

LANDES |
RECHNUNGSHOF
BRANDENBURG
|

Jahresbericht 2018

Grundlage des Berichtes sind die Beschlüsse des Großen Kollegiums des Landesrechnungshofes Brandenburg vom 3. September 2018 sowie 9. und 11. Oktober 2018.

Thomas Kersting
Hans-Jürgen Klees
Dr. Sieglinde Reinhardt
Christoph Weiser

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Abkürzungsverzeichnis

I. Haushaltsrechnung

1	Abschluss Entlastungsverfahren für 2015	12
2	Haushaltsvollzug und Rechnungslegung 2016	13
3	Kredit- und Schuldenmanagement	45
4	Prüfung von Belegen	58

II. Haushaltslage

5	Einnahmen und Ausgaben 2017	62
6	Finanzierungssaldo, Zinsausgaben, Schuldenstand	78
7	Strukturelles Defizit	82
8	Der Stabilitätsrat ab 2020	85
9	Eckwerte der mittelfristigen Finanzplanung	87
10	Personalhaushalt	95

III. Besondere Prüfungsergebnisse

	Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales	
11	„Land sorgt für gesündere Verwaltungen“	118
	Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales sowie Einzelplan 12 Ministerium der Finanzen	
12	Innenministerium nahm IT-Ausfallrisiko hin	126

	Einzelplan 04 Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz	
13	Partnerschaftsbeauftragte – hoher Aufwand, keine messbaren Ergebnisse	136
	Einzelplan 05 Ministerium für Bildung, Jugend und Sport	
14	Berlin Brandenburg International School: Jahrzehntelange Ersatzschulfinanzierung einer Schule ohne Ersatzschulqualität	144
	Einzelplan 07 Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie	
15	Förderung von Innovationsfachkräften – Vorgaben in der Richtlinie präzisieren!	154
	Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft und Energie	
16	Auch Facebook, Amazon, Apple, Netflix und Google haben mal klein angefangen	160
	Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft und Energie	
17	Förderverfahren auf dem Prüfstand	177
	Einzelplan 10 Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft	
18	Holzvermarktung – Es gibt noch Reserven	199
	Einzelplan 12 Ministerium der Finanzen	
19	Wirtschaftliche Unterbringung der Landesverwaltung – welche Immobilien braucht das Land?	206
	Einzelplan 12 Ministerium der Finanzen	
20	Nachhaltigkeit bei Landesliegenschaften – wird das Land seiner Vorbildrolle gerecht?	216

	Einzelplan 12 Ministerium der Finanzen	
21	Spielbankabgabe – zu viel Aufwand für wenig Ertrag	227

	Einzelplan 20 Ministerium der Finanzen	
22	Einnahmen aus der Versorgungslastenteilung sichern	233

IV. Ergebnisberichte

	Ergebnisbericht Mittelbare Landesverwaltung	
23	Man könnte auch kleinere Brötchen backen	242

	Ergebnisbericht Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz	
24	Rechtliche Betreuung in Brandenburg	249

	Ergebnisbericht Ministerium für Bildung, Jugend und Sport	
25	Finanzierungsanteil des Landes am Landesinstitut für Schule und Medien zu hoch	252

	Ergebnisbericht Ministerium für Wirtschaft und Energie	
26	Filmförderung	254

	Ergebnisbericht Ministerium der Finanzen	
27	Wertfortschreibungen von Einheitswerten des Grundvermögens verbessert	258

Abbildungsverzeichnis

Tabellenverzeichnis

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

auch in diesem Jahr berichtet der Landesrechnungshof über die Ergebnisse seiner Tätigkeit als oberste Prüfbehörde des Landes. Aufgrund seines verfassungsmäßigen Auftrages prüft er in jedem Jahr die Haushaltsrechnung der Landesregierung und nimmt darüber hinaus die Haushaltslage und weitere Aufgabenfelder der Ministerien bzw. deren nachgeordneten Behörden hinsichtlich ordnungsmäßiger und wirtschaftlicher Haushalts- und Wirtschaftsführung unter die Lupe.

Die Ergebnisse seiner Prüfung werden dem Landtag und der Landesregierung jedes Jahr in einem umfangreichen Bericht übergeben. Dieser Bericht bildet die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch das Parlament.

Im geprüften Haushaltsjahr 2016 waren – weiterhin – sinkende Schulden, eine Schwankungsreserve auf Rekordniveau und die niedrigsten Zinsausgaben seit dem Jahr 2008 zu verzeichnen. Vor diesem Hintergrund ist der jetzt geplante Abbau der aufgebauten Reserve gerade in einer wirtschaftlichen Hochphase mit Sorge zu betrachten. Rücklagen sollten für schlechte Zeiten vorgehalten werden.

Die zwölf im Jahresbericht geschilderten sogenannten besonderen Prüfungsergebnisse aus sieben Ministerien bilden nur einen Teil der gesamten Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofes ab. In diesem Jahr berichten wir u. a. über die Prüfung der Berlin Brandenburg International School, über die gezogenen Konsequenzen aus dem schief gelaufenen Förderverfahren Human BioSciences GmbH und über das Gesundheitsmanagement innerhalb der Landesregierung.

Der Erfolg unserer Arbeit kann nicht immer in Euro und Cent, sondern häufig nur daran gemessen werden, inwieweit die geprüften Stellen unsere Empfehlungen und Hinweise annehmen und in der Zukunft beachten. Darauf weisen wir – wenn dies bereits jetzt geschehen ist – bei den vorgestellten Prüfungsergebnissen aber auch in den Ergebnisberichten über

Prüfungen vergangener Jahre hin, die ebenfalls Bestandteil dieses Jahresberichtes sind.

Teilweise gibt es unterschiedliche Bewertungen von Sachverhalten durch den Landesrechnungshof und die geprüften Stellen. Darauf machen wir im Text aufmerksam.

Im Landtag wird der Jahresbericht vom Ausschuss für Haushaltskontrolle beraten. Hier werden insbesondere verbleibende unterschiedliche Auffassungen erörtert. Der Ausschuss bereitet aufgrund dieser Diskussion für das Plenum Beschlussempfehlungen vor, die zumeist Hinweise oder Forderungen an die geprüften Stellen enthalten. Diese werden dann in einer Sitzung des Landtages beraten und beschlossen.

Mit freundlichen Grüßen



Christoph Weiser
Präsident des Landesrechnungshofes

Die im Jahresbericht 2018 verwendeten Funktions-, Status- und andere personenbezogene Bezeichnungen gelten für Menschen, egal welchen Geschlechtes, welcher Herkunft, sexueller Orientierung und Religion gleichermaßen.

Link zu den Jahresberichten des Landesrechnungshofes:

<http://www.lrh-brandenburg.de>

Abkürzungsverzeichnis

A	
ABI.	Amtsblatt für Brandenburg
AEEV	Ausschuss für Europaangelegenheiten, und Entwicklungspolitik und Verbraucherschutz des Landtages Brandenburg
a. F.	alte Fassung
AG FV	Arbeitsgruppe Förderverfahren
AGV	Allgemeines Grundvermögen
AHF	Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages Brandenburg
AHK	Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtages Brandenburg
Anm.	Anmerkung
Az.	Aktenzeichen
B	
BAnz.	Bundesanzeiger
BB	Brandenburg
BBG	Brandenburgische Boden Gesellschaft für Grundstücksverwaltung und -verwertung mbH
BbgVfG	Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz
BbgVRG	Brandenburgisches Versorgungsrücklagengesetz
BBIS	Berlin Brandenburg International School
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGM	Betriebliches bzw. Behördliches Gesundheitsmanagement
BIF	Richtlinie Brandenburger Innovationsfachkräfte
BilR	Bilanzierungsrichtlinie
BilRUG	Bilanzrichtlinie-Umsetzungsgesetz
BLB	Brandenburgischer Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
C	
CAFM	Computer-Aided Facility Management
CDU	Christlich Demokratische Union

CSU	Christlich Soziale Union
CTA	Cherenkov Telescope Array
D	
d. h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DIN	Deutsches Institut für Normung e. V.
Drs.	Drucksache des Landtages Brandenburg
E	
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischen Landschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EONIA	Euro OverNight Index Average
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESZV	Ersatzschulzuschussverordnung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
Euribor	Euro InterBank Offered Rate
€	Euro
e. V.	Eingetragener Verein
F	
fm	Festmeter
G	
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRW	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
H	
ha	Hektar
HBS	Human BioSciences GmbH
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGF-Zentren	Hermann von Helmholtz Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V.
HGr.	Hauptgruppe
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

HWK	Handwerkskammer(n)
I	
i. H. v.	in Höhe von
ILB	Investitionsbank des Landes Brandenburg
IP	Internet-Protokoll
IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
IZR	Investitionszeitraum
K	
KMK	Kultusministerkonferenz
L	
LAN	Local Area Network, Lokales Netzwerk
LDA	Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht
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
lit.	Buchstabe
LNB	Leitfaden Nachhaltiges Bauen
LS	Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg
LWV	Wohnungsbauvermögen des Landes Brandenburg
M	
MASGF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie
MBB	Medienboard Berlin-Brandenburg GmbH
MBJS	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
MdF	Ministerium der Finanzen
MdJEV	Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz
MdL	Mitglied des Landtages
ME	Monats-Euribor
MIK	Ministerium des Innern und für Kommunales

MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung
Mio.	Million/en
MLUL	Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft
Mrd.	Milliarde/n
MW	Ministerium für Wirtschaft (Ressortbezeichnung in der 4. Wahlperiode)
MWE	Ministerium für Wirtschaft und Energie (in der 5. Wahlperiode Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten)
MWFK	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur
N	
Nr.	Nummer
NTHG	Nachtragshaushaltsgesetz
O	
o. a.	oben angeführt
OGr.	Obergruppe
P	
PBP	Personalbedarfsplanung
PIK	Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung e. V.
PMS	Portfolio- und Risikomanagement System
PSB/PB	Partnerschaftsbeauftragte
R	
rd.	rund
Rnr.	Randnummer
S	
S.	Seite
SAP	integriertes betriebswirtschaftliches Standardsoftwarepaket
SBM	Selbstbewirtschaftungsmittel
SGBI	Sozialgesetzbuch
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
sog.	sogenannt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands

StV	Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag
SubvG	Subventionsgesetz
SDW	Programm zur Schulden-, Derivate- und Wertpapierverwaltung
	T
TGr.	Titelgruppe
Tsd.	Tausend
TV	Tarifvertrag
Tz.	Textziffer
	U
u. a.	unter anderem
	V
vgl.	vergleiche
VOL/A EG	Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen im Anwendungsbereich der Richtlinie 2004/18/EG
VV	Verwaltungsvorschrift
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
	W
WFBB	Wirtschaftsförderung Brandenburg GmbH, WFBB hieß zuvor ZAB
WGL	Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz
WGT	Westgruppe der Truppen
	Z
ZAB	Zukunftsagentur Brandenburg GmbH, ZAB umbenannt in WFBB
ZABH	Zentrale Ausländerbehörde Brandenburg
z. B.	beispielsweise
ZBB	Zentrale Bezügestelle des Landes Brandenburg
ZPM	Zentrales Personalmanagement
z. T.	zum Teil
ZIT-BB	Brandenburgischer IT-Dienstleister

I. Haushaltsrechnung



1 Abschluss Entlastungsverfahren für 2015

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtages Brandenburg (AHK) beriet am 3. und 4. Mai 2018 auf der Grundlage der Haushaltsrechnung 2015¹ und des Jahresberichtes 2017 des Landesrechnungshofes² sowie einer Stellungnahme des Ausschusses für Haushalt und Finanzen des Landtages Brandenburg (AHF) vom 12. April 2018 gemäß Artikel 106 der Verfassung³ zu der Entlastung der Landesregierung.

Der Landtag beschloss in seiner 63. Sitzung am 27. Juni 2018,

- die vom AHK festgestellten Sachverhalte, die Beschlüsse über einzuleitende Maßnahmen und die dafür gesetzten Termine gemäß § 114 Landeshaushaltsordnung (LHO)⁴ zu bestätigen⁵ und
- der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 2015 gemäß § 114 LHO i. V. m. Artikel 106 der Verfassung die Entlastung zu erteilen.

Der Präsidentin des Landtages und dem Präsidenten des Verfassungsgerichtes erteilte der Landtag für ihre Rechnungen 2015 ebenfalls am 27. Juni 2018 gesondert Entlastung.⁶

Am selben Tag sprach der Landtag dem Landesrechnungshof gemäß § 101 LHO für dessen Rechnung 2015 die Entlastung aus.⁷ Zuvor hatte der vom AHK hierfür eingesetzte Unterausschuss diese Rechnung geprüft.

¹ Drs. 6/5590.

² Drs. 6/7682.

³ Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I S. 298), die zuletzt durch Gesetz vom 18. März 2015 (GVBl. I Nr. 06) geändert worden ist.

⁴ Landeshaushaltsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl. I Nr. 07), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29. Juni 2018 (GVBl. I Nr. 14) geändert worden ist.

⁵ Drs. 6/8945-B.

⁶ Drs. 6/8942-B und Drs. 6/8943-B.

⁷ Drs. 6/8944-B.

2 Haushaltsvollzug und Rechnungslegung 2016

2.1 Überblick

Das Haushaltsjahr 2016 endete mit einem Überschuss von 359,2 Mio. Euro, wovon 180 Mio. Euro der Schuldentilgung dienten und 179,2 Mio. Euro der Allgemeinen Rücklage zugeführt wurden.

Legt man das Jahr 2008 zugrunde, so hatte das Land bis zum Jahr 2017 aufgrund des stark gesunkenen Zinsniveaus insgesamt 2,9 Mrd. Euro geringere Zinsausgaben zu leisten. Die Schuldentilgungen betragen in diesem Zeitraum 701,6 Mio. Euro.

Der Haushaltsplan 2016 sah Einnahmen und Ausgaben von jeweils 11.218,2 Mio. Euro vor. Eine Nettokreditaufnahme war nicht veranschlagt. Es war aber vorgesehen, 356,7 Mio. Euro aus der Allgemeinen Rücklage zu entnehmen.

Tatsächlich wurden Einnahmen i. H. v. 11.469,7 Mio. Euro realisiert und Ausgaben in gleicher Höhe geleistet. Das Haushaltsjahr 2016 endete mit einem Überschuss von 359,2 Mio. Euro, wovon 180 Mio. Euro der Schuldentilgung dienten und 179,2 Mio. Euro der Allgemeinen Rücklage zugeführt wurden. Somit war der Gesamthaushalt ausgeglichen. Die Allgemeine Rücklage stieg auf 1.327,6 Mio. Euro. Eine Nettokreditaufnahme und eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage erfolgten nicht. Die folgende Tabelle fasst die Jahresergebnisse seit dem Jahr 2009 zusammen:

Jahres- ergebnis	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Werte in Mio. €							
Fehlbetrag	144,5	-	-	-	-	-	-	-
Überschuss	-	-	167,2	44,9	583,2	235,3	204,2	359,2
Nettokredit- aufnahme	314,8	343,1	-	-	-	-	-	-

Tabelle 1: Fehlbetrag, Überschüsse und Nettokreditaufnahmen in den Jahren von 2009 bis 2016
Quellen: Haushaltsrechnungen 2009 bis 2016

Zur Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2016 im Einzelnen weist der Landesrechnungshof auf seine Ausführungen im Jahresbericht 2017⁸ hin.

Neben höheren Steuereinnahmen, Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen sowie niedrigeren Ausgaben im Zusammenhang mit der Aufnahme und Integration von Geflüchteten ist vor dem Hintergrund des hohen Überschusses 2016 auf Folgendes hinzuweisen:

Den geplanten Zinsausgaben in der Obergruppe (OGr.) 57 von 369,6 Mio. Euro standen im Jahr 2016 Ist-Ausgaben von 333,1 Mio. Euro gegenüber. Wesentlich für die Unterschreitung war das nach wie vor niedrige Zinsniveau am Kreditmarkt. Gegenüber dem Vorjahr sanken die Zinsausgaben nochmals um 29,8 Mio. Euro. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung seit der Finanzmarktkrise und stellt die Einsparungen gegenüber dem Jahr 2008 dar. Die Zinsausgaben erreichten zu diesem Zeitpunkt ihr höchstes Niveau.

Jahr	Ansatz	Ist	Minderausgaben	Unterschreitung der Ist-Ausgaben 2008 um
Werte in Mio. €				
2008	885,0	807,8	77,2	
2009	917,5	700,8	216,7	107,0
2010	747,8	632,2	115,6	175,6
2011	742,0	606,2	135,8	201,6
2012	696,1	573,7	122,4	234,1
2013	520,0	464,9	55,1	342,9
2014	549,5	427,9	121,6	379,9
2015	399,7	362,9	36,8	444,9
2016	369,6	333,1	36,5	474,7
2017	323,8	299,0	24,8	508,8
Gesamt				2.869,5

Tabelle 2: Zinsausgaben (OGr. 57): Entwicklung und Einsparungen im Vergleich zu den Ist-Ausgaben 2008
 Quellen: Haushaltsrechnungen 2008 bis 2016 und Jahresabschluss 2017

⁸ Drs. 6/7682 S. 62 bis 75.

Die Zinsausgaben 2016 waren um 474,7 Mio. Euro niedriger als im Jahr 2008.

Um die Größenordnung finanziell einzuordnen: Allein der Jahresüberschuss 2016 betrug 359,2 Mio. Euro. Legt man 2008 als Basisjahr fest, wurden bis zum Jahr 2017 insgesamt 2.869,5 Mio. Euro weniger Zinsausgaben geleistet. Werden die "angesparte" Allgemeine Rücklage von 1.557,5 Mio. Euro und die bisher geleisteten Schuldentilgungen von 701,6 Mio. Euro "gegengerechnet", verbleibt immer noch eine „Ersparnis“ von 610,4 Mio. Euro. Gleichzeitig sanken seit dem Jahr 2008 die Investitionsausgaben.⁹

Insgesamt wurden zum Jahresabschluss 2016 Ausgabereste i. H. v. 261,3 Mio. Euro ausgewiesen. Davon wurden 167,3 Mio. Euro aus zweckgebundenen Einnahmen und 51,1 Mio. Euro aus dem kommunalen Finanzausgleich gebildet. Die Inanspruchnahme dieser Ausgabereste von zusammen 218,4 Mio. Euro war im Jahr 2017 aus dem Gesamthaushalt zu finanzieren. Ferner wurde ein Vorgriff von 13,1 Tsd. Euro zugelassen. Wie in den Vorjahren wurden Einnahmereste nicht gebildet.

Der Landesrechnungshof prüfte auch für das Jahr 2016, ob einzelne, innerhalb der Verwahrungen¹⁰ ausgewiesene Beträge noch für den Haushalt 2016 hätten vereinnahmt werden können. Er stellte fest, dass das Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft (MLUL) dieses für Einnahmen i. H. v. 48 Mio. Euro unterlassen hatte. Die EU-Kommission beabsichtigte das ELER-Programm¹¹ für die Förderperiode 2007 bis 2013 noch vor dem 31. Dezember 2016 abzuschließen und an das Land auf der Basis des Berichtes des MLUL zum Rechnungsabschluss 48 Mio. Euro auszu zahlen. Sie informierte das Ministerium am 7. Oktober 2016 entsprechend. Dieser Betrag ging am 22. Dezember 2016 auf dem Konto des Landes ein und wurde nur deshalb in

⁹ Vergleiche Tz. 5.2.2 (Investitionsquote auf dem Tiefststand) dieses Jahresberichtes (II. Haushaltslage).

¹⁰ Eine Einzahlung darf nur in Verwahrung genommen werden, solange sie nicht oder wenn sie ihrer Art nach nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann. Eine solche Einzahlung ist grundsätzlich in dem Haushaltsjahr zu vereinnahmen, in dem die Verwahrung entstanden ist.

¹¹ EU-Mittel zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds.

Verwahrung gebucht, weil das MLUL die Annahmeanordnungen erst im neuen Jahr erstellt hatte. Der Betrag wurde am 10. Januar 2017 zugunsten des neuen Haushaltsjahres 2017 vereinnahmt.

Das MLUL erläuterte, dass es unter Verweis auf die vorangegangene Förderperiode die Schlusszahlung frühestens für das Jahr 2017 erwartet habe. Insofern hatte es Einnahmen von 48,2 Mio. Euro erst für das Haushaltsjahr 2017 veranschlagt. Das Ministerium entschied deshalb, die am 22. Dezember 2016 eingegangenen Mittel zugunsten des Haushaltsjahres 2017 zu vereinnahmen.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass die dem Land zustehenden Einnahmen gemäß § 34 LHO bei Fälligkeit zu erheben sind, unabhängig davon, ob sie im Haushaltsplan veranschlagt waren. Deshalb sind Annahmeanordnungen zu erstellen, sobald für die Einzahlung der Grund, der Betrag und die Fälligkeit feststehen. Im vorliegenden Fall wären die Annahmeanordnungen noch für 2016 zu fertigen gewesen. Zudem sind gemäß § 72 Absatz 2 LHO alle Zahlungen für das Haushaltsjahr zu buchen, in dem sie eingegangen oder geleistet worden sind. Da es sich hierbei um Erstattungen von vom Land zuvor verausgabten Mitteln handelte und sie im Jahr 2016 überwiesen wurden, hätte das MLUL diese 48 Mio. Euro noch für das Haushaltsjahr 2016 vereinnahmen müssen. Der Haushaltsüberschuss 2016 wäre um diesen Betrag höher ausgefallen.

2.2 Rücklagen

Die im Jahr 2016 gebildeten Rücklagen erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 48,4 Mio. Euro auf 384,1 Mio. Euro. Das Ministerium der Finanzen hatte Rücklagen auch fehlerhaft festgesetzt und korrigierte dies aufgrund der Feststellungen des Landesrechnungshofes.

2.2.1 Grundlagen

Auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes (HG) 2015/2016¹² wurden in den Einzelplänen 01 bis 14 sowie im Einzelplan 20 aus den Personalausgaben je Einzelplan Personalbudgets und aus den sächlichen Verwaltungsausgaben, den Ausgaben für den Erwerb beweglicher Sachen und den Verwaltungseinnahmen je Einzelplan Verwaltungsbudgets gebildet.

Werden diese Budgets beim Jahresabschluss unterschritten, können Rücklagen¹³ grundsätzlich i. H. v. 50 % der Unterschreitung gebildet werden. Das Ministerium der Finanzen (MdF) kann einen höheren Rücklagensatz bestimmen. Zudem wurden bestimmte Minderausgaben in den Personalbudgets seit dem Jahr 2015 in voller Höhe einer gesonderten Rücklage Langzeitkonten¹⁴ zugeführt. Damit können Personalausgaben für eine Vertretung bzw. eine Nachfolge während der Freistellungsphase gedeckt werden.

Das MdF erließ die Verwaltungsvorschrift (VV) zur Bildung von Rücklagen beim Jahresabschluss 2016 (VV-Rücklagen 2016) und setzte den Rücklagensatz für die Personal- und Verwaltungsbudgets für das Haushaltsjahr 2016 auf 60 % fest.

2.2.2 Überblick

Zum Jahresabschluss 2016 wurden Rücklagen i. H. v. 384,1 Mio. Euro gebildet. Sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 48,4 Mio. Euro. Das entspricht einem Anstieg von 14,4 %, obwohl ein nur um fünf Prozentpunkte höherer Rücklagensatz festgesetzt wurde. Eine Übersicht nach Einzelplänen und Rücklagearten enthält der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2016¹⁵. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass dort enthaltene Erläuterungen in den Fußnoten zu den Einzelplänen 03 und 20 nicht korrekt sind. Einerseits

¹² Haushaltsgesetz 2015/2016 vom 23. Juni 2015 (GVBl. I Nr. 15) und Nachtragshaushaltsgesetz 2016 vom 15. März 2016 (GVBl. I Nr. 09).

¹³ Eine Personalbudgetrücklage wird im Einzelplan 20 nicht gebildet.

¹⁴ Seit dem 1. Januar 2015 kann mit den Beschäftigten die Führung eines Langzeitkontos vereinbart werden. Dieses Pilotprojekt ist zunächst bis zum 31. Dezember 2019 befristet. Der Rücklage werden Minderausgaben in den Personalbudgets durch den Entgeltverzicht in der Ansparphase zugeführt.

¹⁵ Drs. 6/5590 S. I/24.

wurden inzwischen nicht mehr gebildete Rücklagen genannt, andererseits sind festgesetzte Rücklagen nicht aufgeführt. Der Landesrechnungshof bat das MdF, künftig ein größeres Augenmerk auf die korrekte Erstellung der Haushaltsrechnung zu legen.

Zur Entwicklung der Rücklagenhöhen und Rücklagensätze für die Personal- und Verwaltungsbudgets sowie zu den anderen Rücklagen seit dem Haushaltsjahr 2012 ergibt sich folgender Überblick:

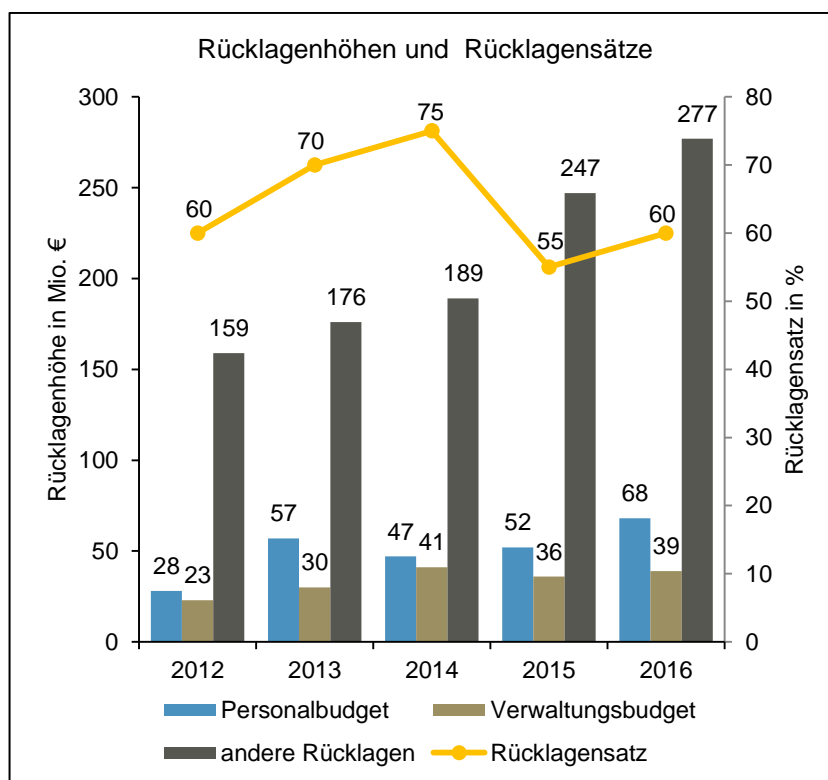


Abbildung 1: Rücklagenhöhen und Rücklagensätze in den Jahren von 2012 bis 2016
 Quellen: Haushaltsrechnungen 2012 bis 2016

Der Anstieg der Rücklagen aus dem Personalbudget 2016 gegenüber dem Vorjahr ist vor allem auf die um 16,1 Mio. Euro höhere Rücklage im Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBS) zurückzuführen. Auffällig ist auch die Entwicklung der anderen Rücklagen, die auf der Grundlage eines Gesetzes oder eines Haushaltsvermerkes gebildet werden. In der Regel handelt es sich um nicht verbrauchte Drittmittel, die in voller Höhe den Rücklagen zugeführt werden. Der Anstieg dieser

Rücklagen zum Jahresende 2016 auf 276,7 Mio. Euro ist hauptsächlich auf die Entwicklung bei den Hochschulen des Landes zurückzuführen.

2.2.3 Einzelfeststellungen

Der Landesrechnungshof prüfte die Rücklagen aus dem Personal- und Verwaltungsbudget für den Einzelplan 12 (MdF) sowie ressortübergreifend die Rücklagen Langzeitkonten und stellte fest:

- Aufgrund von Berechnungsfehlern setzte das MdF die Rücklage aus dem Personalbudget um 10 Tsd. Euro zu niedrig und die Rücklage aus dem Verwaltungsbudget um 110,3 Tsd. Euro zu hoch fest. Es hat dies bereits entsprechend korrigiert.
- Die Berücksichtigung von Einnahmen aus Erstattungen ist in der VV-Rücklagen 2016 für die Rücklagenbildung aus den Verwaltungs- und Personalbudgets unterschiedlich geregelt. Im Gegensatz zu der Rücklagenbildung aus den Personalbudgets werden ggf. vorhandene Einnahmeansätze bei der Berechnung des verfügbaren Solls im Verwaltungsbudget nicht berücksichtigt.

Der Landesrechnungshof wies auf diese unterschiedlichen Regelungen in der VV-Rücklagen 2016 hin. Er empfahl, künftig sowohl die Ist-Einnahmen (wie in der VV-Rücklagen 2016 bereits geregelt) als auch das geplante Soll bei der Berechnung der Rücklagen zu berücksichtigen. Dafür müssten die VV-Rücklagen sowie das Berechnungsschema entsprechend angepasst werden.

Das MdF hatte aufgrund vorhergehender Hinweise des Landesrechnungshofes das Berechnungsschema für das Verwaltungsbudget bereits zum Jahresabschluss 2017 überarbeitet. Es sagte zu, dieses Schema nochmals auf seine Wirksamkeit im Rahmen der Vorbereitung der Regelungen zum Jahresabschluss 2018 zu überprüfen.

- In zehn Ressorts wurden im Jahr 2016 für 46 Fälle Rücklagen für Langzeitkonten i. H. v. 666,4 Tsd. Euro gebildet. Das MdF hatte die Rücklagen in den Einzelplänen 04 und 10 um zusammen 730,38 Euro zu niedrig berechnet. Dies wirkt sich auf die Rücklagen aus den Personalbudgets

in beiden Einzelplänen aus, die dadurch insgesamt um 438,23 Euro zu hoch ausgewiesen wurden. Das MdF hat dargestellt, dass es die Korrekturen mit der Festsetzung der Rücklage 2017 vorgenommen habe.

2.3 Haushaltsüberschreitungen

Die Haushaltsüberschreitungen 2016 i. H. v. 36,3 Mio. Euro lagen um 38,9 % unter dem Vorjahreswert. Allerdings hatten sich die nicht genehmigten Mehrausgaben auf 21,2 Mio. Euro erhöht und somit verdreifacht.

Das Innenministerium legte keine Unterlagen zur Ermittlung der im Nachtragshaushalt 2016 für die Zentrale Ausländerbehörde veranschlagten Mittel zur Finanzierung der Unterbringung Geflüchteter oder der Ausgaben je Geflüchteten vor. Es ging von den Ist-Ausgaben im Jahr 2015 insgesamt aus. Die Nachtragshaushaltsplanung 2016 hätte sich aber an den Ist-Ausgaben des Vorjahres der Monate orientieren müssen, in denen die Anzahl der Geflüchteten stark angestiegen war. Das MdF hatte es abgelehnt, in überplanmäßige Ausgaben 2016 der Zentralen Ausländerbehörde i. H. v. 17,1 Mio. Euro einzuwilligen, da es den Mehrbedarf nicht als unvorhergesehen ansah. Der Landesrechnungshof vertrat die Auffassung, dass ein unvorhergesehener Bedarf auch dann vorliegt, wenn die Mehrausgaben irrtümlich nicht veranschlagt wurden.

2.3.1 Überblick

Haushaltsüberschreitungen sind insbesondere über- und außerplanmäßige Ausgaben, die gemäß § 37 LHO grundsätzlich der Einwilligung des MdF bedürfen. Der unvorhergesehene und unabweisbare Bedarf ist zu begründen. Eines Nachtragshaushaltsgesetzes bedarf es nicht, wenn die Mehrausgabe im Einzelfall 7,5 Mio. Euro an Landesmitteln nicht überschreitet oder wenn Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind.

Die Haushaltsrechnung 2016 weist Haushaltsüberschreitungen i. H. v. 36,3 Mio. Euro aus, denen 35 Einzelfälle zugrunde lagen. Einen Überblick über diese Überschreitungen im Zeitraum von 2011 bis 2016 bietet die nachfolgende Tabelle:

Mehrausgaben	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Werte in Mio. €					
Überplanmäßige Ausgaben	99,7	25,9	28,6	40,3	48,9	14,6
Außerplanmäßige Ausgaben	10,2	1,8	1,7	2,3	3,4	0,5
Nicht genehmigte Mehrausgaben ¹⁶	3,9	3,9	2,5	0,2	7,1	21,2
Summe	113,8	31,6	32,8	42,8	59,4	36,3

Tabelle 3: Haushaltsüberschreitungen in den Jahren von 2011 bis 2016
 Quellen: Haushaltsrechnungen 2011 bis 2016

Die Haushaltsüberschreitungen 2016 lagen um 23,1 Mio. Euro unter dem Vorjahreswert. Allerdings ist ein deutlicher Anstieg der vom MdF nicht genehmigten Mehrausgaben gegenüber den Vorjahren auf 21,2 Mio. Euro festzustellen, allein 17,1 Mio. Euro betrafen die Zentrale Ausländerbehörde (ZABH).¹⁷

2.3.2 Nicht genehmigte Mehrausgaben bei der ZABH

Das Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK) veranschlagte Ausgaben bei der ZABH i. H. v. 36,4 Mio. Euro für das Jahr 2015 und 51,6 Mio. Euro für das Jahr 2016. Dabei ging es von einem Zugang von 12.000 Geflüchteten im Jahr 2015 und von 15.600 Geflüchteten im Jahr 2016 bei Pro-Kopf-Ausgaben von 1.900 Euro aus.

Da die Zentrale Erstaufnahmeeinrichtung der ZABH in Eisenhüttenstadt im Jahr 2015 immer mehr Geflüchtete aufzunehmen hatte, stellte das MIK insgesamt sechs Anträge auf überplanmäßige Ausgaben mit einem Gesamtvolumen von 26 Mio. Euro, die jeweils bewilligt wurden. Die Ist-Ausgaben der ZABH (Kapitel 03 810) beliefen sich zum 31. Dezember 2015 auf insgesamt 61,6 Mio. Euro.

Der ursprünglich für die ZABH veranschlagte Bedarf für das Jahr 2016 wurde mit dem Nachtragshaushalt um 15,7 Mio.

¹⁶ In der Haushaltsrechnung werden sie als "weitere" Mehrausgaben bezeichnet. Hierbei handelt es sich um Haushaltsüberschreitungen, die die Ressorts ohne die gemäß § 37 Absatz 1 LHO erforderliche Einwilligung des MdF geleistet hatten.

¹⁷ Die ZABH betreibt in Eisenhüttenstadt die Erstaufnahmeeinrichtung und die Abschiebungshafteinrichtung sowie verschiedene Außenstellen für die Erstaufnahme.

Euro auf 67,3 Mio. Euro aufgestockt. Dem MIK dienten dabei die Ist-Ausgaben des Jahres 2015 als Grundlage. Die ZABH, das MIK und das MdF gingen davon aus, dass auch im Jahr 2016 etwa 50.000 Geflüchtete – also genau so viele Personen wie im Vorjahr – nach Brandenburg kommen würden. Eine andere Herangehensweise, wie beispielsweise Berechnungen je Unterkunft für die Geflüchteten oder je Region, war nicht dokumentiert. Das MdF prüfte die Ermittlung des Aufstockungsbetrages von insgesamt 15,7 Mio. Euro auf Plausibilität und hatte keine Einwände.

Am 9. September 2016 beantragte das MIK beim MdF die Einwilligung in überplanmäßige Ausgaben von 30,9 Mio. Euro. Es habe den starken Zustrom von Geflüchteten ab dem dritten Quartal 2015 und die damit verbundene Erweiterung der Unterbringungskapazitäten nicht vorhergesehen. Die entsprechenden Verträge seien im Jahr 2015 abgeschlossen worden. Es sei notwendig gewesen, „die Notunterkünfte ... über den Jahreswechsel ... in den Regelbetrieb“ zu überführen. Zusätzlich habe die ZABH im ersten Quartal 2016 für weitere Objekte den Regelbetrieb aufgenommen. Letztendlich konnte zum Zeitpunkt der Planung des Nachtragshaushalts im November/Dezember 2015 die notwendige finanzielle Ausstattung des Kapitels 03 810 nur geschätzt werden. Es seien auch hier die erwarteten Ist-Ausgaben 2015 zugrunde gelegt worden.

Das MdF forderte das MIK am 14. September 2016 u. a. auf, vollständig und schlüssig zu begründen, warum der in Rede stehende Bedarf unvorhergesehen sei. Das MIK wies am 19. September 2016 im Wesentlichen auf die „damaligen krisenhaften Umstände, unter denen gearbeitet wurde“ hin, sodass vorhandene Kontrollmechanismen nicht funktioniert hätten. Entgegen seines ursprünglichen Antrages schätzte es nunmehr ein, dass der Bedarf nach § 37 Absatz 1 LHO nicht unvorhergesehen sei. Am 22. September 2016 teilte es ergänzend mit, dass der Mehrbedarf nun 21 Mio. Euro betragen würde. Wie dieser geringere Bedarf errechnet wurde, führte es nicht aus. Das MdF lehnte am 23. September 2016 seine Einwilligung in die überplanmäßigen Ausgaben ab, weil der Mehrbedarf nicht unvorhergesehen sei. So hätten dem MIK bei der Aufstellung und Beschlussfassung über den Nachtragshaushalt 2016 wesentliche vertragliche Eckdaten für

den Betrieb der Erstaufnahmeeinrichtung vorgelegen und die Annahmen hinsichtlich der zu erwartenden Anzahl aufzunehmender Geflüchteter seien bekannt gewesen. Da gleichwohl Rechtsverpflichtungen gemäß § 37 Absatz 1 LHO zu erfüllen waren, stellte das MdF die entsprechenden Haushaltsmittel bereit.

Die tatsächlichen Ausgaben 2016 für Kapitel 03 810 betrugen insgesamt 85,2 Mio. Euro. Damit wurden gegenüber dem Nachtragshaushalt um 17,1 Mio. Euro¹⁸ höhere Ausgaben geleistet.

Das MdF unterrichtete den AHF am 23. September 2016 über die nicht erfolgte Einwilligung in überplanmäßige Ausgaben bei Kapitel 03 810. In der 26. Sitzung des AHF¹⁹ führte der Minister des Innern und für Kommunales aus, dass die Haushaltsüberschreitungen „vorhersehbar gewesen sei(en), wenn man die neuen Verträge korrekt hochgerechnet hätte, und zwar rechtzeitig vor Beschluss des Nachtragshaushalts“. Die damit befassten Kollegen hätten wohl das, was der Notbetrieb an Aufwendungen mit sich gebracht habe, versehentlich hochgerechnet. Der Vorgang sei analysiert und die zusätzlich eingerichteten Planstellen seien im Wesentlichen besetzt worden. Damit seien künftig bessere Kontrollen und eine bessere Mittelbewirtschaftung möglich.

Der Landesrechnungshof konnte nicht nachvollziehen, wie das MIK die im Kapitel 03 810 erwarteten Ausgaben sowohl für die Veranschlagung im Rahmen des Nachtragshaushalts 2016 als auch für die beantragte überplanmäßige Ausgabe geplant hatte. Unterlagen zu den vom Minister des Innern und für Kommunales im AHF vorgetragenen Sachverhalten wurden dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt. Es gab lediglich Anhaltspunkte, dass das MIK die Ist-Ausgaben 2015 i. H. v. 61,6 Mio. Euro und die sich hierin widerspiegelnden Ausgaben für etwa 50.000 Geflüchtete den weiteren Planungen zugrunde legte. Dabei nahm es an, dass der Zustrom an Geflüchteten auch im Jahr 2016 gleichbleibend hoch sein würde. Auf die einzelnen Unterbringungsobjekte bezogene Betrachtungen

¹⁸ Unter Berücksichtigung von Mehreinnahmen i. H. v. 0,7 Mio. Euro und erhaltenen Personalverstärkungsmitteln i. H. v. 0,2 Mio. Euro.

¹⁹ MdF-Vorlage Nr. 32/16 und Protokoll der AHF-Sitzung am 13. Oktober 2016 (P-AHF 6/26).

spielten dabei keine Rolle. Eine solche Herangehensweise ist grundsätzlich denkbar.

Der Antrag auf überplanmäßige Ausgaben im Jahr 2016 verdeutlicht aber die mangelhafte Haushaltsplanung im MIK. Zunächst wurde noch ein Mehrbedarf von 31 Mio. Euro beantragt, der auf Nachfrage des MdF auf 21 Mio. Euro vermindert wurde. Tatsächlich entstanden Mehrausgaben von 17,1 Mio. Euro, die damit deutlich unter der ursprünglichen Planung lagen.

Entscheidend für den Landesrechnungshof war, dass sich der Zustrom an Geflüchteten im Jahr 2015 mit einem Mehrbedarf von letztendlich 25,2 Mio. Euro haushaltsmäßig erst ab August 2015 ausgewirkt hatte. Insoweit spiegeln die Ist-Ausgaben 2015 sieben Monate lang "normale Verhältnisse" und fünf Monate lang "Ausnahme-Verhältnisse" wider. Bei der Annahme gleicher Zugangszahlen über alle Monate des Jahres 2016 verteilt, hätte der durchschnittliche monatliche Bedarf ab August 2015 von 8 Mio. Euro auf einen Jahresbedarf 2016 von 96 Mio. Euro schließen lassen können. Eine Veranschlagung der Mittel in dieser Höhe wäre bei Ist-Ausgaben von 85,3 Mio. Euro auskömmlich gewesen.

Der Landesrechnungshof gab außerdem zur Einordnung dieser Mehrausgaben zu bedenken, dass jedes Bedürfnis unvorhergesehen ist, das tatsächlich, gleich aus welchen Gründen, vom MdF oder der Landesregierung bei der Aufstellung des Haushaltsplanes oder vom Gesetzgeber bei dessen Beratung und Feststellung nicht vorhergesehen wurde. Das MdF teilt diese Auffassung nicht. Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes und einschlägigen Kommentaren zum Grundgesetz und zur Bundeshaushaltsordnung²⁰ liegt ein unvorhergesehener Bedarf auch dann vor, wenn die Beteiligten das Bedürfnis irrtümlich nicht vorhergesehen haben. Im Verhältnis zwischen den Ressorts ist allein die fehlende Voraussicht eines Bedürfnisses durch den Minister der Finanzen entscheidend. Es zählt selbst dann ein Bedürfnis als unvorhergesehen, wenn es in einem Fachressort (MIK) bei der Haushaltsplanung erkannt, die Information aber vom

²⁰ Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur verfassungsrechtlichen Prüfung der Haushaltsfeststellungskompetenz vom 25. Mai 1977 (2 BvE 1/74) und Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung von Dittrich (50. Auflage vom Januar 2016, S. 8).

zuständigen Fachminister nicht an den Minister der Finanzen weitergegeben wurde.²¹

Der Landesrechnungshof geht abschließend davon aus, dass das MIK und die ZABH künftig ein besonderes Augenmerk auf die Ermittlung der für die Haushaltsansätze maßgeblichen Grundlagen legen werden.

2.4 Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung

Im Haushaltsplan des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur sind jährlich Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung bestimmt. Damit gelten diese Mittel im Jahr ihrer Veranschlagung als in voller Höhe verausgabt, egal wie hoch die Ausgaben tatsächlich sind. Die zum Jahresende insgesamt nicht verwendeten Selbstbewirtschaftungsmittel im Einzelplan 06 stiegen von 2010 bis 2016 von 1,2 Mio. Euro auf 28,6 Mio. Euro an.

Mit dem Haushaltsplan 2015 wurden die zur Selbstbewirtschaftung bestimmten Ausgabeansätze für die Forschungseinrichtungen von 20 % auf 100 % erhöht. Diese vom Haushaltsgesetzgeber eingeräumten zusätzlichen „Spielräume“ gab das MWFK nicht vollständig an alle Mittelempfänger weiter. Es nutzte aber diese Ausgabenansätze selbst und bildete zum Jahresende 2016 „eigene“ Selbstbewirtschaftungsmittel i. H. v. 2,4 Mio. Euro für zusätzliche Projekte und Maßnahmen.

2.4.1 Grundlagen und Überblick

Nach § 15 Absatz 2 LHO können Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Diese Mittel stehen über das laufende Haushaltsjahr hinaus unbegrenzt zur Verfügung. Damit gelten sie im Jahr ihrer Veranschlagung als in voller Höhe verausgabt, egal wie hoch die Ausgaben tatsächlich waren. Durch Haushaltsvermerk werden diese Mittel ausdrücklich als zur Selbstbewirtschaftung bestimmt. Die am Jahresende nicht verwendeten Selbstbewirtschaftungsmittel

²¹ Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar zu Artikel 112 Grundgesetz, Rnr. 39 bis 40 (82. Ergänzungslieferung vom Januar 2018).

(SBM) werden innerhalb der sonstigen Verwaltungen des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) für den Einzelplan 06 nachgewiesen.

Diese Mittel sind seit dem Jahr 2010 kontinuierlich angestiegen und erreichten zum Jahresende 2016 mit 28,6 Mio. Euro ihren bisherigen Höchstwert. Da davon fast drei Viertel auf die neun Einrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL) und die vier Forschungseinrichtungen der Hermann von Helmholtz Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V. (HGF-Zentren) entfielen, befasste sich der Landesrechnungshof ausschließlich mit den dort gebildeten SBM. Einen Überblick bietet die folgende Tabelle:

Selbstbewirtschaftungskonten	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Werte in Mio. €						
Gesamt	1,2	7,0	13,6	15,8	22,2	20,9	28,6
darunter WGL-Einrichtungen	-	1,0	6,9	5,4	9,3	11,0	16,6
darunter HGF-Zentren	0,9	1,7	1,5	3,1	3,6	3,9	4,5

Tabelle 4: Bestände an SBM zum jeweiligen Jahresabschluss
Quellen: Rechnungsnachweisungen 2010 bis 2016

Der Bund und die Länder haben Vereinbarungen über die gemeinsame Förderung der Forschung gemäß Artikel 91 b Grundgesetz²² geschlossen. Sie finanzieren die Forschungseinrichtungen zu unterschiedlichen Anteilen, wobei auch maßgebend ist, in welchem Land die Einrichtung ihren Sitz hat. Die genaue Höhe beschließt jährlich die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK). Das Land Brandenburg hat erstmals im Jahr 2010 für diese Einrichtungen Mittel zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt.

Der Mittelaufwuchs gegenüber 2015 für die WGL-Einrichtungen auf 16,6 Mio. Euro (+ 50,9 %) zum Ende des Jahres 2016 war im Wesentlichen auf Verzögerungen in Arbeitsabläufen zurückzuführen. Hinzu kam, dass sich auf der Grundlage des im Dezember 2014 für die Jahre 2016 bis 2020 fortge-

²² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt (BGBl.) Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist.

schriebenen Paktes für Forschung und Innovation jährliche Steigerungen der Budgets in der Regel zwischen 1,5 % und 2 % pro Jahr bezogen auf ihren „Kernhaushalt“ ergeben.

Für drei der neun WGL-Einrichtungen werden auf dem Verwahrungskonto nicht nur der Landesanteil, sondern auch die Bundesmittel sowie für eine dieser Einrichtungen zusätzlich die Mittel des Freistaates Thüringen ausgewiesen. Für das Jahr 2015 waren das insgesamt 3,4 Mio. Euro und für das Jahr 2016 insgesamt 6,3 Mio. Euro.

Die für die WGL und die HGF-Zentren veranschlagten Landesmittel waren bis 2014 lediglich zu 20 % zur Selbstbewirtschaftung vorgesehen. Seit dem Haushaltsplan 2015 sind diese Ausgaben vollständig zur Selbstbewirtschaftung bestimmt. Diese Erhöhung sei wegen der auch beim Bund zugelassenen 100%igen Bildung von SBM nachvollzogen worden, „um auch über die SBM eine paritätische Mitfinanzierung entsprechend der in der GWK vereinbarten Schlüssel gewährleisten zu können.“ Seitdem sind die nicht abgerufenen SBM nochmals deutlich angestiegen. Sie werden im kommenden Haushaltsjahr ohne Anrechnung auf die neue Zuwendung direkt aus dem Verwahrungskonto auf Anforderung zur Verfügung gestellt und sind vorrangig zu verwenden. Erst danach sollten Mittel aus der Zuwendung des Folgejahres abgerufen werden. Das MWFK begründete diese Verfahrensweise damit, dass den Einrichtungen nicht zu große Spielräume gewährt werden sollten.

2.4.2 Einrichtungen der WGL

Das Land Brandenburg erhält als Sitzland von neun Einrichtungen der WGL die vom Bund und den anderen Ländern zu finanzierenden Mittel und zahlt den Gesamtbetrag als Zuwendung zur institutionellen Förderung an die Einrichtungen aus. Den Ist-Ausgaben im Jahr 2016 i. H. v. 121,8 Mio. Euro standen Ist-Einnahmen von 73,4 Mio. Euro gegenüber. Somit hatte das Land Ausgaben von 48,4 Mio. Euro zu leisten. Die Höhe der Mittel je Einrichtung ist den Erläuterungen im Haushaltsplan zu entnehmen.

Das MWFK erließ Bewirtschaftungsgrundsätze, die das MdF am 26. August 2013 genehmigte. Der Haushaltsplan beinhaltet

die bei einer solchen Förderung nach den brandenburgischen Haushaltstechnischen Richtlinien²³ vorgesehene Übersicht zum Wirtschaftsplan (Programmbudget) der jeweiligen Einrichtung, ergänzt um Stellenübersichten. Die angeforderten SBM gelten im Sinne der gemeinsamen Finanzierung von Bund, Sitzland und Ländergemeinschaft als Ist-Mittelabfluss.

Nach den besonderen Nebenbestimmungen zur Inanspruchnahme und Bewirtschaftung von SBM räumte das MWFK den Einrichtungen auf Antrag lediglich ein, dass sie zunächst nur bis zu 20 % der im laufenden Jahr nicht verausgabten Zuwendung als SBM in das Folgejahr übertragen konnten, obwohl die veranschlagten Landesmittel vollständig zur Selbstbewirtschaftung bestimmt waren.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass eine Einrichtung²⁴ nur 1.220 Tsd. Euro nach 2016 übertragen hatte; ausgezahlt wurden jedoch 1.470 Tsd. Euro. Den Mehrbetrag von 250 Tsd. Euro finanzierte das MWFK zu Lasten der Rücklage der Hochschulen.²⁵

Der Landesrechnungshof stellte darüber hinaus fest, dass weitere SBM unter der Position "MWFK" i. H. v. 447,4 Tsd. Euro nicht verausgabt waren. Erkennbar war, dass von diesem Betrag 8,2 Tsd. Euro aus dem Jahr 2011 und 439,2 Tsd. Euro aus dem Jahr 2012 stammten.

Hierzu stellte das MWFK dar, dass die als „frei verfügbar“ ausgewiesenen SBM i. H. v. 447,4 Tsd. Euro nach Abstimmung mit dem Bund gebildet worden seien. Sie sollen „für eine einmalige Sonderfinanzierung zur Deckung von einmaligen und Mehrbedarfen im Rahmen von Forschungsaktivitäten im Zuge des anstehenden Leitungswechsels beim Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung e. V. (PIK) bestimmt“ sein.

²³ Für die Aufstellung des Haushaltsplanes 2015/2016 galten die Haushaltstechnischen Richtlinien des Landes Brandenburg vom 24. Juni 2014.

²⁴ Leibniz-Institut für Agrartechnik und Bioökonomie e. V.

²⁵ Kapitel 06 100 (Globalzuweisungen an die Hochschulen [mit Großgeräten, Ersteinrichtungen und Baumaßnahmen]) Titel 359 20 (Entnahme aus der Rücklage).

2.4.3 HGF-Zentren

Für die vier HGF-Zentren in Brandenburg werden im Haushaltsplan nur die Ausgaben des Landes veranschlagt²⁶, mit denen die Bundesmittel kofinanziert werden. Im Haushaltsjahr 2016 leistete das Land Ausgaben i. H. v. 11 Mio. Euro. Nach dem Haushaltsvermerk waren alle Ausgaben der Titelgruppe (TGr.) 80 gegenseitig deckungsfähig. Damit wurden auch die Ausgaben weiterer Forschungseinrichtungen²⁷ in die Regelungen zur Deckungsfähigkeit einbezogen. Der Bund und die Länder erteilen jeweils eigene Zuwendungsbescheide. Das MWFK erstellte dementsprechend die Zuwendungsbescheide zur institutionellen Förderung. Der Haushaltsplan enthält jedoch nicht die bei einer solchen Förderung nach den brandenburgischen Haushaltstechnischen Richtlinien vorgesehene Übersicht zum Wirtschaftsplan.

Darüber hinaus wies das MWFK gegenüber dem MdF einen Betrag von 1.968,9 Tsd. Euro aus, der seit dem Jahr 2012 aus den nicht verbrauchten, für die HGF-Zentren veranschlagten Mitteln stammt. Diese SBM übertrug das Ministerium für zusätzliche und auch geplante Maßnahmen im Bereich der HGF-Zentren auf das Verwahrungskonto, weil sich der prognostizierte Mittelabfluss für ein Projekt verzögert habe. Der verbleibende Teil der SBM von 1.767,9 Tsd. Euro sei seit dem Jahr 2012 vorsorglich für eine zusätzliche Baumaßnahme²⁸ übertragen worden. Auch im Jahr 2017 waren wegen einer verzögerten Bewilligung keine Mittel abgefordert worden, da der Brandenburgische Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) seine baufachliche Prüfung noch nicht abgeschlossen habe.

2.4.4 Zusammenfassende Bewertung

In den vergangenen Jahren sind die Bestände an SBM stetig angestiegen, obwohl die Einrichtungen der WGL und die HGF-Zentren zuerst die SBM der Vorjahre und anschließend die

²⁶ Kapitel 06 030 Titel 686 80 und Titel 894 80.

²⁷ Fraunhofer-Gesellschaft und Max-Planck-Gesellschaft.

²⁸ Mit dem Gammateleskop CTA (Cherenkov Telescope Array) soll ein neues Observatorium entstehen, das Gammastrahlen mit bislang unerreichter Empfindlichkeit aufspürt.

neuen Zuwendungsmittel verwenden. Trotzdem wurden entsprechend der Entscheidung des Bundes die SBM ab dem Jahr 2015 auch in Brandenburg von 20 % auf 100 % erhöht.

Für den Landesrechnungshof blieb hierbei unverständlich, dass die vom Haushaltsgesetzgeber zur Selbstbewirtschaftung bestimmten Mittel nicht vollständig an die Einrichtungen der WGL weitergegeben werden, sondern das MWFK grundsätzlich zunächst nur einer 20%igen Übertragung der SBM ins Folgejahr zustimmte. Hierzu wies das Ministerium darauf hin, dass mit der Begrenzung eine verantwortungsvolle, besser planbare Haushaltsführung gefördert und ein Ansparen von Mitteln ohne eine konkrete Planung vermieden werde. Den Instituten werde jedoch die Möglichkeit eingeräumt, in begründeten Fällen über die 20 % hinaus SBM bilden zu können.

Das MWFK hat aus den nicht zeitnah verwendeten SBM finanzielle Mittel für zusätzliche Maßnahmen bzw. Projekte mittel- oder langfristig "angespart", für die es keine haushaltsmäßige Vorsorge gab. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes entspricht das nicht der parlamentarischen Entscheidung, 100 % der Haushaltsmittel zur Selbstbewirtschaftung zur Verfügung zu stellen. Offensichtlich wurden die SBM in dieser Höhe auch nicht benötigt. Hierzu merkte das MWFK an, dass die Haushaltsvermerke es zulassen, SBM zu bilden, ohne dass die einzelnen Einrichtungen dieses zuvor hätten beantragen müssen. Die SBM seien in voller Höhe zweckgebunden für mit dem Bund abgestimmte Projekte gebildet worden, sodass die Mittel auch in voller Höhe benötigt würden.

Hinsichtlich der SBM i. H. v. 447,4 Tsd. Euro bei den WGL-Einrichtungen, die zur Deckung von Mehrbedarfen im Zusammenhang mit dem anstehenden Leitungswechsel beim PIK genutzt werden sollen, weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass es sich hierbei um Haushaltsmittel der Jahre 2011 und 2012 handelt. Schon deshalb ist schwer vorstellbar, dass damals bereits „vorausschauend“ Vorsorge zur Finanzierung zusätzlicher Aufwendungen im Rahmen des Leitungswechsels im Jahr 2018 getroffen wurde.

Der Landesrechnungshof wies zudem darauf hin, dass zusätzlich erforderliche Mittel für Einrichtungen der WGL nicht

aus den Rücklagen der Hochschulen gedeckt werden dürfen. Dies entspricht nicht den in § 5 HG 2015/2016 zu den neuen Steuerungsinstrumenten festgelegten Deckungsgrundsätzen. Auch die besonderen Deckungsgrundsätze für das Kapitel 06 100 lassen diese Vorgehensweise nicht zu.

Der Landesrechnungshof konnte auch nicht nachvollziehen, dass die im Haushaltsplan veranschlagten Mittel für die HGF-Zentren gegenseitig mit den Haushaltsmitteln anderer Forschungseinrichtungen deckungsfähig sind, da es sich um SBM konkret für die jeweiligen HGF-Zentren handelt. Das MWFK hält diese gegenseitige Deckungsfähigkeit im laufenden Haushaltsjahr für notwendig, um ggf. auftretende, unvorhersehbare und unabwiesbare Mehrbedarfe sowohl bei den HGF-Zentren als auch bei den anderen Forschungseinrichtungen finanzieren zu können.

Ferner wies der Landesrechnungshof darauf hin, dass der Haushaltsplan 2016 für die HGF-Zentren keine Übersicht über den jeweiligen Haushalts- oder Wirtschaftsplan des einzelnen Zuwendungsempfängers enthält. Sie sollte zukünftig (wie bereits für die WGL-Einrichtungen) ebenfalls erstellt werden.

Mit der Zulassung des Instrumentes der Selbstbewirtschaftung wird von bestimmten Haushaltsgrundsätzen (Jährlichkeit, Bruttoprinzip, Gesamtdeckung) sowie von Grundlagen des Zuwendungsrechts abgewichen. Dies tangiert auch das parlamentarische Budgetrecht. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte dieses Instrument nicht weiter ausgedehnt und nur angewendet werden, wenn damit nachweislich eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird und die Ziele nicht auf andere Weise erreicht werden können. Das MWFK sieht in der überjährigen Bereitstellung von Haushaltsmitteln keine Beeinträchtigung des Budgetrechtes, weil das Parlament jährlich bzw. alle zwei Jahre auch über die SBM im Rahmen des Haushaltsgesetzes beschließt.

Der Landesrechnungshof sieht das Instrument der Selbstbewirtschaftung weiterhin kritisch.²⁹

²⁹ Drs. 6/3100 S. 38 bis 42.

2.5 Haushaltsrechnung und Vermögensnachweis

Um das WGT- und Bodenreformvermögen im Haushalt abzubilden, wurden sowohl Vorschuss- als auch Abrechnungskonten eingerichtet. In der Folge wurden zum Jahresende 2016 „vermeintliche“ Einnahmen auf dem Vorschusskonto ausgewiesen, denen konkrete Ausgaben bei den Haushaltstiteln gegenüberstanden. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass Vorschusskonten nicht geeignet sind, um nur buchungstechnische Vorgänge abzubilden. Hierfür sind Abrechnungskonten einzurichten.

2.5.1 Überblick

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

Die Anlage 6 der Haushaltsrechnung 2016 enthält den Vermögensnachweis. Die Sondervermögen und Rücklagen, die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe sowie die Fonds werden in weiteren Anlagen dargestellt. Es ergibt sich folgender Gesamtüberblick zum Vermögen und zu den Schulden sowie zu den Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen:

Vermögen und Schulden sowie Bürgschaften und Gewährleistungen	Bestand Anfang 2016	Veränderung	Bestand Ende 2016	Verän- derung
Werte	in Tsd. €			in %
Vermögen				
Sondervermögen:				
- Tierseuchenkasse	33.110,0 ³⁰	+ 658,0	33.768,0	+ 2,0
- Versorgungsrücklage ³¹	180.884,0	+ 33.107,0	213.991,0	+ 18,3
- Versorgungsfonds ³²	462.119,0	+ 94.237,0	556.356,0	+ 20,4
- Finanzierungsfonds Flughafen BER ³³	0,0	0,0	0,0	-
- LWV (Saldo) ³⁴	971.391,9	- 125.254,0	846.137,9	- 12,9
Darlehensforderungen	2.326.343,8	- 152.791,9	2.173.551,9	- 6,6
Barliquidität	90.782,8	- 78.975,6	11.807,2	- 87,0
Verbindlichkeiten gegenüber Dritten	1.445.734,7	- 106.513,5	1.339.221,2	- 7,4
Rücklage Ausgleichs- abgabe	30.822,5	+ 1.646,2	32.468,7	+ 5,3
Bodenreform- und WGT- Liegenchaftsvermögen	32.595,7	+ 2.608,0	35.203,7	+ 8,0
Eigenkapital der Landesbetriebe	788.042,8	+ 39.962,8	828.005,6	+ 5,1
Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen	655.327,1	- 31.391,1	623.936,0	- 4,8
Darlehensforderungen (ohne LWV)	168.817,0	+ 60.440,6	229.257,6	+ 35,8
Fonds	81.315,2 ³⁵	- 5.866,4	75.448,8	- 7,2
Schulden (Landes- schatzanweisungen, Schuldscheindarlehen)	16.694.774,0	- 677.000,0	16.017.774,0	- 4,1
Bürgschaften, Garantien, Gewährleistungen	1.125.687,0	- 18.388,0	1.107.299,0	- 1,6

Tabelle 5: Vermögen, Schulden, Bürgschaften und Gewährleistungen
Quelle: Haushaltsrechnung 2016, Abweichungen durch Rundung

- ³⁰ Der korrekte Anfangsbestand 2016 beträgt 33.829 Tsd. Euro.
- ³¹ Geldbestand und Wertpapierbestand zu Anschaffungspreisen.
- ³² Geld- und Besicherungsbestand, Tagesgeldanlagen sowie Wertpapierbestand zu Anschaffungspreisen.
- ³³ Finanzierungsfonds Flughafen BER-Gesetz vom 1. Juli 2015 (GVBl. I Nr. 20). Dem Sondervermögen wurden 2016 Mittel i. H. v. 102,8 Mio. Euro zugeführt und in gleicher Höhe Ausgaben geleistet.
- ³⁴ Wohnungsbauvermögen des Landes Brandenburg. Der Saldo ergibt sich aus den Forderungen einschließlich der Barliquidität abzüglich der Verbindlichkeiten.
- ³⁵ Für den Stadtentwicklungsfonds wurden nur die liquiden Mittel und die Forderungen angegeben.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Haushaltsrechnung 2016 für die Tierseuchenkasse mit 33.110 Tsd. Euro einen falschen Betrag als Anfangsbestand 2016 ausweist. Der Anfangsbestand beträgt 33.829 Tsd. Euro.

Der Zuwachs bei den Darlehensforderungen von 60,4 Mio. Euro gegenüber dem Jahr 2015 ist im Wesentlichen auf das im Jahr 2016 an die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH ausgereichte Gesellschafterdarlehen i. H. v. 62,1 Mio. Euro zurückzuführen.³⁶

2.5.2 Entwicklung des Grundvermögens

Das Grundvermögen des Landes wird in der Haushaltsrechnung (Anlage 6 B) in Hektar (ha) dargestellt. Es ist nach den Bestimmungen des Landesgrundbesitzverzeichnisses zu erfassen und nachzuweisen. Die Aufstellung und Führung dieses Verzeichnisses obliegt dem MdF. Es hat diese Aufgaben auf den BLB übertragen. In der Übersicht über das Grundvermögen zum 31. Dezember 2016 werden alle im Eigentum des Landes befindlichen Grundstücksflächen, getrennt nach Verwaltungsvermögen und Finanzvermögen (Allgemeines Grundvermögen - AGV)³⁷, dargestellt. Zudem werden in der Anlage 2 der Haushaltsrechnung der Bestand an WGT-Liegenschaften³⁸ im AGV und an Bodenreformvermögen ausgewiesen. Das Grundvermögen entwickelte sich im Jahr 2016 wie folgt:

³⁶ Während dieser Betrag in der Anlage 6 D der Haushaltsrechnung 2016 korrekt als Zuwachs bei den Darlehen ausgewiesen wird, erfolgte die Buchung bei Kapitel 20 610 allerdings als Zuweisung beim Titel 831 60 und nicht als Darlehen beim Titel 861 60.

³⁷ Im Verwaltungsvermögen werden die Forstflächen, die Flächen im Gemeingebrauch und das sonstige Verwaltungsvermögen erfasst. Unter dem AGV wird das Vermögen geführt, das nicht für Verwaltungszwecke oder im Rahmen des Gemeingebrauches benötigt wird.

³⁸ Ehemalige Westgruppe der Truppen - Liegenschaften.

Grundvermögen	Bestand Anfang 2016	Verän- derung	Bestand Ende 2016	Verän- derung
Werte		in ha		in %
I Verwaltungsvermögen				
1. Forstflächen	270.262,1	+ 288,6	270.550,7	+ 0,1
2. Flächen im Gemeingebrauch	34.686,5	+ 173,8	34.860,3	+ 0,5
3. Sonstiges Verwaltungs- grundvermögen	1.965,6	+ 47,8	2.013,4	+ 2,4
Gesamt	306.914,3	+ 510,1	307.424,4	+ 0,2
II Finanzvermögen				
1. AGV	2.115,6	- 556,5	1.559,1	- 26,3
2. WGT-Vermögen im AGV	10.500,0	- 400,0	10.100,0	- 3,8
Gesamt	12.615,6	- 956,5	11.659,1	- 7,6
III Bodenreformvermögen	16.010,0	- 481,0	15.529,0³⁹	- 3,0
nachrichtlich: Bodenreformvermögen (Fremdeigentum)	7.390,0	- 611,0	6.779,0	- 8,3

Tabelle 6: Grundvermögen des Landes
Quelle: Haushaltsrechnung 2016, Abweichungen durch Rundung

Aufgrund von Nachfragen im Rahmen der Prüfung des Landesrechnungshofes zum Jahresabschluss 2016 stellte das MdF fest, dass die Haushaltsrechnung 2016 eine falsche Flächenangabe für das Bodenreformvermögen beinhaltet. Die Datenbank der Brandenburgischen Boden Gesellschaft für Grundstücksverwaltung und -verwertung mbH (BBG) sei fehlerhaft ausgewertet worden. Anstatt 15.529 ha müsste zum 31. Dezember 2016 ein Bestand von 15.567 ha ausgewiesen werden. Das MdF beabsichtigt, den Endbestand 2016 mit der Aufstellung der Haushaltsrechnung 2017 zu korrigieren.

– WGT-Vermögen

Das Land Brandenburg übernahm vom Bund auf der Grundlage eines Verwaltungsabkommens⁴⁰ das WGT-Vermögen. Mit der Verwaltung und Verwertung dieses Vermögens ist die BBG beauftragt. Auf der Grundlage der dort erstellten Abrechnungsunterlagen bucht die Landeshaupt-

³⁹ Die Haushaltsrechnung 2016 beinhaltet einen falschen Betrag. Nach den Angaben des MdF weist das Bodenreformvermögen einen Bestand von 15.567 ha aus.

⁴⁰ Vereinbarung zum Vollzug des Verwaltungsabkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Brandenburg zur Übertragung der von der WGT genutzten Liegenschaften auf das Land Brandenburg vom 20. Juni 1994.

kasse (LHK) bei Kapitel 20 630 TGr. 65 die entsprechenden Einnahmen und Ausgaben im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-Verfahren (HKR-Verfahren) SAP. Der sich aus den Unterlagen der BBG aus den Einnahmen und Ausgaben ergebende Saldo wurde bis zum Jahr 2016 auf einem sogenannten Abrechnungskonto und somit außerhalb des Haushalts nachgewiesen. Der Ausgleich dieses Kontos erfolgte mit der Buchung der Rücklage im Haushalt bei dem Titel 919 65.

Der Haushaltsplan 2016 sah für die TGr. 65 um 7,5 Mio. Euro höhere Ausgaben als Einnahmen vor. Tatsächlich konnte jedoch erneut eine Rücklage i. H. v. 6,2 Mio. Euro gebildet werden.

Bisher reichten in der TGr. 65 die Rücklagen und die Einnahmen aus, um die Ausgaben zu decken. Nach den Angaben des MdF ging die BBG davon aus, dass es bereits zum Jahresende 2016 zu Liquiditätsengpässen kommen könnte. Auf Antrag des zuständigen Fachreferates richtete das MdF zur Sicherstellung der Liquidität des WGT-Vermögens ein Vorschusskonto ein. Seit dem Jahr 2017 wird der Saldo aus den Abrechnungen der BBG nunmehr auf diesem Konto gebucht. Am 14. Dezember 2017 stellte das MdF der BBG einen Vorschuss von 1 Mio. Euro zur Verfügung. Zum Jahresabschluss 2017 konnte jedoch erneut eine Rücklage von 1,4 Mio. Euro gebildet werden, da noch am 29. Dezember 2017 ein Betrag von 1,55 Mio. Euro haushaltswirksam vereinnahmt wurde. Gleichwohl verblieb im Saldo die Zahlung des Landes von 1 Mio. Euro auf dem Vorschusskonto. Die BBG glich diesen Betrag im März 2018 aus.

Hierzu wies das MdF darauf hin, dass eine Rückführung dieses Betrages noch im Haushaltsjahr 2017 nicht möglich war, da für dieses Vermögen auch Anfang des Jahres 2018 ein gewisses Maß an Liquidität benötigt wurde. Erst nach Vereinnahmung eines Kaufpreises von 5,2 Mio. Euro konnte die Rückführung des Vorschusses von 1 Mio. Euro realisiert werden.

– Bodenreformvermögen

Die Verwaltung des Bodenreformvermögens obliegt der BBG und teilweise dem BLB. Zur Darstellung der Ergebnisse der Bewirtschaftung dieses Vermögens im Haushalt sind bei

dem Kapitel 20 630 die TGr. 66 und 67⁴¹ eingerichtet. Die LHK bucht die Einnahmen und Ausgaben auf der Grundlage der von der BBG erstellten Abrechnungsunterlagen auf die jeweiligen Haushaltstitel im HKR-Verfahren SAP.

Der Saldo zwischen Einnahmen und Ausgaben für die TGr. 66 wird über ein Vorschusskonto gebucht, das das MdF im Jahr 2010 zur Sicherstellung der Liquidität des Bodenreformvermögens eingerichtet hatte.⁴² Für die TGr. 67 wird dagegen ein Abrechnungskonto verwendet. Konkrete Einzahlungen und Auszahlungen werden durch diese Saldenbuchungen nicht vorgenommen. In der Anlage 2 der Haushaltsrechnung wird das Bodenreformvermögen insgesamt und nicht getrennt nach den beiden Titelgruppen nachgewiesen.

Hierzu ist Folgendes anzumerken:

Die Buchungen der Salden auf dem Vorschusskonto für die TGr. 66 ergaben zum 31. Dezember 2016 einen Betrag von minus 2.733,8 Tsd. Euro. Mit diesen Buchungen nicht zahlungsrelevanter Vorgänge entstand eine "fiktive Einnahme", die in das Jahr 2017 übertragen wurde.

Die Haushaltsrechnung 2016 weist in der TGr. 66 nicht genehmigte Mehrausgaben von 105,7 Tsd. Euro aus, da der Deckungsvermerk bei der TGr. 66 aufgrund eines Büroversehens des MdF im Rahmen der Haushaltsdurchführung nicht korrekt umgesetzt worden sei. Diese Ausgaben wurden von der bei der TGr. 67 aus dem Haushaltsjahr 2016 gebildeten Rücklage abgesetzt.

Der Saldo des Abrechnungskontos der TGr. 67 von 4.105 Tsd. Euro am 31. Dezember 2016 entspricht der Rücklagenbildung im Haushalt. Gleichwohl verblieb auf dem Abrechnungskonto ein nicht ausgeglichener Saldo von 105,7 Tsd. Euro, der ebenfalls in das Jahr 2017 übertragen wurde.

Der aus dem Jahr 2016 übertragene negative Saldo auf dem Vorschusskonto der TGr. 66 hatte sich im Jahr 2017 auf

⁴¹ Die TGr. 66 (Bodenreformvermögen aus der Durchsetzung der Ansprüche) beinhaltet die Grundstücke, bei denen das Land nicht Eigentümer geworden ist. Die TGr. 67 (Verwaltung und Verwertung der Liegenschaften aus dem Bodenreformvermögen) weist die Grundstücke im Eigentum des Landes nach.

⁴² Das MdF habe aufgrund der im HKR-Verfahren SAP angebotenen Kontenarten keine anderen technischen Möglichkeiten gesehen, um die Ausstattung der BBG mit Zahlungsmitteln buchen zu können.

4,7 Mio. Euro erhöht. Das MdF ist der Anregung des Landesrechnungshofes gefolgt und hat das Vorschusskonto zunächst um 2,3 Mio. Euro aus der TGr. 67 entlastet.

Der Landesrechnungshof wies zusammenfassend darauf hin, dass gemäß § 60 Absatz 1 LHO eine Auszahlung als Vorschuss nur gebucht werden darf, wenn die Verpflichtung zur Leistung feststeht, die Auszahlung aber noch nicht oder ihrer Art nach nicht endgültig nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann. Auf dem Vorschusskonto der TGr. 66 werden jedoch keine Ausgaben, sondern Salden aus Buchungen außerhalb des Haushalts abgebildet, sodass zum Jahresende 2016 „vermeintliche“ Einnahmen auf diesem Konto ausgewiesen werden, denen konkrete Ausgaben bei den Haushaltstiteln gegenüberstanden. Es konnte zudem nicht nachvollzogen werden, weshalb ein Teil des Bodenreformvermögens und das WGT-Liegenschaftsvermögen auf einem Vorschusskonto und der andere Teil des Bodenreformvermögens auf einem Abrechnungskonto gebucht wurden. Vorschusskonten sind einzurichten, um Auszahlungen, die nur vorläufig gebucht werden müssen, zu leisten. Vorschüsse sind später wieder durch entsprechende Buchungen aus dem Haushalt abzuwickeln. Vorschusskonten sind nicht geeignet, lediglich buchungstechnische Vorgänge abzubilden. Hierfür sind Abrechnungskonten einzurichten. Die dargestellte Verfahrensweise ist aus Sicht des Landesrechnungshofes intransparent, denn alle gebuchten Einnahmen und Ausgaben sollten den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend abgebildet werden. Er regte an, die Abrechnungen der BBG für alle Titelgruppen einheitlich über jeweils ein Abrechnungskonto abzubilden und die erforderlichen Zahlungen zur Sicherung der Liquidität an die BBG als Vorschuss auf einem dafür eingerichteten Vorschusskonto zu buchen. Zum Jahresende sollten das Abrechnungs- und das Vorschusskonto ausgeglichen sein.

Zusammenfassend wies das MdF darauf hin, dass die Einrichtung von Vorschusskonten für die TGr. 65 und 66 lediglich technische Gründe gehabt habe, um Auszahlungen an die die Grundstücke verwaltende BBG leisten zu können. Dabei handele es sich nicht um die Gewährung von Vorschüssen gemäß § 60 LHO, sondern um die Erfassung der der BBG gewährten Liquiditätsmittel. Die Gesellschaft rechnet zweimal

im Monat an die LHK die Einnahmen und Ausgaben für die ihr übertragenen Titel ab. Das MdF habe gegenüber der BBG im Sinne des § 60 LHO weder eine Rechtsverpflichtung zur Leistung noch sei die Haushaltsstelle, aus der die Ausgaben geleistet werden, ungewiss. Die Absicht des MdF, das bisher praktizierte Abrechnungsverfahren wegen der aufgetretenen Irritationen zu überprüfen, begrüßt der Landesrechnungshof.

Darüber hinaus stellte er zu den Forderungen und Verbindlichkeiten im WGT-Vermögen fest:

- Das WGT-Vermögen erhöhte sich 2016 gegenüber dem Vorjahr unter Berücksichtigung der Verbindlichkeiten um 3,4 Mio. Euro, insbesondere weil gegenüber dem Bund Forderungen von 2,1 Mio. Euro und Verbindlichkeiten von 5,1 Mio. Euro unter Verweis auf die Endabrechnung in Folge des Verwaltungsabkommens nicht mehr ausgewiesen wurden. Der Landesrechnungshof hatte dies bereits im Rahmen der Prüfung des Vermögensnachweises 2012 für erforderlich gehalten. Seinerzeit hatte das MdF noch auf den Ausweis in kaufmännischer Voraussicht verwiesen. Ab dem Jahresabschluss 2016 werden diese Forderungen und Verbindlichkeiten nicht mehr dargestellt.
- Das Land hatte im Jahr 1994 gemäß § 26 LHO das unselbstständige Sondervermögen „Grundstücksfonds Brandenburg“ errichtet, das zum 31. Dezember 2004 aufgelöst wurde. Die WGT-Liegenschaften wurden ab dem Haushaltsjahr 2005 der TGr. 65 zugeordnet. Das MdF entnahm im Jahr 2002 dem Sondervermögen 13 Mio. Euro. Obwohl eine Rückführung der Mittel an das Sondervermögen nicht vorgesehen war, wurde dieser Betrag im WGT-Liegenschaftsvermögen als Forderung gegenüber dem Land ausgewiesen.⁴³
- In der Schlussrechnung vom 4. Dezember 2008⁴⁴ wurde ein negativer Saldo von 29,3 Mio. Euro ausgewiesen, obwohl die o. a. Entnahme von 13 Mio. Euro als Forderung berücksichtigt wurde. Eine Ausschüttung von Erlösanteilen an das Land sowie an die Landkreise und Gemeinden wurde dementsprechend nicht mehr in Betracht gezogen.

⁴³ Siehe Anlage 2 (S. III/22) der Haushaltsrechnung 2016.

⁴⁴ Drs. 4/7002.

Im März 2011 erfolgte aus der Rücklage des WGT-Vermögens eine weitere Zuführung an den Landeshaushalt i. H. v. 5 Mio. Euro.

Weder für die Entnahme von 13 Mio. Euro im Jahr 2002 noch für die im Jahr 2011 dem Landeshaushalt zugeführten 5 Mio. Euro gab es Hinweise auf Rückzahlungsverpflichtungen des Landes. Dennoch wurden seitdem in den Haushaltsrechnungen insgesamt 18 Mio. Euro als Forderungen ausgewiesen. Der Landesrechnungshof schlug dem MdF vor, zu prüfen, ob ein Ausweis der Forderungen gegenüber dem Land noch zu rechtfertigen ist.

Hierzu teilte das MdF mit, dass der Bericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft über das WGT-Vermögen für 2017 diese Forderungen nicht mehr ausweise. Dies werde in der Haushaltsrechnung 2017 entsprechend dargestellt.

2.5.3 Jahresabschlüsse 2016 der Landesbetriebe

Landesbetriebe sind rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, die überwiegend öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten erfüllen. Bei allen fünf Landesbetrieben sind diese Tätigkeiten auf der Grundlage des Errichtungserlasses bzw. der Betriebsanweisung nicht auf eine Gewinnerzielung ausgerichtet. Die Haushaltsrechnung 2016 enthält in der Anlage 3 je Landesbetrieb die Bilanz sowie die Gewinn- und Verlustrechnung (GuV).

Über die Verwendung des Jahresergebnisses entscheidet das zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem MdF.⁴⁵ Für vier der fünf Landesbetriebe hatte das MdF bis Januar 2018 sein Einvernehmen zur Verwendung der jeweiligen Jahresergebnisse erteilt. Für den BLB erteilte es sein Einvernehmen erst am 13. Juni 2018.

Die Bilanzierungsrichtlinie (BiR) enthält die Mindeststandards zur Aufstellung, Bilanzierung und Prüfung der Eröffnungsbilanz sowie der Jahresabschlüsse für die Landesbetriebe. Mit der Einschränkung von handelsrechtlichen Wahlrechten und der

⁴⁵ Nr. 11.3 der Anlage 6 zu Nr. 1.6 VV zu § 26 LHO (Bilanzierungsrichtlinie).

Orientierung an den Besonderheiten von Landesbetrieben sollte die Vergleichbarkeit der hinsichtlich ihrer Aufgaben und Tätigkeiten sehr unterschiedlichen Landesbetriebe in Bezug auf die Rechnungslegung und die Ermittlung des wirtschaftlichen Erfolges hergestellt werden. Soweit sich aus der BilR nichts anderes ergibt, sind die allgemeinen Vorschriften, die Ansatzvorschriften über die GuV, die Bewertungsvorschriften und die Vorschriften über den Anhang und den Lagebericht des dritten Buches des Handelsgesetzbuches (HGB)⁴⁶ für große Kapitalgesellschaften anzuwenden. Allerdings handelt es sich dabei um einen statischen Verweis auf das HGB in der Fassung von 2006⁴⁷, sodass u. a. die Änderungen aus dem Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz⁴⁸ und dem Bilanzrichtlinie-Umsetzungsgesetz (BilRUG)⁴⁹ bisher nicht berücksichtigt werden. Der BLB erstellte den Jahresabschluss 2016 bereits nach den Vorschriften des BilRUG, wendete dabei jedoch weiterhin das Gliederungsschema nach den Anlagen der BilR an. Der Landesrechnungshof regte an, die BilR auf der Grundlage der aktuellen Anforderungen zu überarbeiten.

Hierzu teilte das MdF mit, dass die BilR mit dem Ziel überarbeitet werde, erforderliche Änderungen zum 1. Januar 2019 in Kraft zu setzen.

Zu den einzelnen Landesbetrieben ist anzumerken:

- Der Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg (LGB) erwirtschaftete im Jahr 2016 einen Jahresüberschuss von 0,6 Mio. Euro (Vorjahr: 75 Tsd. Euro). Wie geplant wurde einmalig ein Gewinn von 2,4 Mio. Euro an den Landeshaushalt abgeführt. Der Jahresabschluss des LGB endet nach dem Abschlussbericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit dem Ausweis dieses Überschusses. Das entspricht den Vorgaben der BilR. Abweichend davon wird in der Haushaltsrechnung 2016 darüber hinaus auch der Bilanzgewinn/-verlust ausgewiesen.

⁴⁶ Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1102) geändert worden ist.

⁴⁷ Im Abkürzungsverzeichnis werden das HGB sowie weitere Vorschriften, auf die in der BilR verwiesen wird, mit dem Stand von 2006 aufgeführt.

⁴⁸ Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz vom 25. Mai 2009 (BGBl. I S. 1102).

⁴⁹ Bilanzrichtlinie-Umsetzungsgesetz vom 17. Juli 2015 (BGBl. I S. 1245).

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass die Entscheidung über die Verwendung des Jahresergebnisses dem zuständigen Ministerium im Einvernehmen mit dem MdF obliegt. Mit dem Ausweis des Bilanzgewinnes/-verlustes in der GuV wird diese Entscheidung praktisch vorweg genommen. Hierzu erläuterte das MdF, dass das MIK in seiner Zuarbeit für die Erstellung der Haushaltsrechnung 2016 irrtümlich die Bezeichnung „Bilanzgewinn“ anstelle von „Jahresüberschuss“ verwendet habe und die Entscheidung nicht vorweggenommen werden sollte. Dies werde bei der Erstellung der Haushaltsrechnung 2017 beachtet.

- Der Landesbetrieb Brandenburgischer IT-Dienstleister (ZIT-BB) erwirtschaftete im Jahr 2016 einen Überschuss von 3,7 Mio. Euro (Vorjahr: 0,9 Mio. Euro), der der Gewinnrücklage zugeführt wurde.⁵⁰ Damit erhöhte sich sein Eigenkapital auf 13,3 Mio. Euro. Der Jahresabschluss der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft endet mit dem Ausweis dieses Überschusses. Auch für den ZIT-BB wird in der Haushaltsrechnung 2016 der Jahresabschluss bis zum Bilanzgewinn/-verlust ausgewiesen.

Die Ausführungen des Landesrechnungshofes und des MdF zum LGB gelten für den ZIT-BB entsprechend.

- Das Eigenkapital des Landesbetriebes Forst Brandenburg (LFB) erhöhte sich mit dem Jahresüberschuss 2016 von 4,1 Mio. Euro zwar auf 544,7 Mio. Euro. Es reicht zur Deckung des Anlagevermögens von 550,7 Mio. Euro allein nicht aus. Erst mit dem Sonderposten aus Zuweisungen und Zuschüssen wird das Anlagevermögen finanziell gedeckt. Die als Forderungen gegenüber dem Land ausgewiesenen liquiden Mittel von 14,2 Mio. Euro deckten die Verbindlichkeiten aus Verwahrungen und Sicherheitsleistungen i. H. v. 5,9 Mio. Euro. Die verbliebenen Mittel von 8,3 Mio. Euro reichten nicht zur Finanzierung der Rückstellungen von 13,5 Mio. Euro. Der Landesrechnungshof begrüßt deshalb, dass das MdF sein Einvernehmen zum Antrag, den Jahresüberschuss 2016 als Gewinn vorzutragen, erteilt hat.

⁵⁰ Diese Rücklage soll für das Projekt der LAN-Verkabelungen der Liegenschaften der obersten Landesbehörden zur Ertüchtigung der IP-Telefonie eingesetzt werden.

- Der Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg (LS) entnahm dem Sonderposten für sonstige Zuweisungen und Zuschüsse 1.140,7 Tsd. Euro zum Ausgleich des Jahresergebnisses zum 31. Dezember 2016.⁵¹ Der Landesrechnungshof hatte die Entnahme sowie die Einstellung in bzw. aus diesem Sonderposten, um ein ausgeglichenes Jahresergebnis zu erhalten, zuletzt im Jahresbericht 2014 kritisch dargestellt, weil die Entscheidung über die Verwendung des Jahresergebnisses damit vorweg genommen wird. Gleichwohl hatte das MdF diese Verfahrensweise weiterhin akzeptiert. Mit der Vorlage des Jahresabschlusses 2016 des LS entschied es jedoch, dass eine Entnahme aus den sonstigen Zuweisungen und Zuschüssen zum Ausgleich des Jahresfehlbetrages nicht mehr zulässig sei. Das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL) verwies auf Ziffer 12.4 der BilR, die die Bildung von Sonderposten erlaube. Auch aufgrund der Hinweise des Landesrechnungshofes werde der LS künftig auf eine „vorlaufende Nivellierung“ negativer Ergebnisse in der GuV verzichten. Das MdF werde bereits mit dem Vorliegen des vorläufigen Jahresabschlusses über die geplante Verwendung des Jahresergebnisses unterrichtet. Zudem verständigten sich das MIL und das MdF dahingehend, den Sonderposten i. H. v. 12,2 Mio. Euro in angemessenem Umfang abzubauen.

Vor diesem Hintergrund sollten mit der geplanten Novellierung der BilR bestehende „Unschärfen“ und Interpretationsspielräume beseitigt und eindeutige Formulierungen gefunden werden.

- Der BLB hatte auf der Grundlage des Nachtragshaushaltsplanes 2016 einen Jahresüberschuss von 12,3 Mio. Euro zu erwirtschaften. Tatsächlich betrug der Überschuss 34 Mio. Euro. Dieses Ergebnis ist vor allem auf die Erhöhung der Bestände an fertigen und unfertigen Erzeugnissen um 26 Mio. Euro zurückzuführen. Davon entfallen allein 21,5 Mio. Euro auf die erstmalige Berücksichtigung der internen Kosten aus

⁵¹ Der LS stellt die nicht verbrauchten Mittel in den Sonderposten für sonstige Zuweisungen und Zuschüsse ein. Die Zuführung und die Auflösung zu diesem Sonderposten werden in der GuV gesondert unter den Umsatzerlösen und Zuschüssen ausgewiesen. Reichen die im Geschäftsjahr vereinnahmten Mittel zur Deckung der Ausgaben nicht aus, wird der Fehlbetrag dem Sonderposten entnommen.

noch nicht abgerechneten Leistungen für Bauvorhaben des Bundes. In den vergangenen Jahren, so auch im Jahr 2016, wurden die Jahresüberschüsse zur Stärkung des Eigenkapitals verwendet und in die Gewinnrücklage eingestellt.

3 Kredit- und Schuldenmanagement

3.1 Grundsätze und Überblick

Die Verschuldung am Kreditmarkt sank im Jahr 2016 um 677 Mio. Euro auf 16.018 Mio. Euro. Infolge der Schuldentilgung i. H. v. 180 Mio. Euro verringerte sich ebenfalls die haushalterische Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen auf 18.190 Mio. Euro. Das Derivatevolumen sank bis zum Jahresende 2016 auf 10.801 Mio. Euro. Das ist der niedrigste Wert seit dem Jahr 2011.

Auf der Grundlage von § 18 LHO und in Verbindung mit dem jeweiligen Haushaltsgesetz ist das MdF sowohl zur Kreditaufnahme für Anschlussfinanzierungen als auch zum Einsatz von Derivaten ermächtigt. Eine Netto-Neuverschuldung zur Finanzierung von Deckungslücken zwischen Einnahmen und Ausgaben war für das Jahr 2016 nicht geplant. Der Kreditfinanzierungsplan sah Einnahmen aus Krediten sowie Tilgungsausgaben für Kredite i. H. v. 3.867 Mio. Euro vor. Die Kreditermächtigung erhöhte sich zudem in Höhe der vorzeitig getilgten Darlehen und der getilgten Kredite mit unterjähriger Laufzeit.

Der Umfang der nicht besicherten Derivatevereinbarungen durfte Nettoforderungen von 100 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2016 nicht übersteigen.

Für Anschlussfinanzierungen (Kreditaufnahmen) leistete das MdF wie in den Vorjahren weniger Ausgaben als zur Tilgung der Kredite. Somit verringerte sich die Verschuldung am Kreditmarkt zum 31. Dezember 2016 auf 16.018 Mio. Euro (Vorjahr: 16.695 Mio. Euro). Da 180 Mio. Euro des Überschusses zur Schuldentilgung verwendet wurden, sank die haushalterische Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen⁵² gegenüber dem Vorjahr und lag zum Jahresende 2016 bei nunmehr 18.190 Mio. Euro. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick insbesondere zur Verschuldung am Kreditmarkt, zum Derivatevolumen und zur Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen:

⁵² Dies entspricht der Summe der seit dem Jahr 1991 in Anspruch genommenen Nettokreditermächtigungen.

	2012	2013	2014	2015	2016
Verschuldung am Kreditmarkt in Mio. €	18.036	17.212	16.718	16.695	16.018
Anzahl der Kreditverträge	363	345	327	314	285
Derivatevolumen in Mio. €	19.011	16.148	13.549	12.296	10.801
Anzahl der Derivateverträge	247	215	179	161	138
Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen in Mio. €	18.662	18.370	18.370	18.370	18.190

Tabelle 7: Verschuldung am Kreditmarkt, Derivatevolumen und Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen von 2012 bis 2016
 Quellen: Haushaltsrechnungen 2012 bis 2016 und SDW⁵³

Während sich die haushalterische Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen seit dem Jahr 2012 nur um 472 Mio. Euro auf 18.190 Mio. Euro verringerte, hat sich die Verschuldung am Kreditmarkt um 2.018 Mio. Euro reduziert. Im Jahr 2012 lag das Derivatevolumen noch über der Verschuldung am Kreditmarkt und auch über der Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen. Es verringerte sich gegenüber dem Jahr 2012 um 8.210 Mio. Euro.

3.2 Kreditaufnahmen und Tilgungsleistungen

Das Land Brandenburg nahm wie im Vorjahr auch 2016 keine neuen Schulden auf. Zum 31. Dezember 2016 lagen den Schulden am Kreditmarkt 285 Einzelgeschäfte zugrunde.

Die nachfolgende Grafik bietet einen Überblick über die Restlaufzeiten und das Volumen der Kredite zum 31. Dezember 2016.

⁵³ Vom MdF angewandtes Programm zur Schulden-, Derivate- und Wertpapierverwaltung.

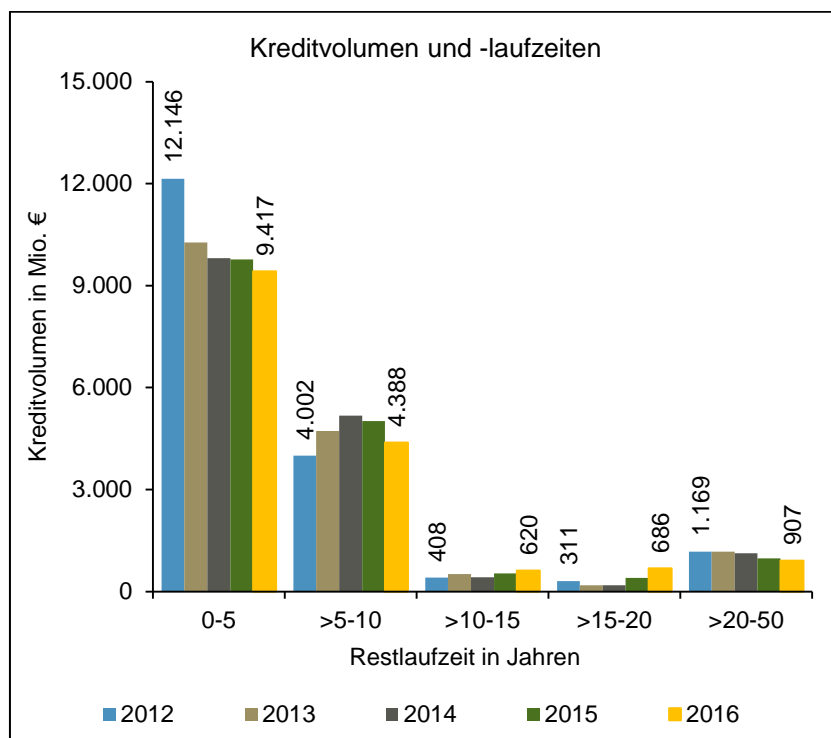


Abbildung 2: Restlaufzeiten und Volumen der Kredite
 Quellen: SDW und Berechnungen des Landesrechnungshofes

In den nächsten fünf Jahren besteht ein Refinanzierungsbedarf i. H. v. 9.417 Mio. Euro. Für den Zeitraum von 15 bis 20 Jahren ist gegenüber dem Vorjahr ein leichter Anstieg zu erkennen, der aus dem Neuabschluss von zwei Kreditverträgen über 400 Mio. Euro mit einer 15- bzw. 20-jährigen Laufzeit resultiert. Die durchschnittliche Restlaufzeit aller Kreditverträge erhöhte sich zum Jahresende 2016 auf 6,52 Jahre (Vorjahr: 6,21 Jahre).

Das MdF verfolgt grundsätzlich das Ziel, die Fälligkeiten gleichmäßig über die Folgejahre zu verteilen. Dabei geht es davon aus, dass bei einer Refinanzierung von 2 Mrd. Euro pro Jahr "Spitzen" vermieden werden könnten und beabsichtigt, seine zukünftigen Kreditaufnahmen darauf abzustellen.

Das Schuldenportfolio des Landes setzt sich aus variablen und festverzinslichen Darlehen zusammen. Zum Jahresende 2016 betragen unter Berücksichtigung der Derivate die festen Anteile 89,9 % und die variablen Anteile 10,1 % an den Kreditmarktschulden. Damit wurde der seit dem Jahr 2012 anhaltende Trend fortgesetzt, weil weiter verstärkt festverzinsliche Kredite aufgenommen wurden.

3.3 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Das MdF zahlte im Jahr 2016 für eine Swaption einen Barausgleich von 27 Mio. Euro, weil die Bank ihre Option ausgeübt hatte. Bei zuvor aufgenommenen Restrukturierungsverhandlungen mit dieser Bank zur Vermeidung der Barausgleichszahlung wurden keine für das Ministerium akzeptablen Ergebnisse erzielt. Um die Zahlung zu "kompensieren", schloss das MdF mit einer anderen Bank zwei neue Derivategeschäfte ab, für die es jedoch zunächst kein konnexes Grundgeschäft gab, obwohl die Dienstanweisung dies fordert.

3.3.1 Restrukturierung von Swaptions zur Umwandlung des Settlements

Das MdF hat in den vergangenen Jahren den überwiegenden Teil von insgesamt 13 mit einer Bank geschlossenen Derivatevereinbarungen in Physical Settlements⁵⁴ umgewandelt, sodass im Falle der Ausübung der Option durch die Bank das Land in einen physisch laufenden Swap eintritt.

Das MdF beabsichtigte im Jahr 2016, die restlichen fünf mit der Bank geschlossenen Swaptions von Cash Settlement, und damit der Leistung von Barausgleichen zu den Ausübungszeitpunkten, in Physical Settlement umzuwandeln. Es ging aufgrund der Zinsentwicklung davon aus, dass die Bank die Optionen ausüben wird und sich daraus vom Land zu leistende Ausgleichzahlungen ergeben werden. In Kenntnis dieser Planungen bot die Bank im Januar 2016 ein Paket von Vertragsänderungen an. Letztlich restrukturierte das MdF diese Swaptions und vereinbarte insbesondere folgende Änderungen:

- Einführung einer Klausel⁵⁵, aufgrund derer nach fünf oder zehn⁵⁶ Jahren ab Beginn des jeweiligen Swaps wieder ein Barausgleich für die restliche Laufzeit stattfindet,

⁵⁴ Settlement steht für die Art des Ausgleiches im Falle der Ausübung der Option.

⁵⁵ Mandatory Break Clause: Vereinbarung von verpflichtenden Kündigungen zu einem zuvor definierten Zeitpunkt. Es wurde Cash in Physical Settlement für einen begrenzten Zeitraum gewandelt, sodass in dieser Zeit ein physisch laufender Swap vereinbart wurde. Anschließend gilt dann wieder Cash Settlement.

⁵⁶ Nur, wenn bis zum 24. Februar 2021 eine tägliche Besicherung besteht.

- Verschiebung der Ausübungszeitpunkte der Optionen⁵⁷ um vier bis fünf Jahre, sodass die Bank die Optionen nunmehr in den Jahren 2029 bis 2032 ausüben kann,
- Verschiebung der Laufzeiten der Swaps⁵⁸ um maximal fünf Jahre, sodass die Laufzeiten bis in das Jahr 2062 reichen,
- Nutzung der sich aus der Restrukturierung ergebenden positiven Bewertungsdifferenz zur Reduzierung des vereinbarten Festzinssatzes und
- weitere Reduzierung der Festzinssätze im Falle der täglichen Besicherung ab dem Jahr 2019.

Die Barwerte dieser Swaptions lagen vor den Restrukturierungen am 31. Dezember 2015 bei minus 75,3 Mio. Euro und danach, am 31. Dezember 2016, bei minus 113,1 Mio. Euro. Das Land hat mit diesen Restrukturierungen lediglich für fünf oder zehn Jahre nach Laufzeitbeginn der Swaps⁵⁸ eine Zinssicherung erreicht. Danach gilt erneut das Cash Settlement und es finden wieder Barausgleiche in Höhe der zum jeweiligen Ausübungszeitpunkt geltenden Barwerte statt. Das MdF führte dazu aus, dass zu jeder Zeit Restrukturierungen oder auch die Auflösung von Derivaten möglich und somit eine zeitlich weiterreichende Zinssicherung realistisch seien.

Letztlich liegen die Zeitpunkte, zu denen die Bank die jeweilige Option ausüben kann, sehr weit in der Zukunft und die Zinsentwicklung ist für so einen langen Zeitraum nicht vorhersehbar. Zukünftige Belastungen des Landeshaushalts durch einmalige Zahlungen von Barausgleichen bleiben weiter ungewiss. Das MdF hält es nach Ausübung der Swaptions auch für möglich, dass sich bei entsprechenden Marktbewegungen zukünftige Entlastungen des Landeshaushalts ergeben können.

Ferner wies es darauf hin, dass die Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Derivate einschließlich der durchgeführten Restrukturierungen final erst nach dem Ende der Laufzeit beurteilt werden können. Unabhängig davon analysiert das MdF das Kredit- und Derivateportfolio und konkret auch die einzelnen Derivate regelmäßig.

⁵⁷ Gilt für drei der fünf Swaptions.

⁵⁸ Entscheidend hierfür ist, ob eine tägliche Besicherung ab einem bestimmten Zeitpunkt durchgeführt wird oder nicht.

3.3.2 Kompensation der Zahlung eines Barausgleiches durch Neuabschlüsse

Bestandteil des Kredit- und Derivateportfolios des MdF war im Jahr 2016 auch eine Option auf einen fünf Jahre laufenden Swap mit einem vom Land zu zahlenden Festzinssatz von 2 %. Im Gegenzug zahlt die Bank den 6 Monats-Euribor (6 ME)⁵⁹. Der Nominalbetrag dieser Swaption betrug nach einer bereits in Vorjahren durchgeführten Restrukturierung noch 255 Mio. Euro. Zudem war Cash Settlement vereinbart. Die Bank hatte das Recht, diese Option zum 29. Juni 2016 auszuüben. Es zeichnete sich ab, dass das Land einen hohen Barausgleich im Falle der Ausübung der Option durch die Bank leisten müsste. Insofern beabsichtigte das MdF diese sowie 17 weitere Swaptions mit der Bank von Cash in Physical Settlement umzuwandeln. In den vorangegangenen Jahren hatte das MdF ferner zwei Gegengeschäfte über ein Nominalvolumen von zusammen 105 Mio. Euro mit zwei anderen Banken abgeschlossen, um mögliche Barausgleichszahlungen im Falle der Ausübung der Option durch die Bank teilweise zu kompensieren.

Das MdF entschied aus Wirtschaftlichkeitsgründen, die von der Bank angebotenen Bedingungen für die Umwandlungen der 18 Swaptions in Physical Settlement nicht anzunehmen, da vom Land jährlich ein um 0,035 % höherer Zinssatz zu zahlen gewesen wäre. Gleichwohl hatte es immer noch ein Interesse an einer Kompensation der im Juni 2016 anstehenden Barausgleichszahlung. Deshalb schloss es noch im Jahr 2016 zwei neue Derivate, eine Swaption und einen Swap, mit einer anderen Bank ab.

Am 29. Juni 2016 übte die Bank ihre Option für die ursprüngliche Swaption aus und das Land hatte den Barausgleich i. H. v. 27 Mio. Euro zu leisten. Dieser Betrag wurde durch die angeführten Gegengeschäfte sowie die neu abgeschlossenen Derivate, wie nachfolgend dargestellt, kompensiert:

⁵⁹ Euribor ist die Abkürzung für Euro InterBank Offered Rate. Der Euribor bezeichnet den durchschnittlichen Zinssatz, zu dem eine europäische Bank bereit ist, einer anderen Bank Geld zu leihen. Solange der 6 ME negativ ist, hat das Land Zahlungen an die Bank zu leisten.

	Nominal- betrag in Mio. €	Land zahlt an Bank in Mio. €	Be- merkung	Bank zahlt an Land in Mio. €	Be- merkung
Ursprüngliche Swaption	255,0	27,0	Barausgleich	1,9	Optionsprämie
Gegengeschäft I	55,0			5,8	Barausgleich
Gegengeschäft II	50,0			5,3	Barausgleich
Swaption (neu)	255,0	15,4	Optionsprämie aus Neuabschluss	15,9	Barausgleich
Swap (neu)	150,0			15,4	Prämienzahlung aus Neuabschluss
Gesamt		42,4		44,3	

Tabelle 8: Zahlungsströme für die Ausgleichszahlung der Swaption aus den Gegengeschäften und den Neuabschlüssen
Quelle: HKR-Verfahren SAP

Neben diesen Zahlungsströmen verblieb ein Swap mit einer fünfjährigen Laufzeit und einem Zinssatz von 1,981 %. Insofern wurde der aus der ursprünglichen Swaption unter Berücksichtigung der beiden Gegengeschäfte I und II verbliebene Barausgleichsbetrag von 15,9 Mio. Euro auf fünf Jahre verteilt. Der Zinssatz des neu abgeschlossenen Swaps liegt bei einem verringerten Nominalvolumen um 0,019 % unter dem Zinssatz von 2 % der ursprünglichen Swaption, bei dem Cash Settlement vereinbart war. Das MdF legte Wert auf den Hinweis, dass der Zinssatz des neu abgeschlossenen Swaps von 1,981 % sogar um 0,054 % unter dem Angebot der Bank von 2,035 % lag.

Entsprechend der Dienstanweisung des MdF vom 11. März 2015 müssen nach dem 1. Januar 2015 neu abgeschlossene Derivate einen Bezug zu einem Grundgeschäft haben, d. h. es muss eine zeitliche und sachliche Konnexität hergestellt werden. Lediglich für den „Altbestand“ an Derivaten ist die teilweise Übereinstimmung mit der Laufzeit und dem Volumen des Grundgeschäftes ausreichend. Eine entsprechende Zuordnung der neu abgeschlossenen Derivategeschäfte nahm das MdF zunächst nicht vor.

Der Landesrechnungshof vertrat die Auffassung, dass das MdF bei dem Neuabschluss dieser zwei Derivate seine

Dienstanweisung nicht beachtet hatte. Eine Konnexität zu entsprechenden Grundgeschäften bestand anfangs nicht.

Auch der interne Controlling-Bereich im MdF sah bei beiden Neuabschlüssen einen wirtschaftlichen, jedoch keinen vertraglichen Zusammenhang. Es forderte deshalb das Fachreferat auf, eine entsprechende Konnexität im Sinne der Dienstanweisung herzustellen. Das Fachreferat hielt dies zumindest für die Swaption nicht für erforderlich, da diese nach der Ausübung der Option zeitnah beendet wurde. Es vertrat die Auffassung, dass bei Neuabschlüssen im Rahmen der Restrukturierung von Altverträgen die Dienstanweisung hinsichtlich der geforderten vollständigen Konnexität nicht gelte. Letztendlich ordnete das MdF dem neuen Swap erst am 29. November 2016 ein Grundgeschäft zu und stellte die teilweise Übereinstimmung mit der Laufzeit und dem Volumen her.

Der Landesrechnungshof ordnete auch unter Berücksichtigung der vom MdF vorgetragenen Argumentation die im Jahr 2016 abgeschlossenen Derivate als Neuabschlüsse im Sinne der Dienstanweisung ein, sodass für diese Abschlüsse eine vollständige Konnexität zu entsprechenden Grundgeschäften herzustellen war.

Zudem wies er darauf hin, dass der Abschluss des Swaps nicht marktgerecht war, weil der Zinssatz für einen fünf Jahre laufenden Swap zum Abschlusszeitpunkt bei nur 0,14 % lag. Das MdF erläuterte, dass ein Swap zum Abschlusszeitpunkt immer einen Barwert von Null Euro habe. Die ursprüngliche Swaption wies jedoch einen Barwert von minus 27 Mio. Euro auf, der sich in einem vom aktuellen Zinssatz stark negativ abweichenden Zinssatz widerspiegelte.

3.3.3 Mehrfache Restrukturierung einer weiteren Swaption

Das Kredit- und Derivateportfolio des MdF beinhaltet auch eine am 11. August 2011 vereinbarte Swaption mit einem Nominalvolumen von 100 Mio. Euro. Das MdF restrukturierte diese Swaption im Jahr 2016 bereits zum dritten und im Jahr 2017 zum vierten Mal. In der nachfolgenden Tabelle sind die wesentlichen Konditionen des Abschlusses sowie der Restrukturierungen dargestellt:

Vertragsbestandteile	Abschluss 2011	Restrukturierungen			
		1. im Juni 2015	2. im Sep. 2015	3. im Okt. 2016	4. im Okt. 2017
Land zahlt Zinssatz in %	1,800	1,800	1,800	1,800	1,103 ab 2031: 1,950
Bank zahlt Zinssatz in %	6 ME	6 ME	6 ME	6 ME	6 ME
Beginn des Swaps	11.11.15	11.11.15	11.11.16	13.11.17	13.11.18
Ende des Swaps	11.11.45	11.11.45	11.11.46	13.11.48	13.11.49
Bank zahlt Prämie in Mio. €	4,0	4,0	9,9	9,6	-
Ausübungszeitpunkt am	09.11.15	09.11.15	02.11.16	02.11.17	-
Settlement	Cash	Physical	Physical	Physical	Physical

Tabelle 9: Vereinbarte Konditionen einer Swaption
Quellen: Abschlussbögen des MdF

Im Zuge der zweiten Restrukturierung wurde der Bank zusätzlich ein Kündigungsrecht eingeräumt. Ihr oblag bis zur dritten Restrukturierung auch das Recht zur Ausübung der Option. Mit der vierten Restrukturierung im Oktober 2017 wandelte das MdF die Swaption kurz vor dem Ausübungszeitpunkt erneut. Nunmehr ist ein ab dem 13. November 2018 physisch laufender Swap unter Beibehaltung der ursprünglichen Laufzeit von 31 Jahren vereinbart. Die Optionsprämie von 9,6 Mio. Euro wurde eingesetzt, um den vom Land zu zahlenden Zinssatz für 12 Jahre auf 1,103 % zu reduzieren. Im Jahr 2030 hat die Bank dann die Möglichkeit, ihr Kündigungsrecht auszuüben.

Gegenwärtig kann nicht eingeschätzt werden, ob der im Rahmen der nunmehr vierten Restrukturierung vereinbarte Verzicht auf die Optionsprämie von 9,6 Mio. Euro zu Gunsten eines für 12 Jahre reduzierten Zinssatzes bei einer Gesamtlaufzeit bis zum Jahr 2049 für das Land wirtschaftlich sein wird. Entscheidend wird sein, ob die Bank im Jahr 2030 ihr Kündigungsrecht nutzt oder nicht. Das MdF verwies auf die erreichte 12 jährige Zinsbindung und die somit erlangte Planungssicherheit.

3.4 Besicherung des Derivatebestandes

Im Jahr 2016 war ein Derivatebestand von 8,1 Mrd. Euro besichert. Zum 31. Dezember 2016 waren Sicherheitsleistungen von 348,4 Mio. Euro beim Land und 402,5 Mio. Euro bei den Banken hinterlegt.

Im Jahr 2016 bestanden mit zehn Banken Besicherungsvereinbarungen, die 100 Derivategeschäfte mit einem Nominalvolumen von 8.111,9 Mio. Euro umfassten. Somit waren drei Viertel des Derivatebestandes besichert.

Die jeweilige Bank teilt dem MdF monatlich den von ihr ermittelten Barwert für die besicherten Derivate mit. Daraus ergibt sich für das Land eine Forderung bzw. eine Verbindlichkeit gegenüber der Bank. Bei einem negativen Wert hat das Land eine Sicherheit bei der Bank, bei einem positiven Barwert die Bank eine Sicherheit beim Land zu hinterlegen.

Die hinterlegten Sicherheitsleistungen werden auf der Grundlage des EONIA-Zinssatzes⁶⁰ verzinst. Seit September 2014 ist dieser Zinssatz negativ. Für diesen Fall galt ab April 2015 mit den Banken ein EONIA-Zinssatz von 0 % als vereinbart, sodass weder Zinsen vereinnahmt noch verausgabt wurden. Die Banken drängten jedoch zunehmend darauf, die Sicherheitsleistungen nach den aktuellen Marktstandards zu verzinsen. Insofern wurde mit einigen Banken ab April bzw. Juni 2016 vereinbart, die Sicherheitsleistungen ggf. auch mit einem negativen EONIA-Zinssatz zu verzinsen.

Zum 31. Dezember 2016 waren Sicherheitsleistungen von 348,4 Mio. Euro beim Land und 402,5 Mio. Euro bei den Banken hinterlegt. Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung der Sicherheitsleistungen für das Jahr 2016:

⁶⁰ Der Euro OverNight Index Average ist der Tagesgeldzinssatz für die europäische Gemeinschaftswährung Euro, der von der Europäischen Zentralbank berechnet wird.

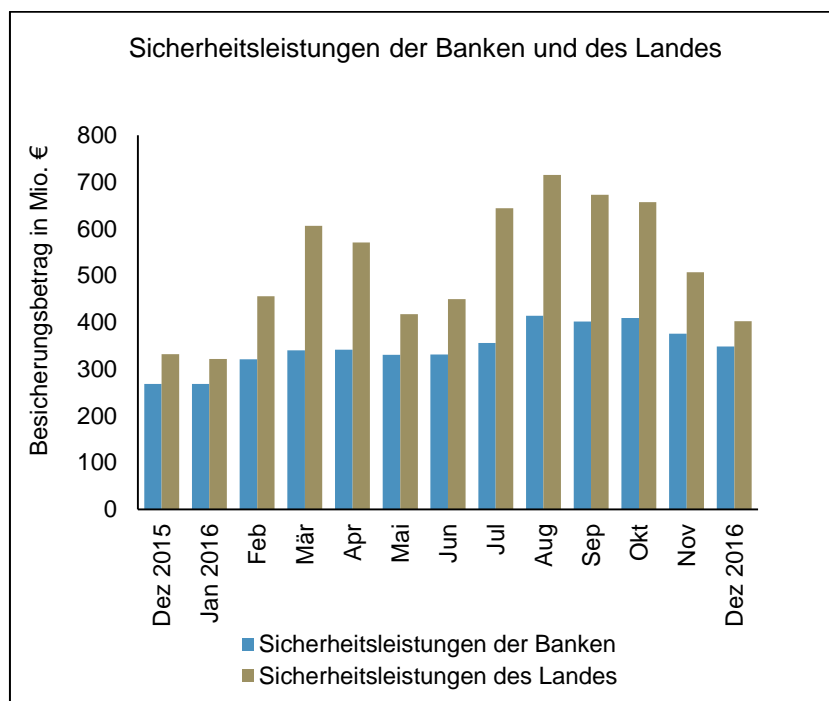


Abbildung 3: Im Jahr 2016 von den Banken und vom Land zu hinterlegende Sicherheitsleistungen
Quelle: Angaben des MdF

Die vom Land bei den Banken hinterlegten Sicherheitsleistungen wiesen im Jahr 2016 deutlich größere Schwankungen auf als die Sicherheitsleistungen der Banken. Das MdF merkte an, dass hierfür die stärker schwankenden negativen Barwerte ursächlich sind. Eine eindeutige Identifizierung der Einflussfaktoren auf die Derivate mit negativem Barwert sei problematisch, weil die Bewertung von Derivaten auf der Grundlage komplexer mathematischer Modelle durchgeführt werde, die verschiedene Parameter berücksichtigen. Es sieht die Darstellung der Höhe der Sicherheitsleistungen je Monat und nur für ein Jahr kritisch, da nur 12 Datenpunkte für eine solide Analyse als nicht ausreichend angesehen werden.

Das Land erzielte aus den Vereinbarungen mit den Banken Zinseinnahmen von 566,8 Tsd. Euro (Vorjahr: 4,8 Tsd. Euro). Zudem leistete es für die bei den Banken hinterlegten Sicherheitsleistungen Zinsausgaben von 881,1 Tsd. Euro (Vorjahr: 6,1 Tsd. Euro).

3.5 Neues Portfoliomanagementsystem

Das MdF nutzt seit dem Jahr 2016 eine neu beschaffte Software, um das Kredit- und Derivateportfolio umfassender als zuvor selbst analysieren zu können.

Nachdem ein Vertrag zur Nutzung des sogenannten Risk Management Services seitens der Bank zum 31. Dezember 2014 gekündigt wurde, verfügte das MdF nicht mehr über ein System zur umfassenden Analyse des Kredit- und Derivateportfolios. Es entschied deshalb, ein eigenes Portfolio und Risikomanagement-System (PMS) anzuschaffen. Nach der Durchführung eines Vergabeverfahrens wurde das System schrittweise in Betrieb genommen. Im November 2016 erfolgte die Abnahme.

Das MdF verwendete erstmals in seinem Jahresbericht 2016 Daten, die aus dem PMS gewonnen wurden. Ein Vergleich zum Vorjahresbericht war deshalb nur noch bedingt möglich. Das MdF wies u. a. darauf hin, dass bei elf besicherten Derivaten und bei einem unbesicherten Derivat die mit dem PMS ermittelten Barwerte von den Barwerten der Banken abwichen. Bei Abweichungen größer als 5 % findet eine gemeinsame Analyse mit den jeweiligen Banken statt, um diese Abweichungen zu klären. Zum Zeitpunkt der Erhebungen des Landesrechnungshofes waren diese Arbeiten noch nicht abgeschlossen. Für die Analysen wird teilweise auch die Mitarbeit des Software-Herstellers benötigt. Zudem stellte das MdF fest, dass sich einige Derivategeschäfte nicht ohne weiteres im PMS abbilden ließen. Auch hier sei die Unterstützung des Herstellers notwendig.

Im Ergebnis der Beschlüsse des Landtages zur Haushaltsrechnung und zum Vermögensnachweis 2014 sowie zum Jahresbericht 2016 des Landesrechnungshofes hatte das MdF zum 31. Dezember 2017 erstmalig gegenüber dem AHK über die Analysemöglichkeiten des PMS zu berichten. Es sollte auch darlegen, welche Verbesserungen für die Risikosteuerung und das Controlling des Kredit- und Derivatemanagements umgesetzt wurden. Mit Schreiben vom 22. Dezember 2017 stellte es die Analysemöglichkeiten des PMS dar. Da die Verarbeitung der Daten innerhalb des PMS noch nicht abgeschlossen war, wurde eine erneute Berichterstattung erbeten.

Das MdF erläuterte im Schreiben vom 17. Mai 2018 an den AHK, dass das PMS zur Ermittlung von beschreibenden und vorhersagenden Kennzahlen, der Durchführung von Analysen sowie zur Erstellung von Berichten zum Kredit- und Derivateportfolio und über die abgeschlossenen Optimierungserivate genutzt werde. Die bisher noch für einzelne Derivate bestehenden Abweichungen zwischen den von den Banken und den mit dem PMS ermittelten Barwerten seien deutlich reduziert worden. Dies gelte jedoch nicht für Derivate, die Zinsbegrenzungen nach oben ("cap") oder unten ("floor") beinhalten. Es seien perspektivisch weitere Abstimmungen mit dem Anbieter der Software und zusätzliche Anwenderschulungen für das PMS notwendig. Der Ausschuss sah damit diesen Sachverhalt als erledigt an.

Aus der Sicht des Landesrechnungshofes ist positiv hervorzuheben, dass das MdF das PMS bei Restrukturierungen von Derivaten einsetzt und so eine von den Banken unabhängige Bewertung der beabsichtigten Änderungen möglich ist. Es kann somit seine Verhandlungsposition gegenüber den Banken verbessern. Das MdF ist zudem in der Lage, die von den Banken regelmäßig mitgeteilten Barwerte beispielsweise im Zusammenhang mit der Höhe der Besicherungsleistungen zu prüfen. Der Landesrechnungshof wird den Einsatz des PMS insbesondere im Hinblick auf die Risikosteuerung und das interne Controlling des Kredit- und Derivatemanagements weiter untersuchen.

4 Prüfung von Belegen

Die Prüfung von Belegen des Haushaltsjahres 2016 mittels eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens ergab, dass die Einnahmen und Ausgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt waren. Die Fehlerquote betrug 11,5 %. Die entsprechende Prüfung für das Haushaltsjahr 2017 ergab eine Fehlerquote von 23,8 %.

4.1 Haushaltsjahr 2016

Gemäß § 97 Absatz 2 Nummer 1 LHO ist in dem Jahresbericht 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.

Der Landesrechnungshof stellte bei seiner stichprobenweisen Prüfung keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2016 und den in den Büchern aufgeführten Beträgen fest. Auf der Grundlage der Prüfung der Belege für das Haushaltsjahr 2016 wurde festgestellt, dass die Einnahmen und Ausgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt waren. Das Ergebnis dieser Belegprüfung ist ausführlich im Jahresbericht 2017⁶¹ dargestellt.

4.2 Haushaltsjahr 2017

Die Pilotphase der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Belege mittels eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens ist abgeschlossen. Das Verfahren hat sich etabliert und wurde auch für die Belegprüfung des Haushaltsjahres 2017 angewandt. Dieses Verfahren und der gewählte Stichprobenumfang lassen den Schluss zu, dass der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Zahlungen aller im HKR-Verfahren SAP in die

⁶¹ Drs. 6/7682 S. 58 bis 60.

Stichprobenauswahl einbezogener Einzelbuchungen⁶² mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % ebenfalls in dem Bereich des festgestellten Ergebnisses liegt.

Der Umfang und die Ergebnisse der Belegprüfungen für die Haushaltsjahre 2014 bis 2017 sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

Haushaltsjahr	2014	2015	2016	2017
Grundgesamtheit der Belege in Mio.	1,7	1,7	1,8	1,8
geprüfte Dienststellen	40	30	30	30
geprüfte Belege	2.133	2.111	2.251	2.155
geprüfter Wertumfang in Mio. €	16,9	34,9	52,3	1,5⁶³
festgestellte Fehlerquote in %	16,8	29,5	11,5	23,8
Fehlerquote Fälligkeit/Skonto in %	1,7	3,7	0,8	2,8

Tabelle 10: Umfang und Ergebnisse der Belegprüfungen 2014 bis 2017
 Quellen: Daten aus dem HKR-Verfahren SAP und Erhebungen des Landesrechnungshofes

Die festgestellten Fehlerquoten schwankten stark. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass für allgemeine Rückschlüsse aus dem Vergleich dieser Quoten in den einzelnen Jahren eine längere Zeitreihe notwendig sein wird.

Die Belegprüfung für das Haushaltsjahr 2017 ergab eine Fehlerquote von 23,8 %. Vereinzelt wurden Belege mehrfach beanstandet und im Einzelnen festgestellt, dass

- Anordnungen zur Zahlung durch nicht berechnigte Personen erfolgten bzw. fehlten (38 %) ⁶⁴,
- begründende Unterlagen nicht oder nur unvollständig entwertet wurden (35 %) und
- die sachliche bzw. rechnerischen Richtigkeit durch nicht berechnigte Personen bestätigt wurde oder fehlte (11 %).

⁶² Es blieben unberücksichtigt:

- Einnahmen der Hauptgruppe (HGr.) 0 sowie der OGr. 35 bis 38,
- Personalausgaben (HGr. 4, außer Gruppe 453) und
- sonstige, nicht in der Haushaltsrechnung enthaltene, Positionen (OGr. 90 bis 96 und OGr. 99).

⁶³ Das Zufallsprinzip des mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens führte für das Haushaltsjahr 2017 dazu, dass der geprüfte Wertumfang deutlich von den Vorjahren abwich.

⁶⁴ Überwiegend fehlten die nach VV Nr. 2.1.3 zu § 34 LHO erforderlichen Unterschriftsmittelungen.

Fehler, wie beispielsweise Zahlungen vor Fälligkeit, führten zu keinem Vermögensschaden für das Land Brandenburg.⁶⁵ Hierfür lag die Fehlerquote bei 2,8 %.

Das MdF weist in seinem jährlichen Haushaltswirtschaftsrundschreiben explizit auf die Erforderlichkeit der Einhaltung der Ordnungsmäßigkeit nach der VV-LHO hin. Es liegt in der Verantwortlichkeit der Ressorts, auf die konsequente Beachtung dieser Vorschriften hinzuwirken.

⁶⁵ Hierzu ist anzumerken, dass das MdF im Haushaltsjahr 2017 Kassenverstärkungskredite zu negativen Zinsen aufnahm und die Banken dafür Zinsen an das Land zu zahlen hatten.

II. Haushaltslage



5 Einnahmen und Ausgaben 2017

Das Haushaltsjahr 2017 schloss mit einem Haushaltsüberschuss von 459,2 Mio. Euro ab.

Diesen Überschuss verwendete die Landesregierung in Höhe von 230 Mio. Euro zur Schuldentilgung und führte den anderen Teil in Höhe von 229,2 Mio. Euro der Allgemeinen Rücklage zu. Dadurch wies die Allgemeine Rücklage unter Berücksichtigung des Jahresabschlusses 2017 einen Bestand von 1.556,8 Mio. Euro aus.

Angesichts dieses Standes, der bereits weit mehr als 10 % des Haushaltsvolumens ausmacht, hätte die Schuldentilgung allerdings höher ausfallen können.

5.1 Einnahmen

Das Land plante für das Jahr 2017 Gesamteinnahmen von 11.448,7 Mio. Euro. Zum Abschluss des Haushaltsjahres 2017 beliefen sich die Einnahmen auf 11.922,3 Mio. Euro. (2016: 11.469,7 Mio. Euro). Die bereinigten Einnahmen⁶⁶ betragen 11.613 Mio. Euro (2016: 11.197,5 Mio. Euro). Eine Nettokreditaufnahme zum Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen war im Jahr 2017 erneut nicht notwendig.

Bei den Einnahmen ergab sich im Jahr 2017 im Vergleich zum Vorjahr folgendes Bild:

⁶⁶ Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Überschüssen der Vorjahre und haushaltstechnischen Verrechnungen.

Arten	2016	2017	Veränderung
Werte	in Mio. €		in %
Steuern und steuerähnliche Abgaben	7.232,8	7.625,2	5,4
davon			
- Gemeinschaftsteuern	6.803,4	7.105,8	4,4
- Landessteuern	416,0	503,9	21,1
Verwaltungseinnahmen	456,1	426,2	-6,6
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes	2.607,7	2.591,6	- 0,6
- Allgemeine Zuweisungen des Bundes	1.324,5	1.199,2	- 9,5
- Sonstige Zuweisungen des Bundes	1.000,8	1.063,8	6,3
- Zuweisungen für Investitionen vom Bund	282,3	328,6	16,4
Einnahmen aus Zuschüssen der EU	178,7	176,8	-1,1
- Zuschüsse von der EU	64,0	124,0	93,8
- Sonstige Zuschüsse für Investitionen von der EU	114,7	52,8	- 54,0
Länderfinanzausgleich	529,7	596,6	12,6
Nettokreditaufnahme	0	0	0
Besondere Finanzierungseinnahmen	272,2	309,3	13,6
Sonstige Einnahmen	192,6	196,6	2,1
Summe	11.469,8	11.922,3	3,9

Tabelle 11: Einnahmearten 2017

Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2016 und 2017, Abweichungen durch Rundung

Auch im Jahr 2017 spiegelten wachsende Steuereinnahmen die gute konjunkturelle Lage wider. Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben lagen insgesamt um 5,4 % über dem Ergebnis von 2016. Während die Gemeinschaftsteuern um 4,4 % zulegten, erhöhten sich die Landessteuern sogar um 21,1 %. Dies lag im Wesentlichen an der anhaltend starken Nachfrage am Immobilienmarkt und den damit verbundenen Zuwächsen bei der Grunderwerbsteuer.

Die Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen des Bundes hingegen sanken weiter und lagen um 9,5 % (125,3 Mio. Euro) unter dem Ist 2016. Die rückläufige Entwicklung war erneut vor allem 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:

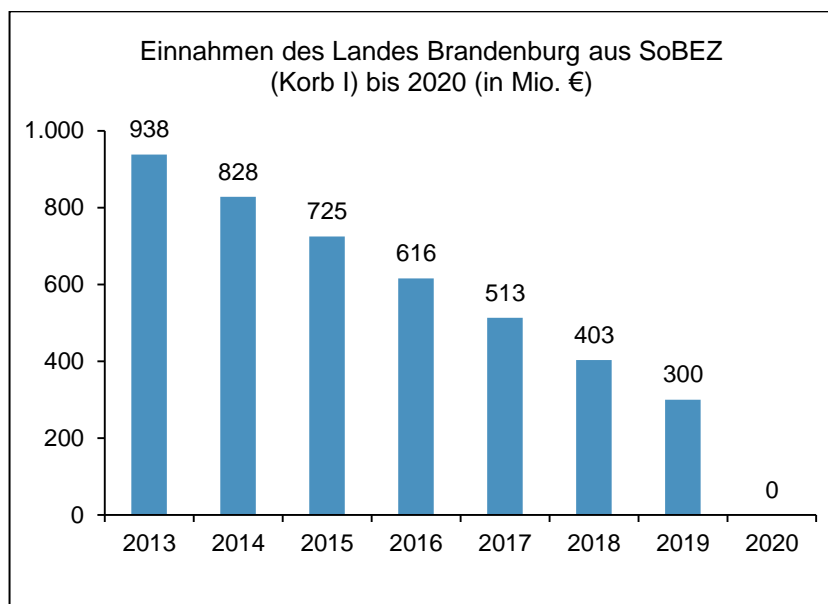


Abbildung 4: Einnahmen des Landes aus SoBEZ (Korb I) bis 2020
Quelle: Finanzausgleichsgesetz⁶⁷

Der Bund wird Brandenburg bis 2019 SoBEZ (Korb I) in Höhe von insgesamt 15,1 Mrd. Euro zur Verfügung stellen. Nach dem Gesetz über die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften⁶⁸ werden die ab 2020 nicht mehr gewährten SoBEZ durch höhere allgemeine bzw. neue Bundesergänzungszuweisungen kompensiert.

Die Einnahmen des Landes aus Zuweisungen des Bundes für Investitionen stiegen im Jahr 2017 um 46,3 Mio. Euro auf 328,6 Mio. Euro. Dies lag unter anderem an höheren Zuweisungen für die Wohnraumförderung (+ 14,2 Mio. Euro).

Die Einnahmen aus Zuschüssen der Europäischen Union (EU) lagen insgesamt annähernd auf dem Niveau des Vorjahres. Bei näherer Betrachtung ergibt sich allerdings ein zweigeteiltes

⁶⁷ Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

⁶⁸ Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

Bild: Während sich die konsumtiven Zuschüsse der EU fast verdoppelten (93,8 %), und damit nahezu den Betrag von 2015 erreichten, verringerte sich der Beitrag der EU zur Finanzierung von Investitionen erneut deutlich um 54 %.

Die nachfolgende Grafik veranschaulicht die Einnahmenstruktur des Landeshaushalts im Jahr 2017:

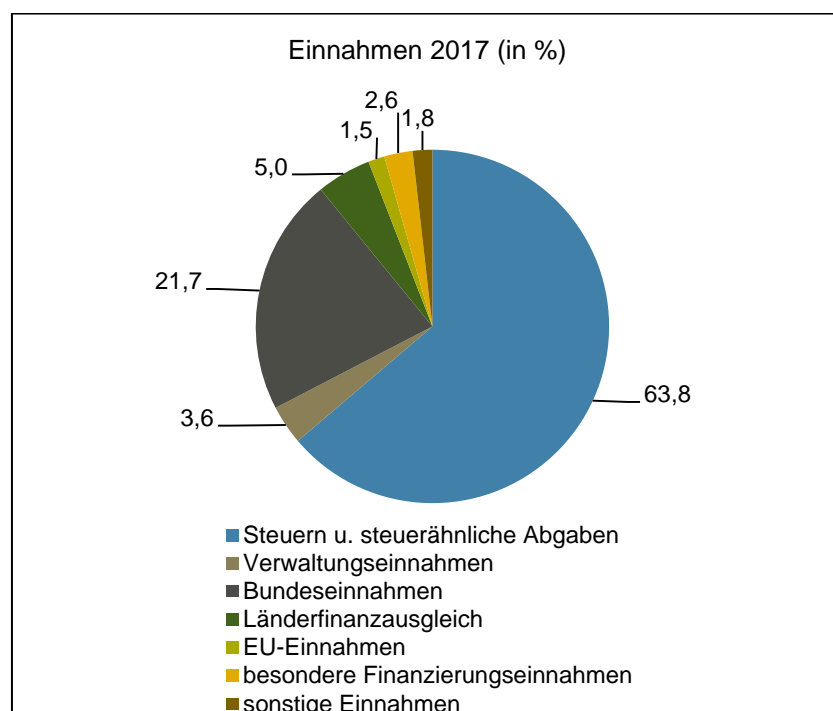


Abbildung 5: Einnahmen 2017
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2017, Abweichungen durch Rundung

Der Anteil der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben stieg 2017 auf nunmehr rund 64 % (2016: 63 %). Der Bund steuerte zur Finanzierung des Landeshaushalts 22 % bei. Auf die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich entfielen 5 % und auf Zuschüsse der EU lediglich noch 1,5 % der Gesamteinnahmen.

Die Einnahmesituation des Landes verbesserte sich seit 2011 kontinuierlich. Im Jahr 2017 legten die Einnahmen im Vergleich zum Vorjahr um 452,5 Mio. Euro (3,9 %) zu, was vor allem auf den Anstieg der Steuereinnahmen zurückzuführen ist.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung der bereinigten Einnahmen zwischen 2012 und 2017:

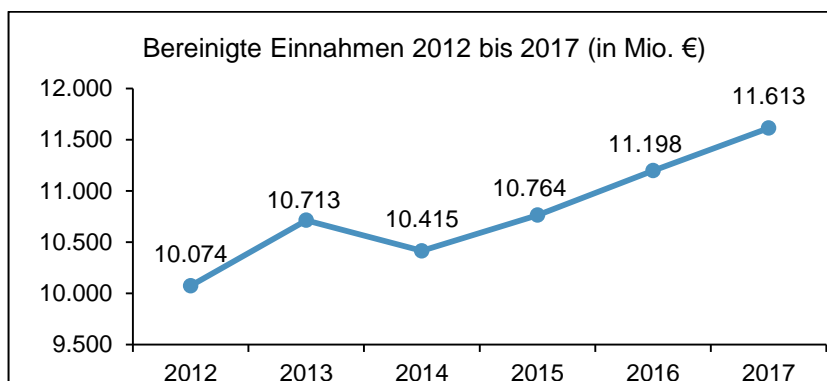


Abbildung 6: Bereinigte Einnahmen 2012 bis 2017
 Quellen: Ist It. Kassenabschluss 2012 bis 2017

Die Einnahmesituation des Landes Brandenburg lässt sich mithilfe der bereinigten Einnahmen je Einwohner darstellen und mit den übrigen Flächenländern vergleichen. Der Vergleich der bereinigten Einnahmen je Einwohner für 2017 ergibt Folgendes:

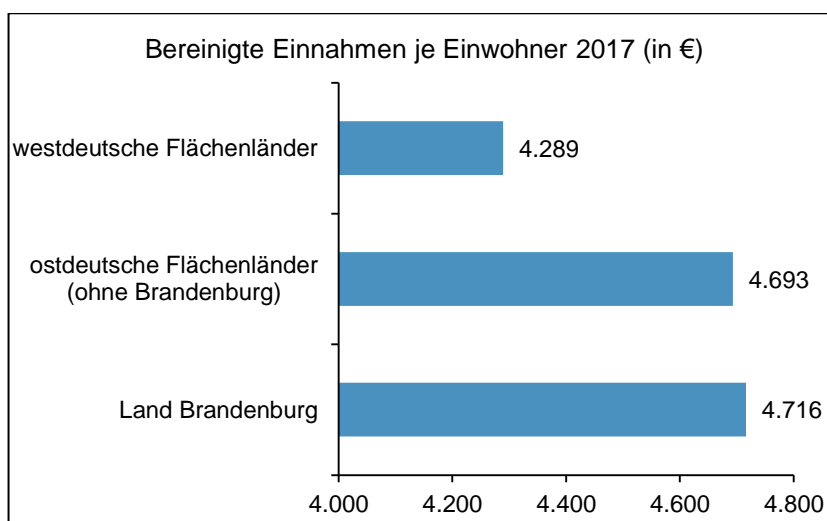


Abbildung 7: Bereinigte Einnahmen je Einwohner 2017
 Quellen: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1. - 4. Vierteljahr 2017, nur Kernhaushalte, eigene Berechnungen (Bevölkerung: Stand zum 31.03.2017)

Das Land Brandenburg hatte 2017 um 427 Euro höhere Einnahmen je Einwohner als die westdeutschen Flächenländer. Gegenüber den ostdeutschen Flächenländern (ohne Brandenburg) verzeichnete Brandenburg um 23 Euro höhere Einnahmen je Einwohner.

5.2 Ausgaben

Die Gesamtausgaben des Landes Brandenburg im Haushaltsjahr 2017 betragen 11.922,3 Mio. Euro (2016: 11.469,7 Mio. Euro). Die bereinigten Ausgaben⁶⁹ beliefen sich auf 11.114,9 Mio. Euro (2016: 10.716,7 Mio. Euro), was einem Anstieg von 3,7 % entspricht. Die nachfolgende Tabelle stellt die Entwicklung der Ausgaben nach Arten im Vergleich zum Vorjahr dar:

Arten	2016	2017	Veränderung
Werte	in Mio. €		in %
Personalausgaben	2.545,9	2.713,0	6,6
Sächliche Verwaltungsausgaben	638,1	663,5	4,0
Zinsausgaben	333,1	299,0	-10,2
Tilgungsausgaben	180,0	230,0	27,8
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6.127,7	6.344,1	3,5
davon			
- allgemeine Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	1.998,5	2.111,5	5,7
- sonstige Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	1.749,9	1.746,5	-0,2
- Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche	44,3	43,7	-1,4
- sonstige Zuschüsse an andere Bereiche	1.696,5	1.771,1	4,4
Baumaßnahmen	36,5	36,5	0
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.035,5	1.058,7	2,2
davon			
- Erwerb von Beteiligungen	62,1	15,0	-75,8
- Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände	318,2	332,5	4,5
- Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	556,6	600,4	7,9
Besondere Finanzierungsausgaben	573,0	577,4	0,8
Summe	11.469,8	11.922,3	3,9

Tabelle 12: Ausgabearten 2017

Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2016 und 2017, Abweichungen durch Rundung

⁶⁹ Gesamtausgaben ohne Tilgungsausgaben am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke sowie Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und haushaltstechnischen Verrechnungen.

Die Personalausgaben (nur HGr. 4) stiegen 2017 im Vergleich zum Vorjahr um 167,1 Mio. Euro (6,6 %), die sächlichen Verwaltungsausgaben um 25,4 Mio. Euro (4 %).

Die Zinsausgaben verzeichneten auch im Jahr 2017 nochmals einen deutlichen Rückgang. Sie lagen mit 299 Mio. Euro um 34,1 Mio. Euro (10,2 %) unter dem Vorjahr.

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen stiegen im Jahr 2017 erneut um 216,4 Mio. Euro. Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhielten 2017 um 109,6 Mio. Euro höhere Zuweisungen als im Jahr 2016.

Dieser Anstieg wäre höher ausgefallen, wenn nicht die Ausgaben für die Erstattung von Kosten für die Unterbringung und Sozialleistungen für ausländische Flüchtlinge und Aussiedler sowie nach § 108 SGB XII⁷⁰ rückläufig gewesen wären. Hierfür gab das Land 2017 insgesamt noch 214 Mio. Euro aus. Gegenüber 2016 entspricht dies einem Rückgang von rund 81 Mio. Euro. Den Landkreisen und kreisfreien Städten wies das Land zur Unterstützung bei den Aufwendungen für nicht belegte Unterbringungskapazitäten 11,6 Mio. Euro zu.

Die Zuschüsse an soziale und ähnliche Einrichtungen stiegen von 299,4 Mio. Euro (2016) auf 339,6 Mio. Euro. Die Zuschüsse an öffentliche Unternehmen hingegen bewegten sich mit 774,7 Mio. Euro auf dem Niveau des Vorjahres (2016: 775,4 Mio. Euro).

Die Ausgaben für Investitionen und zur Förderung von Investitionen stiegen nach stetigem Rückgang im Jahr 2017 erstmals wieder um 23,2 Mio. Euro an. Die Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Investitionen stiegen um 14,3 Mio. Euro (4,5 %) auf 332,5 Mio. Euro. Die Ausgaben für Zuschüsse zur Förderung von Investitionen an sonstige Bereiche nahmen im Vergleich zum Vorjahr um rund 8 % zu.

Die Ausgaben für besondere Finanzierungsmaßnahmen beliefen sich im Jahr 2017 auf 577,4 Mio. Euro (2016:

⁷⁰ Das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022, 3023), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1117) geändert worden ist.

573 Mio. Euro). Das MdF führte den Haushaltsüberschuss von 459,2 Mio. Euro in Höhe von 229,2 Mio. Euro der Allgemeinen Rücklage zu. Aufgrund der Zuführungen aus Haushaltsüberschüssen der vorangegangenen Jahre wies die Allgemeine Rücklage unter Berücksichtigung des Jahresabschlusses 2017 einen Bestand von 1.556,8 Mio. Euro aus. Grundsätzlich begrüßt der Landesrechnungshof, dass das MdF den anderen Teil des Haushaltsüberschusses in Höhe von 230 Mio. Euro zur Schuldentilgung einsetzte. Angesichts der mittlerweile erreichten Höhe der Allgemeinen Rücklage und dem im Koalitionsvertrag gesetzten Ziel, die Allgemeine Rücklage als Schwankungsreserve bis zu einem Bestand von zehn Prozent des Landeshaushalts anzusparen, merkt der Landesrechnungshof an, dass eine höhere Altschuldentilgung finanziell angezeigt und zugleich generationengerecht gewesen wäre. Einen konsequenten Schuldenabbau hält auch die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder neben zukunftsgerichteten Investitionen für einen wesentlichen Beitrag zu einer generationengerechten Haushaltspolitik. In ihrer Weimarer Erklärung⁷¹ fordert sie daher in Zeiten von Rekordsteuereinnahmen und dem seit Jahren andauernden Niedrigzinsniveau die zusätzlichen Spielräume zu nutzen, um die öffentlichen Haushalte für die Zukunft zu entlasten.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Ausgabenstruktur des Landeshaushalts im Jahr 2017:

⁷¹ Beschlossen auf der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 16. bis 17. April 2018 in Weimar.

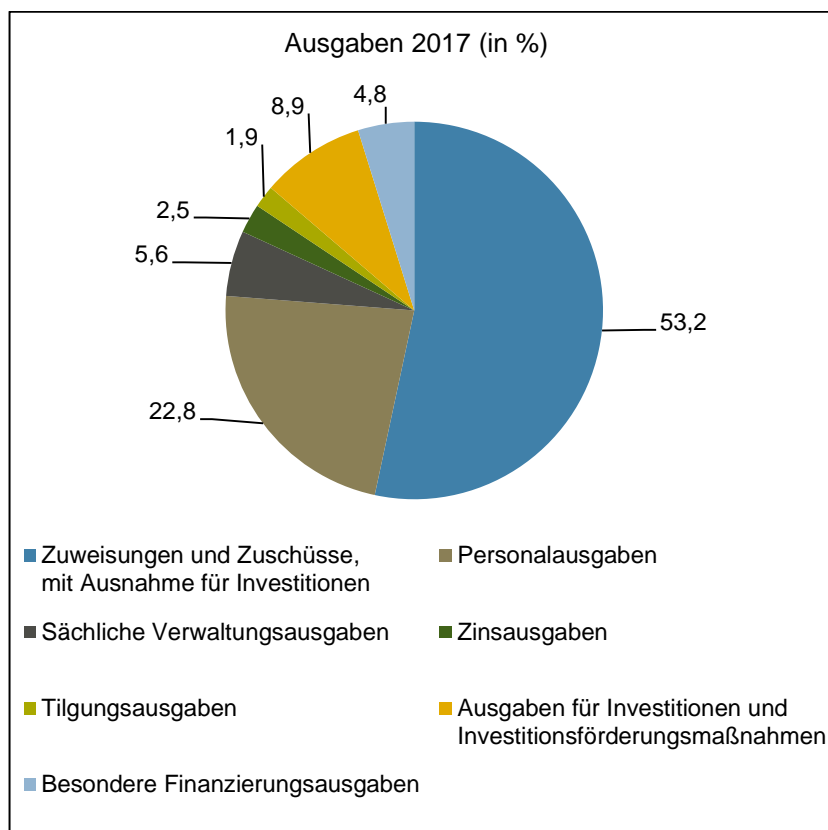


Abbildung 8: Ausgaben 2017
 Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2017, Abweichungen durch Rundung

Die Darstellung zeigt die anhaltende Dominanz der Konsumausgaben in der Ausgabenstruktur. Im Gegensatz dazu wendete das Land 2017 lediglich noch 8,9 % (2016: 9 %) seiner Ausgaben für Investitionen auf.

Mehr als die Hälfte der Ausgaben des Landes entfiel auf Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Dritte (z. B. Landesbetriebe, soziale Einrichtungen). Diese Ausgaben stiegen 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 lagen im Jahr 2017 um 398,8 Mio. Euro über dem Vorjahreswert. Die nachfolgende Grafik gibt die Entwicklung der bereinigten Ausgaben von 2012 bis 2017 wieder:

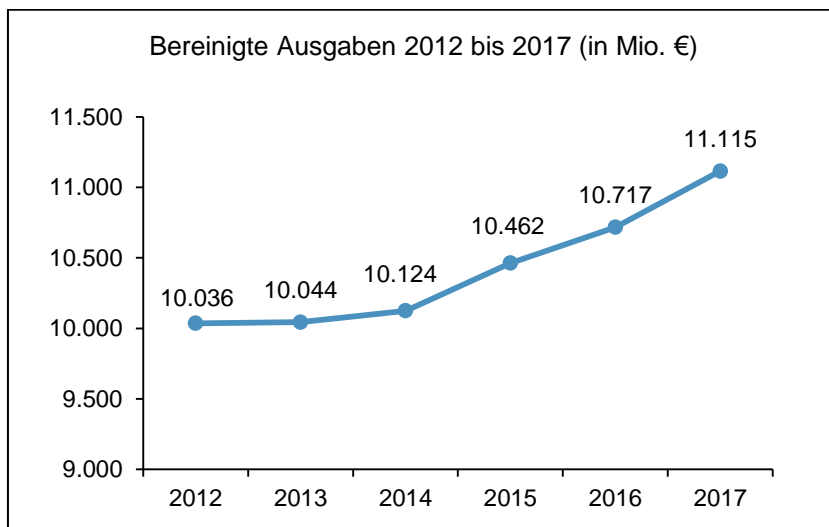


Abbildung 9: Bereinigte Ausgaben 2012 bis 2017
 Quellen: Ist It. Kassenabschluss 2012 bis 2017

Seit 2012 stiegen die bereinigten Ausgaben stetig. Die Zunahme bis 2017 belief sich auf über 10 %.

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

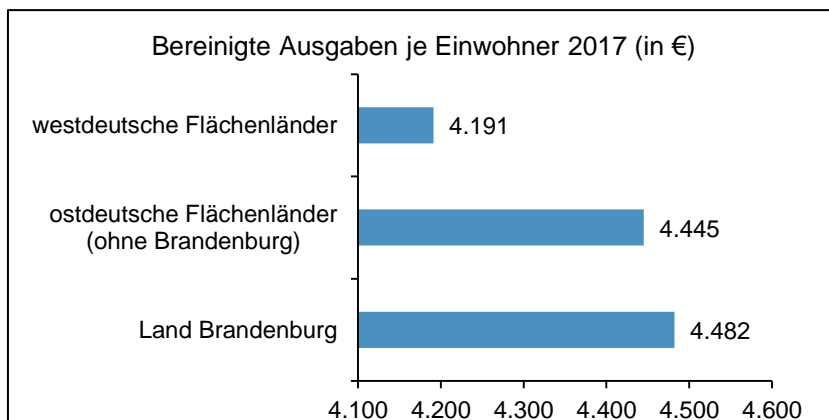


Abbildung 10: Bereinigte Ausgaben je Einwohner 2017
 Quellen: Statistisches Bundesamt: Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1. - 4. Vierteljahr 2017, nur Kernhaushalte, eigene Berechnungen (Bevölkerung: Stand zum 31.03.2017)

Im Jahr 2015 gab das Land Brandenburg 164 Euro und im darauffolgenden Jahr noch 64 Euro je Einwohner weniger als die übrigen ostdeutschen Flächenländer aus. Dagegen

überstiegen die Ausgaben Brandenburgs im Jahr 2017 die Ausgaben der übrigen ostdeutschen Flächenländer um 37 Euro.

Im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern gab Brandenburg 2017 je Einwohner 291 Euro mehr aus.

5.2.1 Haushaltswirtschaftliche Quoten

Die haushaltswirtschaftlichen Quoten des Landes veränderten sich von 2016 nach 2017 wie folgt:

Haushaltswirtschaftliche Quoten	2016	2017
	Werte in %	
Steuerdeckungsquote	67,4	68,5
Nettokreditfinanzierungsquote	0,0	0,0
Personalausgabenquote I	23,8	24,4
Personalausgabenquote II	29,1	29,7
Bereinigte Zinssteuerquote	4,6	3,9
Investitionsquote	10,0	9,9

Tabelle 13: Haushaltswirtschaftliche Quoten
Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2016 und 2017

Die Steuerdeckungsquote drückt das Verhältnis der Steuereinnahmen zu den bereinigten Ausgaben aus. Infolge der Steuermehreinnahmen stieg sie im Vergleich zu 2016 um 1,1 Prozentpunkte auf 68,5 %.

Die Personalausgabenquote I kennzeichnet den Anteil der Personalausgaben (einschließlich personalbezogener Sachausgaben) an den bereinigten Ausgaben. Sie stieg mit 0,6 Prozentpunkten auf insgesamt 24,4 %.

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

Die bereinigte Zinssteuerquote (Anteil der Zinsausgaben an den Einnahmen aus Steuern) sank 2017 von 4,6 % auf 3,9 %.

5.2.2 Investitionsquote auf dem Tiefststand

Die Investitionsquote spiegelt die Relation der investiven Ausgaben (einschließlich Investitionsförderungen) zu den bereinigten Ausgaben wider.

Bereits die geplante Investitionsquote sinkt seit Jahren stetig. Hinzu kommt, dass die Ist-Ausgaben die Ansätze im investiven Bereich deutlich unterschritten.

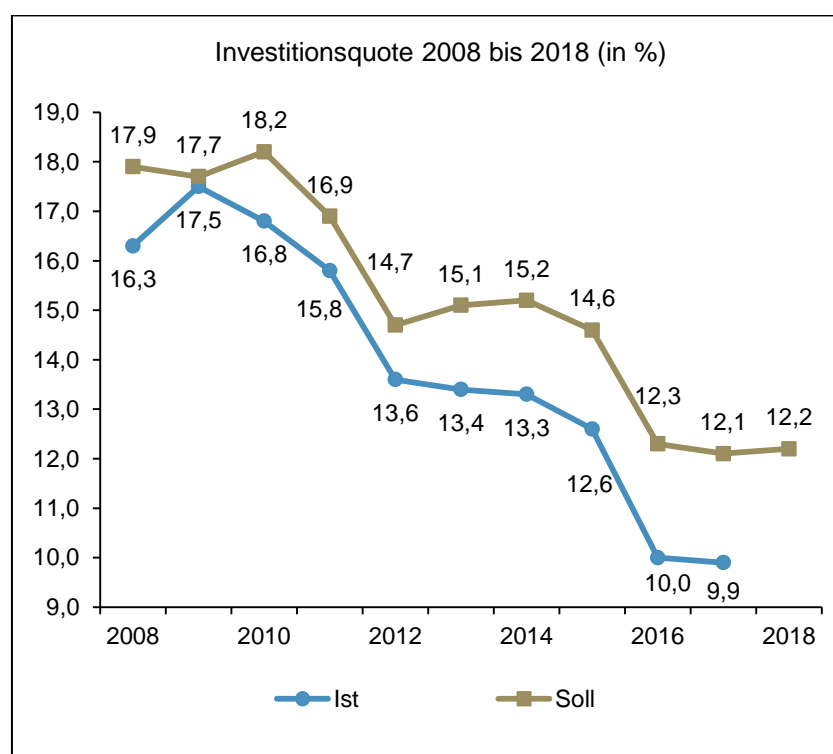


Abbildung 11: Investitionsquote 2008 bis 2018
 Quellen: Haushaltsrechnungen 2008 bis 2017, Nachtrags-
 haushaltsgesetz 2018

Die für das Haushaltsjahr 2017 geplante Investitionsquote von 12,1 % wurde um 2,2 Prozentpunkte unterschritten und lag somit nur noch unter 10 %. Die Quote (Ist) sank in dem Zeitraum 2008 bis 2017 um insgesamt 6,4 Prozentpunkte. Hierfür war das Zusammenspiel zwischen steigenden bereinigten Gesamtausgaben und sinkenden absoluten Investitionsausgaben (HGr. 7 und 8) entscheidend.

Lagen die Ausgaben für Investitionen 2008 noch bei 1.629,8 Mio. Euro, waren es im Jahr 2017 nur noch 1.095,2 Mio. Euro und somit 534,6 Mio. Euro (33 %) weniger.

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen von 2008 bis 2017 um 1.085,9 Mio. Euro (11 %) auf 11.114,9 Mio. Euro. Dabei reduzierte sich die Investitionsquote und gleichzeitig wurde die Schere zwischen Plan- und Ist-Werten größer.

Der Landesrechnungshof erkennt die Bemühungen des Landes an, zusätzliche Investitionen zu leisten. Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz (NTHG) 2018⁷² wurden die geplanten Investitionsausgaben um 107,1 Mio. Euro gesteigert, sodass sich eine Investitionsquote von 12,2 % im Plan ergibt.

Der Landesrechnungshof hält es jedoch für bedenklich, dass die in den letzten Jahren gewonnenen "Handlungsspielräume" aufgrund der gesunkenen Zinsausgaben und der höheren Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben nicht für zusätzliche Investitionen genutzt wurden.

Zudem bleibt abzuwarten, ob die mit dem NTHG 2018 geplanten zusätzlichen Investitionen umgesetzt werden.

5.2.3 Zuweisungen des Landes aus dem kommunalen Finanzausgleich

Nach Artikel 106 Absatz 7 Satz 1 Grundgesetz (GG)⁷³ und Artikel 99 Satz 2 der Verfassung des Landes Brandenburg⁷⁴ hat das Land durch einen Finanzausgleich dafür zu sorgen, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Aufgaben erfüllen können. Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs werden sie an den Steuereinnahmen und anderen Einnahmen des Landes (Verbundmasse) zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen beteiligt. Darüber hinaus erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände für die Wahrnehmung von Aufgaben, die das Land ihnen übertragen hat, einen Kostenausgleich.

⁷² Nachtragshaushaltsgesetz 2018 vom 20. März 2018, (GVBl. I Nr.5).

⁷³ 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 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist.

⁷⁴ Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (GVBl. I S. 298), die zuletzt durch Gesetz vom 18. März 2015 (GVBl. I Nr. 6) geändert worden ist.

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

	2015	2016	2017
	Werte in Mio. €		
Zuweisungen aus der Steuerverbundmasse (netto)	1.959	1.980	2.018
Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes	515	657	611
Gesamt	2.474	2.637	2.629

Tabelle 14: Leistungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs
 Quellen: Ist lt. Haushaltsrechnung 2015 und 2016, Ist lt. Kassenabschluss 2017

Aus der Verbundmasse erhielten die Kommunen insbesondere die allgemeinen und die investiven Schlüsselzuweisungen, aber auch Zuweisungen im Rahmen des Schul- und Sozillastenausgleichs sowie des Ausgleichsfonds. Die Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes betrafen Kostenerstattungen bzw. Zuweisungen zum Ausgleich für übertragene Aufgaben, den Familienleistungsausgleich sowie vor allem die Erstattung von Kosten für die Aufnahme und Unterbringung ausländischer Flüchtlinge und Spätaussiedler.

5.2.4 Anpassung der Verbundquoten des kommunalen Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich ist in Brandenburg einfachgesetzlich durch das Brandenburgische Finanzausgleichsgesetz⁷⁵ ausgestaltet. Dessen § 3 Absatz 4 schreibt vor, dass u. a. die Verbundquoten, nach denen die finanzielle Verteilung zwischen dem Land und den Kommunen im Sinne einer Symmetrie zwischen Aufgaben und Ausgaben erfolgt, alle drei Jahre zu prüfen sind.

Das MdF gab hierzu für das Jahr 2019 ein Gutachten durch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln in Auftrag. Für das Jahr 2016 hatte dieses Institut die Verbundquoten noch als angemessen angesehen. Das Institut

⁷⁵ Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz vom 29. Juni 2004 (GVBl. I S.262), das zuletzt durch Gesetz vom 15. März 2016 (GVBl. I Nr. 10) geändert worden ist.

kam in seinem Gutachten vom März 2018⁷⁶ zu dem Ergebnis, dass eine Erhöhung der Verbundquoten zugunsten der Brandenburger Kommunen angezeigt sei. Dementsprechend sieht der Entwurf eines Änderungsgesetzes⁷⁷ vor, dass die Verbundquote von derzeit 20 % im Jahr 2019 auf 21 %, im Jahr 2020 auf 22 % und ab dem Jahr 2021 schließlich auf 22,43 % angehoben werden soll. Aus der Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 3. Juli 2018 ergibt sich, dass diese Anpassung zu einer Erhöhung der Verbundmasse in den Jahren 2019 bis 2022 von insgesamt 800 Mio. Euro führt.

Der Entwurf des Doppelhaushalts 2019/2020⁷⁸ sieht für 2019 eine Verbundmasse von 2,1 Mrd. Euro und für 2020 eine Verbundmasse von 2,2 Mrd. Euro vor.

5.2.5 Weitere Leistungen aus dem Kapitel des kommunalen Finanzausgleichs

Durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes über die sogenannten Altanschießer vom 12. November 2015 entstanden diversen Brandenburger Aufgabenträgern zusätzliche Kosten, an denen sich das Land beteiligt. Hierfür wurde 2017 die TGr. 60 „Unterstützungsleistungen für die Umsetzung der BVerfG-Entscheidung vom 12.11.2015 zum Anschlussbeitragsrecht“ im Kapitel 20 030 des kommunalen Finanzausgleichs ausgebracht. Aus diesen Titeln wurden 2017 Ausgaben von 3,7 Mio. Euro geleistet.

Weiterhin sieht das Gesetz zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene⁷⁹ bei Gemeindestrukturveränderungen, insbesondere freiwilligen Zusammenschlüssen, finanzielle Hilfen vor. Zum einen sieht das Gesetz eine Teilentschuldung von 40 % des jeweiligen Kassenkreditbestandes vor, zum anderen die Zahlung einer Einmalkostenpauschale. Ferner sind Zuweisungen an die drei kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) zum Abbau ihrer

⁷⁶ mdf.brandenburg.de/Kommunal Finanzen/Gutachten (Aufruf vom 20. Juli 2018).

⁷⁷ Entwurf eines siebenten Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes, Drs. 6/9192.

⁷⁸ Drs. 6/9216.

⁷⁹ Gesetz zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene vom 15. Oktober 2018 (GVBl. I Nr. 22).

Kassenkredite um 40 % beabsichtigt. Hierfür sieht die Landesregierung für den Doppelhaushalt 2019/2020 in dem Kapitel 20 030 die TGr. 61 mit einem Gesamtansatz von 72 Mio. Euro für 2019 und 64 Mio. Euro für 2020 vor.

Schließlich ist – ebenfalls im Kapitel des kommunalen Finanzausgleichs – mit dem Nachtragshaushalt 2018 die TGr. 70 „Humanitäre Hilfen für besonders schutzbedürftige Jesidinnen und Jesiden“ mit einem Ansatz von 1 Mio. Euro eingerichtet. Für 2019 sieht die Landesregierung in ihrem Haushaltsplanentwurf 0,9 Mio. Euro und für 2020 einen Ansatz von 0,8 Mio. Euro vor.

6 Finanzierungssaldo, Zinsausgaben, Schuldenstand

Der Finanzierungssaldo für das Haushaltsjahr 2017 betrug 498,1 Mio. Euro. Die Ausgaben für Zinsen sanken im Vergleich zum Vorjahr nochmals um 34 Mio. Euro auf 299 Mio. Euro. Die Verschuldung des Landes beim nicht-öffentlichen Bereich⁸⁰ seiner Kern- und Extrahaushalte liegt nach wie vor deutlich über dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer.

Das Haushaltsjahr 2017 schloss mit einem Haushaltsüberschuss von 459,2 Mio. Euro ab (2016: 359,2 Mio. Euro). Den Haushaltsüberschuss führte das Land nahezu hälftig der Allgemeinen Rücklage zu (229,2 Mio. Euro), die auf 1.556,8 Mio. Euro anwuchs. In Höhe von 230 Mio. Euro setzte die Landesregierung den Überschuss zur Schuldentilgung ein.

Der positive Finanzierungssaldo⁸¹ erhöhte sich auf 498,1 Mio. Euro (2016: 480,8 Mio. Euro). Der Finanzierungssaldo ist insoweit von Bedeutung, als sich aus ihm ein Finanzierungsdefizit oder ein Finanzierungsüberschuss des Haushalts ergibt.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung des jährlichen Finanzierungssaldos in den Jahren 2010 bis 2017:

⁸⁰ Die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich umfassen über die Kreditmarktschulden hinaus auch Kassenkredite.

⁸¹ Der Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben.

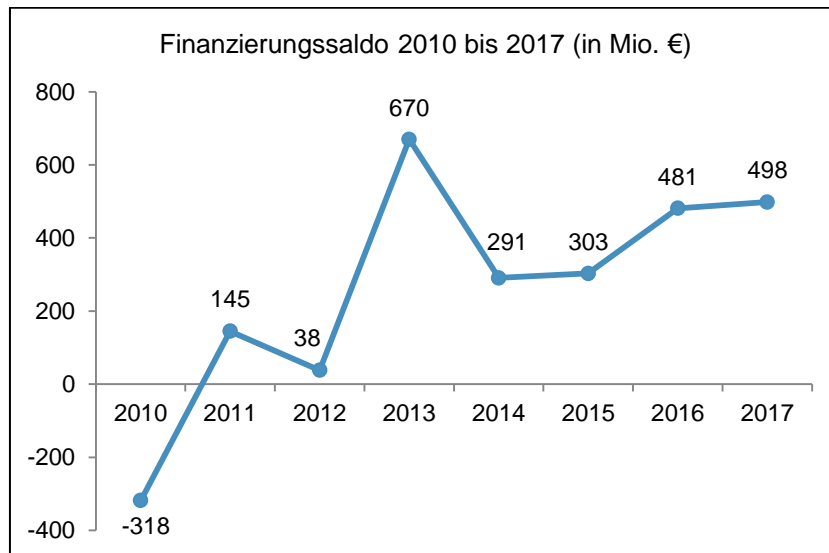


Abbildung 12: Finanzierungssaldo 2010 bis 2017
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2010 bis 2017

Seit 2011 weist das Land zum Abschluss des jeweiligen Haushaltsjahres einen positiven Finanzierungssaldo aus. Im Jahr 2017 war zum siebten Mal in Folge eine Nettokreditaufnahme nicht erforderlich.

Die nachfolgende Grafik stellt die Entwicklung der Nettokreditaufnahme, der Zinsausgaben und des Schuldenstandes seit 2009 sowie deren Zusammenhang dar:

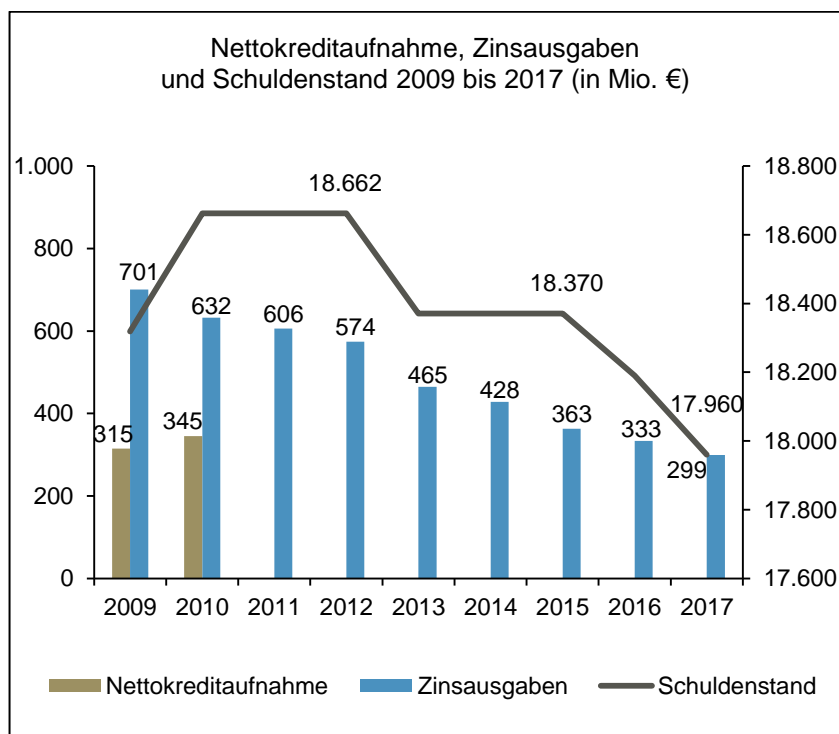


Abbildung 13: Nettokreditaufnahme, Zinsausgaben und Schuldenstand 2009 bis 2017
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2009 bis 2017

Das Land leistete 2017 noch Zinsausgaben von 299 Mio. Euro (2016: 333 Mio. Euro). Seit 2009 sparte das Land gegenüber den geplanten Zinsausgaben im Ist insgesamt 2,8 Mrd. Euro ein. Im gleichen Zeitraum sanken die Zinsausgaben um 57 %. Auch wenn aktuell nicht mit einem signifikanten Zinsanstieg zu rechnen ist, bedeutet ein stetiger Abbau von Altschulden gleichwohl eine gute Absicherung gegen höhere Zinsausgaben in der Zukunft. Daher begrüßt der Landesrechnungshof grundsätzlich den eingeschlagenen Weg der Landesregierung, den Haushaltsüberschuss zumindest teilweise zur Schuldentilgung einzusetzen. Angesichts der mittlerweile erreichten Höhe der Allgemeinen Rücklage hält er jedoch in konjunkturellen Hochphasen eine höhere Schuldentilgung für geboten, um das Risiko steigender Zinssätze zu reduzieren und den Landeshaushalt für die Zukunft zu entlasten.

Die Verschuldung des Landes Brandenburg (Kern- und Extrahaushalte, ohne Kommunen) beim nicht-öffentlichen Bereich je Einwohner liegt unverändert über dem Durchschnitt

der neuen Länder (ohne Berlin), wie das folgende Diagramm⁸² zeigt:

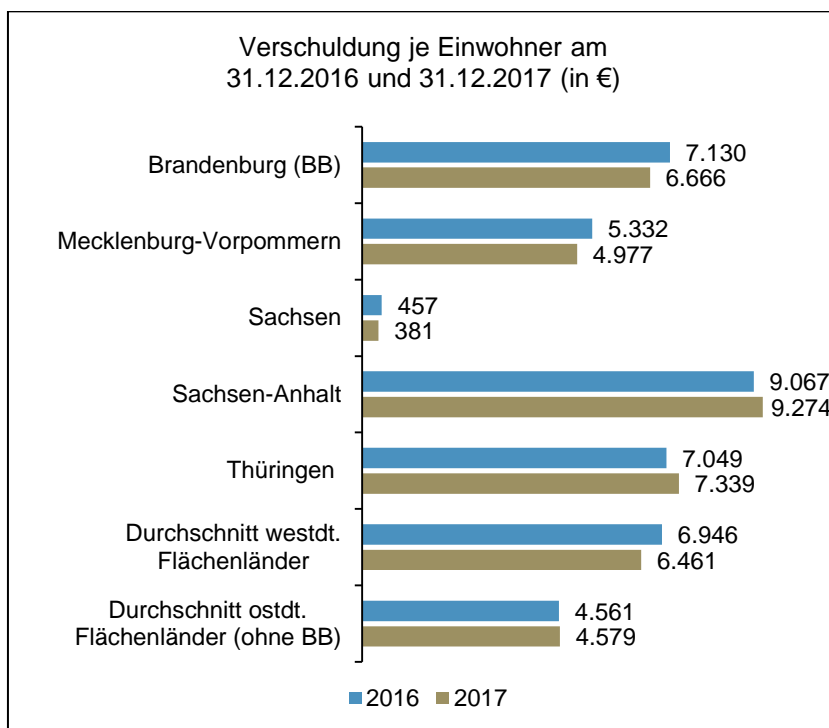


Abbildung 14: Verschuldung je Einwohner 2016 und 2017
Quellen: 2016 und 2017: Statistisches Bundesamt, Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts (Kern- und Extrahaushalte), Fachserie 14, Reihe 5.2; Stand jeweils zum 31.12. (Bevölkerung: Stand zum 30.06. des jeweiligen Vorjahres), eigene Berechnungen

Zum 31. Dezember 2017 betrug der Schuldenstand des Landes Brandenburg je Einwohner 6.666 Euro. Im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer lastete auf jedem Einwohner Brandenburgs eine um 205 Euro (2016: 184 Euro) höhere Schuldenlast. Verglichen mit der Pro-Kopf-Verschuldung der ostdeutschen Flächenländer (ohne Brandenburg) lag sie mit 2.087 Euro deutlich über dem ostdeutschen Durchschnitt. Dieser Durchschnitt und die daraus resultierende hohe Überschreitung ist auch ein Ergebnis der deutlich niedrigeren sächsischen Verschuldung.

⁸² Der nachfolgend dargestellte Schuldenstand entspricht der tatsächlichen Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich zum Stichtag 31.12. der Kern- und Extrahaushalte. Die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich umfassen auch Kassenkredite.

7 Strukturelles Defizit

Die Berechnungen für Brandenburg weisen für 2017 erstmals kein strukturelles Defizit mehr aus. Die strukturellen Ausgaben erhöhten sich jedoch nochmals deutlich um 442,1 Mio. Euro.

Zur Beurteilung der Haushaltslage 2017 ermittelte der Landesrechnungshof in Anlehnung an das Vorgehen des Stabilitätsrates⁸³ das strukturelle Defizit des Landeshaushalts. Diese Größe ergibt sich, indem der strukturelle Saldo um die Einnahmen aus den SoBEZ des Korbes I des Solidarpaktes II bereinigt wird. Das strukturelle Defizit lässt Rückschlüsse auf den finanziellen Umfang der Konsolidierungsmaßnahmen zu, um ab 2020 dauerhaft auf eine Nettokreditaufnahme verzichten zu können. Ab 2020 gilt das grundsätzliche Verbot des Haushaltsausgleichs durch die Einnahme aus Krediten des Artikels 109 Absatz 3 GG auch für die Länder.

Für 2017 ergibt sich im Vergleich zu 2016 folgende Situation zum strukturellen Defizit:

⁸³ Der Landesrechnungshof verzichtete auf die Ermittlung einer Konjunkturkomponente und die Periodenabgrenzungen, wie sie der Stabilitätsrat für den Länderfinanzausgleich vornimmt.

Arten	2016	2017
	Werte in Mio.€	
Gesamteinnahmen	11.469,7	11.922,3
abzüglich Einnahmen aus		
- Krediten am Kapitalmarkt	0,0	0,0
- Entnahmen aus Rücklagen	271,0	308,1
- haushaltstechnischen Verrechnungen	1,2	1,2
- Veräußerung von Beteiligungen, Kapitalrückzahlungen	3,1	0,0
- Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	10,3	9,6
- Darlehensrückflüssen	40,8	22,7
- Krediten beim öffentlichen Bereich	0,0	0,0
Strukturelle Einnahmen⁸⁴	11.143,3	11.580,7
Gesamtausgaben	11.469,7	11.922,3
abzüglich Ausgaben für		
- Zuführungen an Rücklagen	571,8	576,2
- haushaltstechnische Verrechnungen	1,2	1,2
- Tilgungen am Kreditmarkt	180,0	230,0
- Erwerb von Beteiligungen	62,1	15,0
- Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	7,2	3,5
- Darlehensvergaben	32,3	39,2
- Tilgungen beim öffentlichen Bereich	0,0	0,0
Strukturelle Ausgaben⁸⁵	10.615,1	11.057,2
Struktureller Saldo⁸⁶	528,2	523,5
abzüglich		
- SoBEZ (Solidarpakt II)	615,3	512,8
Strukturelles Defizit⁸⁷	-87,1	10,7

Tabelle 15: Strukturelles Defizit 2016 und 2017

Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2016 bis 2017, Abweichungen durch Rundung

⁸⁴ Die strukturellen Einnahmen ergeben sich aus den Gesamteinnahmen abzüglich der Einnahmen aus Krediten am Kapitalmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, haushaltstechnischen Verrechnungen und finanziellen Transaktionen (Veräußerung von Beteiligungen, Kapitalrückzahlungen, Inanspruchnahme aus Gewährleistungen, Darlehensrückflüssen, Krediten beim öffentlichen Bereich).

⁸⁵ Die strukturellen Ausgaben ergeben sich aus den Gesamtausgaben abzüglich der Ausgaben für Zuführungen an Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen, Tilgungen am Kreditmarkt und finanzielle Transaktionen (Tilgungen beim öffentlichen Bereich, Erwerb von Beteiligungen, Inanspruchnahme aus Gewährleistungen, Darlehensvergaben).

⁸⁶ Der strukturelle Saldo ergibt sich aus den strukturellen Einnahmen abzüglich der strukturellen Ausgaben.

⁸⁷ Das strukturelle Defizit ergibt sich aus dem strukturellen Saldo abzüglich der SoBEZ (Solidarpakt II).

Die Gegenüberstellung der Jahre 2016 und 2017 zeigt, dass Brandenburg für 2017 erstmals kein strukturelles Defizit mehr auswies. Kritisch ist jedoch anzumerken, dass die strukturellen Ausgaben nochmals um 442,1 Mio. Euro zugelegt haben. Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die um 437,4 Mio. Euro gestiegenen strukturellen Einnahmen genutzt werden müssen, um den Landeshaushalt für die Zukunft nachhaltig zu entlasten. Angesichts der ab 2020 geltenden Schuldenbremse wiederholt der Landesrechnungshof seine Warnung, höhere Einnahmen weitestgehend zur Schaffung neuer und langfristiger finanzieller Verpflichtungen zu verwenden, die den Haushalt nachhaltig belasten. Vielmehr sollte zur langfristigen Haushaltskonsolidierung der Begrenzung des Ausgabenwachstums eine höhere Priorität beigemessen werden.

8 Der Stabilitätsrat ab 2020

Der Stabilitätsrat überwacht ab 2020 die Einhaltung der Schuldenbremse aus Artikel 109 Absatz 3 GG. Welches Verfahren er dabei anwenden wird, bleibt abzuwarten.

Der Stabilitätsrat ist ein gemeinsames Gremium von Bund und Ländern, dessen zentrale Aufgabe nach Artikel 109a Absatz 1 GG die fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern ist. Ziel ist die frühzeitige Erkennung und Vermeidung von Haushaltsnotlagen. Zu diesem Zweck legt der Stabilitätsrat die Voraussetzungen und das Verfahren zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage sowie die Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen fest.

Im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Jahr 2017 wurde die Bedeutung des Stabilitätsrates weiter gestärkt und sein Aufgabenkanon erweitert. Ab dem Jahr 2020, korrespondierend zur Geltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse für die Länder, obliegt es dem Stabilitätsrat zu überprüfen, ob die Verschuldungsregel des Artikels 109 Absatz 3 GG eingehalten wird. Danach haben Bund und Länder ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Sie können aber neben Regelungen für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen auch Regelungen „für eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung“ schaffen. Den Ländern steht es dabei frei, die Ausnahmemöglichkeiten in eigener verfassungsrechtlicher Kompetenz näher auszugestalten und sich dadurch konjunkturell bedingte Neuverschuldungsspielräume zu verschaffen oder von ihnen keinen Gebrauch zu machen.

Die Einhaltung der Schuldenbremse soll der Stabilitätsrat gemäß § 5a Stabilitätsratsgesetz⁸⁸ regelmäßig im Herbst eines Jahres für das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr sowohl für den Bund als auch jedes einzelne Land prüfen. Die Überwachung orientiert sich an den

⁸⁸ Stabilitätsratsgesetz vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist; § 5a des Stabilitätsratsgesetzes tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten aufgrund des Vertrages über die Arbeitsweise der EU zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Grundlage hierfür soll ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren bilden.

Die Mehrzahl der Länder hat die grundgesetzlich eingeräumten Ausnahmetatbestände bereits in Landesrecht umgesetzt und wendet eigene Konjunkturbereinigungsverfahren an. Obgleich der Stabilitätsrat ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren für alle Länder und den Bund anwenden wird, werden sich aufgrund der bereits auf Landesebene geltenden Konjunkturbereinigungsverfahren unterschiedliche Berechnungsmethoden und gegebenenfalls unterschiedliche Ergebnisse in Hinblick auf zulässige Neuverschuldungen nicht vermeiden lassen. Maßgeblich sind die ab 2020 geltenden Verfahren in den Ländern.

Brandenburg, das bislang noch kein landeseigenes Konjunkturbereinigungsverfahren eingeführt hat, steht es frei zu entscheiden, ob ein, und wenn, welches Verfahren zur Bestimmung der konjunkturellen Normallage und ihrer Abweichungen im Land angewandt werden soll. Im Finanzplan des Landes Brandenburg 2018 bis 2022 gibt die Landesregierung an, in der laufenden sechsten Legislaturperiode einen Vorschlag zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse vorzulegen und das Verfahren abzuschließen. Hierzu sollen sowohl Artikel 103 der Landesverfassung als auch § 18 LHO geändert werden.⁸⁹

In seinem Beratungsbericht an den Landtag gemäß § 88 LHO über die mögliche Ausgestaltung einer Schuldenbremse im Land Brandenburg⁹⁰ hat der Landesrechnungshof verschiedene bereits angewandte Konjunkturbereinigungsverfahren näher dargestellt.

⁸⁹ Drs. 6/9218 S. 24.

⁹⁰ Drs. 6/8860.

9 Eckwerte der mittelfristigen Finanzplanung

Der Kurs einer Haushaltskonsolidierung wird mit der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung kaum umzusetzen sein. Trotz angenommener sprudelnder Steuereinnahmen und weiterhin anhaltender Niedrigzinsphase gelingt der Verzicht auf eine Nettoneuverschuldung im Finanzplanungszeitraum nämlich nur durch massive Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage. Obwohl diese in den Jahren bis 2022 um über 1 Mrd. Euro abgebaut werden soll, bleiben zusätzlich Deckungslücken von insgesamt 817,2 Mio. Euro.

Die Landesregierung legt in der mittelfristigen Finanzplanung 2018 bis 2022 ihren haushaltspolitischen Kurs unter den zum Zeitpunkt der Aufstellung der Finanzplanung getroffenen Annahmen, insbesondere über die wirtschaftliche Entwicklung im Finanzplanungszeitraum, dar.

Im gesamten Finanzplanungszeitraum wird weiterhin auf eine Nettoneuverschuldung verzichtet. Dies entspricht der ab dem 1. Januar 2020 auch für die Länder geltenden Schuldenbremse. Diese Vorgabe kann jedoch nur durch einen sukzessiven Abbau der Allgemeinen Rücklage und die Veranschlagung hoher globaler Minderausgaben erreicht werden. Laut Koalitionsvertrag sollen in wirtschaftlich guten Zeiten Rücklagen gebildet werden, auf die in schlechten Zeiten zurückgegriffen werden kann. Demnach sollen jährliche Haushaltsüberschüsse bis zu einer Größenordnung von zehn Prozent des Gesamthaushalts als Schwankungsreserve angespart werden.⁹¹ Auf dieses Ziel geht auch die Finanzplanung der Landesregierung ein. Diese führt darin aus, dass in konjunkturell guten Jahren Rücklagen aufgebaut und Schuldentilgungen vorgenommen werden sollen, um sich in Jahren mit angespannter Einnahmesituation dieser Rücklagen bedienen zu können sowie die Zinslast zu verringern.⁹² Entgegen dieser Zielsetzung der Landesregierung soll die ursprünglich für schlechte Zeiten

⁹¹ Koalitionsvertrag zwischen SPD Brandenburg und DIE LINKE Brandenburg für die 6. Wahlperiode des Brandenburger Landtages, S. 52.

⁹² Drs. 6/9218 S. 32.

gebildete Rücklage nunmehr in Zeiten kontinuierlich steigender Steuereinnahmen und einem weiterhin anhaltenden Niedrigzinsniveau jedoch zu zwei Dritteln aufgebraucht werden. Geschaffene Reserven bereits in wirtschaftlichen Hochphasen für Ausgabenwünsche abzubauen, lässt jeden Anspruch an Konsolidierung vermissen.

9.1 Entwicklung der bereinigten Einnahmen bis 2022

Das MdF geht davon aus, dass die bereinigten Einnahmen von 2018 bis 2022 von 11.603,4 Mio. Euro auf 12.938,8 Mio. Euro (11,5 %) ansteigen werden. Die Entwicklung im Einzelnen stellt sich wie folgt dar:

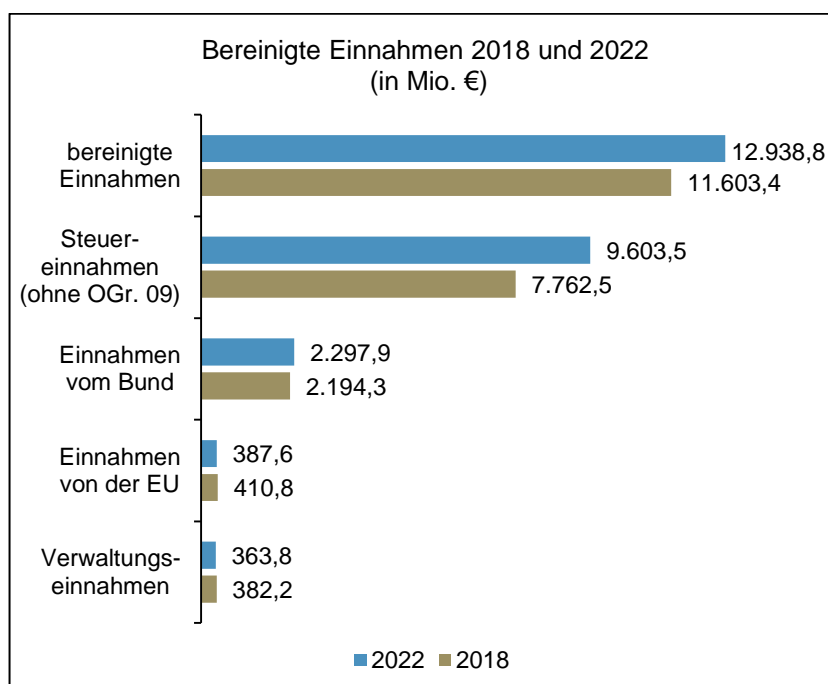


Abbildung 15: Bereinigte Einnahmen 2018 und 2022
 Quellen: 2018: Nachtragshaushalt, 2022: Mittelfristige Finanzplanung

Nach Einschätzung des MdF werden sich die Steuereinnahmen weiter spürbar erhöhen. Zum Ende des Finanzplanungszeitraumes werden sie um 23,7 % über den voraussichtlichen Einnahmen des Jahres 2018 liegen. Zusätzlich erhöhen sich auch die Einnahmen vom Bund. Diese steigen im gesamten Finanzplanungszeitraum von 2018 bis 2022 um 4,7 %.

Gleichzeitig fallen allerdings die bisherigen Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich von den Ländern weg. Diese sollen im Jahr 2018 noch 627,6 Mio. Euro betragen. Der Wegfall der Länderzuweisungen und die deutlich höheren Steuereinnahmen sind Ergebnis der Neuregelung des Bund-Länder-Finanzausgleichs ab 2020.

Der Beitrag der EU zu den Einnahmen des Landes geht bis 2022 um 23,2 Mio. Euro (5,6 %) zurück.

9.2 Entwicklung der bereinigten Ausgaben bis 2022

Der Entwicklung der bereinigten Einnahmen steht auch ein deutlicher Anstieg der bereinigten Ausgaben 2018 bis 2022 um 9,9 % gegenüber.

Nach Ausgabearten ergibt sich folgende Entwicklung:

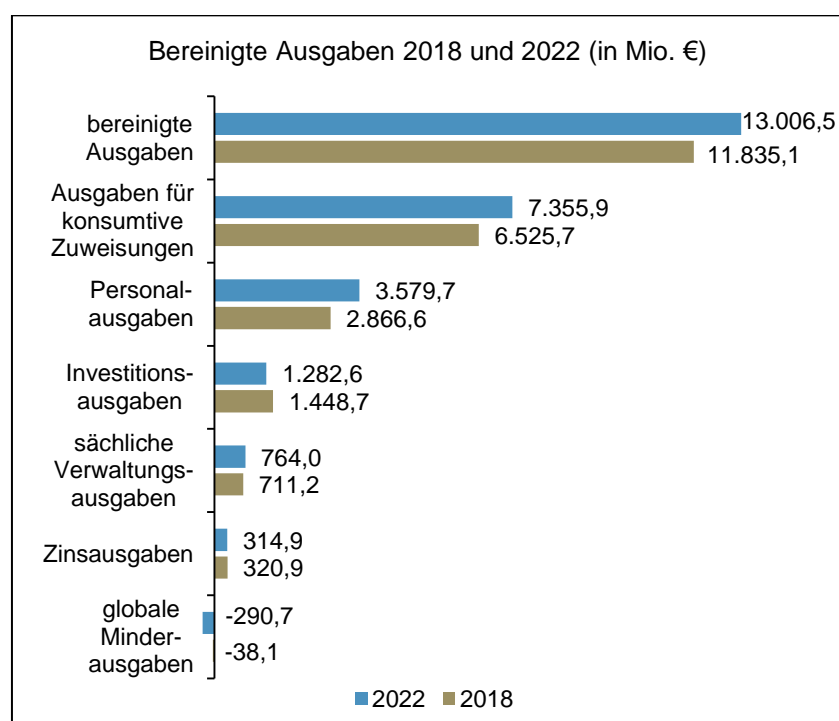


Abbildung 16: Bereinigte Ausgaben 2018 und 2022
Quellen: 2018: Nachtragshaushalt, 2022: Mittelfristige Finanzplanung

Nach der Finanzplanung werden die Personalausgaben (nur HGr. 4) von 2.866,6 Mio. Euro im Jahr 2018 auf

3.579,7 Mio. Euro im Jahr 2022 steigen und damit um 24,9 % deutlich zunehmen.

Laut der Prognose des MdF werden die Zinsausgaben im Finanzplanungszeitraum nicht steigen. Das Land profitiert von günstig abgeschlossenen Anschlussfinanzierungen. Dieser Umstand erlaubt es dem MdF, die Zinsausgaben auf niedrigem Niveau und sogar mit leicht sinkender Tendenz bis 2022 nahezu unverändert fortzuschreiben.

Die Ausgaben für konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse an Dritte steigen weiter. Im Zeitraum von 2018 bis 2022 werden vor allem die Zuweisungen an die Kommunen von 3.742 Mio. Euro (2018) auf 4.253 Mio. Euro um 13,7 % ansteigen.

Dem massiven Anstieg der Personalausgaben und Ausgaben für konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse steht der Rückgang der Investitionsausgaben gegenüber. Sie werden bis 2022 um 11,5 % auf 1.282,6 Mio. Euro zurückgehen. Die Investitionsquote sinkt im Jahr 2022 damit bereits bei den Planungswerten auf 9,9 %.

9.3 Entwicklung des Finanzierungssaldos bis 2022

Seit 2010 stiegen die bereinigten Einnahmen und Ausgaben stetig an. Während die bereinigten Einnahmen in den letzten Jahren die bereinigten Ausgaben überstiegen und sich nach dem Jahresabschluss im Ist regelmäßig ein positiver Finanzierungssaldo ergab, übersteigen im Finanzplanungszeitraum die geplanten bereinigten Ausgaben die Einnahmen zum Teil erheblich. Die geplanten Finanzierungssalden waren allerdings auch in der Vergangenheit negativ.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung des jährlichen geplanten und tatsächlichen Finanzierungssaldos in den Jahren 2013 bis 2022:

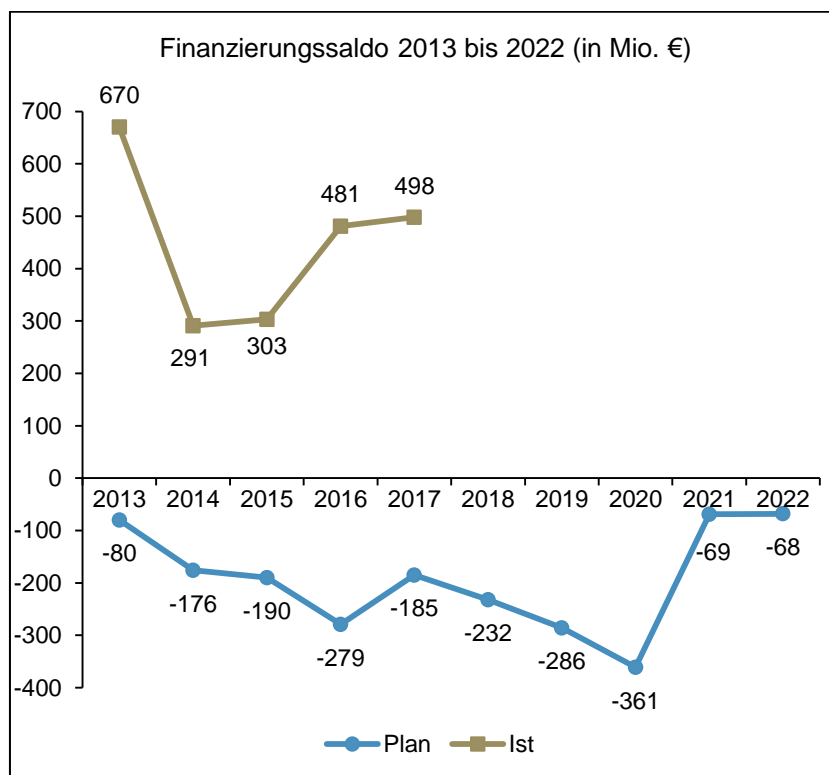


Abbildung 17: Finanzierungssaldo 2013 bis 2022

Quellen: 2013 bis 2017: Finanzierungsübersichten Haushalte und Nachtragshaushalte, Ist lt. Kassenabschluss, 2018: Nachtragshaushalt, 2019 bis 2022: Mittelfristige Finanzplanung

Im Jahr 2022 werden sich die bereinigten Ausgaben nach der aktuellen Finanzplanung auf 13.006,5 Mio. Euro belaufen. Ohne Berücksichtigung der globalen Minderausgaben von 290,7 Mio. Euro sehen die Planungen des Landes für 2022 sogar bereinigte Ausgaben von 13.297,2 Mio. Euro vor, was gegenüber 2018 einem Zuwachs von 12 % entspricht.

Die Landesregierung sieht im gesamten Finanzplanungszeitraum keine Neuverschuldung vor. Hierzu sind allerdings die bestehenden Deckungslücken⁹³ insbesondere in den Jahren 2021 und 2022 in erheblicher Höhe zu schließen:

⁹³ Dargestellt ist jeweils die Gesamtsumme aller in den Einzelplänen veranschlagten globalen Minderausgaben.

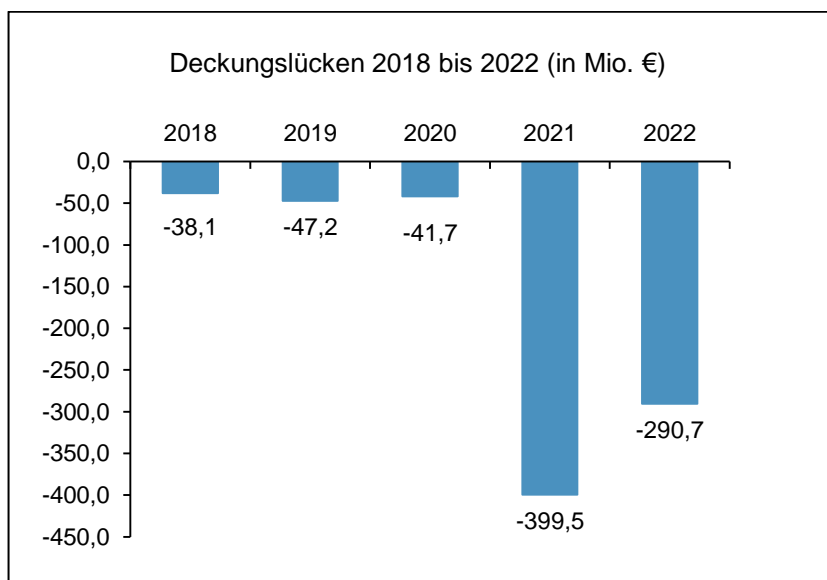


Abbildung 18: Deckungslücken 2018 bis 2022
 Quellen: 2018: Nachtragshaushalt, 2019 bis 2022: Mittelfristige Finanzplanung

9.4 Allgemeine Rücklage

Um nicht noch größere Deckungslücken ausweisen zu müssen, sieht die mittelfristige Finanzplanung jährliche Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage vor. Demnach sollen der als Schwankungsreserve gedachten Rücklage, die zum Ende des Jahres 2017 einen Bestand in Höhe von 1.556,8 Mio. Euro aufweist, allein in den Jahren 2019 und 2020 insgesamt 705,8 Mio. Euro entnommen werden, obwohl im gleichen Zeitraum die bereinigten Einnahmen um 795,8 Mio. Euro zunehmen.

Sollte die Planung umgesetzt werden, würde der Bestand der Allgemeinen Rücklage bis zum Ende des Jahres 2022 um 67 % verringert werden und nur noch einen Bestand in Höhe von rund 508 Mio. Euro aufweisen.

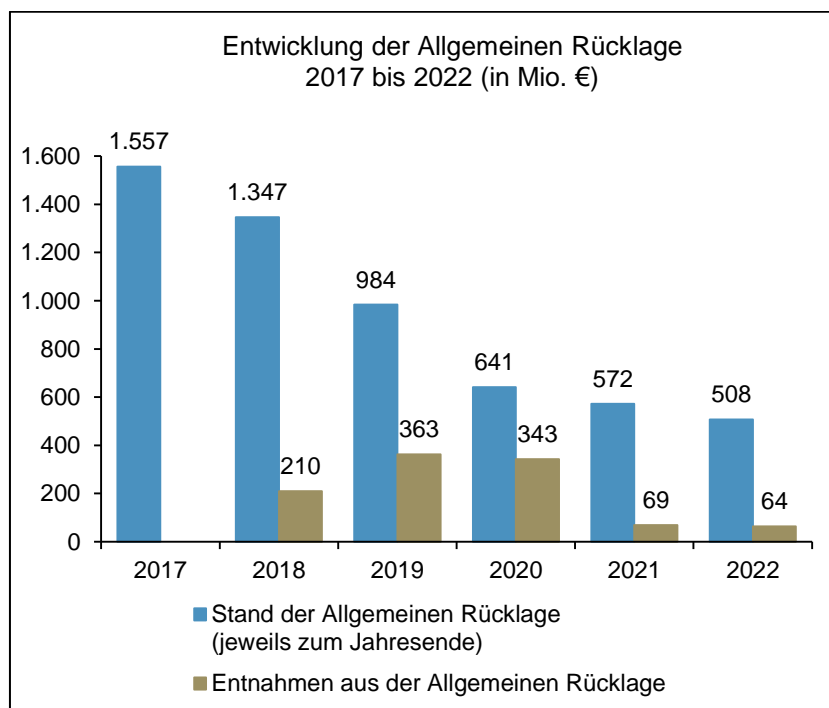


Abbildung 19: Entwicklung der Allgemeinen Rücklage 2017 bis 2022
 Quellen: 2017: Ist lt. Kassenabschluss, 2018:
 Nachtragshaushalt, 2019 bis 2022: Mittelfristige Finanzplanung

9.5 Zusammenfassung

Die Landesregierung verfolgt nach eigener Einschätzung eine „Nachhaltigkeit der Finanzpolitik“, die die politische Handlungsfähigkeit des Landes gewährleisten und kommende Generationen nicht über Gebühr belasten sollte. Eine zukunftsweisende Finanzpolitik beachte auch die langfristige Tragfähigkeit von Haushaltsstrukturen.⁹⁴

Nach der Finanzplanung 2018 bis 2022 plant die Landesregierung allerdings erneut einen deutlichen Zuwachs bei den konsumtiven Ausgaben. Das Ziel des Verzichtes auf eine Nettoneuverschuldung im Finanzplanungszeitraum bis 2022 kann aufgrund dieses Ausgabeverhaltens nur unter der Maßgabe folgender Eckpunkte erreicht werden:

- dem weiteren Verzicht auf regelmäßige Zuführungen an den Versorgungsfonds,

⁹⁴ Drs. 6/9218 S. 31.

- den Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage von insgesamt 1.048,6 Mio. Euro bis 2022,
- dem Anstieg der Steuereinnahmen um 23,7 % bis 2022,
- dem kontinuierlichen Rückgang der Investitionsausgaben,
- der Fortdauer des bereits seit mehreren Jahren andauernden Niedrigzinsniveaus bis 2022 und
- der Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben in Höhe von 817,2 Mio. Euro.

In Zeiten konjunktureller Hochphasen sind neue Ausgaben leicht zu finanzieren und verleiten daher zu einer großzügigeren Finanzpolitik. Werden dabei auch langfristige Ansprüche geschaffen, kann dies zumindest mittelfristig problematisch werden, wenn die Ausgaben zukünftig nicht mehr vollständig durch Einnahmen gedeckt werden können. Dies gilt umso mehr kurz vor dem Inkrafttreten der Schuldenbremse, die eine Nettoneuverschuldung zum Haushaltsausgleich grundsätzlich ausschließt. Es ist zudem ziemlich einfach, den Haushalt in diesen guten Zeiten vor allem durch massive Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage auszugleichen. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Endlichkeit der Allgemeinen Rücklage ist das ein Rückgriff auf die Substanz. Denn eine solche Finanzpolitik belastet zukünftige Generationen bereits jetzt, weil sie die für die absehbaren Risiken, wie Steuereinnahmeeinbrüche und Zinssteigerungen, vorgesehenen finanziellen Reserven schon in konjunkturell guten Zeiten sukzessive auch für solche Ausgaben abbaut, die nur schwer wieder zurückgenommen werden können. Dauerhaft tragfähige Haushaltsstrukturen können so nicht geschaffen werden.

10 Personalhaushalt

Die Personalausgaben 2017 betragen 3,3 Mrd. Euro (2016: 3,1 Mrd. Euro), ihr Anteil an den bereinigten Ausgaben stieg auf 29,7 % (2016: 29,1 %). Die Ausgaben für Versorgungsbezüge erhöhten sich erneut auf nun 234 Mio. Euro (2016: 195 Mio. Euro). Vor diesem Hintergrund hält es der Landesrechnungshof weiterhin für erforderlich, anstelle der seit 2017 ausgesetzten regelmäßigen Zuführungen zum Versorgungsfonds andere Maßnahmen, wie etwa eine feste jährliche Schuldentilgung, zur Entlastung künftiger Haushalte vorzusehen.

10.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben setzen sich im Wesentlichen aus den Bezügen für die aktiven Beschäftigten sowie den Versorgungsleistungen zusammen. Haushaltssystematisch sind die Ausgaben für den Kernhaushalt des Landes Brandenburg der HGr. 4 zugeordnet. Sie beliefen sich 2017 auf 2.713,0 Mio. Euro (2016: 2.545,9 Mio. Euro).

Im Einzelnen gliederten sie sich wie folgt auf:

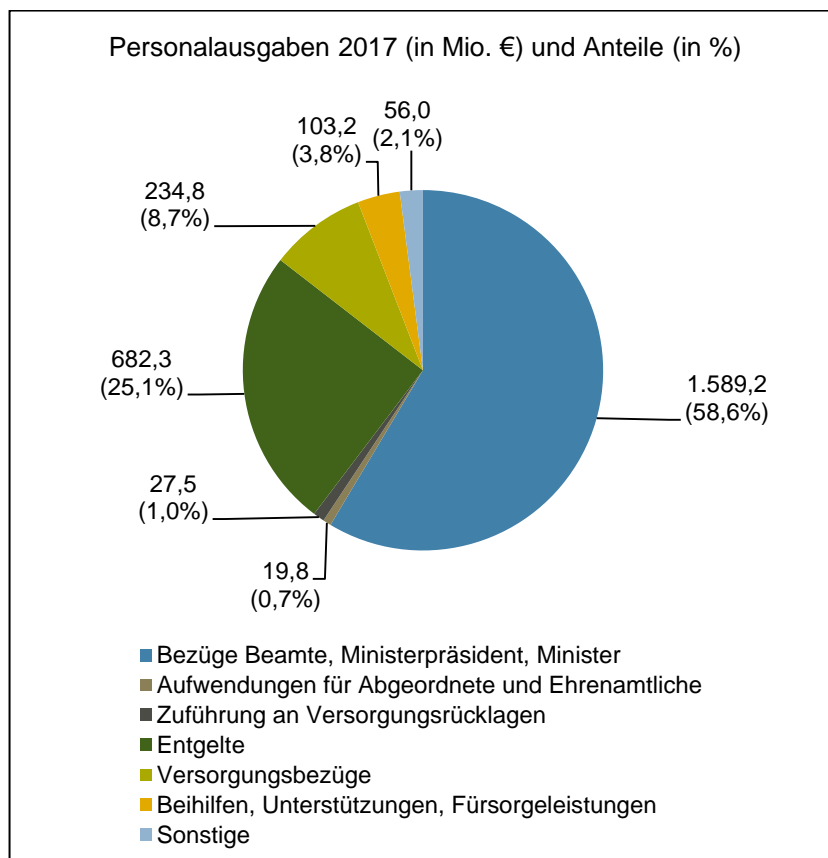


Abbildung 20: Personalausgaben 2017
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2017

In diesen Personalausgaben sind allerdings die Ausgaben für das in den Landesbetrieben und an den Hochschulen tätige Personal nicht enthalten. Deren Haushalte werden auch über Zuweisungen und Zuschüsse aus der HGr. 6⁹⁵ finanziert. Um die Entwicklung der Personalausgaben des Landes insgesamt bewerten zu können, müssen die mittelbaren und ausgelagerten Personalausgaben u. a. dieser Einrichtungen in die Betrachtung noch miteinbezogen werden.

⁹⁵ HGr. 6: Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen.

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

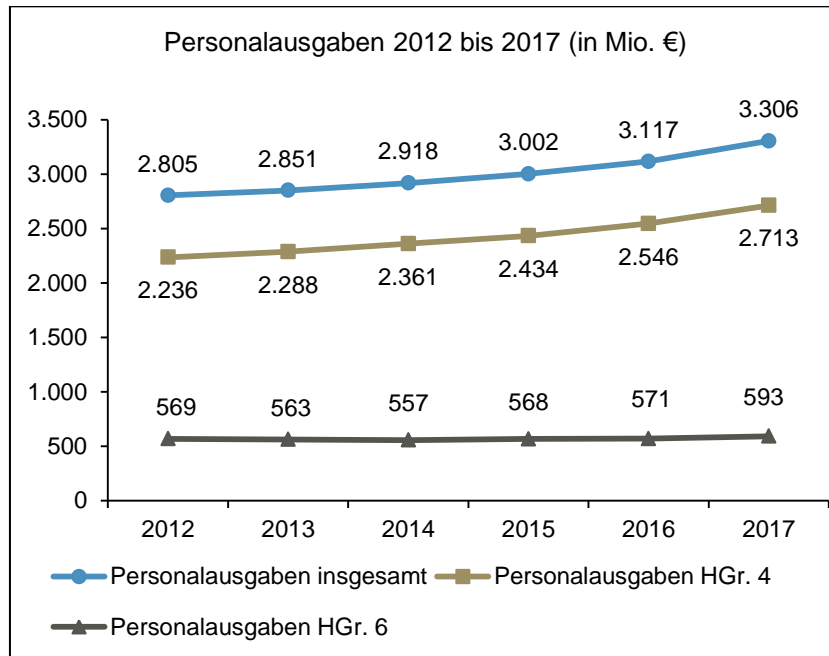


Abbildung 21: Personalausgaben 2012 bis 2017
 Quellen: 2012 bis 2017: HGr. 4 - Ist lt. Kassenabschluss,
 Verlagerte Personalausgaben HGr. 6 - Ist lt. MdF vom
 25. April 2018

Die Personalausgaben im Kernhaushalt des Landes (HGr. 4) stiegen 2017 gegenüber 2016 deutlich um 6,6 % bzw. 167 Mio. Euro auf 2.713 Mio. Euro. Zugleich erhöhten sich die ausgelagerten Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um 3,9 % bzw. 22 Mio. Euro auf 593 Mio. Euro. Die höchsten Zuwächse verzeichneten hier die Hochschulen mit 15,4 Mio. Euro sowie der Landesbetrieb Straßenwesen mit 3,7 Mio. Euro.

Das Verhältnis der gesamten Personalausgaben zu den bereinigten Ausgaben des Landeshaushalts stellte sich seit 2012 folgendermaßen dar:

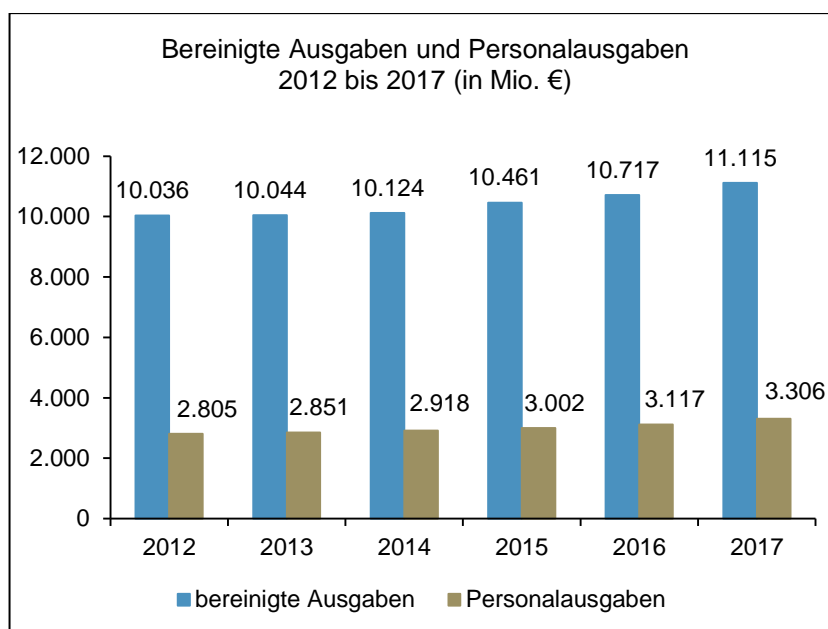


Abbildung 22: Bereinigte Ausgaben und Personalausgaben 2012 bis 2017
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2012 bis 2017

Insgesamt stiegen die Personalausgaben von 2012 bis 2017 um 501 Mio. Euro bzw. 17,9 %. Im gleichen Zeitraum wuchsen die bereinigten Ausgaben von 10.036 Mio. Euro um 1.079 Mio. Euro auf 11.115 Mio. Euro, was einem Anstieg von nur 10,8 % entspricht.

Aus diesem überproportionalen Zuwachs der Personalausgaben resultierte zwangsläufig eine erneut deutlich gestiegene Personalausgabenquote.

Die nachfolgende Darstellung zeigt die Entwicklung der Personalausgabenquote seit 2012:

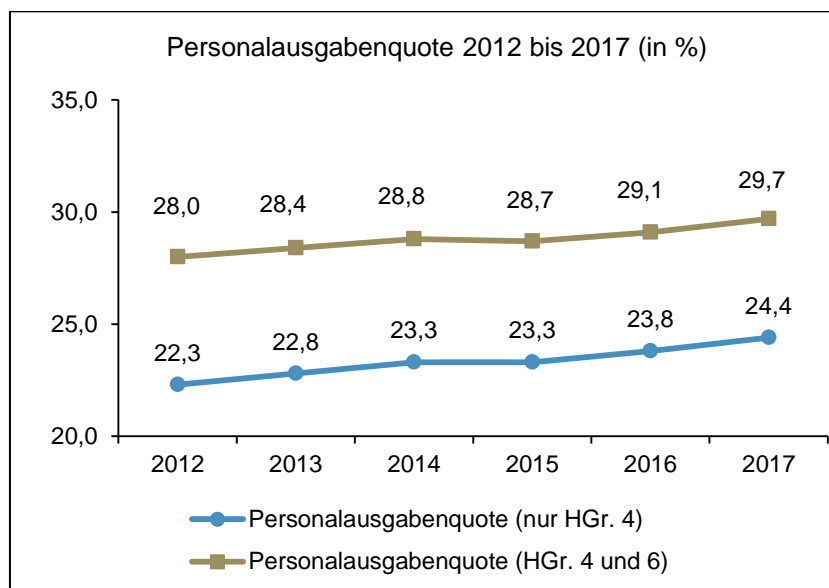


Abbildung 23: Personalausgabenquote 2012 bis 2017
Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2012 bis 2017

Insgesamt stiegen die Personalausgabenquoten von 22,3 % (nur HGr. 4) bzw. 28,0 % (HGr. 4 und 6) im Jahr 2012 auf 24,4 % (nur HGr. 4) bzw. 29,7 % (HGr. 4 und 6) im Jahr 2017. Im Jahr 2008 betrug die letztgenannte Quote noch 25 %. Innerhalb von zehn Jahren hat sich somit der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben des Landes um fast 5 Prozentpunkte erhöht. Dieser Anstieg ist zwar auch auf Tarif- und Besoldungserhöhungen der vergangenen Jahre sowie insbesondere auf steigende Versorgungsausgaben zurückzuführen, gibt aber darüber hinaus auch den seit 2015 wieder zunehmenden Stellenrahmen mit den damit verbundenen Personalzuwächsen wieder.

Darüber hinaus sieht die Vereinbarung mit den Gewerkschaften zur Steigerung der Attraktivität des Öffentlichen Dienstes in Brandenburg vom 21. November 2017⁹⁶ ab 2019 noch folgende weitere Maßnahmen vor:

- optionale freie Heilfürsorge für alle Polizeivollzugsbeamten,

⁹⁶ Ergebnismitschrift über die Fortsetzung der Gespräche zu aktuellen Fragen des öffentlichen Dienst- und Arbeitsrechts (sog. Attraktivitätsgespräche) vom 21. November 2017.

- eine Zulage von 60 Euro monatlich für alle Bediensteten der Bereitschaftspolizei (bereits ab 1. Januar 2018),
- weitere Anhebung der Eingangssämter für Lehrkräfte von Besoldungsgruppe A 12 auf A 13,
- Anhebung der Eingangssämter des mittleren Polizeivollzugsdienstes und des mittleren Justizvollzugsdienstes von Besoldungsgruppe A 7 auf A 8 und die
- Anpassung der Regelungen zum Trennungsgeld, zu Mobilitätsprämien sowie zu Qualifizierungsprämien entsprechend den Ergebnissen der Verhandlungen zum TV Umbau⁹⁷.

Der Minister der Finanzen des Landes Brandenburg erklärte in der gemeinsam mit dem Ministerium des Innern und für Kommunales veröffentlichten Pressemitteilung vom 22. November 2017: „Das Gesamtpaket wird sich in den Jahren ab 2019 für die heute schon bezifferbaren Kostenfolgen jährlich mit mehr als 40 Mio. Euro im Landeshaushalt niederschlagen.“

Der Gesetzentwurf zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher sowie weiterer beamtenrechtlicher Vorschriften 2018⁹⁸ sieht neben den oben angeführten folgende weitere Maßnahmen vor, wie

- Stellenzulagen für Justizwachtmeister im Vorfördienst und Überführung des Justizwachtmeisterdienstes in den mittleren Dienst mit Eingangssamt der Besoldungsgruppe A 5,
- Anhebung der Einstiegsämter des mittleren Steuerverwaltungsdienstes von Besoldungsgruppe A 6 auf A 7 sowie
- Zuschläge für Lehrkräfte und Polizeivollzugsbeamte, die den Eintritt des Ruhestandes hinausschieben.

Die Landesregierung verfolgt nach ihrem „Konzept zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes im Land Brandenburg“⁹⁹ das Ziel, den bevorstehenden Nachbesetzungsbedarf durch Ruhestands- und Renteneintritte und der Konkurrenz durch andere Dienstherrn und Arbeitgeber mithilfe

⁹⁷ Tarifvertrag über Maßnahmen zur Begleitung des Umbaus der Landesverwaltung Brandenburg (TV Umbau).

⁹⁸ Drs. 6/8947.

⁹⁹ Drs. 6/9085.

einer Personalgewinnung und Fachkräftesicherung zu begegnen, die eine leistungsstarke öffentliche Verwaltung gewährleisten soll.

Nach dem genannten Konzept scheiden bis zum Jahr 2030 insgesamt 25.765 Beschäftigte aus. Um den daraus entstehenden Nachbesetzungsbedarf zu decken, wäre eine möglichst weitgehende Umsetzung der darin genannten Vorhaben ein wichtiger Baustein.

10.2 Versorgungsleistungen

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

- beamtenrechtliche Versorgungsbezüge¹⁰⁰,
- Ausgaben für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme¹⁰¹,
- Versorgungszahlungen für ehemalige Mitglieder der Landesregierung,
- Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Rentenversicherung,
- Umlagen an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder.

Die Versorgungsleistungen entwickelten sich wie folgt:

¹⁰⁰ Diese Ausgaben (einschließlich Hinterbliebenenversorgung) sind in allen Einzelplänen im Titel 432 10 veranschlagt.

¹⁰¹ Nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz vom 25. Juli 1991 (BGBl. I S. 1606, 1677), das zuletzt durch Artikel 19 Absatz 9 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234) geändert worden ist, erstatten die neuen Länder Kosten an den Bund.

Versorgung	2014	2015	2016	2017
	Werte in Tsd. €			
Einnahmen				
Versorgungszuschläge beurlaubter Beamter	1.516	1.604	2.006	1.978
Erstattungen anderer Dienstherrn ¹⁰²	26.240	24.468	26.277	25.726
Gesamteinnahmen	27.756	26.072	28.283	27.704
Ausgaben				
Kapitel 20 710:				
- Zuführungen an Versorgungsrücklagen ¹⁰³	17.880	17.774	28.153	27.523
- Versorgungsbezüge Ministerpräsident/Minister	939	1.285	1.241	1.206
- Beihilfen für Versorgungsempfänger	21.643	24.535	29.863	35.189
- Erstattungen an andere Dienstherrn ¹⁰⁴	7.821	9.593	5.832	7.674
- Fürsorgeleistungen/Unterstützungen	165	300	181	301
- Erstattungen Sonder-/Zusatzversorgungssysteme	451.939	460.023	475.320	488.648
Summe Ausgaben 20 710	500.386	513.510	540.589	560.541
Versorgungsbezüge Beamte/Richter	148.283	171.209	194.982	233.638
Zuführungen an Versorgungsfonds ¹⁰⁵	49.481	65.446	84.821	0
Aufwendungen für ehemalige MdL und Hinterbliebene	1.765	2.297	2.002	2.037
Gesamtausgaben	699.915	752.462	822.394	796.216

Tabelle 16: Versorgungsleistungen 2014 bis 2017,
Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2014 bis 2017

¹⁰² Einnahmen aus der Beteiligung abgebender Dienstherrn an den Versorgungsleistungen des Landes in den Fällen der Übernahme eines Beamten oder Richters vom Bund, den Ländern, von Gemeinden oder Sonstigen aufgrund des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrages.

¹⁰³ Aufgrund des Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetzes vom 25. Juni 1999 (GVBl. I S. 249), das durch Gesetz über die Aufhebung des Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetzes vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I Nr. 31) aufgehoben worden ist.

¹⁰⁴ Ausgaben des Landes Brandenburg aufgrund des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrages.

¹⁰⁵ Aufgrund des Brandenburgischen Versorgungsfondsgesetzes vom 19. Dezember 2008 (GVBl. I S. 361), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I Nr. 31) geändert worden ist. Die Zuführungen sind in allen Einzelplänen im Titel 919 35 veranschlagt.

Soweit die Gesamtausgaben im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr gesunken sind, ist dies ausschließlich darauf zurückzuführen, dass erstmals keine Zuführungen mehr an den Versorgungsfonds erfolgten. Ohne diese Ausgaben beliefen sich die Versorgungsleistungen im Jahr 2016 auf 737,6 Mio. Euro. Ausgehend hiervon stiegen die vergleichbaren Ausgaben im Jahr 2017 um 7,9 % an.

10.2.1 Versorgungsempfänger und Versorgungsbezüge

2017 überstieg die Zahl der Versorgungsempfänger erstmals die Marke von 10.000. Es erhielten 10.029 Personen Versorgungsbezüge einschließlich Witwen- oder Waisengeld. Vor nur fünf Jahren waren es mit 5.093 noch wenig mehr als die Hälfte.

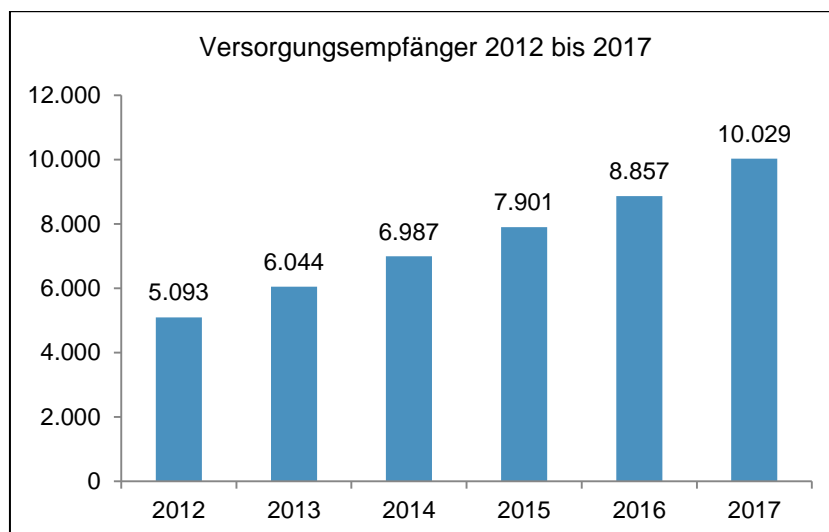


Abbildung 24: Versorgungsempfänger 2012 bis 2017
Quelle: Angaben der Zentralen Bezügestelle des Landes Brandenburg (ZBB)

Von den am 31. Dezember 2017 vorhandenen 10.029 Versorgungsempfängern erhielten 8.923 Ruhegehalt und 1.106 Personen Hinterbliebenenleistungen.

Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Versorgungsempfänger und die Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehaltes:

	Voll- zugs- beamte	Schul- dienst	Richter	Übrige	Gesamt
Versorgungsempfänger gesamt	3.889	3.728	237	2.175	10.029
- Ruhegehalt	3.324	3.471	197	1.931	8.923
- Witwen-/ Witwergeld	495	210	32	202	939
- Waisengeld	70	47	8	42	167
nachrichtlich: Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehaltes					
- Dienstunfähigkeit	496	885	24	357	1.762
- besondere Altersgrenze	2.794	2			2.796
- Antragsalters- grenze	6	1.952	36	347	2.341
- gesetzliche Altersgrenze	7	631	137	1.147	1.922
- einstweiliger Ruhestand				39	39
- Ruhestand wegen Zeitablaufes				8	8
- sonstige Gründe	21	1		33	55

Tabelle 17: Versorgungsempfänger und Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehaltes 2017
Quelle: Angaben der ZBB

Der Blick auf die Altersstruktur der aktiven Beamten und Richter zum Stichtag 31. Dezember 2017 lässt bereits innerhalb der kommenden zehn Jahre eine weitere Verdoppelung der Zahl der Versorgungsempfänger erwarten. Deren Anteil wird längerfristig – wie in den westdeutschen Ländern – etwa zwei Drittel der Zahl der aktiven Beamten ausmachen. Die damit verbundenen höheren Versorgungsleistungen stehen dem übrigen Haushalt dann nicht mehr zur Verfügung.

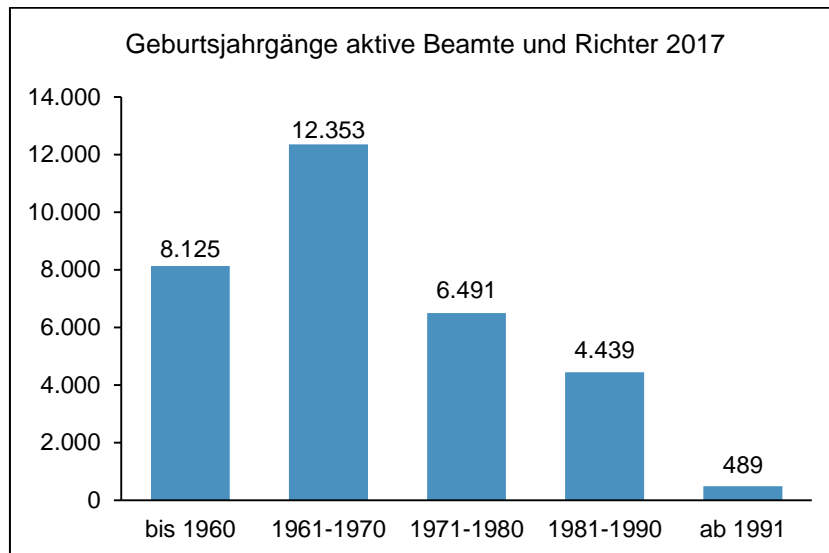


Abbildung 25: Geburtsjahrgänge aktive Beamte und Richter 2017
Quelle: Angaben der ZBB

Die Ausgaben für die Versorgungsbezüge der Beamten und Richter (Ruhegehalt), einschließlich deren Hinterbliebenen (Witwen-/Witwer- und Waisengeld)¹⁰⁶, haben sich seit 2012 mehr als verdoppelt:

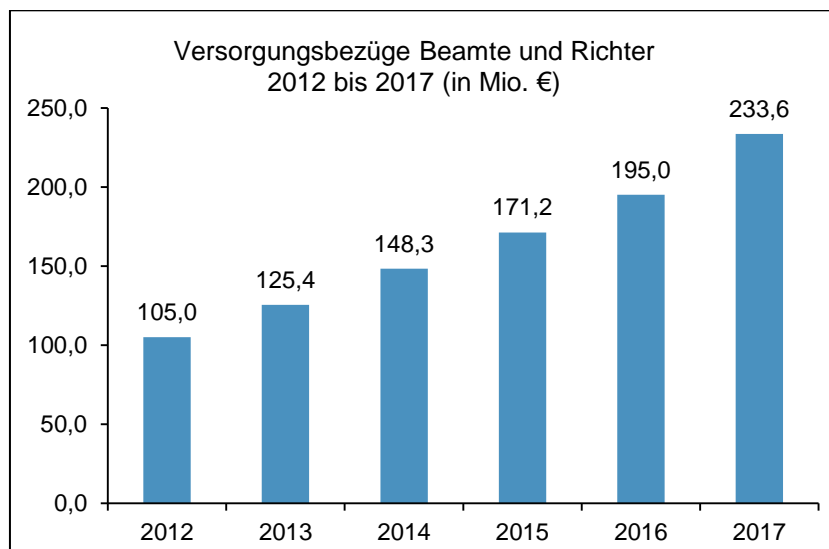


Abbildung 26: Versorgungsbezüge Beamte und Richter 2012 bis 2017
Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2012 bis 2017

¹⁰⁶ Ohne Versorgungsbezüge für ehemalige Ministerpräsidenten, Minister und Versorgung für Abgeordnete einschließlich deren Hinterbliebene.

Die Versorgungsleistungen werden den Landeshaushalt auch nach 2020 zunehmend belasten. Das letzte vorliegende versicherungsmathematische Gutachten¹⁰⁷ ging nur für die bereits am 31. Dezember 2008 im Landesdienst beschäftigten Beamten und Richter von Versorgungsausgaben von 1.338 Mio. Euro im Jahr 2045 aus. Das Gutachten hatte die Versorgungsansprüche der nach diesem Zeitpunkt erstmals begründeten Anwartschaften nicht betrachtet, da diese vollständig aus dem Versorgungsfonds finanziert werden sollten. Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2017 wurden die dafür notwendigen Zuführungen zum Versorgungsfonds jedoch ausgesetzt und erfolgen nur noch nach Maßgabe des Haushalts. Um alle auf den Landeshaushalt zukommenden Belastungen einschätzen zu können, bat der AHK das MdF¹⁰⁸, die künftigen Versorgungsleistungen für alle Anwartschaftsberechtigten zu ermitteln und fortzuschreiben. Dieser Bericht, der begleitend zur Aufstellung des Haushalts 2019 vorgelegt werden sollte, stand bislang nicht zur Verfügung. Er soll nach Auskunft des MdF mit dem Versorgungsbericht 2018 im vierten Quartal 2018 vorgelegt werden. Aus Sicht des Landesrechnungshofes wäre eine solche Darstellung wichtig, um eine Entscheidungshilfe für das Parlament zu geben, welche Zuführungen nach Maßgabe des jeweiligen Haushalts angemessen sind.

Durch den stetigen Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger erhöhten sich auch die Ausgaben für die Beihilfe der Versorgungsempfänger von 15,2 Mio. Euro im Jahr 2012 auf 35,2 Mio. Euro im Jahr 2017.

10.2.2 Versorgungsrücklagen

Die Bildung von Versorgungsrücklagen aus der Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen um jeweils 0,2 % sah § 15 des Brandenburgischen Besoldungsgesetzes¹⁰⁹

¹⁰⁷ Heubeck AG: Versicherungsmathematisches Gutachten zur Überprüfung der Zuführungssätze zum Versorgungsfonds des Landes Brandenburg vom 26. Februar 2016.

¹⁰⁸ Protokoll der Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle vom 12. Mai 2017 (P-AHK 6/19).

¹⁰⁹ Brandenburgisches Besoldungsgesetz vom 20. November 2013 (GVBl. I Nr. 32), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Mai 2018 (GVBl. I Nr. 7) geändert worden ist.

bis zum 31. Dezember 2017 vor. Mit dem Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetz (BbgVRG)¹¹⁰ errichtete das Land das Sondervermögen unter dem Namen „Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg“. Ziel dieser Rücklage war es, die Finanzierung der Versorgungen der Beamten angesichts der demografischen Veränderungen und der steigenden Zahl von Versorgungsempfängern sicherzustellen. Nach § 7 Absatz 1 BbgVRG war das Sondervermögen nach Abschluss der Zuführung der Mittel ab dem 1. Januar 2018 zur Unterstützung der Versorgungszahlungen einzusetzen.

Bis zum 31. Dezember 2017 wurde im Sondervermögen ein Bestand von 245,9 Mio. Euro aufgebaut. Durch das Gesetz über die Aufhebung des Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften¹¹¹ wurden die Versorgungsrücklagen im Land Brandenburg zum 31. Dezember 2017 aufgelöst und das Portfolio in den Versorgungsfonds überführt, wo es von diesem getrennt geführt wird.

Nach § 6 Absatz 4 des Brandenburgischen Versorgungsfondsgesetzes (BbgVfG)¹¹² sollen die dem Versorgungsfonds aus der Versorgungsrücklage übertragenen Vermögenswerte ab dem 1. Januar 2018 entsprechend den Fälligkeiten der Anlagen entnommen werden. Für 2018 sind im Nachtragshaushalt entsprechende Einnahmen von 12,8 Mio. Euro veranschlagt. Nach der mittelfristigen Finanzplanung sind darüber hinaus für 2019 bis 2022 weitere Entnahmen von insgesamt 66,8 Mio. Euro vorgesehen.

10.2.3 Versorgungsfonds

Da die Versorgungsrücklage nicht zu einer nennenswerten Finanzierung der Versorgungsleistungen ausreichen würde,

¹¹⁰ Brandenburgisches Versorgungsrücklagengesetz vom 25. Juni 1999 (GVBl. I S. 249), das durch Gesetz über die Aufhebung des Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetzes vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I Nr. 31) aufgehoben worden ist.

¹¹¹ Gesetz über die Aufhebung des Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I Nr. 31).

¹¹² Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz vom 19. Dezember 2008 (GVBl. I S. 361), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I Nr. 31) geändert worden ist.

errichtete das Land mit dem BbgVfG ein Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Brandenburg“.

Im Jahr 2017 sind dem Versorgungsfonds keine Mittel zugeführt worden, da die entsprechende Verpflichtung durch das Gesetz über die Aufhebung des Versorgungsrücklagengesetzes gestrichen wurde. Ende 2017 betrug der Gesamtwert des Versorgungsfonds 573,8 Mio. Euro¹¹³.

Mit dem Fonds sollten ursprünglich die Versorgungsaufwendungen der Beamten und Richter vollständig finanziert werden, deren Versorgungsanwartschaften auf einem erstmals nach dem 31. Dezember 2008 begründeten Rechtsverhältnis beruhen.

Mit dem Gesetz über die Aufhebung des Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetzes wurde die Absicht einer Vollfinanzierung von künftigen Versorgungsausgaben eines Teiles der Beamten zumindest vorübergehend aufgegeben. Vorgesehen ist allenfalls noch eine Teilfinanzierung durch Zuführungen aus dem Landeshaushalt nach Maßgabe des jeweiligen Haushalts.

Die frühere Verpflichtung, dem Versorgungsfonds darüber hinaus Mittel zuzuführen, die dem Land Brandenburg für künftige Versorgungsaufwendungen seiner Beamten gezahlt wurden¹¹⁴, wurde ab 2017 ebenfalls ersatzlos gestrichen. Der Entwurf des Doppelhaushalts 2019/2020 sieht für 2019 entsprechend einer Empfehlung des Landesrechnungshofes¹¹⁵ jedoch eine einmalige Zuführung von rund 90 Mio. Euro an den Versorgungsfonds vor.¹¹⁶ Diese soll für die Jahre 2011 bis 2016 auf Grundlage von Einnahmen für die Versorgungslastenteilung erfolgen. Weitere Zuführungen sind nach der Finanzplanung bis 2022 nicht geplant.

Eine Vorsorge hinsichtlich der überproportional steigenden Versorgungsausgaben wird nicht mehr getroffen. Dies sieht der Landesrechnungshof nach wie vor kritisch, da auch keine

¹¹³ Bericht des MdF über die Entwicklung des Versorgungsfonds des Landes Brandenburg für das Jahr 2017.

¹¹⁴ Beispielsweise Versorgungszuschläge für beurlaubte Beamte oder Einnahmen im Rahmen der Versorgungslastenteilung.

¹¹⁵ Siehe Beitrag Nr. 22.

¹¹⁶ Drs. 6/9216, Einzelplan 20, Kapitel 20 710, Titel 919 20.

anderen Maßnahmen, die künftige Haushalte und damit nachfolgende Generationen entlasten können, beabsichtigt sind. Der Landesrechnungshof wiederholt trotz der bekannten Bedenken des MdF seinen Vorschlag, hier insbesondere eine feste jährliche Schuldentilgung zu prüfen, die hinsichtlich ihres Umfangs gesetzlich bestimmt und damit in die Entscheidung des Parlamentes gestellt werden sollte. Bisher entscheidet regelmäßig allein der Minister der Finanzen im Rahmen der Verwendung von Jahresüberschüssen über eine solche Tilgung.

Obwohl das MdF die Problematik der Finanzierung der künftigen Versorgungsaufwendungen erkannt hat, hat es bisher keine Lösungsvorschläge hierzu entwickelt.

10.2.4 Sonder- und Zusatzversorgungssysteme

Nach den Vorschriften des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes¹¹⁷ wurden u. a. das Sonderversorgungssystem ehemaliger Angehöriger der Deutschen Volkspolizei, der Organe der Feuerwehr sowie des Strafvollzuges und die Zusatzversorgungssysteme von Angehörigen bestimmter wissenschaftlicher und künstlerischer Berufe sowie bestimmter hauptamtlicher Mitarbeiter gesellschaftlicher Organisationen in die Rentenversicherung überführt. Die Versorgungsleistungen werden von der Deutschen Rentenversicherung Bund ausbezahlt. Der Bund erstattet die hierdurch entstehenden Aufwendungen und erhält seinerseits von den neuen Ländern die Aufwendungen für das Sonderversorgungssystem einschließlich Verwaltungskosten, die das Bundesversicherungsamt geltend macht, vollständig ersetzt. Die entstehenden Aufwendungen für die Zusatzversorgungssysteme werden dem Bund von den neuen Ländern anteilig erstattet (derzeit 60 %).

Die Regierungskoalition des Bundes beabsichtigt, „schrittweise einen höheren Anteil bei den Erstattungen an die Rentenversicherung für die Ansprüche aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR“ zu über-

¹¹⁷ Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz vom 25. Juli 1991 (BGBl. I S. 1606, 1677), das zuletzt durch Artikel 19 Absatz 9 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234) geändert worden ist.

nehmen¹¹⁸ und damit die ostdeutschen Bundesländer zu entlasten. Die 45. Regionalkonferenz der Regierungschefin und der Regierungschefs vom 18. April 2018 begrüßte diese Absicht ausdrücklich und sprach sich für eine rasche Erhöhung des Bundesanteiles aus.¹¹⁹ Wann und in welchem Umfang die Entlastung erfolgen soll, ist allerdings noch offen.

Die Erstattungen, die einen erheblichen Anteil an den Versorgungsleistungen des Landes einnehmen, erreichten im Jahr 2017 einen neuen Höchststand:

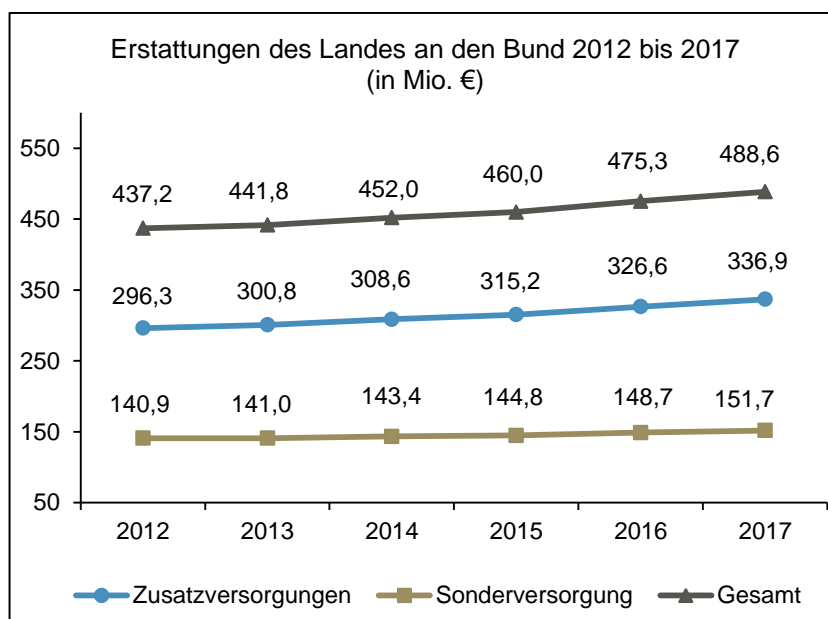


Abbildung 27: Erstattungen des Landes an den Bund zu Zusatz- und Sonderversorgungssystemen 2012 bis 2017
 Quellen: Ist It. Kassenabschluss 2012 bis 2017

¹¹⁸ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – 19. Legislaturperiode – vom 12. März 2018, S. 91.

¹¹⁹ Ergebnisprotokoll der 45. Regionalkonferenz der Regierungschefin und der Regierungschefs der ostdeutschen Länder und Gespräch mit der Bundeskanzlerin und dem Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer am 18. April 2018 in Bad Schmiedeberg.

10.3 Personalhaushalt und Personalbedarfsplanung

10.3.1 Personalhaushalt der Einzelpläne 02 bis 12

In den Einzelplänen 02 bis 12 werden für das Haushaltsjahr 2018 insgesamt 48.847 Planstellen und Stellen ausgewiesen. Diese stehen laut den Stellen- und Wirtschaftsplänen des Haushalts 2018 für folgende Aufgaben zur Verfügung:

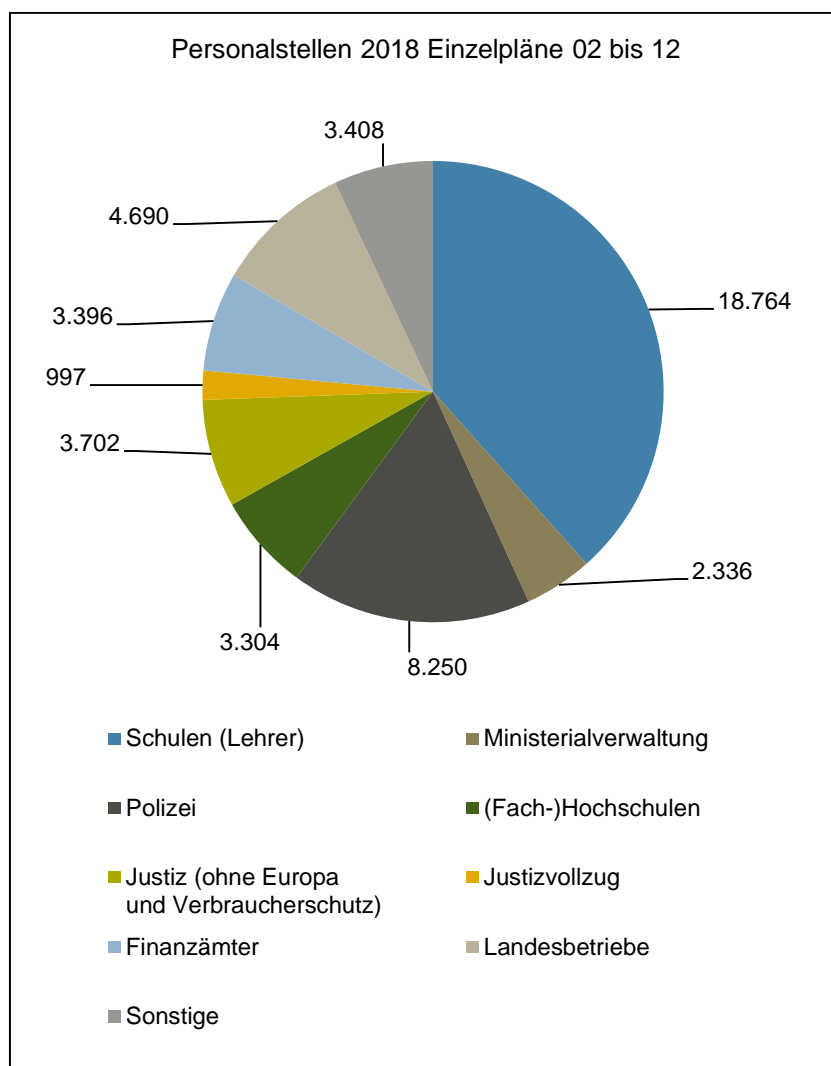


Abbildung 28: Personalstellen 2018 Einzelpläne 02 bis 12
Quelle: Ansatz lt. Haushalt 2018

Seit 2012 hat sich die Anzahl der Stellen in den Einzelplänen 02 bis 12 wie folgt entwickelt:

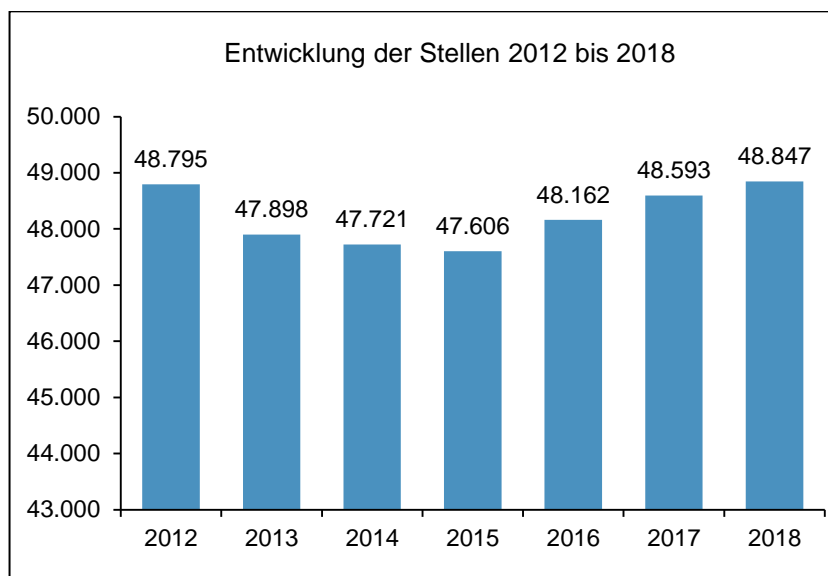


Abbildung 29: Entwicklung der Stellen 2012 bis 2018
 Quellen: Haushaltsgesetze 2012 bis 2018 für die Einzelpläne 02 bis 12

Die Stellenzahl 2018 liegt damit über dem Niveau des Jahres 2012. Seit 2015 wachsen die Planstellen und Stellen wieder kontinuierlich auf.

10.3.2 Nachwuchsstellen

Über die Einzelpläne 02 bis 12 hinaus sind weitere Planstellen und Stellen im Einzelplan 20 zentral veranschlagt. Ein Großteil der Planstellen ist als Einstellungskorridor für Nachwuchskräfte ausgewiesen. Diese erstmals 2010 ausgebrachten Stellen konnten durch die Ressorts bei vorliegendem fachlichem Nachbesetzungsbedarf ursprünglich für maximal drei Jahre genutzt werden. Ab 2015 wurde die Nutzungsmöglichkeit auf fünf Jahre ausgedehnt. Nach den jeweiligen Erläuterungen zum Haushaltstitel haben die Ressorts in Verbindung mit der Antragsstellung die anschließende Umsetzung auf reguläre Stellen im jeweiligen Geschäftsbereich sicherzustellen. Zudem müssen die Ausgaben im Rahmen des Personalbudgets des Einzelplanes, dem die Planstelle zur Verwendung zugewiesen wird, finanziert werden.

Seit 2010 sind die Nachwuchsstellen von ehemals 155 auf nun 402 Stellen erhöht worden:

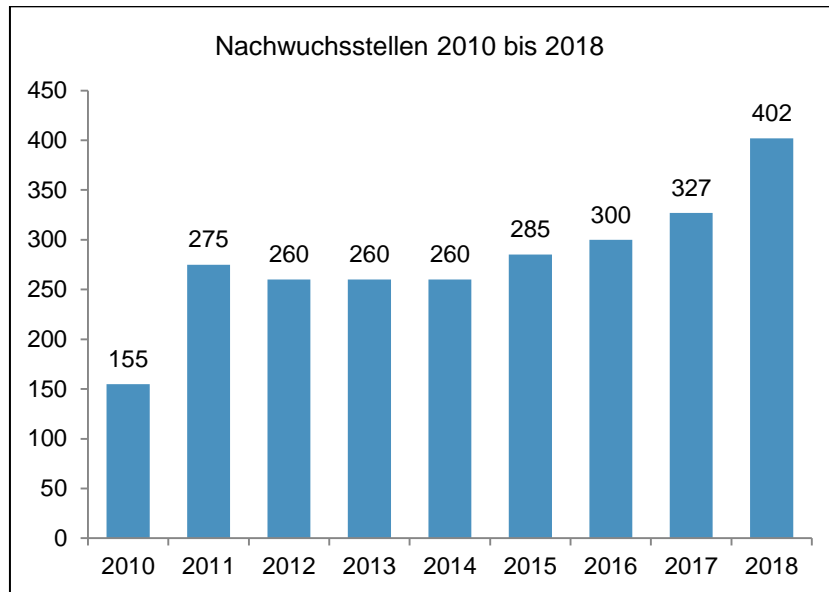


Abbildung 30: Nachwuchsstellen 2010 bis 2018
Quellen: Haushaltsgesetze 2010 bis 2018 für den Einzelplan 20

Der Entwurf des Doppelhaushalts 2019/2020¹²⁰ sieht zudem vor, dass ab 2019 zusätzlich zu den im Einzelplan 20 veranschlagten Nachwuchsstellen für den gleichen Zweck weitere Stellen in den Einzelplänen der Ressorts ausgebracht werden. Insgesamt sieht der Entwurf 538 (2019) bzw. 615 (2020) Nachwuchsstellen vor.

10.3.3 Befristet Beschäftigte in der Landesverwaltung

Am 31. Dezember 2017 waren in der Landesverwaltung insgesamt 59.496 Beschäftigte tätig.¹²¹ Darunter waren 11.609 befristet Beschäftigte.

Zu diesen befristet Beschäftigten zählten auch Auszubildende, wissenschaftlich-studentische Hilfskräfte, Anwärter und Rechtsreferendare. Dieser Personenkreis ist naturgemäß immer nur

¹²⁰ Drs. 6/9216.

¹²¹ Die ZBB führte zum 31. Dezember 2017 insgesamt 60.314 Personen (Zahlfälle). Von denen befanden sich jedoch 818 Personen bereits in der Freistellungsphase der Altersteilzeit. Diese waren, da sie nicht mehr im Landesdienst aktiv sind, von der Gesamtzahl abzuziehen.

für eine begrenzte Zeit tätig. Wenn man diese 5.190 Personen aus der Gesamtzahl der Beschäftigten herausrechnet, verbleiben 54.306 Beschäftigte und 6.419 „echt“ befristet Beschäftigte für das Jahr 2017, was einem Anteil von 11,8 % entspricht. Die Entwicklung dieser befristet Beschäftigten in der Landesverwaltung von 2015 bis 2017 ist nachfolgend der Entwicklung der Beschäftigten gegenübergestellt:

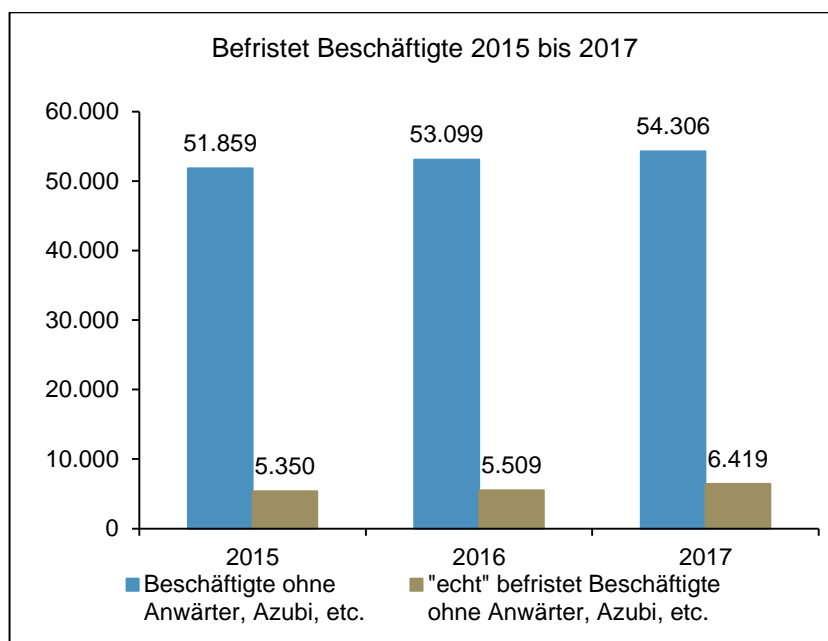


Abbildung 31: Befristet Beschäftigte 2015 bis 2017
Quelle: Angaben der ZBB

Der Anteil befristet Beschäftigter erhöhte sich in diesem Zeitraum von 10,1 % auf 11,8 %.

Die meisten dieser befristet Beschäftigten waren in den genannten Jahren im MWFK (2017: 3.137) und im MBSJ (2017: 1.989) tätig.

Die Landesregierung strebt eine deutliche Reduzierung der Anzahl befristeter Arbeitsverhältnisse an und beabsichtigt, diese, beginnend mit dem Doppelhaushalt 2019/2020, zunächst um ein Drittel zu reduzieren.¹²² Nach den o. g. Steigerungen in den vergangenen Jahren bleibt abzuwarten, ob und wie dieses Ziel erreicht wird.

¹²² Ergebnisniederschrift über die Fortsetzung der Gespräche zu aktuellen Fragen des öffentlichen Dienst- und Arbeitsrechts (sog. Attraktivitätsgespräche) vom 21. November 2017.

Das MdF weist darauf hin, dass das MWFK und das MBSJ aufgrund einer Sonderstellung jedoch separat betrachtet werden müssen. Deswegen seien diese Bereiche aus den Berichten der Landesregierung zur Bestandsaufnahme befristeter Arbeitsverhältnisse auch herausgenommen worden. Die angestrebte Reduzierung beziehe sich deshalb nur auf den verbleibenden Anteil von 1.293 Befristungen (2017) außerhalb des MWFK und des MBSJ.

Eine Sonderstellung des MWFK ist für den Landesrechnungshof im Hinblick auf dort mit Drittmitteln finanzierte Beschäftigte oder rechtlich regelmäßig befristet Tätige im Wissenschafts- oder Kulturbereich grundsätzlich nachvollziehbar. Für den Bereich des MBSJ und der dort tätigen Lehrkräfte an Schulen erschließt sich diese Sonderstellung allerdings nicht unmittelbar.

10.3.4 Personalbedarfsplanung

Nach § 17a LHO hat die Landesregierung eine Personalbedarfsplanung (PBP) unter Berücksichtigung von Einstellungskorridoren aufzustellen. Die PBP umfasst mindestens den Zeitraum der Finanzplanung und ist im Zusammenhang mit der Haushaltsaufstellung regelmäßig fortzuschreiben. Die aktuelle PBP vom 3. Juli 2018¹²³ legte die Landesregierung mit dem Entwurf zum Doppelhaushalt 2019/2020 vor.

Diese PBP bezieht sich auf das Jahr 2022 und berücksichtigt das sogenannte Moratorium der Landesregierung, die Stolleneinsparungen bis 2022 auszusetzen. So sah die vorige PBP noch eine Zielzahl zum 31. Dezember 2020 von 42.910 Stellen (einschließlich Hochschulen 46.183 Stellen¹²⁴) vor. Diese Zielzahl wurde nun zum 31. Dezember 2022 um 2.430 Stellen auf 45.340 Stellen deutlich angehoben. Zusätzlich kommen nach Angabe des MdF noch 3.302 Stellen in den Hochschulen hinzu, die nicht mehr Bestandteil der PBP sind.

Inwieweit diese Anhebung im Einzelnen bedarfsgerecht ist und sich ausschließlich an gewachsenen Aufgaben und nicht auch

¹²³ Drs. 6/9217.

¹²⁴ Der Gesamtstellenplan der Universitäten und Hochschulen (Kapitel 06 100) unterfällt ab 1. Januar 2019 nicht mehr der Zielzahl der PBP (siehe Erläuterung zur PBP, S. 7).

an steigenden Einnahmen orientiert, ist der PBP nicht zu entnehmen. Immerhin sah der Koalitionsvertrag 2014 bis 2019 eine Zielzahl für den Personalbestand von 44.200 zum Ende des Jahres 2019 vor. Hierauf basierte die 2015 vorgelegte PBP (aktualisierte PBP 2018 – beschlossen 2015)¹²⁵. Diese gab bis Ende 2018 noch insgesamt 45.120 aus Landesmitteln finanzierte Stellen für die Einzelpläne 02 bis 12 vor. Die aktuelle Planung weist nun 45.370 Stellen für 2019 aus. Unter Berücksichtigung der vom MdF angegebenen 3.302 Stellen für den Hochschulbereich ergeben sich somit insgesamt 4.472 Stellen mehr gegenüber dem mit Koalitionsvertrag von 2014 für Ende 2019 angestrebten Personalbedarf.

Angesichts dieser erheblichen Korrektur der Zielzahl innerhalb von vier Jahren hält der Landesrechnungshof längerfristige und zugleich strategische Überlegungen zur künftigen Aufgabewahrnehmung und dem damit verbundenen Personalbedarf für notwendig. Diese sollten in eine Planung, die nicht nur Zielzahlen an vorhandene finanzielle Möglichkeiten anpasst, Eingang finden.

Dabei sollte zugleich Berücksichtigung finden, ob der erwartete Personalbedarf auch durch geeignetes Personal gedeckt werden kann. So ergeben sich aus einem Vergleich der Bedarfs- und Personalbestandsentwicklung in der aktuellen PBP für die kommenden vier Jahre erhebliche Einstellungsbedarfe, um die bis 2022 ausgewiesenen Zielzahlen zu erreichen.

So müssten von 2019 bis 2022 im Bereich der Lehrkräfte 4.248 Stellen, im Polizeibereich 1.582 Stellen und im übrigen Bereich der Landesverwaltung (ohne Forstbereich) 2.182 Stellen nachbesetzt werden. Der Landesrechnungshof hält dies – trotz gestiegener Ausbildungskapazitäten und der erwähnten Vorhaben zur Attraktivitätssteigerung – für ein außerordentlich ambitioniertes Unterfangen, was auch angesichts entsprechend hoher Bedarfe in den anderen Ländern und beim Bund nur schwer erfüllbar sein dürfte.

¹²⁵ Drs. 6/780.

III. Besondere Prüfungsergebnisse



Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales

11 „Land sorgt für gesündere Verwaltungen“¹²⁶

Nachdem das Land dem Gesundheitsmanagement in den letzten Jahren keine besondere Priorität beigemessen hat, mehren sich nach der Prüfung des Landesrechnungshofes die Anzeichen für ein Verständnis der Bedeutung des Themas und für gesteuerte ressortübergreifende Verbesserungen.

11.1 Prüfungsgegenstand

Die Altersstruktur der Landesverwaltung Brandenburg ist durch die demografische Entwicklung geprägt. Die Zahl der unter 40-jährigen sinkt, die Zahl der über 50-jährigen Bediensteten steigt stetig. Statistisch sind ältere Bedienstete von Erkrankungen, Arbeitsunfällen und krankheitsbedingten Frühverrentungen besonders stark betroffen. Mit zunehmendem Alter spielen schwerwiegendere Erkrankungen, die mit längeren Fehlzeiten einhergehen oder gar einen frühzeitigen Austritt aus dem Arbeitsleben erzwingen, eine immer größere Rolle.

Branchenübergreifend stieg der Krankenstand im Land Brandenburg jährlich. Am häufigsten erkrankten die Menschen in den letzten Jahren an Muskel-Skelett-Erkrankungen, psychischen und Verhaltensstörungen sowie Atemwegserkrankungen. Rechnerisch ergab sich für die Region Berlin-Brandenburg für jeden Erwerbstätigen im Jahr 2016 eine durchschnittliche Fehlzeit von 20,1 Tagen, was einem Produktionsausfall in Höhe von 4,25 Mrd. Euro entsprach.¹²⁷ Die krankheitsbedingten Fehlzeiten in den Verwaltungen des

¹²⁶ Der Prignitzer vom 5. Juni 2018.

¹²⁷ Dritter Länderübergreifender Gesundheitsbericht Berlin-Brandenburg 2017, verfügbar unter: <https://masgf.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.546033.de>, Abrufdatum: 11. Juni 2018.

Landes Brandenburg liegen noch deutlich darüber, nach Erhebungen des Landesrechnungshofes durchschnittlich bei 33 Kalendertagen pro Bediensteten.

Die Gesundheit der Bediensteten ist ein wichtiger Faktor für die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes. Die Bedingungen, sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch in der Gesamtgesellschaft, haben sich verändert: zunehmende Arbeitsverdichtung, gekoppelt mit einer zusätzlichen Personalverknappung, wachsendem Qualifikations- und Zeitdruck, Steigerung der Komplexität in den Arbeitsanforderungen sowie wachsende Ansprüche an Dokumentation und Controlling. Die somit erlebten Stressoren und dadurch bedingten individuellen Mehrbelastungen stehen auch im Zusammenhang mit Gesundheit und Wohlbefinden.¹²⁸

Gegensteuernd ist eine effektive Gesundheitsförderung daher von entscheidender Bedeutung. Es geht als Folge zunehmend um die Frage, wie man die Arbeits- und Leistungsfähigkeit bzw. die Gesundheit der Bediensteten bis ins hohe Alter erhalten kann. Ein qualitätsbewusstes Gesundheitsmanagement widmet sich der Prävention und Gesundheitsförderung. Es zielt darauf ab, mehr Bedienstete bis zur Rente bzw. zum Ruhestand gesund und leistungsfähig zu erhalten. Dies ist Grundvoraussetzung für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben.

Betriebliches bzw. Behördliches Gesundheitsmanagement (BGM) ist die systematische, zielorientierte und kontinuierliche Steuerung aller internen Prozesse. Es hat zum Ziel, Gesundheit, Leistung und Erfolg für die Organisation und für alle seine Bediensteten zu erhalten und zu fördern. Damit soll es einerseits zur Entwicklung und Verankerung gesundheitsförderlicher Strukturen beitragen, andererseits aber auch die Gesundheitskompetenz der Mitarbeiter verbessern. In diesem Sinne bildet BGM sowohl den Rahmen für die gesetzlichen Arbeitsschutzvorschriften und das Eingliederungsmanagement als auch für die freiwillige Gesundheitsförderung. Diese umfasst alle gemeinsamen Maßnahmen von Dienstherrn bzw. Arbeitgebern und Bediensteten sowie der Gesellschaft zur

¹²⁸ Melanie Holz, Stress- und Gesundheitsmanagement als Führungsaufgabe, Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co.KG, 2015, S. 1 bis 3.

Verbesserung von Gesundheit und Wohlbefinden am Arbeitsplatz.¹²⁹

Dabei tragen Führungskräfte hohe Verantwortung für eine effiziente Durchführung des Gesundheitsmanagements.

Der Landesrechnungshof führte in 20 ausgewählten Behörden und Einrichtungen des Landes Brandenburg eine Grundsatzprüfung des Gesundheitsmanagements durch. Mit der Prüfung verschaffte er sich einen Überblick über den Stand der Einführung dessen in den geprüften Stellen und dessen zentraler Steuerung in der Landesverwaltung. Erhebungen fanden von Juni 2016 bis Januar 2017 in sechs obersten Landesbehörden sowie 14 nachgeordneten Dienststellen statt. Ebenso wurde die für die grundsätzliche Konzeptionierung und Koordinierung in der Landesverwaltung zuständige Stelle des Zentralen Personalmanagements (ZPM) beim MIK in die Prüfung einbezogen.

11.2 Prüfungsergebnis

Die Landesregierung beschloss im Jahr 2004 die Einführung eines Gesundheitsmanagements für die Landesverwaltung, um den Krankenstand in dieser zu senken, die Motivation und Leistungsfähigkeit der Bediensteten zu erhöhen sowie arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren zu reduzieren.¹³⁰

Ebenfalls avisierte die Landesregierung zur Steuerung und Gestaltung gesundheitsfördernder Arbeitsbedingungen eine zentrale Stelle. Diese sollte eine einheitliche Umsetzung des BGM in der Landesverwaltung sicherstellen. Sie sollte die Dienststellen darin unterstützen, geeignete Strukturen für ein BGM aufzubauen und weiterzuentwickeln sowie eine nachhaltige Entwicklung fördern. Zudem sollten die Fehlzeiten der Ressorts jährlich erfasst sowie das Gesamtprojekt Gesundheitsmanagement evaluiert und dokumentiert werden.

¹²⁹ Handlungshilfe BGM, Initiative Neue Qualität der Arbeit, verfügbar unter <http://psyga.info/ueber-psyga/angebote/handlungshilfe-bgm/>, Abrufdatum: 2. Juli 2018.

¹³⁰ Pressemitteilung zu den Ergebnissen der Kabinettsitzung am 17. August 2004, Landesregierung will Krankenstand weiter senken, verfügbar unter: www.stk.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=5lbn1.c.172115.de, Abrufdatum: 23. Oktober 2018.

Zur Umsetzung verfasste die Landesregierung die Handlungsempfehlung „Gesundheitsmanagement für die Landesverwaltung Brandenburg“¹³¹.

Mit dem aktuellen Koalitionsvertrag bekräftigte sie die Bedeutung eines umfassenden Gesundheitsmanagements und entwickelte gemeinsam mit den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes ein weitreichendes Maßnahmenpaket¹³².

11.2.1 Zentralstelle existierte praktisch nicht

Die Prüfung des Landesrechnungshofes zeigte, dass eine zentrale Stelle praktisch nicht existierte: Personelle und materielle Ressourcen standen speziell beim organisatorisch im MIK angesiedelten ZPM für diese Aufgaben nicht zur Verfügung. Ebenso fehlten Strukturen eines zentralen Gesundheitsmanagements. Für die Fehlzeitenstatistik forderte das ZPM ab dem Haushaltsjahr 2011 die Meldungen der Ressorts nicht mehr konsequent ab; die Lehrkräfte blieben generell bei der Aufstellung der Fehlzeitenstatistik unberücksichtigt. Eine ressortübergreifende Steuerung und Beratung fand ebenso nicht statt wie eine Evaluation. Zudem hatten sich die Ressorts ausdrücklich – unter Verweis auf eigene fehlende personelle und finanzielle Ressourcen – gegen den von der Landesregierung vorgesehenen konzeptionellen Ansatz des ZPM positioniert.

11.2.2 Große Unterschiede in den Verwaltungen

Der Landesrechnungshof prüfte weiterhin, ob die Behörden und Einrichtungen des Landes Brandenburg ein Gesundheitsmanagement auch ohne zentrale Steuerung in Anlehnung an die Handlungsempfehlung als strukturierten, geplanten und koordinierten Prozess etablierten.

¹³¹ Gesundheitsmanagement für die Landesverwaltung Brandenburg (Handlungsempfehlung), 2004, Staatskanzlei des Landes Brandenburg, Koordinierungsstelle für Personalmanagement (Nicht allgemein zugänglich).

¹³² Maßnahmenpaket zur Gestaltung des Generationenwechsels und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Landesverwaltung: Zukunftssichere Landesverwaltung in Brandenburg, verfügbar unter: http://www.mik.brandenburg.de/media_fast/4055/PM_MI_MdF_Landesverwaltung.pdf, Abrufdatum: 3. März 2017.

Im Ergebnis wurde deutlich, dass sich die Umsetzungen eines BGM in den geprüften Stellen sehr stark unterschieden. Die Feststellungen im Wesentlichen:

Die Implementierung des BGM nahm in den Dienststellen noch nicht den nötigen Stellenwert ein. Keine der untersuchten Stellen wurde den inhaltlichen Erfordernissen an eine ganzheitliche Betrachtung des BGM gerecht.

Ein koordinierendes Lenkungsgremium im Sinne der Handlungsempfehlung setzte nur die Hälfte der Dienststellen zur Steuerung des BGM ein. Eine strategische Planung des Gesundheitsmanagements konnte der Landesrechnungshof nur in wenigen Fällen erkennen. Soweit schriftliche Vereinbarungen abgeschlossen waren, umfassten diese überwiegend nur einzelne Teilbereiche des komplexen Prozesses BGM.

Die Umsetzung des BGM erfolgte in weniger als der Hälfte der Dienststellen für die Bediensteten transparent, was jedoch die Akzeptanz des BGM gesteigert hätte.

Fortbildungskonzepte zur Einbindung und Unterstützung der Führungskräfte in den Prozess Gesundheitsmanagement waren nicht durchgängig vorhanden. Notwendige, gegliederte Aus- und Fortbildungspläne bzw. entsprechende Konzepte zur Aus- und Weiterbildung der für das BGM zuständigen Bediensteten fehlten. Insbesondere nahmen die mit dem BGM betrauten Bediensteten diese Aufgabe häufig zusätzlich zu den originären Arbeitsaufgaben und oftmals ohne umfassende Fachkenntnisse wahr.

Die personellen Ressourcen bezogen sich vorrangig auf die Lenkungsgremien, nicht aber auf die Umsetzungen von BGM-Strategien. Die zur Verfügung stehenden materiellen Ressourcen berücksichtigen die Behörden und Einrichtungen mit unterschiedlichen Prioritäten und in unterschiedlichen Haushaltstiteln.

Nur in wenigen Fällen nahmen die Dienststellen eine vollständige Erhebung des Ist-Standes der Bereiche des Gesundheitsmanagements vor. Das gesetzlich vorgeschriebene Eingliederungsmanagement wurde nur in einem Drittel der eingeleiteten Verfahren durchgeführt. Selten wurden Verfahren zur Umsetzung der gesetzlich geforderten psychischen Gefährdungsbeurteilung oder Maßnahmen

aufgrund von psychischen Gefährdungsfeststellungen eingeleitet.

Gesundheitsfördernde Einzelmaßnahmen wurden von den Behörden und Einrichtungen unterschiedlich vielfältig angeboten, allerdings auf der Grundlage verschiedener Rahmenbedingungen und häufig ohne entsprechende Bedarfsplanung.

Die Finanzierung der Maßnahmen im Bereich des Arbeitsschutzes erfolgte aus bis zu neun verschiedenen Titelgruppen. Insgesamt umfassten die Ausgaben für die Wahrnehmung der Aufgaben des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, des Eingliederungsmanagements und für andere Maßnahmen im Rahmen des BGM in den Jahren 2013 bis 2015 einen Betrag in Höhe von insgesamt 1,8 Mio. Euro. Dabei erfolgte durch die Dienststellen sowohl qualitativ – bezogen auf die Besoldungsgruppen der mit BGM-Aufgaben betrauten Bediensteten – als auch quantitativ – hinsichtlich des in Relation gesetzten Personalaufwandes – eine unterschiedliche Gewichtung und Zuordnung des Themas BGM. Gleiches gilt für den Einsatz der materiellen Ressourcen, die sich jeweils nach den eigenen Schwerpunktausrichtungen in den verschiedenen Einzelbereichen des BGM unterschieden.

Bei der Dokumentation des Gesundheitsmanagements verfolgte nicht einmal die Hälfte der in die Prüfung einbezogenen Dienststellen einen hinreichend umfassenden Ansatz.

Eine Evaluation der strategischen Ausrichtung des BGM erfolgte nur unzureichend. Beispielsweise nutzten hierfür lediglich sechs Dienststellen (30 %) die Fehlzeitenanalyse und zwei Dienststellen (10 %) erstellten einen Gesundheitsbericht.

11.3 Folgerungen

Die Prüfung zeigte, wie unterschiedlich die Implementierungen, die Herangehensweisen und konkreten Umsetzungsstände des BGM in der Landesverwaltung ausgeprägt sind. Dabei traten viele Problemlagen und Ungleichheiten zu Tage, die vorrangig durch eine zentrale Behandlung zu lösen sind.

Um die Dienststellen beim Aufbau und der Verankerung eines BGM zu beraten und zu unterstützen, erachtet der Landesrechnungshof die Einrichtung einer zentralen Stelle für zweckmäßig. Eine Zentralisierung des Gesundheitsmanagements sollte zudem die Sicherstellung einer einheitlichen landesweiten Umsetzung des BGM bewirken.

Das Betreiben eines vollumfänglichen BGM ist ressourcenintensiv. Dieser Ressourceneinsatz ist aber notwendig, nicht nur um nachhaltig den gesetzlichen Vorgaben zu entsprechen, sondern darüber hinaus dem übergeordneten Ziel der behördlichen Gesundheitsförderung nachzukommen, die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes des Landes Brandenburg zu erhalten. Zudem sind die Maßnahmen im Bereich der Gesundheitsprävention geeignet, übergeordnete Mehrwerte wie Belebung der Motivation der Bediensteten und Stärkung des Ansehens des Arbeitsgebers bzw. Dienstherrn sowie die Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes in Zeiten des Fachkräftemangels zu generieren.

Mit einem zentral koordinierten, strukturierten und zumindest die wesentlichen Aspekte umfassenden BGM kann das Ziel einer aktiven Gesundheitsförderung als wichtiger Beitrag zur "Humanisierung der Arbeitswelt" umgesetzt werden. Krankenkassen haben ermittelt, dass die krankheitsbedingten Fehlzeiten durchschnittlich um ein Viertel sinken, wenn sich der Arbeitgeber aktiv um die Gesundheit der Mitarbeiter kümmert. In „gesunde Arbeit“ zu investieren ist daher nicht nur eine Frage sozialer Verantwortung und gesetzlicher Fürsorgeverpflichtung, sondern auch ein wirtschaftliches Gebot.¹³³

Zuvorderst bedarf es eines klaren Bekenntnisses der Landesregierung und der einzelnen Ressorts, das BGM als wesentliches Element der Personalfürsorge anzuerkennen, ausdrücklich zu legitimieren und die Maßnahmen in diesem Bereich zu intensivieren.

¹³³ Studie der Robert-Bosch-Stiftung: Demografieorientierte Personalpolitik in der Öffentlichen Verwaltung, 2009, verfügbar unter: http://www.bosch-stiftung.de/content/language2/downloads/Demographieorientierte_Personalpolitik_fuer_Internet.pdf, Abrufdatum: 5. Juli 2017, Artikel der Märkischen Allgemeinen Zeitung vom 18. und 19. März 2017.

11.4 Stellungnahme

Das Ministerium verzichtete auf eine Stellungnahme.

11.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof begrüßt die Ankündigungen im Konzept der Landesregierung zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes im Land Brandenburg¹³⁴. Nach diesem Konzept sollen Maßnahmen für ein verpflichtendes BGM festgeschrieben werden. Zudem sollen zur Verstetigung und zum Ausbau vorhandener Projekte und Angebote ab dem Jahr 2019 in jedem Einzelplan zusätzliche zweckgebundene Haushaltsmittel in Höhe von jährlich insgesamt rund 3 Mio. Euro bereitgestellt werden. Ebenso soll eine zentrale Servicestelle das Gesundheitsmanagement der Landesverwaltung koordinieren. Diese Stelle soll unter anderem Empfehlungen zur gesundheitsfördernden Gestaltung von Arbeitsplatz und Arbeitsumfeld geben sowie die Dienststellen bei der Umsetzung der Prozesse beratend und vernetzend unterstützen.

Auch die beabsichtigte Fortbildung zu Gesundheitsexpertinnen und -experten durch die Landesakademie für Öffentliche Verwaltung würde dazu beitragen, das Land Brandenburg zu einem moderneren und attraktiveren Arbeitgeber und Dienstherrn zu machen.¹³⁵

Diese angekündigten Maßnahmen der Landesregierung sind positive Schritte zu einer der Erhaltung der Arbeitsfähigkeit sowie der Förderung der Gesundheit der Bediensteten dienenden Stärkung der Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung.

Ob und inwieweit den Ankündigungen Taten folgen, bleibt abzuwarten.

¹³⁴ Konzept der Landesregierung zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes im Land Brandenburg, Drs. 6/9085 vom 2. Juni 2018, gemäß Beschluss des Landtages vom 29. Juni 2017 - Drs. 6/6894-B und vom 27. September 2017 - Drs. 6/7425-B.

¹³⁵ Konzept der Landesregierung zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes im Land Brandenburg, Drs. 6/9085 S. 25ff.

Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales sowie Einzelplan 12 Ministerium der Finanzen

12 Innenministerium nahm IT-Ausfallrisiko hin

Die beteiligten Ressorts betrieben die Verlagerung des Rechenzentrums zu wenig zielorientiert und nicht hinreichend nachdrücklich. Damit nahmen sie Verzögerungen hin, obwohl zwischenzeitlich ein erhebliches Ausfallrisiko bestand. Hinzu kamen Mängel im Projektmanagement und im Vergabeverfahren.

12.1 Prüfungsgegenstand

Die Landesregierung beschloss im Juli 2008 die Errichtung eines zentralen IT-Dienstleisters für das Land Brandenburg (ZIT-BB) zum 1. Januar 2009. Federführend für diesen Aufbauprozess war das MIK¹³⁶. Bis 2012 sollte die gesamte IT-Infrastruktur des Landes konsolidiert werden.

Das bislang als Rechenzentrum genutzte Gebäude in der Dortustraße in Potsdam stammt aus den 1970er Jahren und befindet sich im Eigentum der Stadt. Mit Errichtung des ZIT-BB wurde klar, dass dieses Gebäude den zu erwartenden Anforderungen nicht mehr entsprach. Die Unterbringung des ZIT-BB in einem neuen Rechenzentrum wurde deshalb stets als Voraussetzung für die Konsolidierung der IT-Infrastruktur der brandenburgischen Landesverwaltung dargestellt. Darüber hinaus stellten Potsdamer Stadtentwicklungsabsichten – insbesondere die Diskussion um den Wiederaufbau der Garnisonkirche, der einen Abriss des Gebäudes erfordern würde – und die Kündigungsfrist von einem Jahr für den

¹³⁶ Umbenennung mit der 6. Wahlperiode, vormals Ministerium des Innern.

bestehenden Mietvertrag zu berücksichtigende Unsicherheitsfaktoren dar.

Ziel der Prüfung des Landesrechnungshofes war es festzustellen, inwieweit das Verwaltungshandeln bis Ende 2016 im Zusammenhang mit der Verlagerung des Rechenzentrums, als strategisch wichtigem und haushaltsmäßig bedeutendem IT-Vorhaben, zielführend war und ob dabei im Rahmen der geltenden Vorschriften die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet wurden.

Geprüfte Stellen waren das MIK und der diesem nachgeordnete ZIT-BB sowie das MdF und dessen nachgeordneter BLB.

12.2 Prüfungsergebnis

12.2.1 Untersuchung von Realisierungsvarianten

Bereits im technisch-strategischen Gesamtkonzept¹³⁷ für den ZIT-BB vom Mai 2009 wurde darauf verwiesen, dass die Errichtung eines Hauptrechenzentrums Voraussetzung für die Konsolidierung der IT-Infrastruktur des Landes Brandenburg sei. Das Rechenzentrum müsse neu geplant und gebaut werden und spätestens 2015 in Betrieb gehen. In diesem Konzept wurde die Anmietung von Flächen als mögliche Handlungsoption dargestellt.

Knapp zwei Jahre später (im April 2011) schlossen der BLB und der ZIT-BB eine Vorvereinbarung über die Planung der Unterbringung des ZIT-BB auf einer landeseigenen Liegenschaft bzw. einer Liegenschaft im wirtschaftlichen Eigentum des BLB in der Stadt Potsdam. Zu diesem Zeitpunkt sah der BLB keine Notwendigkeit für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, da aus seiner Sicht keine alternative Lösung als vergleichbare Variante vorlag.

Weitere Planungen folgten, die im Ergebnis eine Realisierung eines Neubaus bis Ende 2014 mit Investitionskosten in Höhe von 33 Mio. Euro für möglich hielten. In den Haushaltsplänen 2011 und 2012 waren für den Neubau des ZIT-BB hingegen

¹³⁷ Technisch-strategisches Gesamtkonzept für den Brandenburgischen IT-Dienstleister vom 19. Mai 2009.

lediglich Ansätze in Höhe von insgesamt 19,6 Mio. Euro veranschlagt. Diese Differenz war Anlass für den BLB, im Herbst 2011 eine sogenannte Tendenzanalyse in Auftrag zu geben. Sie kam zu dem Ergebnis, dass eine Anmietung aus wirtschaftlicher Sicht einem Neubau vorzuziehen sei und empfahl die Bestätigung des Ergebnisses durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Im November 2012 legte der BLB die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor, die wie die Tendenzanalyse die Anmietung als wirtschaftlichere Alternative ermittelte.

Obwohl die Empfehlung für eine Anmietung dem BLB bereits im November 2011 bekannt war, meldete das MIK im Februar 2012 im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2013/2014 Investitionskosten für den Neubau in Höhe von 38 Mio. Euro an und reichte später auch einen Bauantrag beim MdF ein. Im Zuge von Einsparvorgaben zum Haushalt 2013/2014 wurde in den Verhandlungen zwischen MIK und MdF die Anmeldung auf insgesamt 23 Mio. Euro, verteilt auf mehrere Jahresscheiben, gekürzt und als Kompromiss für die Haushaltsverhandlungen vorgeschlagen. Das MdF lehnte im Juni 2012 auch diesen Betrag mit Verweis auf das noch nicht vorliegende Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als nicht veranschlagungsreif ab. Es strich die gesamte Anmeldung, einschließlich der Planungsleistungen. Mittel für das Bauvorhaben des Rechenzentrums waren nunmehr erst für das Jahr 2017 vorgesehen.

In diesem Stadium kündigte der städtische Sanierungsträger ProPotsdam mit Schreiben vom 26. Oktober 2012 fristgerecht zum 31. Dezember 2013 den Mietvertrag für die vom ZIT-BB genutzten Gebäude in der Dortustraße in Potsdam. Damit verwirklichte sich eines der Unterbringungsrisiken.

Insgesamt vergingen nach der Kündigung seitens der Stadt weitere 19 Monate bis zur Verabschiedung der Kabinettsvorlage am 3. Juni 2014,¹³⁸ die ein Konzept von MdF und MIK zur Verlagerung des Rechenzentrums beinhaltete. Dort sind für die Jahre 2014 bis 2018 Gesamtprojektkosten in Höhe von rund 65 Mio. Euro vorgesehen.

¹³⁸ Kabinettsvorlage Nr. 810/2014 vom 28. Mai 2014, Kabinettsbeschluss vom 3. Juni 2014 (Nicht öffentlich zugänglich).

12.2.2 Aufgabenverteilung zwischen den beteiligten Landesbetrieben und Projektmanagement zunächst offen

In der Kabinettsvorlage vom 28. Mai 2014 wurde das Gesamtprojekt in die drei Teilprojekte

- Bereitstellung von Flächen für das Rechenzentrum,
- Technische Ausstattung von Flächen für das Rechenzentrum und
- Umzug / Verlagerung des Rechenzentrums

gegliedert. Ein externer Projektsteuerer sollte als viertes Teilprojekt die Projekte verzahnen und eine reibungslose Steuerung des Gesamtprojektes gewährleisten.

Auf die formale Einrichtung eines gemeinsamen Projektes im Sinne eines Projektauftrages und somit auf die Definition der Projektziele, die Installation einer Projektorganisation etc. wurde auf Ebene der Ministerien verzichtet. Nach Angaben des MIK ergaben sich die Projektziele aus dem mit der Kabinettsvorlage gebilligten Konzept zur Verlagerung des Rechenzentrums. Die eigentliche Projektorganisation sollte durch den ZIT-BB erfolgen, der sich hierzu des externen Projektsteuerers bedienen und eine entsprechende Ausschreibung vorbereiten sollte.

Mit Erlass vom 1. Juli 2014 unterrichtete das MdF den BLB über die Kabinettsentscheidung und bat, das für die Bereitstellung der Flächen Erforderliche zu veranlassen. Ein Projektauftrag, der die Ziele und Verantwortlichkeiten des Teilprojektes und die Einbindung in das Gesamtprojekt konkret definiert, wurde auch dem BLB nicht erteilt. Der BLB setzte daraufhin die bereits im Jahr zuvor begonnenen Arbeiten zur Erstellung einer Leistungsbeschreibung fort, auf deren Grundlage die Ausschreibung zur Bereitstellung der für das Rechenzentrum benötigten Flächen in die Wege geleitet werden sollte.

Zu einem frühen Zeitpunkt der Flächenausschreibung gestaltete sich nach Einschätzung des BLB die Zusammenarbeit mit dem ZIT-BB als schwierig und wenig konstruktiv.

Im August 2015 nahm der externe Projektsteuerer seine Tätigkeit auf. Dieser erstellt für das Referat 11 des MIK seit

Januar 2016 einen monatlichen Ampelreport¹³⁹, der den jeweiligen Projektsachstand umreißt und auf Risiken hinweist.

12.2.3 Vergabeverfahren zur Bereitstellung von Flächen für das Rechenzentrum

Am 23. Oktober 2014 veröffentlichte der BLB im EU-Amtsblatt die Ausschreibung zur „Verlagerung des Rechenzentrums des Brandenburgischen IT-Dienstleisters (RZ ZIT-BB), Anmietung von Rechenzentrumsflächen inklusive der dazugehörigen Infrastruktur und Personal“. Die vom technisch zuständigen ZIT-BB und dem für das Gebäudemanagement des Landes zuständigen BLB gemeinsam erstellte Leistungsbeschreibung musste nach einer Vielzahl von Bieterfragen und der Rüge eines Bieters konkretisiert und um notwendige weitere Vergabeunterlagen ergänzt werden. Dies führte zu einer Verzögerung des Vergabeverfahrens von mehr als acht Monaten.

Im Ergebnis des offenen Verfahrens lag letztlich am Tag der Submission der Angebote am 17. Dezember 2015 lediglich das Angebot eines Bieters vor. Der ZIT-BB hielt das Angebot aus fachtechnischer Sicht nicht für zuschlagsfähig.

Der BLB informierte mit Schreiben vom 4. Februar 2016 ausschließlich den verbliebenen Bieter über die Aufhebung des offenen Vergabeverfahrens nach § 20 Absatz 1 VOL/A-EG¹⁴⁰ und die Einleitung eines Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb nach § 3 Absatz 3 lit. a) Unterabsatz 2 VOL/A-EG.

Im Ergebnis dieses Verhandlungsverfahrens schloss das Land Brandenburg, vertreten durch den BLB und den ZIT-BB, am 5. August 2016 mit dem einzigen verbliebenen Bieter einen Vertrag über die Vermietung und den Betrieb eines Rechenzentrums.

In seiner Unterrichtungsvorlage an das MdF vom 27. Juli 2016 verweist der BLB darauf, dass im Ergebnis der vier

¹³⁹ Von Februar bis September 2016 war der Report ausgesetzt.

¹⁴⁰ Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A Ausgabe 2009 vom 20. November 2009 (BAnz. Nr. 196a vom 29. Dezember 2009), Abschnitt 2: Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen im Anwendungsbereich der Richtlinie 2004/18/EG.

Verhandlungsrunden neben dem Vertragsentwurf auch die Leistungsbeschreibung angepasst wurde. Änderungen betrafen beispielsweise Umfang und Zeitpunkt der bereitzustellenden Flächen und die Anbindung des Rechenzentrums an das Datennetz des Landes.

12.2.4 IT-Sicherheit nicht durchgängig gewährleistet

Eine für das Rechenzentrum in der Dortustraße in Potsdam bereits 2008 durchgeführte Sicherheitsanalyse zur Überprüfung des Sicherheitsniveaus des Gebäudes und der technischen Infrastruktur wies erhebliche Mängel aus.

Im Juli 2012 vermerkte der ZIT-BB im Hinblick auf die Verschiebung des damals avisierten Neubaus eines Rechenzentrums auf das Jahr 2017, dass dadurch der Aufbau der Konsolidierungsplattform und der weitere IT-Betrieb gefährdet seien. Die Zurückstellung u. a. geplanter Baumaßnahmen zugunsten des Neubaus würde zu Ressourcen-Engpässen führen.

Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht (LDA) verwies in ihrem Bericht 2013¹⁴¹ ebenfalls auf eine Vielzahl von Schwachstellen, darunter auch solche erheblichen Mängel wie beispielsweise eine nicht ausreichende Klimatisierung und Stromversorgung. Sie stellte dringenden Handlungsbedarf fest. Darüber hinaus vertrat die LDA die Auffassung, dass wegen der unzureichenden Personalausstattung des ZIT-BB und der deshalb unterbliebenen Umsetzung von notwendigen Maßnahmen aus den IT-Sicherheitskonzepten eine inakzeptable und rechtswidrige Situation eingetreten sei.

12.2.5 Einbettung des Rechenzentrums in eine Strategie des Landes zur IT erforderlich

Die Frage der Unterbringung des zentralen IT-Dienstleisters des Landes und der bei ihm betriebenen komplexen IT-Infrastruktur ist von strategischer Bedeutung für das Land.

¹⁴¹ 17. Tätigkeitsbericht der Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht zum 31. Dezember 2013. Die Prüfung beim ZIT-BB wurde am 14. und 15. Juni 2012 durchgeführt.

Die im Jahre 2004 formulierte IT-Strategie¹⁴² enthält hierzu keine Aussagen. Eine Überarbeitung erfolgte mit Bekanntwerden des Verlagerungsbedarfes nicht.

Bereits in einer früheren Prüfung kritisierte der Landesrechnungshof, dass die Strategie des Landes Brandenburg bezüglich der IT seit 2004 in unveränderter Fassung gilt.¹⁴³

Auch die LDA beanstandete die veraltete IT-Strategie und zeigte die daraus resultierenden Risiken für Datenschutz und IT-Sicherheit auf.¹⁴⁴

12.3 Folgerungen

Für das Land Brandenburg existiert mit dem Projektmanagement-Leitfaden¹⁴⁵ eine Vorgabe für die Behandlung derartiger Projekte. Im Projektablauf verwirklichten sich Risiken, was bei einer Beachtung des Leitfadens vermeidbar gewesen wäre.

Nach den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes verfolgte das Land seit Errichtung des ZIT-BB im Jahr 2009, also über mehrere Jahre hinweg, einen Planungsansatz, der letztlich in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vom November 2012 als unwirtschaftlich verworfen wurde. Die Erstellung der sogenannten Tendenzanalyse wäre nicht erforderlich gewesen, wenn stattdessen die bereits im technisch-strategischen Gesamtkonzept für den ZIT-BB vom Mai 2009 erkennbaren Lösungswege im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von Beginn an betrachtet worden wären. Zu einer derartigen Untersuchung zwingt bereits § 7 LHO. Auf dieser Basis hätten die weiteren Planungen unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen (z. B. Auslaufen des Mietvertrages bzw. Kündigungsfristen, technische Unzulänglichkeiten) mit Nachdruck fortgeführt werden müssen. Dies beinhaltet selbst-

¹⁴² IT-Strategie 2004 - 2008 (Anlage 1 zur IT-Standardisierungsrichtlinie, ABI./04, [Nr. 30] S. 566).

¹⁴³ Prüfung der Einführung und Umsetzung von E-Government-Maßnahmen im Land Brandenburg, Az.: II 4 - 36 50 - 02/14 vom 3. Juni 2016.

¹⁴⁴ 18. Tätigkeitsbericht der Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht zum 31. Dezember 2015, S. 88.

¹⁴⁵ Projektmanagement-Leitfaden - Standardisierung der wesentlichen Phasen, Methoden und Begriffe für Projekte in der Brandenburger Landesverwaltung; Herausgeber: Ministerium des Innern vom 3. November 2009; Az.: I/6-123-10.

verständlich auch die rechtzeitige Veranschlagung der Mittel im Haushalt. Die zeitliche Verzögerung wegen Nichtdurchführung einer notwendigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wäre vermeidbar gewesen.

In der Zeit zwischen Kabinettsbeschluss und Aufnahme der Tätigkeit des externen Projektsteuerers war für den Landesrechnungshof kein systematisches und steuerndes Vorgehen durch exakte Zielvorgaben und enge Nachhaltung der Ziele durch die beteiligten Ministerien zu erkennen. Die Verantwortung für die Umsetzung des Kabinettsbeschlusses wurde ungesteuert auf die beiden ausführenden Landesbetriebe übertragen.

Darüber hinaus führte die nicht sachgerechte Aufgabenverteilung für die Abwicklung des Vergabeverfahrens zwischen dem ZIT-BB und dem BLB zu abweichenden Ansichten bei dessen Durchführung und wirkte sich nachteilig auf die angestrebte vertrauensvolle und konstruktive Zusammenarbeit aus. Dies und fehlende Abstimmungen der beiden Landesbetriebe mündeten in einer mangelhaften Leistungsbeschreibung, die zunächst zu einer Verzögerung des Vergabeverfahrens und mangels Angeboten letztlich zu einer Aufhebung des offenen Verfahrens führte. Dem anschließenden Verhandlungsverfahren fehlte nach Einschätzung des Landesrechnungshofes der aus wirtschaftlicher Sicht unerlässliche Wettbewerbscharakter, da nur ein Bieter beteiligt war. Die Änderung der Leistungsbeschreibung im Verhandlungsverfahren hält der Landesrechnungshof für bedenklich.

Im Rahmen des Abschlussgespräches gaben die geprüften Stellen zur Aufgabenverteilung an, dass gerade die intensive Zusammenarbeit in der Abwicklung des Verhandlungsverfahrens zum Abschluss eines Mietvertrages über die Flächen für das Rechenzentrum seit Mitte 2015 bewiesen habe, dass BLB und ZIT-BB aus den anfänglichen Friktionen gelernt hätten und nunmehr eine kooperative und zielorientierte Zusammenarbeit pflegten.

Der ZIT-BB betrieb mindestens seit April 2008 IT-Verfahren mit hohem Schutzbedarf, die für die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung unerlässlich waren, mit einem erheblichen Ausfallrisiko. Zudem verstieß er gegen die Vorgaben des Bundesamtes für

Sicherheit in der Informationstechnik (BSI). Das MIK kannte diese Probleme. Es hat über Jahre nicht die notwendigen Voraussetzungen für einen BSI-konformen Betrieb des Rechenzentrums geschaffen, obwohl mehrere Expertisen erhebliche Mängel offenlegten.

Die Ausfallrisiken und der auf Dauer nicht zukunftsfähige Standort in der Dortustraße hätten frühzeitig zu einer umfassenden und dringlichen Prüfung sowie prioritären Entscheidung hinsichtlich der Verlagerung des Rechenzentrums führen müssen.

Das wenig planvolle Vorgehen in der Frage der Unterbringung eines Rechenzentrums ist gleichfalls Folge fehlender Strategien und Festlegungen zur IT des Landes.

12.4 Stellungnahme

Das Ministerium bezieht sich in seiner – zwischen den geprüften Stellen abgestimmten – Stellungnahme auf die Prüfungsmitteilung.

Insbesondere betonte es, dass die im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2013/2014 getroffenen Entscheidungen mit Augenmaß erfolgt seien. Das Ministerium räumte ein, dass der alte Rechenzentrumsstandort nicht für eine Dauerlösung geeignet gewesen sei. Jedoch seien die IT-Sicherheit und die IT-Infrastruktur der Landesverwaltung zu keinem Zeitpunkt gefährdet gewesen.

Darüber hinaus sei das Projekt nicht mangelhaft gemanagt worden. Vielmehr hätten die Verantwortlichen das Projekt nach anfänglichen Schwierigkeiten zielorientiert und verantwortungsbewusst durchgeführt. Im Ergebnis verfüge die Landesverwaltung nunmehr über ein leistungsfähiges, zukunfts-sicheres und allen IT-Sicherheitsansprüchen genügendes Rechenzentrum.

Zu den Verzögerungen im Vergabeverfahren gab das Ministerium an, diese seien zwar aufgetreten, aber ohne deren Betrachtung wäre die ursprüngliche Projektlaufzeit sogar unterschritten worden. Zudem würden die mit Augenmaß veranschlagten Projektkosten wohl deutlich unterschritten.

12.5 Schlussbemerkungen

Insbesondere zu den Fragen der Notwendigkeit einer Tendenzanalyse, zur Qualität des Projektmanagements durch die Landesbetriebe, zur Bewertung der Verzögerungen im Vergabeverfahren sowie zur Fachaufsicht durch die beiden Ministerien bestehen weiterhin unterschiedliche Auffassungen.

Im Sinne der von der LHO vorgeschriebenen begleitenden und abschließenden Erfolgskontrolle fordert der Landesrechnungshof, die Annahmen aus der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung den tatsächlichen Konditionen und Kosten des für die Unterbringung des Rechenzentrums geschlossenen Vertrages gegenüberzustellen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse zur Wirtschaftlichkeit müssen die Grundlage sein, auf der zu gegebener Zeit über die Option zur Verlängerung der Vertragslaufzeit für die Anmietung der Flächen für das Rechenzentrum entschieden wird.

Die Erhebungen des Landesrechnungshofes im Rahmen dieser Prüfung zeigten, dass das Projektmanagement innerhalb der Landesverwaltung in der Vorbereitungsphase der Verlagerung nicht konsequent und professionell erfolgte. Die für den Landesrechnungshof erkennbar gewordene Qualitätssteigerung durch Nutzung externer Expertise sollte die Landesverwaltung veranlassen, dieses Wissen zur Verbesserung der eigenen Kenntnisse und Fähigkeiten zu nutzen. Der Landesrechnungshof empfiehlt dringend, anerkannte Methoden des Projektmanagements – insbesondere auf der Grundlage des erwähnten Leitfadens – konsequent anzuwenden, um Vorhaben erfolgreich, zeitgerecht und wirtschaftlich durchzuführen.

Schließlich erwartet der Landesrechnungshof im Rahmen einer digitalen Strategie für das Land Brandenburg eine eindeutige Positionierung der Landesregierung zu einer konsequenten Zentralisierung und Bündelung geeigneter IT-Ressourcen. Damit der ZIT-BB das definierte Ziel erreicht, ein leistungsfähiger zentraler IT-Dienstleister für die brandenburgische Landesverwaltung zu sein, bedarf es auch des verstärkten Engagements der Ressorts. Der Aufbau von Parallelstrukturen zum ZIT-BB steht diesem Ziel diametral entgegen. Dies wird zu einer Zersplitterung der Ressourcen und zur weiteren Verschärfung des Mangels an IT-Fachpersonal führen.

Einzelplan 04 Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz

13 Partnerschaftsbeauftragte – hoher Aufwand, keine messbaren Ergebnisse

Seit zehn Jahren sind verschiedene Partnerschaftsbeauftragte für das Land Brandenburg in der Republik Polen und in Rumänien tätig. Messbare Erfolge haben sie nicht erzielt. Gleichwohl hat das zuständige Ministerium eine Beibehaltung und sogar Ausweitung des Instrumentes betrieben.

13.1 Prüfungsgegenstand

Am 30. November 2007 einigten sich der Ministerpräsident des Landes Brandenburg und der Minister für Wirtschaft auf die Einsetzung von Partnerschaftsbeauftragten (PSB) im Rahmen der „Oderpartnerschaft“ und in Alba Julia/Karlsburg (Rumänien). Mit Hilfe der PB sollten besonders die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zwischen Brandenburg und den Partnerregionen verbessert werden. Anfangs koordinierte die Staatskanzlei und ab dem 1. November 2010 das Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (MWE) die PSB. Mit der Regierungsumbildung zu Beginn der 6. Legislaturperiode 2014 wechselte die Zuständigkeit für Europaangelegenheiten in den Bereich des Ministeriums der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz (MdJEV).

13.2 Prüfungsergebnis

13.2.1 Die ersten Partnerschaftsbeauftragten werden eingesetzt

Der ersten Ausschreibung ging intern eine Entwicklungsphase des Instrumentes der PSB voraus. In dieser gab es auch Gespräche mit Partnern. Bereits im August 2007 schlug der zuständige Referatsleiter zur internen Abstimmung u. a. vor:

„Im Rahmen der Oderlandpartnerschaft wird in Posen und/oder Breslau mit den Mittel(n) des MW [Anm.: Ministerium für Wirtschaft] eine Kontaktstelle oder eine Einzelperson beauftragt, sich um z. B. Projekt EM 2012 zu kümmern.

Parallel (oder auch zeitlich später) erfolgt ein solcher Auftrag in Sibiu, z. B. an Frau Dr. S. (...).“

Mitarbeiter der Staatskanzlei führten Gespräche mit Partnern in Dolnośląskie/Niederschlesien und Wielkopolskie/Großpolen. Ein Gesprächspartner war auch Frau M.

Im Anschluss an ein Ausschreibungsverfahren benannte die Landesregierung zum 1. November 2008 PSB für drei Regionen:

- PSB für die polnische Wojewodschaft Dolnośląskie/Niederschlesien wurde die Transportökonomin und Projektmanagerin Frau U. in Wrocław (Breslau).
- PSB in dem westpolnischen Wirtschaftszentrum Wielkopolskie/Großpolen wurde Frau M., die bereits vor ihrer Berufung ein Consultingunternehmen betrieb.
- PSB für die Region Centru (Rumänien) wurde die M. GmbH. Sie berät Kommunen, Einrichtungen, Firmen, Organisationen und Institutionen. Geschäftsführer waren und sind Frau Dr. S. und Herr K.

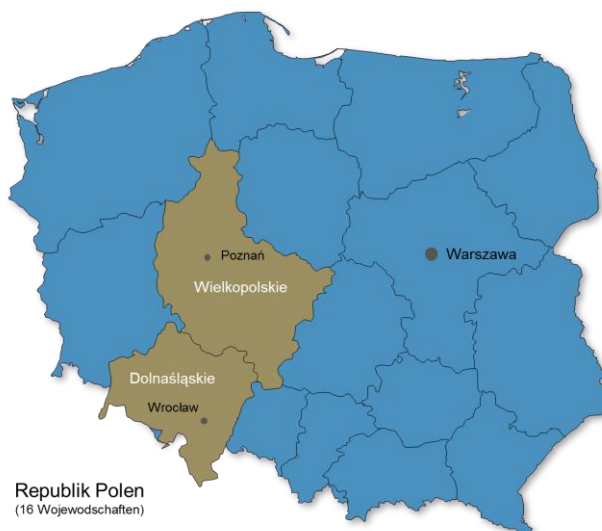


Abbildung 32: Partnerschaftsbeauftragte innerhalb der Republik Polen
Quelle: Eigene Darstellung Landesrechnungshof Brandenburg



Abbildung 33: Partnerschaftsbeauftragte innerhalb Rumäniens
Quelle: Eigene Darstellung Landesrechnungshof Brandenburg

Nach Ablauf der Vertragslaufzeit verlängerte das mittlerweile zuständige MWE die Verträge der PSB 2010 um ein Jahr bis Ende 2011.

Bereits während dieser ersten Vertragsphase gab es eindeutige Aussagen aus einzelnen Ressorts, die einen Bedarf verneinten. Ausgehend von diesen Erfahrungen versuchte das MWE, Handlungsalternativen aufzuzeigen, wie das Instrument der PSB an die Erfordernisse und Wünsche des Landes Brandenburg angepasst werden könne. Eingeschlossen in die Überlegungen war auch die räumliche Ausrichtung, wobei sich das Fachreferat gegen eine Fortführung in Rumänien

aussprach. Der zuständige Minister entschied entgegen dem Fachvotum, dass für alle drei Regionen eine neue Ausschreibung durchzuführen sei.¹⁴⁶

Daraufhin schrieb das MWE die Verträge für den Vertragszeitraum von März 2012 bis März 2015 neu aus.

Den Zuschlag als PSB erhielt:

- für die Wojewodschaft Dolnośląskie/Niederschlesien die Rechtsanwaltskanzlei G. & Partner.
- für die Wojewodschaft Wielkopolskie/Großpolen wiederum Frau M.
- für die Region Centru (Rumänien) wiederum die M. GmbH.

13.2.2 Die Evaluatoren raten: Partnerschaftsbeauftragte abschaffen!

Das MWE beauftragte im April 2014 die R. GmbH mit der Evaluation der PSB. Diese erhielt ein Honorar i. H. v. 43.673 Euro, das damit das Jahreshonorar jedes einzelnen PSB i. H. v. rund 40 Tsd. Euro überstieg.

Die R. GmbH legte am 15. Oktober 2014 ihren Endbericht dem nun zuständigen MdJEV vor. Dieses leitete den Bericht am 17. Juni 2015 dem Ausschuss für Europangelegenheiten, Entwicklungspolitik und Verbraucherschutz (AEEV) zu.

Die Evaluatoren stellten zusammenfassend fest:

- Die PSB in Dolnośląskie/Niederschlesien trugen zu keinen greifbaren Ergebnissen bei.
- In Centru (Rumänien) war keine klare Strategie erkennbar. Die PSB erschien in Centru (Rumänien) besser bekannt und vernetzt als im Land Brandenburg. Das Interesse an einer Zusammenarbeit lag vorwiegend auf rumänischer Seite.
- „Die Ressorts der Landesregierung und die ZAB schätzen die Arbeit der PSB überwiegend kritisch ein und halten die PSB (...) für entbehrlich.“

¹⁴⁶ Vermerk vom 9. September 2011 mit Anmerkungen des Ministers („Die PB werden für alle 3 Regionen neu ausgeschrieben“ - „BP in Rumänien bleibt bestehen“).

Daraus ergab sich aus Gutachtersicht u. a. folgende Handlungsempfehlung: „Aus Effektivitäts- und Effizienzgründen sollte das Instrument der PSB nicht weitergeführt werden. Der Verwaltungsaufwand auf Seiten der Landesregierung, aber auch bei den PSB ist unangemessen hoch und steht in keinem Verhältnis zu den Ergebnissen.“

Nach Auswertung des Endberichtes bestanden bei der zuständigen Referatsleiterin des MWE Ende November 2014 erhebliche Zweifel an der Fortführung der Verträge mit den PSB. In der Folge regte das Fachreferat bezüglich der PSB in Centru (Rumänien) an, die bisherigen Honorarverträge nicht zu verlängern oder in der bisherigen Form neu auszuschreiben.

Im Mai 2015 kam die Referatsleiterin zu dem Ergebnis, dass sich das Instrument der PSB mittlerweile entbehrlich gemacht habe. Das Fachreferat erwog, die Haushaltsmittel anderweitig einzusetzen.

Der Europaminister sprach sich jedoch dagegen aus. Für den Oktober 2015 lud er die Vertreter der Fraktionen zu einem Gespräch ein. Darin sollten die Meinungen und Vorschläge der Abgeordneten zur Weiterentwicklung des Instrumentes der PSB erörtert werden. Mehrfache Versuche, mit den Sprechern der Fraktionen ins Gespräch zu kommen, scheiterten. Daraufhin legte das MdJEV das weitere Vorgehen wie folgt fest:

- Weiterführung der Verträge für Centru und Wielkopolskie bis 31. März 2016,
- Einrichtung eines Verbindungsbüros in Warschau ab dem Jahr 2017,
- Neuausschreibung für die Beauftragung in Centru zum 1. April 2016 und
- Einrichtung eines PSB für den Ostseeraum.

13.2.3 Das Ministerium folgt dem Rat der Evaluatoren nicht

Im Haushaltsplan 2015/2016 war der Titel 534 65 (Ausgaben im Zusammenhang mit dem Einsatz von Partnerschaftsbeauftragten in Partnerregionen, einschließlich der Weiterentwicklung des Instruments) mit folgenden Erläuterungen versehen: "Die Mittel können ab dem Haushaltsjahr 2016 nach Beratung eines Konzepts für die Weiterentwicklung des

Instruments der Partnerschaftsbeauftragten im Ausschuss für Europaangelegenheiten, Entwicklungspolitik und Verbraucherschutz und Genehmigung durch den Ausschuss für Haushalt und Finanzen auch für die Beauftragung weiterer Leistungen und Maßnahmen der interregionalen Zusammenarbeit genutzt werden, soweit sie der Zielstellung dienen, Unternehmen, Verbände, Schulen, Hochschulen, Forschungseinrichtungen und andere gesellschaftliche Akteure in Brandenburg und anderen europäischen Regionen zusammenzubringen. "

Das vom MdJEV erstellte „Konzept für die Weiterentwicklung des Instruments der Partnerschaftsbeauftragten in 2016 und den Folgejahren“ wurde vom AEEV am 13. Januar 2016 zustimmend zur Kenntnis genommen. Der AHF gab seine Zustimmung am 25. Februar 2016.

Darin wird bezugnehmend auf die Ergebnisse der Evaluation festgestellt, dass die PSB nur in einer Umgebung mit schwachen Kommunikations- und Kooperationsstrukturen als niedrigschwelliges Kontakthanbahnungs-Instrument sinnvoll seien. Kontakte zu den polnischen Partnerwojewodschaften seien nicht mehr erforderlich und überholt. Weder die Ressorts noch die nachgeordneten Einrichtungen hätten um Unterstützung gebeten. Die Aktivitäten der PSB im Bereich der Unterstützung der Zivilgesellschaften hätten keinen messbaren Wert.

Das Konzept berücksichtigte die Ergebnisse der Evaluation nur auszugsweise. Entgegen den Handlungsempfehlungen der Evaluatoren entschied sich das MdJEV, das Instrument der PSB in der Wojewodschaft Wielkopolskie/Großpolen und der Region Centru (Rumänien) fortzuführen und weiterzuentwickeln.

Später bekräftigte das MdJEV, dass sich Rumänien im Allgemeinen und die Region Centru im Besonderen zwar außerhalb des geographischen Fokus der Internationalisierungsstrategie für das Land Brandenburg befinde. Allerdings liege „ein besonderes Interesse des Landes Brandenburg an der positiven Entwicklung Südosteuropas vor, das die Sonderstellung Centrus rechtfertigt“.

13.2.4 Die Partnerschaftsbeauftragten werden neu ausgeschrieben

Den Zuschlag für die Wojewodschaft Wielkopolskie/Großpolen erhielt der Verein „S. T. B. B. e. V.“ für Mitte 2016 bis Mitte 2019. Der Verein ist damit in der Wojewodschaft Wielkopolskie/Großpolen für „die Kooperationsanbahnung und -begleitung zwischen Nichtregierungsorganisationen mit politischer – jedoch nicht parteipolitischer –, sozialer und kultureller Zielsetzung in Wielkopolskie/Großpolen und Brandenburg sowie die Intensivierung und Pflege der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen“ verantwortlich.

Den Zuschlag für Centru (Rumänien) erhielt erneut die M. GmbH. „Der Schwerpunkt des (...) Auftrages liegt in der Kooperationsanbahnung zwischen Nichtregierungsorganisationen mit politischer – jedoch nicht parteipolitischer –, sozialer, wissenschaftlicher und kultureller Zielsetzung in der Region Centru/Rumänien sowie der Intensivierung und Pflege der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen.“

13.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof konnte nicht erkennen, weshalb das MdJEV entgegen den Empfehlungen der Evaluation den Vertrag mit Centru weiterführen wollte und welche konkreten Interessen das Land Brandenburg dort verfolgt.

Mit der Neuausrichtung der PSB als niedrigschwelliges Institut auf dem Gebiet der Nichtregierungsorganisationen ist der Wert ihrer Arbeit auch zukünftig schwer mess- und beurteilbar.

Die Höhe des Honorars für den externen Berater für die Evaluation der PSB wirft nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Frage nach der Angemessenheit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung („Wirtschaftlichkeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“) auf.

Der Landesrechnungshof hielt es für naheliegend, dass bereits vor einer Ausschreibung eine Festlegung auf spätere Auftragnehmer erfolgte.

Eine Vertragsverlängerung ohne eine entsprechende Option im Ursprungsvertrag ist nicht zulässig. Sie kommt wirtschaftlich

dem Abschluss eines neuen Vertrages gleich. Ein neuer Vertragsschluss ohne erneutes Vergabeverfahren stellt eine unzulässige de-facto-Vergabe dar.

13.4 Stellungnahme

Das MdJEV sah weder eine Bevorteilung noch eine Festlegung auf die späteren Auftragnehmer.

In Folge der Evaluierung seien sehr wohl Veränderungen am Konzept der PB vorgenommen worden. Dies betreffe etwa die Reduzierung der Anzahl der in Polen tätigen PSB, die angestrebte bessere Verankerung in Brandenburg und die Einrichtung eines neuen PB für den Ostseeraum.

Durch die PSB für die rumänische Region Centru solle die Entwicklung persönlicher Kontakte zwischen Brandenburg und der rumänischen Region weiter unterstützt und hierdurch ein Beitrag zur demokratischen Entwicklung Rumäniens geleistet werden. Hierdurch nähme "das Land Brandenburg gesamtstaatliche Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union" wahr.

13.5 Schlussbemerkungen

Seit zehn Jahren sind verschiedene PSB für das Land Brandenburg in der Republik Polen und in Rumänien tätig. Ein Bezug zum Außenwirtschaftskonzept oder zur Internationalisierungsstrategie ist für den Landesrechnungshof nicht erkennbar.

Das MdJEV ist aufgefordert, aus den Feststellungen des Landesrechnungshofes entsprechende Schlüsse sowohl für die schon länger bestehenden (Republik Polen, Rumänien) als auch für den neu eingerichteten PSB (Ostseeraum) zu ziehen. Insbesondere die vergabe- und zuwendungsrechtlichen Vorgaben sind zu beachten. Vertragliche Regelungen (z. B. die Leistungsbeschreibung) sind möglichst eindeutig zu fassen, um die Erfüllung prüfen und bestätigen zu können.

Einzelplan 05 Ministerium für Bildung, Jugend und Sport

14 Berlin Brandenburg International School: Jahrzehntelange Ersatzschulfinanzierung einer Schule ohne Ersatzschulqualität

Das MBSJ gewährte dem privaten Träger der Berlin Brandenburg International School und seinem Vorgänger seit 1991 Ersatzschulzuschüsse von mindestens 30 Mio. Euro. Die Schule erfüllte aber zu keiner Zeit die verfassungs- und schulrechtlichen Anforderungen an Ersatzschulen.

14.1 Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Prüfung war die Gewährung von Ersatzschulzuschüssen an den Träger der Berlin Brandenburg International School (BBIS) und seinen Vorgänger. Dies betraf die als Ersatzschule genehmigten Jahrgangsstufen 1 bis 10. Die Oberstufe wurde nicht als Ersatzschule genehmigt.

14.2 Prüfungsergebnis

14.2.1 Genehmigungsverfahren

Zur Frage der Genehmigung verwies das MBSJ auf die dem Vorgänger des jetzigen Trägers am 2. Oktober 1990 erteilte Genehmigung des Ministers für Bildung und Wissenschaft der Deutschen Demokratischen Republik (DDR). Das Schulrecht des Landes Brandenburg erklärte DDR-Genehmigungen für vorläufig. Eine abschließende Genehmigung erfolgte hierauf nicht. Im Juli 1991 und im März 1992 bestätigte das MBSJ die Geltung der DDR-Genehmigung. Auch danach führte es diese immer wieder als Grundlage für den Schulbetrieb an, u. a. beim Trägerwechsel im Juli 1998 und auch noch in seiner Leitungsvorlage vom 9. September 2015.

14.2.2 Anforderungen an Ersatzschulen

Nur Schulen, die die Anforderungen des GG an Ersatzschulen erfüllen, dürfen als solche genehmigt werden.

- Ersatzschulen sind hiernach nur Schulen, deren Bildungsgänge und Abschlüsse im Landesrecht geregelt sind. Die BBIS bot ausschließlich Bildungsgänge und Abschlüsse an, die das Landesrecht nicht vorsah. Der Unterricht an der BBIS war und ist nur auf transnationale Abschlüsse ausgerichtet. Die Regeln dafür trifft nicht das Land Brandenburg, sondern die weltweit tätige Organisation "International Baccalaureate" mit Hauptsitz in Genf.
- Schulgebühren, die Schüler aus finanziellen Gründen vom Besuch einer Ersatzschule abhalten, verstoßen gegen das in Artikel 7 Absatz 4 GG verankerte „Sonderungsverbot“. Die BBIS erhob außergewöhnlich hohe Schulgebühren. Sie reichten im Ersatzschulenteil im geprüften Zeitraum von 13.700 Euro bis 17.300 Euro im Jahr. Hinzu kamen eine Aufnahmegebühr von 3.000 Euro und weitere Entgelte. Die BBIS verwies auf ein Stipendienprogramm, legte aber dessen Einzelheiten nicht offen. Das MBSJ hatte keine zuverlässige Kenntnis über den Anteil etwaiger Stipendiaten und den Umfang ihrer Entlastung.
- Auch die Gleichwertigkeit der Lehrziele ist eine unverzichtbare Genehmigungsvoraussetzung für Ersatzschulen. Sie müssen im Kern gleiche Kenntnisse und Fertigkeiten wie öffentliche Schulen vermitteln. Deutsch ist an öffentlichen Schulen ein Kernfach. Hierfür gelten die Bildungsstandards der Kultusministerkonferenz (KMK). Diese sehen Deutsch als Unterrichtssprache vor. Der Unterricht an der BBIS und ihrer Vorgängerin erfolgte jedoch abgesehen von den sprachlichen Fächern ausschließlich in englischer Sprache.
- Private Grundschulen sind nach Artikel 7 Absatz 5 GG nur ausnahmsweise zulässig. Das Grundgesetz will im Sinne einer „Schule für alle“, dass wenigstens in den ersten Schuljahren die Schüler aller Bevölkerungsschichten und -gruppen zusammen lernen. Deshalb durfte das MBSJ die Primarstufe der BBIS erst nach Vorlage eines besonderen pädagogischen Konzeptes und nach Anerkennung eines besonderen pädagogischen Interesses zulassen. Eine solche Anerkennung erfolgte nicht. Ein entsprechendes Konzept fand der Landesrechnungshof beim MBSJ nicht vor.

14.2.3 Betriebskostenzuschüsse

Das Land gewährte dem Träger der BBIS und seinem Vorgänger seit 1991 Betriebskostenzuschüsse i. H. v. mindestens 30 Mio. Euro. In den letzten Jahren beliefen sich diese Zuschüsse auf jeweils mehr als 2 Mio. Euro im Schuljahr bzw. 4 Tsd. Euro jährlich je Schüler im Ersatzschulteil.

Nach den vom Jahr 2002 bis zum Schuljahr 2007/08 geltenden Ersatzschulzuschussverordnungen (ESZV) durfte das MBS dem Schulträger für ausländische Schüler, die sich "nur zum Zweck des Schulbesuches" in Deutschland aufhielten, keinen Zuschuss gewähren. Die ESZV aus dem Jahr 2008 bestimmte bis zum Schuljahr 2011/12, dass für ausländische Schüler "grundsätzlich kein Zuschuss" zu gewähren war. Diese Bestimmung hielt das MBS für rechtswidrig und unbeachtlich und berechnete die Zuschüsse bis auf das Schuljahr 2009/10 auf der Basis aller Schüler. Für dieses Schuljahr meldete der Träger dem MBS drei ausländische Schüler, die sich nur zum Zweck des Schulbesuches in Deutschland aufhielten. Danach ließ sich das MBS solche Schüler nicht mehr nachweisen, obwohl der BBIS seit August 2008 ein Internat angegliedert war. Die durchschnittliche Zahl der Internatsschüler lag zunächst bei acht und im Schuljahr 2015/16 bei 59.

Auch die ESZV aus dem Jahr 2012 wandte das MBS entgegen ihrem Wortlaut an. Danach durfte das Ministerium ausländische Schüler mit Wohnsitz in Berlin nur ausnahmsweise berücksichtigen. Abweichend davon berücksichtigte das MBS weiterhin alle ausländischen Schüler bei der Berechnung der Zuschusshöhe.

Die Abweichungen des MBS von den jeweils geltenden Berechnungsregeln der ESZV führten nach Einschätzung des Landesrechnungshofes zu Mehrausgaben von mindestens 12 Mio. Euro.

Seit dem Schuljahr 2006/07 prüfte das MBS die Verwendungsnachweise der BBIS nicht ordnungsgemäß.

14.3 Folgerungen

14.3.1 Genehmigungsverfahren

Der Landesrechnungshof bat das MBS, die bisher nur vorläufige Genehmigungslage abschließend zu klären.

14.3.2 Anforderungen an Ersatzschulen

Der Landesrechnungshof stellte fest:

Der BBIS fehlt die Ersatzschuleigenschaft bzw. -qualität, weil das Landes(schul)recht ihre Bildungsgänge und Abschlüsse nicht vorsieht und daher auch nicht regelt.

Die Schulgebühren der BBIS verstießen seit ihrer Errichtung wegen ihrer Höhe und der Intransparenz möglicher Ermäßigungen gegen das Sonderungsverbot. Die Einhaltung des Sonderungsverbot muss sich auch am Durchschnitt des tatsächlich je Schüler vereinnahmten Schulgeldes messen lassen. Dieses darf nicht, wie bei der BBIS, beim Doppelten bis Dreifachen der staatlichen Finanzhilfe liegen.

Die Gleichwertigkeit der Lehrziele steht wegen des englischsprachigen Unterrichtes der BBIS in Frage. Zur Klärung eignen sich externe Leistungsüberprüfungen der Deutschkenntnisse am Ende der Mittelstufe.

Der BBIS fehlte die zum Betrieb ihrer Primarstufe nötige Anerkennung eines „besonderen pädagogischen Interesses“. Einer solchen Anerkennung steht, neben den hohen Schulgeldern, eine Auswahl der Schüler nach sprachlichen und anderen Begabungen im Wege.

Die Vereinbarung der KMK aus dem Jahr 2011 über die Anerkennung des "Middle Years Programme" der BBIS und anderer Schulen belegt keine Gleichwertigkeit der Lehrziele im Hinblick auf die deutsche Sprache. Die KMK macht die Anerkennungen davon abhängig, dass "hinreichende Deutschkenntnisse nachgewiesen werden". Alleine der Besuch der BBIS gewährleistet also auch nach Ansicht der KMK keine hinreichenden Deutschkenntnisse. Um im Kern gleiche Kenntnisse und Fertigkeiten in der deutschen Sprache zu vermitteln wie öffentliche Schulen, müsste die BBIS ihren Schülern nach

Ansicht des Landesrechnungshofes mindestens einen bilingualen deutschsprachigen Unterricht in Sachfächern wie Mathematik anbieten.

Der Landesrechnungshof bat das MBJs sicherzustellen, dass die BBIS alle verfassungs- und schulrechtlichen Anforderungen an Ersatzschulen einhält, oder die BBIS nicht länger als Ersatzschule zu finanzieren.

14.3.3 Betriebskostenzuschüsse

Das MBJs wandte die ESZV mehr als 14 Jahre entgegen ihrem Wortlaut an. Es ließ die ESZV aus dem Jahr 2008 vier Jahre lang gelten, obwohl es sie als rechtswidrig ansah. Auch mit der ESZV aus dem Jahr 2012 schuf das MBJs keine tragfähige Rechtsgrundlage für seine Berechnungsweise. Ebenso wenig nutzte das MBJs zwei Novellierungen dieser ESZV nicht, um Klarheit über die Zuschussberechnung zu schaffen.

Der Landesrechnungshof bat das MBJs,

- entweder die geltende ESZV ihrem Wortlaut gemäß anzuwenden oder den Wortlaut unverzüglich und unmissverständlich an die vom MBJs gewünschte Berechnungsweise anzupassen und danach einzuhalten, sowie
- zu prüfen, ob und inwieweit es aufgrund der beschriebenen Abweichungen Betriebskostenzuschüsse zurückfordern kann.

14.4 Stellungnahme

14.4.1 Genehmigungsverfahren

Das MBJs hat vorgetragen, dem aktuellen Schulbetrieb liege eine bestandskräftige Genehmigung zugrunde. Dazu hat es zunächst auf seinen Bescheid vom 27. März 1992 verwiesen.

Auf den Hinweis des Landesrechnungshofes, dass der Bescheid von 1992 nur die Fortgeltung der DDR-Genehmigung bestätigte, hat das MBJs vorgetragen, diese habe mit dem Inkrafttreten des Brandenburgischen Schulgesetzes im Jahr 1996 abschließende Wirkung erlangt. Hierzu hat das MBJs auf

die Gesetzesbegründung verwiesen, wonach die Rechtsverhältnisse von Ersatzschulen „grundsätzlich unberührt“ bleiben sollten.

Demgegenüber hat der Schulträger deutlich gemacht, dass er nur die Schreiben des MBS zum Trägerwechsel im Jahr 1998 als Genehmigungen des aktuellen Schulbetriebes ansehe.

14.4.2 Anforderungen an Ersatzschulen

Zur Ersatzschuleigenschaft der BBIS hat das MBS eingeräumt, dass die Bildungsgänge und Abschlüsse der BBIS im Landesrecht nicht geregelt sind. Es hat aber – ebenso wie der Schulträger – die Ansicht vertreten, dies sei für die Ersatzschulqualität der BBIS unschädlich. Hierzu haben das MBS und der Schulträger auf die KMK-Vereinbarung über die Anerkennung des mittleren Schulabschlusses der BBIS verwiesen.

Im Übrigen hat das MBS eine Sachverhaltsaufklärung unter Einbeziehung des Schulträgers eingeleitet und angekündigt, seine Entscheidungen dem Landesrechnungshof darzulegen.

Zum Sonderungsverbot hat das MBS auf die Privatschulfreiheit verwiesen. Es hat bisher nicht dargelegt, welche Schulgeldhöhe es für rechtlich zulässig erachtet, und vorgebracht, eine "Einzelfallabwägung" sei erforderlich.

Unabhängig davon ist dem Landesrechnungshof im Mai 2018 eine Gebührentabelle auf der Website des Schulträgers zur Kenntnis gelangt. Darin hat der Träger für 19 von 20 Einkommensklassen Ermäßigungen angeboten. Sie reichen von 5 % für jährliche Familieneinkommen zwischen 95.001 Euro und 100.000 Euro bis zu 95 % für jährliche Familieneinkommen unter 10.001 Euro. Auch Geschwisterermäßigungen sind darin vorgesehen.

Der Schulträger hat dazu erklärt, er gewähre schon seit 1998 Ermäßigungen. Im April 2018 seien diese 34 Schülern zugute gekommen. Sein "Finanzhilfeprogramm" habe sich in den letzten Jahren nur sehr wenig verändert und dem MBS schon mehrfach zur Prüfung vorgelegt.

Zur Gleichwertigkeit der Lehrziele hat das MBS unter Verweis auf die KMK-Vereinbarung aus dem Jahr 2011 erklärt, es gebe Schüler der BBIS, die sich ihren Abschluss nach dem Besuch der Mittelstufe als gleichwertig anerkennen ließen. Den Träger hat das MBS um Auskünfte und Belege gebeten, u. a. zur Frage, ob Pflichtveranstaltungen der BBIS hinreichende Deutschkenntnisse sicherstellen. Der Träger hat erklärt, die Unterrichtssprache Englisch sei der Unterrichtssprache Deutsch jedenfalls für alle Schüler "überlegen, für die Deutsch eine Fremdsprache ist".

Zur Zulassung der Primarstufe hat das MBS erklärt, es "gehe davon aus, dass eine Prüfung des besonderen pädagogischen Interesses zum damaligen Zeitpunkt erfolgt ist, möglicherweise aber nicht hinreichend dokumentiert wurde". Es hat weitere Prüfungen angekündigt und auf einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1992 verwiesen, wonach unter bestimmten Voraussetzungen das Risiko einer "wie auch immer ausgestalteten 'Vor-Auslese' von Schülern" in Kauf zu nehmen ist.

Der Schulträger hat erklärt, er habe im Jahr 1998 ein Konzept vorgelegt, das erkennen ließ, "wie die Schule gestaltet sein sollte"; das besondere pädagogische Interesse habe das MBS "implizit durch Erteilung der Genehmigung für die Privatschule mit Bescheid vom 29.07.1998 bejaht". Kurz zusammengefasst bestehe das besondere pädagogische Interesse darin, "dass eine Zielgruppe bedient wird, die wegen weltweiter Mobilität Unterricht benötige, der ggf. in einem anderen Land mit gleichem Programm fortgesetzt werden kann".

14.4.3 Betriebskostenzuschüsse

Das MBS hat mitgeteilt, es habe den Wortlaut der seit 2012 geltenden ESZV "versehentlich zu eng gefasst". Es habe beabsichtigt, nur solche ausländische Schüler von der Finanzierung auszuschließen, die sich "nur zum Zweck des Schulbesuchs" in Deutschland aufhielten. Daher sehe es ebenfalls die Notwendigkeit einer Klarstellung. Diese sei "auf Grund anderer Prioritäten", unter anderem wegen der "Abarbeitung ganz erheblicher Rückstände bezüglich der Verwendungsnachweise", zurückgestellt worden. Bis zur Novellierung der ESZV werde "eine Lösung über eine Analogie vorgenommen".

Es werde die Hinweise des Landesrechnungshofes berücksichtigen sowie Rückforderungsansprüche "prüfen und ggf. geltend machen".

14.5 Schlussbemerkungen

Das Ministerium hat umfangreich Stellung genommen und ist in vielen Punkten abweichender Auffassung. Der Landesrechnungshof bekräftigt dennoch seine Feststellungen und Empfehlungen. Das gilt besonders für die fehlende Ersatzschuleigenschaft bzw. -qualität. Die BBIS bietet nicht den vom Grundgesetz geforderten Ersatz für Schulen in öffentlicher Trägerschaft. Keiner ihrer Bildungsgänge und Abschlüsse ist im Landesrecht geregelt. Dies hat das MBSJ eingeräumt.

Unter diesen Umständen darf das Ministerium die BBIS nicht länger als Ersatzschule zulassen und finanzieren. Dadurch ist die Schule nicht in ihrer Existenz bedroht. Einem bisher staatlich finanzierten Schulträger ist die Möglichkeit zu geben, innerhalb einer ausreichend bemessenen Frist die Anforderungen an eine Ersatzschule zu erfüllen, um die Genehmigungsfähigkeit seiner Schule herzustellen. Außerdem können internationale Schulen auch als Ergänzungsschulen erfolgreich bestehen. Das zeigen die Jahrgangsstufen 11 und 12 der BBIS sowie internationale Ergänzungsschulen in anderen Ländern.

Auch als Ergänzungsschule kann die BBIS staatliche Finanzhilfen erhalten, etwa als regionale Standortförderung. Bei weiteren Zuschüssen an die BBIS sollte die Landesregierung eine angemessene finanzielle Beteiligung des Landes Berlin in den Blick nehmen. Diese sollte sich am Nutzen Berlins und an seiner Hauptstadtfunktion orientieren.

Solange und soweit das MBSJ die BBIS noch als Ersatzschule bezuschusst, muss es sicherstellen, dass der Träger alle Anforderungen an Ersatzschulen einhält. Das gilt im Primarbereich für das "besondere pädagogische Interesse" und im gesamten Ersatzschulteil für das Sonderungsverbot und die Gleichwertigkeit der Lehrziele.

In Bezug auf das Sonderungsverbot erwartet der Landesrechnungshof, dass das MBSJ das "Finanzhilfeprogramm" des Schulträgers abschließend prüft und dabei die

Höhe des durchschnittlich vereinnahmten Schulgeldes berücksichtigt. Von Interesse ist dabei auch, wie viele Familien mit kleinen und mittleren Einkommen über Mitarbeiter-Rabatte hinaus Ermäßigungen erhalten. Der Landesrechnungshof hat das MBSJ dazu um Auskunft gebeten.

Die Gleichwertigkeit der Lehrziele steht in Frage, solange die Schüler der BBIS in Sachfächern ausschließlich in englischer Sprache unterrichtet werden. Der erneute Verweis des MBSJ auf die KMK-Vereinbarung ist nicht überzeugend, weil die KMK den Nachweis "hinreichender Deutschkenntnisse" fordert.

Das gilt auch für den Verweis des Schulträgers auf das Interesse seiner Zielgruppe an weltweiter Mobilität. Für das besondere pädagogische Interesse an der Zulassung einer privaten Grundschule sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu Artikel 7 Absatz 5 GG Eigeninteressen der Eltern, des Schulträgers und der Schulverwaltung nicht maßgeblich. Das besondere pädagogische Interesse im Sinne des Artikel 7 Absatz 5 GG setzt vielmehr "eine sinnvolle Alternative zum bestehenden öffentlichen und privaten Schulangebot voraus, welche die pädagogische Erfahrung bereichert und der Entwicklung des Schulsystems insgesamt zugutekommt". Wie ein rein englischsprachiger Unterricht in Sachfächern dem deutschen Schulsystem zugutekommen soll, erschließt sich dem Landesrechnungshof nicht.

Ob die BBIS die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt, muss das MBSJ in einem abschließenden Genehmigungsverfahren beurteilen. Der Bescheid von März 1992 ist bestandskräftig, bewirkte aber keine abschließende Genehmigung. Er bestätigte nur die DDR-Genehmigung aus dem Jahr 1990. Diese Genehmigung ist bestandskräftig, aber nur vorläufig. Die Vorläufigkeit endete nicht allein mit dem Inkrafttreten des Brandenburgischen Schulgesetzes. Die vom MBSJ angeführte Gesetzesbegründung gebietet keine andere Beurteilung, sondern bestätigt die Auffassung des Landesrechnungshofes. Auch der Trägerwechsel im Jahr 1998 bewirkte keine abschließende Genehmigung.

Unabhängig davon muss das MBSJ die Berechnungsregeln bezüglich ausländischer Schüler endlich – auch unter Beachtung höherrangigen Rechtes – auf eine sachlich und rechtlich sichere Grundlage stellen. Für eine Analogie war und ist nach

Auffassung des Landesrechnungshofes kein Raum. Sie setzt eine Regelungslücke voraus. Welche ausländischen Schüler bei der Berechnung der Zuschüsse zu zählen waren und welche nicht, war in allen Fassungen der ESZV hinreichend genau geregelt.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MBS die noch ausstehenden Verwendungsnachweisprüfungen nachholen will. Er bittet das MBS auch insoweit um gründliche Prüfungen unter Beachtung der vom Landesrechnungshof mitgeteilten Erkenntnisse.

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

15 Förderung von Innovationsfachkräften – Vorgaben in der Richtlinie präzisieren!

Die Richtlinien zur Förderung der Beschäftigung von Innovationsfachkräften trugen zur Fachkräftesicherung in Brandenburg bei. Ihre Gestaltung eröffnete aber einen zu großen Interpretationsspielraum und setzte Fehlanreize. Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie sollte die Vorgaben der Richtlinie präzisieren.

15.1 Prüfungsgegenstand

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit Frauen und Familie (MASGF) förderte die Beschäftigung von Hochschulabsolventen als Innovationsassistenten und von Studierenden für betriebliche Innovationsprojekte sowie die Vergabe von Stipendien für das Verfassen von Abschlussarbeiten zu einem betrieblichen Innovationsprojekt. Die Förderung basierte zuerst auf zwei Richtlinien aus den Jahren 2012 und 2013 (Richtlinien "Innovationsassistenten" und "Brandenburg-Stipendium"). Im Jahr 2014 trat eine zusammengefasste Folgerichtlinie in Kraft (Richtlinie "Brandenburger Innovationsfachkräfte - BIF").

Die Förderungen von Innovationsassistenten zielten darauf ab, die Beschäftigungsaufnahme von hochqualifizierten Nachwuchskräften in kleinen und mittleren Unternehmen im Land Brandenburg zu unterstützen. Auch das Brandenburg-Stipendium strebte die Gewinnung und Bindung von Nachwuchsfachkräften schon während des Studiums an. Beide Richtlinien sollten durch Wissenstransfer betriebliche Innovationen und Wachstum begünstigen. Die Richtlinie BIF vereinigte beide Zielsetzungen.

Die Bewilligungen nach der BIF-Richtlinie erfolgten durch die Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB). Zuvor hatte die Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg GmbH die Funktion der Bewilligungsstelle inne. Die Wirtschaftsförderung Brandenburg GmbH (WFBB)¹⁴⁷ erteilte für die Beschäftigung von Innovationsassistenten fachliche Stellungnahmen zur Beurteilung des Innovationscharakters der Vorhaben.¹⁴⁸

In der Förderperiode 2007 bis 2013 umfasste das Fördervolumen bereits 6 Mio. Euro. Überwiegend entfielen die Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) auf Zuwendungen für Innovationsassistenten. Bis zum Ende der aktuellen ESF-Förderperiode 2014 bis 2020 sieht das MASGF insgesamt Haushaltsmittel von 23,8 Mio. Euro vor. Bei den Zuwendungen handelt es sich um Lohnkostenzuschüsse.

Der Landesrechnungshof prüfte die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel in den Haushaltsjahren 2012 bis 2015.

15.2 Prüfungsergebnis

15.2.1 Definition des Innovationsbegriffs

Alle Förderrichtlinien hatten einen besonderen Bezug zu betrieblichen Innovationen. Das MASGF hat den Begriff "Innovation" jedoch noch nicht hinreichend präzisiert.

Die Richtlinie BIF benannte neben zu erfüllenden Rahmenbedingungen lediglich in allgemeiner Form das Förderziel, "Prozesse zur Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Unternehmens entweder zu initiieren, umzusetzen oder zu vermarkten". Die WFBB legte ihren fachlichen Stellungnahmen nach eigenem Bekunden einen niedrighschwelligen betriebsbezogenen Innovationsbegriff zugrunde.

¹⁴⁷ Bis März 2017: Zukunftsagentur Brandenburg GmbH (ZAB).

¹⁴⁸ Nach der Richtlinie Brandenburg-Stipendium auch für die Beschäftigung von Werkstudierenden und die Vergabe von Stipendien für das Schreiben der Abschlussarbeit.

15.2.2 Gestaltung der Fördervoraussetzungen

Die Richtlinien ließen bei Innovationsassistenten gewisse Vorbeschäftigungen in demselben Unternehmen zu, um die Umwandlung in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse zu fördern. Die Richtlinie Innovationsassistenten traf hierzu Regelungen, die nicht eindeutig waren und mehrfach zu fehlerhaften Bewilligungsentscheidungen führten. Die BIF-Richtlinie gab zuletzt vor, dass die anzustellende Person nach ihrem maßgeblichen Bildungsabschluss nicht sozialversicherungspflichtig in dem Unternehmen beschäftigt gewesen sein durfte. Die Bewilligungsstelle gewährte in gewissen Fallkonstellationen mit sozialversicherungspflichtigen Vorbeschäftigungen Zuwendungen, weil die zugrunde liegenden Verträge als Praktika bezeichnet waren.

Auch bei weiteren Förderfällen sah es der Landesrechnungshof als fraglich an, ob die Zuwendungsvoraussetzungen erfüllt waren:

- Die Richtlinien gaben vor, dass durch die Förderung kein anderes Personal ersetzt werden durfte bzw. ein neuer, zusätzlicher Arbeitsplatz zu schaffen war. Die Förderung von Innovationsassistenten umfasste auch Fälle, in denen bereits eine Förderung für eine Innovationsassistenten für eine gleichartige Aufgabe erfolgt war.
- Hinsichtlich des betrieblichen Tätigkeitsfeldes regelten die Richtlinien nicht, ob und ggf. inwieweit der Einsatz der Innovationsassistenten im operativen Geschäft zulässig war. Das MASGF sah es als zulässig an, dass die Aufgaben Tätigkeiten umfassten, die die Bearbeitung wiederkehrender Prozesse betrafen. Mehrfach sahen die Unternehmen in den geprüften Förderfällen auch einen Einsatz der Innovationsassistenten im operativen Geschäft vor. Deren anteiligen Umfang benannten sie in keinem Fall.
- Die Richtlinie Brandenburg-Stipendium erläuterte den Begriff des Werkstudierenden nicht. Die Förderung erfolgte hier auch für die Beschäftigung von Teilzeitstudierenden, die ihr Studium berufsbegleitend absolvierten bzw. bei denen das Studium offensichtlich der beruflichen Tätigkeit als Werkstudierende untergeordnet war.

15.2.3 Förderverfahren

Mit dem Zuwendungsantrag hatten die Unternehmen u. a. eine Aufgabenbeschreibung vorzulegen. Diese sollte den Einsatz der Innovationsassistenten nachvollziehbar als sinnvoll und notwendig beschreiben, so dass positive Wirkungen zu erwarten waren. Für die Bewertung aus fachlicher Sicht durch die WFBB benannte das MASGF Kriterien, welche Antragsunterlagen zu beurteilen waren. Im Verlaufe der Richtlinienumsetzung reduzierte es den Umfang der zu prüfenden Unterlagen und der Prüfkriterien zunächst im Jahr 2013 und später bei der Zusammenfassung zur BIF-Richtlinie im Jahr 2014.

Die vorgefundenen Vorhaben-/Aufgabenbeschreibungen waren nur teilweise ausführlich und verständlich. Mehrfach waren sie unkonkret oder widersprüchlich. So blieb die Neuartigkeit einer Aufgabe unklar, wurde ein konkretes Projekt weder benannt noch beschrieben oder es fehlte die Darstellung der beabsichtigten positiven Wirkungen auf die Leistungsfähigkeit des Unternehmens. Die WFBB empfahl dennoch in allen Fällen eine Förderung.

15.2.4 Überwachung der Zielstellungen

Das MASGF definierte im Vorfeld die vorgesehene Anzahl der geförderten Personen und der zu schaffenden Arbeitsplätze sowie die bevorzugten betrieblichen Einsatzbereiche der Innovationsfachkräfte. Als qualitatives Ziel strebte es den Verbleib der Nachwuchsfachkräfte nach Ende der Maßnahmen und eine ökonomische Nachhaltigkeit auf der Ebene der Betriebe an.

Seine quantitativen Förderziele konnte das MASGF weitgehend erreichen. Die tatsächliche Inanspruchnahme der Förderung der Innovationsassistenten überschritt die Zielstellung. Demgegenüber nahmen die Unternehmen das Brandenburg-Stipendium kaum in Anspruch.

Eine hinreichende abschließende Kontrolle der qualitativen Wirkungen anhand der vorliegenden Daten durch das MASGF konnte der Landesrechnungshof für die beiden Richtlinien der Förderperiode 2007 bis 2013 nicht feststellen. Für die Richtlinie

der Förderperiode 2014 bis 2020 lagen zum Prüfungszeitpunkt noch keine Daten vor.

Das MASGF erfragte Indikatoren bzw. Kriterien nicht von Beginn an und nur zu zwei Aspekten bei den Verwendungsnachweisen. Eine statistische Auswertung der Angaben – zum Beispiel zur Weiterbeschäftigung der Innovationsassistenten im Unternehmen – war nicht erkennbar. Die zu den geförderten Personen bei den Bewilligungsstellen vorliegenden Angaben waren teilweise nicht plausibel.

15.3 Folgerungen

Die Förderung trug bisher offensichtlich zur Fachkräftesicherung in brandenburgischen Unternehmen bei. Jedoch sieht der Landesrechnungshof Verbesserungspotenzial.

Der Landesrechnungshof vermisste eine hinreichende Präzisierung des Innovationsbegriffes. Die niedrighschwellige Beurteilung durch die WFBB sah er kritisch. Nicht jede in einem Unternehmen eingeführte Neuerung hat zwingend auch eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit zur Folge. Der Landesrechnungshof erwartet zumindest eine gewisse Qualität der Veränderung.

Bei Vorbeschäftigungen im Unternehmen sah er einen Fehlanreiz in der Möglichkeit, zwei Förderelemente nacheinander in Anspruch zu nehmen. Er bat das MASGF, insoweit klarere Vorgaben zu erteilen. Das Ministerium sollte auch den Einsatz von Fördermitteln für die Fälle überdenken, bei denen ein reguläres vorheriges Beschäftigungsverhältnis in einem anderen brandenburgischen Unternehmen bestand.

Soweit der Landesrechnungshof Zweifel an der Erfüllung der weiteren Fördervoraussetzungen hatte, sieht er als eine wesentliche Ursache für die fraglichen Entscheidungen die interpretationsfähigen, nicht eindeutigen Regelungen der Richtlinie. Als überprüfenswert betrachtete er vor allem die fortgesetzte Förderung der gleichen Innovationsaufgabe sowie einen notwendigen Mindestumfang für die Wahrnehmung einer innovativen Aufgabe. Er bat das MASGF daher auch insoweit, eine Klarstellung vorzunehmen.

Die fachlichen Bewertungen der WFBB konnte der Landesrechnungshof mehrfach nicht nachvollziehen. Das Verfahren zur Überprüfung der Antragsunterlagen stellte er in Frage. Er bat das MASGF zu prüfen, inwieweit es hier eine weitere Standardisierung erreichen kann. Das MASGF sollte dabei auf ausreichende und widerspruchsfreie Bewertungskriterien hinwirken.

Hinsichtlich der Erfolgskontrolle der Förderung legte er dem MASGF nahe, geeignete Auswertungen zu veranlassen, um die Wirkung der Förderung besser beurteilen zu können. Er wies auch auf die notwendige Zuverlässigkeit der erfassten Daten hin.

15.4 Stellungnahme

Das MASGF verwies darauf, dass einige der Mängel der ersten Richtlinien bereits während der weiteren Anwendung der BIF-Richtlinie abgestellt wurden. Darüber hinaus sagte es zu, die Anregungen des Landesrechnungshofes aufzugreifen und begann kurzfristig, die Förderrichtlinie zu überarbeiten.

Es kündigte dabei an, klarere Vorgaben zu unschädlichen Vorbeschäftigungen zu definieren. Es wollte auch die Rahmenbedingungen für den Innovationsbegriff und die Aufgabenbeschreibungen sowie den zulässigen Umfang im operativen Geschäft überarbeiten.

Auch zu den Hinweisen bezüglich der Bewertungskriterien und der Standardisierung der Antragsunterlagen sagte es eine eingehende Prüfung zu und veranlasste eine Anpassung der Antragsvordrucke. Unter anderem durch eine vertiefte Plausibilisierung der Daten bei der Bewilligungsstelle will es zukünftig widersprüchliche Angaben ausschließen.

15.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass das MASGF seinen Anliegen weitgehend Rechnung trägt. Er geht davon aus, dass mit der Änderung der Richtlinie die gebotenen Verbesserungen zu den vorgenannten Aspekten bewirkt werden.

Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft und Energie

16 Auch Facebook, Amazon, Apple, Netflix und Google haben mal klein angefangen

Die Wachstumsförderung des Ministeriums für Wirtschaft und Energie ist wirksam und hat dazu beigetragen, dass zahlreiche Arbeitsplätze im Land Brandenburg geschaffen und gesichert wurden.

Dennoch sieht der Landesrechnungshof sowohl bei den Förderbedingungen als auch dem Förderverfahren noch Verbesserungsmöglichkeiten. 436 Tsd. Euro zu Unrecht ausgezahlte Fördermittel wurden bereits zurückgezahlt.

16.1 Prüfungsgegenstand

Mit dem Wachstumsprogramm fördert das Ministerium für Wirtschaft und Energie (MWE) Investitionen von kleinen Unternehmen mit überregionalem Absatzmarkt. Als klein wird ein Unternehmen angesehen, wenn es weniger als 50 Mitarbeiter hat und einen Jahresumsatz oder eine Jahresbilanzsumme von nicht mehr als 10 Mio. Euro. Gefördert werden Investitionen in Betriebsstätten im Land Brandenburg. Förderfähig sind Investitionen anlässlich der Errichtung und Erweiterung von Betriebsstätten, der Ausweitung der Produktion auf neue zusätzliche Produkte, der grundlegenden Änderung des Gesamtproduktionsverfahrens und unter bestimmten Bedingungen auch der Übernahme von stillgelegten oder von Stilllegung bedrohten Betriebsstätten. Es werden nur Vorhaben mit förderfähigen Ausgaben von mindestens 60 Tsd. Euro und höchstens 2 Mio. Euro¹⁴⁹ gefördert.

¹⁴⁹ Bei Antragstellungen im Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis 30. Juni 2014 lag der Höchstbetrag bei 1,5 Mio. Euro.

Mit den Zuwendungen sollen Investitionsanreize gegeben werden, um Dauerarbeitsplätze¹⁵⁰ zu schaffen und Innovationen zu fördern. Wichtige Messwerte für die Kontrolle des Erfolges der Förderung sind daher jeweils die Anzahl der neu geschaffenen und der gesicherten Dauerarbeitsplätze sowie das Investitionsvolumen.

Das Wachstumsprogramm wird nicht nur aus Landes-, sondern auch aus Bundesmitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) finanziert. Somit sind bei der Förderung neben den landesrechtlichen Vorgaben, insbesondere der jeweils geltenden Förderrichtlinie, auch die bundesrechtlichen Regelungen zur GRW-Förderung zu beachten. Eine Kofinanzierung durch Mittel der Europäischen Union ist nicht vorgesehen.

Unterstützt wird das MWE von der ILB, die das Programm umsetzt.

Der Landesrechnungshof prüfte diese Umsetzung. Dazu wählte er 27 Einzelfälle der Jahre 2009 bis 2015 aus, in denen die ILB insgesamt rund 12 Mio. Euro Fördermittel bewilligte. Das förderfähige Investitionsvolumen betrug rund 30 Mio. Euro.

Um darüber hinaus die Wirksamkeit des Wachstumsprogrammes zu ermitteln, befragte der Landesrechnungshof 191 Zuwendungsempfänger.

16.2 Prüfungsergebnis

Hinsichtlich der Umsetzung des Wachstumsprogrammes ergaben sich sowohl Feststellungen, die sich lediglich auf die geprüften Einzelfälle beziehen, als auch Feststellungen, die grundsätzliche Aspekte der Förderung betreffen.

¹⁵⁰ Dauerarbeitsplätze sind Arbeitsplätze, die von vornherein auf Dauer angelegt sind, aber mindestens für den Zeitraum von fünf Jahren nach Abschluss des Investitionsvorhabens. Ein Dauerarbeitsplatz entspricht einem Vollzeitäquivalent.

16.2.1 Preiskalkulation trotz ungewöhnlicher Umstände nicht hinterfragt

In einem Förderfall waren neben den Umständen der Preisfindung und der Kalkulation der Ausgaben für die geförderten Investitionsgüter auch die Umstände der Beschaffung dieser Güter aus Sicht des Landesrechnungshofes ungewöhnlich:

Um eine Trainingsplattform für Personal verschiedener Fluggesellschaften zu errichten, wollte eine Zuwendungsempfängerin im Wesentlichen zwei hochpreisige Wirtschaftsgüter anschaffen: den Nachbau eines Flugzeugkabinenraumes ("Cabin Trainer") für 1.164 Tsd. Euro netto und den Nachbau des Ausstiegsbereiches eines Flugzeuges ("Door Trainer") für 330 Tsd. Euro netto. Mit Hilfe dieser Nachbauten sollte das Verhalten in Notsituationen trainiert werden.

Die Zuwendungsempfängerin hatte nicht von Anfang an vorgesehen den "Cabin Trainer" anzuschaffen. Sie nahm ihn erst im Laufe des Antragsverfahrens in die Liste der zu fördernden Investitionsgüter auf. Dabei veranschlagte sie zunächst einen Preis von 725 Tsd. Euro netto, wovon erhebliche Teile durch eine Investitionszulage des Finanzamtes finanziert werden sollten. Nachdem die Zuwendungsempfängerin feststellte, dass sie auf die Investitionszulage keinen Anspruch hatte, kalkulierte sie neu. Das Ergebnis war eine Preissteigerung von mehr als 60 % auf die o. g. 1.164 Tsd. Euro netto. Angebot und Nachfrage für diese Art von Wirtschaftsgütern sind so gering, dass es keine transparenten Marktpreise gibt.

Den neuen Preis kalkulierte die Zuwendungsempfängerin gemeinsam mit der Verkäuferin. Die Gesellschafter der Zuwendungsempfängerin/Käuferin und der Verkäuferin, beides Gesellschaften mit beschränkter Haftung, waren Brüder. Kurz bevor die Zuwendungsempfängerin den Förderantrag stellte, waren sowohl die Zuwendungsempfängerin/Käuferin als auch die Verkäuferin zu je 50 % aneinander beteiligt.

Der Landesrechnungshof konnte aus der Förderakte nicht erkennen, dass die ILB aufgrund dieser Umstände die Preiskalkulation hinterfragte, die Grundlage für die Höhe der Förderung war.

16.2.2 Kettenförderung

Die ILB bewilligte einer Zuwendungsempfängerin innerhalb von sieben Jahren auf der Grundlage von fünf verschiedenen Zuwendungsbescheiden nacheinander insgesamt 1 Mio. Euro. Die Fördermittel erhielt das Unternehmen, um seine Betriebsstätte zu erweitern und seine Produktion auf neue, zusätzliche Produkte auszuweiten. Konkret ging es jeweils im Schwerpunkt um die Anschaffung von „selbstfahrenden Arbeitsmaschinen“.

In den fünf Zuwendungsbescheiden verpflichtete die ILB die Zuwendungsempfängerin jeweils mit einer Auflage, für einen Zeitraum von fünf Jahren nach Abschluss der geförderten Investition eine bestimmte Anzahl von Arbeitsplätzen zu sichern (Zweckbindungsfrist).

Die im ersten Zuwendungsbescheid im Herbst des Jahres 2009 festgesetzte fünfjährige Zweckbindungsfrist hinsichtlich der zu sichernden Arbeitsplätze war zum Zeitpunkt des Erlasses des zweiten (2011), dritten (2013) und vierten Zuwendungsbescheides (2015) noch nicht abgelaufen. Aufgrund dieser "Kettenförderung" wurden in jedem neuen Bescheid immer wieder dieselben Arbeitsplätze gesichert, die schon Gegenstand der Auflage in den Vorgängerbescheiden waren.

Gemäß den Förderrichtlinien aus dem Januar 2009 und März 2011 kam die Investitionshilfe nur für den Teil der Investitionskosten je geschaffenem oder gesichertem Dauerarbeitsplatz in Betracht, der im Falle der Neuschaffung von Dauerarbeitsplätzen 500 Tsd. Euro und im Fall der Sicherung von Dauerarbeitsplätzen 250 Tsd. Euro nicht übersteigt. Von Januar 2012 bis Ende Dezember 2014 galten für gesicherte Dauerarbeitsplätze geringere Wertgrenzen, soweit die Investition nicht der Errichtung einer neuen Betriebsstätte diente. Demnach war nur der Teil der Investitionskosten förderfähig, der je gesicherten Dauerarbeitsplatz 125 Tsd. Euro nicht überstieg. Für bis zu 250 Tsd. Euro mussten also zwei Arbeitsplätze gesichert werden, für bis zu 375 Tsd. Euro drei und so weiter.

Die untersuchten fünf Förderungen waren zwar jeweils zulässig. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes entspricht die de facto mehrfache Förderung derselben zu sichernden Arbeitsplätze innerhalb noch laufender Bindefristen

aber nicht der mit der fünfjährigen Zweckbindung verfolgten Intention, dauerhafte Arbeitsplätze zu schaffen.

Nach der Richtlinie vom Januar 2014 musste grundsätzlich mit jedem neuen geförderten Investitionsvorhaben mindestens ein zusätzlicher Arbeitsplatz in der zu fördernden Betriebsstätte geschaffen werden. Eine derartige Verpflichtung beim Wachstumsprogramm sieht der Landesrechnungshof angesichts der Unternehmensgrößen und der zum Teil geringen Bewilligungssummen als nicht notwendig an. Gleichwohl sollten seiner Auffassung nach bei der Festsetzung von Arbeitsplatzverpflichtungen innerhalb noch laufender Bindefristen die bereits gewährte Fördersumme und die bisherigen Investitionen angemessen berücksichtigt werden. Damit würde auch der in den jeweiligen GRW-Vorgaben enthaltenen Forderung besser entsprochen, bei der Entscheidung über die Anträge öffentliche Finanzierungshilfen zu berücksichtigen, die dem Antragsteller in früheren Jahren gewährt wurden.

Im vom Landesrechnungshof untersuchten Zeitraum wurde jeder Förderfall separat betrachtet. So musste ein neuer Arbeitsplatz erst ab einer Investition von über 500 Tsd. Euro je gefördertem Investitionsvorhaben geschaffen werden.

Ein Zuwendungsempfänger könnte nach derzeit geltender Rechtslage mit der hier beschriebenen "Kettenförderung" bei einem Fördersatz von 40 % jeweils hintereinander je Vorhaben bis zu 300 Tsd. Euro Fördermittel erhalten und jeweils Investitionen von bis zu 750 Tsd. Euro vornehmen, ohne auch nur einen neuen Arbeitsplatz schaffen zu müssen.

16.2.3 Bonus für Kleinunternehmen bei Veräußerung beibehalten

Das Wachstumsprogramm wird auch aus Mitteln finanziert, die vom Bund im Rahmen der GRW bereitgestellt werden (GRW-Mittel). Beim Einsatz von GRW-Mitteln hängt die Höhe der Zuwendung u. a. von der Kategorie des Unternehmens ab. Bis Ende 2011 konnte neben der Basisförderung von 15 % und einer ergänzend möglichen Potenzialförderung von 15 % bei kleinen Unternehmen die Förderung nochmals um einen Bonus

von 20 % erhöht werden.¹⁵¹ Maximal konnten somit bis zu 50 % der förderfähigen Investitionsausgaben gefördert werden.

Zwei geförderte Unternehmen, die den Bonus erhalten hatten, wurden jeweils innerhalb der fünfjährigen Zweckbindungsfrist veräußert; in einem Fall mehr als drei Jahre und im anderen Fall weniger als ein Jahr vor Fristablauf. Die jeweiligen Erwerber, die als Rechtsnachfolger nunmehr Zuwendungsempfänger waren, erfüllten aufgrund ihrer Größe die Voraussetzungen für den Bonus für kleine Unternehmen nicht mehr.

Die Bonusförderung wurde in beiden Fällen von der ILB beibehalten. In einen Fall begründete sie dies insbesondere damit, dass der Gesellschafterwechsel zum Zeitpunkt der Durchführung der Maßnahme nicht geplant war und die Verwendungsnachweisprüfung bereits abgeschlossen sei.

16.2.4 Zweckbindungsfristen für geförderte Immobilien zu kurz

Die ILB bewilligte einem Zuwendungsempfänger Fördermittel zur Errichtung eines Betriebsgebäudes. Dieses sollte ursprünglich 21 Büro- und Funktionsräume umfassen. Nach Abschluss der Investition hatte der Zuwendungsempfänger das Gebäude laut einer Auflage im Zuwendungsbescheid mindestens fünf Jahre als Betriebsstätte zu betreiben (Zweckbindungsfrist). Weiterhin hatte er einen bestehenden Arbeitsplatz zu sichern und zwei Ausbildungsplätze zu schaffen.

Das Betriebsgebäude wurde realisiert, wenn auch mit wesentlichen baulichen Veränderungen. Unmittelbar nach Ende der fünfjährigen Zweckbindungsfrist vermietete der Zuwendungsempfänger einen wesentlichen Teil des Gebäudes an eine Fremdfirma. Deren alleinige Gesellschafter sind die beiden Geschäftsführer des Zuwendungsempfängers. Die Fremdfirma ist als direkter Dienstleister des Zuwendungsempfängers tätig.

¹⁵¹ Vgl. Richtlinie des MWE zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 27. Januar 2009.

16.2.5 Weitere Finanzierungshilfen teilweise nicht angeben

Die Fördermittel aus dem Wachstumsprogramm sind zusätzliche Hilfen. Sie sind nicht dazu vorgesehen, andere öffentliche Finanzierungsmöglichkeiten zu ersetzen, wie beispielsweise die Investitionszulage. Diese Zulage konnten Steuerpflichtige, die in Brandenburg bis Ende 2014 eine begünstigte Investition vornahmen, vom zuständigen Finanzamt erhalten. Berechtigte der Investitionszulage bekamen bis zu 27,5 % der Herstellungs- oder Anschaffungskosten des begünstigten Anlagegutes erstattet.

Dem Grundsatz der Nachrangigkeit der GRW-Mittel Rechnung tragend, legte die ILB im Zuwendungsbescheid fest, dass sich die Zuwendung ermäßigt, wenn eine Investitionszulage hinzutritt. Die Zuwendungsempfänger verpflichtete sie, dies unverzüglich mitzuteilen. Verletzen die Zuwendungsempfänger ihre Mitteilungspflicht, indem sie der ILB die erhaltene Investitionszulage nicht oder in geringerer Höhe mitteilen, führt dies regelmäßig dazu, dass die ihnen gewährte Zuwendung unzulässig hoch ist.

In einem Förderfall sollte das Vorhaben nach dem im März 2011 erlassenen Zuwendungsbescheid ohne Investitionszulage finanziert werden. Für die Jahre 2011 und 2012 beantragte die Zuwendungsempfängerin im weiteren Verfahrensverlauf eine Investitionszulage beim Finanzamt. Im Februar 2016 bewilligte ihr das Finanzamt 79 Tsd. Euro für das Jahr 2011. Dies teilte die Zuwendungsempfängerin der ILB erst neun Monate später mit, kurz nachdem der Landesrechnungshof der Zuwendungsempfängerin angekündigt hatte, bei ihr vor Ort prüfen zu wollen. Eine erneute Berechnung der Zuwendung wollte die ILB erst vornehmen, wenn ihr die Höhe der gesamten Investitionszulage bekannt war. Im März 2017 fragte sie das Ergebnis für das Jahr 2012 an. Bis Juli 2017 lag der ILB noch keine Antwort vor.

Bei seiner Befragung der Zuwendungsempfänger zur Wirksamkeit des Wachstumsprogrammes (vgl. Tz. 16.1) erkundigte sich der Landesrechnungshof auch, inwieweit den Zuwendungsempfängern eine Investitionszulage gewährt wurde. Die Angaben plausibilisierte er mit den übrigen Angaben der Zuwendungsempfänger und mit den Förderstatistiken, die

er regelmäßig von der ILB erhält. In 34 Förderfällen sah der Landesrechnungshof Klärungsbedarf:

- Zuwendungsempfänger teilten mit, materielle Wirtschaftsgüter gefördert bekommen zu haben. Zur Investitionszulage machten sie jedoch keine Angaben oder gaben an, keine beantragt zu haben (31 Förderfälle).
- Zuwendungsempfänger führten aus, für welche Jahre und in welcher Höhe ihnen die Investitionszulage gewährt wurde. Die in den Statistiken der ILB ausgewiesene Zuwendung war aber gar nicht oder nur in deutlich geringerem Umfang reduziert (drei Förderfälle).

16.2.6 Arbeits- und Ausbildungsplätze gesichert und geschaffen?

Ob die Arbeits- und Ausbildungsplatzverpflichtungen von den Zuwendungsempfängern erfüllt wurden, war ebenfalls Gegenstand der vom Landesrechnungshof durchgeführten Befragung. Dabei ergibt sich ein unterschiedliches Bild hinsichtlich der Arbeitsplätze auf der einen und der Ausbildungsplätze auf der anderen Seite.

Bei den Arbeitsplatzverpflichtungen zieht der Landesrechnungshof insgesamt ein positives Fazit, auch was deren Nachhaltigkeit betrifft.

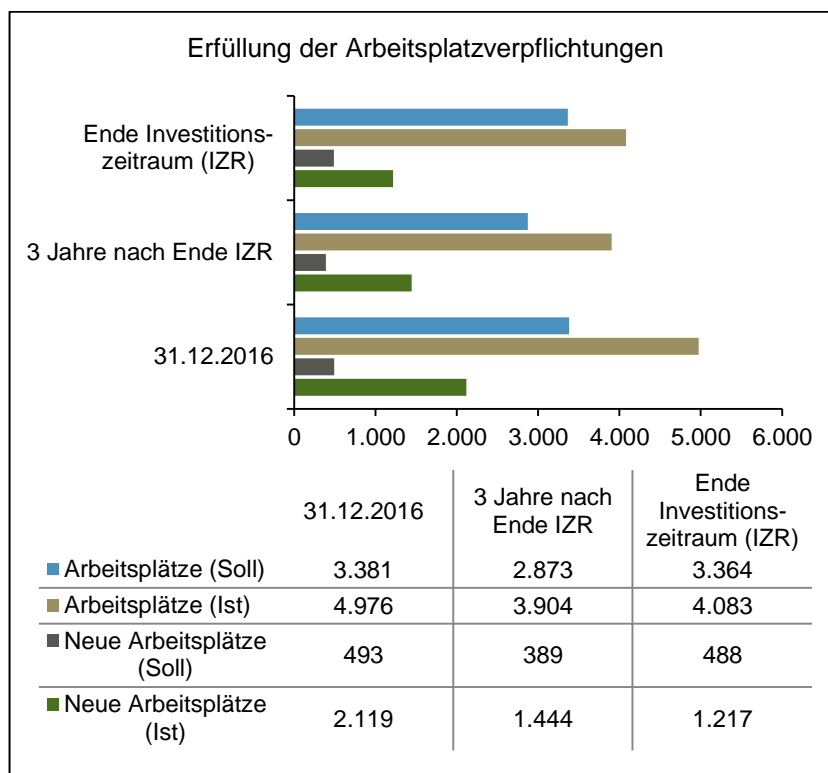


Abbildung 34: Erfüllung der Arbeitsplatzverpflichtungen
Quelle: Eigene Berechnungen des Landesrechnungshofes auf der Grundlage von 155 bzw. 133 (3 Jahre nach Ende IZR) auswertbaren Förderfällen

Die Ausbildungsplatzverpflichtungen hingegen konnten in ihrer Gesamtheit nicht durchgängig erfüllt werden. Zu den Ursachen decken sich die Äußerungen der Zuwendungsempfänger mit denen der Landesregierung: Es mangelt in erster Linie nicht an Ausbildungsplätzen, sondern an geeigneten Bewerbern.

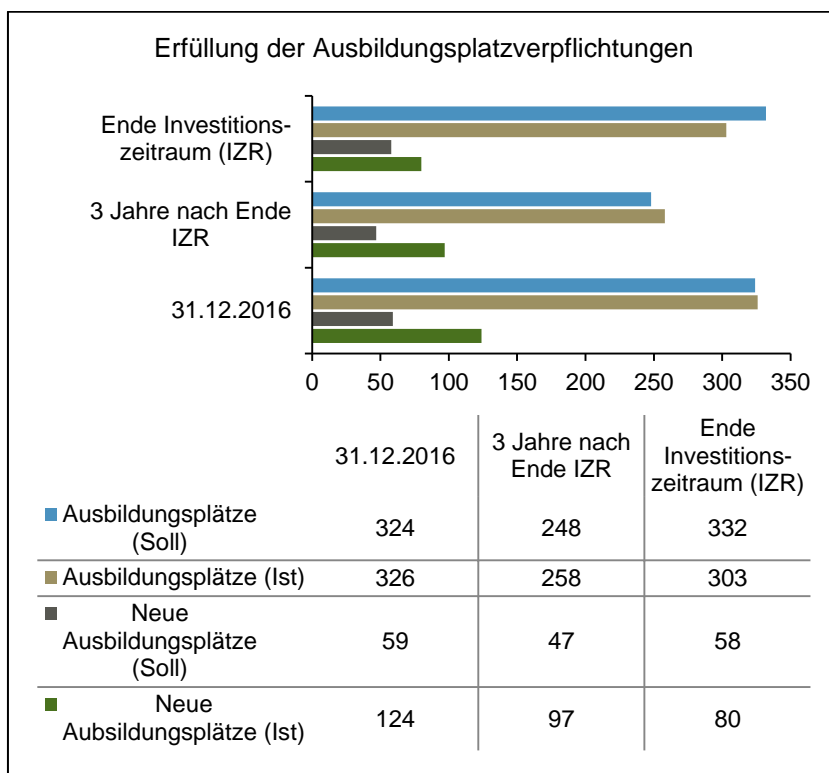


Abbildung 35: Erfüllung der Ausbildungsplatzverpflichtungen
Quelle: Eigene Berechnungen des Landesrechnungshofes auf der Grundlage von 152 (31.12.2016) bzw. 133 (3 Jahre nach Ende IZR) bzw. 158 (Ende IZR) auswertbaren Förderfällen

16.3 Folgerungen

16.3.1 Preiskalkulation hinterfragen

Der Landesrechnungshof bat anlässlich der für ihn ungewöhnlichen Umstände der Preiskalkulation, den Sachverhalt aufzuklären und Rückforderungsansprüche zu prüfen.

16.3.2 Kettenförderung

Immer wieder ein und dieselben Arbeits- und/oder Ausbildungsplätze in nachfolgenden Förderungen zu sichern, entspricht aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht der Intention, die mit der fünfjährigen Zweckbindungsfrist verfolgt wird: Dauerhafte Arbeits- und/oder Ausbildungsplätze zu schaffen. Setzt die ILB entsprechende Verpflichtungen

innerhalb noch laufender Zweckbindungsfristen fest, hält der Landesrechnungshof es für geboten, dass sie dabei die dem Antragsteller bereits gewährten öffentliche Finanzierungshilfen und seine bisherigen Investitionen angemessen berücksichtigt. Dies würde bei Mehrfachförderungen, die mit einer Überschneidung von Zweckbindungsfristen einhergehen, zu einer Ausweitung der Arbeitsplatzverpflichtungen führen, ohne die Unternehmen in ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu überfordern.

16.3.3 Beweislastumkehr bei Bonus im Fall der Veräußerung von Kleinunternehmen

Die Argumente, die die ILB zur Beibehaltung des Bonus für Kleinunternehmen angeführt hat, überzeugen nicht. Wird die ILB nicht frühzeitig vom Zuwendungsempfänger unterrichtet, kann sie schwerlich prüfen, inwieweit ein Gesellschafterwechsel geplant war. Auch den Verwendungsnachweis kann sie nur anhand der Erkenntnisse prüfen, die ihr vorliegen oder die sie durch weitere Nachfragen vom Zuwendungsempfänger erlangt.

Der Landesrechnungshof hält es nicht für angemessen, dass im Falle der Übernahme die Beweislast beim Zuwendungsgeber MWE und der Bewilligungsstelle ILB liegt. Vielmehr sollte es dem Zuwendungsempfänger obliegen, nachzuweisen, dass die Übernahme nicht schon im Zeitpunkt der Antragstellung bzw. Bewilligung geplant war.

Das MWE sollte somit einen Mindestzeitraum (beispielsweise zwei Jahre) nach der Bewilligung festlegen. Innerhalb dessen ist dann regelmäßig von einer Förderschädlichkeit der Übernahme auszugehen. Der Zuwendungsempfänger kann diese Vermutung jedoch entkräften, wenn er nachweist, dass der Plan zur Übernahme erst nach dem Zeitpunkt der Bewilligung gefasst wurde.

16.3.4 Zweckbindungsfristen für geförderte Immobilien verlängern

Ziel des Wachstumsprogrammes sind vor allem dauerhafte und hochwertige Arbeitsplätze im Land Brandenburg. Die ILB hat daher darauf zu achten, dass die Größe der geplanten Betriebsstätte und die Zahl der zu sichernden und zu

schaffenden Arbeits- und Ausbildungsplätze in einem ausgewogenen Verhältnis stehen.

Die fünfjährige Zweckbindungsfrist für eine ausschließliche Eigennutzung bei geförderten Bauwerken/Neubauten hält der Landesrechnungshof für zu kurz bemessen. Er empfiehlt diese auf zehn Jahre zu verlängern, analog zu der Frist, die bei der Förderung touristisch genutzter Immobilien (Beherbergungsgewerbe) gilt.

16.3.5 Einhaltung der Mitteilungspflicht hinsichtlich weiterer Finanzierungshilfen prüfen

Angesichts der Anhaltspunkte, dass Zuwendungsempfänger ihre Mitteilungspflicht hinsichtlich der Investitionszulage verletzt haben, bat der Landesrechnungshof die ILB, dem nachzugehen und mögliche Rückforderungsansprüche zu prüfen.

16.3.6 Geänderte Ausbildungsplatzsituation berücksichtigen

Aufgrund der Schwierigkeiten, angebotene Ausbildungsplätze mit geeigneten Bewerbern zu besetzen, regte der Landesrechnungshof an, die derzeitige Ausgestaltung der Förderung von Ausbildungsplätzen innerhalb des Fördersystems GRW zu ändern.

16.4 Stellungnahme

16.4.1 Preiskalkulation

Aus Sicht des MWE ist es unabhängig von familiären Beziehungen durchaus üblich, dass Käufer und Verkäufer in Preisverhandlungen treten. Es nehme aber den Förderfall zum Anlass, die ILB darauf hinzuweisen, dass Fälle vertieft zu prüfen sind, in denen Wirtschaftsgüter zwischen nahen Angehörigen veräußert werden. Die Kaufverträge müssen einem Vergleich mit Verträgen standhalten, wie sie zwischen fremden Dritten vereinbart und durchgeführt werden.

16.4.2 Kettenförderung

Die mehrmalige Förderung eines Zuwendungsempfängers sei nach der Richtlinie nicht ausgeschlossen. Entscheide die ILB über einen Antrag, berücksichtige sie auch vorhergehende Förderungen, ob beispielsweise Auflagen durch den Zuwendungsempfänger erfüllt wurden. Die Förderungen würden jedoch nicht kumuliert, sondern jedes Vorhaben einzeln betrachtet. Wenn sich Vorhaben überschneiden, soll zukünftig aber verstärkt geprüft werden, ob es sich bei dem beantragten Vorhaben tatsächlich um ein selbstständiges Vorhaben handelt.

Zudem habe das MWE mit der ILB eine Arbeitsanweisung erarbeitet, um eine einheitliche Entscheidungspraxis und damit Gleichbehandlung der Zuwendungsempfänger zu gewährleisten, wenn diese ihre Verpflichtung hinsichtlich der zu sichernden und/oder zu schaffenden Arbeits- und/oder Ausbildungsplätze nicht erfüllen.

16.4.3 Bonus für Kleinunternehmen bei Veräußerung

Die Beibehaltung des Bonus für kleine Unternehmen sieht das MWE durch die GRW-Vorgaben gedeckt. Danach sei für die Beurteilung der Förderfähigkeit der Zeitpunkt der Entscheidung über die Bewilligung maßgeblich. Nicht vorgesehen sei, dass das geförderte Unternehmen den Status eines Kleinunternehmens für einen Mindestzeitraum beibehalten müsse. Der Bonus werde belassen, sofern

- das geförderte Unternehmen erst nach Abschluss der Investition übernommen werde und
- der Zuwendungsempfänger entsprechende Verkaufsabsichten/-verhandlungen bei Antragstellung oder während der Investitionsdurchführung noch nicht gefasst/begonnen habe.

16.4.4 Zweckbindungsfrist für geförderte Immobilien

Die Zweckbindungsfrist für die ausschließliche Eigennutzung der geförderten Betriebsgebäude zu verlängern, hält das MWE nicht für geboten. Die Gründe, aus denen im Beherbergungsgewerbe eine längere Frist gelte, seien nicht übertragbar. Die dort nach Fristablauf mehrfach festgestellte wohn-

wirtschaftliche Nutzung habe ihren Grund in der Spezifik der für die touristische Nutzung geförderten Immobilien (Ferienhäuser, Ferienwohnungen). Eine Verlängerung der Frist ziehe zusätzlichen Verwaltungsaufwand nach sich. Eine Anlehnung an Abschreibungsregelungen sowie deren Laufzeit sei im Förderbereich nicht zweckmäßig. Zumal auch Wirtschaftsgüter gefördert würden, deren Abschreibungslaufzeit kürzer sei als die Zweckbindungsfrist.

Den Hinweis des Landesrechnungshofes, Anträge zu hinterfragen, die ein auffälliges Missverhältnis zwischen Größe der Betriebsstätte und Arbeitsplätzen ausweisen, werde die ILB für künftige Antragsprüfungen aufnehmen.

16.4.5 Weitere Finanzierungshilfen

Die Zuwendungsempfängerin habe auf die Frage der ILB zur Höhe der gewährten Investitionszulage zwischenzeitlich geantwortet. Für die Jahre 2011 und 2012 seien rund 80 Tsd. EUR und 356 Tsd. Euro Investitionszulage anrechenbar. Die ILB habe daher 436 Tsd. Euro Fördermittel zurückgefordert.

Die Förderfälle, bei denen der Landesrechnungshof Klärungsbedarf sah, habe die ILB nochmals geprüft. Von den 31 Förderfällen, bei denen Zuwendungsempfänger zur Investitionszulage keine Angaben machten oder angaben, keine beantragt zu haben,

- liege in 22 Fällen eine Bestätigung des Steuerberaters vor, nach der der jeweilige Zuwendungsempfänger nicht berechtigt sei, die Investitionszulage zu beantragen,
- habe das Finanzamt in drei Fällen keine Investitionszulage gewährt,
- seien in einem Fall nur Lohnkosten gefördert worden,
- sei in den restlichen Fällen mit dem Verwendungsnachweis die Investitionszulage abgerechnet und bei der Prüfung berücksichtigt worden.

Von den drei Fällen, bei denen trotz der angegebenen Investitionszulage die in der Förderstatistik der ILB ausgewiesene Zuwendung nicht oder nur in deutlich geringerem Umfang reduziert war, stellte die ILB in zwei Fällen fest, dass

ihr gegenüber niedrigere Beträge angegeben wurden. In einem Fall davon seien es 59 Tsd. Euro weniger, so dass sie Unterlagen angefordert habe, die aber noch ausstünden. Im dritten Förderfall sei die Investitionszulage bereits bei der Bewilligung berücksichtigt worden, vom Zuwendungsempfänger im Verwendungsnachweis wie dem Landesrechnungshof angezeigt worden und habe sich gegenüber dem Plan geringfügig verringert.

Das MWE sagte zu, den Landesrechnungshof in den noch offenen Fällen über den Fortgang des Verfahrens zu informieren.

16.4.6 Ausbildungsplätze

Das MWE teile die Meinung des Landesrechnungshofes, dass es in der derzeitigen Arbeitsmarktsituation nicht primär an Ausbildungsplätzen, sondern an Bewerbern mangle. Es habe eine branchenbezogene Differenzierung der Ausbildungsquote im Rahmen der Richtlinienerstellung geprüft. Diese habe es aber nicht umgesetzt, weil

- sie aufgrund der Schwankungen, denen sie unterworfen wäre, von der ILB jährlich neu festgesetzt werden müsste, was als zu aufwändig angesehen werde,
- bei Unternehmen, die in verschiedenen Branchen tätig sind, Streitigkeiten zur einschlägigen Branchenquote zu erwarten seien.

16.5 Schlussbemerkungen

16.5.1 Preiskalkulation trotz ungewöhnlicher Umstände nicht hinterfragt

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MWE die ungewöhnliche Ausgabenplanung in einem Förderfall zum Anlass nimmt, vergleichbare Förderfälle künftig vertieft zu prüfen. Er bedauert jedoch, dass die Prüfung im untersuchten Fall unterblieben ist.

Wenn zwischen dem Zuwendungsempfänger als Käufer und dem Verkäufer verwandtschaftliche Beziehungen bestehen,

besteht die Gefahr eines Interessenskonfliktes. Interessenskonflikte stellen immer ein besonderes Risiko für eine ordnungsgemäße Verwendung von öffentlichen Mitteln dar. Entsprechend sehen die landeshaushaltsrechtlichen Regelungen zum Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen vor, dass Personen bereits gar nicht erst an Beschaffungsvorgängen mitwirken dürfen, wenn bei ihnen ein Interessenkonflikt zu vermuten ist.

Zuwendungsempfänger erhalten mit der Zuwendung öffentliche Mittel. Daher sieht das Landeshaushaltsrecht vor, dass auch sie die Regelungen zur Beschaffung grundsätzlich einzuhalten haben. Für das Wachstumsprogramm hat das MWE von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, eine Übertragung der Beschaffungsregelungen auf die Zuwendungsempfänger auszuschließen. Das MWE begründet solche Ausschlüsse damit, dass für die hier geförderten privaten Unternehmen wirtschaftliches Handeln existenziell sei und bei ihnen durch den zu leistenden Eigenanteil das Eigeninteresse an einem wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatz überwiege. Wie der untersuchte Förderfall zeigt, ist dies jedoch nicht immer der Fall.

16.5.2 Bonus für Kleinunternehmen bei Veräußerung

Der Landesrechnungshof ist sich bewusst, dass nach den GRW-Vorgaben die Förderfähigkeit im Zeitpunkt der Bewilligung zu beurteilen ist. Das MWE würde entsprechend seiner Stellungnahme jedoch auch von den GRW-Vorgaben abweichen und den Bonus zurückfordern, sofern das geförderte Unternehmen vor Abschluss der Investition übernommen wird und der Zuwendungsempfänger entsprechende Verkaufsabsichten/-verhandlungen bei Antragstellung oder während der Investitionsdurchführung gefasst/begonnen hat.

Gründe, die gegen eine Änderung der Beweislast sprechen, hat das MWE nicht vorgetragen. Ändern sich nach Prüfung des Verwendungsnachweises innerhalb der Zweckbindungsfrist maßgebliche Förderbedingungen oder fallen sie weg, bedingt dies eine erneute Prüfung der Fördervoraussetzungen. Es ist im Falle einer Übernahme angemessen, dem Zuwendungsempfänger die Beweislast aufzuerlegen, zumal es sich bei der

Verkaufsabsicht um eine innere Tatsache handelt. Insoweit behält der Landesrechnungshof seine Empfehlung bei.

16.5.3 Zweckbindungsfrist für geförderte Immobilien

Der Landesrechnungshof sieht keinen Unterschied darin, ob eine zur touristischen Nutzung geförderte Immobilie einer wohnwirtschaftlichen Nutzung zugeführt wird oder eine Immobilie, die im Rahmen der Errichtung oder Verlagerung einer Betriebsstätte gefördert wurde, durch Vermietung der Eigennutzung als Betriebsstätte entzogen wird.

Immobilien könnten insoweit von anderen Wirtschaftsgütern getrennt behandelt werden. Der Landesrechnungshof behält seine Empfehlung bei.

16.5.4 Weitere Finanzierungshilfen

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Land aufgrund seiner Prüfung 436 Tsd. Euro zu viel gezahlte Fördermittel zurückerhalten hat.

In den Förderfällen, die der Landesrechnungshof bat zu überprüfen, stützt sich die ILB ausschließlich auf Bestätigungen der Steuerberater, die in den jeweiligen Antragsphasen erstellt wurden. Die Zuwendungsempfänger können eine Investitionszulage durchaus erst im weiteren Verfahrensverlauf beantragen. Der Landesrechnungshof erwartet daher, dass das MWE darauf hinwirkt, dass der erneuten Prüfung der ILB aktuelle Steuerberaterbestätigungen zugrunde liegen.

Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft und Energie

17 Förderverfahren auf dem Prüfstand

Die in Reaktion auf den Betrugsfall Human BioSciences GmbH vom MWE und der Investitionsbank des Landes Brandenburg eingeleiteten Maßnahmen sind im Wesentlichen geeignet, die Betrugsprävention zu verbessern, ohne den Verwaltungsaufwand unnötig zu erhöhen. Der Landesrechnungshof sieht jedoch in einzelnen Punkten Verbesserungsbedarf.

Mögliche Pflichtverletzungen der Investitionsbank des Landes Brandenburg bei der Förderung der Human BioSciences GmbH hat das Ministerium für Wirtschaft und Energie zwar geprüft. Zeitpunkt, Inhalt und Verfahren dieser Prüfung geben dem Landesrechnungshof jedoch Anlass zu Kritik.

17.1 Prüfungsgegenstand

17.1.1 Betrugsfall Human BioSciences GmbH

Die Human BioSciences GmbH (HBS) beantragte im September 2005 die Förderung der Errichtung einer Betriebsstätte zur Herstellung von medizinischen und kosmetischen Produkten in Luckenwalde.

Mit Bescheid vom 24. Oktober 2008 bewilligte die ILB 13,5 Mio. Euro, davon 10,1 Mio. Euro finanziert aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Das förderfähige Investitionsvolumen betrug 41,9 Mio. Euro.

Im April 2011 reichte die ILB die ersten 3,3 Mio. Euro an die HBS aus, davon 2,5 Mio. Euro finanziert aus dem EFRE.

Aufgrund von Unstimmigkeiten bei der Beschaffung und Abrechnung von geförderten Gefriertrocknern, erstattete die ILB am 3. April 2012 Anzeige bei der Staatsanwaltschaft nach

§ 6 Subventionsgesetz (SubvG)¹⁵². Diese Norm verpflichtet die ILB, den Strafverfolgungsbehörden Tatsachen mitzuteilen, die den Verdacht eines Subventionsbetruges begründen.

In Ergänzung dieser Mitteilung informierte die ILB die Staatsanwaltschaft am 11. September 2012 über weitere Verdachtsmomente.

Das Rechtsreferat der ILB teilte der Staatsanwaltschaft am 27. September 2012 telefonisch mit, dass die Unklarheiten, die Gegenstand der Verdachtsmeldung waren, ausgeräumt werden konnten.

Einen Tag später, am 28. September 2012, veranlasste die ILB die zweite Auszahlung über 3,2 Mio. Euro, davon 2,4 Mio. Euro aus dem EFRE. Insgesamt zahlte die ILB somit über 6,5 Mio. Euro aus, davon 4,9 Mio. Euro EFRE-Mittel.

Aufgrund der o. a. Mitteilungen nach § 6 SubvG vom 3. April und 11. September 2012 forderte die Staatsanwaltschaft am 16. November 2012 die Förderakten bei der ILB an.

In einem Schreiben vom 14. Mai 2013 teilte die Staatsanwaltschaft der ILB mit, dass der Anfangsverdacht für einen Betrug (§ 264 Strafgesetzbuch¹⁵³) vorliegt.

Ende 2013 meldete die HBS Insolvenz an. Am 24. Februar 2014 widerrief die ILB den Zuwendungsbescheid in voller Höhe. Die Rückerstattung der bereits durch die ILB ausgezahlten Fördermittel blieb bis dato aus. Zu der mit der Förderung bezweckten Errichtung einer Betriebsstätte zur Herstellung von medizinischen und kosmetischen Produkten in Luckenwalde kam es nicht.

Am 18. März 2015 verurteilte das Landgericht Potsdam den ehemaligen Firmeninhaber sowie den Geschäftsführer der HBS zu mehrjährigen Haftstrafen wegen Betruges/Subventionsbetruges in besonders schwerem Fall aufgrund gefälschter Rechnungen (Scheinfirmen), Unterlassung von Mitteilungen und Vorspiegeln falscher Tatsachen. Nach Einschätzung des Gerichtes war die ILB "aufgrund der vielen Auslandsbezüge bei

¹⁵² Subventionsgesetz vom 29. Juli 1976 (BGBl. I S. 2034, 2037).

¹⁵³ Strafgesetzbuch vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618).

der Finanzierung des Projektes schlicht überfordert" und verfügte über "keine tatsächlichen Prüfungsmöglichkeiten", um den Betrug zu erkennen.

Insgesamt betrogen die HBS-Verantwortlichen das Land Brandenburg um rund 11 Mio. Euro, denn neben den o. a. rund 6,5 Mio. Euro Fördergeldern gewährte das Finanzamt Luckenwalde rund 4,5 Mio. Euro Investitionszulage.

Diesen Betrugsfall nahm der Landesrechnungshof zum Anlass, zukunftsgerichtet zu untersuchen, welche Konsequenzen das MWE und die ILB daraus gezogen haben.

17.1.2 Konsequenzen

Das MWE und die ILB richteten zunächst eine gemeinsame "Arbeitsgruppe Förderverfahren" (AG FV) ein. Deren Ziel war, "die bestehenden Prüfrouinen der Bewilligungsbehörde [ILB] weiter zu optimieren und zusätzliche Risikoparameter festzulegen". In ihrem Abschlussbericht vom September 2015 beschreibt die AG FV Maßnahmen, damit Förderanträge besser bearbeitet und Fälle wie HBS in Zukunft verhindert werden.

Um die Maßnahmen, ihre Umsetzung und Wirksamkeit umfassend beurteilen zu können, wählte der Landesrechnungshof 19 Fördervorhaben aus den Jahren 2011 bis 2016 aus. Damit untersuchte er sowohl Vorhaben, bei denen die Förderung vor den Festlegungen der Arbeitsgruppe bewilligt wurde, als auch solche, bei denen der Förderantrag erst danach gestellt wurde. Dies diente insbesondere dem Ziel, durch ILB und MWE veranlasste Veränderungen im Förderverfahren nachzuvollziehen.

Der Landesrechnungshof konzentrierte sich auf die Förderbereiche "Gewerbliche Wirtschaft" und "Forschung und Entwicklung". Die Vorhaben hatten ein förderfähiges Investitionsvolumen von zusammen rund 140 Mio. Euro.

Eine umfassende rückblickende Prüfung des Betrugsfalles HBS und dessen Bewertung war nicht Gegenstand der Prüfung. Den Förderfall HBS beleuchtete der Landesrechnungshof nur hinsichtlich des Teilaspektes, wie ILB und MWE mit den finanziellen Folgen des Betruges umgegangen sind. Dabei ging er auch der Frage nach, inwieweit das MWE geprüft hat, ob der

ILB Pflichtverletzungen vorzuwerfen sind und ob sich hieraus Ansprüche des MWE gegenüber der ILB ergeben.

Auf dieser Grundlage leitete der Landesrechnungshof Empfehlungen für die Verbesserung des Verwaltungshandelns bzw. Förderverfahrens ab.

17.2 Prüfungsergebnis

17.2.1 Festlegungen der "Arbeitsgruppe Förderverfahren"

Die Arbeit der AG FV endete mit ihrem Abschlussbericht vom 14. September 2015. Darin legten MWE und ILB Folgendes fest:

Sofortmaßnahmen

In dem Abschlussbericht sind Sofortmaßnahmen beschrieben, die die ILB direkt nach Bekanntwerden des Betrugsvorwurfes gegen die HBS umgesetzt hat. Dazu gehören beispielsweise keine Förderung vergleichbarer Fälle mit besonderer Auslandsfinanzierung, die kritische Prüfung der Eigenmittel bzw. des Eigenkapitals, in Einzelfällen die vollständige Vorfinanzierung durch Investoren sowie eine vollständige Prüfung der Originalbelege.

Erweiterte Prüfungs- und Kontrollmaßnahmen

Der Abschlussbericht benennt ferner Risikofaktoren, bei deren Vorliegen erweiterte Prüfungs- und Kontrollmaßnahmen von der ILB einzuleiten sind. Solche Risikofaktoren sind beispielsweise eine Neugründung (Start-up), keine Hausbank in der Finanzierung, ausländische und/oder ungewöhnliche Finanzierungsquellen und -ströme und/oder Finanzkonstrukte sowie ein hohes technisches Risiko und/oder hohes Marktrisiko.

Liegen nach diesen Merkmalen risikobehaftete Anträge vor, ist eine vertiefte Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse sowie der Geschäftspläne vorgesehen. Die ILB soll so bessere Erkenntnisse erlangen, beispielsweise über die Finanzierung des Vorhabens und die Kapitaldienstfähigkeit des Antragstellers, die Verfügbarkeit der übrigen Finanzquellen (z. B. Eigenkapital, freier Cash-Flow) oder die Wahrscheinlichkeit,

dass das Unternehmen in der Lage sein wird, einen dauerhaft wirtschaftlichen Betrieb unter Berücksichtigung des geförderten Vorhabens zu unterhalten.

Sofern ein Risikofaktor bereits bei Antragstellung vorliegt oder sich im weiteren Verfahren durch andere Hinweise ergibt, soll die ILB entscheiden, ob sie den Fall in eine "Watch-List" aufnimmt. Ziel ist es, Risikopotenziale frühzeitig zu erkennen, zentral zu steuern und zu überwachen.

Zusätzlich können besondere Maßnahmen bei der Bearbeitung des Antrages und der Mittelabrufe risikobehafteter Förderfälle im Zuwendungsbescheid zur Auflage gemacht werden. So können beispielsweise zum Nachweis der Gesamtfinanzierung Auflagen in den Bescheid aufgenommen werden, die vor der ersten Auszahlung zu erfüllen sind, wie z. B. die Prüfung aller Finanzierungsverträge und der Nachweis geleisteter Zahlungen.

Ferner legte die AG FV fest, dass Anträge grundsätzlich abgelehnt werden sollen, wenn innerhalb eines Jahres die Gesamtfinanzierung des Vorhabens nicht erreicht und nachgewiesen wird.

Die Auszahlung von Fördermitteln soll grundsätzlich erst nach der Lieferung von Maschinen und Anlagen bzw. nach Bautenstand erfolgen. Anzahlungen für Lieferungen von Maschinen und Anlagen sollen maximal sechs Monate im Voraus möglich sein. Es kann auch eine umfassende Belegprüfung, verbunden mit dem Nachweis der Zahlungsbelege, vor der Auszahlung durchgeführt werden. Weiterhin können aktuelle Creditreform-Auskünfte und Referenzen auch von Zulieferern verlangt werden.

Bereits bevor der Verwendungsnachweis vom Zuwendungsempfänger vorgelegt wird, kann eine Vor-Ort-Kontrolle beauftragt werden. Werden Verstöße gegen Auflagen oder Zweckbestimmungen bekannt, soll von der ILB in jedem Fall eine Vor-Ort-Kontrolle durchgeführt werden.

Maßnahmen bei Betrugsverdacht

Ergeben sich Anhaltspunkte, "die auf den Verdacht eines Subventionsbetruges schließen lassen", hat das Förderreferat der ILB die Förderakte an das Rechtsreferat der ILB zu

übergeben. Dieses prüft, ob nach der Akten- oder Informationslage eine Mitteilung nach § 6 SubvG an die Staatsanwaltschaft zu erfolgen hat. Ist dies zu bejahen bzw. hat die Staatsanwaltschaft bereits ein Ermittlungsverfahren eingeleitet, übernimmt das Rechtsreferat die weitere Bearbeitung des Vorganges. Es verhängt einen vorläufigen Auszahlungsstopp.

Bewertung des Abschlussberichtes

Die ILB ist nach dem "Rahmenvertrag über die Zusammenarbeit bei der Durchführung von Programmverträgen" mit dem MWE Bewilligungsstelle, soweit das MWE die ILB mit der Durchführung von Fördermaßnahmen beauftragt.

Die ILB hat sämtliche geltenden Bestimmungen zu beachten, insbesondere die §§ 23, 44 LHO einschließlich der dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften (VV)¹⁵⁴. Inhalt und Umfang der Antragsprüfung sind von den VV zu § 44 LHO weitestgehend vorgegeben.

Mit dem Abschlussbericht der AG FV haben MWE und ILB die in den VV zu § 44 LHO festgeschriebenen Prüf- und Bearbeitungsmechanismen, die sich im Schwerpunkt auf das Antrags-, Bewilligungs- und Auszahlungsverfahren beziehen, konkretisiert und vertieft. Mit der Festlegung der Risikoparameter konkretisierten MWE und ILB, unter welchen Umständen eine vertiefte Bonitätsprüfung durchgeführt werden soll. Ebenso haben MWE und ILB die Maßgaben für die Antragsprüfung bestimmt, die auch die Prüfung der gesicherten Gesamtfinanzierung umfasst. Zudem fordert die ILB standardmäßig umfangreiche Unterlagen und Bescheinigungen im Antragsverfahren ab, die der Auswertung der wirtschaftlichen Verhältnisse sowie der Beurteilung der Tragfähigkeit des Vorhabens dienen. MWE und ILB untersetzen damit die für die ILB ohnehin bestehende Verpflichtung, eine dem Einzelfall angemessene Bonitäts- und Finanzierungsprüfung durchzuführen.

Insgesamt enthält der Abschlussbericht somit im Wesentlichen Vorgaben, welche die zuwendungsrechtlich ohnehin gebotene Verfahrensweise für ein rechtmäßiges Förderverfahren

¹⁵⁴ Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 2016 (ABl./16, [Nr. 35] S. 870) geändert durch Erlass des MdF vom 17. Juli 2018 (ABl./18, [Nr. 34] S. 767).

umsetzen. Dennoch sind die getroffenen Maßnahmen grundsätzlich geeignet, die Bearbeitungsprozesse belastbarer zu gestalten, ohne den Verwaltungsaufwand unnötig zu erhöhen. Der erhöhte Aufwand beim Antragsteller bzw. Zuwendungsempfänger, z. B. weil weitere Nachweise zu erbringen sind, ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes angemessen. Der Mehrwert besteht vor allem darin, dass den für das Fördergeschäft zuständigen Mitarbeitern konkrete Anweisungen für die Bearbeitung risikobehafteter Anträge und Förderfälle an die Hand gegeben werden.

Hinweise des Landesrechnungshofes

Jedoch geben die Festlegungen zu Anzahlungen, zur Belegprüfung und zu vorhabensbegleitenden Vor-Ort-Kontrollen Anlass für folgende Hinweise des Landesrechnungshofes:

Anzahlungen

Im Betrugsfall HBS diene ein wesentlicher Teil der ausgezahlten Fördermittel der Erstattung von Anzahlungen für 36 Gefriertrockner, die erst später geliefert werden sollten. Schlussendlich wurden nur zwei Gefriertrockner an die HBS ausgeliefert – jedoch ohne einsatzfähig zu sein. Die gelieferten Trockner waren demnach für das Projekt wertlos.

Der Landesrechnungshof hat daher gegen die weiterhin mögliche Erstattung von Anzahlungen Bedenken – auch wenn sie auf maximal sechs Monate im Voraus der Lieferung begrenzt wird.

Belegprüfung vor Auszahlung der Fördermittel

Der Landesrechnungshof sieht es kritisch, dass bei risikobehafteten Förderfällen eine umfassende Belegprüfung vor Auszahlung der Fördermittel nicht zwingend beauftragt wird, sondern im Ermessen der ILB steht.

Vorhabensbegleitende Vor-Ort-Kontrollen

Die Möglichkeiten, Subventionsbetrug im Vorfeld zu begegnen, sind beschränkt. Es erfordert zumeist spezifische, z. T. zielgerichtete Kontrollen, um Straftaten aufzudecken. Nicht nur die Prüfungen des Landesrechnungshofes haben gezeigt, dass Mängel, für die die Aktenlage keine

Anhaltspunkte liefert, erst vor Ort festgestellt werden können.

Der Landesrechnungshof begrüßt daher, dass die ILB beabsichtigt, bei risikobehafteten Fördermaßnahmen vorhabensbegleitende Vor-Ort-Kontrollen zur Auflage im Zuwendungsbescheid zu machen.

17.2.2 Umsetzung der Festlegungen der "Arbeitsgruppe Förderverfahren"

Die von der AG FV vorgesehenen Maßnahmen können jedoch nur dann Betrug wirksam vorbeugen, wenn sie auch konsequent umgesetzt werden. Der Landesrechnungshof hat daher untersucht, wie ILB und MWE dafür Sorge getragen haben, dass die Ergebnisse der AG FV Eingang in das Förderverfahren finden und von allen Beteiligten beachtet werden.

Der Landesrechnungshof ließ sich die angepassten Dokumente, Formulare und Arbeitsanweisungen von der ILB vorlegen. Die ILB betonte, dass die Änderungen mit dem MWE abgestimmt seien. Die Ergebnisse der Antragsprüfung sollen, strukturiert und hinreichend ausgewertet, Eingang in die Bewilligungsvorlage an den Landesförderausschuss finden. Der Bewilligungsvorlage soll zu entnehmen sein, ob die ILB alle beschlossenen Maßnahmen umsetzt.

"Watch-List"

Die ILB merkte an, dass es bereits vor Einführung des aktuellen "Watch-List"-Verfahrens problematische risikobehaftete Förderfälle gegeben habe, die unter besonderer Beobachtung standen. Diese seien auch in die neue "Watch-List" übertragen worden. Die "Watch-List" bildet nach Angaben der ILB nur risikobehaftete Förderfälle ab, d. h. Fälle, in denen die ILB bereits einen bewilligenden Zuwendungsbescheid erlassen hat.

Die "Watch-List" werde quartalsweise erstellt und allen zuständigen Mitarbeitern der ILB regelmäßig per E-Mail zugeleitet. Die "Watch-List"-Fälle seien auch im Datensystem der ILB gekennzeichnet. Ein Austausch über die Sachstände aktueller und potentieller "Watch-List"-Fälle fände auf Bereichsebene quartalsweise statt. Eine Arbeitsanweisung der ILB

sieht zudem eine quartalsweise Berichterstattung an den Vorstand vor. Auch würden die Fachreferate des MWE die "Watch-List" seit dem Frühjahr 2016 ebenso quartalsweise zur Kenntnis erhalten.

Der Landesrechnungshof befürchtet, dass durch das "Watch-List"-Verfahren in dieser Ausgestaltung ein effektives Monitoring aller risikobehafteten Fördervorhaben nicht gewährleistet ist. Grund hierfür ist, dass risikobehaftete Förderanträge, die eine Bearbeitung nach den Kriterien der AG FV erwarten lassen, derzeit noch nicht auf die "Watch-List" gesetzt werden, da bei ihnen eine Bewilligung noch aussteht. Mit der Bewilligung, d. h. mit dem Erlass des Zuwendungsbescheides, hat der Zuwendungsempfänger grundsätzlich einen Anspruch auf die Auszahlung der bewilligten Förderung. Im Nachgang des Förderfalles HBS betonte die ILB mehrfach, dass sie aufgrund des Zuwendungsbescheides gezwungen gewesen sei, die Fördermittel an die HBS auszuzahlen. Zwar kann auch nach Erlass des Zuwendungsbescheides eine Auszahlung verweigert werden, insbesondere wenn der Zuwendungsempfänger die im Zuwendungsbescheid benannten Auszahlungsvoraussetzungen nicht nachweist. Jedoch ist die Rechtsposition der ILB gegenüber dem potenziellen Zuwendungsempfänger stärker, wenn sie noch keinen Zuwendungsbescheid erlassen hat.

Auszahlungsstopp

Besonders positiv hervorzuheben ist, dass die ILB künftig sowohl bei einer Verdachtsmitteilung nach § 6 SubvG als auch bei laufenden staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren wegen des Verdachtes des Subventionsbetruges einen Auszahlungsstopp verhängen will.

In dem Abschlussbericht der AG FV fand sich noch keine Aussage, wann und von wem dieser Auszahlungsstopp wieder aufzuheben ist. Eine solche Festlegung trifft jedoch eine interne Arbeitsanweisung der ILB. Danach löscht das Rechtsreferat die Auszahlungssperre, wenn ein Ermittlungsverfahren "endgültig nicht eröffnet oder eingestellt" wird.

Im Förderfall HBS hätte eine solche Regelung die zweite Auszahlung verhindert: Die ILB hatte der Staatsanwaltschaft ihren Betrugsverdacht nach § 6 SubvG bereits vor der zweiten

Auszahlung mitgeteilt. Die staatsanwaltschaftlichen Vorermittlungen aufgrund dieser Mitteilung waren zum Zeitpunkt der zweiten Auszahlung noch nicht beendet.

Daher hält es der Landesrechnungshof für sehr riskant, dass die o. a. Arbeitsanweisung dem zuständigen Förderreferat der ILB unter bestimmten Umständen die Möglichkeit einräumt, vom Auszahlungsverbot abzuweichen, bevor die staatsanwaltschaftlichen (Vor-)Ermittlungen beendet sind.

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der begrenzten Ermittlungsmöglichkeiten, die der ILB im Vergleich zur Staatsanwaltschaft zur Verfügung stehen. Hier sei auch noch einmal an die Einschätzung des Gerichtes im Strafverfahren gegen die HBS-Verantwortlichen erinnert, wonach die ILB "aufgrund der vielen Auslandsbezüge bei der Finanzierung des Projektes schlicht überfordert" war und über "keine tatsächlichen Prüfungsmöglichkeiten" verfügte, um den Betrug zu erkennen. Auch hat die ILB mehrfach betont, dass der Betrug "mit den Untersuchungsmöglichkeiten einer Förderbank nicht erkennbar" gewesen sei.

Beschränkte Vor-Ort-Kontrollen

Nach ihren Statistiken beschränkte die ILB im Betrachtungszeitraum der Jahre 2014 bis erstes Halbjahr 2016 ihre Vor-Ort-Kontrollen auf Pflichtprüfungen bei Kofinanzierungen aus dem EFRE und auf die vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise zum Abschluss der jeweiligen Fördermaßnahme. Dies stand im Widerspruch zu den Festlegungen im Abschlussbericht.

17.2.3 Finanzielle Folgen des Betrugsfalles HBS

Es ist auf Grundlage des heutigen Kenntnisstandes ungewiss, ob das Land Brandenburg den Betrag zurück erhält, den die ILB an die HBS ausgezahlt hat.

Sicher ist, dass der mit der Zuwendung vom Land Brandenburg verfolgte Zweck, die "Errichtung einer Betriebsstätte zur Herstellung von medizinischen und kosmetischen Produkten in Luckenwalde", aufgrund der zweckwidrigen Verwendung der Fördermittel durch die HBS-Verantwortlichen nicht erreicht werden konnte.

Kein Erstattungsantrag an die Europäische Kommission

Obwohl im Förderfall HBS eine finanzielle Beteiligung des Haushalts der Europäischen Union nicht ausgeschlossen gewesen wäre, sah das MWE von einem Erstattungsantrag an die Europäische Kommission ab. Das MWE tat dies auch, um den Abschluss der Förderperiode nicht zu verzögern.

Diese Vorgehensweise des MWE ist nachvollziehbar. Die Förderperiode möglichst zügig abzuschließen, ist grundsätzlich im Sinne des Landes, da der Abrechnungsprozess zum einen in erheblichem Maße Verwaltungsmittel bindet und zum anderen Unsicherheiten hinsichtlich der finanziellen Beteiligung der Europäischen Union zeitnah ausgeräumt werden können.

In der Konsequenz bedeutet dieses Vorgehen bezogen auf den Förderfall HBS, dass der "Verlust" der verwendungszweckwidrig eingesetzten Fördermittel den Haushalt des Landes Brandenburg trifft, nicht den Haushalt der Europäischen Union.

"Kompensation" der Mindereinnahmen durch Mehreinnahmen

Für Ausgaben, für die das Land ursprünglich keine Erstattung von der Europäischen Kommission geltend gemacht hatte, konnte es durch eine Umwidmung kommunaler Finanzierungsbeiträge für EFRE-geförderte Vorhaben zusätzliche Fördermittel aus dem Haushalt der Europäischen Union erhalten. Dies führte für die Strukturförderperiode 2007 bis 2013 im Bereich des EFRE zu einer Mehreinnahme von 106,8 Mio. Euro.

Das MWE vertritt daher die Auffassung, dass diese Mehreinnahme zugunsten des brandenburgischen Landeshaushalts die auf den Förderfall HBS entfallene Mindereinnahme überkompensiere.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes vermittelt das MWE mit dieser Verrechnung jedoch ein unvollständiges Bild: Die Mehreinnahme aufgrund der Umwidmung ist unabhängig von der Mindereinnahme aufgrund des Förderfalles HBS zu betrachten. Beide stehen in keinem kausalen Zusammenhang.

Prüfung möglicher Pflichtverletzungen der ILB

Das Landgericht Potsdam führte in seinem Urteil aus, dass die ILB im Förderfall HBS auch ein "Mitverschulden" treffe, da sie den HBS-Verantwortlichen die Begehung des Betruges relativ

leicht gemacht habe. Spätestens dies gab dem MWE nach Auffassung des Landesrechnungshofes Anlass, mögliche Pflichtverletzungen der ILB zu prüfen.

Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes führte das MWE zunächst aus, dass das Handeln der ILB als Bewilligungsbehörde der Fachaufsicht des MWE unterliege. Das Handeln werde kontinuierlich daraufhin überprüft, ob es im Einklang mit einschlägigen Rechtsvorschriften steht und, ob die Art und Weise der Aufgabenerfüllung zweckmäßig ist.

Im Förderfall HBS habe die kontinuierliche Überprüfung zu keinen Beanstandungen geführt. Demzufolge resultiere daraus auch kein Schadensersatzanspruch des MWE gegenüber der ILB.

Im Abschlussgespräch am 7. August 2017 machte das MWE über seine erste Stellungnahme hinaus geltend, dass es seine Beurteilung zu einer möglichen Pflichtverletzung der ILB und eines sich daraus ergebenden Schadensersatzanspruches nicht nur auf die bloße kontinuierliche Überprüfung des Handelns der ILB gestützt habe. Vielmehr habe sich das MWE den gesamten Vorgang zum Förderfall HBS von der ILB vorlegen lassen; einschließlich eines von der ILB in Auftrag gegebenen Gutachtens einer Rechtsanwaltskanzlei "zum Vorgehen der Investitionsbank des Landes Brandenburg im Zuwendungsverfahren der Human BioSciences GmbH, Luckenwalde", datiert vom 3. Februar 2017.

Diese Unterlagen habe die "institutionelle Fachaufsicht" im MWE, d. h. die Leitung des Referates "Gewerbliche Investitions- und Infrastrukturförderung", als Grundlage für die Prüfung von Schadensersatzansprüchen wegen Pflichtverletzungen der ILB im Förderfall HBS genommen.

Ausweislich der vom Landesrechnungshof eingesehenen Unterlagen befasste sich die "institutionelle Fachaufsicht" im Februar 2017 mit der individuellen Prüfung von Schadensersatzansprüchen wegen Pflichtverletzungen der ILB im Förderfall HBS. Im Ergebnis habe die "institutionelle Fachaufsicht" keine Pflichtverletzung der ILB feststellen können. Dieses Ergebnis fußte auf der kontinuierlichen Unterrichtung des MWE in Vorbereitung der Sitzungen des Ausschusses für Wirtschaft und Energie des Landtages, auf der Prüfung des ersten

Zahlungsantrages durch die EFRE-Prüfbehörde im Ministerium der Finanzen, auf der Auswertung des Strafurteiles des Landgerichtes Potsdam vom 18. März 2015 sowie auf den Ergebnissen der AG FV.

17.2.4 Fördermaßnahmen die vor den Festlegungen der "Arbeitsgruppe Förderverfahren" bewilligt wurden

In einigen der 19 vom Landesrechnungshof geprüften Vorhaben hatte die ILB bereits vor dem Abschlussbericht der AG FV Fördermittel bewilligt. Hier ergaben sich bei vier Vorhaben wesentliche Feststellungen, wobei vorliegend nur auf eines näher eingegangen werden soll, bei dem ILB und MWE nicht alle Mittel zum Erhalt von Arbeitsplätzen nutzten.

So stellte ein Zuwendungsempfänger bei der Präsentation seines Projektes gegenüber Vertretern der Landesregierung 500 Arbeitsplätze in Aussicht. Diese Angabe korrigierte der Zuwendungsempfänger kurz nach der Antragstellung auf nur noch 50 Arbeitsplätze. Vor diesem Hintergrund sahen das MWE und die ILB einen "vertretbaren Kompromiss" darin, die Bewilligung der Fördermittel davon abhängig zu machen, dass vom Zuwendungsempfänger 100 neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

Es ist für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar, weshalb sich die ILB und das MWE auf diesen "Kompromiss" eingelassen haben. Aufgrund des von der ILB genehmigten vorzeitigen Maßnahmebeginns hatte der Zuwendungsempfänger zum Zeitpunkt der Bewilligung im Oktober 2011 bereits erhebliche Investitionen getätigt. Auch hatte er schon über 350 Arbeitsplätze besetzt. Aktuell arbeiten rund 1.300 Beschäftigte am Standort. Aufgrund der Auflage von nur 100 Arbeitsplätzen könnte der Zuwendungsempfänger 1.200 Beschäftigte entlassen, ohne gegen die Auflage zu verstoßen und Fördermittel zurückzahlen zu müssen.

17.3 Folgerungen

Aus seinen Feststellungen leitete der Landesrechnungshof folgende Empfehlungen an das MWE und die ILB ab:

17.3.1 Ergebnisse der "Arbeitsgruppe Förderverfahren" evaluieren

Die Arbeit der AG FV endete mit ihrem Abschlussbericht per 14. September 2015. Ein Termin, zu dem ILB und MWE die von der AG FV festgelegten Maßnahmen evaluieren, ist in dem Abschlussbericht nicht genannt. Auf Nachfrage teilten ILB und MWE mit, dass eine solche Evaluierung nicht vorgesehen sei. Der Landesrechnungshof hält eine grundlegende Evaluierung der beschlossenen Maßnahmen im Hinblick auf deren Praktikabilität und Wirksamkeit jedoch für notwendig.

17.3.2 Betrugsrisiko bei Anzahlungen minimieren

Ergänzend zu den bereits getroffenen Maßnahmen sollte die ILB Fördermittel für Anzahlungen von Maschinen und Anlagen nur bei unbedingter Marktüblichkeit und in begrenzter Höhe auszahlen. Grundsätzlich sollte die ILB die Zahlung vom Nachweis der tatsächlichen Lieferung abhängig machen.

17.3.3 Belegprüfung bei risikobehafteten Förderfällen

Der Landesrechnungshof regt an, dass das MWE gemeinsam mit der ILB die risikobehafteten Fallgruppen benennt, bei denen zwingend eine umfassende Prüfung von Rechnungen und Zahlungsbelegen vor Auszahlung der Fördermittel durchzuführen ist.

17.3.4 Vorhabensbegleitende Vor-Ort-Kontrollen

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, die bisherigen Kontrollanstrengungen vor Ort, insbesondere vorhabensbegleitend und/oder anlassbezogen, zu intensivieren.

17.3.5 "Watch-List" auch für risikobehaftete Anträge

Der Landesrechnungshof schlägt vor, eine abgestufte "Watch-List" zu führen, die bereits risikobehaftete Förderanträge enthält. Dabei sollte die Bedeutung der Vorhaben berücksichtigt werden, beispielsweise könnte die Aufnahme von der Höhe der beantragten Fördersumme (z. B. > 1 Mio. Euro) abhängig

gemacht werden. Ziel soll dabei sein, sicherzustellen, dass auch diese nach den Kriterien der AG FV bearbeitet werden.

17.3.6 Auszahlungsstopp bei Betrugsverdacht

Wird in einem Förderfall vom Rechtsreferat der ILB aufgrund einer Verdachtsmitteilung nach § 6 SubvG bzw. eines laufenden staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens wegen des Verdachtes des Subventionsbetruges ein Auszahlungsstopp verhängt, so sollte allein das Rechtsreferat die Auszahlungssperre wieder aufheben können. Dabei ist die Aufhebung von einer offiziellen Mitteilung der Strafverfolgungsbehörden abhängig zu machen, dass das Ermittlungsverfahren "endgültig nicht eröffnet oder eingestellt" worden ist.

17.3.7 Auflagen zur Sicherung von Arbeitsplätzen nutzen

Die Zahl der im Zuwendungsbescheid beauftragten zu sichernden bzw. zu schaffenden Arbeitsplätze hängt wesentlich von der Zahl ab, die der potentielle Zuwendungsempfänger in seinem Förderantrag angibt. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte jedoch berücksichtigt werden, wieviel Arbeitsplätze mit der geförderten Maßnahme tatsächlich geschaffen bzw. gesichert werden können.

Hat der Zuwendungsempfänger zu befürchten, dass er die Zuwendung zurückzahlen muss, wenn er seine Arbeitsplatzverpflichtungen aus dem Zuwendungsbescheid nicht erfüllt, so ist dies ein wirksames Mittel, um Arbeitsplätze zu sichern bzw. deren Verlagerung zu erschweren.

Jeder Arbeitsplatz, den die ILB zusätzlich im Zuwendungsbescheid zur Auflage macht, ist ein (wenigstens) für die Zweckbindungsfrist von fünf Jahren am Investitionsstandort im Land Brandenburg zusätzlich gesicherter Arbeitsplatz.

17.3.8 Mögliche Pflichtverletzungen der ILB angemessen prüfen

Eine Pflichtverletzung der ILB im Fall HBS könnte zu einem Schadensersatzanspruch des Landes führen. Daher ist das MWE verpflichtet, Pflichtverletzungen der ILB zu prüfen.

Zeitpunkt, Inhalt und Verfahren der bisherigen Prüfungen des MWE geben dem Landesrechnungshof Anlass zu Kritik.

Das MWE ließ zwei Jahre verstreichen, bis es im Februar 2017 einen Schadensersatzanspruch wegen Pflichtverletzungen der ILB im Förderfall HBS eingehender prüfte. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes hätte das MWE eine solche Prüfung viel früher einleiten müssen.

Der Landesrechnungshof bezweifelt ferner, ob die Prüfung von Schadensersatzansprüchen im Fall HBS bei der Leitung des Referates "Gewerbliche Investitions- und Infrastrukturförderung" im MWE richtig angesiedelt war. Zumal diese am Förderverfahren als "institutionelle Fachaufsicht" selbst beteiligt war. Der Landesrechnungshof sieht die Zuständigkeit einer solchen Prüfung, insbesondere in diesem auch rechtlich komplexen Fall, mindestens beim Justizariat des MWE.

17.4 Stellungnahme

17.4.1 Evaluation findet statt

Das MWE und die ILB haben die Empfehlung des Landesrechnungshofes zur Evaluation aufgegriffen. Unter Berücksichtigung seiner Feststellungen werden sie die Umsetzung der Vorgaben im Abschlussbericht der AG FV überprüfen. Grundlage sind alle ab Oktober 2015 von der ILB bearbeiteten eingegangenen Förderanträge und bewilligten Vorhaben. Mit der Überprüfung soll festgestellt werden, ob die eingeleiteten Maßnahmen geeignet sind, Betrugsfälle wirksam zu verhindern bzw. zu erkennen.

17.4.2 Anzahlung nur in Ausnahmefällen

Das MWE hat in seiner Stellungnahme darauf verwiesen, dass Zahlungen vor Empfang der Gegenleistung nach dem Zuwendungsrecht zulässig sind, soweit dies allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt ist. Dabei sei zu berücksichtigen, dass Abschlags- und Teilzahlungen nicht unter den Begriff der Vorleistung fallen, da ihnen eine entsprechende Gegen-/Teilleistung gegenübersteht.

Im Wirtschaftsleben würde in bestimmten Bereichen regelmäßig die Lieferung, gegebenenfalls sogar die Herstellung, erst nach Anzahlung des Kunden erfolgen. Eine zusätzliche Verschärfung der ohnehin bestehenden Vorfinanzierungspflicht durch die Unternehmen nach dem sogenannten Erstattungsprinzip halte das MWE dagegen für wirtschaftspolitisch nicht vertretbar. Die ILB nehme schon jetzt in begründeten Einzelfällen eine einschränkende Regelung in den Zuwendungsbescheid auf, so beschränke sie beispielsweise bei den "Auflagen vor Auszahlung des Zuschusses" die Abzugsfähigkeit von Anzahlungen auf 20 %.

17.4.3 Belegprüfung bei risikobehafteten Förderfällen

Das MWE sagte zu, im Rahmen der aktuellen Überprüfung der Fördervorhaben (siehe Tz. 17.4.1) auch zu erörtern, ob risikobehaftete Fallgruppen gebildet werden können, bei denen eine umfassende Prüfung von Rechnungen und Zahlungsbelegen vor Auszahlung der Fördermittel durchzuführen ist.

17.4.4 Vor-Ort-Kontrollen nicht erfasst

Das MWE machte geltend, dass die ILB bereits in der Vergangenheit anlassbezogene Vor-Ort-Kontrollen bei auffälligen Sachverhalten durchgeführt habe. Es räumte jedoch ein, dass die ILB diese Vor-Ort-Kontrollen nicht in ihr Daten-system eingepflegt habe. Demzufolge könne auch derzeit keine Auswertung hierüber abgerufen werden. Das MWE sagte zu, dass die ILB zukünftig alle von ihr durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen nachvollziehbar erfassen wird.

17.4.5 "Watch-List" auch für risikobehaftete Anträge

Den Vorschlag des Landesrechnungshofes aufgreifend, hat das MWE erklärt, dass es die Einführung einer abgestuften "Watch-List" erwägt.

17.4.6 Auszahlungsstopp bei Betrugsverdacht

Das MWE bestätigte, dass die ILB im Förderfall HBS ein zweites Mal auszahlte, nachdem sie eine Verdachtsmitteilung

nach § 6 SubvG abgegeben hatte. Es betonte jedoch, dass die ILB zu diesem Zeitpunkt noch keine Kenntnis davon hatte, dass die Staatsanwaltschaft einen Anfangsverdacht bejahen wird. Die ILB habe die zweite Auszahlung vor dem Beginn von Ermittlungsmaßnahmen im Sinne von § 152 Absatz 2 Strafprozessordnung¹⁵⁵ veranlasst. Das MWE bezweifelt, dass die ILB in diesem Stadium einen Auszahlungsstopp allein auf die Tatsache "irgendeines" Tätigwerdens der Staatsanwaltschaft hätte stützen können.

Einen Auszahlungsstopp könne die Bewilligungsbehörde unter den Voraussetzungen der §§ 48, 49 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)¹⁵⁶ verhängen, denn ein Auszahlungsstopp sei im Verhältnis zur Aufhebung eines Bescheides das mildere Mittel. Die Bewilligungsbehörde habe diese Entscheidung nach dem Gesetz aber nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen, soweit nicht wegen des Tätigwerdens der Strafverfolgungsbehörden ausnahmsweise eine Ermessensreduzierung auf null vorliege. Allerdings werden durch die Gerichte an eine Ermessensreduzierung hohe Anforderungen gestellt, so dass in diesen Fällen von der Ausübung des Ermessens nicht abgesehen werden könne.

Hat die Bewilligungsbehörde – wie im Förderfall HBS – wegen bestimmter Anhaltspunkte eine Verdachtsmitteilung nach § 6 SubvG an die Staatsanwaltschaft gegeben, so habe sie demzufolge eine Ermessensentscheidung darüber zu treffen, ob eine weitere Auszahlung erfolgen kann. Liegen die Auszahlungsvoraussetzungen vor, werde die Entscheidung vor allem von der Art des Verdachtes abhängen, insbesondere von den den Verdacht begründenden Tatsachen.

Die ILB habe am 3. April 2012 wegen bestimmter Unstimmigkeiten eine Anzeige nach § 6 SubvG bei der Staatsanwaltschaft erstattet. Am 27. September 2012 habe sie der Staatsanwaltschaft mitgeteilt, dass die Unklarheiten, die Gegenstand der Verdachtsmitteilung waren, haben ausgeräumt

¹⁵⁵ Strafprozessordnung vom 07.04.1987 (BGBl. I S. 1074, S. 1319), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.10.2017 (BGBl. I S. 3618) mit Wirkung vom 09.11.2017.

¹⁵⁶ Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg vom 7. Juli 2009 (GVBl.I/09, [Nr. 12] S. 262, 264), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 8. Mai 2018 (GVBl.I/18, [Nr. 8] S. 4) i. V. m. Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist.

werden können. Vor diesem Hintergrund habe im Rahmen des damaligen Verwaltungsverfahrens ein weiterer Auszahlungsstopp im Rahmen der zu treffenden Ermessensentscheidung nicht begründbar erschienen, weil im Ergebnis der Prüfung die Auszahlungsvoraussetzungen hatten bejaht werden müssen, keine eigenen Anhaltspunkte für einen Betrug mehr bekannt waren und weitere Hinweise seitens der Staatsanwaltschaft fehlten.

Das MWE merkte ferner an, dass der Landesrechnungshof die Verfahrensregelung der AG FV bezüglich des vorgesehenen Auszahlungsstopps bei Fällen mit Verdacht auf Subventionsbetrug fehlinterpretiert habe. Bei dieser Regelung handele es sich um eine reine Verfahrensregelung. Die Auszahlung würde zunächst ausgesetzt, um die Gründe zu dokumentieren, die trotz der Mitteilung nach § 6 SubvG für eine Auszahlung sprechen und die insbesondere von der Art des Verdachtes und von den den Verdacht begründenden Tatsachen abhängen. Ferner ist die Ermessensentscheidung durch das Rechtsreferat und den Förderbereichsleiter der ILB mitzeichnen zu lassen, damit diese die beabsichtigte Ermessensentscheidung noch einmal überprüfen können. Die ILB sei nicht befugt, das ihr gesetzlich aufgebene Ermessen durch Erlass einer eigenen Arbeitsanweisung dahingehend zu reduzieren, dass in jedem Fall einer Mitteilung nach § 6 SubvG bis zum Abschluss der Vorermittlungen der Staatsanwaltschaft keine Auszahlung mehr erfolgt. Eine solche Ermessensreduzierung auf null würde verwaltungsgerichtlich keinen Bestand haben.

17.4.7 Arbeitsplatzaufgaben vom Antrag abhängig

Das MWE hat sich in seiner Stellungnahme darauf zurückgezogen, dass für die Beauftragung der Arbeitsplatzverpflichtung im Zuwendungsbescheid die im Antragsverfahren vorliegenden Angaben des Antragstellers maßgeblich seien. Im Rahmen des Entscheidungsprozesses müsse die ILB prüfen, ob die Verpflichtungen, die der Antragsteller eingehen will, den Fördervoraussetzungen entsprechen und die Anzahl der geplanten Arbeitsplätze plausibel zu den Eckdaten der Maßnahme ist. Mehrfach habe der Antragsteller im Antragsverfahren auf Abhängigkeiten von Auftraggebern beim Start des Geschäftes sowie auf starke saisonale Schwankungen im

geplanten Geschäftsmodell hingewiesen, die ihn letztlich zur Verpflichtung zu der im Zuwendungsbescheid beauftragten Anzahl von Arbeitsplätzen bewogen haben.

17.4.8 Keine Pflichtverletzungen der ILB erkennbar

Das MWE hat in seiner Stellungnahme bestritten, dass es in Bezug auf eine Schadensersatzprüfung wegen Pflichtverletzungen der ILB im Förderfall HBS zwei Jahre untätig geblieben ist. Die Fachaufsicht habe im Rahmen ihrer kontinuierlichen Prüfungen neben den regelmäßigen Unterrichtungen durch die ILB, die Feststellungen der unabhängigen Prüfbehörde und das Strafurteil des Landgerichtes Potsdam im Hinblick auf mögliche Pflichtverletzungen der Bewilligungsbehörde geprüft und keine Anhaltspunkte für Pflichtverletzungen feststellen können. Schließlich seien die Verfahren und Prüfroutinen der ILB Gegenstand der umfangreichen Beratungen in der AG FV gewesen. Hinzugekommen seien Anfang des Jahres 2014 die umfangreichen Beratungen in den parlamentarischen Ausschüssen, insbesondere zu den Prüfungsstandards und -routinen der ILB im Zusammenhang mit der Auszahlung im Jahr 2012.

Auch hat das MWE betont, dass im Hinblick auf das fachaufsichtliche Verfahren weder die Voraussetzungen des abstrakten Betätigungsverbot nach § 20 VwVfG vorgelegen haben, noch die Voraussetzungen einer konkreten Befangenheit im Einzelfall im Sinne von § 21 VwVfG. Der Landesrechnungshof habe auch keine Gründe vorgetragen, die die Annahme einer Befangenheit im Rechtssinne rechtfertigen könnten.

Mehrfach habe das MWE dem Landesrechnungshof mitgeteilt, dass das Handeln der ILB hinreichend geprüft worden ist, wobei Pflichtverletzungen der ILB nicht festgestellt werden konnten. Wegen des pflichtgemäßen Handelns der ILB hätten sich weitere Schadensersatzprüfungen erübrigt.

17.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof begrüßt ausdrücklich, dass das MWE und die ILB seine Empfehlungen in zahlreichen Punkten

aufgegriffen haben, insbesondere hinsichtlich Evaluation, Anzahlungen, Belegprüfung, Vor-Ort-Kontrollen und Watch-List-Verfahren.

Bezüglich des Auszahlungsstopps anlässlich einer Mitteilung nach § 6 SubvG ist es zwar zutreffend, dass der Bewilligungsbehörde ein Ermessensspielraum eröffnet ist, den sie auch ausfüllen muss. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist jedoch bei der Ermessensausübung insbesondere § 23 LHO zu beachten. Nach der darin enthaltenen Legaldefinition sind Zuwendungen Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Im Mittelpunkt steht mithin die zweckentsprechende Verwendung der ausgezahlten Mittel. Die zweckentsprechende Verwendung muss auch im Fall einer Auszahlung vor Ende der staatsanwaltschaftlichen (Vor-)Ermittlungen der ermessensleitende Gedanke sein. Daher sollte das Ermessen für diesen Fall vom MWE insoweit gelenkt werden, dass bei der Auszahlung sicher zu stellen ist, dass der Zuwendungszweck erreicht wird. Daher sollten Auszahlungen vor Abschluss der staatsanwaltschaftlichen (Vor-)Ermittlungen davon abhängig gemacht werden, dass es sich hierbei um die Erstattung bereits getätigter Ausgaben handelt und das Vorhandensein der entsprechenden Gegenleistung(en) (z. B. Maschine, Gewerk) durch eine Vor-Ort-Kontrolle verifiziert werden kann.

Zu den Arbeitsplatzaufgaben sei angemerkt, dass es zwar "formaljuristisch" zutrifft, dass die Angaben des Antragstellers maßgeblich sind. Im konkreten Fall haben sich das MWE und die ILB hiermit aber gerade nicht zufrieden gegeben. Leider haben sie diese "faktisch" bestehende Flexibilität aber nicht noch konsequenter zum Erhalt möglichst vieler Arbeitsplätze in Brandenburg genutzt. Dies wäre jedoch im Sinne einer optimalen Zweck-Mittel-Relation zwischen ausgereichten Fördergeldern und geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätzen aus Sicht des Landesrechnungshofes wünschenswert gewesen. Dies sollte bei zukünftigen Entscheidungen bedacht werden.

Der Landesrechnungshof nahm am 22. August 2017 Einsicht in den Vorgang des MWE betreffend die Prüfung von Schadensersatzansprüchen wegen Pflichtverletzungen der ILB im Betrugsfall HBS. Ausweislich eines Vermerkes mit der Überschrift „Prüfung von Schadensersatzansprüchen wegen

Pflichtverletzungen der ILB im Vorhaben HBS, Urteil des Landgerichtes Potsdam vom 18. März 2015“, befasste sich das MWE mit einer individuellen Schadensersatzprüfung erst im Februar 2017 eingehender. Zwar hatte sich das MWE auch schon vor Februar 2017 umfassend mit dem Förderfall HBS im Rahmen seiner Fachaufsicht beschäftigt, beispielsweise durch die stetige Unterrichtung zu veranlassten Prüfungen seitens der ILB sowie die Vorbereitung diverser Sitzungen des Ausschusses für Wirtschaft und Energie. Diese fachaufsichtlichen Tätigkeiten bezogen sich jedoch nicht auf eine individuelle Schadensersatzprüfung, wie es aus Sicht des Landesrechnungshofes wünschenswert gewesen wäre.

Zur Klarstellung weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass er in seiner Prüfungsmitteilung an keiner Stelle von einer Befangenheit im Rechtssinne gesprochen hat. Seine Intention war und bleibt, dass sich möglichst ein am gesamten Förderverfahren Unbeteiligter mit der Frage des Schadensersatzanspruches befasst, der darüber hinaus über die hierfür notwendigen Sach- sowie Fach- und Rechtskenntnisse verfügt.

Einzelplan 10 Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft

18 Holzvermarktung – Es gibt noch Reserven

Der Landesrechnungshof bezweifelt, dass der Landesbetrieb Forst Brandenburg mit jährlich durchschnittlich 50 Mio. Euro Erlösen aus dem Verkauf von landeseigenem Holz das bestmögliche Ergebnis erzielte. Sich widersprechende Ziele, ungenutzte Holzerntemengen, Defizite im Verkaufsprozess, mangelhafte interne Kontrollsysteme: Es besteht Handlungsbedarf.

18.1 Prüfungsgegenstand

Von 1,1 Mio. Hektar (ha) Wald im Land Brandenburg stehen 270 Tsd. ha im Eigentum des Landes (Landeswald). Diese bewirtschaftet der LFB, der mit Abstand größte Forstbetrieb Brandenburgs. Aus der Vermarktung von jährlich etwa 1 Mio. Festmeter (fm) Holz aus dem Landeswald erzielte der LFB in den Jahren 2014 bis 2016 Erlöse von durchschnittlich 50 Mio. Euro im Jahr.

Diese Erlöse aus der Holzvermarktung stellen neben den Zuweisungen aus dem Landeshaushalt den wesentlichen Einnahmeposten des LFB dar. Sie waren im Wesentlichen Gegenstand der Untersuchung des Landesrechnungshofes.

18.2 Prüfungsergebnisse

18.2.1 Strategie der Holzvermarktung

Am Beginn des Vermarktungsprozesses von Holz steht die Strategie. Sie muss festlegen und gewichten, in welcher Weise das Land mit den sich teilweise widersprechenden Zielen der Landeshaushaltsordnung (Wirtschaftlichkeit) und des Landes-

waldgesetzes (Nachhaltigkeit, Schutz- und Erholungsfunktionen) umgehen will.

Eine Strategie gab es zwar sowohl beim MLUL als auch beim LFB. Sie ließen jedoch teilweise die notwendige Klarheit vermissen. Mangels Indikatoren, Zielgrößen und Gewichtungen waren sie auch nicht bzw. nicht eindeutig umsetzbar.

Das MLUL sah das Waldprogramm 2011 sowie die Waldvision 2030 als übergeordnete strategische Vorgaben der Waldbewirtschaftung. Trotz der dort angeführten fünf wesentlichen Grundsätze (Ziele) vereinbarte es mit dem LFB als strategische Vorgaben zur Holzernte lediglich eine jährliche Mindesteinschlagmenge Holz von 1 Mio. fm sowie 1.500 ha Waldumbau.

Der LFB formulierte überhaupt erstmalig im Februar 2016 eine Holzvermarktungsstrategie. Diese Strategie ist mangels klarer Prioritäten und Gewichtungen teilweise widersprüchlich: Sie definiert einerseits die wichtige Rolle der Holzvermarktung als Folge der Umsetzung waldbaulicher, insbesondere auch waldoökologischer Ziele. Andererseits betont sie den größtmöglichen ökonomischen Nutzen sowie die Mobilisierung und Vermarktung des nachhaltig nutzbaren Holzvorrates. Der größtmögliche ökonomische Nutzen geht aber regelmäßig zu Lasten zumindest ökologischer Anforderungen an den Wald.

18.2.2 Prozess Holzvermarktung

Holzerntemenge

Holz war im Prüfungszeitraum des Landesrechnungshofes stark nachgefragt. Größere Einschlagmengen führen bei einer solchen Marktlage zu entsprechend höheren Erlösen. 100 Tsd. fm mehr Ernte ergeben für Brandenburg unter Abzug der Holzerntekosten etwa 3,6 Mio. Euro mehr Nettoerlös. Daher galt es, für ein wirtschaftliches Ergebnis möglichst viel zu ernten. Ob der LFB das umsetzte, war fraglich.

Stark vereinfacht bedeutet Nachhaltigkeit in der Forstwirtschaft, nicht mehr Holz zu ernten als nachwächst. Hinzu kommen weitere wichtige forstfachliche und ökologische Faktoren (beispielsweise standortgerechte Wälder statt Monokulturen zu entwickeln) als zwingende Vorgaben für die Erntemenge. Diese

Faktoren muss der LFB haushaltsrechtlich für die Gestaltung höchstmöglicher Erntemengen berücksichtigen.

Der LFB erntete in den Jahren 2014 bis 2016 rund 1 Mio. fm jährlich, damit je ha knapp 4,1 fm. Der tatsächliche erntefähige Holzzuwachs im Landeswald betrug laut letzter Bundeswaldinventur rechnerisch 8,7 fm/ha, den Landesdaten zufolge 6,5 fm/ha. Zwischen dem theoretischen Nutzungspotenzial und der tatsächlichen Erntemenge des LFB je ha und Jahr lagen danach zwischen 2,4 und 4,6 fm.

Die tatsächliche Erntemenge von 1 Mio. fm/Jahr ist das Verhandlungsergebnis aus einer unterschiedlichen Sichtweise zwischen dem LFB und dem MLUL zur optimalen Erntemenge. Der LFB berief sich auf ein bestimmtes forstwissenschaftliches Modell, das rechnerisch eine Erntemenge von etwa 900 Tsd. fm oder knapp 4 fm/ha jährlich ergab und dabei alle waldbaulichen, ökologischen und Finanzierungsaspekte des LFB sicherstellen sollte. Das Ministerium argumentierte, seinen – auf anderen Grundlagen basierenden – Berechnungen zufolge seien langfristig auch deutlich höhere Einschlagmengen und damit Erlöse möglich.

Nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Variantenvergleiche, welches Holzerntemodell unter Wahrung forstfachlicher und ökologischer Belange für das Land die größtmöglichen Erntemengen und damit Einnahmen sicherstellt, hatten weder der LFB noch das MLUL angestellt.

Verkaufsverfahren

Neben der Menge spielt der erzielte Holzpreis eine zentrale Rolle. Holz zu den besten Preisen und mit kalkulierbarem Risiko zu verkaufen, muss daher die Wahl der Verkaufsart bestimmen.

In Deutschland bildeten sich im Wesentlichen abhängig von der Holzart und -qualität, der Holzmenge und deren Sortierung, der Holzerntekapazitäten sowie der Kundenstruktur vier Verkaufsformen aus:

- Verhandlungsverfahren mit Vorverkauf: Der Kunde erwirbt vom Verkäufer gefälltes und sortiertes Holz.
- Stockverkauf: Der Kunde erwirbt stehendes Holz und erntet auf eigene Kosten.

- Versteigerung: Der Kunde erwirbt gefälltes und sortiertes Holz gegen ein offenes Meistgebot.
- Submission: Der Kunde erwirbt gefälltes und sortiertes Holz durch ein nicht bekanntes schriftliches Meistgebot.

Der LFB veräußerte sein Holz seit den 90er Jahren – ohne Untersuchungen zur jeweils bestmöglichen Verkaufsart – weit überwiegend gefällt und sortiert im Verhandlungsverfahren mit Vorverkauf (über 90 % der Erlöse). Stockverkäufe trugen zum Gesamtholzerlös etwa 1,6 bis 2,8 % bei, die Submissionen nur zu 0,4 %.

Der LFB hatte keine Ziele, Parameter bzw. Maßstäbe, um das jeweils wirtschaftlichste Verfahren und Ergebnis zu finden (beispielsweise Mengen- und Erlösrelationen, Verfahrens- und Logistikkosten, Verkaufsrisiken). Ob, wie er angab, die Stockverkäufe oder Submissionen unwirtschaftlich seien, hatte er tatsächlich nicht untersucht. Wirtschaftlichkeitsüberlegungen fehlten auch für die Sortierung des Holzes. Die Transportlogistik überließ der LFB den Kunden, ohne die Vor- und Nachteile eigener Logistik zu prüfen. Andere staatliche und private Forstbetriebe nutzen beispielsweise Stockverkäufe oder Versteigerungen in höherem Maße, sie übernehmen zur Erlösmaximierung zum Teil auch Transportlogistik für den Kunden.

Kundengewinnung und Marktanalysen

Bei der Kundengewinnung (Akquise) müssen die Verfahren schon aus rechtlichen Gründen¹⁵⁷ für jeden potenziellen Kunden transparent und zugänglich sein.

Für die Kunden transparente Verfahren gab es aber regelmäßig nicht. Der Internetauftritt des LFB enthielt zur Holzvermarktung und dem Holzangebot im Gegensatz zu anderen Bundesländern keinerlei Hinweise. Die schon auf die (Stamm-)Kunden ausgerichteten Massensortimente bot der LFB entweder den bisher vertraglich gebundenen großen und mittelgroßen Kunden an oder diese (Stamm-)Kunden bekundeten ihrerseits ein Kaufinteresse.

Es existierten keine Verfahrensbeschreibungen und Regelungen, welche Personen in welchem Stadium dieser

¹⁵⁷ Z. B. §§ 63 Absatz 3 LHO, §§ 18 bis 20 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und europarechtliche Grundsätze zu Transparenz und Diskriminierung.

geübten Praxis bei Vertragsverhandlungen wozu berechtigt und verpflichtet sind und wer dies wie überwacht. Es gab keine Hilfsmittel wie beispielsweise Leitfäden zur Akquise oder Musterformulare für Vertragsverhandlungen.

Das vorhandene Erfahrungswissen zur Holzvermarktung konzentrierte sich in einem Fachbereich des LFB. Diesen verantwortete seit den 90er Jahren neben dem jeweiligen Abteilungsleiter im Wesentlichen dieselbe Person. Dieser Fachbereich vermarktete zentral mehr als 75 % des jährlichen Holzeinschlags. Dort liefen für alle größeren Kunden im Wesentlichen auch die Kundenkontakte und Vertragsverhandlungen. Einen mit der Holzvermarktung vertrauten Vertreter des Fachbereichsleiters gab es nicht. Zudem waren die Abläufe nur lückenhaft dokumentiert.

Kontrolle, Risiko- und Korruptionsprävention

Die Defizite bei der Holzvermarktung hatte der LFB auch deswegen nicht erkannt, weil seine schriftlich durchaus festgelegten Risikosysteme, insbesondere die Innenrevision und die Korruptionsprävention, nicht ausreichend funktionierten.

Die Innenrevision fehlte streckenweise völlig. Der LFB hatte sie zwar im Jahr 2012 eingerichtet, die Stelle seit 2014 aber nicht besetzt.

Zur Korruptionsprävention identifizierte, analysierte und bewertete der LFB die Korruptionsrisiken ordnungsgemäß. Auch entwarf er Abwehrstrategien und je Gefährdungsstufe konkrete Schutzmaßnahmen. Jedoch bewertete der LFB die Risiken der Holzvermarktung mit einem „mittleren“ Risiko deutlich zu niedrig. Dazu trug bei, dass es präventiv wirkende Verfahrensabläufe tatsächlich nicht oder kaum nachvollziehbar gab (z. B. lückenloses Vier-Augen-Prinzip, vollständige Dokumentationen). Bei 50 Mio. Euro Umsatz jährlich, der Konzentration der Vermarktung einschließlich der Preisgestaltung und Vertragsabwicklungen auf wenige lange unverändert zuständige Personen sowie einem Nachfragemarkt nach Holz sah der Landesrechnungshof hier im Gegensatz zum LFB ein ganz erhebliches Korruptionsrisiko.

Fachaufsicht des Ministeriums

Trotz eines umfassenden Fachaufsichtskonzeptes des Ministeriums hatte es die Defizite der Holzvermarktung nur teilweise erkannt. Insbesondere die fehlenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu Alternativen der seit Jahren praktizierten Verfahren des LFB, aber auch dessen Kontrollsystem hätten für das Ministerium Anlass sein sollen, fachaufsichtlich einzugreifen.

18.3 Folgerungen

Das Ziel sowohl des Ministeriums als auch des LFB muss sein, die Erlöse aus dem Verkauf von Holz unter Berücksichtigung aller Kosten im Rahmen der u. a. ökologischen und waldbaulichen Vorgaben zu maximieren.

Ob dies dem LFB gelungen ist, hält der Landesrechnungshof in Anbetracht der vielen fehlenden Vorgaben und Wirtschaftlichkeitsanalysen auf allen Prozessebenen für zweifelhaft. Er bat das Ministerium und den LFB daher, Strategien zu entwickeln, die die Ziele und Prioritäten der Holzvermarktung im Kontext der Zielkonflikte aufzeigen. Die Holzerntemenge müssen das Ministerium und der LFB einheitlich optimieren. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen dazu, welche Verkaufsverfahren und Logistikwege für den LFB und damit für das Land die höchstmöglichen Erträge aus der Holzernte erwarten lassen, muss der LFB erstellen. Er muss ebenso nicht transparente und nicht diskriminierungsfreie Verfahren der Akquise umgestalten. Und nicht zuletzt bedürfen die Innenrevision und die Korruptionsprävention für den wichtigen Bereich der Holzvermarktung einer erheblichen Verbesserung.

Der Landesrechnungshof regte an, die Praxis der Holzvermarktung grundlegend und systematisch zu überdenken.

18.4 Stellungnahme

Das Ministerium kündigte an, die Anliegen des Landesrechnungshofes ganz überwiegend aufzugreifen. Mit der aktuellen Zielvereinbarung im Jahr 2018 habe es zwischen dem LFB und dem Ministerium erstmalig ein konkretes Cash-Ziel

vereinbart. Der LFB werde in einer überarbeiteten Holzvermarktungsstrategie strategische Ziele, Indikatoren und Zielgrößen sowie verschiedene Varianten zur Zielerreichung darstellen.

Auf Grundlage der vorliegenden Walddaten will der LFB verschiedene Nutzungsstrategien im Hinblick auf Holzerntemengen, Holzsortimente und Verjüngungsbedarf modellieren und bewerten.

Weiterhin kündigt der LFB an, die Hinweise zum Verkaufsverfahren in die aktuellen vorbereitenden Tätigkeiten zur Neuorganisation der Landesforstverwaltung einzubeziehen. Die Aufbau- und Ablauforganisation des Holzverkaufes wolle er mit dem Ziel einer Erlösmaximierung und gleichzeitig der Begrenzung von Marktrisiken gestalten. Das beziehe auch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu den Verfahren der Holzvermarktung und Holzlogistik ein.

Der LFB habe die Innenrevision seit September 2017 mit zweieinhalb Arbeitskräften besetzt. Es gebe für das Jahr 2018 einen Revisionsplan, zudem aktualisiere der LFB die Regelungen. Für 2018 sei auch vorgesehen, den Gefährdungsatlas des LFB zu evaluieren und die Risikowerte anzupassen.

Personell werde der LFB für die Holzvermarktung die gegenseitige Vertretung und Kontrolle der beauftragten Beschäftigten sicherstellen. Die korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze und Geschäftsprozesse würden einen Tätigkeitsschwerpunkt der Innenrevision darstellen.

18.5 Schlussbemerkung

Der Landesrechnungshof zeigte mit dieser Prüfung auf, dass dort erhebliches Potential für Verbesserungen sowohl der Einnahmen selbst als auch der Verwaltungs- und Betriebsprozesse besteht. Das Ministerium teilt diese Sicht und ist bereits tätig geworden, die Schwachstellen zu beseitigen. Inwieweit die angekündigten, begonnenen und umgesetzten Maßnahmen langfristig die Erträge aus Holzverkäufen und insgesamt die Wirtschaftlichkeit der Holzvermarktung erhöhen, bleibt abzuwarten.

Einzelplan 12 Ministerium der Finanzen

19 Wirtschaftliche Unterbringung der Landesverwaltung – welche Immobilien braucht das Land?

Das Land muss seinen Immobilienbestand so steuern und entwickeln, dass der Unterbringungsbedarf der Verwaltung gedeckt wird. Auch zwölf Jahre nach Gründung des Brandenburgischen Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen fehlt hierfür eine Strategie. Das birgt Risiken wie Leerstand und Unwirtschaftlichkeit.

19.1 Prüfungsgegenstand

Das Land Brandenburg beschäftigt 60.000 Bedienstete. Der BLB hat dafür zu sorgen, dass alle Behörden und Einrichtungen des Landes bedarfsgerecht und wirtschaftlich untergebracht sind. Dazu verwaltet und bewirtschaftet er annähernd 850 Gebäude mit einer Nutzfläche von 1,3 Mio. m². Dieses Liegenschaftsvermögen hatte Ende 2016 einen Wert von 285 Mio. Euro. Die nutzenden Verwaltungen zahlen jährlich insgesamt 130 Mio. Euro Miete an den BLB.

Das Management des Immobilienbestandes ist eine Kernaufgabe des BLB. Er muss beispielsweise regelmäßig auf Umstrukturierungen innerhalb der Landesverwaltung reagieren. Deshalb baut er eigene Objekte um, errichtet neue Gebäude oder mietet Flächen auf dem Immobilienmarkt an. Eine schlechte Planung hierfür birgt Risiken, da unwirtschaftlich genutzte und leerstehende Flächen vermeidbare Kosten verursachen.

Der Landesrechnungshof prüfte in den Jahren 2014, 2016 und 2018 unter verschiedenen Aspekten, wie der BLB die Unterbringung der Landesverwaltung organisierte und steuerte. Schwerpunkte waren dabei die Bewirtschaftung der Landesliegenschaften, das Portfoliomanagement sowie die Flächenoptimierung. Darüber hinaus untersuchte der Landes-

rechnungshof anhand ausgewählter Beispiele, ob die jeweils kostengünstigste Variante der Unterbringung umgesetzt wurde.

19.2 Prüfungsergebnisse

19.2.1 Trotz Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen keine wirtschaftliche Unterbringung

Standortverlagerung von Landesbehörden

Vor dem Hintergrund des Projektes "Perspektive Finanzamt 2020" untersuchte der BLB Varianten zur Zusammenlegung der Finanzämter Frankfurt (Oder) und Fürstenwalde/Spree an einem Standort. Er berücksichtigte dabei ebenfalls das in diesen Städten untergebrachte Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (LELF) und das Schulamt in Frankfurt (Oder). Als Ergebnis seiner Untersuchungen empfahl der BLB dem MdF im Mai 2013, die beiden Finanzämter im Behördenzentrum Frankfurt (Oder) und das LELF in Fürstenwalde/Spree zusammenzulegen. In diesem Zusammenhang schlug der BLB auch vor, das Schulamt in den Räumlichkeiten des Behördenzentrums Frankfurt (Oder) unterzubringen, die durch den Umzug des LELF frei würden. Mit dieser Lösung hätte das Land jährliche Mietausgaben von insgesamt 324 Tsd. Euro einsparen und die zersplitterte Unterbringung des LELF beenden können.

Das MdF folgte dem Vorschlag des BLB und bat das zuständige Landwirtschaftsministerium (MIL), dem Umzug des LELF von Frankfurt (Oder) nach Fürstenwalde/Spree zuzustimmen.

Aus der Sicht des MIL kam ein Umzug des LELF aus dem Landesbehördenzentrum Frankfurt (Oder) jedoch nicht in Betracht. Es begründete dies mit der kurz zuvor abgeschlossenen räumlichen Konzentration von Teilen des LELF am Standort Frankfurt (Oder). Darüber hinaus machte das MIL deutlich, dass es den Umzug der noch in Fürstenwalde/Spree ansässigen Struktureinheiten des LELF nach Frankfurt (Oder) anstrebe. Weiterhin verwies das MIL auf die durch einen erneuten Umzug des LELF erforderlichen Investitionen. Dieser Auffassung schloss sich das MdF an. In

der Folge wurden zwar die beiden Finanzämter im Landesbehördenzentrum Frankfurt (Oder) zusammengelegt. Das LELF ist aber nach wie vor an mehreren Standorten untergebracht. Für die bestehenden Anmietungen zahlt das Land weiterhin Miete. Darüber hinaus steht das ehemals als Finanzamt genutzte Gebäude in Fürstenwalde/Spree mit 6,7 Tsd. m² vermietbarer Fläche seit 2015 leer.

Den Landesrechnungshof konnte die Argumentation des MIL nicht überzeugen. Die als Hauptgrund für die Ablehnung des Umzuges angeführte räumliche Konzentration des LELF ist immer noch nicht zustande gekommen. Der beabsichtigte Umzug der Fürstenwalder Struktureinheit des LELF nach Frankfurt (Oder) war nicht möglich, da das Behördenzentrum nach der Zusammenlegung der beiden Finanzämter vollständig ausgelastet ist. Aus der Sicht des Landesrechnungshofes waren auch die vom MIL angeführten Kosten für einen Umzug und die Herrichtung der Immobilie in Fürstenwalde/Spree kein hinreichender Grund für eine Ablehnung. Solche Aufwendungen sind grundsätzlich mit jeder Standortverlagerung verbunden. Allein durch die Aufrechterhaltung der Anmietungen entstanden dem Land Brandenburg seitdem Ausgaben von 1 Mio. Euro.

Unterbringung von Justizeinrichtungen in Cottbus

Der BLB mietete für eine Unterbringung von Dienststellen der Justiz in Cottbus Gebäude in der Thiemstraße 129/130 an und zahlt hierfür eine monatliche Miete von insgesamt 153 Tsd. Euro. Der Mietvertrag mit einer Laufzeit bis zum 31. Oktober 2029 sieht als Option den Erwerb der Immobilie vor. Anfang Januar 2013 untersuchte der BLB die dauerhafte Unterbringung von Justizeinrichtungen in der Thiemstraße. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit empfahl er dem MdF und dem MdJEV, die Liegenschaft nicht weiter zu mieten, sondern von der Kaufoption Gebrauch zu machen. Nach den Ergebnissen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des BLB würde das Land in einem Zeitraum von 15 Jahren für die Anmietung der Liegenschaft insgesamt 7,2 Mio. Euro mehr ausgeben, als für den Ankauf.

Das MdJEV begrüßte den Vorschlag des BLB. Umgesetzt wurde er jedoch nicht. Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes bei seiner Prüfung im Jahr 2018 führte das MdF an,

dass die Anmietung damals die einzige Möglichkeit zur Beseitigung der akuten Unterbringungsdefizite der Justizbehörden gewesen sei. Da zum Zeitpunkt der Anmietung noch keine abschließende Entscheidung zur vorübergehenden oder aber dauerhaften Unterbringung der Justizeinrichtungen in der Thiemstraße 129/130 getroffen worden war, habe der Erwerb der Immobilie nicht zur Debatte gestanden. Darüber hinaus habe der BLB vor einer Entscheidung das Standortkonzept für Cottbus fortschreiben müssen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass der BLB das Standortkonzept für Cottbus im Mai 2015 fortschrieb, ohne den Ankauf der Immobilie in der Thiemstraße 129/130 in seine Untersuchungen einzubeziehen. Die Justizbehörden sind damit nach wie vor in der angemieteten Liegenschaft untergebracht. Aus der Sicht des Landesrechnungshofes lagen mit der im Mietvertrag enthaltenen Kaufoption sowie mit dem fortgeschriebenen Standortkonzept für Cottbus alle Kenntnisse für eine endgültige Betrachtung der Unterbringung der Justizbehörden vor. Über den vom BLB bereits Anfang 2013 empfohlenen Erwerb der Liegenschaft hätte das MdF somit spätestens im Mai 2015 entscheiden können.

19.2.2 Wie viele Arbeitsräume braucht das Land?

Der BLB bringt die Landesverwaltung auf der Grundlage von Raumbedarfsplänen unter. Darin beschreiben die Dienststellen die Anzahl und die Größe der benötigten Büros und sonstigen Flächen. Den Raumbedarf leiten die Verwaltungen aus ihren Tätigkeiten und den Stellenplänen ab. Um die Vorgaben für die Unterbringung der Landesverwaltung zu vereinheitlichen, führte das MdF im Jahr 2002 die Raum- und Flächennormen des Landes Brandenburg ein. Darin regelt es beispielsweise, dass Sachbearbeiter grundsätzlich zu zweit in einem 18 m² großen Büro unterzubringen sind.

Da sich mit Aufgabenänderungen innerhalb der Verwaltung auch die Tätigkeiten und Stellenpläne verändern, verlieren die Raumbedarfspläne nach fünf Jahren ihre Gültigkeit und sind neu aufzustellen. Bei Änderungen hat der BLB zu prüfen, ob das genutzte Objekt noch zum Bedarf passt. Damit soll sichergestellt werden, dass die Dienststellen keine zu großen Flächen in Anspruch nehmen und wirtschaftlich untergebracht

sind. Um die Aufgaben der Unterbringungsplanung und Flächenoptimierung ordnungsgemäß wahrnehmen zu können, müssen dem BLB daher alle aktuellen Raumbedarfspläne vorliegen.

Da der Landesrechnungshof bereits bei seinen Prüfungen in den Jahren 2014 und 2016 festgestellt hatte, dass dem BLB nicht alle aktuellen Raumbedarfspläne vorlagen, untersuchte er dies 2018 abermals. Er stellte dabei fest, dass nur 42 von 235 genehmigten Raumbedarfsplänen dem BLB vorlagen. Ursache hierfür war nach Auffassung des Landesrechnungshofes, dass das MdF die Übersendung der von den Ressorts genehmigten Raumbedarfspläne an den BLB bisher nicht regelte.

Darüber hinaus stellte der Landesrechnungshof bei seiner letzten Prüfung – wie bereits 2016 – erneut fest, dass der BLB den Bedarf der Dienststellen an Räumen und Flächen noch immer nicht vollständig erfasste. Der BLB hatte somit keinen vollständigen Überblick über die Anzahl und die Größe der von der Landesverwaltung benötigten Büro- und Sonderflächen. Demzufolge konnte er seinen Immobilienbestand mit dem Flächenbedarf der Landesverwaltung nicht abgleichen. In der Folge wurden auch die Erwartungen des MdF hinsichtlich des Abbaus von unwirtschaftlich genutzten und leerstehenden Flächen nicht erfüllt.

19.2.3 Kein Leerstandsmanagement

Der Landesrechnungshof forderte den BLB bereits im Jahr 2014 auf, rechtzeitig auf sich abzeichnenden Leerstand im Immobilienportfolio zu reagieren. Er sollte Maßnahmen zur Unterbringungsoptimierung sowie zur Umnutzung und Verwertung von Liegenschaften einleiten. Die Auswertung aktueller Daten durch den Landesrechnungshof ergab, dass die Leerstandsquote in den Landesliegenschaften zwischen 2012 und 2016 von 4 % auf 6 % anstieg. Mittlerweile wird eine Fläche von insgesamt 79 Tsd. m² von der Verwaltung nicht mehr genutzt. Für die Bewirtschaftung des Leerstands im Jahr 2012 ermittelte der BLB Kosten von 400 Tsd. Euro. Hochgerechnet auf das Jahr 2016 beliefen sich die Bewirtschaftungsausgaben für die Leerstandsflächen damit bereits auf 700 Tsd. Euro.

Aufgrund dieser Entwicklung untersuchte der Landesrechnungshof, wie der BLB sein Konzept zum Abbau des Leerstandes aus dem Jahr 2013 umsetzte und weiterentwickelte. So wollte der BLB die Daten zum Leerstand erfassen, regelmäßig aktualisieren und diese den Ressorts und Nutzern zugänglich machen. Leerstehende Gebäude, die für die Unterbringung von Landesdienststellen dauerhaft nicht mehr benötigt werden, sollten zeitnah verkauft werden. Zur Umsetzung der geplanten Maßnahmen sah das Konzept einen Zeitplan vor. Diesen hielt der BLB nicht ein. Auch die notwendigen Datengrundlagen als Basis für eine umfassende Leerstandanalyse erarbeitete er nur unzureichend. Darüber hinaus erhob und dokumentierte er die Größe der Leerstandsflächen nicht regelmäßig. Konzepte für den Verkauf, die Vermietung oder zur Flächenumnutzung entwickelte er gar nicht. Der BLB begründete dies mit den zusätzlichen und umfangreichen Aufgaben, die er bei der Unterbringung von Geflüchteten ab dem Jahr 2015 zu bewältigen hatte.

19.2.4 Zwölf Jahre Immobilienportfolio ohne Strategie

Die Errichtung, der Umbau oder der Erwerb von Immobilien binden erhebliches Kapital und wirken langfristig. Deshalb empfahl der Landesrechnungshof dem BLB bereits im Jahr 2014, seinen Liegenschaftsbestand strategisch zu steuern und zu entwickeln. Der Landesrechnungshof erneuerte diese Empfehlung im Jahr 2016.

Bei seiner Prüfung im Jahr 2018 stellte der Landesrechnungshof fest, dass das MdF und der BLB seit 2014 Zielvereinbarungen mit der Absicht schlossen, gemeinsam eine zukunftsfähige Immobilienstrategie für das Land Brandenburg zu gestalten. Demnach soll der Immobilienbestand nach strategischen Zielen und messbaren Kenngrößen gesteuert werden. Allerdings beließen es das MdF und der BLB bei dieser Absicht. Strategische Ziele für das Immobilienportfolio sowie Kennwerte vereinbarten sie nicht.

Damit fehlte dem Land – auch zwölf Jahre nach der Gründung des BLB und trotz der wiederholten Empfehlungen des Landesrechnungshofes – eine gesamtheitliche Strategie zur Entwicklung des Immobilienportfolios. In der Folge überblickte der BLB weder den aktuellen Unterbringungsbedarf der Dienststellen

noch konnte er Flächenüberhänge abbauen oder Leerstände reduzieren. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes schöpfte der BLB damit die Möglichkeiten für einen wirtschaftlichen Umgang mit den knappen Ressourcen des Landes nur unzureichend aus. Hätte der BLB eine durchgehende Immobilienstrategie – insbesondere zur Erfassung und Minderung der Flächenüberhänge – könnte er Bewirtschaftungs-, Miet- und Instandhaltungskosten einsparen und leerstehende Flächen veräußern.

19.2.5 Folgerungen

Die Beispielfälle des LELF in Frankfurt (Oder) und der Justizbehörden in Cottbus zeigen, dass es für den BLB schwierig war, sparsame Gesamtkonzepte für die Unterbringung zu realisieren. Nicht nur, weil keine kostengünstigen Lösungen zur Verfügung standen, sondern auch, weil die betroffenen Verwaltungen wirtschaftliche Vorschläge nicht annahmen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes bedarf es daher einer vom MdF initiierten und innerhalb der Landesregierung verbindlich abgestimmten Regelung, wie Verwaltungen wirtschaftliche Unterbringungsvorschläge des BLB umzusetzen haben.

Hauptaufgabe des BLB bei der Liegenschaftsverwaltung bleibt die sparsame Unterbringung der Landesverwaltung. Daher muss der BLB den aktuellen Flächenbedarf der Landesverwaltung erfassen und seiner Unterbringungsplanung zugrunde legen. Das MdF sollte deshalb die Fachressorts dazu verpflichten, genehmigte Raumbedarfspläne an den BLB zu übersenden.

Aufgrund des gestiegenen Leerstandes forderte der Landesrechnungshof vom BLB, sein Leerstandskonzept nicht nur weiterzuentwickeln, sondern auch umzusetzen. Ziel muss es sein, den Leerstand und die damit verbundenen Kosten zu reduzieren. Dazu sind Konzepte zum Verkauf, zur Vermietung oder zur Flächenumnutzung notwendig.

Darüber hinaus erwartet der Landesrechnungshof, dass sich das MdF und der BLB zügig zur gemeinsamen Erarbeitung einer Liegenschaftsportfolio-Strategie des Landes abstimmen. Hierzu sollten sie in der nächsten Zielvereinbarung einen

verbindlichen Zeitplan sowie ein Controlling ausgewählter Kennzahlen des Immobilienbestandes festlegen.

19.3 Stellungnahme

Das MdF hat dargelegt, dass bei der Entscheidungsfindung für die Unterbringung des LELF Belange maßgeblich gewesen wären, für die weder der BLB noch das MdF verantwortlich seien. Die Standortentscheidung hat das MIL als zuständiges Ressort getroffen. Zum Beispiel der Justizeinrichtungen in Cottbus hat das MdF mitgeteilt, dass bei der Überarbeitung des Standortkonzeptes Cottbus die Ankaufsoption der Immobilie in der Thiemstraße 129/130 einfließen werde. Das fortgeschriebene Standortkonzept soll 2019 vorliegen.

Den Vorschlag des Landesrechnungshofes, innerhalb der Landesregierung verbindliche Regelungen zur Umsetzung von Unterbringungsvorschlägen des BLB zu schaffen, hat das MdF kritisch bewertet. Nach seiner Auffassung sollte die Entscheidung dort getroffen werden, wo die Verantwortung wahrgenommen wird. Gleichzeitig hat das MdF eingeräumt, dass die Empfehlung des Landesrechnungshofes eine Verständigung zwischen den Ressorts initiieren könne.

Eine Regelung, dass die Ressorts dem BLB alle genehmigten Raumbedarfspläne zu übermitteln haben, ist nach Auffassung des MdF entbehrlich. Es hat dies mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot nach der Landeshaushaltsordnung begründet. Insoweit könne erwartet werden, dass die Ressorts sowohl bei einem gestiegenen als auch bei einem reduzierten Unterbringungsbedarf dem BLB einen aktuellen Raumbedarfsplan übersenden. Darüber hinaus würde die vom Landesrechnungshof geforderte regelmäßige Übermittlung der Raumbedarfspläne und Erfassung der Flächen (ohne Änderungen) nach Auffassung des MdF keinen substantziellen Mehrwert erzeugen. Auch sei sie vom BLB weder logistisch noch personell zu bewerkstelligen.

Das MdF hat darauf hingewiesen, dass die Umsetzung des Leerstandskonzeptes aufgrund der zusätzlichen und umfangreichen Aufgaben im Zusammenhang mit der Unterbringung von Geflüchteten für den BLB erschwert gewesen sei. Das MdF hat die Ansicht des Landesrechnungs-

hofes geteilt, dass das Leerstandskonzept künftig verstärkt weiterzuentwickeln und umzusetzen ist.

Das Finanzministerium ist der Auffassung des Landesrechnungshofes entgegen getreten, dass dem Land auch zwölf Jahre nach BLB-Gründung eine gesamtheitliche Strategie zur Entwicklung des Immobilienportfolios fehlt. Es hat angeführt, dass sich der BLB erst ab 2010/2011 der Analyse und strategischen Neuausrichtung des Liegenschaftsportfolios habe widmen können. Dieser Prozess sei wegen des Arbeitsaufwandes bei der Unterbringung von Geflüchteten unterbrochen worden. Er werde seit Mitte 2017 intensiv weitergeführt. Wesentliche Ziele, wie Kostentransparenz und Schaffung einer hinreichenden Datenbasis, seien überwiegend erreicht worden. So habe der BLB für alle größeren Behördenstandorte des Landes Standortkonzepte erarbeitet und damit ein sehr gutes Instrumentarium für die Steuerung des Unterbringungsbedarfes geschaffen. Ungeachtet dessen werde der BLB bis zum Ende des ersten Quartals einen Prozess zur Portfoliostrategie erarbeiten. Anschließend soll eine erste Kennzahl "Leerstandquote" gebildet werden. Sukzessive würden dann weitere Kennzahlen für einen strategischen Umgang mit dem Immobilienbestand ermittelt.

19.4 Schlussbemerkungen

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist zu regeln, wie Verwaltungen Unterbringungsvorschläge des BLB umzusetzen haben, sofern sich ein Ressort offensichtlich wirtschaftlichen Lösungen verschließt. Eine Verständigung der Ressorts zu möglichen Regelungen ist hierfür aus Sicht des Landesrechnungshofes ein erster Schritt. Er ersetzt jedoch nicht ein verbindliches Verfahren, wie Verwaltungen mit Unterbringungsvorschlägen des BLB umzugehen haben.

Da die Ressorts dem BLB nicht alle genehmigten Raumbedarfspläne übermitteln, ist ihnen offensichtlich nicht bekannt, dass sie nach Auffassung des MdF gemäß Landeshaushaltsordnung dazu verpflichtet sind. Es sollte deshalb seine Auffassung gegenüber den Ressorts darlegen. Der Landesrechnungshof vertritt auch weiterhin die Ansicht, dass die Erfassung und Analyse aller genehmigten Flächen unabdingbar für die wirtschaftliche Entwicklung des Immobilien-

bestandes sind. Voraussetzung dafür ist die Übermittlung der Raumbedarfspläne an den BLB, um einen Soll-Ist-Vergleich vornehmen zu können. Der Mehrwert einer Flächenoptimierung ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes eine Entlastung des Landeshaushalts. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass diese den Aufwand des BLB um ein Vielfaches übersteigt.

Die Stellungnahme des MdF bestärkt die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass dem Land auch zwölf Jahre nach der Gründung des BLB eine gesamtheitliche Strategie zur Entwicklung des Immobilienportfolios fehlt. So räumt das MdF ein, dass der BLB erst zum Ende des ersten Quartals 2019 das Verfahren zur Entwicklung einer Portfoliostrategie erarbeiten werde. Erst anschließend würde er mit der Bildung von Kennzahlen für den Immobilienbestand beginnen. Dass der BLB weiterhin den Unterbringungsbedarf der Landesverwaltung nicht erfasst, sieht der Landesrechnungshof kritisch. Die Datenbasis für ein Portfoliomanagement bleibt damit unzureichend.

Die vom MdF als Steuerungsinstrumente hervorgehobenen Standortkonzepte weisen überwiegend Bearbeitungsstände zur Unterbringungssituation der Jahre 2009 und 2010 aus. Sie sind somit nicht mehr aktuell und deshalb zur laufenden Flächenoptimierung nur bedingt geeignet. Der Landesrechnungshof wird die Entwicklung und die kennzahlenbasierte Steuerung der Portfoliostrategie durch den BLB weiter verfolgen.

Einzelplan 12 Ministerium der Finanzen

20 Nachhaltigkeit bei Landesliegenschaften – wird das Land seiner Vorbildrolle gerecht?

Brandenburgs Landesregierung hat das Leitbild der Nachhaltigkeit strategisch in ihrer Politik verankert und will mit gutem Beispiel vorangehen. Um diesem Anspruch auch bei landeseigenen Liegenschaften gerecht zu werden, bedarf es konkreter Vorgaben mit höherer Verbindlichkeit und mehr Engagement der Beteiligten.

20.1 Prüfungsgegenstand

20.1.1 Leitbild "Nachhaltigkeit"

Der Grundgedanke der Nachhaltigkeit basiert auf der Erkenntnis, dass Ökonomie, Ökologie und Gesellschaft einander beeinflussende Systeme sind. Die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen formulierte 1987 das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung folgendermaßen: „Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.“¹⁵⁸

Ausgehend von diesem Leitbild entwickelte das Land Brandenburg für seinen Wirkungsbereich eigene Ziele für eine nachhaltige Entwicklung und stellte im Jahr 2014 eine Landesnachhaltigkeitsstrategie¹⁵⁹ auf. Darin ist auch der Grundsatz des nachhaltigen Bauens verankert.

¹⁵⁸ Volker Hauff (Herausgeber): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Eggenkamp Verlag, Greven, 2. Auflage 1999.

¹⁵⁹ Nachhaltigkeitsstrategie für das Land Brandenburg, Herausgeber: Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg, Potsdam, Juni 2014.

20.1.2 Nachhaltiges Bauen

Beim nachhaltigen Bauen sind sowohl die Planung und die Herstellung als auch die Nutzung und Verwertung von Bauwerken auf die Bewahrung der Umwelt, auf den Nutzen für Mensch und Gesellschaft und auf die Optimierung der ökonomischen Potenziale ausgerichtet. Dabei werden diese Nachhaltigkeitsqualitäten als gleichwertig und miteinander in Wechselwirkung stehend betrachtet. Allgemein anerkannte Richtschnur bei der Durchführung solcher Betrachtungen ist der Leitfaden Nachhaltiges Bauen (LNB) des Bundes. Bei der Bewertung der Nachhaltigkeit wird der gesamte Lebenszyklus eines Gebäudes betrachtet:

- Während der Bauwerksplanung wird u. a. über die Nutzungsanforderungen, die Baukonstruktion, die Gebäudetechnik sowie die verwendeten Bauteile und -stoffe entschieden. Damit werden bereits in dieser frühen Phase entscheidende Weichen für ein nachhaltiges Bauen und Betreiben gestellt.
- Während der Baudurchführung stehen deren effiziente Abwicklung, die Qualitätssicherung sowie die Kostensteuerung im Mittelpunkt.
- Wichtiges Ziel eines nachhaltigen Gebäudebetriebes ist das Controlling der Medienverbräuche (z. B. Energie, Wasser) und damit die Optimierung der Bewirtschaftungskosten.

Die Regelungen des LNB sind für alle Stellen verbindlich, die mit der Durchführung von Bundesbaumaßnahmen befasst sind. Für die Hochbaumaßnahmen der Länder und Kommunen sowie für Baumaßnahmen der Privatwirtschaft hat der LNB empfehlenden Charakter.

20.1.3 Öffentliches Bauen im Land Brandenburg

Das Land Brandenburg ist landesweit der größte Bauherr und Grundstückseigentümer. Es verfügt über rd. 850 Gebäude und einen erheblichen Grundbesitz. Im Jahr 2017 gab es für bauliche Investitionen sowie für den Betrieb seiner Gebäude und Grundstücke 154 Mio. Euro aus.

Die landeseigenen Immobilien werden überwiegend im Geschäftsbereich des MdF verwaltet und bewirtschaftet. Das

Finanzministerium ist ferner für die Planung und Durchführung der Hochbaumaßnahmen des Landes verantwortlich. Wahrgenommen werden diese Aufgaben vom BLB. Dieser realisiert außerdem für den Bund Bauvorhaben im Land Brandenburg.

Mit der Prüfung wollte sich der Landesrechnungshof einen Überblick über den aktuellen Stand der Regelungen zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei Landesbauten und -liegenschaften verschaffen. Er untersuchte auch, ob sich das MdF und der BLB hinsichtlich konkreter Maßnahmen zur Umsetzung der Landesnachhaltigkeitsstrategie abstimmen. Am Beispiel des 2018 fertiggestellten Neubaus für ein Finanzamt bewertete der Landesrechnungshof, inwieweit der BLB Nachhaltigkeitsaspekte zugrunde legte. Außerdem wollte der Landesrechnungshof feststellen, ob der BLB die Empfehlungen aus den früheren Prüfungen zum Energiemanagement¹⁶⁰ und zur Instandhaltung von Landesliegenschaften¹⁶¹ umgesetzt hat.

20.2 Prüfungsergebnis

20.2.1 Umsetzung der Landesnachhaltigkeitsstrategie

Mit der Nachhaltigkeitsstrategie hat die Landesregierung Brandenburg ein Konzept entwickelt, wie sie ihre Politik am Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung ausrichten will. Die Landesnachhaltigkeitsstrategie beschreibt die derzeitige Situation und die Herausforderungen, vor denen das Land Brandenburg steht. Sie formuliert Leitlinien sowie Ziele und benennt Maßnahmen, die der Erreichung der Ziele dienen können.

Mit dem in der Landesnachhaltigkeitsstrategie verankerten Grundsatz des nachhaltigen Bauens verbindet die Landesregierung ganz allgemeine Forderungen. Dazu gehören Lebenszyklusbetrachtungen bei Gebäuden, eine Reduzierung des Flächen- und Ressourcenverbrauches sowie der Einsatz wiederverwertbarer Baumaterialien.

¹⁶⁰ Landesrechnungshof Brandenburg: Bericht an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages gemäß § 88 Absatz 2 LHO über die Prüfung des Energiemanagements für Landesliegenschaften vom 8. Juli 2013, Drs. 5/7745.

¹⁶¹ Jahresbericht 2014, Drs. 6/200 S. 208.

Die Landesnachhaltigkeitsstrategie betont explizit die Vorbildrolle der Landesregierung, indem die Landesverwaltung und landeseigene Unternehmen ihr Verwaltungshandeln und die Verwendung des Landeseigentums an den Maßstäben der Nachhaltigkeit ausrichten sollen. Dafür sollten im Bereich des öffentlichen Bauens insbesondere die Anwendung ökologischer und sozialer Kriterien bei Bauaufträgen, die nachhaltige Bewirtschaftung der Landesliegenschaften sowie eine energetische Gebäudesanierung geprüft werden. Darüber hinaus strebt die Landesregierung die schrittweise Einführung des LNB bei Landesbaumaßnahmen an.

Auf Beschluss des Landtages legte die Landesregierung im April 2016 einen ersten Bericht über die Einzelmaßnahmen zur Umsetzung der Landesnachhaltigkeitsstrategie vor. Danach hatte das MdF damit begonnen, die Umsetzung der genannten Maßnahmen zu prüfen. Im Januar 2018 berichtete die Landesregierung erneut über die Umsetzung der Landesnachhaltigkeitsstrategie. Für die betroffenen Maßnahmen im Aufgabenbereich des öffentlichen Bauens traf sie dabei keine wesentlich neuen Aussagen zum aktuellen Umsetzungsstand.

Bei früheren Prüfungen stellte der Landesrechnungshof fest, dass der BLB bereits einen energetischen Sanierungsfahrplan für die Landesgebäude erarbeitet hat. Er beabsichtigt darüber hinaus, künftig ein nachhaltiges Liegenschaftsmanagement zu installieren. Diese Maßnahmen zielen in erster Linie auf eine höhere Energieeffizienz beim Betrieb des Liegenschaftsbestandes. Weitergehende spezifische Nachhaltigkeitsziele bei der Planung, beim Bau und Betrieb von Gebäuden und Liegenschaften des Landes Brandenburg leiteten das MdF und der BLB aus der Landesnachhaltigkeitsstrategie bisher nicht ab.

20.2.2 Vorschriften für den Landes- und Zuwendungsbau

Bei Baumaßnahmen des Bundes haben die zuständigen Verwaltungen – und damit auch der BLB – den LNB verbindlich anzuwenden.¹⁶² Die derzeit gültigen Regelungen des Landes Brandenburg¹⁶³ enthalten keine Vorgaben zur Berücksichtigung

¹⁶² Richtlinien für die Bauaufgaben des Bundes, Stand: 31. Mai 2018.

¹⁶³ Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes im Zuständigkeitsbereich der Landesbauverwaltung Brandenburg, Stand: Februar 1995.

von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Planung und beim Bau von eigenen Gebäuden. Das MdF überarbeitet diese landesspezifischen Regelungen bereits seit mehreren Jahren, setzte sie in einer aktualisierten Fassung jedoch bisher nicht in Kraft.

Das Land ist nicht nur selbst Bauherr, sondern fördert als Zuwendungsgeber in erheblichem Umfang auch Hochbaumaßnahmen von Kommunen und Privaten. Nach den zuwendungsrechtlichen Vorschriften der Landeshaushaltsordnung soll der BLB die Zuwendungsempfänger bei der Vorbereitung und Umsetzung von Zuwendungsbaumaßnahmen beraten und unterstützen. Darüber hinaus muss ein Zuwendungsempfänger die Nachhaltigkeit der Planung einer Zuwendungsbaumaßnahme in den Antragsunterlagen umfassend darstellen. Ergänzend hierzu sieht die Brandenburgische Richtlinie für die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen¹⁶⁴ vor, bei vom Land geförderten Bauvorhaben das Prinzip der Nachhaltigkeit durchzusetzen. Für den BLB sind die genannten Vorschriften bei der Prüfung und Begleitung von Zuwendungsbaumaßnahmen handlungsleitend. Damit misst das Land Brandenburg der Verfolgung seiner baupolitischen und baukulturellen Ziele im Zuwendungsbau großes Gewicht bei.

Eine entsprechende Anwendung der bundes- und zuwendungsrechtlichen Regelungen zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten veranlasste das MdF für Landesbaumaßnahmen bisher nicht.

20.2.3 Baumanagement

Zwischen Herbst 2015 und Mitte 2018 errichtete der BLB für 9,3 Mio. Euro einen Neu- und Ergänzungsbau für das Finanzamt Oranienburg. Dabei verpflichtete sich der BLB erstmals selbst, ein Landesgebäude als Passivhaus und nach den Nachhaltigkeitskriterien des LNB zu planen und zu bauen.

Die Projektvorbereitung, die Planung und die Bauausführung ließ der BLB durch einen externen Nachhaltigkeitskoordinator begleiten. Dieser bereitete alle erforderlichen Maßnahmen für die Einhaltung der Vorgaben des LNB vor und überwachte die

¹⁶⁴ Brandenburgische Richtlinie für die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen (ABl./15 [Nr. 31] S. 655).

Umsetzung. Das betraf u. a. die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Festlegung der Planungsziele, bei der Materialauswahl sowie bei der Ausschreibung von Bauleistungen. Darüber hinaus überwachte der Nachhaltigkeitskoordinator in Abstimmung mit dem Projektleiter des BLB die Qualitätssicherung in der Bauausführung. Für die Leistungen des freiberuflich tätigen Nachhaltigkeitskoordinators sowie für die Zertifizierung des Neubaus fielen Kosten von insgesamt 80,5 Tsd. Euro an.

Der BLB ließ seit 2011 insgesamt 17 Bedienstete zu Nachhaltigkeitskoordinatoren für die Begleitung von Bundesbaumaßnahmen ausbilden. Mit dieser fachlichen Fortbildung wurden sie dazu qualifiziert, Büro- und Verwaltungsgebäude des Bundes in Brandenburg nachhaltig planen und bauen zu lassen. Bei Landesbaumaßnahmen kamen diese Bediensteten bisher nicht zum Einsatz.

20.2.4 Gebäude- und Liegenschaftsmanagement

Der Landesrechnungshof prüfte in den Jahren 2013 und 2014, ob der BLB über eine Strategie zur Instandhaltung verfügte und wie er das Energiemanagement für Landesliegenschaften aufgebaut hatte. Der Landtag Brandenburg griff die Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes auf und forderte das MdF zusammen mit dem BLB u. a. auf,

- das Instandhaltungsbudget künftig aufgrund des tatsächlichen Bedarfes zu ermitteln und sicherzustellen, dass ein Substanzverzehr vermieden wird,
- Energiekonzepte für die Behördenzentren des Landes Brandenburg zu erarbeiten,
- ein CAFM-System¹⁶⁵ für das Gebäude- und Anlagenmanagement sowie für die Instandhaltungsplanung aufzubauen.

Bei seiner aktuellen Prüfung stellte der Landesrechnungshof dazu folgenden Umsetzungsstand fest:

¹⁶⁵ Computer-Aided Facility Management.

Instandhaltungsmanagement

Bisher setzt der BLB nach eigener Aussage sein Instandhaltungsbudget zu einem großen Teil zur Behebung von Havarien ein. Nachhaltigkeitsaspekte spielen hierbei nur eine untergeordnete Rolle. Um eine aussagefähige Basis für die Erfassung des Baubedarfes und die Bemessung des notwendigen Instandhaltungsbudgets zu schaffen, will der BLB auch weiterhin die Liegenschaften gemeinsam mit den Nutzern regelmäßig begehen. Auf der Grundlage des dabei erfassten und bewerteten Gebäudezustandes soll dann ein Konzept für die Instandhaltung der Landesliegenschaften erarbeitet werden. Ziel ist eine strategische Instandhaltungsplanung, um Schäden und Mängel rechtzeitig erkennen sowie beseitigen zu können und damit die Liegenschaften langfristig zu erhalten.

Energiekonzepte/energetischer Sanierungsfahrplan

Zur Umsetzung der Energie- und Klimaschutzstrategie des Landes entwickelte der BLB gemeinsam mit der Deutschen Energie-Agentur einen energetischen Sanierungsfahrplan. Ziel ist es, bis 2030 den Endenergieverbrauch der Liegenschaften im wirtschaftlichen Eigentum des BLB um 23 % gegenüber 2007 zu senken. Im Sanierungsfahrplan wurden für die einzelnen Gebäude die mögliche Senkung des Endenergiebedarfes und die voraussichtlichen Kosten ermittelt sowie nach einem Punktesystem bewertet. Als Ergebnis könnten mit der Umsetzung aller im Sanierungsfahrplan vorgesehenen Maßnahmen 35 % des Endenergieverbrauches der Liegenschaften eingespart werden. Das wäre mit Investitionsausgaben von 400 Mio. Euro verbunden.

Damit kennt der BLB das Energieeinsparpotential auf seinen Liegenschaften. Er verfügt bisher jedoch über keine verbindliche Termin- und Finanzierungsplanung zur Umsetzung des energetischen Sanierungsfahrplanes.

Einführung eines CAFM-Programms

Zur Umsetzung des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements will der BLB eine gesamtheitliche CAFM-Lösung schaffen und dafür einzelne Tools des Systems schrittweise einführen. Zurzeit ist er dabei, eine Bestandsdatenbank aufzubauen und die vorhandenen Gebäudedaten in das neue CAFM-System zu

übertragen. Künftig sollen mit dem CAFM-System auch die Instandhaltungsplanung sowie die Durchführung von Wartungs- und Dienstleistungsverträgen bearbeitet werden.

20.3 Folgerungen

Die Landesregierung Brandenburg will im besonderen Maße ihrer Vorbildfunktion im nachhaltigen Bauen gerecht werden. Sie muss deshalb dafür Sorge tragen, dass der in der Landesstrategie verankerte Nachhaltigkeitsgrundsatz beim öffentlichen Bauen in Brandenburg als ganzheitlicher Ansatz konkret in der Praxis umgesetzt und damit eine „zusätzliche“ Qualität erkennbar wird. Das MdF sollte deshalb für die Durchführung von öffentlichen Neu- und Sanierungsbaumaßnahmen konkrete Nachhaltigkeitsziele aus der Landesnachhaltigkeitsstrategie ableiten. Ein erster Schritt hierfür könnte die zügige Einführung des LNB für Landesbauten sein.

Der Landesrechnungshof empfahl dem MdF zu prüfen, inwieweit aus den Vorschriften für Bundesbauten die Vorgaben zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in die Regelungen für Landesbaumaßnahmen übernommen werden können. Die aktualisierten Verwaltungsvorschriften für Landesbaumaßnahmen sollte das Finanzministerium bis Ende 2018 in Kraft setzen.

Der Landesrechnungshof empfahl dem BLB darüber hinaus, die bereits als Nachhaltigkeitskoordinatoren für Bundesbauten ausgebildeten Mitarbeitenden künftig auch bei Landesbaumaßnahmen einzusetzen.

Mit der Erarbeitung wichtiger strategischer Grundlagen für das Energiemanagement der Landesliegenschaften hat der BLB zentrale Forderungen des Landesrechnungshofes aus einer früheren Prüfung aufgegriffen. Der BLB muss nun weitere Schritte unternehmen, damit die angestrebte Senkung des Endenergiebedarfes der Landesliegenschaften um 23 % bis zum Jahr 2030 erreicht werden kann. Aus der Sicht des Landesrechnungshofes sollte der BLB daher sowohl Energieparmaßnahmen im Zuge ohnehin geplanter Investitions- und Instandhaltungsvorhaben als auch die im energetischen Sanierungsfahrplan mit dem höchsten Energieeinsparpotential bewerteten Maßnahmen umsetzen.

Ein nachhaltiges Instandhaltungsmanagement ist die Voraussetzung dafür, das Landesliegenschaftsvermögen langfristig und bedarfsgerecht zu erhalten. Durch eine gezielte Auswertung der Nutzungs- und Bewirtschaftungsdaten von Bestandsgebäuden sollte der BLB Rückschlüsse auf die nachhaltige Planung und Umsetzung künftiger Bauvorhaben ziehen. Der Landesrechnungshof empfahl dem BLB, die CAFM-Tools für die Instandhaltungsplanung und das Vertragsmanagement zügig einzuführen.

20.4 Stellungnahme

Das MdF hat zunächst darauf hingewiesen, dass von 2014 bis 2017 für den BLB die Erarbeitung strategischer Grundlagen hinter der vorrangigen Bereitstellung von Unterkünften für Asylbegehrende und Flüchtlinge zurückgeblieben sei.

Ungeachtet dessen habe der BLB inzwischen nach den Kriterien des Bewertungssystems Nachhaltiges Bauen messbare Ziele für die Planung, den Bau und den Betrieb von Gebäuden festgelegt. Dieses System werde er künftig bei allen Büroneubauten im Land anwenden.

Darüber hinaus verspreche sich das MdF mit der für die Landesverwaltung verbindlich eingeführten DIN 18205 (Bedarfsplanung im Bauwesen) eine wirksame Erreichung der Nachhaltigkeitsziele bei der Nutzung der Landesimmobilien.

Das MdF hat zugesagt, die Erfahrungen mit der Anwendung des LNB beim Neubau für das Finanzamt Oranienburg auszuwerten. Anschließend sollen dann weitere Umsetzungsschritte zur Einführung des LNB bei Landesbaumaßnahmen festgelegt werden.

Das MdF hat eingeräumt, dass sich die Inkraftsetzung der aktualisierten Verwaltungsvorschriften für Landesbaumaßnahmen aufgrund des hohen Abstimmungsbedarfes bei der Einführung der DIN 18205 verzögert habe. Das Finanzministerium plane nun, die neuen Regelungen für Landesbaumaßnahmen Mitte 2019 in Kraft zu setzen.

Das MdF hat dem Landesrechnungshof zugestimmt, dass zu Nachhaltigkeitskoordinatoren für Bundesbauten ausgebildete Bedienstete des BLB künftig auch bei Landesbaumaßnahmen

eingesetzt werden sollten. So sei der BLB-Projektleiter beim Neubau für das Finanzamt Oranienburg in Personalunion auch Nachhaltigkeitskoordinator gewesen. Dieses Modell habe sich bewährt und solle daher auch für künftige Projekte genutzt werden.

Aus der Sicht des MdF ist der BLB auf dem richtigen Weg, mit dem Geschäftsprozess "Instandhaltung" sowie den geplanten Modulen des CAFM-Systems seine Instandhaltungsplanung strategisch und nachhaltig auszurichten. Ob darüber hinaus weitere konkrete Nachhaltigkeitsziele im Geschäftsprozess "Instandhaltung" verankert werden können, werde der BLB prüfen.

Das MdF hat dargelegt, dass der BLB zurzeit die sukzessive energetische Sanierung seiner Gebäude mit den ohnehin geplanten Investitionen verknüpfe. Landeseigene Gebäude mit hohem Einsparpotential untersuche der BLB jedoch separat auf energetische Schwachstellen, um eine zügige Sanierung vorzubereiten. Die Umsetzung des energetischen Sanierungsfahrplanes werde der BLB künftig mit einem Monitoring begleiten. Dies schließe eine verbindliche Termin- und Finanzierungsplanung für die Maßnahmen ein.

20.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass der BLB bei der Unterbringung von Geflüchteten zusätzliche und umfangreiche Aufgaben zu bewältigen hatte. Die Erarbeitung strategischer Arbeitsgrundlagen ist jedoch Kernaufgabe jeder Leitungsebene und sollte – unabhängig von temporären Aufgabenzuwächsen – nicht vernachlässigt werden.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MdF und der BLB als Ergebnis der Prüfung begonnen haben, praktische Veränderungen in Angriff zu nehmen. Er hält die angekündigten Maßnahmen für grundsätzlich geeignet, um konkrete Nachhaltigkeitsziele auch bei landeseigenen Bauvorhaben und bei der Liegenschaftsbewirtschaftung zu erreichen.

So ist für den Landesrechnungshof die Auswertung der Erfahrungen beim nachhaltigen Bauen für das Finanzamt Oranienburg durch den BLB ein richtiger Schritt, um danach

über die Einführung des LNB bei Landesbaumaßnahmen zu entscheiden.

Darüber hinaus vertritt auch der Landesrechnungshof die Auffassung, dass ein Monitoring für den energetischen Sanierungsfahrplan ein probates Instrument zur Termin- und Kostenkontrolle ist. Damit kann der BLB die Umsetzung der geplanten Sanierungsmaßnahmen im Gebäudebestand zielgerichtet steuern.

Die Umsetzung der vom MdF und BLB beabsichtigten Maßnahmen wird der Landesrechnungshof weiter begleiten.

Einzelplan 12 Ministerium der Finanzen

21 Spielbankabgabe – zu viel Aufwand für wenig Ertrag

Die tägliche Fälligkeit der Spielbankabgabe verursacht einen zu hohen Verwaltungsaufwand. Der Landesrechnungshof regt eine monatliche Steueranmeldung und Fälligkeit an. Bei zwei Standorten mit Öffnungszeiten an 360 Spieltagen würde sich so die Zahl der vom Finanzamt jährlich zu bearbeitenden Anmeldungen von 720 auf 24 reduzieren.

21.1 Prüfungsgegenstand

Das Land muss als öffentliche Aufgabe ein ausreichendes Glücksspielangebot in Spielbanken sicherstellen. Öffentlich zugelassene Spielbanken werden in Potsdam und Cottbus betrieben. Bis zum 31. März 2015 bestand ein dritter Standort in Frankfurt (Oder).

In beiden verbliebenen Spielbanken werden sowohl das Automatenpiel (sogenanntes „Kleines Spiel“) als auch das „Klassische Spiel“ (sogenanntes „Großes Spiel“ oder „Livespiel“) angeboten. Das MIK übt die Aufsicht über die Spielbanken aus, dem MdF obliegt die Steueraufsicht. Das Finanzamt Potsdam ist zuständig für die Steueraufsicht an allen Spielbankstandorten sowie für die Festsetzung und Erhebung der Spielbankabgabe.

Deren Aufkommen betrug noch im Jahr 2007 mehr als 8 Mio. Euro. In den Jahren 2015 bis 2017 vereinnahmte das Land dagegen nur noch bis zu 1,3 Mio. Euro. Eine rückläufige Entwicklung war auch in anderen Ländern zu verzeichnen. Ursachen waren vor allem die Konkurrenz durch andere Anbieter (beispielsweise Online-Angebote, private Spielhallen) sowie der im Jahr 2007 eingeführte Nichtraucherschutz in der Öffentlichkeit.

Der Landesrechnungshof prüfte im Jahr 2016 die Wahrnehmung der Steueraufsicht. In diesem Zusammenhang befasste er sich auch mit der Festsetzung und Erhebung der Spielbankabgabe.

21.2 Prüfungsergebnis

21.2.1 Steueraufsicht

Kernaufgabe der Steueraufsicht ist die Überwachung des Spielbetriebes. Die in der Steueraufsicht tätigen Bediensteten (Revisoren) haben dabei die zutreffende Ermittlung des Bruttospielertrages und die richtige Berechnung der Spielbankabgabe sicherzustellen.

Die Revisoren führten die Steueraufsicht in den Spielbanken während des gesamten Spielbetriebes durch. Sie arbeiteten in Schichten mit abgegrenzten Aufgaben. Neben einer personellen Begleitung von bargeldbezogenen Vorgängen nutzten sie seit dem Jahr 2007 die in den Spielbanken installierte Videoüberwachung und konnten elektronisch Geldbewegungen in den Spielbanken verfolgen.

Die Personalausstattung hatte das MdF auf zuletzt elf Revisoren und eine Oberrevisorin reduziert.

21.2.2 Entstehung und Fälligkeit der Spielbankabgabe

Der Spielbankunternehmer ist nach Maßgabe des Spielbankgesetzes¹⁶⁶ verpflichtet, an das Land Brandenburg für jeden Spieltag eine Spielbankabgabe zu entrichten. Die Spielbankabgabe wird um die Umsatzsteuer auf Umsätze ermäßigt, die aus dem Betrieb der Spielbank resultieren. Von anderen Steuern ist der Spielbankunternehmer aufgrund entsprechender Regelungen in Einzelsteuergesetzen befreit. Bemessungsgrundlage für die Spielbankabgabe ist der

¹⁶⁶ Spielbankgesetz vom 22. Mai 1996 (GVBl. I/96 [Nr. 13] S. 172), geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 22. April 2003 (GVBl. I/03, [Nr. 06], S.119, 120), neu gefasst am 18. Dezember 2007 (GVBl. I/07, [Nr. 17], S.218, 223) und zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 28. Juni 2012 (GVBl. I/12, [Nr. 29] S.218, 223); enthält u. a. Regelungen zur Spielbanküberwachung, zur Spielordnung sowie zu den Abgaben des Spielbankunternehmers einschließlich Regelungen zur Höhe der Spielbankabgabe sowie zur Zuständigkeit der Steueraufsicht.

Bruttospielertrag, der sich in der Regel aus der Differenz zwischen den Spieleinsätzen und den Gewinnen der Spieler (Bruttogewinn) ermittelt. Davon sind die Verluste vorangegangener Spieltage abzusetzen. Der prozentuale Anteil der Spielbankabgabe ist abhängig von der Höhe des Bruttospielertrages.

Der Spielbankunternehmer ist gesetzlich verpflichtet, für jede Spielbank täglich Aufzeichnungen über den Bruttospielertrag zu fertigen. Am Ende eines jeden Spieltages¹⁶⁷ hat er – für jede Spielbank gesondert – eine Steueranmeldung zur Spielbankabgabe nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck abzugeben. Diese Verpflichtung besteht unabhängig davon, ob sich tatsächlich eine Zahllast ergibt. Die Abgabeschuld entsteht für jeden Spieltag jeweils nach dem Ende des Spielgeschehens. Die Spielbankabgabe wird am Tag ihrer Entstehung fällig. Als Fälligkeitstag für die betreffenden Steueranmeldungen weist das Finanzamt den auf den Spieltag folgende Werktag bzw. Arbeitstag an.

Im Gegensatz zu anderen Anmelde-steuern können die Steueranmeldungen für die Spielbankabgabe nicht in elektronischer Form erstellt und versendet werden, sie sind daher in Papierform einzureichen. Die Erklärungsvordrucke für die Anmeldung der Spielbankabgabe sind auch nicht bundeseinheitlich abgestimmt.

Zunächst war die Spielbankabgabe seit dem Bestehen der ersten öffentlichen Spielbank zwar täglich fällig, aber erst am 10., 20. sowie letzten Tag jeden Monats zu entrichten. Aufgrund der damaligen Haushaltslage hatte das Land Brandenburg mit dem Haushaltsstrukturgesetz 2003¹⁶⁸ jedoch das Spielbankgesetz dahingehend geändert, dass seit dem 1. Juli 2003 die Spielbankabgabe täglich anzumelden und zu entrichten war.

Außer in Brandenburg ist die Spielbankabgabe derzeit nur noch in den Ländern Bremen und Hessen täglich fällig. Die anderen 13 Länder sehen in ihren einschlägigen Spielbankgesetzen eine monatliche Fälligkeit vor.

¹⁶⁷ Als Spieltag gilt jeder Tag, an dem die Spielbanken geöffnet haben einschließlich der Wochenenden und Feiertage. Er beginnt mit Öffnung der Spielbank und endet am Morgen des Folgetages zum Ende des Spielbetriebes. Der Spieltag ist folglich nicht dem Kalender- bzw. Werktag gleichzusetzen.

¹⁶⁸ Artikel 7 des Haushaltsstrukturgesetzes 2003 [GVBl. I/03 [Nr. 6] S. 119).

21.2.3 Verfahrensabläufe im Finanzamt

Das Finanzamt hatte aufgrund der täglichen Fälligkeit bis zur Schließung der Spielbank Frankfurt (Oder) bei drei Standorten und nur fünf Schließtagen der Spielbanken bis zum Jahr 2015 jährlich mehr als 1.000 Anmeldungen in Papierform zu bearbeiten.

Es konnte bei rechtzeitiger Vorlage der Steueranmeldungen und unter Berücksichtigung des amtsinternen Postlaufes (Geschäftsgang) diese grundsätzlich frühestens an dem Werktag bearbeiten, an dem der Spieltag endete. Die eingegangenen Steueranmeldungen wurden zunächst über den Vorsteher der zuständigen Sachgebietsleiterin zugeleitet, anschließend dem Bearbeiter. Dieser war mit der Sollstellung¹⁶⁹ der Spielbankabgabe und den weiteren zusammenhängenden Aufgaben betraut.¹⁷⁰ Es waren alle Steueranmeldungen zu bearbeiten, unabhängig von dem Vorliegen einer Zahllast. Die Sachgebietsleiterin gab jeweils die Anweisungen zur maschinellen Verarbeitung frei. Sie erhielt zu diesem Zweck vom Bearbeiter nochmals die Vorgänge in Papierform.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Sollstellungen der Spielbankabgabe in der Praxis nicht täglich und nicht immer zeitnah erfolgten. Diese nahm der Bearbeiter zunächst täglich, später aus Zeitgründen nur ein- bis zweimal wöchentlich vor. Dabei fasste er mehrere – zum Teil bis zu zwölf – Spieltage zusammen. Die zusammengefasste Bearbeitung sowie die Abweichungen zwischen Spiel- und Werktagen führten zum Teil zu großen zeitlichen Abständen von bis zu 20 Kalendertagen zwischen dem jeweiligen Spieltag und dem Tag der tatsächlichen Bearbeitung. Dies trat beispielsweise bei Monats- oder Jahreswechseln auf. Hier lag mitunter der Bearbeitungstag erst im Folgemonat bzw. -jahr, obwohl der Fälligkeitstag noch auf den Vormonat bzw. das Vorjahr entfiel. Bei Zahllasten war der Spielbankunternehmer unmittelbar nach der Sollstellung zur Zahlung verpflichtet.

¹⁶⁹ Stichtagsbezogene Buchung eines zu erhebenden Betrages.

¹⁷⁰ Einschließlich Pflege des Grundinformationsdienstes, Aktenführung sowie Überwachungsaufgaben.

21.3 Folgerungen

Der Personaleinsatz für die Steueraufsicht erschien für den noch erforderlichen personellen Kontrollumfang angemessen.

Bei der Verwaltung der Spielbankabgabe konnte die tägliche Fälligkeit nicht vollumfänglich umgesetzt werden. Die Bearbeitung verursachte insgesamt einen vergleichsweise hohen Aufwand, der auch bereits aufgrund des großen Anteiles der Fälle ohne Zahllast nicht in diesem Umfang erforderlich ist.

Auch mit Blick auf die gesunkene finanzielle Bedeutung der Spielbankabgabe und die insgesamt veränderte Haushaltslage hielt der Landesrechnungshof die tägliche Fälligkeit für nicht mehr angemessen. Er regte eine Umstellung auf eine monatliche Steueranmeldung und entsprechende Fälligkeit der Spielbankabgabe an. Die Anzahl der zu bearbeitenden Steueranmeldungen ließe sich so deutlich reduzieren. Bei zwei Standorten mit Öffnungszeiten an 360 Spieltagen ergäbe sich rechnerisch je Kalenderjahr eine Minderung von derzeit 720 auf nur noch 24 vom Finanzamt zu bearbeitende Anmeldungen.

Der Landesrechnungshof verweist zudem auf die Rechtslage in der überwiegenden Zahl der Spielbankgesetze der anderen Länder. Auch bei anderen Steuern mit Anmeldeverfahren und einem deutlich höheren Steueraufkommen besteht maximal eine monatliche Erklärungspflicht für Steuerpflichtige.

21.4 Stellungnahme

Das MdF hat u. a. mitgeteilt, dass eine elektronische Übermittlung der Steueranmeldungen zur Spielbankabgabe technisch nicht möglich sei. Das Finanzamt habe das Verwaltungsverfahren zur Sollstellung der Spielbankabgabe im Rahmen seiner Möglichkeiten vereinfacht.

Das MdF sieht ebenso wie der Landesrechnungshof eine monatliche Fälligkeit der Spielbankabgabe als sinnvoll an.

Es plant eine Gesetzesinitiative der Landesregierung. Diese ist bisher noch nicht zustande gekommen.

21.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof hält unverändert eine Gesetzesvorlage zur Änderung des brandenburgischen Spielbankgesetzes für geboten, um die Spielbankabgabe künftig nur noch monatlich anzumelden und fällig zu stellen.

Einzelplan 20 Ministerium der Finanzen

22 Einnahmen aus der Versorgungslastenteilung sichern

Durch unvollständige Informationen der personalverwaltenden Dienststellen und lückenhafte Abläufe bei der Bearbeitung der Versorgungslastenteilung durch die Zentrale Bezügestelle des Landes Brandenburg bestand die Gefahr, dass dem Land Einnahmen entgingen. Das MdF führte die Einnahmen aus der Versorgungslastenteilung nicht an den Versorgungsfonds ab.

22.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof prüfte im MdF und in der ZBB die Versorgungslastenteilung bei Dienstherrnwechseln von Beamten¹⁷¹. Das MdF übt die Fachaufsicht über die ZBB aus, diese ist für die Bearbeitung der Versorgungslastenteilung zuständig.

Wechselte ein Beamter vor 1992 zu einem anderen Dienstherrn, fand kein finanzieller Ausgleich zwischen den betroffenen Dienstherrn hinsichtlich der Versorgungslasten statt. So konnte der Beamte jahrzehntelang für einen Dienstherrn arbeiten und der neue Dienstherr musste nach einem Wechsel die gesamte Versorgungslast allein tragen. Um die früheren Dienstherrn an der Versorgungslast zu beteiligen, fügte der Gesetzgeber § 107b ins Beamtenversorgungsgesetz a. F.¹⁷² ein. Danach wurden die bei Eintritt des Ruhestandes anteilig zu tragenden Versorgungsbezüge zwischen den Dienstherrn spitz abgerechnet.

Um den Verwaltungsaufwand zu minimieren und dennoch eine verursachungsgerechte Verteilung der Versorgungslasten zu

¹⁷¹ Die folgenden Ausführungen beziehen sich zugleich auf Beamtinnen, Richter und Richterinnen, Soldaten und Soldatinnen.

¹⁷² Gesetz zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I 1992 S. 2088).

ermöglichen, schlossen Bund und Länder den ab 1. Januar 2011 geltenden Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag¹⁷³ (StV). Der Vertrag sieht für Dienstherrenwechsel nach diesem Datum anstelle einer jährlichen Spitzabrechnung die Zahlung einer einmaligen Abfindung vor. Ein Dienstherrenwechsel nach dem StV liegt dabei vor, wenn ein Beamter bei seinem bisherigen Dienstherrn ausscheidet und ohne zeitliche Unterbrechung in ein Beamtenverhältnis bei einem anderen Dienstherrn eintritt. Für Versorgungsfälle, die schon vor dem 1. Januar 2011 eingetreten waren, besteht der Erstattungsanspruch grundsätzlich fort. Wechselte ein Beamter vor dem genannten Datum nach Brandenburg und trat oder tritt der Versorgungsfall erst danach ein, ist erst bei Eintritt des Versorgungsfalles die Abfindung zu zahlen.

Die Einnahmen aus dem StV sind von 2011 bis 2016 nahezu stetig angestiegen und lagen jeweils deutlich über den Ausgaben:

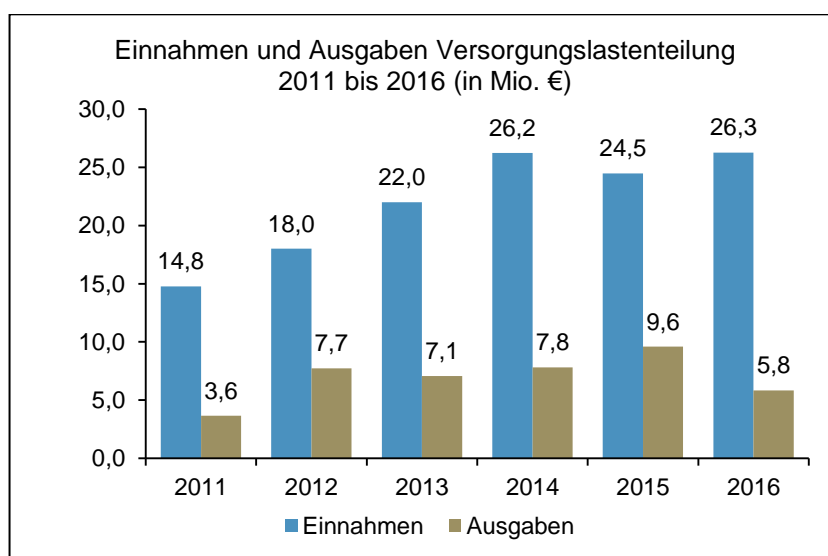


Abbildung 36: Einnahmen und Ausgaben Versorgungslastenteilung 2011 bis 2016.
Quellen: Ist It. Haushaltsrechnung 2011 bis 2016

Die Prüfung des Landesrechnungshofes zur Umsetzung des StV in der ZBB bezog sich auf die in den Jahren 2015 und 2016 gezahlten und vereinnahmten Abfindungen und Erstattungen.

¹⁷³ Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag vom 26. Januar 2010 (GVBl. I Nr. 27).

22.2 Prüfungsergebnisse

22.2.1 Berechnungen der ZBB korrekt

Die Prüfung des Landesrechnungshofes ergab, dass die Berechnungen der zu zahlenden oder zu erhebenden Abfindungs- und Erstattungsbeträge im Rahmen der Versorgungslastenteilung durch die ZBB im geprüften Zeitraum kaum Fehler aufwiesen.

22.2.2 Fehlende Informationen

Nach § 8 StV hat der abgebende, zahlungspflichtige Dienstherr die Berechnung des Zahlungsbetrages der Abfindung durchzuführen, dem berechtigten Dienstherrn gegenüber nachzuweisen und die Abfindung innerhalb von sechs Monaten nach dem Wechsel zum neuen Dienstherrn zu leisten.

Vom Zeitpunkt des Dienstherrnwechsels bis hin zur tatsächlichen Zahlung der Abfindung sind mehrere Arbeitsschritte erforderlich. Für diese sind unterschiedliche Stellen zuständig:

- die personalverwaltenden Dienststellen beim abgebenden Dienstherrn,
- die personalverwaltenden Dienststellen beim aufnehmenden Dienstherrn,
- die für die Versorgungslastenteilung zuständigen Bezügestellen beim abgebenden Dienstherrn,
- die für die Versorgungslastenteilung zuständigen Bezügestellen beim aufnehmenden Dienstherrn,
- das Sachgebiet Besoldung der ZBB sowie
- das für die Versorgungslastenteilung originär zuständige Sachgebiet Versorgung der ZBB.

Um eine fristgerechte und korrekte Bearbeitung sicherzustellen, ist zwischen den beteiligten Stellen ein Informationsaustausch unentbehrlich.

Die personalverwaltenden Dienststellen sollten bei jeder Meldung von Neu- oder Wiedereinstellungen mittels formulargebundener Änderungsmitteilung angeben, ob damit ein

Dienstherrenwechsel verbunden war. Die ZBB hatte über alle für sie notwendigen Informationen nach Inkrafttreten des Staatsvertrages die personalverwaltenden Stellen mit der Dienststelleninformation 01/2011 unterrichtet.

In den vom Landesrechnungshof geprüften Fällen kennzeichneten die personalverwaltenden Dienststellen in der entsprechenden Änderungsmitteilung den Dienstherrenwechsel häufig nicht. Infolgedessen unterblieb in mehreren Fällen eine Bearbeitung der Versorgungslastenteilung durch die ZBB.

Nach einer internen Vorgabe der ZBB hatte zudem das Sachgebiet Besoldung bei der Meldung eines Zu- oder Abganges durch die personalverwaltende Dienststelle anhand der vorliegenden Informationen festzustellen, ob ein Dienstherrenwechsel vorlag und ggf. eine Kopie dieser Änderungsmitteilung an das Sachgebiet Versorgung weiterzugeben. Es sollten auch Sachverhalte mitgeteilt werden, bei denen Zweifel bestanden, ob damit ein Dienstherrenwechsel bzw. die Zahlung oder Vereinnahmung einer Abfindung verbunden war. Daher hätten sich in allen Vorgängen der Versorgungslastenteilung Kopien der jeweiligen Änderungsmitteilungen befinden müssen.

In einem Großteil der geprüften Fälle der Dienstherrenwechsel zum Land Brandenburg, d. h. in den Fällen, in denen dem Land Einnahmen zustanden, fanden sich diese jedoch nicht in den Akten. Soweit trotzdem die Versorgungslastenteilung erfolgte, war dies oft darauf zurückzuführen, dass sich die abgebenden Dienstherren an die ZBB gewandt hatten. Meldeten sich diese jedoch nicht und wurden durch die ZBB keine eigenen Bearbeitungsschritte sichergestellt, bestand die Gefahr, dass dem Land Einnahmen entgingen.

So hatte die ZBB in 24 Fällen die Bearbeitung zur Versorgungslastenteilung erst aufgenommen, nachdem der Landesrechnungshof Angaben der Ressorts zu Dienstherrenwechseln in den Jahren 2015 und 2016 erbeten und der ZBB zur Auswertung übersandt hatte. Es ist daher nicht auszuschließen, dass ein Teil dieser Fälle ohne die Prüfung des Landesrechnungshofes gar nicht in die Bearbeitung gelangt wäre und somit dem Land Einnahmen entgangen wären.

22.2.3 Fristen für die Durchführung der Versorgungslastenteilung vielfach überschritten

Die ZBB hielt die im StV vorgesehene sechsmonatige Frist zwischen Dienstherrnwechsel bzw. Eintritt des Versorgungsfalles und Zahlung des Abfindungsbetrages in mehreren Fällen nicht ein. Dies war bei den Zugängen häufig darauf zurückzuführen, dass die ZBB oft erst die Bearbeitung aufnahm, wenn sich der zahlungspflichtige abgebende Dienstherr meldete. Eine weitere Ursache längerer Bearbeitungszeiten lag darin, dass zwischen Anforderung und Übersendung der für die Berechnung notwendigen Personalakte teilweise mehrere Monate vergingen. Zudem verzögerte sich die Bearbeitung durch eine nicht hinreichende und nicht systematische Terminüberwachung bei der ZBB.

22.2.4 Fertigung Annahmeanordnung

Der Haushaltsbereich der ZBB fertigte die Annahmeanordnungen stets erst nach Zahlungseingang und nicht bereits bei Rechnungslegung. Grundsätzlich sind Annahmeanordnungen bereits bei der Rechnungslegung auszufertigen.

22.2.5 Keine Zuführungen an den Versorgungsfonds

Nach § 5 Absatz 3 BbgVfG in der bis zum 31. Dezember 2016 geltenden Fassung waren dem Versorgungsfonds auch die Mittel zuzuführen, die dem Land Brandenburg für Versorgungsaufwendungen der Beamten gezahlt wurden. Entsprechend waren bis zu diesem Zeitpunkt aus Sicht des Landesrechnungshofes die Einnahmen aus der Versorgungslastenteilung dem Versorgungsfonds zuzuführen. Entgegen dieser Vorgabe führte das MdF diesem keinerlei Beträge zu. Dem Versorgungsfonds entgingen so Einnahmen aus der Versorgungslastenteilung seit 2011 von 131,8 Mio. Euro.

22.3 Folgerungen

Zur Optimierung der Bearbeitung der Versorgungslastenteilung regte der Landesrechnungshof an:

- Das Formular der Änderungsmitteilung zur Neu- oder Wiedereinstellung sollte ergänzt und mit Hinweisen versehen werden, um die personalverwaltenden Dienststellen bei einem Dienstherrnwechsel stärker zu korrekten Angaben anzuhalten. Diese Anregung hat die ZBB bereits aufgegriffen und das Formular angepasst.
- Kopien der Änderungsmitteilungen bei Neu- und Wiedereinstellungen, aus denen sich ein Dienstherrnwechsel oder dessen Möglichkeit ergibt, sind stets vom Sachgebiet Besoldung an das Sachgebiet Versorgung zu übergeben. Hierdurch ist auszuschließen, dass nach einem Dienstherrnwechsel die Versorgungslastenteilung unterbleibt.
- Auch wenn sich der abgebende Dienstherr noch nicht an die ZBB gewandt hat, sollte diese immer über den Dienstherrnwechsel unterrichten und um Berechnung der Abfindung bitten.
- Für die Bearbeitung sollte die ZBB eine systematische und vollständige Terminüberwachung sicherstellen. Diesbezüglich sagte die ZBB eine verbesserte Beachtung ihrer Geschäftsordnung zu.
- Annahmeanordnungen sind bereits nach Rechnungslegung und nicht erst nach Zahlungseingang zu fertigen.

Darüber hinaus sollte das MdF die unterbliebene Abführung der Einnahmen aus der Versorgungslastenteilung nach § 5 Absatz 3 Satz 1 BbgVfG a. F. zum Anlass nehmen zu prüfen, ob dem Versorgungsfonds der entgangene Betrag nachträglich gesondert zugeführt wird.

22.4 Stellungnahme des MdF

Das MdF und die ZBB haben die Anregungen des Landesrechnungshofes weitgehend aufgegriffen und bereits umgesetzt:

- Die ZBB änderte nicht nur die Änderungsmitteilung über Neu- und Wiedereinstellungen, sondern legte den personalverwaltenden Dienststellen mit der Dienststelleninformation 10/2018 diese auch näher dar.
- Durch strukturelle Veränderungen, ergänzende Bearbeitungshinweise, eine verbesserte Terminüberwachung

sowie eine Dokumentation der Weitergabe von Unterlagen vom Sachgebiet Besoldung zum Sachgebiet Versorgung sollen in der ZBB Verbesserungen in der Bearbeitung erreicht werden.

- Die Annahmeanordnungen fertigt die ZBB nun bereits bei Rechnungslegung und nicht erst nach Zahlungseingang.
- Das MdF hat als zuständiges Fachressort die personalverwaltenden Dienststellen mit Rundschreiben vom 19. Juli 2018 auf die Bedeutung der Versorgungslastenteilung hingewiesen und weitere organisatorische Hinweise zur Bearbeitung gegeben.

Schließlich sieht der Entwurf des Doppelhaushalts 2019/2020¹⁷⁴ für das Haushaltsjahr 2019 eine Sonderzuführung von 90,1 Mio. Euro zum Versorgungsfonds vor. Der Betrag entspricht den um die Ausgaben verminderten Einnahmen aus der Versorgungslastenteilung der Jahre 2011 bis 2016.

22.5 Schlussbemerkungen

Die Fälle der Versorgungslastenteilung, die von der ZBB bearbeitet wurden, gaben hinsichtlich der Berechnungen der zu zahlenden oder zu erhebenden Beträge kaum Anlass zu Beanstandungen.

Ob ein solcher Fall aber überhaupt zur Bearbeitung gelangte, hing vor allem von vollständig und korrekt ausgefüllten Änderungsmitteilungen sowie ihrer Weiterleitung an die zuständigen Bearbeiter in der ZBB ab. Weiterhin konnten aus Sicht des Landesrechnungshofes die Bearbeitungszeiten verkürzt und der Bearbeitungsstand besser überwacht werden.

Die Hinweise des Landesrechnungshofes, wie das derzeitige Verfahren optimiert werden kann, richteten sich dabei ausdrücklich nicht nur an das MdF und die ZBB, sondern auch an die personalverwaltenden Dienststellen.

Der Landesrechnungshof begrüßt ausdrücklich, dass das MdF und die ZBB seine Empfehlungen und Anregungen bereits umfänglich aufgegriffen und umgesetzt haben.

¹⁷⁴ Drs. 6/9216.

Vor dem Hintergrund der stetig steigenden Versorgungsausgaben des Landes Brandenburg hält der Landesrechnungshof insbesondere die beabsichtigte und im Entwurf zum Doppelhaushalt 2019/2020 bereits veranschlagte Sonderzuführung zum Versorgungsfonds von 90,1 Mio. Euro für notwendig. Zugleich sollte geprüft werden, die Zuführungspflicht von Einnahmen für Versorgungsaufwendungen, die bis Ende 2016 bestand, wieder gesetzlich zu fixieren und damit einen Beitrag zur Absicherung künftiger Lasten zu leisten.

IV. Ergebnisberichte



Ergebnisbericht Mittelbare Landesverwaltung

23 Man könnte auch kleinere Brötchen backen

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Handwerkskammern Potsdam und Cottbus an einigen Stellen weniger Geld ausgeben könnten, ohne dass sich die Qualität ihrer Arbeit verschlechtern würde. Darüber hinaus hat er die Rechtmäßigkeit der von den Kammern gebildeten Rücklagen in Frage gestellt.

Die Handwerkskammern haben die Empfehlungen des Landesrechnungshofes zum Teil angenommen. Bis zuletzt blieb Uneinigkeit hinsichtlich der Angemessenheit der Vergütung der hauptamtlichen Geschäftsführung und der Nutzung von Dienstwagen.

(Jahresbericht 2017, Beitrag Nr. 11)

Der Landesrechnungshof hat mit der Handwerkskammer Frankfurt (Oder) - Region Ostbrandenburg nunmehr alle Handwerkskammern im Land Brandenburg geprüft. Die Ergebnisse waren ähnlich wie bei den beiden anderen Kammern.

Die Rechtsaufsicht über die Handwerkskammern durch das Ministerium für Wirtschaft und Energie ist im Wesentlichen nicht zu beanstanden. Dennoch hätte sich der Landesrechnungshof eine systematischere Auseinandersetzung mit seinen Prüfungsergebnissen gewünscht.

23.1 Sachverhalt

Der Landesrechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handwerkskammern (HWK) Potsdam und Cottbus in den Jahren 2012 und 2013 geprüft. Seine Feststellungen lassen sich im Wesentlichen in zwei Kategorien einteilen: Zum einen Verstöße gegen die Regeln, die sich die Kammern selbst gegeben haben, beispielsweise in ihrer Satzung oder Haushalts- und Kassenordnung. Zum anderen

Abweichungen vom für die öffentliche Verwaltung Üblichen. Aufhänger war bei letzteren, dass die Kammern an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden sind.

Die Verstöße gegen ihre eigenen Regelungen erkannten die Kammern an und folgten den Anregungen des Landesrechnungshofes. Widerspruch erhoben sie jedoch gegen die Feststellungen, die der Landesrechnungshof aus den Abweichungen von dem für die öffentliche Verwaltung Üblichen ableitete. Dies betraf im Wesentlichen die angemessene Vergütung der hauptamtlichen Geschäftsführung und den Umfang der Nutzung von Dienstwagen.

Im Ergebnis blieben sich der Landesrechnungshof und die HWK Potsdam und Cottbus darin uneins, ob die HWK eher mit einer Behörde, d. h. der öffentlichen Verwaltung, oder mit einem Unternehmen der freien Wirtschaft zu vergleichen sind. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass auf die HWK die Maßstäbe der öffentlichen Verwaltung anzulegen sind. Aus Sicht der HWK Potsdam und Cottbus hingegen sind für sie die Maßstäbe der privaten Wirtschaft entscheidend.

Für die Sichtweise des Landesrechnungshofes spricht Folgendes:

- Die HWK sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts Teil der mittelbaren Landesverwaltung.
- Sie finanzieren sich im Wesentlichen durch Mitgliedsbeiträge, Gebühren und staatliche Zuschüsse.
- Sie sind keine gewinnorientierten Unternehmen.
- Sie tragen kein unternehmerisches Risiko.
- Sie unterliegen nur sehr begrenzt dem Wettbewerb und sind nicht insolvenzfähig.

Ein weiterer Kritikpunkt des Landesrechnungshofes war die Rücklagenbildung der beiden Kammern. Hier hatte die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes von Ende 2015 Anlass gegeben, die bisherige Praxis zu überprüfen.

23.2 Weitere Entwicklung

23.2.1 Handwerkskammern Potsdam und Cottbus

Hinsichtlich der unstrittigen Punkte haben die Kammern die Empfehlungen des Landesrechnungshofes umgesetzt. Dies betraf beispielsweise die Erstattung von Reisekosten oder die Buchführung. Auch haben die HWK Cottbus und Potsdam ihre Rücklagen überprüft und zum Teil aufgelöst oder umgewidmet.

23.2.2 Handwerkskammer Frankfurt (Oder) - Region Ostbrandenburg

Der Landesrechnungshof hat auch die dritte HWK im Land Brandenburg, die HWK Frankfurt (Oder) - Region Ostbrandenburg (HWK Frankfurt [Oder]) geprüft. Hier konzentrierte er sich im Wesentlichen auf die Jahre 2014 und 2015. Die Prüfung ergab ähnliche Ergebnisse wie bei den beiden anderen HWK.

Vor dem Hintergrund, dass er die HWK mit der öffentlichen Verwaltung vergleicht, bezweifelte der Landesrechnungshof auch hier die Angemessenheit der Vergütung auf der Ebene der hauptberuflichen Geschäftsführung. Dies betraf in Frankfurt (Oder) jedoch nur den Hauptgeschäftsführer und auch in geringerem Maße als in Potsdam und Cottbus.

Ebenso wie bei den beiden anderen Kammern, war hinsichtlich der Entschädigungen für den Präsidenten und die beiden Vizepräsidenten nicht zu erkennen, welche tatsächlichen Anhaltspunkte oder Erhebungen für den geprüften Zeitraum herangezogen wurden, um die Zeitversäumnisse und Kosten zu ermitteln, die mit der Wahrnehmung der jeweiligen Ehrenämter typischerweise verbunden sind.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist es nicht mit diesem Ehrenamt vereinbar, dass die HWK Frankfurt (Oder) ihrem Präsidenten einen personengebundenen Dienstwagen zur dienstlichen und uneingeschränkten privaten Nutzung zur Verfügung stellt, selbst wenn es dem Beschluss der Vollversammlung entspricht. Hier sei noch einmal in Erinnerung gerufen, dass die HWK Cottbus ihrem Präsidenten keinen Dienstwagen zur Verfügung stellt.

Ebenfalls nicht mit dem Grundsatz der Ehrenamtlichkeit vereinbar ist, dass die HWK Frankfurt (Oder) ihrem ehemaligen Präsidenten durch den Abschluss entsprechender Versicherungen eine zusätzliche Altersversorgung finanzierte.

Aufgrund ihrer guten Ergebnissituation erwirtschaftete die HWK Frankfurt (Oder) in den Jahren 2014 und 2015 Überschüsse. Diese stellte sie in vielfältige Rücklagen ein, die im Jahr 2015 insgesamt rund 10,3 Mio. Euro betragen. Der Landesrechnungshof sah auch die HWK Frankfurt (Oder), wie zuvor die beiden anderen Kammern, in der Pflicht, die Rücklagenbildung an die Rechtsprechung anzupassen. Nach Auskunft der HWK Frankfurt (Oder) erfolgt dies seit der Haushaltsplanung 2017 und der Jahresrechnung 2016.

23.2.3 Prüfung der Rechtsaufsicht

Im Land Brandenburg führt das MWE die Aufsicht über die HWK. Ergänzend zu seinen Kammerprüfungen untersuchte der Landesrechnungshof daher, wie das MWE seine Aufsichtspflichten wahrgenommen hat. Er konzentrierte sich auf die Jahre 2012 bis 2017. Den Zeitraum vor und nach seinen Kammerprüfungen schloss er bewusst ein, um feststellen zu können, inwieweit das MWE deren Ergebnisse aufgegriffen hat.

Die Aufsicht ist in § 115 Absatz 1 des Gesetzes zur Ordnung des Handwerks¹⁷⁵ geregelt. Es handelt sich im Wesentlichen um eine Rechtsaufsicht, die sich vorrangig auf die Einhaltung aller Rechtsvorschriften richtet, die für die Tätigkeit der HWK als Selbstverwaltungskörperschaft gelten. Anders als bei der Fachaufsicht, überwacht das MWE nicht, inwieweit das Handeln der HWK auch zweckmäßig ist. Als Rechtsaufsichtsbehörde stehen dem MWE sowohl präventive als auch repressive Aufsichtsmittel zur Verfügung. Ein typisches präventives Aufsichtsmittel ist die Genehmigung von bestimmten Beschlüssen der Vollversammlung, beispielsweise zur Wahl der Geschäftsführung, zur Beitragsfestsetzung, zur Gebührenerhebung sowie zur Satzungsänderung. Repressive Mittel sind beispielsweise die Anordnung bestimmter

¹⁷⁵ Handwerksordnung vom 24. September 1998 (BGBl. I S. 3074; 2006 I S. 2095), die zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2143) geändert worden ist

Maßnahmen, die Ersatzvornahme oder sogar die Auflösung eines Kammerorgans, etwa der Vollversammlung.

Für den Landesrechnungshof war erkennbar, dass sich das MWE bei seiner Aufsichtstätigkeit mit der Thematik der Auswahl und Vergütung von Hauptgeschäftsführern einer HWK beschäftigte. Nicht zu erkennen war jedoch, welche Schlussfolgerungen das MWE daraus für seine Aufsichtstätigkeit ableitet. Offen bleibt für den Landesrechnungshof damit insbesondere, ob sich das MWE vor Genehmigung der entsprechenden Beschlüsse der Vollversammlung der HWK sämtliche Vergütungsbestandteile eines Hauptgeschäftsführers zur Kenntnis geben lässt.

Die drei brandenburgischen HWK ließen die Prüfung der Jahresrechnung mindestens seit dem Jahr 1992 durchgängig durch ein und dieselbe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vornehmen. Lediglich die HWK Cottbus wechselte im Jahr 2015 das Wirtschaftsprüfungsunternehmen. Die hierzu von der jeweiligen Vollversammlung gefassten Beschlüsse lagen dem MWE zur Genehmigung vor. Das MWE hat zur Vor- und/oder Nachbereitung der Genehmigung dieser Beschlüsse regelmäßig Vermerke erstellt. Dabei kam es zur der Einschätzung, dass ein Wechsel der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nicht verpflichtend sei; einem freiwilligen Wechsel jedoch nichts entgegenstehe.

Wie unter Tz. 23.1 bereits erwähnt, legte das Bundesverwaltungsgericht Ende 2015 Maßstäbe zur Rücklagenbildung bei Industrie- und Handelskammern fest. Hieran hat sich auch die Rücklagenbildung bei den HWK zu orientieren. Aufgrund dieses Urteils haben alle drei brandenburgischen HWK Änderungen bei der Festsetzung ihrer Rücklagen vorgenommen. Das MWE hat sich mit der Umstrukturierung einzelner Rücklagen auseinander gesetzt, insbesondere anlässlich der Durchsicht der Beschlussvorlagen der HWK zur Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2016. Im Fall der HWK Potsdam sollte es sich jedoch die Bedarfsberechnung für die "Rücklage für Investitionen in bewegliches Anlagevermögen" nachweisen lassen. Dies sollte aus Sicht des Landesrechnungshofes schon allein deshalb erfolgen, um nicht den Anschein einer unzulässigen Vermögensbildung entstehen zu lassen.

Das MWE bekam in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde die Mitteilungen des Landesrechnungshofes über die Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der HWK Potsdam und der HWK Cottbus zur Kenntnis übersandt. Anhand der Unterlagen des MWE zur HWK Potsdam konnte der Landesrechnungshof eine inhaltliche Befassung des MWE mit seinen Prüfungsfeststellungen erkennen. Den Akten war jedoch nicht zu entnehmen, dass das MWE diese mit den Verantwortlichen der HWK Potsdam diskutierte. Eine Bezugnahme auf die Prüfung der HWK Cottbus fehlte in den dem Landesrechnungshof vorliegenden Unterlagen gänzlich. Auch fehlte eine generelle Einschätzung des MWE, ob die HWK Potsdam und die HWK Cottbus innerhalb des ihnen gesetzlich eingeräumten Selbstverwaltungsrechts beziehungsweise innerhalb der ihnen eingeräumten Finanzautonomie gehandelt haben.

23.2.4 Ausschuss für Haushaltskontrolle

Der AHK befasste sich abschließend mit dem Jahresberichtsbeitrag des Landesrechnungshofes auf seiner Sitzung am 4. Mai 2018¹⁷⁶. Er begrüßte, dass der Landesrechnungshof die HWK Potsdam und Cottbus geprüft hat und nahm die Prüffeststellungen zur Kenntnis. Beiden HWK dankte der Ausschuss für die konstruktive Zusammenarbeit mit dem Landesrechnungshof.

Der AHK betonte, dass die HWK sich selbst verwaltende Körperschaften des öffentlichen Rechts sind. Ein wesentlicher Bestandteil dieses Selbstverwaltungsrechtes ist ihre Finanzautonomie und damit das Recht zur eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen der bestehenden rechtlichen Vorgaben. Dabei sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzuhalten. Der Ausschuss hob hervor, dass die Prüfung des Landesrechnungshofes zur Transparenz der Kammerfinanzen beigetragen habe ohne das Selbstverwaltungsrecht zu verletzen.

¹⁷⁶ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des AHK zu: Bericht des Ministers der Finanzen - Haushaltsrechnung und Vermögensnachweis für das Haushaltsjahr 2015 – Drs. 6/5590 vom 06.12.2016 und Bericht des Landesrechnungshofes - Jahresbericht 2017 – Drs. 6/7682 vom 24.11.2017 (Drs. 6/8945).

Der AHK begrüßte, dass die HWK Cottbus und Potsdam bereits im laufenden Prüfverfahren Hinweise des Landesrechnungshofes angenommen und einige entsprechende Nachsteuerungen vorgenommen haben, wie beispielsweise im Bereich der Rücklagenbildung. Der AHK regte abschließend an, dass sich die Selbstverwaltungsorgane der geprüften HWK mit den Ergebnissen der Prüffeststellung auseinandersetzen und daraus ihre Schlüsse ziehen.

23.3 Fazit

Der Landesrechnungshof schließt sich der Einschätzung des AHK an, dass seine Prüfung zur Transparenz der Kammerfinanzen beigetragen hat.

Der Dissens zwischen dem Landesrechnungshof und den HWK hinsichtlich ihrer Zuordnung zur öffentlichen Verwaltung oder zur freien Wirtschaft bleibt bestehen.

Die Rechtsaufsicht über die HWK seitens des MWE ist im Wesentlichen nicht zu beanstanden. Der Landesrechnungshof hätte jedoch eine für ihn erkennbare systematische Auseinandersetzung der Aufsicht mit seinen Feststellungen erwartet, zumal diese die Frage aufgeworfen haben, ob die Kammern im geprüften Zeitraum innerhalb der Grenzen ihres Selbstverwaltungsrechtes bzw. ihrer Finanzautonomie gehandelt haben.

Ergebnisbericht Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz

24 Rechtliche Betreuung in Brandenburg

Bei den Rahmenbedingungen für die rechtliche Betreuung hat das Land Brandenburg Fortschritte erzielt. Der Landesrechnungshof mahnt weitere Anstrengungen an, wie etwa die Vorlage des seit mehr als fünf Jahren aufgeschobenen Gesamtkonzeptes.

(Beratungsbericht des Landesrechnungshofes Drs. 5/7638)

24.1 Sachverhalt

Seit 1992 gibt es in Deutschland für Volljährige, die aufgrund einer psychischen Krankheit oder einer Behinderung ihre Angelegenheiten nicht selbst besorgen können, das Instrument der rechtlichen Betreuung. Der Landesrechnungshof legte im Juli 2013 einen Beratungsbericht nach § 88 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung über rechtliche Betreuung in Brandenburg vor. Dabei stellte er u. a. fest, dass

- eine Förderung der Betreuungsvereine grundsätzlich sinnvoll wäre,
- stärkere Bemühungen um die Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer erforderlich seien,
- die Informationen über die Vorsorgevollmacht verstärkt und verbessert werden sollten und
- die derzeitige Aufgaben- und Kostenverteilung den Kommunen keinen Anreiz zur Betreuungsvermeidung bietet.

Zum Beratungsbericht des Landesrechnungshofes beschloss der Landtag¹⁷⁷ einstimmig, dass

- Maßnahmen der Unterstützung Vorrang vor Entscheidungen über eine Betreuung haben sollten,
- eine Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung notwendig sei,

¹⁷⁷ Drs. 5/8954-B.

- eine weitere Verbreitung der Vorsorgevollmacht unterstützt werden sollte,
- eine Wiederaufnahme der Förderung der Betreuungsvereine befürwortet würde und
- die Landesregierung prüfen sollte, ob eine Zusammenführung der Organisations- und Kostenverantwortung sinnvoller wäre.

24.2 Weitere Entwicklung

Die Vorlage des ursprünglich für 2013 vom MASGF angekündigten Gesamtkonzeptes ist mehrfach verschoben worden. Wann es tatsächlich vorgelegt wird, ist offen.

Der Landeshaushalt sieht seit 2015 wieder die Möglichkeit der Förderung von anerkannten Betreuungsvereinen vor. Hiermit sollen diese u. a. ehrenamtliche Betreuer gewinnen, begleiten und qualifizieren sowie Bevollmächtigte beraten und unterstützen.

Der Rechtsausschuss und der Ausschuss für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie verabredeten Anfang des Jahres, auch unter Bezugnahme auf den Beratungsbericht des Landesrechnungshofes, eine Anhörung über das "Betreuungswesen in Brandenburg und Anforderungen an ein notwendiges Gesamtkonzept der Landesregierung".

Die Justizministerkonferenz der Länder unterstützte eine weitere Förderung der Vorsorgevollmacht. Grundlage für den Beschluss war u. a. ein von der Brandenburger Justizverwaltung miterarbeitetes Eckpunktepapier. Die Justizministerkonferenz hat auf ihrer Frühjahrstagung 2018 einen Beschluss zur Reform des Betreuungsrechts gefasst. Darin heißt es u. a., dass

- die Betreuungsvereine als wesentliche Träger der Querschnittsarbeit und wichtiges Bindeglied zu den Ehrenamtlichen im Bereich der Betreuung und Vorsorgevollmacht zu stärken seien,
- die rechtliche Betreuung vermehrt als soziale Wohltat für hilfebedürftige Mitbürger (miss-)verstanden werde und
- ein erheblicher Anteil an Betreuungen bestehe, mit denen die anregenden Instanzen eigene Aufgaben an rechtliche

Betreuer übertragen, verbunden mit einer Verschiebung der Kosten in den Justizhaushalt.

24.3 Fazit

Der Landesrechnungshof hat mit seinem Beratungsbericht über die rechtliche Betreuung in Brandenburg einen Anstoß für Veränderungen in verschiedenen Politikfeldern gegeben. Durch das Handeln der Landesregierung, sowohl innerhalb des Landes als auch in der Justizministerkonferenz und durch den Beschluss des Landtages wurden Forderungen des Beratungsberichtes aufgegriffen. Der Landesrechnungshof mahnt weitere Anstrengungen an, um in den erforderlichen Fällen eine qualitativ hochwertige und gleichzeitig persönliche Betreuung sicherzustellen. Hierzu gehört auch die Vorlage des seit mehr als fünf Jahren aufgeschobenen Gesamtkonzeptes, das berücksichtigen sollte, dass die rechtliche Betreuung den Justizhaushalt derzeit täglich mit Ausgaben von durchschnittlich 122.615,23 Euro¹⁷⁸ belastet.

¹⁷⁸ Stand: bis einschließlich 31. Juli 2018.

Ergebnisbericht Ministerium für Bildung, Jugend und Sport

25 Finanzierungsanteil des Landes am Landesinstitut für Schule und Medien zu hoch

Die vom Landesrechnungshof kritisierte hälftige Kostenteilung für das Landesinstitut für Schule und Medien blieb unverändert. Weitere aufgezeigte Mängel stellte das MBSJ größtenteils ab.

(Jahresbericht 2015, Beitrag Nr. 15)

25.1 Sachverhalt

Das Landesinstitut für Schule und Medien (LISUM) entstand zum 1. Januar 2007 aus der Fusion der zuvor selbstständigen Landesinstitute der Länder Berlin und Brandenburg. Der Landesrechnungshof prüfte den zwischen den Ländern geschlossenen Staatsvertrag und die dazugehörige Verwaltungsvereinbarung vom 22. Mai 2006 und stellte fest:

Die Ausgaben werden zwischen den Ländern gemäß dem o. a. Vertrag hälftig geteilt. Der Landesrechnungshof sah es allerdings aufgrund des unterschiedlichen Größenverhältnisses der Länder (beispielsweise in Bezug auf die Einwohner oder Schüler) als notwendig an, den Anteil des Landes Brandenburg zu reduzieren. Als geeigneten und anerkannten Maßstab schlug er den Königsteiner Schlüssel¹⁷⁹ vor, auf dessen Grundlage sich der Anteil des Landes Brandenburg auf rd. 38 % reduzieren würde (Einsparungen für 2014 rd. 650. Tsd. Euro).

Das Land Berlin zahlte die vierteljährlich zu leistenden Vorauszahlungen für das LISUM von bis 900 Tsd. Euro mehrfach bis zu zwei Monate verspätet. Die Jahresrechnung erstellte das MBSJ nicht fristgemäß und legte die Zahlen auch nicht zur

¹⁷⁹ Der Königsteiner Schlüssel setzt sich zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl der Länder zusammen.

Erhöhung der kommenden Vorauszahlungen zu Grunde. Nachzahlungen von bis zu 170 Tsd. Euro beglich Berlin häufig zu spät.

25.2 Weitere Entwicklung

Das MBSJ sah keine Veranlassung, eine Veränderung des Verteilungsschlüssels zu initiieren. Der Landtag bat jedoch das MBSJ darum, die Hinweise des Landesrechnungshofes zu beachten und einen für das Land günstigeren Anteil anzustreben. Hierzu sollte es mit dem Land Berlin in Verhandlungen treten und über die Ergebnisse bis Ende 2016 berichten.

Erst Ende 2017 teilte das MBSJ dem Landtag mit, dass die Verhandlungen mit Berlin abgeschlossen seien und es bei der hälftigen Kostenteilung bliebe. Es bestünde aus Berliner Sicht kein Handlungsbedarf, die Ausgabenverteilung zu ändern. Eine Kündigung des Staatsvertrages komme aus Brandenburger Sicht nicht in Betracht, zumal sich die Arbeit des LISUM als erfolgreich erweise. Das MBSJ führte weiterhin aus, dass es das Land Berlin um die Einhaltung der Fälligkeiten bei den Vorauszahlungen bitten werde.

In den vergangenen Jahren wurden sowohl die Fristen zur Erstellung der Jahresrechnung als auch für die Nachzahlungen nur noch geringfügig überschritten. Die von Berlin zu leistenden Vorauszahlungen passte das MBSJ entsprechend der prognostizierten Ausgaben regelmäßig an, wodurch sich die Nachzahlungen reduzierten. Trotz der Anpassungen entstanden 2015 bis 2017 weiterhin z. T. erhebliche Nachzahlungen.

25.3 Fazit

Der Landesrechnungshof bedauert, dass die Verhandlungen mit dem Land Berlin nicht zu dem gewünschten Ergebnis führten. Es steht außer Frage, dass das LISUM erfolgreich arbeitet. Gleichwohl ist es nach Auffassung des Landesrechnungshofes weiterhin notwendig, die Verteilung der Ausgaben, beispielsweise auf Grundlage des Königsteiner Schlüssels, neu zu regeln, um zu einer gerechten Kostenaufteilung zwischen beiden Ländern zu kommen.

Ergebnisbericht Ministerium für Wirtschaft und Energie

26 Filmförderung

Das MWE griff wesentliche Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Weiterentwicklung der Filmförderung in der Region Berlin-Brandenburg auf.

Die Medienboard Berlin-Brandenburg GmbH soll künftig zuwendungsrechtliche Vorgaben der LHO verstärkt berücksichtigen. Auch die Dokumentation der Entscheidungsfindung sowie die Erfolgskontrolle und Korruptionsprävention sollen verbessert werden.

(Jahresbericht 2016, Beitrag Nr. 14)

26.1 Sachverhalt

Die Länder Berlin und Brandenburg haben die Medienboard Berlin-Brandenburg GmbH (MBB) im Jahr 2004 beauftragt, die Entwicklung der gemeinsamen Medienregion zu fördern. Ein wesentliches Instrument hierfür ist der Filmförderfonds Berlin-Brandenburg. Die von beiden Ländern für den Filmförderfonds zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel werden von der MBB treuhänderisch verwaltet. Die ILB unterstützt die MBB bei den Förderverfahren.

Die Prüfung des Landesrechnungshofes bezog sich hauptsächlich auf die in den Jahren 2004 bis 2013 durchgeführten Fördermaßnahmen, von der Vergabe bis zur Verwendung der Mittel. In diesem Zeitraum sagte die MBB ihren Antragstellern ca. 275 Mio. Euro zu.

Der Landesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, dass die MBB nach dem zum damaligen Zeitpunkt geltenden Geschäftsbesorgungsvertrag mit den Ländern Berlin und Brandenburg lediglich verpflichtet war, die Grundsätze der Landeshaushaltsordnung zu beachten. An die zuwendungsrechtlichen Vorschriften der Landeshaushaltsordnung sah sich die MBB nicht gebunden.

Die von der MBB getroffenen Förderentscheidungen waren für den Landesrechnungshof nicht immer nachvollziehbar. Dies hatte im Wesentlichen folgende Gründe:

- Die Förderziele in den Richtlinien waren sehr allgemein formuliert. Nicht für alle Ziele waren konkrete und vor allem messbare Förderkriterien definiert.
- Den Entscheidungsprozess dokumentierte die MBB zum Teil weder hinsichtlich des "Ob" noch des "Wie" der Förderung hinreichend nachvollziehbar.

Die MBB hat den konkreten wirtschaftlichen Erfolg der Filmförderung fast ausschließlich anhand des Regionaleffektes gemessen und dargestellt. Dessen Aussagekraft ist nach den Prüfungsergebnissen des Landesrechnungshofes aber nur eingeschränkt zur Messung des wirtschaftlichen Erfolges tauglich.

Die MBB hat aus Sicht des Landesrechnungshofes bisher nicht hinreichend auf die abstrakte Korruptionsgefährdung ihrer mit der Fördermittelvergabe betrauten Mitarbeiter reagiert. Hinsichtlich der Korruptionsprävention für die Fördermittelvergabe sollten bei der MBB dieselben Maßstäbe gelten, wie für den Fall, dass die Mittel direkt durch das MWE vergeben würden.

Der Landtag teilte die Sicht des Landesrechnungshofes und kam zu dem Schluss, dass

- auch die zuwendungsrechtlichen Vorgaben der Landeshaushaltsordnung von der MBB berücksichtigt werden sollen und das MWE auf eine entsprechende Anpassung im Geschäftsbesorgungsvertrag diesbezüglich hinwirken soll;
- die MBB ihre Förderentscheidungen besser als bisher zu dokumentieren und für außenstehende Dritte nachvollziehbar zu machen hat;
- das MWE in Zusammenarbeit mit dem Land Berlin und der MBB weitere konkrete Förderkriterien definieren soll, die geeignet sind, die Umsetzung der kulturellen und wirtschaftlichen Ziele der Filmförderung nachvollziehbar zu machen;
- der Korruptionsprävention innerhalb der MBB eine besondere Bedeutung beigemessen werden soll.

26.2 Weitere Entwicklung

Das MWE setzte sich mit den Feststellungen und Anregungen des Landesrechnungshofes sowie den Schlussfolgerungen des Landtages intensiv auseinander. Es berichtete dem AHK im April und Dezember 2017 über das Veranlasste:

Das MWE habe der MBB und dem Land Berlin einen Entwurf eines neuen Geschäftsbesorgungsvertrages vorgelegt. Darin habe es eine Formulierung vorgeschlagen, wonach die zuwendungsrechtlichen Vorgaben der Landeshaushaltsordnung von der MBB deutlich verstärkt zu berücksichtigen sind.

Die MBB sei bemüht, ihren Entscheidungsprozess durch die qualitative Verbesserung der Protokolle ihrer Förder-sitzungen nachvollziehbarer zu gestalten. Eine weitere Erhöhung der Transparenz solle mit der Einführung einer gemeinsamen elektronischen Förderakte von MBB und ILB erreicht werden.

Das MWE habe bei den Verhandlungen zum Geschäftsbesorgungsvertrag neben den bisherigen Erfolgskriterien, wie Regionaleffekt und Tilgungsquote, als weitere Kriterien unter anderem

- die Zuschauer- bzw. Nutzerzahlen,
- nationale und internationale Festivalteilnahmen oder -auszeichnungen und
- den wirtschaftlichen Hebeleffekt durch Gewinnung zusätzlicher Mittel des Bundes oder der Europäischen Union

vorgeschlagen. Damit solle in der Gesamtschau auch eine belastbare Aussage über den konkreten wirtschaftlichen Erfolg der Filmförderung getroffen werden können.

Auch habe die MBB eine eigene Compliance-Richtlinie erstellt, die in Struktur und Regelungsgegenständen mit der Korruptionsrichtlinie des Landes Brandenburg sowie der dazu ergangenen Verwaltungsvorschrift vergleichbar sei. Im Filmförderbereich sei für die Förderreferenten das Rotationsprinzip eingeführt worden. Auch der Entwurf eines neuen

Geschäftsbesorgungsvertrages solle eine eigene Bestimmung zur Korruptionsprävention erhalten.

Anfang Mai 2018 legte das MWE dem Landesrechnungshof den Entwurf des neuen Geschäftsbesorgungsvertrages vor. Insbesondere seine Hauptkritikpunkte zur Beachtung des Zuwendungsrechtes, zur Dokumentation der Förderentscheidungen sowie zur Erfolgskontrolle und Korruptionsprävention sind darin berücksichtigt.

26.3 Fazit

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MWE seine Feststellungen und Anregungen zum Anlass genommen hat, die Filmförderung in der Region Berlin-Brandenburg weiterzuentwickeln und zu verbessern. Die bereits umgesetzten und eingeleiteten Maßnahmen sind hierfür ein wichtiger Schritt.

Ergebnisbericht Ministerium der Finanzen

27 Wertfortschreibungen von Einheitswerten des Grundvermögens verbessert

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 10. April 2018 dürfen die bisherigen Regelungen des Bewertungsgesetzes zur Einheitsbewertung von Grundvermögen noch längstens bis zum 31. Dezember 2024 angewandt werden.

Die Bewertungsstellen der brandenburgischen Finanzämter können die noch nach dieser Rechtslage zu bearbeitenden potenziellen Fortschreibungen von Einheitswerten jetzt besser erkennen, überwachen und durchführen.

(Jahresbericht 2016, Beitrag Nr. 18)

27.1 Sachverhalt

Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer sind die Einheitswerte des Grundvermögens. Die Bewertungsstellen der Finanzämter stellen diese fest und schreiben sie bei Bedarf fort.

Im Prüfungszeitraum des Landesrechnungshofes lagen der Bearbeitung die bisherigen Regelungen des Bewertungsgesetzes zur Einheitsbewertung des Grundvermögens zugrunde. Bei der Bewertung von bebauten Grundstücken waren unter anderem Baumaßnahmen zu berücksichtigen, die nicht von den Bauaufsichtsbehörden zu genehmigen waren. Hierüber erhielten die Bewertungsstellen keine Informationen aus anderen Arbeitsbereichen der Finanzämter. Aber auch vorliegende Informationen werteten sie nicht immer hinreichend aus. Erforderliche Wertfortschreibungen unterblieben daher teilweise.

Unter anderem bei der Einheitsbewertung für Geschäftsgrundstücke übernahmen die Bearbeiter die Erklärungsangaben zu den Ausstattungsmerkmalen der Gebäude auch, wenn sie nicht vollständig waren. Die Berechnungsgrundlagen der Raummeterpreise konnte der Landesrechnungshof nicht

immer nachvollziehen. Er stellte auch die Ausstattungsmerkmale bei Neubauten und die Anzahl der in die Bewertung einbezogenen Gebäudebestandteile in Frage. Zu ausgewählten Abgrenzungsfragen bei besonderen Gebäudegruppen bat er das MdF um eine Klarstellung.

Einheitswertfeststellungen mit Abschlägen wegen behebbarer Baumängel und Bauschäden überwachten die Finanzämter nicht.

Bei der Bewertung von Lebensmittelmärkten als besondere Form von Geschäftsgrundstücken berücksichtigten sie noch nicht die aktuelle Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes. Bereits während der Prüfung des Landesrechnungshofes wies das MdF die Finanzämter an, bei allen als Messehallen bewerteten Lebensmittelmärkten fehlerbeseitigende Wertfortschreibungen zu prüfen.

27.2 Weitere Entwicklung

Die Hinweise des Landesrechnungshofes haben dazu geführt, dass die Finanzämter Wertfortschreibungen in mehreren Steuerfällen nachholten. Insbesondere bei der Bewertung von Geschäftsgrundstücken haben fehlerbeseitigende Wertfortschreibungen höhere Einheitswerte bewirkt.

Das MdF hat die Feststellungen des Landesrechnungshofes zum Anlass für umfangreiche Maßnahmen genommen. So hat es die Bewertungsstellen für die Feststellungen des Landesrechnungshofes sensibilisiert, die Bearbeitungsgrundsätze umfassend mit ihnen diskutiert sowie Vordrucke und Verwaltungsanweisungen angepasst. Auch hat es weitere Überprüfungen sowie Überwachungen von Einheitsbewertungen bei Geschäftsgrundstücken veranlasst.

Inzwischen hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 10. April 2018 die bisherigen Regelungen des Bewertungsgesetzes zur Einheitsbewertung des Grundvermögens als nicht mit dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes vereinbar angesehen. Es hat bestimmt, dass der Gesetzgeber spätestens bis zum 31. Dezember 2019 eine Neuregelung zu treffen hat. Nach deren Verkündung dürfen die bisherigen Regelungen für

weitere fünf Jahre angewandt werden, längstens aber bis zum 31. Dezember 2024.

27.3 Fazit

Im Rahmen der zunächst noch geltenden Rechtslage können die Bewertungsstellen der brandenburgischen Finanzämter nunmehr potenzielle Fortschreibungen von Einheitswerten besser erkennen, überwachen und durchführen.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Rücklagenhöhen und Rücklagensätze in den Jahren von 2012 bis 2016	18
Abbildung 2:	Restlaufzeiten und Volumen der Kredite	47
Abbildung 3:	Im Jahr 2016 von den Banken und vom Land zu hinterlegende Sicherheitsleistungen	55
Abbildung 4:	Einnahmen des Landes aus SoBEZ (Korb I) bis 2020	64
Abbildung 5:	Einnahmen 2017	65
Abbildung 6:	Bereinigte Einnahmen 2012 bis 2017	66
Abbildung 7:	Bereinigte Einnahmen je Einwohner 2017	66
Abbildung 8:	Ausgaben 2017	70
Abbildung 9:	Bereinigte Ausgaben 2012 bis 2017	71
Abbildung 10:	Bereinigte Ausgaben je Einwohner 2017	71
Abbildung 11:	Investitionsquote 2008 bis 2018	73
Abbildung 12:	Finanzierungssaldo 2010 bis 2017	79
Abbildung 13:	Nettokreditaufnahme, Zinsausgaben und Schuldenstand 2009 bis 2017	80
Abbildung 14:	Verschuldung je Einwohner 2016 und 2017	81
Abbildung 15:	Bereinigte Einnahmen 2018 und 2022	88
Abbildung 16:	Bereinigte Ausgaben 2018 und 2022	89
Abbildung 17:	Finanzierungssaldo 2013 bis 2022	91
Abbildung 18:	Deckungslücken 2018 bis 2022	92
Abbildung 19:	Entwicklung der Allgemeinen Rücklage 2017 bis 2022	93
Abbildung 20:	Personalausgaben 2017	96
Abbildung 21:	Personalausgaben 2012 bis 2017	97
Abbildung 22:	Bereinigte Ausgaben und Personalausgaben 2012 bis 2017	98
Abbildung 23:	Personalausgabenquote 2012 bis 2017	99
Abbildung 24:	Versorgungsempfänger 2012 bis 2017	103
Abbildung 25:	Geburtsjahrgänge aktive Beamte und Richter 2017	105
Abbildung 26:	Versorgungsbezüge Beamte und Richter 2012 bis 2017	105

Abbildung 27:	Erstattungen des Landes an den Bund zu Zusatz- und Sonderversorgungssystemen 2012 bis 2017	110
Abbildung 28:	Personalstellen 2018 Einzelpläne 02 bis 12	111
Abbildung 29:	Entwicklung der Stellen 2012 bis 2018	112
Abbildung 30:	Nachwuchsstellen 2010 bis 2018	113
Abbildung 31:	Befristet Beschäftigte 2015 bis 2017	114
Abbildung 32:	Partnerschaftsbeauftragte innerhalb der Republik Polen	138
Abbildung 33:	Partnerschaftsbeauftragte innerhalb Rumäniens	138
Abbildung 34:	Erfüllung der Arbeitsplatzverpflichtungen	168
Abbildung 35:	Erfüllung der Ausbildungsplatzverpflichtungen	169
Abbildung 36:	Einnahmen und Ausgaben Versorgungslastenteilung 2011 bis 2016.	234

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Fehlbetrag, Überschüsse und Nettokreditaufnahmen in den Jahren von 2009 bis 2016	13
Tabelle 2:	Zinsausgaben (OGr. 57): Entwicklung und Einsparungen im Vergleich zu den Ist-Ausgaben 2008	14
Tabelle 3:	Haushaltsüberschreitungen in den Jahren von 2011 bis 2016	21
Tabelle 4:	Bestände an SBM zum jeweiligen Jahresabschluss	26
Tabelle 5:	Vermögen, Schulden, Bürgschaften und Gewährleistungen	33
Tabelle 6:	Grundvermögen des Landes	35
Tabelle 7:	Verschuldung am Kreditmarkt, Derivatevolumen und Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen von 2012 bis 2016	46
Tabelle 8:	Zahlungsströme für die Ausgleichszahlung der Swaption aus den Gegengeschäften und den Neuabschlüssen	51
Tabelle 9:	Vereinbarte Konditionen einer Swaption	53
Tabelle 10:	Umfang und Ergebnisse der Belegprüfungen 2014 bis 2017	59
Tabelle 11:	Einnahmearten 2017	63
Tabelle 12:	Ausgabearten 2017	67
Tabelle 13:	Haushaltswirtschaftliche Quoten	72
Tabelle 14:	Leistungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs	75
Tabelle 15:	Strukturelles Defizit 2016 und 2017	83
Tabelle 16:	Versorgungsleistungen 2014 bis 2017,	102
Tabelle 17:	Versorgungsempfänger und Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehaltes 2017	104



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

Druck: Print Express GmbH
Charlottenstraße 85
14467 Potsdam

Bildnachweis: S. 11, S. 61, S. 117, S. 241
www.pexels.com

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