup> hatte das Land Brandenburg bis zum 30. Juni 2015, d. h. zwei Jahre nach der Flutkatastrophe, erst 5,5 Mio. Euro aus dem Aufbauhilfefonds für die Wiederherstellung der Infrastruktur in den Städten und Gemeinden Brandenburgs abgerufen. Das entsprach 18,5 % der voraussichtlichen Gesamtfördersumme der bis dahin beantragten Fördermaßnahmen. Hinzu kamen 2,7 Mio. Euro, die Brandenburg aus dem Solidaritätsfonds der EU abgerufen hatte.

Bis zum 31. Dezember 2015 bewilligte die ILB für insgesamt 177 Förderanträge Zuwendungen von 40,0 Mio. Euro. Von dieser Summe hatte sie zweieinhalb Jahre nach dem Hochwasserereignis 13,1 Mio. Euro ausgezahlt. Das entsprach rund einem Drittel der gesamten Zuwendungssumme.

<sup>102</sup> Bundestags-Drucksache 18/5641 vom 24. Juli 2015: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bärbel Höhn, Sven-Christian Kindler, Peter Meiwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Anlage 1.

Kategorie	Anträge	Bewilligungen	Auszahlungen	Mittelabfluss
		Werte in €		Werte in %
<b>Hochwasserschutzanlagen</b>	13	2.511.183,41	2.511.183,41	100
<b>Soziale Infrastruktur</b>	28	2.789.637,70	1.338.232,06	48
<b>Kommunale Infrastruktur</b>	63	10.546.163,40	4.964.520,79	47
<b>Verkehrliche Infrastruktur</b>	58	22.507.330,30	3.764.681,56	17
<b>Wasser- und abfallwirtschaftliche Einrichtungen</b>	8	763.739,19	59.264,53	8
<b>Ländliche Wege und sonstige ländliche Infrastruktur</b>	7	921.285,71	418.703,79	45
<b>Summen</b>	<b>177</b>	<b>40.039.339,71</b>	<b>13.056.586,14</b>	<b>33</b>

Tabelle 20: Bewilligte und ausgezahlte Zuwendungen (Stand: 31.12.2015)  
 Quelle: Angaben der ILB

#### 16.2.2.2 Fördervorschriften

Der Bund und die Länder hatten das Ziel, die finanziellen Mittel für die Schadensbeseitigung und den Wiederaufbau zügig und möglichst unbürokratisch zu bewilligen. Die Gestaltung der rechtlichen Regelungen lag somit im Spannungsfeld zwischen dem Interesse an einem geringen Verwaltungsaufwand für die geschädigten Betroffenen und den Interessen der Allgemeinheit an einer transparenten und wirtschaftlichen Verwendung der Mittel. Der Bund gewährte den Ländern daher bei der Ausgestaltung des Verfahrens zur Gewährung der Zuwendungen große Spielräume und verzichtete auf eine Standardisierung.

Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 der LHO kann das zuständige Ministerium für Fälle mit geringer finanzieller Bedeutung - dies ist z. B. bei Baumaßnahmen mit Zuwendungen unter 50.000 Euro der Fall - Erleichterungen bei der Gewährung von Zuwendungen zulassen. Eine konkrete Möglichkeit hierfür ist z. B. die Anhebung von Wertgrenzen für die Beachtung von Vorschriften zur Vergabe von Aufträgen durch die Zuwendungsempfänger.

Bei 89 der insgesamt 177 Förderprojekte von Städten und Gemeinden im Hilfsprogramm Hochwasser 2013 lag der von der ILB bewilligte Zuwendungsbetrag unter 50.000 Euro. Die Richt-

linie des Landes Brandenburg enthielt - bis auf die Zulassung eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns - jedoch keine speziellen Regelungen zur Vereinfachung oder Beschleunigung des Verfahrens. So fehlten insbesondere verbindliche Fristen für die Antragsprüfung, die Bewilligung und die Auszahlung der Fördermittel oder Regelungen für Wertgrenzen.

Der Vergleich mit den Fördervorschriften anderer Elbanrainer zeigte, dass Sachsen und Sachsen-Anhalt zahlreiche Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung eingeführt haben. So hoben beide Länder die Wertgrenze für die fachliche Prüfung auf 5,0 Mio. Euro an. In Brandenburg gilt für die fachliche Prüfung generell eine Wertgrenze von 500.000 Euro. Sachsen gab für die fachliche Prüfung von Maßnahmen über 5,0 Mio. Euro eine Frist von vier Wochen vor.

Der Landesrechnungshof sieht in dieser Handhabung in Brandenburg eine Ursache für die zögerliche Auszahlung der Mittel.

#### 16.2.2.3 Bearbeitungszeiten

Im Juni 2014 kam es hinsichtlich eines zügigen Antrags- und Bewilligungsverfahrens des Hilfsprogramms zu Nachfragen aus dem Landtag.<sup>103</sup> Das Ministerium antwortete, von Ausnahmen abgesehen, sollten zwischen dem Eingang des Antrags und einer Antwort der ILB nicht mehr als sechs Wochen liegen. Der Zeitraum zwischen dem Erlass des Zuwendungsbescheids und der Übersendung eines Mittelabrufs werde jedoch durch den Zuwendungsempfänger bestimmt und beeinflusse die Bearbeitungszeit erheblich. In besonderen Einzelfällen habe die längste Bearbeitungszeit bei sieben Monaten gelegen.<sup>104</sup>

Die Auswertung der Bearbeitungszeiten durch den Landesrechnungshof ergab, dass die ILB bis zum 31. Dezember 2015 für die Hälfte der Förderanträge den Zuwendungsbescheid innerhalb von drei Monaten erstellte. Durchschnittlich lagen im Jahr 2015 zwischen dem Förderantrag und dem Bewilligungs-

<sup>103</sup> Vgl. LT-DS 5/9185: Kleine Anfrage 3629 des Abgeordneten Gordon Hoffmann (CDU) vom 10. Juni 2014 an die Landesregierung zu Hochwasser-Hilfen für die Flutschäden 2013.

<sup>104</sup> Vgl. LT-DS 5/9346: Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 3629 des Abgeordneten Gordon Hoffmann (CDU) an die Landesregierung zu Hochwasser-Hilfen für die Flutschäden 2013.

bescheid 15 Wochen. Die längste Bearbeitungszeit für einen Förderantrag betrug 77 Wochen.

Dass die langen Bearbeitungszeiten nicht ausschließlich dem Verhalten der Zuwendungsempfänger zuzurechnen waren, zeigt folgendes markante Beispiel:

- Aufgrund der Hochwassergefährdung Anfang Juni 2013 wurden Sofortmaßnahmen zum Hochwasserschutz an der Jugendherberge in Lübben eingeleitet. Am 4. Juni 2013 lieferte das Technische Hilfswerk Sandsäcke zur Errichtung eines temporären Hochwasserschutzdamms.
- Der Förderantrag des Deutschen Jugendherbergswerks, Landesverband Berlin-Brandenburg e. V. vom 21. Oktober 2013 enthielt die bereits bezahlte Rechnung vom 9. Juni 2013 über 683,44 Euro für den Kauf und den Transport des Kieses zur Befüllung der Sandsäcke.
- Auf Anforderung der ILB ergänzte der Antragsteller fehlende Angaben und reichte eine Bestätigung des Landkreises ein, wonach die Maßnahme geprüft und Bestandteil des Maßnahmenplans sei, der der ILB ohnehin schon vorliege. Nach Bestätigung der Vollständigkeit des Antrags am 5. Dezember 2013 erließ die ILB den Förderbescheid drei Monate später am 10. März 2014. Der Zuwendungsempfänger rief die Mittel sogleich ab, die ILB forderte jedoch bis Ende Juni 2014 weitere Unterlagen und fertigte einen Änderungsbescheid. Grund dieser Änderungen waren geringfügige Differenzen zwischen dem tatsächlichen und dem im Bescheid angegebenen Lieferzeitpunkt des Kieses. Bei der Auszahlung der Mittel von unverändert 683,44 Euro am 8. September 2014 forderte die ILB mit Frist zum 30. September 2014 einen Verwendungsnachweis vom Zuwendungsempfänger, obwohl die Verwendung und Bezahlung des Kieses offensichtlich waren. Darüber hinaus fertigte sie einen weiteren Änderungsbescheid wegen unzutreffend verwendeter Nebenbestimmungen im Zuwendungsbescheid.

Hier standen der Aufwand der ILB und der Zuwendungsbetrag in einem eklatanten, vermeidbaren und teuren Missverhältnis. Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum die ILB diesen vergleichsweise einfachen und klaren Förderfall fehlerhaft und unangemessen aufwendig behandelte. Letztendlich lagen zwischen der vollständigen Vorlage des Förderantrags

und der Auszahlung der Zuwendung von 683,44 Euro mehr als neun Monate.

#### 16.2.2.4 Geschäftsbesorgung und Fachaufsicht

Für die Durchsetzung des Förderprogramms schlossen das MIL und die ILB einen Geschäftsbesorgungsvertrag, der bis zum 31. Dezember 2016 befristet ist. Die ILB ist von der Antragsprüfung und Mittelauszahlung bis zu Widerspruchs- und Gerichtsverfahren mit allen Verfahrensschritten betraut. Das Ministerium führt hinsichtlich der mit dem Geschäftsbesorgungsvertrag übertragenen Aufgaben die Fachaufsicht über die ILB.

Die ILB erstellte für das MIL monatlich eine Übersicht über den Antragseingang, die erteilten Bewilligungen, Auszahlungen und eingegangenen sowie geprüften Verwendungsnachweise im Hilfsprogramm Hochwasser 2013. Ihre Geschäftsbesorgungsleistungen rechnete die ILB quartalsweise nach dem Gesamtstundenaufwand für die Programmdurchführung ab. Das Entgelt pro Arbeitsstunde ermittelte sie nach ihren Selbstkosten. Für die Geschäftsbesorgungsleistungen bis zum 31. Dezember 2015 zahlte das Ministerium ein Entgelt von insgesamt 503.400 Euro an die ILB.

Der Landesrechnungshof stellte eine Reihe von Mängeln bei der Gewährung der Zuwendungen durch die ILB fest:

- Die ILB fügte den Zuwendungsbescheiden u. a. Besondere Nebenbestimmungen bei. Diese enthielten Festlegungen, die bereits in den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden verbindlich geregelt und deshalb nicht erforderlich waren. Teilweise standen sie auch mit Regelungen der Förderrichtlinie im Widerspruch. Dies führte zu einem erhöhten bürokratischen Aufwand und erschwerte den Zuwendungsempfängern die rechtssichere Erfüllung aller für sie geltenden Bestimmungen und Auflagen.
- Darüber hinaus änderte die ILB in mehreren Fällen Zuwendungsbescheide - kurz nach dem sie diese erlassen hatte -, obwohl die Notwendigkeit für die Änderung bereits bei der Ausfertigung des ersten Bescheids erkennbar war.
- Auch Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit einzelner Zuwendungsprojekte hatte die ILB bei der Förderung nicht immer im Blick.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes fehlten bereits im Geschäftsbesorgungsvertrag konkrete und prüfbare Kriterien, die insbesondere zur Bewertung der zeitgerechten und zweckmäßigen sowie wirtschaftlichen Durchführung der Geschäftsbesorgungsaufgaben geeignet wären. Diese hätte das MIL als Steuerungsinstrument für seine Fachaufsicht über die ILB einsetzen können, um langen Bearbeitungszeiten entgegenzuwirken und eine zügige und wirtschaftliche Umsetzung des Förderprogramms zu gewährleisten.

### 16.2.3 Zuschüsse für landwirtschaftliche und gartenbauliche Unternehmen

Ziel der damit unterstützten Maßnahmen war, die auf bewirtschafteten Flächen, an Betriebsgebäuden und maschinellen Anlagen aufgetretenen Flutschäden auszugleichen.

#### 16.2.3.1 Übereinstimmung von Landes-, Bundes- und europarechtlichen Regelungen

Nach den Programmvorschriften mussten die Landkreise Vor-Ort-Kontrollen durchführen. Der Landesrechnungshof hatte Bedenken, dass es trotz vielfach durchgeführter Kontrollen keine Regelungen und Dokumentationen zu den Vor-Ort-Kontrollen gab. Damit besteht das Risiko, die Kontrollen bei einer Prüfung nicht nachweisen zu können und daher Rückforderungen ausgesetzt zu sein.

#### 16.2.3.2 Verfahren

Die gewährten Entschädigungen für die einzelnen geschädigten landwirtschaftlichen Kulturen basierten in Brandenburg grundsätzlich auf durchaus sorgfältig ermittelten Pauschalen. Pauschalen führen jedoch zwangsläufig zu Nivellierungen nach oben und unten. Sie schließen daher eine höhere über dem tatsächlich entstandenen Schaden liegende Entschädigung nicht aus. Da europa- und bundesrechtlich zu hohe Entschädigungen (Überkompensationen) aber unzulässig waren und einzelne andere betroffene Länder jeden Schaden individuell ermittelten, hielt der Landesrechnungshof das Verfahren zwar für zweckmäßig, rechtlich jedoch für bedenklich.

Die Länder ermittelten die Pauschalen zudem nicht nach einheitlichen und vergleichbaren Verfahren. Das sieht der Landes-

rechnungshof unter dem Aspekt der Gleichbehandlung kritisch und empfahl, künftig die Verfahren vorbeugend länderübergreifend abzustimmen.

Heterogen war auch die Behandlung von sog. Härtefällen, die von Land zu Land ebenfalls erheblich voneinander abwich. Auch hier scheint als Prävention für künftige Naturkatastrophen eine Länderabstimmung im Vorfeld sinnvoll.

Darüber hinaus waren nicht alle Schäden durch über die Ufer getretene Gewässer verursacht und damit als Naturkatastrophe anzusehen. Vielmehr handelte es sich um Schäden auf vernässten und überschwemmten Flächen, mithin Schäden, die wegen sog. widriger Witterungsverhältnisse, nämlich durch Starkregen entstanden. Das Land behandelte beide Fälle gleich, obwohl sich deren Sachbehandlung hinsichtlich der Fördersätze und z. B. der mindestens geschädigten Flächen unterschieden. Der Landesrechnungshof bezweifelte die Zulässigkeit dieser Handhabung.

### 16.3 Folgerungen

Ein Hochwasser, zwei Förderprogramme und dazu trotz gleichen Dienstleisters ILB zwei unterschiedliche Verfahrensweisen: Einmal eine vergleichsweise aufwendige Bearbeitung kommunaler Schäden, ein andermal eine schnelle und pragmatische, wenngleich nicht rechtsfehlerfreie Lösung. Beide Verfahren waren länderübergreifend zudem nur unzureichend abgestimmt.

Der Landesrechnungshof sieht durchaus, dass Zuwendungen für den Wiederaufbau baulicher Anlagen naturgemäß längere Bearbeitungszeiten erfordern als der Ausgleich von Flächenschäden. Die festgestellten Verfahrensdauern bei Bauschäden rechtfertigen übertrieben lange Verfahren jedoch nicht, zumal sie häufig auf nicht notwendigem bürokratischem Verwaltungshandeln der ILB beruhen.

Künftig sollte das MIL daher bei vergleichbaren Programmen prüfen, von welchen Möglichkeiten für eine unbürokratische, zügige und wirtschaftliche Programmumsetzung es Gebrauch machen kann. Es sollte die ILB auch dazu anhalten, ihre Verwaltungsabläufe künftig wirtschaftlicher zu gestalten.

Außerdem empfahl der Landesrechnungshof dem MIL, künftig effektiver Einfluss auf die rechts- und ermessensfehlerfreie sowie einheitliche Rechtsanwendung, die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns sowie die Transparenz der Entscheidungs- und Verwaltungsabläufe zu nehmen. Dies könnte es mit der vertraglichen Vereinbarung konkreter Bearbeitungszeiten bzw. -fristen mit der ILB erreichen. Das Ministerium sollte dabei auch prüfen, ob es bei künftigen Sonderprogrammen, bei der die schnelle Hilfe erklärtes politisches Ziel ist, das Entgelt der ILB für die Geschäftsbesorgung auf einen Höchstbetrag - z. B. abhängig vom Fördermittelvolumen des Programms - begrenzt.

Für den Schadensausgleich bei Flächenschäden empfahl der Landesrechnungshof dem MLUL, künftig die rechtlichen Voraussetzungen für die Verfahren zum Schadensausgleich eingehender zu prüfen und insbesondere länderübergreifend abzustimmen.

## 16.4 Stellungnahmen

Auf die Prüfungsfeststellungen entgegneten die Ressorts wie folgt:

Das MIL hat dargelegt, dass die Bewältigung einer Katastrophe vom Ausmaß des Hochwassers 2013 eine enorme Herausforderung für das Land Brandenburg und seine Kommunen sei. Die jetzt vorliegenden Ergebnisse würden darauf hindeuten, dass die Herausforderungen angenommen und bewältigt worden seien.

Das MIL hat die Einschätzung des Landesrechnungshofes hinsichtlich der langen Bearbeitungszeiten und des hohen bürokratischen Aufwands nicht geteilt. Möglichkeiten zur Beschleunigung des Mittelabflusses im laufenden Förderprogramm hat es insbesondere in der Unterstützung der Zuwendungsempfänger bei der Durchführung der bewilligten aufwendigen Fördermaßnahmen gesehen.

Darüber hinaus hat das MIL zugesagt zu prüfen, ob bei künftigen Förderprogrammen mehrjährige Ausgabe- bzw. Verpflichtungsermächtigungen erteilt werden können, um die Anzahl der Änderungsbescheide zu verringern. Auch die Empfehlungen des Landesrechnungshofes, im Geschäftsbesorgungsvertrag

mit der ILB konkrete Fristen zu vereinbaren sowie das Entgelt für die Geschäftsbesorgung zu deckeln, hat das Ministerium aufgegriffen und will die Umsetzung prüfen.

Das MLUL hat die Empfehlungen des Landesrechnungshofes teilweise aufgegriffen. Bei den ermittelten Pauschalen sieht es die rechtlichen Voraussetzungen als erfüllt und kein Risiko wegen einer Überkompensation. Wegen der unterschiedlichen Handhabung der Länder trotz gleicher Sachverhalte bei Pauschalen und Härtefällen verweist das Ministerium auf Abstimmungsdifferenzen innerhalb der beteiligten Länder bei der Erarbeitung gemeinsamer Regeln. Die Differenzierung zwischen widrigen Witterungsverhältnissen und Naturkatastrophen bei den Entschädigungen hält das Ministerium für nicht notwendig, weil der Bund das gesamte Hochwasserereignis als Naturkatastrophe eingestuft habe.

## 16.5 Schlussbemerkungen

Auch wenn das Hochwasser 2013 mittlerweile Vergangenheit ist, steht das nächste Hochwasser oder eine andere Naturkatastrophe mit Sicherheit bevor. Daher hält der Landesrechnungshof seine Empfehlungen nach wie vor für aktuell und appelliert an das Land, auf weitere Naturkatastrophen vorbereitet zu sein.

Der Landesrechnungshof rechnet auch die zum Teil langen Zeiträume zwischen dem Eingang eines Förderantrags und dem Erlass des Bewilligungsbescheides nicht ausschließlich dem Verhalten der Zuwendungsempfänger zu. Auch wenn die Antragsprüfungen und Mittelbewilligungen der ILB im Förderprogramm Hochwasser 2013 nunmehr weitgehend abgeschlossen sind, ist eine weitere effiziente Programmsteuerung durch das Land erforderlich. Dazu gehört auch, die fristgerechte und wirtschaftliche Umsetzung der Fördermaßnahmen zu begleiten. Die Feststellungen des Landesrechnungshofes sollte das MIL zum Anlass nehmen, künftig in vergleichbaren Fällen rechtzeitig vor dem Erlass von Regelungen Möglichkeiten zur Beschleunigung und Vereinfachung der Verwaltungsverfahren sowie zur Verbesserung der Geschäftsbesorgungsleistungen zu prüfen.

Auf die Einlassungen des MLUL entgegnet der Landesrechnungshof: Zwar hat die Europäische Kommission seit dem Jahr 2014 die pauschale Ermittlung von landwirtschaftlichen Schä-

den zugelassen, eine Bund-Länder-Abstimmung, insbesondere zur Ermittlung der Pauschalen und anderer Rahmenbedingungen eines Schadensausgleichs, ist jedoch im Sinne der grundgesetzlichen Gleichbehandlung in jedem Fall geboten. Der Landesrechnungshof hält auch die Unterscheidung zwischen Schäden aufgrund von Naturkatastrophen und widrigen Witterungsverhältnissen nach wie vor für zwingend, da die europarechtlichen Regelungen und Genehmigungen dies vorschreiben. National andere Sichtweisen sind insoweit unbeachtlich.

## Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung

### 17 Bisher kein Erhaltungsmanagement für Radwege an Landesstraßen

**Ein Erhaltungsmanagement für die Radwege an Landesstraßen befindet sich im Aufbau. Dies zügig abzuschließen ist erforderlich, weil auf das Land künftig größere Erhaltungsmaßnahmen zukommen. Eine Mittelbereitstellung für den Radwegebau auf dem Niveau der vergangenen Jahre wird aber eine bedarfsgerechte Erhaltung nicht gewährleisten.**

#### 17.1 Prüfungsgegenstand

Der Landtag Brandenburg forderte die Landesregierung 2010 auf<sup>105</sup>, der Instandhaltung von Radwegen künftig Vorrang einzuräumen und dies durch ein Instandhaltungsmanagement<sup>106</sup> zu unterstützen, das den hohen Qualitäts- und Ausbaustandard der brandenburgischen Radwege sichert. Allein der Radwegbestand an Landesstraßen umfasste 2014 insgesamt 1.010 km<sup>107</sup>. Bezogen auf die Länge des Landesstraßennetzes entspricht das einem Anteil von 17,5 %.<sup>108</sup> Ein großer Teil der Radwege an Landesstraßen hatte bereits 2012 die durchschnittliche Nutzungsdauer von 15 Jahren erreicht, so dass erste größere Erhaltungsmaßnahmen erforderlich wurden.

<sup>105</sup> Landtag Brandenburg, Drucksache 5/1998-B.

<sup>106</sup> Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass mit Instandhaltung die gesamte bauliche Erhaltung (bauliche Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung) verstanden wird.

<sup>107</sup> Freie Strecke und Ortsdurchfahrten, Stand am 31. Dezember 2014 (Quelle: Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg).  
[http://www.mil.brandenburg.de/cms/detail.php?template=bbo\\_mir\\_vst](http://www.mil.brandenburg.de/cms/detail.php?template=bbo_mir_vst).  
Aufgerufen am 18. Mai 2016.

<sup>108</sup> Länge Landesstraßen 2013 = 5.756 km, straßenbegleitende Radwege = 1.008 km (Quelle: Angabe LS).

Die Radwege an der freien Strecke<sup>109</sup> stehen gemäß § 9a Absatz 1 Satz 1 Brandenburgisches Straßengesetz (BbgStrG)<sup>110</sup> in der Baulast des Landes. Sie umfasst alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben. In Brandenburg nimmt der LS diese Aufgaben wahr, die Leitungsaufgaben des Straßenwesens obliegen dem Ministerium. Hierunter gehört auch, die wirtschaftliche Erhaltung der Radwege an Landesstraßen auf strategischer Ebene zu steuern.

Die uneingeschränkte Nutzung der Radwege an Landesstraßen bedarf einer laufenden Erhaltung und Unterhaltung. Dies erfordert ein Erhaltungsmanagement, das Mängel und Schäden an den Radwegen aufzeigt und die Entscheidungsfindung für die Erhaltungsmaßnahmen systematisiert und optimiert. Dabei ist auf strategischer Ebene der Bedarf für die Erhaltungsmittel zur Erreichung definierter Qualitätsziele mit langfristigem Planungshorizont zu bestimmen. Auf operativer Ebene sind Erhaltungsprogramme für kurz- und mittelfristige Planungshorizonte zu erstellen und daraus Dringlichkeitslisten abzuleiten.

Der Landesrechnungshof untersuchte, ob und wie das MIL, im Folgenden: Ministerium, und der LS für ein derartiges Erhaltungsmanagement der straßenbegleitenden Radwege gesorgt haben. Die Prüfung bezog sich auf den Zeitraum von 2008 bis 2015.

## 17.2 Prüfungsergebnisse

### 17.2.1 Erhaltungsstrategie

Vorgaben zum Aufbau eines systematischen Erhaltungsmanagements an straßenbegleitenden Radwegen erlegte das Ministerium dem LS nicht auf. Auch der LS hat entsprechende Instrumente, die eine zielorientierte Bestimmung und Bemessung der erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen ermöglichen, noch nicht eingeführt.

<sup>109</sup> Abschnitt oder Teilabschnitt einer Straße, der außerhalb von Ortsdurchfahrten liegt.

<sup>110</sup> Brandenburgisches Straßengesetz (BbgStrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juli 2009 (GVBl. I/09, S. 358), das zuletzt durch Gesetz vom 4. Juli 2014 (GVBl. I/14) geändert worden ist.

Tatsächlich war die Erhaltungspraxis des LS von einer objektbezogenen Erhaltungsplanung geprägt. Eine den Zustand der Radwege berücksichtigende Erhaltungsstrategie lag dem nicht zugrunde. So waren Ziele, bei den Radwegen ein bestimmtes Zustandsniveau zu erreichen oder zu halten, nicht festgelegt. Mithin fehlte eine wesentliche Voraussetzung für die Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen.

### 17.2.2 Zustandserfassung und -bewertung

Der LS startete 2008 ein Pilotprojekt mit dem Ziel, das Zustandsniveau der Radwege objektiv abbilden zu können und ein Erhaltungsmanagement zu entwickeln. Dabei wurde der Zustand der Radwege auf einer Länge von 774 km messtechnisch erfasst. Wegen fehlender Bewertungsmethodik wurde auf eine Kategorisierung nach Zustandsnoten verzichtet. Weitere Messkampagnen schlossen sich dem bisher nicht an.

Demnach lagen die für die netzbezogene Erhaltungsplanung erforderlichen Daten für fast ein Viertel des Radwegenetzes nicht vor. Überdies sind die 2008 ermittelten Daten wegen der fehlenden Aktualität für eine Erhaltungsplanung nicht mehr geeignet. Somit waren wesentliche Grundlagen für ein Erhaltungsmanagement nicht vorhanden.

### 17.2.3 Bauprogramme

Auf der Basis der bewerteten Ergebnisse der Zustandserfassung von 2008 wollte der LS unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Mittel ein Programm für die Radwegeerhaltung erstellen. Dies wurde jedoch nicht umgesetzt. Auch verzichtete er darauf, Dringlichkeitslisten für Erhaltungsmaßnahmen an Radwegen aufzustellen.

Der LS gab hierzu an, dass die Aufstellung eines Bauprogramms nicht zielführend sei. Den ohnehin engen finanziellen Handlungsspielraum noch weiter aufzuteilen, würde dazu führen, dass die in einem separaten Programm zweckgebundenen finanziellen Mittel dann nicht für die dringenderen Erhaltungsmaßnahmen an Landesstraßen (z. B. für die Instandsetzung und Erneuerung der Straßenfahrbahn) eingesetzt werden könnten.

#### 17.2.4 Bereitgestellte Mittel und Mittelbedarf

Die für den Bau und die Erhaltung von Radwegen an Landesstraßen bestimmten Mittel sind in den Zuführungen an den LS für Straßenplanung und Straßenbau enthalten, dort aber nicht gesondert ausgewiesen. Auch intern beim LS wurde die Erhaltung straßenbegleitender Radwege an Landesstraßen nicht in einem gesonderten Budget dargestellt.

Nach Angaben der Landesregierung standen für den Erhalt und Neubau von Radwegen 2013 und 2014 jeweils insgesamt 2,5 Mio. Euro Landesmittel<sup>111</sup> zur Verfügung. Konkrete Angaben über die Höhe des dem gegenüberstehenden mittel- und langfristigen Erhaltungsbedarfs für Radwege an Landesstraßen lagen jedoch nicht vor. Die Landesregierung gab den Erhaltungsbedarf mit Bezug auf die Ergebnisse des o. g. Pilotprojekts mit 7 Mio. Euro<sup>112</sup> an. Danach wäre die Erhaltung der Radwege im Vergleich zu dem im Rahmen des Pilotprojekts ermittelten Erhaltungsbedarfs deutlich unterfinanziert.

Verbleibt die Mittelbereitstellung in den Radwegebau auf dem Niveau der vergangenen Jahre, so wird künftig die bedarfsgerechte Erhaltung nicht finanziert werden können.

### 17.3 Folgerungen

Im LS war ein Erhaltungsmanagement für die Radwege an Landesstraßen allenfalls in Ansätzen vorhanden. Wesentliche Voraussetzungen für ein Erhaltungsmanagement lagen nicht vor, insbesondere waren die zustandsbezogenen Daten nicht aktuell und vollständig erfasst.

Angesichts des aufgezeigten Handlungsdrucks hält es der Landesrechnungshof für geboten, dass die Straßenbauverwaltung von der bisher objektbezogenen Erhaltungsplanung zu einem netzbezogenen Erhaltungsmanagement übergeht.

Dabei sollten für den künftig anzustrebenden Erhaltungszustand des Radwegenetzes an Landesstraßen konkrete und messbare Ziele vorgegeben werden. Sie sind bei Festlegung

<sup>111</sup> Angaben des MIL vom 25. August 2016.

<sup>112</sup> Landtag Brandenburg, Drucksache 5/8701 vom 17. März 2014, S. 31.

der Erhaltungspraxis und der Budgetbemessung zu berücksichtigen.

Zudem sind die für eine Erhaltungsplanung notwendigen Datengrundlagen bereitzustellen und aktuell zu halten.

Um die Mittel der baulichen Erhaltung transparent darzustellen regt der Landesrechnungshof an, dies z. B. über eine Produktdefinition im internen SAP-System des LS zu gewährleisten.

## 17.4 Stellungnahme

Das Ministerium bestätigte die wesentlichen Feststellungen des Landesrechnungshofes und will den daraus folgenden Empfehlungen nachkommen. So sollen die Prozesse bei der Erhaltung straßenbegleitender Radwege an Landesstraßen evaluiert werden mit dem Ziel, ein an den Bedarf von Radwegen angepasstes Erhaltungsmanagement aufzubauen. Der LS habe bereits mit der Untersuchung zum Prozess der Erhaltung von Radwegen begonnen.

Allerdings lägen wesentliche Voraussetzungen für ein Erhaltungsmanagement nicht vor. So sei für den Aufbau der erforderlichen Datengrundlage die Beschaffung von Software und die teilweise neue Erfassung und Strukturierung des Radwegernetzes notwendig. Jedoch könne der LS dies wegen fehlender personeller und finanzieller Ressourcen nicht leisten.

Darüber hinaus machte das Ministerium geltend, dass die für ein Erhaltungsmanagement erforderlichen Instrumente nicht rechtzeitig zur Verfügung standen. Vielmehr war das Pilotprojekt des LS der Auslöser für zwei entsprechende Forschungsvorhaben des Bundesministeriums für Verkehrswesen und digitale Infrastruktur<sup>113</sup>, in die der LS eingebunden war. So hat der Bund erst auf Initiative des LS ein Messfahrzeug entwickelt, das eine Erfassung des Radwegzustands überhaupt erst ermöglicht. In Folge dessen hat der LS die Zustandserfassung und -bewertung der Radwege an Landesstraßen für 2016 beauftragt. Die Ergebnisse werden voraussichtlich Ende 2016 erwartet, so

<sup>113</sup> Forschungsvorhaben „FE 29.222./2009/BASSt - Anforderungen an die Erhaltung von Radwegen“ und „FE 20.0330/2013/BB - Messtechnische Zustandserfassung und -bewertung und PMS-basierte Erhaltungsplanung an Bundesstraßen in Brandenburg“.

dass erst dann dezidierte Aussagen zu Zielvorgaben und Meilensteinen möglich sind.

Dies würde belegen, dass sich der LS sehr detailliert mit dem Erhaltungsmanagement straßenbegleitender Radwege auseinandergesetzt hat und er ein solches System installieren wird.

Hinsichtlich der Feststellung, dass der LS die Mittel für die bauliche Erhaltung der Radwege nicht gesondert ausweist, entgegnete das Ministerium, dass eine derartige Differenzierung nicht zielführend sei. Ein eigener Radwegetitel ist deshalb nicht vorgesehen. Gleichwohl werde die Einrichtung einer Produktdefinition im internen SAP-System des LS geprüft.

## 17.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Ministerium beabsichtigt, ein an den Bedarf von Radwegen angepasstes Erhaltungsmanagement im LS einführen zu wollen. Er hält es für notwendig, dass die dafür nötigen Voraussetzungen geschaffen werden.

Bezüglich der Ausführungen des Ministeriums zu der fehlenden Transparenz bei den Mitteln der baulichen Erhaltung weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass keinesfalls eine Darstellung dieser Leistungen in einem einzurichtenden separaten Haushaltstitel erwartet wird. Insofern begrüßt der Landesrechnungshof die Ankündigung des Ministeriums, eine kaufmännische Produktdefinition zu prüfen.

## Einzelplan 12 Ministerium der Finanzen

### 18 Fortschreibung von Einheitswerten des Grundvermögens - Korrigierende Maßnahmen lohnen sich noch!

**Den Bewertungsstellen fehlten bewertungsrelevante Grundstücksinformationen aus anderen Arbeitsbereichen der Finanzämter. Sie werteten aber auch vorliegende Hinweise auf bauliche Veränderungen nicht immer aus. Erforderliche Wertfortschreibungen von Einheitswerten unterblieben daher.**

**Bei Geschäftsgrundstücken von Lebensmittelmärkten führten fehlerbeseitigende Wertfortschreibungen bereits zu höheren Einheitswerten.**

#### 18.1 Prüfungsgegenstand

Die Grundsteuer auf inländischen Grundbesitz wird von den Gemeinden festgesetzt. Grundlage für diese Steuerfestsetzungen sind die Grundsteuermessbeträge auf der Basis der Einheitswerte. Diese Bescheide sind von den Bewertungsstellen der Finanzämter zu erlassen. Die Grundsteuermessbescheide übersenden sie den zuständigen Gemeinden in Papierform.

Maßgeblich für die Einheitswertfeststellungen sind die aktuellen Verhältnisse zum jeweiligen Bewertungsstichtag. Zugleich sind im Beitrittsgebiet noch immer die Wertverhältnisse zum letzten Hauptfeststellungsstichtag 1. Januar 1935 zu berücksichtigen. In den alten Ländern erfolgte die letzte Hauptfeststellung zum 1. Januar 1964.

Die Feststellung von Wert, Art und Zurechnung des Grundbesitzes gilt so lange fort, bis der Einheitswert aufgehoben oder fortgeschrieben wird. Fortschreibungen sind auch zur Beseitigung von Fehlern zulässig. Wertfortschreibungen der Einheitswerte der Höhe nach sind vorgesehen, wenn bestimmte Wertgrenzen überschritten sind. Die Ermittlungspflicht der Finanzämter setzt ein, wenn ihnen Umstände bekannt werden,

die eine Fortschreibung der Einheitswerte rechtfertigen könnten.

Zu der Frage, ob die der Grundsteuer zugrunde liegende Einheitsbewertung des Grundvermögens (noch) verfassungsgemäß ist, bleibt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abzuwarten.

Eine Reform der Grundsteuer ist bereits seit einigen Jahren in der Diskussion. Die Finanzminister der Länder verständigten sich im Juni 2016 mehrheitlich auf ein neues Modell für die Bewertung von Grundstücken ab dem 1. Januar 2022. Der Bundesrat beschloss im November einen Gesetzentwurf zur Reform der Grundsteuer sowie die hierzu erforderliche Änderung des Grundgesetzes.

Der Landesrechnungshof prüfte bei zwei Finanzämtern einerseits, ob die Bewertungsstellen die notwendigen Informationen erhielten, um Anlässe für mögliche Wertfortschreibungen aufgreifen zu können. Andererseits betrachtete er, ob die Bewertungsstellen die vorhandenen Informationen im Hinblick auf mögliche Wertfortschreibungen vollständig und zutreffend würdigten.

## 18.2 Prüfungsergebnisse

### 18.2.1 Fehlende Informationen an die Bewertungsstellen

Die Bewertungsstellen können aus verschiedenen Quellen von Änderungen der Grundstücksverhältnisse erfahren. Vorrangig sind die Bauaufsichtsbehörden verpflichtet, das zuständige Finanzamt über erteilte Genehmigungen oder Gebrauchsabnahmen zu unterrichten. Diese Mitteilungen ergehen insbesondere anlässlich der Bebauung eines Grundstücks, der Änderung baulicher Anlagen oder des Abrisses von Gebäuden.

Soweit genehmigungsfreie Baumaßnahmen zu keinen Mitteilungen an die Finanzämter führen, sind die Bewertungsstellen auf Informationen aus den anderen Arbeitsgebieten der Finanzämter über bauliche Veränderungen und wesentliche Nutzungsänderungen angewiesen. Insbesondere die Veranlagungsstellen können über derartige Erkenntnisse aus den Steuererklärungen verfügen.

Die Mitteilungen der Bauaufsichtsbehörden gingen bei den Finanzämtern regelmäßig in Papierform ein.

In keinem der eingesehenen Steuerfälle teilten die Veranlagungsstellen und befassen Prüfungsdienste der Finanzämter den Bewertungsstellen Baumaßnahmen und Nutzungsänderungen mit. Diese Mitteilungen unterblieben trotz einer ausdrücklichen Anweisung des MdF aus dem Jahr 2012. Die Bearbeiter gingen davon aus, dass die Bewertungsstellen bereits über eigene grundstücksrelevante Erkenntnisse verfügten.

### 18.2.2 Unvollständige Auswertung in den Bewertungsstellen

Soweit die Bewertungsstellen von den anderen Arbeitsbereichen nicht die dort bekannten Informationen erhielten, hatten sie keine Kenntnis von den aktuellen Verhältnissen und konnten eine Anpassung von Einheitswerten nicht prüfen. Aber auch die vorliegenden Informationen bewirkten nicht immer eine Überprüfung. Erst die Hinweise des Landesrechnungshofes zu den eingesehenen Fällen führten mehrfach zu Fortschreibungen der Einheitswerte.

Teilweise ließen die vorliegenden Unterlagen auch absehbare Veränderungen mit Auswirkungen für spätere Bewertungsstichtage erkennen. So wiesen z. B. ergänzende Angaben in den Abdrucken der Veräußerungsanzeigen, beigefügte Unterlagen oder Angaben der Grundstückseigentümer auf genehmigte Sanierungsmaßnahmen oder die geplante Beseitigung von Bauschäden hin, die zuvor zu Abschlägen bei der Einheitsbewertung oder dem Ansatz geringer Mietwerte geführt hatten. Dies nahmen die Bewertungsstellen nicht immer zum Anlass, Fälle zu überwachen.

Eine spezifische elektronische Unterstützung fehlt.

### 18.2.3 Besonderheiten bei Geschäftsgrundstücken

Höhere Einheitswerte von mehr als 15.000 Euro betrafen vor allem Geschäftsgrundstücke.

Diese sind im sogenannten Sachwertverfahren zu bewerten mit einer gesonderten Ermittlung des Bodenwertes, der Außenanlagen und des Gebäudewertes. Zur Ermittlung des Gebäudewertes ist der umbaute Raum mit einem Raummeterpreis zu multiplizieren, der sich an der Gebäudeausstattung orientiert.

Bei der Einheitsbewertung für Geschäftsgrundstücke nahmen die Bewertungsstellen die Erklärungsangaben der Grundstückseigentümer zu den Ausstattungsmerkmalen der Gebäude teilweise auch hin, wenn sie nicht vollständig waren.

Die Grundlagen der Berechnung der Raummeterpreise konnte der Landesrechnungshof nicht immer nachvollziehen. Einfache Ausstattungsmerkmale bei Neubauten und die Anzahl der in die Bewertung einbezogenen Gebäudebestandteile stellte er teilweise in Frage. Zur Beurteilung ausgewählter Abgrenzungsfragen bei besonderen Gebäudegruppen bat er das MdF um eine Klarstellung.

Besondere Geschäftsgrundstücke sind u. a. Warenhausgrundstücke, Einkaufszentren, Grundstücke mit Großmärkten, SB-Märkte, Verbrauchermärkte und Messehallen. Der Bundesfinanzhof entschied mit Urteil vom 30. Juni 2010<sup>114</sup>, dass Lebensmittelmärkte nicht mehr wie bisher als Markt- und Messehallen zu bewerten, sondern der Gebäudeklasse „Warenhaus“ zuzurechnen sind. Dies hat zur Folge, dass bei der Ermittlung der Gebäudewerte andere Merkmale der Ausstattung und höhere Raummeterpreise heranzuziehen sind. Mit gleich lautenden Erlassen vom 16. Februar 2011 passten die obersten Finanzbehörden der Länder ihre Verwaltungsanweisungen an die geänderte Rechtsprechung an.

Im Juni 2011 wies das MdF die Finanzämter in einem ergänzenden Erlass auf die neue Rechtslage hin. Es regte an, im Rahmen laufender Bewertungsarbeiten die gebotenen fehlerbeseitigenden Wertfortschreibungen vorzunehmen. Wie der Landesrechnungshof jedoch bereits bei den Erhebungen im ersten Finanzamt feststellte, waren diese Märkte teilweise auch weiterhin mit den niedrigeren Raummeterpreisen für Großmärkte und Messehallen bewertet. Das MdF nahm dies noch während der Prüfung des Landesrechnungshofes im November 2015 zum Anlass, die Finanzämter anzuweisen, bei allen als

<sup>114</sup> BStBl. II 2010, S. 897.

Messehallen bewerteten Lebensmittelmärkten fehlerbeseitigende Wertfortschreibungen zu prüfen.

## 18.3 Folgerungen

Vorbehaltlich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, gelten die bisherigen Maßstäbe des Bewertungsgesetzes voraussichtlich noch für mehrere Jahre fort. Selbst wenn es den Finanzministern der Länder gelingen sollte, die Grundsteuerreform zu realisieren, ist davon auszugehen, dass die neuen Bewertungsregeln nicht kurzfristig zum Einsatz kommen. Nach den vorgesehenen neuen Regelungen soll erstmalig eine Hauptfeststellung zum 1. Januar 2022 erfolgen. Die erforderlichen Bewertungsarbeiten werden im Anschluss einige Jahre in Anspruch nehmen.

Den derzeitigen gesetzlichen Normen wohnt eine Ungleichbehandlung schon aufgrund der unterschiedlichen Hauptfeststellungsstichtage und Bewertungsmaßstäbe in den alten und neuen Ländern inne. Innerhalb dieses Rahmens müssen die Verwaltungen jedoch dafür Sorge tragen, Vollzugsdefizite zu vermeiden.

Wie die Prüfung des Landesrechnungshofes zeigte, unterblieben teilweise erforderliche Wertfortschreibungen. Bewertungsrelevante Veränderungen des Grundbesitzes waren häufig zwar anderen Arbeitsbereichen, aber gerade nicht den Grundbesitz bewertenden Stellen bekannt. Die Bewertungsstellen erhielten daher nicht in allen Fällen Gelegenheit, die Fortschreibung der Einheitswerte zu überprüfen. Die Steuerverwaltung muss aber einen hinreichenden Informationsfluss sicherstellen. Das MdF sollte deshalb die übrigen Arbeitsbereiche erneut für die Notwendigkeit einschlägiger Kontrollmitteilungen sensibilisieren und dies ggf. auch mit maschinellen Hinweisen bei der Veranlagung unterstützen. Die Bewertungsstellen sollten darüber hinaus die Hinweise der Bewertungsakten und eingehenden Vorgänge stärker als bisher zum Anlass nehmen, mögliche Wertfortschreibungen zu prüfen oder diese für spätere Stichtage zu überwachen.

Hinsichtlich des Schriftverkehrs zwischen den kommunalen Behörden und den Behörden des Landes könnte eine elektronische Datenübermittlung ggf. zu Effizienzgewinnen führen.

Ebenso wäre eine elektronische Unterstützung der Vorgangsüberwachung hilfreich.

Die Entscheidung des MdF, die Finanzämter anlässlich der Feststellungen des Landesrechnungshofes zu einer umfassenden Prüfung der einschlägigen Lebensmittelmärkte zu veranlassen, begrüßt der Landesrechnungshof.

Geschäftsgrundstücke haben insgesamt eine vergleichsweise hohe finanzielle Bedeutung. Der Landesrechnungshof hält es daher für sinnvoll, diese Erklärungsangaben stärker als bisher zu prüfen. Er bittet, eine einheitliche und sachgerechte Beurteilung der Merkmale der baulichen Ausstattung sicherzustellen. Entsprechende Verwaltungsanweisungen könnten angepasst werden.

Die bisher von den Finanzämtern mitgeteilten finanziellen Ergebnisse zeigten, dass ihre Befassungen bereits zu deutlichen Erhöhungen von Einheitswerten führten. Dies ermöglichte so jährliche Grundsteuermehreinnahmen für die Gemeinden. Allein im ersten Finanzamt bewirkten insbesondere fehlerbeseitigende Wertfortschreibungen von Geschäftsgrundstücken jährlich eine um mehr als 23.000 Euro höhere Grundsteuer. In weiteren Fällen führte insbesondere die Berücksichtigung der aktuellen baulichen Verhältnisse zu Wertfortschreibungen.

## 18.4 Stellungnahme

Das MdF hat bereits begonnen, sich mit den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes auseinander zu setzen. Die Erörterungen dauern noch an.

## 18.5 Schlussbemerkungen

Die Realisierung der Grundsteuerreform und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bleiben abzuwarten.

Im Rahmen der derzeitigen Rechtslage bleibt die Höhe der Einheitswerte bis zu einer eventuellen Wertfortschreibung grundsätzlich unverändert bestehen. Sie hat daher eine hohe Dauerwirkung für die jährliche Grundbesitzbesteuerung.

## Einzelplan 20 Allgemeine Finanzverwaltung

### 19 Kredit- und Schuldenmanagement

Zum 31. Dezember 2014 lag die Verschuldung des Landes am Kapitalmarkt bei 16.718 Mio. Euro. Das Volumen der Derivatverträge ist seit 2012 rückläufig und verringerte sich zum Ende 2014 auf 13.549 Mio. Euro. Darunter befanden sich auch 42 Swaptions mit einem Volumen von 5.008 Mio. Euro, die der Landesrechnungshof mit Unterstützung eines externen Dienstleisters analysierte und bewertete. Lange Laufzeiten bis zur möglichen Ausübung der Optionen und der sich daran anschließenden Swaps kennzeichnen diese Geschäfte.

Die vom Ministerium der Finanzen verkauften Receiver Swaptions sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes Spekulationsgeschäfte, bei denen im Vordergrund stand, Prämienzahlungen zu vereinnahmen. Bei 40 Swaptions entscheiden alleine die Banken, ob sie die Optionen ausüben wollen oder nicht. Nach entsprechenden Szenariorechnungen kann mit diesen Swaptions keine Absicherung gegen steigende Zinssätze erzielt werden.

Die Barwerte der Swaptions wiesen eine hohe Schwankungsbreite auf. Sie lagen im Zeitraum von Dezember 2013 bis September 2015 zwischen 41 Mio. Euro und minus 1.231 Mio. Euro. Inwiefern sich das Ministerium mit dieser Entwicklung auseinandersetzte, war nicht aktenkundig.

Die Restrukturierungen der Geschäfte beinhalteten auch die Vereinbarung von Kündigungsrechten, deren Wert das MdF gegenwärtig nicht ermitteln kann.

In einem Fall gab es starke Anhaltspunkte für die fehlende Marktgerechtigkeit einer Transaktion. Die von der Bank hierfür gezahlte Prämie lag mindestens um 3,2 Mio. Euro unter der Bewertung des Ministeriums der Finanzen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes bestehen beim Ministerium der Finanzen signifikante operationelle Risiken. Zudem hielt er betriebswirtschaftliche Elemente zur Risi-

**kosteuerung und insbesondere eine barwertige Betrachtung des Portfolios des Landes, die die Steuerung und Berichterstattung ergänzt, sowie eine aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für erforderlich.**

## 19.1 Prüfungsgegenstand

Die Prüfung des Kredit- und Schuldenmanagements des MdF ist ein fester Bestandteil der jährlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses sowie des Vermögensnachweises.

Das MdF ist nach § 18 LHO und in Verbindung mit dem jeweiligen Haushaltsgesetz sowohl zur Kreditaufnahme als auch zum Einsatz von Derivaten ermächtigt. Derivate sind Finanzprodukte, deren Wert sich vom Basiswert anderer Vermögensgegenstände (z. B. Kredite, Schuldverschreibungen) ableitet. Ein Anteil von 23,4 % der Derivate<sup>115</sup> sind Swaptions. Das sind bedingte Zinstauschgeschäfte, welche an den Eintritt definierter Ereignisse gekoppelt sind. Mit der Option auf einen Swap, wird dem Käufer das Recht eingeräumt, verpflichtet ihn aber nicht, in einen zum Abschlusszeitpunkt festgelegten Swap einzutreten.

Den Schwerpunkt der Prüfung in 2014 legte der Landesrechnungshof mit Unterstützung eines externen Dienstleisters, der BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, auf die Analyse und Bewertung der Swaptions.

### 19.1.1 Überblick

Das HG 2013/2014<sup>116</sup> sah für 2014 keine Netto-Neuverschuldung vor. Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt für die Refinanzierung bestehender Kredite waren i. H. v. 4.414,8 Mio. Euro geplant.

In 2014 wandte das Land für Anschlussfinanzierungen (Kreditaufnahmen) 1.744,3 Mio. Euro auf. Für die Tilgung der im

<sup>115</sup> Überwiegend wurden Swap-Geschäfte (Zinstauschgeschäfte) abgeschlossen, um Zinszahlungen von variabel in fest zu verändern oder umgekehrt.

<sup>116</sup> Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 (HG 2013/2014) vom 18. Dezember 2012 (GVBl. I/12, [Nr. 42]), geändert durch NTHG 2013/2014 vom 25. November 2013 (GVBl. I/13, [Nr. 33]).

Haushaltsjahr 2014 fälligen Kredite leistete es Ausgaben von 2.238,7 Mio. Euro. Damit wurden wie im Vorjahr weniger Kredite aufgenommen, als zur Tilgung der bisherigen Schulden geleistet wurden. Dementsprechend verringerte sich die langfristige Verschuldung am Kreditmarkt um weitere 494,4 Mio. Euro (Vorjahr: 824,3 Mio. Euro). Sie betrug zum 31. Dezember 2014 insgesamt 16.718 Mio. Euro (Vorjahr: 17.212 Mio. Euro). Dem lagen 327 Kreditgeschäfte zugrunde.

Die nachfolgende Grafik gibt einen Überblick über die Entwicklung der Kreditlaufzeiten in den Jahren 2012 bis 2014.

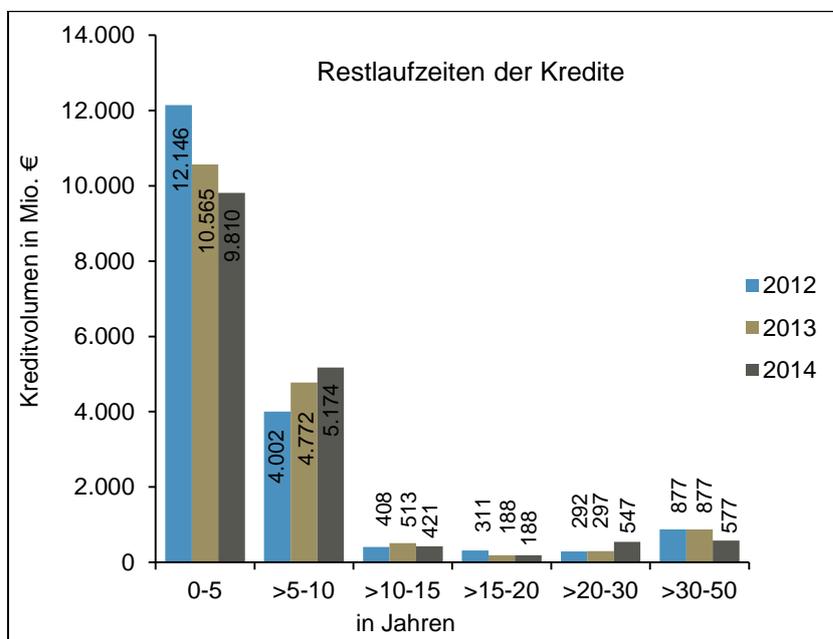


Abbildung 28: Übersicht zu den Restlaufzeiten der Kredite  
Quelle: SDW-Programm<sup>117</sup>, Berechnungen des LRH

Deutlich wird ein Refinanzierungsbedarf von 9.810 Mio. Euro in den nächsten fünf Jahren, da 58,7 % der Gesamtverschuldung in diesem Zeitraum fällig werden.

Das MdF ist nach dem HG 2013/2014 außerdem ermächtigt, Sicherheiten in Form verzinslicher Barmittel zu stellen sowie entgegenzunehmen. Entsprechende Sicherheitsvereinbarungen schließt es seit 2012 ab. In 2014 waren 57,6 % des Derivatebe-

<sup>117</sup> Programm zur **S**chulden-, **D**erivat- und **W**ertpapierverwaltung des MdF (Schuldenverwaltungsprogramm - SDW-Programm).

stands besichert. Maßgebend für die Höhe der Besicherungsleistungen sind die Barwerte<sup>118</sup> der Derivate.

### 19.1.2 Derivatgeschäfte

Im Portfolio des Landes befanden sich zu Beginn des Haushaltsjahres 2014 insgesamt 215 Derivatgeschäfte, darunter 48 Swaptions, die im Mittelpunkt der Prüfung standen. Neue Derivatverträge schloss das MdF in 2014 nicht ab, restrukturierte<sup>119</sup> aber einen Teil dieser Geschäfte. Sechs Vereinbarungen endeten in 2014 bzw. wurden vorzeitig beendet. Zum Jahresende waren somit noch 179 Derivate, davon 42 Swaptions mit einem Nominalvolumen von 5.008 Mio. Euro im Bestand. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung seit 2010:

	2010	2011	2012	2013	2014
Werte in Mio. €					
<b>Verschuldung am Kapitalmarkt</b>	17.756	17.997	18.036	17.212	<b>16.718</b>
<b>Volumen der Derivatverträge</b>	14.510	20.534	19.011	16.148	<b>13.549</b>
davon:					
<b>Swaps</b>	10.309	10.955	10.287	9.805	<b>8.378</b>
<b>Swaptions</b>	3.343	8.632	8.187	5.953	<b>5.008</b>
<b>Währungssicherungsgeschäfte</b>	758	847	537	390	<b>163</b>
<b>Zinsbegrenzungsgeschäfte</b>	100	100	-	-	-
<b>Anzahl der Derivatverträge</b>	221	266	247	215	<b>179</b>

Tabelle 21: Kredit- und Derivatebestand  
Quelle: SDW-Programm

Das Derivatevolumen verringerte sich in 2014 gegenüber dem Vorjahr um 2.599 Mio. Euro bzw. 16,1 % auf 13.549 Mio. Euro.

<sup>118</sup> Barwert ist der heutige Wert zukünftiger Zahlungen unter der Annahme einer bestimmten Verzinsung. Barwerte unterliegen permanenten Veränderungen am Derivatemarkt.

<sup>119</sup> Restrukturierung ist die vorzeitige Auflösung bzw. die Änderung bestehender Derivatvereinbarungen.

## 19.2 Prüfungsergebnisse

### 19.2.1 Grundlagen für das Kreditmanagement

Nach der Dienstanweisung des MdF<sup>120</sup> ist vorrangiges Ziel des Kreditmanagements des Landes, die finanziellen Mittel für die im Kreditfinanzierungsplan vorgesehenen Tilgungsausgaben für Kredite und die kassenmäßige Liquiditätssicherung rechtzeitig zu beschaffen. Mit dem Derivateeinsatz sollen die Zinsbelastungen durch die Begrenzung und Steuerung von Risiken sowie die Nutzung von Chancen zur Erzielung günstigerer Konditionen sowohl für bestehende, im Abschluss befindliche als auch für künftig abzuschließende Kredite reduziert werden. Hierzu verfolgt das MdF eine Portfoliostrategie, die möglichst unabhängig von Zinsmeinungen auskommen soll. Zudem soll der variable Anteil der Zinsvereinbarungen maximal 30 % des Gesamtportfolios umfassen. Der LRH interpretiert diese Vorgaben, dahingehend, dass eine Spekulation (d. h. ein aktives Eingehen einer Zinsposition) zu unterbleiben hat, mithin ein sogenanntes „Spekulationsverbot“ besteht.

### 19.2.2 Analyse der Swaptions

Bei den 42 Swaptions handelt es sich um 40 vom MdF verkaufte und zwei gekaufte Receiver Swaptions. Davon unterliegt eine Swaption einer individuell strukturierten und komplexen Vereinbarung (Constant Maturity Swap Spread Swaption [CMS-Spread-Swaption]).

Bei 39 der verkauften Receiver Swaptions ist das Land der sogenannte Stillhalter, sodass das Recht zur Ausübung der Option bei der jeweiligen Bank liegt. Im Falle der Ausübung der Option durch die Bank, müsste das Land einen Festzinssatz (zwischen 1,55 % und 2,00 %) zahlen und würde den variablen Zinssatz in Höhe des 6 Monats-Euribor (ME)<sup>121</sup> erhalten. Dieser

<sup>120</sup> Dienstanweisung zur Aufnahme von Krediten am Geld- und Kapitalmarkt und zum Einsatz von Derivaten vom 11. März 2015/14. April 2015 (nachfolgend: Dienstanweisung).

<sup>121</sup> Euribor ist die Abkürzung für Euro Interbank Offered Rate. Der Euribor bezeichnet den durchschnittlichen Zinssatz, zu dem eine europäische Bank bereit ist, einer anderen Bank Geld zu leihen. Er ist ein Referenzzinssatz insbesondere für variabel verzinsliche Anleihen und wird für acht unterschiedliche Laufzeiten von einer Woche bis zu zwölf Monaten übermittelt. Der 6 ME bezieht sich auf eine Laufzeit von sechs Monaten.

ist gegenwärtig (Stand Juni 2016) negativ, sodass zusätzliche Zinszahlungen an die Bank zu leisten wären. Für den Vertragsabschluss zahlt die Bank jeweils eine Optionsprämie. Auch bei der CMS-Spread-Swaption ist das Land der Stillhalter. Lediglich bei den beiden gekauften Receiver Swaptions liegen die Ausübungsrechte beim Land. Die hierfür vereinbarten Prämienzahlungen der Banken wurden mit anderen Restrukturierungen verrechnet. Das MdF wollte mit dem Abschluss der Swaptions die Zinsausgaben in den Folgejahren begrenzen.

Die Zeiträume bis zur möglichen Ausübung der Option sind relativ lang. Sie lagen zum 31. Dezember 2014 zwischen acht Monaten und 18 Jahren. Die sich anschließenden Swaps laufen ebenfalls überwiegend sehr lange. Für fast die Hälfte des Nominalvolumens der Swaptions liegen die Swap-Laufzeiten zwischen 20 und 30 Jahren. Ein Beispiel soll das verdeutlichen: In 2008 wurde eine Receiver Swaption verkauft. Sofern die Bank am 7. September 2030 von ihrem Recht Gebrauch macht und die Option ausübt, müsste das Land in einen Swap mit einer Laufzeit vom 7. Oktober 2030 bis zum 7. Oktober 2060 eintreten. Vertraglich ist ein Barausgleich (Cash Settlement<sup>122</sup>) zum Ausübungszeitpunkt vereinbart, der in Höhe des dann festgestellten Barwertes entweder vom Land oder von der Bank zu leisten ist. Bei einem aus Sicht des Landes negativen Barwert muss es die Ausgleichszahlung leisten. Zum 30. September 2015 lag der Barwert dieser Swaption bei minus 24,8 Mio. Euro.

Bei Abschluss der Swaptions waren noch überwiegend Physical Settlements vereinbart. Zur Verringerung der Zinsausgaben des Gesamtportfolios seien diese Verträge auf Cash Settlements umgestellt worden. Entsprechende Vergleichsangebote waren jedoch nicht Bestandteile der Akten. Zum 31. Dezember 2014 waren bei 33 Swaptions Cash Settlements vereinbart. Das MdF beabsichtigt, Vereinbarungen mit Cash Settlement rechtzeitig vor dem Ausübungstag in solche mit Physical Settlement zu tauschen. Hier ist es jedoch immer darauf angewiesen, dass die Bank einer solchen Änderung der Vereinbarung zustimmt.

<sup>122</sup> Settlement steht für die Art des Ausgleichs im Falle der Ausübung der Option. Es wird zwischen dem Beginn des Finanzgeschäfts (Physical Settlement) und dem Barausgleich in Höhe des zum Optionszeitpunkt ermittelten Barwertes (Cash Settlement) unterschieden.

Sofern es bei den vereinbarten Cash Settlements verbleiben würde, müssten im Falle der Ausübung der Option die zum Zeitpunkt der Prüfung überwiegend negativen Barwerte in einer Summe gezahlt werden, sodass der Zinsausgabetitel in dem jeweiligen Haushaltsjahr entsprechend belastet werden würde. Die anfallenden Zahlungen werden nachfolgend auf der Grundlage der Barwerte zum 31. Dezember 2014 dargestellt.

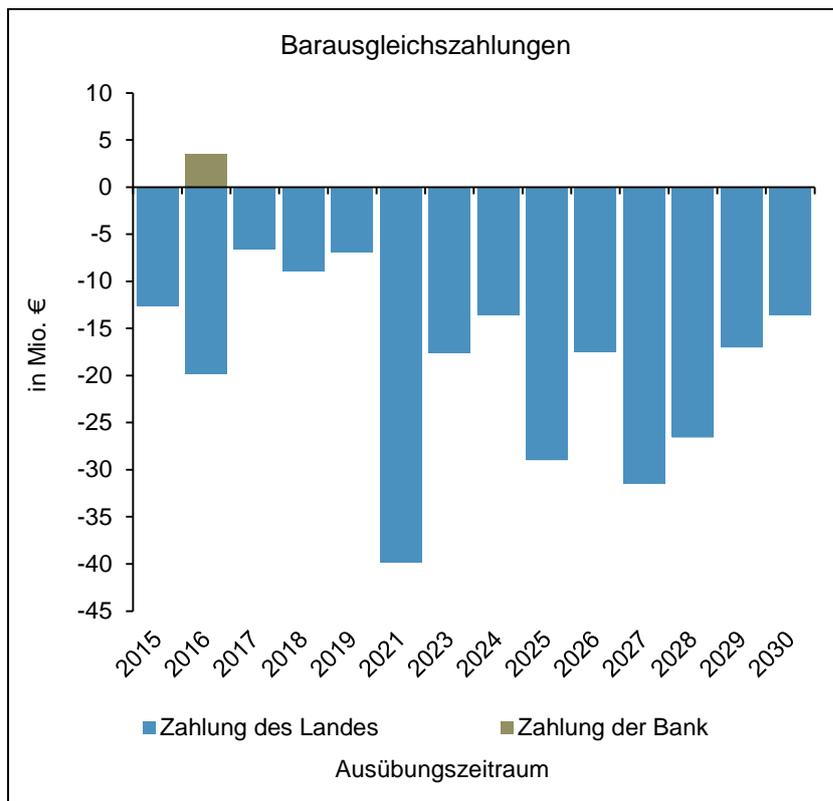


Abbildung 29: Barausgleichszahlungen  
Quelle: SDW-Programm, Barwerte des RMS<sup>123</sup> und der jeweiligen Bank

Die Grafik veranschaulicht die Belastungsspitzen des Zinsausgabetitels in den nächsten 15 Jahren.

Für die in 2005 geschlossene CMS-Spread-Swaption kann am 25. September 2017 die Option durch die Bank ausgeübt werden. Im Fall der Ausübung würde das Land bezogen auf einen Nominalbetrag von 100 Mio. Euro 20 Jahre lang den 6 ME er-

<sup>123</sup> Bis zum 31. Mai 2015 erstellte der Risk Management Services einer Bank (RMS) für das MdF monatliche Portfolioanalysen. Dieser Vertrag wurde seitens der Bank gekündigt.

halten und Zinsen zahlen, die sich u. a. aus der dann ermittelten dreifach gehebelten Differenz zwischen dem 20-Jahres- und dem 2-Jahres-Swapsatz ergeben. Bei einer normalen Zinsstrukturkurve zum Ausübungszeitpunkt würde der aus dieser Vereinbarung resultierende Zinssatz zwischen Null und 2,95 % liegen. Auch hier müsste das Land derzeit anstelle der ursprünglich von der Bank erwarteten Zinszahlung den negativen 6 ME zusätzlich übernehmen.

Die Bewertungsmethodik dieser Swaption ist nach Aussage des externen Dienstleisters deutlich komplexer als bei einfach strukturierten Produkten. Er ermittelte einen Barwert von minus 7 Mio. Euro per 30. September 2015. Bei einer Reduzierung des Zinsniveaus beider Terminzinssätze um 0,10 % würde sich der negative Barwert auf 5,7 Mio. Euro vermindern. Eine einseitige Erhöhung nur des kurzfristigen 2-Jahres-Terminzinssatzes um 0,85 %, würde eine überproportionale Erhöhung des negativen Barwertes auf 32,6 Mio. Euro nach sich ziehen. Bei einer inversen Zinsstrukturkurve<sup>124</sup> zum Ausübungszeitpunkt, d. h. wenn der 2-Jahres-Swapsatz größer als der lang laufende 20-Jahres-Swapsatz ist, kann der vom Land zu zahlende Zinssatz auch deutlich über 2,95 % liegen, sodass entsprechend hohe Zinsausgaben zu leisten wären.

### 19.2.3 Grundsatzentscheidung

Am 2. Juli 2014 wurde im MdF auf Leitungsebene eine Restrukturierung des Derivateportfolios des Landes, insbesondere der Swaptions thematisiert. Folgende Ergebnisse dieses Gesprächs waren aus den Vermerken zu danach vorgenommenen Restrukturierungen ableitbar:

- Eine pauschale Auflösung aller Derivate ist aufgrund zu hoher Ausgaben (Barwerte) nicht darstellbar.<sup>125</sup>
- Die Prämien von verkauften Receiver Swaptions sollen sukzessive auf den Ausübungszeitpunkt verschoben werden.

<sup>124</sup> Eine inverse Zinsstrukturkurve trat in der Vergangenheit nur selten und dann lediglich kurzzeitig auf.

<sup>125</sup> In der Beratungsunterlage des MdF vom 1. Juli 2014 ist ein Barwert von 40,9 Mio. Euro für die Strategie-Swaptions genannt.

- Für eine Reduzierung der Komplexität des Derivateportfolios ist eine fallbezogene Betrachtung der einzelnen Derivatstrukturen erforderlich.
- Es erfolgt ein monatliches Monitoring der Barwerte, um den wirtschaftlichen Einsatz zu überprüfen.

Das MdF erläuterte, dass ferner vereinbart worden sei, zunächst keine neuen Derivate abzuschließen. Falls es jedoch aufgrund der Rahmenbedingungen zu einer neuen Ausgangssituation käme und neue Derivatabschlüsse beabsichtigt wären, würden erneut Gespräche mit der Hausleitung stattfinden.

Der LRH bemängelte, dass die Gründe für diese Entscheidungen oder ein Protokoll zu diesem Gespräch nicht dokumentiert waren. Das MdF führte aus, dass eine solche Abwägung schwierig darstellbar sei, aber selbstverständlich z. B. die Vor- und Nachteile der Auflösung aller Swaptions diskutiert worden seien. Eine Entscheidung, einmalig 40,9 Mio. Euro für die Auflösung der Swaptions aufzuwenden, müsse auch bei geänderten Marktsituationen tragbar sein. Zudem würde man damit die Chance aufgeben, sich auf der Grundlage der vereinbarten Zinssätze von ca. 2 % gegen in den nächsten Jahren eventuell wieder steigende Zinsen abzusichern. Eine bedingte Zinssicherung sei das erklärte Ziel des MdF.

#### 19.2.4 Entwicklung der Barwerte der Swaptions

Der externe Dienstleister ermittelte die Barwerte der Swaptions zu den Stichtagen 31. Dezember 2014 und 30. September 2015 und verglich seine Bewertungen mit den dem MdF vorliegenden Informationen.<sup>126</sup> Bei dem Abgleich waren zwar geringfügige Unterschiede festzustellen. Anhaltspunkte für eine systematische Fehlbewertung der Swaptions ergaben sich jedoch nicht.

<sup>126</sup> Das MdF erhält monatlich die Bewertungen der jeweiligen Geschäftsbank und erhielt bis zum 31. Mai 2015 die monatlichen Portfolioanalysen des RMS.

Die Entwicklung der Barwerte der Swaptions von Dezember 2013 bis September 2015 ist nachfolgend dargestellt.

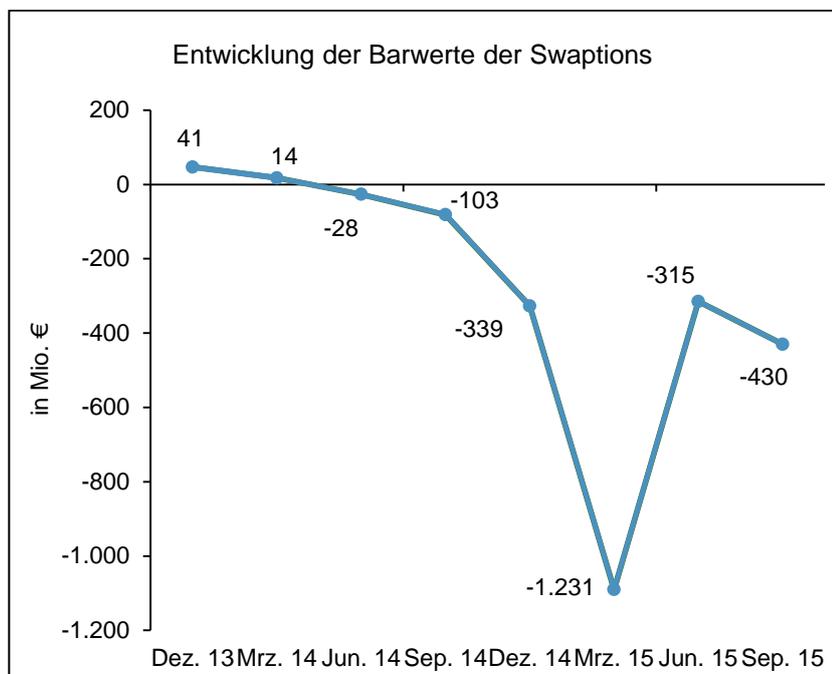


Abbildung 30: Entwicklung der Barwerte der Swaptions  
Quelle: Berichte des RMS und ab Juni 2015 der jeweiligen Bank

Die Barwerte der Swaptions entwickelten sich sehr stark zu Ungunsten des Landes und fielen von 41 Mio. Euro im Dezember 2013 auf minus 1.231 Mio. Euro im März 2015. Diese hohe Volatilität verdeutlicht auch, dass sie ein hohes Risikopotenzial aufweisen.

Für den Landesrechnungshof ist bemerkenswert, dass angesichts dieser Entwicklung und der sich hieraus ergebenden beträchtlichen Unsicherheit hinsichtlich der weiteren Zinszahlungen des Landes nicht die Hausleitung unterrichtet wurde. Es war auch nicht aktenkundig, ob eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen des Marktumfelds auf die Swaptions erfolgte und daraus notwendige bzw. mögliche Handlungsalternativen abgeleitet wurden. Insofern ist davon auszugehen, dass das mit der Hausleitung am 2. Juli 2014 vereinbarte monatliche Monitoring der Barwerte der Swaptions zur Überprüfung des wirtschaftlichen Einsatzes nicht durchgeführt bzw. überwacht wurde.

Das MdF betonte, dass es durchaus die Entwicklung der Barwerte beobachte, da es monatlich von den Banken eine Bewertung des jeweiligen Derivats erhalte. Aus seiner Sicht stellen die Barwerte von Swaptions zwar eine Indikation (unverbindliche und informative Kondition) für den zum aktuellen Bewertungszeitpunkt festgestellten Wert einer Swaption dar. Im Fokus liege aber die kameralistische Haushaltsführung und damit die Einhaltung der im Haushaltsjahr geplanten Zinsausgaben.

### 19.2.5 Szenariorechnungen zu den Zinsausgaben

Für Zinsausgaben am Kapitalmarkt<sup>127</sup> waren 538 Mio. Euro in 2014 veranschlagt. Das Ist betrug 427,7 Mio. Euro. Zu den Berechnungen des MdF, die Grundlage für die Veranschlagung der Zinsausgaben sind, wird auf Folgendes hingewiesen:

- Es wird lediglich ein geringer Aufwand für Cash Settlements berücksichtigt. Anhand der Terminzinssätze zum 31. Dezember 2014 war aber mit einer Ausübung von 15 Swaptions zu rechnen, davon 10 mit Cash Settlement.
- Obwohl bei 33 der 42 Swaptions ein Barausgleich vorgesehen ist, geht das MdF davon aus, dass im Rahmen von Restrukturierungen Physical Settlements vereinbart werden können und Barausgleiche überwiegend nicht stattfinden werden.
- Das MdF geht bei seiner Zinsprognose (implizit) davon aus, dass keines der vereinbarten Kündigungsrechte<sup>128</sup> ausgeübt wird.
- Zukünftige feststehende Prämienzahlungen werden nicht eingeplant, d. h. im Zeitraum von 2015 bis 2021 bleiben insgesamt 44 Mio. Euro unberücksichtigt.

Der Landesrechnungshof empfahl, die Planungsmethodik des MdF im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Zinszahlung aus den Swaptions zu überarbeiten. Hierbei sollten jedoch mit Augenmaß die wesentlichen Schwachstellen adressiert werden, um einen ungerechtfertigten Aufwand zur Erstellung der Zins-

<sup>127</sup> Gruppe 575 (Zinsausgaben am sonstigen inländischen Kreditmarkt).

<sup>128</sup> Zu einem vorab bestimmten Zeitpunkt hat ein Vertragspartner (oder haben beide) das Recht, den Swap zu beenden und damit die ursprünglich vereinbarte Swaplaufzeit zu verkürzen.

prognose zu vermeiden und um den beschränkten Ressourcen des MdF Rechnung zu tragen.

Vom externen Dienstleister wurden auf der Grundlage der Terminzinssätze zum 31. Dezember 2014 Szenariorechnungen zu möglichen Änderungen des Zinsniveaus auf die Zinszahlungen der Swaptions im Kontext des gesamten Schuldenportfolios analysiert, d. h. es wurden auch die Konnexitätsdarlehen (zukünftig aufzunehmendes zu dem dann laufenden Swap konnexes Darlehen) betrachtet. Dies wird nachfolgend als bankübliches Szenario bezeichnet. Die so ermittelten Zinszahlungen sind die Ausgangsbasis für die Szenariorechnungen bei Parallelverschiebungen des Zinsniveaus in verschiedenen Größenordnungen. Dies ist nachfolgend dargestellt.

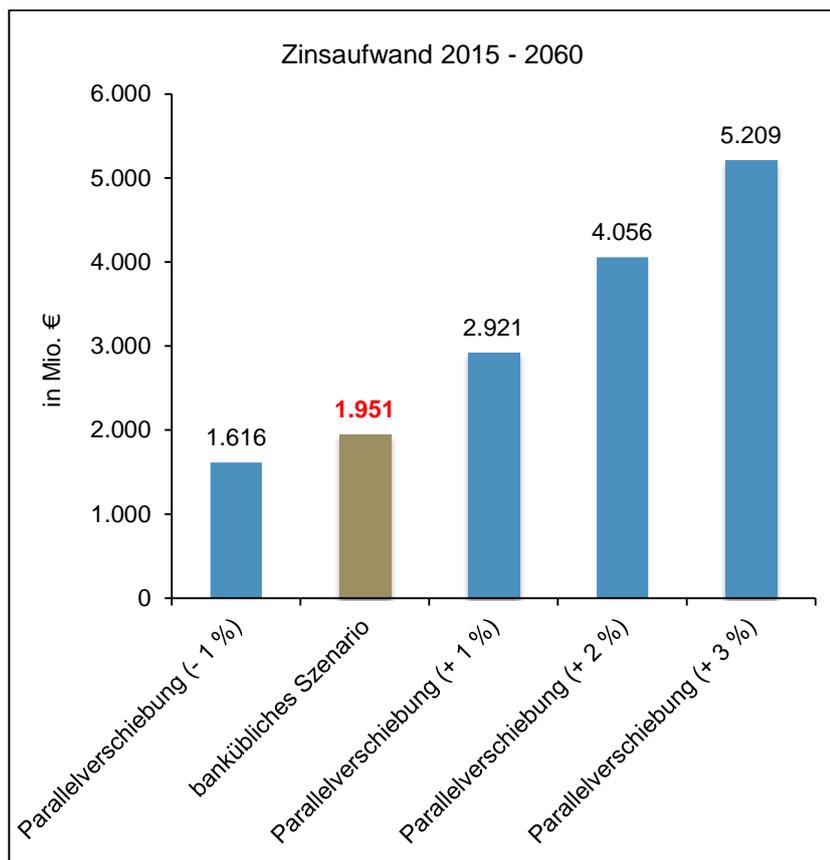


Abbildung 31: Zinsaufwand 2015 bis 2060  
Quelle: Berechnungen des externen Dienstleisters

Beim banküblichen Szenario würden sich aus den Swaptions einschließlich der Konnexitätsdarlehen Zinszahlungen für die Jahre 2015 bis 2060 von insgesamt 1.951 Mio. Euro ergeben. Dabei wurde davon ausgegangen, dass die Optionen für 15 Swaptions ausgeübt werden.

Bei einer Parallelverschiebung der Zinskurve um minus 1 % ist von einer Ausübung des Optionsrechts bei 36 Swaptions auszugehen. Die insgesamt zu leistenden Zinszahlungen würden sich nur gering verändern; höheren Ausgleichszahlungen bei den Swaptions stünden niedrigere Zinszahlungen für die unterstellte Unterlegung mit Konnexitätsdarlehen entgegen.

Bei einer Parallelverschiebung der Zinskurve um plus 1 % ist lediglich mit der Ausübung einer Swaption zu rechnen und dementsprechend wären nur geringe Zinszahlungen zu leisten. Parallel dazu wäre jedoch von einem Anstieg der Zinszahlungen für die Konnexitätsdarlehen auszugehen. Insgesamt würden deshalb die Zinszahlungen gegenüber dem banküblichen Szenario um 970 Mio. Euro zunehmen. Bereits bei einer Parallelverschiebung um plus 2 % würden sich die Zinsausgaben auf 4.056 Mio. Euro mehr als verdoppeln.

Das betragsmäßig größere Risiko für das Land besteht somit in einem möglichen Zinsanstieg. Dies verdeutlicht, dass die vom Land verkauften Receiver Swaptions offensichtlich keine Absicherung gegen steigende Zinsen darstellen.

### 19.2.6 Bewertung der Swaptions

Die verkauften Receiver Swaptions beinhalten wirtschaftlich die Übernahme von Zinsrisiken gegen den Erhalt einer Prämie. Die Vertragsabschlüsse können wie eine Wette des Verkäufers auf eine für ihn günstige zukünftige Marktentwicklung interpretiert werden. Das Zinsrisiko besteht darin, dass das Land zu einem in der Zukunft liegenden Ausübungszeitpunkt in einen Zinsswap eintreten muss, der zu diesem Zeitpunkt eine höhere Zahlungsverpflichtung beinhaltet, als es der Markt erfordert und die die Höhe der vorab eingenommenen Prämie übersteigen würde. Es bestehen große Abhängigkeiten vom Handeln der Banken bzw. von der zukünftigen Zinsentwicklung am Kapitalmarkt.

Hinzu kommt, dass bei den verkauften Receiver Swaptions überwiegend Cash Settlements vereinbart waren und im Falle

der Ausübung der Optionen durch die Banken ein Barausgleich, also - bei der Marktlage zum Prüfungszeitpunkt - eine einmalige Zahlung in Höhe des negativen Barwertes zu leisten wäre. Der Landesrechnungshof hat hierbei die konkreten Vereinbarungen betrachtet, unabhängig von der vom MdF dargestellten Absicht, bis zum Ausübungszeitpunkt Cash in Physical Settlements zu wandeln.

Nach Auffassung des Landesrechnungshof diene der Abschluss der Swaptions vorrangig der Vereinnahmung von Prämienzahlungen in den Landeshaushalt und damit zunächst einer Entlastung des Zinsausgabetitels, ohne die Auswirkungen für die Zukunft der überwiegend sehr lang laufenden Swaps ausreichend einzuschätzen. Eine Zinsabsicherung des Landes gegen das Risiko steigender Zinsen, d. h. eine Verstetigung und Planbarkeit der Zinsausgaben im Sinne der Portfoliostrategie wird mit diesen Geschäften nicht erreicht. Dies zeigen auch die Szenariorechnungen zum Zinsaufwand. Vor diesem Hintergrund sind die verkauften Receiver Swaptions nach Auffassung des Landesrechnungshofes „Spekulationsgeschäfte“.<sup>129</sup> Dies gilt trotz bzw. unabhängig von der Konnexität zu einem zum Ausübungszeitpunkt angenommenen variabel verzinsten Darlehen.

Nach der Dienstanweisung soll die Portfoliostrategie „möglichst unabhängig von Zinsmeinungen“ sein. Legt man dies zugrunde, ist das aktive Eingehen von Zinsrisiken nicht gewollt und der Verkauf von Receiver Swaptions sowie der Abschluss der CMS-Spread-Swaption hätte nicht Teil einer strategischen Zinsposition des Landes sein dürfen. Diese Geschäfte standen nicht im Einklang mit der Portfoliostrategie.

Zudem sollen nach der Dienstanweisung Geschäfte, deren „Risiken aufgrund ihrer Komplexität nicht kalkulierbar sind“, unterbleiben. Dieses Verbot bezieht sich jedoch nur auf Neuabschlüsse von Optimierungsderivaten. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte es für alle Derivate unabhängig von deren Kategorisierung durch das MdF sowie für die Restrukturierungen gelten.

<sup>129</sup> Auch wenn der Begriff „Spekulation“ gesetzlich nicht bestimmt ist, so soll damit die auf bloßen Annahmen bzw. Mutmaßungen beruhende Erwartung ausgedrückt werden, dass etwas eintrifft.

Des Weiteren sollte eine möglichst trennscharfe Abgrenzung von Zinssicherungs- und Spekulationsgeschäften vorgenommen werden. Ggf. sollte auch die Anpassung des Haushaltsgesetzes geprüft werden, denn der Einsatz von Derivaten zur Erzielung günstigerer Konditionen darf nicht als Legitimation für den Abschluss von Spekulationsgeschäften verstanden werden. Insofern sind die Ziele des Landes für den Derivateeinsatz nicht hinreichend konkretisiert.

Der Landesrechnungshof wies auch darauf hin, dass der überwiegende Teil der verkauften Receiver Swaptions sowie die CMS-Spread-Swaption der Besicherung unterliegen, sodass deren Barwerte die Höhe der Besicherungsleistungen bestimmen und damit auch die Liquidität des Landes beeinflussen. Außerdem hat das Land weitere Derivatgeschäfte getätigt, bei denen die Zinszahlungen ebenfalls von der Entwicklung der lang- und kurzfristigen Zinssätze zueinander abhängig sind. Der Landesrechnungshof empfahl, auch diese Geschäfte zu analysieren.

Das MdF wies darauf hin, dass der Verkauf von Receiver-Swaptions mit Cash Settlement aufgrund der in der Dienstanweisung verankerten Konnexitätsbedingung für Neuabschlüsse nicht mehr möglich sei. Der Landesrechnungshof geht deshalb davon aus, dass neue Geschäfte dieser Art künftig nicht mehr abgeschlossen werden. Da die Dienstanweisung jedoch keine Festlegungen zu den Restrukturierungen beinhaltet, könnten weiterhin Physical in Cash Settlements gewandelt werden. Der Landesrechnungshof regte an, in die Dienstanweisung Regelungen zur Verfahrensweise bei Restrukturierungen aufzunehmen.

### 19.2.7 Durchgeführte Restrukturierungen

In dem vom Landesrechnungshof betrachteten Zeitraum von Januar 2014 bis September 2015 vereinbarte das MdF verschiedene Restrukturierungen. Dabei wurden insbesondere in 2015 unterschiedliche Maßnahmen miteinander kombiniert, z. B. Prämienverschiebung, Gewährung eines Kündigungsrechts, Laufzeitverschiebung, Senkung des Zinssatzes oder Umstellung auf Physical Settlement. Im Folgenden werden einige Sachverhalte näher erläutert:

- Bei einem Paket von 17 der verkauften Receiver Swaptions mit Cash Settlements wurden die in 2015 und 2016 zu leistenden Prämienzahlungen der Bank i. H. v. 77,6 Mio. Euro auf den jeweiligen Ausübungszeitpunkt in den Jahren 2017 bis 2029 verschoben. Ziel war die Reduzierung des Liquiditätsrisikos. Hierfür erhielt das MdF einen Betrag (Aufzinsung) von 3,9 Mio. Euro. Die vorgesehene Aufzinsung für vier Swaptions i. H. v. 2,7 Mio. Euro verrechnete es mit dem für die Restrukturierung (Teilauflösung) einer anderen Swaption zu zahlenden Ausgleich.
- Ferner löste das MdF ein aus drei Zahlungskomponenten bestehendes Swaptionpaket per 16. Juli 2014 vorzeitig auf. Die Gründe für die Auflösung dieses Pakets waren nicht aktenkundig. Das MdF erläuterte, dass es einen Swap mit Inflationfloor auflösen wollte. Um den dafür vom Land zu zahlenden Auflösungsbetrag von 1,8 Mio. Euro zu kompensieren, entschied es sich, das o. g. Swaptionpaket aufgrund des positiven Barwertes ebenfalls aufzulösen und erhielt dafür eine Ausgleichszahlung in Höhe des von der Bank ermittelten Barwertes von 5,2 Mio. Euro.

Die vom MdF vor der Auflösung durchgeführten eigenen Bewertungen der Geschäfte waren nicht dokumentiert. Nach einer Reproduktion der ursprünglichen Bewertung durch das MdF bewegte sich der Barwert für das Swaptionpaket zwischen 8,4 Mio. Euro und 10,9 Mio. Euro. Vergleichsangebote anderer Banken wurden nicht eingeholt. Die Bewertung durch den externen Dienstleister ergab einen Barwert von 14,3 Mio. Euro. Damit lag die von der Bank angebotene und letztlich vereinnahmte Prämie mindestens um 3,2 Mio. Euro unter der Bewertung des MdF und um 9,1 Mio. Euro unter der des externen Dienstleisters. Beide Bewertungen liegen - unabhängig von den Bewertungsdifferenzen - weit oberhalb des Transaktionspreises von 5,2 Mio. Euro. Somit bestehen nach Auffassung des Landesrechnungshofes starke Indizien für die fehlende Marktgerechtigkeit dieser Transaktion.

Auch wenn in diesem Fall keine Verrechnung erfolgte, so wurden aufgrund der Auflösung der beiden Geschäfte zwar die Ausgleichsbeträge einzeln aufgeführt, im Saldo jedoch eine Zahlung von 3,4 Mio. Euro an das Land als positives Votum dargestellt.

- Das MdF verkaufte bei fünf Swaptions ein einmaliges Kündigungsrecht an die Bank. Die Bank kann dadurch z. B. zehn Jahre nachdem die Option ausgeübt wurde, den 25 Jahre laufenden Swap vorzeitig kündigen. Das MdF ist gegenwärtig nicht in der Lage, den Wert eines solchen Kündigungsrechts zu ermitteln. Die Gewährung der Kündigungsrechte wurde mit weiteren Maßnahmen (z. B. Prämienverschiebungen, Laufzeitänderungen) verbunden. Hierfür erhält das Land von 2019 bis 2029 einen finanziellen Gegenwert von insgesamt 22 Mio. Euro.

### 19.2.8 Bewertung der Restrukturierungen

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass bei der Auflösung des Swaptionpakets in 2014 ein für das Land wirtschaftlich nachteiliges Geschäft abgeschlossen wurde. Aufgrund der dargestellten Anhaltspunkte für eine fehlende Marktgerechtigkeit empfahl der Landesrechnungshof, dass künftig zumindest bei Hinweisen auf von den Banken abweichende Bewertungen die Marktgerechtigkeit geplanter Transaktionen entweder durch die Herstellung einer Wettbewerbssituation durch das Einholen von Angeboten weiterer Banken sichergestellt oder die Einschaltung externer Berater in Erwägung gezogen wird. Bei Bewertungsdifferenzen in der dargestellten Höhe kann dies durchaus wirtschaftlich sein. Dadurch werden auch „Verhandlungen auf Augenhöhe“ mit den Banken ermöglicht, weil besser bewertet werden kann, ob die beabsichtigten Maßnahmen für das Land tatsächlich vorteilhaft sind. Vordringliches Ziel des MdF sollte es sein, künftige Restrukturierungen nur bei Vorliegen von Marktgerechtigkeit abzuschließen.

Der Landesrechnungshof sah ferner die Einräumung von Kündigungsrechten kritisch, da das MdF nicht in der Lage ist, diese zu bewerten. Mit der Gewährung eines Kündigungsrechts wird die Chance, einen günstigeren Zinssatz zu erhalten als am Markt dann gehandelt wird, an die Bank gegen Erhalt einer Einmalzahlung verkauft. Durch den externen Dienstleister wurden für die Restrukturierungen in 2015 zwar keine einzelfallbezogenen Berechnungen der Barwerte durchgeführt, gleichwohl hat er in diesen Abschlüssen ein signifikantes Risiko gesehen, dass das MdF auch hier für das Land wirtschaftlich nachteilige Geschäfte abgeschlossen hat, welches sich bei Ausübung der

Swaption erst in der (vergleichsweise fernen) Zukunft auswirken wird.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass die Kombination verschiedener Maßnahmen miteinander die Bewertungen einzelner Restrukturierungen sowie das Erkennen möglicher Vorteile für das Land erschweren.

Zudem hielt der Landesrechnungshof die Verfahrensweise des MdF, liquiditätswirksame Ausgleichszahlungen mit den Ausgaben für andere Restrukturierungen zu verrechnen, für intransparent, denn die Zahlungsströme werden nicht im Haushalt abgebildet. Dies ist nicht mit den Grundsätzen der kameralistischen Haushaltsführung vereinbar. Auch wenn beim Zinsausgabebetitel per Haushaltsvermerk zugelassen ist, dass die Einnahmen den Ausgaben zufließen, so beinhaltet das Bruttoprinzip als klassischer Haushaltsgrundsatz auch das Saldierungsverbot, das bei den durch das MdF durchgeführten Verrechnungen nicht beachtet wird. Die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns des MdF wird dadurch eingeschränkt. Der Landesrechnungshof forderte das MdF auf, entsprechende Verrechnungen künftig zu unterlassen. Außerdem sollten in den Entscheidungsvorlagen voneinander unabhängige Geschäfte künftig nicht mehr kombiniert werden, um im Saldo eine Einnahme für das Land und damit einen vermeintlich positiven Effekt darzustellen.

### 19.2.9 Steuerung von Risiken und Wirtschaftlichkeitsanalysen

Durch die begrenzten Ressourcen des MdF bestehen aus Sicht des Landesrechnungshofes signifikante operationelle Risiken:

- Aktive nicht selten mehrfache Restrukturierungen des „Altbestands“ mit teilweise (sehr) komplexen Produkten nimmt das MdF auch bei den anderen Derivaten des Portfolios vor. Der personelle Aufwand allein hierfür ist nicht zu unterschätzen.
- Das MdF verfügt nach eigener Einschätzung<sup>130</sup> gegenwärtig „nicht über die technischen Möglichkeiten, zeitnahe und be-

<sup>130</sup> Bericht des Controllings vom 13. September 2014.

- darfsorientierte Analysen durchzuführen, die für eine aktive Portfolio- und Risikosteuerung notwendig sind“.
- Die Transparenz des Portfolios hat sich mit der Kündigung des RMS zum 31. Mai 2015 vermindert.
  - Das vom MdF im Dezember 2014<sup>131</sup> angekündigte eigene Portfoliomanagement-System ist noch nicht abschließend implementiert. Das MdF erläuterte, dass die Beschaffung einer solch hochkomplexen Software viele Ressourcen binde. Zudem seien die Ausschreibungsunterlagen vor Veröffentlichung durch eine externe Beratung evaluiert worden. Im Juli 2016 habe die Implementierungsphase begonnen.
  - Das zuständige Fachreferat hat selbst immer wieder auf die begrenzten personellen Ressourcen hingewiesen.

Für das Swaption-Portfolio bestehen erhebliche Marktrisiken, insbesondere Zinsänderungsrisiken, die vom externen Dienstleister als das zentrale wirtschaftliche Risiko bezeichnet wurden.

Die Risikomessung und Steuerungslogik des MdF zielt darauf ab, ob und wann eine Über- oder Unterschreitung der prognostizierten Zinsausgaben auf der Grundlage einer periodisierten und Cashflow-orientierten Betrachtungsweise möglich oder wahrscheinlich ist. Die Steuerung der verschiedenen Ausprägungen des Zinsänderungsrisikos erfolgt durch die Festlegung, dass gemäß der Dienstanweisung bis zu 30 % des Kredit- und Schuldenportfolios variabel verzinslich ausgestaltet werden dürfen. Eine barwertige Betrachtung und damit eine wirtschaftliche Wertveränderung bzw. eine ex-post Analyse der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit über die Gesamtlaufzeit wird vom MdF nur eingeschränkt vorgenommen.

Die Überprüfung des wirtschaftlichen Einsatzes obliegt dem Controlling-Bereich<sup>132</sup> im MdF, das in seinen Quartalsberichten lediglich eine Cash-Flow-Betrachtung der abgelaufenen Derivate (ohne Grundgeschäft) über die gesamte Laufzeit durchführt. Aufgrund fehlender technischer Möglichkeiten kann es gegenwärtig keine umfassende Ergebnis- und Risikobetrachtung des Portfolios vornehmen. Das MdF beabsichtigt perspek-

<sup>131</sup> Vgl. Tz. 3.8.2 des Jahresberichtes 2014 des Landesrechnungshofes und Pressemitteilung des MdF vom 3. Dezember 2014.

<sup>132</sup> Zum 1. März 2014 hat das MdF aufgrund entsprechender Hinweise des LRH in den Vorjahren ein unabhängiges Controlling eingerichtet.

tivisch die gegenwärtige Betrachtung um ein Benchmarkportfolio zu erweitern.

Auch nach den Empfehlungen der Rechnungshöfe für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei Ländern und Kommunen sowie für Fremdwährungskredite der Kommunen<sup>133</sup> ist u. a. neben einer periodenbezogenen (kameralistischen) Sichtweise auch eine periodenübergreifende Analyse zur voraussichtlichen Erfolgswirksamkeit des Geschäfts durchzuführen. Für die Erfolgskontrolle ist am Ende der vereinbarten Laufzeit eine vergleichende Kostenberechnung anzustellen. Auf jeden Fall sind die kassenmäßigen Ergebnisse von Darlehen und Derivat darzustellen, wie sie während der Laufzeit mit und ohne Derivat haushaltswirksam geworden sind (Cash-Flow-Betrachtung). Stattdessen kann auch ein Benchmarkportfolio eingerichtet werden.

Der Landerechnungshof hielt eine barwertige Betrachtung des Portfolios des Landes, die die Steuerung und Berichterstattung im MdF ergänzt, für erforderlich, insbesondere weil in der Kameralistik lediglich eine nach Haushaltsjahren getrennte Betrachtung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen vorgenommen wird. Die mit den Swaptions eingegangenen Risiken entfalten ihre Wirkung aber über die gesamte vereinbarte Laufzeit. Zudem kann durch entsprechende Vereinbarungen das Haushaltsergebnis bestimmter Haushaltsjahre zwar verbessert, aber das Risiko zulasten zukünftiger Haushaltsjahre verlagert werden.

Kontinuierliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die die Wertveränderungen des Kredit- und Derivateportfolios einbeziehen, bieten hier eine größere Transparenz. So sind Veränderungen am Geld- und Kapitalmarkt mit Auswirkungen auf den Barwert als Frühwarnindikator für die Belastungen künftiger Haushaltsjahre zu verstehen. Deshalb sollten entsprechende zusätzliche Steuerungsgrößen in der Dienstanweisung Berücksichtigung finden. Die Betrachtung der Barwerte ist auch entscheidend für die Verhandlungen mit den Banken bei Restrukturierungen. Bei vereinbarten Cash Settlements sind im Falle der Ausübung der Option durch die Bank, die Barausgleiche in Höhe der dann ermittelten Barwerte in einer Summe zu zahlen.

<sup>133</sup> Beschluss der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom Oktober 2015, <http://www.lrh-mv.de>.

Zudem sind bei besicherten Swaptions auch Liquiditätsaspekte zu betrachten.

Marktüblich werden Zinsänderungsrisiken mittels eines Value-at-Risk (VaR) Ansatzes quantifiziert. Diese Risikomesszahl trifft eine Aussage darüber, welcher Barwertverlust innerhalb eines bestimmten Zeitraums mit einer gegebenen Wahrscheinlichkeit nicht überschritten wird. Wenn das MdF Marktchancen mit Optimierungsderivaten nutzen möchte, dann ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes ein adäquater regulatorischer und organisatorischer Rahmen erforderlich.

Ferner wies der Landesrechnungshof darauf hin, dass das MdF die Ziele und Risiken festlegen sollte, die es bereit ist, zur Umsetzung seiner Portfoliostrategie einzugehen. Er hielt eine ergänzende Formulierung in der Portfoliostrategie, in der auf die genannten Aspekte eingegangen wird, für erforderlich.

Auch der Controlling-Bereich empfahl, eine Risikostrategie zu definieren und dort die wesentlichen Elemente der Risikosteuerung (Limite für den Derivateeinsatz, Cash-Flow-Simulationen, Marktwertsteuerung) zu verankern. Das Fachreferat stellte dazu heraus, dass Elemente der Risikosteuerung im Rahmen des zu implementierenden Risikomanagementsystems zu verankern seien. Zwischen beiden Bereichen bestand Einvernehmen, dass eine informativere Wirtschaftlichkeitsanalyse nach Implementierung eines Portfoliomanagementsystems möglich sein soll.

Der Landesrechnungshof ging davon aus, dass im MdF mit dem Einsatz eines eigenen Portfoliomanagement-Systems die Grundlagen für eine veränderte, betriebswirtschaftliche Elemente enthaltene Risikosteuerung sowie für periodenübergreifende Wirtschaftlichkeitsanalysen vorliegen werden.

Zudem empfahl der Landesrechnungshof, die Risiken aus dem Altbestand des Derivateportfolios im Sinne einer Risikoinventur zu erfassen. In einem zweiten Schritt sollten Handlungsoptionen (z. B. „Einfrieren/Halten“, „Beendigung der Geschäfte“, „Aktive Restrukturierung“) und Maßnahmen für sinnvolle Teilportfolien (oder Einzelgeschäfte) auch in Abhängigkeit unterschiedlicher Marktentwicklung abgeleitet werden. Ggf. ist der Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtags in die Entscheidungsfindung einzubeziehen.

## 19.3 Dokumentation und Berichtswesen

Der Landesrechnungshof empfahl eine deutlich erweiterte und strukturierte Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen:

- Strategische Entscheidungen grundsätzlicher Art sollten hinsichtlich der - das Für und Wider - einbeziehenden Abwägungsprozesse nachvollziehbar belegt werden.
- Alle Entscheidungen über Restrukturierungen sollten ebenso wie bei neu abgeschlossenen Geschäften je Einzelfall hinsichtlich der Gründe für die Vorgehensweise sowie der verfolgten Ziele nachvollziehbar dokumentiert werden.
- Es sollten angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 LHO durchgeführt werden, die u. a. Nachweise über die erzielten eigenen Bewertungsergebnisse sowie über die Art und die Ergebnisse der vorgenommenen Markt-gerechtigkeitsprüfung enthalten.
- Ferner sollte künftig eine ex-post Kontrolle zur wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit der Geschäfte dokumentiert werden.

Das MdF sagte zu, künftig alle zur Entscheidungsfindung gehörenden Sachverhalte zu protokollieren und insgesamt eine umfassendere Dokumentation der einzelnen Geschäfte zu gewährleisten.

Der RMS hat vom Januar 2013 bis Mai 2015 dem MdF monatliche Risikoberichte über das Kredit- und Derivateportfolio des Landes vorgelegt, die das Ministerium im Wesentlichen hinsichtlich der Szenariorechnungen und ein Mal im Jahr der verdichteten Darstellungen zum Gesamtportfolio für die Berichterstattung an den AHF verwendet hat.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Bewertung der Swaptions durch den RMS unvollständig war, so dass auch der von ihm ermittelte und im Jahresbericht 2014 dargestellte Barwert für das Gesamtportfolio fehlerhaft war. Zudem kann der Landesrechnungshof grundsätzlich nachvollziehen, dass aufgrund der beabsichtigten Einführung eines eigenen Portfoliomanagementsystems nach Kündigung des RMS kein neuer externer Dienstleister mit der Portfolioanalyse beauftragt wurde, zumal die Einbindung eines neuen Dienstleisters zusätzliche personelle Kapazitäten gebunden hätte. Allerdings besteht somit derzeit kein zusammenhängendes System für das Risikomanagement.

Der Landesrechnungshof regte an, in den Jahresbericht des MdF künftig auch eine angemessene Darstellung der Risiken aus den Swaptions z. B. über Prognoserechnungen zum Zinsaufwand aufzunehmen.

## 19.4 Stellungnahme

Das MdF hat u. a. darauf hingewiesen, dass Derivate bereits ihrem Wesen nach spekulative Elemente beinhalten, weil ihre Wertentwicklung vom Eintreten bestimmter Umweltzustände abhängig sei und somit Entscheidungen unter Unsicherheit auf Basis der eigenen Erwartungshaltung darstellen würden. Die verkauften Receiver Swaptions mit einem Zinssatz im Bereich von 2 % ordnet das MdF als entsprechende Zinsfestschreibung ein, die von der Höhe her noch akzeptabel sei und eine gewisse Planungssicherheit gebe.

Zur Prüfung der Marktgerechtigkeit von Transaktionen werde das MdF künftig auch Dritte befragen. Allerdings sei aus seiner Sicht bei bestehenden Derivaten, die aufgelöst werden sollen, keine klassische Wettbewerbssituation darstellbar.

Das MdF hat zugesagt, dass es seine Verfahrensweise der aus Vereinfachungsgründen durchgeführten Verrechnung von aus Restrukturierungen resultierenden Zahlungen künftig nicht mehr anwenden werde. Es hat außerdem betont, dass die Entscheidungen im Rahmen der Portfoliostrategie unter Berücksichtigung aktueller Marktparameter getroffen würden, die gleichwohl eine entsprechende Zinsmeinung implizieren würden. Deshalb werde es dem Hinweis des Landesrechnungshofes nachkommen und in der Dienstanweisung den Passus, dass die Portfoliostrategie „möglichst unabhängig von Zinsmeinungen“ auskommen soll, streichen.

Zudem werde das MdF insgesamt eine umfassendere Dokumentation auch der Entscheidungsfindung bei einzelnen Geschäftsabschlüssen sowie grundsätzlichen Erwägungen vornehmen.

Nach der Implementierung des Portfoliomanagements und unter Berücksichtigung der damit verbundenen Analysemöglichkeiten werde das MdF prüfen, welche zusätzlichen Maßnahmen

für eine weitere Verbesserung der Steuerung und des Controllings des Kredit- und Derivatemanagements sinnvoll seien.

## 19.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof hatte zu einzelnen Sachverhalten bereits in den vergangenen Jahren Änderungen angeregt, wie beispielsweise zur Einrichtung eines unabhängigen Controllings oder zu den Regelungen in der Dienstanweisung. Er bewertet es positiv, dass das MdF verschiedene seiner Hinweise aufgegriffen hat. Dennoch zeigen die Prüfungsergebnisse, dass weitere Veränderungen notwendig sind.

Spekulationsgeschäfte, wie sie die Swaptions nach Auffassung des Landesrechnungshofes überwiegend darstellen, sind mit den strategischen Zielen der Portfoliostrategie des Landes nicht in Einklang zu bringen. Eine Absicherung gegen steigende Zinsen wird durch diese Geschäfte nicht erzielt.

Als Teil des Portfoliobestands muss sich das MdF mit diesen teilweise sehr lange laufenden Swaptions im Rahmen seines Kredit- und Schuldenmanagements fortwährend auseinandersetzen. Insgesamt verfügt das Land über ein umfangreiches und teilweise äußerst komplexes Derivateportfolio, woraus hohe Anforderungen an Ressourcen und Systeme resultieren. Diese werden durch Art und Umfang der getätigten und der zukünftig geplanten Kredit- und Derivategeschäfte bestimmt. Eigene bedarfsorientierte Analysen einschließlich regelmäßiger Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sind für eine aktive Portfolio- und Risikosteuerung unerlässlich. Aus Sicht des Landesrechnungshofes bleibt abzuwarten, wie das MdF das Portfolio des Landes künftig unter Nutzung eines eigenen Portfoliomanagementsystems mit den vorhandenen Ressourcen angemessen steuern wird.

## Ressortübergreifende Prüfungen

### 20 Grundsatz der Selbstversicherung - konsequent einhalten

**Den Grundsatz der Selbstversicherung hielten die Dienststellen des Landes Brandenburg sowie seine institutionell geförderten Zuwendungsempfänger nicht durchgängig ein. Bei konsequenter Beachtung des Grundsatzes hätten sie Ausgaben für Versicherungsprämien in Höhe von bis zu 100.000 Euro (2013) bzw. 130.000 Euro (2014) einsparen können.**

#### 20.1 Prüfungsgegenstand

Nach dem Grundsatz der Selbstversicherung<sup>134</sup> versichert das Land Brandenburg seine Risiken nicht. Dies gilt auch für Zuwendungsempfänger, deren Gesamtausgaben zu 50 % und mehr aus öffentlichen Mitteln finanziert werden<sup>135</sup>.

Soweit durch Gesetz ein Versicherungszwang besteht, findet der Grundsatz keine Anwendung. Zuwendungsempfänger können Versicherungen zudem abschließen, wenn sie für einen Vertragsabschluss zwingend sind. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, müssen MdF bzw. die jeweilige Bewilligungsbehörde im Einzelfall in einen Versicherungsabschluss einwilligen.

Dieses Prinzip der „Nichtversicherung“ folgt aus den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des § 7 LHO. Ihm liegt die Überlegung zugrunde, dass sich das Risiko nach dem Gesetz der großen Zahl und der Menge der Objekte ausgleicht und die in der Versicherungsprämie enthaltenen, nicht unbedeutlichen Gewinn- und Verwaltungskostenanteile eingespart werden können<sup>136</sup>.

<sup>134</sup> Nr. 11 der Verwaltungsvorschriften zu § 34 der VV-LHO, die zuletzt durch Erlass des MdF vom 14. Juli 2015 (ABl. S. 891) geändert worden sind.

<sup>135</sup> Nr. 1.4 der Anlage 1 zu VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO - Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Institutionellen Förderung (ANBest-I).

<sup>136</sup> Vgl. Engels/Ebelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie Vorschriften zur Finanzkontrolle, Rn. 17 zu § 34 Bundeshaushaltsordnung.

Der Landesrechnungshof prüfte für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 in den Geschäftsbereichen aller Ministerien und der Staatskanzlei sowie bei den von ihnen institutionell geförderten Zuwendungsempfängern, ob diese den Grundsatz der Selbstversicherung einhielten. Zugleich untersuchte er, wie die obersten Landesbehörden und das MdF ihre Aufgaben im Zusammenhang mit der Anwendung und Auslegung des Grundsatzes der Selbstversicherung wahrnahmen.

## 20.2 Prüfungsergebnisse

### 20.2.1 Fehlende Zustimmungen zu Versicherungen

Für Versicherungen, die gesetzlich nicht vorgeschrieben sind, müssen Behörden und Einrichtungen des Landes vor deren Abschluss die Einwilligung des MdF einholen (VV Nr. 11.3 zu § 34 LHO). Auch eine Stiftung konnte nach dem Gesetz über die Errichtung der Stiftung eine Versicherung ohne gesetzliche Verpflichtung nur mit Zustimmung des zuständigen Ministeriums abschließen.

Ebenso dürfen Zuwendungsempfänger, deren Gesamtausgaben<sup>137</sup> zu 50 % und mehr aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, Risiken für Schäden an Personen, Sachen und Vermögen nur versichern, soweit eine Versicherung gesetzlich vorgeschrieben oder für den Vertragsabschluss zwingend ist (Nr. 1.4 der ANBest-I). Die Bewilligungsbehörde ist befugt, in begründeten Einzelfällen Ausnahmen von den ANBest-I zuzulassen (VV Nr. 5.1 Satz 5 zu § 44 LHO).

In sechs Behörden bzw. Einrichtungen bestanden 2013 und 2014 Versicherungen ohne die erforderliche Einwilligung. Für diese Versicherungen fielen jährliche Prämien i. H. v. 7.800 Euro (2013) bzw. 7.900 Euro (2014) an.

Eine Stiftung hatte Versicherungen mit Ausgaben von 6.600 Euro (2013) bzw. 7.100 Euro (2014) ebenfalls ohne die notwendige Zustimmung abgeschlossen. Sie ging fälschlich davon aus, dass die Zustimmung aufgrund eines Beschlusses des

<sup>137</sup> Ohne Ausgaben für Aufträge und Projektförderungen durch Dritte.

Stiftungsrats bzw. wegen des geringen Umfangs der Versicherungsprämien entbehrlich war.

Auch bei fünf institutionell geförderten Zuwendungsempfängern lagen die erforderlichen Ausnahmegenehmigungen für Versicherungen nicht vor bzw. konnte der Landesrechnungshof die Begründung eines Ausnahmefalls nicht nachvollziehen. Diese Versicherungen hatten in 2013 und 2014 jeweils zu Ausgaben von 16.200 Euro geführt.

### 20.2.2 Landesbetriebe

Der Grundsatz der Selbstversicherung gilt für Landesbetriebe zunächst nicht (VV Nr. 11.4 zu § 34 LHO). Die jeweiligen Betriebsanweisungen sehen jedoch vor, dass sie über die gesetzlich vorgeschriebenen Versicherungen hinaus Schutz nur nehmen können, wenn dies unter Abwägung der potenziellen Risiken und Prämien zweckmäßig ist.

Ein Landesbetrieb versicherte seine Kraftfahrzeuge. Hierfür zahlte er für Versicherungsprämien 12.800 Euro (2013) bzw. 15.100 Euro (2014). Die Zweckmäßigkeit der Versicherung hatte der Landesbetrieb während der gesamten Vertragslaufzeit nicht geprüft. Erst im Zusammenhang mit der Prüfung des Landesrechnungshofes führte er eine solche Untersuchung durch und beabsichtigte im Ergebnis, die Versicherung zum 31. Oktober 2016 zu kündigen.

Ein anderer Landesbetrieb sagte eine Prüfung der Zweckmäßigkeit einer bereits bestehenden Gebäudeversicherung mit Ausgaben von jeweils 10.200 Euro in 2013 und 2014 aufgrund der Prüfung des Landesrechnungshofes zu.

### 20.2.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Versicherungsabschluss

Nach § 7 Absatz 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen.

Vor Versicherungsabschluss waren dessen Notwendigkeit, Alternativen sowie dessen Wirtschaftlichkeit zu prüfen und zu do-

kumentieren. Entsprechende Nachweise konnten die Ressorts nur ausnahmsweise vorlegen.

#### 20.2.4 Abgabe von Garantieerklärungen

Nach § 4 Absatz 5 HG 2013/2014<sup>138</sup> war das MdF ermächtigt, in den Jahren 2013 und 2014 zur Deckung des Haftpflichtrisikos von Zuwendungsempfängern des Landes aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur sowie für wissenschaftliche Forschungsinstitute, die vom Bund und vom Land gemeinsam getragen werden, Garantien bis zum Höchstbetrag von 80 Mio. Euro zu übernehmen.

Bei drei Zuwendungsempfängern bestanden Versicherungen mit Ausgaben von 32.200 Euro (2013) bzw. 59.200 Euro (2014), bei denen stattdessen die Bewilligungsbehörde die Abgabe einer solchen Garantieerklärung beim MdF hätte beantragen können.

#### 20.2.5 Versicherungen zugunsten ehrenamtlich Tätiger

Das MASGF hatte ab 1. Januar 2006 eine Haftpflicht- und eine Unfallsammelversicherung für ehrenamtlich Tätige abgeschlossen. Durch diese Versicherungen sollten mögliche Lücken im Versicherungsschutz der ehrenamtlich Tätigen geschlossen und zugleich die Wertschätzung des Landes für das ehrenamtliche Engagement seiner Bürgerinnen und Bürger ausgedrückt werden. Die Gesamtausgaben für diese Versicherungen beliefen sich in 2013 und 2014 auf jeweils 29.500 Euro.

Bereits 1994 hatte das MdJEV eine Haftpflichtversicherung für ehrenamtliche Betreuer und Vormünder mit Zustimmung des MdF abgeschlossen. Mit der Versicherung sollte das Ehrenamt der Betreuer und Vormünder gestärkt werden. Die Ausgaben beliefen sich in den Jahren 2013 und 2014 auf jeweils 25.100 Euro.

Im Dezember 2013 stellte das MdJEV fest, dass für Personen- und Sachschäden durch ehrenamtliche Betreuer seit 2006 eine

<sup>138</sup> Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 (HG 2013/2014) vom 18. Dezember 2012 (GVBl. I Nr. 42), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. November 2013 (GVBl. I Nr. 33) geändert worden ist; vgl. auch § 3 Absatz 7 HG 2015/2016.

Doppelversicherung bestand. Lediglich Vermögensschäden deckte die beim MASGF bestehende Haftpflichtversicherung nicht ab. Das MdJEV kündigte die bestehende Versicherung zum 31. Dezember 2014. Anschließend schrieb es eine reine Vermögensschadenhaftpflichtversicherung für ehrenamtliche Betreuer und Vormünder aus. Das MdJEV erwartete, dass es im Vergleich zur bestehenden Versicherung günstigere Angebote erhalten werde.

Es ging lediglich ein Angebot mit einem jährlichen Versicherungsbeitrag von 85.300 Euro für eine Vertragslaufzeit von zwei Jahren ein. Trotz des gegenüber der alten Versicherung über dreifach höheren Beitrags nahm das MdJEV das Angebot an. Es wollte damit eine ansonsten eintretende Versicherungslücke vermeiden.

Die vorgenannten Versicherungen fallen nicht unter den Grundsatz der Selbstversicherung, da mit ihnen weder Risiken für Personen, Sachen noch Vermögen des Landes abgesichert werden. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 LHO ist aber auch für diese Versicherungen zu beachten.

## 20.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof bat, nicht nur neu abzuschließende, sondern auch bestehende Versicherungen unter dem Aspekt der Notwendigkeit, Alternativen und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Die Überprüfung sollte nachvollziehbar dokumentiert und in regelmäßigen Abständen wiederholt werden.

Soweit das MdF bzw. die Bewilligungsbehörden bestehenden Versicherungen bisher nicht zugestimmt hatten, bat der Landesrechnungshof, die Einwilligungen nachträglich einzuholen. Sollten diese nicht erteilt werden, sind die bestehenden Versicherungsverträge zu kündigen.

Der Landesrechnungshof empfahl, dass die obersten Landesbehörden ihre nachgeordneten Behörden und Einrichtungen regelmäßig auf den Grundsatz der Selbstversicherung hinweisen.

Auch riet er, dass die Bewilligungsbehörden zu Beginn und regelmäßig während einer Förderung ihre institutionell geförder-

ten Zuwendungsempfänger auf Nr. 1.4 ANBest-I hinweisen. Zugleich sollten die Bewilligungsbehörden prüfen, ob und inwieweit bestehende Versicherungen gesetzlich vorgeschrieben oder für einen Vertragsabschluss zwingend sind. Sollte dies nicht der Fall sein, sollten sie die Zuwendungsempfänger darauf hinweisen, dass nur ausnahmsweise im Einzelfall mit Zustimmung der Bewilligungsbehörde die Versicherung fortgeführt werden kann.

Der Landesrechnungshof regte an, dass die Ressorts künftig in Abstimmung mit dem MdF die Abgabe von Garantieerklärungen als Ersatz von Versicherungen in Betracht ziehen.

Alle Bundesländer haben zwischenzeitlich zugunsten ehrenamtlich Tätiger Haftpflichtversicherungen abgeschlossen. Die Mehrheit der Länder - wie Brandenburg - schloss diese Versicherungen über denselben Versicherungsmakler ab. Vor diesem Hintergrund regte der Landesrechnungshof an zu prüfen, ob nicht durch gemeinsame Initiativen oder gemeinsame Versicherungen das gesetzte Ziel der Länder, bürgerschaftliches Engagement zu stärken und ehrenamtlich Tätige in ihren freiwilligen Aufgaben zu unterstützen, wirtschaftlicher erreicht werden kann.

Dem MdF empfahl der Landesrechnungshof, regelmäßig - z. B. im Haushaltswirtschaftsrundschreiben - auf den Grundsatz der Selbstversicherung und ggf. mögliche Ausnahmen hiervon hinzuweisen.

## 20.4 Stellungnahme

Das MdF und die beteiligten Ressorts haben die Feststellungen des Landesrechnungshofes anerkannt.

## 20.5 Schlussbemerkungen

Das Ziel der Selbstversicherung ist es, insbesondere hohe Versicherungsprämien, die einen Gewinn- und Verwaltungsanteile enthalten, zu vermeiden. Dafür muss der Grundsatz der Selbstversicherung konsequent eingehalten werden.

Derzeit bestehen in der Anwendung des Grundsatzes noch Mängel und Unsicherheiten. Diese können aus Sicht des Lan-

desrechnungshofes deutlich reduziert werden. Dazu ist es vor allem notwendig, dass insbesondere die obersten Landesbehörden ihre nachgeordneten Bereiche und Zuwendungsempfänger mehr als bisher in der Umsetzung unterstützen.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Ministerien zum Abschluss der Prüfung bereits angekündigt haben, seine Empfehlungen aufzugreifen.

#### IV. Ergebnisberichte - Folgerungen aus den Prüfungsfeststellun- gen des Landesrech- nungshofes

## Ergebnisbericht Ministerium des Inneren und für Kommunales

### 21 Polizei erhöht Gebührenaufkommen

**Hinweise des Landesrechnungshofes wurden umgesetzt (Jahresbericht 2015, Beitrag Nr. 12).**

#### 21.1 Sachverhalt

Die Polizeibehörden erheben Gebühren und Auslagen auf Grundlage der Verordnung über die Gebühren für öffentliche Leistungen im Geschäftsbereich des MIK (Gebührenordnung). Der Landesrechnungshof prüfte die Erhebungspraxis und stellte fest:

Die Gebührensätze für polizeiliche Angelegenheiten lagen zum Teil erheblich unter den tatsächlichen Kosten. Im Bundesländervergleich lag das Gebührenaufkommen für Einsätze im Zusammenhang mit Groß- und Schwertransporten in Brandenburg 22 % unter dem Durchschnitt. Der Verwaltungsaufwand für die Verwertung sichergestellter Fahrzeuge konnte wegen eines fehlenden Gebührensatzes nicht in Rechnung gestellt werden. Die Erhebungspraxis der Rahmengebühr für Falschalarme erschien willkürlich. Gebühreneinnahmen bei Notrufmissbräuchen oder dem Einsatz im Zusammenhang mit Tieren gab es nur vereinzelt. Unzureichende Formulierungen der Gebührenordnung bzw. fehlende handhabbare Handlungshinweise führten zu erheblicher rechtlicher Unsicherheit insbesondere bei der möglichen Gebührenerhebung für die Suche, Rettung und Bergung von Personen. Die für die Gebührenerhebung erforderliche Meldung von gebührenerheblichen Einsätzen an die Direktionsstäbe war teilweise mangelhaft und führte zu Mindereinnahmen.

## 21.2 Weitere Entwicklung

Der Landesrechnungshof empfahl dem MIK eine Korrektur der Gebühr für Groß- und Schwerlasttransporte. Zur Deckung des Verwaltungsaufwands bei der Verwertung sichergestellter Fahrzeuge sollte eine Tarifstelle geschaffen werden. Um eine willkürliche Gebührenerhebung bei Falschalarmen zu verhindern, regte er eine Klarstellung in der Gebührenordnung an. Zudem empfahl er für einzelne Gebührentarife konkretere Formulierungen bzw. Handlungsempfehlungen. Der Landesrechnungshof forderte das MIK auf darauf hinzuwirken, dass alle gebührenrechtlich relevanten Einsätze an die Direktionen gemeldet werden.

Das MIK hat mit Wirkung vom 1. Juli 2015 die für Groß- und Schwertransporte zu erhebende Gebühr neu geregelt. Die jetzige Rechtslage entspricht weitgehend den Forderungen des Landesrechnungshofes. Um die Handhabung mit den Gebührentarifen im Zusammenhang mit Falschalarmen bzw. ungerechtfertigtem Alarmieren der Polizei oder dem Vortäuschen einer Gefahrenlage zu erleichtern, wurden diese um entsprechende Anmerkungen ergänzt. Weitere Änderungen sind zum 1. Juli 2016 in Kraft getreten.

Das Polizeipräsidium hat darüber hinaus eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich im Wesentlichen mit der Vollständigkeit der Gebührenerhebung befasst.

## 21.3 Fazit

Die Prüfung des Landesrechnungshofes zeigte ein erhebliches Einnahmepotential durch Änderungen und Ergänzungen sowie die konsequente Anwendung der Gebührenordnung. Das Ministerium hat wenige Monate nach Abschluss der örtlichen Erhebungen erste Änderungen der Gebührenordnung vorgelegt. Bereits ein Vergleich des Gebührentarifs für Groß- und Schwertransporte zeigt, dass sich das Gebührenaufkommen zum 1. August 2016 nach der Neuregelung im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 42 % erhöhte.

## Ergebnisbericht Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur

### 22 Studierendenschaften

**Es lohnt sich, in der Finanzkontrolle einen langen Atem zu haben: Wertpapierverluste bei fehlerhaft beratender Bank erfolgreich geltend gemacht (Jahresbericht 2010, Bericht Nr. 18).**

#### 22.1 Sachverhalt

Alle eingeschriebenen Studierenden einer Hochschule bilden in ihrer Gesamtheit die Studierendenschaft. Die Studierendenschaften organisieren das studentische Leben an den Hochschulen und vertreten die studentischen Interessen gegenüber der Hochschulleitung und der Öffentlichkeit.

Der Landesrechnungshof hatte bei seiner Prüfung der Studierendenschaft der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) festgestellt, dass durch zwei Wertpapiergeschäfte ein finanzieller Verlust von 33.000 Euro entstanden war.

Kurz zum Hintergrund: Der Allgemeine Studierendenausschuss (AStA)<sup>139</sup> hatte 100.000 Euro, die ihm aus dem Vermögen der Studierendenschaft zur Verfügung standen, nicht wie vorgesehen „mündelsicher“ angelegt. Vielmehr wählte er 2006 und noch einmal 2008 eine Anlageform mit beträchtlichem Kursrisiko. Dieses Risiko realisierte sich: Rund ein Drittel der Anlage summe war insgesamt verloren.

Der Landesrechnungshof hatte der Studierendenschaft geraten, zivil- und strafrechtliche Konsequenzen zu prüfen. Außerdem empfahl er der Hochschulleitung, verstärkt von der Rechtsaufsicht Gebrauch zu machen.

<sup>139</sup> Der AStA ist das ausführende Organ der Studierendenschaft. Er leitet die Geschäfte der Studierendenschaft und vertritt sie nach außen.

## 22.2 Weitere Entwicklung

Die Studierendenschaft nahm - aufsichtlich begleitet von der Hochschule - die Anregung des Landesrechnungshofes auf. Sie verklagte die Bank auf Schadensersatz wegen fehlerhafter Beratung im Zusammenhang mit dem Kauf der zweiten Anlage (Anleihe Hypo Real Estate Bank). Hier belief sich der Verlust auf 23.300 Euro.

In der ersten Instanz ging der Prozess verloren. In der zweiten Instanz hat der AStA vor dem OLG Brandenburg gewonnen. Das Gericht erkannte eine erhöhte Aufklärungspflicht der Bank in Hinblick auf das mögliche Risiko eines Totalverlustes an. Denn es handelte sich um treuhänderisch verwaltete zweckgebundene öffentliche Gelder. Zudem hatten die Vertreter des AStA vor Abschluss des Beratungsvertrags darauf hingewiesen, dass es ihnen in erster Linie auf eine sichere Geldanlage ankomme. Dieser Pflicht ist die Bank nicht nachgekommen. Sie hat mittlerweile den Schaden ersetzt und 23.300 Euro nebst Zinsen an die Studierendenschaft überwiesen.

## 22.3 Fazit

Die Wirkkraft des Landesrechnungshofes erweist sich mitunter erst nach langer Zeit: Zehn Jahre nach dem schadensstiftenden Anlass und fünf Jahre nach der Prüfung ist ein Schaden wieder ausgeglichen.

## Ergebnisbericht Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur

### 23 Brandenburgische Kulturstiftung Cottbus

**Teure Fehlentwicklungen teilweise korrigiert (Jahresbericht 2013, Beitrag Nr. 12).**

#### 23.1 Sachverhalt

Die Brandenburgische Kulturstiftung Cottbus (BKC) betreibt in Cottbus mit dem Staatstheater ein Mehrspartentheater und mit dem Dieselkraftwerk ein Museum für moderne Kunst.

Der Landesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung 2012/2013 u. a. fest:

- Nicht gerechtfertigte Rücklage über 3 Mio. Euro (= 30 % der Landesfinanzierung)
- Unwirtschaftliche, nicht ausgelastete Gästewohnungen auf einfachstem Niveau
- Teure Theaterkasse ohne Laufkundschaft
- Zu niedrige Kartenpreise und zu viele Freikarten
- Faktisch ungenutzte marode Nebenspielstätte „Theaterscheune“

Der Landtag forderte das Ministerium auf,

- den über die Jahre steigenden Zuwendungsbedarf der BKC im Wesentlichen durch die Rücklagen zu decken, um eine Anpassung an den Flächentarifvertrag ab 2014 zu ermöglichen,
- die Wirtschaftlichkeit der Gästewohnungen zu erhöhen und sie bei Nichtgelingen abzugeben,
- die Theaterkasse bis 2017 ins Haupthaus zu verlagern sowie
- Vorzugskarten in einem angemessenen Umfang zu vergeben und das Preissystem zu optimieren.

## 23.2 Weitere Entwicklung

Rund fünf Jahre nach der Prüfung stellt sich die Lage nach Auskunft des MWFK wie folgt dar:

Die Rücklage ist unverändert hoch. Bisher gab es keinerlei Anpassungen an den Flächentarifvertrag. Es existieren auch noch keine konkreten Festlegungen für die Zukunft.

Die Gästewohnungen werden weiter betrieben. Die Wohnungen sind teilweise modernisiert und besser ausgestattet. Inwiefern die BKC die Wohnungen nunmehr wirtschaftlich betreibt, teilte das MWFK nicht mit.

Die Theaterkasse befindet sich seit der vergangenen Spielzeit wieder im Theatergebäude.

Die Verteilung der Vorzugs(frei)karten ist neu geregelt. Auch überarbeitete die BKC das Preissystem für die regulären Eintrittskarten. Es ist deutlich transparenter als früher. Alle Preise wurden moderat erhöht.

Es gibt ein neues Nutzungskonzept für die Nebenspielstätte. Die Theaterscheune wird nun als vollwertige Spielstätte genutzt und deutlich intensiver als früher bespielt.

## 23.3 Fazit

Nach der Prüfung durch den Landesrechnungshof hat die BKC einige Maßnahmen eingeleitet, um wirtschaftlicher zu agieren. Wichtige Schritte stehen aber noch aus. Insbesondere sollte die BKC endlich ihre unwirtschaftlichen Gästewohnungen abgeben. Auch für die Bildung der (zu) hohen Rücklagen sieht der Landesrechnungshof immer noch keinen hinreichenden Grund.

## Ergebnisbericht Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie

### 24 Beratungsstellen für Unternehmensnachfolge - Förderung eingestellt

**Die Moderation von Unternehmensnachfolgeprozessen wird nicht mehr vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie gefördert. Die Kammern bieten aber auch weiterhin eigenständig Beratungsleistungen an.**

**Nach vertiefter Prüfung der Verwendungsnachweise widerrief die Bewilligungsstelle Zuwendungsbescheide im Umfang von fast 70.000 Euro (Jahresbericht 2014, Beitrag Nr. 11).**

#### 24.1 Sachverhalt

Um Arbeitsplätze in den von einer Betriebsnachfolge betroffenen Unternehmen zu erhalten, förderte das MASGF aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Landes die Moderation von Unternehmensnachfolgeprozessen nach Maßgabe der Richtlinie zur Förderung von Qualifizierungs- und Coachingmaßnahmen bei Existenzgründungen und Unternehmensnachfolgen im Land Brandenburg. Es gewährte Zuwendungen für die Beratungsstellen für Unternehmensnachfolge bei Handwerkskammern und der Industrie- und Handelskammer. Daneben finanzierte es externe Beratungsleistungen an kleine und mittlere Unternehmen. Der Landesrechnungshof kritisierte im Jahr 2014 u. a.

- die in der Förderrichtlinie benannten Zugangs- und Förder Voraussetzungen,
- das komplizierte Förderverfahren,
- eine unzureichende begleitende Erfolgskontrolle,
- den Umgang der Kammern mit den Fördermitteln sowie
- die Finanzierung einzelner Beratungsleistungen.

Der Landesrechnungshof gab Hinweise und Empfehlungen, um die Gestaltung der Förderung zu verbessern.

Er wies aber auch deutlich auf die begrenzte Wirksamkeit der Förderung hin.

## 24.2 Weitere Entwicklung

Das MASGF hat die Förderung der Beratungsstellen eingestellt. Die maßgebliche Richtlinie trat zum 31. Dezember 2014 außer Kraft. Ungeachtet dessen bieten die Kammern in Brandenburg auch weiterhin eine Beratung für Unternehmensnachfolgeprozesse an.

Die Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg GmbH als Bewilligungsstelle nahm die Feststellungen des Landesrechnungshofes zu ausgewählten Projektförderungen darüber hinaus zum Anlass, Verwendungsnachweise für Förderfälle vertieft zu prüfen. Im Ergebnis dieser Verwendungsnachweisprüfung wurden Zuwendungsbescheide im Umfang von 68.345 Euro widerrufen.

Nunmehr liegen ihr auch Statistiken zur Nachhaltigkeit der Betriebsübernahmen für den Zeitraum 2010 bis 2014 vor.

## 24.3 Fazit

Mit der Einstellung der Förderung hat das MASGF eine sachgerechte Entscheidung getroffen.

Die weiteren Veranlassungen des MASGF sowie der Bewilligungsstelle haben den projektbezogenen Feststellungen des Landesrechnungshofes hinreichend Rechnung getragen.

## Ergebnisbericht Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft

### 25 Instandhaltung wasserwirtschaftlicher Anlagen - Vieles soll besser werden

**Das Land griff die Anregungen des Landesrechnungshofes in vollem Umfang auf: Es will die Instandhaltung wasserwirtschaftlicher Anlagen in allen vom Landesrechnungshof empfohlenen Punkten grundsätzlich neu gestalten (Jahresbericht 2015, Beitrag Nr. 19).**

#### 25.1 Sachverhalt

Das Land Brandenburg trägt innerhalb seiner 33.000 km Fließgewässer Verantwortung für den Betrieb und die Instandhaltung von etwa 3.300 wasserwirtschaftlichen Anlagen. Dafür wendete es 4,4 Mio. Euro im Jahr 2013 auf. Für eine systematische Unter- und Instandhaltung sah der Landesrechnungshof folgende Bausteine für erforderlich:

- Strategie und Regelwerk,
- Pflege und Analyse der Bestandsdaten sowie Zustandserfassung der wasserwirtschaftlichen Anlagen,
- Bedarfsermittlung,
- Prioritätensetzung, Instandhaltungsprogramm sowie Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Mittel,
- Planung der Maßnahmen,
- Umsetzung der Maßnahmen und
- Ergebnisbeurteilung, Evaluierung sowie Fortschreibung der Bestandsdokumentation.

Daran gemessen beanstandete der Landesrechnungshof im Jahr 2015 u. a., dass

- die Strategie und das Regelwerk fehlten oder lückenhaft waren,

- die erforderlichen Bestandsdaten weitgehend unvollständig waren und das Landesamt die vorhandene Software nicht nutzte bzw. nutzen konnte,
- bei einem Drittel exemplarisch geprüfter Anlagen der Bauzustand schlecht bis sehr schlecht war,
- allein der vordringliche Instandhaltungs- und Sanierungsbedarf landesweit Ausgaben von über 100 Mio. Euro verursachen dürfte.

Weil er diese „Ausfallbehebungsstrategie“ als unwirtschaftlich ansah, regte der Landesrechnungshof an, das Instandhaltungssystem wasserwirtschaftlicher Anlagen grundlegend neu zu gestalten.

Der Landtag teilte diese Sicht und forderte das Ministerium auf,

- die regelmäßig unwirtschaftliche „Ausfallbehebungsstrategie“ bei der Instandhaltung wasserwirtschaftlicher Anlagen zu Gunsten einer strategischen Neuausrichtung zu ändern und
- die technischen und personellen Ressourcen bereitzustellen sowie die organisatorischen Maßnahmen zu ergreifen, um wasserwirtschaftliche Anlagen planmäßig und systematisch instand halten zu können.

## 25.2 Weitere Entwicklung

Das Ministerium setzte sich mit den Feststellungen und Anregungen des Landesrechnungshofes sowie den Forderungen des Landtags auseinander und kündigte an,

- im Jahr 2016 die vom Landesrechnungshof empfohlene Datenbanklösung des Bundes anstatt der bisherigen Software zu installieren
- Regelwerke für die Unterhaltung im Jahr 2016 verbindlich einzuführen
- die Bestands- und Bauwerksdaten bis zum Jahr 2017 zu erfassen sowie
- das Gefährdungspotenzial an Bauwerken ab 2017 zu ermitteln und Gefahrenstellen zu beseitigen.

Zudem aktualisierte das Ministerium die Instandhaltungsbedarfe im 4. Quartal 2015.

## 25.3 Fazit

Der Landesrechnungshof sieht sich in seiner Analyse des Zustands wasserwirtschaftlicher Anlagen bestätigt. Er begrüßt die konstruktiven Reaktionen und die angekündigten Maßnahmen des Ministeriums. Er wird beobachten, ob und wie es die Ankündigungen umsetzt und das Land die erheblichen finanziellen Mittel hierfür bereitstellt.

## Ergebnisbericht Ministerium der Finanzen

### 26 Instandhaltung von Landesliegenschaf- ten - Vermögenserhalt künftig besser im Blick

**Sowohl das Ministerium der Finanzen als auch der Brandenburgische Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen griffen wesentliche Empfehlungen des Landesrechnungshofes für eine verbesserte Instandhaltungsplanung auf. Sie wollen die technischen, organisatorischen und personellen Voraussetzungen schaffen, um künftig die notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen systematisch planen und durchführen zu können. Das dafür eingesetzte Budget soll sich am Bedarf orientieren (Jahresbericht 2014, Beitrag Nr. 15).**

#### 26.1 Sachverhalt

Der BLB gibt für die Instandhaltung der Landesliegenschaften durchschnittlich 12 Mio. Euro pro Jahr aus. Ziel einer strategischen Instandhaltungsplanung ist es, Schäden und Mängel rechtzeitig zu erkennen und zu beseitigen sowie den Ersatz von Bauteilen und Anlagen unter Berücksichtigung ihrer voraussichtlichen Lebensdauer zu planen und durchzuführen.

Der Landesrechnungshof wollte feststellen, ob der BLB über eine geeignete Strategie zur Instandhaltung der Landesliegenschaften einschließlich des Personals verfügt, um die erforderlichen Instandhaltungsmaßnahmen zum richtigen Zeitpunkt wirtschaftlich durchführen zu können. Er beanstandete im Jahr 2014 u. a., dass

- das vom BLB eingesetzte Budget zu gering bemessen war, um eine bedarfsgerechte Instandhaltung auf Dauer sicherstellen zu können,
- die Bereiche des infrastrukturellen und technischen Gebäudemagements personell stark unterbesetzt waren,

- eine speziell auf die Instandhaltung ausgerichtete Gebäudedokumentation und damit die Grundlage für eine strategische Instandhaltungsplanung fehlte und
- unzureichende Instandhaltungsmaßnahmen zu einer erhöhten Abnutzung der Gebäudesubstanz und in der Folge zu Baumängeln führten.

Der Landesrechnungshof empfahl dem BLB eine computergestützte Erfassung und Pflege der notwendigen Gebäudedaten sowie den Aufbau eines Controllings zur Planung, Steuerung und Überwachung des Instandhaltungsprozesses.

Der Landtag teilte diese Sicht und forderte das MdF zusammen mit dem BLB auf,

- das Instandhaltungsbudget künftig aufgrund des tatsächlichen Bedarfs zu ermitteln und sicherzustellen, dass ein Substanzverzehr vermieden wird,
- nach einer Personalbedarfsermittlung für das Gebäudemanagement geeignete Maßnahmen einzuleiten, um eine solide und nachhaltige Instandhaltung gewährleisten zu können und
- auf der Grundlage einer aktuellen Bestandsdokumentation ein computergestütztes Instandhaltungsmanagement zu installieren.

## 26.2 Weitere Entwicklung

Das MdF berichtete dem Ausschuss für Haushaltskontrolle im Dezember 2015 und im Februar 2016 über das Veranlasste:

So hat der BLB seine Personalbedarfsplanung aktualisiert und als Ergebnis einen weiteren Bedarf von elf Vollzeitstellen im Bereich des Facility-Managements festgestellt. Das MdF und der BLB sind bemüht, diesen Bedarf über Nachwuchsstellen und Zeitverträge zu decken. Bereits im Jahr 2015 schrieb der BLB zwei Stellen für neue Mitarbeiter im technischen Gebäudemanagement aus.

Um eine aussagefähige Basis für die Erfassung des Baubedarfs und die Bestimmung des notwendigen Instandhaltungsbudgets zu schaffen, wird der BLB auch weiterhin die Liegenschaften gemeinsam mit den Nutzern jährlich begehen. Auf der Grundlage des dabei erfassten und bewerteten Zustands der

Gebäude soll dann ein ganzheitliches Konzept für die Instandhaltung der Landesliegenschaften erarbeitet werden. Daneben regelt die neue Betreiberrichtlinie, welche Pflichten sich für den BLB aus dem Betrieb von baulichen und technischen Anlagen in seinem wirtschaftlichen Eigentum ergeben.

Darüber hinaus hat der BLB damit begonnen, eine Bestandsdatenbank aufzubauen und die bereits vorhandenen Gebäudedaten in ein computergestütztes Facility-Management-System (CAFM) zu übertragen. Künftig sollen mit dem CAFM auch die Instandhaltungsplanung sowie die Durchführung von Wartungs- und Dienstleistungsverträgen bearbeitet werden.

### 26.3 Fazit

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MdF und der BLB seiner Einschätzung gefolgt sind und die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für eine strategische Instandhaltungsplanung als Schwerpunktaufgabe in den nächsten Jahren sehen. Erste Schritte hierfür - die Ausschreibung einer Software mit einem Modul für das Instandhaltungsmanagement sowie die Einführung einer Betreiberrichtlinie - sind bereits eingeleitet.

Damit der BLB seiner Betreiberverantwortung gerecht werden kann, muss er jedoch noch umfangreiche Daten für die bauliche und anlagentechnische Ausstattung der Immobilien erfassen. Dies wird geraume Zeit in Anspruch nehmen.

Die Umsetzung der weiteren angekündigten Maßnahmen wird der Landesrechnungshof auch künftig beobachten.

## Ergebnisbericht Ministerium der Finanzen

### 27 Besteuerung des Grunderwerbs - jetzt wieder schneller

**Alle drei zentralen Grunderwerbsteuerstellen bearbeiteten die Grunderwerbsteuerfälle zuletzt grundsätzlich innerhalb von drei Monaten. Eine Vorgabe für die vorrangige Bearbeitung finanziell bedeutsamer Fälle fehlt aber weiterhin.**

**Durch ein intensiveres Zusammenwirken der Arbeitsbereiche sind Verbesserungen bei der Besteuerung möglich (Jahresbericht 2014, Beitrag Nr. 16).**

#### 27.1 Sachverhalt

Seit dem Jahr 2010 hat die Steuerverwaltung die Verwaltung der Grunderwerbsteuer bei drei Finanzämtern zentralisiert, um die Arbeitsabläufe zu verbessern und die Sachkompetenz zu erhöhen.

Im Anschluss verlängerten sich aus verschiedenen Gründen die Bearbeitungszeiten. Bis zur Steuerfestsetzung dauerte es durchschnittlich vier bis fünf Monate. Die Finanzämter bearbeiteten auch die wenigen Steuerfälle mit Bemessungsgrundlagen über 1 Mio. Euro (2012: 0,5 % der Fälle) nicht immer zeitnah.

Bei der Bearbeitung einheitlicher Vertragswerke konnte der Landesrechnungshof keine Fortschritte feststellen. Fälle mit einschlägigen zusammenhängenden Verträgen erkannten die Bearbeiter nicht oder es gelang ihnen nicht, diese nachzuweisen.

Bei gesellschaftsrechtlich veranlassten Grunderwerbsteuertatbeständen gingen noch nicht von allen in diese Aufgabe eingebundenen Arbeitsbereichen genügend Kontrollmitteilungen ein.

Die Fallbearbeitung erforderte insgesamt noch einen hohen Anteil personeller Bearbeitungsschritte. Der Landesrechnungshof forderte daher eine zeitgemäße bessere Automationsunterstützung. Die entsprechenden Grunderwerbsteuerprogramme sollen gemäß den Planungen im Programmierverbund KONSENS jedoch erst in einigen Jahren einsetzbar sein. Das MdF wurde gebeten, sich für eine zügige Realisierung einzusetzen.

## 27.2 Weitere Entwicklung

Das MdF wertete die Feststellungen des Landesrechnungshofes in verschiedenen Fachbesprechungen aus. Auch die Bearbeiter der Prüfungsdienste und der Veranlagungsstellen wurden erneut hinsichtlich grunderwerbsteuerlich relevanter Tatbestände sensibilisiert.

Das MdF bestätigte die Zielstellung, die Steuerfälle auch weiterhin innerhalb von drei Monaten zu bearbeiten. Die Finanzämter wurden aufgefordert, dieses durch organisatorische und personelle Maßnahmen dauerhaft sicherzustellen. Zuletzt konnten alle drei zentralen Stellen eine dauerhafte Verkürzung der Bearbeitungszeiten mitteilen. Eine vorrangige Bearbeitung besonders bedeutsamer Steuerfälle wollte das MdF jedoch weiterhin nicht vorgeben.

Eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die einheitlichen Vertragswerke wurde bei den Bund-Länder-Erörterungen nicht befürwortet. Eine stärkere Priorisierung der Grunderwerbsteuerverfahren bei der Verfahrensentwicklung war ebenfalls nicht möglich. Durch die Einführung von zwei technischen Teilverfahren konnte zumindest eine Verringerung der manuellen Tätigkeit erreicht werden.

## 27.3 Fazit

Der Landesrechnungshof beurteilt positiv, dass die Finanzämter die Bearbeitungszeiten wieder auf weniger als drei Monate verkürzen konnten. Er hält es auch weiterhin für sinnvoll, finanziell besonders bedeutsame Grunderwerbsteuerfälle vorrangig zu bearbeiten.

Zudem geht er davon aus, dass das intensivere Zusammenwirken der anderen Arbeitsbereiche die Besteuerung des Grunderwerbs verbessern kann. Ob und inwieweit die Steuerverwaltung allein mit den ergriffenen verwaltungstechnischen Maßnahmen die Defizite bei der Besteuerung einheitlicher Vertragswerke abbauen kann, bleibt zunächst abzuwarten.

## Ergebnisbericht Ministerium der Finanzen

### 28 Flughafen BER - Ministerium der Finanzen berücksichtigt Empfehlungen des Landesrechnungshofes

#### 28.1 Sachverhalt

Der Landesrechnungshof prüfte, wie das MdF die Rechte und Pflichten als Gesellschafter der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) wahrgenommen hat. Im Fokus stand das Verhalten im Hinblick auf Kostensteigerungen und Verzögerungen beim Bau des Flughafens BER im Zeitraum Juni 2010 bis Februar 2013. Während dieses Betrachtungszeitraums wurde der Inbetriebnahmetermin des BER viermal verschoben.

Der Landesrechnungshof begann seine Betätigungsprüfung im März 2013. Im Oktober 2014 übermittelte er dem MdF seine vorläufigen Feststellungen und richtete ein gesondertes Beratungsschreiben an den Ministerpräsidenten und den Minister der Finanzen. Die Prüfungsmitteilung übergab der Landesrechnungshof dem MdF im Juli 2015.

Zusammenfassend kam der Landesrechnungshof zu dem Ergebnis, dass das MdF während des Betrachtungszeitraums die Rechte und Pflichten als Gesellschafter der FBB nicht ausreichend wahrgenommen hat.

Die Prüfungsmitteilung enthielt zahlreiche zukunftsbezogene Empfehlungen. Sechs davon waren bzw. sind von zentraler Bedeutung:

- Die Organisation der FBB sollte überprüft und ggf. verbessert werden:

Mit den vom Landesrechnungshof aufgezeigten Defiziten im Internen Kontrollsystem (IKS) und Risikomanagementsystem (RMS) waren auf Seiten der FBB wesentliche Ursachen für die Terminverschiebungen und Kostensteigerungen gelegt. Vor diesem Hintergrund empfahl der Landesrechnungshof

insbesondere, die Organisation der FBB einer grundlegenden Prüfung zu unterziehen. Als Richtschnur hierfür erarbeitete der Landesrechnungshof einen Fragenkatalog.

- Das Auswahlverfahren für Aufsichtsräte sollte verbessert werden:

Angesichts des komplexen und problembehafteten Großbauvorhabens BER mit seinen hohen Risiken für den Landeshaushalt ist eine besonders hohe zeitliche Verfügbarkeit und fachliche Expertise der Aufsichtsratsmitglieder der FBB erforderlich. Das bisherige Auswahlverfahren trug dem nicht hinreichend Rechnung. Der Landesrechnungshof hat daher konkrete Verfahrensvorschläge gemacht.

- Das MdF sollte als Gesellschaftervertreter die Tätigkeit des Aufsichtsrats kritischer begleiten:

Die Intensität der vom Aufsichtsrat geschuldeten Überwachung und Beratung hat sich nach der aktuellen Lage der Gesellschaft zu richten. Ist diese Lage - wie bei der FBB - angespannt oder bestehen permanent risikoträchtige Besonderheiten, muss der Aufsichtsrat seine Aktivitäten in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht intensivieren. Dies gilt insbesondere für die Pflicht des Aufsichtsrats, sich die Informationen selbst zu beschaffen, die für eine wirksame Überwachung der Geschäftsführung notwendig sind. Die Gesellschafterversammlung hat sowohl die Tätigkeit der Geschäftsführung als auch des Aufsichtsrats zu überwachen. Daher fallen Versäumnisse der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats letztendlich zurück auf die Gesellschafterversammlung, das höchste Willensbildungsorgan der FBB.

Anhand zahlreicher Beispiele hat der Landesrechnungshof aufgezeigt, dass ein alle Risiken persönlich tragender privater Anteilseigner nicht so lange und unkritisch verharrt hätte wie das MdF. Er hätte früher von seinen Einflussmöglichkeiten gegenüber der Geschäftsführung und dem Aufsichtsrat Gebrauch gemacht.

- Die Gesellschafterfunktion sollte gestärkt werden, um dem Charakter der Gesellschafterversammlung als oberstem Willensbildungsorgan der FBB besser Rechnung zu tragen:

Zwischen Juni 2010 und Februar 2013 fanden zehn Gesellschafterversammlungen mit einer Gesamtdauer von nur rund zwei Stunden statt. Das MdF begründete dies damit, dass die Gesellschafter ihre Beschlussfassungen bereits im Um-

feld der Aufsichtsratssitzungen vorbereiten. Diese Herangehensweise mag von praktischen Überlegungen geleitet sein. Sie ist für solche Unternehmen nachvollziehbar, bei denen die Geschäftsentwicklung unauffällig und plangemäß verläuft. Für die FBB aber ist diese Praxis angesichts der massiven Störungen im Projektverlauf nicht mehr vertretbar. Vermengt man die Sphären der Gesellschafterversammlung und des Aufsichtsrats, verlieren gesellschaftsrechtlich vorgesehene Kontroll- und Schutzmechanismen ihre Wirkung.

- Interessenkonflikte sollten vermieden werden:

Die Staatssekretärin nahm als Gesellschaftervertreterin die Gesellschafterrechte wahr. Aufsichtsratsmitglied war der Finanzminister. Innerhalb des MdF ist der Finanzminister der Staatssekretärin diensthierarchisch vorgesetzt. Hinzu kam, dass der Ministerpräsident und der Wirtschaftsminister ebenfalls im Aufsichtsrat der FBB vertreten waren. Damit standen gleich drei Aufsichtsratsmitglieder hierarchisch höher als die Gesellschaftervertreterin. Die rechtlich herausgehobene Gesellschafterstellung wurde so durch die verwaltungshierarchischen Strukturen konterkariert. Eine solche Konstellation ist konfliktträchtig, da die Staatssekretärin im äußersten Fall vorschlagen müsste, im Aufsichtsrat vertretene Mitglieder abzuuberufen.

- Die Gesellschafter sollten erwägen, ob sie eine erneute Organhaftungsprüfung durchführen, auch vor dem Hintergrund drohender Verjährung:

Das im Jahr 2013 auf Veranlassung des Aufsichtsrats durchgeführte Haftungsprüfungsverfahren stellte in Konzeption, Durchführung und Ergebnis keine geeignete Grundlage für eine umfassende und objektive Beurteilung von Pflichtverletzungen der FBB-Organmitglieder dar. Zu zahlreich und bedeutend waren die formalen, aber auch inhaltlichen Mängel.

## 28.2 Weitere Entwicklung

Der Finanzminister berichtete dem Sonderausschuss BER am 18. Juli 2016 über die mittlerweile ergriffenen Maßnahmen.

Danach hat das MdF bzw. die Landesregierung bezüglich der oben genannten zentralen Empfehlungen insbesondere Folgendes veranlasst:

- Bei der FBB bestehende Controlling-, Berichts- und Auftragsvergabesysteme sind einer externen Begutachtung unterzogen worden.
- Brandenburg hat die von ihm in den Aufsichtsrat der FBB entsandten Regierungsmitglieder aus dem Aufsichtsrat zurückgezogen. Es hat seine Sitze in dem Gremium je zur Hälfte durch Verwaltungsfachleute sowie externe Fachleute aus der Wirtschaft besetzt.
- Das MdF hat die ministeriumsinterne Zuständigkeit bei der Begleitung der FBB neu geregelt. Gesellschafterentscheidungen trifft nunmehr der Finanzminister. Der Minister hat an einer Gesellschafterversammlung, auf der für die FBB wesentliche Beschlüsse gefasst wurden, sogar persönlich teilgenommen. Er wurde nicht - wie in der Vergangenheit üblich - von einem Mitarbeiter des Beteiligungsreferats im MdF vertreten. Das MdF hat so die gesellschaftsrechtliche Hierarchie der Unternehmensorgane an die Ministeriumshierarchie angepasst. Dieser Gleichlauf vermindert die Gefahr von Interessenkonflikten und stärkt die Gesellschafterstellung.

Darüber hinaus hat sich die Kommunikation innerhalb der Landesregierung verbessert. Das Beteiligungsreferat erhält alle Vorbereitungsvermerke der Staatskanzlei zu den Sitzungen des Aufsichtsrats und seiner Ausschüsse. Ferner unterrichtet der von der Staatskanzlei entsandte stellvertretende Aufsichtsratsvorsitzende den Finanzminister regelmäßig über aktuelle und bedeutsame Sachverhalte zum BER.

Sowohl im Landtag Brandenburg als auch im Abgeordnetenhaus Berlin gab es Anträge, die jeweiligen Landesregierungen aufzufordern, sich über die Gesellschafterversammlung für eine erneute Organhaftungsprüfung einzusetzen. Diese Anträge fanden keine Mehrheit. Eine erneute Organhaftungsprüfung wurde bisher nicht durchgeführt.

### 28.3 Fazit

Die Landesregierung und das MdF haben Schritte in die richtige Richtung unternommen.

Die Geschäftsführung der FBB ist dafür verantwortlich, dass der BER eröffnet wird. Sowohl die Gesellschafter als auch der Aufsichtsrat können daher grundsätzlich darauf vertrauen, dass sie

ihre Aufgabe ordnungsgemäß erfüllt. Vorliegend gab es jedoch zahlreiche Entwicklungen, die das Grundvertrauen in die Geschäftsführung erschüttern mussten. Dies stellte auch der Aufsichtsrat im Mai 2012 fest, jedoch erst rückblickend.

Der wesentliche Grund für die Beteiligung des Landes Brandenburg an der FBB ist, dass Bau und Betrieb des BER mit Einfluss- und Mitwirkungsmöglichkeiten des Landes geplant und durchgeführt werden. Das Land Brandenburg ist daher verpflichtet, alle ihm gesellschaftsrechtlich zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen, um dies sicherzustellen.

Mit Blick auf den aktuellen Aufsichtsrat bedeutet dies insbesondere, dass das MdF darauf achten sollte, dass sich der Aufsichtsrat nicht nur auf die Darstellungen der Geschäftsführung verlässt. Der Aufsichtsrat hat seiner Informationseinholungspflicht auch insoweit nachzukommen, als er selbst Projektverantwortliche anhört, wesentliche projektinterne Berichte einsieht und kontinuierlich die Wirksamkeit des IKS/RMS überprüft. Nur so können Risiken erkannt werden, bevor sie sich in Kostensteigerungen und Verzögerungen verwirklichen, und nicht erst nachdem Kostensteigerungen und Verzögerungen für jeden erkennbar eingetreten sind.

Der Landesrechnungshof hat den Eindruck, dass die handelnden Personen dies heute mehr verinnerlicht haben als vor seiner Prüfung.

Sinnvollerweise sollte die Landesregierung bzw. das MdF seine Schlussfolgerungen auch mit den beiden anderen Gesellschaftern Bund und Berlin erörtern. Zwar sind diese nicht Adressat der Prüfungsmitteilung, jedoch sind die Erkenntnisse des Landesrechnungshofes für diese zum großen Teil ebenfalls von Bedeutung.

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Personalbudgets, verfügbares Soll und Rücklagen von 2009 bis 2014	25
Abbildung 2:	Einnahmen des Landes aus SoBEZ (Korb 1) bis 2020	54
Abbildung 3:	Einnahmen 2015	55
Abbildung 4:	Bereinigte Einnahmen 2010 bis 2015	56
Abbildung 5:	Bereinigte Einnahmen je Einwohner 2015	56
Abbildung 6:	Ausgaben 2015	61
Abbildung 7:	Bereinigte Ausgaben 2009 bis 2014	62
Abbildung 8:	Bereinigte Ausgaben je Einwohner 2015	63
Abbildung 9:	Nettokreditaufnahme, Zinsausgaben und Schuldenstand von 2008 bis 2015	70
Abbildung 10:	Finanzierungssaldo 2009 bis 2015	71
Abbildung 11:	Verschuldung je Einwohner 2014 und 2015	72
Abbildung 12:	Bereinigte Einnahmen 2016 und 2020	79
Abbildung 13:	Bereinigte Ausgaben 2016 und 2020	80
Abbildung 14:	Bereinigte Einnahmen und Ausgaben 2010 bis 2020	81
Abbildung 15:	Deckungslücken 2016 bis 2020	82
Abbildung 16:	Personalausgaben 2015	85
Abbildung 17:	Anstieg der Versorgungsbezüge und Personalausgaben	86
Abbildung 18:	Personalausgaben 2010 bis 2015	87
Abbildung 19:	Bereinigte Ausgaben und Personalausgaben 2010 bis 2015	88
Abbildung 20:	Personalausgabenquote 2010 bis 2015	89
Abbildung 21:	Versorgungsbezüge Beamte und Richter 2010 bis 2015	92
Abbildung 22:	Erstattungen des Landes an den Bund zu Zusatz- und Sonderversorgungssystemen 2010 bis 2015	100
Abbildung 23:	Personalstellen 2016 Einzelpläne 02 bis 12	101
Abbildung 24:	Entwicklung der Stellen 2010 bis 2016	102
Abbildung 25:	Stellen nach Personalbedarfsplanung	103
Abbildung 26:	Verteilung der Dienstsitze mit Außenstellen	107

Abbildung 27:	Dienstsitz C: Serverraum in Sanitäreinrichtung	110
Abbildung 28:	Übersicht zu den Kreditlaufzeiten	184
Abbildung 29:	Barausgleichszahlungen	188
Abbildung 30:	Entwicklung der Barwerte der Swaptions	191
Abbildung 31:	Zinsaufwand 2015 bis 2060	193

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Fehlbetrag, Überschuss und Nettokreditaufnahme 2009 bis 2014	18
Tabelle 2:	Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben	20
Tabelle 3:	Höhe der zum Jahresabschluss gebildeten Rücklagen	23
Tabelle 4:	Verwahrungen und Hinterlegungen 2013 und 2014	34
Tabelle 5:	Haushaltsüberschreitungen 2010 bis 2014	38
Tabelle 6:	Vermögensnachweis 2014	44
Tabelle 7:	Entwicklung des Bodenreformvermögens	46
Tabelle 8:	Zeitlicher Ablauf für die Jahre 2013 und 2014	47
Tabelle 9:	Einnahmearten 2015	53
Tabelle 10:	Ausgabearten 2015	58
Tabelle 11:	Leistungen des Landes im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs	64
Tabelle 12:	Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage 2012 bis 2015	65
Tabelle 13:	Haushaltswirtschaftliche Quoten	67
Tabelle 14:	Strukturelles Defizit 2014 und 2015	74
Tabelle 15:	Versorgungsleistungen 2012 bis 2015	91
Tabelle 16:	Voraussichtliche Versorgungsbezüge Beamte und Richter 2016 bis 2020	93
Tabelle 17:	Versorgungsempfänger und Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehalts 2015	95
Tabelle 18:	Zuführungssätze Versorgungsfonds	98
Tabelle 19:	Pensen Sozialarbeiter	113
Tabelle 20:	Bewilligte und ausgezahlte Zuwendungen (Stand: 31.12.2015)	161
Tabelle 21:	Kredit- und Derivatebestand	185

Auf der Grundlage der Beschlüsse des Großen Kollegiums  
vom 12. und 13. September 2016 sowie vom 12. Oktober 2016

Thomas Kersting  
Hans-Jürgen Klees  
Dr. Sieglinde Reinhardt  
Christoph Weiser