

LANDES |
RECHNUNGSHOF
BRANDENBURG
|

Jahresbericht 2015



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
Internet: www.lrh-brandenburg.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Abkürzungsverzeichnis

I. Haushaltsrechnung

1	Abschluss des Entlastungsverfahrens für 2012	18
2	Haushaltsvollzug und Rechnungslegung 2013	19
3	Kredit- und Schuldenmanagement	43
4	Vermögensnachweis 2013	55
5	Belegprüfungen	64

II. Haushaltslage

6	Einnahmen und Ausgaben 2014	68
7	Finanzierungssaldo, Zinsausgaben, Schuldenstand	85
8	Strukturelles Defizit	89
9	Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht	92
10	Eckwerte der mittelfristigen Finanzplanung	95
11	Personalhaushalt	100

III. Besondere Prüfungsergebnisse

Einzelplan 03
 Ministerium des Innern
 und für Kommunales

12	Polizeigebühren erhöhen und konsequent einfordern	118
13	Kein „weiter so“ beim Landespolizeiorchester	129

	Einzelplan 04 Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz	
14	Sicherheit an Gerichten verbessert, trotzdem noch Mängel	144
	Einzelplan 05 Ministerium für Bildung, Jugend und Sport	
15	Finanzierungsanteil des Landes am Landesinstitut für Schule und Medien zu hoch	153
	Einzelplan 06 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur	
16	Baumaßnahmen der Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg - Kulturgut dringend erhalten	162
17	Studentenwerke steigern Vermögen - staatliche Zuschüsse überprüfen - Einnahme- und Verwaltungsdefizite beheben	174
	Einzelplan 07 Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie	
18	Netzwerk Gesunde Kinder - Projekt erfolgreich, Steuerung verbessern	188
	Einzelplan 10 Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft	
19	Instandhaltung wasserwirtschaftlicher Anlagen - Gefahr im Verzug	197
	Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung	
20	Projektsteuerungsinstrument MaViS - auch acht Jahre nach Beschaffung nicht einsatzfähig	203
21	Maßnahmen zur Gefahrenabwehr beim Wiederanstieg des Grundwassers in der Lausitz - Verfahren auf Normal- Niveau bringen	211

	Einzelplan 12 Ministerium der Finanzen	
22	Entlastung der Sachgebietsleiter möglich - Freiräume für weitere Führungsaufgaben schaffen	221
	Abgestimmte Prüfung „Finanzstatistik“	
23	Zuverlässige Schuldenstatistik	228
IV. Ergebnisberichte - Folgerungen aus den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes		
	Ergebnisbericht Ministerium des Inneren und für Kommunales	
24	Beschaffungsmaßnahmen von Fahrzeugen verbessert	240
	Ergebnisbericht Ministerium für Bildung, Jugend und Sport	
25	Sozialfonds nur in geringem Maße ausgeschöpft	242
	Ergebnisbericht Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft	
26	Gewässerunterhaltung systematisch verbessert	244
27	Förderung von Verbänden und Vereinen zur Entwicklung des ländlichen Raums	246
	Ergebnisbericht Allgemeine Finanzverwaltung	
28	Maßnahmen eingeleitet, aber noch nicht wirksam	248

	Ergebnisbericht Ministerien	
29	Rechtliche Betreuung in Brandenburg	251
	Abbildungsverzeichnis	
	Tabellenverzeichnis	

Vorwort

Der Verfassungsauftrag und damit die Kernaufgabe des Landesrechnungshofes ist die Prüfung der Haushaltsrechnung sowie der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Dazu gehört auch die Prüfung landesunmittelbarer juristischer Personen des öffentlichen Rechts, wie der Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg oder der Studentenwerke sowie die Prüfung von Sondervermögen des Landes, wie zum Beispiel des Versorgungsfonds des Landes, und von Landesbetrieben, wie des Landesbetriebs Straßenwesen.

Die Ergebnisse der Prüfung fasst der Landesrechnungshof in einem jährlichen Bericht zusammen. Dieser wird dem Landtag und der Landesregierung übergeben und der Öffentlichkeit vorgestellt.

Dem Landesrechnungshof obliegt nicht, politische Entscheidungen zu überprüfen. Zu den Aufgaben gehört aber auch, den Landtag, die Landesregierung und einzelne Ministerien aufgrund von Prüfungserfahrungen zu beraten.

Damit eine von politischen Einflüssen unabhängige Finanzkontrolle sichergestellt wird, hat die Verfassung dem Landesrechnungshof eine Sonderstellung eingeräumt. Er ist oberste Landesbehörde und als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle nur dem Gesetz unterworfen. Seine Mitglieder genießen richterliche Unabhängigkeit.

Die Ergebnisse der Prüfung der *Haushaltsrechnung 2013* und Wissenswertes über die *Haushaltsslage 2014* sowie die Prognose bis 2018, einschließlich des Personalhaushalts erfahren Sie in den Teilen I und II des Berichts.

Der Abschnitt: „*Besondere Prüfungsergebnisse*“ enthält Einzelbeiträge über Prüfungsergebnisse in verschiedenen Bereichen der Landesverwaltung. Die wichtigsten Erkenntnisse und Empfehlungen des Landesrechnungshofes an die geprüften Stellen sind den Berichten jeweils im Fettdruck vorangestellt. In dem Teil: „*Ergebnisberichte*“ informieren wir Sie über den Fortgang früherer Prüfungen.

Alle geprüften Stellen hatten Gelegenheit, sich zu den Feststellungen in diesem Jahresbericht zu äußern, wobei sie nicht immer die Auffassung des Landesrechnungshofes teilten. Auch solche unterschiedlichen Positionen werden im Bericht dargestellt. Erfreulich ist, dass die geprüften Stellen unsere Empfehlungen zunehmend - auch schon während der Prüfung - aufgreifen und umsetzen.

Was geschieht nun im Parlament mit diesem Bericht?

Der Haushaltskontrollausschuss des Landtags Brandenburg wird über die einzelnen Beiträge des Jahresberichts beraten, wobei die Ergebnisse in seine Empfehlungen zur Entlastung der Landesregierung einfließen werden.

Potsdam, 30. September 2015

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 abrufen.

Abkürzungsverzeichnis

A	
AAÜG	Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz
AbgG	Abgeordnetengesetz
ABl.	Amtsblatt
a. F.	alte Fassung
AfS	Amt für Statistik Berlin Brandenburg
AGV	Allgemeines Grundvermögen des Landes
AHF	Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtags Brandenburg
AHK	Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtags Brandenburg
ATZ	Altersteilzeit
AUD	Australische Dollar
B	
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAnz.	Bundesanzeiger
BbgBesG	Brandenburgisches Besoldungsgesetz
BbgBVAnpG	Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz
BbgHG	Brandenburgisches Hochschulgesetz
BbgLEG	Brandenburgisches Landesentwicklungsgesetz
BbgPolG	Brandenburgisches Polizeigesetz
BbgSchulG	Brandenburgisches Schulgesetz
BbgVfG	Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz
BbgVRG	Brandenburgisches Versorgungsrücklagegesetz
BbgWG	Brandenburgisches Wassergesetz
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
BER	Flughafen Berlin Brandenburg
ber.	berichtigt
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung

BKM	Berichtskreismanagement
BLB	Brandenburgischer Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BVVG	BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH
bzw.	beziehungsweise
C	
ca.	circa
CdS	Chef der Staatskanzlei
CHF	Schweizer Franken
D	
Destatis	Statistisches Bundesamt
dgl.	dergleichen
d. h.	das heißt
Drs.	Drucksache des Landtags Brandenburg
E	
€	Euro
EFF	Europäischer Fischereifonds
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EONIA	Euro Overnight Index Average
Epl.	Einzelplan
EPSAS	European Public Sector Accounting Standards
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESVG	Europäisches System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen
ESZV	Ersatzschulzuschussverordnung
EU	Europäische Union
F	
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FBB	Flughafen Berlin-Brandenburg GmbH
FEU	Staatliche und kommunale Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
FH	Fachhochschule
FinanzierungsVO	Finanzierungsverordnung

FiPS	Finanz- und Personalstatistiken
FPStatG	Finanz- und Personalstatistikgesetz
G	
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GrEStG	Grunderwerbsteuergesetz
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GV	Gemeindeverbände
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz
H	
ha	Hektar
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
Hrsg.	Herausgeber
HSI	Haftvermeidung durch soziale Integration
HSichG	Haushaltssicherungsgesetz
HWK	Handwerkskammer
I	
IDEV	Internet Datenerhebung im Verbund
i. H. v.	in Höhe von
i. V. m.	in Verbindung mit
IHK	Industrie- und Handelskammer
ILB	Investitionsbank des Landes Brandenburg
Inst.-stau	Instandhaltungsstau
IT	Informationstechnik

	K
KAG	Kommunalabgabengesetz
KBSt	Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KitaFinHG	Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder
km	Kilometer
	L
LASA	Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg GmbH
LASV	Landesamt für Soziales und Versorgung
LELF	Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung
LFB	Landesbetrieb Forst Brandenburg
LGB	Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung
LISUM	Landesinstitut für Schule und Medien Berlin Brandenburg
LJK	Landesjustizkasse
LMBV	Lausitzer- und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH
LOG	Landesorganisationsgesetz
LP	Legislaturperiode des Landtags
LRH	Landesrechnungshof Brandenburg
LS	Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg
LStrBPIG	Landesstraßenbedarfsplangesetz
LT	Landtag
lt.	laut
LWV	Landeswohnungsbauvermögen
	M
MASGF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (Neubenennung mit der 6. WP, vormals MASF)

MaßstG	Maßstäbengesetz
MaViS	Maßnahmen, Visualisierung und -steuerung von Straßenbaumaßnahmen
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)
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)
MP	Ministerpräsident
MWE	Ministerium für Wirtschaft und Energie (Umbenennung mit der 6. WP, vormals Ministerium für Wirtschaft)
MWFK	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur
N	
NTHG	Nachtragshaushaltsgesetz
Nr.	Nummer
O	
o. a.	oben angeführt
OGr.	Obergruppe
ÖPP	Öffentlich-private Partnerschaft
P	
PersBB	Personalbedarfsberechnung

RegG	R Regionalisierungsgesetz
SAP	S Firmen- und Produktname für eine integrierte betriebswirtschaftliche Software
SDW	Programm Schulden-, Derivat- und Wertpapierverwaltung (SDW)
SFBB	Sozialpädagogisches Fortbildungsinstitut Berlin-Brandenburg
SoBEZ	Sonderbedarfs- Bundesergänzungszuweisungen
sog.	so genannt
SPSG	Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg
StuBA	Steuerungs- und Budgetausschuss für die Braunkohlesanierung
StWF	Studentenwerk Frankfurt (Oder)
StWP	Studentenwerk Potsdam
	T
TFA	Technisches Finanzamt
TGr.	Titelgruppe
Tsd.	Tausend
Tz.	Textziffer
	U
u. a.	unter anderem
USD	US-Dollar
usw.	und so weiter
	V
VA	Verwaltungsabkommen
VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
Verbände	Gewässerunterhaltungsverbände
Verfassung	Verfassung des Landes Brandenburg
VerwModG	Verwaltungsmodernisierungsgesetz
VfGBbg	Verfassungsgericht Brandenburg
vgl.	vergleiche
VgV	Vergabeverordnung

VHB-VOL	Vergabehandbuch des Landes Brandenburg für die Vergabe von Leistungen - ausgenommen Bauleistungen
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A
VV	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	Vollzeitäquivalent
VZE	Vollzeiteinheit
W	
WaWi	Wasserwirtschaftliche Anlagen
WGT	Westgruppe der Truppen
WP	Wahlperiode des Landtags Brandenburg
WZ	Wirtschaftszweig
Z	
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZDPol	Zentraldienst der Polizei
ZBB	Zentrale Bezügestelle des Landes Brandenburg
ZIT-BB	Brandenburgischer IT-Dienstleister

I. Haushaltsrechnung

1 Abschluss des Entlastungsverfahrens für 2012

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle befasste sich in vier Sitzungen auf der Grundlage der Haushaltsrechnung 2012¹ und des Jahresberichts 2014² des Landesrechnungshofes gemäß Artikel 106 der Verfassung des Landes Brandenburg (Verfassung)³ mit der Entlastung der Landesregierung. Der Landtag beschloss in seiner 14. Sitzung am 8. Juli 2015⁴,

- die vom Ausschuss für Haushaltskontrolle festgestellten Sachverhalte, die Beschlüsse über einzuleitende Maßnahmen und die dafür gesetzten Termine gemäß § 114 der Landshaushaltsordnung (LHO)⁵ zu bestätigen und
- der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 2012 gemäß § 114 LHO i. V. m. Artikel 106 der Verfassung die Entlastung zu erteilen.

Der Präsidentin des Landtags sowie dem Präsidenten des Verfassungsgerichts erteilte der Landtag für ihre Rechnungen 2012 gleichfalls am 8. Juli 2015 gemäß § 114 LHO i. V. m. Artikel 106 der Verfassung gesondert Entlastung.⁶ Der Landtag sprach dem Landesrechnungshof gemäß § 101 LHO für dessen Rechnung 2012 ebenfalls am 8. Juli 2015 die Entlastung aus.⁷ Zuvor hatte der vom Ausschuss für Haushaltskontrolle hierfür eingesetzte Unterausschuss die Rechnung geprüft. Diese drei Rechnungen sind ebenfalls Bestandteil der Haushaltsrechnung 2012.

¹ Drs. 6/465.

² Drs. 6/200.

³ 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.

⁴ Drs. 6/1550.

⁵ Landshaushaltsordnung (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.

⁶ Drs. 6/1547 und Drs. 6/1548.

⁷ Drs. 6/1549.

2 Haushaltsvollzug und Rechnungslegung 2013

2.1 Wesentliche Kennziffern

Der Haushaltsüberschuss 2013 von 583,2 Mio. Euro wurde je zur Hälfte zur Tilgung von Schulden verwendet und der Allgemeinen Rücklage zugeführt. Diese „Schwankungsreserve“ betrug zum Jahresende 2013 insgesamt 708,8 Mio. Euro. Die Nettokreditermächtigung von 81 Mio. Euro wurde nicht in Anspruch genommen.

Über die Verwendung aller Einnahmen und Ausgaben, das Vermögen und die Schulden hat der Minister der Finanzen gemäß Artikel 106 Absatz 1 der Verfassung des Landes im folgenden Haushaltsjahr zur Entlastung der Landesregierung dem Landtag Rechnung zu legen. Auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher vom 14. März 2014 stellte das Ministerium der Finanzen (MdF) die Haushaltsrechnung einschließlich des Vermögensnachweises für 2013 auf, die dem Landtag am 17. November 2014⁸ und dem Landesrechnungshof am 26. November 2014 übermittelt wurde.

Den im Haushaltsplan 2013⁹ vorgesehenen Einnahmen und Ausgaben von 10.318,6 Mio. Euro standen tatsächliche Einnahmen und Ausgaben von 10.900 Mio. Euro gegenüber. Damit weist die Haushaltswirtschaft des Landes für das Rechnungsjahr 2013 einen ausgeglichenen Abschluss aus.

Die bereinigten Einnahmen und die bereinigten Ausgaben ermitteln sich wie folgt:

⁸ Drs. 6/155.

⁹ 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]), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. November 2013 (GVBl. I/13, [Nr. 33]) geändert wurde.

OGr.		Einnahmen und Ausgaben	Soll	Ist	Vergleich (Soll/Ist)
Werte in Mio. €					
		Gesamteinnahmen	10.318,6	10.900,0	+ 581,4
32	-	Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt	81,0	0,0	+ 81,0
35	-	Entnahmen aus Rücklagen	75,7	183,2	- 107,5
36	-	Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen	0,0	0,0	-
38	-	Haushaltstechnische Verrechnungen	1,1	3,6	- 2,5
	=	Bereinigte Einnahmen	10.160,9	10.713,3	+ 552,4
		Gesamtausgaben	10.318,6	10.900,0	+ 581,4
59	-	Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt	0,0	291,6	- 291,6
91	-	Zuführungen an Rücklagen	76,6	561,2	- 484,6
96	-	Ausgaben zur Deckung kassenmäßiger Fehlbeiträge	0,0	0,0	-
98	-	Haushaltstechnische Verrechnungen	1,1	3,6	- 2,5
	=	Bereinigte Ausgaben	10.240,9	10.043,7	- 197,3
		Finanzierungssaldo	- 80,0	669,6	+ 749,6

Tabelle 1: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Finanzierungssaldo
 Quellen: Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2013; Abweichungen durch Rundungen

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. Der daraus ermittelte Finanzierungssaldo gibt an, ob ein Haushalt ohne Kreditaufnahmen und Entnahmen aus den Rücklagen auskommt.

Der Finanzierungssaldo belief sich zum Jahresende 2013 auf 669,6 Mio. Euro. Er lag um 631,9 Mio. Euro über dem Vorjahreswert von 37,7 Mio. Euro. Zum Finanzierungssaldo ist anzumerken, dass er seit 2009 immer mit einem negativen Wert geplant wurde, sodass zum Ausgleich Kreditaufnahmen oder Entnahmen aus den Rücklagen notwendig gewesen wären. Seit 2011 ergab sich im Haushaltsvollzug jeweils ein positiver Finanzierungssaldo.

Im Haushaltsjahr 2013 wurde ein Überschuss von 583,2 Mio. Euro erwirtschaftet. Dieser Überschuss wurde auf der Grundla-

ge von § 25 Absatz 2 LHO je zur Hälfte zur Tilgung von Schulden verwendet und in Verbindung mit § 62 Absatz 2 LHO der Allgemeinen Rücklage zugeführt. Damit wird für die Haushaltswirtschaft des Landes im Rechnungsjahr 2013 ein ausgeglichener Abschluss ausgewiesen. Eine Nettokreditaufnahme erfolgte nicht, sodass sich aus 2013 eine fortgeltende Kreditermächtigung für 2014 i. H. v. 81 Mio. Euro ergab.

2.2 Einnahmen und Ausgaben im Überblick

Zur Höhe der veranschlagten und der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben 2013 ergibt sich folgender Überblick:

HGr. bzw. OGr.	Einnahmen und Ausgaben	Soll	Ist	Vergleich (Soll/Ist)
Werte in Mio. €				
Einnahmen				
0	Steuern, steuerähnliche Abgaben, EU-Eigenmittel	5.992,9	6.216,3	+ 223,4
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst	348,8	404,9	+ 56,1
2	Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen	3.079,4	3.352,0	+ 272,6
32	Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	81,0	0,0	- 81,0
33 - 34	Zuweisungen, Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen	739,8	740,1	+ 0,3
35	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	75,7	183,2	+ 107,5
37	Globale Mehr- und Mindereinnahmen	0,0	0,0	0,0
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	1,1	3,6	+ 2,5
	Summe	10.318,6	10.900,0	+ 581,4
Ausgaben				
4	Personalausgaben	2.349,4	2.287,7	- 61,7
51 - 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	559,7	541,8	- 17,9
57	Zinsausgaben an Kreditmarkt	520,0	464,9	- 55,1
59	Tilgungsausgaben an Kreditmarkt	0,0	291,6	+ 291,6
6	Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen	5.294,8	5.396,8	+ 102,0
7	Baumaßnahmen	70,1	51,9	- 18,2
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.477,3	1.300,5	- 176,8
91	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	76,6	561,2	+ 484,6
97	Globale Mehr- und Minderausgaben ¹⁰	- 30,4	0,0	+ 30,4
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	1,1	3,6	+ 2,5
	Summe	10.318,6	10.900,0	+ 581,4

Tabelle 2: Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben
Quelle: Haushaltsrechnung 2013; Abweichungen durch Rundungen

¹⁰ Die globalen Minderausgaben sind rechnungsmäßig bei den Titeln der jeweiligen Hauptgruppe nachgewiesen.

Mehreinnahmen waren vor allem bei den Steuereinnahmen einschließlich der steuerähnlichen Abgaben und Eigenmittel der Europäischen Union (EU) mit 223,4 Mio. Euro zu verzeichnen. Sie lagen somit um 425,6 Mio. Euro über dem bisherigen Rekordwert des Jahres 2012. Die Mehreinnahmen in der Hauptgruppe (HGr.) 2 waren im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Zuweisungen des Bundes an die Kommunen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Sozialgesetzbuch II¹¹ von 171,5 Mio. Euro und zur Beteiligung an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung von 75,1 Mio. Euro nur mit Leertiteln im Haushaltsplan veranschlagt werden, sodass diesen Mehreinnahmen Mehrausgaben in gleicher Höhe gegenüberstehen. Innerhalb der HGr. 3 sind vor allem die Einnahmen aus den Entnahmen der verschiedenen in 2012 gebildeten Rücklagen i. H. v. 183,2 Mio. Euro hervorzuheben. Diese Sollüberschreitung beträgt 107,5 Mio. Euro. Sie ergibt sich, 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 innerhalb der Personalausgaben (HGr. 4) ausgewiesenen Versorgungsausgaben von 126,1 Mio. Euro lagen um 21,1 Mio. Euro (+ 20,1 %) über dem Vorjahreswert. Obwohl die Zinsausgaben (OGr. 57) mit dem Nachtragshaushaltsplan 2013 bereits von ursprünglich 660,7 Mio. Euro auf 520 Mio. Euro reduziert wurden, lagen die Ist-Ausgaben mit 464,8 Mio. Euro nochmals deutlich unter diesem Wert (- 10,6 %). Die Zins-Ausgabenquote sank damit gegenüber dem Vorjahr von 5,7 % auf 4,6 %. Wesentliche Minderausgaben innerhalb der HGr. 8 entfielen auf die von der EU finanzierten investiven Zuschüsse im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (- 85,1 Mio. Euro), der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (- 24,1 Mio. Euro) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (- 43,5 Mio. Euro). Nach den Angaben des MdF lagen die Ursachen u. a. in umfangreichen Belegprüfungen bei den Mittelabrufen, dem Einreichen von Unterlagen zur Bereitstel-

¹¹ Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das durch Artikel 5 des Gesetzes vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974) geändert worden ist.

lung von Geldern erst im Dezember 2013 und in verzögerten Bauabläufen. In der HGr. 9 werden insbesondere die Zuführungen an die Rücklagen abgebildet. Den geplanten Ausgaben in der OGr. 91 von 76,6 Mio. Euro standen Ist-Ausgaben von 269,6 Mio. Euro gegenüber. Hinzu kam die hälftige Zuführung des Haushaltsüberschusses 2013 an die Allgemeine Rücklage i. H. v. 291,6 Mio. Euro.

2.3 Rücklagen

Im Haushaltsjahr 2013 wurden Rücklagen in Höhe von 262,4 Mio. Euro gebildet und nach 2014 übertragen. Das Ministerium der Finanzen stellte den Ressorts noch am 27. Februar 2014 die restlichen bis dahin nicht benötigten Personalverstärkungsmittel aus 2013 von 49,1 Mio. Euro zur Verfügung. Damit wurde auch die Bildung höherer Rücklagen bei den Personalbudgets ermöglicht. Der Landesrechnungshof kritisierte vor dem Hintergrund des zu diesem Zeitpunkt bereits feststehenden herausragenden Jahresergebnisses 2013 dieses „verspätete Dezemberfieber“. Nicht benötigte Mittel wurden somit zumindest teilweise noch für eine Verwendung im nächsten Haushaltsjahr „gerettet“.

Gemäß §§ 5 und 6 HG 2013/2014 wurden auch 2013 in den Einzelplänen (Epl.) 01 bis 14 aus den Personalausgaben je Einzelplan Personalbudgets gebildet. In diesen Einzelplänen und im Epl. 20 wurden weiterhin aus den sächlichen Verwaltungsausgaben, den Ausgaben für den Erwerb beweglicher Sachen und den Verwaltungseinnahmen je Einzelplan Verwaltungsbudgets gebildet. 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. Es setzte ihn für das Haushaltsjahr 2013 für die Personal- und Verwaltungsbudgets auf jeweils 70 % und damit um 10 % höher als im Vorjahr fest.¹²

¹² Rundschreiben des MdF vom 27. Februar 2014 zur Festlegung des Rücklagensatzes für die Verwaltungs- und Personalbudgets für das Haushaltsjahr 2013.

2.3.1 Einzelheiten zur Rücklagenbildung

Entsprechend der Haushaltsrechnung 2013 wurden einschließlich der Rücklagen in den sonstigen Bereichen (andere Rücklagen)¹³ in allen Einzelplänen Mittel i. H. v. 262,4 Mio. Euro in das Haushaltsjahr 2014 übertragen. Einen Überblick für die Jahre 2009 bis 2013 bietet die folgende Tabelle:

Jahr	Rücklagen Personal- budget	Rücklagen Verwaltungs- budget	Andere Rück- lagen	Gesamt	„Schwan- kungsre- serve“ ¹⁴
Werte in Mio. €					
2009	64,6	81,2	136,7	282,5	549,7
2010	72,1	29,6	180,1	281,8	205,2
2011	50,2	35,6	160,9	246,7	372,4
2012	28,3	22,7	159,0	210,0	417,3
2013	56,6	29,8	176,1	262,4	708,8

Tabelle 3: Rücklagen und „Schwankungsreserve“ 2009 bis 2013
 Quellen: Haushaltsrechnungen 2009 bis 2013, Angaben des
 MdF; Abweichungen durch Rundungen

Insgesamt lagen die Rücklagen 2013 um 52,4 Mio. Euro und somit um ein Viertel über dem Vorjahreswert. Die Rücklagen der Personalbudgets hatten sich sogar verdoppelt.

Zudem wurden Haushaltsüberschüsse aus Vorjahren der Allgemeinen Rücklage zugeführt und anschließend als „Schwankungsreserve“ auf einem Sonderverwahrungskonto außerhalb des Haushalts nachgewiesen. Im Koalitionsvertrag für die aktuelle sechste Legislaturperiode legten SPD und DIE LINKE fest, dass Haushaltsüberschüsse bis zu einer Größenordnung von 10 % des Gesamthaushalts als „Schwankungsreserve“ angespart werden. Darüber hinausgehende Überschüsse sind zur Hälfte zu ihrer weiteren Erhöhung und zur anderen Hälfte zur Schuldentilgung einzusetzen. Zum Jahresende 2014 beträgt die

¹³ Dazu gehören: IT-Rücklagen, Rücklagen der Hochschulen, die Rücklage aus der Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz, Rücklage Digitalfunk Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) und E-Government sowie Rücklagen des Westgruppen der Truppen (WGT)- Liegenschaftsvermögens und des Bodenreformvermögens.

¹⁴ Einschließlich des jeweiligen Haushaltsüberschusses und der Entnahmen.

„Schwankungsreserve“ einschließlich des Haushaltsüberschusses 2014 von 235,3 Mio. Euro insgesamt 944,1 Mio. Euro.¹⁵

Für 2013 war im Epl. 20 zur Schließung von Deckungslücken im Gesamthaushalt eine zentral veranschlagte Rücklagenentnahme von 15 Mio. Euro geplant. Die Einsparungen sollten in den Epl. 02 bis 12 erwirtschaftet werden. Mit der Festsetzung des Rücklagensatzes für 2012 am 13. Februar 2013 hatte das MdF die auf die Ressorts entfallenden Einsparanteile festgelegt. Zusätzlich waren im Haushaltsplan 2013 weitere 3,3 Mio. Euro an Entnahmen aus den Personal- und Verwaltungsbudgets in fünf Einzelplänen veranschlagt. Damit betragen die Entnahmen insgesamt 18,3 Mio. Euro, die bei der Rücklagenbildung zum Jahresabschluss 2013 nicht mehr zur Verfügung standen. Gleichwohl wurden 2013 mit zusammen 86,4 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr um 35,4 Mio. Euro höhere Rücklagen in den Verwaltungs- und Personalbudgets gebildet. Ausschlaggebend hierfür waren Minderausgaben, die Erhöhung des Rücklagensatzes auf 70 % sowie die Ausreichung von Personalverstärkungsmitteln von insgesamt 79,2 Mio. Euro, wovon 49,1 Mio. Euro erst nachträglich zur Verfügung gestellt wurden.

2.3.2 Personalverstärkungsmittel zur Erhöhung der Rücklagen

Das MdF wies am 27. Februar 2014 den Ressorts noch für 2013 die restlichen bis dahin nicht verbrauchten Personalverstärkungsmittel i. H. v. 49,1 Mio. Euro zu, weil

- die vergleichsweise geringen Rücklagensätze der vergangenen Jahre in den Ressorts angesichts der erwirtschafteten Überschüsse auf erhebliche Kritik bzw. Unverständnis gestoßen seien.
- die Höhe der in den Personalbudgets gebildeten Rücklagen seit 2008 deutlich rückläufig sei. Ein Grund liege darin, dass im Haushaltsaufstellungsverfahren zur Einhaltung der vom Kabinett beschlossenen Eckwerte die Ressorts teilweise auf

¹⁵ Der Haushaltsplan 2015/2016 sieht Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage in 2015 von 228,9 Mio. Euro und in 2016 von 64 Mio. Euro vor. Nach den Erläuterungen im Haushaltsplan sind Einnahmen (zusätzliche Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage) zulässig zur Deckung von unvorhergesehenen und unabweisbaren Mehrausgaben sowie zur Verringerung oder Vermeidung eines Fehlbetrags (gem. § 25 LHO).

die Kürzung von Ausgaben verzichteten und stattdessen auf der Einnahmeseite Entnahmen aus den Rücklagen vorsahen, die für die Rücklagenbildung nicht mehr zur Verfügung standen.

- den Ressorts (ohne MdF) 2014 lediglich verfügbare Rücklagen aus den Personalbudgets von 24,2 Mio. Euro zur Verfügung stehen würden und dies als „frustrierend und nicht mehr motivierend“ für eine sparsame Haushaltsführung empfunden werden könnte. Allein die Erhöhung des Rücklagensatzes sei aber nicht ausreichend, weil die wesentliche Bezugsgröße die rücklagefähigen Beträge seien.
- einige Ressorts wiederholt das Problem der nicht ausfinanzierten Leerstellen für in der Freistellungsphase im Rahmen eines Altersteilzeitarbeit (ATZ)-Blockmodells befindliche Beschäftigte angesprochen hätten. Nach § 14 Absatz 5 HG 2013/2014 gilt für diese Fälle eine Leerstelle mit dem Wechsel in die Freistellungsphase als ausgebracht. Die freigewordene (Plan-) Stelle falle bei einem vorhandenen kw-Vermerk (Wegfallvermerk „künftig wegfallend“) entweder weg oder sie werde nachbesetzt. In beiden Fällen stünden dem Ressort bis zum Eintritt des Stelleninhabers in den Ruhestand keine Mittel zur Ausfinanzierung der Stellen zur Verfügung. Das Budget werde jedoch belastet. Drei Ressorts hätten angedeutet, dass sie deshalb in den kommenden Jahren das Personalbudget überschreiten würden.

Hinsichtlich der Finanzierung der ATZ wies der Landesrechnungshof darauf hin, dass die bis zum Haushaltsjahr 2007 hierfür gebildeten Rücklagen 2008 aufgelöst wurden, weil die Ressorts sie in den Vorjahren nur in geringem Maße in Anspruch genommen hatten. Nachbesetzungen waren die Ausnahme, denn dieses Instrument diene verstärkt dem Stellenabbau. Mögliche in nachfolgenden Haushaltsjahren entstandene Ausgaben waren aus den Personalbudgets zu finanzieren.

Der Landesrechnungshof kritisierte, dass das MdF den Ressorts noch für 2013 alle restlichen im Haushaltsvollzug nicht in Anspruch genommenen Personalverstärkungsmittel von 49,1 Mio. Euro zuwies. Entsprechend der Erläuterung im Haushaltsplan waren Personalverstärkungsmittel zur Deckung von Personalmehrausgaben bestimmt, die aufgrund von Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder aus anderen unabweisbaren Gründen entstanden waren und bei der Festsetzung der Perso-

nalausgaben in den einzelnen Kapiteln und Titeln des Landeshaushalts nicht berücksichtigt werden konnten. Diese Voraussetzungen lagen zum Jahresabschluss 2013 nicht vor. Obwohl das MdF die Notwendigkeit dieser Ausgaben ausführlich begründete, wurden nach Auffassung des Landesrechnungshofes in diesem Fall „Geschenke“ verteilt, um der in den vergangenen Jahren von den Ressorts in Anbetracht der hohen Haushaltsüberschüsse geäußerten Kritik an den zu niedrigen Rücklagensätzen entgegenzuwirken.

Ein nur eingeschränkt wirksames Rücklagensystem, wie von den Ressorts vorgebracht, konnte der Landesrechnungshof nicht erkennen, denn die Rücklagen wurden nicht vollständig in Anspruch genommen. Außerdem war es die Entscheidung der Landesregierung, Rücklagen für Kürzungen auf der Ausgaben-seite zu verwenden, um die vorher festgelegten Eckwerte im Haushaltsaufstellungsverfahren einhalten zu können. Hinzu kam, dass die Zahl der sich noch in Blockfreizeit befindlichen „ATZ-ler“ in den nächsten Jahren abnehmen müsste. Es war offensichtlich, dass nur vor dem Hintergrund des ohnehin erwarteten hohen Haushaltsüberschusses 2013 die bis dahin nicht in Anspruch genommenen Personalverstärkungsmittel von 49,1 Mio. Euro zusätzlich verteilt werden sollten. Der Landesrechnungshof hielt diese Verfahrensweise für unangemessen. Die Ausgaben der Personalbudgets waren mit den in 2013 ausgereichten Personalverstärkungsmitteln auskömmlich. Die zusätzliche Mittelzuweisung war nicht notwendig, da ein konkreter Bedarf nicht existierte. Dies stellt keinen sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit den Haushaltsmitteln dar. Der Überschuss 2013 wäre entsprechend höher ausgefallen und hätte ohne diese nachträgliche Zuweisung 632,3 Mio. Euro betragen und eine Schuldentilgung wäre i. H. v. 316,2 Mio. Euro möglich gewesen.

Das MdF teilte mit, dass es gleichwohl bei seiner Auffassung zur Rechtmäßigkeit der Zuweisung von Personalverstärkungsmitteln im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss 2013 bleibe. Es werde jedoch bei künftigen Zuweisungen solcher Mittel die Überlegungen des Landesrechnungshofes berücksichtigen.

2.4 Geringe Haushaltsüberschreitungen, Mehrausgaben für Ersatzschulen

Die Haushaltsrechnung 2013 weist geringe Haushaltsüberschreitungen von 32,8 Mio. Euro (Vorjahr: 31,6 Mio. Euro) aus, denen 39 Einzelfälle zugrunde lagen. Für die Schulen in freier Trägerschaft im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport wurden weder für 2013 noch für 2014 die notwendigen höheren Haushaltsansätze geplant, weil nicht alle dafür maßgeblichen Grundlagen berücksichtigt werden konnten. Während das Ministerium der Finanzen 2013 seine Einwilligung in diese Haushaltsüberschreitungen noch verweigert hatte, weil es sie nicht als unvorhergesehen ansah, erteilte es jedoch 2014 sein Einverständnis.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen gemäß § 37 LHO grundsätzlich der Einwilligung des MdF. 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. Das MdF hat über- und außerplanmäßige Ausgaben mit einem Einzelbetrag von 25.000 Euro und darüber halbjährlich gemäß § 37 Absatz 4 LHO dem Landtag mitzuteilen sowie entsprechende Übersichten und die Gründe der Überschreitungen gemäß § 85 Absatz 1 LHO der jährlichen Haushaltsrechnung beizufügen.

Die Haushaltsrechnung 2013 weist Überschreitungen von 32,8 Mio. Euro aus, denen 39 Einzelfälle zugrunde lagen. Sie blieben auf einem niedrigen Niveau und lagen nur um 1,2 Mio. Euro über dem Vorjahreswert. Ohne Einwilligung des MdF wurden Haushaltsüberschreitungen von 2,5 Mio. Euro getätigt (so genannte weitere Mehrausgaben). Das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBS) leistete davon allein 2,1 Mio. Euro für Ersatzschulen.

- Das MBS gewährt für von freien Trägern eingerichtete Ersatzschulen Betriebskostenzuschüsse auf der Grundlage des Brandenburgischen Schulgesetzes (BbgSchulG)¹⁶ und

¹⁶ §§ 120, 124 und 124 a Absatz 8 des Gesetzes über die Schulen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Schulgesetz - BbgSchulG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. August 2002 (GVBl. I/02, [Nr. 8], S. 78), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. März 2014 (GVBl. I/14, [Nr. 14]).

der Ersatzschulzuschussverordnung (ESZV) 2012¹⁷. Zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsplans 2013/2014 befanden sich die untergesetzlichen Regelungen noch im Abstimmungsverfahren. Gemäß § 10 Absatz 1 ESZV 2012 kann das MBS für Schüler, für die es an Schulen in öffentlicher Trägerschaft kein vergleichbares Angebot gibt, gesonderte Vereinbarungen mit den jeweiligen Trägern der Schulen treffen. Für solche Vereinbarungen ist das Einvernehmen mit dem MdF herbeizuführen. Es werden somit für Schüler, die einen besonderen sonderpädagogischen Förderbedarf haben, weitere Zuschüsse unter anderem auch zur Finanzierung des medizinisch-therapeutischen Personals gewährt. Das MBS bat am 25. Oktober 2012 für zwei Vereinbarungen und am 22. März 2013 für eine weitere Vereinbarung das MdF, sein Einvernehmen für diese Abschlüsse zu erteilen. Es verglich jeweils die Höhe der Betriebskostenzuschüsse nach der bisher anzuwendenden ESZV 2008 und der neuen ESZV 2012 miteinander und stellte dar, dass sich die Zuschüsse reduzieren würden. Vor diesem Hintergrund stimmte das MdF zu.

- Das MBS beantragte jedoch für die Ersatzschulen am 4. November 2013 beim MdF die Einwilligung in überplanmäßige Ausgaben für sechs Schultitel über insgesamt 7,9 Mio. Euro. Ein wesentlicher Grund für Mehrausgaben von 4,3 Mio. Euro seien die nach § 10 Absatz 1 ESZV 2012 geschlossenen Vereinbarungen, weil für diese Ersatzschulen der Bedarf für die Betriebskostenzuschüsse nicht zutreffend veranschlagt werden konnte. Hierzu stellte das MdF mit Vermerk vom 21. November 2013 fest, dass das MBS keine entsprechenden Ausgaben für das Haushaltsjahr 2013 geplant habe. Es wies zudem darauf hin, dass es sein Einvernehmen zum Abschluss der Vereinbarungen nur unter Berücksichtigung der zu erwartenden Minderausgaben erteilt habe. Dem MBS sei bei der Haushaltsaufstellung 2013 bekannt gewesen, dass die o. a. Vereinbarungen geschlossen und entsprechende Ausgaben anfallen würden, sodass das MdF keinen unvorhergesehenen Bedarf gemäß § 37 Absatz 1 LHO erkannte und überplanmäßige Ausgaben über 4,3 Mio. Euro nicht genehmigte. Das MBS habe jedoch

¹⁷ Verordnung über die Bewilligung von Zuschüssen an die Träger von Ersatzschulen (Ersatzschulzuschussverordnung - ESZV) vom 17. April 2012 (GVBl. II/12, [Nr. 24]), die durch Verordnung vom 15. April 2015 (GVBl. II/15, [Nr. 17]) geändert worden ist.

Rechtsverpflichtungen zu erfüllen, sodass diese Ausgaben nach § 37 Absatz 1 LHO unabweisbar waren.

- Das MBSJ hatte in zwei weiteren Schreiben vom 2. und 17. Dezember 2013 erfolglos versucht, das MdF von der Unvorhersehbarkeit der Ausgaben zu überzeugen, in dem es die Erforderlichkeit der Ausgaben aus seiner Sicht umfassend begründete. Es wies auch darauf hin, dass bei der Erstellung der Voranschläge für den Haushaltsplan 2013/2014 die Auskömmlichkeit der für die Zuschüsse gebildeten Ansätze insgesamt in den Blick zu nehmen war und solche besonders zu regelnde Bereiche („Randbereiche“) dabei nicht im Focus standen. Da das Haushaltsjahr 2013 bereits abgelaufen war, blieb das MdF bei seiner Entscheidung für 2013 und stufte die entsprechenden Ausgaben als weitere Mehrausgaben ein, ohne die nach § 37 Absatz 1 LHO notwendige Einwilligung erteilt zu haben.
- Zum 31. Dezember 2013 kam es bei den Schultiteln tatsächlich zu Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 7,9 Mio. Euro, wovon 4,3 Mio. Euro auf die Betriebskostenzuschüsse entfielen.
- Das MBSJ hatte im Doppelhaushalt 2013/2014 auch für das Haushaltsjahr 2014 keine Ausgaben nach § 10 Absatz 1 ESZV 2012 veranschlagt. In einem gemeinsamen Gespräch im Februar 2014 erörterten das MBSJ und das MdF das Problem der Haushaltsüberschreitungen. Das MdF blieb bei seiner Entscheidung für 2013, die entsprechenden Ausgaben als weitere Mehrausgaben ohne die nach § 37 Absatz 1 LHO notwendige Einwilligung anzusehen. Beide kamen überein, bei der Beantragung der Einwilligung in die Haushaltsüberschreitungen eine „gemeinsame Sprache“ für die Begründung gegenüber dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtags Brandenburg finden zu wollen. Nachdem das MBSJ am 7. November 2014 auch für das Haushaltsjahr 2014 für sechs Schultitel überplanmäßige Ausgaben von zusammen 6,7 Mio. Euro beantragt hatte, wovon 4,2 Mio. Euro auf die Zuschüsse für Schulen mit einem sonderpädagogischen Förderbedarf auf der Grundlage der Vereinbarungen nach § 10 Absatz 1 ESZV 2012 entfielen, willigte das MdF am 24. November 2014 in die überplanmäßigen Ausgaben ein.
- Im Rahmen der weiteren Sachverhaltsaufklärung hatte das MBSJ gegenüber dem MdF dargelegt, dass die Mehrausga-

ben nicht infolge der gemäß § 10 Absatz 1 ESZV 2012 geschlossenen Vereinbarungen, sondern aufgrund einer nicht vorhergesehenen „Notwendigkeit zur Berücksichtigung von Sonderfällen bei der Veranschlagung“ entstanden waren.¹⁸ Da diese Erläuterungen erst nach dem Abschluss des Haushaltsjahres 2013 gegeben wurden, konnte das MdF für 2013 seine Einwilligung nicht mehr nachträglich erteilen.

Der Landesrechnungshof beanstandete, dass das MdF den gleichen Sachverhalt in beiden Haushaltsjahren unterschiedlich bewertete. Ausschlaggebend hierfür war möglicherweise eine entsprechende Verständigung zwischen den beiden Ministerien im Februar 2014. Das MdF willigte somit für 2014 in diese Mehrausgaben ein, obwohl es noch ein Jahr zuvor unter den gleichen Bedingungen den Antrag abgelehnt hatte. Hierzu wies es darauf hin, dass es vor dem Hintergrund der o. a. weiteren Sachverhaltsaufklärung für 2013 im Jahr 2014 der vom MBSJ vorgetragenen Begründung folgen und der Leistung der überplanmäßigen Ausgaben zustimmen konnte. Für den Landesrechnungshof war unverständlich, warum das MBSJ erst im Nachhinein in der Lage gewesen sein soll, gegenüber dem MdF nachvollziehbare Erläuterungen zu den Sachverhalten und den Mehrausgaben abzugeben.

Der Landesrechnungshof konnte ferner nicht nachvollziehen, dass das MBSJ die jährlichen, auf der Grundlage der ESZV 2012 zu tragenden Ausgaben von etwa 4,3 Mio. Euro, nicht in den Nachtragshaushalt 2013/2014 einbrachte. Hierzu teilte das MdF mit, dass das MBSJ davon ausgegangen sei, dass es neben den für die Schulen in freier Trägerschaft berücksichtigten höheren Ausgaben aus dem „Besoldungs- und Beschäftigungspaket“ die noch darüber hinausgehenden Mehrausgaben mit den haushaltsrechtlich vorgesehenen Instrumenten der Zulassung von Mehrausgaben und der Deckungsfähigkeit gewährleisten müsse.

¹⁸ Bei der in der ersten Jahreshälfte 2012 erfolgten Aufstellung des Haushaltsplans 2013/2014 hätten höhere Zuschüsse nicht berücksichtigt werden können, da zu keinem Zeitpunkt des Verfahrens belastbare Erkenntnisse zum Bedarf an Haushaltsmitteln vorgelegen hätten und es insofern an der Veranschlagungsreife gefehlt hätte.

2.5 Forderungen des Landes

Zum Jahresende 2013 wies das Land Forderungen in Höhe von 114,2 Mio. Euro aus, die bis in das Jahr 1993 zurückreichen. Die Darstellung der Einnahmeausfälle in der Haushaltsrechnung 2013 war unvollständig.

Einnahmen sind vollständig und rechtzeitig zu erheben. Sobald für eine Einzahlung der Grund, der Zahlungspflichtige, der Betrag und die Fälligkeit feststehen, hat die anordnende Stelle eine Annahmeanordnung zu erteilen. Forderungen sind Ansprüche des Landes gegenüber Dritten, deren Bezahlung noch aussteht. Können solche Einnahmen nicht realisiert werden, ist über das weitere Verfahren, z. B. über eine Niederschlagung der Ansprüche, zu entscheiden. Erfolgt die Zahlung bis zum Ende des Haushaltsjahrs nicht, ist diese Position als Forderung (offene Sollstellung) zum Jahresabschluss auszuweisen.

2.5.1 Geringerer Forderungsbestand als 2012

Die Landeshauptkasse (LHK) erstellte auf der Grundlage der Daten aus dem Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-Verfahren (HKR-Verfahren) SAP Übersichten, in denen alle Forderungen zum 31. Dezember 2013 je Haushaltsjahr und je Einzelplan zusammengefasst sind und fügte sie den Rechnungsnachweisungen bei. Der so nachgewiesene Bestand wich wie im Vorjahr von dem Bestand im HKR-Verfahren SAP ab, der für den Landesrechnungshof die Grundlage für die Prüfung bildete.

Zum 31. Dezember 2013 wurden offene Sollstellungen i. H. v. 114,2 Mio. Euro ausgewiesen, die aus den Jahren seit 1993 stammen. Insgesamt sank der Bestand gegenüber dem Vorjahr um 8,3 Mio. Euro, wobei in den einzelnen Ressorts eine sehr unterschiedliche Entwicklung festzustellen war.

Den Gesamtforderungen lagen 100.216 Einzelfälle zugrunde. Gegenüber 2012 bedeutet das einen deutlichen Rückgang um 312.328 Fälle. Eine wesentliche Ursache war das für den Epl. 04 (jetzt Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz [MdJEV]) einschließlich des Sachgebiets der Landesjustizkasse (LJK) der LHK im HKR-Verfahren SAP geänderte Abfrageverfahren. In 2012 wurden noch die mit der eigentlichen Forderung zusammenhängenden Nebenkosten wie

Mahngebühren, Säumniszuschläge und Gerichtskosten sowie die „Null-Anordnungen“¹⁹ als Forderungen ausgewiesen. Für 2013 änderte das MdF jedoch diese Abfragebedingungen, da die Vielzahl von Einzelfällen im Epl. 04 dazu führte, dass für die Übersicht der Forderungen die Daten nicht fehlerfrei zusammengestellt werden konnten. Es entschied deshalb, in 2013 die genannten Nebenkosten nicht den Forderungen zuzurechnen. Weiterhin wurden die „Null-Anordnungen“ herausgefiltert. Außerdem blieben weitere 77.308 Einzelpositionen unberücksichtigt, bei denen zwar aufgrund von Ratenvereinbarungen Einzahlungen, aber noch kein Ausgleich der jeweiligen Zahlungsanordnung insgesamt erfolgt war. Bis zum 31. Dezember 2013 betrugen diese Einzahlungen 3,3 Mio. Euro. Insofern war der Forderungsbestand im Epl. 04 um diesen Betrag zu hoch ausgewiesen.

Die Abweichungen zwischen den in den Rechnungsnachweisungen und den im HKR-Verfahren SAP ausgewiesenen Forderungen hatte der Landesrechnungshof bereits im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2012 thematisiert. Er bat das MdF erneut, durch geeignete Maßnahmen künftig solche Abweichungen auszuschließen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind Mahngebühren sowie nicht beglichene Nebenkosten ebenfalls den Forderungen zuzurechnen. Dies wurde jedoch von den Ressorts in unterschiedlicher Weise berücksichtigt. Die Mahngebühren haben kein Ressort und das MdJEV zusätzlich auch die Nebenkosten nicht als Forderungen ausgewiesen. Der Landesrechnungshof bat das MdF, die Abfrage der Daten künftig so zu gestalten, dass alle dem Forderungsbestand zuzurechnenden Tatbestände, also auch die Mahngebühren und die Nebenkosten, entsprechend ausgewiesen werden. Außerdem sind die bereits eingezahlten Beträge bei Teilzahlungen auch im MdJEV vom Forderungsbestand abzusetzen.

Zusammenfassend teilte das MdF mit, dass gegenwärtig das Berichtswesen optimiert werde und dazu vorgesehen sei, für die Ermittlung der Forderungen in Zusammenarbeit mit dem Landesrechnungshof einen neuen Bericht zu entwickeln.

¹⁹ Als „Null-Anordnungen“ werden Allgemeine Zahlungsanordnungen bezeichnet, die im HKR-Verfahren SAP zunächst mit einem Betrag von 1 Cent erfasst werden müssen. Anschließend wird sichergestellt, dass diese Beträge maschinell wieder abgesetzt werden („Umkehrbuchung“).

2.5.2 Aufbau eines zentralen Forderungsmanagements

Das MdF arbeitet seit längerem an einem Konzept, wie buchungsrelevante Aufgaben gebündelt und ressortübergreifende Servicefunktionen im Finanzbereich von einer neuen Landesoberbehörde (Finanzserviceagentur) wahrgenommen werden können. Hier soll auch ein zentrales Forderungsmanagement für alle Forderungen des Landes aufgebaut werden, sodass künftig alle Aufgaben einschließlich des vorgeschalteten Mahnverfahrens sowie des Verwaltungshandelns im Rahmen der Stundung, der Niederschlagung und des Erlasses dort erledigt würden.

Hierzu teilte das MdF mit, dass auch bei der zweiten Abstimmung mit den Ressorts kein Konsens erzielt werden konnte und deshalb die Errichtung einer Finanzserviceagentur sowie eines zentralen Forderungsmanagements zunächst zurückgestellt wurde. Gründe nannte es nicht. Stattdessen beabsichtigt das MdF, für geeignete Bereiche auf der Basis der Freiwilligkeit bilaterale Vereinbarungen zu schließen, um einzelne Schritte in Richtung eines zentralen Forderungsmanagements zu entwickeln. Dazu soll zunächst ermittelt werden, welche Ressorts und Forderungsbereiche dafür geeignet sind. Nachdem zwei Ressorts entsprechende Gesprächswünsche des MdF nicht aufgegriffen hatten, ist vorgesehen, dass das MBS ein Pilotprojekt mit der LHK durchführt. Dabei soll der Vollstreckungsprozess der erstmalig zu mahnenden öffentlich-rechtlichen Forderungen dieses Ressorts ab einem bestimmten Datum eigenständig von der LHK bearbeitet werden, indem die Befugnisse nach § 59 LHO an die LHK übertragen werden. Nach sechs Monaten ist eine Auswertung dieses Projekts vorgesehen, um auf dieser Grundlage den Entwurf einer weiteren Kabinettsvorlage mit den Ressorts abzustimmen.

2.5.3 Darstellung der Einnahmeausfälle

Die Haushaltsrechnung 2013 enthält in der Anlage 6 E erstmalig eine Übersicht nach Titeln zu den Einnahmeausfällen des Landeshaushalts nach § 59 LHO. Damit wurde einem entsprechenden Hinweis des Landesrechnungshofes gefolgt. Je Einzelplan werden die erlassenen, die befristet und unbefristet niedergeschlagenen Ansprüche sowie die Ansprüche, auf die aus anderen Gründen verzichtet wurde, ausgewiesen. Das MdF er-

ließ am 4. Juli 2012 eine Handlungsempfehlung zur „Auflistung von befristeten und unbefristeten Niederschlagungen“, auf deren Grundlage die nach Einzelplänen gegliederten Übersichten für die Haushaltsrechnung vorbereitet wurden.

Insgesamt wurden in der Haushaltsrechnung 2013 Einnahmeausfälle i. H. v. 8,4 Mio. Euro ausgewiesen. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Angaben in einzelnen Übersichten nicht korrekt waren. Er empfahl dem MdF für die künftige Erstellung der entsprechenden Übersichten, die Handlungsempfehlungen zu den befristet niedergeschlagenen Forderungen zu konkretisieren, damit nur die tatsächlich zum 31. Dezember des Jahrs bestehenden befristeten Niederschlagungen ausgewiesen werden.

2.6 Ausgabereste

Die Ausgabereste 2013 lagen bei 136,3 Mio. Euro und damit um 12,6 Mio. Euro über dem Vorjahreswert. Probleme traten bei der Darstellung der Inanspruchnahme der Reste auf.

Im laufenden Haushaltsjahr nicht in Anspruch genommene Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sowie andere für übertragbar erklärte Ausgaben können über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahrs verfügbar bleiben. Sie erhöhen dann die Ausgabeermächtigung dieses Titels. Für Ausgabereste aus den Zuweisungen des allgemeinen Steuerverbunds sowie für Ausgabereste, denen zweckgebundene Einnahmen gegenüberstanden, waren Ausnahmen von der grundsätzlich geltenden zweijährigen Verfügbarkeit zugelassen. Die Bildung von Ausgaberesten ist zulässig, sofern der Zweck fort dauert, ein sachliches oder wirtschaftliches Bedürfnis besteht und bei den Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen entsprechende Einnahmen eingegangen sind. Die Einwilligung des MdF ist erforderlich.

Der Minister der Finanzen erteilte am 21. März 2014 seine Einwilligung in die Bildung von Ausgaberesten aus 2013 i. H. v. 136,3 Mio. Euro und eines Vorgriffs i. H. v. 230 Euro. Wie in den Vorjahren wurden Einnahmereste nicht gebildet. Die Ausgabereste 2013 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 12,6 Mio.

Euro (10,2 %) an. Höhere Ausgabereste waren vor allem für das damalige Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) und den Epl. 20 (Allgemeine Finanzverwaltung) festzustellen. Mehr als 85 % aller Ausgabereste entfielen allein auf diese beiden Einzelpläne. Der höchste Zuwachs mit 11,5 Mio. Euro war für den vom Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK) bewirtschafteten Ausgleichsfonds zu verzeichnen, für den somit insgesamt ein Ausgabereist i. H. v. 54,9 Mio. Euro bestand.

Die Bildung der Ausgabereiste erfolgte aus zweckgebundenen Einnahmen i. H. v. 73,8 Mio. Euro sowie dem kommunalen Finanzausgleich i. H. v. 54,9 Mio. Euro (Ausgleichsfonds). Diese Mittel von zusammen 128,7 Mio. Euro waren 2014 aus dem Gesamthaushalt zu finanzieren, sodass lediglich für 7,6 Mio. Euro der Ausgabereiste die Ressorts Einsparungen in den jeweiligen Einzelplänen aufzubringen hatten.

Hinsichtlich der Inanspruchnahme der Ausgabereiste geht der Landesrechnungshof davon aus, dass zunächst die laufenden Ausgaben aus dem Ansatz eines Titels und anschließend aus dem (ältesten) Ausgabereist geleistet werden.²⁰

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass, nachdem das MdF am 6. März 2013 dem Antrag des MIK auf die Bildung und Inanspruchnahme des Ausgabereists für den Ausgleichsfonds i. H. v. 43,4 Mio. Euro entsprochen hatte, innerhalb des Ministeriums die jeweiligen Teilbeträge auf die drei beteiligten Fachreferate zur Bewirtschaftung übertragen wurden. Zudem wurde ihnen mitgeteilt, dass der 6. März 2013 als Stichtag für die Inanspruchnahme der Ausgabereiste festgelegt werde. Die ab diesem Tag geleisteten Ausgaben i. H. v. 16,6 Mio. Euro wurden als Inanspruchnahme des Ausgabereists ausgewiesen. Entsprechend wurde auch in den Vorjahren verfahren. Der Landesrechnungshof hält diese Vorgehensweise, ab einem bestimmten Zeitpunkt alle Ausgaben als Inanspruchnahme des Ausgabereistes unabhängig von der Auslastung des Titels zu werten, für nicht korrekt.

Das MIK veranschlagt jährlich Ausgaben für die Beschaffung von Dienst- und Schutzbekleidung für Bedienstete innerhalb

²⁰ Vergleiche hierzu auch Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung (BHO) von Dr. Dittrich (45. Aktualisierung, Stand vom Juli 2013): Erläuterung Nr. 6 zu § 45 BHO.

und außerhalb der Landesverwaltung.²¹ Der Landesrechnungshof stellte fest, dass seit 2011 die Übertragung nicht verwendeter Haushaltsmittel auf der Grundlage jeweils entsprechender Haushaltsvermerke jährlich unterschiedlich geregelt war. In 2011 wurden Ausgabereste gebildet und in 2012 die nicht verbrauchten Mittel als Rücklagen ausgewiesen. Für 2013 und 2014 wurde das Verfahren wieder auf die Bildung von Ausgaberesten umgestellt. Diese uneinheitliche Verwaltungspraxis wurde mit dem vom Landtag Brandenburg verabschiedeten Haushaltsplan 2015/2016 beendet:

- Nach dem Haushaltsvermerk bei den Beschaffungen für Bedienstete der Landesverwaltung ist nunmehr die Bildung einer zweckgebundenen Rücklage zugelassen, da es sich um Mittel anderer Ressorts handelt, die an den Zentraldienst der Polizei (ZDPol) ausgezahlt werden.
- Bei Beschaffungen für Bedienstete außerhalb der Landesverwaltung werden die Ausgaben mit 0 Euro veranschlagt. Da der ZDPol nur aufgrund vertraglicher Beziehungen und entsprechender Bestellungen tätig wird, handelt es sich um zweckgebundene Einnahmen, die einer sachlichen Bindung unterliegen (§§ 19 und 45 LHO), sodass die Bildung von Ausgaberesten zulässig ist.

Für den Landesrechnungshof sind mit den vorgenommenen haushaltstechnischen Änderungen nunmehr nachvollziehbare Regelungen getroffen worden.

2.7 Selbstbewirtschaftungsmittel innerhalb der Verwahrungen

Die Verwahrungen 2013 betragen 773,8 Mio. Euro. Innerhalb der Verwahrungen werden auch Selbstbewirtschaftungsmittel ausgewiesen. Seit 2010 stiegen diese jeweils am Jahresende nicht verwendeten Mittel von 1,2 Mio. Euro auf 15,8 Mio. Euro in 2013 an. Sie stehen den Einrichtungen unbegrenzt zur Verfügung und können dadurch zur Bildung von „Dauerfonds“ führen. Ein Nachweis, dass mit der

²¹ Kapitel 03 150 (Zentraldienst der Polizei): Titel 514 20 (Dienst- und Schutzbekleidung für Bedienstete der Landesverwaltung) und Titel 514 21 (Dienst- und Schutzbekleidung für Bedienstete außerhalb der Landesverwaltung).

Zuweisung solcher Mittel eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird, fehlte.

Verwahrungen sind vorläufige Buchungen von Einnahmen außerhalb der vorgegebenen Einnahmetitel und werden deshalb in der Haushaltsrechnung nicht berücksichtigt. 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 in Verwahrung gebuchte Einzahlung ist grundsätzlich in dem Haushaltsjahr zu vereinnahmen, in dem die Verwahrung entstanden ist, spätestens jedoch bis zum Ablauf des zweiten auf die Buchung folgenden Haushaltsjahrs. Nachweisungen über die bis zum Jahresabschluss nicht endgültig abgewickelten Verwahrungen sind den Rechnungsnachweisungen als Anlage beizufügen.

Die Verwahrungen 2013 betragen 773,8 Mio. Euro und lagen um 94,6 Mio. Euro über dem Vorjahreswert. Davon entfielen 417,3 Mio. Euro auf die Allgemeine Rücklage.²² Darüber hinaus wurden für die fünf Landesbetriebe im Rahmen des Cash-Concentration-Verfahrens²³ zum 31. Dezember 2013 Bestände von 164,6 Mio. Euro und damit 35,5 Mio. Euro mehr als im Vorjahr ausgewiesen. Hinzu kamen die von den Banken hinterlegten Sicherheiten für Derivatgeschäfte von 111,5 Mio. Euro.

Innerhalb der Verwahrungen des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) werden seit dem Jahr 2010 nicht verwendete Selbstbewirtschaftungsmittel erfasst. Solche Mittel können nach § 15 Absatz 2 LHO veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Sie stehen über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Bei der Rechnungslegung ist nur die Zuweisung der Mittel an die beteiligten Stellen als Ausgabe nachzuweisen. Selbstbewirtschaftungsmittel sind getrennt von anderen Ausgaben zu veranschlagen. Die Ausgaben sind durch Haushaltsvermerk ausdrücklich als zur Selbstbewirtschaftung bestimmt zu bezeichnen.

²² Der hälftige Überschuss 2013 i. H. v. 291,6 Mio. Euro wurde erst in 2014 auf das „Sonderverwahrungskonto“ umgebucht.

²³ Das Cash-Concentration-Verfahren ist ein automatisiertes Verfahren der Deutschen Bundesbank, mit dem zum Tagesabschluss alle Geldbestände von den angemeldeten Unterkonten eines Vertragspartners auf einem Hauptkonto zusammengeführt werden. In dieses Verfahren sind auch die Landesbetriebe einbezogen.

Selbstbewirtschaftungsmittel werden einigen Forschungseinrichtungen, zwei Stiftungen und einem Landesamt zugewiesen und stehen über das Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Zum Jahresabschluss 2013 wurden 15,8 Mio. Euro und somit 2,2 Mio. Euro mehr als im Vorjahr ausgewiesen und in das Jahr 2014 übertragen. Hierzu ergibt sich folgender Überblick:

Jahr	2010	2011	2012	2013
Werte in Mio. €				
Höhe der nicht verwendeten Selbstbewirtschaftungsmittel insgesamt	1,2	7,0	13,6	15,8
davon Forschungseinrichtungen	0,9	5,0	12,4	12,9

Tabelle 4: Nicht verwendete Selbstbewirtschaftungsmittel 2010 bis 2013
 Quellen: Haushaltsplan 2013, Übersichten zu den Verwahrungen 2010 bis 2013

Der Landesrechnungshof prüfte für die Forschungseinrichtungen die auf Verwahrungskonten gebuchten Selbstbewirtschaftungsmittel.

Der Bund und die Länder schlossen am 19. September 2007 auf der Grundlage von Artikel 91 b Grundgesetz (GG)²⁴ ein Verwaltungsabkommen zur Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) zum 1. Januar 2008, um Forschungs- und Wissenschaftsbereiche zu fördern. Die Bundesregierung verabschiedete am 30. Juli 2008 die Initiative „Wissenschaftsfreiheitsgesetz“²⁵, mit der die Attraktivität des Wissenschafts- und Forschungsstandorts Deutschland gestärkt werden sollte. Der Ausschuss der GWK fasste am 29. September 2009 Beschlüsse zur haushaltstechnischen Umsetzung dieser Initiative und zur Deckungsfähigkeit sowie zur Übertragbarkeit der Ausgaben. Der Bund hatte hierzu jedoch keine Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich der Ausgaben in den Ländern. Um diese haushaltsrechtlichen Flexibilisierungsmaßnahmen in vollem Umfang nutzen zu können, bestand Einvernehmen, dass auch die Länder entsprechende Instrumente zur überjährigen Bereitstellung von Mitteln anwenden

²⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438) geändert worden ist.

²⁵ Die Bundesregierung hatte sich darauf verständigt, dass die neuen Rahmenbedingungen für die Wissenschaft zunächst nicht in ein spezifisches Gesetz einfließen sollten. Durch kurzfristige Anpassungen des Haushaltsplans und der Förderregelwerke sollten schon mit dem Haushaltsjahr 2009 zeitnah konkrete Verbesserungen erreicht werden (vgl. Drs. 17/894 des Deutschen Bundestags vom 3. März 2010).

sollten. Der Bund hatte sich als Hauptzuwendungsgeber im Zuge des Verfahrens grundsätzlich gegen die in der Vergangenheit angewendeten haushaltsrechtlichen Instrumente wie die Bildung von Ausgaberesten oder von Rücklagen ausgesprochen. Das Land Brandenburg setzte den Beschluss der GWK um, in dem es erstmalig im Haushaltsplan 2010 Haushaltsvermerke bei vier Forschungseinrichtungen ausbrachte, nach denen Teile der veranschlagten Landesmittel zur Selbstbewirtschaftung bestimmt waren. Unterlagen über eine Prüfung, dass damit eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird, wurden dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt.

Die in den einzelnen Jahren von einigen Forschungseinrichtungen nicht vollständig verwendeten Selbstbewirtschaftungsmittel dienen so lange zur Deckung der Liquidität des Landes, bis sie von ihnen im Folgejahr abgefordert werden. Dabei werden sie nicht auf die neue Zuweisung angerechnet, sondern den Einrichtungen vorrangig entsprechend ihrer Anforderung direkt vom Verwahrungskonto zur Verfügung gestellt. Auf der Grundlage der Bewilligungsgrundsätze und der Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid sollen die Zuweisungen des neuen Jahrs entsprechend des Bedarfs erst im Anschluss abgerufen werden, um einen Aufwuchs von Mitteln möglichst auszuschließen.

Das MdF wies zum Anstieg der zwischen 2010 und 2013 jeweils zum Jahresende ausgewiesenen Bestände an Selbstbewirtschaftungsmitteln darauf hin, dass es einer gewissen „Anlaufzeit“ zur Etablierung dieses Instruments bedurfte und bei zwei großen Baumaßnahmen Verzögerungen im Ablauf eintraten, sodass beträchtliche Beträge überjährig zur Verfügung gestellt wurden. Das Ministerium hält seine Festlegungen, wonach die für den Betrieb und für Investitionen gebildeten Selbstbewirtschaftungsmittel im Folgejahr vorrangig zu verwenden sind, sowie das Kumulierungsverbot für geeignet, um das Entstehen von „Dauerfonds“ zu vermeiden.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass Selbstbewirtschaftungsmittel nur veranschlagt werden dürfen, wenn hierdurch nachweisbar eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Ein entsprechender Nachweis fehlte. Hierzu führte das MdF an, dass Bund und Länder mit dem Instrument der Selbstbewirtschaftung das System der Finanzierung der Forschungs-

institute grundlegend im Sinne von mehr Transparenz und strategischer Prioritätensetzung reformieren wollen.

Mit der Zuweisung von solchen Mitteln wird von wichtigen Haushaltsgrundsätzen (Jährlichkeit, zeitliche Bindung, Haushaltseinheit, Brutto- und Gesamtdeckungsprinzip) abgewichen und dadurch das Budgetrecht des Parlaments sowie die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten im Haushaltsvollzug beeinträchtigt. Alternativ könnten Rücklagen oder Ausgabereise gebildet werden. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte deshalb die Selbstbewirtschaftung nur als Ausnahme für eng begrenzte Bereiche genutzt werden. Das MdF schätzte ein, dass dieses Instrument „mit Augenmaß“ eingesetzt werde und wies für 2013 darauf hin, dass der mögliche Rahmen, Selbstbewirtschaftungsmittel bis zur Höhe von 20 % des Zuwendungsbetrags bilden zu können, nur i. H. v. 10 % ausgeschöpft worden sei.

Der Bund habe in den jährlichen Zuweisungsschreiben regelmäßig die Bildung von Rücklagen für unzulässig erklärt. Somit habe das Land keine andere Möglichkeit als die Inanspruchnahme von Selbstbewirtschaftungsmitteln.

Der Landesrechnungshof merkt dazu an, dass sich die Regelung des Bundes aus seiner Sicht lediglich auf die Bundes- und nicht auf die Landesmittel beziehen kann.

3 Kredit- und Schuldenmanagement

3.1 Überblick

Zum 31. Dezember 2013 lagen die Kreditmarktschulden bei 17.211,9 Mio. Euro. Sie verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um 824,3 Mio. Euro.

Das Haushaltsgesetz legt fest, in welchem Umfang die Landesregierung ermächtigt ist, Deckungs- und Kassenverstärkungskredite aufzunehmen. Reichen die regulären Einnahmen zur Deckung der Ausgaben nicht aus, ist sie gezwungen, die fehlenden Mittel über Kreditaufnahmen zu beschaffen.

Das MdF war nach § 2 Absatz 1 HG 2013/2014 ermächtigt, für 2013 zur Deckung von Ausgaben Kredite bis zu 81 Mio. Euro (Vorjahr: 270 Mio. Euro) aufzunehmen.²⁶ Diese Ermächtigung erhöhte sich um die Beträge zur Tilgung von in 2013 fällig werdenden Krediten. Der Kreditfinanzierungsplan sah Tilgungsausgaben für Kredite von 4.489,9 Mio. Euro (Vorjahr: 3.663,5 Mio. Euro) vor. Die Kreditermächtigung erhöhte sich zudem in Höhe der vorzeitig getilgten Darlehen und der getilgten Kredite mit unterjähriger Laufzeit.

Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft war das MdF gemäß § 2 Absatz 6 HG 2013/2014 außerdem ermächtigt, Kassenverstärkungskredite bis zu 1.238 Mio. Euro²⁷ zuzüglich der nach Absatz 1 noch nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen aufzunehmen.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Kreditaufnahmen seit dem Jahr 2009:

²⁶ Die Inanspruchnahme dieser Kreditaufnahme war nur zulässig zur Deckung von Zuweisungen an die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB).

²⁷ Bis zu 12 % des in § 1 Satz 1 Ziffer 1 HG 2013/2014 festgestellten Betrages (Höhe der veranschlagten Einnahmen und Ausgaben: 10.318,6 Mio. Euro).

Jahr	Brutto- kredit- ermäch- tigung	Til- gung (Plan)	Netto- kredit- ermäch- tigung	Brutto- kredit- aufnah- me ²⁸	Brutto- tilgung	Netto- kredit- auf- nahme
Werte in Mio. €						
2009	1.974,4	1.867,5	106,9	3.415,4	3.100,6	314,8
2010	3.504,4	2.853,5	650,9	3.207,9	2.864,5	343,1
2011	3.289,1	2.849,1	440,0	3.136,6	3.136,6	0,0
2012	3.933,5	3.663,5	270,0	3.661,9	3.661,9	0,0
2013	4.570,9	4.489,9	81,0	3.413,6	3.413,6	0,0
2014	4.414,8	4.414,8	0,0			
2015	4.367,7	4.367,7	0,0			
2016	3.867,0	3.867,0	0,0			

Tabelle 5: Entwicklung der Kreditaufnahmen von 2009 bis 2016
 Quellen: Haushaltsgesetze 2009 bis 2016 und Haushaltsrechnungen 2009 bis 2013

Im Haushaltsjahr 2013 wurden 25 neue Kreditverträge mit einem Volumen von 2.664,5 Mio. Euro geschlossen. Aufgrund der guten Einnahmesituation und der hohen Liquidität des Landes wich die tatsächliche Kreditaufnahme am Kapitalmarkt von der ursprünglichen Planung im Kreditfinanzierungsplan ab. Insgesamt wurden 42 Kredite mit einem Volumen von 3.413,6 Mio. Euro abgelöst. Eine Nettokreditaufnahme war nicht erforderlich.

Damit waren die Kreditaufnahmen für die Anschlussfinanzierungen niedriger als die Ausgaben zur Ablösung der Kredite. Das Land konnte die Verschuldung am Kreditmarkt erstmalig verringern. Sie reduzierte sich um 824,3 Mio. Euro²⁹ und betrug zum 31. Dezember 2013 insgesamt 17.211,9 Mio. Euro (Vorjahr: 18.036,2 Mio. Euro).

Für 2013 hatte das MdF ursprünglich Zinsausgaben für Kreditmarktmittel von 617,8 Mio. Euro veranschlagt. Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz (NTHG) 2013/2014³⁰ wurde dieser Ansatz um 140,7 Mio. Euro auf 477,1 Mio. Euro gesenkt. Tatsächlich leistete das Land Zinsen für Kreditmarktmittel von 455,6 Mio.

²⁸ Einschließlich einer ggf. erforderlichen buchungsmäßigen Kreditaufnahme je nach der Liquiditätslage des Landes.

²⁹ Unter Berücksichtigung der Auflösung des Eigenbestands von 75,2 Mio. Euro.

³⁰ Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 (Nachtragshaushaltsgesetz 2013/2014 - NTHG 2013/2014) vom 25. November 2013 (GVBl. I/13, [Nr. 33]).

Euro. Dies spiegelt das weiterhin niedrige Zinsniveau am Kapitalmarkt wider.

3.2 Restlaufzeiten der Kredite

In den nächsten fünf Jahren besteht ein Refinanzierungsbedarf von 10.565 Mio. Euro, weil 61,4 % der Kredite von 17.211,9 Mio. Euro endfällig werden.

Den Schulden des Landes am Kapitalmarkt lagen zum 31. Dezember 2013 insgesamt 345 Kreditgeschäfte zugrunde. In der nachfolgenden Grafik sind die Restlaufzeiten dieser Kredite im Vergleich zum 31. Dezember 2012 dargestellt.

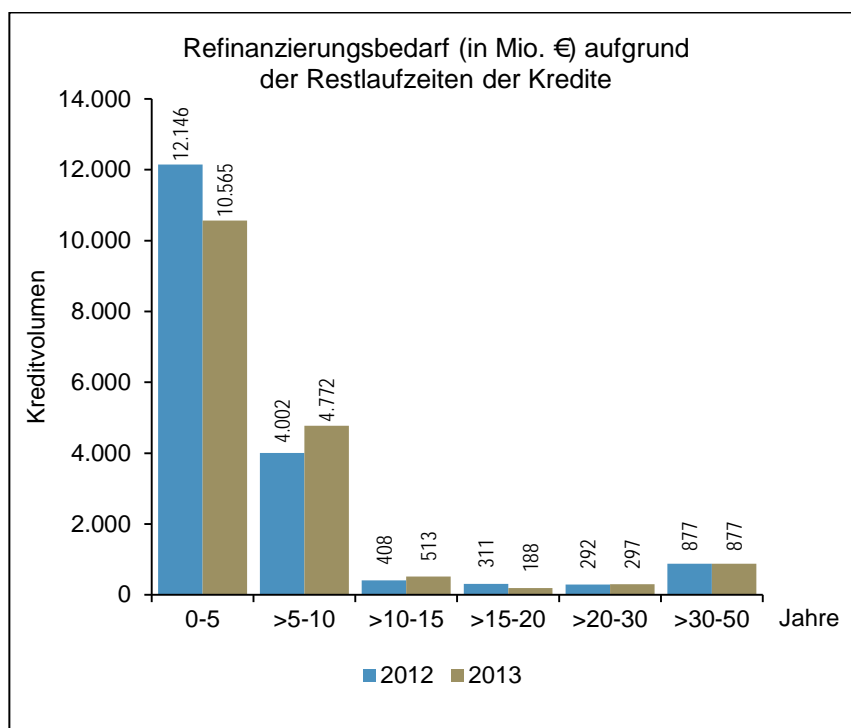


Abbildung 1: Refinanzierungsbedarf aufgrund der Restlaufzeiten der Kredite
Quelle: Eigene Grafik nach den Angaben des MdF

Die Grafik veranschaulicht den Refinanzierungsbedarf von 10.565 Mio. Euro in den nächsten fünf Jahren, weil 61,4 % der Kredite von 17.211,9 Mio. Euro dann endfällig werden. Gegenüber 2012 ist der Refinanzierungsbedarf in den nächsten fünf Jahren um 13 % (1.581 Mio. Euro) gesunken. Das Volumen der Kreditverträge, die zwischen fünf und zehn Jahren laufen, hat sich dagegen um 19,2 % (770 Mio. Euro) erhöht.

Die durchschnittliche Restlaufzeit der Kreditverträge lag zum Jahresende 2013 bei 5,74 Jahren und somit um 0,15 Jahre über der zum Jahresende 2012.

3.2.1 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Das Volumen der Derivatverträge verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um 15,1 % auf 16.148 Mio. Euro. Dieser Trend hielt auch 2014 mit einer weiteren Reduzierung des Bestands auf 13.549 Mio. Euro an.

Das MdF war auf der Grundlage von § 2 Absatz 4 HG 2013/2014 ermächtigt, Vereinbarungen zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken, zur Erzielung günstigerer Konditionen und ähnlichen Zwecken bei neuen Krediten und bestehenden Schulden zu treffen. Im HG 2013/2014 wurde erstmals der Umfang derartiger Vereinbarungen begrenzt. Diese Vereinbarungen dürfen keine Nettoforderungen begründen, die höher als 100 Mio. Euro im Haushaltsjahr sind. Auf diese Grenze werden Verträge nicht angerechnet, für die ein Besicherungsvertrag nach § 2 Absatz 7 HG 2013/2014 besteht. Auf dieser Grundlage wird das MdF außerdem ermächtigt, Sicherheiten in Form verzinsten Barmittel zu stellen sowie entgegenzunehmen oder durch Wertpapierhinterlegung zu empfangen oder zu stellen.

Zum Ende des Haushaltsjahrs 2013 bestanden Derivatvereinbarungen über 16.148 Mio. Euro (Vorjahr: 19.011 Mio. Euro), davon 9.805 Mio. Euro für Swaps, 5.953 Mio. Euro für Swapoptionen und 390 Mio. Euro für Währungssicherungsgeschäfte. Den neu abgeschlossenen bzw. restrukturierten Verträgen über 1.185 Mio. Euro standen abgelöste Verträge über 4.048 Mio. Euro gegenüber. Somit verringerten sich die Bestände gegenüber dem Vorjahr um 2.863 Mio. Euro (15,1 %).

In der nachfolgenden Tabelle ist die Entwicklung des Derivatevolumens gegenüber der Verschuldung am Kapitalmarkt seit 2010 dargestellt:

Haushaltsjahr	2010	2011	2012	2013	2014
Verschuldung am Kapitalmarkt (Mio. €)	17.756	17.997	18.036	17.212	16.718
Volumen der Derivatverträge (Mio. €)	14.510	20.534	19.011	16.148	13.549
Anzahl der Derivatverträge	221	266	247	215	179

Tabelle 6: Verschuldung am Kapitalmarkt und Volumen der Derivatverträge
 Quellen: Angaben des MdF aus dem Programm Schulden-, Derivat- und Wertpapierverwaltung (SDW-Programm) und Haushaltsrechnungen 2010 bis 2013

Die Höhe der insgesamt getätigten Derivatgeschäfte lag 2013 wieder, wie in 2010, unter der Verschuldung am Kapitalmarkt.

3.3 Besicherung von Derivatverträgen

Das Ministerium der Finanzen schließt seit 2012 mit den Banken Besicherungsvereinbarungen zu den Derivatgeschäften. Diese ermitteln die Barwerte der besicherten Geschäfte, sodass das Land entweder Sicherheitsleistungen zu zahlen hat oder solche Leistungen von den Banken erhält. Das Ministerium der Finanzen ist bisher nicht in der Lage, die Höhe der Barwerte von komplexen Derivaten nachzuvollziehen. Abhilfe soll erst das angestrebte eigene Portfoliomanagementsystem schaffen.

Besicherungsvereinbarungen können als Anhang zu den jeweiligen Rahmenverträgen für Finanztermingeschäfte (Besicherungsanhang) mit den Banken geschlossen werden. Die einzelnen besicherten Derivate werden in einer Anlage zum Besicherungsanhang aufgeführt. Das MdF wies darauf hin, dass die Besicherungen nicht nur der Begrenzung des Ausfallrisikos der Partnerbanken, sondern auch der Erzielung besserer Preise für die Swapgeschäfte dienen.

Als Berechnungsstelle fungiert ausnahmslos die jeweilige Bank, die

- die Höhe des Ausfallrisikos,
- den Besicherungsanspruch und
- den Anrechnungswert sowie eine etwaige Unter- oder Überdeckung und die insoweit übertragungspflichtige Partei ermittelt.

Die Bank teilt den von ihr ermittelten Barwert für die besicherten Derivate monatlich dem MdF mit. Daraus ergeben sich für das Land Forderungen bzw. Verbindlichkeiten gegenüber der Bank. Bei einem negativen Barwert hat das Land eine Sicherheit bei der Bank, bei einem positiven Barwert die Bank eine Sicherheit beim Land zu hinterlegen. Dabei sollte die Verzinsung der vom Land zu stellenden Sicherheiten mindestens in Höhe der Refinanzierungskosten erfolgen.³¹ Die Zinsberechnung nimmt die Bank täglich auf der Grundlage des EONIA-Zinssatzes³² vor.

Das MdF schloss erstmalig in 2012 Besicherungsverträge mit zwei Banken. Während mit der Bank A alle damals bestehenden 51 Derivatverträge mit einem Nominalvolumen von 3.477,2 Mio. Euro in den Besicherungsanhang aufgenommen wurden, beinhaltete die Vereinbarung mit einer anderen Bank lediglich einen Teil der bestehenden Derivatverträge, sodass sich im Portfolio sowohl unbesicherte als auch besicherte Derivate befinden. Die Besicherungsanhänge werden regelmäßig aktualisiert.

Nach Auskunft des MdF soll der Anteil der Besicherungen weiter erhöht werden, um das Ausfallrisiko zu senken. Die Entscheidung hierüber wird auf der Grundlage der Angebote der Banken getroffen. Dementsprechend wurde in 2013 auch ein unbesicherter Derivatvertrag abgeschlossen. Zum 31. Dezember 2013 bestanden Besicherungsvereinbarungen mit 15 Banken. Insgesamt waren 2013 von 215 Derivatverträgen 107 mit einem Volumen von 9.106,3 Mio. Euro besichert. Damit betrug ihr Anteil insgesamt 56 % bezogen auf das Gesamtnominalvolumen der Derivatgeschäfte von 16.148 Mio. Euro. Zu diesem Zeitpunkt waren Sicherheitsleistungen von 111,5 Mio. Euro beim Land und von 93,7 Mio. Euro bei den Banken hinterlegt. Das Land realisierte in 2013 Zinseinnahmen aus den Besicherungen von 52.652 Euro und hatte im Gegenzug Zinsausgaben von 55.446 Euro an die Banken zu leisten.

Der Landesrechnungshof hat die dem MdF zur Verfügung stehenden Informationen genutzt, um die von der Bank A für die

³¹ Nummer 5.2 der Dienstanweisung zur Aufnahme von Krediten am Geld- und Kapitalmarkt und zum Einsatz von Derivaten vom 23. August 2012, dahingehend in Nummer 5.3 der Dienstanweisung geändert am 11. März 2015, dass die taggenaue Verzinsung mindestens den adäquaten Refinanzierungsbedingungen entsprechen soll.

³² Der Euro Overnight Index Average (EONIA) ist der Tagesgeldzinssatz für den Euro, der von der Europäischen Zentralbank berechnet wird.

besicherten Derivate festgesetzte Sicherheitsleistung zum 31. Dezember 2013 nachzuvollziehen. Als Grundlage hierfür dienten die monatlichen Analysen, die das MdF zur Unterstützung seines Portfoliomanagements bei der Bank B in Auftrag gegeben hat und hier speziell die Analyse für Dezember 2013. Darin wurden u. a. die Barwerte der Derivate je Geschäftspartner dargestellt.

Die Bank A setzte für ihre bestehenden Derivatverträge für den Monat Dezember 2013 einen Barwert von minus 37,4 Mio. Euro fest, sodass das Land Sicherheiten in dieser Höhe an die Bank zu leisten hatte. Die Portfolioanalyse der Bank B wies für diese Derivate einen Barwert von minus 58,6 Mio. Euro aus. Die Berechnungen der beiden Banken wichen somit um 21,2 Mio. Euro voneinander ab. Nach entsprechendem Hinweis des Landesrechnungshofes hinterfragte das MdF bei der Bank B die Berechnung dieser Werte. Dort war ein Derivat falsch abgebildet und deshalb ein anderer Barwert ermittelt worden. Die Bank B korrigierte dies und errechnete für die o. a. Derivate nunmehr einen Barwert von minus 20,8 Mio. Euro. Die Abweichungen in den Berechnungen der beiden Banken bewertet der Landesrechnungshof auch nach der Korrektur immer noch als erheblich. Bezogen auf die zu entrichtende Sicherheitsleistung hätte sich somit für das Land zunächst eine um 21,2 Mio. Euro zu niedrige und nach der Korrektur eine um 16,6 Mio. Euro zu hohe an die Bank A zu entrichtende Sicherheitsleistung ergeben.

Der im MdF eingerichtete Bereich Controlling stellte in seiner Analyse des Kredit- und Derivateportfolios sowie des Risikomanagements im Jahr 2014 ebenfalls entsprechende Abweichungen fest und hatte um Aufklärung gebeten. Er führte aus, dass sich die Methoden zur Ermittlung der Barwerte von Bank zu Bank unterscheiden würden, sodass diese Werte nicht miteinander vergleichbar seien.

Auch das im MdF zuständige Fachreferat erläuterte dazu, dass es die Festsetzung der Besicherungen durch die jeweiligen Banken wegen der individuellen Bewertungsmodelle und den verwendeten Zinssätzen nicht immer nachvollziehen könne. Für den Landesrechnungshof blieb offen, ob in dem geschilderten Einzelfall der zuletzt um 16,6 Mio. Euro differierende Barwert

allein den verschiedenen Bewertungsmodellen zugerechnet werden kann.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass das MdF selbst in der Lage sein sollte, für die Festsetzungen der Sicherheitsleistungen durch die Banken entsprechende Plausibilitätsprüfungen vorzunehmen. Das MdF verwies darauf, dass es Bewertungen der einfachen Derivate mittels der genutzten Bewertungsinstrumente der Informationssysteme Reuters und Bloomberg überprüfe. Jedoch erst mit der im Ministerium beabsichtigten Einführung eines IT-gestützten Portfoliomanagementsystems werden die Voraussetzungen gegeben sein, auch die Barwerte von komplexen Derivaten zu berechnen. Bis dahin sollte das MdF die monatlichen Portfolioanalysen zumindest dahingehend nutzen, die Festlegungen zu den Besicherungen stichprobenweise nachzuvollziehen und Abweichungen zu analysieren. Der Landesrechnungshof stellt mit diesem Hinweis die Festsetzung der Sicherheitsleistungen durch die jeweilige Bank nicht in Frage. Das o. a. Beispiel zeigt jedoch, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass vom Land in diesem Einzelfall eine zu hohe Sicherheit bei der Bank A hinterlegt wurde.

Das MdF führte dazu aus, dass die Barwertermittlung im Rahmen der Portfolioanalyse dem Berichtswesen und nicht der Ermittlung der im Rahmen der Besicherungen zu ermittelnden Zahlungen diene. Es untersuche zudem regelmäßig die Gründe bei signifikanten Unterschieden zwischen den monatlich übersandten Barwerten. Ferner würden die einfachen Derivatgeschäfte stichprobenweise untersucht. Es verwies auch auf die von den Banken nicht offen gelegten internen Bewertungsmodelle mit entsprechenden Zinssätzen, die für die Ermittlung der Barwerte maßgebend seien. Zusammenfassend wurde dargestellt, dass eine detaillierte Ursachenanalyse der o. a. Abweichung zwischen den von den beiden Banken ermittelten Barwerte durch das MdF aus ressourcentechnischen Gründen nicht darstellbar sei.

3.4 Begrenzung der Derivatgeschäfte durch Haushaltsgesetz

Erstmals für 2013 sind im Haushaltsgesetz für unbesicherte Derivatgeschäfte die Nettoforderungen auf 100 Mio. Euro je Haushaltsjahr aus diesen Geschäften begrenzt. Der Landesrechnungshof konnte nicht prüfen, ob diese Ermächtigung eingehalten wurde. Sie stellt auch keine wirksame Begrenzung dar, um Derivatgeschäfte nur in einem bestimmten Volumen abschließen zu dürfen. Notwendig ist eine Regelung, die auch den Abschluss besicherter Derivatgeschäfte limitiert.

Aufgrund der erstmalig im HG 2013/2014 für 2013 vorgenommenen Begrenzung der Nettoforderungen aus unbesicherten Derivatgeschäften auf 100 Mio. Euro prüfte der Landesrechnungshof die Einhaltung dieser haushaltsgesetzlichen Ermächtigung. Das MdF ermittelte jeweils zum Monatsende den Saldo aus den eingehenden abzüglich der ausgehenden Zahlungsströme der unbesicherten Derivatverträge. Hierfür wurden noch in 2012 im SDW-Programm erforderliche Änderungen vorgenommen. Somit war dem MdF eine Kontrolle der Einhaltung der Risikobegrenzung möglich.

Das MdF hatte für Dezember 2013 Nettoforderungen der Banken von 71,5 Mio. Euro gegenüber dem Land ermittelt. Der Landesrechnungshof stellte auf der Grundlage der bei seinen örtlichen Erhebungen im Dezember 2014 aus dem SDW-Programm aktuell bereitgestellten Übersichten eine um 3,7 Mio. Euro höhere Nettoforderung fest.

Das MdF wies darauf hin, dass die Überwachung der Nettoforderungen aus unbesicherten Derivaten nur aus den aktuellen SDW-Übersichten durchführbar und stichtagsbezogene Darstellungen für vergangene Zeiträume nicht möglich seien. In der Folge von Vertragsänderungen im Haushaltsjahr 2014 würden bei den aktuell erstellten Übersichten andere Zahlungsströme dargestellt als es an dem jeweiligen Stichtag der Fall war.

Der Landesrechnungshof konnte deshalb nicht prüfen, ob die für 2013 im Haushaltsgesetz festgelegte Begrenzung des Umfangs der nicht besicherten Derivatgeschäfte eingehalten wurde. Da sich die für die Berechnung der Risikobegrenzung zugrunde liegenden ein- und ausgehenden Zahlungsströme nur

aktuell und nicht bezogen auf einen bestimmten Stichtag für die Vergangenheit darstellen lassen, bat der Landesrechnungshof das MdF, die entsprechenden Übersichten aus dem SDW-Programm monatlich und jeweils zum Jahresabschluss für seine künftigen Prüfungen zu speichern und zur Verfügung zu halten. Das MdF hatte dies bereits im Rahmen der örtlichen Erhebungen zugesagt.

Der Landesrechnungshof hält die Regelung in § 2 Absatz 4 HG 2013/2014 nicht für geeignet, eine wirksame volumenmäßige Begrenzung der Derivatgeschäfte insgesamt vorzunehmen, da nur die Nettoforderungen der unbesicherten Derivatgeschäfte limitiert werden. Eine gesetzliche Begrenzung des Abschlusses von besicherten Derivatgeschäften gibt es weiterhin nicht. Auch wenn die Hinterlegung von Sicherheiten in der Regel eine gute Absicherung gegen den Ausfall eines Kontrahenten darstellt, so ist das eigentliche Ziel, die Ermächtigung zum Abschluss von Derivatgeschäften zu begrenzen, durch die haushaltsgesetzliche Regelung nicht erreicht. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass der Anteil der besicherten Derivate zunehmen wird, sodass diese Regelung in ihrer gegenwärtigen Fassung mehr und mehr ins Leere laufen würde. Das MdF teilte mit, dass es beabsichtige, das Volumen des Derivateportfolios nicht über das des Kreditportfolios steigen zu lassen, wie es in der Vergangenheit zeitweise der Fall war. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollten unabhängig von dieser beabsichtigten Selbstbindung des MdF künftig auch die besicherten Derivate in die haushaltsrechtliche Begrenzung der Derivatgeschäfte einbezogen werden.

3.5 Veränderungen im Kredit- und Schuldenmanagement

Der Landesrechnungshof hatte bereits im Jahresbericht 2011 darauf hingewiesen, dass er ein unabhängiges Controlling für das Kredit- und Schuldenmanagement für zwingend erforderlich hält. Dies entspricht auch den Empfehlungen der Rechnungshöfe für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei Ländern und Kommunen.³³ Der Ausschuss für Haushaltskontrolle des

³³ Beschluss der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom Mai 2011, <http://www.lrh-mv.de>.

Landtags Brandenburg formulierte in diesem Zusammenhang die Erwartung, dass das MdF die Funktionstrennung im Bereich Controlling vollzieht.³⁴

Das MdF hat diese Forderung umgesetzt und mit Wirkung vom 1. März 2014 die Arbeitsaufgabe „Controlling für die Bereiche Kreditaufnahme, Derivateeinsatz und Schuldenverwaltung“ einem Referat der Abteilung 1 (Zentrale Dienste) übertragen.³⁵ Seit Mai 2014 ist die Stelle besetzt.

Im Rahmen der Bestandsaufnahme analysierte der Controlling-Bereich das Kredit- und Derivateportfolio zum 30. Juni 2014 und erarbeitete einen „Status Quo-Bericht“. Zudem überprüft er regelmäßig die Einhaltung der bestehenden Mindestvorgaben und die Dokumentation der Kreditabschlüsse. Die an das Kreditreferat übermittelten Ergebnisse werden dann Bestandteil der Quartalsberichte an die Hausleitung.

Außerdem überarbeitete das MdF seine Dienstanweisung zur Aufnahme von Krediten am Geld- und Kapitalmarkt und zum Einsatz von Derivaten. Zum 11. März 2015 bzw. 14. April 2015 wurden insbesondere folgende Änderungen vorgenommen:

- Bei Kreditaufnahmen in Fremdwährung sind zur Absicherung gegen die damit verbundenen Währungsrisiken nunmehr ausnahmslos Sicherungsgeschäfte abzuschließen (war vorher eine „Soll-Vorschrift“).
- Nicht mehr zulässig ist der Abschluss von Derivatgeschäften, die Währungsrisiken beinhalten.
- Neuabschlüsse von Optimierungsderivaten sind auf der Grundlage der Darstellung der Komplexität der Derivatestruktur in Form des zu erwartenden Chance-/Risiko-Profiles vom Abteilungsleiter 2 des MdF zu genehmigen. Geschäfte, deren Risiken aufgrund ihrer Komplexität nicht kalkulierbar sind, sollen unterbleiben.
- Nach dem 1. Januar 2015 abgeschlossene Derivatgeschäfte müssen einen Bezug zu einem Grundgeschäft haben (Grundsatz der zeitlichen und sachlichen Konnexität).

³⁴ Beschlussempfehlung und Bericht vom 30. März 2012 (Drs. 5/4975).

³⁵ Entsprechend dem Organisationserlass 1/14 des MdF vom 20. Januar 2014 ist dieses Referat ebenfalls für das Controlling zum Sondervermögen „Versorgungsfonds“ und der Besicherungen zuständig.

- In die Quartalsberichte ist die Höhe des variablen und festen Anteils der Kredit- und Derivatgeschäfte im Portfolio einschließlich der Veränderungen zum letzten Quartal aufzunehmen, sodass die Hausleitung über Veränderungen dieser Anteile regelmäßig informiert wird.

Mit diesen Änderungen in der Dienstanweisung reagierte das MdF auf die vom Landesrechnungshof zuletzt im Jahresbericht 2014 gegebenen Hinweise und geäußerten Kritikpunkte. Es berücksichtigte dabei auch die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushaltskontrolle an den Landtag vom 29. April 2014.³⁶

³⁶ Drs. 5/8953.

4 Vermögensnachweis 2013

4.1 Überblick

Die Kreditmarktschulden erreichten zum 31. Dezember 2013 eine Höhe von 17.211,9 Mio. Euro. Hinzu kommen die Schulden des Landeswohnungsbauvermögens von 1.639,4 Mio. Euro. Zudem übernahm das Land Bürgschaften und Gewährleistungen von 1.203,1 Mio. Euro.

Gemäß Artikel 106 Absatz 1 der Verfassung 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 Haushaltsjahrs 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 Haushaltsjahrs 2013 zusammenfassend dargestellt:

Vermögen und Schulden	Bestand Anfang 2013	Verände- rung	Bestand Ende 2013	Entwick- lung (in %)
Vermögen				
Grundvermögen³⁷ (in ha)	311.424,5	+ 2.502,2	313.926,7	+ 0,8
nachrichtlich: Bodenreform-/ WGT-Liegenschaftsvermögen (in ha)	28.609,0	- 198,0	28.411,0	- 0,7
Werte in Tsd. €				
Kapitalvermögen				
Darlehensforderungen mit LWV (Nominalwert)	3.170.984,7	- 146.152,4	3.024.832,3	- 4,6
Rücklage Ausgleichsabgabe	29.620,7	+ 2.031,8	31.652,5	+ 6,9
Sondervermögen	433.981,7	+ 62.889,2	496.870,9	+ 14,5
- Tierseuchenkasse ³⁸	30.342,0	+ 923,0	31.265,0	+ 3,0
- Landeswohnungsbauver- mögen (LWV) ³⁹	6.169,7	+ 140,2	6.309,9	+ 2,3
- Versorgungsrücklage ⁴⁰	119.028,0	+ 15.835,0	134.863,0	+ 13,3
- Versorgungsfonds ⁴¹	278.442,0	+ 45.991,0	324.433,0	+ 16,5
Bodenreformvermögen ⁴² und WGT-Liegenschaften ⁴³	28.405,0	- 1.615,0	26.790,0	- 5,7
Eigenkapital der Landesbe- triebe ⁴⁴	706.590,6	+ 25.145,4	731.736,0	+ 3,6
Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen	484.575,2	+ 49.341,3	533.916,5	+ 10,2
Fonds ⁴⁵	58.059,5	- 4.202,9	53.856,6	- 7,2
Schulden				
Landesschatzanweisungen und Schuldscheindarlehen	18.036.201,0	- 824.327,0	17.211.874,0	- 4,6
Schulden des LWV	1.728.003,3	- 88.652,4	1.639.350,9	- 5,1
Bürgschaften und Gewährleistungen	1.252.090,0	- 48.942,0	1.203.148,0	- 3,9

Tabelle 7: Vermögensnachweis 2013

Quelle: Haushaltsrechnung 2013, Abweichungen durch Rundungen

³⁷ Liegenschaften des Verwaltungs- und des Finanzvermögens; ohne Bodenreform- und WGT-Liegenschaftsvermögen.

³⁸ Geldbestand.

³⁹ Geldbestand (Barliquidität).

⁴⁰ Geld- und Wertpapierbestand zu Anschaffungspreisen.

⁴¹ Geldbestand und Tagesgeldanlagen; Besicherungs- und Wertpapierbestand zu Anschaffungspreisen.

⁴² Vermögen abzüglich der Verbindlichkeiten.

⁴³ Vermögen abzüglich der Verbindlichkeiten und der Rücklage.

⁴⁴ Für einen Landesbetrieb wurde die Höhe des Eigenkapitals zum 31. Dezember 2012 korrigiert.

⁴⁵ Die Fondsbestände wurden zum 1. Januar 2013 um 3,9 Mio. Euro nach oben korrigiert.

Wesentliche Änderungen im Kapitalvermögen des Landes waren darauf zurückzuführen, dass die Darlehensforderungen um 146,2 Mio. Euro reduziert wurden. Dem stand ein Zuwachs bei den Sondervermögen von 62,9 Mio. Euro (+ 14,5 %) gegenüber, der hauptsächlich auf die beiden Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“ entfiel.

Der Anteil des Landes am Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen erhöhte sich um 49,3 Mio. Euro auf 533,9 Mio. Euro. Diese Erhöhung ergibt sich überwiegend aus der Kapitalveränderung bei der FBB. Zur Deckung ihres Finanzierungsbedarfs hatten der Bund sowie die Länder Berlin und Brandenburg 2013 beschlossen, weitere Zahlungen vorzunehmen. Das Land Brandenburg leistete entsprechend seines Anteils von 37 % an der FBB eine Bareinlage von 107,3 Mio. Euro in die Kapitalrücklage, sodass sich sein Anteil am Eigenkapital trotz eines Verlustanteils von 63,6 Mio. Euro um 43,7 Mio. Euro auf 317,5 Mio. Euro zum Jahresende 2013 erhöhte.

- Der Bund sowie die Länder Berlin und Brandenburg als Gesellschafter beschlossen am 1. November 2012, an die FBB insgesamt 1.200 Mio. Euro an Zuführungen zu leisten, sodass sich für Brandenburg ein Betrag von 444 Mio. Euro ergab. Davon leistete es 2013 die o. a. 107,3 Mio. Euro. Der Landtag Brandenburg beschloss am 26. November 2013 das NTHG 2013/2014. Wegen der Verzögerungen beim Bau des Flughafens „BER“ und der daraus resultierenden Verlagerung von Investitionen reduzierte sich der Bedarf von Gesellschafterzuweisungen 2013 an die FBB von 331,2 Mio. Euro auf 166,5 Mio. Euro. Von der ursprünglich für 2013 geplanten Nettokreditermächtigung von 330 Mio. Euro waren zunächst 130 Mio. Euro nur zur Deckung von Zuweisungen an die FBB vorgesehen. Mit dem NTHG 2013/2014 wurde dieser Betrag auf 81 Mio. Euro in 2013 gesenkt. Auch diese reduzierte Kreditermächtigung wurde nicht in Anspruch genommen.
- In 2014 wurden 93,8 Mio. Euro an die FBB zugeführt, sodass sich für 2015 ein Restbetrag von 242,9 Mio. Euro ergibt, der entsprechend in den Haushaltsplan für 2015 eingestellt wurde.

Das Land realisierte 2013 Haushaltseinnahmen über insgesamt 6,4 Mio. Euro aus den Gewinnen der Beteiligungen, wovon 3 Mio. Euro auf die Investitionsbank des Landes Brandenburg

(ILB) und 3,3 Mio. Euro auf die Land Brandenburg Lotto GmbH entfielen.

Die zum Jahresabschluss 2012 bei der Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg GmbH (LASA) bestehende Kapitalrücklage wurde aufgelöst und i. H. v. 357.904 Euro an das Land ausgekehrt und im Haushalt 2013 vereinnahmt. Somit reduzierte sich zum 31. Dezember 2013 das Eigenkapital der Gesellschaft auf 153.500 Euro. Die LASA erzielte im Geschäftsjahr 2013 ein ausgeglichenes Ergebnis. Auf der Grundlage eines notariellen Vertrags vom 12. Dezember 2013 verkaufte das Land seinen Anteil von 100 % an der LASA an die ILB.

Die Gesamtverschuldung des Landes am Kapitalmarkt reduzierte sich gegenüber 2012 um 824,3 Mio. Euro (4,6 %) auf 17.211,9 Mio. Euro. Die haushalterische Verschuldung betrug jedoch immer noch 18.370 Mio. Euro. Die Schulden des LWV sanken um 5,1 % und betrugen 1.639,4 Mio. Euro. Die vom Land übernommenen Bürgschaften, Garantien und Haftungsfreistellungen für die Wirtschaft und den Wohnungsbau gingen im gleichen Zeitraum um 48,9 Mio. Euro auf 1.203,1 Mio. Euro zurück.

Die Übersicht über die Staatsschulden des Landes in der Haushaltsrechnung 2013 unterscheidet zwischen Landesschatzanweisungen und Schuldscheindarlehen. Der hierzu ausgewiesene Anfangsbestand stimmt nicht mit dem entsprechenden Endbestand in der Haushaltsrechnung 2012 überein. Bei den Landesschatzanweisungen werden 90,4 Mio. Euro mehr und bei den Schuldscheindarlehen entsprechend weniger ausgewiesen. Das MdF teilte hierzu mit, dass die verwendete Software eine korrekte Schuldenuordnung nicht ermögliche. Der Landesrechnungshof bat, künftig eine exakte Schuldenuordnung sicherzustellen.

4.2 Zuwachs beim Grundvermögen

Das Grundvermögen erhöhte sich gegenüber 2012 um 2.502 ha. Dies ist unter anderem auf Zugänge im Rahmen der Vermögenszuordnung von Binnengewässern zurückzuführen.

Das Grundvermögen ist nach den Bestimmungen des Landesgrundbesitzverzeichnisses zu erfassen und nachzuweisen. Die

Aufstellung und Führung dieses Verzeichnisses obliegt dem MdF. Es hat diese Aufgabe auf den Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) übertragen. Die jährliche Haushaltsrechnung enthält als Anlage 6 B eine Übersicht über das Grundvermögen zum 31. Dezember eines Jahrs getrennt nach dem Verwaltungs- und dem Finanzvermögen (Allgemeines Grundvermögen des Landes [AGV]).⁴⁶ Das Grundvermögen wird nur flächenmäßig nachgewiesen.

In der nachfolgenden Tabelle ist die Entwicklung des Grundvermögens zum 31. Dezember 2013 im Vergleich zum Vorjahr dargestellt:

Grundvermögen	2012	2013	Vergleich
Werte in ha			
Verwaltungsvermögen			
- Forstflächen	272.401	272.946	545
- Flächen im Gemeingebrauch	36.558	37.596	1.038
- Sonstiges Verwaltungsgrundvermögen	1.788	1.790	2
Finanzvermögen	678	1.595	917
Gesamtes Grundvermögen	311.425	313.927	2.502

Tabelle 8: Höhe des Grundvermögens am 31. Dezember 2012 und 2013
Quelle: Anlage 6 B der Haushaltsrechnung 2013

Das Grundvermögen erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 2.502 ha. Der höchste Zugang betraf mit 1.038 ha (42 %) die Flächen im Gemeingebrauch. Während für das damalige Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz Zugänge von 1.120 ha zu verzeichnen waren, ergaben sich für die Straßenverwaltung innerhalb des damaligen Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft im Saldo Abgänge von 82 ha.

Das Finanzvermögen erhöhte sich um 917 ha (37 %). Dieser Zuwachs ist überwiegend auf die Vermögenszuordnung von Binnengewässern (788 ha) zurückzuführen. Nach den Beschlüssen des Landtags Brandenburg aus den Jahren 2009⁴⁷

⁴⁶ Im Verwaltungsvermögen werden die Forstflächen, die Flächen im Gemeingebrauch und das sonstige Verwaltungsgrundvermögen erfasst. Unter dem AGV wird das Vermögen erfasst, was nicht für Verwaltungszwecke oder im Rahmen des Gemeingebrauchs benötigt wird.

⁴⁷ 7. Sitzung des Landtags Brandenburg am 17. Dezember 2009 (Drs. 5/131-B zum TOP 10).

und 2012⁴⁸ sind aus dem Eigentum des Bundes übernommene Gewässer für die Allgemeinheit zu sichern und vor einer Privatisierung zu schützen. In einem ersten Schritt vereinbarte das Land mit der BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) am 27./28. März 2013 eine Vermögenszuordnung von 65 Binnengewässern (3.135 ha). Das Land zahlte für diese Gewässer einen Ausgleichsbetrag von 3,7 Mio. Euro an den Bund.⁴⁹

4.3 Jahresabschlüsse der Landesbetriebe

Erst am 17. August 2015 lagen dem Landesrechnungshof für alle fünf Landesbetriebe die Jahresabschlüsse 2013 vor. Zu diesem Zeitpunkt waren auch die Entscheidungen zur Verwendung der Jahresergebnisse 2013 getroffen worden.

Landesbetriebe sind rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgeordnete Teile der Landesverwaltung, die überwiegend öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten erfüllen. Sie sollen nach einheitlichen Grundsätzen errichtet und geführt werden.⁵⁰

Die Haushaltsrechnung 2013 enthält in der Anlage 3 (Teile A bis E) die Bilanz sowie die Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) für die fünf Landesbetriebe. Die Eingliederung des Technischen Finanzamts in den Brandenburgischen IT-Dienstleister (ZIT-BB) wurde zum 1. Januar 2013 wieder aufgehoben.

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

⁴⁸ 61. Sitzung des Landtags Brandenburg am 30. August 2012 (Drs. 5/5911-[ND]-B zum TOP 1).

⁴⁹ Nach einer Pressemitteilung vom 3. August 2015 einigte sich das MdF inzwischen mit der BVVG und der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben auf vier „Gewässerpakete“ und die Übernahme von insgesamt 128 Seen für zusammen 6,4 Mio. Euro. Von diesen Gewässerflächen seien 49 bereits in den Besitz der jeweiligen Kommunen übergegangen.

⁵⁰ Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz - LOG) vom 24. Mai 2004 (GVBl. I/04, [Nr. 09], S. 186), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl. I/14, [Nr. 28]) geändert worden ist.

prüfen.⁵¹ 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.⁵²

Hinsichtlich der Darstellung der Bilanzen und der GuV in der Haushaltsrechnung 2013 und zur Verwendung der Jahresergebnisse stellte der Landesrechnungshof fest:

- Nach der in der Haushaltsrechnung dargestellten GuV erwirtschaftete der ZIT-BB für das Geschäftsjahr 2013 einen Überschuss von 293.600 Euro. Die darin enthaltene Bilanz weist diesen Überschuss unter der Position „Eigenkapital“ als Bilanzverlust aus. Das MIK übersandte dem Landesrechnungshof am 17. August 2015 den Prüfungsbericht des beauftragten Abschlussprüfers vom 29. Juni 2015 zum Jahresabschluss des ZIT-BB per 31. Dezember 2013. Danach ergibt sich ein Jahresfehlbetrag von 258.450 Euro. Zudem stimmen weitere Einzelpositionen und die Bilanzsumme nicht mit den Angaben in der Haushaltsrechnung 2013 überein. Beispielsweise wird für den „Sonderposten aus Zuweisungen und Zuschüssen“ ein Betrag von 551.219 Euro ausgewiesen, während in der Haushaltsrechnung 2013 ein Betrag von 27.000 Euro enthalten ist. Auf der Grundlage des Antrags des MIK vom 22. Juli 2015 erklärte das MdF am 6. August 2015 sein Einvernehmen zum Jahresabschluss 2013 und zum Ausgleich dieses Fehlbetrags aus der Gewinnrücklage.
- Der Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg (LGB) wies für 2013 einen Bilanzverlust von 0,6 Mio. Euro aus. Aufgrund des Antrags des MIK vom 10. April 2015 erklärte das MdF am 13. Juli 2015 sein Einvernehmen zum Jahresabschluss 2013 und zum Ausgleich dieses Fehlbetrags aus der Gewinnrücklage.

⁵¹ Der Abschlussprüfer gibt mit seinem zusammenfassenden Bestätigungsvermerk (Testat) zu dem Unternehmen ein Urteil ab, ob die Buchführung, der Jahresabschluss und der Lagebericht mit den jeweiligen geltenden Vorschriften übereinstimmen. Er hat zu beurteilen, ob die wirtschaftliche Lage sowie die Risiken der künftigen Entwicklung im Jahresabschluss und im Lagebericht zutreffend dargestellt wurden und somit die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage korrekt wiedergegeben wurde.

⁵² Vgl. Nr. 11.3 und Nr. 20 der Verwaltungsvorschriften zu Nr. 1.6 (Bilanzierungsrichtlinie) zu § 26 LHO.

- Der Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg (LS) schloss auch das Geschäftsjahr 2013 ausgeglichen ab. Das MIL legte dem MdF am 11. Februar 2015 den geprüften Jahresabschluss 2013 vor, den das MdF nach Prüfung zur Kenntnis genommen hat.
- Der BLB erwirtschaftete 2013 einen Überschuss von 25,2 Mio. Euro. Das MdF hat den Jahresabschluss 2013 am 14. August 2014 genehmigt und festgestellt. Es entschied am 26. März 2015, diesen Überschuss 2013 einer Gewinnrücklage im Geschäftsjahr 2014 zuzuführen.
- Für den Landesbetrieb Forst Brandenburg (LFB) enthält die Haushaltsrechnung für die Bilanz und die GuV 2013 den Hinweis, dass es sich um Angaben aus dem Entwurf des Jahresabschlusses handelt. Der in der GuV ausgewiesene Jahresüberschuss von 139.342,10 Euro entsprach jedoch dem im testierten Jahresabschluss vom 31. Juli 2014 enthaltenen Wert.

Die Aufstellung der GuV erfolgte gemäß § 268 Absatz 1 Handelsgesetzbuch (HGB)⁵³ unter Berücksichtigung der Verwendung des Verlustvortrags aus dem Vorjahr. In der Folge realisierte der LFB 2013 einen Bilanzverlust von 2,4 Mio. Euro. Aufgrund des fehlenden „Minuszeichens“ in der GuV entstand der Eindruck, dass ein Bilanzgewinn erwirtschaftet wurde. In der Bilanz 2013 wurde der Verlust jedoch korrekt als negativer Jahresüberschuss und damit das Eigenkapital mindernd ausgewiesen. Zudem enthält die in der Haushaltsrechnung 2013 dargestellte Bilanz auf der Aktivseite bei den „flüssigen Mitteln“ einen Betrag von minus 13.600 Euro. Entsprechend § 266 HGB ist ein negativer Saldo auf der Aktivseite nicht vorgesehen, da es sich um Schulden und nicht um Vermögen handelt. Der testierte Jahresabschluss 2013 weist diesen Betrag korrekt innerhalb der Verbindlichkeiten aus.

Das MdF teilte dem MIL im März 2015 mit, dass es gegen die bereits bei der Aufstellung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2013 erfolgte Verwendung des Jahresüberschusses von 139.342,10 Euro zur Deckung des Verlustvortrags aus 2012 und gegen den Vortrag des verbleibenden Bilanzverlusts 2013 von 2,4 Mio. Euro auf das Geschäftsjahr

⁵³ Handelsgesetzbuch (HGB) in der im Bundesgesetzblatt (BGBl.) Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 190 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert wurde.

2014 keine Einwände habe. Es bat aber darum, zukünftig Nr. 11.3.2 der Bilanzierungsrichtlinie zu beachten, wonach die Aufstellung des Jahresabschlusses unter vollständiger oder teilweiser Verwendung des Jahresergebnisses nicht zulässig sei.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass dem Landesrechnungshof erst am 17. August 2015 für alle fünf Landesbetriebe die zwischen dem 24. März 2014 und dem 29. Juni 2015 testierten Jahresabschlüsse 2013 zur Auswertung zur Verfügung standen. Für die Landesbetriebe erteilte das MdF zwischen März und August 2015 sein Einvernehmen zur Verwendung des Jahresergebnisses 2013. Auch wenn die Bilanzierungsrichtlinie hierzu keine zeitlichen Vorgaben beinhalten, regt der Landesrechnungshof an, die Anträge an das MdF zur Verwendung der Jahresergebnisse künftig zeitnah zu stellen.

Das MIK kündigte unter Bezugnahme auf die bisher langen Zeiträume für die Prüfung der Jahresabschlüsse des ZIT-BB und des LGB durch die Abschlussprüfer an, dass die neuen Verträge eine kürzere Prüfungszeit vorsehen sollen.⁵⁴ Die Entwürfe der Testate für die beiden Landesbetriebe sollen ab dem Wirtschaftsjahr 2014 zeitnah vorliegen, sodass sie in die Haushaltsrechnung übernommen werden können.

⁵⁴ Zum Abschluss der parlamentarischen Beratungen zur Haushaltsrechnung 2012 und zum Jahresbericht 2014 des Landesrechnungshofes bat der Landtag Brandenburg am 8. Juli 2015 das MIK, künftig für eine termingerechte Vorlage der Jahresabschlüsse des ZIT-BB und des LGB Sorge zu tragen. Zudem stellte er fest, dass die Haushaltsrechnung 2012 nicht für alle der fünf Landesbetriebe die endgültigen Abschlüsse aufwies und die zuständigen Ministerien über die Verwendung der Jahresergebnisse zu spät entscheiden (Drs. 6/1550).

5 Belegprüfungen

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.

5.1 Haushaltsjahr 2013

Der Landesrechnungshof hat bei seinen stichprobenweisen Prüfungen keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2013 und den in den Büchern aufgeführten Beträgen festgestellt. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren in der Regel ordnungsgemäß belegt.

In den vergangenen Jahren wurden vom MdF zahlreiche Maßnahmen eingeleitet und Weiterentwicklungen vorgenommen, um die mit der Umstellung auf das neue HKR-Verfahren SAP aufgetretenen Probleme zu lösen und das Verfahren zu optimieren. Die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes zeigen, dass immer noch Differenzen wegen technischer Probleme nicht ausgeschlossen werden können. Diese wurden von der LHK ggf. mit Hilfe eines externen Dienstleisters zeitnah aufgeklärt und nachvollziehbar dokumentiert.

Für das Haushaltsjahr 2013 hat der Landesrechnungshof die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge stichprobenweise geprüft. Abweichungen wurden nicht festgestellt. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahrs 2013 sind in der Regel als ordnungsgemäß belegt anzusehen.

Der Landesrechnungshof führte für 2013 stichprobenweise Prüfungen zur Ordnungsmäßigkeit des Belegwesens in der Haushalts- und Wirtschaftsführung auf der Grundlage von § 70 LHO in sechs Ressorts bei neun Dienststellen durch. Wie auch in den Vorjahren wurde vor allem beanstandet, dass die Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit durch nicht berechnete Personen erfolgte bzw. teilweise fehlte. Zudem wurden begründende Unterlagen nicht bzw. nur unvollständig entwertet. Mit der Entwertung sollen insbesondere Doppelzahlungen ausgeschlossen werden.

5.2 Haushaltsjahr 2014

Die Stichprobenziehung für die Belegprüfung im Haushaltsjahr 2014 wurde erstmals mittels eines mathematisch-statistischen Verfahrens durchgeführt.

Der Landesrechnungshof hat die Belegprüfung auf ein mathematisch-statistisches Verfahren umgestellt. Damit soll effizienter und aktueller geprüft werden. Hierzu wurde in 2015 für das Haushaltsjahr 2014 eine Pilotprüfung durchgeführt. Insgesamt wurden 2.133 Einnahme- und Ausgabebelege des Haushaltsjahrs 2014 mit einem Wertumfang von 16,9 Mio. Euro in 40 Dienststellen geprüft. Aus statistischen Gründen wurden für jede Dienststelle mindestens 30 Buchungen berücksichtigt. Im Ergebnis stellte der Landesrechnungshof fest, dass 17 % der Belege fehlerhaft waren. Daraus lässt sich aufgrund des gewählten Stichprobenverfahrens und -umfangs schließen, dass der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Zahlungen aller im HKR-Verfahren SAP in die Stichprobenauswahl einbezogenen 1,7 Mio. Einzelbuchungen⁵⁵ mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % ebenfalls in diesem Bereich liegt.

Die fehlerhaften Belege waren teilweise mehrfach zu beanstanden. Im Einzelnen ergab die Prüfung, dass die

- begründenden Unterlagen nicht oder nur unvollständig entwertet wurden (40 %).
- Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit durch nicht berechnete Personen erfolgte bzw. teilweise fehlte (18 %).
- begründenden Unterlagen entweder nicht vorhanden oder unvollständig waren (12 %).
- Anordnung zur Zahlung nicht von berechtigten Personen erfolgt war bzw. fehlte (5 %).

Fehler, wie Zahlungen vor Fälligkeit und die Nichtbeachtung von Skonti, die nur zu einem sehr geringen Vermögensschaden für das Land führten, betrafen 7 % der fehlerhaften Belege, das sind 1,7 % der geprüften Belege.

⁵⁵ 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).

II. Haushaltslage

6 Einnahmen und Ausgaben 2014

Die Gesamteinnahmen und -ausgaben beliefen sich 2014 auf 10.653,8 Mio. Euro. Das Haushaltsjahr 2014 schloss mit einem Haushaltsüberschuss von 235,3 Mio. Euro ab.

Die Minderausgaben bei den dem Grunde und der Höhe nach rechtlich gebundenen Ausgaben betragen 2013 und 2014 durchschnittlich 3 % der Gesamtausgaben. Der Landesrechnungshof hält daher eine bedarfsgerechte Veranschlagung durch die Ressorts und deren Überprüfung durch das Ministerium der Finanzen für geboten.

6.1 Einnahmen

Das Land plante 2014 mit Gesamteinnahmen von 10.469,2 Mio. Euro. Zum Abschluss des Haushaltsjahrs 2014 beliefen sie sich auf 10.653,8 Mio. Euro. (2013: 10.900 Mio. Euro). Die bereinigten Einnahmen⁵⁶ betragen 10.414,6 Mio. Euro (2013: 10.713 Mio. Euro). Eine Nettokreditaufnahme zum Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen war auch in 2014 nicht notwendig.

Bei den wichtigsten Einnahmearten ergab sich im Jahr 2014 im Vergleich zum Vorjahr folgendes Bild:

⁵⁶ Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Überschüssen der Vorjahre und Haushaltstechnischen Verrechnungen.

Arten	2013	2014	Veränderung
Werte in Mio. €			Werte in %
Steuern und steuerähnliche Abgaben	6.216,3	6.159,7	- 0,9
- Gemeinschaftsteuern	5.944,3	5.873,4	- 1,2
- Landessteuern	257,4	269,0	+ 4,5
Verwaltungseinnahmen	404,9	434,2	+ 7,2
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes	2.789,2	2.725,3	- 2,3
- Allgemeine Zuweisungen des Bundes	1.617,2	1.521,5	- 5,9
- Sonstige Zuweisungen des Bundes	884,2	906,0	+ 2,5
- Zuweisungen für Investitionen vom Bund	287,9	297,8	+ 3,4
Einnahmen aus Zuschüssen der EU	628,4	451,5	- 28,2
- Zuschüsse von der EU	206,2	160,0	- 22,4
- Sonstige Zuschüsse für Investitionen von der EU	422,2	291,5	- 31,0
Länderfinanzausgleich	522,4	515,0	- 1,4
Nettokreditaufnahme	0	0	0
Besondere Finanzierungseinnahmen	186,8	239,2	+ 28,1

Tabelle 9: Einnahmearten 2014
Quelle: 2013 bis 2014: Ist lt. Kassenabschluss

Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben waren 2014 im Vergleich zum Vorjahr leicht rückläufig. Insgesamt lagen sie um knapp 1 % unter dem Ist 2013. Zurückzuführen ist dies darauf, dass die Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern 2014 um 1,2 % (70,9 Mio. Euro) gesunken sind. Allein die Einnahmen aus der Umsatzsteuer unterschritten das Ergebnis 2013 um 213,5 Mio. Euro. Dem standen Mehreinnahmen aus der Lohnsteuer von 95,6 Mio. Euro im Vergleich zu 2013 gegenüber. Die Einnahmen aus Landessteuern legten um knapp 12 Mio. Euro leicht zu.

Auch die Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes gingen zurück. Sie lagen um 2,3 % (63,9 Mio. Euro) unter dem Ist 2013. 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, wie der nachfolgenden Grafik zu entnehmen ist:

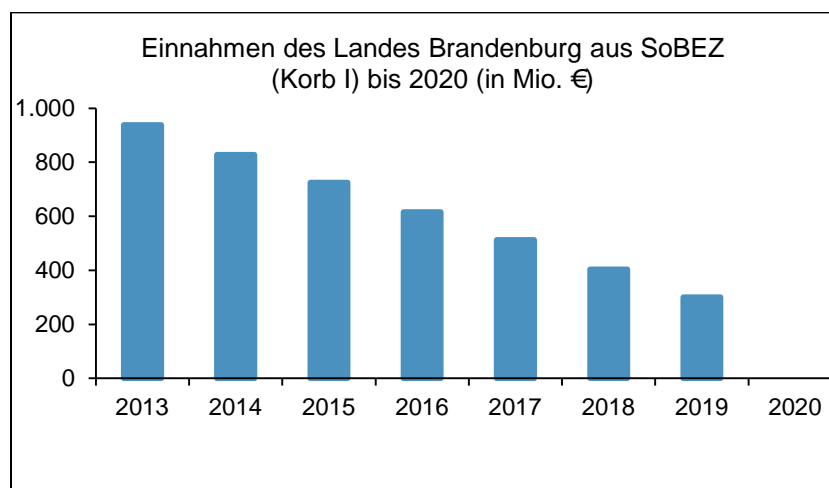


Abbildung 2: Einnahmen des Landes aus SoBEZ (Korb 1) bis 2020
Quelle: Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG)⁵⁷

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

Dem gegenüber bewegten sich die Einnahmen des Landes aus sonstigen Zuschüssen und Zuweisungen des Bundes für Investitionen auf nahezu unverändertem Niveau.

Die Einnahmen aus Zuschüssen der EU lagen hingegen um 28 % unter dem Vorjahr. Insbesondere der Beitrag der EU zur Finanzierung von Investitionen verringerte sich um mehr als 30 %.

⁵⁷ Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974) geändert worden ist.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Einnahmenstruktur 2014 des Landeshaushalts:

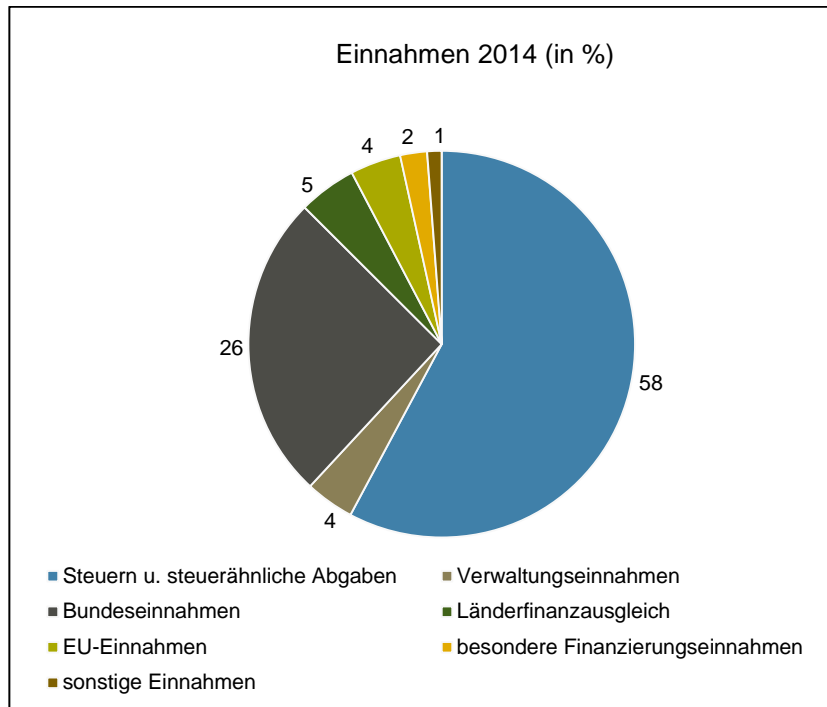


Abbildung 3: Einnahmen 2014
Quelle: 2014: Ist lt. Kassenabschluss

Der Anteil der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben stieg 2014 leicht auf 58 % (2013: 57 %). Der Bund steuerte ein gutes Viertel zur Finanzierung des Landeshaushalts bei. Auf die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und der EU entfielen 5 % bzw. 4 % der Gesamteinnahmen.

Im Zeitraum 2009 bis 2014 verbesserte sich die Einnahmesituation des Landes deutlich. Nach dem Einbruch infolge der Finanzkrise stiegen die bereinigten Einnahmen ab 2009 um 1,2 Mrd. Euro (12,6 %) bis 2013. Im Jahr 2014 gingen sie im Vergleich zum Vorjahr um 298 Mio. Euro (2,8 %) zurück, was auf geringere Steuer- und EU-Einnahmen zurückzuführen ist.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung der bereinigten Einnahmen zwischen 2009 und 2014:

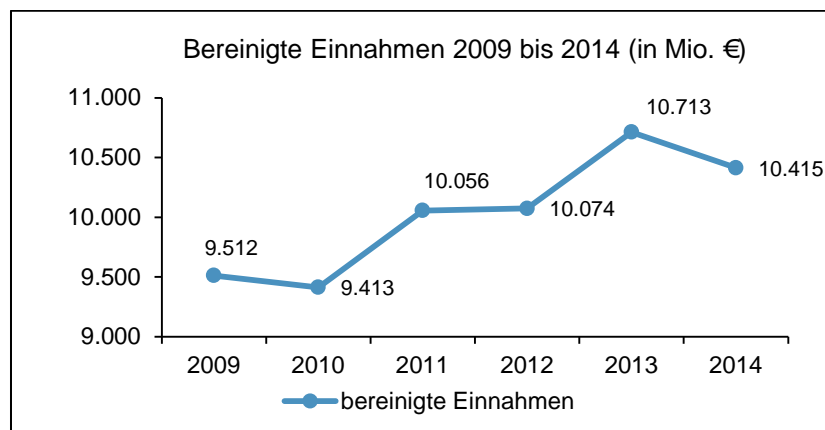


Abbildung 4: Bereinigte Einnahmen 2009 bis 2014
Quelle: 2009 bis 2014: Ist lt. Kassenabschluss

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 2014 ergibt Folgendes:

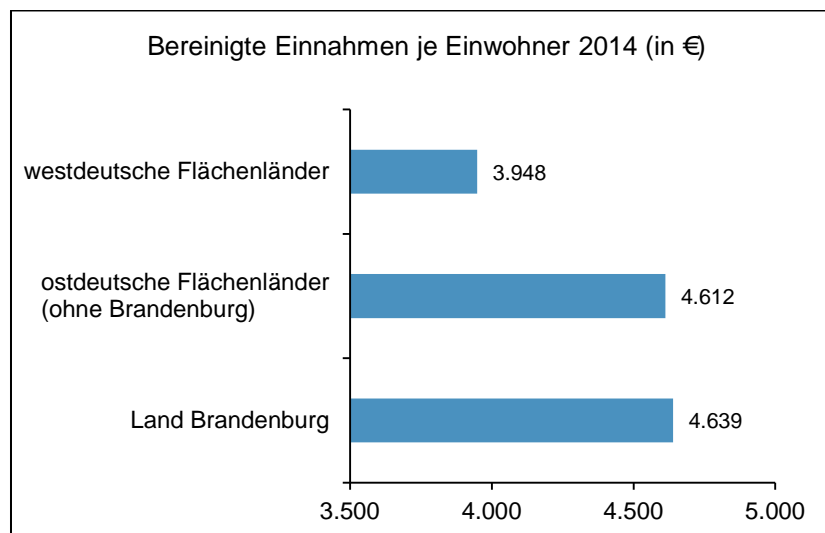


Abbildung 5: Bereinigte Einnahmen je Einwohner 2014
Quelle: Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1. - 4. Vierteljahr 2014, eigene Berechnungen des Landesrechnungshofes (Bevölkerung: Stand zum 30. Juni 2014)

Das Land Brandenburg hatte 2014 um 691 Euro höhere Einnahmen je Einwohner als die westdeutschen Flächenländer. Der Unterschied zu den ostdeutschen Flächenländern (ohne Brandenburg) belief sich auf 27 Euro je Einwohner.

6.2 Ausgaben

Die Gesamtausgaben des Landes Brandenburg im Haushaltsjahr 2014 betragen 10.653,8 Mio. Euro (2013: 10.900 Mio. Euro). Die bereinigten Ausgaben⁵⁸ betragen 10.124,0 Mio. Euro (2013: 10.043,7 Mio. Euro). Die nachfolgende Tabelle stellt die Entwicklung der Ausgaben nach Arten im Vergleich zum Vorjahr dar:

⁵⁸ Gesamtausgaben ohne Tilgungsausgaben am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke sowie Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und Haushaltstechnische Verrechnungen.

Arten	2013	2014	Veränderung
Werte in Mio. €			Werte in %
Personalausgaben	2.287,7	2.360,9	+ 3,2
Sächliche Verwaltungsausgaben	541,8	550,9	+ 1,7
Zinsausgaben	464,8	427,9	- 7,9
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	5.396,8	5.439,9	+ 0,8
- allgemeine Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	1.865,9	1.877,9	+ 0,6
- sonstige Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	1.201,6	1.248,5	+ 3,9
- Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche	60,2	58,4	- 3,0
- sonstige Zuschüsse an andere Bereiche	1.679,1	1.645,9	- 2,0
Baumaßnahmen	51,9	54,6	+ 5,2
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.300,5	1.289,7	- 0,8
- Erwerb von Beteiligungen	107,3	99,5	- 7,3
- Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände	474,2	501,9	+ 5,8
- Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	596,5	586,1	- 1,7
Besondere Finanzierungsausgaben	564,8	529,8	- 6,2

Tabelle 10: Ausgabearten 2014

Quelle: 2013 bis 2014: Ist lt. Kassenabschluss

Die Personalausgaben (nur HGr. 4) stiegen 2014 im Vergleich zum Vorjahr um 3,2 %.

Die Zinsausgaben sind dank des unverändert niedrigen Zinsniveaus auch 2014 im Vergleich zum Vorjahr gesunken. Das Land nutzte die Situation, um sich günstig am Kapitalmarkt zu refinanzieren. Der Rückgang der Zinsausgaben belief sich auf 37 Mio. Euro (minus 8 %).

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen stiegen 2014 moderat um knapp 1 %. Sie verharrten konstant auf ihrem relativ hohen Niveau.

Die Ausgaben für Investitionen und zur Förderung von Investitionen gingen um knapp 1 % zurück. Das Land hatte geplant, in 2014 Ausgaben für investive Zwecke von 1.575,7 Mio. Euro zu leisten. Zum Abschluss des Haushaltsjahrs 2014 wies es Ausgaben von insgesamt 1.289,7 Mio. Euro aus. Dies entsprach dem Niveau des Vorjahrs. Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sinken parallel zum Rückgang der SoBEZ, die das Land aus dem Solidarpakt II erhält.

Die Ausgaben für besondere Finanzierungsmaßnahmen beliefen sich auf 529,8 Mio. Euro (2013: 564,8 Mio. Euro) in 2014. Das MdF führte den Haushaltsüberschuss von 235,3 Mio. Euro der allgemeinen Rücklage zu. Unter Berücksichtigung der Zuführungen aus Haushaltsüberschüssen der vorangegangenen Jahre wies die allgemeine Rücklage zum Ende 2014 einen Bestand von 944,1 Mio. Euro aus.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Ausgabenstruktur des Landeshaushalts:

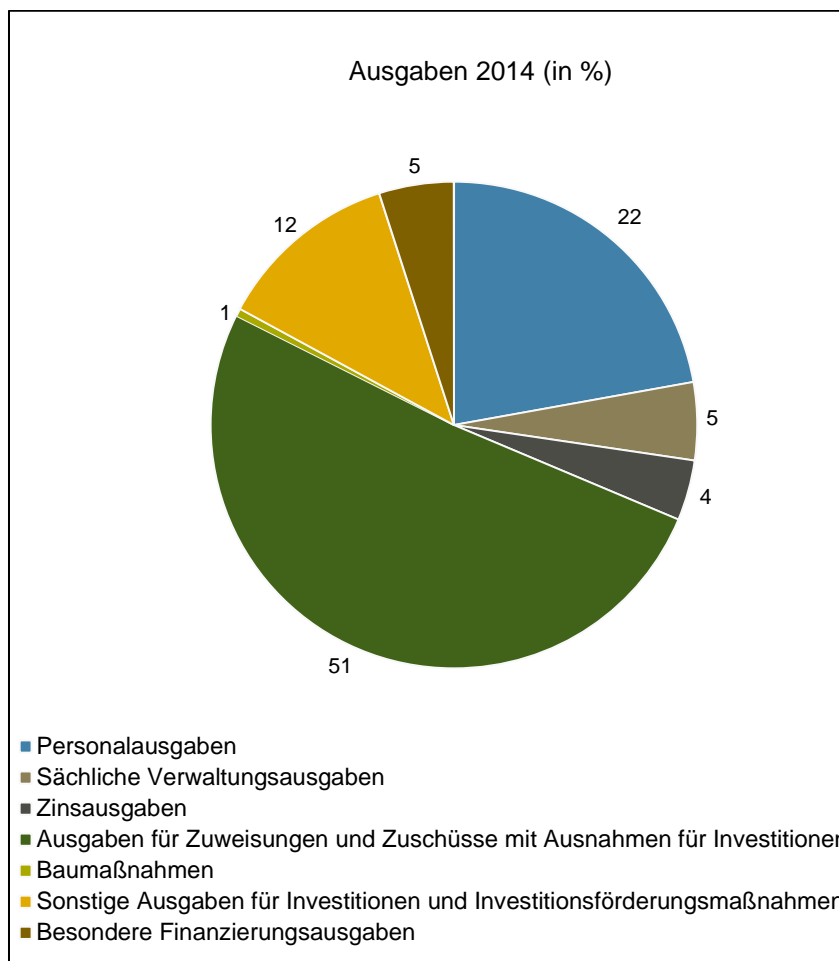


Abbildung 6: Ausgaben 2014
Quelle: 2014: Ist lt. Kassenabschluss

Die Darstellung zeigt, dass die Konsumausgaben die Ausgabenstruktur dominierten. 13 % seiner Ausgaben wendete das Land 2014 für Investitionen auf.

Für Zinsen leistete das Land 4 % seiner Ausgaben. Das anhaltend niedrige Zinsniveau birgt für den Landeshaushalt dennoch weiterhin ein Risiko. Steigt das allgemeine Zinsniveau nur um einen Prozentpunkt an, so bedeutet das - in Abhängigkeit von den jeweiligen Kreditlaufzeiten und vom Volumen der Schuldenaufnahme - auf mittlere Sicht höhere Zinsausgaben von 180 bis 200 Mio. Euro pro Jahr.

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 zurückzuführen.

Die bereinigten Ausgaben betragen 2014 insgesamt 10.124 Mio. Euro (2013: 10.043,7 Mio. Euro). Sie lagen um knapp 1 % über dem Vorjahreswert.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung der bereinigten Ausgaben zwischen 2009 und 2014:

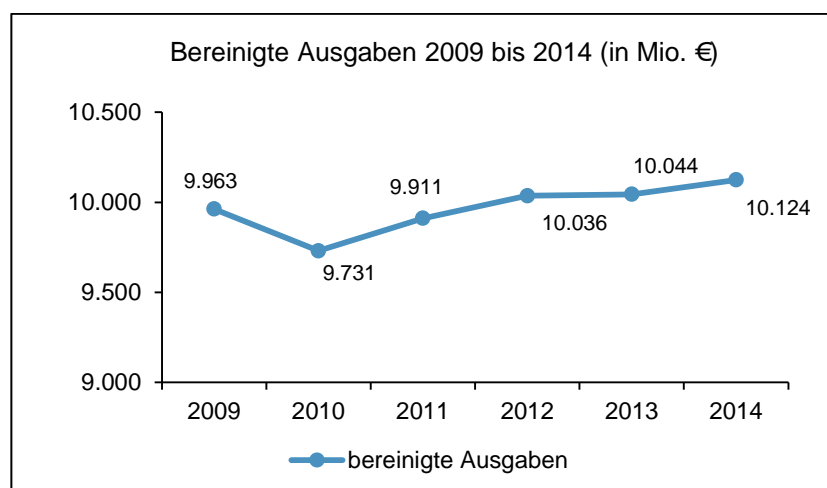


Abbildung 7: Bereinigte Ausgaben 2009 bis 2014
Quelle: 2009 bis 2014: Ist lt. Kassenabschluss

Nach einem Rückgang der bereinigten Ausgaben von 2009 nach 2010 sind sie seit 2010 - wenn auch moderat - kontinuierlich gestiegen.

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

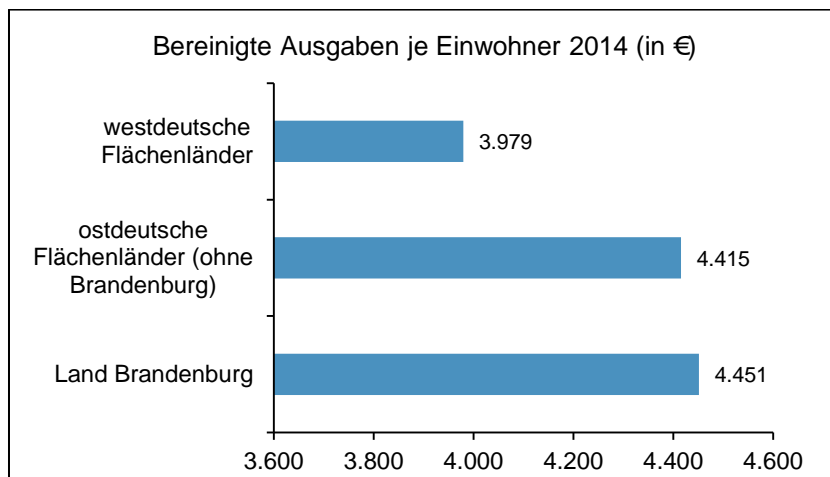


Abbildung 8: Bereinigte Ausgaben je Einwohner 2014
 Quelle: Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1. - 4. Vierteljahr 2014, eigene Berechnungen des Landesrechnungshofes; (Bevölkerung Stand zum 30. Juni 2014)

Brandenburg gab 2014 je Einwohner 36 Euro mehr als die übrigen ostdeutschen Flächenländer und 472 Euro mehr als die westdeutschen Flächenländer aus. Werden nur die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein) zum Vergleich herangezogen, gab Brandenburg je Einwohner sogar 649 Euro mehr aus.

6.2.1 Finanzbeziehung des Landes zu den Kommunen

Nach Artikel 99 der Verfassung 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:

	2012	2013	2014
Werte in Mio. €			
Zuweisungen aus der Steuerverbundmasse (netto)	1.939	1.927	1.943
Zuweisungen außerhalb des Steuerverbunds	379	390	402
Gesamt	2.318	2.317	2.345

Tabelle 11: Leistungen des Landes im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs
Quelle: 2012 bis 2013: Ist lt. Haushaltsrechnung, 2014: Ist lt. Kas-
senabschluss

Aus der Verbundmasse erhalten die Kommunen insbesondere die allgemeinen und die investiven Schlüsselzuweisungen, aber auch Zuweisungen im Rahmen des Schullastenausgleichs sowie des Ausgleichsfonds. Weitere Leistungen erhalten sie außerhalb des Steuerverbunds im Rahmen des Familienleistungsausgleichs. Überdies leistete das Land im Jahr 2014 Ausgaben von 148 Mio. Euro an die Kommunen zum Ausgleich der Mehrbelastungen durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“). Das Land Brandenburg nimmt diesen Betrag als SoBEZ ein und gibt ihn ungekürzt an die Kommunen weiter. Außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs gewährt das Land den Kommunen zusätzliche Leistungen nach Maßgabe der jeweiligen Gesetze.

6.2.2 Rechtsbindungsgrad der Ausgaben

Die Rechtsbindung von Ausgaben bestimmt, ob und in welcher Höhe Einsparungen möglich sind. Je höher das finanzielle Volumen der dem Grunde nach oder dem Grunde und der Höhe nach gebundenen Ausgaben, umso geringer ist das finanzielle Volumen kurzfristig möglicher Einsparungen. Aus der Art der Rechtsbindung lässt sich ableiten, ob und wie rechtliche Ansprüche Dritter gegenüber dem Land verändert werden können. Um das Ausmaß und die Art der rechtlich verbindlichen Ausgaben bestimmen zu können, entwickelte das MdF das Konzept der Kategorienbildung der Ausgabenarten der HGr. 5 bis 8.

Dabei unterscheidet es vier Kategorien:

Kategorie 1 (höchster Bindungsgrad)

- Absoluter Betrag der Ausgaben, die dem Grunde und der Höhe nach durch Gesetz (EU-, Bundes- oder Landesgesetz), rechtskräftigen Vertrag, bestandskräftigen Zuwendungsbescheid, in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen o. Ä. rechtlich gebunden sind, jeweils entsprechend der Rechtsgrundlage zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung;
- 100 % durchlaufende Mittel (Einnahmen von Dritten = Ausgaben), die für den Landeshaushalt ohne Kofinanzierungsverpflichtung bereitgestellt werden;
- Absoluter Betrag der sonstigen Drittmittel (insbesondere des Bundes und der EU);
- Mittel zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs.

Kategorie 2

- Absoluter Betrag der Ausgaben, die dem Grunde nach gebunden sind (im Einzelnen wie Kategorie 1, ohne durchlaufende Mittel, jedoch der Höhe nach noch nicht feststehend oder ohne gesetzliche Änderung veränderbar).

Kategorie 3

- Landesmittel zur Kofinanzierung, soweit sie nicht in Kategorie 1 oder 2 als rechtlich gebunden erfasst sind.

Kategorie 4 (schwächster Bindungsgrad)

- Absoluter Betrag der reinen Landesmittel, soweit nicht rechtlich gebunden (Kategorie 1 oder 2) oder zur Finanzierung von Drittmitteln (Kategorie 3) benötigt.

Der Landesrechnungshof führte einen Ansatz-Ist-Vergleich der den Kategorien zugeordneten Ausgaben der HGr. 5 bis 8 durch⁵⁹. Um Einmaleffekte nach Möglichkeit auszuschließen, wählte er als Betrachtungszeitraum die Jahre 2013 und 2014 und berücksichtigte nur diejenigen Haushaltsstellen (Kapitel/Titel), in denen in beiden Jahren Minderausgaben vorlagen.

⁵⁹ Ohne Landtag, Landesrechnungshof und Landesverfassungsgericht sowie Zinsausgaben (OGr. 57).

Die Datenauswertung ergab verteilt auf die vier Kategorien folgendes Ergebnis:

Kategorie	2013			2014		
	Ansatz	Ist	Vergleich	Ansatz	Ist	Vergleich
Werte in Mio. €						
1	4.255,6	3.963,2	- 292,4	4.317,8	3.928,4	- 389,4
2	76,6	69,4	- 7,5	28,7	7,0	- 21,7
3	33,2	18,9	- 14,3	3,3	0,2	- 3,1
4	70,5	40,5	- 30,2	56,7	30,3	- 26,4
Summe	4.435,9	4.092,0	- 357,9	4.406,4	3.965,9	- 437,3

Tabelle 12: Ausgaben Kategorie 1 bis 4 in 2013 und 2014, nur Minderausgaben
Quelle: 2013 bis 2014: Haushaltspläne, Ist lt. Kassenabschluss

Die Auswertung zeigt, dass selbst bei denjenigen Ausgabenarten, die nach der Einschätzung der Ressorts dem Grund und der Höhe nach (Kategorie 1) zu leisten waren, Minderausgaben von 7 % (2013) bzw. 9 % (2014) entstanden sind. In Bezug auf die Gesamtausgaben 2014 von 10.653,8 Mio. Euro entsprach dies einem Anteil von 3 %. Anders formuliert: Selbst bei den der Kategorie 1 zugeordneten Ausgaben bestand ein nicht unerhebliches Gestaltungspotential. Ein relativ größeres Potential bestand bei den, den übrigen Kategorien zugeordneten Ausgaben.

In der nachfolgenden Tabelle hat der Landesrechnungshof beispielhaft die Abweichung des Ansatzes vom Ist ausgewählter Ausgabenarten in der Kategorie 1 zusammengestellt:

Arten	2013			2014		
	Ansatz	Ist	Ver- gleich	Ansatz	Ist	Ver- gleich
Werte in Mio. €						
Schuldendiensthilfen (OGr. 66)	19,0	17,8	- 1,2	32,3	15,3	- 17,0
Konsumtive Zuschüsse an andere Bereiche (OGr. 68)	1.654,1	1.496,0	- 158,2	1.643,4	1.460,8	- 182,6
Darlehen (OGr. 86)	46,0	32,9	- 13,1	43,4	33,1	- 10,3
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich (OGr. 88)	477,0	457,1	- 19,8	445,5	400,1	- 45,4
Investitionszuschüsse an private Unternehmen (Gr. 892)	134,2	67,5	- 66,7	169,2	78,5	- 90,7

Tabelle 13: Ausgewählte Ausgaben der Kategorie 1 in 2013 und 2014, nur Minderausgaben
Quelle: 2013 bis 2014: Haushaltspläne, Ist lt. Kassenabschluss

Auffallend ist, dass gerade im Bereich der konsumtiven Zuschüsse an andere Bereiche (OGr. 68) in absoluten Zahlen signifikante Gestaltungsspielräume der Ausgaben bestehen. Dies betrifft nahezu alle Einzelpläne. Die in der HGr. 6 veranschlagten Ausgaben basieren im Wesentlichen auf gesetzlichen oder anderen rechtlichen Grundlagen. Neben der Reduzierung der Ausgaben auf den tatsächlichen Bedarf, können Einsparungen bei dieser Ausgabenart vorrangig nur durch Änderung der rechtlichen Anspruchsgrundlagen erzielt werden. Grundsätzlich sollte geprüft werden, inwieweit der Haushalt dauerhaft entlastet werden kann.

Die Ansatz-Ist-Abweichungen bei den Ausgaben für Investitionszuweisungen an den öffentlichen Bereich und Investitionszuschüsse an private Unternehmen stehen im Einklang mit der Tatsache, dass regelmäßig die Ausgaben für Investitionsförderungsmaßnahmen zum Jahresabschluss unter den Ansätzen liegen. Diese Ansätze korrespondieren überwiegend mit entsprechenden Einnahmen vom Bund und/oder von der EU. Des-

sen ungeachtet hält es der Landesrechnungshof für notwendig, bei der Veranschlagung der Ausgaben auf den tatsächlichen Bedarf abzustellen.

6.2.3 Haushaltswirtschaftliche Quoten

Die haushaltswirtschaftlichen Quoten des Landes veränderten sich von 2013 nach 2014 wie folgt:

	2013	2014
Werte in %		
Steuerdeckungsquote	61,7	60,7
Nettokreditfinanzierungsquote	0,0	0,0
Personalausgabenquote I	22,8	23,3
Personalausgabenquote II	28,4	28,8
Bereinigte Zinssteuerquote	7,5	7,0
Investitionsquote	13,5	13,3

Tabelle 14: Haushaltswirtschaftliche Quoten
Quelle: 2013 bis 2014: Ist lt. Kassenabschluss

Die Steuerdeckungsquote drückt das Verhältnis der Steuereinnahmen zu den bereinigten Ausgaben aus. Infolge der Steuermindereinnahmen fiel sie gegenüber dem Vorjahr von 61,7 % um einen Prozentpunkt auf 60,7 %.

Die Personalausgabenquote I kennzeichnet den Anteil der Personalausgaben (einschließlich personalbezogener Sachausgaben) an den bereinigten Ausgaben. Sie erhöhte sich 2014 im Vergleich zum Vorjahr um 0,5 Prozentpunkte.

Unter Berücksichtigung der Personalausgaben der globalisierten Haushalte (u. a. Landesbetriebe, Hochschulen) belief sich der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben auf knapp 29 % (Personalausgabenquote II). Die Personalausgabenquote ist im Vergleich zum Vorjahr um 0,4 Prozentpunkte gestiegen.

Die bereinigte Zinssteuerquote (Anteil der Zinsausgaben an den Einnahmen aus Steuern) sank 2014 von 7,5 % auf 7,0 %.

Die Investitionsquote spiegelt die Relation der investiven Ausgaben (einschließlich Investitionsförderungen) zu den bereinigten Ausgaben wider. Der Anteil der öffentlichen Investitionsausgaben am Landeshaushalt belief sich nahezu unverändert

gegenüber dem Vorjahr auf 13,3 %. Seit 2009 verringerte sich der Anteil der Investitionen an den bereinigten Ausgaben des Landes um mehr als ein Fünftel. Der Rückgang der Investitionsquote ist auch auf die sinkenden Einnahmen aus den SoBEZ (Solidarpakt II) zurückzuführen.

7 Finanzierungssaldo, Zinsausgaben, Schuldenstand

Das Haushaltsjahr 2014 schloss mit einem Haushaltsüberschuss von 235,3 Mio. Euro ab. Der Finanzierungssaldo betrug 290,6 Mio. Euro. Die Ausgaben für Zinsen fielen auf ein historisch niedriges Niveau. Die Verschuldung des Landes am Kreditmarkt zum 31. Dezember 2014 sank gegenüber dem Vorjahr um 264 Euro je Einwohner. Das Land sollte die derzeit günstige Finanzlage nutzen, Altschulden abzubauen, um die sich daraus möglicherweise ergebenden Haushaltsrisiken zu verringern.

Das Haushaltsjahr 2014 schloss mit einem Haushaltsüberschuss von 235,3 Mio. Euro ab (2013: 583,2 Mio. Euro). Den Haushaltsüberschuss führte das Land vollständig der allgemeinen Rücklage zu, die auf 944,1 Mio. Euro anwuchs. Der Finanzierungssaldo⁶⁰ verringerte sich um mehr als die Hälfte im Vergleich zum Vorjahr von 669,6 Mio. Euro auf 290,6 Mio. Euro. Das Land leistete 2014 Zinsausgaben von 427,9 Mio. Euro (2013: 464,8 Mio. Euro). Anders als 2013 leistete das Land Ausgaben zur Tilgung von Altschulden 2014 nicht.

⁶⁰ 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:

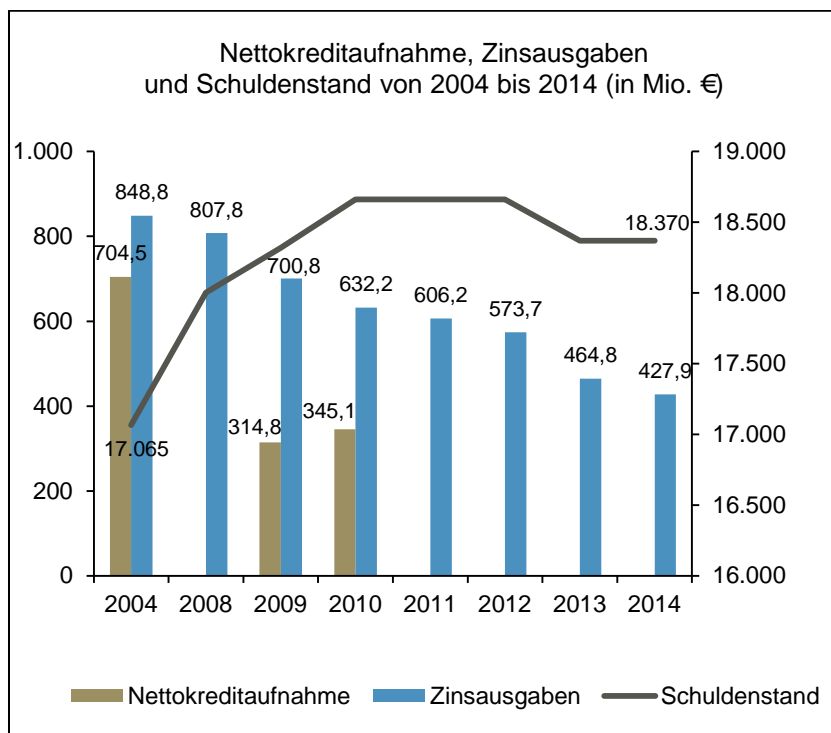


Abbildung 9: Nettokreditaufnahme, Zinsausgaben und Schuldenstand von 2004 bis 2014
Quelle: 2004 bis 2014: Ist lt. Kassenabschluss

Der rechnerische Schuldenstand⁶¹ von 18,4 Mrd. Euro blieb unverändert, da das Land 2014 trotz des Haushaltsüberschusses keine Ausgaben für Tilgungen buchte. Auf diesen Betrag bezieht sich die Empfehlung des Landesrechnungshofes, die Pro-Kopf-Verschuldung konstant zu halten.

Seit 2004 reduzierten sich die Zinsausgaben um die Hälfte. Neben dem Anstieg der Steuereinnahmen leisteten die sinkenden Zinsausgaben den höchsten Beitrag zur Entlastung des Haushalts und trugen dazu bei, dass das Land in fünf Haushaltsjahren auf eine Nettokreditaufnahme verzichten konnte. Seit dem Beginn der Finanzkrise 2009 fielen die Zinsen auf ein historisch niedriges Niveau. Kurzfristig ist aufgrund der Geldpolitik der

⁶¹ Der ausgewiesene Schuldenstand von 18,4 Mrd. Euro ist eine rechnerisch ermittelte Größe. Er ergibt sich aus der Addition der zum jeweiligen Abschluss des Haushaltsjahrs zum Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben gebuchten Nettokreditaufnahme.

Europäischen Zentralbank nicht mit einem signifikanten Zinsanstieg zu rechnen. Gleichwohl bedeutet ein stetiger Abbau von Altschulden eine gute Absicherung gegen höhere Zinsen. Daher empfiehlt der Landesrechnungshof der Landesregierung, den 2013 erstmals begonnenen Abbau der Altschulden kontinuierlich fortzusetzen. Zudem 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 2014:

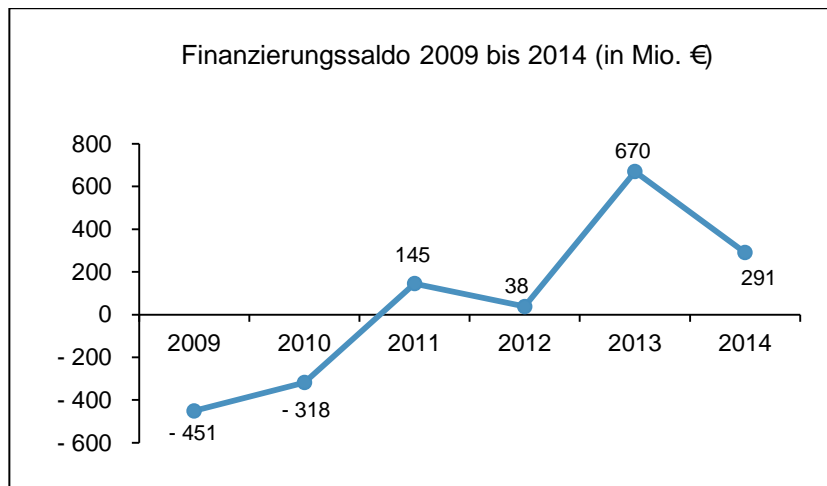


Abbildung 10: Finanzierungssaldo 2009 bis 2014
Quelle: 2009 bis 2014: Ist lt. Kassenabschluss

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

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

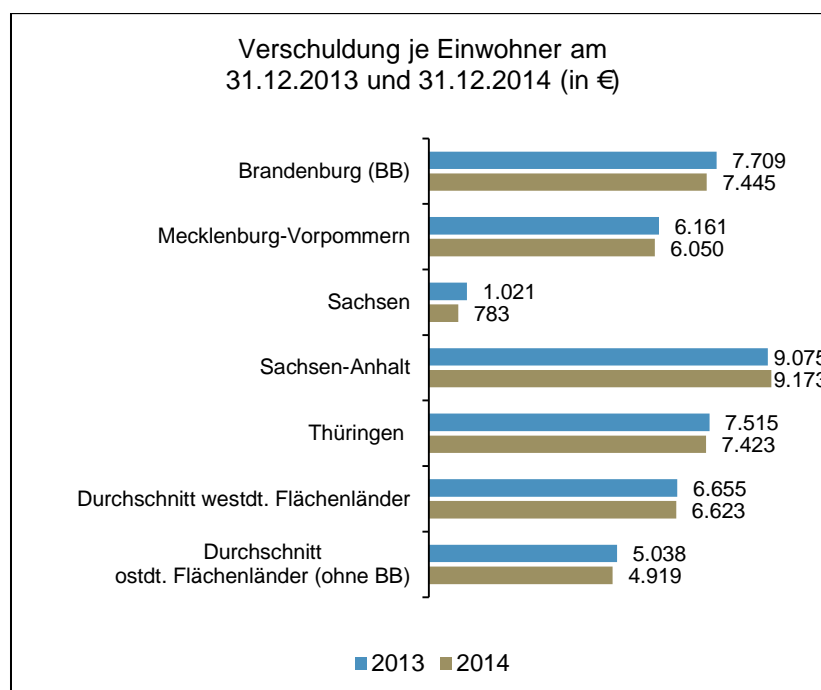


Abbildung 11: Verschuldung je Einwohner 2013 und 2014

Quelle: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts (Kern- und Extrahaushalte), Fachserie 14, Reihe 2, 1. - 4. Vierteljahr 2013 und 1. - 4. Vierteljahr 2014, nur Kreditmarktschulden, jeweils Stand zum 31.12., Berechnungen des Landesrechnungshofes

Zum 31. Dezember 2014 betrug der Schuldenstand⁶² des Landes Brandenburg je Einwohner 7.445 Euro. Im Vergleich zum Vorjahr ist er um 264 Euro je Einwohner gesunken. Die höchste Verschuldung unter den neuen Ländern wies unverändert mit 9.173 Euro je Einwohner (2013: 9.075 Euro je Einwohner) Sachsen-Anhalt auf. Während die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der ostdeutschen Flächenländer um 119 Euro sank, nahm sie im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer um lediglich 32 Euro ab. Im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer lastete auf jedem Einwohner Brandenburgs eine um 822 Euro (2013: 1.054 Euro) höhere Schuldenlast.

⁶² Der hier referierte Schuldenstand entspricht der tatsächlichen Verschuldung am Kreditmarkt zum Stichtag 31. Dezember des Kernhaushalts und der Extrahaushalte des Landes Brandenburg.

8 Strukturelles Defizit

Das strukturelle Defizit hat sich 2014 um 288,3 Mio. Euro erhöht. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, den Haushalt durch Ausgabenkürzungen dauerhaft zu entlasten. Dabei sollten gesetzlich begründete Leistungsansprüche im Rahmen einer Aufgabenkritik in Frage gestellt werden.

Zur Beurteilung der Haushaltslage 2014 ermittelte der Landesrechnungshof in Anlehnung an das Vorgehen des Stabilitätsrats⁶³ 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 zu verzichten.

Für 2014 ergibt sich im Vergleich zu 2013 folgende Situation zum strukturellen Defizit:

⁶³ Der Landesrechnungshof verzichtete auf die Ermittlung einer Konjunkturkomponente und die Periodenabgrenzungen, wie sie der Stabilitätsrat für den Länderfinanzausgleich vornimmt.

Arten	2013	2014
Werte in Mio. €		
Gesamteinnahmen	10.900,0	10.653,8
<i>abzüglich Einnahmen aus</i>		
- Krediten am Kapitalmarkt	-	-
- Entnahmen aus Rücklagen und Haushaltstechnischen Verrechnungen	186,8	239,2
- finanziellen Transaktionen	54,7	57,9
Strukturelle Einnahmen ⁶⁴	10.658,6	10.356,7
Gesamtausgaben	10.900,0	10.653,8
<i>abzüglich Ausgaben für</i>		
- Zuführungen an Rücklagen und Haushaltstechnische Verrechnungen	564,8	529,8
- Tilgungen	291,6	-
- Erwerb von Beteiligungen	107,3	99,5
- Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	11,8	3,7
- Darlehensvergaben	33,7	33,5
Strukturelle Ausgaben ⁶⁵	9.890,9	9.987,3
Struktureller Saldo ⁶⁶	767,7	369,4
<i>abzüglich</i>		
SoBEZ (Solidarpakt II)	937,6	827,6
Strukturelles Defizit ⁶⁷	- 169,9	- 458,2

Tabelle 15: Strukturelles Defizit 2013 und 2014

Quelle: 2013 bis 2014: Ist lt. Kassenabschluss (Abweichungen durch Rundungen)

Die Gegenüberstellung der Jahre 2013 und 2014 zeigt, dass sich das strukturelle Defizit stark erhöht hat. Es fiel um 288,3 Mio. Euro höher aus als im Jahr zuvor. Zurückzuführen ist diese Verschlechterung auf einen Rückgang der strukturellen Einnahmen um 301,9 Mio. Euro und einen Anstieg der strukturellen Ausgaben um 96,4 Mio. Euro. Das unterstreicht die Notwendigkeit, durch Einsparungen die Ausgaben des Lan-

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Die strukturellen Ausgaben ergeben sich aus den Gesamtausgaben abzüglich der Ausgaben für Zuführungen an Rücklagen und Haushaltstechnischen Verrechnungen, den Tilgungen, dem Erwerb von Beteiligungen, der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen und den Darlehensvergaben.

⁶⁶ Der strukturelle Saldo ergibt sich aus den strukturellen Einnahmen abzüglich der strukturellen Ausgaben.

⁶⁷ Das strukturelle Defizit ergibt sich aus dem strukturellen Saldo abzüglich der SoBEZ (Solidarpakt II).

des dauerhaft zu entlasten. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind Ausgabenreduzierungen, auch durch einen Abbau gesetzlich geregelter Leistungen, unumgänglich, um ab 2020 das verfassungsrechtlich notwendige strukturelle Defizit von Null zu erreichen. Dies stimmt mit der Prognose des MdF überein, dass im Jahr 2020 noch eine Deckungslücke von etwa 460 Mio. Euro bestehen werde.

Zu der Einschätzung, dass kein Spielraum für großzügige Ausgabenzuwächse besteht, kommt ebenfalls der Beirat beim Stabilitätsrat in seinem Arbeitspapier „Zum Ausgabenspielraum der einzelnen Bundesländer im Rahmen der Schuldenbremse bis zum Jahr 2020“. Er ermittelte die maximal zulässigen Ausgabenspielräume zur Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 in einem Basisszenario und einem Alternativszenario. Im Basisszenario kommt der Beirat unter den von ihm getroffenen Annahmen zu dem Ergebnis, dass sich Brandenburg nominal jährliche Ausgabenzuwächse von höchstens 2 % erlauben könne. Dies entspricht real einer weitgehend konstanten Ausgabenentwicklung. Im Alternativszenario beträgt das maximale jährliche Ausgabenwachstum für Brandenburg lediglich 1 %, was einer realen Ausgabenkürzung gleichkäme.

Zusammenfassend stellte der Beirat fest, dass bei den ostdeutschen Flächenländern die aktuelle relativ gute Haushaltslage über die Anpassungserfordernisse hinwegtäusche. So müssen diese trotz der Haushaltsüberschüsse im Ausgangsjahr (2013) ihre Ausgabenzuwächse stärker begrenzen als die meisten westdeutschen Flächenländer, insbesondere wegen sinkender SoBEZ „Aufbau Ost“.

9 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.

Nach der Neufassung des Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz (GG)⁶⁸ sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Dabei können Bund und Länder vorsehen:

- Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie
- eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staats entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen.

Die Länder dürfen bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG abweichen. Allerdings sind sie bereits jetzt verpflichtet, ihre Haushalte so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 GG erfüllt wird.

Das Grundgesetz ermächtigt die Länder nicht nur zu einer näheren Ausgestaltung der Schuldenbremse. Es enthält sogar einen konkreten Regelungsauftrag, da nach Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 GG die Länder die nähere Ausgestaltung für ihre Haushalte im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen „regeln“. Das Grundgesetz schreibt jedoch nicht vor, ob entsprechende Regelungen durch die Länder auf Ebene ihrer Ver-

⁶⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438) geändert worden ist.

fassungen erfolgen müssen oder durch einfaches Gesetz getroffen werden können.

Acht Länder haben bereits Regelungen zur Schuldenbremse in ihren jeweiligen Landesverfassungen aufgenommen, vier weitere Länder haben zumindest in den Landeshaushaltsordnungen entsprechende rechtliche Vorgaben verankert. In Brandenburg und drei weiteren Ländern⁶⁹ ist eine nähere Ausgestaltung durch Landesrecht bislang nicht erfolgt. Aus Sicht des Landesrechnungshofes spricht insbesondere der folgende Gesichtspunkt für eine landesrechtliche Ausgestaltung der Schuldenbremse:

Nach Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 GG sind die Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Das Grundgesetz 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 ausschließlichen Normenkontrollbefugnis des Bundesverfassungsgerichts; dann wären nur die Bundesregierung, ein Drittel der Mitglieder des Bundestags und die Landesregierungen, nicht jedoch Mitglieder des Brandenburgischen Landtags antragsberechtigt.

⁶⁹ Berlin, Nordrhein-Westfalen, Saarland.

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.

10 Eckwerte der mittelfristigen Finanzplanung

Die mittelfristige Finanzplanung vernachlässigt eine Konsolidierung der Haushalte bis 2020 durch Ausgabenersparungen. Darüber kann auch nicht der beabsichtigte vollständige Verzicht auf eine Neuverschuldung im Finanzplanungszeitraum hinwegtäuschen.

Die Landesregierung hat im Februar 2015 die mittelfristige Finanzplanung⁷⁰ 2014 bis 2018⁷¹ verabschiedet. Sie legt darin 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 2018.

10.1 Entwicklung der bereinigten Einnahmen bis 2018

Das MdF geht davon aus, dass die bereinigten Einnahmen von 2014 bis 2018 von 10.414,6 Mio. Euro auf 10.774,5 Mio. Euro (3,5 %) ansteigen werden. Die Entwicklung im Einzelnen stellt sich wie folgt dar:

⁷⁰ Drs. 6/651.

⁷¹ Der Landesrechnungshof geht abweichend vom MdF für 2014 vom Jahresabschluss und nicht vom Haushaltsansatz aus.

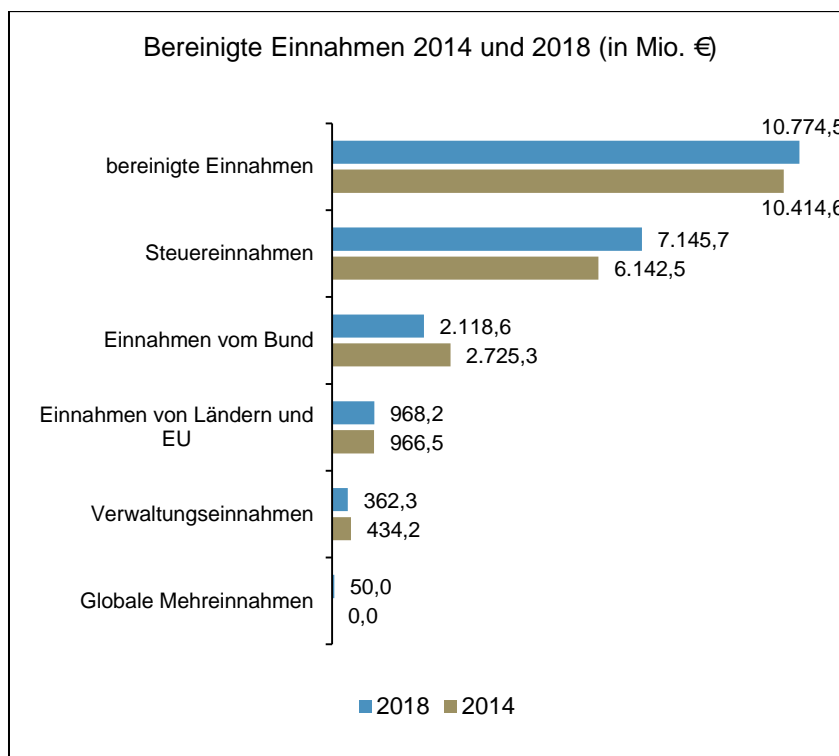


Abbildung 12: Bereinigte Einnahmen 2014 und 2018
 Quelle: 2014: Ist lt. Kassenabschluss, 2018: Mittelfristige Finanzplanung

Nach Einschätzung des MdF werden die Steuereinnahmen bis 2018 um 16 % zulegen. Dies entspricht einem jahresdurchschnittlichen Wachstum von etwa 4 %. Dem steht ein Rückgang der Einnahmen vom Bund um 22 % gegenüber. Im Wesentlichen ist dieser Rückgang auf die SoBEZ aus dem Solidarpaket II zurückzuführen, die das Land 2019 letztmalig erhalten wird. Der Beitrag anderer Länder und der EU zu den Einnahmen des Landes wird auf konstantem Niveau verharren.

10.2 Entwicklung der bereinigten Ausgaben bis 2018

Der moderaten Entwicklung der bereinigten Einnahmen steht ein vergleichsweise dynamischer Anstieg der bereinigten Ausgaben gegenüber. Sie werden von 2014 bis 2018 um 5,5 % ansteigen.

Nach Ausgabenarten ergibt sich folgende Entwicklung:

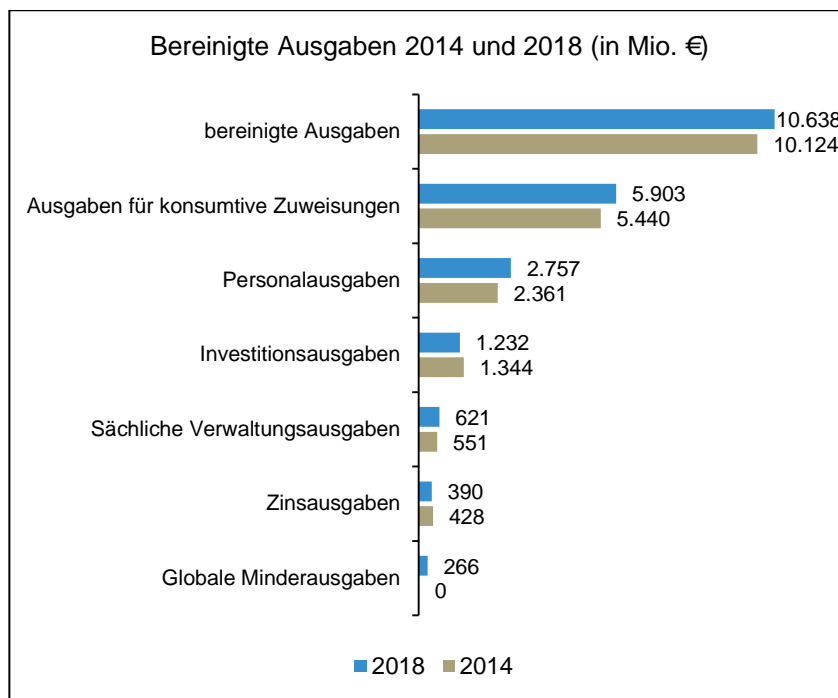


Abbildung 13: Bereinigte Ausgaben 2014 und 2018

Quelle: 2014: Ist lt. Kassenabschluss, 2018: Mittelfristige Finanzplanung

Nach der Finanzplanung werden die Personalausgaben (nur HGr. 4) von 2014 bis 2018 um 17 % zunehmen. Allein die Versorgungsausgaben⁷² steigen in diesem Zeitraum um 82 % von 153,8 Mio. Euro auf 280,2 Mio. Euro.

Nach der Prognose des MdF werden die Zinssätze im Finanzplanungszeitraum nicht steigen. Das Land profitiert von günstig abgeschlossenen Anschlussfinanzierungen. Dieser Umstand

⁷² Ausgaben der OGr. 43.

erlaubt es dem MdF, die Zinsausgaben auf niedrigem Niveau bis 2018 nahezu unverändert fortzuschreiben.

Auch die Ausgaben für konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse an Dritte steigen weiter. Im Jahr 2018 werden die Zuweisungen an die Kommunen von 3.126,3 Mio. Euro (2014) auf 3.338,6 Mio. Euro angestiegen sein. Die Erstattungen an den Bund für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme nehmen um 42 Mio. Euro von 451,9 Mio. Euro auf 493,9 Mio. Euro zu.

Dem Anstieg der Personalausgaben und Ausgaben für konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse steht der Rückgang der Investitionsausgaben gegenüber. Sie werden bis 2018 auf 1.232,5 Mio. Euro sinken. Die Investitionsquote sinkt nach Angaben des MdF auf 11,6 %.

Die Landesregierung sieht im gesamten Finanzplanungszeitraum keine Neuverschuldung vor. Hierzu sind allerdings die bestehenden Deckungslücken 2017 und 2018 zu schließen:

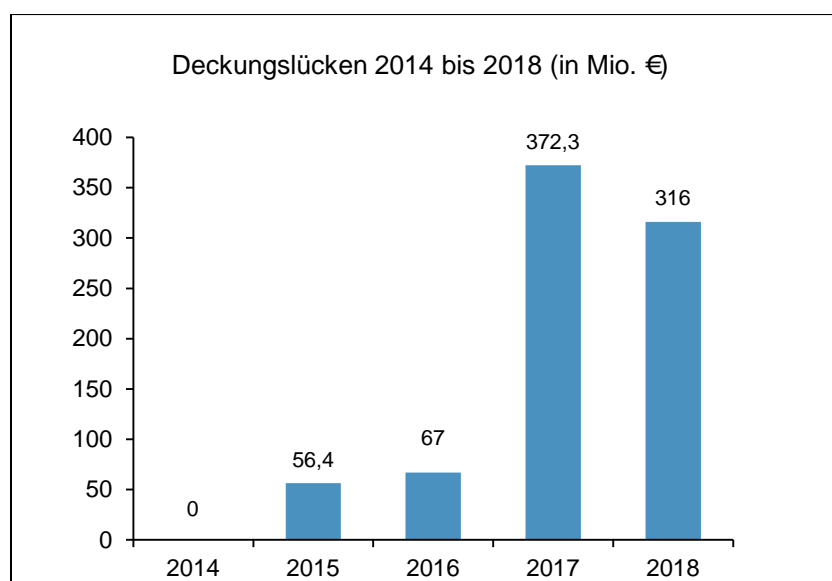


Abbildung 14: Deckungslücken 2014 bis 2018
 Quelle: 2014: Ist lt. Kassenabschluss, 2015 bis 2018: Mittelfristige Finanzplanung

Die Deckungslücken ergeben sich aus den globalen Mehreinnahmen⁷³ von jährlich 50 Mio. Euro und den Globalen Minder-

⁷³ Im Rahmen des Verfahrens zur Aufstellung des Doppelhaushalts 2015/2016 haben sich die Deckungslücken in den beiden Jahren auf 16,4 Mio. Euro bzw. 40,5 Mio. Euro verringert.

ausgaben, die sich 2017 auf minus 322,3 Mio. Euro und 2018 auf minus 266,0 Mio. Euro belaufen.

Der Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme bis 2018 basiert auf folgenden Eckpunkten:

- 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 Mehreinnahmen und Minderausgaben.

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 die mittelfristige Finanzplanung den ernstesten Willen zur notwendigen Reduzierung von Konsumausgaben nicht erkennen lässt und sich ihr Anteil an den Ausgaben des Landes kontinuierlich zu Lasten der Investitionsausgaben erhöht. Selbst das MdF weist in seiner mittelfristigen Finanzplanung darauf hin, dass „Tatbestände, in denen die Zahlungen aufgrund gesetzlicher Ansprüche fixiert sind, einer inhaltlichen Prüfung nicht dauerhaft entzogen werden“ können.

11 Personalhaushalt

Trotz Stellenabbaus stiegen die Personalausgaben von 2009 bis 2014 um 361 Mio. Euro (14,1 %) auf 2.918 Mio. Euro. Im gleichen Zeitraum nahmen die bereinigten Ausgaben lediglich um 1,6 % von 9.963 Mio. Euro auf 10.124 Mio. Euro zu.

Die aktualisierte Personalbedarfsplanung sieht als neue Zielzahl 45.120 landesfinanzierte Stellen für 2018 vor. Das sind 2.150 Stellen mehr als nach der bisherigen Planung.

Mit diesem Verzicht auf Stellenabbau werden nicht nur kurzfristige, sondern über Versorgungsleistungen auch langfristige Ausgabeverpflichtungen und damit zusätzliche Belastungen für künftige Landeshaushalte begründet.

11.1 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.

Im Einzelnen gliederten sich diese im Jahr 2014 wie folgt auf:

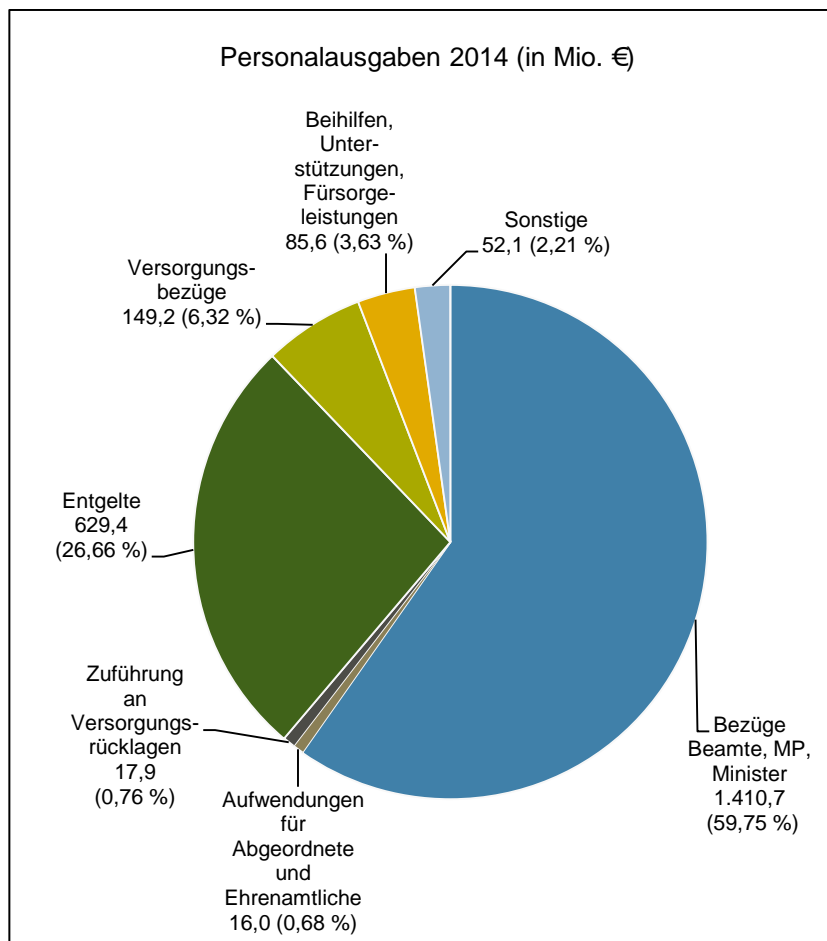


Abbildung 15: Personalausgaben 2014
 Quelle: 2014: Ist lt. Kassenabschluss

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. 6⁷⁴ finanziert. Um die Entwicklung der Personalausgaben des Landes insgesamt zu betrachten, müssen diese Zuweisungen bzw. Zuschüsse in Höhe der jeweiligen Personalausgaben einbezogen werden.

⁷⁴ HGr. 6: Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen.

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

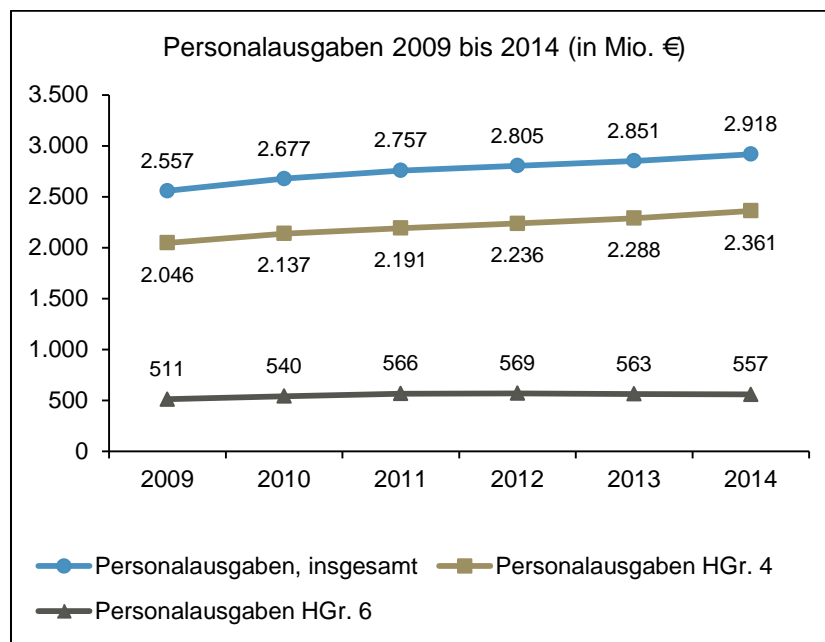


Abbildung 16: Personalausgaben 2009 bis 2014
 Quelle: 2009 bis 2014: HGr. 4 - Ist lt. Kassenabschluss, verlagerte Personalausgaben HGr. 6 - Ist lt. MdF vom 30. April 2015

Die Personalausgaben im Kernhaushalt des Landes (HGr. 4) stiegen 2014 gegenüber 2013 deutlich um 3,2 % bzw. 73,2 Mio. Euro auf 2.360,9 Mio. Euro. Dagegen sanken die verlagerten Personalausgaben in der HGr. 6 geringfügig um 1,2 % auf 556,7 Mio. Euro.

Das Verhältnis der Personalausgaben (HGr. 4 und 6) zu den bereinigten Ausgaben des Landeshaushalts stellte sich seit 2009 folgendermaßen dar:

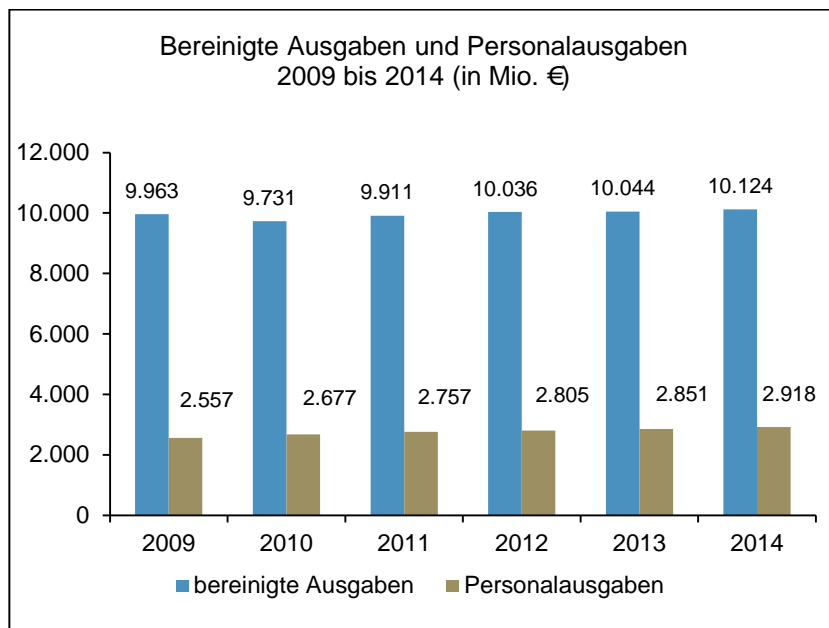


Abbildung 17: Bereinigte Ausgaben und Personalausgaben 2009 bis 2014
 Quelle: 2009 bis 2014: Ist lt. Kassenabschluss

Insgesamt stiegen die Personalausgaben von 2009 bis 2014 um 361 Mio. Euro bzw. 14,1 %, während im gleichen Zeitraum die bereinigten Ausgaben lediglich von 9.963 Mio. Euro auf 10.124 Mio. Euro, d. h. um 1,6 % aufwuchsen.

Diese unterschiedliche Entwicklung der bereinigten Ausgaben und der Personalausgaben spiegelt sich auch in der Personalausgabenquote⁷⁵ wider:

⁷⁵ Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben.

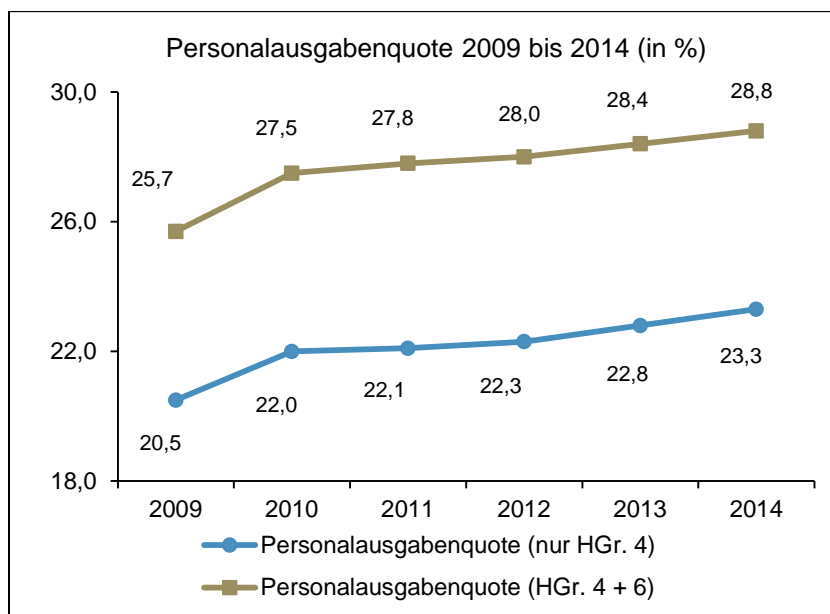


Abbildung 18: Personalausgabenquote 2009 bis 2014
Quelle: 2009 bis 2014: Ist lt. Kassenabschluss

So betragen 2009 die Personalausgabenquoten nur 20,5 % (nur HGr. 4) bzw. 25,7 % (HGr. 4 und 6), während sie in 2014 bereits auf 23,3 % (nur HGr. 4) bzw. 28,8 % (HGr. 4 und 6) angestiegen waren.

Dieser Anstieg war zum einen auf Tarif- und Besoldungserhöhungen der vergangenen Jahre sowie insbesondere auf steigende Versorgungsausgaben zurückzuführen.

In den letzten Jahren konnten die Ausgaben des Landes einschließlich der steigenden Personalausgaben ohne neue Kreditaufnahmen gedeckt werden. Auch die Tarifierhöhungen sowie Besoldungsanpassungen⁷⁶ für 2015 und 2016 sind bereits im Doppelhaushalt 2015/2016 berücksichtigt. Nach dem Tarifabschluss 2015 steigen die Einkommen der Tarifbeschäftigten ab 1. März 2015 um 2,1 % und ab 1. März 2016 um weitere 2,3 %. Der Tarifvertrag hat eine Laufzeit bis zum 31. Dezember 2016. Er enthält zugleich eine Anhebung der Jahressonderzahlung im Tarifgebiet Ost in fünf Schritten auf Westniveau bis 2019. Durch steigende Pflichtbeiträge der Arbeitnehmer zur betrieblichen Zusatzversorgung der Versorgungsanstalt des Bundes und der

⁷⁶ Gesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung und zur Änderung weiterer besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften 2015 im Land Brandenburg vom 25. September 2015 (GVBl. I/15, [Nr. 26]).

Länder (VBL) schmilzt ein Teil der zwar erhöhten Netto-Zahlungsbeträge wieder ab. Für die brandenburgischen Beamten ist der Tarifabschluss zeitversetzt zum 1. Juni 2015 bzw. 1. Juli 2016 übernommen worden.

Inwieweit auch künftig steigende Personalausgaben bei gleichbleibenden oder sinkenden Einnahmen ohne Kürzung anderer Ausgaben finanzierbar bleiben, muss abgewartet werden. Eine kurzfristige Senkung von Personalausgaben bei rückläufigen Einnahmen oder steigenden Ausgaben für andere Zwecke ist im Personalhaushalt kaum umsetzbar. Deshalb muss bei einem Verzicht auf Stellenabbau beachtet werden, dass dieser langfristig die zu leistenden Ausgaben des Landes erhöht.

11.2 Versorgungsleistungen

Das Land Brandenburg erbringt folgende Leistungen für die Altersversorgung:

- beamtenrechtliche Versorgungsbezüge⁷⁷,
- Ausgaben für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme des Beitrittsgebiets⁷⁸,
- Versorgungszahlungen für ehemalige Mitglieder der Landesregierung,
- Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Rentenversicherung,
- Umlagen an die VBL.

Außerdem zahlt das Land derzeit noch direkt aus dem Landshaushalt eine Versorgung für ehemalige Abgeordnete. Das gilt jedoch nicht mehr für die am 14. September 2014 neu gewählten Mitglieder des Brandenburger Landtags. Diese erhalten nicht mehr eine Versorgung durch das Land, sondern 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 Ab-

⁷⁷ Diese Ausgaben sind seit 2005 nicht mehr im Kapitel 20 710 zentral, sondern in allen Einzelplänen im Titel 432 10 veranschlagt.

⁷⁸ 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.

satz 2 des Abgeordnetengesetzes⁷⁹ statt einer künftigen Versorgung für die Zeit der Mitgliedschaft im Landtag die monatlichen Pflichtbeiträge an das Versorgungswerk⁸⁰.

Im Einzelnen haben sich die Versorgungsleistungen⁸¹ wie folgt entwickelt:

⁷⁹ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Brandenburg (Abgeordnetengesetz - AbgG), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Februar 2015 (GVBl. I/15, [Nr. 4]) geändert worden ist.

⁸⁰ 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.

⁸¹ Einschließlich Versorgung der Hinterbliebenen.

Versorgung	2011	2012	2013	2014
Werte in Tsd. €				
Einnahmen				
Einzahlungen beurlaubter Beamter⁸²	987,3	1.321,5	1.521,9	1.515,7
Erstattungen anderer Dienstherrn⁸³	14.762,6	18.024,8	22.009,2	26.239,8
Gesamteinnahmen	15.749,9	19.346,3	23.531,1	27.755,5
Ausgaben				
Kapitel 20 710:				
- Zuführungen an Versorgungsrücklagen ⁸⁴	9.553,7	10.731,7	11.100,3	17.879,7
- Versorgungsbezüge MP/Minister	1.004,5	754,5	727,1	939,2
- Beihilfen für Versorgungsempfänger	11.488,6	15.151,7	18.451,8	21.643,2
- Erstattungen an andere Dienstherrn ⁸⁵	3.647,2	7.734,3	7.080,2	7.820,6
- Fürsorgeleistungen/Unterstützungen	149,9	220,7	197,3	164,7
- Erstattungen Sonder-/Zusatzversorgungssysteme	462.269,9	437.188,5	441.750,7	451.938,8
Summe Ausgaben 20 710	488.113,8	471.781,4	479.307,4	500.386,2
Versorgungsbezüge Beamte/Richter	89.871,5	104.955,9	125.410,9	148.283,1
Zuführung an Versorgungsfonds⁸⁶	22.372,5	29.390,9	38.062,1	49.481,0
Versorgung Abgeordnete	1.341,3	1.340,6	1.462,3	1.765,4
Gesamtausgaben	601.699,1	607.468,8	644.242,7	699.915,7

Tabelle 16: Versorgungsleistungen 2011 bis 2014
Quelle: 2011 bis 2014: Ist lt. Kassenabschluss

⁸² Aus dem Beamtenverhältnis beurlaubte Beamte haben in der Regel Versorgungszuschläge einzuzahlen.

⁸³ 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.

⁸⁴ 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).

⁸⁵ Siehe Fußnote 83, es handelt sich um entsprechende Ausgaben Brandenburgs.

⁸⁶ 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.

11.2.1 Versorgungsbezüge

Seit 2004 bis 2014 versechsfachte sich die Anzahl der Versorgungsempfänger. Waren 2004 noch für 1.242 Versorgungsempfänger Leistungen durch das Land zu erbringen, waren es 2014 bereits 6.987 Ruheständler und Hinterbliebene.

Die Ausgaben für die Versorgungsbezüge der Beamten und Richter (Ruhegehalt) einschließlich deren Hinterbliebenen (Witwen-/Witwer- und Waisengeld)⁸⁷ stiegen entsprechend von 2004 bis 2014 von 23,5 Mio. Euro auf 148,3 Mio. Euro. Im Doppelhaushalt 2015/2016 sind für 2015 Ausgaben von 185,7 Mio. Euro und für 2016 von 216,5 Mio. Euro veranschlagt. Durch den stetigen Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger erhöhten sich parallel auch die Ausgaben für die Beihilfe der Versorgungsempfänger von 2,1 Mio. Euro in 2004 auf 21,6 Mio. Euro in 2014.

Die zunehmende Anzahl der Versorgungsempfänger und der damit verbundene Anstieg bei den Versorgungsausgaben dürfen nicht aus dem Blick geraten. Dem Gesetzgeber sind allerdings durch den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation als einer der Grundsätze des Berufsbeamtentums enge Grenzen bei den Versorgungsleistungen gesetzt.

Mit der stufenweisen Erhöhung der Pensionsaltersgrenze, die aber erst im Jahre 2014 zu wirken begann, hat das Land bereits im Jahre 2013⁸⁸ einen wesentlichen Beitrag zur Dämpfung der Versorgungslasten geleistet. Die konkreten Auswirkungen sollten aus Sicht des Landesrechnungshofes möglichst bald durch eine Aktualisierung des 2009 erstellten versicherungsmathematischen Gutachtens zu den Versorgungsverpflichtungen ermittelt werden. Dabei wären zugleich die Folgen der veränderten Personalbedarfsplanung⁸⁹ zu berücksichtigen. Diese sieht einen deutlich geringeren Stellenabbau als ursprünglich beabsichtigt vor.

Von den am 31. Dezember 2014 vorhandenen 6.109 Ruhegehaltsempfängern waren 1.354 wegen Dienstunfähigkeit vorzei-

⁸⁷ Ohne Versorgungsbezüge für ehemalige Ministerpräsidenten, Minister und Versorgung für Abgeordnete einschließlich deren Hinterbliebene.

⁸⁸ Gesetz über ergänzende Regelungen zur Neuordnung des Beamtenrechts im Land Brandenburg vom 5. Dezember 2013 (GVBl. I/13, [Nr. 36]).

⁸⁹ Drs. 6/780.

tig in den Ruhestand versetzt worden (22,2 %). Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Versorgungsempfänger und die Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehalts:

	Vollzugsbeamte	Schuldiens	Richter	Übrige	Gesamt
Versorgungsempfänger gesamt	3.092	2.162	192	1.541	6.987
- Ruhegehalt	2.637	1.972	163	1.337	6.109
- Witwen-/Witwergeld	371	148	21	165	705
- Waisengeld	84	42	8	39	173
Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehalts	2.637	1.972	163	1.337	6.109
- Dienstunfähigkeit	431	631	22	270	1.354
- besondere Altersgrenze (60)	2.197	2		1	2.200
- Antragsaltersgrenze (60/62 bzw. 63)	4	866	30	224	1.124
- gesetzliche Altersgrenze (65)	5	472	111	769	1.357
- einstweiliger Ruhestand				38	38
- Ruhestand wegen Zeitablauf				8	8
- sonstige Gründe		1		27	28

Tabelle 17: Versorgungsempfänger und Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehalts 2014
Quelle: Angaben der ZBB

11.2.2 Zuführungen an Sondervermögen

11.2.2.1 Versorgungsrücklagen

§ 15 des Brandenburgischen Besoldungsgesetzes⁹⁰ schreibt die Bildung von Versorgungsrücklagen aus der Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen um jeweils 0,2 % bis 2017 vor. Mit dem Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetz (BbgVRG)⁹¹ ist für das Land das Sondervermögen unter dem Namen „Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg“ 1999 errichtet worden. Ziel dieser Rücklagen war es, die

⁹⁰ 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 10 des Gesetzes vom 5. Dezember 2013 (GVBl. I/13, [Nr. 36]) geändert worden ist.

⁹¹ Siehe Fußnote 84.

Finanzierung der Versorgung der Beamten angesichts der demografischen Veränderungen und der steigenden Zahl von Versorgungsempfängern sicherzustellen.

Bis zum 31. Dezember 2014 wurde im Sondervermögen ein Bestand von 158,1 Mio. Euro aufgebaut. Die Zuführungen zur Versorgungsrücklage erfolgen nach dem BbgVRG nur noch bis 2017. Aufgrund der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen erhöhen sich die jährlichen Zuführungen bis dahin kontinuierlich. Nach dem aktuellen Haushaltsplan bzw. der mittelfristigen Finanzplanung sollen in 2015 der Rücklage 21,8 Mio. Euro sowie in 2016 und 2017 jeweils 25,3 Mio. Euro und 29,5 Mio. Euro zugeführt werden. Der Bestand der Rücklage wird somit bis Ende 2017 auf etwa 230 Mio. Euro anwachsen. Stellt man diesem Bestand die nach der mittelfristigen Finanzplanung allein für 2017 veranschlagten Versorgungsausgaben von knapp 280 Mio. Euro gegenüber, wird deutlich, dass die Versorgungsrücklage rechnerisch nur über einen kurzen Zeitraum oder nur zu einem geringen Anteil die Versorgungsleistungen sichern kann.

11.2.2.2 Versorgungsfonds

Da die Versorgungsrücklage erkennbar nicht zu einer nennenswerten Finanzierung der Versorgungsleistungen ausreichen würde, errichtete das Land mit dem Brandenburgischen Versorgungsfondsgesetz (BbgVfG)⁹² ein Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Brandenburg“. Die Bildung des Sondervermögens wurde im Gesetzentwurf⁹³ wie folgt begründet: Mit dem Versorgungsfonds sollte für die absehbar überproportional steigenden Versorgungsausgaben eine weitere Vorsorge getroffen werden. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass das Land langfristig keine finanziellen Spielräume sah, mit dem die steigenden Belastungen ohne massive Einschränkungen an anderer Stelle abgefangen werden könnten. Bei der Anlage der Zuführungen erwartete das Land Renditen, die über den für Verbindlichkeiten eingeräumten Darlehenskonditionen lagen. Deshalb sah es das Land grundsätzlich als wirtschaftlich an, die Zuführungen an den Versorgungsfonds aus dem Lan-

⁹² Siehe Fußnote 86.

⁹³ Drs. 4/6788.

deshaushalt zu leisten, obwohl daneben Verbindlichkeiten bestehen blieben.

Im Jahre 2014 sind dem Versorgungsfonds 49,5 Mio. Euro zugeführt worden. Ende 2014 betrug der Gesamtwert des Versorgungsfonds 382,4 Mio. Euro. Mit einer Rendite zum 31. Dezember 2014 von 3,19 % liegt der Versorgungsfonds über den Finanzierungskosten einer vergleichbaren Anleihe des Landes Brandenburg (zum 31. Dezember 2014: 0,55 %).

Der derzeit im Versorgungsfonds zur Verfügung stehende Betrag würde gerade einmalig ausreichen, allein die für das Jahr 2020 prognostizierten Versorgungsausgaben zu decken. Allerdings sieht § 2 Absatz 1 BbgVfG vor, dass mit dem Fonds nur die Versorgungsaufwendungen der Beamten und Richter vollständig finanziert werden sollen, deren Versorgungsansprüche auf einem erstmals nach dem 31. Dezember 2008 begründeten Rechtsverhältnis beruhen. Entsprechend werden die notwendigen Zuführungen an den Versorgungsfonds für diesen Personenkreis auf der Grundlage versicherungsmathematischer Berechnungen ermittelt. Ob dieses Ziel tatsächlich erreicht werden kann, bedarf einer kontinuierlichen Beobachtung und gegebenenfalls einer Anpassung der Zuführungen.

Soweit darüber hinaus Zuführungen an das Sondervermögen erfolgen, können aus diesen Versorgungsleistungen auch für die vor dem 1. Januar 2009 begründeten Dienstverhältnisse teilweise finanziert werden. In beiden Fällen kann das Sondervermögen erst ab 2020 zu einer Finanzierung herangezogen werden.

11.2.3 Sonder- und Zusatzversorgungssysteme

Nach den Vorschriften des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes⁹⁴ wurden das Sonderversorgungssystem 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 wer-

⁹⁴ Siehe Fußnote 78.

den von der Deutschen Rentenversicherung Bund ausgezahlt, wobei der Bund die hierdurch entstehenden Aufwendungen erstattet. Der Bund seinerseits erhält von den neuen Ländern die Aufwendungen für das Sonderversorgungssystem mit 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 %).

Die Erstattungen entwickelten sich seit 2009 wie folgt:

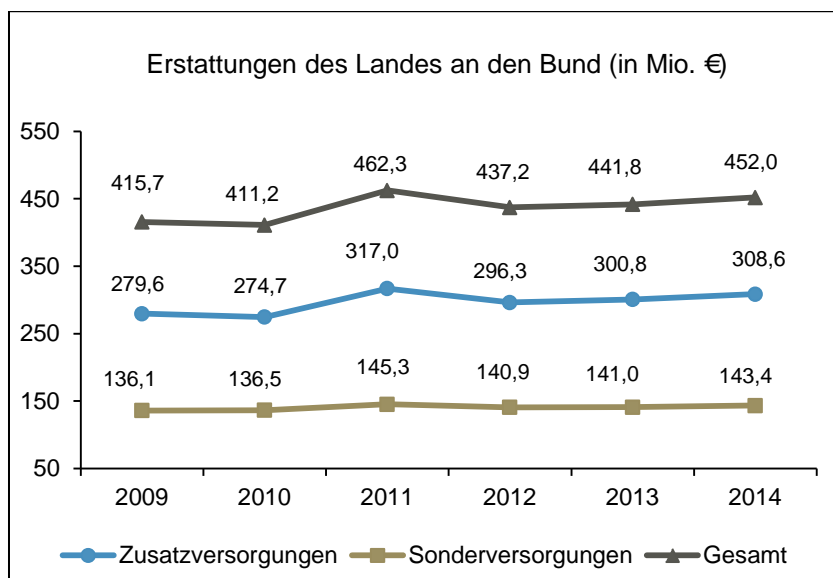


Abbildung 19: Erstattungen des Landes an den Bund zu Zusatz- und Sonderversorgungssystemen 2009 bis 2014
Quelle: 2009 bis 2014: Ist lt. Kassenabschluss

11.3 Personalhaushalt und Personalbedarfsplanung

11.3.1 Personalhaushalt 2015/2016

In den Epl. 02 bis 12 werden für das Haushaltsjahr 2015 insgesamt 47.606 Planstellen und Stellen und für das Haushaltsjahr 2016 insgesamt 47.455 Planstellen und Stellen ausgewiesen. Diese Planstellen und Stellen liegen den Personalausgaben 2015 und 2016 zugrunde und werden in den Stellen- und Wirt-

schaftsplänen des Haushaltsplans 2015/2016 für folgende Aufgaben ausgewiesen:

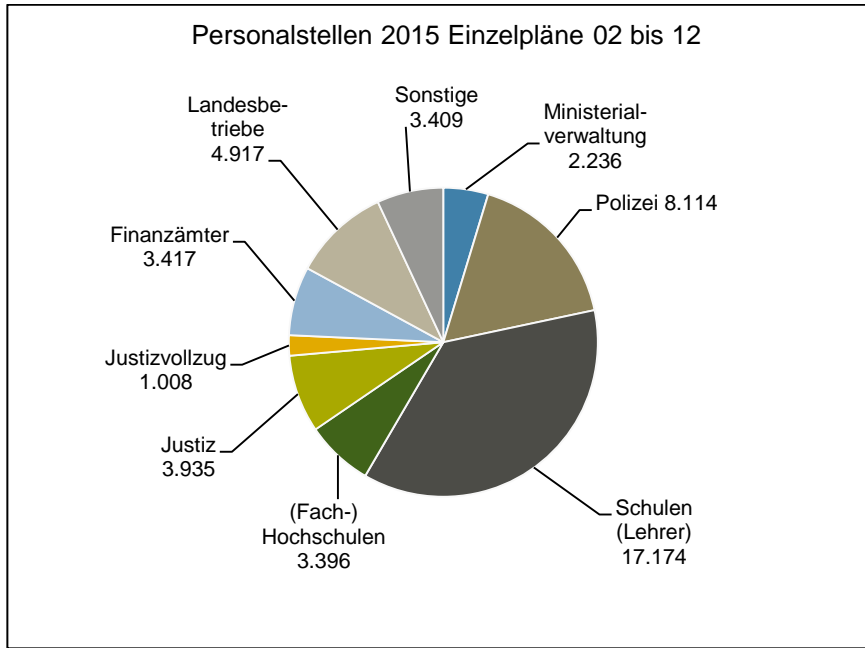


Abbildung 20: Personalstellen 2015 Einzelpläne 02 bis 12
Quelle: Ansatz lt. Haushaltsgesetz 2015/2016

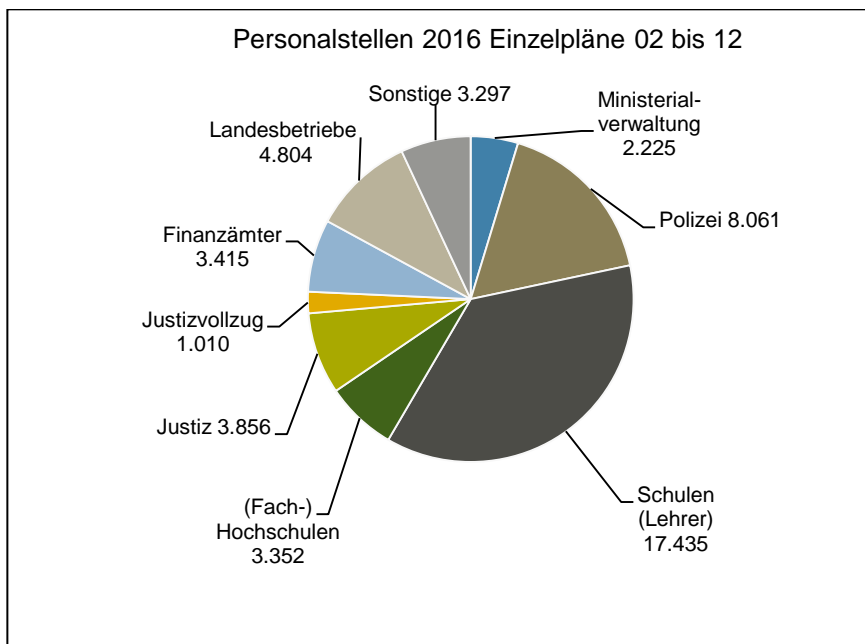


Abbildung 21: Personalstellen 2016 Einzelpläne 02 bis 12
Quelle: Ansatz lt. Haushaltsgesetz 2015/2016

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

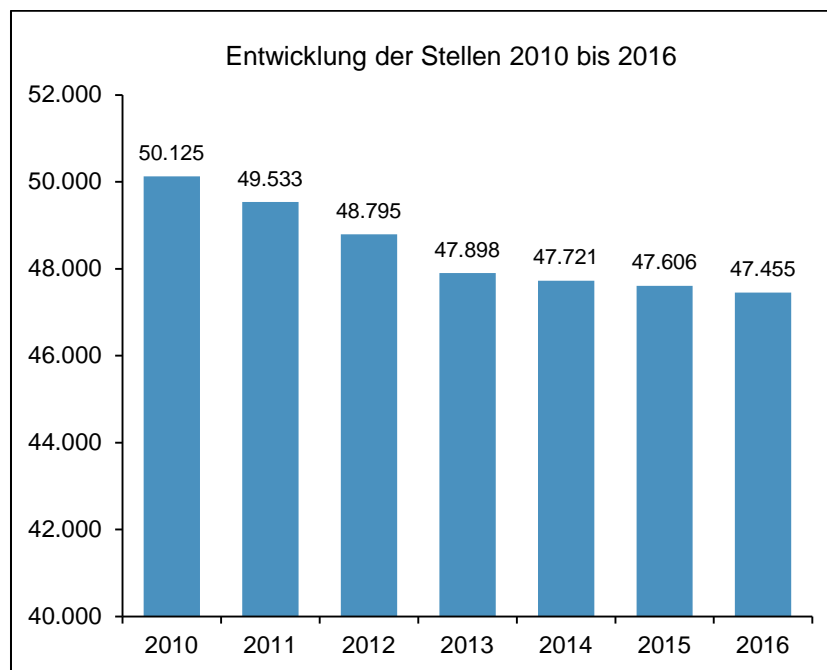


Abbildung 22: Entwicklung der Stellen 2010 bis 2016
Quelle: Haushaltsgesetze 2010 bis 2016 für die Epl. 02 bis 12

11.3.2 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 bis 2018⁹⁵ sah insgesamt 42.970 aus Landesmitteln finanzierte Stellen für die Epl. 02 bis 12 vor. Mit dem Doppelhaushalt 2015/2016 leitete die Landesregierung dem Landtag eine aktualisierte Personalbedarfsplanung bis 2018 zu. Diese Personalbedarfsplanung basiert auf einer Zielzahl von 45.120 Stellen und geht damit von einem um 2.150 Stellen geringeren Stellenabbau aus. Dies folgt

⁹⁵ Drs. 5/5774.

aus der Umsetzung des Koalitionsvertrags, der insbesondere für Lehrkräfte und Polizei gegenüber der bisherigen Planung einen deutlich höheren Bedarf zugesteht. Die Koalition geht von einem Personalbestand bis zum 31. Dezember 2019 von maximal 44.200 aus.

Sie muss sich bewusst sein, dass der Verzicht auf den vorgesehenen Stellenabbau auch langfristig zu weiteren Belastungen, insbesondere durch die Versorgungsleistungen, für künftige Landeshaushalte im erheblichen Umfang führen wird.

Bei der aktualisierten Personalbedarfsplanung berücksichtigte die Landesregierung zunächst nur die Prioritäten des Koalitionsvertrags und behielt die Einsparverpflichtungen für die übrigen Bereiche bis 2018 bei. Um den vereinbarten Personalbestand von 44.200 bis Ende 2019 zu erreichen, müssen ab 2018 bis Ende 2019 fast 1.000 weitere Stellen abgebaut werden. Angesichts der beibehaltenen Einsparverpflichtungen für die übrigen Bereiche und der Herausnahme zahlreicher und vor allem personalintensiver Politikfelder von einem Stellenabbau dürfte dieses Ziel nur schwer erreichbar sein. Abzuwarten bleibt, inwieweit die angestrebte Funktionalreform hierzu einen Beitrag leisten kann.

Trotz des - deutlich verringerten - Stellenabbaus werden in den kommenden Jahren Einstellungen von Nachwuchskräften in erheblichem Umfang notwendig. Dies zeigt die Tabelle zur Altersstruktur der unbefristet Beschäftigten zum 31. Dezember 2014.

Geburtsjahr Einzelplan ⁹⁶	nach 1963	1959 bis 1963	1954 bis 1958	1947 bis 1953	Gesamt
01	80	27	22	15	144
02	68	38	39	18	163
03	5.176	1.939	1.585	296	8.996
darunter: Polizei	4.389	1.529	1.190	9	7.117
04	2.735	1.105	835	340	5.015
05	8.251	4.516	4.497	2.208	19.472
darunter: Lehrkräfte	7.865	4.353	4.325	2.066	18.609
06	1.689	666	654	521	3.530
07	315	193	198	134	840
08	157	86	70	40	353
10	442	316	290	223	1.271
11	383	251	208	162	1.004
12	2.469	698	658	446	4.271
13	65	28	27	25	145
14	3			1	4
20	19	1	1		21
Landesbetriebe	1.801	1.332	1.330	783	5.246
Gesamt	23.653	11.196	10.414	5.212	50.475

Tabelle 18: Altersstruktur unbefristet Beschäftigter 2014
Quelle: Angaben der ZBB

Von den am 31. Dezember 2014 vorhandenen 50.475 unbefristet Beschäftigten werden in den kommenden zehn Jahren 15.626 Beschäftigte ausscheiden. In dieser Zahl sind zwar 3.390 Beschäftigte⁹⁷ in Altersteilzeit enthalten, die sich bereits größtenteils in der Freistellungsphase befinden und somit nicht mehr aktiv tätig sind. Trotzdem verbleiben über 12.000 Beschäftigte, die allein altersbedingt ausscheiden werden. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Landesrechnungshof die Erhöhung der Stellen für Anwärter in der Personalbedarfsplanung. Ob allein diese Erhöhung genügen wird, um ausreichend qualifiziertes Personal zu gewinnen, muss allerdings abgewartet werden.

⁹⁶ Angaben für die Einzelpläne ohne Landesbetriebe.

⁹⁷ Lt. Angabe der ZBB.

III. Besondere Prüfungsergebnisse

Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales

12 Polizeigebühren erhöhen und konsequent einfordern

Gebührensätze für polizeiliche Angelegenheiten lagen zum Teil weit unter den tatsächlichen Kosten. Durch einfache Maßnahmen ließe sich das Gebührenaufkommen um über 70 % erhöhen. Die Erweiterung der Gebührentatbestände birgt weiteres Einnahmepotential.

12.1 Prüfungsgegenstand

Für die öffentlichen Leistungen der Behörden des Landes sind Gebühren und Auslagen zu erheben.

Der Minister des Innern erließ im Jahr 2010 eine neue Verordnung über die Gebühren für öffentliche Leistungen in seinem Geschäftsbereich (Gebührenordnung). Deren Gebührentarif wies die Höhe der Gebühren für die einzelnen öffentlichen Leistungen in polizeilichen Angelegenheiten aus.

Die Prüfung sollte Erkenntnisse darüber bringen, ob zwischen Gebühr und Leistung ein angemessenes Verhältnis bestand. Aufgrund der Ergebnisse der Prüfung sollten zudem Rückschlüsse ermöglicht werden, ob die Erhebung der Einnahmen ordnungsgemäß erfolgte. Der Landesrechnungshof untersuchte auch, ob in den Polizeidirektionen eine einheitliche Rechtsanwendung sichergestellt war.

12.2 Prüfungsergebnis

12.2.1 Groß- und Schwertransporte

Für die Begleitung von Groß- und Schwertransporten erhoben die Polizeidirektionen Gebühren i. H. v. 3,50 Euro je Begleitfahrzeug und begonnenem Begleitkilometer. Die Mindestgebühr

betrug 100 Euro pro Einsatz. Eine Kalkulation lag den Beträgen nicht zugrunde.

Der Landesrechnungshof ermittelte die Kosten der Einsätze in den Polizeidirektionen. Im Ergebnis waren die Gebühren lediglich im Hinblick auf die Begleitzeit auskömmlich. Unter Berücksichtigung der gesamten Einsatzzeit (einschließlich An- und Abfahrt sowie die Transportüberprüfung und Wartezeiten) lagen die tatsächlichen Kosten aber um 26 % höher als die Gebühreneinnahmen. Daraus resultierend wäre eine Begleitkilometerpauschale von 5 Euro kostendeckend gewesen.

Doch auch diese Kilometerpauschale hätte noch nicht alle tatsächlichen Kosten abgebildet. Im Genehmigungsverfahren erteilte der Landesbetrieb Straßenwesen regelmäßig Auflagen, wie z. B. die Sperrung des Gegenverkehrs oder die Kontrolle der Absenkung der Transportfahrzeuge vor Brückendurchfahrten. Hierfür waren häufig weitere Kräfte im Einsatz, die an der Transportbegleitung nicht beteiligt waren. Da die Gebühr in Abhängigkeit von Begleitkilometern zu erheben war, blieben die Kosten für daneben beauftragte Einsätze unberücksichtigt. Im Falle von Einsätzen, die keine Begleitung, aber beispielsweise Sperrungen erforderlich machten, konnten die Polizeidirektionen nicht einmal die Grundgebühr erheben. Gleiches galt für den Aufwand bei angekündigten, aber nicht durchgeführten Transporten.

Für die in die Erhebungen des Landesrechnungshofes einbezogenen 120 Groß- und Schwertransporte erhoben die Polizeidirektionen Gebühren i. H. v. insgesamt 27.716 Euro. Der Landesrechnungshof untersuchte, wie hoch in anderen Ländern die Gebühren für diese 120 Groß- und Schwertransporte gewesen wären. Nachfolgende Abbildung zeigt, welche Einnahmen die Gebührenordnungen der anderen Länder ermöglicht hätten:

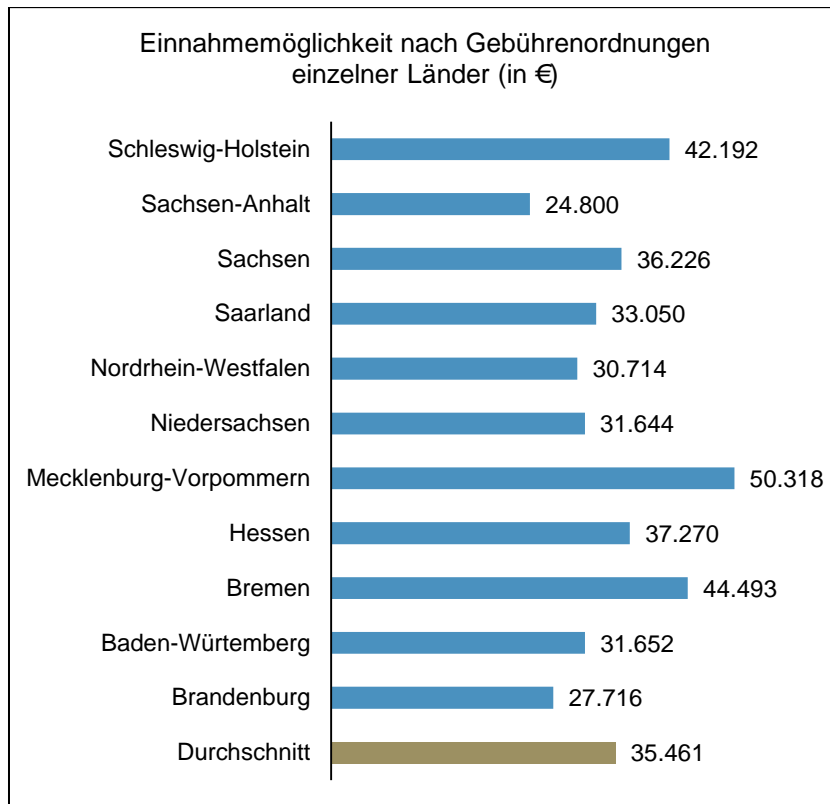


Abbildung 23: Einnahmemöglichkeit nach Gebührenordnungen einzelner Länder

Im Ergebnis lag Brandenburg 22 % unter dem durchschnittlichen Gebührenaufkommen der verglichenen Länder. Gegenüber Mecklenburg-Vorpommern erhob Brandenburg lediglich 55 % der dort erhobenen Gebühren. Hierbei waren noch nicht die dort zu zahlenden Gebühren für den Verwaltungsaufwand und Verkehrsregelungsmaßnahmen enthalten. Die insgesamt angeordneten Gebühren Brandenburgs für Groß- und Schwertransporte hätten unter Anwendung der Gebührensätze Mecklenburg-Vorpommerns im Jahr 2013 statt bei 805.000 Euro bei mindestens 1,46 Mio. Euro gelegen.

Der Ländervergleich und die Kostenermittlung des Landesrechnungshofes legten den Schluss nahe, dass Brandenburg die Begleitung von Groß- und Schwertransporten gegen eine unverhältnismäßig geringe Gebühr anbot. Dies bedeutete gleichzeitig eine Kostenprivilegierung Einzelner zu Lasten der Allgemeinheit.

12.2.2 Sicherstellungen

Die Polizeidirektionen betrieben einen erheblichen administrativen Aufwand im Zusammenhang mit sichergestellten Fahrzeugen und Gegenständen.

Insbesondere die Verwertung sichergestellter Fahrzeuge, die deren Besitzer nach der Freigabe nicht abholten, war für die Polizeidirektionen aufwändig: Neben einer Anhörung, der Ankündigung der Verwertung und der Mitteilung des Verwertungstermins mussten sie den Wert des Fahrzeugs ermitteln (teilweise mit Inaugenscheinnahme vor Ort) und Angebote zur Verwertung einholen. Diesen über eine bloße Verwahrung hinausgehenden Verwaltungsaufwand konnten die Polizeidirektionen nicht als Gebühr erheben.

12.2.3 Falschalarme

Für Falschalarme durch Überfall- oder Einbruchmeldeanlagen ermöglichte die Gebührenordnung eine Gebühr im Rahmen von 100 bis 50.000 Euro zu erheben.

Mit einer Ausnahme erhoben die Polizeidirektionen für Falschalarme unabhängig vom Umfang des Einsatzes die Mindestgebühr von 100 Euro. Bei Alarmmeldungen wurden häufig je nach Einsatzlage mehr als ein Funkstreifenwagen eingesetzt. In diesen Fällen erstellte eine Polizeidirektion Gebührenbescheide i. H. v. 100 Euro je eingesetztes Fahrzeug.

Da den Meldeprotokollen und Auszügen des Einsatzleitsystems in der Regel eine Begründung für den Einsatz von mehr als einem Fahrzeug nicht zu entnehmen war, erscheinen die über der Mindestgebühr liegenden Gebührensätze willkürlich. Das wurde auch darin deutlich, dass eine Direktion beim Falschalarmeinsatz bei einem Einfamilienhaus mit zwei Fahrzeugen 200 Euro Gebühr erhob, eine andere Direktion nach dem Falschalarm einer Überfallmeldeanlage einer Sparkasse, bei dem neben mehreren Fahrzeugen auch ein Hubschrauber zum Einsatz kam, lediglich 100 Euro Gebühr in Rechnung stellte.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist allerdings auch Folgendes zu bedenken: In Brandenburg ist die Zahl der Einbrüche in Wohnungen und Unternehmen hoch. Vor diesem Hintergrund rüsten sich Bürger und Privatwirtschaft immer häu-

figer mit Sicherheitstechnik aus. Alarmmeldungen, bei denen eine Spurenlage nicht offensichtlich einen Einbruchversuch belegt, wurden durch die vor Ort eingesetzten Beamten in der Regel als Falschalarm deklariert. In solchen Fällen mussten die Betroffenen nachweisen, dass kein Falschalarm vorlag, um nicht als Kostenschuldner herangezogen zu werden.

12.2.4 Notrufmissbrauch

Das Einsatzleitsystem wies im Jahr 2013 für alle Polizeidirektionen 270 Notrufmissbräuche aus. Unter diesem Tatbestand erstellte aber keine Polizeidirektion Gebührenbescheide.

Der Landesrechnungshof ermittelte für eine Stichprobe eine durchschnittlich mögliche Gebühr von 266 Euro. Bei vorsichtiger Schätzung hätte sich im Jahr 2013 selbst bei einer durchschnittlichen Gebührenhöhe von 200 Euro eine mögliche Einnahme von 36.000 Euro ergeben.

12.2.5 Einsätze im Zusammenhang mit Tieren

Die Gebührenordnung ermöglichte den Polizeidirektionen für die „Suche, Rettung oder Bergung von Personen und Tieren“ eine Rahmengebühr zwischen 100 und 50.000 Euro zu erheben. Für die Ordnungsämter enthielt die Gebührenordnung für das „Einfangen von Tieren und Veranlassung der Unterbringung“ eine Rahmengebühr zwischen 50 und 1.500 Euro. Gelegentlich wurde die Polizei anstelle der Ordnungsämter tätig. Dies betraf z. B. Fälle, in denen eine Gefahrenabwehr durch die Ordnungsämter nicht rechtzeitig möglich war. Dann hätte die Polizei nach Auffassung des Landesrechnungshofes ebenfalls die entsprechende Gebühr für Angelegenheiten des allgemeinen Ordnungsrechts erheben können.

Die Polizeiinspektionen meldeten den Polizeidirektionen nur in Ausnahmefällen entsprechende gebührenpflichtige Einsätze. Im Haushaltsjahr 2013 erhob nach Recherchen des Landesrechnungshofes nur eine Polizeidirektion in lediglich zwei Fällen Gebühren.

Eine Prüfung in einer Polizeidirektion ergab, dass dort im Jahr 2013 bei mindestens 89 der protokollierten 992 Einsätze die Beamten zur Suche, zum Einfangen oder auch zur Bergung

von Hunden, Pferden, Kühen oder eines Lamas teilweise mehrstündig tätig waren. In einem Fall kam es nach verschiedenen Sichtungen eines entlaufenen Pferdes zu drei Einsätzen. Obwohl das Vorgangsbearbeitungssystem hierfür Erfassungsvordrucke anbot, erhielt die Polizeidirektion aus den Polizeiinspektionen keine entsprechenden Protokolle. Unter Heranziehung allein der Mindestgebühr entgingen dem Land Brandenburg nur in dieser Polizeidirektion Einnahmen von mindestens 9.000 Euro. Bei einer ähnlichen Quote gebührenrelevanter Einsätze wie in der untersuchten Polizeidirektion hätte das mögliche Gebührenaufkommen für alle Polizeidirektionen im Jahr 2013 bei mehr als 50.000 Euro gelegen.

12.2.6 Suche, Rettung und Bergung von Personen

Mit der Tarifstelle „Suche, Rettung oder Bergung von Personen (...)“ hatten die Polizeidirektionen die Möglichkeit, für derartige Einsätze Gebühren im Rahmen von 100 bis 50.000 Euro zu erheben.

Im Umgang mit dem Gebührentatbestand herrschte erhebliche rechtliche Unsicherheit. So erging nach dem Rettungseinsatz eines Eisseglers ein Gebührenbescheid über 2.690 Euro, bei dem allein der Einsatz des Polizeihubschraubers mit 1.000 Euro zu Buche schlug. Obgleich dem Gebührenschuldner ohne Zweifel der Einsatz anzulasten war, reduzierte die Polizeidirektion den Gebührenbescheid - aufgrund eines anwaltlichen Widerspruchs des Gebührenschuldners - auf 480 Euro. Ein nachvollziehbarer Grund, insbesondere die Kosten des Hubschraubereinsatzes nicht mehr in die Gebühr einzubeziehen, war der Akte nicht zu entnehmen.

Die Zurückhaltung der Polizeidirektionen im Zusammenhang mit der Suche, Rettung oder Bergung von Personen, Gebühren zu ermitteln und den Verursachern in Rechnung zu stellen, lag aus Sicht des Landesrechnungshofes mitursächlich an der unzureichenden Formulierung der Gebührenordnung bzw. an fehlenden handhabbaren Handlungshinweisen.

12.2.7 Akteneinsicht

Die Gebührenordnung ermöglicht den Polizeidirektionen für Akteneinsichten Gebühren zu erheben. Diese betragen 12 Euro

für die Versendung in Papierform zuzüglich eventueller Kopierkosten.

Die vom Landesrechnungshof geprüften Buchungslisten wiesen lediglich für zwei Polizeidirektionen Einnahmen für Akteneinsichten aus. Die angeordneten Einnahmen beliefen sich auf insgesamt 8.954,50 Euro. In beiden Direktionen beschränkten sich die Gebührenerhebungen auf lediglich eine Inspektion und die Erhebung im Rahmen der Versendung von Verkehrsunfallakten. Damit machte nur ein Bruchteil der Polizeiinspektionen Gebrauch von der Gebühr.

Der Landesrechnungshof schätzt das mögliche Gebührenaufkommen bei einer Durchsetzung der Gebührenerhebung für Akteneinsichten auf mindestens 40.000 Euro jährlich.

12.2.8 Ersatzvornahmen

Wird die Verpflichtung, eine Handlung vorzunehmen, deren Vornahme durch einen anderen möglich ist (vertretbare Handlung), nicht erfüllt, so kann die Polizei auf Kosten des Betroffenen die Handlung selbst ausführen oder einen anderen mit der Ausführung beauftragen.⁹⁸ Für die Durchführung dieser Ersatzvornahme können Gebühren von mindestens 10 und höchstens 1.000 Euro erhoben werden.

Die Polizeiinspektionen führten oftmals Ersatzvornahmen durch, etwa indem sie Fahrzeuge zu Eigentumssicherungen sicherstellten oder diese zur Gefahrenabwehr umsetzten. In diesen und weiteren Fällen erstellten die Polizeidirektionen zwar Leistungsbescheide zur Erstattung der Auslagen (z. B. Abschlepp- und Umsetzungskosten, Kosten der Notöffnung). Eine mögliche Gebühr erhoben sie jedoch nicht.

12.2.9 Vollständigkeit der Gebührenerhebung, Informationsweiterleitung

Neben fehlender Einnahmen für Akteneinsichten (Tz. 12.2.7) in den Polizeidirektionen bestanden erhebliche Unterschiede in

⁹⁸ § 55 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes über die Aufgaben, Befugnisse, Organisation und Zuständigkeit der Polizei im Land Brandenburg (Brandenburgisches Polizeigesetz - BbgPolG) vom 19. März 1996 (GVBl. I S. 74), das zuletzt durch das Gesetz vom 28. April 2014 (GVBl. I Nr. 20) geändert worden ist.

der Höhe der Annahmeanordnungen für Einsätze im Zusammenhang mit hilflosen Personen. Während die Direktionen Süd und West 55.384,25 bzw. 58.136,41 Euro anordneten, lag diese Summe in den Direktionen Ost und Nord bei 22.824,10 bzw. lediglich 8.371,40 Euro. Dabei wies das Einsatzleitsystem für die Polizeidirektion Ost 20 % mehr Einsätze im Zusammenhang mit hilflosen Personen aus (2.912), als für die Polizeidirektion Süd (2.421) bei nur 41 % der dort angewiesenen Gebühren.

Die nachfolgende Grafik zeigt eine Übersicht über die durchschnittliche Gebührenhöhe je Einsatz der einzelnen Polizeidirektionen im Zusammenhang mit „hilflosen Personen“.

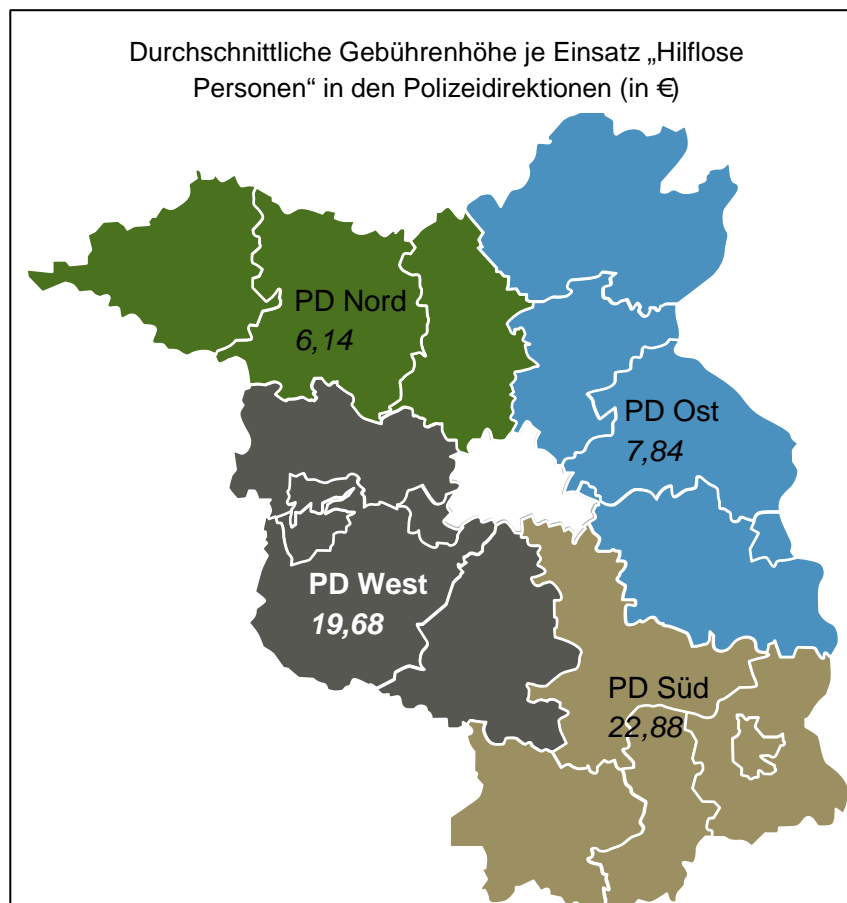


Abbildung 24: Durchschnittliche Gebührenhöhe je Einsatz: „Hilflose Personen“ in den Polizeidirektionen

Die Polizeidirektionen Süd und West wiesen für hilflose Personen durchschnittlich Gebühren i. H. v. 21,12 Euro je Einsatz an. Ausgehend von dieser Quote könnten die Polizeidirektionen

Ost und Nord über die ausgewiesenen Gebühren hinaus weitere 59.000 Euro geltend machen.

Der Landesrechnungshof verglich zudem die Einnahmequoten für Falschalarme von drei Polizeidirektionen. Für 69 % der im Einsatzleitsystem ausgewiesenen Falschalarme wies die erste Polizeidirektion eine Gebühr an. Für die zweite Polizeidirektion lag diese Quote bei 53 %, für die dritte bei lediglich 45 %. Diese teils erheblichen Unterschiede sprechen für ein Defizit in der Informationsweitergabe. Unter Heranziehung der Einnahmequote der ersten Polizeidirektion besteht in den anderen beiden Polizeidirektionen ein Einnahmepotential von ca. 51.000 Euro.

12.2.10 Gebührenerhebungen im Ländervergleich

Für zahlreiche Aufgaben der Polizei, die in Brandenburg keiner (unmittelbaren) Gebührenpflicht unterliegen, erheben andere Bundesländer Gebühren, so z. B.:

- Bergung von Wasserfahrzeugen, z. B. im Fall einer vom Bootsführer leichtfertig herbeigeführten Seenot.
- Einsatz von Polizeikräften bei Ruhestörungen oder Streitigkeiten, soweit wiederholtes Einschreiten in der gleichen Angelegenheit erforderlich ist.
- kurzfristige Bewachung von Gebäuden, Grundstücken, Wohnwagen oder Fahrzeugen zum Zweck der Eigentumssicherung wegen nicht verschlossener Türen und Fenster.

Besonders deutlich werden die Länderunterschiede an diesem Beispiel: Im Lausitzer Seenland bestreifen brandenburgische und sächsische Polizeibeamte gemeinsam mehrere Seen. Die Bergung mithilfe brandenburgischer Beamter im sächsischen Teil zieht eine Gebührenpflicht nach sich, in Brandenburg hingegen nicht.

12.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof empfahl dem MIK eine Korrektur der Gebühr für die Begleitung von Groß- und Schwertransporten. Das Ministerium hat mittlerweile die Gebührenerhebung neu geregelt. Die jetzige Rechtslage entspricht weitgehend den Forderungen des Landesrechnungshofes.

Im Hinblick auf den erheblichen Aufwand der Polizei, insbesondere bei der Verwertung sichergestellter Fahrzeuge und Gegenstände, empfahl der Landesrechnungshof, eine Tarifstelle in Form einer Verwaltungs- oder Grundgebühr zu schaffen.

Der Landesrechnungshof regte eine Klarstellung an, in welchen Fällen bei Falschalarmen eine von der Mindestgebühr abweichende Gebühr zu erheben sein sollte. Die Neufassung der Gebührenordnung sieht eine Rahmengebühr nicht mehr vor.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollten Einsätze der Polizei bei Alarmierungen ohne Belege für einen Einbruchversuch nicht grundsätzlich als Falschalarm gewertet werden. Ein Verzicht auf die Gebührenerhebung wäre denkbar, wenn eine durch zertifizierte Unternehmen installierte und geprüfte Sicherheitstechnik zum Einsatz kommt. Das würde zu einer höheren Akzeptanz der Gebührenerhebung führen. Mit der Klarstellung in der Neufassung der entsprechenden Tarifstelle der Gebührenordnung ist das aber noch nicht gewährleistet.

Mit der Novellierung der Gebührenordnung hat das MIK den Gebührentatbestand „Notrufmissbrauch“ um einige Anmerkungen ergänzt. Im Interesse einer Klarstellung beschreiben sie, wann eine ungerechtfertigte Alarmierung vorliegt.

Der Landesrechnungshof bat sicherzustellen, dass die im Zusammenhang mit der Suche, dem Einfangen und der Bergung von Tieren entstehenden Kosten den Verursachern in Rechnung gestellt werden können. Die im Prüfungszeitraum gültige Formulierung der entsprechenden Tarifstellen ermöglichte es nicht, für derartige Polizeieinsätze Gebühren zu erheben, soweit etwa nur Absperrmaßnahmen erforderlich waren. Zudem sollte das MIK prüfen, ob der Gebührenrahmen mit einer Maximalgebühr von 1.500 Euro die tatsächlichen Kosten für das Einfangen von Tieren im Einzelfall ausreichend abdeckt.

Der Einsatz der Polizei in Fällen der Suche, Rettung und Bergung von Personen war oftmals zeit- und kostenintensiv. Um in solchen Fällen Gebühren erheben zu können, empfahl der Landesrechnungshof den Polizeidirektionen, durch konkretere Formulierungen in der Gebührenordnung bzw. in den Handlungsempfehlungen eine Subsumierung zu erleichtern.

Der Landesrechnungshof bat das MIK sicherzustellen, dass alle Polizeidirektionen für Akteneinsichtnahmen Gebühren erheben.

Zudem empfahl er dem Polizeipräsidium, die Polizeidirektionen auf die Möglichkeit einer Gebührenerhebung im Zusammenhang mit Ersatzvornahmen hinzuweisen.

Der Landesrechnungshof forderte das Polizeipräsidium auf, darauf hinzuwirken, dass die Polizeiinspektionen alle gebührenrechtlich relevanten Einsätze an die Direktionsstäbe weiterleiten.

Der Landesrechnungshof riet dem MIK, im Rahmen einer Novellierung der Gebührenordnung, die Gebührenordnungen anderer Bundesländer heranzuziehen, Gebührentatbestände zu ergänzen bzw. vorhandene zu erweitern.

12.4 Stellungnahme

Das MIK hat die Feststellungen des Landesrechnungshofes anerkannt.

12.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof begrüßt ausdrücklich, dass das Ministerium des Innern und für Kommunales wenige Monate nach Abschluss der örtlichen Erhebungen damit begonnen hat, die Gebührenordnung zu überarbeiten. Das Ministerium bleibt aufgefordert, die Gebührenordnung sowohl bezüglich der Gebührentatbestände, als auch der Gebührenhöhe weiterhin kritisch zu hinterfragen und die Überarbeitung konsequent fortzusetzen.

Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales

13 Kein „weiter so“ beim Landespolizeiorchester

Brandenburg verfügt über eines der größten Polizeiorchester Deutschlands. Ob es irgendeine kriminalpräventive Wirkung erzielt, ist nicht belegt. Es trägt auch kaum Kultur in das Flächenland Brandenburg. Ohne grundlegende Änderungen wäre ein Fortbestand des Landespolizeiorchesters aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht gerechtfertigt.

13.1 Prüfungsgegenstand

Das Landespolizeiorchester (LPO) ist das Berufsblasorchester der Polizei des Landes Brandenburg. Die Mitglieder des LPO sind Berufsmusiker. Ihre Arbeitszeit entfällt vollständig auf Proben, Eigenstudium und Auftritte. Aufgaben des Polizeivollzugsdienstes nehmen sie nicht wahr.

Im Gesamtorchester spielten 44 Musiker (einschließlich Orchesterleiter und Stellvertreter). Nach der Auflösung des Polizeiorchesters Berlin zum 1. Januar 2004 konnten drei Musiker als Bedienstete des Landes Berlin in das Gesamtorchester integriert werden. Anlassbezogen können aus dem Gesamtorchester verschiedene Spielformationen gebildet werden (bspw. „Kleine Blasmusik“, Bläser- und Holzbläserquintett). Darüber hinaus spielt das LPO auch in Form einer „Combo“ auf. In ihr treten sieben weitere Musiker auf, die vom Land Berlin finanziert werden. Damit ergibt sich eine Orchesterstärke von insgesamt 54 Musikern.

Eine Orchesterordnung trifft Regelungen u. a. zu den Aufgaben, zur Struktur, zu Zuständigkeiten und zu Entgelten.

13.2 Prüfungsergebnis

13.2.1 Einnahmen und Ausgaben

Der Haushaltsplan des MIK wies die Einnahmen und Ausgaben des LPO nicht separat aus. Die Prüfung des Landesrechnungshofes ergab:

Im geprüften Zeitraum von 2010 bis 2013 verausgabte das Land Brandenburg fast 10,3 Mio. Euro für das LPO, das Land Berlin zusätzlich jährlich über eine halbe Million Euro. Die durchschnittlich 190 jährlichen Auftritte verursachen damit pro Jahr 3,2 Mio. Euro an Ausgaben. So kostete jeder Auftritt im Durchschnitt ca. 17.000 Euro.

Das LPO erwirtschaftete in den Jahren 2010 bis 2013 Einnahmen i. H. v. insgesamt 128.400 Euro. Der jährliche Eigenfinanzierungsanteil des LPO schwankte folglich im Betrachtungszeitraum zwischen 0,8 und 1,7 %. Das LPO hatte damit mit Abstand die höchste Fehlbedarfsquote aller Orchester, die das Land Brandenburg finanziell unterstützte.

13.2.2 Organisation/Besetzung

Mit seinen insgesamt 54 Musikern zählt das LPO zu den größten Polizeiorchestern in Deutschland. Die Besetzungstärke der anderen Orchester reicht von 26 bis 48 Musiker. Nur die einwohnerstärksten Bundesländer (Bayern und Nordrhein-Westfalen) verfügen über ähnlich große Polizeiorchester. Mit durchschnittlich 190 Auftritten ist das LPO das Orchester mit den meisten Auftritten bundesweit. Die Spanne der anderen Orchester reichte von 42 bis 170 Auftritten.

13.2.3 Auftritte

13.2.3.1 Ungleiche Verteilung der Auftritte

Nach eigener Darstellung nahm das LPO als Kulturträger innerhalb des Flächenlands Brandenburg eine wichtige Funktion ein. Dies entspräche auch der Forderung in der Orchesterord-

nung nach einer regional ausgewogenen Auftrittsplannung.⁹⁹ Die Orchesterordnung enthält keine klaren Regeln für die Entscheidung über Zu- oder Absagen von Auftritten.

Die Verteilung der Auftritte des LPO stellte sich nach den Erhebungen des Landesrechnungshofes im Jahr 2013 wie folgt dar:

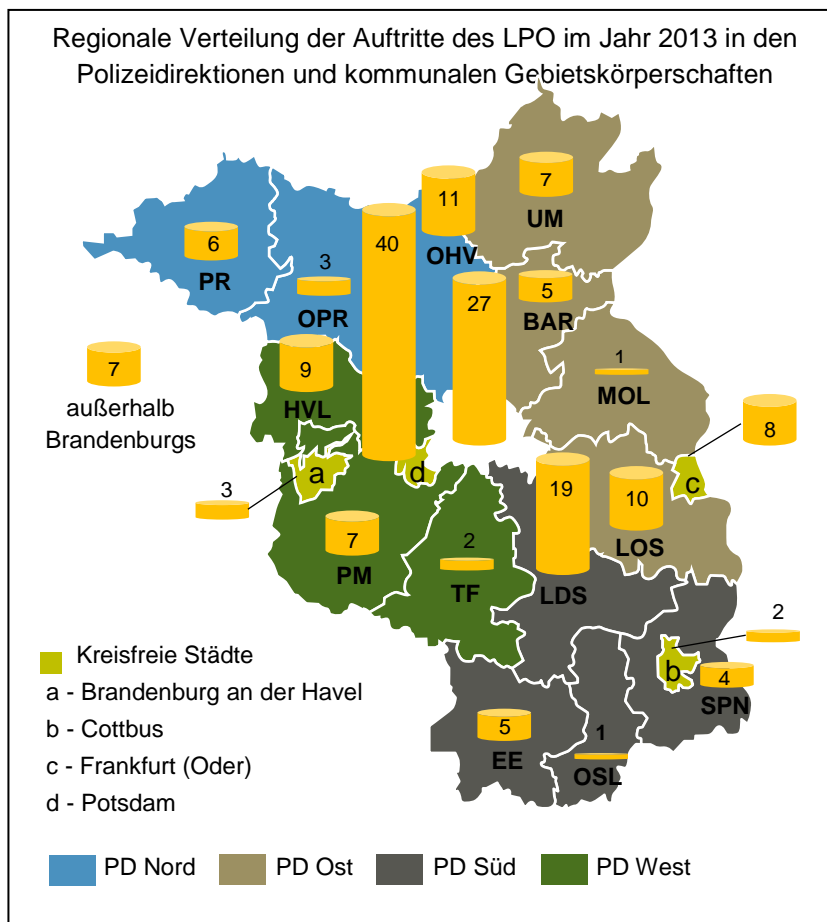


Abbildung 25: Regionale Verteilung der Auftritte des LPO im Jahr 2013

Wie die Übersicht verdeutlicht, absolvierte das LPO im Jahr 2013 mehr Auftritte in Potsdam als in den acht Landkreisen Oberspreewald-Lausitz, Teltow-Fläming, Ostprignitz-Ruppin, Spree-Neiße, Barnim, Elbe-Elster, Prignitz und Potsdam-Mittelmark sowie den beiden kreisfreien Städten Brandenburg an der Havel und Cottbus zusammen.

⁹⁹ Darüber hinaus bestehen keine Vorgaben für Art oder Umfang der durchzuführenden Auftritte.

Selbst außerhalb Brandenburgs (u. a. in Polen) trat das LPO öfter auf als in den drei Landkreisen Märkisch-Oderland, Oberspreewald-Lausitz und Teltow-Fläming zusammen. Die Auftritte außerhalb Brandenburgs kamen oft aufgrund persönlicher Kontakte der Orchesterleitung mit den Veranstaltern zustande und waren mit erheblichem finanziellen und logistischen Aufwand verbunden, so z. B.:

- Weihnachtskonzert in Weiterstadt (Hessen)
Das LPO fuhr am 21. Dezember 2013 von Potsdam in den 500 km entfernten Ort. Die Musiker hatten bei dieser Reise praktisch keine Ruhezeiten, weil sie über Nacht zurückfuhren.
Das LPO war für diesen Auftritt 22 Stunden unterwegs, fuhr mit zwei Fahrzeugen (Lkw und Bus), nahm 1.500 Euro ein und gab zusätzlich 3.325 Euro (z.B. für Transport- und Reisekosten) aus.
- Musikfest in Kreuzlingen (Schweiz)
Das LPO gab im Jahr 2014 in dem 775 km von Potsdam entfernten Ort in der Schweiz ein Galakonzert. Die Mitarbeiterin der Geschäftsstelle begleitete das LPO, um den Auftritt in Bild und Schrift zu dokumentieren und CDs zu verkaufen. Sie fertigte allerdings weder Fotos an, noch schrieb sie einen Bericht. Auch verkaufte sie keine CDs.
Das LPO war für diesen Auftritt drei Tage unterwegs, fuhr mit zwei Fahrzeugen (Lkw und Bus), nahm 1.500 Euro ein und gab zusätzlich 4.414 Euro aus.
- Verleihung der Bürgerpreise in den Kategorien „Sport“ und „Ehrenamt“ in Südlohn (Nordrhein-Westfalen)
Im November 2012 trat das LPO im Rahmen der Verleihung der Bürgerpreise der 500 km von Potsdam entfernten, kreisangehörigen Gemeinde in Nordrhein-Westfalen auf.
Das LPO war für diesen Auftritt zwei Tage unterwegs, fuhr mit zwei Fahrzeugen (Lkw und Bus), nahm 1.500 Euro ein und gab zusätzlich 6.794 Euro aus.
- Kabarettveranstaltung in Coesfeld (Nordrhein-Westfalen)
Im Jahr 2014 trat das LPO bei einer kommerziellen Kabarettveranstaltung in den Räumlichkeiten eines Mehrsparten-theaters der 480 km von Potsdam entfernten Gemeinde im Regierungsbezirk Münster auf.
Das LPO war für diesen Auftritt zwei Tage unterwegs, fuhr

mit zwei Fahrzeugen (Lkw und Bus), nahm 1.500 Euro ein und gab zusätzlich 2.860 Euro aus.

13.2.3.2 Entgeltfreie Auftritte

Die Regelungen der Orchesterordnung über Ermäßigung oder gar Verzicht auf ein Entgelt waren ungenau. Sie erlaubten keine klaren Abgrenzungen zwischen den verschiedenen Tatbeständen.

Auf diese Weise kam es auch zu Änderungen der Einstufungen von Veranstaltungen. Dies betraf z. B.:

- Brandenburger Dorf- und Erntefest 2012 in Luckaitztal-Muckwar
Das Amt Altdöbern als Veranstalter des Brandenburger Dorf- und Erntefests 2012 erbat beim Polizeipräsidium die Bereitstellung des LPO für seine Veranstaltung. Aufgrund seiner finanziellen Situation fragte das Amt ausführlich begründet an, ob ein entgeltfreier Auftritt möglich sei. Das LPO lehnte dies ab, weil ein karitativer Hintergrund fehle, und übersandte dem Veranstalter einen Vertragsentwurf für einen entgeltlichen Auftritt. Der Veranstalter wandte sich daraufhin mit seiner Bitte um einen Entgeltverzicht unmittelbar an den Innenminister. Das Ministerium fragte beim Polizeipräsidium schriftlich an, welche Kriterien ausschlaggebend für die Erhebung eines Entgelts gewesen seien und wie sich die Entgelthöhe zusammensetze. Unter Bezugnahme auf einen Erlass des MIK bewertete das Polizeipräsidium die Bedeutung der Veranstaltung neu:
„Unter Zugrundelegung der nun bekannten Fakten wird das Landespolizeiorchester Brandenburg aufgrund des Charakters dieser Veranstaltung natürlich entgeltfrei auftreten.“
- Konzert zur Deutschen Rosenschau 2013 in Forst
Die Anfrage der ausrichtenden Gemeinde beantwortete das LPO mit der Übersendung eines Vertragsentwurfs für einen entgeltlichen Auftritt des Gesamtorchesters. Der Bürgermeister wandte sich daraufhin an den Innenminister und bat aufgrund des begrenzten Veranstaltungsbudgets um den Erlass des Auftrittsentgelts. Der Orchesterleiter schätzte ein, dass der Auftritt bei der Rosenschau keinen präventiven oder karitativen Zweck erkennen lasse, auch wenn der Ministerpräsident und ein Bundesminister die Schirmherrschaft über-

nommen hätten. Der Polizeipräsident dagegen entschied unter Verweis auf die Orchesterordnung, dass das LPO entgeltfrei auftreten werde.

13.2.3.3 Schülerkonzerte

In den Jahren 2012 und 2013 waren von 381 Auftritten 118 Schülerkonzerte. Das entspricht ca. 31 % aller Auftritte. Dabei führte das Gesamtorchester des LPO mit 44 Musikern 68 Konzerte durch. Die übrigen 50 Konzerte entfielen auf die „Combo“.

Laut MIK waren diese Konzerte in das Gesamtkonzept „Polizeiliche Prävention“ eingebunden. Darüber hinaus erfüllten die Schülerkonzerte nach Ansicht des MIK auch Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit für die Polizei.

Der Landesrechnungshof untersuchte daher, welchen Anteil die Konzerte des LPO an der polizeilichen Prävention an Schulen hatten:

Jahr	Kriminalprävention ¹⁰⁰	Konzerte
2012	2.801	68
2013	2.300	50

Tabelle 19: Präventionsmaßnahmen an Schulen

In Brandenburg gibt es 897 Schulen. Im Jahr 2013 besuchte das LPO 27 Schulen. Das LPO könnte so jede Schule in Brandenburg durchschnittlich alle 33 Jahre besuchen, wobei jeweils nur ein Teil der Schüler einer Schule das Orchester kennenlernen würde.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass überwiegend das Programm „Musikstunde der besonderen Art“ bei den Schülerkonzerten gespielt wurde. Hier werden Schülerinnen und Schülern bis zur 12. Klasse Instrumente und Orchester vorgestellt. Polizeiliche Prävention spielt darin keine Rolle.

Eine Evaluation der kriminalpräventiven Wirkung der Konzerte fand bisher nicht statt.

¹⁰⁰ Im Rahmen der Kriminalprävention durchgeführte polizeiliche Maßnahmen an Schulen. Nicht mit erfasst ist die Verkehrsunfallprävention.

13.2.3.4 Benefizkonzerte

Nach der Orchesterordnung durften nur die Auftritte entgeltfrei erfolgen, die das LPO im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Aufgabenerfüllung absolvierte.

Bei Veranstaltungen gemeinnütziger Organisationen und bei Veranstaltungen, „bei denen aufgrund einer großen Öffentlichkeitswirkung ein erhebliches Eigeninteresse der Polizei“ bestand, konnte das Entgelt im Einzelfall bis zu 50 % ermäßigt werden.¹⁰¹ Darüber hinaus war in diesen Fällen sogar ein vollständiger Verzicht möglich. Entscheidend war die Bedeutung des Ereignisses für die Außendarstellung der Polizei des Landes Brandenburg, die Leistungsfähigkeit des Veranstalters und die Bereitschaft der Unterstützung polizeilicher Arbeit durch die Integrierung von Informationsständen (z. B. Personalwerbung).

Aus Sicht des Landesrechnungshofes war zweifelhaft, ob die Voraussetzungen für einen Entgelterlass bei den 20 Benefizveranstaltungen in den Jahren 2012 und 2013 erfüllt waren. Nur bei drei dieser Auftritte konnte der Landesrechnungshof überhaupt irgendeinen polizeilichen Bezug erkennen.

Im Rahmen von mehreren Auftritten unterstützte die Polizei - vertreten durch ihr professionelles Orchester - Private bei Spendensammlungen für deren eigene Zwecke. Durch die Einstufung dieser Auftritte als „Benefizveranstaltung“ verzichtete das Land auf Einnahmen i. H. v. 54.600 Euro.

Beispielhaft seien genannt:

- zwei Benefizkonzerte zum Jubiläum „30 Jahre Neujahrskonzerte“ der Kreispolizeibehörde Kleve in Kevelaer (Nordrhein-Westfalen)
- ein von einem Landesbeamten im Ruhestand organisiertes Benefizkonzert zu Gunsten eines Kirchengebäudes in der Gemeinde Nordwestuckermark
- Benefizkonzerte in den Jahren 2013 und 2014 im Rahmen des Spreewald- und Schützenfests in Lübbenau (Veranstalterin und Schirmherrin war eine Einzelperson)

¹⁰¹ Nummer 7.3 der Ordnung für das Landespolizei-Orchester Brandenburg vom 19. Februar 2013.

13.2.3.5 Auftritts- und Besucherzahlen

Nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Auftrittszahlen:

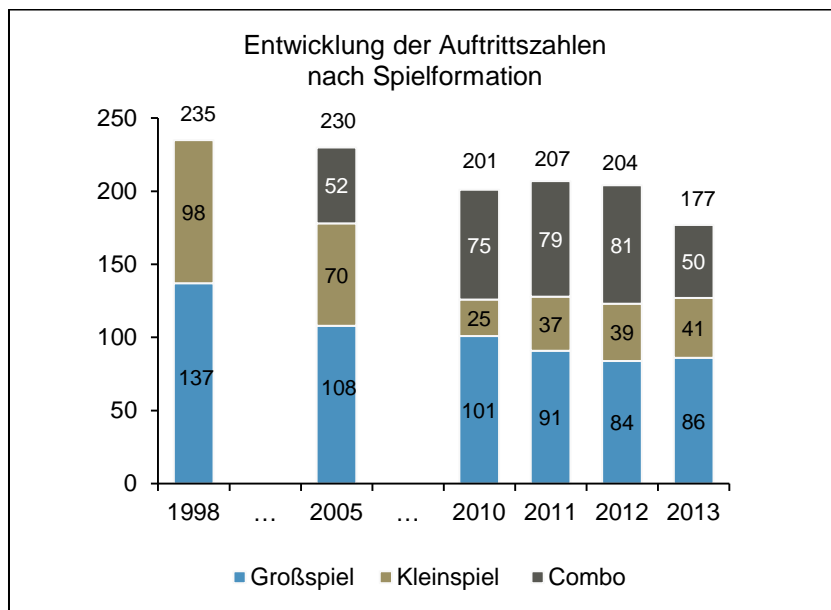


Abbildung 26: Entwicklung der Auftritte des LPO

Insgesamt hat das LPO ohne die Berücksichtigung der „Combo“ im Vergleich zu den Auftrittszahlen von 1998 im Jahre 2013 über 100 Auftritte weniger absolviert. Die weiterhin hohe Zahl an Auftritten ist nicht zuletzt eine Folge der größtenteils unabhängig und selbstständig agierenden Berliner „Combo“.

Bei der Auswertung der statistischen Angaben des LPO fiel dem Landesrechnungshof zudem auf, dass das LPO Angaben zu den Besucherzahlen nicht immer korrekt darstellte:

Konzert	Besucher (Angaben LPO)	Besucher (Schätzung LRH)
„Modernes Blech - Neue Musik unter der Humboldt-Brücke“	300	50
Bike & Rock Festival	400	40
„Musik zum 2. Tag der offenen Tür im Polizeipräsidium“	500	50

Tabelle 20: Besucherzahlen bei einzelnen Veranstaltungen des LPO

13.2.3.6 Warum spielte das Polizeiorchester beim „Bike & Rock Festival“?

Im August 2014 trat die „Combo“ des LPO bei einem „Bike & Rock Festival“ in Limberg auf. Das Unterhaltungsangebot des Festivals umfasste neben Auftritten von Musikgruppen auch sogenannte „Bikerspiele“. Diese beinhalteten auch geschlechterstereotypische Zurschaustellungen von Frauen, welche zwar grundsätzlich rechtmäßig gewesen sein dürften, sich aber nicht mit den Zielsetzungen der Landesregierung im Hinblick auf Geschlechtergerechtigkeit¹⁰² in Übereinstimmung bringen lassen.

Ausführliches Bildmaterial dieser Veranstaltung ist auf der Homepage des Veranstalters des Festivals dauerhaft und für einen unbegrenzten Adressatenkreis einsehbar.

Die Darbietung der „Combo“ korrespondierte mit der Erwartungshaltung der Festivalteilnehmer nur in geringem Maße. Dies brachten mehrere „Biker“ auch dadurch zum Ausdruck, dass sie den Musikern ihre entblößten Gesäße zuwandten.



Abbildung 27: Konzertbesucher

Der Landesrechnungshof bezweifelte, dass solch ein Festival ein geeigneter Rahmen für den Auftritt einer Polizeiband war.

13.2.4 Kaum Nachfrage nach LPO-CDs

Das LPO ließ in unregelmäßigen Abständen insgesamt 16 CDs anfertigen. In der zweiten Hälfte 2012 kam das LPO mit dem MIK überein, zwei neue CDs im Umfang von je 2.000 Exemplaren zu produzieren. Das Polizeipräsidium führte weder eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch ein ordnungsgemäßes

¹⁰² Vgl. Gleichstellungspolitisches Rahmenprogramm für das Land Brandenburg.

Vergabeverfahren durch. Den Vertrag zwischen dem Produktionsstudio und dem Land Brandenburg unterschrieb das Polizeipräsidium erst mehr als zwei Wochen nach den Aufnahmen der CDs.

Der Landesrechnungshof ermittelte für die beiden CDs produktionsbedingte Ausgaben i. H. v. 32.966 Euro. Die notwendigen weiteren Kosten für die CD-Produktionen (u. a. Kosten für Personal und Ausstattung) schätzte er auf ca. 96.000 Euro, so dass die Gesamtaufwendungen für die Produktion bei fast 130.000 Euro liegen könnten.

Bis zum Ende der örtlichen Erhebungen im September 2014 erzielte das LPO Einnahmen i. H. v. 3.210 Euro aus CD-Verkäufen. Es hatte 155 Exemplare der CD „Winterträume - Weihnachten mit dem LPO“ bzw. 59 Exemplare der CD „Blue Moon“ zum Preis von je 15 Euro verkauft.

13.2.5 Unterstützt der Förderverein das LPO - oder umgekehrt?

Zur Unterstützung des LPO besteht ein privatrechtlich organisierter Förderverein. Gemäß seiner Satzung bezweckt der Verein „die Unterstützung des Landespolizeiorchesters Brandenburg bei der Vorbereitung und Organisation von Veranstaltungen sowie durch Öffentlichkeitsarbeit für das Orchester.“

Der Förderverein ist weder Teil der Polizei noch der Landesregierung. Dennoch erkannte das Polizeipräsidium für elf der zwölf Veranstaltungen des Fördervereins in den Jahren 2012 und 2013 eine öffentlich-rechtliche Aufgabenerfüllung an, so dass die Auftritte des LPO entgeltfrei stattfanden. Hierdurch entgingen dem Land Einnahmen i. H. v. insgesamt 33.450 Euro. Der Förderverein verwandte die Einnahmen aus den Konzerten seinerseits teilweise für Spenden an Dritte.

13.2.6 Kooperationsvertrag mit Berlin

Zum 1. Januar 2004 wurde das Berliner Polizeiorchester (POB) aufgelöst. Die Länder Berlin und Brandenburg trafen für die verbliebenen 20 Musiker eine Kooperationsvereinbarung. Diese sah vor, dass die Dienst- und Fachaufsicht über die zugewiesenen Musiker allein dem Leiter des LPO obliegen sollte.

Vom ehemaligen POB spielen drei Musiker im Gesamtorchester des LPO mit. Die restlichen sieben Berliner Musiker spielen als Formation „Combo“ zusammen. Die Combo führte teilweise ein Eigenleben: Die Musiker bestimmen zahlreiche Belange des Dienstablaufs, wie z. B. Proben, Anwesenheit, Verpflichtung von Aushilfen eigenständig. Die Combo besteht nach dem Ableben eines Musikers und dem Eintritt in den Ruhestand eines weiteren nur noch aus fünf Musikern. Der restliche Bedarf an Musikern wird über Honorarkräfte durch das Land Berlin abgedeckt.

13.2.7 Beschaffungen am Bedarf vorbei

Vor der Durchführung von Beschaffungen ist zu prüfen, ob ein Bedarf zur Erfüllung der Aufgaben des Landes in absehbarer Zeit, d. h. unabweisbar notwendig ist. Dabei sind die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten (§§ 7 Absatz 1, 34 Absatz 2 LHO).

Bei den nachfolgend exemplarisch geschilderten Beschaffungen konnte der Landesrechnungshof die Bedarfsermittlung nicht nachvollziehen:

- Im Landespolizeiorchester spielte nach der Orchesterordnung ein Musiker die Piccolo-Flöte. Das LPO beschaffte im Haushaltsjahr 2012 drei Piccolo-Flöten im Gesamtwert von 15.000 Euro. Das LPO verfügte zu diesem Zeitpunkt bereits über sechs Piccolo-Flöten.
- Zum Jahresende 2013 beschaffte das LPO ein E-Drum-Set für 5.998 Euro. Es wurde seither nicht genutzt.



Abbildung 28: Lagerung der Image-Broschüre
„Emotionen in Blau“

- Im Herbst 2012 ließ das MIK eine Imagebroschüre in einer Auflage von 15.000 Stück herstellen. Das MIK zahlte für Druck, Layout und Fotos insgesamt fast 7.500 Euro. Etwa 80 % des Gesamtbestands der Broschüre waren noch beim LPO eingelagert. Die Broschüre war zum Zeitpunkt der Prüfung des Landesrechnungshofes in Teilen nicht mehr aktuell.

13.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof empfahl, bei der nächsten Haushaltsaufstellung eine eigene Titelgruppe für das LPO einzurichten. Dies entspräche auch dem berechtigten Informationsinteresse des Haushaltsgesetzgebers.

Die Behauptungen des LPO, es trage Kultur in die Fläche des Landes Brandenburg und sei in allen Landesteilen genauso präsent wie in Potsdam, wurden durch die Feststellungen des Landesrechnungshofes nicht bestätigt. Der Landesrechnungshof regte an, der obersten Dienstbehörde die Entscheidung über Auftritte außerhalb der Länder Berlin und Brandenburg zu übertragen. Überdies sollten in solchen Fällen die Gründe für eine Zusage dokumentiert werden.

Bei Auftritten mit beschränkter Hörerzahl bzw. außerhalb Brandenburgs sah der Landesrechnungshof nicht, wie das LPO seinen originären Zielen - Öffentlichkeitsarbeit und Prävention - hätte entsprechen können.

Die Schülerkonzerte machten etwa ein Drittel der Arbeit des LPO aus. Ob sie überhaupt präventive Wirkung entfalteten, erschien fraglich, war aber zumindest nicht nachgewiesen. Möglich erschien dagegen, dass die Konzerte den Charakter eines alternativen Musikunterrichts hatten. Das MIK muss das Angebot von Schülerkonzerten in der bisherigen Form überdenken.

Der Verzicht auf Entgelte für Auftritte des LPO führt bei den jeweiligen Veranstaltern zu materiellen Vorteilen in erheblichem Umfang. Der Landesrechnungshof merkte an, dass weder die LHO noch die hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften die Möglichkeit vorsehen, Spenden zu gewähren. Da den Ministerien zahlreiche andere Förderinstrumente zur Verfügung stehen (institutionelle Förderung, Projektförderung, Zuwendung aus Mitteln der Glückspielabgabe), forderte der Landesrechnungshof, Auftritte des LPO bei Benefizveranstaltungen grundlegend zu überdenken. Darüber hinaus mahnte der Landesrechnungshof eindeutige Regelungen zur Entgelterhebung an.

Der Landesrechnungshof erwartete vom LPO, dass es seine Besucherstatistik zukünftig korrekt führen werde.

Der geringe Verkauf von CDs warf die Frage nach der Sinnhaftigkeit von deren Produktion insgesamt auf. Der Landesrechnungshof forderte, vor einer weiteren Produktion eine fundierte Marktanalyse vorzunehmen. Insbesondere seien die Ausgaben und die Auflagenhöhen in einer günstigeren Relation zu halten.

Der Landesrechnungshof vermochte die Unterstützungsleistung des Fördervereins nicht zu erkennen. Vielmehr hatte es für den Landesrechnungshof den Anschein, als würde das landesfinanzierte LPO den privatrechtlich organisierten Verein unterstützen. Hierfür spricht nicht zuletzt, dass das LPO seine Leistungen, insbesondere seine Auftritte, für den Verein grundsätzlich ohne Gegenleistung erbrachte. Der Landesrechnungshof mahnte an, diese Unterstützung zu unterlassen.

Das Ziel des Kooperationsvertrags, die Berliner Musiker mittelfristig in das Brandenburger Orchester zu integrieren, war nach Einschätzung des Landesrechnungshofes nur teilweise erreicht worden. Insbesondere agierte die „Combo“ nahezu ohne erkennbare Bindung an den Brandenburger Klangkörper im Allgemeinen und den Orchesterleiter im Besonderen. Der Landes-

rechnungshof forderte, die Fortsetzung des Kooperationsvertrags zu prüfen.

13.4 Stellungnahme

Das MIK hat die Feststellungen des Landesrechnungshofes im Wesentlichen anerkannt. Einzelne Hinweise hat der Landesrechnungshof - soweit sachlich angezeigt - aufgenommen.

In seiner Stellungnahme hat das MIK ausgeführt, dass das LPO durch seine Auftritte in der Öffentlichkeits- und Präventionsarbeit die Interessen u. a. der Polizei unterstützen solle. Die Wirkung von Präventionsarbeit sei aber im Allgemeinen schlecht messbar. Die Musiker des LPO träten während ihrer Konzerte in Schulen in Uniform auf, seien insofern auch als „Polizisten“ erkennbar, und kämen mit den Schülern und den Lehrern ins Gespräch. Insofern würden die Musiker im Rahmen ihrer Auftritte auch universell polizeilich präventiv tätig. Letztlich trüge der unmittelbare Kontakt zwischen einem Musiker in Polizeiuniform und Schulkindern auch zu einem Imagegewinn und zum Abbau von Vorurteilen, Hemmschwellen oder gar Ängsten bei. Das Orchester leiste mit dieser Art von Auftritten einen wichtigen Teil von präventiver Polizeiarbeit. Eine unmittelbare Auswirkung auf ein mögliches späteres kriminelles oder verkehrswidriges Verhalten ließe sich nicht messen.

Das MIK hat die Auffassung vertreten, dass der Landesrechnungshof die Anzahl der Schulen, die für Schülerkonzerte in Betracht kämen, zu hoch angesetzt hätte. Da es sich bei der Zielgruppe des LPO im Wesentlichen um Grundschüler handle, könne nicht auf die Gesamtzahl der Schulen im Land Brandenburg abgestellt werden.

13.5 Schlussbemerkungen

Das Land Brandenburg leistet sich eines der größten Polizeiorchester aller Bundesländer. Allerdings ist das Musizieren eine polizeifremde Aufgabe.

Dem Landesrechnungshof ist durchaus bewusst, dass sich die musikalische Leistung des LPO und sein Engagement nicht monetär abbilden lassen. Er hatte daher in seine Untersuchung lediglich einbezogen, inwiefern das LPO in den Bereichen Prä-

vention und Repräsentation wirkt. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist es zweifelhaft, ob das LPO eine tatsächlich messbare präventive Wirkung erzielt. Zudem ist dem Landesrechnungshof auch nicht klar, welche Aufgaben dem LPO konkret zugewiesen sind.

Angesichts dieses Befunds und seiner übrigen Feststellungen stellt sich die grundsätzliche Frage nach der Notwendigkeit für ein Orchester innerhalb der Polizei des Landes Brandenburg. Zumindest aber tut eine Neuausrichtung des LPO Not. Der Landesrechnungshof hält eine Personalreduzierung für unverzichtbar.

Einzelplan 04 Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz

14 Sicherheit an Gerichten verbessert, trotzdem noch Mängel

Das Sicherheitskonzept des Ministeriums der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz bewirkte eine Verbesserung der Sicherheitslage von Gerichten. Bei seinen örtlichen Erhebungen stieß der Landesrechnungshof dennoch auf zahlreiche Mängel. Zudem sieht er den Einsatz eines privaten Sicherheitsunternehmens kritisch.

14.1 Prüfungsgegenstand

Das MdJEV verfügt seit dem Jahr 2001 über ein Sicherheitskonzept, das bauliche und technische Sicherheitsvorkehrungen vorsieht sowie organisatorische Maßnahmen beschreibt, welche die Sicherheit an Gerichten erhöhen sollen. Das Sicherheitskonzept befasst sich daneben mit der Ausstattung der Justizwachtmeister.

Das MdJEV schrieb das Sicherheitskonzept in den Jahren 2012 und 2013 fort. Die Fortschreibungen beinhalteten u. a. Regelungen für Einlasskontrollen und bauliche Maßnahmen zur Ausstattung des Eingangsbereichs von Justizgebäuden mit Sicherheitsschleusen.

14.2 Prüfungsergebnis

14.2.1 Bauliche Sicherheitsvorkehrungen

14.2.1.1 Fahrzeugschleusen

Nach dem Sicherheitskonzept sind die Zufahrt für die Vorführung von Gefangenen sowie der Vorführbereich selbst an einer durch die Öffentlichkeit nicht einsehbaren und nicht zugängli-

chen Stelle des Gerichtsgebäudes vorzusehen. Das Fahrzeug soll in einer Schleuse abgestellt werden.

Nicht alle Amts- und Landgerichte verfügten über solche Fahrzeugschleusen. Aber auch bei den hiermit ausgerüsteten stieß der Landesrechnungshof auf Mängel:

- Bei einem Landgericht und einem Amtsgericht waren die Fahrzeugschleusen jeweils in Form einer Tiefgarage in das Gebäude integriert. In beiden Gerichten konnten nicht alle Gefangenentransportwagen wegen der zu geringen Durchfahrthöhe die Fahrzeugschleusen befahren. Darüber hinaus war bei einem der Gerichte die Einfahrt zur Fahrzeugschleuse zu eng. Bei Glätte war zudem wegen der zu großen Steigung der Zufahrtsrampe eine gefahrlose Fahrt rückwärts aus der Schleuse nicht möglich. Aufgrund der dargestellten Probleme wurde die Schleuse für Zuführungen grundsätzlich nicht genutzt.
- Die Fahrzeugschleuse eines Amtsgerichts lag unmittelbar an einem Parkplatz, der durch Bedienstete und Besucher des Amtsgerichts und einer weiteren Behörde stark frequentiert wurde. Die Zufahrt zum Parkplatz diente zudem Ortskundigen als Fußweg. Ein Sichtschutz war nur teilweise in Form einer Buchenhecke vorhanden. Die beiden Stirnseiten (Gittertüre) sind transparent.

14.2.1.2 Nebeneingänge

Alle Außenzugänge zu Dienstgebäuden sind nach dem Sicherheitskonzept mit massiven Türen, sicheren Beschlägen und Sicherheitsschlössern zu versehen. Glasausschnitte sind je nach Einzelfall durchwurf- oder durchbruchhemmend zu gestalten. Außentüren, die als Fluchttüren benötigt werden, müssen sich sehr leicht öffnen lassen und sind daher mit Panikverschlüssen auszustatten.

Nebeneingänge, insbesondere solche, die von dem in der Pforte diensthabenden Wachtmeister nicht einsehbar sind, stellen ein besonderes Risiko dar. Dies gilt vor allem für Fluchttüren, die nicht mit Meldeeinrichtungen ausgestattet sind, deren Meldeeinrichtungen unwirksam sind oder bei denen ein ggf. ausgelöster Alarm von dem Wachpersonal nicht wahrgenommen wird. Das Sicherheitskonzept macht deshalb besondere Vorgaben.

Der Landesrechnungshof stellte bei seinen Erhebungen fest, dass Außenzugänge in mehreren Fällen diesen Anforderungen nicht genügten. So verfügte das unter Denkmalschutz stehende Gebäude eines Amtsgerichts über insgesamt elf Zugänge, teilweise mit historischen Holztüren. Die Türen boten nur geringen Schutz gegen gewaltsames Eindringen, zumal sie zum Teil mit Glaseinsätzen (Einfachverglasung) versehen waren.

Fluchttüren waren zwar mit Sicherheitsschlössern und Meldeeinrichtungen versehen, die bei Öffnung der Tür ohne Schlüssel einen akustischen Alarm auslösten. Bei einer Außentür war die Nachrüstung der Meldeeinrichtung wirkungslos: Es handelte sich um eine historische zweiflügelige Kassettenür aus Holz mit vergitterten Glaseinsätzen im oberen Bereich. Unter der Türklinke auf der Innenseite befand sich ein Türwächter, der das Aufklinken verhinderte und im Notfall zur Seite gedreht werden konnte, was die Klinke freigab und gleichzeitig den akustischen Alarm auslöste.

Doch auch ohne Auslösung des Alarms ließ sich die Tür problemlos von innen öffnen. Hierzu musste lediglich die ungesicherte Verriegelung des feststehenden Türflügels gelöst werden. Danach ließen sich beide Türflügel gleichzeitig öffnen, ohne die Türklinke benutzen zu müssen.

14.2.1.3 Sicherheit der Fenster und Keller

Das Sicherheitskonzept sieht für Fenster im Erdgeschoss grundsätzlich durchwurfhemmende Verglasung vor. Diese Vorkehrungen sind an einem Fachgericht und einem Landgericht nicht umgesetzt. Ein Amtsgericht konnte dem Landesrechnungshof über den Sicherheitsstandard der Scheiben keine Auskunft erteilen.

Für Licht- und Luftschächte sieht das Sicherheitskonzept eine Ausrüstung mit engmaschigen Gitterrosten vor, die so zu gestalten sind, dass ein Einsteigen und Einwerfen von Gegenständen sowie ein Herausnehmen des Gitters erschwert werden. In zwei Amtsgerichten befanden sich dennoch lose Gitter auf Kellerschächten.

14.2.2 Technische Sicherheitsvorkehrungen

14.2.2.1 Ausstattung der Wachtmeister mit Funkgeräten

Justizwachtmeister müssen in Gefahrensituationen unabhängig von ihrem Aufenthaltsort im Gerichtsgebäude schnell erreichbar sein. Aus diesem Grund sieht das Sicherheitskonzept vor, die Bediensteten des Wachtmeisterdienstes je nach Gefährdungslage mit „Betriebsfunkeinrichtungen“ oder „Piepsern“ auszustatten. Hierfür „sind landesweit einheitliche Standards einzuhalten, und zwar in Angleichung an die Standards der vergleichbaren Ausrüstungsgegenstände in den Justizvollzugsanstalten. Dadurch soll auch gewährleistet werden, dass Justizwachtmeister am Training und an Unterweisungen für die Justizvollzugsbediensteten teilnehmen können.“

Bei seinen Erhebungen stellte der Landesrechnungshof fest, dass der Ausstattungsgrad in den einzelnen Gerichten stark voneinander abwich. Die Wachtmeister waren nicht in allen Gerichten mit Handfunkgeräten ausgestattet. Teilweise kamen Mobilfunkgeräte zum Einsatz, teilweise gab es keine technischen Möglichkeiten für eine mobile Benachrichtigung. Vorhandene Hand- oder Mobilfunkgeräte wurden in einem Teil der durch den Landesrechnungshof aufgesuchten Gerichte nicht oder nur gelegentlich benutzt. Die hierzu befragten Wachtmeister begründeten dies unterschiedlich (zu schwer, verursachen Störungen des benachbarten Polizeifunknetzes, zu umständlich).

Die eingesetzten Hand- oder Mobilfunkgeräte entsprachen nicht den in den Justizvollzugsanstalten verwendeten Geräten.

14.2.2.2 Alarmgeber in besonders zu sichernden Bereichen

Gemäß dem Sicherheitskonzept sind die Richtertische in den Sitzungssälen mit Alarmgebern zur Auslösung eines stillen Alarms auszurüsten. Alarmgeber sollen u. a. auch in den Vernehmungszimmern installiert werden.

Die Erhebungen des Landesrechnungshofes ergaben, dass Alarmgeber nicht an allen durch das Sicherheitskonzept vorgeschriebenen Stellen vorhanden waren. Dort, wo Alarmknöpfe vorhanden waren, funktionierten sie teilweise nicht.

Im Vernehmungszimmer eines Amtsgerichts war der Alarmknopf in einer Entfernung von etwa drei Metern zum Platz des Richters an der Wand befestigt. Im Falle einer Bedrohung hätte ein Richter ihn nur schwer - und vor allem nicht unbemerkt - erreichen können.

14.2.3 Organisatorische Sicherheitsvorkehrungen

Durch teils einfache organisatorische Maßnahmen lässt sich die Sicherheit verbessern. Hierzu gehört auch eine Erhöhung der Sensibilität der Bediensteten:

- Ein Justizzentrum verfügte über eine vorgelagerte, nach oben offene Fahrzeugschleuse. An deren Außenmauer standen Mülltonnen. Vorzuführende hätten schnell und problemlos auf die Mülltonnen steigen und von dort aus die Außenmauer überwinden können.
- Die Prüfer hatten nach dem Passieren der Eingangskontrollen in mehreren Gerichten freien Zugang zu Teeküchen. Diese waren unverschlossen und in ihnen befanden sich regelmäßig frei zugänglich Messer in unterschiedlicher Zahl und Größe.



Abbildung 29: Frei zugängliches Messer in einem Amtsgericht

14.2.4 Personelle Umsetzung des Sicherheitskonzepts

Das MdJEV sah die Personalausstattung bei den Gerichten als großes Problem bei der Verwirklichung des Konzepts an. Im Bereich der ordentlichen Gerichte würde die Anzahl der Justizwachtmeister bei den kleinen und mittleren Gerichten nicht ausreichen, „Einlasskontrollen mit der nötigen Qualität, erst recht nicht permanent durchzuführen“. Die Sozialgerichte verfügten über keine Justizwachtmeister.

Das MdJEV entschied sich ursprünglich, bei denjenigen Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit, die nicht über genügend Justizwachtmeister verfügen, „mobile Wachtmeisterteams“ zu bilden, die entsprechende Einlasskontrollen durchführen sollten. Im weiteren Verfahrenslauf vergab das MdJEV die Leistung an einen Privaten. Für den Einlassdienst bei den Sozialgerichten war von Anfang an vorgesehen, einen privaten Sicherheitsdienst zu beauftragen.

14.2.4.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen schreibt § 7 Absatz 2 der LHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor.

Im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte das MdJEV zunächst die Ausgangslage und den Handlungsbedarf analysieren müssen. Sodann hätte es Aussagen zu Zielen und möglichen Zielkonflikten treffen müssen. Hierfür hätte es die erstrebte Leistung genau beschreiben sollen. Insbesondere wäre nach Tätigkeiten, die jeder erbringen darf (z. B. Vornahme freiwilliger Taschenkontrollen) und hoheitlichen Tätigkeiten (körperliche Absuchung, vorläufige Sicherstellung von Waffen) zu unterscheiden gewesen. Eine solche differenzierte Beschreibung nahm das MdJEV jedoch nicht vor. Daher konnte es auch nicht zutreffend beurteilen, ob die Leistungserbringung durch Private überhaupt eine Alternative zur Leistungserbringung durch Justizbedienstete war.

Gleichwohl ging das MdJEV nach Durchführung mehrerer Kostenvergleichsrechnungen davon aus, dass die Leistungserbringung durch einen Dritten wirtschaftlicher wäre. Der Landesrechnungshof konnte die einzelnen Berechnungen, insbesondere hinsichtlich der Personalausgabenschätzungen, nicht nachvollziehen.

14.2.4.2 Qualifikation der Beschäftigten eines privaten Dienstleisters

Im Vergabeverfahren für den Sicherheitsdienst bei den ordentlichen Gerichten erhielt ein privater Dienstleister den Zuschlag. Er erklärte schriftlich, dass das gesamte Personal über eine entsprechende Qualifikation (IHK-geprüfte Werkschutzfachkraft, Fachkraft für Schutz und Sicherheit oder vergleichbare Qualifikation) verfügt. Tatsächlich stellte sich die Qualifikation der 14 vom Dienstleister angebotenen Personen wie folgt dar:

- Fünf Personen verfügten über die geforderte Qualifikation „Fachkraft für Schutz und Sicherheit“ bzw. „Werkschutzfachkraft“ mit einer dreijährigen Ausbildungszeit.
- Sechs Personen verfügten über ein „Sachkundeniveau“ gemäß Gewerbeordnung und Bewachungsverordnung. Sie hatten eine schriftliche und eine etwa 15-minütige mündliche Prüfung abgelegt.
- Drei Personen erbrachten den Nachweis über eine „Unterrichtung“ nach der Gewerbeordnung i. V. m. der Bewachungsverordnung. Sie hatten eine einwöchige Fortbildung absolviert und einen Multiple-Choice-Test bestanden.

Hiernach verfügte die Mehrheit des in den Gerichten eingesetzten Personals nicht über die vertraglich vereinbarte Qualifikation.

Auf entsprechende Nachfragen des MdJEV hierzu teilte der Auftragnehmer mit, die Lage sei im Land Brandenburg unverändert sehr angespannt und die geforderte Qualifikation langfristig nicht vorhanden. Das MdJEV nahm die nicht vertragsgemäße Leistung an und zahlte das vertraglich vereinbarte Entgelt in voller Höhe. Es vertrat gegenüber dem Landesrechnungshof die Auffassung, dass es auf die Qualifikation des eingesetzten Personals nicht ankäme, da die Leistung beanstandungsfrei erbracht worden sei.

14.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof bittet, bei Maßnahmen zur Umsetzung der Anforderungen des Sicherheitskonzepts deren Wirksamkeit zu hinterfragen und ggf. ergänzende Maßnahmen - z. B. mechanische Ertüchtigung der Türen, Aufschaltung des Alarmsignals - zu ergreifen.

Insbesondere in Bezug auf Betriebsfunkgeräte hält der Landesrechnungshof eine Standardisierung für sinnvoll, da Justizwachtmeister regelmäßig zu anderen Gerichten abgeordnet werden und bei solchen Einsätzen mit der dort vorhandenen Technik vertraut sein müssen. Der Landesrechnungshof bittet, bei künftigen Beschaffungen von Funkgeräten die Empfehlungen des Sicherheitskonzepts zu berücksichtigen und dafür Sorge zu tragen, dass die in den Gerichten vorhandene Technik auch eingesetzt wird.

Der Landesrechnungshof bittet das MdJEV, die Beschäftigten der Gerichte laufend auf mögliche Schwachstellen hinzuweisen. Ziel muss es sein zu verhindern, dass sich Verhaltensweisen etablieren, die bereits ergriffene Sicherheitsmaßnahmen in ihrer Wirksamkeit einschränken oder anderweitig geeignet sind, die Sicherheit zu verringern. Durch teils einfache organisatorische Maßnahmen lässt sich das Maß an Sicherheit erhöhen. Hierzu gehört auch eine Erhöhung der Sensibilität der Bediensteten, keine Messer sichtbar in öffentlich zugänglichen Räumen liegen zu lassen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung u. a. deswegen zu beanstanden, weil das MdJEV seinen Bedarf nicht genau formulierte und es damit zumindest zweifelhaft ist, ob die untersuchten Alternativen tatsächlich leistungsgleich waren.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass einerseits der private Dienstleister seiner vertraglichen Pflicht nicht nachkam. Er hätte Personal mit der erforderlichen Qualifikation zu Verfügung stellen müssen. Das MdJEV hätte sich andererseits nicht mit der Erklärung des Unternehmens zufrieden geben dürfen, dass keine entsprechenden Kräfte zur Verfügung ständen. Es hätte nach Auffassung des Landesrechnungshofes wegen der Vertragsverletzung rechtliche Maßnahmen ergreifen müssen.

14.4 Stellungnahme

Das MdJEV hat die Auffassung vertreten, eine Trennung von hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Tätigkeiten sei im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht erforderlich gewesen. Aufgrund der Personaleinsparvorgaben sei eine Abdeckung der

zu erbringenden Leistungen durch justizeigene Mitarbeiter von Anfang an nicht möglich gewesen.

Im Übrigen hat das MdJEV die Auffassung des Landesrechnungshofes geteilt, dass der private Dienstleister seinen Pflichten nicht nachgekommen sei. Jedoch bewirke nicht jede Pflichtverletzung „automatisch einen rechtlich durchsetzbaren Schaden“. Die Leistung sei ordnungsgemäß erbracht worden. Auch sei nicht ersichtlich, dass die Qualifikation für die Ausübung der Leistung und für die Begründung eines Vergütungsanspruchs allein oder überwiegend ausschlaggebend gewesen wäre.

14.5 Schlussbemerkung

Gewaltvorfälle bei verschiedenen Gerichten veranlassten das Justizministerium im Jahr 2001 zur Erstellung eines Sicherheitskonzepts. Dieses setzte sich zum Ziel, einen möglichst einheitlichen Sicherheitsstandard bei den Gerichten zu erreichen. Der Landesrechnungshof erkennt an, dass sich das MdJEV bei der Umsetzung der dort und in den Fortschreibungen geregelten Maßnahmen von dem Gedanken leiten ließ, die körperliche Unversehrtheit von Bediensteten, Besuchern und Prozessbeteiligten zu schützen. Tatsächlich erfolgte auch eine Verbesserung der Sicherheitslage an zahlreichen Gerichten. Den Einsatz von privaten Sicherheitsdienstleistern sieht der Landesrechnungshof allerdings nach wie vor kritisch.

Das Sicherheitskonzept gilt seit mehr als zehn Jahren; es wurde unregelmäßig fortgeschrieben. Zur weiteren Verringerung von Sicherheitsrisiken sollte das MdJEV dafür Sorge tragen, dass auch die technische Sicherheitsausstattung durchgängig auf einen zeitgemäßen Stand gebracht wird.

Einzelplan 05 Ministerium für Bildung, Jugend und Sport

15 Finanzierunganteil des Landes am Landesinstitut für Schule und Medien zu hoch

Die Aufteilung der jährlichen Ausgaben für das 2007 gegründete Landesinstitut für Schule und Medien Berlin Brandenburg von bis zu 8 Mio. Euro erfolgte zwischen den Ländern zu gleichen Teilen. Der Landesrechnungshof sah hierin eine Benachteiligung für das Land Brandenburg und bat das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport darauf hinzuwirken, die Kostenverteilung zugunsten eines dem Größenverhältnis der Länder berücksichtigenden Schlüssels zu ändern.

Mangels Anpassung des Raumbedarfs für die gemeinsame Einrichtung entstanden dem Land Brandenburg im Zeitraum von 2009 bis 2012 Mehrausgaben von mehr als 150.000 Euro.

15.1 Prüfungsgegenstand

Das LISUM entstand zum 1. Januar 2007 aus der Fusion der zuvor selbstständigen Landesinstitute der Länder Berlin und Brandenburg. Seinen Angaben folgend ist es bundesweit das einzige pädagogische Landesinstitut, das für zwei Länder tätig ist.

Das LISUM ist Ansprechpartner für die Bereiche Unterrichts-, Schul- und Personalentwicklung sowie für Medienbildung. Es entwickelt u. a. Rahmenlehrpläne sowie zentrale Prüfungen und implementiert Bildungsstandards für Berlin und Brandenburg.

Im Rahmen der Personalentwicklung führt es die Qualifizierung u. a. von Führungskräften an Schulen und schulischer Steuergruppen durch. Hierzu stehen in Ludwigsfelde 27 Schulungsräume und drei Gästehäuser zur Verfügung.

Weitere Aufgaben sind die Medienbildung und die Betreuung des „Bildungsservers“ - einer gemeinsamen Plattform für schulische und außerschulische Bildungseinrichtungen - sowie die Weiterbildung und Erwachsenenbildung. Seit 2010 ist die Schulvisitation des Landes Brandenburg beim LISUM angesiedelt.

Im Mittelpunkt der Prüfung des Landesrechnungshofes standen die Regelungen in dem zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg geschlossenen Staatsvertrag und in der dazugehörigen Verwaltungsvereinbarung.¹⁰³ Der Landesrechnungshof prüfte weiterhin die Grundlagen und die Umsetzung der Fusion vor dem Hintergrund der Vorgaben des § 7 der LHO zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verwaltungshandelns. Seine Feststellungen bezogen sich auf die Entwicklung seit der Gründung des Instituts im Jahr 2007.

15.2 Prüfungsergebnisse

15.2.1 Verteilungsschlüssel ändern

Die Ausgaben¹⁰⁴ des LISUM betragen im Jahr 2007 (dem ersten Jahr als Gemeinschaftseinrichtung) 6,5 Mio. Euro und stiegen bis 2014 auf 7,8 Mio. Euro an. Nachfolgend ist die Entwicklung dargestellt:

¹⁰³ Gesetz zu dem Staatsvertrag vom 22. Mai 2006 über die Errichtung eines gemeinsamen Landesinstituts für Schule und Medien Berlin Brandenburg (LISUM) und zur Änderung landesrechtlicher Vorschriften (GVBl I/06 [Nr. 13], S. 127) und Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Staatsvertrags über die Errichtung eines gemeinsamen Landesinstituts für Schule und Medien Berlin Brandenburg (LISUM) vom 22. Mai 2006.

¹⁰⁴ Saldo der Ausgaben abzüglich der Einnahmen, nachfolgend als Ausgaben bezeichnet.

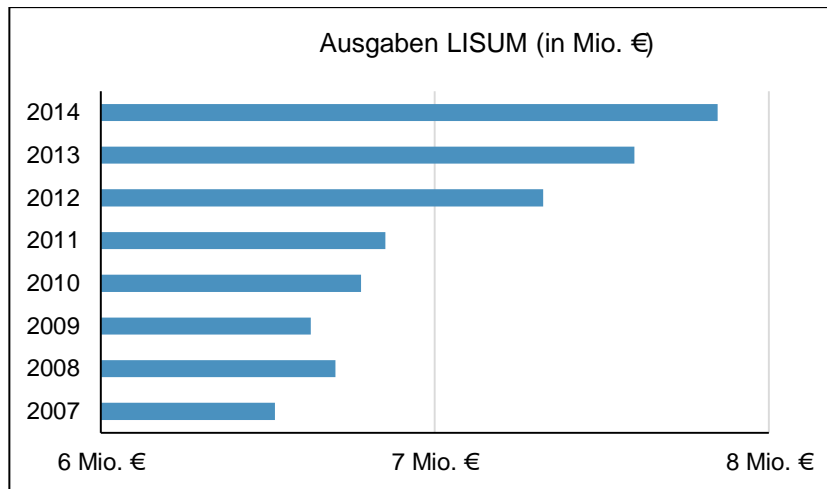


Abbildung 30: MBS (Abrechnung LISUM mit Berlin)

Nach langwierigen Verhandlungen einigten sich die Länder Berlin und Brandenburg, die Ausgaben hälftig zu teilen.¹⁰⁵ Das MBS vertrat bis zur Einigung die Position, dass der Anteil des Landes Brandenburg unter 50 % liegen müsse und schlug u. a. den Königsteiner Schlüssel als Verteilungsschlüssel vor. Der Kompromiss zur hälftigen Teilung kam letztlich nach einer einvernehmlichen Verständigung der Chefs der Staatskanzlei Brandenburg und der Senatskanzlei Berlin zustande.

Der Landesrechnungshof stellte im Rahmen der Prüfung fest, dass die Finanzierung anderer gemeinsamer Einrichtungen der Länder - insbesondere wegen der unterschiedlichen Aufgabendifferenzierung - differenziert ausgestaltet ist. Im parallel zum LISUM verhandelten Staatsvertrag des Sozialpädagogischen Fortbildungsinstituts - ebenfalls im Zuständigkeitsbereich des MBS - betrug der Anteil Brandenburgs 39 %.¹⁰⁶ Bei der beim MBS angesiedelten Zentralen Adoptionsstelle Berlin-Brandenburg legten beide Länder im Staatsvertrag das Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen des Vorjahrs als Kostenverteilungsmaßstab fest (Anteil Brandenburg 42 %).¹⁰⁷

¹⁰⁵ Vgl. § 7 Absatz 1 des Staatsvertrags.

¹⁰⁶ Gesetz zu dem Staatsvertrag vom 22. Mai 2006 über die Errichtung eines gemeinsamen Sozialpädagogischen Fortbildungsinstituts Berlin-Brandenburg (SFBB) und zur Änderung landesrechtlicher Vorschriften (GVBl. I/06, [Nr. 13], S. 132).

¹⁰⁷ Vgl. Artikel 5 Absatz 2 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag vom 13. Januar 1994 zwischen dem Land Berlin und dem Land Brandenburg über die Errichtung der Zentralen Adoptionsstelle Berlin-Brandenburg, (GVBl. I/94, [Nr. 07], S. 79).

Der Landesrechnungshof sah in der Gleichverteilung der Ausgaben eine Benachteiligung für das Land Brandenburg aufgrund des unterschiedlichen Größenverhältnisses der Länder zueinander, z. B. bei der Einwohnerzahl bzw. der Anzahl der Schüler (Anteil Brandenburgs 42 bzw. 41 %). Bei einem Anteil Brandenburgs von 40 % der Gesamtausgaben wären jährlich Einsparungen von über 650.000 Euro erzielbar.

Als einen geeigneten und anerkannten Maßstab - neben weiteren Verteilungsschlüsseln wie der Teilnehmeranzahl an Fort- und Weiterbildungen - empfahl der Landesrechnungshof beispielweise den Königsteiner Schlüssel. Dieser setzt sich zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl der Länder zusammen. Die Berechnung führt das Büro der GWK jährlich durch.¹⁰⁸ Auf seiner Grundlage hätte der Anteil Brandenburgs im Jahr 2014 38 % betragen.

15.2.2 Ausgaben für Liegenschaft korrekt abrechnen

Das LISUM mietet vom BLB Räumlichkeiten in Ludwigsfelde. Von diesen Räumlichkeiten werden 80 % für Aufgaben des gemeinsamen LISUM genutzt. Für diese 80 % haben sich die Länder Brandenburg und Berlin verpflichtet, jeweils die Hälfte der Kosten zu tragen.

Zum 1. Januar 2009 gab das LISUM einen Teil der nicht für Aufgaben des gemeinsamen LISUM genutzten Räumlichkeiten an den BLB zurück. Damit wurde die Bezugsgröße, also die gesamten vom BLB gemieteten Räumlichkeiten, für die Zahlungsverpflichtung Berlins verkleinert, obwohl für Aufgaben des gemeinsamen LISUM weiterhin im gleichen Umfang Räumlichkeiten genutzt und Miete gezahlt wurde. Trotzdem zahlte Berlin weiterhin lediglich den festgelegten Prozentsatz von 40 % und damit weniger als die Hälfte der für das gemeinsame LISUM anfallenden Mietkosten (Zur Veranschaulichung: Hätte das LISUM alle nicht für das gemeinsame LISUM genutzten Räumlichkeiten an den BLB zurückgegeben, hätte Berlin nach dieser Abrechnungsmethode 40 % und Brandenburg 60 % der Mietkosten für das gemeinsame LISUM getragen.).

¹⁰⁸ Die GWK behandelt alle den Bund und die Länder berührende Fragen der Forschungsförderung, der wissenschaftlich- und forschungspolitischen Strategien und des Wissenschaftssystems.

Durch die vom Halbteilungsgrundsatz abweichende Abrechnung ergab sich in den Jahren 2009 bis 2012 für das Land Brandenburg eine Mehrbelastung von insgesamt 150.000 Euro.

15.2.3 Vereinbarungen missachtet

Die Verwaltungsvereinbarung regelt die Zahlungsabwicklung zwischen den Ländern (insbesondere § 8 Absatz 1). Das Land Brandenburg leistet zunächst die Gesamtkosten. Berlin zahlt zu festgelegten Terminen quartalsweise Vorauszahlungen. Die Vorauszahlungen sind bei Mehr- oder Minderausgaben anzupassen. Das Land Brandenburg bzw. das MBSJ erstellt nach Ablauf des Haushaltsjahrs bis spätestens zum 31. März des Folgejahrs die Jahresrechnung für das LISUM. Einen sich ergebenden Nachzahlungsbetrag hat das Land Berlin innerhalb von vier Wochen nach Erhalt der Jahresrechnung auszugleichen.

Der Landesrechnungshof prüfte die Zahlungsabwicklung im Zeitraum von 2007 bis 2012 und stellte fest:

- Die Vorauszahlungen zwischen 700.000 Euro und 900.000 Euro gingen i. d. R. bis zu zwei Monate verspätet ein. Das MBSJ wies auf die verspäteten Zahlungen überwiegend nicht hin.
- Das MBSJ erstellte die Jahresrechnung nicht fristgemäß.
- Es ergaben sich Nachzahlungen zwischen 60.000 Euro und 170.000 Euro. Berlin glich die Nachzahlungen - mit einer Ausnahme - verspätet aus.
- Eine Anpassung der Vorauszahlungen entsprechend der Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung nahm das MBSJ - trotz der hohen Nachzahlungen - erstmalig für 2012 vor.

15.2.4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Jegliches Verwaltungshandeln ist am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten. Danach ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und dem Ressourceneinsatz anzustreben. Gemäß § 7 Absatz 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Hierdurch soll Transparenz in Bezug auf vorhandene Handlungsalternativen, Ent-

scheidungsumfang und finanzielle Auswirkungen sowie die Abhängigkeiten der Alternative von Annahmen bzw. Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Neben der Bündelung vorhandener Kräfte war die Erzielung von Synergieeffekten und somit die Senkung der Ausgaben ein wesentliches Ziel der Fusion. Das MBS führte im Jahr 2006 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch. Hierbei stellte es die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben für 2007 des bisherigen LISUM als ausschließlich Brandenburger Einrichtung und den Anteil Brandenburgs an einem gemeinsamen Landesinstitut gegenüber. Es kam zu dem Ergebnis, dass eine Fusion zu einem Kostenvorteil von 400.000 Euro führt.

Teil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist es auch, Alternativen zu bestimmen und zu bewerten. Als einzige Alternative zur gemeinsamen Einrichtung bestimmte und bewertete das MBS die Weiterführung des LISUM als „reine“ Brandenburger Einrichtung.

Andere naheliegende Alternativen wurden nicht geprüft. Parallel zur Fusion zum gemeinsamen LISUM führte das MBS Verhandlungen zur Zusammenführung der sozialpädagogischen Einrichtungen der Länder Berlin und Brandenburg.¹⁰⁹ Insofern bestand zumindest eine zweite Alternative darin, eine Fusion Brandenburger Einrichtungen monetär zu bewerten und gegenüberzustellen. Der Landesrechnungshof verwies darauf, dass bei dieser Variante u. a. regelmäßige Ausgaben für die Aufstellung, Abrechnung, Erläuterung und Prüfung der Jahresabrechnungen mit dem Land Berlin wegfielen. Des Weiteren wies er auf die mögliche Einbindung weiterer Einrichtungen oder Verwaltungseinheiten hin, so beispielsweise das Landesinstitut für Lehrerbildung.

Nach Abschluss der Maßnahmen sind Erfolgskontrollen durchzuführen. Hiermit soll geprüft werden, ob die angestrebten Ziele erreicht wurden. Die Erfolgskontrollen umfassen gemäß Nummer 2.2 der Verwaltungsvorschriften zur LHO zu § 7 Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen. Entsprechende Erfolgskontrollen, insbesondere Wirtschaftlichkeits-

¹⁰⁹ Zum 1. Januar 2007 fusionierten die sozialpädagogischen Einrichtungen der Länder zum SFBB.

kontrollen, in Bezug auf die geplanten Einsparungen, führte das MBS bisher nicht durch.

15.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof bat das MBS im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf hinzuwirken, den Verteilungsschlüssel zu Gunsten Brandenburgs zu ändern. Zudem empfahl er, den gewählten Schlüssel turnusmäßig zu prüfen.

Der Landesrechnungshof forderte die Abrechnung des Raumbedarfs entsprechend den tatsächlichen Nutzungsverhältnissen anzupassen. Hier ist die Verwaltungsvereinbarung zu ändern.

Bei der Zahlungsabwicklung sind die getroffenen Vereinbarungen einzuhalten. Künftig ist durch geeignete Maßnahmen zu verhindern, dass das Land Brandenburg unnötig in Vorleistung tritt. Im Einzelnen forderte der Landesrechnungshof, dass

- das MBS auf die pünktliche Zahlung der Vorauszahlungen und damit auf die Einhaltung der Verwaltungsvereinbarung dringt,
- die festgelegte Frist zur Erstellung der Jahresrechnung geändert wird, wenn die Verspätung auf vom MBS nicht zurechnenden Umständen beruht,
- Berlin die Nachzahlung nicht erst nach Abschluss des Abstimmungsprozesses, sondern gemäß Verwaltungsvereinbarung innerhalb von vier Wochen zahlt, wobei mögliche Überzahlungen dann zu einem späteren Zeitpunkt ausgeglichen werden können,
- die Vorauszahlung zum nächstmöglichen Zeitpunkt auf Grundlage der Jahresabrechnung des Vorjahrs angepasst wird, sofern dem nicht zu erwartende Veränderungen entgegenstehen.

Im Hinblick auf künftige finanzwirksame Maßnahmen forderte der Landesrechnungshof:

- die Ermittlung und monetäre Bewertung naheliegender Alternativen bei geplanten Maßnahmen und
- die Durchführung von Erfolgskontrollen zur Prüfung der Zielerreichung.

15.4 Stellungnahme

Das MBS hat erklärt, dass der Verteilungsschlüssel abschließend auf Ebene der Regierungschefs vereinbart und vom Gesetzgeber mit dem Staatsvertrag bestätigt worden sei. Insofern liege ein Hinwirken auf die Änderung des Schlüssels außerhalb seines Kompetenzbereichs.

In Bezug auf die Anpassung der Abrechnung der Liegenschaftsausgaben hat es auf die langwierigen Sanierungsarbeiten des BLB in Ludwigsfelde hingewiesen. Der BLB habe mittlerweile die Rückgabe von Räumlichkeiten bei seiner Mietforderung berücksichtigt. Seit 2013 werde bei der Berechnung der Kosten der Raumnutzung für das LISUM wieder die hälftige Kostentragung angewandt.

Das MBS hat ausgeführt, dass es das Land Berlin um Einhaltung der Fälligkeiten bei den Vorauszahlungen und den Nachzahlungen bitten werde. Im Haushaltsaufstellungsverfahren berücksichtige es die prognostizierten Ausgaben des gemeinsamen LISUM beim Ansatz der vom Land Berlin zu leistenden Vorauszahlungen.

Naheliegende Alternativen habe das MBS aufgrund politischer Vorgaben zur Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung nicht geprüft. Es hat diesbezüglich auf das Haushaltssicherungsgesetz 2003 verwiesen, wonach unter Wahrung des Grundsatzes des beiderseitigen Nutzens mit dem Land Berlin Verhandlungen mit dem Ziel zu führen seien, eine gemeinsame Aufgabenerledigung zu erreichen (im Gesetz wird explizit auf die Vorgängereinrichtungen des LISUM hingewiesen)¹¹⁰. Vor diesem Hintergrund sei eine Prüfung aller möglichen denkbaren Alternativen nicht nötig gewesen. Die vom Landesrechnungshof vorgeschlagene Alternative - die Fusion Brandenburger Einrichtungen - verkenne die Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsgewinne einer Fusion von Einrichtungen mit gleichen Aufgaben. Erfolgskontrollen seien zudem angesichts prioritärer Vorhaben derzeit nicht leistbar.

In Bezug auf die fehlenden Erfolgskontrollen hat das MBS darauf hingewiesen, dass die Wirtschaftlichkeit nicht nur anhand

¹¹⁰ Gesetz zur Sicherung des Landeshaushalts und zur Modernisierung der Landesverwaltung (Haushaltssicherungsgesetz 2003 - HSichG 2003) (GVBl. I/03, [Nr. 11], S. 194).

der Ausgabenentwicklung, sondern auch anhand der Qualität der Aufgabenwahrnehmung festzumachen sei. Die vom LISUM erbrachten Leistungen erfüllten durchweg das von beiden Fachverwaltungen geforderte qualitative Niveau. Zudem sei die wirtschaftliche Entlastung des Landeshaushalts so offensichtlich, dass es nach Ansicht des MBSJ keiner gesonderten Erfolgskontrolle bedürfe.

15.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass es sich bei dem LISUM um eine erfolgreiche gemeinsame Einrichtung der beiden Länder handelt und er begrüßt grundsätzlich solche Vorhaben, insbesondere wenn sie mit Effizienzgewinnen bzw. Synergieeffekten verbunden sind.

Die Anpassung des Raumbedarfs ab 2013 sieht der Landesrechnungshof sehr positiv. Ebenso sieht er es als Erfolg seiner Prüfung an, dass die Vorgaben bei der Zahlungsabwicklung stärker beachtet werden.

Der im Jahr 2006 von dem für Bildung zuständigen Minister und Senator unterzeichnete Staatsvertrag enthält die Vereinbarung zur hälftigen Kostenteilung. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sollte die getroffene Vereinbarung über die Kostenverteilung nach fast zehn Jahren auf den Prüfstand gestellt werden. Hierbei sieht er zunächst das MBSJ in der Verantwortung.

Neben dem Haushaltssicherungsgesetz 2003 hat das MBSJ auch die Vorgaben der Landeshaushaltsordnung zu beachten. Das Haushaltssicherungsgesetz führt aus, dass Verhandlungen unter Wahrung des beiderseitigen Nutzens zu führen sind. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes bedeutet das, dass ein sich für das Land Brandenburg ergebender höherer Nutzen vorzuziehen ist. Möglicherweise hätte sich durch eine reine Brandenburger Lösung ein höherer Nutzen für das Land Brandenburg ergeben. Da eine Bewertung nicht erfolgte, kann dies nicht mehr abschließend beurteilt werden.

Der Landesrechnungshof sieht die Vorgaben zu den Erfolgskontrollen bisher als nicht erfüllt an.

Einzelplan 06 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur

16 Baumaßnahmen der Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg - Kulturgut dringend erhalten

Die Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg sieht sich mit einem erheblichen Instandhaltungs- und Sanierungsstau konfrontiert. Das zu diesem Zweck aufgelegte Sonderinvestitionsprogramm hat sie erst zur Hälfte umgesetzt.

Den jährlich notwendigen Bauunterhalt kann die Stiftung nicht vollständig umsetzen. Hierdurch hat sich inzwischen ein Instandhaltungsstau von 4,9 Mio. Euro gebildet. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, das Budget für den Bauunterhalt mittelfristig zu erhöhen.

16.1 Prüfungsgegenstand

Die Länder Berlin und Brandenburg errichteten mit dem Staatsvertrag¹¹¹ vom 23. August 1994 die Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg (SPSG) als öffentlich-rechtliche Stiftung mit Sitz in Potsdam. Die SPSG verwaltet das nationale kulturelle Erbe des preußischen Königshauses in Berlin und Brandenburg. Ihr obliegen die Pflege, die Restaurierung und die wissenschaftliche Bearbeitung der Kunstsammlungen sowie der über 150 historischen Bauten und 750 Hektar Gartenanlagen.

Der jährliche Etat der Stiftung liegt bei 50 Mio. Euro. Da sie eigene Einnahmen von 15,5 Mio. Euro erzielt, hat die Stiftung einen Zuwendungsbedarf von durchschnittlich 34,5 Mio. Euro pro

¹¹¹ Gesetz über die Zustimmung zu dem Staatsvertrag über die Errichtung einer „Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg“ vom 23. August 1994 und zu dem Abkommen über die gemeinsame Finanzierung der „Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg“ (GVBl. I/95, [Nr. 01], S. 2, ber. 82) vom 4. Januar 1995.

Jahr. Diese stellen der Bund sowie die Länder Berlin und Brandenburg bereit. Brandenburg finanziert davon 35 %. Die Mittel reichte das MWFK als Zuschüsse an die Stiftung aus.

Da der Gesamtinvestitionsbedarf der Stiftung höher liegt als der gegenwärtige Umfang der Zuwendungen, hat die Stiftung einen Masterplan aufgestellt. Mit diesem auf 25 Jahre angelegten Investitionsprogramm soll der Sanierungs- und Investitionsstau auf allen Liegenschaften der SPSG behoben werden. Neben der Rettung von Kulturgütern sollen vor allem technische Anlagen energie- und umweltgerecht modernisiert sowie zeitgemäße Besuchereinrichtungen geschaffen werden. Der Bund sowie die Länder Berlin und Brandenburg stellen hierfür in einem ersten Schritt in den Jahren 2008 bis 2017 zusätzliche Investitionsmittel von 155 Mio. Euro zur Verfügung.

Der Landesrechnungshof legte seinen Prüfungsschwerpunkt auf Baumaßnahmen der Stiftung im Schlosspark Rheinsberg sowie im Park Sanssouci. Darüber hinaus untersuchte er Aspekte der laufenden Bauunterhaltung.

16.2 Prüfungsergebnis

16.2.1 Sonderinvestitionsprogramm „Masterplan“

Die preußischen Schlösser und Gärten sind aufgrund ihrer kulturhistorischen Bedeutung Teil des UNESCO-Weltkulturerbes. Für die Wiederherstellung und den Erhalt der denkmalgeschützten Anlagen ist neben ausreichendem Fachpersonal vor allem eine solide Finanzierung nötig. Der von der SPSG im Jahr 2007 ermittelte Investitionsbedarf zur Rettung bedeutender Kulturgüter betrug 730 Mio. Euro.

Mit dem Abkommen¹¹² über die gemeinsame Finanzierung eines Sonderinvestitionsprogramms der SPSG vom 18. August 2009 stellten der Bund 77,5 Mio. Euro, das Land Brandenburg 53,0 Mio. Euro und das Land Berlin 24,5 Mio. Euro in den Jah-

¹¹² Bekanntmachung des Abkommens zwischen dem Land Brandenburg, der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Berlin über die gemeinsame Finanzierung eines Sonderinvestitionsprogramms der „Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg“ und Bekanntmachung des Abkommens zwischen dem Land Brandenburg, der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Berlin über die gemeinsame Finanzierung der „Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg“ (GVBl. I, Nr. 16 vom 30. September 2009, S. 382, 384).

ren 2008 bis 2017 bereit. Damit stehen der Stiftung zusätzlich 155,0 Mio. Euro zur Verfügung, um u. a. eine Vielzahl kulturhistorischer Gebäude vor dem Verfall zu retten. Allerdings decken diese Mittel den für den Abbau des Investitions- und Sanierungsstaus der SPSG ermittelten Gesamtbedarf lediglich zu 21,2 %.

Die SPSG erstellte eine Prioritätenliste, aus der die Dringlichkeit und der Umfang der Bauinvestitionen deutlich werden. Als wesentliche Kriterien legte sie dabei u. a. die notwendige Beseitigung von Gefährdungen, die Behebung von Missständen in Depots und Werkstätten sowie die Verbesserung des Besucherservices zugrunde. Beispiele für die wichtigsten Vorhaben der Stiftung innerhalb des Masterplans sind die Sanierung des Neuen Palais und von Schloss Babelsberg sowie der Neubau des Depots.

Die SPSG setzte seit Beginn des Sonderinvestitionsprogramms im Jahre 2008 folgende Mittel ein:

Haushaltsjahr	Ausgaben	Ausgaben kumuliert	Anteil kumuliert
Werte in €			Werte in %
2008	7.691.517	7.691.517	5,0
2009	7.306.439	14.997.956	9,7
2010	8.943.076	23.941.032	15,4
2011	8.748.428	32.689.460	21,1
2012	13.059.830	45.749.290	29,5
2013	12.103.721	57.853.011	37,3
2014	20.429.588	78.282.599	50,5

Tabelle 21: Ausgaben aus dem Sonderinvestitionsprogramm von 2008 bis 2014

Die Übersicht zeigt, dass die Stiftung zur Halbzeit des Programms Ende 2012 erst knapp 30 % aus dem Finanzierungspaket abgerufen hatte. Bis zum 31. Dezember 2014 investierte die SPSG in Bauten und Anlagen 78,3 Mio. Euro. Damit war nach Einschätzung der Stiftung ihre Personalkapazität ausgelastet. In den verbleibenden drei Jahren muss die SPSG noch Baumaßnahmen für 76,7 Mio. Euro durchführen, um die Ziele des Sonderinvestitionsprogramms zu erreichen. Die SPSG beabsichtigt, in den Jahren 2015 und 2016 jeweils 30 Mio. Euro für den Masterplan einzusetzen. Das würde gegenüber dem Jahr 2014 eine Steigerung des Mitteleinsatzes um 50 % erfor-

dem. Für die Jahre von 2008 bis 2017 ergibt sich damit folgendes Bild:

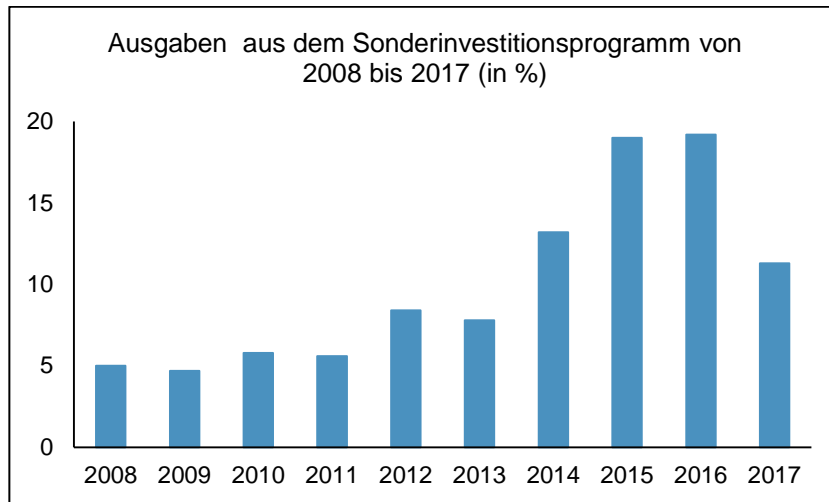


Abbildung 31: Ausgaben aus dem Sonderinvestitionsprogramm von 2008 bis 2017

16.2.2 Bauunterhalt

16.2.2.1 Bedarf und Umsetzung

Zur Vorbereitung bauunterhaltender Maßnahmen führte die Stiftung Baubedarfsnachweise. Die Stiftung wählte die durchzuführenden Maßnahmen aufgrund ihrer Dringlichkeit sowie unter Berücksichtigung des verfügbaren Fachpersonals aus. Sie unterschied bei der Dringlichkeit die Prioritäten A und B, wobei als Indikatoren der bauliche Zustand, die Einhaltung sicherheitsrelevanter Auflagen sowie die Gefahrenabwehr dienen.

Der Landesrechnungshof analysierte die Entwicklung des Mittelbedarfs und -einsatzes für den Bauunterhalt anhand der Baubedarfsnachweise der Jahre 2012 bis 2015 und kam zu folgenden Ergebnissen:

Jahr	Gesamt- bedarf	davon freigegeben		Inst.- stau ¹¹³	Bauunterhalt ¹¹⁴		verbl. Inst.-stau
		Tsd. €	%		Tsd. €	%	
2012	3.101	727	23,4	2.374	1.106	35,7	1.995
2013	3.724	1.359	36,5	2.365	1.170	31,4	2.554
2014	5.091	1.193	23,4	3.898	1.235	24,3	3.856
2015	6.882	1.945	28,3	4.937	offen	offen	offen
Summe		5.224	Ø 27,9				

Tabelle 22: Mittelbedarf und -einsatz für den Bauunterhalt der SPSG von 2012 bis 2015

Die SPSG ermittelte für den Zeitraum von 2012 bis 2015 einen Bauunterhaltungsbedarf mit stark zunehmender Tendenz. Aufgrund der zur Verfügung stehenden Finanzmittel konnte sie in den vier Jahren lediglich 5,2 Mio. Euro für Bauunterhaltungsmaßnahmen freigeben. Das entspricht einem durchschnittlichen „Bedarfsdeckungsgrad“ von 27,9 % pro Jahr. Die Diskrepanz zwischen dem ermittelten Bedarf und den freigegebenen Mitteln führt zu einem stetig steigenden Instandhaltungsstau, der im Jahr 2015 ein Volumen von 4,9 Mio. Euro erreichen wird.

Die folgende Darstellung veranschaulicht die Entwicklung des Instandhaltungsstaus zwischen 2012 und 2015:

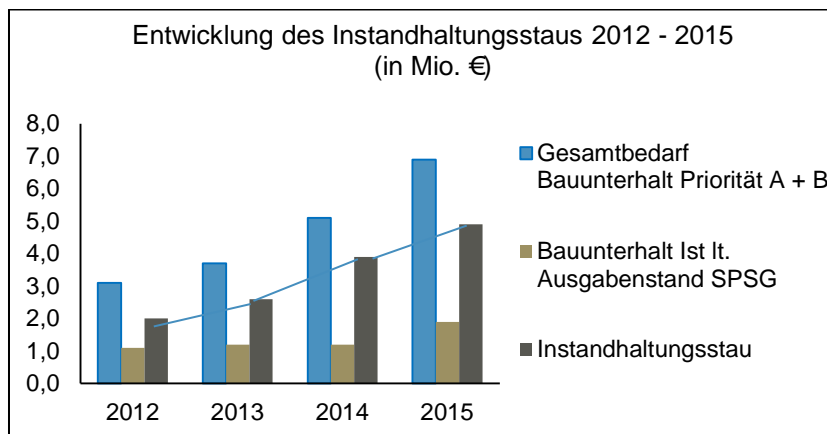


Abbildung 32: Entwicklung des Instandhaltungsstaus 2012 - 2015

Die SPSG erklärte hierzu, dass ein geringerer Bauunterhalt unter fachlichen Aspekten nicht mehr vertretbar sei. Kritisch

¹¹³ Instandhaltungsstau.

¹¹⁴ Bauunterhalt-Ist- laut Haushaltsabrechnung.

sei auch, dass sich der Instandhaltungsstau fast ausschließlich auf Maßnahmen der Prioritätsstufe A beziehe, da für Maßnahmen der Prioritätsstufe B kaum Mittel eingesetzt würden.

Die Haushaltsabrechnungen der Stiftung bestätigen den sich abzeichnenden Trend der unzureichenden Finanzierung des Bauunterhalts. Die Lage ist inzwischen so angespannt, dass die SPSG hierfür auch investive Mittel einsetzt.

16.2.2.2 Bestandsdokumentation

Um einen sachgerechten Bauunterhalt planen und durchführen zu können, müssen alle erforderlichen Informationen sowie Bestandsunterlagen zusammengeführt und laufend aktualisiert werden sowie für die zuständigen Mitarbeiter verfügbar sein.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die SPSG nicht über eine umfassende Dokumentation über den Zustand und den Unterhaltungsbedarf der Gebäude und technischen Anlagen verfügte. Sie führte lediglich Raumbücher als „Momentaufnahme“ ohne eine entsprechende Fortschreibung.

Darüber hinaus hatte die Stiftung keine Übersicht über die seit Jahren in den Baubedarfnachweisen geführten, bisher jedoch nicht umgesetzten Maßnahmen insbesondere der Priorität A. Hierzu folgende Beispiele:

Objekt	Notwendiger Bauunterhalt
Schlösser: Sanssouci, Babelsberg, Rheinsberg und Marmorpalais	Notwendiger Austausch veralteter Brand- und Einbruchmeldeanlagen infolge einer Sachverständigenprüfung und aufgrund teils erheblicher Sicherheitsmängel
Sanssouci-Ost: Sizilianischer Garten	Sicherung und Instandsetzung der Natursteinstützmauer
Rheinsberg: Kavalierhaus	Reparatur von Dacheindeckung und Gesims

Die folgenden im Jahr 2014 in die höchste Dringlichkeitsstufe A eingeordneten kostenintensiven Maßnahmen mussten aufgrund von Sicherheitsbelangen sofort umgesetzt werden. Eine Mittelfreigabe zur Durchführung dieser Unterhaltungsmaßnahmen erteilte die Stiftung jedoch auch im Jahr 2015 bisher nicht.

Objekt	Dringender Bauunterhalt
Sanssouci-West: Meierei am Kuhtor	Dachinstandsetzung des gesamten Gebäudebestands (Gefahr eines Teileinsturzes durch Wassereintritt und Schädlingsbefall, Sicherung der Substanz und Erhalt der Verkehrssicherheit, Notsicherung)
Sanssouci-West: Römische Bäder	Ufermauer (akute Gefahr von Substanzverlust, Einsturzgefahr der Terrasse, Notsicherung der Stützmauer und der Kalksteinverblendung)
Babelsberg: Hofgärtnerei	Sanierung der Einfassungsmauer (Substanzerhalt)
Babelsberg: Maschinenhaus	Sicherung der Uferstützwand (Gefahrenabwehr)
Rheinsberg: Parkbauten	Neuherstellung der Holzbrücken (Unfallgefahr)

16.2.2.3 Gravierender Instandhaltungsstau

Die SPSG verwaltet eine Vielzahl einzelner Baudenkmäler und baulicher Anlagen. Fehlende oder unzureichende Bauunterhaltungsmaßnahmen führen zu einer erhöhten Abnutzung der Bausubstanz. Folge hiervon sind Baumängel, ein erhöhter Energieverbrauch, eine eingeschränkte Nutzbarkeit und letztendlich ein vorzeitiger Sanierungsbedarf. Dem laufenden Bauunterhalt - im Sinne der Bewahrung und Pflege der Schlösser und Gärten - kommt damit als eine der Kernaufgaben der Stiftung hohe Bedeutung zu.

Der Zustand vieler Gebäude ist gekennzeichnet durch eindringendes Wasser, u. a. in Folge der vielen Flachdächer. Dies traf auch auf den Zustand der Kolonnade am Neuen Palais vor ihrer Gesamtanierung zu. Die Bestands- und Schadensdokumentation beschrieb zahlreiche Schäden, die auf einen mangelnden Bauunterhalt zurückzuführen waren: Die Dächer auf den Säulengängen waren stark in Mitleidenschaft gezogen. Die dadurch eindringende Feuchtigkeit führte zu gravierenden Schäden an den Gewölben sowie zur Korrosion der Zuganker.

Auch die technische Ausrüstung - z. B. Elektroinstallation - ist in einer Reihe von Objekten mangelhaft. Darüber hinaus kann in einigen Fällen auch der Brandschutz nicht mehr gewährleistet werden. Um diese Mängel möglichst zügig zu beseitigen, sei aus Sicht der Stiftung häufig eine eigene Planung und Bauausführung z. B. durch eine Handwerkerabteilung - vorteilhaft. Darüber hinaus könne es sich lohnen, bauunterhaltende Maßnahmen kleineren Umfangs an Denkmälern durch freiberufliche Statiker bzw. Baufirmen, die ihre Leistungen über eine Pau-

schale abrechnen, ausführen zu lassen. Die SPSG prüft diese Möglichkeit. Bei einer gemeinsamen Begehung des Landesrechnungshofes mit Vertretern der SPSG wurde im Park Sanssouci ein teilweise sehr hoher Sanierungsbedarf aufgrund des gravierenden Instandhaltungszustaus konstatiert. Bei einer rechtzeitigen und kontinuierlichen Bauunterhaltung würden kostenintensive und umfangreiche Investitionen erst später notwendig werden. Die folgenden Bilder dokumentieren dies.



Abbildung 33: Foto zu Fassade Schäden an der Friedenskirche



Abbildung 34: Fotos zu Schäden der Fugenverdichtung an den Römischen Bänken nahe der großen Fontäne



Abbildung 35: Fotos zu Fassade-schäden und brechendem Sockel der Maierie am Kuhtor

16.3 Folgerungen

Um die noch ausstehenden umfangreichen Bauvorhaben des Sonderinvestitionsprogramms bis Ende 2017 termin- und qualitätsgerecht umzusetzen, bedarf es in den nächsten Jahren großer Anstrengungen der SPSG. Die noch zu tätigen Investitionen müssen mit deutlich höherer Intensität als bisher durchgeführt werden. Das ist aufgrund der verhältnismäßig kurzen Zeit mit Risiken behaftet. Dazu zählen insbesondere eine zu geringe Personalausstattung sowie unzureichende Vorlaufzeiten für Planungen, Abstimmungen und Koordinierungen.

Das MWFK sollte daher rechtzeitig und gemeinsam mit der SPSG geeignete Maßnahmen zur Beschleunigung der Masterplan-Investitionen abstimmen und einleiten.

Die Erfüllung des gesetzlichen Stiftungsauftrags - die Bewahrung, Pflege, Präsentation und Öffnung der preußischen Schlösser und Gärten - setzt voraus, dass ausreichend Mittel für bauunterhaltende Maßnahmen der Priorität A zur Verfügung stehen. Der Landesrechnungshof empfahl der SPSG, den Bauunterhalt deutlich zu verstärken und durch eine laufende Pflege und Überwachung (Monitoring) auszubauen. Neben der Bauunterhaltung und der Sicherung baulicher Anlagen sollten auch die technische Infrastruktur angepasst und die Gefahrenabwehr stärker beachtet werden. Damit könnte sich an den baulichen

Anlagen später insgesamt ein geringerer Sanierungs- und Restaurierungsaufwand ergeben.

Das MWFK ist aufgefordert, gemeinsam mit der Stiftung zu prüfen, wie das Budget für den Bauunterhalt mittelfristig erhöht werden kann. Dem baulichen Verfall sollte künftig nicht allein durch Investitionen im Rahmen des Masterplans, sondern auch verstärkt durch einen laufenden Bauunterhalt begegnet werden. Darüber hinaus schlug der Landesrechnungshof vor, Möglichkeiten zur Erhöhung der Stiftungseinnahmen erneut zu prüfen und zu diskutieren.

Letztendlich ist ohne eine vollständige, aktuelle und strukturierte Bestandsdokumentation eine strategische Bauunterhaltsplanung nicht möglich. Daher empfahl der Landesrechnungshof der SPSG den Aufbau einer Instandhaltungs-Datenbank unter Verwendung einer geeigneten Software.

16.4 Stellungnahme

Das MWFK hat darauf hingewiesen, dass das Sonderinvestitionsprogramm unter anderem auch deshalb aufgelegt worden sei, weil viele Baumaßnahmen der SPSG mit den im Rahmen der institutionellen Förderung zur Verfügung stehenden Mitteln nur schleppend vorangingen oder gar nicht erst gestartet werden konnten. Darüber hinaus werde bei den äußerst komplexen Denkmalpflegeprojekten des Sonderinvestitionsprogramms auch eine längere Vorbereitungs- und Planungsphase benötigt. Da für viele der durchgeführten Baumaßnahmen jedoch kein oder nur ein geringer Planungsvorlauf bestanden habe, konzentriere sich der Mittelabfluss auf die zweite Hälfte des Programmzeitraums. Die meisten Mittel würden in den Jahren 2014 bis 2017 ausgegeben, da sich inzwischen fast alle Projekte in der Baudurchführung befänden.

Das MWFK hat außerdem dargelegt, dass es gemeinsam mit dem BLB die Umsetzung des Sonderinvestitionsprogramms intensiv begleite. So finde seit 2010 regelmäßig ein Jour fixe statt, bei dem aktuelle Fragestellungen zwischen dem MWFK, der Stiftung und dem BLB erörtert würden. Dies sichere einen schnellen Informationsaustausch sowie kurze Entscheidungswege. Da alle wesentlichen Voraussetzungen vorlägen - z. B. die Personalausstattung sowie die Genehmigung und Finanzie-

derung der Projekte - sehe das MWFK zurzeit keine Notwendigkeit für weitere Beschleunigungsmaßnahmen.

Das MWFK hat die Feststellung des Landesrechnungshofes bestätigt, dass der notwendige Bauunterhalt für die Gebäude und Anlagen der Stiftung durch die nur begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel derzeit nicht ausreichend gewährleistet werden kann. Das MWFK werde sich deshalb bei den Verhandlungen für ein weiteres Finanzierungsabkommen dafür einsetzen, dass eine ausreichende Finanzierung des Bauunterhalts gewährleistet werde. Dabei werde es auch im Blick behalten, dass Möglichkeiten der Einnahmeerhöhung bei der Stiftung geprüft und erörtert werden.

Das MWFK hat die Auffassung des Landesrechnungshofes geteilt, dass für eine sachgerechte Planung und Durchführung von Bauunterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen eine aktuelle Bestandsdokumentation erforderlich ist. Das Thema Dokumentation sei auch ein Schwerpunkt für die Arbeitsgruppe „Digitale Agenda“, die alle Aufgaben und die Struktur der Stiftung untersuche. Das MWFK werde diesen Prozess weiter begleiten und auf den mittelfristigen Aufbau einer Bestandsdokumentation bei der Stiftung hinwirken.

Schließlich werde das MWFK gemeinsam mit den anderen Zuwendungsgebern erörtern, wie der gravierende Instandhaltungsstau bei den baulichen Anlagen der SPSG beseitigt werden könne. So sei es aus Sicht des MWFK erforderlich, dass bei der weiteren Finanzierung des Sonderinvestitionsprogramms für die Stiftung Mindestanforderungen bzw. -beträge für die gesicherte Finanzierung von Bauunterhaltungsmaßnahmen festgelegt werden.

16.5 Schlussbemerkung

Der Landesrechnungshof erkennt die Bemühungen des MWFK um eine intensive Begleitung und Straffung des Investitionsprogramms der Stiftung an. Es sollte darüber hinaus aus den Startschwierigkeiten des laufenden Masterplans Schlussfolgerungen ziehen, um die Voraussetzungen für eine nahtlose Fortsetzung des Investitionsprogramms zu schaffen, z. B. mit einem rechtzeitigen Beginn der Vorbereitungen und Planungen für komplexe Baumaßnahmen.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MWFK auf den Aufbau einer Bestandsdokumentation hinwirken und sich für eine angemessene Finanzausstattung des Bauunterhalts einsetzen wird. Bei der noch auszuhandelnden Weiterführung des Masterplans über das Jahr 2017 hinaus sowie beim Neuabschluss des Finanzierungsabkommens sollte das MWFK insbesondere auf ein ausgewogenes Verhältnis von Investitionsmitteln und Mitteln für den laufenden Bauunterhalt achten.

Einzelplan 06 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur

17 Studentenwerke steigern Vermögen - staatliche Zuschüsse überprüfen - Ein- nahme- und Verwaltungsdefizite behe- ben

Die beiden Studentenwerke des Landes in Potsdam und Frankfurt (Oder) sind finanziell exzellent aufgestellt, obwohl sie ihre Einnahmemöglichkeiten keineswegs ausschöpfen. Die Gewährung der staatlichen Zuschüsse von 4,5 Mio. Euro pro Jahr sollte auf den Prüfstand gestellt werden.

Die Einnahmen ließen deutlich zu wünschen übrig: Die Semesterbeiträge der Studierenden blieben von 2003 bis 2013 unverändert. Ebenso wurden Essenspreise für Gäste und Mitarbeiter zehn Jahre lang nicht erhöht. Außerdem boten beide Studentenwerke unzulässigerweise Mitarbeitern subventionierte Essen an.

Das Studentenwerk Frankfurt (Oder) erwarb Tiefkühlprodukte im Wert von 170.000 Euro ohne Ausschreibung.

Das Studentenwerk Frankfurt (Oder) war personell wesentlich besser als das Studentenwerk Potsdam ausgestattet. Nachvollziehbare Gründe hierfür waren nicht auszumachen.

17.1 Prüfungsgegenstand

Die Studentenwerke des Landes Brandenburg sind rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts mit dem Recht auf Selbstverwaltung (§ 76 Absatz 1 des Brandenburgischen Hochschul-

gesetzes [BbgHG]¹¹⁵). Dem MWFK steht die Rechtsaufsicht zu.¹¹⁶ Die Studentenwerke besitzen jeweils einen Verwaltungsrat und einen Geschäftsführer. Aufgabe der Studentenwerke ist es, für ihre Studierenden Dienstleistungen auf sozialem, wirtschaftlichem, gesundheitlichem und kulturellem Gebiet zu erbringen.¹¹⁷ Dafür betreiben sie insbesondere Mensen und Cafeterien und unterhalten Wohnheime. 2012 erhielten sie staatliche Zuschüsse von 4,4 Mio. Euro.

Für die acht Hochschulen des Landes Brandenburg sind zwei Studentenwerke verantwortlich. Das Studentenwerk Potsdam (StWP) ist zuständig für die Betreuung von 30.000 Studierenden der Universität Potsdam, der Hochschule für Film und Fernsehen „Konrad Wolf“¹¹⁸, der Fachhochschule Potsdam, der Technischen Hochschule Wildau (FH) und der Fachhochschule Brandenburg. Die Einnahmen beliefen sich auf 17,2 Mio. Euro, davon 2,6 Mio. Euro Landeszuschuss. Das Studentenwerk Frankfurt (Oder) (StWF) betreut 19.000 Studierende der Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde (FH), der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) und der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg. Es nahm 15,7 Mio. Euro ein, davon flossen 1,8 Mio. Euro aus Landesmitteln.

Der Landesrechnungshof prüfte das Haushaltsjahr 2012.

17.2 Prüfungsergebnisse

17.2.1 Staatliche Finanzhilfe und wirtschaftliche Lage

Jedem Studentenwerk stehen zur Erfüllung seiner Aufgaben staatliche Zuweisungen nach Maßgabe des Haushalts des Landes zur Verfügung.¹¹⁹ Die Finanzierung der Studentenwerke

¹¹⁵ Brandenburgisches Hochschulgesetz (BbgHG) vom 28. April 2014 (GVBl. I Nr. 18). Im Prüfungszeitraum galt das alte Gesetz über die Hochschulen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz - BbgHG) vom 18. Dezember 2008 (GVBl. I/08, [Nr. 17], S. 318), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. April 2014 (GVBl. I/14, [Nr. 18]). Es enthielt inhaltsgleiche Regelungen.

¹¹⁶ § 82 Satz 1 BbgHG.

¹¹⁷ So § 78 Absatz 2 BbgHG.

¹¹⁸ Seit 1. Juli 2014: Filmuniversität Babelsberg Konrad Wolf.

¹¹⁹ § 81 Absatz 1 Nummer 2 BbgHG.

aus Mitteln des Landeshaushalts ist auf der Grundlage des § 78 Absatz 3 Nummer 4 BbgHG in der Verordnung über die Finanzierung der Studentenwerke im Land Brandenburg¹²⁰ geregelt. Die Vorschrift verpflichtet das Land nicht zur Gewährung von Zuschüssen. Sie sieht lediglich die rechtliche Möglichkeit dafür vor.

	StWF	StWP
Werte in T€		
Rücklagen	22.822	42.054
Sonderposten aus Zuwendungen	32.481	23.598
Bilanzsumme	67.007	74.073
Werte in %		
Eigenkapitalquote	83	89

Tabelle 23: Eigenkapitalquoten der Studentenwerke
Quelle: Bilanzen der Studentenwerke per 31. Dezember 2012

Die Bilanzen beider Studentenwerke wiesen im Jahr 2012 als Eigenkapital Rücklagen i. H. v. 22,8 Mio. Euro (StWF) bzw. 42,1 Mio. Euro (StWP) und Sonderposten aus Zuwendungen von 32,5 Mio. Euro (StWF) bzw. 23,6 Mio. Euro (StWP) aus.

Die Eigenkapitalquote der Studentenwerke - also das Verhältnis von Eigenkapital zu Gesamtkapital - war mit 83 % und 89 % als ausgezeichnet zu bewerten. Beide Studentenwerke verfügten über eine Eigenkapitalbasis, die sie wirksam gegen alle erkennbaren finanziellen Risiken schützt. Mit dem Aufbau dieser außergewöhnlich guten Eigenkapitalbasis waren die Studentenwerke dem Satzungsgebot, eine langfristige und ausgeglichene Wirtschaftsführung zu gewährleisten, vorbildlich nachgekommen.

Außerdem verfügten beide Studentenwerke über Kassenbestände, Bankguthaben und kurzfristige Forderungen in Millionenhöhe.¹²¹ Sie wären damit rein rechnerisch in der Lage gewesen, sämtliche Verpflichtungen gegenüber Kreditinstituten - kurzfristige wie langfristige - abzulösen.

¹²⁰ Verordnung über die Finanzierung der Studentenwerke im Land Brandenburg vom 9. November 2003 (GVBl. II/03 [Nr. 29], S. 663), geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 3. Dezember 2007 (GVBl. II/07 [Nr. 28], S. 496).

¹²¹ StWF per 31. Dezember 2012: 4.129.382,96 Euro; StWP per 31. Dezember 2012: 4.727.390,29 Euro.

Der Landesrechnungshof empfahl diese Option nicht, machte damit aber die hervorragende Liquiditätsposition beider Studentenwerke deutlich.

Die geltenden Rechtsvorschriften des Landes Brandenburg geben eine präzise Höhe der zu bildenden Rücklagen nicht vor. Weder das BbgHG noch die Verordnung über die Finanzierung der Studentenwerke regeln die Höhe der Rücklagen im Einzelnen. Die Studentenwerke entscheiden zur Bildung der hohen Rücklagen selbst im Rahmen ihrer Geschäftspolitik und der handels- und steuerrechtlichen Vorschriften über die Höhe der Rücklagen. Sie sind diesem Auftrag in den vergangenen Jahren angemessen nachgekommen.

Das MWFK allerdings hat es versäumt, zu prüfen, ob die Leistungen des Staates angesichts des inzwischen erreichten guten Eigenkapital- und Liquiditätsstatus der Studentenwerke überhaupt noch und wenn ja, in welcher Höhe, notwendig waren.

Nicht notwendig war offensichtlich ein Teilbetrag von 750.000 Euro, um den das MWFK die Finanzhilfe vom Jahr 2012 zum Jahr 2014 kürzte.¹²² Für diese Kürzung gab es keine betriebswirtschaftlich nachvollziehbare Begründung. Auf entsprechende Nachfrage des Landesrechnungshofes teilte das MWFK mit, dass die Studentenwerke im Rahmen der Konsolidierung innerhalb des Einzelplans ebenso mit einem Beitrag herangezogen wurden wie auch andere Einrichtungen.

17.2.2 Kennzifferngesteuertes Verteilungsmodell

Die Verteilung der jährlichen Finanzhilfe auf die beiden Studentenwerke erfolgte aufgrund eines kennzifferngesteuerten Verteilungsmodells des MWFK.¹²³ Es orientierte sich an den Angeboten und Leistungen für die Studierenden und berücksichtigte verschiedene Kennziffern zur Infrastruktur, Betreuungsleistung und Effektivität.¹²⁴

¹²² Haushaltsplan des Haushaltsjahrs 2013/14, Epl. 06, Kapital 06 020, Titel 684 70.

¹²³ Das MWFK verlängerte die Gültigkeit des Verteilungsmodells um zwei Jahre, so dass es auch 2013 und 2014 unverändert Anwendung fand.

¹²⁴ Bericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft DOMUS über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2012.

Die Umsatz- und Effektivitätsfaktoren erwiesen sich als intransparent und nicht zielführend: So hatten beide Studentenwerke zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben eine Zentralverwaltung, ohne dass das Verteilungsmodell dies berücksichtigte. Es gab zwei verschiedene Grundbeträge für Studierende, und zwar einen für deutsche und einen erhöhten für ausländische Studierende. Die Notwendigkeit eines zusätzlichen Grundbetrags je ausländischen Studierenden war nicht erkennbar. Die Verpflegung der Studierenden stellte den größten zuschussbedürftigen Bereich der Studentenwerke dar. Die verwendeten Umsatz- und Effektivitätsfaktoren waren teilweise widersprüchlich oder unnötig.

Einzelheiten der Verteilung der jährlichen Finanzhilfe auf die beiden Studentenwerke waren in einer Zielvereinbarung zwischen den Studentenwerken und dem MWFK zu regeln.¹²⁵ Das Ministerium schloss jedoch keine Zielvereinbarung mit den Studentenwerken ab.

17.2.3 Verpflegungsbetriebe

Insgesamt elf Mensen und acht Cafeterien standen den Studierenden an den Hochschulstandorten zur Verfügung. Die Mensen boten den Studierenden mittags bis zu fünf verschiedene Speisen an. Dabei lag der Fokus der Mensen und Cafeterien nicht nur auf dem Mittagessen. Vielmehr wurden auch süße und herzhaft Snacks, Erfrischungsgetränke und Kaffeespezialitäten verkauft. Das Angebot reichte vom Einsatz von Zutaten aus ökologischem Landbau über veganes Mittagessen bis zur herzhaften Hausmannskost.

Neben der reinen Essensversorgung sollen die Mensen und Cafeterien auch Treffpunkt und Ort des studentischen und universitären Austauschs sein. Die Verpflegungseinrichtungen standen auch den Mitarbeitern der Studentenwerke und der Hochschulen sowie Gästen zur Verfügung.

¹²⁵ § 2 Absatz 2 der Verordnung über die Finanzierung der Studentenwerke im Land Brandenburg (FinanzierungsVO) vom 9. November 2003 (GVBl. II, S. 663), geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 3. Dezember 2007 (GVBl. II, S. 496).

17.2.3.1 Mensaessen für Bedienstete

Identische Essen haben in allen Mensen drei verschiedene Preise für: Studenten, Bedienstete und Gäste.

	Studierende	Bedienstete	Gäste
Werte in €			
Essen 1	1,20	2,60	3,00
Essen 2	2,00	3,35	4,00
Essen 3	2,50	3,85	4,60
Essen 4 (Alternativ)	2,30	3,65	4,60

Tabelle 24: Essenspreise StWP 2012¹²⁶
Quelle: Geschäftsbericht des StWP für das Wirtschaftsjahr 2012

	Studierende	Bedienstete	Gäste
Werte in €			
Essen 1	1,50	2,60	3,50
Essen 2	2,00	3,30	4,50
Essen 3	2,50	3,80	5,00
Essen 4	2,50	3,80	5,00
Aktionssessen	3,50	3,80	5,00
Essen: Biokost	3,80	4,50	5,50

Tabelle 25: Essenspreise StWF 2012¹²⁷
Quelle: Studentenwerkskalender 2011/12, 2012/13, 2013/14

Diese Preisstruktur begegnete im Grundsatz keinen Bedenken. Der Landesrechnungshof hielt es insbesondere für zulässig, den Studierenden stark verbilligte Essen anzubieten.

Es ist den Studentenwerken darüber hinaus erlaubt, angebotene Dienstleistungen - also etwa Mensaessen - auch Personen anzubieten, die nicht studieren. Dies hat aber kostendeckend zu erfolgen.¹²⁸ Beide Studentenwerke boten jedoch den eigenen Mitarbeitern und den Mitarbeitern der Hochschulen subventio-

¹²⁶ Zum 1. Januar 2013 - mithin im Anschluss an den Prüfungszeitraum - beschloss der Verwaltungsrat eine Essenspreiserhöhung. Für Studierende verteuerte sich der Essenpreis für Essen 1 und 2 um jeweils 0,20 Euro. Für Mitarbeiter erhöhte sich der Preis lediglich beim Essen 4. Gäste zahlten in allen Preisgruppen zwischen 0,40 Euro und 0,50 Euro mehr.

¹²⁷ Das StWF hatte zum 4. April 2011 die Preise für das Gästeessen an allen Standorten in jeder Preiskategorie um durchschnittlich 11 % (0,40 bis 0,50 Euro je Portion) angehoben.

¹²⁸ Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO sowie Grundsatz der Kostendeckungspflicht gemäß § 3 Absatz 5 der Satzungen der beiden Studentenwerke (Abl. Nr. 9 vom 9. März 2011, S. 400 und 409).

nierte Essen an, die also nicht kostendeckend waren. Derartige subventionierte Essensangebote verstoßen gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des § 7 der LHO sowie gegen den Grundsatz der Kostendeckungspflicht des § 3 Absatz 5 der Satzungen der beiden Studentenwerke.

17.2.3.2 Festlegung der Essenspreise

Der Landesrechnungshof hatte keine Bedenken hinsichtlich der Preisfindung für das studentische Essen. Dies obliegt den Studentenwerken also in eigener Verantwortung.

Das StWP nahm jedoch über einen Zeitraum von fast zehn Jahren keine Anhebung der Preise für das Gästeessen vor. Eine Preiserhöhung wäre jedoch allein durch eine durchschnittliche Inflationsrate von 1,7 % pro Jahr (gesamt 15,45 %) gerechtfertigt gewesen.

Das StWF nahm über einen Zeitraum von zehn Jahren keine Erhöhung der Essenspreise für Mitarbeiter vor. Die Essenspreise für Gäste wurden im Jahr 2011 erstmals nach annähernd acht Jahren angehoben. Eine Erhöhung der Essenspreise für Gäste wäre schon wesentlich früher und für Mitarbeiter generell gerechtfertigt gewesen. Außerdem fehlte eine Preiskalkulation für alle Essen.

17.2.3.3 Vergabeverfahren

Das StWF kaufte Tiefkühlprodukte im Wert von 170.000 Euro ohne Ausschreibung ein. Zudem konnte es für verschiedene Vergabevorgänge im Dienstleistungsbereich keine hinreichende Dokumentation vorlegen. Dies betraf die Grünanlagenpflege, den Winterdienst, die Bewachung, sowie die Aufzugs-, Tor- und Gerätewartung.

17.2.4 Semesterbeiträge

Die Semesterbeiträge der Studierenden¹²⁹ stellen eine wichtige Einnahmequelle der Studentenwerke zur Erfüllung ihrer Aufgaben dar. Höhe und Verwendung der Semesterbeiträge sind in den Beitragsordnungen der Studentenwerke geregelt. Im Jahr 2012 betrug der Semesterbeitrag für das StWF 50,00 Euro und

¹²⁹ § 79 Absatz 1 Nummer 3 BbgHG.

für das StWP 40,00 Euro. Die Jahreserträge beliefen sich für das StWF auf 1,8 Mio. Euro und für das StWP auf 2,7 Mio. Euro.

Semester	StWF	StWP	Durchschnitt aller Studentenwerke (bundesweit)
Werte in €			
Sommer 2003	50,00	40,00	– ¹³⁰
Winter 2003/2004	50,00	40,00	– ¹³⁰
Sommer 2004	50,00	40,00	– ¹³⁰
Winter 2004/2005	50,00	40,00	41,87
Sommer 2005	50,00	40,00	43,17
Winter 2005/2006	50,00	40,00	44,01
Sommer 2006	50,00	40,00	44,81
Winter 2006/2007	50,00	40,00	45,93
Sommer 2007	50,00	40,00	46,26
Winter 2007/2008	50,00	40,00	48,11
Sommer 2008	50,00	40,00	48,94
Winter 2008/2009	50,00	40,00	49,92
Sommer 2009	50,00	40,00	50,33
Winter 2009/2010	50,00	40,00	51,17
Sommer 2010	50,00	40,00	53,15
Winter 2010/2011	50,00	40,00	53,88
Sommer 2011	50,00	40,00	54,37
Winter 2011/2012	50,00	40,00	56,54
Sommer 2012	50,00	40,00	57,60
Winter 2012/2013	50,00	40,00	58,24

Tabelle 26: Höhe der Semesterbeiträge
Quelle: Studentenwerke im Zahlenspiegel 2005/2006 bis
2012/2013

Beide Studentenwerke erhöhten ihre Semesterbeiträge von 2003 bis 2013 nicht. Studierende zahlten in diesem Zeitraum in Frankfurt (Oder) 50,00 Euro und in Potsdam 40,00 Euro je Semester. Bei beiden Studentenwerken waren also die Beiträge deutlich geringer als im bundesweiten Durchschnitt (Wintersemester 2012/2013: 58,24 Euro).

¹³⁰ Nicht ermittelt.

Ein Vergleich mit ähnlichen Studentenwerken zeigt, dass dort noch höhere Beiträge zu zahlen waren. Dem StWF der Größe nach vergleichbare Studentenwerke erhoben im Durchschnitt 68,28 Euro.¹³¹ Dem StWP der Größe nach vergleichbare Studentenwerke erhoben im Durchschnitt 59,00 Euro¹³²). Ergänzt wird dieses Bild durch die Erkenntnis, dass beide Studentenwerke prozentual geringe Erträge aus Semesterbeiträgen erzielten. Wurden bundesweit 16,2 % durch Beiträge erwirtschaftet, so waren es in Potsdam nur 12,1 % und in Frankfurt (Oder) gar nur 10,1 %.

Erst zum Wintersemester 2013/2014 - mithin nach dem Prüfungszeitraum des Landesrechnungshofes - hoben beide Studentenwerke erstmalig ihre Semesterbeiträge an: Der Semesterbeitrag für das StWF wurde moderat auf 55,50 Euro, für das StWP auf 50,00 Euro angepasst.

17.2.5 Personalausstattung

Im Wintersemester 2012/13 betreute das StWF durchschnittlich 98,2 Studierende pro Beschäftigtem, das StWP durchschnittlich 140,5 Studierende pro Beschäftigtem. Der Ertrag pro Mitarbeiter lag im Jahr 2012 für das StWF bei 30.927,97 Euro und für das StWP bei 51.289,20 Euro.

Das StWF war also durchweg personell wesentlich besser als das StWP ausgestattet. Nachvollziehbare Gründe hierfür waren nicht auszumachen.

17.3 Folgerungen

17.3.1 Staatliche Finanzhilfe und wirtschaftliche Lage

Aufgrund der außerordentlich guten finanziellen Lage der Studentenwerke sollte das MWFK prüfen, inwieweit die Studen-

¹³¹ Studentenwerke Greifswald, Kaiserslautern, Paderborn, Rostock und Trier; Durchschnittswert ermittelt auf der Grundlage der veröffentlichten Beitragssätze in: Deutsches Studentenwerk (Hrsg.), Studentenwerke im Zahlenspiegel 2012/2013, 2013, S. 30/31.

¹³² Studentenwerke Augsburg, Bremen und Bielefeld; Durchschnittswert ermittelt auf der Grundlage der veröffentlichten Beitragssätze in: Deutsches Studentenwerk (Hrsg.), Studentenwerke im Zahlenspiegel 2012/2013, 2013, S. 30/31.

tenwerke überhaupt noch zusätzliche Liquidität aus dem staatlichen Zuschuss benötigen. Der Landesrechnungshof regte auf der Grundlage seiner Erkenntnisse an, die Gewährung der Zuschüsse auf den Prüfstand zu stellen.

17.3.2 Kennzifferngesteuertes Verteilungsmodell

Verschiedene Umsatz- und Effektivitätsfaktoren erwiesen sich als intransparent und nicht zielführend. Der Landesrechnungshof empfahl deshalb, das Modell grundlegend zu vereinfachen, um es transparent und handhabbar zu machen, ohne die Verteilungsgerechtigkeit zu schmälern. Er regte an, sich zukünftig auf die drei Kennziffern Verwaltungsaufwand, Studierendenbetreuung und Verpflegung zu beschränken.

Der Landesrechnungshof bat das MWFK, künftig mit den Studentenwerken Zielvereinbarungen gemäß des § 2 Absatz 2 der Verordnung über die Finanzierung der Studentenwerke abzuschließen.

17.3.3 Verpflegungsbetriebe

Der Landesrechnungshof empfahl den Studentenwerken, zukünftig alle Nicht-Studierenden nur noch kostendeckend in den Mensen zu verpflegen. Hier ist ein einheitlicher Essenspreis für alle Nicht-Studierenden erforderlich. Darüber hinaus bat der Landesrechnungshof die Studentenwerke, die Essenspreise für Mitarbeiter und Gäste zu überprüfen und unter Berücksichtigung der Argumentation des Landesrechnungshofes angemessen zu erhöhen.

Das StWF sollte die einschlägigen Vergabevorschriften beachten. Außerdem bat der Landesrechnungshof das StWF, alle Vergabevorgänge hinreichend zu dokumentieren.

17.3.4 Semesterbeiträge

Der Landesrechnungshof bat die Studentenwerke zu prüfen, inwieweit weitere Beitragserhöhungen notwendig und durchsetzbar sind. Dabei sollten die dargelegten bundesdeutschen Vergleichsmaßstäbe sowie die Inflationsrate Berücksichtigung finden.

17.3.5 Personalausstattung

Der Landesrechnungshof empfahl dem StWF, eine umfassende Organisations- und Personalprüfung vorzunehmen und ein Personalentwicklungskonzept zu erarbeiten. Dabei sollte das StWF Anstrengungen unternehmen, um effizienter zu werden. Bis Ergebnisse aus den Organisations- und Personaluntersuchungen vorliegen, regte der Landesrechnungshof an, frei werdende Stellen nicht nachzubersetzen.

17.4 Stellungnahme

17.4.1 Konsens

Das MWFK hat die Feststellungen des Landesrechnungshofes weitgehend eingeräumt und Abhilfe zugesagt: Das Mittelverteilungsmodell habe nicht die angestrebte Anreizwirkung erzielt, es werde vereinfacht. Es sei beabsichtigt, Zielvereinbarungen mit beiden Studentenwerken abzuschließen, um der normativen Vorgabe gerecht zu werden. Preiswertere Mitarbeiteressen würden zukünftig abgeschafft. Offen sei in diesem Zusammenhang indes, wie die konkrete Preisgestaltung der Kategorie „Nicht-Studierende“ auszusehen habe. Das MWFK werde dem StWF anraten, Preiskalkulationen vorzunehmen und dabei die Hinweise des Landesrechnungshofes zu beachten. Das StWF habe zugesagt, die einschlägigen Vergabevorschriften einzuhalten. Hinsichtlich der Semesterbeiträge sei durchaus noch „Luft nach oben“; die abzuschließenden Zielvereinbarungen würden auch die konkrete Höhe regeln. Ebenfalls in der Zielvereinbarung werde das Erfordernis einer Organisationsuntersuchung des StWF festgelegt.

17.4.2 Dissens

Nachdrücklich hat das Ministerium der Forderung des Landesrechnungshofes widersprochen, die staatlichen Zuschüsse an die Studentenwerke zu reduzieren oder gar abzuschaffen. Vielmehr befürwortet das MWFK eine staatliche Finanzhilfe für die Studentenwerke. Dessen ungeachtet sei die Höhe einer kritischen Untersuchung zu unterziehen. Grundsätzlich könne jedoch nicht auf einen staatlichen Zuschuss verzichtet werden.

Das MWFK werde zeitnah Gespräche mit beiden Studentenwerken mit dem Ziel führen, die Finanzhilfe kritisch zu untersuchen. Das Ergebnis werde Bestandteil der abzuschließenden Zielvereinbarungen sein.

Es sei unzulässig, aus der hohen Eigenkapitalquote der Studentenwerke auf die Höhe der Liquidität zu schließen. Denn über 90 % des Eigenkapitals sei in Immobilien gebunden, Die tatsächliche Eigenkapitalquote betrage lediglich 10 % (StWF) bzw. 5,7 % (StWP).

Ergänzend hat das Ministerium auf die Pflicht (§ 5 VII FinanzierungsVO¹³³) und die Wichtigkeit der Rücklagenbildung hingewiesen, um auch künftig ein ausreichendes studentisches Wohnraumangebot - u. a. angesichts des hohen Sanierungsbedarfs - sicherzustellen.

Eine Absenkung der hochschulpolitisch erforderlichen und sozialpolitisch gewollten staatlichen Bezuschussung der Studentenwerke würde zu einer deutlichen Anhebung der Semesterbeiträge und der Mensapreise führen.

Außerdem hat sich das MWFK nicht der Forderung des Landesrechnungshofes anschließen können, die Essenspreise für Gäste zu erhöhen. Dies sei betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll, was durch ein 2014 angefertigtes Gutachten belegt sei. Der Landesrechnungshof habe unzulässigerweise eine Vollkostenrechnung zugrunde gelegt, was zu einer Variabilisierung der Fixkosten geführt habe. Die Kosten seien auch ohne die Kantinen nutzender Mitarbeiter und Gäste gleich hoch. Ferner bestehe bei vollkostendeckenden Preisen die Gefahr, dass die Nachfrage deutlich zurückgehe. Das Verhältnis zwischen Wareneinsatz und Warenverkauf an Studierende und Nichtstudierende sei grundsätzlich positiv.

17.5 Schlussbemerkungen

Die beiden Studentenwerke des Landes erbringen für die Hochschulen und ihre Studierenden unverzichtbare Leistungen, die eine eminent wichtige Bedeutung für ein gut funktionieren-

¹³³ Verordnung über die Finanzierung der Studentenwerke im Land Brandenburg (FinanzierungsVO) vom 9. November 2003 (GVBl. II, S. 663), geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 3. Dezember 2007 (GVBl. II, S. 496).

des Hochschulwesens haben. Dies gilt besonders angesichts einer weiterhin hohen Studierendenzahl. Das Land Brandenburg war gut beraten, die beiden Studentenwerke rechtlich und finanziell angemessen auszustatten. Da zukünftig die Zahl der Schulabsolventen (weiter) sinken wird, ist besonders dringlich darauf achtzugeben, dass das Land Brandenburg als Hochschulstandort gestärkt wird.

Die beiden Einrichtungen haben sich in den vergangenen 20 Jahren eine unangefochtene, stabile wirtschaftliche Position erarbeitet. Dessen ungeachtet besteht ein beträchtlicher finanzwirksamer Optimierungsbedarf, und zwar sowohl auf ministerieller Ebene als auch bei den Studentenwerken selbst. Der Landesrechnungshof hat hier verschiedene Defizite aufgedeckt.

In der Zeit seit Abschluss der Prüfung hat sich einiges zum Guten bewegt. So waren zunächst die meisten Feststellungen des Landesrechnungshofes unstrittig; MWFK und Studentenwerke sicherten hier Abhilfe zu. Ferner haben beide Studentenwerke ihre Semesterbeiträge erhöht. Rücklagen wurden unterdessen abgebaut.

Unabhängig von der Bedeutung der Eigenkapitalquote hält der Landesrechnungshof an seiner Empfehlung fest, den Staatszuschuss deutlich zu verringern. Die Argumentation des MWFK hinsichtlich der Essenspreise für Dritte kann nicht überzeugen. Das 2014 - also nach Abschluss der Prüfung des Landesrechnungshofes - angefertigte Gutachten berücksichtigt nicht, dass wegen des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und aufgrund § 5 Absatz 5 der Satzungen der beiden Studentenwerke kostendeckende Essenspreise erforderlich sind. Zudem ist es eine bloße, empirisch unbewiesene Behauptung, dass die Nachfrage zurückginge, erhöhte man angemessen die Essenspreise.

Die Studentenwerke sind gut gerüstet, die Aufgaben der Zukunft weiterhin zu meistern. Der Landesrechnungshof sieht es daher kritisch, dass der Gesetzgeber den staatlichen Zuschuss 2015 und 2016 um jeweils 200.000 Euro aufgestockt hat.

Das Ministerium bleibt aufgefordert, die höchst heterogenen Ergebnisse bei annähernd identischen Ausgangsvoraussetzungen auszuwerten und die notwendigen Schlüsse zu ziehen. In

diesem Zusammenhang ist auch an eine Fusion der beiden Studentenwerke zu denken. Diese Zukunftsoption ließe ein einziges Studentenwerk in Brandenburg entstehen. Damit wäre zu erwarten, dass Synergieeffekte nutzbar gemacht werden können.

Einzelplan 07 Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie

18 Netzwerk Gesunde Kinder - Projekt erfolgreich, Steuerung verbessern

Die ministerielle Steuerung des landesweiten Netzwerks Gesunde Kinder war nicht ausreichend. Das Ministerium ließ seine Fördergrundsätze trotz erkannter Defizite unverändert. Das selbst gestellte Ziel, die Hälfte aller in Betracht kommenden Familien für eine Mitgliedschaft im Netzwerk zu gewinnen, erreichte das Netzwerk nicht. Ob die regionalen Netzwerke die verlangten Qualitätsvorgaben einhielten, überprüfte die Bewilligungsbehörde nur ungenügend.

Obwohl die für das Netzwerk jährlich bereitgestellten Haushaltsmittel von 1,2 Mio. Euro nicht ausgeschöpft wurden, beschloss der Landtag für die kommenden Jahre eine Mittelerhöhung in Millionenhöhe. Der Einsatz weiterer Mittel muss nach Auffassung des Landesrechnungshofes mit einer effektiveren Steuerung einhergehen.

18.1 Prüfungsgegenstand

18.1.1 Arbeitsweise des Netzwerks Gesunde Kinder

Das Netzwerk Gesunde Kinder startete im Jahr 2006. Es hat zum Ziel, Schwangeren, Müttern und Familien die notwendige Unterstützung für eine gesunde Entwicklung ihrer Kinder bis zum dritten Lebensjahr zu geben. Seine Leistungen stehen allen Familien unabhängig von ihrer sozialen Stellung kostenfrei zur Verfügung. Der gesundheitsfördernde und präventive Aspekt steht im Vordergrund.

Grundlage der Arbeit des landesweiten Netzwerks bildet die ehrenamtliche Tätigkeit geschulter Familienpatinnen und -paten in den regionalen Netzwerken. Es ist vorgesehen, dass die Paten die Familien mindestens zehn Mal in festgelegten Abständen besuchen. Die Patinnen und Paten sollen Ansprechpartner und

Begleiter für die Familie in Fragen der Gesundheitsvorsorge und zu anderen sozialen Themen sein.

In den regionalen Netzwerken begleiteten 1.100 Patinnen und Paten etwa 3.000 Familien. Träger der regionalen Netzwerke sind insbesondere Krankenhäuser, aber auch Kommunen und freie Träger.

18.1.2 Förderung des Landes

Das Land unterstützte seit dem Jahr 2006 die regionalen Netzwerke finanziell durch Zuwendungen. Im Mittelpunkt der Förderung stand der flächendeckende Ausbau der regionalen Netzwerke nach einheitlichen Qualitätsstandards. Im Jahr 2013 förderte das MASGF 18 regionale Netzwerke an 31 Standorten im Land Brandenburg:

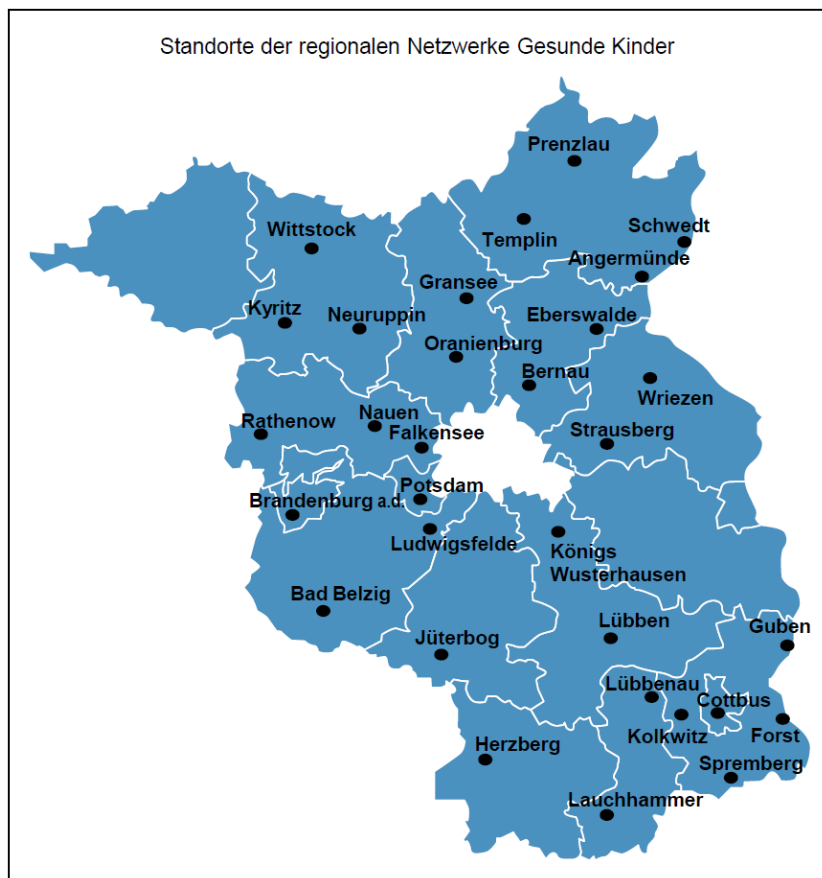


Abbildung 36: Standorte der regionalen Netzwerke Gesunde Kinder
Quelle: Angaben MASGF zur Entwicklung der Netzwerke,
eigene Darstellung Landesrechnungshof

Für die Netzwerkförderung setzte das MASGF zuletzt zum Jahresbeginn 2011 Fördergrundsätze in Kraft. Zur Qualitätssicherung und landesweit einheitlichen Entwicklung legte es als Bestandteil dieser Fördergrundsätze verbindliche Mindeststandards fest. Diese enthielten Qualitätsvorgaben zu den Strukturen (u. a. Trägerschaft, Netzwerkaufbau, Programmreichweite) und den Prozessen (z. B. Grundsätze für die Patentätigkeit und -schulung) der regionalen Netzwerke.

Gegenstand der Förderung war die anteilige Finanzierung der laufenden Personalkosten für die Projektkoordinierung und der Aufwendungen für die ehrenamtliche Patenarbeit. Die Zuwendung des Landes betrug jährlich maximal 30.000 Euro je regionalem Netzwerkstandort. Je Landkreis waren maximal zwei Standorte, je kreisfreier Stadt maximal ein Standort förderfähig.

Daneben unterstützte das MASGF die Entwicklung des Netzwerks durch die Finanzierung einer jährlichen externen Evaluierung. Ferner finanzierte es seit dem Jahr 2010 eine Datenbankanwendung zur Dokumentation der Stamm- und Prozessdaten für die Arbeit der regionalen Netzwerke sowie die Evaluation der Netzwerkarbeit. Seit dem Jahr 2013 förderte es zudem eine überregionale Koordinierungsstelle für das Netzwerk.

Insgesamt waren im Landeshaushalt¹³⁴ jährlich 1,2 Mio. Euro veranschlagt. Das Ministerium schöpfte in allen Jahren die Haushaltsmittel nicht vollständig aus:

Haushaltsjahr	2011	2012	2013	2014
Werte in €				
Haushaltsansatz	1.177.000	1.177.000	1.169.000	1.169.000
Ergebnis-Ist	841.594	878.504	1.096.978	1.059.538
Minderausgaben	- 335.406	- 298.496	- 72.022	- 109.462

Tabelle 27: Haushaltsmittel in Kapitel 07 080, TGr. 80
Quelle: Haushaltsrechnungen 2011 - 2013, Kassenabschluss 2014

Bereits mit dem Koalitionsvertrag für die 6. Wahlperiode des Landtags Brandenburg (WP) hatte die Landesregierung festge-

¹³⁴ Vgl. Kapitel 07 080, Titelgruppe 80 „Förderung der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen“.

legt, die Landesmittel für die Netzwerke Gesunde Kinder um 2 Mio. Euro zu erhöhen.

Im Juni 2015 beschloss der Landtag mit dem Haushaltsplan 2015/2016 eine stufenweise Erhöhung der Haushaltsmittel auf 1,4 Mio. Euro für das Haushaltsjahr 2015 sowie 2,6 Mio. Euro für das Folgejahr.

Die Ressortzuständigkeit für das Netzwerk Gesunde Kinder wurde im Zuge der Regierungsbildung für die 6. WP dem Geschäftsbereich des MBSJ zugeordnet.¹³⁵

18.2 Prüfungsergebnis

18.2.1 Passgenauigkeit der Fördergrundsätze

Die Erhebungen des Landesrechnungshofes bei den regionalen Netzwerken machten deutlich, dass diese häufig mit unterschiedlichen Problemen konfrontiert waren.

Diese resultierten einerseits aus deren unterschiedlicher Trägerschaft. Netzwerke, deren Träger ein Krankenhaus ist, waren in der Regel finanziell besser ausgestattet als Netzwerke in Trägerschaft eines gemeinnützigen Vereins.

Andererseits ergaben sich auch aus den verschiedenen räumlichen Strukturen ihrer Einzugsgebiete, beispielsweise hinsichtlich der Flächengröße und der Bevölkerungsdichte, unterschiedliche Finanzbedarfe für die Netzwerke. So stellte in dünnbesiedelten peripheren Regionen des Landes der angestrebte Aufbau einer flächendeckenden wohnortnahen Netzwerkstruktur eine besondere Herausforderung dar.

Daneben war die gesundheitliche Infrastruktur relevant. In Regionen mit einer Entbindungsklinik konnten die regionalen Netzwerke eher Familien für eine Mitgliedschaft im Netzwerk gewinnen.

In den Fördergrundsätzen des Ministeriums spiegelte sich die strukturelle Vielfalt der regionalen Netzwerke bisher nicht wider.

¹³⁵ Bekanntmachung der Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden vom 17. März 2015 (GVBl. II Nr. 15 vom 23. März 2015).

Sie sahen lediglich eine pauschale Festbetragsförderung je Standort vor.

18.2.2 Einhaltung von Qualitätsstandards

Die Einhaltung der vom MASGF vorgegebenen Qualitätsstandards war eine wesentliche Voraussetzung für die Landesförderung. Das Landesamt für Soziales und Versorgung (LASV) als Bewilligungsbehörde nahm eine entsprechende Verpflichtung der Zuwendungsempfänger in die Zuwendungsbescheide auf.

Allerdings prüfte das LASV lediglich bei der erstmaligen Antragstellung, inwieweit das Konzept der Netzwerkträger geeignet war, die Einhaltung der Qualitätsvorgaben sicherzustellen.

Bei den jährlichen Folgeförderungen prüfte es dies nur in eingeschränktem Maße. In einigen Fällen bewilligte es die Förderung weiter, obwohl weder aktualisierte Konzepte noch fortgeschriebene Arbeitspläne vorlagen.

Auch bei der Prüfung der Verwendungsnachweise kontrollierte die Bewilligungsbehörde nicht, ob die Sachberichte der Zuwendungsempfänger aussagefähig waren und die Netzwerke die vorgegebenen Mindeststandards eingehalten hatten. Vielmehr nahm das LASV die Sachberichte in der Regel ohne Beanstandungen hin, obwohl deren Qualität sehr unterschiedlich war. In rund der Hälfte der geprüften Fälle waren die Berichte zu kurz bzw. nicht konkret genug, um die Einhaltung der vorgegebenen Mindeststandards beurteilen zu können.

18.2.3 Programmreichweite

Ein nach den Fördergrundsätzen zu erreichender Mindeststandard ist die Programmreichweite der regionalen Netzwerke. Diese stellt die Zahl der über das Netzwerk unterstützten Familien in Relation zur Geburtenzahl im Einzugsbereich dar. Diese Quote sollte nach der Vorgabe des MASGF ab dem vierten Jahr der Netzwerkarbeit mindestens 50 % betragen.

Die betreffenden regionalen Netzwerke erreichten die vorgegebene Programmreichweite fast durchgängig nicht. Die erzielte Reichweite lag häufig sogar um mehr als zwei Drittel unter der Zielvorgabe. Nur einem Netzwerk war es gelungen, diesen

Mindeststandard einzuhalten. Die nachstehende Grafik verdeutlicht dies:

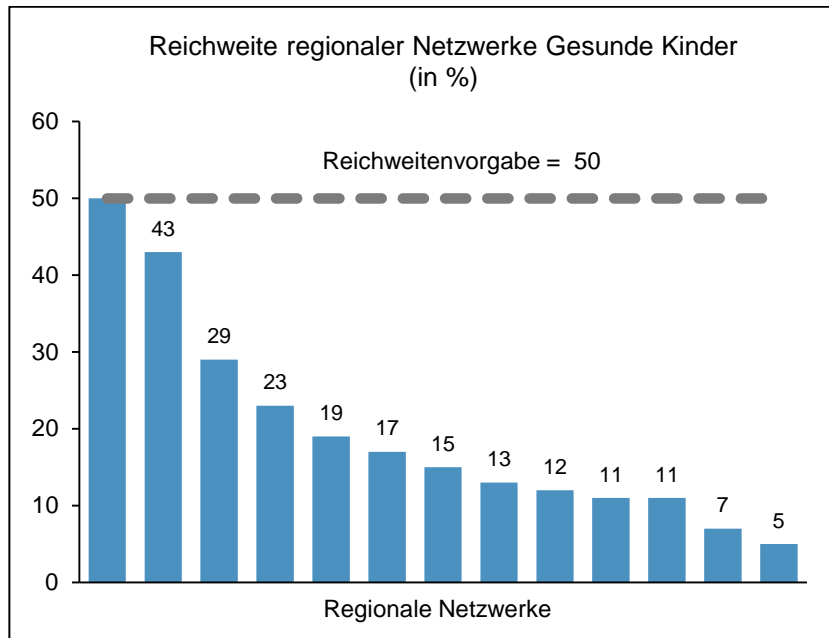


Abbildung 37: Reichweite regionaler Netzwerke Gesunde Kinder
Quelle: Evaluationsbericht 2012 (Stand: September 2012),
eigene Darstellung Landesrechnungshof

Obwohl die regionalen Netzwerke somit den vorgegebenen Reichweitenstandard klar verfehlten, zog die Bewilligungsbehörde keine Konsequenzen.

Das Ministerium verzichtete aber auch darauf, die Programmreichweite in seinen Fördergrundsätzen auf eine realisierbare Größe anzupassen. Eine vom MASGF in Auftrag gegebene Untersuchung im Jahr 2013 stellte dar, dass die regionalen Netzwerke nach einer mittleren Laufzeit von fünf Jahren insgesamt 1.134 Patinnen und Paten gewinnen konnten, die im Durchschnitt 2,7 Familien ehrenamtlich betreuten. Die von diesen Daten ausgehende Modellrechnung ergab, dass mehr als eine Vervielfachung der Patenzahl notwendig wäre, um die angestrebte Reichweite von 50 % zu erreichen.

18.2.4 Steuerung durch das Ministerium

Das Netzwerk Gesunde Kinder wurde seit dem Jahr 2008 im Auftrag des MASGF jährlich durch einen externen wissenschaftlichen Dienstleister evaluiert. Dieser betrachtete die Entwicklung und Arbeit des Netzwerks unter jeweils mit dem Ministerium abgestimmten Schwerpunktsetzungen. Die Ausgaben dafür betragen bis zu 78.000 Euro im Jahr.

Die regelmäßigen Ausgaben für eine zeitlich so „engmaschige“ Evaluation sind nur dann gerechtfertigt, wenn das Ministerium deren Ergebnisse tatsächlich für eine fortlaufende inhaltliche Begleitung und zeitnahe Steuerung nutzt. Das MASGF nahm die Evaluationsergebnisse zwar zur Kenntnis, aber nur unzureichend zum Anlass für ministerielle Steuerungsaktivitäten. Notwendige Anpassungen diskutierte es lediglich, verzichtete aber auf Änderungen seiner Fördergrundsätze bzw. der Mindeststandards. Die Fördergrundsätze galten daher im Jahr 2014 noch unverändert fort.

18.2.5 Defizite bei der Haushaltsführung

Im Rahmen seiner Prüfung stellte der Landesrechnungshof auch Mängel bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel für das Netzwerk Gesunde Kinder fest:

- Die Vertragsgestaltung mit dem Dienstleister zur Evaluation des Netzwerks führte dazu, dass über Jahre hinweg Abschlagszahlungen von bis zu zwei Dritteln des Gesamthonorars bereits nach Vertragsabschluss fällig waren, ohne dass eine Gegenleistung erbracht wurde.
- Bei der Beschaffung eines Datenbanksystems für das Netzwerk beachtete das MASGF die für IT-Beschaffungen geltenden Vorgaben unzureichend. Die Beteiligung des Brandenburgischen IT-Dienstleisters hielt es nicht für notwendig und nutzte damit vorhandene Kompetenzen nicht.
- Das MASGF gewährte für die Erstellung einer Broschüre zur Öffentlichkeitsarbeit für das Netzwerk einem Netzwerkträger eine Projektförderung. Es hätte diese Leistung als öffentlichen Auftrag vergeben müssen, da die Voraussetzungen für eine Zuwendung nach § 23 LHO nicht gegeben waren.

18.3 Folgerungen

Auf der Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse kann der Landesrechnungshof derzeit keine Notwendigkeit für zusätzliche Haushaltsmittel in Millionenhöhe in den kommenden Haushaltsjahren erkennen. Daher sieht er die stufenweise Mittelaufstockung für das Netzwerk Gesunde Kinder kritisch. Er erwartet ein schlüssiges Konzept für den zielgenauen Einsatz der zusätzlichen Haushaltsmittel.

Die unverändert geltenden Fördergrundsätze und Mindeststandards des MASGF berücksichtigen nicht die unterschiedlichen Unterstützungsbedarfe der regionalen Netzwerke. Auch sind die Erkenntnisse aus den Evaluationsverfahren (insbesondere zur Programmereichweite) darin noch nicht eingeflossen. Der Landesrechnungshof hält eine Überarbeitung der Fördergrundsätze daher für dringend geboten. Er empfiehlt, die aus den verschiedenen Netzwerkstrukturen und -trägerschaften resultierenden Unterschiede dabei zu berücksichtigen.

Der Landesrechnungshof fordert die Bewilligungsbehörde auf, die Einhaltung der Qualitätsvorgaben sowohl bei der jährlichen Antragsprüfung als auch bei der späteren Prüfung der Verwendung zu kontrollieren. Dies kann z. B. anhand standardisierter Checklisten erfolgen, wie sie das MASGF bereits für das Jahr 2015 entwickelt hat. Ergänzend könnte die Bewilligungsbehörde eine Mustervorlage für die Gestaltung der Sachberichte einführen.

Der Landesrechnungshof hält auch die Anpassung der vorgegebenen Reichweiten für die regionalen Netzwerke auf eine in der Praxis realisierbare Größenordnung für erforderlich. Er hält es für fraglich, dass die zur Erreichung der geltenden Reichweitevorgaben erforderliche Vervierfachung der Anzahl der Pateninnen und Paten möglich ist. Es ist offen, ob in diesem Umfang geeignete und zur Mitarbeit bereite ehrenamtliche Kräfte überhaupt vorhanden sind. Zugleich empfiehlt er, künftig auch den tatsächlichen Bedarf auf Seiten der Familien nach dem Angebotsspektrum des Netzwerks zu betrachten.

Der Landesrechnungshof bezweifelt, dass eine externe Evaluierung des Netzwerks auch weiterhin im Jahresabstand notwendig ist. Zugleich fordert er das Ministerium auf, die vorliegenden

Evaluationsergebnisse intensiv auszuwerten, um künftig seine Steuerungsfunktion aktiv wahrzunehmen.

Insbesondere vor dem Hintergrund der vom Landtag beschlossenen Mittelaufstockung für die Förderung des Netzwerks erachtet der Landesrechnungshof eine grundlegende kritische Überprüfung der Programmkonzeption für unverzichtbar.

Der Zuständigkeitswechsel auf das MBSJ bietet dafür eine gute Gelegenheit.

18.4 Stellungnahme

Das MASGF hat die Kritik des Landesrechnungshofes als berechtigt anerkannt. Es hat zugesagt, die Prüfungsfeststellungen bei der Erstellung des vom Landtag mit Beschluss vom 19. März 2015 geforderten Konzepts zur Verstärkung und Stärkung der Netzwerke Gesunde Kinder¹³⁶ zu berücksichtigen.

Es hat darüber hinaus zugesagt, für künftige Förderverfahren auf ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln zu achten.

Die Überarbeitung der Fördergrundsätze obliegt dem nun zuständigen MBSJ.

18.5 Schlussbemerkung

Der Landesrechnungshof nimmt die Ankündigungen zustimmend zur Kenntnis. Er geht verstärkt davon aus, dass seine Prüfungserkenntnisse und daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen aufgegriffen und berücksichtigt werden.

Im Rahmen seiner Prüfung stellte der Landesrechnungshof bei den Beteiligten ein hohes Maß an persönlichem Engagement und Verbundenheit mit den Zielen und der Arbeit des Netzwerks Gesunde Kinder fest, insbesondere bei den örtlichen Erhebungen in den regionalen Netzwerken. Er wertet dies auch als Bestätigung des verfolgten Ansatzes, durch ehrenamtlich aktive Patinnen und Paten und unter Einbindung der lokalen Strukturen ein „Klima des Hinschauens“ für Familien und Kinder zu schaffen.

¹³⁶ Drs. 6/775-B.

Einzelplan 10 Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft

19 Instandhaltung wasserwirtschaftlicher Anlagen - Gefahr im Verzug

Dringend verbesserungsbedürftig und teuer. Das ist die wesentliche Erkenntnis, die der Landesrechnungshof aus der Untersuchung des Systems der Instandhaltung wasserwirtschaftlicher Anlagen des Landes gewann.

Ein Instandhaltungssystem gab es nur in Ansätzen. Weitgehend unvollständige Bestandsdaten und fehlende Bauwerksprüfungen prägten das Bild. Mindestens 100 Mio. Euro dürfte es kosten, den Instandhaltungsrückstau zu beseitigen.

19.1 Prüfungsgegenstand

33.000 km Fließgewässer durchziehen Brandenburg, davon 2.000 km sogenannte Gewässer I. Ordnung (Landesgewässer). Um allein diese Landesgewässer u. a. für den Hochwasserschutz und den Schiffsverkehr zu steuern, existieren etwa 3.300 wasserwirtschaftliche Anlagen¹³⁷. Die Verantwortung für deren Instandhaltung trägt das Land, insbesondere das für die Wasserwirtschaft zuständige Ministerium und das zuständige Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz. Dort befassten sich fünf von neun Abteilungen mit der Instandhaltung wasserwirtschaftlicher Anlagen. 4,4 Mio. Euro standen im Jahr 2013 für die Instandhaltung der Anlagen zur Verfügung.

Beschränkte personelle und finanzielle Ressourcen erfordern, bei der Unter- und Instandhaltung der Anlagen die verfügbaren Mittel systematisch, insbesondere nach Prioritäten geordnet, einzusetzen. Unstrukturiertes Vorgehen führt i. d. R. zu einem erhöhten Substanz- und Werteverzehr des Anlagevermögens

¹³⁷ 807 Talsperren, Hochwasserrückhaltebecken, Schleusen, Wehre, Schöpfwerke, Siele und knapp 2.500 Messstationen.

des Landes, der später nur mit unwirtschaftlich hohem finanziellem Aufwand wieder auszugleichen ist.

Wirtschaftlicher Kern eines Instandhaltungssystems ist daher, zum richtigen Zeitpunkt die notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen zu ergreifen. Wesentliche Systembausteine hierzu sind:

- 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,
- Ergebnisbeurteilung, Evaluierung sowie Fortschreibung der Bestandsdokumentation.

Der Landesrechnungshof untersuchte bei dieser Prüfung, ob das Land über eine geeignete Strategie und geeignete Prozesse für ein Instandhaltungsmanagement für seine wasserwirtschaftlichen Anlagen verfügt.

19.2 Prüfungsergebnis

19.2.1 Strategie und Regelwerk

Strategie ist ein längerfristiges Anstreben eines Ziels unter Berücksichtigung der verfügbaren Mittel und Ressourcen, mithin eine Voraussetzung planmäßiger Instandhaltung. Schriftlich formulierte und kommunizierte strategische Ziele für die Instandhaltung der wasserwirtschaftlichen Anlagen existierten weder beim Ministerium noch im Landesamt.

Weiterer Bestandteil planmäßiger Instandhaltung sind zudem Bauwerksinspektionen bzw. -prüfungen. Regelungen hierzu, die z. B. bei der Bundeswasserstraßenverwaltung die konkreten Abläufe und Arbeiten definieren, gab es auf Landesebene nicht. Seit dem Jahr 2002 blieb der Versuch, entsprechende Regelungen des Bundes auf das Land zu übertragen, ohne Erfolg.

19.2.2 Bestands- und Zustandsdaten der Anlagen

Ohne die Bestands- und Zustandsdaten der wasserwirtschaftlichen Anlagen zu erfassen, laufend zu pflegen sowie zu analysieren, ist keine systematische Instandhaltung möglich.

Bei diesen elementaren Grundlagen zur Instandhaltung wasserwirtschaftlicher Anlagen wies die Verwaltung entscheidende Defizite auf.

19.2.2.1 Bestandsdaten

Für wasserwirtschaftliche Anlagen dienen neben Bauwerksübersichten die Bauwerksbücher als Bestandsgrundlage. Sie liefern für ein planmäßiges Instandhaltungssystem die Daten zu den Anlagen, ihrem Zustand, zu durchgeführten Bauwerksprüfungen und zum Handlungsbedarf.

Die Bauwerksübersichten wie auch die Bauwerksbücher waren in weiten Teilen unvollständig. Das im Erfahrungsschatz der Ingenieure und Techniker vorhandene Wissen über die wasserwirtschaftlichen Anlagen war auch anderweitig nur lückenhaft festgehalten. Wenn diese Wissensträger altersbedingt in den nächsten Jahren aus dem aktiven Dienst ausscheiden, droht Wissen verloren zu gehen.

Eine im Jahr 2001 für 180.000 Euro beschaffte Datenbank, die alle relevanten Informationen aller wasserwirtschaftlichen Anlagen erfassen sollte, war grundsätzlich funktionsfähig, aber vielfach ungenutzt. Im Schnitt hatte das Landesamt - je nach Regionalbereich unterschiedlich - zwar 67 % der Anlagen in der Datenbank namentlich erfasst. Jedoch fehlten auch bei erfassten Anlagen für fast 90 % notwendige Detaildaten. Die Datenbank war daher für ein Instandhaltungssystem als Grundlage unbrauchbar und nutzlos.

Letztlich fehlte eine landesweit einheitliche und zentrale Erfassung der wasserwirtschaftlichen Anlagen als elementare Grundlage jedes systematischen Instandhaltungssystems. Als Ursache für diese Defizite gaben die Befragten personelle Engpässe sowie z. B. nicht ausreichend leistungsfähige Internetverbindungen zu den einzelnen Dienststellen an.

19.2.2.2 Bauzustand

Der systematischen Instandhaltung gehen die Kenntnis und die Bewertung des Bauzustands wasserwirtschaftlicher Anlagen voraus. Dem liegt eine Bauwerksinspektion zugrunde, die helfen soll, Schäden frühzeitig zu erkennen und den Handlungsbedarf sowie den Finanzbedarf zu formulieren. Diese Inspektion besteht aus Bauwerksbesichtigung, Bauwerksüberwachung und Bauwerksprüfung.

Unterlassene Bauwerksinspektionen bergen das Risiko, Mängel an wasserwirtschaftlichen Anlagen verspätet zu erkennen und damit erhöhte Instandhaltungskosten zu verursachen. Bei Bauwerken, die dem öffentlichen Verkehr zugänglich sind, können Mängel auch Gefahren für Menschen bedeuten und bei Unfällen zu Schadensersatzansprüchen gegen das Land führen.

Regelmäßige Bauwerksinspektionen gab es nicht, sondern meist nur anlassbezogene Kontrollen, wenn größere Schäden bekannt wurden. Für Brücken an wasserwirtschaftlichen Anlagen fehlten vielfach die erforderlichen Brückenprüfungen. Talsperrren entsprachen nur teilweise den geltenden Vorschriften.

Das Landesamt sollte die wasserwirtschaftlichen Anlagen seit dem Jahr 2002 grundsätzlich nach fünf Zustandsklassen bewerten (von 1 = „keine Schäden“ bis 5 = „sehr starke Schäden, Neubau notwendig“). Allerdings hatte das Landesamt regelmäßig den Bauzustand weder danach bewertet noch ausreichend dokumentiert. Der notwendige Handlungsbedarf je Bauwerk war daher nicht immer nachvollziehbar.

Der Landesrechnungshof ermittelte daraufhin exemplarisch für 85 oder 10,5 % des bekannten Anlagenbestands, dass

- 33 % davon stark oder sehr stark geschädigt waren (Zustandsklassen 4 oder 5) und
- die Instandhaltung allein der 85 Anlagen nach Auffassung des Landesamts innerhalb der nächsten Jahre 45 Mio. Euro benötigen würde.

19.2.3 Instandhaltungs- und Sanierungsbedarf

Bezogen auf alle bekannten Anlagen des Landes erstellte das Landesamt zuletzt im Jahr 2007 u. a. eine „Dringlichkeitsliste Wasserbau“ mit 172 prioritär und dringend sanierungsbedürfti-

gen wasserwirtschaftlichen Anlagen. Dafür errechnete es einen Finanzbedarf von 175,7 Mio. Euro. Zusätzlicher Mittelbedarf von 46,8 Mio. Euro ergab sich aus weiteren Maßnahmen dieser Dringlichkeitsliste, insgesamt also ein Bedarf von 222,5 Mio. Euro.

Von den 172 im Jahr 2007 als prioritär und dringend sanierungsbedürftig eingeschätzten Anlagen waren 102 Anlagen (60 %) bis Ende 2013 noch nicht saniert. Auf Basis der geschätzten Kosten von 2007 ergab sich somit Ende 2013 ein Instandhaltungsrückstau von 99 Mio. Euro.

Diese Zahl berücksichtigt noch nicht, dass sich der Zustand der noch nicht sanierten wasserwirtschaftlichen Anlagen weiter verschlechterte. Für das Jahr 2015 dürfte der tatsächliche notwendige Mittelbedarf für die Instandhaltung 100 Mio. Euro deutlich übersteigen.

19.3 Folgerungen

Das nur rudimentäre und je Regionalbereich unterschiedliche System zur Instandhaltung wasserwirtschaftlicher Anlagen hatte zur Folge, dass das Land regelmäßig nur auf bekannte Mängel und Anlagenhavarien reagierte. Wesentliche Mängel bleiben teilweise unerkant.

Diese sog. „Ausfallbehebungsstrategie“ ist erfahrungsgemäß unwirtschaftlich und teuer. Sie führt aber auch dazu, dass das Land die notwendigen Haushaltsmittel, die eine systematische Instandhaltung erfordern, weder kennt noch planen kann. Zuletzt birgt die bisherige Handhabung die Gefahr, bei Unfällen wegen Mängeln an Anlagen Menschen zu schaden und hohen Schadensersatzansprüchen ausgesetzt zu sein.

Wesentlich ursächlich für diese Defizite hält der Landesrechnungshof die dezentrale Organisationsstruktur der Wasserverwaltung sowie fehlende technische und personelle Ressourcen. Um den Instandhaltungsrückstau zu bewältigen, muss die Verwaltung zudem den Bedarf laufend nach Prioritäten strukturieren.

19.4 Stellungnahme

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme die Sicht des Landesrechnungshofes geteilt. Es hat als Maßnahmen angekündigt, kurzfristig ein zentral gesteuertes Instandhaltungsmanagement einzuführen, insbesondere:

- ein datenbankgestütztes Projekt- und Finanzmanagement zu installieren,
- Regelwerke zu schaffen,
- vollständige Bestands- und Bauwerksdaten zu erfassen,
- Gefährdungspotential an Bauwerken zu ermitteln und zu beseitigen sowie
- die Instandhaltungsbedarfe zu aktualisieren.

19.5 Schlussbemerkung

Der Landesrechnungshof begrüßt die konstruktive Haltung des Ministeriums, mit den festgestellten Problemen umzugehen. Er hält es für wichtig, das in Brandenburg elementare Thema Wasser stärker in den Blick zu rücken und wird die weitere Entwicklung beobachten.

Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung

20 Projektsteuerungsinstrument MaViS - auch acht Jahre nach Beschaffung nicht einsatzfähig

Die Software MaViS soll helfen, die Straßenbauprojekte des Landesbetriebs besser zu steuern. Weil der Landesbetrieb bei der Einführung von MaViS gegen grundlegende Regeln des Projektmanagements verstoßen hat, ist die Software auch nach achtjähriger Projektdauer nicht voll funktionsfähig. Der vom Landesbetrieb mit der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ermittelte Nutzen ist dadurch nicht eingetreten. Um weitere Nachteile zu vermeiden, muss der Landesbetrieb den Einsatz der Software zügig herbeiführen.

20.1 Prüfungsgegenstand

Straßenbauprojekte bedürfen geeigneter Management- und Steuerungsinstrumente. Mit der Beschaffung einer entsprechenden Software befasste sich der LS seit 2006. Er entschied sich für MaViS¹³⁸, einer Software zur Maßnahmenvisualisierung und -steuerung. Sie soll die mit der Planung und Durchführung von Straßenbaumaßnahmen befassten Mitarbeiter bei der Festlegung von Prioritäten, Terminen und Budgets unterstützen. Insbesondere soll MaViS durch die Visualisierung der Projekte Abweichungen von Termin- und Kostenzielen sofort sichtbar machen. Der LS wäre so in der Lage, vorausschauend Entwicklungen beurteilen und steuern zu können.

Der LS wollte das IT-Projekt in vier Stufen umsetzen. Ziel war, 2007 die volle Funktionsfähigkeit von MaViS zu erreichen. Bei den Kosten für die Einführung der Software ging der LS von 125.000 Euro aus.

¹³⁸ MaViS: produktbezogene Abkürzung für Maßnahmen- Visualisierung und -steuerung von Straßenbaumaßnahmen.

Der Landesrechnungshof prüfte das Projekt und untersuchte dabei insbesondere, ob sich der LS wirtschaftlich und ordnungsgemäß verhalten hat.

20.2 Prüfungsergebnis

20.2.1 Verzögerungen im Projektverlauf

IT-Vorhaben der Landesverwaltung sind grundsätzlich als Projekt mit einer Laufzeit von höchstens zwei Jahren umzusetzen¹³⁹.

Der LS startete das Projekt MaViS im ersten Quartal 2006 mit dem Ziel, die Software ab 2007 als Projektinformations- und Projektsteuerungsinstrument zu nutzen.

Tatsächlich erreichte das Projekt bis zur Beendigung der Prüfung durch den Landesrechnungshof im Oktober 2014 nur den Projektstand „Programmtestung“ und damit nicht die volle Funktionalität des Programms. Einen Termin zur Inbetriebnahme und einen Zeitplan für die bis dahin umzusetzenden notwendigen Arbeitsschritte konnte der LS nicht benennen.

20.2.2 Projektorganisation und -management

20.2.2.1 Projektorganisation

Das Land Brandenburg beschrieb in einem Projektmanagement-Leitfaden¹⁴⁰ die Vorgehensweise im Projektmanagement. So war mit dem Projektauftrag festzulegen, wer (Projektorganisation), was (Projektgliederung, Aufgaben und Meilensteine), mit welchem Aufwand, wann zu tun hat, um die vorgegebenen Projektziele zu erreichen.

Ein derart verfasster Projektauftrag lag für das Projekt MaViS nicht vor. Daher war die für eine erfolgreiche Einführung von MaViS notwendige Projektorganisation unklar. Insbesondere

¹³⁹ Nr. 4.2.5 der Anlage 1 zur IT-Standardisierungsrichtlinie vom 15. Juni 2004 (ABl. S. 566, zuletzt geändert durch die Bekanntmachung vom 12. Dezember 2012 (ABl. S. 505).

¹⁴⁰ Projektmanagement-Leitfaden - Standardisierung der wesentlichen Phasen, Methoden und Begriffe für Projekte in der Brandenburger Landesverwaltung; 3. November 2009; Ministerium des Innern.

wies der LS die Rollen des Projektleiters und des Projektcontrollers nicht zu. Zudem waren Projektziele, -aufwand, -fortschritt und wesentliche Projektentscheidungen aus der Projektdokumentation nicht nachvollziehbar.

Insgesamt widmete der LS der Projektorganisation zu wenig Aufmerksamkeit. Die vorgefundene Projektorganisation war aufgrund der unklaren Entscheidungs- bzw. Verantwortlichkeitsstruktur für eine wirtschaftliche Projektabwicklung nicht geeignet. Die mangelnde Organisation erschwerte dem LS, den Ablauf des Projekts in der Rückschau betrachten zu können.

20.2.2.2 Projektmanagement

Nach der IT-Standardisierungsrichtlinie¹⁴¹ war MaViS vom LS mittels Projektmanagement umzusetzen. Dabei war seit 2009 der Projektmanagement-Leitfaden zu berücksichtigen¹⁴². Danach sind das Termin-, Kosten- und Projektrisikomanagement wesentliche Bestandteile des Projektmanagements.

Terminmanagement

Meilensteine, die eine Überprüfung des Projektfortschritts ermöglichen hätten, legte der LS ohne Begründung nicht fest. Dem LS fehlte damit eine wesentliche Voraussetzung, rechtzeitig auf Fehlentwicklungen bzw. Abweichungen im Projektverlauf reagieren zu können.

Kostenmanagement

Der LS sah sich nicht in der Lage, die externen und internen Kosten des Projekts auszuweisen. Eine Gesamtsicht der Projektkosten war somit nicht möglich. Zudem fehlten Kostentrendanalysen, die aufzeigen, wie sich die tatsächlichen Kosten gegenüber der Planung entwickeln.

Die Steuerung von Projekten ohne Kostenübersicht wertete der Landesrechnungshof als bedenklich.

¹⁴¹ IT-Standardisierungsrichtlinie vom 15. Juni 2004 (ABl. S. 566), zuletzt geändert durch die Bekanntmachung vom 9. November 2010 (ABl. S. 2025). Anlage 2 neu gefasst durch Bekanntmachung des Ausschusses der Ressort Information Officer vom 12. Dezember 2012, ABl./13, [Nr. 09], S. 505.

¹⁴² Lt. Nr. 2.1 der Anlage 2 (SAGA de.bb 5.0.0 Modul Standards) der IT-Standardisierungsrichtlinie in der Fassung vom 12. Dezember 2012, ABl./13, [Nr. 09], S. 505.

Projektrisikomanagement

Projekte sind typischerweise Risiken ausgesetzt. Die rechtzeitige, möglichst vollständige Identifikation, Bewertung und Analyse von Risiken sowie die Ableitung von Maßnahmen zur Risikominimierung sind das Ziel eines Projektrisikomanagements.

Bei der Bewertung des Projektrisikomanagements für das Projekt MaViS stützte sich der Landesrechnungshof auf den „Projektleitfaden zur Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung“¹⁴³. Danach sind bereits zu Projektbeginn Projektabbruchkriterien festzulegen. Dem soll eine Risikoanalyse vorausgehen, mit der alle Faktoren zu identifizieren und zu bewerten sind, die eine Gefahr für den Projekterfolg darstellen.

Der LS hatte kein ausreichendes Projektrisikomanagement. So konnte der Landesrechnungshof nicht feststellen, ob der LS überhaupt Risiken im Zusammenhang mit dem Projekt MaViS analysiert hat. Entsprechend dokumentierte Ergebnisse waren den Akten nicht zu entnehmen. Obwohl der LS die Personalausstattung für das Projekt als nicht auskömmlich wertete, verzichtete er darauf, für dieses Risiko die Prozesse zur Risikobewältigung, -überwachung und -verfolgung anzuwenden. Gleichfalls definierte der LS keine Projektabbruchkriterien.

Insofern fehlten dem LS wesentliche Voraussetzungen für ein systematisches und wirksames Projektrisikomanagement.

20.2.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

20.2.3.1 Verfahren

Die LHO regelt grundsätzlich, die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu verschiedenen Zeitpunkten während der Projektphasen Planung, Realisierung und Einsatz vorzunehmen. Da Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zugleich Entscheidungshilfen für Beschaffungen sind, ist die erste Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vor Einleitung des Vergabeverfahrens durchzuführen¹⁴⁴.

¹⁴³ Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt): Schriftenreihe der KBSt, Band 80, November 2005, S. 34f.

¹⁴⁴ Arbeitsanleitung Einführung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011; ersetzt Rundschreiben des BMF vom 31. August 1995 - II A 3 - H 1005 - 23/95 - (Gemeinsames Ministerialblatt (GMBI.) 1995, S. 764).

Der LS führte 2006 nach Einleitung des Vergabeverfahrens die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durch. Sie beschränkte sich auf eine Variante, die Anschaffung des Programmsystems MaViS. Die Alternative - eine mögliche Erweiterung des SAP PS-Moduls¹⁴⁵ - untersuchte der LS nicht. Hinweise auf eine Ausnahmesituation, die das beschränkte oder ausbleibende Untersuchen von Handlungsalternativen bei einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung rechtfertigen würden, fehlten.

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des LS enthält auch keine Ermittlung des konkreten Handlungsbedarfs als notwendige Entscheidungsgrundlage. Eine Problem- und Bedarfsanalyse war den Akten nicht zu entnehmen. Den Zweck einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, vor Projektbeginn eine Entscheidungsempfehlung für die Vergabe zu geben, verfehlte der LS daher. Der Vorstand des LS entschied sich dennoch auf dieser Grundlage für die Einführung von MaViS im LS.

20.2.3.2 Finanzieller Nachteil

Der LS bewertete die Wirtschaftlichkeit des Projekts MaViS auf der Grundlage der Kapitalwertmethode. Ermittelt wurde ein Nutzen von 271.427 Euro. Dabei ging der LS insbesondere davon aus, durch die Inbetriebnahme von MaViS personelle Ressourcen für andere Aufgaben in der Straßenbauverwaltung freisetzen zu können. Dagegen bewertete der LS den Nutzen, der sich aus einer vorausschauenden und effektiven Mitteleinsatzplanung ergeben kann, nicht. Der LS passte die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Projektverlauf nicht an.

Statt eines Nutzens ergab die eigene Berechnung des Landesrechnungshofes zum Stichtag 31. Dezember 2014 einen finanziellen Nachteil für das Land von 1.184.766 Euro. Dieser Betrag berücksichtigt insbesondere, dass MaViS noch nicht zur betrieblichen Nutzung im LS eingeführt ist und damit die o. g. Annahme des LS bisher nicht eintrat.

¹⁴⁵ Dieses Modul gewährleistet von der Projektstrukturierung über die Ablaufplanung, bis zum Controlling eine zeitnahe Projektverfolgung. Abgebildet werden sowohl die technische als auch die kaufmännische Sicht auf das Projekt.

20.3 Folgerungen

Die Einführung des Projektsteuerungsinstruments MaViS im LS ließ gravierende Mängel erkennen. Eine wesentliche Ursache für diese Defizite war die unzureichende Projektorganisation. Auch versäumte es der LS, einen geeigneten Steuerungsprozess für die Einführung zu gewährleisten.

Der LS wird das Projekt MaViS nur dann erfolgreich beenden, wenn er das Projektmanagement professionalisiert und ausreichend personelle Kapazitäten zur Verfügung stellt. Die Projektorganisation und die damit einhergehenden Verantwortlichkeiten sind vollständig festzulegen.

Zudem sollten bei künftigen IT-Projekten die Projektgesamtkosten einem aussagekräftigen Plan-Ist-Vergleich unterzogen werden, um die finanzielle Zielerreichung überwachen zu können.

20.4 Stellungnahme

Das Ministerium hat eingeräumt, dass bei der Einführung von MaViS Dokumentationsversäumnisse festzustellen waren, diese jedoch weder die Projektdauer verlängert, noch zu einem finanziellen Schaden für das Land geführt hätten. Dass der LS gegen grundlegende Regeln des Projektmanagements verstoßen hat und die Software nach achtjähriger Projektdauer nicht funktionsfähig ist, hat das Ministerium ebenfalls nicht gesehen.

Nach Auffassung des Ministeriums sei MaViS bereits mit der Einführung 2009 nutzbar und daher nicht als Testsystem zu werten. Nach Angaben des LS sei im Juli 2015 lediglich eine Teilnutzung innerhalb des LS zur Datenabfrage möglich. Eine Freischaltung des Workflows zu diesem Zeitpunkt werde als nicht sinnvoll bewertet.

Das Ministerium hat informiert, dass bis zur geplanten vollständigen Inbetriebnahme noch IT-Anpassungen und weitere Tests notwendig seien. Diese sollten bis September 2015 abgeschlossen sein.

Das Ministerium hat erklärt, dass der vom Landesrechnungshof bei seiner Prüfung zugrunde gelegte Projektmanagement-Leitfaden bei der Einführung von MaViS noch nicht vorläge. Er sei zudem nicht verbindlich für alle Landesbehörden eingeführt.

Insofern wäre für MaViS ein Projektablauf - wie im Leitfaden beschrieben - nicht möglich gewesen.

Die festgestellten Mängel bei der Projektdokumentation hat das Ministerium mit Personalengpässen begründet. Aus dem gleichen Grund seien Risiken nur mündlich kommuniziert worden. Nunmehr würden Projektrisikoberichte regelmäßig erstellt.

Hinsichtlich der Funktion von MaViS hat das Ministerium auf die Darstellung in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung verwiesen. Danach würde MaViS im Wesentlichen der Projektinformation dienen. Ferner würden damit Prozesse vereinheitlicht sowie Informationen in eine einheitliche Datenbank abgelegt.

Die vom Landesrechnungshof angestellte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hat das Ministerium für nicht zielführend gehalten. Zudem sei der ermittelte finanzielle Nachteil zu einem nicht unerheblichen Teil ein kalkulatorisch ermittelter Betrag, der nicht haushaltswirksam wurde.

20.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass der LS beabsichtigt, die vollständige Inbetriebnahme von MaViS nach Abschluss der noch erforderlichen Tests 2015 erreichen zu wollen. Er erkennt an, dass der LS seiner Empfehlung zum Projektrisikomanagement nachgekommen ist und nunmehr schriftlich über Risiken berichtet. Gleichwohl hält er es weiterhin für nicht akzeptabel, dass MaViS auch nach mehr als achtjähriger Projektdauer nicht die volle Funktionalität erreicht hat. In diesem Zusammenhang erschließt sich für den Landesrechnungshof die Meinung des Ministeriums, MaViS sei im Wesentlichen als Informationsplattform angeschafft worden, nicht. Vielmehr ist der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des LS zu entnehmen, dass die volle Funktionalität von MaViS erst mit der Visualisierung terminlicher und finanzieller Zusammenhänge und mit der Maßnahmenplanung und -steuerung erreicht wird. Die Funktion Projektinformation bildet hierfür die Grundlage.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass der Projektmanagement-Leitfaden erst nach der 2006 getroffenen Entscheidung, MaViS einführen zu wollen, verfügbar war. Nicht zutreffend ist, dass dem LS deshalb ein Projektablauf gemäß

Leitfaden nicht möglich gewesen wäre. Die Straßenbauverwaltung hätte den Leitfaden unmittelbar nach seinem Erscheinen 2009 zur verbindlichen Anwendung im LS einführen können. Er hätte damit für den weiteren, noch nicht abgeschlossenen Projektprozess zur Verfügung gestanden. Auch hätte der LS bereits 2006 auf DIN-Normen zum Projektmanagement zurückgreifen können.

Der Landesrechnungshof weist bezüglich der Ausführungen des Ministeriums zu dem von ihm ermittelten finanziellen Nachteil darauf hin, dass die Berechnungen des Landesrechnungshofes auf den vom LS selbst getroffenen Grundannahmen beruhen. Tatsächlich änderte der LS diese Annahmen im Projektverlauf nicht. Der Landesrechnungshof sieht daher keinen Grund, von seiner Bewertung abzurücken, dass sich der vom LS ermittelte monetäre Nutzen in einen finanziellen Nachteil verkehrte. Zwar wirkten sich nicht alle Aufwendungen unmittelbar haushaltsmäßig aus. Dennoch band die Projektorganisation finanzielle und personelle Kapazitäten in einem nicht geplanten Ausmaß, die der LS anderweitig hätte einsetzen können.

Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung

21 Maßnahmen zur Gefahrenabwehr beim Wiederanstieg des Grundwassers in der Lausitz - Verfahren auf Normal-Niveau bringen

Nach wie vor verbesserungsbedürftig - diese Einschätzung traf der Landesrechnungshof auch nach seiner erneuten Prüfung von Bauvorhaben zur Braunkohlesanierung, die die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH mit Zuwendungen des Landes durchführte.

Sie ließ die Vergabevorschriften außer Acht und beauftragte Gewässerunterhaltungsverbände direkt mit der Durchführung von Braunkohlesanierungsmaßnahmen.

Für die neu gebauten wasserwirtschaftlichen Anlagen muss das Land Brandenburg zügig ein langfristiges und wirtschaftliches Betreibermodell umsetzen.

21.1 Prüfungsgegenstand

Die Rekultivierungs- und Sanierungsmaßnahmen an stillgelegten Braunkohletagebauen werden von den Ländern Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen auf der Grundlage von Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den genannten finanziert.¹⁴⁶ Die Gesamtkosten für die Braunkohlesanierung in Brandenburg von 1991 bis 2014 betragen 4,1 Mrd. Euro.

Die Maßnahmen nach § 3 des Verwaltungsabkommens (VA) dienen der Abwehr von Gefährdungen im Zusammenhang mit

¹⁴⁶ Ergänzende Verwaltungsabkommen (VA) zum VA über die Regelung der Finanzierung der ökologischen Altlasten in der Fassung vom 10. Januar 1995 über die Finanzierung der Braunkohlesanierung in den Jahren 2008 bis 2012 vom 2. Juli 2007 (VA IV Braunkohlesanierung) sowie in den Jahren 2013 bis 2017 vom 9. Oktober 2012 (VA V Braunkohlesanierung), Bundesanzeiger vom 7. März 2013 B 4.

dem nach Ende des Bergbaus wieder ansteigenden Grundwasser. Die Finanzierung der Bauvorhaben teilen sich das Land Brandenburg und der Bund je zur Hälfte. Die anteiligen Landesmittel bewilligte das MIL als Zuwendungen an die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV).

Das Land Brandenburg veranschlagte für die Umsetzung der Maßnahmen nach § 3 des VA in den Haushaltsjahren 2008 bis 2013 folgende Mittel:

Haushaltsjahr	Haushaltsansatz für Maßnahmen nach § 3 des VA
Werte in Mio. €	
2008	11,0
2009	10,85
2010	11,05
2011	11,80
2012	10,85
2013	16,20
Summe	71,75

Tabelle 28: Veranschlagte Haushaltsmittel für Maßnahmen nach § 3 des VA

Im Steuerungs- und Budgetausschuss für die Braunkohlesanierung (StuBA) entscheiden der Bund und die beteiligten Länder gemeinsam über die Umsetzung von Sanierungsprojekten. Projektträgerin ist die bundeseigene LMBV. Sie ist u. a. verantwortlich für die Planung, Ausschreibung und Vergabe der Bauleistungen sowie für die Projektsteuerung.

Der Landesrechnungshof prüfte ausgewählte § 3-Maßnahmen zur Braunkohlesanierung und richtete sein Augenmerk aufgrund der aktuellen Entwicklung auch auf die Rahmenvereinbarung zu Sofort-Maßnahmen zur Minimierung der dem Spreewald zufließenden Eisenfrachten („braune Spree“).

21.2 Prüfungsergebnis

21.2.1 Projektvorbereitung und -durchführung

Der Landesrechnungshof hatte schon bei früheren Prüfungen von Maßnahmen zur Braunkohlesanierung eine unzureichende

Steuerung beim Planen und Bauen, Fehler bei der Ausschreibung und Vertragsgestaltung, ein ungenügendes Nachtrags- und Risikomanagement sowie eine fehlende kritische Begleitung der Leistungen von freiberuflich Tätigen moniert.

Das MIL und die LMBV hatten daraufhin u. a. zugesagt, künftig auf eine höhere Planungsqualität zu achten, vollständige Leistungsverzeichnisse erstellen zu lassen und den Umfang von Nachtragsleistungen zu reduzieren.

Bei seiner aktuellen Prüfung stellte der Landesrechnungshof wiederum Planungs- und Koordinierungsmängel, Vergabefehler sowie unvollständige Leistungsbeschreibungen fest. All dies führte letztlich zu Bauzeitverzögerungen und Mehrkosten, die anteilig auch das Land Brandenburg zu finanzieren hatte. Die LMBV vereinbarte bei den geprüften Verträgen umfangreiche Nachtragsleistungen, durch die sich die ursprüngliche Auftragssumme von insgesamt 7,3 Mio. Euro auf 13,5 Mio. Euro nahezu verdoppelte.

Beispielsweise führte die LMBV noch Abstimmungen zu den Planungen mit den zuständigen Fachbehörden durch, obwohl sie die Bauaufträge bereits erteilt hatte. Daraufhin musste sie während der Bauzeit umfangreiche Änderungen veranlassen. Durch solche nachträglichen Leistungsänderungen stieg in einem Fall die Auftragssumme von 332.000 Euro um 41 %.

In einem anderen Fall führten höhere Aufwendungen bei der Entschlammung von Teichen und bei der Schlammmentsorgung sowie falsche Mengenangaben im Leistungsverzeichnis zu einem Anstieg der Auftragssumme um 165.000 Euro (40 %). Ursache hierfür war, dass zwischen der Erarbeitung der Planungs- bzw. Ausschreibungsunterlagen und der Ausführung der Bauleistungen ein Zeitraum von mehr als zwei Jahren lag.

21.2.2 Beauftragung von Gewässerunterhaltungsverbänden

21.2.2.1 Grundlagen

Im Land Brandenburg sind nach § 79 Absatz 1 des Brandenburgischen Wassergesetzes¹⁴⁷ (BbgWG) die Gewässerunterhal-

¹⁴⁷ Brandenburgisches Wassergesetz (BbgWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. März 2012 (GVBl. I/12), geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl. I/14).

tungsverbände (Verbände) für die Unterhaltung der Gewässer II. Ordnung zuständig. Im Rahmen der Braunkohlesanierung soll insbesondere die Wasserabführung aufgrund des Grundwasserwiederanstiegs nach Aufgabe der Tagebaue gewährleistet werden. Dazu sollen vorhandene Gräben entschlammt und profiliert sowie neue Gräben hergestellt werden. Diese Leistungen gehen über die Gewässerunterhaltung durch die Verbände hinaus. Die LMBV und die betroffenen Verbände vereinbarten dazu grundsätzliche Regelungen in Form von Rahmenvereinbarungen. Auf konkrete Bauprojekte bezogene Einzelvereinbarungen sollten den jeweiligen Leistungsumfang und die Finanzierungsbeteiligung durch die Verbände festlegen.

21.2.2.2 Rahmenvereinbarungen

Die LMBV schloss im August 2008 mit zwei Verbänden Rahmenvereinbarungen. Für die Projektträgerschaft und damit für die Planung und die Umsetzung der § 3-Projekte war die LMBV in Abstimmung mit den Verbänden zuständig. Die Verbände sollten ihre Finanzierungsanteile als Sachleistungen erbringen. Auf der Grundlage der vorliegenden Planungen entsprach dies 8 % bis 10 % des gesamten erforderlichen Leistungsumfangs.

Nach Angaben der LMBV wurden in den Jahren 2008 bis 2013 Leistungen an Gräben und Vorflutern zur Verbesserung der Wasserabführung für 6,1 Mio. Euro ausgeführt. Für einen erheblichen Leistungsumfang schloss die LMBV keine Einzelvereinbarungen mit den Verbänden. Der StuBA hatte solche Vereinbarungen zwar vor Beginn der Bauleistungen gefordert, dies aber nicht durchgesetzt.

Im Dezember 2013 schloss die LMBV mit einem Verband eine weitere Rahmenvereinbarung zur Umsetzung von § 3-Maßnahmen für den Zeitraum bis zum 31. Dezember 2017. Anders als in der vorangegangenen Rahmenvereinbarung aus dem Jahr 2008 sollte danach der Verband die Aufgabenstellungen mit der LMBV abstimmen, die notwendigen Maßnahmen planen und ausführen sowie die Bauüberwachung übernehmen. Die LMBV war für die Finanzierung der Maßnahmen verantwortlich. Durch diese Festlegungen in der Rahmenvereinbarung ging die Verantwortung für die operative Projektdurchführung von der LMBV auf den Verband über.

Weiterhin war vereinbart, dass der Verband die von ihm ausgeführten Leistungen gemäß der Richtlinie zur Abrechnung der Eigenleistungen zur Verbesserung des Landschaftswasserhaushalts durch die Verbände des Landes Brandenburg abrechnet. Darin war festgelegt, dass die erforderlichen Arbeiten zunächst positionsweise in einem Leistungsverzeichnis erfasst, beschrieben und verpreist werden. Die so ermittelten Gesamtkosten sollten anschließend auf Arbeitskräfte- und Gerätestunden umgerechnet werden. Der Verband hatte diese Leistungen durch Nachweise für die Arbeitszeit und den Maschineneinsatz abzurechnen.

Der Verband rechnete im Mai 2014 mit seiner 1. Abschlagsrechnung Leistungen zur Ertüchtigung der Illmersdorfer Gräben ab und untersetzte die einzelnen Leistungspositionen mit Kosten für Lohn- und Maschinenstunden. Für die Gehölzpflege machte der Verband dabei eine Kostenerhöhung von 335 % geltend. Die LMBV beglich die Abschlagsrechnung in voller Höhe.

Der LMBV lagen weder zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe noch bei der Rechnungslegung durch den Verband die erforderlichen Leistungsverzeichnisse mit Einzelpositionen vor. Damit konnte die LMBV weder die abgerechneten Leistungen sachgerecht prüfen noch die abgerechneten Mehrmengen einschätzen und bewerten.

In einigen Fließgewässern der Braunkohlensanierungsgebiete kommt es zum Austritt stark eisenhaltigen Grundwassers. Dies führt zu einer sichtbaren Braunfärbung des Wassers („braune Spree“). Um die Gewässergüte nachhaltig zu verbessern, schlossen die LMBV und ein Verband im Juli 2013 eine Rahmenvereinbarung. Die Festlegungen zu den Verantwortlichkeiten sowie zur Finanzierung und Abrechnung der Bauleistungen entsprachen denen der Rahmenvereinbarung vom Dezember 2013.

Der Verband rechnete gegenüber der LMBV bisher 3,0 Mio. Euro ab. Die einzelnen Leistungspositionen seiner Abrechnungen für Eigenleistungen untersetzte der Verband mit Arbeits- und Maschineneinsatzstunden sowie mit gefahrenen Kilometern. Die erforderlichen Leistungsverzeichnisse mit Mengen- und Preisangaben des Verbandes lagen der LMBV nicht vor.

21.2.2.3 Vergaberecht

Als Empfängerin von Zuwendungen hat die LMBV diese wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Sie ist darüber hinaus verpflichtet, die Vergabevorschriften zu beachten.

Durch den Abschluss der Rahmenvereinbarungen und die direkte Beauftragung der Verbände mit der Durchführung von Leistungen der Braunkohlesanierung hat die LMBV gegen die Vergabevorschriften und somit gegen Auflagen in den Zuwendungsbescheiden verstoßen. Darüber hinaus gibt der Landesrechnungshof zu bedenken, dass auch ein Verstoß gegen wettbewerbsrechtliche Regelungen vorliegen könnte, wenn es sich bei den Vereinbarungen zwischen der LMBV und den Verbänden um dem Wettbewerb zu unterwerfende öffentliche Aufträge nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen¹⁴⁸ handelt. Damit ist das Risiko von Vertragsverletzungsverfahren verbunden.

21.2.2.4 Leistungsabrechnung

Die LMBV erkannte die Abrechnungen der Verbände an, obwohl der Leistungsumfang nicht im Einzelnen nachvollziehbar war. Lediglich Einsatzstunden von Personal und Maschinen waren belegt. Insbesondere lagen keine Aufmaße und Abrechnungszeichnungen für die erbrachten Leistungen vor. Aufgrund der fehlenden Leistungsverzeichnisse konnte die LMBV nicht einschätzen, ob die abgerechneten Mehrkosten auf Mehrleistungen oder auf ineffektive Arbeitsabläufe zurückzuführen waren. Der Landesrechnungshof vertritt daher die Auffassung, dass die von den Verbänden vorgelegten Unterlagen nicht für eine sachgerechte Leistungsabrechnung geeignet waren. Somit fehlt der Nachweis für einen wirtschaftlichen Einsatz der Zuwendungen.

Wegen möglicher Überschneidungen von originären Aufgaben der Verbände mit den zusätzlichen Braunkohlesanierungsmaßnahmen kann darüber hinaus nicht ausgeschlossen werden, dass mit den Zuwendungen auch Pflichtaufgaben der Verbände finanziert wurden.

¹⁴⁸ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 15. April 2015 (BGBl. I S. 578).

21.2.3 Finanzierung von Betriebskosten

Die Stilllegung der Filterbrunnen im ehemaligen Tagebau Meuro und die Flutung des Ilse-Sees beeinflussen die Entwicklung des Grundwasserstands im östlichen Stadtgebiet von Senftenberg sowie im Bereich des Gewerbegebiets Laugkfeld. Das Gewerbegebiet stellt dabei eine besondere Herausforderung dar, da es vollständig auf gekipptem Boden liegt. Bei einem ungehinderten Grundwasserwiederanstieg würde sich hier ein oberflächennaher Grundwasserstand einstellen, der zu Grundbrüchen und Sackungen führen könnte. Nach einer Einschätzung des MIL im Jahr 2008 bestand die Gefahr, dass das gesamte Gewerbegebiet ab 2011 nicht mehr nutzbar sein würde.

Die LMBV ließ daher Variantenuntersuchungen zur Beseitigung der drohenden Gefährdung durch den Grundwasserwiederanstieg durchführen. Als Ergebnis der Untersuchungen empfahlen die Planer den Bau und Betrieb von drei Horizontalfilterbrunnen zur weiteren dauerhaften Absenkung des Grundwasserspiegels. Die Bau- und Betriebskosten von insgesamt 38,5 Mio. Euro (Kostenstand 2008) sollten der Bund, das Land Brandenburg und die Stadt Senftenberg tragen. Für den Vertreter des Bundes im StuBA war bereits damals eine wesentliche Voraussetzung für das abgestimmte Finanzierungskonzept, dass vor dem Bau der Brunnen die Übernahme der Baulastträgerschaft durch einen Dritten geklärt sei.

Die drei Filterbrunnen wurden Ende 2014 für 10,5 Mio. Euro fertiggestellt und befinden sich in der Erprobungsphase. Die laufenden Kosten werden bei voraussichtlich 500.000 Euro pro Jahr liegen. Neben den Investitionskosten können bis 2017 auch die Betriebskosten der Brunnen aus Mitteln des laufenden Verwaltungsabkommens für § 3-Maßnahmen finanziert werden. Bis heute ist die Frage der Baulastträgerschaft für die Brunnen ungeklärt.

21.3 Folgerungen

Die LMBV muss künftig weit größeren Wert auf eine sorgfältige Planung und Projektvorbereitung legen. Insbesondere ist ausreichend Zeit vorzusehen, um die Planungs- und Ausschreibungsunterlagen erarbeiten sowie eine gründliche und vollständige

dige Massen- und Mengenermittlung sicherstellen zu können. Der Landesrechnungshof forderte die LMBV auf, die Leistungen freiberuflich Tätiger kritisch zu begleiten und zu prüfen. Hierzu gehört auch, die geplanten Bauvorhaben möglichst frühzeitig und umfassend mit den zuständigen Behörden zu erörtern. Darüber hinaus ist zu gewährleisten, dass nach der Erstellung der Planung mit den Bauleistungen zeitnah begonnen wird.

Aufgrund des Verstoßes gegen die Vergabebestimmungen forderte der Landesrechnungshof das MIL auf, die Rückforderung von Zuwendungen gegenüber der LMBV zu prüfen. Darüber hinaus sollte das MIL veranlassen, dass die LMBV die Leistungen zur Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Grundwasserwiederanstieg im Wettbewerb vergibt.

Außerdem sollte das MIL darauf hinwirken, dass die LMBV bei der Leistungsabrechnung nach den Regelungen der Vergabe- und Vertragsordnungen verfährt. Hierbei hat das MIL als Vertreter des Landes Brandenburg im StuBA seinen Kontroll- und Aufsichtspflichten konsequent nachzukommen und die Umsetzung der gegenüber der LMBV geforderten Maßnahmen zu prüfen.

Der Betrieb der errichteten Filterbrunnen in Senftenberg muss langfristig sichergestellt und finanziert werden. Das MIL sollte die Baulastträgerschaft im Rahmen eines Gesamtbetreiberkonzeptes für die öffentliche Infrastruktur des Lausitzer Seenlandes klären und dazu auch Gespräche mit den Kommunen und Verbänden in der Region führen.

21.4 Stellungnahme

Das MIL hat dargelegt, dass die LMBV mit der Ausführung der Baumaßnahmen in der Regel erst nach der Erteilung der behördlichen Genehmigungen begonnen habe. Der Umfang und die Auswirkungen nachträglicher behördlicher Auflagen seien grundsätzlich nur schwer abschätzbar. Darüber hinaus ließen sich nach Auffassung der LMBV aus der Stichprobe des Landesrechnungshofs keine verallgemeinernden Aussagen zur Höhe der Nachtragsleistungen ableiten.

Das MIL könne die Argumentation des Landesrechnungshofes zur Kooperation zwischen der LMBV und den Verbänden in ihren Grundsätzen zwar nachvollziehen, befürworte zum jetzigen Zeitpunkt jedoch deren Aufrechterhaltung. Hierdurch könnten derzeit noch in dringenden Fällen erforderliche Sanierungsleistungen kurzfristig veranlasst werden.

Nach Auffassung der LMBV stelle die direkte Beauftragung der Verbände keinen Verstoß gegen die Vergabevorschriften dar. Sie sehe daher auch kein konkretes Risiko für ein Vertragsverletzungsverfahren. Das MIL selbst hat noch keine abschließende Überprüfung dieses Standpunkts vorgenommen und sehe sich daher zu einer Stellungnahme außerstande.

Die vom Landesrechnungshof festgestellten Mängel im Vertrags- und Abrechnungssystem der Jahre 2008 bis 2012 hat das MIL teilweise bestätigt. Die LMBV habe Mängel jedoch selbst erkannt und in einem ersten Schritt ihre Kooperation mit den Verbänden auf eine verbesserte Arbeitsgrundlage gestellt. Diese basiere gemäß der vereinbarten Richtlinie auf einer nach Gewerken gegliederten Leistungsbeschreibung und Nachweisen von Maschinen- und Personalstunden. Darüber hinaus wolle die LMBV gemeinsam mit den Verbänden die Abrechnungspraxis der bis 2017 bestehenden Verträge weiter verbessern.

Zur Finanzierung von Betriebskosten wasserwirtschaftlicher Anlagen hat das MIL bestätigt, dass der Bund auf eine zeitnahe Übertragung der Baulastträgerschaft dränge. Bisher habe das Land Brandenburg durch Einzelvereinbarungen eine zeitnahe Übernahme aussetzen können. Gleichwohl werde es sich dem Ansinnen des Bundes im Hinblick auf die Regelungen im Verwaltungsabkommen Braunkohlsanierung nicht verschließen können. Das MIL habe daher die Einrichtung einer Arbeitsgruppe des StuBA zur Klärung von grundsätzlichen Fragen ange-regt. Die weitere Entwicklung könne abgewartet werden, da eine Finanzierung der Betriebskosten zurzeit über das laufende Verwaltungsabkommen Braunkohlsanierung gesichert sei.

Aufgrund der nach wie vor bestehenden Pflichtaufgaben der LMBV gehe das MIL davon aus, dass ein Verwaltungsabkommen VI Braunkohlsanierung für die Jahre 2018 bis 2022 verhandelt und geschlossen werden müsse. Sollte zeitnah eine Übertragung der Baulastträgerschaft anstehen, werde das MIL konsensfähige Betreibermodelle mit den Beteiligten erörtern.

21.5 Schlussbemerkung

Der Landesrechnungshof traf aufgrund seiner gewählten Stichprobe von § 3-Maßnahmen keine allgemeine Aussage zur Höhe von Nachtragsleistungen, sondern stellte anhand von Beispielen eine Reihe bauspezifischer Mängel und deren Ursachen dar. Auf die vom Landesrechnungshof unterbreiteten Vorschläge, wie Störungen im Bauablauf künftig vermieden werden könnten, ging das MIL leider nicht ein.

Eine fundierte rechtliche Begründung, weshalb aus seiner Sicht die direkte Beauftragung der Verbände durch die LMBV keinen vergaberechtlichen Verstoß darstellt, blieb das MIL bisher schuldig. Der Landesrechnungshof erwartet daher eine kurzfristige Prüfung des Sachverhalts.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs stellt die ab 2013 geänderte Vereinbarung des Angebots- und Abrechnungssystems für Leistungen zur Gewässersanierung allein noch keine wesentliche Verbesserung dar, da es an der praktischen Umsetzung mangelte: Der LMBV lagen weder zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe noch bei der Rechnungslegung durch den Verband die nach der Richtlinie erforderlichen Leistungsverzeichnisse mit Einzelpositionen für die geplanten Maßnahmen vor. Besonders kritisch sieht der LRH darüber hinaus, dass Planung, Bauausführung und Bauüberwachung allein in den Händen des Verbandes liegen.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MIL die Bedeutung der Betriebskostenfinanzierung für die wasserwirtschaftlichen Anlagen erkannt hat und in Abhängigkeit der weiteren Entwicklung Lösungsvorschläge unterbreiten wird. Der Landesrechnungshof wird das weitere Verfahren begleiten.

Einzelplan 12 Ministerium der Finanzen

22 Entlastung der Sachgebietsleiter möglich - Freiräume für weitere Führungsaufgaben schaffen

Die Grundlagen für die Berechnung des Personalbedarfs der Sachgebietsleiter sind weder aktuell noch in vollem Umfang nachvollziehbar.

Nicht alle Regelungen sind notwendig, nach denen die abschließende Zeichnung von Steuerfällen den Sachgebietsleitern vorbehalten bleibt. Teilweise könnten diese entfallen oder eingeschränkt werden.

22.1 Prüfungsgegenstand

Die Sachgebietsleiter bilden die mittlere Führungsebene in den Finanzämtern. Sie steuern und überwachen die Tätigkeiten der Sachbearbeiter und Mitarbeiter und haben die Verantwortung für die rechtzeitige, sachgerechte und wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben in ihrem Sachgebiet.

Der Landesrechnungshof prüfte ihre Tätigkeit. Er ermittelte u. a., mit welchen Rahmenbedingungen, Schwerpunkten und Instrumenten Sachgebietsleiter ihre Führungs- und Kontrollaufgaben wahrnahmen. Er betrachtete darüber hinaus, wie der Personalbedarf für die Sachgebietsleiter ermittelt wurde. Hinsichtlich ihrer Wahrnehmung der Fachaufsicht¹⁴⁹ analysierte er bestehende Regelungen und betrachtete einschlägige Steuerfälle.

Zu diesem Zweck führte er eine umfassende Bestandsaufnahme durch. Er bat alle Sachgebietsleiter durch einen Fragebogen um Auskünfte zu ihrer Tätigkeit im Jahr 2013.

¹⁴⁹ Aufsicht über die rechtmäßige und zweckmäßige Erledigung der Verwaltungsaufgaben.

Um die Entwicklungen im Jahr 2014 zu berücksichtigen, führte er zusätzlich Gespräche mit ausgewählten Führungskräften in zwei Finanzämtern. Darüber hinaus sah er Steuerfälle ein, die einer abschließenden Zeichnung durch Sachgebietsleiter unterlagen.

22.2 Prüfungsergebnis

22.2.1 Zeichnungsvorbehalte

Grundsätzlich zeichnen die Bearbeiter ihre Vorgänge abschließend selbst, sofern keine Schlusszeichnung des Sachgebietsleiters oder z. B. der Amtsleitung vorgesehen ist. Dieser Zeichnungsvorbehalt verwirklicht das „Vier-Augen-Prinzip“ und soll im Rahmen der Fachaufsicht der angemessenen Kontrolle der rechtmäßigen und zweckmäßigen Fallbearbeitung dienen.

Die brandenburgischen Regelungen hat das MdF in einem Zeichnungsrechtskatalog zusammengefasst. Außerdem besteht ein bundeseinheitlicher Zeichnungsrechtskatalog, jedoch lediglich mit Empfehlungscharakter. Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe sollte zuletzt die Landesregelungen sammeln, vergleichen und erörtern.

Die brandenburgischen Vorgaben stimmten inhaltlich bzw. in Bezug auf bestimmte Aufgriffsgrenzen häufig mit den Regelungsempfehlungen überein. Bei Abweichungen waren die brandenburgischen Regelungen durch generelle Vorbehalte oder niedrigere Aufgriffsgrenzen teilweise deutlich strenger.

Im Vergleich zum bundeseinheitlichen Katalog enthält der brandenburgische Zeichnungsrechtskatalog demnach verschiedene Vorgaben, bei denen Zeichnungsvorbehalte gegebenenfalls begrenzt werden könnten. Auch die Sachgebietsleiter benannten selbst Zeichnungsregelungen, die ihrer Ansicht nach wegfallen oder auch durch höhere Aufgriffsgrenzen eingeschränkt werden könnten. Dies sind beispielsweise die Anwendung von Änderungs- und Berichtigungsvorschriften, die Bearbeitung einzelner Risikohinweise sowie einige Zeichnungsvorbehalte im außergerichtlichen Rechtsbehelfsverfahren.

Die Festsetzungsprogramme sehen teilweise nur aus technischen Gründen Zeichnungsvorbehalte vor, die nicht im Zeichnungsrechtskatalog der Steuerverwaltung ausgewiesen sind.

Durchschnittlich hatten die Sachgebietsleiter täglich mehr als acht Steuerfälle einzusehen und freizugeben. Nach Aufzeichnung eines Sachgebietsleiters hatte dieser zeitweise bis zu 33 Fälle an einem Arbeitstag zu zeichnen. In wenigen eingesehenen Steuerakten fand der Landesrechnungshof materiellrechtliche Mängel oder unzureichende Sachverhaltsermittlungen vor, jedoch einige Male formelle Fehler, vor allem im Rahmen der Aktenführung. Die Erstbearbeitung war überwiegend gut nachgewiesen. Eine dokumentierte fachliche Einflussnahme der Sachgebietsleiter auf die Fallbearbeitung war aber häufig nicht erkennbar. Die vom Landesrechnungshof eingesehenen und durch die Sachgebietsleiter abschließend gezeichneten Steuerfälle beinhalteten darüber hinaus teilweise nur zu prüfende Aspekte mit relativ geringer steuerlicher Auswirkung. In anderen Zeichnungsfällen führte die Beteiligung der Sachgebietsleiter de facto nur zu einer Verlängerung des Verwaltungswegs.

22.2.2 Ermittlung des Personalbedarfs

Das MdF berechnete zum 1. Januar 2014 einen Personalbedarf von 244 Sachgebietsleitern, davon nahezu zwei Drittel des gehobenen Dienstes. Im Rahmen der begrenzten Stellenausstattung nach Maßgabe der ressortübergreifenden Personalentwicklungsplanung des Landes waren in der brandenburgischen Steuerverwaltung im Juli 2014 tatsächlich insgesamt 202 Sachgebietsleiter tätig. Dies entsprach einem Besetzungsgrad von 83 % und stimmte mit der Besetzungsquote für die Sachbearbeiter und Mitarbeiter überein.

Die bundeseinheitlich abgestimmten Grundlagen der Personalbedarfsberechnung (PersBB) bilden für die Steuerverwaltung den analytischen Maßstab, um den Personalbedarf für die zu bewältigenden Aufgaben sachgerecht ermitteln zu können. Das Berechnungsmuster stellt für die verschiedenen Arbeitsbereiche - neben Festwerten für die Ausübung von Sonderfunktionen - im wesentlichen Zeitwerte dar, multipliziert mit der Anzahl der zu betreuenden Bediensteten. Es wurde zuletzt im Jahr 2004 grundlegend überarbeitet und unterlag seitdem nur gelegentlichen punktuellen Anpassungen.

In den letzten Jahren änderten sich in der Steuerverwaltung fortlaufend die Arbeitsbedingungen. Neben der Anpassung von Organisationsstrukturen und der Arbeitsabläufe erhielten die Bearbeiter und Außenprüfer in der Praxis inzwischen teilweise erweiterte Zeichnungsbefugnisse, ohne dass diese zu Anpassungen der Berechnungswerte führten.

22.2.3 Aufgabenerfüllung der Sachgebietsleiter

Die Sachgebietsleiter verfügen überwiegend über langjährige Leitungserfahrungen. Sachgebietsleiter mit verhältnismäßig geringen Erfahrungen hatten durchweg an Ausbildungsprogrammen teilgenommen. Mehr als die Hälfte besuchte innerhalb der letzten Jahre fach- und führungsspezifische Fortbildungsveranstaltungen. Nicht alle Befragten bewerteten das Fortbildungsangebot in Bezug auf die Themen und Teilnehmerkapazitäten als ausreichend.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes hatten die Sachgebietsleiter durchschnittlich fünf bis sechs Arbeitsgebiete zu betreuen. Die Sachgebiete umfassten dabei im Durchschnitt rund 16 Bedienstete. Mehr als ein Fünftel aller Sachgebietsleiter leitete einen Personalbestand von mehr als 20 Bediensteten.

Die Arbeitsbelastung der Sachgebietsleiter war vor allem geprägt durch die Aufgaben der Mitarbeiterführung sowie von Organisations- und Automationsentwicklungen aufgrund intensiver und häufiger Veränderungen in der Personalausstattung. Hinzu kam die Zeichnung und sonstige Mitwirkung bei steuerlichen Einzelfällen. 26 % ihrer Arbeitszeit verwendeten sie für die Schlusszeichnung von Steuerfällen. Zusammen mit weiteren Zeitanteilen umfassten allein die fallbezogenen Aufgaben im Rahmen der Fachaufsicht 43 % der verfügbaren Arbeitszeit. Fast zwei Drittel der befragten Sachgebietsleiter mussten im Jahr 2013 vor allem auf längere Personalausfälle reagieren. Die Sicherung des Dienstbetriebs und die Klärung von Organisationsfragen im Sachgebiet bildeten mit 26 % daher einen weiteren Tätigkeitsschwerpunkt:

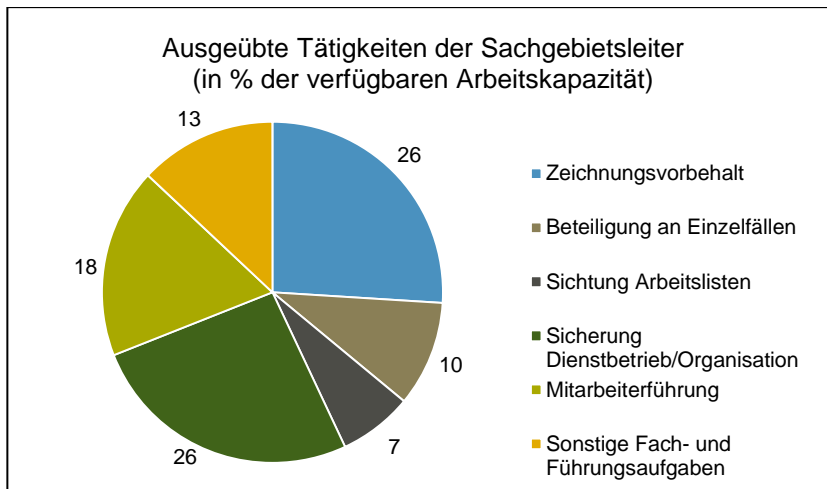


Abbildung 38: Ausgeübte Tätigkeiten der Sachgebietsleiter
Quelle: Auswertung des Landesrechnungshofes zu den in der verfügbaren Arbeitszeit ausgeübten Tätigkeiten auf der Basis der Angaben in den Fragebogen

Im Vergleich zu der durch die PersBB vorgesehenen Jahresarbeitskapazität überschritt die tatsächliche Auslastung die verfügbare Arbeitszeit teilweise nicht nur geringfügig. Fast ein Drittel der Sachgebietsleiter war mit mehr als 125 % seiner vorgesehenen Kapazität belastet:

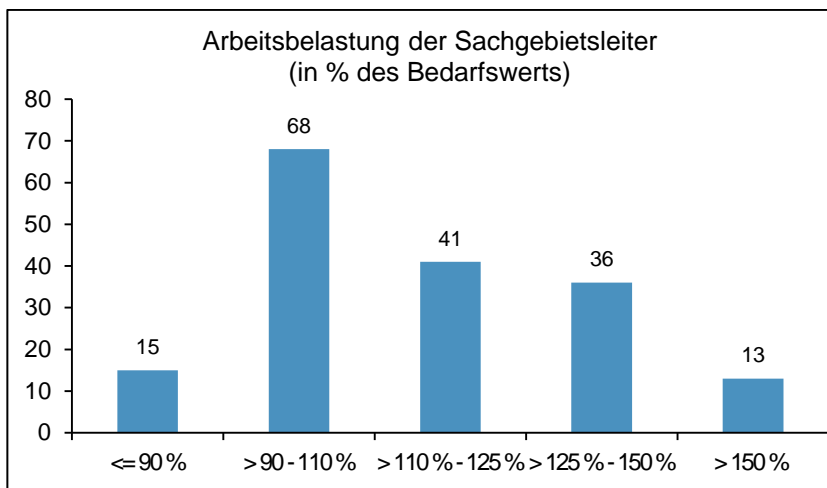


Abbildung 39: Arbeitsbelastung der Sachgebietsleiter
Quelle: Auswertung des Landesrechnungshofes zur Arbeitsbelastung der Sachgebietsleiter auf der Basis der Angaben in den Fragebogen und der Bedarfskriterien der PersBB

Gründe für die Abweichungen waren neben dem Zuschnitt und der Größe der Sachgebiete auch hohe Zeitwerte in der PersBB

für einige Arbeitsbereiche der Finanzämter bzw. für Sonderfunktionen der Sachgebietsleiter.

22.3 Folgerungen

Die Auswertung der Fragebogen und Gespräche zeigt, dass die eingesetzten Sachgebietsleiter durch ihre Qualifikation und Einsatz Erfahrung hinreichend befähigt sind, ihre Sachgebiete und die ihnen zugeordneten Bediensteten zielorientiert zu führen. Ihr großes Interesse an Lehrgängen zur Mitarbeiterführung zeigt aber auch deren Bedeutung für die Steuerverwaltung, die sehr hohe Anforderungen mit begrenzten Personalressourcen zu bewältigen hat.

Der landesweite Besetzungsgrad von 83 % belegt deutlich die Unterbesetzung bei den Finanzämtern auf allen maßgeblichen Laufbahnebenen. Die Personalknappheit auf der Arbeitsebene bedingt wiederum einen steigenden Einsatz der Sachgebietsleiter. Vorbehaltlich möglicher Anpassungen der Bedarfsermittlung bat der Landesrechnungshof das MdF, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, damit die Ist-Besetzung der Sachgebietsleiter den aufgaben- und personenbezogenen Erfordernissen genügen kann.

Wegen der teilweise hohen Arbeitsbelastung sollte das MdF einerseits auch untersuchen, ob der Zuschnitt der Sachgebiete eine hinreichend gleichmäßige Belastung der Sachgebietsleiter im Hinblick auf die Anzahl der Bediensteten und deren fachlichen bzw. funktionsgruppenbezogenen Betreuungsbedarf sicherstellt. Andererseits stellt der Landesrechnungshof aber auch die Berechnungskriterien für die vorgesehenen Arbeitskapazitäten in Frage. Die PersBB-Maßstäbe für die Sachgebietsleiter sind insgesamt weder aktuell noch in vollem Umfang nachvollziehbar. Die Steuerverwaltung sollte daher vor allem die Grundlagen der Personalbedarfsermittlung für die Sachgebietsleiter überprüfen.

Der Landesrechnungshof geht darüber hinaus davon aus, dass nicht alle Zeichnungsvorbehalte im bisherigen Umfang notwendig sind. Teilweise könnten diese entfallen oder eingeschränkt werden. Der Zeichnungsvorbehalt sollte den Sachgebietsleitern vor allem die Möglichkeit geben, auf Fallgestaltungen mit hoher Fehleranfälligkeit, hohem Bearbeitungsaufwand bzw. größerer

steuerlicher Bedeutung Einfluss nehmen zu können. Er sollte daher sowohl präventive Auswahlregelungen enthalten, aber auch risikoorientiert wirken und gezielt prüfungswürdige Fallgruppen aufgreifen. Der Landesrechnungshof regt im Ergebnis eine umfassende Evaluierung des Zeichnungsrechts an.

Nicht zuletzt sollte die Inanspruchnahme der Sachgebietsleiter für die Ausübung des Zeichnungsvorbehalts auch hinreichend zeitliche Freiräume für ihre weiteren Führungsaufgaben ermöglichen.

22.4 Stellungnahme

Sowohl das MdF als auch die zuständige Bund-Länder-Arbeitsgruppe haben bislang keine Notwendigkeit für eine grundlegende Überarbeitung des PersBB-Berechnungsmuster für die Sachgebietsleiter gesehen. Das MdF hat sich bereit erklärt, die Feststellungen des Landesrechnungshofes dennoch zum Anlass zu nehmen, eine erneute Diskussion zum Berechnungsmuster in der Arbeitsgruppe anzuregen.

Es werde auf Grund der Empfehlungen des Landesrechnungshofes die Zeichnungsrechte der brandenburgischen Steuerverwaltung umfassend überprüfen. Eine erste Analyse habe ergeben, dass dessen Abweichungen zum bundeseinheitlich abgestimmten Zeichnungsrechtskatalog auf landesspezifischen Besonderheiten, Erkenntnissen aus Fachgeschäftsprüfungen, aber auch früheren Empfehlungen des Landesrechnungshofes beruhen. Der Abschluss der Überprüfung stehe wegen des erforderlichen Arbeitsaufwands noch aus.

22.5 Schlussbemerkung

Der Landesrechnungshof nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass das MdF eine Diskussion über die Grundlagen der PersBB für die Sachgebietsleiter anregen und das Zeichnungsrecht der brandenburgischen Steuerverwaltung überprüfen wird. Ihm ist bewusst, dass dies einen gewissen Zeitbedarf erfordern wird. Ungeachtet dessen sieht er den weiteren Entwicklungen erwartungsvoll entgegen.

Abgestimmte Prüfung „Finanzstatistik“

23 Zuverlässige Schuldenstatistik

Die Schuldenstatistik für das Land Brandenburg einschließlich seiner Gemeinden und Gemeindeverbände liefert ein realitätsnahes Bild der Verschuldung dieser Gebietskörperschaften.

23.1 Prüfungsgegenstand

Infolge der Staatsschuldenkrise in der Europäischen Union fasste die Europäische Kommission den Entschluss, supranationale, in allen Mitgliedstaaten verbindliche und einheitliche Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor einzuführen. Sie verfolgt das Ziel, für das Europäische System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG) bessere Daten bereitzustellen. Mit einer verbesserten Qualität der Daten aus den Mitgliedstaaten der EU sollen, so die Erwartung der Kommission, frühzeitig sich abzeichnende Staatsschuldenkrisen erkannt und entsprechende Präventivmaßnahmen eingeleitet werden können. Nach den Plänen der Kommission sollen alle Mitgliedstaaten ein auf doppeltem Grundsätzen basierendes Rechnungswesen einführen und zukünftig nach den (noch zu entwickelnden) „European Public Sector Accounting Standards (EPSAS)“ Rechnung legen.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder setzten sich kritisch mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission bei verschiedenen Anlässen auseinander. In ihrer Frühjahrs-Konferenz 2014 wiesen sie darauf hin, dass die Schlussfolgerung der Europäischen Kommission, nur mit Einführung einheitlicher Rechnungslegungsstandards ließen sich die festgestellten Mängel der amtlichen Statistik beseitigen, nicht belegt sei. Bisher habe die Kommission nicht den Nachweis erbracht, welchen Beitrag solche Stan-

dards zur Steigerung der Qualität der europäischen Finanzstatistik leisten können.¹⁵⁰

Vor diesem Hintergrund verständigten sich einige Landesrechnungshöfe und der Bundesrechnungshof auf eine abgestimmte Prüfung der Finanzstatistiken¹⁵¹, um deren Qualität und Aussagekraft beurteilen zu können. Der Rechnungshof von Berlin und der Landesrechnungshof Brandenburg prüften gemeinsam unter Federführung Brandenburgs im Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (AfS)¹⁵². Die Prüfung der Rechnungshöfe war als Orientierungsprüfung¹⁵³ angelegt.

Gegenstand der Orientierungsprüfung war es, einen Überblick über das Verfahren zur Erstellung der Schuldenstatistik durch das AfS zu erhalten. Die Prüfung sollte Aussagen zur Vollständigkeit und Plausibilität der für die Schuldenstatistik erhobenen Daten ergeben. Dazu wurden dem AfS die in der Arbeitsgruppe Finanzstatistik der Rechnungshöfe erarbeiteten Leitfragen zur Kenntnis gegeben und in persönlichen Gesprächen erörtert.

Nicht geprüft wurden die einzelnen Angaben der Schuldenstatistik für die Länder Berlin und Brandenburg auf Übereinstimmung mit den Angaben der Erhebungseinheiten in ihren Jahresabschlüssen.

¹⁵⁰ Verlässliche Finanzstatistik sicherstellen - Positionspapier zur Einführung von europäischen Rechnungslegungsstandards vom 14. Mai 2014, Internet: Präsentationsseiten des Landesrechnungshofes Brandenburg, Pressemitteilung vom 5. Mai 2015; Bezugnahme in Drucksache des Deutschen Bundestags 18/4182.

¹⁵¹ An der Prüfung beteiligten sich der Bundesrechnungshof und die Rechnungshöfe Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen.

¹⁵² Das Kommunale Prüfungsamt beim Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg, das für die überörtlichen Prüfungen der Landkreise und kreisfreien Städte in Brandenburg zuständig ist, wirkte an der Prüfung beratend mit.

¹⁵³ Durch Orientierungsprüfungen verschafft sich der Landesrechnungshof Einblick in ihm bisher nicht hinreichend bekannte Prüfungsfelder. Orientierungsprüfungen zielen nicht auf eine abschließende Beurteilung des Verwaltungshandelns ab (vgl. § 16 der Prüfungsordnung des Landesrechnungshofes).

23.2 Prüfungsergebnisse

23.2.1 Vollständigkeit des Berichtskreises

23.2.1.1 Erhebungseinheiten der Schuldenstatistik

Nach § 1 Nummer 3 des Finanz- und Personalstatistikgesetzes (FPStatG)¹⁵⁴ wird die Statistik über die Schulden, Sicherheiten für Schulden und Finanzaktiva (Schuldenstatistik) als Bundesstatistik geführt. Erhebungseinheiten der Schuldenstatistik sind die Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände (GV).¹⁵⁵

23.2.1.2 Berichtskreismanagement

Zur Erstellung der Finanz- und Personalstatistiken nutzen die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder das Produktionssystem der Finanz- und Personalstatistiken (FiPS). Darin enthalten ist ein Modul zum Berichtskreismanagement (BKM). Das Statistische Bundesamt (Destatis) hat in einem Leitfaden (BKM-Leitfaden) alle bestehenden Regelungen und Vereinbarungen zum Berichtskreis in einem Dokument zusammengeführt.

Um alle potentiellen Datenlieferanten zu erfassen, führt das AfS seit 2014 jährliche Grundbefragungen durch (§ 9 a Absatz 5 FPStatG).

Die Grundbefragung erfolgt in Form von zwei Teilerhebungen. Zum einen nimmt das AfS eine Abfrage bei den Kernhaushalten (Land, Gemeinden/GV) über ihre Beteiligungen und Mitgliedschaften vor. Zum anderen befragt es jährlich die staatlichen und kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) zu ihren Trägern/Eignern, Beteiligungen sowie ihrer Rechtsform, wirtschaftlichen Tätigkeit und der Art der Rechnungslegung.

¹⁵⁴ Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz - FPStatG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 2006 (BGBl. I S. 438), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Mai 2013 (BGBl. I S. 1312) geändert worden ist.

¹⁵⁵ Zu den Erhebungseinheiten gehören auch Sozialversicherungsträger, rechtlich selbstständige Organisationen ohne Erwerbszweck für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung sowie staatliche und kommunale Fonds, Einrichtungen und Unternehmen mit mehr als 50 % öffentlicher Beteiligungen, die in öffentlicher oder privater Rechtsform geführt werden.

Die zur Prüfung der Vollständigkeit des Berichtskreises regelmäßig verwendeten und zu verwendenden Quellen nach § 9 a Absatz 4 Nummer 4 FPStatG dokumentierte das AfS nicht speziell („Checkliste“). Nicht vorgesehen waren ferner der regelmäßige Nachweis und die entsprechende Kontrolle, dass zur Pflege des Berichtskreises alle relevanten Quellen genutzt wurden.

23.2.1.3 Zuordnung zum Sektor Staat gemäß ESVG 2010

Die Kriterien für die Zuordnung der Erhebungseinheiten zum Sektor Staat sind im ESVG 2010 (bis 31. August 2014: ESVG 1995) definiert. Zu diesem Sektor zählen demnach die Kern- sowie die Extrahaushalte¹⁵⁶. Folglich bilden die Schulden der Kern- und Extrahaushalte die Staatsschulden. Sonstige öffentliche FEU sind nicht Teil des Sektors Staat, sodass deren Schulden nicht zu den Staatsschulden zählen. Die Unterscheidung zwischen Kernhaushalt, Extrahaushalt sowie sonstigen öffentlichen FEU bildet das Schalenkonzept ab.

¹⁵⁶ Zu den Kernhaushalten zählen die Haushalte des Bundes, der Länder, der Gemeinden und GV sowie Sozialversicherungen.

Extrahaushalte sind diejenigen FEU, an denen Kernhaushalte mehrheitlich beteiligt sind und die nach den folgenden Kriterien des ESVG 2010 dem Sektor Staat zuzurechnen sind:

- Es muss sich um eine institutionelle Einheit handeln.
- Die institutionelle Einheit wird in rechtlich selbstständiger oder unselbstständiger Form mit eigenem Rechnungswesen geführt und unterliegt der Kontrolle durch den Staat.
- Es muss sich um einen Nichtmarktproduzenten handeln, d. h. die institutionelle Einheit finanziert sich primär aus Zwangsabgaben von Einheiten anderer Sektoren und/oder aus der Umverteilung von Einkommen und Vermögen.

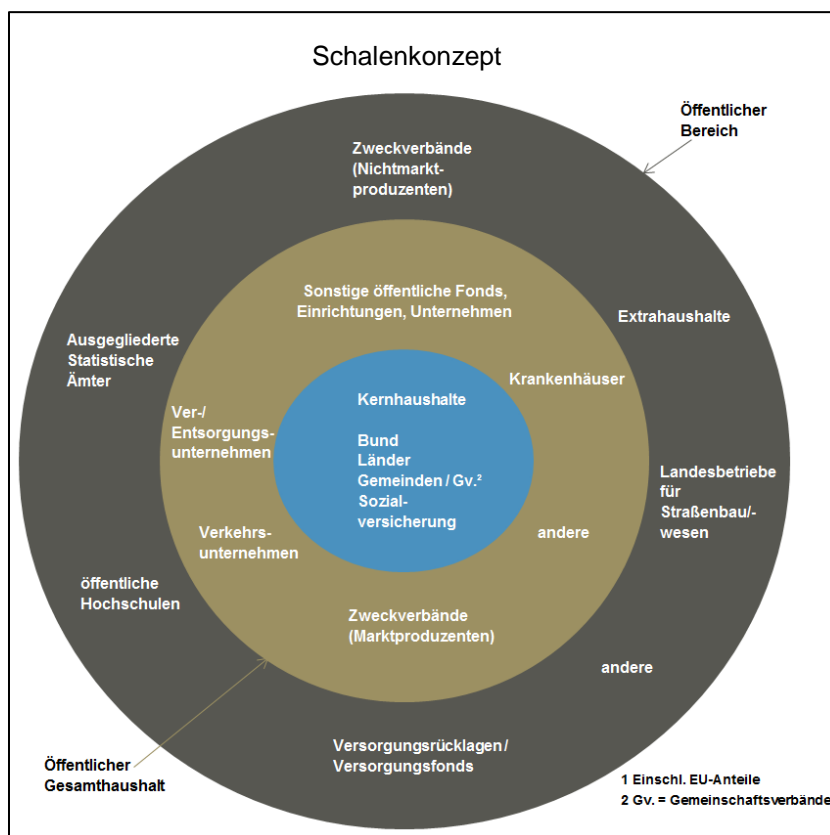


Abbildung 40: Schalenkonzept
Quelle: Statistisches Bundesamt

Bei der Zuordnung von FEU zum Sektor Staat nach dem Schalenkonzept ist zwischen der Neuaufnahme und der Pflege des Bestands zu unterscheiden. Auch hier trifft der BKM-Leitfaden verbindliche Regelungen für die statistischen Ämter.

Das AfS ist für die Prüfungen von Neuaufnahmen der FEU der Gemeinden und GV und deren Sektorzuordnung zuständig. Für die Sektorzuordnung bildet der Wirtschaftszweig des Unternehmens eine erste Orientierungshilfe. Gemäß dem BKM-Leitfaden ist für kommunale Erhebungseinheiten, die bestimmten Wirtschaftszweigen (WZ-Liste) angehören, davon auszugehen, dass sie als Nichtmarktproduzenten dem Sektor Staat zuzuordnen sind.

Für Einheiten außerhalb der WZ-Liste führt das AfS für die kommunale Ebene bzw. Destatis für die Landesebene Einzelfallprüfungen durch. Entsprechend dem BKM-Leitfaden ist zu analysieren, ob die Kunden des FEU überwiegend privat sind

oder dem Sektor Staat (Kern- und Extrahaushalte) angehören. Zu diesem Zweck führt das AfS Recherchen im Internet durch, greift auf verfügbare Geschäftsberichte zurück und befragt direkt die Erhebungseinheiten. Im Zweifel ordnet das AfS die Einheit zunächst dem Sektor Staat zu.

Bei der Bestandspflege wird die Zuordnung eines FEU zum Sektor Staat jährlich geprüft. Die Prüfung erfolgt anhand der Kriterien „Eigenfinanzierungsgrad“ und „Umsatz mit öffentlichen Haushalten“. Erhebungseinheiten werden dem Sektor Staat zugeordnet, wenn in drei aufeinanderfolgenden Jahren deren Eigenfinanzierungsgrad unter 50 % oder der Umsatz mit den öffentlichen Haushalten über 80 % lag.

Diese Prüfung führt das AfS auf Grundlage der Jahresabschluss- bzw. Jahresrechnungsstatistiken der letzten drei Jahre sowie der vierteljährlichen Erhebung der Finanzen der öffentlichen FEU durch. Werden die Schwellenwerte der Prüfkriterien unter- bzw. überschritten, erfolgt eine Reklassifikation, d. h. die Einheit wird nicht mehr dem Sektor Staat zugeordnet. Diese nimmt das AfS in Abstimmung mit Destatis seit 2015 zum 1. Januar des laufenden Jahres vor.

Das AfS kontrolliert weiter jährlich den nicht klassifizierten Bestand, wobei es abgestuft nach der quantitativen Bedeutung der Erhebungseinheit vorgeht. Insbesondere legt es ein Augenmerk auf Erhebungseinheiten mit hohen Schuldenständen.

In den Jahren 2013/2014 wurden für das Land Brandenburg 91 Einzelfallentscheidungen getroffen. Insgesamt nahm Destatis für Brandenburg 24 Reklassifikationen zum 1. Januar 2014 vor. Die aktuellen Zuordnungen basieren auf Daten für 2011 bis 2013.

23.2.2 Qualitätssicherung

Zu Fragen der Schuldenstatistik besteht ein ständiger Austausch zwischen EUROSTAT¹⁵⁷ und der Europäischen Zentralbank auf europäischer und zwischen Destatis, der Deutschen Bundesbank und dem Bundesfinanzministerium auf nationaler

¹⁵⁷ EUROSTAT ist das statistische Amt der Europäischen Union. Es ist zuständig für die Entwicklung, Erstellung und Verbreitung europäischer Statistiken. EUROSTAT ist aktuell Teil des Portfolios der für Beschäftigung, Soziales, Qualifikationen und Arbeitskräftemobilität zuständigen Kommissarin.

Ebene. Ferner arbeiten die Statistischen Ämter eng in Arbeitskreisen und Projektgruppen zusammen. Dieser Austausch dient der Klärung inhaltlicher Probleme sowie der Abstimmung notwendiger Änderungen und/oder Erweiterungen des Erhebungsprogramms.

23.2.2.1 Qualitätssicherung im Rahmen von IDEV

Die Daten der Schuldenstatistik übermitteln die Erhebungseinheiten dem AfS elektronisch via IDEV (Internet Datenerhebung im Verbund). IDEV ermöglicht eine formularbasierte, elektronische Eingabe von Daten und das Hochladen von Dateien. Die Daten werden verschlüsselt übertragen. Jeder Berichtspflichtige hat einen individuellen IDEV-Zugang. Die IDEV-Eingabemasken sind bundeseinheitlich programmiert.

In der IDEV-Eingabemaske sind Pflichtfelder („Muss-Felder“) definiert. IDEV prüft die rechnerische Plausibilität der Angaben durch Summenbildung und Querberechnungen. Ist der Erhebungsbogen vollständig ausgefüllt und zeigt die Plausibilitätsprüfung keine Fehlermeldung an, kann die Dateneingabe abgeschlossen werden. Jedoch sind nicht alle über 300 Eingabefelder als Pflichtfelder definiert. Dies gilt beispielsweise nicht für ÖPP-Projekte im Erhebungsbogen für die kommunalen Schulden, die Bestandteil der Bestimmung des Schuldenstandes nach den Maastricht-Kriterien sind. Daher kann das AfS nicht vollkommen sicher sein, vollständige Angaben zur Schuldenstatistik zu erhalten.

23.2.2.2 Qualitätssicherung im Rahmen von FiPS

IDEV kann nur einfache logische Fehler und unvollständige (Muss-) Angaben erkennen. Daher bewertet das AfS die Vollständigkeit und die Qualität der nach FiPS importierten Daten anhand weiterer Kriterien. Weichen z. B. die neu eingegebenen Daten im Vergleich zum Vorjahr um einen zuvor festgelegten Prozentsatz ab, kann dies auf fehlerhafte Angaben hinweisen. Das AfS klärt dann gemeinsam mit der Erhebungseinheit die Ursache für die Abweichung auf.

Das AfS nutzt nach der Übertragung der Daten in FiPS verschiedene maschinelle Prüfungen zur Sicherung der Datenqualität:

- In einem ersten Prüfschritt gleicht das AfS den Erhebungskreis des Vorjahrs mit dem Erhebungskreis des aktuell zu erhebenden Jahrs ab. Dadurch stellt es Veränderungen des Erhebungskreises durch Zu- oder Abgänge fest.
- Destatis definiert in FiPS bundeseinheitlich „Muss-Fehler“. „Muss-Fehler“ sind Logikfehler, die das AfS vor einer Weitergabe der Daten an Destatis bereinigen muss. Für die Schuldenstatistik prüft das AfS im Sektor Staat insgesamt 186 „Muss-Fehler“.
- Destatis definiert ebenfalls bundeseinheitlich „Kann-Fehler“ (z. B. signifikante Abweichungen von Angaben im Vergleich zum Vorjahr). „Kann-Fehler“ können Anlass für weitere Nachforschungen durch das AfS sein, allerdings besteht hierfür keine Pflicht.
- Das AfS definiert und prüft aufgrund eigener Erfahrungen landesspezifische Kann-Fehler. Stellt es Kann-Fehler fest, führt es im Einzelfall eigene zusätzliche Prüfungen durch.
- Des Weiteren gleicht das AfS die Daten, die es im Rahmen der Schuldenstatistik erhebt, mit entsprechenden Angaben zur Verschuldung aus der vierteljährlichen Kassenstatistik sowie aus der vierteljährlichen Statistik der Finanzen der öffentlichen FEU ab. Dabei festgestellte Abweichungen klärt es durch Rückfragen bei den Auskunftspflichtigen und korrigiert die Daten gegebenenfalls.

Das AfS nutzt zusätzlich Sekundärquellen zur Qualitätssicherung, u. a.:

- Mitteilungen des MIK des Landes Brandenburg (z. B. Runderrlässe in kommunalen Angelegenheiten),
- Beteiligungsberichte der Länder und Kommunen und
- Bundesanzeiger.

Qualitätseinschränkungen in der Schuldenstatistik können sich daraus ergeben, dass die Berichtspflichtigen auch vorläufige, d. h. durch Wirtschaftsprüfer noch nicht testierte Angaben melden können. Dies betrifft insbesondere die Angaben über die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie über Bürgschaften.

23.3 Folgerungen

Nach der gemeinsamen Einschätzung des Rechnungshofs von Berlin und des Landesrechnungshofes ist das Verfahren zur Erstellung der amtlichen Schuldenstatistik grundsätzlich geeignet, die erforderlichen Daten vollständig zu erfassen und eine hohe Qualität der Statistik zu sichern. Das mehrstufige Verfahren, mit dem die Datenlieferanten dem Sektor Staat zugeordnet werden, erscheint insbesondere durch die redundante Berechnung der Prüfkriterien und der doppelten Einzelfallentscheidung geeignet, um eine korrekte Zuordnung der Erhebungseinheiten zum Sektor Staat zu gewährleisten. In Zweifelsfällen ordnet das AfS Wirtschaftseinheiten dem Sektor Staat zu. Dieses Vorgehen ist angemessen, um entsprechend dem Vorsichtsprinzip die Höhe des staatlichen Schuldenstands nicht zu unterzeichnen.

Dessen ungeachtet unterbreiteten die Rechnungshöfe zu einzelnen Aspekten des Verfahrens Hinweise zu seiner Verbesserung:

- Die Prüfung des AfS auf Vollständigkeit des Berichtskreises basiert vor allem auf der Grundbefragung und der Beteiligungsbefragung. Es existiert im AfS ein großes Erfahrungswissen. Grundsätzlich erscheint der BKM-Leitfaden für eine qualitativ hochwertige Pflege des Berichtskreises ausreichend. Dennoch empfehlen die Rechnungshöfe, einen detailliert vorgegebenen Ablauf mit einer entsprechenden Nachweispflicht der zur Erfassung genutzten und zu nutzenden Quellen zur Qualitätssicherung auch bei personeller Diskontinuität zu entwickeln.
- IDEV gewährleistet grundsätzlich, dass das AfS einen vollständig ausgefüllten Erhebungsbogen erhält. Ferner wird durch die elektronische Bereitstellung der Daten sichergestellt, dass alle durch die Erhebungseinheiten gelieferten Angaben zur Erstellung der Statistik berücksichtigt werden können. IDEV erkennt allerdings nur einfache logische Fehler sowie nicht ausgefüllte Pflichtfelder. Dabei besteht die Gefahr, dass bereits bei der Dateneingabe Meldebereiche übersehen werden. Dieses Risiko könnte verringert werden, wenn alle Eingabefelder ausgefüllt werden müssen. Um den Meldeaufwand nicht weiter zu erhöhen, schlugen die Rechnungshöfe vor, bei ausgewählten Merkmalsfeldern (z. B. re-

levant für die Berechnung des Schuldenstands nach den Maastricht-Kriterien) eine zwingende Nullangabe vorzusehen.

23.4 Schlussbemerkung

Im Rahmen der Orientierungsprüfung im AfS haben die Rechnungshöfe einen Einblick in das Verfahren zur Erstellung der Schuldenstatistik erhalten. Zu einigen Verfahrensschritten gaben die Rechnungshöfe Hinweise zu einer Ergänzung des Verfahrens. Unabhängig davon sind sie zu der Auffassung gelangt, dass die Schuldenstatistiken für die Länder Berlin und Brandenburg einschließlich der Gemeinden und GV ein realitätsnahes Bild der Verschuldung dieser Gebietskörperschaften liefern. Dieser grundsätzlich positive Befund wird durch die Prüfungsergebnisse der übrigen Rechnungshöfe gestützt. Auch sie kamen zu dem Ergebnis, dass die Statistik der Schulden der öffentlichen Haushalte als Teil der Finanzstatistik auf verlässlichen und belastbaren Datengrundlagen beruht. In einzelnen Punkten sahen sie sowohl bei statistischen Ämtern als auch bei Finanzministerien noch Optimierungspotenzial. Dieses beschränkte sich allerdings auf Randbereiche der geprüften Statistiken und lässt sich nach Auffassung der Rechnungshöfe im bestehenden System verbessern. Die Zuverlässigkeit der deutschen Finanzstatistik bestätigte der Generaldirektor von EUROSTAT erst jüngst gegenüber der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, die vom 4. bis 5. Mai 2015 in der Vertretung des Landes Brandenburg unter Vorsitz des Landesrechnungshofes Brandenburg in Berlin stattfand.

IV. Ergebnisberichte - Folgerungen aus den Prüfungsfeststellun- gen des Landesrech- nungshofes

Ergebnisbericht Ministerium des Inneren und für Kommunales

24 Beschaffungsmaßnahmen von Fahrzeugen verbessert

Hinweise des Landesrechnungshofes wurden umgesetzt (Jahresbericht 2010, Beitrag Nr. 12).

24.1 Sachverhalt

Der ZDPol ist die zentrale Beschaffungs- und Servicestelle für die Einsatztechnik des Landes Brandenburg. Er führt eine Vielzahl von Beschaffungsmaßnahmen, u. a. von Dienstfahrzeugen, durch.

Bei der Vergabe der Aufträge zur Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen stellte der Landesrechnungshof in der Vergangenheit Verstöße gegen das Vergaberecht fest. Der ZDPol hielt teilweise die Wertgrenzen bei freihändigen Vergaben und beschränkten Ausschreibungen nicht ein. Die Begründungen für das Abweichen von der vorgeschriebenen Vergabeart dokumentierte er nicht ausreichend.

Die fachtechnische Bewertung der Angebote führte zumeist ein einziger Mitarbeiter durch, der anhand der Daten der eingereichten Angebote Punkte in eine vorher erarbeitete Bewertungsmatrix eintrug. Die Gründe und ein Maßstab für Punktabzüge waren nicht dokumentiert. Ein objektiver und nachvollziehbarer Bewertungsmaßstab war nicht zu erkennen.

24.2 Weitere Entwicklung

Der Landesrechnungshof führte im Jahr 2014 eine erneute Prüfung von Beschaffungsmaßnahmen im ZDPol durch. Er prüfte die Vergabe von Einsatzfahrzeugen für Stützpunktfeuerwehren.

Bei dieser Prüfung stellte der Landesrechnungshof keine wesentlichen Mängel im Vergabeverfahren für die Beschaffung der

Fahrzeuge fest. Insbesondere hatte der ZDPol Verbesserungen eingeleitet, die den Einfluss von subjektiven Faktoren reduzierten und mehr Rechtssicherheit schafften. So hatte er seinen Maßstab für die fachtechnische Bewertung der Matrix objektiver gestaltet. Er hatte die Zu- und Abschläge bei der Punktebewertung im Vorfeld der Vergabe festgelegt und dies auch im Bewertungsverfahren dokumentiert. Zudem bewertete eine Vergabekommission die eingegangenen Bieterangebote und nicht mehr nur eine Person. Ferner hat der ZDPol die Punktebewertung der Angebotspreise durch die Erarbeitung einer Formel nachvollziehbar gestaltet.

24.3 Fazit

Die vorangegangene Prüfung des Landesrechnungshofes trug dazu bei, dass das Vergabeverfahren des ZDPol bezogen auf die Beschaffung von Fahrzeugen mittlerweile nachhaltig verbessert wurde.

Ergebnisbericht Ministerium für Bildung, Jugend und Sport

25 Sozialfonds nur in geringem Maße ausgeschöpft

Bisher Schulen und Schulträger nur unzureichend über mögliche Zuwendungen an Schüler informiert (Jahresbericht 2013, Beitrag Nr. 11).

25.1 Sachverhalt

Das Land richtete erstmalig zum Schuljahr 2008/2009 einen Sozialfonds für Schülerinnen und Schüler (Schulsozialfonds) ein. Danach gewährt es den Schulträgern Zuwendungen aus dem Schulsozialfonds entsprechend ihrem Anteil an Schülern aus einkommensschwachen Haushalten. Durch diese Zuwendungen soll allen Schülern eine Teilhabe an den anregungsreichen Bereichen des schulischen Lebens ermöglicht werden.

Das zuständige MBS hat zur Umsetzung des Schulsozialfonds entsprechende Richtlinien erlassen.

Der Landesrechnungshof stellte dazu 2012 fest:

- Die Richtlinien waren nicht hinreichend bestimmt. Es bestanden Rechtsunsicherheiten bei der Handhabung der Richtlinien. Der Landesrechnungshof empfahl, die Richtlinien Sozialfonds grundlegend zu überarbeiten.
- Die Akzeptanz des Schulsozialfonds bei den Schulträgern und Schulen war sehr unterschiedlich. Im Haushaltsjahr 2010 nahmen 698 öffentliche Schulen (96 %) und nur 29 freie Schulen (25 %) am Schulsozialfonds teil.
- Die Schulträger nahmen in den Haushaltsjahren 2008 bis 2010 etwa 2,8 Mio. Euro der insgesamt für den Schulsozialfonds beantragten und zugewiesenen Mittel in Höhe von 5,365 Mio. Euro nicht in Anspruch und übertrugen sie in das Folgejahr.

- Die Schulträger kamen den ihnen obliegenden Kontrollpflichten nicht in ausreichendem Maße nach.

25.2 Weitere Entwicklung

Die im Jahr 2012 neugefassten Richtlinien „Sozialfonds“ berücksichtigten die Empfehlungen des Landesrechnungshofes nur teilweise:

- Mit der Haushaltsaufstellung 2012 reduzierte der Gesetzgeber den Haushaltsansatz für den Schulsozialfonds von 2,22 Mio. Euro auf 1,5 Mio. Euro. Im Vergleich des Haushaltsjahrs 2010 mit dem Haushaltsjahr 2014 stieg die prozentuale Mittelinanspruchnahme dennoch nur unwesentlich von 57 % auf 59 %. Damit ist die Mittelinanspruchnahme absolut gesunken. Nicht verwendete Mittel i. H. v. 630.100 Euro wurden in das Folgejahr übertragen.
- Angekündigte Maßnahmen zur Erhöhung des Bekanntheitsgrads des Schulsozialfonds bei den freien Schulträgern greifen bisher noch nicht. Im Vergleich des Haushaltsjahrs 2010 mit dem Schuljahr 2014/2015 stagniert die Teilnahme der freien Schulen am Schulsozialfonds prozentual bei 25 %.

25.3 Fazit

Die Mittelinanspruchnahme verblieb aber auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Der Landesrechnungshof wird im Auge behalten, ob der reduzierte Haushaltsansatz dem tatsächlichen Bedarf des Schulsozialfonds entspricht oder weitere Reduzierungen erforderlich sind. Das MBSJ sollte die Teilnahme am Schulsozialfonds stärker propagieren, um eine höhere Akzeptanz auch bei den freien Trägern zu erreichen.

Die „handwerkliche“ korrekte Umsetzung der einzelnen Förderverfahren auf der Grundlage der Richtlinien Sozialfonds bedarf weiterhin einer konsequenten Anleitung und Kontrolle durch das MBSJ.

Ergebnisbericht Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft

26 Gewässerunterhaltung systematisch verbessert

Das Land griff die Anregungen des Landesrechnungshofes auf: Es will die Unterhaltung der Landesgewässer und der Hochwasserschutzanlagen neu gestalten (Jahresbericht 2013, Beitrag Nr. 14).

26.1 Sachverhalt

Das Land Brandenburg ist für die Unterhaltung und den Hochwasserschutz an 2.000 km Gewässern I. Ordnung verantwortlich. Im Auftrag des Landes setzten die Gewässerunterhaltungsverbände die entsprechenden Maßnahmen im Wert von 9 Mio. Euro jährlich gegen Kostenerstattung um.

Der Landesrechnungshof beanstandete im Jahr 2013 u. a., dass

- die Regelungen zwischen dem Land und den Gewässerunterhaltungsverbänden, insbesondere zur Abrechnung der Leistungen, unklar waren bzw. sich widersprachen,
- finanzielle Kontrollen der Landesverwaltung fehlten,
- das Ministerium 200.000 Euro für ein funktionsunfähiges IT-Programm ausgab,
- die vertragliche Übertragung der Unterhaltung der Hochwasserschutzanlagen an die Gewässerunterhaltungsverbände ohne Auftragsvergabe den fairen Wettbewerb verletzte sowie
- die Verbände bei Unterhaltung der Hochwasserschutzanlagen umsatzsteuerpflichtige Leistungen erbrachten, für die diese keine Steuer abführten.

Der Landesrechnungshof regte an, das System der Gewässerunterhaltung und der Pflege der Hochwasserschutzanlagen grundsätzlich neu zu ordnen. Bei IT-Projekten bat er um mehr Sorgfalt.

Der Landtag forderte das Ministerium auf,

- bei der Unterhaltung der Gewässer des Landes die Abrechnungs- und Überwachungsvorgaben auch für die mittelbare Landesverwaltung der Gewässerunterhaltungsverbände eindeutig zu regeln;
- die Unterhaltung der Hochwasserschutzanlagen rechtlich und organisatorisch neu aufzustellen;
- bei den Gewässerunterhaltungsverbänden das Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes für Mittel des Landes gesetzlich zu verankern;
- bei künftigen IT-Projekten die Verwaltungsanweisungen für IT-Projekte zwingend anzuwenden.

26.2 Weitere Ergebnisse

Das Ministerium nahm die Feststellungen und Anregungen des Landesrechnungshofes sowie die Forderungen des Landtags zum Anlass,

- die Planung, Durchführung, Finanzierung, Kontrolle und Überwachung der Gewässerunterhaltung neu zu regeln;
- die Unterhaltung der Hochwasserschutzanlagen gesetzlich zu verankern und auch hierzu einheitliche Verwaltungsregeln zu schaffen;
- die IT-Verwaltungsregeln künftig anzuwenden.

Das Ministerium erklärte, ein Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes in den Ausführungsvorschriften zur Unterhaltung der Gewässer und Anlagen festzuschreiben.

26.3 Fazit

Der Landesrechnungshof begrüßt die konstruktiven Reaktionen und Maßnahmen des Ministeriums. Er wird diese Maßnahmen weiter beobachten.

Ergebnisbericht Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft

27 Förderung von Verbänden und Vereinen zur Entwicklung des ländlichen Raums

Das Land zeigte Einsicht: Es will die Fördermittel für Veranstaltungen und andere Aktivitäten im ländlichen Raum künftig rechtssicher ausgestalten.

27.1 Sachverhalt

Das Ministerium förderte die im ländlichen Raum tätigen Verbände und Vereine für ihre Veranstaltungen und sonstigen Aktivitäten zur Entwicklung des ländlichen Raums mit jährlich etwa 1,4 Mio. Euro. Der größte Fördermittelempfänger allein erhielt knapp 1,3 Mio. Euro aus dieser Summe.

Der Landesrechnungshof beanstandete im Jahr 2014 u. a., dass

- die Förderung satzungsgemäßer Vereinsaufgaben an den größten Fördermittelempfänger - aber auch an die kleineren Verbände und Vereine - gegen grundlegende Regeln des Zuwendungsrechts verstieß. Diese Förderungen könnten zudem rechtswidrige europarechtliche Beihilfe darstellen.
- das Ministerium in einem Fall für das Jahr 2005 - mit einer Laufzeit bis 31. Dezember 2014 - einen sogenannten pauschalen Vorschuss von 250.000 Euro für nicht bestimmbare Vorhaben als Projektförderung bewilligte. Für eine derartige Förderung fehlte eine rechtlich tragfähige Gestaltung.
- für die Zuwendungen, die das LELF für Gemeinschaftsaktionen zur Vermarktung des ländlichen Raumes ausreichte, verwaltungsverfahrens- und zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen nicht vorlagen.

Der Landesrechnungshof regte an, die Schwachstellen zu analysieren und alle diesbezüglichen Förderungen im ländlichen Raum auf rechtssichere Strukturen zu stellen. Insbesondere bat er, unzulässig gewährte Fördermittel nach Möglichkeit zurückzufordern und Vergabeverfahren für einzelne Leistungen zu prüfen.

27.2 Weitere Entwicklung

Das Ministerium nahm die Feststellungen und Anregungen des Landesrechnungshofes zum Anlass,

- wesentliche, bisher mit Zuwendungen geförderte Leistungen europaweit auszuschreiben;
- keine sogenannten Vorschussförderungen mehr auszureichen und den bereits gewährten Vorschuss zurückzufordern;
- Maßnahmen anzukündigen, die die Qualität der Förderentscheidungen verbessern sollen.

27.3 Fazit

Der Landesrechnungshof hält die eingeleiteten Maßnahmen des Ministeriums grundsätzlich für zweckmäßig und richtig. Das Prüfungsverfahren ist mittlerweile abgeschlossen.

Ergebnisbericht Allgemeine Finanzverwaltung

28 Maßnahmen eingeleitet, aber noch nicht wirksam

Die Steuerfahndung ist wichtig - ihre Arbeitsfähigkeit bleibt sicherzustellen (Jahresbericht 2013, Beitrag Nr. 18).

28.1 Sachverhalt

Die Steuerfahndungsdienste bei den brandenburgischen Finanzämtern verzeichneten landesweit Ende 2011 einen Arbeitsrückstand von 761 Fahndungsprüfungen. Gemessen an der durchschnittlichen jährlichen Erledigungszahl entsprach dies einem Arbeitsrückstand von eineinhalb Jahren. Bei der Durchführung der Fahndungsprüfungen stellte der Landesrechnungshof mehrfach Bearbeitungspausen fest, deren Gründe nicht dokumentiert waren.

Zugleich unterschritt zum 1. Januar 2012 die Zahl der tatsächlich eingesetzten Fahndungsprüfer im gehobenen Dienst den Personalbedarf gemäß der bundeseinheitlichen Personalbedarfsberechnung der Steuerverwaltung um ein Fünftel. Daher stellte der Landesrechnungshof eine hinreichende Personalausstattung bei den Steuerfahndern in Frage.

Die Steuerfahndungsstellen führen ihre Arbeitsstatistiken nach bundeseinheitlichen Vorgaben. Der Zeitaufwand für die Ermittlung, Erfassung und Überwachung der Arbeitsergebnisse betrug mindestens 30 Minuten je Ergebnis. Diese Statistik beurteilte der Landesrechnungshof jedoch als nicht aussagekräftig. Vor allem fehlten Angaben zur Kassenwirksamkeit der ausgewiesenen Mehrsteuern. Immerhin zwei Drittel der als Ergebnis erfassten bestandskräftig festgesetzten Steuern konnten die Finanzämter in den vom Landesrechnungshof geprüften Steuerfällen (noch) nicht vereinnahmen.

28.2 Weitere Entwicklung

Das MdF ergriff bereits Maßnahmen, um die Organisation der Steuerfahndung zu optimieren und ihre Tätigkeit zu stärken. So verbesserte es die Personalausstattung. Es schrieb Stellen des gehobenen Dienstes aus und richtete erstmals Dienstposten für Steuerfahnder des mittleren Dienstes ein. Die Zahl der Steuerfahndungsstellen im Land verringerte es von vier auf drei und schuf so größere Handlungseinheiten. Es veranlasste darüber hinaus die Einführung eines elektronischen Innendienstprogramms. Die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes wertete das Ministerium intensiv mit den Steuerfahndungsdiensten aus.

Auf Bundesebene wurde beschlossen, die statistische Erfassung der steuerlichen Ergebnisse zu ändern. Zukünftig benennt die Arbeitsstatistik nicht mehr die bestandskräftigen, sondern nur noch die durch die Fahndungsprüfungen festgesetzten Mehrsteuern.

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle bat den Haushaltsgesetzgeber bei der zukünftigen Personalplanung des Landes für die Finanzämter stärker die Werte der bundeseinheitlichen Personalbedarfsplanung zu berücksichtigen, insbesondere bei den Fahndungsprüfern des gehobenen Dienstes.

Die Steuerfahndungsdienste hatten zum Jahresende 2014 noch einen Arbeitsrückstand von 754 Fahndungsprüfungen.

28.3 Fazit

Die aktuelle Arbeitslage der Steuerfahndungsdienste war hinsichtlich der offenen Fahndungsprüfungen zuletzt noch unverändert. Da die eingeleiteten Strukturveränderungen jedoch teilweise erst zu Beginn des Jahres 2015 in Kraft traten, können die daraus erwachsenden Veränderungen erst frühestens Ende 2015 sichtbar werden.

Der Landesrechnungshof erwartet insoweit, dass das MdF sich auch weiterhin intensiv um eine Verbesserung der Arbeitslage bemühen wird. Er wird die Thematik weiter verfolgen.

Die Änderung der Statistikvorgaben führt zumindest zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwands bei der Erfassung und Überwachung der Ergebnisse. Ohne Angabe der Kassenwirksamkeit bleibt die Statistik aber weiterhin wenig aussagekräftig.

Ergebnisbericht Ministerien

29 Rechtliche Betreuung in Brandenburg

Der Beratungsbericht des Landesrechnungshofes gab Anstoß für Veränderungen in verschiedenen Politikfeldern - Gesamtkonzept steht noch aus (Beratungsbericht vom 2. Juli 2013).

29.1 Sachverhalt

Der Landesrechnungshof legte im Jahr 2013 einen Beratungsbericht über die rechtliche Betreuung in Brandenburg vor. Im Anschluss an umfangreiche Ausschussbehandlungen sprach sich der Landtag einstimmig u. a. dafür aus,

- die Notwendigkeit einer Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung anzuerkennen,
- die weitere Verbreitung der Vorsorgevollmacht zu unterstützen und
- Mittel für die Förderung der Betreuungsvereine im Landeshaushalt bereitzustellen.

29.2 Weitere Entwicklung

Rechtliche Betreuung gibt es in Deutschland seit 1992. Die Zahl der Betreuten stieg in Brandenburg bis 2013 kontinuierlich an. Im Anschluss an die Veröffentlichung des Beratungsberichtes des Landesrechnungshofes ging diese Zahl erstmals zurück.

Bestandteile des Koalitionsvertrags für die 6. WP sind u. a.

- die Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung,
- die Unterstützung und Förderung von Menschen, die uneigennützig Aufgaben für ihre Betreuten wahrnehmen,
- der Einsatz für eine bessere Zusammenarbeit von Justiz und Sozialbehörden und
- die Erarbeitung eines Gesamtkonzepts für die rechtliche Betreuung.

Das MdJEV wies in seiner neu aufgelegten Informationsbroschüre „Vorsorgevollmacht - an alles gedacht!“ besonders darauf hin, dass Eheleute entgegen einer landläufigen Meinung nicht befugt sind, einander zu vertreten. Zudem führte das Ministerium Informationsveranstaltungen über rechtliche Betreuung durch.

Die Justizministerkonferenz der Länder unterstützte auf ihrer diesjährigen Frühjahrskonferenz eine weitere Förderung der Vorsorgevollmacht. Daneben befürwortete sie eine Stärkung der Beistandsmöglichkeiten unter Ehegatten und Lebenspartnern. Grundlage für den Beschluss war u. a. ein von der Brandenburger Justizverwaltung miterarbeitetes Eckpunktepapier.

Der Haushaltsplan für das MASGF sieht vor, anerkannten Betreuungsvereinen in den Jahren 2015 und 2016 insgesamt 580.000 Euro an Zuschüssen zu gewähren. Hiermit sollen diese u. a. ehrenamtliche Betreuer gewinnen, begleiten und qualifizieren und Bevollmächtigte beraten und unterstützen.

Das vom MASGF angekündigte Gesamtkonzept zur rechtlichen Betreuung steht noch aus.

29.3 Fazit

Der Landesrechnungshof hat mit seinem Beratungsbericht über die rechtliche Betreuung in Brandenburg einen Anstoß für Veränderungen in verschiedenen Politikfeldern gegeben. Er wird die weitere Entwicklung verfolgen und die beteiligten Akteure auch zukünftig unterstützen. Die Vorlage des Gesamtkonzepts und die sich hieraus ergebenden weiteren Maßnahmen bleiben abzuwarten.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Refinanzierungsbedarf aufgrund der Restlaufzeiten der Kredite	45
Abbildung 2:	Einnahmen des Landes aus SoBEZ (Korb 1) bis 2020	70
Abbildung 3:	Einnahmen 2014	71
Abbildung 4:	Bereinigte Einnahmen 2009 bis 2014	72
Abbildung 5:	Bereinigte Einnahmen je Einwohner 2014	72
Abbildung 6:	Ausgaben 2014	76
Abbildung 7:	Bereinigte Ausgaben 2009 bis 2014	77
Abbildung 8:	Bereinigte Ausgaben je Einwohner 2014	78
Abbildung 9:	Nettokreditaufnahme, Zinsausgaben und Schuldenstand von 2004 bis 2014	86
Abbildung 10:	Finanzierungssaldo 2009 bis 2014	87
Abbildung 11:	Verschuldung je Einwohner 2013 und 2014	88
Abbildung 12:	Bereinigte Einnahmen 2014 und 2018	96
Abbildung 13:	Bereinigte Ausgaben 2014 und 2018	97
Abbildung 14:	Deckungslücken 2014 bis 2018	98
Abbildung 15:	Personalausgaben 2014	101
Abbildung 16:	Personalausgaben 2009 bis 2014	102
Abbildung 17:	Bereinigte Ausgaben und Personalausgaben 2009 bis 2014	103
Abbildung 18:	Personalausgabenquote 2009 bis 2014	104
Abbildung 19:	Erstattungen des Landes an den Bund zu Zusatz- und Sonderversorgungssystemen 2009 bis 2014	112
Abbildung 20:	Personalstellen 2015 Einzelpläne 02 bis 12	113
Abbildung 21:	Personalstellen 2016 Einzelpläne 02 bis 12	113
Abbildung 22:	Entwicklung der Stellen 2010 bis 2016	114
Abbildung 23:	Einnahmemöglichkeit nach Gebührenordnungen einzelner Länder	120
Abbildung 24:	Durchschnittliche Gebührenhöhe je Einsatz: „Hilflose Personen“ in den Polizeidirektionen	125
Abbildung 25:	Regionale Verteilung der Auftritte des LPO im Jahr 2013	131
Abbildung 26:	Entwicklung der Auftritte des LPO	136

Abbildung 27:	Konzertbesucher	137
Abbildung 28:	Lagerung der Image-Broschüre „Emotionen in Blau“	140
Abbildung 29:	Frei zugängliches Messer in einem Amtsgericht	148
Abbildung 30:	MBS (Abrechnung LISUM mit Berlin)	155
Abbildung 31:	Ausgaben aus dem Sonderinvestitionsprogramm von 2008 bis 2017	165
Abbildung 32:	Entwicklung des Instandhaltungszustaus 2012 - 2015	166
Abbildung 33:	Foto zu Fasadenschäden an der Friedenskirche	169
Abbildung 34:	Fotos zu Schäden der Fugenverdichtung an den Römischen Bänken nahe der großen Fontäne	169
Abbildung 35:	Fotos zu Fasadenschäden und brechender Sockel der Maierie am Kuhtor	170
Abbildung 36:	Standorte der regionalen Netzwerke Gesunde Kinder	189
Abbildung 37:	Reichweite regionaler Netzwerke Gesunde Kinder	193
Abbildung 38:	Ausgeübte Tätigkeiten der Sachgebietsleiter	225
Abbildung 39:	Arbeitsbelastung der Sachgebietsleiter	225
Abbildung 40:	Schalenkonzept	232

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Finanzierungssaldo	20
Tabelle 2:	Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben	22
Tabelle 3:	Rücklagen und „Schwankungsreserve“ 2009 bis 2013	25
Tabelle 4:	Nicht verwendete Selbstbewirtschaftungsmittel 2010 bis 2013	40
Tabelle 5:	Entwicklung der Kreditaufnahmen von 2009 bis 2016	44
Tabelle 6:	Verschuldung am Kapitalmarkt und Volumen der Derivatverträge	47
Tabelle 7:	Vermögensnachweis 2013	56
Tabelle 8:	Höhe des Grundvermögens am 31. Dezember 2012 und 2013	59
Tabelle 9:	Einnahmearten 2014	69
Tabelle 10:	Ausgabearten 2014	74
Tabelle 11:	Leistungen des Landes im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs	79
Tabelle 12:	Ausgaben Kategorie 1 bis 4 in 2013 und 2014, nur Minderausgaben	81
Tabelle 13:	Ausgewählte Ausgaben der Kategorie 1 in 2013 und 2014, nur Minderausgaben	82
Tabelle 14:	Haushaltswirtschaftliche Quoten	83
Tabelle 15:	Strukturelles Defizit 2013 und 2014	90
Tabelle 16:	Versorgungsleistungen 2011 bis 2014	107
Tabelle 17:	Versorgungsempfänger und Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehalts 2014	109
Tabelle 18:	Altersstruktur unbefristet Beschäftigter 2014	116
Tabelle 19:	Präventionsmaßnahmen an Schulen	134
Tabelle 20:	Besucherzahlen bei einzelnen Veranstaltungen des LPO	136
Tabelle 21:	Ausgaben aus dem Sonderinvestitionsprogramm von 2008 bis 2014	164
Tabelle 22:	Mittelbedarf und -einsatz für den Bauunterhalt der SPSG von 2012 bis 2015	166

Tabelle 23:	Eigenkapitalquoten der Studentenwerke	176
Tabelle 24:	Essenspreise StWP 2012	179
Tabelle 25:	Essenspreise StWF 2012	179
Tabelle 26:	Höhe der Semesterbeiträge	181
Tabelle 27:	Haushaltsmittel in Kapitel 07 080, TGr. 80	190
Tabelle 28:	Veranschlagte Haushaltsmittel für Maßnahmen nach § 3 des VA	212

Gemäß Beschluss des Großen Kollegiums
vom 30. September 2015

Potsdam, im Oktober 2015

Thomas Kersting

Hans-Jürgen Klees

Dr. Sieglinde Reinhardt

Christoph Weiser