



Landesrechnungshof Brandenburg



Jahresbericht 2002

Inhaltsverzeichnis

Seite

Abkürzungsverzeichnis	8
Teil A Landeshaushalt	
I. Haushaltsrechnung, Lage und Entwicklung der Landesfinanzen	13
1 Entlastung für die Landeshaushaltsrechnung 1999	13
2 Haushaltsplan 2000	14
3 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben 2000	15
4 Rechnungsergebnis	21
5 Haushaltsvollzug	22
6 Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 2000	30
7 Finanzierungssaldo und Schuldenaufnahme	34
8 Feststellungen gemäß Artikel 106 Abs. 2 Satz 1 der LV und § 97 Abs. 2 Nr. 1 der LHO	37
9 Weitere Verpflichtungen	38
10 Vermögensnachweis	43
11 Haushaltslage	47
12 Personalhaushalt	74
II. Besondere Prüfungsergebnisse und prüfungsbegleitende Beratungen	95
Einzelplan 06 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur	
13 Förderung von Einrichtungen der Blauen Liste	95

Einzelplan 07
Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen

- 14 Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände 102

Einzelplan 08
Ministerium für Wirtschaft

- 15 Bauvorhaben EuroSpeedway Lausitz 106
16 Zuschüsse zur Förderung des Films in Brandenburg 111

Einzelplan 09/10
**Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz
und Raumordnung**

- 17 Sonderprogramm "Ländliche Entwicklung"
Haushaltsjahre 1997 - 1999 114
18 Landeswasserbauvorhaben zum Hochwasserschutz
an der Oder 118

Einzelplan 11
Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr

- 19 Prüfung von Zuweisungen für die Erkundung, Planung und
Reaktivierung von städtebaulich relevanten Brachflächen
im Bereich Städtebauförderung 125
20 Finanzhilfen für die Planungen und Baufeldfreimachung von
Binnenhäfen 128
21 Finanzhilfen des Landes im Schienenpersonennahverkehr für den
Tunnelneubau im Bahnhofsbereich Lübbenau 131

Einzelplan 12
Ministerium der Finanzen

- 22 Entwicklung und Nachweis des Sondervermögens
"Abwicklung der Bodenreform" 135
23 Einführung des automatisierten Verfahrens ProFiskal
im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen 137

24	Abführung von Guthabenbeständen der brandenburgischen Finanzämter von Konten bei Kreditinstituten	144
25	Prüfung der Tätigkeiten der Straf- und Bußgeldsachenstellen und der Steuerfahndungsstellen in Brandenburg	147
Einzelplan 20		
Allgemeine Finanzverwaltung		
26	Wahrnehmung der Überwachungs- und Steuerungsfunktion bei einer Unternehmensgruppe mit alleiniger Kapitalbeteiligung des Landes	151
27	Betätigung des Landes bei einem Unternehmen mit unmittelbarer Landesbeteiligung im Zusammenhang mit der beabsichtigten Privatisierung dieses Unternehmens sowie der Privatfinanzierung eines geplanten, für das Land bedeutsamen Großprojektes	158
Teil B Sonstiges		
28	Prüfung der Jahresabschlüsse 1997 bis 1999 sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Ostdeutschen Rundfunks Brandenburg (§ 37 ORB-Gesetz)	167
Teil C Ergebnisberichte		
29	Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung	171
30	Haushaltslage	171
31	Weitere Verpflichtungen, Forderungen und Fonds	172
32	Geplante Errichtung von Portalwaschanlagen für die Dienstkraftfahrzeuge der Polizei des Landes	172
33	Maßnahmen des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport zur Gewährung von Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	173
34	Planungs- und Ausschreibungsverfahren zum Neubau der Hochschule für Film und Fernsehen	175
35	Zuschüsse und Zuweisungen zur Förderung der Soziokultur	176
36	Umsetzung des Kurssystems contra Langzeitarbeitslosigkeit	177

37	Baufachliche Umsetzung eines Gesundheitshauses in Ringenwalde	178
38	Kosten der Eichverwaltung	180
39	Zuwendungen des Landes für Baumaßnahmen zur Sicherung und Rekultivierung von Deponien	181
40	Planungskosten für Wasserbaumaßnahmen	182
41	Ungerechtfertigte Steuererstattungen im Arbeitnehmerbereich	183
42	Wahrnehmung der Überwachungs- und Steuerungsfunktion bei einer Unternehmensgruppe mit Kapitalbeteiligung des Landes	184
43	Raum- und Flächennorm der Landesbehörden	185
44	Ausbau des Landesverwaltungsnetzes	186
45	Beschaffung und Haltung von Dienstkraftfahrzeugen in der Ministerialverwaltung	187
46	Erfassung und Nachweis des Grundvermögens des Landes	188
47	Schwierigkeiten bei der Umsetzung der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG II	189
48	Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung	190
49	Haushaltslage	190
50	Weitere Verpflichtungen und Forderungen	191
51	Einsatz der Informationstechnik im Bereich des Ministeriums der Justiz und für Europaangelegenheiten	192
52	Prüfung der Förderung der Musikpflege und Musikerziehung in den Haushaltsjahren 1996 und 1997	193
53	Bewilligung und Verwendung von Zuschüssen an ein Unternehmen	195
54	Förderung einer bedeutenden touristischen Infrastrukturmaßnahme	196
55	Untersuchung der Organisation und des Einsatzes der Informationstechnik im Landesumweltamt	197

56	Unterhaltungsleistungen an den Gewässern I. Ordnung	198
57	Zuwendungen für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes	199
58	Förderung des Mietwohnungsbaus	200
59	Zuwendungen des Landes für die Erneuerung des Fahrzeugbestandes im ÖPNV	201
60	Bewirtschaftung des Bestandskontos „Abwicklung Bodenreform“	202
61	Organisation und Personalausstattung der Besitz- und Verkehrsteuerabteilung der Oberfinanzdirektion Cottbus	203
62	Beschaffung und Haltung von Dienstkraftfahrzeugen in der nachgeordneten Landesverwaltung	205

Teil D Beratungsberichte an den Landtag

63	Beratung des Landtags gemäß § 88 Abs. 2 LHO zum Bericht der Landesregierung über Struktur und Aufgaben der Landesgesellschaften (Drucksache 3/3739)	209
64	Bericht gemäß § 88 Abs. 2 LHO zur Beratung des Landtags zu ausgewählten Fragen und Problemen im Zusammenhang mit der Hochschulfinanzierung (Langfassung)	224
65	Bericht gemäß § 88 Abs. 2 LHO zur Beratung des Landtags zu ausgewählten Fragen und Problemen im Zusammenhang mit der Hochschulfinanzierung (Kurzfassung)	241

Abkürzungsverzeichnis

ANBest	Allgemeine Nebenbestimmungen
ANBest-G	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden
BLG	Brandenburgische Landgesellschaft mit beschränkter Haftung
BTU	Brandenburgische Technische Universität
bzw.	beziehungsweise
BGBI.	Bundesgesetzblatt
DS	Drucksache
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GFG	Gemeinschaftsfinanzierungsgesetz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
i. H. v.	in Höhe von
i. L.	in Liquidation
ILB	InvestitionsBank des Landes Brandenburg
JB	Jahresbericht

KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
JVA	Justizvollzugsanstalt
LBG	Landesbeamten-gesetz
LDS	Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik
LEG	Landesgesellschaft für Städtebau, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung
LkrO	Landkreisordnung
LRH	Landesrechnungshof
LT	Landtag Brandenburg
lt.	laut
LUA	Landesumweltamt
LV	Landesverfassung
MASGF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen
MBSJ	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
MdF	Ministerium der Finanzen
MdJBE	Ministerium der Justiz und für Bundes- und Eupopaangelegenheiten (<i>Ressortbezeichnung 2. Legislaturperiode</i>)
MdJE	Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten
MELF	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (<i>Ressortbezeichnung 2. Legislaturperiode</i>)
MI	Ministerium des Innern
MLUR	Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung
MP	Ministerpräsident
MUNR	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung (<i>Ressortbezeichnung 2. Legislaturperiode</i>)
MWFK	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur
MW	Ministerium für Wirtschaft

n. F.	neue Fassung
OFD	Oberfinanzdirektion
o. g.	oben genannt(en)
OGr.	Obergruppe
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SAGO	Saarmund-Golm-Gelände
SRPA	Staatliches Rechnungsprüfungsamt
SRPÄ	Staatliche Rechnungsprüfungsämter
StK	Staatskanzlei
TVK	Telekommunikationsverbund
Tz.	Textziffer
u. a.	unter anderem
VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
VE	Verpflichtungsermächtigung(en)
VerfG	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
v. g.	vorn(e) genannt(en)
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen
VV	Verwaltungsvorschriften
VVG	Gesetz über den Versicherungsvertrag
VwVfG Bbg.	Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
ZB	Zuwendungsbescheid
ZBB	Zentrale Bezügestelle
z. T.	zum Teil
zug.	zugunsten

Teil A

Landeshaushalt

Haushaltsrechnung, Lage und Entwicklung der Landesfinanzen

Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

1 Entlastung für die Landeshaushaltsrechnung 1999

1.1 Haushalt der Landesregierung

Zur Entlastung der Landesregierung für das Rechnungsjahr 1999 beriet der Ausschuss für Haushaltskontrolle in der Zeit vom 19. Juni 2001 bis 12. Oktober 2001 in fünf Sitzungen. Grundlage waren die Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg für das Rechnungsjahr 1999 (DS 3/2183) und der Jahresbericht 2001 des LRH (DS 3/2887) gemäß Artikel 106 der Landesverfassung. Der Landtag nahm in seiner 44. Sitzung am 25. Oktober 2001 die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushaltskontrolle (DS 3/3373) an und

- bestätigte gemäß § 114 der LHO die vom Ausschuss für Haushaltskontrolle festgestellten Sachverhalte, die Beschlüsse über einzuleitende Maßnahmen und die dafür gesetzten Termine und
- erteilte der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 1999 gemäß § 114 der LHO in Verbindung mit Artikel 106 der LV die Entlastung.

1.2 Haushalte des Landtages und des Verfassungsgerichtes

Die Präsidenten des Landtages sowie des Verfassungsgerichtes erhielten für ihre Rechnungen am 25. Oktober 2001 gemäß § 114 Abs. 2 Satz 1 der LHO vom Landtag eine gesonderte Entlastung. Diese Rechnungen sind Bestandteil der Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg für das Rechnungsjahr 1999 (DS 3/2183).

1.3 Haushalt des LRH

Der Landtag sprach dem LRH für dessen Rechnung 1999 nach der Prüfung gemäß § 101 der LHO durch den vom Ausschuss für Haushaltskontrolle hierfür eingesetzten Unterausschuss ebenfalls am 25. Oktober 2001 die Entlastung aus.

Haushaltsplan 2000

Das Land Brandenburg bildete für die Haushaltsjahre 2000 und 2001 erstmalig einen Doppelhaushalt. Der Landtag beschloss das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2000 und 2001 (Haushaltsgesetz 2000/2001 – HG 2000/2001) am 28. Juni 2000 (GVBl. I S. 74). Der diesem Gesetz als Anlage beigefügte Haushaltsplan für die Jahre 2000 und 2001 wurde für das Rechnungsjahr 2000 in Einnahmen und Ausgaben auf 19.690.954.400 DM festgestellt. Das Haushaltsgesetz wies einen Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen von 4.090.856.200 DM für das Jahr 2000 aus.

Gleichzeitig legte der Landtag mit dem Gesetz zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts im Haushalt (Haushaltsstrukturgesetz 2000 – HStrG 2000) vom 28. Juni 2000 (GVBl. I S. 90) fest, den Landeshaushalt durch finanzielle und organisatorische Maßnahmen zu entlasten.

Gemäß Artikel 102 der LV in Verbindung mit § 5 der LHO regelten im Haushaltsjahr 2000 allgemeine Verwaltungsvorschriften des MdF zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung die Grundsätze des Verwaltungshandelns bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes 2000/2001.

Aus dem Gesamthaushalt entfallen nachstehende Ansätze auf folgende Einzelpläne:

- Angaben in DM -

Einzelplan	Einnahmen	Ausgaben
Landtag	55.000	45.591.900
Landesrechnungshof	18.000	17.088.900
Verfassungsgericht	700	679.100

Quelle: Haushaltsgesetz 2000/2001

Auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher stellte das MdF für das Haushaltsjahr 2000 die Haushaltsrechnung auf.

Die LHO legt für die Rechnungen des Landtages und des Verfassungsgerichtes eine gesonderte Entlastung fest. Die Rechnung des LRH wird vom Landtag geprüft, der auch die Entlastung erteilt.

3

Gliederung der Einnahmen und Ausgaben 2000

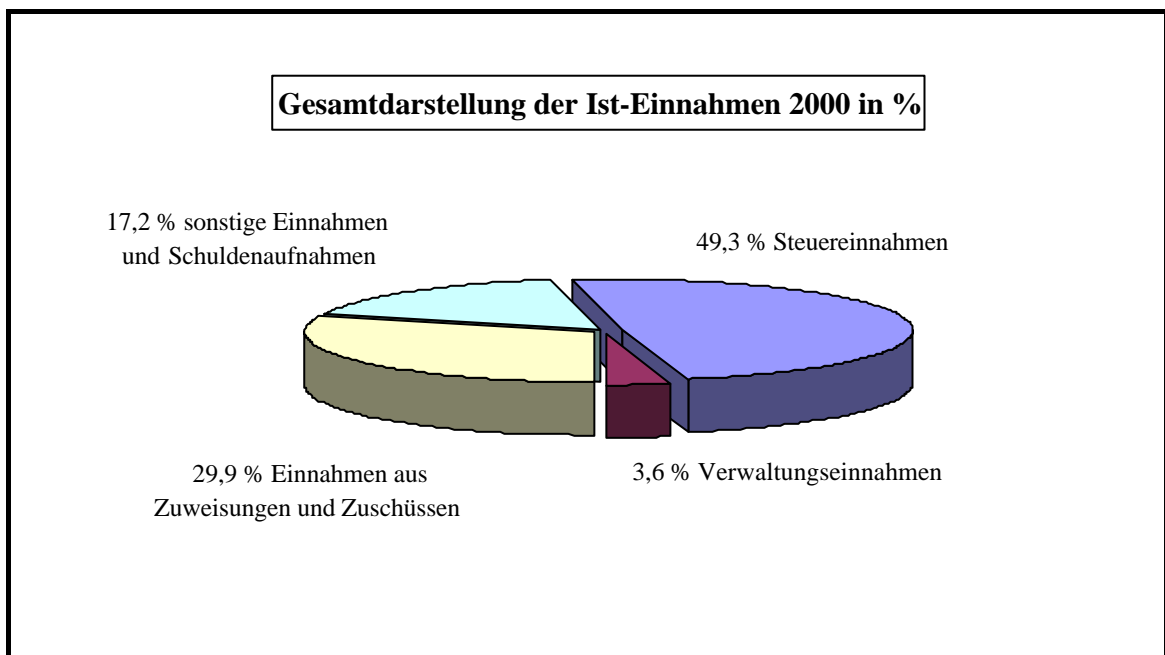
3.1 Einnahmen

3.1.1 Überblick

- Angaben in TDM -

Einnahmeart	Ansatz	Ist	Differenz
Einnahmen aus Steuern u. ä. (Hauptgruppe 0)	9.289.000,0	9.454.191,7	+ 165.191,7
Verwaltungseinnahmen u. ä. (Hauptgruppe 1)	766.103,7	686.861,5	- 79.242,2
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen (Hauptgruppe 2)	5.879.741,9	5.739.615,9	- 140.126,0
Sonstige Einnahmen und Schuldenaufnahmen (Hauptgruppe 3)	3.756.108,8	3.305.186,9	- 450.921,9
Summe	19.690.954,4	19.185.856,0	- 505.098,4

Quelle: Haushaltsrechnung 2000



3.1.2 Erläuterungen

- Angaben in TDM -

	Ansatz	Ist	Differenz
Hauptgruppe 0			
Die Einnahmen setzen sich zusammen aus			
- Steuern	9.281.500,0	9.443.021,3	+ 161.521,3
- steuerähnlichen Abgaben	7.500,0	11.170,4	+ 3.670,4
Hauptgruppe 1			
In den Einnahmen sind insbesondere enthalten:			
- Gebühren, sonstige Entgelte	302.559,6	248.156,9	- 54.402,7
- Geldstrafen und Geldbußen	100.875,2	101.733,4	+ 858,2
- sonstige Verwaltungseinnahmen	108.342,1	105.098,1	- 3.244,0
- Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und aus Vermögen, davon:	164.454,4	158.619,6	- 5.834,8
• Einnahmen aus Lotterie	75.700,0	70.208,2	- 5.491,8
• Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen Sachen und Diensten aus wirtschaftlicher Tätigkeit	60.917,1	59.353,4	- 1.563,7
Hauptgruppe 2			
Der Gesamtbetrag enthält insbesondere:			
- allgemeine Finanzausweisungen aus dem öffentlichen Bereich	3.900.000,0	3.928.663,0	+ 28.663,0
- sonstige Erstattungen und Zuweisungen vom Bund	1.221.441,2	1.283.081,2	+ 61.640,0
- Erstattungen und Zuschüsse aus dem Inland	83.522,1	100.435,8	+ 16.913,7
- sonstige Erstattungen und Zuschüsse aus dem Ausland	619.664,2	346.274,7	- 273.389,5
Hauptgruppe 3			
Hier sind insbesondere aufgeführt:			
- Kreditmarktmittel	625.000,0	951.831,8	+ 326.831,8
- Zuweisungen vom Bund für Investitionen	1.991.425,1	1.940.371,9	- 51.053,2
- Zuweisungen von der EU für Investitionen	1.073.279,8	199.087,6	- 874.192,2

3.1.3 Anmerkungen

Zu den in der vorstehenden Übersicht ausgewiesenen Differenzen zwischen den Ist-Einnahmen und den Ansätzen ist anzumerken:

- Steuern und steuerähnliche Abgaben (HGr. 0)

Die Mehreinnahmen resultieren zum größten Teil aus dem Aufkommen der Gemeinschaftssteuern. Gegenüber dem Ansatz von insgesamt 8.490,0 Mio. DM waren Mehreinnahmen von 178,6 Mio. DM zu verzeichnen. Insbesondere trug die Einfuhrumsatzsteuer zu der Steigerung bei. Die Landessteuern blieben dagegen mit 17,1 Mio. DM hinter dem Ansatz zurück.

- Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (HGr. 1)

Die Mindereinnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten (Gr. 111) entstanden bei den Gerichten in Höhe von 23 Mio. DM u. a. im Bereich der Grundbuchämter durch die Probleme bei der Einführung eines computergestützten Programms und der damit verbundenen Verzögerung bei Grundbuchabfragen. Zudem waren aus den Einnahmen auf Grund eines Gerichtsbeschlusses Wassernutzungsentgelte in Höhe von rund 25 Mio. DM rückzuerstatten.

- Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen (HGr. 2)

Die Einnahmen von der Europäischen Union (u. a. aus dem Europäischen Sozialfonds, aus den Europäischen Gemeinschaftsinitiativen sowie dem Fonds zur Förderung der Regionalen Entwicklung) gingen abrechnungsbedingt nicht in der veranschlagten Höhe ein.

- Sonstige Einnahmen und Schuldenaufnahmen (HGr. 3)

Auch hier blieben die Einnahmen von der Europäischen Union mit rund 874 Mio. DM hinter dem Ansatz zurück. Beispielsweise konnten auf Grund der späteren Programmgenehmigungen der EU für die im Jahr 2000 begonnene Förderperiode der regionalen Entwicklung die geplanten Einnahmen mit 488 Mio. DM nicht realisiert werden. Die Mindereinnahmen von der EU glich das MdF teilweise durch eine erhöhte Kreditaufnahme (326,8 Mio. DM) aus.

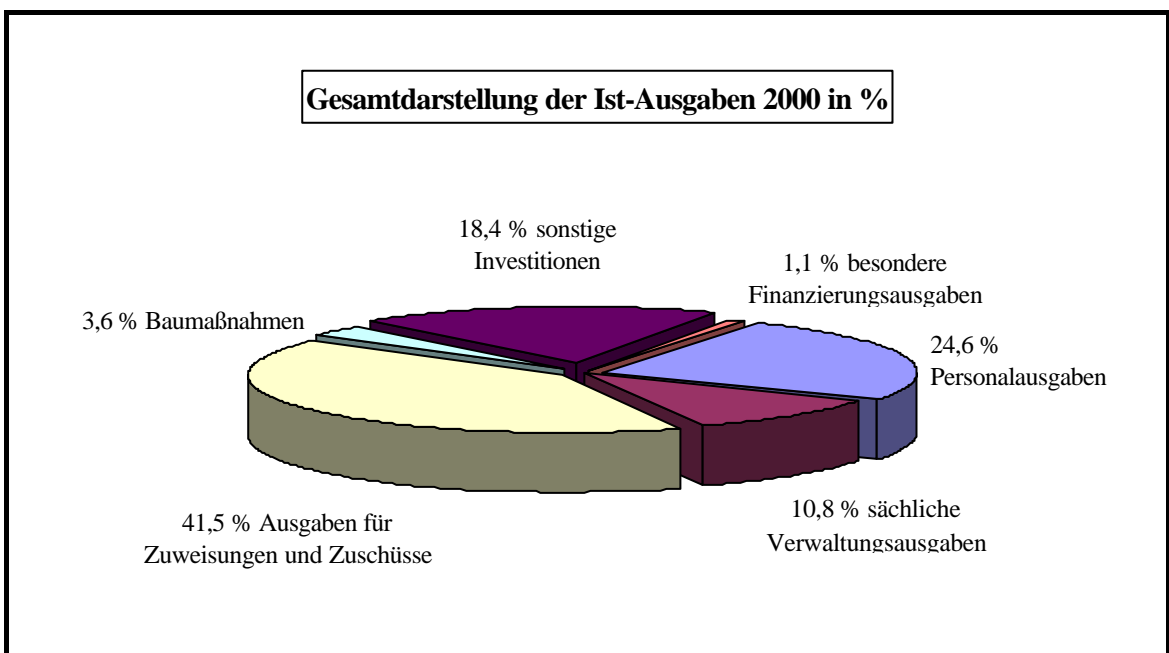
3.2 Ausgaben

3.2.1 Überblick

- Angaben in TDM -

Ausgabeart	Ansatz	Ist	Differenz
Personalausgaben (Hauptgruppe 4)	4.806.225,4	4.711.184,7	- 95.040,7
Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst (Hauptgruppe 5)	2.136.889,2	2.065.312,4	- 71.576,8
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 6)	8.062.462,9	7.964.848,2	- 97.614,7
Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7)	665.370,0	693.068,3	+ 27.698,3
Sonstige Investitionen und Investitions- förderung (Hauptgruppe 8)	4.208.529,9	3.536.203,4	- 672.326,5
Besondere Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9)	- 188.523,0	215.239,0	+ 403.762,0
Summe	19.690.954,4	19.185.856,0	- 505.098,4

Quelle: Haushaltsrechnung 2000



3.2.2 Erläuterungen

- Angaben in TDM -

	Ansatz	Ist	Differenz
Hauptgruppe 4			
Von den Personalausgaben entfallen u. a. auf:			
- Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	24.561,2	22.161,3	- 2.399,9
- Bezüge der Beamten und Richter	2.066.625,8	2.069.935,4	+ 3.309,6
- Vergütungen der Angestellten	2.087.888,3	2.052.722,9	- 35.165,4
- Löhne der Arbeiter	179.721,4	172.863,5	- 6.857,9
Hauptgruppe 5			
Es entfallen auf:			
- sächliche Verwaltungsausgaben	775.389,2	736.336,3	- 39.052,9
- Zinsausgaben an den Kreditmarkt	1.361.500,0	1.328.976,1	- 32.523,9
Hauptgruppe 6			
Es sind enthalten:			
- Zuweisungen und Erstattungen für nichtinvestive Zwecke an öffentliche Bereiche	4.800.930,3	4.801.696,8	+ 766,5
- Erstattungen und Zuschüsse an sonstige Bereiche	3.261.532,6	3.162.993,3	- 98.539,3
Hauptgruppe 7			
Die Investitionsausgaben für bauliche Zwecke entfallen auf:			
- Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	9.300,0	11.636,3	+ 2.336,3
- Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	656.070,0	681.432,0	+ 25.362,0
Hauptgruppe 8			
Es entfallen u. a. auf:			
- Erwerb von beweglichen Sachen	96.786,6	102.589,2	+ 5.802,6
- Erwerb von unbeweglichen Sachen	22.437,0	24.301,3	+ 1.864,3
- Erwerb von Beteiligungen	15.200,0	15.000,9	- 199,1
- Darlehen an sonstige Bereiche	57.357,0	43.926,4	- 13.430,6
- Zuweisungen für Investitionen an öffentliche Bereiche	2.213.164,8	2.045.124,9	- 168.039,9
- Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	1.768.584,5	1.266.427,8	- 502.156,7

3.2.3 Anmerkungen

Zu den in der vorstehenden Übersicht ausgewiesenen Differenzen zwischen den Ist-Ausgaben und den Ansätzen ist anzumerken:

- Personalausgaben (HGr. 4)

Für das Personal wurden aus dem Landeshaushalt 95 Mio. DM weniger verausgabt als veranschlagt. Aus den Minderausgaben bildeten die Landesbehörden eine Rücklage von insgesamt 35,9 Mio. DM. Die bei den Personalausgaben festgelegte globale Minderausgabe in Höhe von 19,0 Mio. DM konnte erwirtschaftet werden.

- Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51 – 54)

Die sächlichen Verwaltungsausgaben blieben um rund 39 Mio. DM hinter dem Ansatz zurück. Die Ministerien boten Minderausgaben dieser Obergruppen zur Deckung der globalen Minderausgabe in Höhe von 32,6 Mio. DM an, die somit insgesamt erwirtschaftet wurde.

- Zinsausgaben an Kreditmarkt (OGr. 57)

Bei den Zinsausgaben wirkte sich wie in den Vorjahren das niedrigere Zinsniveau aus. Es fielen 32,5 Mio. DM weniger Ausgaben an als veranschlagt.

- Erstattungen und Zuschüsse an sonstige Bereiche (OGr. 66 - 69)

An sonstige Bereiche gewährten die Ressorts 98,5 Mio. DM weniger Zuschüsse als geplant. So fiel u. a. die Förderung am Arbeitsmarkt aus dem Europäischen Sozialfonds um 11,5 Mio. DM geringer aus. Dem Landeswohnungsbauvermögen wurden 16,8 Mio. DM weniger zugeführt als veranschlagt. Darüber hinaus erhielten die Unternehmen für den Schienenpersonennahverkehr einen um rund 27 Mio. DM geringeren Betriebskostenausgleich.

- Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (Gr. 712 – 799)

Der Ausbau von Landesstraßen im Rahmen der regionalen Entwicklung der Wirtschaft verursachte Mehrausgaben in Höhe von rund 30 Mio. DM. Dagegen wurden im Einzelplan 15 für große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten 4,5 Mio. DM weniger ausgegeben.

- Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen an öffentliche und sonstige Bereiche (OGr. 88 - 89)

Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen an öffentliche und an sonstige Bereiche sind nicht in der veranschlagten Höhe verausgabt worden, das waren rund 670 Mio. DM weniger. Beispielsweise wurde in Folge der Mindereinnahme aus dem EU-Strukturfonds für die regionale Entwicklung rund 488 Mio. DM weniger eingesetzt. Darüber hinaus blieben die Ausgaben für das „Investitionsprogramm Pflege“ mit 40,9 Mio. DM hinter den geplanten Ausgaben zurück.

Rechnungsergebnis

Die Haushaltsrechnung (Gesamtrechnung) enthält eine Zusammenstellung der Haushaltseinnahmen und -ausgaben einschließlich der Reste.

- Angaben in DM -

	Einnahmen	Ausgaben
Soll lt. Haushaltsplan 2000	19.690.954.400,00	19.690.954.400,00
Netto-Reste aus 1999	-	+ 1.132.799.875,95
Gesamt-Soll 2000	19.690.954.400,00	20.823.754.275,95
Ist 2000	19.185.855.987,53	19.185.855.987,53
Netto-Reste für 2001	-	+ 1.237.389.570,32
Gesamt-Ist 2000	19.185.855.987,53	20.423.245.557,85
Mindereinnahmen 2000	505.098.412,47	-
Minderausgaben 2000	-	400.508.718,10
rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2000	104.589.694,37	

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2000 von 104,6 Mio. DM ergibt sich als Saldo zwischen den Mindereinnahmen und den Minderausgaben und entspricht der Differenz zwischen den in das Haushaltsjahr 2001 übertragenen Ausgaberesten von 1.237,4 Mio. DM abzüglich der aus dem Jahr 1999 übertragenen Ausgabereste in Höhe von 1.132,8 Mio. DM.

5

Haushaltsvollzug

5.1 Überblick

Im Haushaltsjahr 2000 sind die veranschlagten Ausgaben mit 19.185,9 Mio. DM und somit um 505,1 Mio. DM weniger als geplant in Anspruch genommen worden. Im Hinblick auf die zu verzeichnenden Mindereinnahmen war gleichwohl eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme um 326,8 Mio. DM zum Haushaltsausgleich erforderlich.

Der Haushaltsvollzug war verbunden mit einem in Ansätzen sparsameren Umgang mit Landesmitteln. Das HStrG 2000 enthielt Maßnahmen, die die Ausgaben begrenzen sollten.

5.2 Globale Minderausgabe

Die globale Minderausgabe ist eine pauschale Minus-Ausgabe, die die Summe aller im Haushaltsplan veranschlagten Einzelansätze mindert, ohne dass die Kürzung bei den einzelnen Ausgabebetiteln immer erkennbar wird.

Der Haushaltsplan enthielt für das Haushaltsjahr 2000 globale Minderausgaben von insgesamt 218,7 Mio. DM. Davon entfielen auf Personalausgaben 19,0 Mio. DM, Baumaßnahmen 0,6 Mio. DM und „globale Minderausgaben“ 199,1 Mio. DM (194,1 Mio. DM + 5,0 Mio. DM).

Für die Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben erließ die Ministerin der Finanzen Verfügungsbeschränkungen in Höhe von 128,2 Mio. DM und verteilte sie auf die Einzelpläne. Der Differenzbetrag in Höhe von 66,0 Mio. DM wurde nicht auf die Ressorts umgelegt, da sich verschiedene Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben abzeichneten. Der ursprüngliche Sperrbetrag des MWFK wurde auf Grund der Globalisierung einiger Universitäts- und Fachhochschulhaushalte um 15,8 Mio. DM auf 11,4 Mio. DM verringert. Die nachfolgende Übersicht zeigt die Aufteilung der zu erwirtschaftenden globalen Minderausgaben auf die Einzelpläne:

- Angaben in TDM -

Epl.	Ressort	GMA Personal	Allgemeine GMA	Sonstige GMA
01	Landtag	-	-	-
02	MP/Stk	44,1	400,0	-
03	MI	6.052,0	11.900,0	-
04	MdJE	909,9	10.900,0	-
05	MBSJ	900,1	10.100,0	-
06	MWFK	1.784,9	11.400,0	-
07	MASGF	1.012,1	16.400,0	-
08	MW	44,6	1.100,0	-
10	MLUR	2.726,4	10.000,0	5.000,0
11	MSWV	4.035,2	33.600,0	-
12	MdF	1.418,0	3.200,0	-
13	LRH	112,6	-	-
15	Hochbaumaßnahmen	-	1.900,0	600,0
20	Allg. Finanzverwaltung	-	1.500,0	-
	Gesamt	19.039,9	112.400,0	5.600,0

Quelle: MdF

Die Ressorts hatten die Verfügungsbeschränkungen durch Sperren in den Titeln ihres Einzelplans umzusetzen. Eine Verlagerung innerhalb oder in andere Hauptgruppen sowie ausnahmsweise in die Personalausgaben ließ das MdF zu. Die Erwirtschaftung der Sperren waren dem MdF und dem LRH titelscharf zum Jahresabschluss 2000 nachzuweisen.

Die von den Ressorts eingereichten Unterlagen waren für den LRH nicht prüfbar, weil nicht alle Ressorts sich mit dem MdF abgestimmt hatten und sie deshalb Unstimmigkeiten enthielten. Er untersuchte stichprobenweise die Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben durch die Ressorts anhand der vom MdF vorgelegten Nachweise mit folgendem Ergebnis:

1. Die Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe in Höhe von 112.400 TDM in den gegenüber dem MdF nachgewiesenen Titeln war nicht in vollem Umfang nachvollziehbar. Die von zwei Ressorts vorgenommenen Verlagerungen zum Jahresabschluss 2000 waren nicht im revidierten Ansatz nachweisbar, weil die Ressorts diese erst nach Kassenabschluss für das Haushaltsjahr 2000 beim MdF eingereicht hatten.
2. Die globale Minderausgabe für Personalausgaben ist insgesamt erwirtschaftet worden, obwohl zwei Einzelpläne die Ansätze für Personalausgaben überschritten.
3. Auch die Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe im Einzelplan des MLUR in Höhe von 5,0 Mio. DM war in dem angebotenen Titel nicht sichtbar. Hier fehlte die Deckung von rund 1,2 Mio. DM, die nach Auskunft des Ressorts erst durch die Zuweisung der Personalverstärkungsmittel gesichert war.

Die Prüfung zeigte, dass die Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben auch im Haushaltsjahr 2000 zum Teil von den Ressorts nicht ausreichend überwacht und nicht nachvollziehbar erfasst wurde. Diese Überwachung wäre durch die Ressorts möglich, wenn die Sperren mittels Buchungsschlüsseln in das HKR-Verfahren eingegeben würden. Die Ministerien sollten deshalb in ihren Verantwortungsbereichen die Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben in geeigneter Weise kontrollieren.

5.3 Rücklagenbildung

Nach § 5 des HG 2000/2001 gelten für die Deckungsfähigkeit in den Kapiteln der am Modellversuch zur Flexibilisierung des Haushaltswesens teilnehmenden Behörden und Einrichtungen besondere Regelungen. Diese konnten zum Jahresabschluss 2000 verbleibende Mehreinnahmen und Minderausgaben bis zur Höhe von 80 % und nichtverbrauchte Einnahmen aus zweckgebundenen Drittmitteln in voller Höhe einer Rücklage zuführen. Das MdF ließ darüber hinaus die Bildung von Rücklagen für andere geeignete Bereiche zu.

Insgesamt wurden im Haushaltsjahr 2000 Rücklagen in Höhe von 127,3 Mio. DM gebildet. Darin enthalten ist eine Rücklage in Höhe von 15,2 Mio. DM. Sie besteht aus den Einnahmen der von Arbeitgebern unter bestimmten Voraussetzungen zu entrichtenden Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz. Diese Fremdmittel sind nicht Bestandteil des Landeshaushalts. Es handelt sich hierbei um durchlaufende Mittel im Landeshaushalt.

Mit der Entnahme der Rücklagen im Folgejahr erhöht sich das Einnahmenvolumen. Obwohl finanzielle Mittel nicht zur Verfügung stehen, können die Dienststellen die Einnahmen aus der Rücklage zur Deckung von Mehrausgaben einsetzen. Dies führt zu einer Belastung des Gesamthaushalts, die entweder durch zusätzliche Einnahmen oder durch eine erhöhte Nettokreditaufnahme ausgeglichen werden muss.

Die nachfolgende Übersicht gibt Auskunft über die Zuführung zu den Rücklagen in den Ressorts im Einzelnen:

- Angaben in TDM -

Epl.	Rücklagen gesamt ¹	Rücklagen in flexibilisierten Einrichtungen	Rücklagen aus Personal- ausgaben	Rücklagen zur Umsetzung der Altersteilzeit	Rücklagen für Informations- technik
01	536,3	-	317,5	129,8	89,0
02	1.411,3	-	1.261,9	37,9	111,4
03	18.041,3	9.586,1	2.661,0	5.271,5	522,7
04	1.725,6	716,3	- 1.977,7	1.400,8	1.586,2
05	39.991,4	137,6	17.581,2	22.202,0	70,7 ²
06	17.230,6	15.666,3	-	1.533,8	30,5
07	2.816,3	1.167,0	852,7	796,6	-
08	1.556,3	-	1.093,7	407,2	55,4
10	11.608,2	2.041,3 ³	6.346,7	2.510,7	709,5
11	8.635,1	-	4.422,5	3.121,9	1.090,7
12	7.684,7	584,8	2.587,8	2.559,4	1.952,7
13	390,1	-	390,1	-	-
14	33,2	-	33,2	-	-
20	409,4	-	304,5	-	104,9
	112.069,8	29.899,4	35.875,1	39.971,6	6.323,7

Abweichungen durch Rundungen

5.3.1 Rücklagen aus Personalausgaben

Ab dem Haushaltsjahr 2000 wies das MdF die Personalausgaben nach Artikel 1 § 2 Abs. 2 HStrG 2000 den Einzelplänen als Globalsumme (Personalbudget) zu. Wurde die Globalsumme beim Jahresabschluss über- oder unterschritten, konnte der Unterschiedsbetrag auf die Globalsumme für das nächste Haushaltsjahr vorgetragen werden.

¹ Ohne Rücklage Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz.

² Darin enthalten ist eine Rücklage in Höhe von 37,8 TDM für die Beschaffung von Computern in Schulen.

³ Darin enthalten ist die Rücklage „Kostenerstattung Schöpfwerksbetrieb“ in Höhe von 2.001,8 TDM.

Die Ressorts bildeten im Rechnungsjahr 2000 für Personalausgaben eine Rücklage von 35.875,1 TDM. Das MdJE tätigte trotz einer Erhöhung seines Personalbudgets über die Personalverstärkungsmittel um 3,2 Mio. DM bereits einen Vorgriff auf die Ausgaben des Folgejahres in Höhe von 1.977,7 TDM. Das MWFK bildete keine Rücklage.

5.3.2 Rücklagen zur Umsetzung der Regelungen zur Altersteilzeit

Die Regelungen zur Altersteilzeit sollen zu einer Belebung des Arbeitsmarktes führen und einen gleitenden Übergang in den Ruhestand ermöglichen. Um deren Umsetzung ohne Mehrbelastungen für den Landeshaushalt zu erreichen, bilden die Ressorts und der Landtag seit dem Haushaltsjahr 1999 eine Rücklage.

Die Haushaltsrechnung 2000 weist diese Rücklage in Höhe von insgesamt 39.971,6 TDM aus.

Bei der Bildung der Rücklagen wandten die Ressorts die Verwaltungsvorschriften des MdF nicht einheitlich an. Ein Ministerium wich vom vorgegebenen Berechnungsverfahren ab. Ein weiteres Ministerium berechnete die Rücklage höher, weil die Verwaltungsvorschriften den Beginn der Altersteilzeit nicht berücksichtigten. Die zu hohe Rücklage für die Altersteilzeit reduzierte in diesem Ressort die Rücklage der Personalausgaben.

5.3.3 Rücklagen bei flexibilisierten Einrichtungen

Gemäß § 5 des HG 2000/2001 können flexibilisierte Einrichtungen Rücklagen zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltung bei der Mittelbewirtschaftung bilden.

Die flexibilisierten Einrichtungen und der Schöpfwerksbetrieb bildeten im Jahr 2000 Rücklagen in Höhe von 29.899,4 TDM.

Das MdF erkannte die Verteilung der Personalverstärkungsmittel durch die Ressorts an die flexibilisierten Einrichtungen nicht immer als sachgerecht an.

5.3.4 Rücklagen für Informationstechnik und Computer an Schulen

Gemäß § 5 Abs. 2 des HG 2000/2001 bildeten die Dienststellen im Jahr 2000 Rücklagen für Informationstechnik in Höhe von 6.285,9 TDM, die sich zusammen aus der Entnahme der Rücklagen und den Minderausgaben errechnete.

Darüber hinaus schuf das MBS im Rahmen des Schulprogramms „Neue Medien“ eine Rücklage für die Beschaffung von Computern an Schulen in Höhe von 37,8 TDM.

5.3.5 Rücklagen bei Einrichtungen mit Globalhaushalten und dem LDS

Die Universitäten und Fachhochschulen mit Globalhaushalten erhielten ihre Mittel ab dem Jahr 2000 als Zuschüsse, die sich aus dem Saldo zwischen den Gesamtausgaben und den eigenen Einnahmen errechneten. Die am Jahresende verbliebenen Mehrerträge und die Einsparungen bei den Aufwendungen konnten sie bis zu 90 % einer Rücklage zuführen, die für die Jahre 2002 und 2003 verfügbar bleibt. Sie bildeten insgesamt Rücklagen in Höhe von 10.378,2 TDM. Diese Rücklagen werden in den Wirtschaftsplänen dieser Einrichtungen in den Einnahme- und Ausgabekontengruppen dargestellt.

Zum 1. Januar 2001 erfolgte die Umwandlung des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik in einen Landesbetrieb. Zum Abschluss des Jahres 2000 bildete das Landesamt Rücklagen in Höhe von 3.651,9 TDM, die im Jahr 2001 als Entnahme aus der Rücklage für den Landesbetrieb außerhalb der Landesbuchführung gebucht wurde.

5.4 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen sind u. a. unvorhergesehene und unabweisbare, die Planansätze überschreitende Haushaltsausgaben. Sie bedürfen gemäß § 37 der LHO der Einwilligung des MdF. Für das Haushaltsjahr 2000 weist die Haushaltsrechnung 124 Haushaltsüberschreitungen in Höhe von insgesamt 238,8 Mio. DM aus.

5.4.1 Überblick

Die Haushaltsüberschreitungen entwickelten sich wie folgt:

- Angaben in Mio. DM -

Jahr	Haushalts- vorkgriffe	überplanmäßige Ausgaben und weitere Mehrausgaben	außerplanmäßige Ausgaben	Gesamt
1993	5,3	68,4	66,0	139,7
1994	15,8	131,8	60,0	207,6
1995	4,9	666,1	30,4	701,4
1996	1,0	416,1	23,4	440,5
1997	0,7	430,8	90,4	521,9
1998	1,0	341,6	28,7	371,3
1999	0,9	153,0	24,8	178,7
2000	0,1	172,1	66,6	238,8

Quelle: Haushaltsrechnungen

5.4.2 Über- und außerplanmäßige sowie weitere Mehrausgaben

Die Haushaltsüberschreitungen stiegen gegenüber dem Vorjahr um 60,1 Mio. DM an. Aus den Begründungen in der „Übersicht über die über- und außerplanmäßigen Haushaltsüberschreitungen einschließlich der Vorkgriffe“ lässt sich nicht in jedem Fall der unvorhergesehene und unabweisbare Bedarf ableiten. Bereits im Rahmen der Antragstellung durch die Ressorts sollten die Begründungen überzeugender gefasst werden.

Die o. g. Übersicht enthält 33 Vorgänge in Höhe von 13,7 Mio. DM unter der Rubrik „weitere Mehrausgaben“. Hier fehlten die gemäß § 37 Abs. 1 der LHO erforderlichen Einwilligungen des Ministeriums der Finanzen sowie die entsprechenden Begründungen. Haushaltsüberschreitungen unter 50 TDM werden generell nicht begründet, obwohl hierzu eine Verpflichtung nach geltendem Haushaltsrecht besteht.

Die LHO enthält keine Mindestgrenzen für die Einwilligung, Mehrausgaben zu leisten. Alle Haushaltsüberschreitungen sind in der Haushaltsrechnung nachvollziehbar zu erläutern, d. h. der unvorhergesehene und unabweisbare Bedarf ist zu begründen.

5.5 Haushaltsreste

Haushaltsreste bestehen aus Einnahme- und Ausgaberesten. Einnahmereste sind Geldforderungen, um welche die tatsächlichen Einnahmen eines Haushaltsjahres hinter den im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen zurückgeblieben sind und mit deren Eingang im nächsten Haushaltsjahr mit Sicherheit gerechnet werden kann. Ausgabereste sind übertragbare Ausgabebewilligungen, die bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht in Anspruch genommen worden sind. Sie erhöhen im Folgejahr nicht das Ausgabevolumen, sondern verringern bei Inanspruchnahme anderweitig bestehende Ausgabeermächtigungen, soweit es sich nicht um Reste aus zweckgebundenen Einnahmen handelt. Ausgabereste dürfen nur bei übertragbaren Ausgabebewilligungen gebildet werden. Übertragbar sind sie kraft Gesetzes (§ 19 der LHO - Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen), durch Haushaltsvermerk oder auf Grund von Entscheidungen des MdF.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Haushaltsreste:

- Angaben in Mio. DM -

Jahr	Ansatz der Einnahmen und Ausgaben	Einnahmereste	% des Einnahmenvolumens	Ausgabereste ohne Vorgriffe	% des Ausgabevolumens
1993	18.897,0	83,5	0,4	645,7	3,4
1994	20.253,7	179,0	0,9	422,3	2,1
1995	20.355,3	288,7	1,4	690,8	3,4
1996	19.770,1	302,7	1,5	654,0	3,3
1997	19.612,8	93,1	0,5	821,5	4,2
1998	18.785,1	159,2	0,8	1.192,1	6,3
1999	19.090,3	-	-	1.133,7	5,9
2000	19.691,0	-	-	1.237,5	6,3

Quelle: Haushaltsrechnungen

Im Rechnungsjahr 2000 wurden Ausgabereste in Höhe von 1.237,5 Mio. DM gebildet. Gegenüber dem Vorjahr sind die Ausgabereste um 103,8 Mio. DM gestiegen. Die Hälfte der Ausgabereste bildete mit 619,0 Mio. DM allein das MW. Ursache hierfür war unter anderem, dass die Europäische Kommission das Operationelle Programm Brandenburgs für die Förderperiode 2000 - 2006 erst am 29. Dezember 2000 genehmigte und das MW deshalb Ausgaben nicht in geplanter Höhe tätigen konnte.

Epl./Bez.	Ausgabereste insgesamt		Hiervon entfallen auf	
			Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	
	Mio. DM	% des Haushaltsansatzes	Mio. DM	% des Haushaltsansatzes
01 LT	0,06	0,14	-	-
02 MP/Stk	-	-	-	-
03 MI	0,2	0,02	-	-
04 MdJE	0,3	0,06	0,3	0,06
05 MBJS	6,0	0,23	-	-
06 MWFK	4,3	0,43	3,8	0,37
07 MASGF	121,9	7,14	63,1	3,69
08 MW	619,0	36,34	598,3	35,12
10 MLUR	75,0	4,62	66,9	4,12
11 MSWV	280,4	10,36	168,6	6,23
12 MdF	0,2	0,04	0,2	0,04
13 LRH	-	-	-	-
14 Verfassungsgericht	-	-	-	-
15 Hochbaumaßnahmen	9,1	2,43	-	-
20 Allg. Finanzverwaltung	120,9	2,02	69,6	1,16

Quelle: Haushaltsrechnung 2000

6

Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 2000

Gemäß Artikel 106 der LV hat die Ministerin der Finanzen über die Verwendung aller Einnahmen und Ausgaben, das Vermögen und die Schulden des Landes zur Entlastung der Landesregierung im folgenden Haushaltsjahr Rechnung zu legen. Auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher am 14. Februar 2001 stellte das MdF die Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg für das Rechnungsjahr 2000 auf und übergab sie am 28. Dezember 2001 dem Landtag (DS 3/3750).

Der LRH prüfte stichprobenweise den Kassenabschluss und die Rechnungslegung 2000 auf die Einhaltung des geltenden Haushaltsrechts.

6.1 Rechnungswesen

Die LHK erstellte die Rechnungsnachweisung ordnungsgemäß für das Haushaltsjahr 2000 mit den in den Verwaltungsvorschriften zu § 80 LHO geforderten Übersichten und Nachweisen und übergab sie am 21. März 2001 dem LRH zur Rechnungsprüfung.

Der LRH und die SRPÄ prüften stichprobenweise die Rechnungsnachweisung und den Jahresabschluss in der LHK, deren Außenstellen Frankfurt (Oder) und Cottbus. Erstmals wurde der Jahresabschluss auch in ausgewählten nachgeordneten Einrichtungen geprüft, beispielsweise im Landesamt für Soziales und Versorgung in Cottbus.

Die Rechnungsnachweisung stimmte mit den abgeschlossenen Büchern überein. Die Zusammenstellung der Rechnungsnachweisung wies wie im Vorjahr eine Differenz in Höhe des Bestandes der Landesjustizkasse aus. Die Differenz betrug 110,7 TDM. Der Bestandsübertrag erfolgte bereits vor dem endgültigen Jahresabschluss, weil auch in dem neuen Buchungsverfahren die Funktion, zwei Haushalte parallel zu führen, fehlt.

Die SRPÄ untersuchten in 20 Einrichtungen und Behörden die Einhaltung der Ordnungsmäßigkeit in der Haushaltsführung. Die folgende Übersicht zeigt eine Zusammenfassung der Belegprüfung nach Einzelplänen:

Epl.	Anzahl der geprüften Belege	Wertumfang in DM	Anzahl der beanstandeten Belege	Fehlerquote in %
03	553	2.046.476	1	0,2
04	2.797	2.608.082	683	24,4
05	1.942	299.571	118	6,1
07	1.078	425.980	373	34,6
10	4.600	4.795.318	1.168	25,4
11	126	1.994.183	0	0,0
12	443	119.700	35	7,9
Gesamt	11.539	12.289.310	2.378	20,6

Die Übersicht verdeutlicht, dass die Hinweise der SRPÄ aus vorangegangenen Prüfungen immer mehr Beachtung finden. Die Fehlerquote ging gegenüber dem Vorjahr weiter zurück.

Trotz Rückgangs der durchschnittlichen Fehlerquote fehlte bei zahlreichen Fällen die ordnungsgemäße Entwertung der begründenden Unterlagen oder diese war unvollständig, so dass der LRH Doppelzahlungen nicht grundsätzlich ausschließen kann. Weiterhin traten Beanstandungen bei der Bestätigung der sachlichen und/oder rechnerischen Richtigkeit auf. Mit der Einführung der papierlosen Belegführung (elektronische Kassenanordnung) zum 1. September 2001 kommt der Einhaltung der Ordnungsmäßigkeit im Belegwesen eine größere Bedeutung zu.

6.2 Verwahrungen

In Verwahrung darf eine Einzahlung nach § 60 Abs. 2 der LHO nur genommen werden, solange sie nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann. Kassenverstärkungskredite sind wie Verwahrungen zu behandeln.

Die auf den Buchungsstellen in Verwahrung genommenen Zahlungen sind noch keine Haushaltseinnahmen. Einzahlungen, für die keine Annahmeanordnungen vorliegen, sollten vor Abschluss des Haushaltsjahres geklärt und wenn möglich vereinnahmt werden. Die bis zum Jahresabschluss nicht abgewickelten Verwahrungen sind getrennt nach Buchungsstellen der Rechnungsnachweisung als Anlage beizufügen.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Geldbestände auf den Verwahrunskonten:

- Angaben in Mio. DM-

Jahr	Gesamt	abzüglich Kassenverstär- kungskredite	abzüglich Hinterlegungen sowie Sicherheits- leistungen usw.	allgemeine Verwahrungen
1993	1.183,0	863,0	266,5	53,5
1994	1.355,3	987,0	278,4	89,9
1995	1.833,7	1.517,0	154,2	162,5
1996	1.298,5	970,0	231,3	97,2
1997	1.062,4	770,0	215,5	76,9
1998	1.530,0	1.200,0	278,5	51,5
1999	1.941,0	1.671,0	220,9	49,1
2000	1.063,4	765,0	274,3	24,1

Der Gesamtbestand der Verwahrungen sank im Jahr 2000 um 877,6 Mio. DM auf 1.063,4 Mio. DM. Ursache hierfür sind die gegenüber dem Vorjahr um 906,0 Mio. DM geringeren Kassenverstärkungskredite und der Rückgang der allgemeinen Verwahrungen um 25,0 Mio. DM. Die Hinterlegungen, Sicherheitsleistungen usw. erhöhten sich hingegen um 53,4 Mio. DM.

Der LRH und die SRPÄ untersuchten stichprobenweise bei 361 Verwahrungen mit einem Wert von 8,7 Mio. DM, ob bei rechtzeitiger Erteilung der Annahmeanordnungen noch Einnahmen für das Haushaltsjahr 2000 möglich gewesen wären. Die Prüfung ergab, dass die Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2000 bei zeitnaher Erstellung der Annahmeanordnungen um mindestens 1,9 Mio. DM hätte gesenkt werden können.

Eine Gesellschaft zahlte 487,5 TDM im Jahr 2000 an das Land zurück. Auf Grund von Abstimmungsproblemen innerhalb des Wirtschaftsministeriums erfolgte die Buchung erst im Jahr 2001 für das Haushaltsjahr 2001.

Die LHK buchte im Jahr 2000 mindestens 860,1 TDM für die Finanzierung von Haftungs-freistellungen für ökologische Altlasten auf Verwahrung. Notwendige Angaben des zuständigen Ministeriums zur Zuordnung der Beträge zu vorliegenden Annahmeanordnungen fehlten.

Das SRPA Cottbus stellte fest, dass sich der Betrag der allgemeinen Verwahrungen für das Jahr 2000 bei der LHK, Außenstelle Cottbus, bei steigender Fallzahl verringerte. In der Außenstelle hätten noch 558,8 TDM für das Haushaltsjahr 2000 vereinnahmt werden können. Auffällig war, dass einige Behörden und Einrichtungen (BTU Cottbus und Ämter für Forstwirtschaft) mit der Erstellung der Annahmeanordnungen regelmäßig auf die Zahlungsanzeigen der Kasse warteten. Das Landesbauamt Cottbus setzte Verwahrungen in Höhe von 510,3 TDM, die als Sicherheitsleistungen hinterlegt worden waren, anstelle von Haushaltsmitteln für die Bezahlung von Bauleistungen ein.

6.3 Nachweise und Übersichten

Nach § 85 der LHO sind die geforderten Nachweise und Übersichten der Haushaltsrechnung als Anlagen beizufügen.

In der Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen sind die Einnahmen und Ausgaben des Spielbankenfonds im Jahr 2000 nicht dargestellt. Es fehlte eine Erläuterung über die Auswirkung der Änderung des Spielbankengesetzes durch das HStrG 2000. Die in der Anlage 3 ausgewiesenen Jahresabschlüsse der Landesbetriebe enthielten in zwei Fällen Übertragungsfehler.

Der LRH prüfte den Nachweis des Grundvermögens für das Haushaltsjahr 2000. Gegenüber dem Vorjahr erhöhte sich die Fläche des Verwaltungsvermögens um 124.596,8 ha. Der Zuwachs resultierte aus der Übernahme des Preußenvermögens im MLUR. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass die Erfassung der Straßenflächen noch nicht abgeschlossen ist und somit das Ressortvermögen im MSWV immer noch nicht in tatsächlicher Höhe nachgewiesen war.

7

Finanzierungssaldo und Schuldenaufnahme

7.1 Finanzierungssaldo

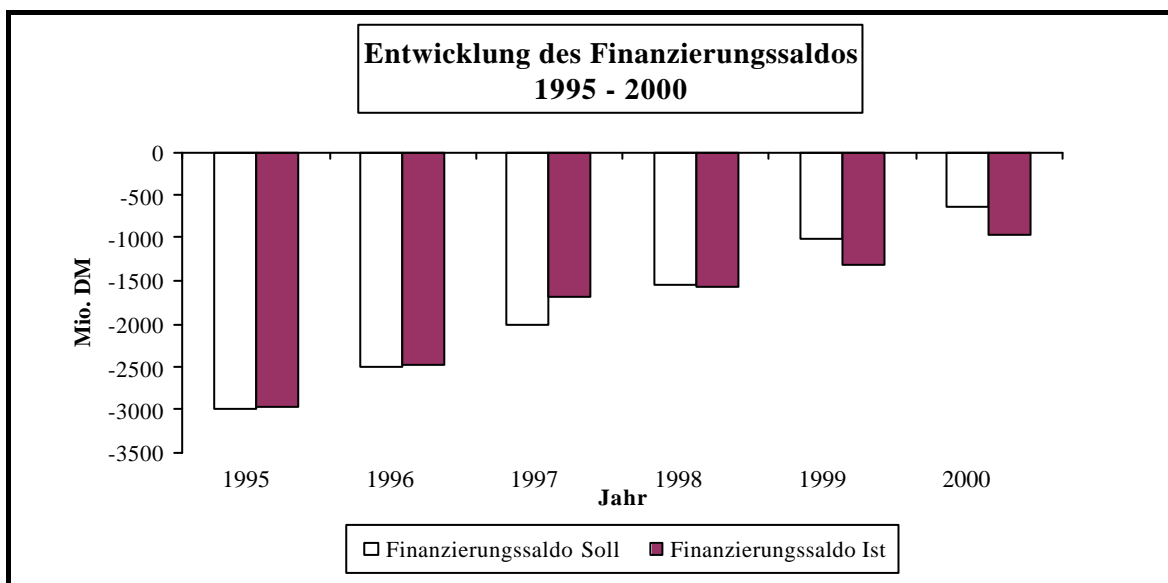
Der Finanzierungssaldo ist die Differenz der bereinigten Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen) und bereinigten Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags). Der Unterschied von bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben wird im Haushaltsvollzug im Wesentlichen durch die Aufnahme von Krediten ausgeglichen.

Seit dem Jahr 1995 ergibt sich für das Land Brandenburg folgende Entwicklung:

- Angaben in Mio. DM -

Jahr	Bereinigte Einnahmen Soll	Bereinigte Ausgaben Soll	Finanzierungssaldo Soll	Bereinigte Einnahmen Ist	Bereinigte Ausgaben Ist	Finanzierungssaldo Ist
1995	17.355,4	20.355,3	- 2.999,9	16.143,6	19.120,3	- 2.976,7
1996	17.253,7	19.760,4	- 2.506,7	16.857,2	19.325,4	- 2.468,2
1997	17.597,9	19.607,7	- 2.009,8	17.304,7	18.983,0	- 1.678,3
1998	17.229,5	18.776,3	- 1.546,8	17.652,7	19.219,3	- 1.566,6
1999	18.077,4	19.085,2	- 1.007,8	18.158,0	19.461,0	- 1.303,0
2000	19.055,0	19.683,4	- 628,4	18.234,0	19.185,8	- 951,8

Die Gesamtentwicklung der Finanzierungssalden zeigt nachfolgendes Schaubild:



Der sich aus der Finanzierungsrechnung zum kassenmäßigen Abschluss ergebende Finanzierungssaldo des Jahres 2000 von 951,8 Mio. DM erreichte seit 1995 den niedrigsten Stand. Gegenüber dem Vorjahr sank er um 351,2 Mio. DM. Der Finanzierungssaldo übersteigt jedoch um 323,4 Mio. DM das Soll zum Haushaltsplan 2000.

Wenn auch im Vergleich zu den Vorjahren der Finanzierungssaldo deutlich geringer ausfiel, hat das Land Brandenburg insgesamt weiterhin mehr ausgegeben als eingenommen.

7.2 Schuldenaufnahme

Das MdF nahm im Haushaltsjahr 2000 Nettokredite in Höhe von 951,8 Mio. DM auf. Das noch im Finanzplan 1999 – 2003 formulierte Ziel, die Nettokreditaufnahme im Jahr 2000 auf 625 Mio. DM zu senken sowie ab 2002 ohne Nettokreditaufnahme auskommen zu können, verschob die Landesregierung auf Grund der Änderung von steuerrechtlichen Rahmenbedingungen um zwei Jahre.

- Angaben in Mio. DM -

Jahr	Bruttokredit-ermächtigung	Tilgung	Nettokredit-ermächtigung	Bruttokredit-aufnahme	Tilgung (Ist)	Nettokredit-aufnahme
1993	5.619,8	122,0	5.497,8	4.570,1	122,0	4.448,1
1994	6.202,1	540,0	5.662,1	5.233,8	835,0	4.398,8
1995	5.109,9	2.110,0	2.999,9	3.836,0	860,0	2.976,7
1996	6.765,0	4.265,0	2.500,0	5.263,2	2.795,0	2.468,2
1997	6.500,0	4.500,0	2.000,0	4.573,3	2.895,0	1.678,3
1998	5.700,0	4.150,0	1.550,0	3.566,6	2.000,0	1.566,6
1999	5.195,0	4.195,0	1.000,0	5.023,6	3.720,6	1.303,0
2000	5.500,0	4.875,0	625,0	4.390,6	3.438,9	951,8

Quellen: Haushaltspläne, Haushaltsrechnungen

Die in der Landeshauptkasse gebuchte Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2000 betrug 5.055,2 Mio. DM. Zum Ausgleich des Finanzierungssaldos des Haushaltsjahres 1999 veranlasste das MdF die Umbuchung von bis dahin für das Haushaltsjahr 2000 aufgenommenen Krediten in Höhe von 1.684,0 Mio. DM zu Gunsten des Haushaltsjahres 1999. Das MdF zahlte im Rahmen von Fälligkeiten und der Ausübung von Kündigungsrechten insgesamt 3.438,9 Mio. DM an Kreditgeber zurück. Zum Kassenabschluss 2000 überstiegen die Ist-Ausgaben des Landeshaushaltes die Ist-Einnahmen um 1.019,4 Mio. DM. Der erforderliche Ausgleich erfolgte durch Umbuchung aus Krediten des Jahres 2001. Für das Haushaltsjahr 2000 ergab sich eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 951,8 Mio. DM.

Die Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entwickelten sich wie folgt:

- Angaben in TDM -

Jahr	Ansatz	Ist
1995	924.746,7	833.875,4
1996	1.063.744,4	985.147,2
1997	1.242.600,0	1.143.568,8
1998	1.319.960,0	1.238.752,5
1999	1.403.805,7	1.320.499,7
2000	1.331.500,0	1.304.705,6

Quelle: Haushaltsrechnungen

Die Entwicklung der Zinslastquote⁴ zeigt die nachstehende Übersicht:

Jahr	Bereinigte Ausgaben Mio. DM	Zinslastquote %
1995	19.120,3	4,36
1996	19.325,4	5,10
1997	18.983,0	6,02
1998	19.219,3	6,36
1999	19.461,0	6,78
2000	19.185,8	6,80

⁴ Anteil der jährlichen Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Schuldentilgung

8

Feststellungen gemäß Artikel 106 Abs. 2 Satz 1 der LV und § 97 Abs. 2 Nr. 1 der LHO

Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 der LHO wird mitgeteilt, dass

- zwischen den Beträgen, die in der Haushaltsrechnung 2000 und in den Büchern aufgeführt sind, Übereinstimmung besteht und
- die geprüften Einnahmen und Ausgaben nur mit Einschränkungen als ordnungsgemäß belegt angesehen werden können.

Die für die Rechnungslegung zuständigen Stellen sind erneut aufgefordert, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen mit größerer Sorgfalt anzuwenden.

9

Weitere Verpflichtungen

Hierzu gehören die in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen und übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen.

9.1 Verpflichtungsermächtigungen

Verpflichtungsermächtigungen berechtigen zum Eingehen von Verpflichtungen, die in künftigen Haushaltsjahren zur Leistung von Ausgaben führen können. Sie sind in den Haushaltsplänen zu veranschlagen. Deren Inanspruchnahme ist in den Haushaltsüberwachungslisten nachzuweisen. Die Einwilligung in über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen sind der Haushaltsrechnung gemäß § 85 Abs. Nr. 5 der LHO als Übersicht beizufügen.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen seit 1991, deren Inanspruchnahme sowie die Bindung von Ausgaben für künftige Haushaltsjahre:

- Angaben in Mio. DM -

Verpflichtungsermächtigungen										
Jahr	veranschlagt	Inanspruchnahme		davon fällig						
			in %	bis 2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
1991	4.025	2.121	52,7	2.121	-	-	-	-	-	-
1992	5.522	2.068	37,5	1.892	31	31	30	29	28	27
1993	10.143	5.483	54,1	4.289	187	180	175	173	172	307
1994	12.419	6.296	50,7	4.689	229	226	224	218	216	494
1995	12.138	6.315	52,0	4.415	188	183	182	179	175	993
1996	6.603	4.670	70,7	2.949	174	173	168	164	161	881
1997	5.797	3.110	53,6	2.958	13	12	13	12	10	92
1998	3.625	2.787	76,9	2.358	71	108	16	16	15	203
1999	4.943	3.909	79,1	3.082	642	122	45	3	2	13
2000	4.091	2.137	52,3	919	639	343	60	20	17	139
2001	3.489	2.567	73,6	0	1.174	726	468	56	25	118
Gesamt		41.463	-	29.672	3.348	2.104	1.381	870	821	3.267

Quelle: MdF

* 2007 und folgende Jahre

Gegenüber dem Nachweis des Vorjahres erhöhte sich die Inanspruchnahme für das Jahr 2000 um 42 Mio. DM. Für das MSWV stieg sie um 43 Mio. DM auf Grund einer Korrektur der im Vorjahr per 30. September 2000 gemeldeten Inanspruchnahme, und für das MBJS sank sie um 0,8 Mio. DM.

Die vorstehende Übersicht weist für das Haushaltsjahr 2002 fällig werdende Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt 3.348 Mio. DM aus. Damit sind bereits 16,9 % der veranschlagten Ausgaben festgelegt.

Ob die für das jeweilige Haushaltsjahr als fällig ausgewiesenen Verpflichtungsermächtigungen tatsächlich ausgabewirksam wurden, ist aus den vorliegenden Unterlagen im Einzelnen nicht nachvollziehbar.

9.2 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

Im Landeshaushalt sind für die Übernahmen von Gewährleistungen (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen), die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, gemäß § 39 der LHO gesetzliche Ermächtigungen erforderlich. Diese befinden sich in den jeweiligen Haushaltsgesetzen. Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind Eventualverbindlichkeiten des Landes und können nur zur Absicherung ungewisser, in der Zukunft liegender Risiken übernommen werden. Sie dürfen nicht übernommen werden, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer Inanspruchnahme des Landes zu rechnen ist. Das Haushaltsgesetz 2000/2001 ermächtigte das MdF zur Übernahme von Gewährleistungen bis zu einer Höhe von 2.550 Mio. DM. Dieser Betrag erhöhte sich im Jahr 2001 durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2001 (GVBl. I. S. 54) und das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2001 (GVBl. I. S. 142) um insgesamt 104 Mio. DM auf 2.654 Mio. DM.

Diesen Ermächtigungen stehen Gewährleistungsübernahmen in Höhe von insgesamt 503,9 Mio. DM in den Haushaltsjahren 2000 und 2001 gegenüber. Den Ermächtigungsräumen schöpfte das MdF damit zu rund 19 % aus.

Gemäß der § 3 und § 4 des HG 2000/2001 darf das Land Bürgschaften, Haftungsfreistellungen und Garantien nur für Kredite übernehmen, deren Rückzahlung durch den Schuldner bei normalem wirtschaftlichen Ablauf innerhalb der für den einzelnen Kredit vereinbarten Zahlungstermine erwartet werden kann. Ausgenommen hiervon waren:

- Bürgschaften im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses, insbesondere für Notmaßnahmen, für Kredite zur Finanzierung von Filmproduktionen und Projektentwicklungen im Medienbereich und für Kredite auf dem Baufeld-Ost (Berlin Brandenburg Flughafen Holding),
- Gewährleistungen zur Absicherung von Risiken, die sich aus dem Betrieb von kern-technischen Anlagen und dem Umgang mit radioaktiven Stoffen in Forschungseinrichtungen des Landes ergeben,
- Garantien zur Deckung von Haftpflichtrisiken von Zuwendungsempfängern aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur sowie für wissenschaftliche Forschungsinstitute, zur Absicherung möglicher Liquiditätsrisiken im Zusammenhang mit dem Ausbau der Infrastruktur auf dem SAGO-Gelände (Saarmund-Golm-Gelände) sowie

- Rücksicherungsgarantien zur Absicherung von Zwischenfinanzierungsrisiken bei Maßnahmen der Industrieansiedlung.

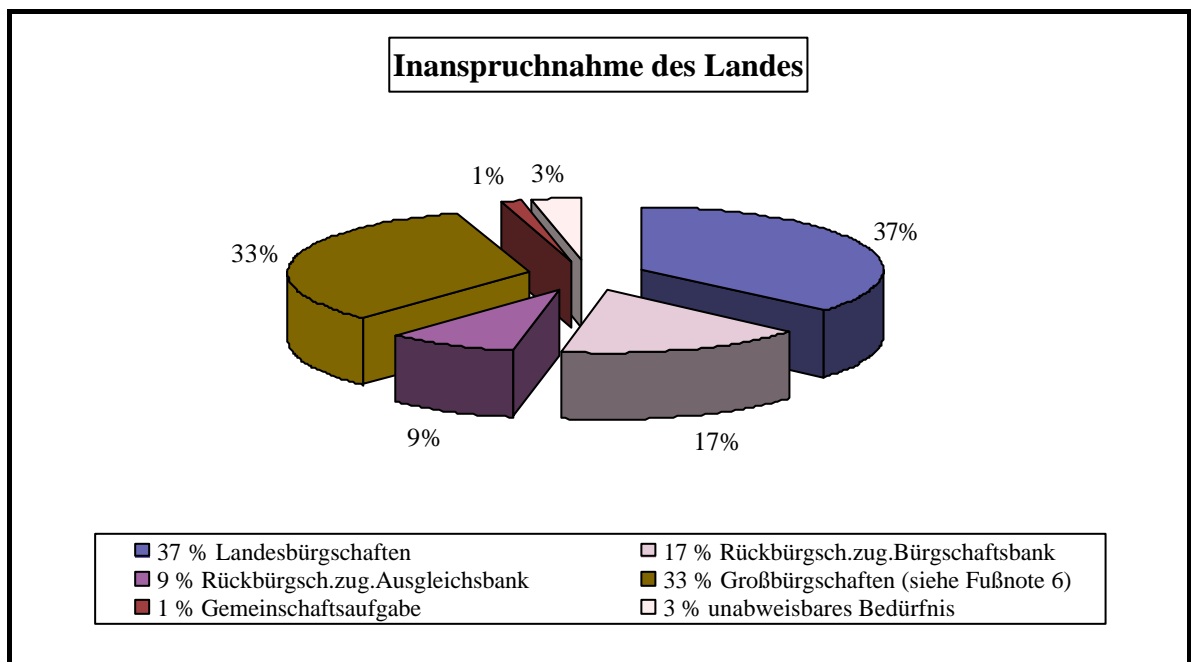
Im Haushaltsplan des Landes waren im Titel 871 10 „Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen“ für das Haushaltsjahr 2001 Ausgaben in Höhe von 35 Mio. DM veranschlagt. Diesen Betrag gab das MdF vollständig aus. Im Vorjahr standen dem Ansatz von ebenfalls 35 Mio. DM Ausgaben in Höhe von 37,9 Mio. DM gegenüber.

Die Ausfallquote für Gewährleistungen der gewerblichen Wirtschaft des Landes Brandenburg vom 1. Januar 1991 bis zum 31. Dezember 2001 betrug nach den Berechnungen des MdF⁵ 13,31 %. Sie stieg damit gegenüber dem Vorjahr um 1,19 %. Die Ausfallquote berücksichtigt nicht die Inanspruchnahmen aus dem Wohnungsbauvermögen und den Haftungsfreistellungen zur Förderung des Wohnungsbaus zugunsten der ILB.

9.2.1 Bürgschaften und Rückbürgschaften

Bürgschaften sind Verträge, durch die sich der Bürge gegenüber dem Gläubiger eines Dritten verpflichtet, für die Erfüllung von Verbindlichkeiten des Dritten einzustehen. Rückbürgschaften sind Bürgschaften, bei denen sich der Rückbürge verpflichtet, für die Verbindlichkeiten des Bürgen einzustehen. Per 31. Dezember 2001 betrugen die Eventualverbindlichkeiten für Bürgschaften und Rückbürgschaften insgesamt 1.884,2 Mio. DM.

Von 1996 bis zum Jahr 2001 wurde das Land mit 211,1 Mio. DM in Anspruch genommen. Von den Inanspruchnahmen entfallen auf⁶:



⁵ Bericht an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtages Brandenburg vom 26. März 2002

⁶ Großbürgschaften sind Bundes-/Landesbürgschaften ab 20,0 Mio. DM für Kredite der gewerblichen Wirtschaft mit einem Anteil des Landes in Höhe von 40 %.

Von den Bürgschaften „im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses“ gemäß § 3 Abs. 4 des HG 2000/2001 erfolgte im Jahr 2001 eine Teilinanspruchnahme des Landeshaushalts in Höhe von 6,5 Mio. DM. Das MdF sicherte im Jahr 1996 mittels einer Patronatserklärung – die es als Notbürgschaft auswies - einen Kredit der ILB in Höhe von 55 Mio. DM für eine in Liquidation befindliche Landesgesellschaft. Im Vorjahr stufte das MdF diese Notbürgschaft als ausfallgefährdet ein. Da die Gesellschaft mangels Vermögens- und Liquiditätsmasse nicht in der Lage war, den Kredit in voller Höhe zurückzahlen, erfolgte ein erster Ausgleich aus dem Landeshaushalt in der o. g. Höhe der Teilinanspruchnahme. Die Patronatserklärung reduzierte das MdF im Januar 2002 auf 29,3 Mio. DM. Dieser Betrag wird weiterhin als ausfallgefährdet eingestuft.

Ausfallgefährdet sind nach Einschätzung des MdF 328 Engagements in Höhe von 159,8 Mio. DM. Darunter die o. g. Notbürgschaft in Höhe von 29,3 Mio. DM. Im Vorjahr stufte das MdF 326 Engagements in Höhe von insgesamt 199,7 Mio. DM als ausfallgefährdet ein.

9.2.2 Garantien und sonstige Gewährleistungen

Garantien sind Verträge, mit denen sich das Land verpflichtet, für die Risiken des Garantieempfängers einzustehen, insbesondere die Gefahren eines künftigen, noch ungewissen Schadens ganz oder teilweise zu übernehmen. Im Gegensatz zur Bürgschaft übernimmt das Land mit dem Garantievertrag nicht die Haftung für fremde Schuld, sondern tritt für den Ersatz eines Schadens ein und sichert damit den Erfolg. Sonstige Gewährleistungen, u. a. Haftungsfreistellungen sind Verträge, die ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken wie Bürgschaften und Garantien dienen. Zweck von Haftungsfreistellungen ist es, die Banken zu motivieren, Kredite auch bei gering zu bewertenden Sicherheiten zu gewähren. Haftungsfreistellungen erfolgten mit entsprechenden haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen bisher zugunsten

- der ILB:
 - zur Besicherung von Umschuldungsdarlehen von vor dem 3. Oktober 1990 begonnenen Vorhaben,
 - zur Besicherung der vergebenen Darlehen für Baumaßnahmen im sozialen Wohnungsbau,
 - für finanzielle Maßnahmen zur Stärkung der brandenburgischen Filmwirtschaft,
 - für die Gewährung von Zuwendungen für die Eigenkapitalhilfe zur Förderung der Existenzgründung, Modernisierung und Existenzsicherung von landwirtschaftlichen Betrieben (Richtlinie galt bis zum 31. Dezember 1995),
- der Kreditanstalt für Wiederaufbau und der Deutschen Ausgleichsbank für die Hausbanken von geförderten Unternehmen sowie zugunsten
- von Einrichtungen der Forschung und Lehre sowie Forschungseinrichtungen des Landes, die vom Bund und dem Land gemeinsam getragen werden, zur Absicherung von Risiken, die sich aus dem Betrieb von kerntechnischen Anlagen und dem Umgang mit radioaktiven Stoffen ergeben.

Per 31. Dezember 2001 betragen die Eventualverbindlichkeiten für Garantien und sonstige Gewährleistungen 3.854,4 Mio. DM. Nach Einschätzung des MdF sind 15 Garantien mit einem Wertumfang von 20,6 Mio. DM als ausfallgefährdet einzustufen. Für die durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau und die Deutsche Ausgleichsbank geförderten Unternehmen fehlen entsprechende Angaben. Von 1996 bis zum Jahr 2001 wurde das Land mit 26,2 Mio. DM in Anspruch genommen.

Der Nachweis des Landesvermögens gegenüber dem Landtag und dem LRH ist unvollständig. Er umfasst erhebliche Vermögensbestandteile nicht, insbesondere Teile des Kapitalvermögens und die beweglichen Sachen. Das Ministerium der Finanzen sollte die bisher nur geringe Aussagekraft des Vermögensnachweises erhöhen.

10.1 Vermögensnachweis

10.1.1 Rechtsgrundlagen

Artikel 106 der Verfassung des Landes Brandenburg verpflichtet das MdF, auch über das Vermögen und die Schulden des Landes im folgenden Haushaltsjahr zur Entlastung der Landesregierung Rechnung zu legen.

Gemäß § 73 der LHO ist über das Vermögen und die Schulden nach näherer Anordnung des Ministeriums der Finanzen Buch zu führen oder ein anderer Nachweis zu erbringen. Die Verwaltungsvorschriften zu § 73 der LHO regeln insoweit, dass bewegliche Sachen im Besitz oder im Eigentum des Landes in Verzeichnissen nachzuweisen sind.

Dem Landtag und dem LRH muss die Landesregierung gemäß § 86 der LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung einen Vermögensnachweis vorlegen.

10.1.2 Begriffsdefinition

Der haushaltsrechtliche Begriff des Vermögens ist gesetzlich nicht definiert. Grundsätzlich gehören zu den mit Ablauf des Haushaltsjahres nachzuweisenden Vermögensgegenständen des Landes nach Auffassung des LRH jedoch alle beweglichen und unbeweglichen Sachen sowie Rechte und Forderungen. Zum Kapitalvermögen rechnen dabei neben Darlehensrückflüssen, Rücklagen und Sondervermögen auch das Reinvermögen (Eigenkapital) der Landesbetriebe sowie die Beteiligungen des Landes.

Die Schulden des Landes umfassen die finanziellen Verbindlichkeiten des Landes. Neben den dem Grunde und der Höhe nach feststehenden Staatsschulden u. a. in Form von Krediten und Anleihen existieren zudem Eventualverbindlichkeiten aus der potentiellen Inanspruchnahme für Risiken und Verpflichtungen Dritter durch Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen.

Jeweils ausgenommen sind die im Rahmen der Haushaltsrechnung lediglich kassen- und haushaltsmäßig abzuwickelnden Bestände wie z. B. Haushaltsreste.

10.1.3 Vermögensnachweis des Landes Brandenburg

Das MdF hat – wie in den Vorjahren – das Vermögen des Landes Brandenburg als Anlage zur Haushaltsrechnung 2000 mit folgenden Übersichten ausgewiesen:

- Übersicht der Staatsschulden des Landes Brandenburg nach dem Stand vom 31. Dezember 2000
- Übersicht über das Grundvermögen des Landes Brandenburg nach dem Stand vom 31. Dezember 2000

- Nachweisung der Anteile des Landes am Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen zum 31. Dezember 2000

Die Bestände an Rücklagen im Sinne des § 62 der LHO, nicht zum Landeshaushalt gehörende Sondervermögen und Übersichten über die Jahresabschlüsse bei Landesbetrieben werden in einer gesonderten Übersicht dargestellt.

10.2 Feststellungen

10.2.1 Vollständigkeit des Vermögensnachweises

Der Nachweis des Landesvermögens ist unvollständig.

Insbesondere hinsichtlich des Kapitalvermögens umfasst er nur Teile des Landesvermögens. Der LRH hatte bereits in seinem Jahresbericht 2001 (Haushaltsrechnung, Tz. 5.3) festgestellt, dass z. B. das Eigenkapital der Landesbetriebe im Vermögensnachweis nicht gesondert nachgewiesen ist. Die mit der Anlage 3 zur Haushaltsrechnung dargestellten Jahresabschlüsse der vier Landeskliniken zum 31. Dezember 2000 enthalten zusammen ein Eigenkapital von 164,9 Mio. DM.

Auch Übersichten über die Entwicklung von (Geld-)Forderungen des Landes aus ausgereichten Darlehen und deren Rückflüssen (aufgeschlüsselt nach Haushaltsjahren, Ressorts, Darlehenszwecken) sind dem Vermögensnachweis nicht beigelegt. Ohne Berücksichtigung der Wohnungsbaudarlehen waren nach überschlägiger Schätzung des LRH zum 31. Dezember 2000 – nach Abzug der Rückflüsse - Bestände aus ausgereichten Darlehen in Höhe von rund 1,6 Mrd. DM im Vermögensnachweis nicht gesondert ausgewiesen.

Entgegen der bis zur zweiten Wahlperiode geübten Praxis verzichtete der Landtag insoweit seit 1998 auch auf eine gesonderte Unterrichtung durch die Landesregierung. Mangels einschlägiger Vorgaben des Ministeriums der Finanzen für die Nachweispflicht und Kontrolle bewirtschafteten die für Darlehensvergaben zuständigen Ressorts die ausgereichten Darlehen in der Vergangenheit nicht immer ordnungsgemäß. Der LRH kann deshalb nicht feststellen, ob ein Schaden für den Landeshaushalt bisher vermieden wurde.

Der Nachweis des Vermögens erstreckt sich zudem nicht auf die beweglichen Sachen, obwohl deren zumindest mengenmäßiger Ausweis aus den von der Verwaltung zu führenden Verzeichnissen ohne wesentlichen Verwaltungsaufwand möglich wäre.

Bei den Staatsschulden unterblieb ein Ausweis bis zum 31. Dezember des Haushaltsjahres noch nicht zurückgezahlter Kassenverstärkungskredite als Verbindlichkeiten des Landes sowie ggf. vorhandener schuldenähnlicher Verpflichtungen. Die Rechnungsnachweisung zum 31. Dezember 2000 zeigte insoweit einen Bestand zum 31. Dezember 2000 i. H. v. 765 Mio. DM.

Das MdF hat dem unvollständigen Vermögensnachweis trotz der bisherigen Feststellungen des LRH nicht entgegen gewirkt.

10.2.2 Inhaltliche Richtigkeit des Vermögensnachweises

Der Ausweis des Landesvermögens in Verzeichnissen und Nachweisen erfolgte in der Vergangenheit nicht immer zutreffend.

Ungeachtet des fehlenden Ausweises beweglicher Gegenstände im Vermögensnachweis stellte der LRH in der Vergangenheit wiederholt Fehler bei der Führung der Gegenstandsverzeichnisse fest. So bemängelte er den fehlenden Nachweis der Erfassung von Vermögensgegenständen auf den zahlungsbegründenden Unterlagen bzw. den fehlenden Eintrag in den Verzeichnissen.

Mit seinem Jahresbericht 1999 (Beitrag Nr. 24) beanstandete er bereits, dass die Erfassung und der Nachweis des Grundvermögens des Landes unzureichend gewesen ist. Mit seinem Jahresbericht 2001 (Beitrag Nr. 22) mahnte er für die Erfassung, den Nachweis und die Verwaltung des Ressortvermögens ebenfalls Instrumentarien zur ordnungsgemäßen Erfassung und Verwaltung der Liegenschaftsdaten an.

Der Verwaltung gelang es bisher nicht, ein anforderungsgerechtes Erfassungssystem für Liegenschaften einzurichten.

10.2.3 Aussagekraft

Ergänzende Angaben

Das MdF könnte die Aussagekraft des Vermögensnachweises durch ergänzende Informationen erhöhen:

So zeigen die Übersichten über die Staatsschulden und die Nachweisung der Anteile des Landes an landesbeteiligten Unternehmen die Entwicklung der Bestände im Laufe des Haushaltsjahres. Der Ausweis des Grundvermögens umfasst lediglich die Anzahl und Fläche der Flurstücke des Verwaltungsvermögens und des Finanzvermögens zum Jahresende, ohne die Entwicklung im Laufe des Haushaltsjahres darzustellen. Angaben zur Art der Liegenschaft (zum Beispiel ob bebaut oder unbebaut) fehlen ebenfalls.

Die Nachweisung landesbeteiligter Unternehmen umfasst alle Anteile des Landes am Eigenkapital von Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts, an denen das Land unmittelbar beteiligt ist. Den prozentualen Landesanteil am Eigenkapital der Unternehmen benennt die Übersicht nicht.

Die Kapitalanteile aus mittelbaren Beteiligungen sind in diesen Anteilen zwar enthalten, jedoch hinsichtlich ihrer Zahl und Volumina nicht gesondert erkennbar. Wie der LRH bereits auch in seinem Jahresbericht 2001 (Beitrag 19) ausführte, hatte das Land aber trotz der Bedeutung mittelbarer Landesbeteiligungen insoweit keine hinreichende Übersicht über den tatsächlichen Bestand. Eine nachrichtliche Darstellung im Vermögensnachweis würde diesem begegnen.

Einschlägige Maßnahmen ergriff die Verwaltung bisher nicht. Eine Unterrichtung allein im Rahmen (unregelmäßiger) gesonderter Berichterstattungen an den Landtag kann einen Ausweis im Rahmen des Vermögensnachweises nach Auffassung des LRH nicht ersetzen.

Bestandsnachweis

Mangels Wertausweises ist der Vermögensnachweis nur ein reiner Bestandsnachweis. Inwieweit eine Bewertung der Vermögensgegenstände ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist, vermag der LRH nicht zu beurteilen.

In diesem Zusammenhang stellt er jedoch fest, dass die Verwaltung auf der Grundlage des § 7 Abs. 3 der LHO in geeigneten Bereichen eine KLR einführen will. Er weist darauf hin, dass eine aussagefähige Kostenrechnung für die Erfassung des Werteverzehrs des beweglichen und unbeweglichen Vermögens zur Darstellung der kalkulatorischen Kosten zumindest mittelfristig eine Bewertung der Vermögensgegenstände im Rahmen einer Anlagenrechnung erfordern wird.

Erfassung von Vermögensveränderungen im Landeshaushalt

Mangels einer Vermögensbuchführung erfassen die Haushaltsrechnung und der Vermögensnachweis nicht die vermögenswirksamen Anteile der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben.

10.2.4 Wertung

Der Vermögensnachweis des Landes ist in seiner derzeitigen Form unvollständig und wenig aussagekräftig. Den vom LRH insoweit bereits in seinen bisherigen Prüfungsmitteilungen und Jahresberichten aufgezeigten Mängeln ist die Verwaltung jedoch bisher nur unzureichend begegnet.

Der LRH fordert daher erneut, die Aussagekraft des Vermögensnachweises nicht zuletzt im Hinblick auf die Entlastung deutlich zu erhöhen.

Die absehbare Entwicklung der Haushaltseinnahmen und –ausgaben zwingt dazu, die Haushaltskonsolidierung konsequent fortzuführen.

Die Gesamteinnahmen des Landes entwickelten sich im Jahr 2001 trotz rückläufiger Steuereinnahmen positiv. Während im Jahr 2002 auf Grund von Überschneidungen der EU-Förderperioden mit steigenden Einnahmen gerechnet wird, ist für 2003 trotz erwarteter Steuermehreinnahmen von einem Rückgang der Gesamteinnahmen auszugehen.

Die Ausgaben des Landes stiegen im Jahr 2001 zum Vorjahr um 442 Mio. DM und überschritten den Ansatz. Sie sollen sich bis zum Jahr 2005 nahezu nicht verändern. Weil sie durch die tatsächlichen Einnahmen nicht vollständig ausgeglichen werden konnten, stieg die Nettokreditaufnahme 2001 erheblich an. Weitere absehbare Deckungslücken für die Jahre 2002 und 2003 finden ihren Niederschlag in globalen Minderausgaben.

Auch das Land Brandenburg muss den Entwicklungsrückstand der Neuen Länder aufholen. Es profitiert zwar nach wie vor von der hohen Unterstützung im Rahmen des horizontalen und vertikalen Länderfinanzausgleiches. Das verkündete Ziel, ab dem Jahr 2005 auf eine Nettokreditaufnahme zu verzichten, kann die Landesregierung aber nur durch eine strikte Ausgabenbegrenzung auf strukturpolitisch wichtige Bereiche erreichen.

11.1 Einnahmen

11.1.1 Überblick

Im Haushaltsjahr 2001 überstiegen die Gesamteinnahmen in Höhe von 19.627,8 Mio. DM den Ansatz im Haushaltsplan um 111,4 Mio. DM.

Die Einnahmen aus Steuern bildeten auch im Jahr 2001 mit 9.142,3 Mio. DM den höchsten Einnahmeposten, gefolgt von nichtinvestiven und investiven Zuweisungen und Zuschüssen. Die Steuereinnahmen überstiegen den Ansatz laut Haushaltsplan um 56,8 Mio. DM.

Die Erstattungen, Zuweisungen und Zuschüsse der EU in Höhe von 308,7 Mio. DM gingen abrechnungsbedingt nicht in der geplanten Höhe ein. Die Mindereinnahmen führten zu einer um 267,3 Mio. DM erhöhten Nettokreditaufnahme.

Die Einnahmen des Landes Brandenburg zeigen folgende Entwicklung:

- bis 2001 - Angaben in Mio. DM -
- ab 2002 - Angaben in Mio. € -

Einnahmen des Landes Brandenburg 1998 bis 2005								
Arten⁷	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	8.532	9.177	9.454	9.152	4.741	4.930	5.245	5.355
Verwaltungseinnahmen und dergleichen	749	725	687	700	551	408	336	334
Nichtinvestive Zuweisungen/Zuschüsse	5.285	5.688	5.740	5.879	3.537	3.428	3.105	3.139
Investive Zuweisungen/Zuschüsse	2.916	2.360	2.199	2.563	879	754	1.115	1.076 ⁸
Bereinigte Einnahmen ⁹	17.482	17.950	18.080	18.294	9.708	9.521	9.801	9.904
Schuldenaufnahme	1.567	1.303	952	1.112	421	307	150	-
Besondere Finanzierungseinnahmen	170	208	154	222	7	6	6	5
Gesamteinnahmen	19.219	19.461	19.186	19.628	10.137	9.834	9.956	9.909

Quellen: 1998 bis 2001: Ist lt. Kassenabschluss
bis 2003: lt. Haushaltsplan
2004 bis 2005: Annahme lt. Finanzplan des Landes Brandenburg 2001 bis 2005
Abweichungen durch Rundungen

⁷ Einteilung nach Gruppierungsplan der LHO

⁸ einschließlich Globale Mehreinnahmen 64 Mio. €

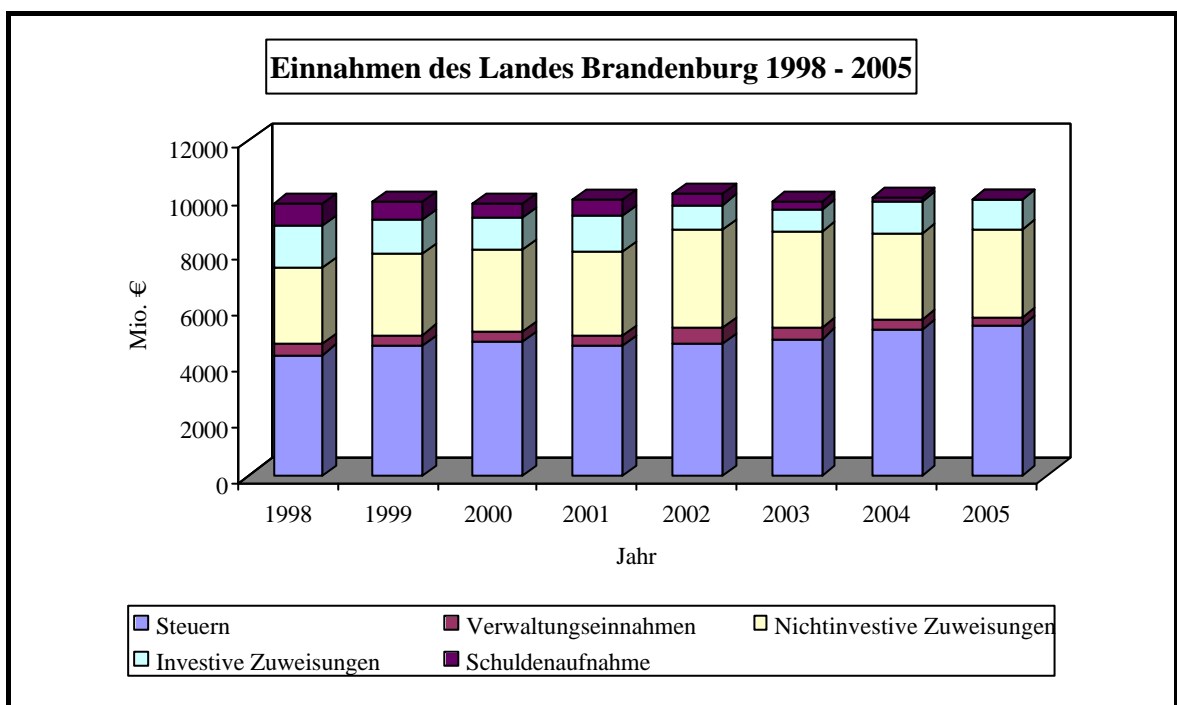
⁹ Die bereinigten Einnahmen enthalten nicht die Kreditaufnahme, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre und die Haushaltstechnischen Verrechnungen

11.1.2 Entwicklung der Einnahmen

Im Jahr 2001 sanken die Steuereinnahmen um 300,7 Mio. DM. Dennoch erhöhten sich die bereinigten Einnahmen um 213,7 Mio. DM gegenüber dem Vorjahr. Die Einnahmen aus nichtinvestiven und investiven Zuweisungen überstiegen im Jahr 2001 die Vorjahreswerte um 503,1 Mio. DM.

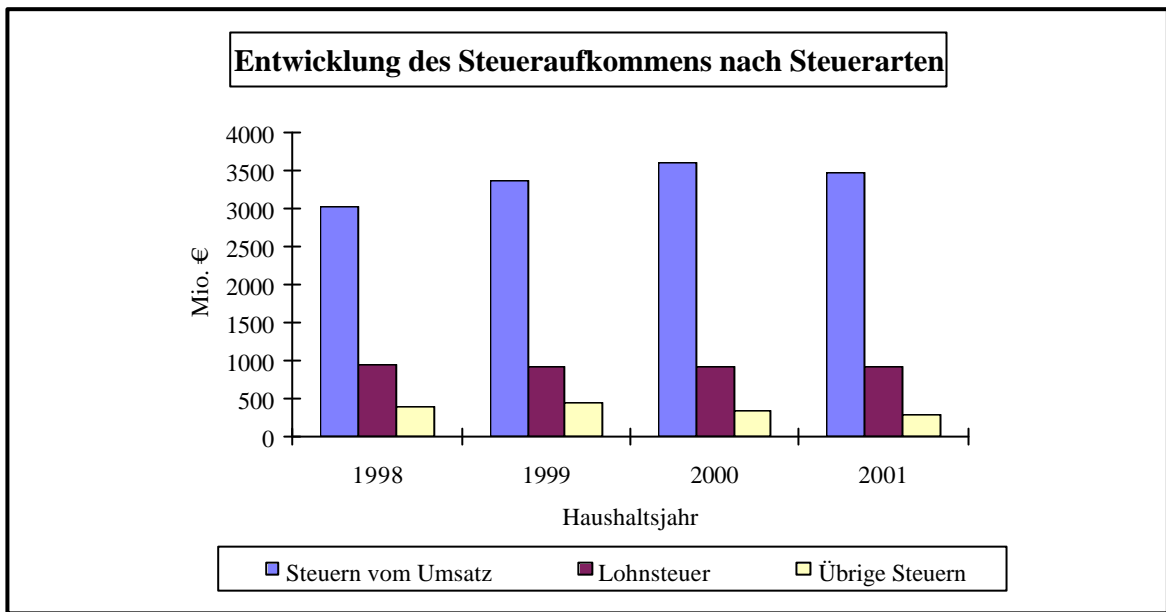
In den Jahren 2001 und 2002 wirken sich Überschneidungen der alten und neuen EU-Förderperiode aus. Obwohl die Einnahmen von der Europäischen Union im Jahr 2001 nicht in der veranschlagten Höhe eingingen, stiegen sie im Vergleich zum Vorjahr um 635,2 Mio. DM. Ab dem Jahr 2003 ist trotz der erwarteten höheren Steuereinnahmen von einem Rückgang der Gesamteinnahmen auszugehen.

Die Gesamtentwicklung der bisherigen und zukünftigen Einnahmen und ihrer Anteile verdeutlicht folgendes Bild:



Entwicklung des Steueraufkommens

Das Land Brandenburg verzeichnete im Haushaltsjahr 2001 mit insgesamt 4.674 Mio. € Steuereinnahmen einen Rückgang gegenüber dem Vorjahr um 154 Mio. €. Die Umsatzsteuer ist die bedeutendste Steuerquelle Brandenburgs. Mit einem Einnahmeanteil in Höhe von rund 74 % bestimmte sie gemeinsam mit den Lohnsteuereinnahmen (rund 20 %) die Struktur und die Höhe des steuerlichen Gesamtaufkommens:



Erläuterungen zum Steueraufkommen 2001

Der Landesanteil Brandenburgs an den Gemeinschaftssteuern sank gegenüber dem Vorjahr um 172 Mio. € und fiel damit fast auf das Niveau des Haushaltsjahres 1999 zurück.

Eine wesentliche Ursache für diesen Rückgang waren neben dem erneut erheblich gesunkenen Körperschaftssteueraufkommen die um 109 Mio. € verminderten Umsatzeinnahmen. Die brandenburgischen Finanzämter erhoben nur insgesamt 1.801 Mio. € des gesamten Umsatzsteueraufkommens des Landes in Höhe von 3.475 Mio. €. Die Differenz von 1.674 Mio. € im Haushaltsjahr 2001 erhielt Brandenburg aus der bundesweiten Umsatzsteuerverteilung (1.169 Mio. €) und als Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer (505 Mio. €). Dabei gingen die Einnahmen der Finanzämter und die Zuweisungen aus der Umsatzsteuerverteilung wegen der bundesweit verhaltenen wirtschaftlichen Entwicklung im Vergleich zum Vorjahr um insgesamt 127 Mio. € zurück; lediglich der Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer stieg um 18 Mio. €

Das Lohnsteueraufkommen erhöhte sich im Ergebnis geringfügig, obwohl der Landesanteil an den Lohnsteuereinnahmen vor allem wegen der für kleine und mittlere Einkommen gesunkenen Steuerbelastung¹⁰ gegenüber dem Vorjahr um 66 Mio. € zurückging. Der gegenüber dem Vorjahr um 54 Mio. € auf 294 Mio. € gestiegene Anteil an der Lohnsteuererlegung fand den größten Teil des Rückgangs der Lohnsteuereinnahmen auf. Grund war die turnusmäßige Anpassung des Zerlegungsschlüssels. Im Übrigen verringerten sich die im Jahr 2001 zu Lasten der Lohnsteueraufkommen gezahlten Kindergeldbeträge gegenüber 2000 um 20 Mio. € auf insgesamt 412 Mio. € (jeweils Landesanteil).

Die im Haushaltsjahr 2001 ausgezahlten Investitionszulagen minderten die Einnahmen Brandenburgs aus der veranlagten Einkommen- und Körperschaftssteuer um insgesamt 119,3 Mio. € und damit gegenüber dem Vorjahr um weitere 45,2 Mio. €. Die Finanzämter bearbeiteten im Haushaltsjahr 2001 nunmehr ausschließlich Zulagenanträge nach dem Investitionszulagengesetz 1999, das – im Vergleich zum davor gültigen Investitionszulagengesetz 1996 – den Kreis der Zulagebegünstigten, die Höhe der Zulagensätze und die förderungsfähigen Tatbestände wesentlich erweiterte. Es ergaben sich entsprechend hohe Auszahlungen, denen jedoch teilweise Mehreinnahmen an Einkommens- bzw. Körperschaftssteuer durch den Wegfall von Sonderabschreibungen gegenüberstanden:

- Angaben in Millionen € -

Ausgezahlte Investitionszulagen					
	1998	1999	2000	2001	1998 bis 2001
Gesamt	81,7	60,8	156,2	250,5	549,2
davon:					
Kürzung ESt	30,6	23,0	53,1	80,0	186,7
Kürzung KSt	51,1	37,8	103,1	170,5	362,5
Landesanteil					
- ESt (42,5 %)	13,0	9,8	22,5	34,0	79,3
- KSt (50,0 %)	25,5	18,9	51,6	85,3	181,3
Minderung der Landessteuereinnahmen	38,5	28,7	74,1	119,3	260,6

Aus der Einkommensteuer-Veranlagung nahm Brandenburg 198 Mio. € ein; damit setzte sich auch im Haushaltsjahr 2001 die positive Aufkommensentwicklung der Vorjahre fort. Der Anstieg der zu Lasten der veranlagten Einkommensteuer geleisteten Erstattungen aus Arbeitnehmerveranlagungen, Eigenheim- sowie Investitionszulagen ließen jedoch den negativen Einnahmenausweis um 26 Mio. € ansteigen:

¹⁰ Änderung des Einkommensteuergesetzes durch das Steuersenkungsgesetz vom 23. Oktober 2000

- Angaben in Millionen €-

Einnahmen aus Einkommensteuer (Landesanteil)				
	1998	1999	2000	2001
Einnahmen aus veranlagter Einkommensteuer	115	146	181	198
- Erstattungen aus Arbeitnehmerveranlagungen	- 262	- 273	- 266	- 276
- ausgezahlte Investitionszulagen	- 13	- 10	- 22	- 34
- ausgezahlte Eigenheimzulagen	- 60	- 3	- 21	- 142
Statistisch ausgewiesenes Aufkommen an Einkommensteuern	- 220	- 230	- 228	- 254

Nach den Einnahmerückgängen des Haushaltsjahres 2000 musste Brandenburg im Jahr 2001 eine weitere Reduzierung des Körperschaftssteueraufkommens um 65 Mio. € hinnehmen. Neben der unverändert schwachen wirtschaftlichen Entwicklung führten Gewinnausschüttungen, die die Unternehmen im Vorgriff auf die ab dem Veranlagungszeitraum 2001 wirksame Körperschaftssteuerreform vornahmen, zu erheblichen Körperschaftssteuer-Erstattungen und damit zu reduzierten Steuereinnahmen.

Das Aufkommen aus der Zinsabschlagssteuer stieg abermals um 15 Mio. € im Jahr 2001 erhöhten sich sowohl die Einnahmen der Finanzämter auf 11 Mio. € als auch der Zerlegungsanteil Brandenburgs an der Zinsabschlagssteuer auf 50 Mio. €. Die Einnahmen der sonstigen Gemeinschaftssteuern stiegen wegen überdurchschnittlicher Kapitalertragssteuereinnahmen geringfügig um 4 Mio. € an. Der Zuwachs geht auf die vorgenannten Gewinnausschüttungen der Körperschaften zurück.

Nach den teilweise erheblichen Einnahmerückgängen der Vorjahre nahm das Aufkommen Brandenburgs aus den Landessteuern im Jahr 2001 wieder leicht zu. Die Aufkommenserhöhung beruht im Wesentlichen auf dem deutlichen Zuwachs der Kraftfahrzeugssteuereinnahmen; vor allem erhöhte Steuersätze für ältere Kraftfahrzeuge verursachten die Mehreinnahmen. Die Grunderwerbssteuer-Einnahmen hingegen sanken im Vergleich zum Jahr 2000 um 22 Mio. €, eine Folge des weiterhin rückläufigen Grundstücksmarktes. Die Einnahmen aus den übrigen Landessteuern blieben nahezu unverändert.

Steuerkraft

Die Steuerdeckungsquote im Haushaltsjahr 2001 betrug 47,1 % der bereinigten Ausgaben. Auf jeden Einwohner entfielen Steuereinnahmen in Höhe von 1.799 €. Beide Werte, die zur Beurteilung der Steuerkraft Brandenburgs dienen, sanken gegenüber dem Haushaltsjahr 2000 um 2,7 % bzw. 58 € und unterschritten sogar die Vergleichswerte des Jahres 1999:

Steuerkraft im Vergleich				
	1998	1999	2000	2001
Steuerdeckungsquote in % der bereinigten Ausgaben				
Land Brandenburg	44,7	47,7	49,8	47,1
Neue Flächenländer (ohne Brandenburg)	46,0	47,6	47,7	47,7
Alte Flächenländer	74,2	77,0	77,4	70,3
Steuereinnahmen in €je Einwohner				
Land Brandenburg	1.689	1.808	1.857	1.799
Neue Flächenländer (ohne Brandenburg)	1.717	1.791	1.826	1.804
Alte Flächenländer	1.946	2.043	2.104	1.966

In Folge der rückläufigen Entwicklung der Steuerkraft Brandenburgs im Jahr 2001 hat sich die Differenz zum Steuerfinanzierungsniveau der alten Bundesländer wieder vergrößert. Zudem sank die Steuerkraft Brandenburgs zum ersten Mal unter den Durchschnitt der neuen Flächenländer, weil es den anderen Ländern besser gelang, ihre Ausgaben an die gesunkenen Steuereinnahmen anzupassen.

Das brandenburgische Steueraufkommen hängt von der Entwicklung der Gesetzgebung und der Wirtschaftskraft ab. Beide Faktoren kann Brandenburg allenfalls mittelbar beeinflussen. Umso mehr ist es darauf angewiesen, seine Steuerverwaltung effizient einzusetzen, um die Steuerquellen vollständig auszuschöpfen.

Das im Jahr 2001 beschlossene Solidarpaktfortführungsgesetz regelt den bundesstaatlichen Finanzausgleich ab dem Jahr 2005 neu: Die neue Berechnungsmethode trägt der dünnen Besiedlung Brandenburgs durch eine erhöhte Gewichtung der Einwohnerzahl Rechnung. Brandenburg erhält zudem wie alle Neuen Länder ab 2005 gesonderte Bundesergänzungszuweisungen. Die ausgleichspflichtigen Bundesländer allerdings müssen zukünftig deutlich weniger Steuereinnahmen für den Finanzausgleich bereitstellen, so dass sich grundsätzlich ein verringertes Ausgleichsniveau ergibt. Es bedarf daher verstärkter Anstrengungen Brandenburgs, die eigene Steuerbasis und Steuerverwaltung zu verbessern – auch im Hinblick auf die Solidarität gegenüber den anderen Bundesländern.

Im neuen Länder-Finanzausgleich bleiben überdurchschnittliche steuerliche Mehreinnahmen bei der Berechnung von Ausgleichsansprüchen bzw. -verpflichtungen unberücksichtigt, um den Ländern einen größeren Anreiz zur Ausschöpfung ihrer Steuerquellen zu geben. Somit besteht zusätzlich Anlass, die Steuerverwaltung zu optimieren.

11.1.4 Verwaltungseinnahmen

In den letzten fünf Jahren vereinnahmte das Finanzministerium jährlich durchschnittlich 11,1 Mio. DM aus der Veräußerung von unbeweglichen Sachen (Landesliegenschaften). Die Einnahmen aus der Veräußerung von Landesbeteiligungen sowie aus sonstigen Aus- und Rückzahlungen von Kapitalanteilen für den Zeitraum von 1992 bis Oktober 2001 betragen insgesamt rund 6,6 Mio. DM.

Für das Haushaltsjahr 2003 erhöhte der Landtag im Rahmen der Haushaltsplanung 2002/2003 gegenüber dem Entwurf den Ansatz für Erlöse aus der Veräußerung von unbeweglichen Sachen um 10 Mio. € und den Ansatz der Einnahmen aus der Veräußerung von Landesbeteiligungen sowie aus sonstigen Aus- und Rückzahlungen von Kapitalanteilen um 25 Mio. €

Ausgehend von der Entwicklung der Einnahmen der letzten Jahre ist diese Erhöhung nicht nachvollziehbar. Die geplanten Einnahmeerhöhungen von insgesamt 35 Mio. € im Jahr 2003 sind insbesondere in Anbetracht der erforderlichen langfristigen Vorbereitung bei Verkäufen von Landesbeteiligungen nicht realistisch. Ohne diese geplante, aber kaum erzielbare Mehreinnahme hätten die globale Minderausgabe und die Nettokreditaufnahme jedenfalls um weitere 35 Mio. € erhöht werden müssen.

11.1.5 Bundesergänzungszuweisungen und horizontaler Länderfinanzausgleich

Entwicklung der Rechtslage

Auf der Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes nehmen die Neuen Länder seit 1995 am bundesstaatlichen Finanzausgleich teil. Das Gesetz soll einen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder bewirken.

Mit Urteil vom 11. November 1999 hatte das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber zu einer Neuregelung der Rechtsgrundlagen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs aufgefordert. Die bisherigen Regelungen sollten nur dann bis Ende 2004 weitergelten, wenn bis Ende 2002 ein Maßstäbengesetz verabschiedet wird. Auf dieser Grundlage war bis Ende 2004 ein neues Finanzausgleichsgesetz vorzulegen.

Das Maßstäbengesetz vom 9. September 2001 enthält verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe über die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen. Es führt u. a. aus, dass die besondere Situation der Neuen Länder (starker infrastruktureller Nachholbedarf und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft) Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen begründet.

Im Sommer 2001 verständigten sich die Ministerpräsidenten der Länder mit der Bundesregierung auch über den Solidarpakt II. Mit dem Gesetz zur Fortführung des Solidarpakts vom 20. Dezember 2001 erfolgten insbesondere Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes und des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost. Das neue Finanzausgleichsgesetz regelt detailliert die Verteilungs- und Ausgleichsfolgen des Maßstäbengesetzes. Unter anderem werden die bisher nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost zweckgebunden für Investitionen zur Verfügung gestellten Mittel ab dem 1. Januar 2002 als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt. Ab dem Jahr 2005 bis zum Jahr 2019 wird ein degressiver Abbau der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen erfolgen. Bis zum Jahr 2019 ist so weitgehende Planungssicherheit gewährleistet.

Der Solidarpakt II bestimmt bis zum Jahr 2019 auch die Prioritäten der Landesregierungen, da bis zu diesem Jahr der infrastrukturelle Nachholbedarf angeglichen sein soll. Die Neuen Länder übernehmen die politische Verantwortung für die Verwendung dieser Zuweisungen und haben sie erstmals im Jahr 2003 in Fortschrittsberichten "Aufbau Ost" gegenüber dem Finanzplanungsrat zu belegen.

In den Fortschrittsberichten ab 2003 wird das Land Brandenburg gegenüber dem Finanzplanungsrat über die erzielten Ergebnisse bei der Schließung der Infrastrukturlücken, die Verwendung der erhaltenen Mittel und die finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landes und der Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Nettoneuverschuldung zu berichten haben.

Einnahmen des Landes Brandenburg

Die Einnahmen des Landes Brandenburg im Rahmen des gesamtdeutschen horizontalen Finanzausgleichs sowie auf Grund der Ergänzungszuweisungen des Bundes umfassten im Jahr 2001 etwa 20 % der Gesamteinnahmen.

Für die Jahre 1998 bis 2005 zeigt sich folgende Entwicklung:

- bis 2001 - Angaben in Mio. DM -
- ab 2002 - Angaben in Mio. € -

Ergänzungszuweisungen des Bundes und horizontaler Länderfinanzausgleich								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ergänzungszuweisungen des Bundes zum Ausgleich von Fehlbeträgen	491	531	547	521	270	275	304	311
Ergänzungszuweisungen des Bundes für Kosten politischer Führung	164	164	164	164	84	84	84	84
Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen*	1.985	1.985	1.985	1.985	1.493	1.493	1.015	1.015
Horizontaler Länderfinanzausgleich	985	1.128	1.232	1.160	574	590	722	748
Summe	3.625	3.808	3.928	3.830	2.421	2.442	2.124	2.157

Quellen: 1998 bis 2001 Ist lt. Kassenabschluss
2002 bis 2003 lt. Haushaltsplan
2004 bis 2005 Finanzplan des Landes Brandenburg
Abweichungen durch Rundungen

* Werte ab 2004 ohne Berücksichtigung der bisher im Rahmen des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost gewährten Finanzhilfen. Inklusive dieser Zahlungen ergeben sich folgende Werte für 2004 1.493 Mio. € und für 2005 1.509 Mio. €

Das Land Brandenburg erhält in den Jahren 2002 bis 2004 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen von jährlich 1.493,5 Mio. €. Der deutliche Anstieg dieses Betrages ab 2002 gegenüber den Vorjahren ist durch die Gewährung der bisher im Rahmen des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost gewährten Finanzhilfen als ungebundene Bundesergänzungszuweisungen begründet. Die von der Landesregierung am 10. Juli 2001 vorgelegte mittelfristige Finanzplanung weist diese Beträge für die Jahre 2004 und 2005 noch bei den sonstigen Zuweisungen aus (siehe Tz. 11.1.6).

Die durch die Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes zu erwartenden Mehreinnahmen in Höhe von 64 Mio. € berücksichtigt der Finanzplan als globale Mehreinnahmen im Jahr 2005.

Der hohe Anteil dieser Einnahmen zeigt nach wie vor die finanzielle Abhängigkeit des Landes Brandenburg von den Zahlungen im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen. Noch hat das Solidarpaketfortführungsgesetz die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Brandenburg bis zum Jahr 2004 festgeschrieben. Das Land Brandenburg wird den ab dem Jahr 2005 sinkenden Zuweisungen mit einer verstärkt wachstums- und investitionsfördernden Haushaltspolitik begegnen müssen.

11.1.6 Sonstige Zuweisungen des Bundes

Im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz und von Gemeinschaftsaufgaben beteiligt sich der Bund an einer Vielzahl von Aufgaben. Der Bund unterstützt die Länder u. a. bei der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Verbesserung der Agrarstruktur und dem Aus- und Neubau von Hochschulen.

Das Land Brandenburg erzielt Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für nichtinvestive Zwecke in folgender Höhe:

- bis 2001 - Angaben in Mio. DM -
- ab 2002 - Angaben in Mio. € -

Zuweisungen des Bundes für nichtinvestive Zwecke					
	Ist 2001	Plan 2002	Plan 2003	Plan 2004	Plan 2005
Gesamtbetrag davon für	1.339	651	652	651	651
Zuweisungen des Bundes für Ausbildungsförderung	67	36	37	36	36
Zuweisungen des Bundes für die Gemeinschaftsaufgabe im MLUR	62	33	33	33	33
Anteil des Bundes an den Auf- wendungen für Wohngeld	143	73	73	73	73
Zuweisungen vom Bund für die Umsetzung der Regionalisierung	818	420	420	420	420

Quellen: 2001 Ist lt. Kassenabschluss
2002 bis 2003 lt. Haushaltsplan
2004 bis 2005 Finanzplan des Landes Brandenburg
Abweichungen durch Rundungen

Der mit 420 Mio. € größte Betrag der Einnahmen ist auf den Anteil aus dem Mineralölsteueraufkommen zur Finanzierung der Aufgaben des öffentlichen Personennahverkehrs im Rahmen der Bahnreform (Regionalisierung) zurück zu führen. Nach dem Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993 liegt die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr bei den Ländern. Zur Finanzierung dieser Aufgaben stellt der Bund dem Land Brandenburg, vorbehaltlich der noch ausstehenden Ergebnisse der Revision, jährlich Mittel zur Verfügung.

Weitere Zuweisungen des Bundes an die Länder erfolgen für investive Aufgaben. Der Bund unterstützt die Länder u. a. bei der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und dem Aus- und Neubau der Hochschulen. Dem Land Brandenburg fließen Zuweisungen des Bundes für investive Zwecke in folgender Höhe zu:

- bis 2001 - Angaben in Mio. DM -
- ab 2002 - Angaben in Mio. € -

Zuweisungen des Bundes für investive Zwecke					
	Ist 2001	Plan 2002	Plan 2003	Plan 2004	Plan 2005
Gesamtbetrag davon für	1.847	481	437	871	764
Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	296	140	131	126	126
Hochschulbauförderungsgesetz	79	34	31	30	31
Art. 52 Pflege-Versicherungsgesetz	70	66	48	48	-
Förderung des sozialen Wohnungsbaus	93	40	34	29	24
Investitionsförderungsgesetz „Aufbau Ost“	851	15	10	404	404
Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	35	21	21	21	21

Quellen: 2001 Ist lt. Kassenabschluss
2002 bis 2003 lt. Haushaltsplan
2004 bis 2005 Finanzplan des Landes Brandenburg
Abweichungen durch Rundungen

Nach Art. 52 des Pflege-Versicherungsgesetzes leistete der Bund in den Jahren 1995 bis 2002 an das Land jährliche Finanzhilfen zur Förderung von Investitionsmaßnahmen für Pflegeeinrichtungen. Da die entsprechenden Finanzhilfen nur bis zum Jahr 2002 vorgesehen waren, sind in den Jahren 2003 und 2004 die Ansätze durch die mögliche Ausfinanzierung des Programms deutlich gesunken.

Die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ dienen der Förderung von Investitionen in Gebieten, die nach Maßgabe gemeinsamer Rahmenpläne und der Richtlinie des Ministeriums für Wirtschaft (Wirtschaftsprogramm für gewerbliche und wirtschaftsnahe Institutionen) für entsprechende Förderung vorgesehen sind. Vom Bund erwartet das Land für die Förderung dieser Maßnahmen für das Jahr 2002 Mittel in Höhe von 139,6 Mio. € und für das Jahr 2003 in Höhe von 131,0 Mio. € sofern es in gleicher Höhe Mittel zur Kofinanzierung aufbringen kann.

Die Landesregierung sollte der Sicherstellung der erforderlichen Kofinanzierung zur vollständigen Inanspruchnahme von Bundes- und EU-Mitteln immer dann einen hohen Stellenwert einräumen, wenn die Durchführung zukunftswirksamer Investitionen gesichert werden soll.

11.1.7 Erstattungen, Zuweisungen und Zuschüsse der EU

Die Europäische Kommission genehmigte das Operationelle Programm Brandenburg am 29. Dezember 2000. Für den Zeitraum 2000 bis 2006 stellt die Europäische Union dem Land Brandenburg im Rahmen des Operationellen Programms 3,1 Mrd. € für

- EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung)
- ESF (Europäischer Sozialfonds) und
- EAGFL-A (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung)

zur Verfügung.

Mit rund 770,8 Mio. € beteiligt sich das Land bei der Durchführung des operationellen Programms. Darüber hinaus erhält Brandenburg für die Durchführung der Gemeinschaftsinitiativen (INTERREG III A, LEADER+, URBAN) rund 200 Mio. €

In der nachfolgenden Übersicht ist der Einsatz der Strukturfonds nach dem operationellen Programm in der Förderperiode 2000 bis 2006 dargestellt:

- Angaben in Mio. € -

Ausgaben	Insgesamt	EFRE	ESF	EAGFL - A
Gesamtausgaben	4.931,4	2.833,0	1.042,6	1.055,8
Gemeinschaftsbeteiligung	3.090,2	1.639,3	730,7	720,3
Nationale Beteiligung	1.841,2	1.193,7	311,9	335,5
Bund	523,0	289,1	124,5	109,5
Land	770,8	567,8	141,4	61,6
Kommunen	534,6	324,1	46,0	164,5
Andere	12,7	12,7	-	-

Quelle: MdF
Abweichungen durch Rundungen

Für die Förderperiode 2000 bis 2006 wurde das Auszahlungsverfahren der Kommission umgestellt. Bisher wurden auf Basis einzelner Jahresscheiben abgerechnet und für jedes Jahr Vorauszahlungen geleistet. In der neuen Förderperiode erfolgen Zahlungen der EU mit der Ausnahme einer einmaligen, sieben Prozent des Gesamtprogramms umfassenden Vorauszahlung, nur auf der Grundlage tatsächlich getätigter und von den Landesbehörden geprüften Ausgaben.

Auf Grund dieses veränderten Zahlungsverfahrens kann das Land gehalten werden, die bewilligten Maßnahmen durch Vorfinanzierung abzusichern, bis die Ausgaben durch die Europäische Union erstattet worden sind. Um die konsequente Nutzung der durch diese Strukturfonds dem Land Brandenburg eingeräumten Fördermöglichkeiten zu sichern, sahen das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2000/2001 vom 29. Mai 2001 eine zusätzliche Kreditermächtigung bis zur Höhe von insgesamt 500 Mio. DM und das Haushaltsgesetz 2002/2003 eine Kreditermächtigung bis zur Höhe von 200 Mio. € vor.

Die neue Programmperiode begann für das Land Brandenburg im Jahr 2000. Die Überschneidungen mit der alten Förderprogrammperiode wirken sich bis zum Jahr 2002 auf die Einnahmen aus:

- bis 2001 - Angaben in Mio. DM -
- ab 2002 - Angaben in Mio. € -

Zuweisungen, Zuschüsse, Erstattungen der EU¹¹ (insgesamt)					
	2001	2002	2003	2004	2005
ESF alte Förderperiode		46,0	-	-	-
ESF Gemeinschaftsinitiativen	5,1	16,4	-	-	-
ESF technische Hilfe	8,0	4,6	4,5	4,0	4,1
ESF neue Förderperiode	257,3	109,2	108,3	103,8	103,4
Zuweisung, Zuschüsse MW	69,6	40,3	-	-	-
INTERREG III 2000 - 2006	13,2	26,4	22,3	22,4	22,5
Zuweisung technische Hilfe EFRE	4,5	2,3	2,4	2,2	2,2
EFRE alte Förderperiode	64,9	80,0	-	-	-
EFRE neue Förderperiode	440,9	292,5	291,2	218,2	222,3
Erstattung EU Ausrichtung	248,2	113,0	109,9	109,9	109,9
Erstattung EU Tierseuchenbekämpfung	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Erstattung EU aus Vorjahren	-	15,7	-	-	-
Zuschüsse EAGFL-A	60,9	35,2	33,5	33,2	34,1
Sonstige Zuschüsse, Zuweisungen, Erstattungen	7,5	14,3	12,5	13,5	13,7
	1.180,6	796,6	585,1	508,0	512,9

Quellen: 2001 Ist lt. Kassenabschluss
2002 bis 2003 lt. Haushaltsplan
2004 bis 2005 Finanzplan des Landes Brandenburg
Abweichungen durch Rundungen

¹¹ Die Trennung nach „alter“ und „neuer“ Förderperiode mit einem gesonderten Titel erfolgte erst mit dem Haushaltsplan 2002/2003

Seit 1998 besteht der sog. Multisektorale Beihilferahmen, der das Verwaltungs- und Entscheidungsverfahren für staatliche Beihilfen bei privaten Großinvestitionen mit einem Volumen ab 25 Mio. € regelt. Die Europäische Kommission beschloss am 13. Februar 2002 eine Neuregelung, mit der ab dem 1. Januar 2004 eine Kürzung in Kraft tritt. Die Beihilfen für Investitionen ab 50 Mio. € werden dann regelmäßig um die Hälfte, ab 100 Mio. € um zwei Drittel gekürzt. Für Großvorhaben, die mit Mitteln aus den EU-Strukturfonds kofinanziert werden, gilt ein Beihilfesatz mit dem Faktor 1,15, der die EU-Beihilfen erhöhen kann.

Im Hinblick auf den Beschluss der Europäischen Kommission, die Förderung von Großinvestitionen ab dem Jahr 2004 zu kürzen, darf das Land Brandenburg Großinvestitionen nur beginnen, wenn deren Gesamtfinanzierung gesichert ist.

11.1.8 Bereinigte Einnahmen

Die bereinigten Einnahmen umfassen die Haushaltseinnahmen ohne die Nettokreditaufnahme und ohne die besonderen Finanzierungseinnahmen (Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre und die haushaltstechnischen Verrechnungen).

Auf Grund der steigenden Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen stiegen die bereinigten Einnahmen im Jahr 2001 weiter an. Sie beliefen sich:

- 1998 auf 17.482 Mio. DM,
- 1999 auf 17.950 Mio. DM,
- 2000 auf 18.080 Mio. DM,
- 2001 auf 18.294 Mio. DM.

Diese Entwicklung wurde aber begleitet durch die Einnahmeausfälle aus Anlass der Steuerreform und auf Grund der allgemeinen konjunkturell ungünstigen Entwicklung.

In der nachfolgenden Tabelle sind die bereinigten Einnahmen je Einwohner ausgewiesen:

- Angaben in DM -

Bereinigte Einnahmen je Einwohner				
	1998	1999	2000	2001
Land Brandenburg	6.773	6.924	6.952	7.040
Neue Länder (ohne Brandenburg)	6.850	6.985	7.151	6.920
Alte Flächenländer	4.908	5.052	5.193	4.938

Quellen: Land Brandenburg Ist lt. Kassenabschluss
 Andere Länder Eigene Berechnungen aus Ist-Werten
 2001 andere Flächenländer Vorläufiger Abschluss, Redaktionsschluss 28. März 2002
 1998 – 2000: Einwohnerzahlen 30. Juni des Jahres, 2001 Einwohnerzahlen 31. März des Jahres (vorläufig)
 Abweichungen durch Rundungen

Für das Land Brandenburg ergeben sich auf der Grundlage des bereits vorliegenden Kas-
senabschlusses 2001 bereinigte Einnahmen in Höhe von 7.040 DM je Einwohner.

Ausgehend von den bisher nur vorläufigen Angaben für das Jahr 2001 sind die bereinigten
Einnahmen der Länder noch nicht abschließend vergleichbar. Trotz vergleichsweise gerin-
gerer Steuereinnahmen verfügen die Neuen Länder auf Grund der hohen Zuweisungen und
Zuschüsse sowohl vom Bund als auch von der EU nach wie vor über bedeutend höhere be-
reinite Einnahmen je Einwohner als die alten Flächenländer.

Für Brandenburg zeigt dies wiederum, dass das Land noch nicht in der Lage ist, seine Auf-
gaben selbst zu finanzieren. Ein Rückgang der Bundes- und EU-Mittel ist bereits jetzt ab-
sehbar. Unter Berücksichtigung des großen Anteils der bereits hinsichtlich ihres Verwen-
dungszwecks gebundenen Landesmittel ist der künftige finanzielle Handlungsspielraum für
das Land Brandenburg äußerst gering.

11.2 Ausgaben

11.2.1 Überblick

Die Ausgaben des Landes Brandenburg für die Jahre 1998 bis 2005 zeigen folgendes Bild:

- bis 2001 - Angaben in Mio. DM -
- ab 2002 - Angaben in Mio. € -

Ausgaben des Landes 1998 bis 2005								
Arten ¹²	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Personalausgaben	4.911	4.919	4.711	4.785	2.370	2.419	2.456	2.476
Sächliche Verwaltungsausgaben	818	784	736	741	375	379	360	364
Zinsausgaben	1.256	1.341	1.329	1.392	794	819	844	853
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	7.251	7.496	7.965	8.269	4.289	4.294	4.481	4.526
Investitionsausgaben	4.831	4.694	4.229	4.207	2.363	2.061	1.924	1.829
Globale Minderausgabe					- 60	- 144	- 115	- 143
Bereinigte Ausgaben ¹³	19.067	19.234	18.970	19.394	10.131	9.828	9.951	9.905
Besondere Finanzierungsausgaben	152	227	216	234	6	6	5	5
Gesamtausgaben	19.219	19.461	19.186	19.628	10.137	9.834	9.956	9.909

Quellen: 1998 bis 2001 Ist lt. Kassenabschluss
2002 bis 2003 lt. Haushaltsplan
2004 bis 2005 Finanzplan des Landes Brandenburg 2001 bis 2005
Abweichungen durch Rundungen

Im Jahr 2001 beliefen sich die Gesamtausgaben des Landes auf 19.627,8 Mio. DM. Sie überschritten den Haushaltsansatz um 0,6 %. Wie in den Vorjahren bildeten auch in diesem Jahr die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse den höchsten Ausgabenanteil, gefolgt von den Personal- und Investitionsausgaben.

¹² Einteilung nach Gruppierungsplan der LHO

¹³ Die bereinigten Ausgaben enthalten nicht die Tilgung von Kreditmarktmitteln und die Besonderen Finanzierungsausgaben (Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke; Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren sowie haushaltstechnische Verrechnungen).

Auf Grund der im Jahr 2001 wirksam gewordenen Tarifierhöhungen und Besoldungsverbesserungen sowie der weiteren Angleichung der Bezüge in den Neuen Ländern auf 88,5 % des Westniveaus überstiegen die Personalausgaben den Gesamtansatz um 0,6 % in Höhe von 29,5 Mio. DM.

Die Zinsbelastung des Landes betrug 45,1 Mio. DM weniger, als in der Planung in Höhe von 1.436,8 Mio. DM ausgewiesen war.

Bei den sonstigen Investitionsausgaben und Ausgaben für die Investitionsförderung von 3.464,8 Mio. DM unterschritt das Land ebenfalls mit 8,2 % den Ansatz. Die sonstigen Investitionsausgaben und Ausgaben für Investitionsförderung blieben im Jahr 2001 auch auf Grund der fehlenden Einnahmen aus den EU-Strukturfonds im Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen um 65,9 Mio. DM, im Wirtschaftsministerium um 125,7 Mio. DM und im Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Raumordnung um 109,8 Mio. DM unter dem Haushaltsansatz.

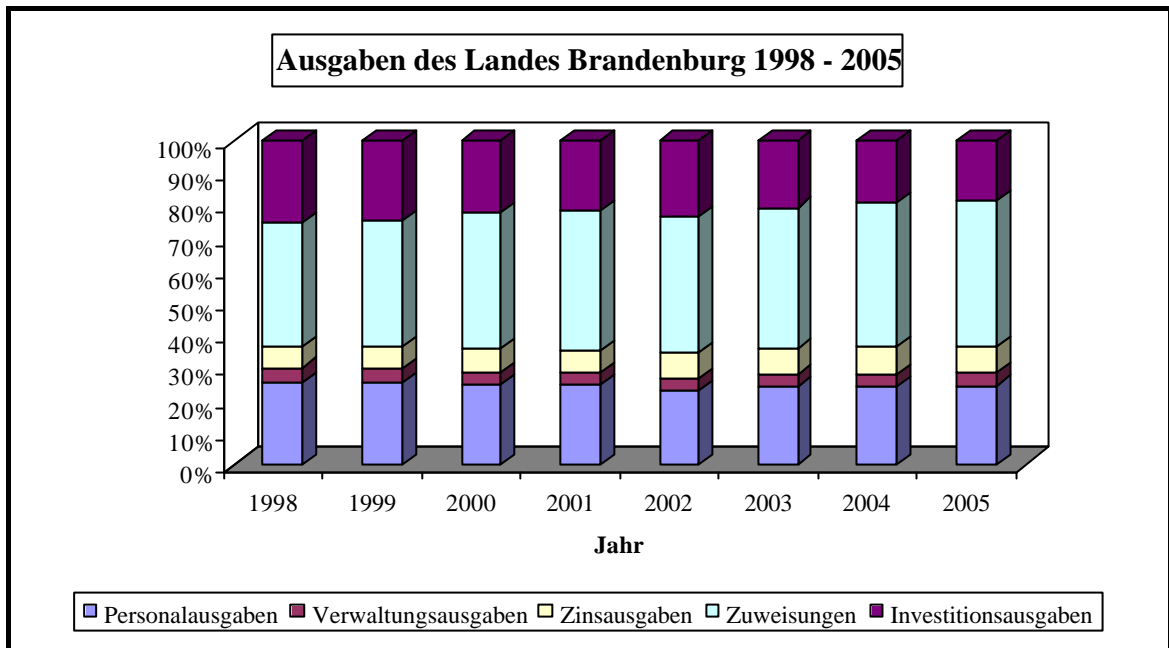
Auch die geplanten Ausgaben für laufende Zuweisungen und Zuschüsse wurden im Jahr 2001 im Wesentlichen durch abrechnungsbedingt niedrigere Einnahmen von der Europäischen Union und geringere Einnahmen auf Grund der Steuerausfälle aus dem horizontalen Länderfinanzausgleich um 142,5 Mio. DM unterschritten.

11.2.2 Entwicklung der Ausgaben

Trotz der Bemühungen der Landesregierung, die Ausgaben zu senken, stiegen die Gesamtausgaben im Jahr 2001 um 442 Mio. DM weiter an. Nach der vorliegenden mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2001 bis 2005 sollen die Ausgaben in etwa konstant bleiben. Für die Haushaltsjahre 2002 bis 2005 verpflichtete sich die Landesregierung, globale Minderausgaben durch Einsparungen zu erwirtschaften.

Die Entwicklung der Ausgaben macht deutlich, dass das Ziel, sie auf diesem Niveau zu halten, schwer erreichbar ist.

Die Gesamtentwicklung der bisherigen und zukünftigen Ausgaben soll folgendes Bild verdeutlichen:



Personalausgaben

Das Land legte mit dem Haushaltsstrukturgesetz 2000 Höchstbeträge für Personalausgaben (Personalbudgets) einschließlich der Personalausgaben aus zweckgebundenen Zuweisungen fest. Die Ressorts wurden zu einer Personalbedarfsplanung verpflichtet. Ihnen wurde dabei ermöglicht, Personalmehrausgaben aus Anlass von Tariferhöhungen und Besoldungsverbesserungen durch Mittelzuführungen aus dem Einzelplan Allgemeine Finanzverwaltung zu berücksichtigen. Für das Jahr 2001 war ein Höchstbetrag von 4.557 Mio. DM festgelegt, der nach einer Berechnung des Ministeriums der Finanzen nicht überschritten wurde.

Das Haushaltsstrukturgesetz 2002 enthält die Verpflichtung, bis zum Jahr 2005 die zulässigen Höchstbeträge für Personalausgaben auf 2.055 Mio. € zu senken und die Personalbedarfsplanung bei den Haushaltsaufstellungsverfahren fortzuschreiben.

Die seit dem In-Kraft-Treten des Haushaltsstrukturgesetzes 2000 vorgenommenen Ausgliederungen aus dem Landeshaushalt (z. B. Umwandlung in Landesbetriebe) haben zur Folge, dass Personalausgaben nunmehr in den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse enthalten sind. Mit dem Haushaltsstrukturgesetz 2002 sollen etwaige Mehrbedarfe aus der Personalbedarfsplanung und notwendige Erhöhungen der Globalsummen einzelner Ressorts durch entsprechende Einsparungen bei anderen Ressorts ausgeglichen werden.

Sonstige Ausgaben

Die Ausgaben für laufende Zuweisungen und Zuschüsse, insbesondere Leistungen an Kommunen und Dritte, stiegen im Jahr 2001 gegenüber dem Vorjahr um 3,8 %. Mehrbelastungen entstanden u. a. für Kostenerstattungen der Sonder- und Zusatzversorgungssysteme und an örtliche Sozialhilfeträger. Diese Ausgaben werden in den nächsten Jahren ständig ansteigen. Sie beruhen zum Teil auf gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen. Eine angemessene Ausgabenbegrenzung im Bereich freiwilliger Zuwendungen kann ein Ansatz für weitere Ausgabeesparungen sein.

Die im Haushaltsplan ausgewiesenen Sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen wurden unter anderem im Zusammenhang mit der Umstellung der Zahlungsverfahren aus den EU-Strukturfonds nicht im vollen Umfang in Anspruch genommen. Bei planmäßigen Einnahmen aus diesen Fonds einschließlich der Einnahmen aus dem Vorjahr ist wieder mit einem Ansteigen der Investitionsausgaben gegenüber dem Jahr 2001 zu rechnen.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben konnte die Verwaltung im Jahr 2001 annähernd auf dem Niveau des Vorjahres halten. Die Haushaltspläne 2002 und 2003 sehen Ausgaben in etwa der gleichen Höhe vor.

Die Zinsausgaben stiegen im Jahr 2001 gegenüber dem Vorjahr um 62,7 Mio. DM an. Trotz einer beabsichtigten Absenkung der Nettokreditaufnahme ist auch für die nächsten Jahre mit einer ständig steigenden Zinslast zu rechnen.

Haushaltsrisiken

Mit dem zweiten Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2000/2001 vom 24. September 2001 (Nachtragshaushalt) ermächtigte der Landtag das MdF, zur Absicherung von Zwischenfinanzierungsrisiken bei Maßnahmen der Industrieansiedlung Rücksicherungsgarantien gegenüber Banken bis zur Höhe von 74 Mio. DM, höchstens jedoch 80 % der zu besichernden Zwischenfinanzierungsdarlehen, abzugeben.

Für den Fall der Inanspruchnahme der Rücksicherungsgarantie auf Grundlage der Ermächtigung durch den zweiten Nachtrag zum Haushalt 2001 enthält der Haushaltsplan 2002 vorsorglich 38 Mio. € als Darlehen an strukturbestimmende Unternehmen und als globale Minderausgabe.

Weitere Haushaltsrisiken - insbesondere aus den unternehmerischen Beteiligungen des Landes - sind derzeit hinsichtlich ihres möglichen Umfangs noch nicht absehbar. Sie können aber die ohnehin schwierige finanzielle Situation des Landes Brandenburg weiter verschärfen.

11.2.3 Bereinigte Ausgaben

Die um die besonderen Finanzierungsausgaben bereinigten Gesamtausgaben ergeben die Ist-Ausgaben des Landes Brandenburg. Sie beliefen sich im Jahr

- 1998 auf 19.067 Mio. DM,
- 1999 auf 19.234 Mio. DM,
- 2000 auf 18.970 Mio. DM,
- 2001 auf 19.394 Mio. DM.

Im Jahr 2001 ergab sich ein Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 2,2 % auf den höchsten Stand der letzten vier Jahre. Die bereinigten Ausgaben je Einwohner betragen:

- Angaben in DM -

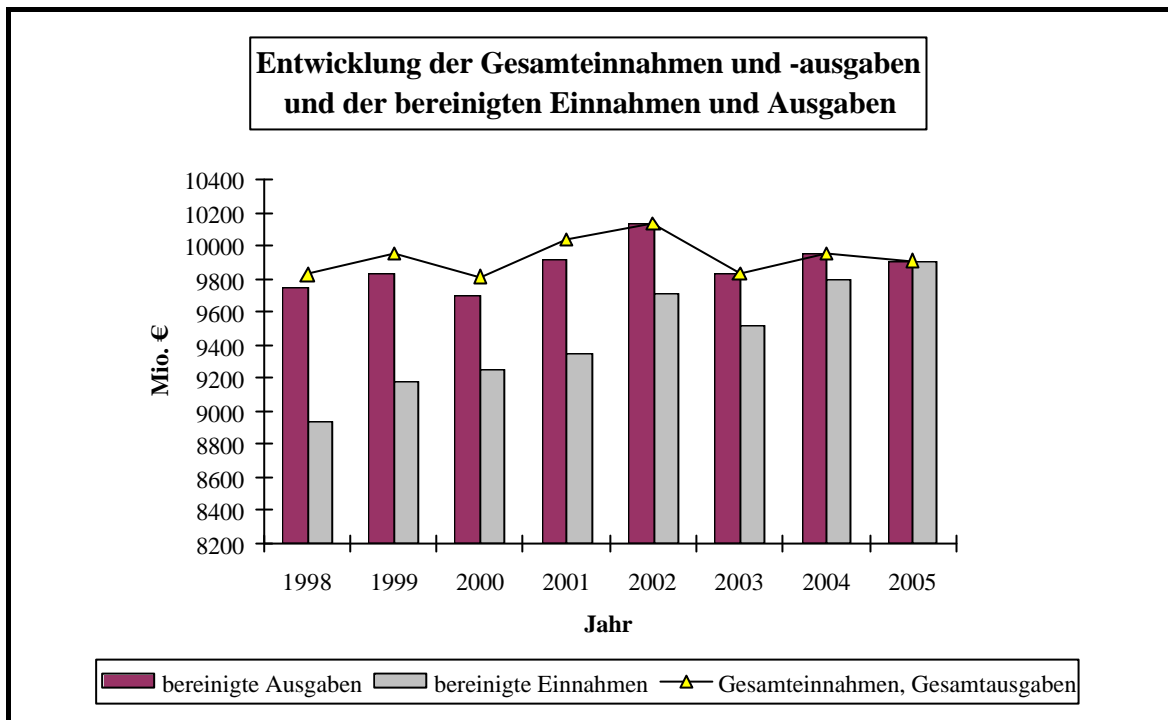
Bereinigte Ausgaben je Einwohner				
	1998	1999	2000	2001
Land Brandenburg	7.388	7.419	7.294	7.463
Neue Länder (ohne Brandenburg)	7.307	7.363	7.506	7.401
Alte Flächenländer	5.127	5.193	5.316	5.463

Quellen: Land Brandenburg: Ist lt. Kassenabschluss
Andere Länder: Eigene Berechnungen aus Ist-Werten
2001 andere Flächenländer: Vorläufiger Abschluss, Redaktionsschluss 28.03.02
Einwohnerzahlen 30. Juni des Jahres, 2001 Einwohnerzahlen 31. März des Jahres (vorläufig)
Abweichungen durch Rundungen

Der Finanzplanungsrat hatte am 6. Juni 2001 empfohlen, das Ausgabenwachstum auf 2 % zu begrenzen. Mit einem Anstieg von 2,5 % gelang es den Ländern insgesamt nicht, diese Empfehlung einzuhalten. Nach den vorläufigen Abschlussdaten des Jahres 2001 entwickelten sich die Länderhaushalte insgesamt ungünstiger als im Vorjahr.

Die Fortführung der Ausgabenbegrenzung ist unverzichtbare Grundlage für die Einhaltung der Defizitobergrenze des Maastricht-Vertrages und für die Erreichung der Ziele des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Mit dem durch das Solidarpaktfortführungsgesetz in das Haushaltsgrundsatzgesetz eingefügten §51a bringen Bund und Länder ihre gemeinsame Verantwortung zur Einhaltung der Bestimmungen zum Ausdruck und bekunden ihre Absicht, die Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte zurückzuführen.

Das vorliegende Schaubild zeigt die Entwicklung der Gesamteinnahmen und –ausgaben sowie der bereinigten Einnahmen und Ausgaben im Zeitraum von 1998 bis 2005:



Das Schaubild verdeutlicht, dass die bereinigten Landeseinnahmen – mit Ausnahme des Jahres 2003 – kontinuierlich steigen sollen. Die bereinigten Ausgaben überstiegen noch 1998 die bereinigten Einnahmen deutlich. Den Abbau dieses Unterschiedsbetrages durch Einflussnahme auf die Ausgaben kann das Land teilweise nicht beeinflussen, z. B. wegen der Reduzierung von gesetzlichen Zahlungsverpflichtungen. Andererseits bestehen Möglichkeiten, zielgerichtet Einfluss auf die Ausgabenreduzierung zu nehmen. Neben einer weiteren Absenkung der Personalausgaben bietet u. a. die rechtzeitige Einflussnahme auf die Begrenzung der Risiken für den öffentlichen Haushalt einen Weg.

11.2.4 Finanzbeziehungen zu den Kommunen

Die Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Brandenburg leiden allgemein unter einer finanziell angespannten Haushaltslage. Ihre Gewerbesteuerereinnahmen gingen im Jahr 2001 zurück. Während es ihnen zuletzt zwar gelang, die Personalausgaben zu senken, stiegen gleichzeitig ihre Ausgaben für soziale Leistungen.

Artikel 99 der Landesverfassung verpflichtet das Land Brandenburg, die Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen des Finanzausgleichs an seinen Steuereinnahmen angemessen zu beteiligen. Zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen erhalten die Gemeinden und Landkreise vom Land im Wege des Finanz- und Lastenausgleichs allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Das Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Brandenburg an die Gemeinden und Landkreise (Gemeindefinanzierungsgesetz) gilt für die Jahre 2002/2003 erstmals über die Geltungsdauer eines Haushaltsjahres hinaus.

- bis 2001 - Angaben in Mio. DM -
 - ab 2002 - Angaben in Mio. € -

Leistungen an Kommunen im Rahmen des GFG					
	1999	2000	2001	2002	2003
Steuerverbundmasse (netto)	3.005	3.235	3.358	1.630	1.629
Sonstige Zuweisungen, Erstattungen und Zuschüsse	654	563	563	300	269
Gesamt¹⁴:	3.659	3.798	3.921	1.930	1.898

Soll lt. GFG und Haushaltspläne
 Abweichungen durch Rundungen

Das Land stellt den Gemeinden und Landkreisen im Rahmen des allgemeinen Steuerverbundes 25 % seines Anteils an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer - jedoch ohne den Ausgleich der Steuerausfälle auf Grund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs - sowie an den Landessteuern einschließlich des Landesanteils an der Gewerbesteuerumlage als Zuweisung zur Verfügung. Diese Einnahmen sind um den Betrag zu erhöhen, den das Land im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen¹⁵ erhält. Die Verbundmasse wird aus der Abrechnung der Steuerverbünde der Vorjahre erhöht oder vermindert.

Die Steuerverbundmasse (netto) für das Jahr 2002 beträgt 1.630 Mio. € Sie sank gegenüber dem Vorjahr um 87 Mio. € In die Netto-Steuerverbundmasse 2002 ist saldiert ein positiver Betrag von 2,3 Mio. € aus der Abrechnung der Steuerverbünde 1999 – 2001 eingegangen. Für 2003 beinhaltet diese Verbundmasse einen vor der endgültigen Abrechnung des Steuerverbundes 2001 einbehaltenen Betrag von 50 Mio. € der nach der letzten Steuerschätzung vom November 2001 erforderlich war.

In Folge der ab dem 1. Januar 2002 von den Landkreisen und kreisfreien Städten auf das Land übergehenden Aufgabe zur Durchführung der staatlichen Schulaufsicht erfolgen Kürzungen der Verbundmasse für die Jahre 2002 und 2003 um jeweils 8,7 Mio. €

Der Landesgesetzgeber kürzte mit den Haushaltstrukturgesetzen 2000 und 2002 erstmalig ab dem Jahr 2000 die an die Landkreise und kreisfreien Städte geleisteten Erstattungsbeiträge für stationäre Leistungen im Rahmen der Betreuung geistig Behinderter, chronisch psychisch Kranker und Abhängigkeitskranker auf einen Anteil von 93 % und führte Fallzahlenobergrenzen ein. Nach kommunalen Verfassungsbeschwerden zweier Landkreise stellte das Landesverfassungsgericht die Unvereinbarkeit dieser Regelungen mit Artikel 97 Abs. 3 der Landesverfassung fest, ließ jedoch die Kürzung auf 93 % für Haushaltsjahre bis einschließlich 2002 noch zu.

¹⁴ 5,0 Mio. DM bzw. 2,6 Mio. € weniger wegen Vorwegentnahme für Hauptstadtmittel sowie 8,7 Mio. € weniger wegen Kürzung Aufgabenzuweisung staatlicher Schulämter

¹⁵ ohne Ergänzungszuweisungen des Bundes für Kosten politischer Führung

Nach Berechnungen des Landesamtes für Soziales und Versorgung bewirkt das vorliegende Urteil allein für das Jahr 2000 erforderliche Nachzahlungen auf Grund der Fallzahlenobergrenzen des Landes an die Landkreise und kreisfreien Städte von 4,8 Mio. DM. Für das Land ergeben sich so noch zu erfüllende finanzielle Verpflichtungen für den Zeitraum 2000 bis 2002 in zweistelliger Millionenhöhe.

11.3 Haushaltswirtschaftliche Quoten

Wesentliche Haushaltsentwicklungen zeigen sich an den haushaltswirtschaftlichen Quoten. Für Brandenburg ergab sich seit 1998 folgende Entwicklung:

- Angaben in % -

Haushaltswirtschaftliche Quoten				
	1998	1999	2000	2001
Steuerdeckungsquote	44,7	47,7	49,8	47,1
Nettokreditfinanzierungsquote	8,2	6,8	5,0	5,7
Personalausgabenquote	25,8	25,6	24,8	24,7
Personalausgabenquote ¹⁶	28,3	28,3	29,0	29,6
Bereinigte Zinssteuerquote	14,7	14,6	14,1	15,2
Investitionsquote	25,3	24,4	22,3	21,7

Quellen: MdF und eigene Berechnungen
Ist lt. Kassenabschluss 1998 – 2001
Hinsichtlich der Basisdaten vergleiche Übersichten in Tz.1 und 2 dieses Beitrags sowie Berichtsteil
Personalhaushalt

Die **Steuerdeckungsquote** zeigt das Verhältnis der Steuereinnahmen zu den bereinigten Ausgaben. Die Steuereinnahmen des Landes im Jahr 2001 deckten 47,1 % der bereinigten Ausgaben. Gegenüber dem Vorjahr sank die Quote um 2,7 %. Die Einnahmen aus den Landesanteilen an den Gemeinschaftssteuern sanken vor allem durch ein rückläufiges Umsatzsteuer- und Körperschaftsteueraufkommen auf fast das Niveau des Jahres 1999. Hinsichtlich der Steuerkraft des Landes ist Näheres unter Tz. 11.1.3 ausgeführt.

Das Verhältnis der bereinigten Einnahmen zu den bereinigten Ausgaben im Landeshaushalt bildet sich im Finanzierungssaldo ab. Ein nicht anders ausgleichbarer negativer Saldo erfordert eine Nettokreditaufnahme (siehe insoweit Tz. 11.4). Die **Nettokreditfinanzierungsquote** spiegelt die Relation der Nettokreditaufnahme zu den bereinigten Ausgaben wider. Die geplante Nettokreditaufnahme von 845 Mio. DM wurde im Jahr 2001 um 267,3 Mio. DM überschritten und führte zu einer Nettokreditfinanzierungsquote von 5,7 %. Damit konnte die positive Entwicklung des Jahres 2000 nicht weiter fortgesetzt werden.

¹⁶ Einschließlich der Erstattungen für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme und Verlagerungen

Aus dem Anteil der Personalausgaben und personalbezogenen Sachausgaben zu den bereinigten Ausgaben ergibt sich die **Personalausgabenquote**. Im Landeshaushalt bilden die Personalausgaben nach den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüssen den zweitgrößten Ausgabenanteil. Während die Personalausgabenquote 2001 gegenüber den Vorjahren nochmals geringfügig auf 24,7 % sank, stieg sie unter Berücksichtigung der Erstattungen an den Bund und der Verlagerungen weiter auf 29,6 % an. Die bisherigen Maßnahmen zur Begrenzung der Personalausgaben erscheinen als nicht ausreichend. Der LRH verweist insoweit auch auf seinen Beitrag zum Personalhaushalt.

Die bereinigte **Zinssteuerquote** weist das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern aus. Deren deutliche Verschlechterung auf zuletzt 15,2 % beruht nicht allein auf den erhöhten Zinsausgaben, sondern auch auf dem gegenüber dem Vorjahr deutlich geringeren Steueraufkommen des Landes. Das Zinsniveau befindet sich derzeit auf einem relativ niedrigen Stand. Die dennoch insgesamt hohen Zinslasten verringern die Gestaltungsmöglichkeiten des Landes, indem sie finanzielle Mittel binden und der Verwendung für andere Ausgabearten wie der Modernisierung der Infrastruktur entziehen.

Aus dem Verhältnis der investiven Ausgaben (inkl. Investitionsförderungen) zu den bereinigten Ausgaben ergibt sich die **Investitionsquote**. Während die Investitionsausgaben in Brandenburg seit 1998 ständig zurück gingen, stiegen zugleich die Ausgaben für nichtinvestive Zuweisungen und Zuschüsse ständig an. Es wird eine der wesentlichen Aufgaben der nächsten Jahre werden, dieser Entwicklung zu begegnen.

11.4 Nettokreditaufnahme und Schuldenstand

Die Nettokreditaufnahme des Jahres 2001 stieg gegenüber dem Vorjahr um 160,5 Mio. DM an. Sie soll sich wie folgt entwickeln:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nettokreditaufnahme bis 2001 in Mio. DM ab 2002 in Mio. €						
- Land Brandenburg	952	1.112	421	307	150	-
Nettokreditfinanzierungsquote in %						
- Land Brandenburg	5,0	5,7	4,1	3,1	1,5	-
- Neue Länder (ohne Brandenburg)	5,0	4,6	3,1	2,3	1,5	0,7
- Alte Flächenländer	4,3	5,4	4,6	4,2	3,1 - 3,2	2,6 - 2,8
Nettokreditaufnahme je Ein- wohner bis 2001 in DM ab 2002 in €						
- Land Brandenburg	366	428	163	119	58	-
- Neue Länder (ohne Brandenburg)	372	349	119	87	57	20
- Alte Flächenländer	231	300	129	120	90 - 94	76 - 81

Quellen: Brandenburg 2000 bis 2001: Ist lt. Kassenabschluss
2002, 2003: Soll lt. Haushaltsplan
2001 bis 2005: Andere Länder Eigene Berechnungen auf Basis Finanzplanung 2001 bis 2005, Ausnahme Saarland und Thüringen Basis Finanzplanung 2001 bis 2004, Baden-Württemberg 2004 bis 2005 unter der Voraussetzung, dass Deckungslücken durch Einsparungen ausgeglichen werden
Einwohnerzahlen 30. Juni des Jahres, 2001 Einwohnerzahlen 31. März des Jahres (vorläufig)

Die Schulden des Landes Brandenburg beruhen maßgeblich auf einer hohen Nettokreditaufnahme in den Jahren bis 1994. Bis zum Jahr 2001 wuchsen sie auf 27.163,7 Mio. DM an.

Von den Neuen Ländern verzeichnet Brandenburg zum Ende des Jahres 2001 mit 10.453 DM je Einwohner¹⁷ nach Sachsen-Anhalt mit 10.835 DM je Einwohner den höchsten Schuldenstand. Im Vergleich war das Land Sachsen zum gleichen Stichtag mit 4.519 DM je Einwohner noch nicht einmal in Höhe der Hälfte verschuldet.

¹⁷ Bevölkerung am 31. März 2001 Brandenburg (vorläufig): 2.598.561 Einwohner

Zusätzlich finanziert das Land jährliche Annuitäten für den Schuldendienst des Landeswohnungsbauvermögens mit jährlich ca. 256 Mio. €. Der Schuldenstand des Landes Brandenburg muss daher auch den Schuldenstand im Landeswohnungsbauvermögen mit 14,8 Mrd. DM zum 31. Dezember 2000 einbeziehen. Den zu leistenden Verpflichtungen standen zum 31. Dezember 2000 Forderungen des Landes an Kreditnehmer von 4,9 Mrd. DM gegenüber.

Das von der Landesregierung im Rahmen der Finanzplanung verkündete Ziel, die Nettokreditaufnahme im Jahr 2005 auf Null zu senken und mit dem Schuldenabbau zu beginnen, ist ein ehrgeiziges Ziel. Dieses kann u. a. nur dann erreicht werden, wenn die der Finanzplanung zu Grunde liegenden wirtschaftlichen Rahmendaten und sonstigen prognostizierten Werte tatsächlich eintreten. Die von der weiteren Entwicklung der Konjunktur und Gesetzgebung abhängende Entwicklung der Steuereinnahmen als Haupteinnahmequelle des Landes ist vom Land Brandenburg jedenfalls nur eingeschränkt zu beeinflussen.

Modellrechnungen des MdF zeigen auch, dass die fortgesetzten Nettokreditaufnahmen immer größere Anteile des Haushaltes durch zusätzliche Zinsausgaben binden. Zum Zwecke einer langfristigen Schuldenbegrenzung kann und muss das Land insbesondere seine Ausgabenpolitik gestalten. Das Ziel der Haushaltskonsolidierung kann Brandenburg nur durch eine strikte Ausgabenbegrenzung erreichen. Es wird sich zukünftig auf wesentliche Aufgaben und Ausgaben im Rahmen sinnvoller Prioritäten beschränken müssen. Für ein Nachlassen der Sparanstrengungen besteht keine Veranlassung.

Die in der Hauptgruppe 4 des Gruppierungsplanes des Haushaltes erfassten Personalausgaben erreichten im Jahr 2001 eine Höhe von 2.446,4 Mio. € Einschließlich der gesondert ausgewiesenen Erstattungen des Landes für Rentenzahlungen an die Empfänger übergeleiteter Zusatz- und Sonderversorgungen in Höhe von 373,9 Mio. € und der aus der Hauptgruppe 4 verlagerten Personalaufwendungen im Umfang von 113,5 Mio. € ergeben sich Zahlungen von 2.933,8 Mio. €, was einer Personalausgabenquote von 29,6 % entspricht. Gegenüber dem Jahr 2000 stiegen die Ausgaben um 119,5 Mio. € und die Quote um 0,6 %.

Soll die vom LRH seit Jahren angemahnte und im Grundsatz auch von der Landesregierung erstrebte Konsolidierung des Landeshaushaltes gelingen, müssen die Personalausgaben deutlich zurückgeführt werden.

12.1 Entwicklung des Personalhaushaltes

Mit dem Doppelhaushalt für die Jahre 2002 und 2003 hat die Landesregierung ihr Ziel, bis zum 31. Dezember 2005 insgesamt 8.032 Planstellen, Stellen und Beschäftigungspositionen in Abgang zu stellen, weiter konkretisiert. Eine Fortschreibung der Personalbedarfsplanung sieht inzwischen vor, im Jahr 2006 weitere 1.270 Stellen abzubauen, so dass zum 31. Dezember 2006 von einem Stellensoll von 56.951 auszugehen ist.

Die von der Landesregierung nunmehr für Ende 2006 avisierte Stellenzahl übersteigt die im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien für das Ende der laufenden Legislaturperiode angestrebte Stellenzahl von 55.000 um rund 2.000.

12.1.1 Entwicklung der Stellenzahlen

Einzelplan	1998	1999	2000	2001	2002	+/- zu 2001	2003
02 MP/StK	201	187	197	191	205	+ 14	202
03 MI	11.776	12.053	11.945	11.498	11.179	- 319	11.101
04 MdJBE ¹⁸	5.514	5.598	5.497	5.448	5.662	+ 214	5.660
05 MBJS	25.472	24.912	24.093	24.078	24.816	+ 738	24.150
06 MWFK	4.757	4.699	4.609	4.492	4.492	-	4.490
07 MASGF	1.628	1.632	1.588	1.548	1.549	+ 1	1.543
08 MW	485	481	429	418	423	+ 5	423
09 MUNR ¹⁹	1.756	1.737	-	-	-	-	-
10 MELF ¹⁹	3.112	3.050	4.539	4.385	4.424	+ 39	4.320
11 MSWV	2.983	2.953	2.837	2.766	2.769	+ 3	2.769
12 MdF	5.768	5.793	5.652	5.511	5.532	+ 21	5.488
20 Allg. Fin. ²⁰	31	32	55	54	40	- 14	40
Summe	63.483	63.127	61.441	60.389	61.091	+ 702	60.186

Quellen: 1998, 1999, 2002 und 2003: Stellensoll lt. Haushaltsplan
 2000 und 2001: reduziertes Stellensoll nach § 11 Abs. 2 des HG 2000/2001
 (Kürzung bei den Schulkapiteln und lineare Kürzung der Plan-/Stellen und
 Beschäftigungspositionen in den anderen Einzelplänen, da die Personalbe-
 darfsplanung zum Zeitpunkt der Aufstellung des Doppelhaushaltes 2000/2001
 noch nicht vorlag)

Die Tabelle weist aus, dass die Stellenzahlen von 1998 bis 2001 kontinuierlich zurückge-
 gangen sind. Allerdings liegt das Stellensoll 2002 um 702 über dem nach § 11 Abs. 2 des
 Haushaltsgesetzes 2000/2001 reduzierten Stellensoll des Jahres 2001, jedoch um 362 unter
 dem Stellensoll 2001. Stellenzugänge ergaben sich insbesondere im MBJS für die Bil-
 dungsoffensive (+ 456) und durch die Übernahme von Personal der Landkreise und kreis-
 freien Städte in die neu geschaffenen Regionalschulämter (+ 265).

¹⁸ ab 2000 MdJE

¹⁹ ab 2000 MLUR

²⁰ Allgemeine Finanzverwaltung

Dem stehen Stellenabgänge u. a. in Folge der Bildung des Landesbetriebs für Landvermessung und Geobasisinformation Brandenburg (MI, - 367) und der Gründung der Stiftung „Brandenburgisches Haupt- und Landgestüt Neustadt (Dosse)“ (MLUR, - 71) sowie Stellenreduzierungen beim MI im Bereich der Polizei (- 94) und beim MLUR im Bereich der Forstwirtschaft (- 37) gegenüber. Im Geschäftsbereich des MdJE ist im Ergebnis die Reduzierung des Stellensolls 2001 durch den Doppelhaushalt 2002/2003 wieder kompensiert worden.

12.1.2 Entwicklung der Beschäftigungspositionen

Neben den Planstellen und Stellen enthält der Landeshaushalt weitere Beschäftigungspositionen, die im Wesentlichen die Bereiche der Lehrer und der Waldarbeiter betreffen.

Im Kapitel 05 300 (Schulen gemeinsam) werden u. a. die Ausgaben für Vergütungen für Aushilfen nachgewiesen. Zur Abdeckung des Unterrichtsbedarfs sowie zur Vermeidung von Unterrichtsausfall durch Fort- und Weiterbildungen dürfen daraus mit Lehrkräften unbefristete Arbeitsverträge geschlossen werden. Waren Aushilfen im Haushaltsplan 2000 noch im Umfang von 1.568 Vollzeiteinheiten Lehrer (VZE) veranschlagt, so sieht der Haushaltsplan 2002 für das Schuljahr 2001/02 für sieben Monate noch 739 VZE vor. Während die Ausgaben im Jahr 2000 noch 61,3 Mio. € betragen und für das laufende Haushaltsjahr eine Höhe von 23,4 Mio. € vorgesehen ist, werden ab 2003 keine Vergütungen für Aushilfen mehr veranschlagt (Reduzierung des Unterrichtsbedarfs durch veränderte Schülerzahlen und der Änderung weiterer schulorganisatorischer Maßnahmen).

Bis zum Jahresende 2001 waren für die nicht auf Stellen geführten Waldarbeiter Personalausgaben im Kapitel 10 262 (Ämter für Forstwirtschaft), Titel 427 71 (Beschäftigungsentgelte) geplant, die im Jahr 2001 eine Höhe von 46,3 Mio. € erreichten (2000: 47,9 Mio. €). Ab dem Jahr 2002 werden im Rahmen der Reform der Landesforstverwaltung im Kapitel 10 080 (Forstwirtschaft) alle Einnahmen und Ausgaben dargestellt, die im Bereich der hoheitlichen Aufgaben ihre Grundlage haben, und in einem Wirtschaftsplan zusammengefasst. Der Wirtschaftsplan enthält einen verbindlichen Stellenplan sowie Angaben zu den Waldarbeitern:

Anzahl	2001 (Haushaltsplan)	2002 (31.12.)	2003 (31.12.)	2005 (31.12.)	+ / - zu 2001
Stellenplanpersonal	1.462	1.425	1.321	1.055	- 407
davon:					
- Beamte	540	614	609		
- Angestellte	841	731	634		
- Verwaltungsarbeiter	81	80	78		
Waldarbeiter	1.669*	1.417	1.323	1.134	- 535

* Nach den Angaben im Wirtschaftsplan war zum 1. Januar 2002 von einem Bestand von 1.540 Waldarbeitern auszugehen.

Ausgehend vom Jahr 2001 soll bis Ende 2005 das Stellenplanpersonal um 407 (- 28 %) und die Anzahl der Waldarbeiter um 535 (- 32 %) reduziert werden.

12.1.3 Höchstbeträge für Personalausgaben

Festlegungen des Haushaltsstrukturgesetzes 2002

Das Haushaltsstrukturgesetz 2002 vom 18. Dezember 2001 hat das mit dem Haushaltsstrukturgesetz 2000 vom 28. Juni 2000 beschlossene Gesetz über Grundsätze und Vorgaben zur Optimierung der Landesverwaltung geändert. Um das Stellenabbauziel von mindestens 8.000 Planstellen, Stellen und Beschäftigungspositionen für nichtplanmäßige Dienstkräfte (Vollzeitäquivalente) bis zum Jahr 2005 zu erreichen, wurde u. a. festgelegt, die Personalbedarfsplanung jährlich mit der Haushaltsaufstellung fortzuschreiben. Damit steht derzeit noch nicht fest, in welchen Bereichen es ab dem Jahr 2004 zu weiteren Kürzungen kommen soll, um die festgelegte Zielzahl bis Ende 2005 zu erreichen.

Das Haushaltsstrukturgesetz 2002 modifiziert die bisher festgelegten Höchstbeträge für die Personalausgaben (einschließlich der Personalausgaben aus zweckgebundenen Zuweisungen) wie folgt:

Haushalts-jahr	Haushalts- strukturgesetz 2000 (in Mio. DM)	nachrichtlich (in Mio. €)	Haushalts- strukturgesetz 2002 (in Mio. €)	Differenz (in Mio. €)
2000	4.716	2.411	-	-
2001	4.557	2.330	-	-
2002	4.416	2.258	2.192	- 66
2003	4.326	2.212	2.145	- 57
2004	4.212	2.154	2.104	- 50
2005	4.100	2.096	2.055	- 41

Angaben ohne Personalverstärkungsmittel

Insgesamt sollen die Personalausgaben im Zeitraum von 2000 bis 2005 um insgesamt 356 Mio. € (entspricht 696 Mio. DM) verringert werden. Mit dem Haushaltsstrukturgesetz 2002 wurden die Höchstbeträge für die Jahre 2002 bis 2005 gegenüber dem Haushaltsstrukturgesetz 2000 jährlich zwischen 41 und 66 Mio. € reduziert.

Das Haushaltsstrukturgesetz 2002 schreibt weiterhin vor, dass ein etwaiger personeller Mehrbedarf und die damit verbundene Erhöhung der Globalsumme eines oder mehrerer Ressorts im Ergebnis der Aufgabenkritik durch gleichwertige strukturelle Einsparungen bei allen Ressorts auszugleichen ist.

Haushaltswirtschaftsrundschreiben 2002

Das Haushaltswirtschaftsrundschreiben 2002 vom 15. Januar 2002 enthält keine Festlegungen in Bezug auf die Einsparung von Plan-/Stellen und Vollzeitäquivalenten. Es weist darauf hin, dass sich das Personalbudget je Einzelplan aus den Ausgaben der Hauptgruppe 4 und den übertragenen Rücklagen aus dem Personalbudget 2001 zusammensetzt und die Ansätze im Rahmen der Stellenpläne und unter Ausnutzung der kapitelübergreifenden Deckungsfähigkeit frei bewirtschaftet werden können.

Sollten ressortinterne Berechnungen und Prognosen ergeben, dass die Personalausgaben des Einzelplans bis zum Jahresende 2002 überschritten werden oder die Globalsumme 2002 nicht eingehalten werden kann, so können die Möglichkeiten des Stellenplans nicht mehr ausgenutzt werden und sind Personalbewirtschaftungsmaßnahmen einzuleiten. Zu diesen Maßnahmen zählen insbesondere der Verzicht auf die Besetzung freier Stellen sowie auf Neueinstellungen und Beförderungen.

Sollten bis zum Jahresabschluss 2002 Minderausgaben beim Personalbudget erwartet werden, können diese im Wege der Deckungsfähigkeit die Ausgaben des Verwaltungsbudgets verstärken.

12.1.4 Finanzplanung

Mit dem Beschluss über den Doppelhaushalt 2002/2003 vom 10. Juli 2001 verabschiedete die Landesregierung den Finanzplan bis zum Jahr 2005. Der Finanzplan sieht zusammenfassend für den Bereich der Personalausgaben vor, dass der bis Ende 2005 geplante Stellenabbau von mindestens 8.000 Plan-/Stellen und Beschäftigungspositionen durch das Streichen von Stellen, die Umsetzung vorhandener Wegfallvermerke und das Ausbringen neuer Vermerke erfolgen soll.

Der Finanzplan enthält Höchstbeträge für die Personalausgaben und zusätzlich Festlegungen zur Höhe der jährlich zu erbringenden globalen Minderausgaben Personal und zu den Personalverstärkungsmitteln:

- Angaben in Mio. €-

Jahr	Personal- ausgaben	Personal- verstärkungsmittel	globale Minderausgaben	Gesamtsumme HGr. 4
2001	2.362,0	94,6	25,3	2.431,3
2002	2.207,9	175,7	13,7	2.369,9
2003	2.182,2	271,3	35,0	2.418,5
2004	2.146,2	353,2	43,0	2.456,4
2005	2.106,5	421,6	52,3	2.475,8

Die Landesregierung schrieb am 18. Dezember 2001 die Personalbedarfsplanung bis in das Jahr 2006 fort und beauftragte den Ausschuss für Verwaltungsoptimierung, ihr bis zum März 2002 konkrete Vorschläge für einen weiteren Personalabbau von 1.270 Stellen im Jahr 2006 zu unterbreiten. Als Ausgangspunkt diene dabei die laut Finanzplanung für 2005 in den Einzelplänen enthaltene globale Minderausgabe bei den Personalausgaben im Umfang von 52,3 Mio. € als Differenz zwischen den Zielzahlen laut Personalbedarfsplanung und den Personalbudgets der Ressorts. Um diese Lücke im Jahr 2006 zu schließen, wird angestrebt, diese 1.270 Stellen, die sich aus der Umrechnung der globalen Minderausgaben Personal unter Berücksichtigung der Durchschnittskosten einer Stelle ergeben, einzusparen.

12.1.5 Personalbedarfsplanung

Einbettung in den Prozess der Verwaltungsoptimierung

Der Gesamtprozess der Verwaltungsmodernisierung lässt sich in fünf Schwerpunkte unterteilen, die erhebliche Auswirkungen auf die Personalbedarfsplanung haben:

- Strukturmaßnahmen

Zunächst standen Strukturmaßnahmen wie die Polizeistruktur-, die Schulämter- und die Forstreform sowie weitere Verwaltungsstrukturmaßnahmen wie die Bündelung des Verbraucherschutzes, die Zusammenführung von Laborkapazitäten und die Reduzierung von Abteilungen und Kleinreferaten innerhalb der Ministerialverwaltung im Mittelpunkt.

- neues Steuerungsmodell

Es ist beabsichtigt, Produktkataloge zu entwickeln, um perspektivisch den Aufbau einer KLR voranzubringen.

- Qualitätsmanagement

In diesem Rahmen sollen Qualitätsstandards entwickelt, Verfahren der Qualitätssicherung und -steigerung eingeführt sowie internes und externes Benchmarking angewandt werden.

- Aufgabenkritik

Hierunter fällt u. a. die Überprüfung von Normen und Standards.

- elektronische Verwaltung

Mittels Informationstechnik sind die Beziehungen innerhalb der Verwaltung, zur Wirtschaft und zu den Bürgern neu zu gestalten.

Bisherige Ergebnisse

Der Ausschuss für Verwaltungsoptimierung schätzte zum Jahresende 2001 den Stand der Verwaltungsmodernisierung ein und bemerkte zum bisherigen Ablauf u. a., dass

- mit der Erstellung der Personalbedarfsplanung zunächst bis zum 31. Dezember 2005 deutlich geworden sei, unter welchen Strukturen in der Landesverwaltung die Aufgaben wahrgenommen würden (Verteilung der Ressource Personal auf die Ressorts),
- bisher die Einsparung von Haushaltsmitteln und nicht die Aufgabenkritik im Mittelpunkt von Diskussionen gestanden habe,
- sich die Prüfaufträge („Kritikbögen“) auf Verwaltungsstrukturmaßnahmen (Zusammenlegung von Behörden, Abteilungen und Referaten) konzentriert und somit Untersuchungen von Verfahrensabläufen sowie zum Umfang der Aufgabenwahrnehmung nur vereinzelt stattgefunden hätten,
- die Personalbedarfsplanung bis zum Jahr 2005 verabschiedet worden sei, ohne dass die Ergebnisse für alle ausgelösten Prüfaufträge vorlagen,
- der jährlich zu erreichende Personalabbau dem Haushaltsaufstellungsverfahren vorbehalten bleibe, in dem eine Balance zwischen den in der Personalbedarfsplanung enthaltenen Obergrenzen der zur Verfügung stehenden Plan-/Stellen und Beschäftigungspositionen und den jährlich zur Verfügung stehenden Höchstbeträgen für die Personalausgaben entsprechend des Haushaltsstrukturgesetzes 2002 gefunden werden müsse,
- die für die einzelnen Ressorts vorgesehenen Plan-/Stellen und Beschäftigungspositionen nicht mit den jährlich festgelegten Höchstbeträgen für Personalausgaben „ausfinanziert“ werden könnten, die Personalbedarfsplanung daher eine Höchstgrenze darstelle und es von jedem einzelnen Ressort abhängen, wie weit es diese Obergrenzen ausschöpfe und
- die bisherige Personalbedarfsplanung auch als „Mangelbewirtschaftung“ zu verstehen sei.

12.1.6 Bewertung

Der aufgabenkritische Ansatz der Personalbedarfsplanung kombiniert mit einer budgetmäßigen Deckelung der Personalausgaben erscheint grundsätzlich geeignet, den gestellten Zielen näher zu kommen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die für den Personalhaushalt bestimmten Ziele nur erreicht werden können, wenn die Ergebnisse der vorgenommenen und noch vorzunehmenden Untersuchungen entschlossen umgesetzt werden. Dies schließt die Bereitschaft und Fähigkeit ein, sich den auf den verschiedenen Politikfeldern ergebenden Widerständen zu stellen. Dabei muss deutlich werden, dass es zu den Grundlagen der Landespolitik gehört, baldmöglichst zu einer Konsolidierung des Landeshaushalts, d. h. zu einer nachhaltigen Balance zwischen Einnahmen und Ausgaben, zu gelangen.

12.1.7 Beschlüsse des Landtages

Bereits im Ergebnis der Beratungen zum Jahresbericht 2000 des LRH hatte der Landtag am 24. Januar 2001 die Landesregierung aufgefordert, ihm konkret darzustellen, wie der im Haushaltsstrukturgesetz 2000 festgelegte aufgabenkritische Abbau von mindestens 8.000 Plan-/Stellen und Beschäftigungspositionen bis zum Jahr 2005 verwirklicht werden soll (Umfang pro Haushaltsjahr, Übersicht je Ressort, Wertigkeit der abzubauenen Stellen, finanzielle jährliche Entlastung des Haushalts). Die Landesregierung legte ihre Personalbedarfsplanung zum 1. April 2001 vor, die nur ein Gesamtziel formuliert und andere Fragestellungen zunächst unbeantwortet lässt.

Nach der Befassung mit dem Jahresbericht 2001 des LRH stellte der Landtag zu dieser Thematik fest, dass

- die Konsolidierung des Landeshaushaltes spürbare Einschnitte in den Personalhaushalt erforderlich mache,
- die von der Landesregierung vorgegebene, zum 31. Dezember 2005 zu erreichende Zielzahl von 58.221 Stellen nicht ausreiche, um das ursprüngliche Konsolidierungsziel zu erreichen und
- im Rahmen der Fortschreibung der Personalbedarfsplanung alle Möglichkeiten zur weiteren Rückführung der Personalausgaben auszuschöpfen seien und ihm erstmals zum 31. März 2002 hierüber schriftlich zu berichten sei.

12.2 Entwicklung der Personalausgaben

12.2.1 Ermittlung der Personalausgaben

Personalausgaben werden haushaltsmäßig nicht nur in der systematisch dafür vorgesehenen Hauptgruppe 4 veranschlagt und bewirtschaftet, sondern auch unter anderen Kennzeichnungen des Gruppierungsplans. So werden beispielsweise die Erstattungen an den Bund für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme, bei denen es sich der Sache nach um Personalausgaben handelt, in der Hauptgruppe 6 dargestellt. Eine weitere „Entlastung“ der Hauptgruppe 4 tritt u. a. dadurch ein, dass beginnend mit dem Jahr 2000 die Personalausgaben einiger Einrichtungen des Landes über Zususstitel (Hauptgruppe 6) abgebildet werden.

Die folgende Tabelle stellt dar, welche Beträge aus Erstattungen und Verlagerungen den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 inhaltlich zuzuordnen sind und zu welchem Gesamtergebnis diese Zuordnung führt:

- Angaben in Mio. €-

Haushaltsjahr	Hauptgruppe 4	Erstattungen ²¹	Verlagerungen ²²	Summe
1998	2.511,0	245,5	-	2.756,5
1999	2.514,8	265,4	-	2.780,2
2000	2.408,8	306,9	98,6 ²³	2.814,3
2001	2.446,4	373,9	113,5 ²⁴	2.933,8
2002	2.464,5 ²⁵	353,9	238,4 ²⁶	3.056,8
2003	2.594,2 ²⁵	368,6	231,4 ²⁶	3.194,2

Quelle: 1998 bis 2000: Haushaltsrechnung
 2001: Kassenabschluss
 2002 und 2003: Haushaltsplan

Während im Zeitraum von 1998 bis 2003 die in der Hauptgruppe 4 nachgewiesenen Personalausgaben um lediglich rund 83 Mio. € anstiegen, erhöhte sich die Gesamtsumme um rund 438 Mio. €. Es zeigt sich, dass ab dem Jahr 2000 erhebliche Haushaltsmittel aus der Hauptgruppe 4 in die Hauptgruppe 6 verlagert wurden. Dies betrifft neben einigen Hochschulen die neu gegründeten Landesbetriebe und den Bereich Forstwirtschaft.

In den so ermittelten Personalausgaben sind der Personalaufwand der vier Landeskliniken sowie die Personalausgaben der vom Land anteilig oder vollständig institutionell geförderten Einrichtungen noch nicht enthalten.

²¹ Erstattungen für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme (Kapitel 20 710)

²² geplanter Personalaufwand entsprechend den Wirtschaftsplänen (Ausnahme 2000: tatsächlicher Personalaufwand)

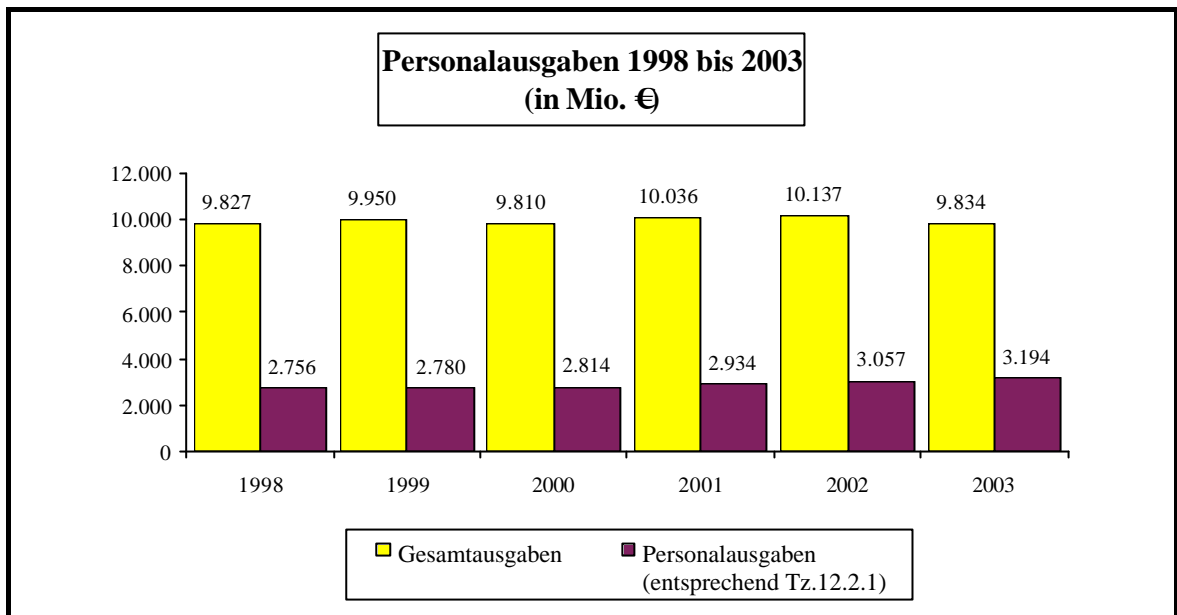
²³ Universität Potsdam, Hochschule für Film und Fernsehen, Fachhochschule Lausitz, Technische Fachhochschule Wildau und Materialprüfungsamt des Landes Brandenburg

²⁴ Angaben der Fußnote 23 und Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik sowie Sondervermögen „Tierseuchenkasse“

²⁵ einschließlich der Personalverstärkungsmittel (Kapitel 20 020, Titel 461 20)

²⁶ Angaben der Fußnoten 23, 24 und Landesbetrieb für Landvermessung und Geobasisinformation Brandenburg, Fachhochschule Potsdam, Stiftung „Brandenburgisches Haupt- und Landgestüt Neustadt (Dosse)“ sowie der Bereich Forstwirtschaft (Kapitel 10 080)

12.2.2 Übersicht



Quellen: 1998 und 1999: Haushaltsrechnung
2000: Haushaltsrechnung und eigene Berechnungen
2001: Kassenabschluss und eigene Berechnungen
2002 und 2003: Haushaltsplan (einschließlich Personalverstärkungsmittel) und eigene Berechnungen

Die Gesamtausgaben steigen hiernach von 1998 bis 2002 um rund 310 Mio. € Im gleichen Zeitraum erhöhen sich die Personalausgaben um rund 301 Mio. € während die Stellenzahlen um 2.392 zurückgehen.

Das Diagramm macht deutlich, dass allein mit der Verminderung der Stellenzahlen die Personalausgaben bislang nicht gesenkt werden konnten. Wenn selbst bei kontinuierlicher Rückführung der Zahl der Landesbediensteten die Personalausgaben im Zeitraum von 1998 bis 2003 um 438 Mio. € (um 16 %) steigen, so wird deutlich, welche Dynamik dem Kostenfaktor Personal zukommt.

12.2.3 Personalausgabenquote

Für die Personalausgaben nach Ausgabearten (Obergruppen des Gruppierungsplanes) ist seit 1998 folgende Entwicklung festzustellen:

- Angaben in Mio. €-

Ausgabeart	1998	1999	2000	2001	2002	+/- zu 1998	2003
Obergruppe 41 ²⁷	10,4	11,8	11,3	11,3	12,7	+ 2,3	12,6
Obergruppe 42 ²⁸	2.452,5	2.447,7	2.344,6	2.375,4	2.131,6	- 320,9	2.097,9
Obergruppe 43 ²⁹	4,7	6,3	8,6	11,3	17,9	+ 13,2	23,5
Obergruppe 44 ³⁰	29,1	34,9	38,8	42,8	40,8	+ 11,7	41,9
Obergruppe 45 ³¹	14,3	14,1	5,5	5,6	5,0	- 9,3	6,3
Obergruppe 46 ³²	-	-	-	-	161,9	+ 161,9	236,3
<i>Summe der HG. 4</i>	2.511,0	2.514,8	2.408,8	2.446,4	2.369,9	- 141,1	2.418,5
<i>Personalverstärkungsmittel³³</i>	-	-	-	-	94,6	+ 94,6	175,7
Erstattungen für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme	245,5	265,4	306,9	373,9	353,9	+ 108,4	368,6
Verlagerungen	-	-	98,6	113,5	238,4	+ 238,4	231,4
Gesamt	2.756,5	2.780,2	2.814,3	2.933,8	3.056,8	+ 300,3	3.194,2
Personalausgabenquote in %	28,3	28,3	29,0	29,6	30,2	+ 1,9	32,5
Personalausgabenquote in % (bezogen auf die HG. 4)	25,8	25,6	24,8	24,7	24,3	- 1,5	26,4

Quellen: 1998 und 1999: Haushaltsrechnung
 2000: Haushaltsrechnung und eigene Berechnungen
 2001: Kassenabschluss und eigene Berechnungen
 2002 und 2003: Haushaltsplan und eigene Berechnungen

Es zeigt sich, dass die tatsächliche Personalausgabenquote deutlich über der in der Finanzstatistik ausgewiesenen Quote liegt.

12.3 Steuerung der Personalausgaben

²⁷ Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige

²⁸ Bezüge, Vergütungen, Löhne, Beschäftigungsentgelte, nicht aufteilbare Personalausgaben

²⁹ Versorgungsbezüge und dgl.

³⁰ Beihilfen, Unterstützungen und dgl.

³¹ personalbezogene Sachausgaben, vor allem Trennungsgeldentschädigungen und Umzugskostenvergütungen

³² Globale Mehr- und Minderausgaben

³³ Kapitel 20 020, Titel 641 20

Ab dem Haushaltsjahr 2000 ging die Landesregierung flächendeckend dazu über, eine Globalsummensteuerung für die Personalausgaben vorzunehmen. Als Globalsumme ist je Einzelplan die Summe der Ausgaben der HGr. 4 zuzüglich der Rücklagen des Vorjahres bzw. abzüglich von Vorgriffen anzusetzen. Innerhalb dieser Obergrenze konnten die Ansätze im Rahmen der Stellenpläne und unter Ausnutzung der kapitelübergreifenden Deckungsfähigkeit frei bewirtschaftet werden. Die Personalausgaben waren so zu bewirtschaften, dass eine Überschreitung der Ausgaben der HGr. 4 ausgeschlossen werden sollte. Andernfalls waren Personalbewirtschaftungsmaßnahmen einzuleiten.

Im Ergebnis der Globalsummensteuerung der Personalausgaben bildeten die Ressorts beim Jahresabschluss 2000 Rücklagen in Höhe von 18,0 Mio. € aus nicht benötigten Personalmitteln. Einen Überblick zur Einhaltung der Globalsumme Personal für das Jahr 2001 und zur Höhe der Rücklage aus dem Personalbudget zum Jahresende 2001 bietet die folgende Übersicht. Die darin enthaltenen Zahlenangaben basieren auf den vom MdF geprüften eingereichten Abrechnungsunterlagen der einzelnen Ressorts.

- Angaben in Mio. €-

Einzelplan	Globalsumme (HGr. 4)	verfügbares Soll ³⁴	Ist der HGr. 4	bereinigtes Ist ³⁵	Ergebnis (Sp. 3 – Sp. 5)	rücklagefähiger Betrag ^{36/} Vorgriff	Rücklage zum 31.12.2001 ³⁷
1	2	3	4	5	6	7	8
02 MP/StK	9,0	10,1	8,5	8,5	1,60	1,59	0,85
03 MI	360,8	360,1	377,6	360,5	- 0,40	- 1,96	- 1,96
04 MdJE	182,6	150,0	190,2	148,3	1,70	0,54	0,54
05 MBS	1.017,6	1.079,3	1.061,8	1.060,8	18,50	9,14	9,14
06 MWFK	116,5	14,6	131,5	14,6	0,05	0,05	0,05
07 MASGF	60,8	21,9	63,9	21,2	0,70	0,08	0,08
08 MW	20,3	21,1	20,3	20,3	0,80	0,27	0,24
10 MLUR	230,4	229,6	231,0	221,8	7,80	4,47	3,38
11 MSWV	113,9	120,2	115,9	115,9	4,30	1,20	1,20
12 MdF	167,0	175,2	172,7	169,3	5,90	3,45	2,60
20 Allg. Fin.	1,3	1,6	1,1	1,1	0,45	0,46	0,24
Gesamt	2.280,2	2.183,7	2.374,5	2.142,3	41,40	19,29	16,36

Quelle: Schreiben des MdF vom 17. April 2002; Zahlen gerundet und in €umgerechnet

Der Übersicht ist zu entnehmen, dass für die dargestellten Einzelpläne zum Jahresende 2001 aus dem Personalbudget insgesamt Rücklagen in Höhe von 16,36 Mio. € gebildet wurden, die auch die nicht entnommenen Rücklagen der Vorjahre enthalten. Der Bestand hat sich gegenüber dem Jahr 2000 um rund 1,6 Mio. € reduziert. Das MI hat einen Vorgriff in das Jahr 2002 in Höhe von 1,96 Mio. € zu verkraften.

³⁴ Von der Globalsumme werden die Ausgaben der HGr. 4 der flexibilisierten Einrichtungen abgesetzt. Zudem sind weitere Soll-Zugänge (beispielsweise die zugewiesenen Personalverstärkungsmittel, verwendete Mehreinnahmen, Umsetzungen zwischen den Einzelplänen, Entnahmen aus den Rücklagen 2000 „Personalbudget“ und „Altersteilzeit“) und Soll-Abgänge (Erwirtschaftung globaler Minderausgaben, Ausgleich von Mehrausgaben, Umsetzungen zwischen den Einzelplänen, Verwendung von Rücklagen für Sachausgaben, Verstärkung von Sachausgaben, Vorgriff 2001 auf 2002) berücksichtigt.

³⁵ Die Ausgaben der HGr. 4 der flexibilisierten Einrichtungen wurden abgesetzt.

³⁶ Es sind mögliche Zuführungen zu den Rücklagen „Altersteilzeit“ und „IT-Rücklage“ sowie Entnahmen aus Rücklagen bei flexibilisierten Einrichtungen berücksichtigt.

³⁷ Die Rücklage setzt sich aus zwei möglichen Bestandteilen zusammen: zu 100 % in die Rücklage fließt maximal 1 % des verfügbaren Solls (von Spalte 3). Vom verbleibenden Restbetrag werden 50 % der Rücklage zugeführt.

12.4 Stellen nach Aufgabenbereichen

Stellenausstattung nach Aufgabenbereichen ³⁸										
Bereich	1996		2001 ³⁹		2002		+/- zu 2001		+/- zu 1996	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Ministerialverwaltung	3.107	4,8	2.900	4,7	2.933	4,8	+ 33	+ 1,1	- 174	- 5,6
Lehrer	25.833	39,6	23.502	38,3	23.958	39,2	+ 456	+ 1,9	- 1.875	- 7,3
Polizei	9.240	14,2	9.686	15,8	9.610	15,7	- 76	- 0,8	+ 370	+ 4,0
Steuerverwaltung	4.059	6,2	4.198	6,8	4.076	6,7	- 122	- 2,9	+ 17	+ 0,4
Rechtspflege	4.009	6,1	4.253	6,9	4.244	7,0	- 9	- 0,2	+ 235	+ 5,9
Hochschulen	4.188	6,4	3.931	6,4	3.763	6,2	- 168	- 4,3	- 425	- 10,1
Bauverwaltung	3.322	5,1	3.149	5,1	3.019	4,9	- 130	- 4,1	- 303	- 9,1
Umweltverwaltung	1.437	2,2	1.350	2,2	1.216	2,0	- 134	- 9,9	- 221	- 15,4
Sonstige	10.018	15,4	8.484	13,8	8.272	13,5	- 212	- 2,5	- 1.746	- 17,4
Summe	65.213	100,0	61.453	100,0	61.091	100,0	- 362	- 0,6	- 4.122	- 6,3

Quellen: Haushaltspläne 1996, 2001 und 2002

Insgesamt ist zwischen den Jahren 1996 und 2002 ein Rückgang der Stellenzahlen um 4.122 zu verzeichnen. Ein Stellenzuwachs ist für die Bereiche der Polizei, der Rechtspflege und der Steuerverwaltung festzustellen.

12.5 Versorgungslasten

Für die Altersversorgung fallen zur Zeit die Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Rentenversicherung, die Umlage an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) für die Zusatzversorgung der Angestellten und Arbeiter, die beamtenrechtlichen Versorgungsbezüge sowie Versorgungszahlungen für ehemalige Mitglieder des Landtages und der Landesregierung an. Weiterhin hat das Land beträchtliche Zahlungen für übergeleitete Zusatz- und Sonderversorgungssysteme bestimmter Berufsgruppen zu leisten.

³⁸ ohne Einzelpläne 01, 13 und 14

³⁹ Die für das Jahr 2001 ausgewiesenen Stellenzahlen liegen über denen in der Tabelle zu Tz. 12.1.1, da die dort in der niedrigeren Zahl berücksichtigten Kürzungen nach § 11 Abs. 2 des HG 2000/2001 keine Zuordnung nach Aufgabenbereichen zulassen.

12.5.1 Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung

Für die Jahre 1996 bis 2000 ergibt sich folgende Ausgabenentwicklung:

Jahr	Anzahl der Beschäftigten im Æ	Arbeitgeberbeiträge in Mio. €	Arbeitgeberanteil in %
1996	58.500	139,3	9,60
1997	51.500	131,3	10,15
1998	49.700	123,6	10,15
1999	45.200	108,5	10,15/9,75 (ab 4/99)
2000	38.200	102,1	9,65

Quelle: Schreiben des MdF vom 30. Mai 2001

Die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung insgesamt sind Bestandteil der Personalausgaben und werden nicht gesondert im Haushaltsplan ausgewiesen. Im Rahmen der weiteren Flexibilisierung bleibt es den Ressorts vorbehalten, die Globalsumme für die Personalausgaben auf den Besoldungs- oder Lohn- und Tarifbereich aufzuteilen.

Auf Grund der rückläufigen Zahl der Tarifangehörigen im Landesdienst wird die Höhe der Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Rentenversicherung der Angestellten und Arbeiter weiter zurückgehen.

12.5.2 VBL-Umlage

Die Aufgabe der VBL ist es, den Arbeitnehmern der an ihr beteiligten Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes durch privatrechtliche Versicherung eine zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung zu gewähren. Diese Zusatzversorgung ergänzt die Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung.

Seit dem 1. Januar 1997 sind die Angestellten und Arbeiter des Landes Brandenburg in dieses Zusatzversorgungssystem des öffentlichen Dienstes einbezogen. Die Zahlungen des Landes für die VBL-Umlage erreichten in den Jahren 1997 bis 2000 - einschließlich der für diese Arbeitgeberleistung anfallenden Steuern - nachfolgende Höhe:

- Angaben in Mio. € -

1997	1998	1999	2000
12,7	11,8	10,9	12,9

Quelle: Schreiben des MdF vom 30. Mai 2001

Diese Aufwendungen sind Bestandteil des Personalbudgets und der einzelnen Ansätze der HGr. 4 und werden nicht gesondert ausgewiesen.

Wie sich die Zahlfälle in den kommenden Jahren entwickeln, ist unter anderem davon abhängig, in welcher Weise die vorhandenen Möglichkeiten eines vorzeitigen Ausscheidens aus dem Beschäftigungsverhältnis (Vorruhestand, Altersteilzeit, Abfindung) weiter geführt und in welchem Umfang diese in Anspruch genommen werden.

Nachdem die Tarifvertragsparteien des öffentlichen Dienstes in der Tarifrunde 2000 vereinbart hatten, weitere Verhandlungen zur Sicherung der dauerhaften Finanzierbarkeit der Zusatzversorgung zu führen, wurden diese am 13. November 2001 mit der Vereinbarung des „Altersvorsorgeplanes 2001“ abgeschlossen. Dieser bis zum 31. Dezember 2007 laufende Tarifvertrag beinhaltet folgende Änderungen in der Zusatzversorgung:

- Das bisherige Gesamtversorgungssystem wurde mit Ablauf des 31. Dezember 2000 geschlossen und durch ein Versorgungspunktemodell ersetzt.
- Die Arbeitnehmer erhalten die Möglichkeit, eine zusätzliche kapitalgedeckte Altersversorgung durch eigene Beiträge unter Inanspruchnahme der steuerlichen Förderung aufzubauen (so genannte „Riester-Rente“).
- Nach dem Punktemodell werden diejenigen Leistungen zugesagt, die sich ergeben würden, wenn eine Gesamtbeitragsleistung von 4 % vollständig in ein kapitalgedecktes System eingezahlt würde.
- Die Umlagefinanzierung wird beibehalten. Für die alten Länder beträgt die Umlage ab Januar 2002 insgesamt 9,86 %, wovon der Arbeitgeber 8,45 % und der Arbeitnehmer 1,41 % zahlt. Der von den neuen Ländern zu zahlende Umlagesatz beträgt weiterhin 1 % des Zusatzversorgungspflichtigen Entgelts des Bediensteten, wobei der Arbeitnehmer dazu keinen eigenen Beitrag zu leisten hat.

12.5.3 Beamtenrechtliche Versorgungsbezüge

Entwicklung

Die beamtenrechtlichen Versorgungsbezüge lassen sich wie folgt darstellen:

- Angaben in Mio. € -

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Versorgungsbezüge	3,3	4,6	6,0	8,0	10,8	17,5 ⁴⁰	23,0 ⁴⁰
abzüglich Erstattungen anderer Dienstherren ⁴¹	2,6	2,1	2,7	3,9	5,3	6,5	7,2
vom Land Brandenburg zu tragen	0,7	2,5	3,3	4,1	5,5	11,0	15,8
Anzahl der Versorgungsempfänger	182	249	338	433	597	776	1.023

Quellen: 1997 bis 2000: Haushaltsrechnung
2001: Kassenabschluss
2002 und 2003: Haushaltsplan

Die Entwicklung zeigt, dass das Land noch vergleichsweise geringe Ausgaben für beamtenrechtliche Versorgungsbezüge aufzubringen hat. Allerdings sind die jährlichen Steigerungen beachtlich. Für das Jahr 2005 wird von 1.775 Versorgungsempfängern und dafür einzuplanenden Haushaltsmitteln von 40 Mio. € ausgegangen.

Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg

In Umsetzung des § 14 a des Bundesbesoldungsgesetzes ist im Land Brandenburg mit dem Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetz vom 25. Juni 1999 die Grundlage für die Bildung von Versorgungsrücklagen als Sondervermögen gemäß § 26 Abs. 2 der LHO unter dem Namen "Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg" geschaffen worden. Diese Rücklagen werden aus der Verminderung der allgemeinen Besoldungs- und Versorgungserhöhungen der Beamten und Richter sowie der Versorgungsempfänger gebildet. Dies gilt entsprechend für die Amts- und Amtsversorgungsbezüge der Mitglieder der Landesregierung. Zielstellung ist es, die Belastung des Landes durch Versorgungszahlungen ab dem Jahr 2014 zu vermindern.

Das MdF verwaltet das Sondervermögen des Landes. Mit der Anlage der Mittel des Sondervermögens ist die InvestitionsBank des Landes Brandenburg betraut.

⁴⁰ Ab dem Haushaltsjahr 2002 werden die Versorgungsbezüge einzelnen Funktionsbereichen zugeordnet und in verschiedenen Titeln (Kapitel 20 710, Titel 432 10 bis 432 15) ausgewiesen. Neben den „sonstigen“ Versorgungsbezügen der Beamten und Richter sowie deren Hinterbliebenen (Titel 432 10) werden die Bereiche öffentliche Sicherheit (Titel 432 11), Rechtsschutz (Titel 432 12), Finanzverwaltung (Titel 432 13), Schulen (Titel 432 14) und Hochschulen (Titel 432 15) unterschieden. Insgesamt wird sich die Anzahl dieser Versorgungsempfänger von 138 im Jahr 2001 über 179 im Jahr 2002 auf 247 im Jahr 2003 entwickeln.

⁴¹ Beteiligung anderer Dienstherren an den Versorgungsbezügen des Landes in den Fällen der Übernahme von Beamten oder Richtern nach Vollendung des 45. Lebensjahres auf Grund §§ 107 b und 107 c des Beamtenversorgungsgesetzes.

Seit dem Jahr 1999 entwickelte sich das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg“ wie folgt (Angaben in €):

Bestand am 1. Januar 2001		2.867.549,88
Einnahmen 2001		
• Zuführungen	3.839.654,41	
• Zinseinnahmen	<u>145.100,52</u>	
		+ 3.984.754,93
Ausgaben 2001		
• Stückzinsen	84.701,73	
• Depotkosten	<u>247,95</u>	
		- 84.949,68
Bestand am 31. Dezember 2001		6.767.355,13

Versorgungsänderungsgesetz 2001

Die Reformmaßnahmen bei der gesetzlichen Rentenversicherung wurden mit dem Versorgungsänderungsgesetz 2001 vom 21. Dezember 2001 auf die Beamtenversorgung übertragen und zum 1. Januar 2002 in Kraft gesetzt. Dabei handelt es sich u. a. um folgende Maßnahmen:

- Der Versorgungshöchstsatz wird ab 2003 von derzeit 75 auf 71,75 Prozentpunkte im Jahr 2010 abgesenkt. Parallel wird der Steigerungssatz für jedes Jahr ruhegehaltsfähiger Dienstzeit von 1,875 % auf 1,79375 % der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge gekürzt. Die Hälfte der Einsparungen wird den Versorgungsrücklagen zugeführt.
- Im Zeitraum von 2003 bis 2010 wird der weitere Aufbau der Versorgungsrücklagen ausgesetzt, um Doppelbelastungen zu vermeiden. Ab dem Jahr 2011 soll der weitere Aufbau der Versorgungsrücklagen bis zum Jahr 2017 mit jeweils 0,2 % für Aktive und Pensionäre wieder unverändert einsetzen. Die bisher bis 2002 erbrachten Verminderungen im Umfang von insgesamt 0,6 % werden berücksichtigt. Die Mittel sind nunmehr ab dem Jahr 2017 über einen Zeitraum von 15 Jahren zur schrittweisen Entlastung von Versorgungsaufwendungen einzusetzen.
- Die aktiven Beamten erhalten die Möglichkeit, private Vorsorge zu betreiben und werden in die gesetzliche Förderung einer privaten zusätzlichen Vorsorge ab 2002 einbezogen.

Insgesamt lässt sich für den Zeitraum von 1999 bis 2021 nachfolgende Niveauabsenkung in Folge der Versorgungsreform feststellen: Durch die Einführung der Versorgungsrücklage ab 1999 wird das Versorgungsniveau bis 2002 um 0,6 % gesenkt. In Folge der Übertragung der ersten Stufe der Rentenreform auf die Beamtenversorgung werden die Versorgungsbezüge durch die Abflachung des Einkommensanstiegs schrittweise von 2003 an um insgesamt 4,3 %, die dauerhaft ab dem Jahr 2010 erreicht werden, abgesenkt. Ab dem Jahr 2011 sind weitere Zuführungen zur Versorgungsrücklage festgelegt, so dass im Jahr 2017 eine dauerhafte Niveauabflachung von insgesamt 6,3 % erreicht wird.

12.5.4 Weitere Versorgungszahlungen

Die Versorgungszahlungen an ehemalige Mitglieder des Landtages und der Landesregierung belaufen sich auf:

- Angaben in Tsd. €-

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Versorgungsbezüge gesamt	98,7	212,7	1.056,3	823,1	806,1	964,0	930,5
davon an ehemalige Mitglieder							
- des Landtages	43,7	56,3	777,5	281,7	328,9	567,5	508,7
- der Landesregierung	55,0	156,4	278,8	541,4	477,2	396,5	421,8

Quellen: 1997 bis 2000: Haushaltsrechnung
 2001: Kassenabschluss
 2002 und 2003: Haushaltsplan

12.5.5 Sonstiger Versorgungsaufwand

Nach den Vorschriften des Gesetzes zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes (AAÜG) wurden das Sonderversorgungssystem ehemaliger Angehöriger der Deutschen Volkspolizei, der Organe der Feuerwehr und des Strafvollzuges und die Zusatzversorgungssysteme von Angehörigen bestimmter wissenschaftlicher und künstlerischer Berufe sowie bestimmter hauptamtlicher Mitarbeiter gesellschaftlicher Organisationen in die Rentenversicherung überführt. Diese Versorgungsleistungen werden von der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte ausgezahlt, wobei der Bund die hierdurch entstehenden Aufwendungen erstattet. Der Bund seinerseits erhält diese Aufwendungen von den neuen Ländern für das Sonderversorgungssystem in voller Höhe und für die benannten Zusatzversorgungssysteme in Höhe von zwei Dritteln ersetzt.

- Angaben in Mio. €-

Erstattungen des Landes an den Bund			
Jahr	Zusatzversorgungen	Sonderversorgungen	Summe
1998	124,5	121,1	245,6
1999	141,1	124,2	265,3
2000	183,3	123,6	306,9
2001	242,5	131,4	373,9
2002	201,0	152,9	353,9
2003	229,0	139,6	368,6
2004	229,0	144,7	373,7
2005	229,0	149,8	378,8

Quellen: 1998 bis 2000: Haushaltsrechnung
2001: Kassenabschluss
2002 und 2003: Haushaltsplan
2004 und 2005: Finanzplan

Der Übersicht ist zu entnehmen, dass die Erstattungen des Landes an den Bund für die überführten Zusatz- und Sonderversorgungssysteme bis zum Jahr 2001 kontinuierlich angestiegen sind. Sie lagen im Jahr 2001 mit 373,9 Mio. € um 128,3 Mio. € über den Werten des Jahres 1998, was einer Steigerung von 52 % entspricht. Die geplanten Ausgaben des Jahres 2001 wurden um 25,7 Mio. € überschritten.

Als Ursachen für die gestiegenen Aufwendungen sind die steigende Anzahl der Rentenzugänge, ein erhöhter Bevölkerungsschlüssel für Brandenburg, nach dem sich der Erstattungsbetrag errechnet, und ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes, das den Kreis der Rentenberechtigten erweitert, zu nennen. Das MI geht in seiner Einschätzung vom 22. April 2002 davon aus, dass die für 2002 veranschlagten Ausgaben für Sonderversorgungsleistungen nicht auskömmlich sein werden. Als Gründe benannte es die

- seit Oktober 2001 gestiegenen monatlichen Erstattungsbeträge,
- seit Mai 2001 erhöhten Verwaltungsausgaben,
- Nachzahlungen für das Jahr 2000,
- noch offene Abrechnung für das Jahr 2001 und
- zum 1. Juli 2002 anstehende Rentenerhöhung.

Aussagen in Bezug auf weitere Mehraufwendungen aus der Umsetzung von Urteilen des Bundesverfassungsgerichtes (Dienstbeschädigungsteilrente, fehlerhaft berechnete Vergleichsrenten) ab dem Jahr 2003 sind gegenwärtig nicht möglich.

Die Haushaltsplanung geht ab dem Jahr 2002 – im Vergleich zu den Ist-Zahlen 2001 – zunächst von einer um 20 Mio. € niedrigeren Planzahl von 353,9 Mio. € aus. Bis zum Jahr 2005 wird ein Anstieg der Aufwendungen auf 378,8 Mio. € erwartet.

Besondere Prüfungsergebnisse und prüfungsbegleitende Beratungen

Einzelplan 06

Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur

13 Förderung von Einrichtungen der Blauen Liste - Kapitel 06 030 -

Forschungseinrichtungen der Blauen Liste (BLE) besitzen überregionale Bedeutung und liegen im gesamtstaatlichen wissenschaftspolitischen Interesse. Sie haben langfristig und interdisziplinär angelegte Aufgaben im Bereich der erkenntnisorientierten und angewandten Grundlagenforschung.

Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) zahlte für die Grundfinanzierung von fünf BLE in den Haushaltsjahren 1998 und 1999 Fördermittel in Höhe von 102,053 Mio. € aus. In den einzelnen Zahlungen waren grundsätzlich zur Hälfte Mittel des Bundes enthalten.

Die erforderliche Parität zwischen Landes- und Bundesmitteln wurde dabei insoweit nicht gewahrt, als das Land Brandenburg einen um 0,084 Mio. € höheren Anteil als der Bund geleistet hat.

Die Institute haben zum Teil Fördermittel in Millionenhöhe vorgehalten, deren Verwaltung aus kaufmännischer Sicht zu wenig Bedeutung beigemessen wurde. Insgesamt war der Fehlbedarf in beiden Haushaltsjahren 4,121 Mio. € bzw. 3,246 Mio. € niedriger als die fünf Institute dauerhaft an Zahlungen erhielten.

Das Besserstellungsverbot wurde unter anderem auf Grund von überhöhten Eingruppierungen der Bediensteten nicht in allen Fällen beachtet. In Folge fehlender Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen waren bei 19 % der Stellen die Vergütungszahlungen haushaltsrechtlich nicht hinreichend belegt. Regelungen, wer die Versorgung der gemeinsamen berufenen Hochschullehrer letztlich zu tragen hat, waren ungeklärt.

13.1 Prüfungsgegenstand

Bund und Länder finanzieren die BLE je zur Hälfte durch institutionelle Zuwendungen im Sinne der §§ 23, 44 der Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen (BHO/LHO). Jedes Sitzland finanziert von dem auf die Länder entfallenden Teil des Zuwendungsbetrages vollständig die Bauinvestitionen und Erstaussstattungen.

Der danach verbleibende Zuwendungsbetrag wird zu 75 % vom Sitzland getragen und zu 25 % auf alle Länder nach dem Königsteiner Schlüssel umgelegt, dem die Steuereinnahmen und Bevölkerungszahlen zugrunde liegen. (Bild).

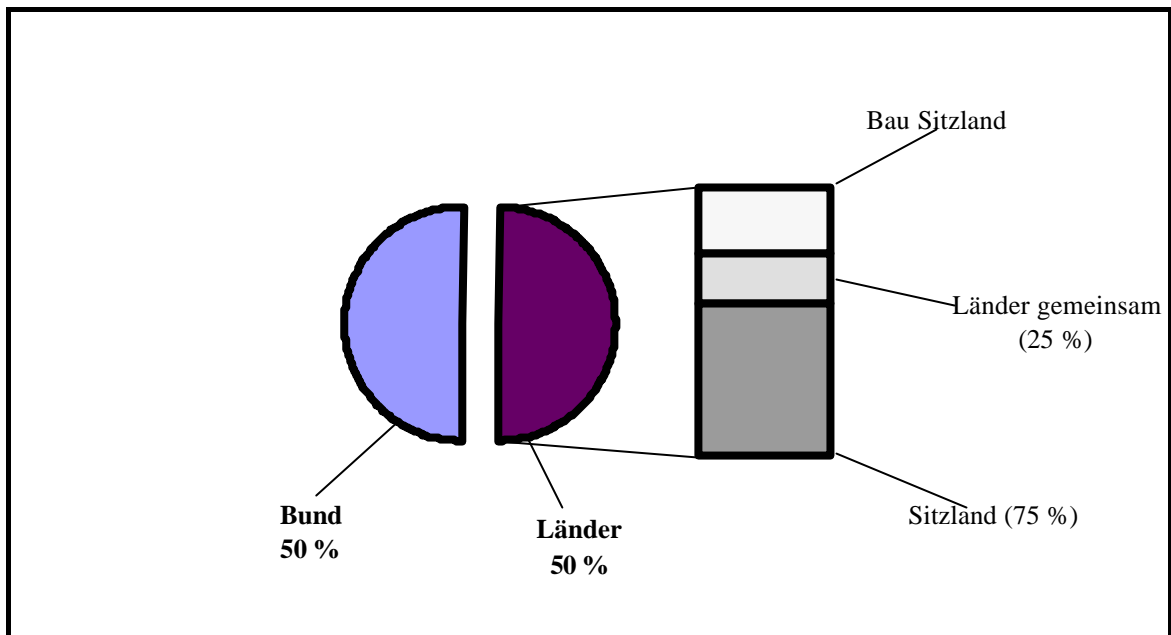


Bild: Finanzierungsanteile von Bund und Ländern

Vom Haushaltsjahr 1998 an waren in den BLE haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen wirksam, die auf dem Beschluss der Regierungschefs des Bundes und der Länder zur „Sicherung der Qualität der Forschung“ basieren. Hauptanliegen des Beschlusses war die Erhöhung der Flexibilität und Eigenverantwortung der Einrichtungen. Er umfasste unter anderem die Umstellung von Zuwendungen des Bundes an die BLE auf Zuweisung der Bundesmittel an die Sitzländer, gelockerte Bewirtschaftungsrichtlinien, die Öffnung des Förderverfahrens der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die institutionell geförderten Hauptarbeitseinrichtungen der BLE und ergänzende Maßnahmen zur Qualitätssicherung (Kosten-/Leistungsrechnung, Programmbudgets, externe Evaluation). Die von den Regierungschefs beschlossenen Bewirtschaftungsrichtlinien hatte die Landesregierung Anfang des Jahres 1998 in Bewirtschaftungsgrundsätze umgesetzt. Dabei leitete sie aus der von den Regierungschefs beschlossenen Auflockerung des Jährlichkeitsprinzips durch die Übertragbarkeit der Mittel für die Investitionen und den Betrieb die Möglichkeit zur Rücklagenbildung ab.

Der LRH prüfte gemeinsam mit dem SRPA Cottbus die Förderung der BLE in den Haushaltsjahren 1998 und 1999. Er führte Dokumentenanalysen bezüglich der fünf Institute im Bereich des MWFK durch. Bei den örtlichen Erhebungen beschränkte er sich auf drei Institute.

13.2 Prüfungsergebnisse

13.2.1 Mangelnde Parität zwischen Bundes- und Landesmitteln

Zwei Institute meldeten dem MWFK per 31. Dezember 1997 vom Länderanteil nicht verbrauchte Kassenmittel für Investitionen in Höhe von insgesamt 0,084 Mio. €, während sie die Bundesmittel ordnungsgemäß zurückzahlten. Das MWFK verrechnete die Fördermittel des Landes buchmäßig im Landeshaushalt. Sie verblieben in den Instituten und stellten letztlich Einnahmen der BLE im Haushaltsjahr dar. Das MWFK hätte im Jahr 1998 die an den Bund zurückgezahlten Mittel dort erneut abrufen müssen, um gleich hohe Zahlungen wie bei den buchmäßigen Verrechnungen der Landesmittel zu gewährleisten. Da dies nicht erfolgte, hat das Land im Haushaltsjahr 1998 für die Investitionen einen um 0,084 Mio. € höheren Anteil als der Bund geleistet.

13.2.2 Modifizierung der Finanzierungsart

Das MWFK bewilligte die Zuwendungen jeweils als Fehlbedarfsfinanzierung. Damit deckte es die Lücke, die die BLE zwischen anerkannten zuwendungsfähigen Ausgaben und eigenen oder fremden Mitteln nicht selbst zu decken vermochten. Das Ministerium führte auf der Grundlage des Beschlusses der Regierungschefs von den bewilligten Fördermitteln 1,38 Mio. € an die DFG ab, so dass für die Institute eine neue „Lücke“ zwischen bewilligten und abrufbaren Fördermitteln entstand. Dennoch beliefen sich die Kassenbestände im Grundhaushalt der fünf BLE per Jahresende 1998 insgesamt auf 4,121 Mio. € und per Jahresende 1999 auf 3,246 Mio. €. Diese Kassenbestände beinhalteten sowohl nicht verausgabte Fördermittel als auch eigene Einnahmen. Sie verblieben in den BLE, obgleich in dieser Höhe kein Fehlbedarf mehr bestand. Nach den Bewirtschaftungsgrundsätzen war zugelassen, dass die am Jahresende nicht verbrauchten Kassenmittel nicht auf die Auszahlungen zu Beginn des Folgejahres kassenmäßig angerechnet wurden. Diese konnten vielmehr einer Rücklage zur Verstärkung der Aufwendungen im nächsten Haushaltsjahr zugeführt werden.

Das MWFK unterschied nicht zwischen übrig gebliebenen Fördermitteln und vorhandenen Kassenbeständen am Jahresende. Es setzte beides gleich, so dass die Kassenbestände einer Rücklage zugeführt werden konnten (vgl. Nr. 2.3). Dieses Gesamtverfahren führte im Ergebnis dazu, dass die gewährten Fehlbedarfsfinanzierungen in der Praxis nahezu den Charakter von Festbetragsfinanzierungen hatten.

Diese insgesamt kritikwürdige Verfahrensweise hatte gleichwohl positive Effekte. In Folge der gewährten Planungssicherheit bremsten die BLE das vorher übliche „Dezemberfieber“ und stärkten die Arbeitszufriedenheit. Dies gelang insbesondere dadurch, dass sich ihr Entscheidungsspielraum vergrößerte und sich der Zeitdruck am Jahresende verminderte. Festzustellen blieb aber auch, dass im jeweiligen Folgejahr Fördermittel für solche Auszahlungen zur Verfügung standen, die zu keinem Zeitpunkt vom Haushaltsgesetzgeber veranschlagt waren.

13.2.3 Uneinheitliche Auslegung der Vorschriften zur Höhe des möglichen Mittelabrufs

Zwei Institute verzichteten in Folge von Mehreinnahmen der Verwaltung und forschungsbedingten Minderausgaben auf den Abruf bewilligter Fördermittel.

Dagegen riefen zwei andere Institute die Fördermittel vollständig ab und es erfolgten keine Rückforderungen des MWFK, obwohl sie in den Jahren 1998 und 1999 gegenüber dem Plan insgesamt um 81 Mio. € höhere eigene Verwaltungseinnahmen unter anderem aus Mieten und Zinsen erwirtschafteten. Weitere 0,32 Mio. € vereinnahmte eines dieser Institute aus einer Schadensregulierung, von denen es 0,12 Mio. € verausgabte. Damit setzten die Institute im Haushaltsvollzug Nr. 2 ANBest-I zu § 44 der LHO nur wahlweise um, nach der sich eine Zuwendung bei Fehlbedarfsfinanzierung um den vollen Betrag ermäßigt, wenn sich nach der Bewilligung die in den Haushalts- oder Wirtschaftsplänen veranschlagten Gesamtausgaben ermäßigen, sich die Deckungsmittel erhöhen oder neue Deckungsmittel hinzutreten.

13.2.4 Reserven im Umgang mit Fördermittelbeständen

Das Land Brandenburg musste für die Aufnahme seiner Kredite in den Jahren 1998 und 1999 durchschnittlich Zinsen in Höhe von 4,61 % bzw. 4,15 % bezahlen. Näherungsweise könnten diese Zinssätze auch für die an die BLE gezahlten Landesanteile zu Grunde gelegt werden.

Die BLE forderten die Fördermittel in Raten entsprechend ihrem „Fehlbedarf“ in den folgenden ein bis zwei Monaten ab. Sie legten die zeitweise vorhandenen Guthaben aus Fördermitteln vom Land und Bund bei Zinssätzen von deutlich weniger als 3 % an, so dass insgesamt Verluste zu Lasten der öffentlichen Hand eintraten. Nach Einschätzung des LRH wären bei sorgfältiger Abstimmung der Zeitpunkte für die Mittelabrufe die Fördermittel länger beim Land verbleiben oder bei späterer Ablösung von Verbindlichkeiten sowie bei Einholung von Angeboten mehrerer Banken höhere Guthaben für die BLE möglich gewesen.

13.2.5 Besserstellungsverbot

Die fünf Institute hatten zum 31. Dezember 1999 für 19 % der Stellen keine Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen zur Feststellung der tarifgerechten Eingruppierungen bzw. Einreihungen gefertigt. Insoweit waren die Bezügezahlungen haushaltsrechtlich nicht belegt. Überhöhte Eingruppierungen von Bediensteten, ungerechtfertigte Zahlungen von Zulagen und die Übernahme von Versorgungszuschlägen durch die Institute haben zu vereinzelt Verstößen gegen das Besserstellungsverbot geführt.

13.2.6 Beamtenversorgung bei gemeinsamen Berufungen

In den fünf BLE waren in den Haushaltsjahren 1998 und 1999 insgesamt 14 Professoren tätig, die gemeinsam mit Hochschulen innerhalb und außerhalb des Landes Brandenburg berufen worden waren. Nach dem der Berufung seinerzeit für 13 Personen zu Grunde liegenden Berliner Modell wird der berufene Professor der Forschungseinrichtung zugewiesen und erhält von der Hochschule seine Besoldung. Die Forschungseinrichtung erstattet der Hochschule 85 % der Besoldung, so dass diese 15 % zu tragen hat. Die BLE im Land Brandenburg zahlen während der Aktivzeit der nach dem Berliner Modell berufenen Professoren keine Versorgungszuschläge an die Hochschulen bzw. das Land zur Sicherung der späteren Versorgung.

Die verwaltungstechnische Verfahrensweise zur Einbeziehung des Landes Brandenburg, der BLE und des Bundes in die Versorgung der gemeinsam berufenen Hochschullehrer ist bisher ungeklärt.

13.3 Folgerungen

Der LRH monierte, dass

- das MWFK eine Abweichung zwischen der in den Zuwendungsbescheiden vorgesehenen und der gemäß Bewirtschaftungsgrundsätzen praktizierten Finanzierungsart zuließ. Es finanzierte nicht den tatsächlichen Fehlbedarf der Institute, sondern stellte der BLE weitaus höhere, im jeweiligen Haushaltsjahr nicht benötigte Mittel zur Verfügung,
- die Parität zwischen Landes- und Bundesmitteln nicht durchgängig gewahrt wurde,
- die BLE in einigen Fällen gegen das Besserstellungsverbot verstoßen und Mehrausgaben verursacht haben,
- die verwaltungstechnische Verfahrensweise zur Absicherung und Finanzierung der Versorgung gemeinsam berufener Professoren ungeklärt ist. Verluste des Landes in Folge unzureichender Beteiligung der Institute und damit anteilig auch des Bundes an der Versorgung müssen ausgeschlossen werden.

Der LRH hat das MWFK ersucht:

- die angewandte Finanzierungsart in der Bund- Länderkommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung zu problematisieren,
- klarstellende Regelungen zur Behandlung von Mehreinnahmen der Institute zu treffen,
- Maßnahmen zur Herstellung der Parität zwischen Bundes- und Landesmitteln herzustellen,
- die Tarifvorschriften einzuhalten,
- zu prüfen, ob taggenaue Mittelauszahlungen an die BLE möglich sind,
- die notwendigen Finanzflüsse zur Versorgung der gemeinsam berufenen Professoren klarzustellen.

Der LRH hat deshalb angeregt zu prüfen, ob weitere Schritte zur finanziellen Eigenverantwortung und Selbständigkeit, Effizienz und Effektivität der Institute möglich sind. Zu den dafür vorstellbaren Maßnahmen gehören unter anderem die Bewilligung und Abrechnung von Budgets für die Grundfinanzierung des Betriebes (d. h. ohne Bauvorhaben) in Form der Festbetragsfinanzierung unter zuwendungsrechtlichen Aspekten. Diese zögen bei solider Kalkulation und kritischer Nachkalkulation des Festbetrages in Verbindung mit einem vereinfachten Nachweis der Verwendung der Fördermittel mehr Eigenständigkeit und Dispositionsmöglichkeiten bei den Instituten, aber auch Verwaltungsvereinfachungen bei den Zuwendungsgebern nach sich. Korrespondierend hierzu müsste die institutsinterne Verteilung, Steuerung und Abrechnung der Betriebsmittel durch Bildung und Abrechnung von Programmbudgets sowie durch den Einsatz des Controlling weiter verbessert werden. Knapp, aber auskömmlich kalkulierte Budgets könnten ferner zu vermehrten Anstrengungen bei der Einwerbung von Drittmitteln, z. B. aus der Wirtschaft, unter Berücksichtigung satzungsmäßiger und steuerlicher Probleme führen.

13.4 Stellungnahme des MWFK

In einer ersten Stellungnahme setzte sich das MWFK sachlich und kritisch mit den Feststellungen des LRH auseinander. Es griff die Anregungen weitgehend auf und kündigte zu noch nicht abschließend erörterten Fragen weitere Informationen und Stellungnahmen an.

- Das MWFK machte auf die gemeinsame Finanzierung von Bund und Ländern aufmerksam, die einen Alleingang des Landes Brandenburg bei Änderungen der Finanzierungsart ausschließt. Es begann, mit dem zuständigen Bundesministerium und mit anderen Bundesländern auf Arbeitsebene Gespräche bezüglich der Finanzierungsart zu führen; es will je nach Ergebnis eine Befassung der Bund-Länder-Kommission mit der Angelegenheit initiieren.
- Das Ressort teilte mit, dass es die BLE auf die grundsätzlich zuwendungsmindernde Wirkung von Verwaltungsmehreinnahmen hingewiesen hat und die Behandlung von Mehreinnahmen durch die BLE bei der Prüfung der Jahresabschlüsse künftig besonders berücksichtigen wird.
- Bezüglich der im Jahr 1998 vom Bund zu wenig abgeforderten Investitionsmittel erklärte das MWFK, dass der Bund seine entsprechende Prüfung noch nicht abgeschlossen hat.
- Das MWFK hat die vom LRH festgestellten Mängel in der Personalbewirtschaftung gegenüber den BLE gerügt und diese aufgefordert – soweit noch nicht eigenverantwortlich vollzogen –, unverzüglich entsprechende Überprüfungen und ggf. Maßnahmen zur Mängelbeseitigung einzuleiten.
- Nach Auffassung des MWFK ist unter den gegenwärtigen Bedingungen ein taggenauer Mittelabruf wirtschaftlich nicht sinnvoll.
- Das MWFK stellte für die Pensionsfälle der nach dem Berliner Modell gemeinsam berufenen Professoren klar, dass das Land Brandenburg die Versorgung zahlt und es von den BLE einzelfallbezogen 85 % der Versorgungslast erstattet bekommen wird. Die BLE sollen die Pensionsleistungen grundsätzlich als zuwendungserhöhende Sonderatbestände veranschlagen können. Die Klärung der verwaltungstechnischen Verfahrensweise für die Absicherung der Pensionszahlungen ist für den Fall der Auflösung einer Einrichtung und/oder der Einstellung der institutionellen Förderung noch nicht abgeschlossen.

13.5 Schlussbemerkung

Der LRH geht davon aus, dass mit seiner Prüfung aus haushaltsrechtlicher Sicht wesentliche Probleme der BLE aufgegriffen wurden, die dringend einer Klärung bedürfen. Er akzeptiert, dass sich dies in Folge der Komplexität der Finanzierungsbeziehungen teilweise über längere Zeiträume erstrecken wird. Der LRH erwartet vom MWFK die zugesagten Informationen und abschließenden Stellungnahmen. Die Argumentation des MWFK zum Mittelabruf ist unter den gegenwärtigen Bedingungen zunächst nicht von der Hand zu weisen. Dennoch sollte geprüft werden, welche Änderungen notwendig und möglich sind, um ein wirtschaftlicheres Verwaltungshandeln herbeizuführen.

Nach Auffassung des LRH kann das Land mit den BLE vereinbaren, dass diese die Fördermittel nicht Wochen im Voraus, sondern etwa taggenau zur Begleichung fälliger Rechnungsbeträge abrufen. Ein derartiges Abrufverfahren wird z. B. in Thüringen durch eine Abrufrichtlinie ermöglicht. Das Land muss allerdings darüber hinaus selbst dafür sorgen, dass immer genügend Kofinanzierungsmittel des Bundes vorhanden sind. Die Überlegungen sollten in einem Pilotprojekt zur Erprobung des taggenauen Mittelabrufes münden, dessen Ergebnisse bei Erfolg auf weitere institutionelle Zuwendungsempfänger des Landes übertragbar wären.

Einzelplan 07

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen

14 Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände - Kapitel 07 070 -

Der LRH prüfte die zweckgebundene Verwendung der Landesmittel für die Förderung von ambulanten sozialen und gesundheitsfürsorgerischen Diensten in den Jahren 1997 und 1998. In beiden Haushaltsjahren waren zusammen 9,2 Mio. € veranschlagt, die annähernd vollständig auch ausgegeben wurden. 29 Zuwendungsfälle mit einem Volumen von 1,46 Mio. € waren Gegenstand der Prüfung.

Das zuständige Landesamt für Soziales und Versorgung hat im geprüften Zeitraum den Landkreisen und kreisfreien Städten Zuwendungen bewilligt und teilweise auch Mittel überwiesen, ohne zuwendungsrelevante Voraussetzungen geprüft zu haben. Es fehlten zum Zeitpunkt der Bewilligung fast durchgängig die notwendigen Konzeptionen der Empfänger.

Die Träger ambulanter Dienste haben bei der Antragstellung gegenüber ihrer Bewilligungsbehörde (Landkreise, kreisfreie Städte) weder die Gesamtfinanzierung noch die Sachkosten dargestellt. Dies betraf den überwiegenden Teil der geprüften Förderfälle. Bezüglich der Sondergratifikation wurde das Besserstellungsverbot nicht beachtet. Die Bewilligungsbehörden haben weder die fehlenden Angaben zum Antrag eingefordert noch die finanzielle Besserstellung geprüft.

Eine Bewilligungsbehörde prüfte keinen Verwendungsnachweis des Haushaltsjahres 1997. In den anderen Bewilligungsbehörden war die Prüfung der Verwendungsnachweise mangelbehaftet.

Rückforderungen in Höhe von 0,026 Mio. € sind von den Bewilligungsbehörden zu prüfen.

14.1 Prüfungsgegenstand

Der LRH prüfte die zweckgebundene Verwendung der Landesmittel für die Förderung von ambulanten sozialen und gesundheitsfürsorgerischen Diensten in den Jahren 1997 und 1998. Grundlage war die "Richtlinie des MASGF über die Gewährung von Zuwendungen an die Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg für die Förderung von ambulanten sozialen und gesundheitsfürsorgerischen Diensten" vom 1. April 1995. Nach Maßgabe dieser Richtlinie werden Zuwendungen für die Förderung von ambulanten Angebotsstrukturen zu dem Zweck gewährt, ganzheitliche und vernetzte ambulante Versorgungssysteme in der Planungs- und Finanzierungsverantwortung der 14 Landkreise und vier kreisfreien Städte zu etablieren.

Das Land beteiligte sich prozentual an den Kosten, die nach Abzug anderer Leistungen (Arbeitsamt, Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg GmbH) förderfähig waren. Diese prozentuale Leistung (1995 = 60 %, 1996 = 50 %, 1997 = 40 %, 1998 = 33 %) hat das Land von Jahr zu Jahr mit dem Ziel reduziert, schrittweise die vorrangige kommunale Verantwortlichkeit für diese Aufgabe zu dokumentieren.

In beiden Haushaltsjahren waren zusammen 9,2 Mio. € veranschlagt, die annähernd vollständig auch ausgegeben wurden. 29 Zuwendungsfälle mit einem Volumen von 1,46 Mio. € waren Gegenstand der Prüfung.

14.2 Prüfungsergebnisse

Der LRH stellte fest, dass das zuständige Landesamt für Soziales und Versorgung im geprüften Zeitraum Zuwendungen bewilligte und teilweise auch Mittel überwies, ohne wesentliche zuwendungsrelevante Voraussetzungen geprüft zu haben.

Die Mittelempfänger hatten gemäß Ziffer 6.1 der Richtlinie ihrem Antrag auf Fördermittel eine Konzeption beizulegen. Diese sollte u. a. den Betreuungsbedarf im jeweiligen Zuständigkeitsbereich insgesamt, den Ist- als auch den Soll-Zustand der Versorgungsstrukturen sowie die Planungsschritte zur Erreichung des Soll-Zustandes darstellen.

Der LRH stellte fest, dass hauptsächlich im Antragsjahr 1997, aber auch im Jahr 1998 diese Konzeption nur sehr selten den Anträgen beigelegt war. Häufig wurde sie sogar erst nach dem 1. Mittelabruf nachgereicht. Nachfolgend aufgeführte Darstellung verdeutlicht an einigen Beispielen den nicht termingerechten Eingang.

Zwischenempfänger	Antragsdatum	ZB - Datum	1. Mittelabruf/ Mittelfluss	Eingang Konzeption
Märkisch-Oderland	07.05.97	05.05.97	10.06.97	28.10.97
Spree-Neiße	25.03.97	12.04.97	02.06.97	09.12.97
Potsdam-Mittelmark	19.12.97	12.03.98	08.05.98	29.08.98
Teltow-Fläming	19.02.98	02.03.98	26.03.98	29.08.98

Der LRH stellte des Weiteren fest, dass die Träger der ambulanten Dienste fast durchgängig bei der Antragstellung weder die Gesamtfinanzierung noch die Sachkosten auswiesen. Dies ist insoweit zu kritisieren, weil Bestandteil des Gesamtfinanzbedarfs auch die Eigenmittel des Trägers waren. Da der Gesamtfinanzbedarf nicht dargestellt war, fehlte es auch an Angaben zu den Eigenmitteln, die die Höhe der Fördermittel reduzieren könnten. Darüber hinaus wird mit der Darstellung des Gesamtfinanzbedarfs und des Verwendungszwecks im Zuwendungsbescheid die Grundlage für einen korrekten Verwendungsnachweis gelegt.

Das Besserstellungsverbot gemäß Nr. 1.3 ANBest-P beachtetten die Bewilligungsbehörden nicht. Sowohl die Antragsformblätter als auch die Dokumentation der Verwendungsnachweisprüfung ließen Abfragen über die Prüfung zum Besserstellungsverbot vermissen.

Der LRH stellte fest, dass bei Antragstellung nur selten im Antrag die zu Grunde liegende Vergütungsgruppe, Einstufung oder Tätigkeitsbeschreibung nachgewiesen wurde. Stichprobenweise Kontrollen z. B. des in der Förderung beantragten „Weihnachtsgeldes“ ergaben, dass diese Sondergratifikation nicht auf der Basis von 75 % der auf dem Niveau von 1993 eingefrorenen Vergütung erfolgte. Vielmehr bezog sich die Berechnungsgrundlage auf das jeweils betreffende Antragsjahr.

Eine Bewilligungsbehörde prüfte keinen Verwendungsnachweis des Haushaltsjahres 1997. In anderen Bewilligungsbehörden war die Prüfung mänge lbehaftet.

Bei einer Bewilligungsbehörde prüfte das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises die Verwendungsnachweise. Für die Jahre 1997 und 1998 lag jeweils ein Prüfbericht über je drei Seiten vor. Prüfvermerke zu den einzelnen Förderfällen waren nicht vorhanden. Das Rechnungsprüfungsamt kam in beiden Jahren zu der Feststellung, dass die Mittel zweckentsprechend verwendet wurden.

Für 1997 stellte es weiter fest, dass die abgerufenen Mittel nicht innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung verwendet wurden, keine Zinsforderung gestellt, die Mitteilungspflicht bei Veränderungen nicht eingehalten sowie die Förderbedingungen einschließlich Nebenbestimmungen nicht beachtet wurden. Welche Förderfälle dies im Einzelnen betraf, war aus den Akten nicht ersichtlich und konnte im Nachhinein auch nicht geklärt werden. Der Landkreis hat die Feststellungen des Prüfberichtes zur Kenntnis genommen, Stellungnahmen bzw. Konsequenzen sind nach Aktenlage nicht ersichtlich. Auch das Landesamt für Soziales und Versorgung hat auf den ihm vorliegenden Prüfbericht keine Reaktion gezeigt.

Für das Haushaltsjahr 1998 stellte sich der Sachverhalt ähnlich dar. Auch hier wurde festgestellt, dass die Zuwendung nicht innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung verwendet, keine Zinsforderung gestellt und die Mitteilungspflicht bei Veränderungen nicht eingehalten wurden. Welche Förderfälle von diesen Feststellungen betroffen sind, hat das Rechnungsprüfungsamt auch im Jahr 1998 nicht dargestellt. Konsequenzen aus diesen Feststellungen sind nach Aktenlage weder vom Landkreis noch vom Landesamt für Soziales und Versorgung gezogen worden.

14.3 Folgerungen

Der LRH kritisiert das vorgefundene Verwaltungshandeln. Es entspricht nicht der im Land Brandenburg inzwischen erreichten Qualität und erfordert insbesondere durch die Vielzahl der Einzelfeststellungen Maßnahmen zum Umsteuern.

Besondere Aufmerksamkeit muss der finanztechnischen Bearbeitung durch das Landesamt für Soziales und Versorgung gewidmet werden, um die aufgezeigten Mängel und Schwachstellen kurzfristig zu beheben.

14.3.1 Stellungnahme des MASGF

Das MASGF hat die Prüfungsfeststellungen anerkannt und die notwendigen Konsequenzen gezogen. Die dargestellten Mängel haben mit dazu geführt, die Stellung der ambulanten und gesundheitsfürsorgerischen Dienste durch das Land ab dem Haushaltsjahr 2000 als Zuweisungen gemäß § 16a des Gemeindefinanzierungsgesetzes vorzunehmen.

Für die Ausarbeitung des dem Zuweisungsverfahren zu Grunde liegenden Runderlasses haben die Erörterungen mit dem LRH im Laufe des Prüfungsverfahrens wertvolle Hilfen gegeben. Rückforderungen in Höhe von 7000 € sind zwischenzeitlich an den Landeshaushalt zurückgeflossen.

14.4 Schlussfolgerungen

Der LRH hat die vom MASGF eingeleiteten Maßnahmen zur Kenntnis genommen und erwartet vom MASGF einen Ergebnisbericht zum Abschluss des Prüfungsverfahrens und zur Umsetzung der erforderlichen Schulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen.

Das Landesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 14. Februar 2002 (Az. VfGBbg 17/01) die Kostenerstattung gemäß § 4 Abs. 2 AG-BSHG für verfassungswidrig erklärt. Die Förderung der ambulanten und gesundheitsfürsorglichen Dienste steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dieser Kostenerstattung, so dass das gesamte Finanzierungssystem vom Gesetzgeber unter Beachtung der Ausführungen des Landesverfassungsgerichtes neu zu entscheiden ist.

Einzelplan 08

Ministerium für Wirtschaft

15

Bauvorhaben EuroSpeedway Lausitz - Kapitel 08 500 -

Der LRH hat den Einsatz von Zuwendungen des Landes an einen Verein für das Bauvorhaben EuroSpeedway Lausitz geprüft.

Das Gesamtbauvolumen beträgt 158,8 Mio. €. Der Zuwendungsempfänger vergab Bauleistungen für 8 von 77 Teilobjekten (Vergabeeinheiten) mit 46 Mio. € Auftragsvolumen europaweit im Offenen Verfahren. Im Zuge der Wertung stuften die von ihm Beauftragten die Angebote als unwirtschaftlich ein. Sodann wurde in einem Verhandlungsverfahren freihändig vergeben. Die Prüfung der vergaberechtlichen Voraussetzungen ist nicht dokumentiert.

Bei drei Vergabeeinheiten mit einem Auftragswert von 39 Mio. € nahmen die Beauftragten des Zuwendungsempfängers Bedarfspositionen in Höhe von 16,7 Mio. € für nicht exakt bestimmbare Leistungen in die Angebote auf. Der Anteil der Bedarfspositionen ist mit 35 bis 58 % des Auftragswertes auf Grund einer nicht ausschreibungsreifen Planung unverhältnismäßig hoch. Die Bedarfspositionen rechneten sie entgegen vergaberechtlicher Bestimmungen in die Angebotssumme ein.

Für das Vorhaben wurden gegenüber den vereinbarten Auftragswerten von 100 Mio. € Nachträge von 19 Mio. € notwendig. Ursache ist die zu spät vorgenommene Änderung der Ausführungsplanung und eine daraus resultierende Bauzeitverzögerung. Die Nachträge gehen insbesondere auf Planungsmängel und unwirtschaftliche Durchführungszeiten zurück.

15.1 Prüfungsgegenstand

Der LRH und das SRPA Cottbus prüften den Einsatz von finanziellen Mitteln für die Tiefbauleistungen am EuroSpeedway Lausitz in den Jahren 1998 bis 2000 in einer Größenordnung von 80 Mio. €. Die Prüfung umfasste insbesondere die Schwerpunkte

- Vergabe der Bauleistungen,
- Nachtragsleistungen und
- erhöhte Baukosten.

15.2 Prüfungsergebnisse

15.2.1 Vergabeverfahren

Bei 75 von 77 Vergabeeinheiten wählte der Zuwendungsempfänger das Offene Verfahren bzw. die Öffentliche Ausschreibung. Acht der geprüften Vergabeeinheiten mit einem Volumen von 46 Mio. € schrieben dessen Beauftragte europaweit im Offenen Verfahren aus. Im Rahmen der Angebotswertung stuften diese die Angebote als unwirtschaftlich ein und hoben sodann das Vergabeverfahren auf. Im unmittelbaren Anschluss daran wurde ein Verhandlungsverfahren eingeleitet, ohne die vergaberechtlichen Voraussetzungen näher zu prüfen und entsprechend zu dokumentieren.

Die Kostenschätzungen waren zu ungenau gefasst. Für alle 77 Vergabeeinheiten des Euro-Speedway Lausitz beliefen sich diese insgesamt auf 117 Mio. € Nach Wertung der Angebote ergab sich eine Summe von 110 Mio. € Das gesamte Investitionsvolumen beträgt 158,8 Mio. €

Nach Angaben des Auftraggebers vergaben seine Beauftragten 40 % der Vergabeeinheiten mit einem Volumen von 84 Mio. € freihändig bzw. im Verhandlungsverfahren. Dabei prüften und würdigten sie die Bestimmungen der VOB nicht immer umfassend. Dort ist zwingend vorgeschrieben, dass Bauaufträge der Öffentlichen Hand im Offenen bzw. Öffentlichen Ausschreibungsverfahren zu vergeben sind. Andere Vergabearten sowie Aufhebung der erstgenannten Verfahren sind nur in engen Grenzen möglich. Eine mangelhafte oder noch nicht vollständige Planung kann die angewandte Verfahrensweise nicht rechtfertigen. Im vorliegenden Fall war daher die Aufhebung der Ausschreibungen entgegen vergaberechtlicher Bestimmungen erfolgt.

Der LRH hat festgestellt, dass die Angebote der Bieter den Rahmen der Kostenschätzung richtigerweise nicht verlassen hatten. Anlass für die Aufhebung des Vergabeverfahrens und ein Übergang zu einer freihändigen Vergabe war somit nicht gegeben. Ein Wettbewerb bei der Auftragsvergabe fand daher nur eingeschränkt statt.

15.2.2 Wettbewerbsbeeinträchtigende Leistungsbeschreibung

In den Angebots-Leistungsverzeichnissen der Zentralen Baustelleneinrichtung, der Teststrecke sowie der Rennstrecke nahmen die Beauftragten für den Bauherrn Bedarfspositionen in das Leistungsverzeichnis auf. Diese rechneten sie sodann in die Angebotssumme ein. Bei einem Auftragswert von 39 Mio. € lag der Anteil der Bedarfspositionen bei 35 bis 58 %. Das entspricht einer Größenordnung von Bauleistungen in Bedarfspositionen von 16 Mio. € Dabei überschritten sie entgegen einem Erlass des Ministeriums der Finanzen den höchstzulässigen Anteil von Bedarfspositionen mit 10 % deutlich.

Zu dem widerspricht dies dem Gebot nach einer eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung und verletzt somit die VOB/A. Die Bieter sind bei solcher Vergabepaxis gehalten, unbekannte Risiken in der Ausführung bei ihrer Preiskalkulation zu berücksichtigen. Eine Erschwerung des Wettbewerbs ist die Folge.

Der LRH weist darauf hin, dass Bedarfspositionen, die Preisbestandteil sind, eine spekulative Angebotsabgabe begünstigen und somit dem Prinzip der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit widersprechen. Im Leistungsverzeichnis soll lediglich die Angabe des Einheitspreises von Bedarfspositionen verlangt und deren Gesamtbetrag gesondert aufgeführt werden. Die einschlägigen Bestimmungen der VOB/A sind zu beachten.

15.2.3 Erhöhte Baukosten

Bei der Realisierung des EuroSpeedway Lausitz kam es im Zusammenhang mit Abweichungen von einer ordnungsgemäßen Planung, Baudurchführung und Abrechnung zu erhöhten Baukosten. Diese traten in verschiedenen Durchführungsphasen und mehreren Vergabeeinheiten auf und beliefen sich auf mindestens 14 Mio. € Dazu zählten insbesondere:

	- Angaben in Mio. €-
- das Projektmanagement,	4,6
- Fehlplanungen zur ursprünglich vorgesehenen Vergabe an einen Generalunternehmer,	0,6
- Bodenverbesserungsmaßnahmen zum Trioval und die Baustelleneinrichtung,	3,3
- Abriss und Wiederaufbau eines Schutzzaunes an den Zuschauertribünen,	0,6
- eine Beschleunigungsvergütung und zusätzliche Baustelleneinrichtungen zum Trioval.	2,5

Der LRH stellte fest, dass Zuwendungsempfänger und Auftraggeber mit der Planung, Vergabe, Durchführung und Abrechnung Mängel zugelassen haben, die erhöhte Baukosten bewirkten. Die festgestellten Baukostenerhöhungen wurden durch nicht dokumentierte Wahl der Vergabeart und Planungsmängel verursacht. Letztere führten zu einer Beeinträchtigung des Wettbewerbs im Vergabeverfahren, da eine ordnungsgemäße Ausschreibung nicht möglich war. Bestimmungen des Zuwendungsbescheids hielt der Zuwendungsempfänger nicht ein. Die Bewilligungsbehörde hat hierauf nicht rechtzeitig reagiert. Eine Prüfung vor Auszahlung der Zuwendungen erfolgte nicht.

Für das Gesamtvorhaben sind 19 Mio. € an Nachträgen angefallen. Die umfangreichsten Nachträge waren bei sechs Vergabeeinheiten festzustellen und lagen zwischen 19,1 und 54,7 % der Auftragssummen.

Allein zum Trioval reichte der Auftragnehmer ca. 300 Nachtragsangebote ein, von denen der Auftraggeber 150 annahm. Bei einem Auftragsvolumen von 26 Mio. € betrug das Nachtragsvolumen bisher 10 Mio. €. Gemessen an den anderen Vergabeeinheiten ist dieses Volumen außerordentlich hoch. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegt keine Gesamtübersicht über die Nachträge dieser Vergabeeinheit vor. Wesentliche Anteile der Nachträge wurden entgegen der Forderung der VOB pauschaliert. Die Nachtragsverhandlungen waren noch nicht abgeschlossen. Weitere Erhöhungen des Investitionsvolumens für den Bau des EuroSpeedway Lausitz sind nicht auszuschließen.

Der LRH stellte fest, dass der Anteil der Nachträge mit 19 Mio. € entsprechend 19 % gegenüber ähnlich gelagerten Bauvorhaben, wie Bundesstraßen und Autobahnen, unverhältnismäßig hoch ist. Bei diesen Vorhaben liegen die Durchschnittswerte von Nachträgen bei 8 bis 9 % der Auftragssumme. Der LRH sieht die Ursachen der Nachträge vor allem in Planungsmängeln, unwirtschaftlichen Durchführungszeiten und nicht fristgerecht vorliegender Baugenehmigungen. Die Pläne waren nicht fachplanerisch geprüft. Auf Grund teilweise erheblicher Mengenmehrungen bei gleichzeitiger Anhebung des Einheitspreises erhöhte sich die Abrechnungssumme. Bei genauer ermittelten Mengen hätten unter wettbewerbsmäßigen Ausschreibungsbedingungen günstigere Einheitspreise erzielt werden können.

15.3 Folgerungen

Der LRH forderte das Ministerium für Wirtschaft auf,

- dass die Bewilligungsbehörde eine ordnungsgemäße Vergabepfung aller Vergabeeinheiten durchführt. Bei der Feststellung von Verstößen gegen die VOB ist zu prüfen, ob der zweckgerechte Einsatz der Zuwendungen sichergestellt bleibt,
- künftig die Zuwendungsempfänger zu veranlassen, die auszuführenden Leistungen bei geförderten Bauvorhaben eindeutig und erschöpfend zu beschreiben. Bedarfspositionen dürfen nur ausnahmsweise in die Leistungsbeschreibung aufgenommen werden. Des Weiteren wurde empfohlen, die Einheitspreise für Bedarfspositionen separat zusammenzustellen. Eine Einrechnung in die Auftragssumme ist zu unterbinden,
- die Nachträge sorgfältig zu prüfen und nur in berechtigten Fällen eine Finanzierung aus Zuwendungen vorzunehmen. Eine Überschreitung der mit dem Zuwendungsbescheid festgelegten Zuwendungssumme ist nicht zuzulassen. Überhöhte Baukosten sind von den zuwendungsfähigen Kosten abzusetzen. Eine Erhöhung der Landeszuwendungen für die durch zahlreiche Mängel verursachten erhöhten Baukosten ist abzulehnen.

15.4 Stellungnahme des MW

Das MW bestätigt die wesentlichen Prüfungsergebnisse.

Das MW teilte mit, dass es die Bewilligungsbehörde in Abstimmung mit dem MdF als baufachliche Prüfstelle zur Vergabepfung veranlasst habe. Bei Verstößen gegen die VOB werde sie den zweckgerichteten Einsatz der Zuwendungen prüfen, so auch zu den Vergabeeinheiten Teststrecke und Trioval.

Des Weiteren bestätigte das MW den erhöhten Anteil von Bedarfspositionen als Verstoß gegen Vergabegrundsätze - das Gebot der eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung - sowie das Erfordernis zur Fertigstellung ausschreibungsreifer Planungen vor Erstellung der Verdingungsunterlagen. Es teilte mit, dass es die Bewilligungsbehörde angewiesen habe, künftig die Zuwendungsempfänger auf die Einhaltung dieser Grundsätze hinzuweisen.

Nach der Feststellung der tatsächlich angemessenen Kosten für Nachträge werde das MW über eine Zuwendung insoweit entscheiden. Das MW bestätigte, dass eine Erhöhung der Zuwendung für durch Mängel verursachte Baukosten nicht zulässig sei. Es habe die Bewilligungsbehörde beauftragt, anhand der Verwendungsnachweise zu prüfen, ob die erhöhten Baukosten von den zuwendungsfähigen Ausgaben absetzbar sind.

15.5 Schlussbemerkungen

Der LRH bekräftigt seine Forderung, dass die Bewilligungsbehörde künftig auf die Einhaltung der einschlägigen Regelwerke, wie VOB und HOAI, konsequent zu achten hat. Hierdurch kann die zweckgerechte Verwendung der Zuwendungen besser sichergestellt werden. Der LRH erkennt die Bemühungen des MW an, künftig bei der Ausreichung von Fördermitteln das Gebot der Wirtschaftlichkeit konsequenter zu beachten.

Einzelplan 08

Ministerium für Wirtschaft

16 Zuschüsse zur Förderung des Films in Brandenburg - Kapitel 08 500 -

Der LRH hat den Einsatz von Zuschüssen für die Filmförderung in der Region Berlin-Brandenburg geprüft.

Im Zusammenhang mit der Vergabe von Darlehen werden wesentliche zuwendungsrechtliche Bestimmungen durch die InvestitionsBank (ILB) des Landes Brandenburg und die Filmboard Berlin-Brandenburg GmbH nicht beachtet. Dies betrifft die Einhaltung der Bestimmungen zur Verzinsung bei nicht fristgerechter Darlehensrückzahlung und die Anerkennung von Rückstellungen in den Schlussberichten, obwohl die Fördermittel für Rückstellungen zur Risikoabsicherung des Unternehmens selbst unzulässig sind.

Das Ministerium für Wirtschaft finanziert den Verwaltungskostenbeitrag für die Geschäftsbesorgung der ILB unzulässig zu Lasten der Filmförderung.

16.1 Prüfungsgegenstand

Die Filmboard Berlin-Brandenburg GmbH hat von 1997 bis 1999 für 385 Projekte insgesamt ca. 106 Mio. DM bereitgestellt.

Der LRH hat bei der Filmboard Berlin-Brandenburg GmbH die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Filmfördermittel für die Jahre 1994 bis 1999 untersucht. In diesem Zusammenhang prüfte das SRPA Brandenburg an der Havel im Rahmen einer Orientierungsprüfung 80 Fördermaßnahmen. Darunter wurden 24 Projekte stichprobenweise untersucht. Örtliche Erhebungen erfolgten zu sechs Filmprojekten mit einem Fördermittelumfang von insgesamt 6,4 Mio. DM. Darüber hinaus hat der LRH bei der Filmboard Berlin-Brandenburg GmbH die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung des Aufwändungsersatzes für die Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes der Jahre 1998 und 1999 geprüft.

16.2 Sachverhalt

Mit der Verwaltungsvereinbarung über die gemeinsame Durchführung von Filmfördermaßnahmen in den Ländern Berlin und Brandenburg vom 3. Mai 1994 kamen beide Länder überein, ihre Filmfördermaßnahmen mit dem Instrument einer treuhänderisch arbeitenden Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu koordinieren.

Auf Grundlage der v. g. Vereinbarung gründeten die Investitionsbank Berlin für das Land Berlin und die ILB für das Land Brandenburg mit Gesellschaftsvertrag vom 11. Mai 1994 die Filmboard Berlin-Brandenburg GmbH, der mit Geschäftsbesorgungsvertrag vom 26. August 1994 die treuhänderische Verwaltung des Filmförderfonds für die Länder Berlin und Brandenburg übertragen wurde.

16.3 Prüfungsergebnis

16.3.1 Entsprechende Geltung des Zuwendungsrechts

Die AVorläufigen Grundsätze für die Vergabe von Mitteln \cong (Vergabegrundsätze) der Filmboard Berlin-Brandenburg GmbH bestimmen, dass die finanziellen Mittel grundsätzlich als bedingt rückzahlbare und zweckgebundene Darlehen vergeben werden.

Sollen Mittel des Landes gemäß \S 44 Abs. 3 der LHO von Stellen außerhalb der Landesverwaltung verwaltet werden, ist \S 44 Abs.1 der LHO entsprechend anzuwenden. Diese Regelung bestimmt im Wesentlichen die Bewilligungsvoraussetzungen für Zuwendungen.

Nach den VV Nr. 15.1 zu \S 44 der LHO liegt eine Verwaltung von Landesmitteln im Sinne von \S 44 Abs. 3 der LHO insbesondere dann vor, wenn Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung von Landesaufgaben im Rahmen eines Treuhandverhältnisses Ausgaben leisten. Da die Filmboard Berlin-Brandenburg GmbH im Rahmen ihres Treuhandverhältnisses in der Regel bedingt rückzahlbare Darlehen gewährt, bedeutet dies, dass sie \S 44 Abs.1 der LHO entsprechend anzuwenden hat. Insofern gelten für die Filmboard Berlin-Brandenburg GmbH die einschlägigen haushaltsrechtlichen Regelungen des Zuwendungsrechts analog.

Der LRH hat festgestellt, dass die Vergabegrundsätze der Filmboard Berlin-Brandenburg beispielsweise keine Bestimmungen hinsichtlich des Nachweises der Verwendung der Darlehensmittel und der Verzinsung bei nicht fristgerechter Darlehensrückzahlung enthalten. Auch wurden die Grundsätze für Förderrichtlinien gemäß der Anlage zu den Vorbemerkungen der VV zu \S 44 der LHO, wonach regelmäßig förderungsspezifische Besonderheiten zu berücksichtigen sind, nicht hinreichend beachtet. Daneben erkannte die Filmboard Berlin-Brandenburg GmbH in zwei Fällen Rückstellungen in Höhe von 1.114 TDM bzw. 100 TDM als förderfähig an, obwohl aus haushaltsrechtlicher Sicht Mittel des Landes nicht zur Risikoabsicherung der Unternehmen selbst, sondern nur zur Durchführung der Projekte einzusetzen sind.

Die Notwendigkeit der analogen Anwendung der Zuwendungsvorschriften wurde den Verantwortlichen bereits im Sommer 1999 dargelegt. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt werden die insoweit fehlerhaften Vergabegrundsätze immer noch angewendet.

16.3.2 Aufwendungsersatz und Verwaltungskostenbeitrag

Die Filmboard Berlin-Brandenburg GmbH erhält von den Ländern Berlin und Brandenburg zu gleichen Teilen Ersatz für ihre Aufwendungen zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes.

Die Filmboard Berlin-Brandenburg GmbH hat mit Geschäftsbesorgungsvertrag vom 24. April 1995 bestimmte Aufgaben - im Wesentlichen die Verwaltung und Zwischenanlage der Filmfördermittel, ihre Beratung und Unterstützung bei der Förderentscheidung, die Auszahlung der Fördermittel, die Verwaltung der Darlehenskonten der Fördernehmer sowie die Prüfung der Schlusskostenstände - an die ILB ausgegliedert. Diese erhält für ihre Tätigkeit einen Verwaltungskostenbeitrag.

Während der Anteil Brandenburgs am Aufwendungsersatz für die Filmboard Berlin-Brandenburg GmbH im Haushaltsplan des MW (im Prüfungszeitraum bei Kapitel 08 050, Titel 683 40) veranschlagt ist, wird der Verwaltungskostenbeitrag der ILB aus dem Filmförderfonds finanziert.

16.4 Folgerungen

Für den LRH ist es nicht nachvollziehbar, dass die offensichtlich unzureichenden Vergabegrundsätze noch nicht überarbeitet worden sind und damit maßgebliche Bestimmungen des Zuwendungsrechts bisher nicht beachtet werden.

Auch wird mit der Finanzierung des Verwaltungskostenbeitrages aus dem Filmförderfonds einerseits die Höhe der Aufwendungen für die administrative „Abwicklung“ der Filmförderung nicht in ihrem vollen Umfang dargestellt. Andererseits widerspricht diese Verfahrensweise der Zweckbestimmung des Filmförderfonds, der um den Verwaltungskostenbeitrag geschmälert wird.

16.5 Stellungnahme des MW

Eine Stellungnahme des MW liegt vor. Nach Auffassung des MW gelten für die Filmboard Berlin-Brandenburg GmbH die Regelungen des Zuwendungsrechtes nicht. Die Auffassung wird damit begründet, dass ihr nicht die Befugnis verliehen wurde, unter staatlicher Aufsicht Aufgaben auf dem Gebiet der Zuwendungen im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen. Daher kann sie keine Zuwendungen an Dritte weiterleiten. Das MW ist weiterhin der Auffassung, dass der Verwaltungskostenbeitrag der ILB vom Antragsteller getragen wird.

16.6 Schlussbemerkungen

Der LRH schließt sich der Auffassung des MW nicht an. Da es sich bei den Mitteln, die die Filmboard Berlin-Brandenburg GmbH an Dritte ausreicht, um Zuwendungen nach § 23 und § 44 der LHO handelt, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen jedoch für die Filmboard Berlin-Brandenburg GmbH selbst nicht gelten, sollten in Abstimmung mit dem Land Berlin die einschlägigen Regelungen in die Verträge und die Vergabegrundsätze eingearbeitet werden. Auch sollte der Verwaltungskostenbeitrag der ILB wie der Aufwendungsersatz der Filmboard Berlin-Brandenburg GmbH in den Haushaltsplänen veranschlagt werden.

Einzelplan 09/10

Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung

17 Sonderprogramm „Ländliche Entwicklung“ Haushaltsjahre 1997 – 1999

Das MLUR (MELF) reichte auf der Basis der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes sowie des Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost in Verbindung mit dem jeweils geltenden Gemeindefinanzierungsgesetz für das Sonderprogramm „Ländliche Entwicklung“ in den Haushaltsjahren 1997 – 1999 Mittel in Höhe von 142 Mio. € aus. Der LRH prüfte 19 Einzelfälle mit einem Mittelvolumen von 31,5 Mio. €.

In der Anlaufphase des Förderprogramms traten Mängel bei der Abarbeitung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens auf, da verbindliche Verfahrensvorschriften und Anwendungshinweise vom Ministerium fehlten.

Der LRH stellte fest, dass in mehreren Fällen Maßnahmen bewilligt wurden, ohne dass die Gesamtfinanzierung der Vorhaben gesichert war.

In einem Fall ging das Land langfristige Verpflichtungen ein, für die es keine haushaltsrechtliche Ermächtigung hatte.

Die Bewilligungsbehörde förderte die Errichtung eines Sportbootanlegers mit 100 % der zuwendungsfähigen Ausgaben, obwohl ein nicht unerheblicher Anteil der Anlage ausschließlich privaten Zwecken dienen sollte. Der LRH hat die Förderhöhe in diesem Fall als unangemessen und nicht vertretbar kritisiert.

17.1 Prüfungsgegenstand

Der LRH prüfte Fördermaßnahmen aus dem Sonderprogramm „Ländliche Entwicklung“. In den Haushaltsjahren 1997 bis 1999 hat das Land aus den Einzelplänen 10 und 20 dafür Mittel in Höhe von insgesamt 142 Mio. € ausgereicht.

Grundlage für das Sonderprogramm war die Richtlinie des MELF über die Gewährung von Zuwendungen für die Entwicklung des ländlichen Raumes vom 14. Oktober 1994. Die geförderten Maßnahmen wurden mit 75 % aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung, kofinanziert.

Die Finanzierung des Landesanteils und der kommunalen Eigenanteile erfolgte mit Mitteln des Gesetzes zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in den neuen Ländern (Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost – IfG -) vom 23. Juni 1993 in Verbindung mit dem jeweils geltenden Gemeindefinanzierungsgesetz.

Der LRH prüfte aus den Zuständigkeitsbereichen der Ämter für Flurneuordnung und ländliche Entwicklung Brieselang und Neuruppin insgesamt 19 Einzelfälle, für die Mittel in Höhe von 31,5 Mio. € bewilligt wurden.

17.2 Prüfungsergebnisse

17.2.1 Verfahrensmängel

Der LRH stellte fest, dass das Ministerium verbindliche Anwendungshinweise und Verfahrensvorschriften erst verspätet im Laufe des Jahres 1997 sukzessive für das Sonderprogramm den Bewilligungsbehörden zugeleitet hat. Das hat dazu geführt, dass in der Anlaufphase des Sonderprogramms Mängel bei der Abarbeitung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens sowie bei der Einordnung von Maßnahmen in dieses Sonderprogramm auftraten.

Beispiel: Für die Sanierung eines Gutshauses in einer Gemeinde erhielt das zuständige Amt 1998 und 1999 aus dem Sonderprogramm Mittel in Höhe von 0,544 Mio. €. Im Haushaltsjahr 1997 erfolgte aber bereits die Förderung der Sicherung und Sanierung der Dachkonstruktion und der Außenfassade mit Mitteln der Richtlinie Dorferneuerung. In den Verwaltungsvorschriften für das Sonderprogramm waren bereits begonnene Vorhaben, die aus anderen Instrumentarien finanziert wurden, als grundsätzlich nicht förderfähig eingeordnet.

17.2.2 Fehlende Gesamtfinanzierung

Der LRH hat festgestellt, dass in mehreren Fällen Maßnahmen bewilligt wurden, ohne dass die Gesamtfinanzierung der Vorhaben gesichert war. Dazu ein Beispiel:

Im Förderantrag einer Kommune vom April 1998 waren Gesamtkosten in Höhe von 3,1 Mio. € für eine Mehrzweckhalle ausgewiesen. Im Mai 1998 bewilligte die zuständige Behörde 0,767 Mio. € für dieses Vorhaben. Nach Übertragung der Bewirtschaftungsbefugnis der VE für 1999 erfolgte mit Ergänzungsbescheid vom September 1998 die Bewilligung von weiteren 0,886 Mio. € für 1999. Für die verbleibenden restlichen 1,4 Mio. € wurde die Genehmigung des vorzeitigen Baubeginns beantragt, dem die Bewilligungsstelle mit Schreiben vom September 1998 unter Hinweis auf fehlende Haushaltsmittel nicht zustimmte. Erst mit Bescheid vom September 1999 erfolgte die Bewilligung von weiteren 1,273 Mio. €. Zu diesem Zeitpunkt war die Baumaßnahme im Wesentlichen abgeschlossen. Mit diesem nicht tolerierbaren Verwaltungshandeln übertrug die Bewilligungsbehörde das Finanzierungsrisiko weitestgehend auf die Kommune.

17.2.3 Fehlende haushaltsrechtliche Ermächtigung

Im Rahmen einer Fördermaßnahme mit einem Investitionsvolumen von 3,926 Mio. € verpachtete das Land im Juli 1998 die für die Errichtung einer Mehrzweckhalle vorgesehene Fläche an eine Kommune. In diesem Pachtvertrag hat sich das Land verpflichtet, die im Rahmen des Förderverfahrens zu errichtenden Bauwerke und baulichen Anlagen gegen eine Abfindung in Höhe von 50 % des festzustellenden Verkehrswertes zu übernehmen, falls das Pachtverhältnis nach Ablauf von 25 Jahren endet.

Eine haushaltsrechtliche Ermächtigung für diese Verpflichtung existierte nicht. Außerdem war für den LRH nicht nachvollziehbar, warum angesichts einer Förderung in Höhe von fast 100 % zusätzlich noch eine Abfindung in der genannten Höhe an die Kommune gezahlt werden sollte.

17.2.4 Unangemessene Förderhöhe

Im Juni 1996 beantragte ein Motor-Yacht-Club eine Förderung von 0,988 Mio. € für die Errichtung eines Sportbootanlegers mit Sozialgebäude und für die Sanierung eines Pegelturms auf dem Clubgelände. Nach mehrfachem Schriftwechsel erteilte die Bewilligungsbehörde dem zuständigen Amt einen Bescheid über 100 % der zuwendungsfähigen Ausgaben für diese Maßnahmen. Dem lag folgende Konstruktion zu Grunde: Die Kommune pachtete für die Dauer von 25 Jahren die hier in Rede stehende Fläche von einer Eigentümergemeinschaft, die in enger personeller Verbindung zum Motor-Yacht-Club steht, und übertrug mit Nutzungsvertrag ebenfalls über die Dauer von 25 Jahren die Anlage zum eigenverantwortlichen Betrieb an den ursprünglichen Antragsteller. Laut Konzeption standen von den geplanten 50 Liegeplätzen mindestens 15 ausschließlich dem Motor-Yacht-Club zur Verfügung.

Eine örtliche Überprüfung durch den LRH ergab, dass ein gut ausgebauter, eingezäunter Sportbootanleger und ein Vereinsgebäude mit saisonaler Gaststättenbewirtschaftung errichtet worden waren. Die Anlegeplätze werden fast ausschließlich durch den Verein genutzt. Die offizielle Einweihung wurde unter dem Motto „Unser Vereinshaus“ durchgeführt.

17.3 Folgerungen

Der LRH hat im Laufe seiner Prüfung festgestellt, dass die Qualität des Verwaltungshandelns u. a. auch als Reaktion auf den Jahresberichtsbeitrag 15/2000 des LRH Brandenburg durch Hinweise des Ministeriums zur Vorbereitung und Umsetzung des Sonderprogramms insbesondere ab dem Jahr 2000 gesteigert werden konnte.

Unabhängig davon hat er die dargestellten Einzelfälle nachdrücklich kritisiert und das Ministerium gebeten, die notwendigen Konsequenzen zu ziehen.

Die vollständige Förderung des Sportbootanlegers mit den Anlagen sieht der LRH als unangemessen hoch und nicht vertretbar an.

17.4 Stellungnahme des MLUR

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es zur Behebung der vom LRH aufgezeigten Schwächen bei der Umsetzung des Sonderprogramms inzwischen regelmäßige Geschäftsprüfungen auf der Grundlage besonderer Verfahrensregelungen unter Verwendung einheitlicher Prüfvorgaben vornimmt.

Zu den Einzelfällen räumte es die Feststellungen des LRH als grundsätzlich zutreffend ein.

Zu Tz. 2.2 teilte es mit, dass es sich bei dem beschriebenen Sachverhalt um eine Kumulation von Bearbeitungsfehlern und nicht um „geübte Praxis“ handelte.

Zu Tz. 2.3 hat es eingeräumt, dass die vom Land eingegangene Verpflichtung zur Abstandszahlung vor dem vom LRH aufgezeigten Hintergrund nicht interessengerecht gewesen sei. Es werde mit der Kommune nach verhandeln und über das Ergebnis berichten.

Zu Tz. 2.4 hat das Ministerium ausgeführt, dass die Förderung nachweislich öffentliche Interessen verfolgte. Die Gewährung einer 100 % Förderung sei insbesondere im Hinblick auf die Strukturschwäche der Region und die Notwendigkeit der Raumerschließung vertretbar gewesen.

17.5 Schlussbemerkungen

Der LRH sieht in der Stellungnahme des Ministeriums eine erste Reaktion auf seine Prüfungsfeststellungen. Gleichwohl sollte das Ministerium bemüht sein, dieses für den ländlichen Raum besonders bedeutsame Förderprogramm permanent zu optimieren. Eine abschließende Antwort zu dem unter Tz. 2.3 angesprochenem Pachtvertrag steht zur Zeit noch aus.

Es wird erwartet, dass zukünftig bei Ausreichung von Zuwendungen aus dem Sonderprogramm „Ländliche Entwicklung“ ein angemessener Eigenanteil ausnahmslos erhoben wird.

Einzelplan 09/10

Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung

18

Landeswasserbauvorhaben zum Hochwasserschutz an der Oder - Kapitel 10 105 -

Der LRH prüfte die Verwendung von Haushaltsmitteln in Höhe von 20,2 Mio. € zur Planung und Durchführung von Landeswasserbauvorhaben zum Hochwasserschutz an der Oder.

Die Oderdeichsanierung begann unmittelbar nach dem Jahrhunderthochwasser im Herbst 1997 im Rahmen des Programms „Sicherheit und Zukunft für die Oderregion“. Während üblicherweise in Deutschland bei vergleichbaren – und auch bei sehr viel kleineren – Deichabschnitten von der Planung bis zum Baubeginn zwischen vier und sechs Jahren vergehen, konnten in Brandenburg in 4 1/2 Jahren 97,4 km der Deiche teilsaniert bzw. vollständig saniert werden.

Das Landesumweltamt (LUA) gab für die gesamte Deichstrecke auf der Landseite eine Böschungsneigung von 1:3 vor. Dabei wurde davon abgesehen, die bautechnischen Anforderungen differenziert zu betrachten. Kostensparende Möglichkeiten unterschiedlicher Böschungsneigungen bei den Deichen wurden nicht ausreichend geprüft.

Die Vergabe von Deichbauleistungen für 14,8 Mio. € erfolgte nicht nach EU-weiten und Öffentlichen Ausschreibungen.

Der Anteil der Nachträge bei den Wasserbauvorhaben mit rund 25 % der Auftragssumme war gegenüber Tiefbauvorhaben in vergleichbarer Größenordnung unverhältnismäßig hoch. Die Nachträge resultierten aus unvollständigen Leistungsbeschreibungen und Planungsunterlagen, zu niedrigen Mengenansätzen in den Leistungsverzeichnissen, zusätzlichen Leistungen, Folgekosten durch Bauzeitverzögerungen und einer ungenügenden Koordination der Bauarbeiten.

Während der Durchführung der Deichbauvorhaben sperrten die Straßenbauverwaltungen Straßenabschnitte in der Ziltendorfer Niederung. Überschneidungen im Bauablauf und gegenseitige Behinderungen waren die Folge. Dadurch sind dem Land Mehrkosten von mindestens 299.000 € entstanden. Ursache war eine rechtlich nicht verbindliche Koordinierung der Baumaßnahmen zwischen den beteiligten öffentlichen Auftraggebern.

Die unzureichende Rechnungsprüfung durch das LUA und seine Beauftragten führte bei drei Baulosen zu Überzahlungen der Auftragnehmer in Höhe von insgesamt 330.000 €. Die Rückforderung dieser Beträge durch das LUA erfolgte ohne Geltendmachung von Zinsansprüchen.

18.1 Prüfungsgegenstand

Für die mittelfristige Verbesserung des Hochwasserschutzes an der Oder wird bis zum Jahr 2006 ein Finanzbedarf in Höhe von 213,5 Mio. € veranschlagt.

Der LRH prüfte die Verwendung von 20,2 Mio. € Finanzmitteln der Jahre 1998 bis 2000 bei der Sanierung der Hochwasserschutzdeiche und der Rekonstruktion des Schöpfwerks Brieskow-Finkenheerd in der Ziltendorfer Niederung.

Die Prüfung umfasste als Schwerpunkte insbesondere die

- Aufstellung der Planungsunterlagen für die Bauvorhaben,
- Ausschreibung und Vergabe der Deichbauleistungen,
- Vertragsgestaltung und Nachträge,
- Baudurchführung/Bau- und Zufahrtsstraßen,
- Abrechnung der Bauleistungen sowie die Rechnungsprüfung.

18.2 Prüfungsergebnisse

18.2.1 Planung des Deichquerschnitts

Im Rahmen der Sanierung werden die Deichanlagen an der Oder auf ein Niveau gebracht, um einem theoretisch alle 200 Jahre wiederkehrenden Bemessungshochwasser Stand zu halten. In der Ziltendorfer Niederung erfolgte überwiegend ein luftseitiger (binnenseitiger) Ausbau der Deiche.

Die Standsicherheitsberechnungen für die Deiche ergaben in der Mehrzahl der Baulose eine ausreichende Böschungsneigung von 1:2,5 auf der Binnenseite. Gegenüber den Ergebnissen der Standsicherheitsberechnungen legte das LUA generell eine Abflachung der Böschungen auf eine Neigung von 1:3 fest. Dadurch erhöhten sich der Querschnitt und das Volumen des Deichkörpers. Gleichzeitig verbreiterte sich der Deich und die überbaute Grundfläche wurde größer. Auf Grund der Deichverbreiterung ragt der neue Deich weiter in den luftseitigen 5 m-Sicherheitsstreifen hinein. Das hat zur Folge, dass zu dessen Sicherstellung erhöhte ökologische Eingriffe in der Form von Fällung und Rodung von Altbäumen erforderlich sind.

Die generelle Vorgabe des LUA, die Böschungen mit einer Neigung von 1:3 herzustellen, verursacht erheblichen Mehraufwand:

- Es entstehen zusätzliche Kosten für die Lieferung und den Einbau des Deichkörpermaterials.
- Es entstehen zusätzliche Kosten für den Erwerb von 2,3 m² Grundfläche pro Meter Deichlänge.
- Bei einer Abflachung der Böschungen von 1:2,5 auf 1:3 vergrößert sich die Böschungsfläche um rund 17 %. Damit verteuern sich die Deichunterhaltung und -pflege.

- Die Deichverbreiterung macht zusätzliche Baumfällungen und Flächenüberbauungen erforderlich. Dies führte zu Kostenerhöhungen bei der Umsetzung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

18.2.2 Ausschreibung und Vergabe der Bauleistungen

Die ordnungsgemäße Durchführung des Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens bei Bauvorhaben des Landes ist ein wichtiger Beleg für die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns.

Nach Öffentlicher Ausschreibung vergab das LUA im Jahr 1998 die Bauleistungen für die Sanierung der Deiche auf einer Länge von 8,2 km. Der Gesamtauftragswert dieser Deichbaulose betrug 5,6 Mio. €. Im darauf folgenden Jahr vergab das LUA im Rahmen einer Beschränkten Ausschreibung nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb Bauleistungen für einen 11,1 km langen Oderdeichabschnitt im Gesamtauftragswert von 6,7 Mio. €. Rodungs- und Baumfällarbeiten für 409.000 € vergab das LUA freihändig an eine Firma. Damit beträgt der Anteil der untersuchten Deichbauleistungen, die das LUA beschränkt ausgeschrieben oder freihändig vergeben hat, 56 %.

Der LRH stellte fest, dass das LUA bei der Vergabe der Bauleistungen zur Deichsanierung die verbindlichen EU-Vergabevorschriften nicht konsequent anwandte.

18.2.3 Vertragsgestaltung und Nachträge

Im Zuge der Baudurchführung vereinbarten das LUA und die Auftragnehmer bei allen Baulosen in erheblichem Umfang zusätzliche und geänderte Leistungen. Im Endergebnis fielen Nachträge i. H. v. insgesamt 4,1 Mio. € an. Das entspricht 25,5 % der Gesamtauftragssumme von 16,05 Mio. € für die Deichbauleistungen und Schöpfwerksrekonstruktion in der Ziltendorfer Niederung.

Bei vier Baulosen kam es auf Grund von Planungs- und Ausschreibungsmängeln, Vertragsverstößen der Auftragnehmer sowie Verzögerungen bei der Baudurchführung zu Mehrausgaben von mindestens 562.400 €

Der LRH stellte fest, dass

- die Vertragspartner Nachträge vereinbarten, ohne die entsprechenden zusätzlichen Leistungen genau zu benennen und veränderte Ausführungsfristen festzulegen,
- das LUA eine baubegleitende Kostenkontrolle, wie sie bei der Beauftragung zusätzlicher und geänderter Leistungen sowie bei Mengenerhöhungen erforderlich ist, in den genannten Fällen nicht durchführte,
- die ordnungsgemäße Prüfung und Bewertung der Nachtragsangebote oftmals nicht dokumentiert war,

- der Anteil der Nachträge bei den geprüften Wasserbauvorhaben mit rund 25 % der Auftragssumme gegenüber Tiefbauvorhaben in vergleichbarer Größenordnung unverhältnismäßig hoch war. Die Nachträge resultierten überwiegend aus unvollständigen Leistungsbeschreibungen und Planungsunterlagen, ungenügenden Mengenansätzen in den Leistungsverzeichnissen, zusätzlichen Leistungen, Folgekosten durch Bauzeitverzögerungen und einer ungenügenden Koordinierung der Bauarbeiten.

18.2.4 Baudurchführung/Bau- und Zufahrtsstraßen

Das LUA stimmte Ende 1998 mit dem Brandenburgischen Straßenbauamt (BSBA) Frankfurt/Oder und dem Hoch- und Tiefbauamt des Landkreises Oder-Spree die logistischen Grundlagen für die im Jahr 1999 geplanten Deichbauvorhaben in der Ziltendorfer Niederung ab. Dabei forderte das LUA, die vorhandenen Zufahrtsstraßen, insbesondere die Kreisstraße K 6706, vollumfänglich für die Erdstofftransporte nutzen zu können, um einen reibungslosen Bauablauf an den Deichen sicherzustellen.

Abweichend von den getroffenen Vereinbarungen veranlasste das Hoch- und Tiefbauamt des Landkreises weitergehende Straßen- und Brückensperrungen bzw. gab das Amt sanierte Straßenabschnitte verspätet frei. Während des Deichbaus kam es im Zeitraum bis Mai 1999 und ab Mitte Juli 1999 zu abschnittswisen Sperrungen der Kreisstraße K 6706. Dabei stimmte der Landkreis seine Vorgehensweise mit dem LUA nicht bzw. nur ungenügend ab.

Das BSBA Frankfurt/Oder veranlasste Anfang Oktober 1999 die Sperrung der Bundesstraße B 112 in der Ortsdurchfahrt Brieskow-Finkenheerd. Dies war mit weitreichenden Umleitungen verbunden und führte zu Mehraufwendungen bei den Baustofftransporten für den Deichbau. Das BSBA bezog das LUA in die Vorbereitung dieses Straßenbauvorhabens nicht ein.

Der LRH stellte fest, dass die unabgestimmte Planung durch die öffentlichen Auftraggeber der Straßen- und Deichbauvorhaben zu Überschneidungen und gegenseitigen Behinderungen bei der Bauausführung führte. Dadurch sind für das Land Mehrkosten von mindestens 299.000 € entstanden. Der Straßenausbau vor Durchführung der Deichsanierung erforderte zusätzliche Kosten. Diese Ausgaben hätten mit einer Abstimmung der Bauabläufe und beim Ausbau der Straßen nach den Deichbauvorhaben vermieden werden können.

18.2.5 Abrechnung und Rechnungsprüfung

Das LUA beauftragte freiberuflich Tätige mit der örtlichen Bauüberwachung der Deichsanierungsarbeiten. Zu den Aufgaben der Ingenieurbüros zählte dabei auch die Prüfung der von den Baufirmen vorgelegten Abschlags- und Schlussrechnungen. Die zuständigen Mitarbeiter des LUA kontrollierten die von den Ingenieurbüros durchgeführte Prüfung, stellten die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Rechnungen fest und bereiteten die Auszahlungsanordnungen vor.

In mehreren Fällen zogen die Auftragnehmer bei der Stellung ihrer Abschlagsrechnungen bereits erhaltene Zahlungen (Abschläge) von der kumulierten Rechnungssumme nicht ab. Weder die beauftragten Ingenieurbüros noch die Mitarbeiter des LUA stellten diese Fehler bei der Rechnungsprüfung fest, so dass sie überhöhte Rechnungssummen anerkannten. Dies führte in der Folge bei drei Baulosen zu Überzahlungen der Auftragnehmer in einer Größenordnung von 330.000 €

Der LRH stellte eine mangelhafte Rechnungsprüfung durch das LUA und seine Beauftragten fest. Das LUA stellte bei zwei Fällen die Überzahlungen bei den Abschlagsrechnungen erst nach Prüfung der Schlussrechnungen fest und forderte die entsprechenden Beträge von den Auftragnehmern zurück. Zinsansprüche machte das LUA in keinem Fall geltend.

18.3 Folgerungen

Der LRH erwartet, dass das LUA bei der weiteren Planung der Deichsanierung die bautechnischen Anforderungen unter Berücksichtigung eines wirtschaftlicheren Mitteleinsatzes festlegt. Des Weiteren regt der LRH an, die Möglichkeiten einer differenzierteren Festlegung der Böschungsneigungen bei den Deichen zu prüfen.

Das LUA ist aufgefordert, bei der Vergabe von Bauleistungen künftig die vergabe- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten und den uneingeschränkten Wettbewerb sicherzustellen. Bei Abweichungen vom Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung ist das Vorliegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen im Einzelnen nachzuweisen und zu begründen, warum die Einschränkung des Wettbewerbs im Einzelfall gerechtfertigt ist.

Der LRH erwartet, dass das LUA bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen künftig die auszuführenden Leistungen und Mengen umfassend ermittelt. Nachtragsangebote hat das LUA zeitnah zu prüfen und entsprechende Vereinbarungen zu schließen, um eine wirksame Kostenkontrolle der Bauvorhaben zu gewährleisten.

Der LRH empfahl, dass das MLUR und/oder die nachgeordneten Behörden mit den beteiligten Stellen künftig die Bauabläufe abstimmen, um gegenseitige Behinderungen durch verschiedene Baulasträger, z. B. im Straßenbau, und daraus resultierende Kostenerhöhungen zu vermeiden. Der LRH erwartet, dass das LUA zur abgestimmten Vorgehensweise Vereinbarungen mit allen am Bau Beteiligten trifft, um einen möglichst störungsarmen Bauablauf und wirtschaftliche Abwicklung der Deichbauvorhaben sicherzustellen.

Der LRH hat das LUA aufgefordert, für die Überzahlungen in den genannten Fällen die Zinsansprüche geltend zu machen. Durch das LUA ist zu prüfen, inwieweit die beauftragten Ingenieurbüros den Anforderungen an eine umfassende Rechnungsprüfung gerecht werden oder ob künftig von einer weiteren Zusammenarbeit abzusehen ist. Bei Verstößen ist zu prüfen, ob und inwieweit eine Haftung der Beteiligten in Betracht kommt.

18.4 Stellungnahme des MLUR

Zur Abflachung der binnenseitigen Deichböschung sowie zum Deichquerschnitt begründet das MLUR die generelle Vorgabe einer Böschungsneigung von 1:3 mit dem Verweis auf technische Regeln. Des Weiteren wurden Baugrundrisiken, wie das Alter des Deichkörpers, und die Eigenschaften der vorgefundenen Böden angeführt. Die Standsicherheitsnachweise hätten nur in Einzelfällen eine Böschungsneigung von weniger als 1:3 erlaubt. Die während der Baudurchführung entstandenen Abweichungen von der Böschungsneigung von 1:3 mit 1:2,8 bis 2,9 in Einzelfällen seien sehr gründlich geprüft worden und auf Grund der nach dortiger Meinung in keinem Verhältnis stehenden Nutzung zum Aufwand nicht korrigiert worden. Die geringen Schäden bei Erhaltungsarbeiten und Böschungsmahd an flacheren Neigungen seien entscheidungserheblich gewesen.

Die Beanstandungen zur Vergabe akzeptiert das MLUR, erklärt jedoch, dass auf Grund des hohen Zeitdrucks von der Durchführung einer EU-weiten Ausschreibung abgesehen worden sei. Eine Beschränkte Ausschreibung nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb habe stattgefunden, da der Deichbau besonders hohe Anforderungen an die ausführenden Betriebe stelle. Die Freihändige Vergabe von Holzungsleistungen sei erfolgt, da die Beschränkte Ausschreibung dazu geführt habe, dass kein Angebot abgegeben worden sei. Die Auffassung des LRH wird geteilt, dass eine Dokumentation hinsichtlich der Vergabeverfahren nicht hinreichend erfolgt ist und die Feststellungen des LRH insgesamt zutreffend seien.

Das MLUR bestätigt, dass ein sehr hoher Anteil von 25 % der Gesamtauftragssumme an Nachträgen für die Deichbauleistungen und Schöpfwerksrekonstruktionen der Ziltendorfer Niederung abgeschlossen worden sei. Dies liege jedoch an den Besonderheiten des Tiefbaus, nachdem eine präzise Leistungsvorgabe nicht ohne hohen Untersuchungsaufwand durchführbar gewesen sei. Des Weiteren habe es Veränderungen im Personalbestand gegeben. Zum Teil seien Nachtragsvereinbarungen deshalb nicht erstellt worden, weil die Bestimmungen der VOB/B zum Teil verkannt worden seien, wobei bereits Abhilfe geschaffen worden sei.

Hinsichtlich der Baudurchführung und der Überschneidungen im Bauablauf erkennt das MLUR die Kritik in der Sache an, verweist jedoch darauf, dass die Straßenbauverwaltung nicht ausreichend kompromissbereit gewesen sei. Im Zusammenwirken mit dem MSWV werde künftig nach Lösungen zur Koordinierung von Straßen- und Deichbauvorhaben gesucht.

Die überhöhten Ansätze in den Rechnungen seien auf Grund Termindrucks zunächst nicht bemerkt worden, weshalb zunächst eine kurzzeitige Überzahlung bestanden habe. Die entsprechenden Beträge seien inzwischen zurückgefordert worden und auf die zuständigen Mitarbeiter sei eingewirkt worden, dass die Rechnungsprüfung künftig gründlicher erfolge. Zinsforderungen würden nunmehr umgehend geltend gemacht.

18.5 Schlussbemerkungen

Der LRH bleibt bei seiner Forderung, dass die Deichquerschnitte sowie die Abflachung der Deichböschung in bautechnisch angemessenen und angezeigten Abständen hätten näher überprüft werden müssen. Diese Forderung leitet sich aus der Tatsache ab, dass die beauftragten Ingenieurbüros mit den Planungsunterlagen für die Bauausführung differenziert für einzelne Bauabschnitte eine ausreichende Standsicherheit der Deiche bei einer steileren Böschungsneigung als 1:3 berechnet haben. Die bestehende Absenkung an einigen Stellen auf 1:2,8 bis 2,9 auf Grund nicht planungsgerechter Bauausführung zeigt zudem, dass eine differenzierte Betrachtung zu einem wirtschaftlicheren Mitteleinsatz führt. Auf Grund des Stands der Technik sind Schäden im Zusammenhang mit Unterhaltung und Böschungsmahd bei günstigen Kosten vermeidbar. Ein zwingender Schluss, dass Neigungen generell 1:3 wegen technischer Regelwerke zu betragen hätten, kann deshalb nicht gezogen werden.

Der LRH bekräftigt seine Beanstandungen zum Komplex Vergabe. Im Rahmen einer vorausschauenden Planung ist die Zeitspanne für eine EU-weite Ausschreibung dann einzuplanen, wenn und soweit sie nach den Vergabevorschriften durchzuführen ist. Dies ist künftig sorgfältig zu prüfen und zu dokumentieren. Die Vergabevorschriften sind künftig konsequent anzuwenden und zu beachten.

Der LRH findet seine Auffassung bestätigt, dass gerade bei Tiefbauvorhaben eine sorgfältige Planung und damit auch eine sorgfältige Ausschreibung Mehrausgaben vermeiden hilft. Die Verwaltungsabläufe sind künftig so zu steuern, dass Nachträge sorgfältig, auch auf der Grundlage der Vorschriften der VOB, zeitnah geprüft und schriftlich fixiert werden. Diese Vorgänge sind zu dokumentieren.

Hinsichtlich der Überschneidungen im Bauablauf mit Straßenbauvorhaben und Deichbauvorhaben ist weiterhin zu empfehlen, dass künftig rechtlich verbindliche Vereinbarungen mit dem MSWV bzw. den Straßenbauverwaltungen getroffen werden sollten, die einen möglichst ungestörten Bauablauf und damit Kosteneinsparungen sicherstellen. Der LRH begrüßt die seitens des MLUR bereits aufgenommenen Bemühungen um Abhilfe.

Die Abläufe bei Abrechnung und Rechnungsprüfung sind künftig so zu gestalten, dass Überzahlungen vermieden und dann zeitnah zurückgefordert werden können. Zinsen sind im Zusammenhang mit der Rückforderung geltend zu machen, um eine reibungslose Herstellung vertragsgerechter Zahlungsstände zu erreichen. Der LRH erkennt die Bemühungen des MLUR in diesem Zusammenhang an.

Einzelplan 11

Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr

19

Landeswasserbauvorhaben Prüfung von Zuweisungen für die Erkundung, Planung und Reaktivierung von städtebaulich relevanten Brachflächen im Bereich Städtebauförderung - Kapitel 110 40 -

Das MSWV reichte 1991 bis 2000 Zuschüsse an Kommunen zur Entwicklung städtebaulich relevanter Brachflächen aus. Das Land förderte mit einem Anteil von 60 bis 90 %. Bei 569 Maßnahmen erreichten die Mittel eine Höhe von insgesamt 58,6 Mio. €. Das zuständige Landesamt für Bauen, Verkehr und Straßenwesen (LBVS) bewilligte standortbezogen.

Bei der Prüfung ausgewählter in sich geschlossener Vorhaben mit einem Fördervolumen von 3,1 Mio. € stellte der LRH fehlerhaftes Handeln bei der Planung und Vergabe von Bauleistungen bei einem Kostenumfang von 845.100 € fest.

Die Zuwendungsempfänger beglichen die Honorare für Planungsleistungen, die nicht den bautechnischen Erfordernissen entsprachen sowie nicht nach den Bestimmungen des Vertrags und der HOAI abgerechnet waren. Eine Überzahlung in Höhe von insgesamt 58.000 € war die Folge. Ein auf Grund der fehlerhaften Planung fertiggestellter Teilabschnitt der Erschließung entspricht nicht in ausreichendem Maße den anerkannten Regeln der Technik und führte zu Baukosten in Höhe von 148.000 €

Bei der Vergabe von Bauleistungen in Höhe von 255.600 € sind durch die Zuwendungsempfänger haushalts- und vergaberechtliche Bestimmungen nicht beachtet und dadurch der Wettbewerb beschränkt worden.

19.1 Prüfungsgegenstand

Das MSWV legte 1991 das Programm zur Erkundung, Planung und Reaktivierung von städtebaulich relevanten Brachflächen auf und reichte bis zum Jahresende 2000 Zuweisungen in Höhe von 58,6 Mio. € an die Kommunen aus. Der LRH hat die Planung und Bauausführung sowie die Förderfähigkeit und den Nachweis der Mittelverwendung von insgesamt 21 Vorhaben mit einem Fördervolumen von 3.1 Mio. € auf der Grundlage der Förderrichtlinien des MSWV geprüft. Im Mittelpunkt der Prüfung standen die Städte Eberswalde, Perleberg und Bad Saarow mit ihren Einzelvorhaben. Die Prüfung umfasste insbesondere die vertragsgemäße Durchführung und Abrechnung der Planungs-, Liefer- und Bauleistungen unter Beachtung haushaltsrechtlicher, öffentlich-rechtlicher und technischer Vorschriften.

19.2 Prüfungsergebnisse

19.2.1 Inhalte und Auswirkungen der Planung

Das LBVS erteilte für die Reaktivierung des Standortes „Märkische Heide“ in Eberswalde zehn Zuwendungsbescheide in Höhe von insgesamt 1,1 Mio. €. Die Stadt erhielt für die Erschließungsplanung der Leistungsphasen 1 bis 6 gemäß der §§ 55 und 73 der HOAI eine Zuwendung in Höhe von 134.500 € und für die Erschließung des Teilabschnittes Jägerstraße sowie für den Abriss von fünf Wohngebäuden in Höhe von 808.000 €

Für die Erschließungsplanung des Gesamtvorhabens „Märkische Heide“ rechnete Eberswalde im Verwendungsnachweis Kosten in Höhe von 117.000 € ab. Der LRH stellte fest, dass die erstellten Planungsunterlagen für die Straßenplanung in den Leistungsphasen 1 bis 6 nicht die bautechnischen Erfordernisse in der Trinkwasserschutzzone II und II a berücksichtigten. In Folge dessen holte das Bauamt im Genehmigungsverfahren nach § 68 BbgBO für Verkehrsanlagen nicht die erforderliche Erlaubnis nach den §§ 2 Abs. 1 und 3 Abs. 1 Nr. 5 des WHG ein. In der Folge gelangte die insoweit fehlerhafte Planung zur Ausführung.

Die Mängel wurden bislang nicht erkannt. Der Förderzweck der Straßenplanung ist somit anteilig in Höhe von 54.000 € nicht erreicht. Gleiches gilt für die bauliche Ausführung des hierzu gehörenden Teilabschnitts Jägerstraße mit Kosten in Höhe von 148.000 €. Der LRH hält eine Förderung dieser Teilmaßnahmen durch das Land für nicht gerechtfertigt.

19.2.2 Honorarüberzahlung

Der Planer für Abrissarbeiten der Panzer- und Kaiserkaserne in Perleberg belastete die Stadt für die Grundleistungen der Leistungsphasen 6 und 7 (Vorbereitung und Mitwirkung bei der Vergabe) gemäß §§ 51 ff der HOAI mit einer um 4.000 € überhöht berechneten Forderung. Dabei wurde gegen Regelungen des Vertrags und der HOAI verstoßen. Weder die Stadt Perleberg erkannte dies im Rahmen der Rechnungsprüfung noch das LBVS bei der Verwendungsnachweisprüfung.

19.2.3 Ausschreibungs- und Vergabeverfahren

Unvollständige und unzureichende Leistungsbeschreibungen führten zu einer erheblichen Spanne zwischen den Angebotspreisen sowie einer hohen Zahl von Nachträgen. So standen Auftragswerten von insgesamt 597.000 € Nachträge von 383.500 € gegenüber. Das Verhältnis von ursprünglichen Angebotspreis zu Nachträgen beträgt 3:2. In Perleberg wurden beispielsweise für den Abriss der Panzer- und Kaiserkaserne eine Beschränkte Ausschreibung nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb durchgeführt. Die Angebote der Bieter lagen dort zwischen 255.600 € und 1 Mio. €. Die Nichtbeachtung von haushalts- und vergaberechtlichen Bestimmungen bei der Wahl der Vergabeart führte damit zu einer Beschränkung des Wettbewerbs. Die Spanne der Angebotspreise ist hierfür ein Indiz.

19.3 Folgerungen

Der LRH erwartet, dass künftig bei der Durchführung von Fördervorhaben die Einhaltung des Haushalts- und Vergaberechts sowie der öffentlich-rechtlichen und technischen Vorschriften sichergestellt wird.

Der LRH forderte das MSWV auf, die anteilige Rückforderung von nicht zweckentsprechend verwendeten Zuwendungen zu prüfen und zu veranlassen, dass die zuständigen Bauverwaltungen künftig eine detaillierte baufachliche Prüfung der Antragsunterlagen und der Verwendungsnachweise für die jeweilige Gesamtmaßnahme vornehmen.

19.4 Stellungnahme des MSWV

Das MSWV führte aus, dass nicht erkennbar gewesen sei, dass einschlägige technische Vorschriften zu einer fehlerhaften Planung geführt hätten. Die Stadt Eberswalde habe erklärt, dass die Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides eingehalten worden seien.

Es werde jedoch geprüft, ob das Verwendungsnachweisverfahren wieder aufgenommen werde. Im Übrigen werde unter Einbeziehung von MLUR und der zuständigen Unteren Wasserbehörde geklärt, ob nachträgliche Schutzmaßnahmen im Hinblick auf die Gefährdung des Wassergewinnungsgebietes nötig seien.

Hinsichtlich der überhöhten Honorierung einzelner Leistungsphasen (Vorbereitung und Mitwirkung bei der Vergabe) werde geprüft, ob das Verwendungsnachweisverfahren wieder aufgenommen werden könne. Auch in diesem Punkt werde die Auffassung des LRH geteilt.

Mit Bezug auf das Ausschreibungs- und Vergabeverfahren vertritt das MSWV die Auffassung, dass die vom LRH angesprochenen Punkte nicht erkennbar gewesen seien. Es werde aber, soweit rechtlich möglich, der Aufforderung des LRH Folge geleistet. Zusammenfassend sei entscheidend, dass die baufachliche Prüfung allein durch die Kommunen erfolge und Fehler deshalb nicht erkennbar seien. Ein Rechtsverstoß sei damit nicht verbunden.

19.5 Schlussbemerkungen

Der LRH erwartet, dass die Angaben im Verwendungsnachweis kritisch gewürdigt werden und bei zweifelhaften Sachverhalten näher untersucht werden. Das ungeprüfte Abstellen auf die Erklärungen des Zuwendungsempfängers erscheint insoweit nicht ausreichend. In geeigneten Fällen ist daher eine eingehendere Prüfung sicherzustellen.

Der LRH behält sich vor, die Ergebnisse und Wirkungen der vom MSWV eingeleiteten Maßnahmen im Rahmen einer Nachprüfung zu kontrollieren.

Einzelplan 11

Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr

20

Finanzhilfen für die Planungen und Baufeldfreimachung von Binnenhäfen - Kapitel 11 470 -

Der LRH prüfte Finanzhilfen des Landes Brandenburg in Höhe von 5,3 Mio. € an öffentliche Unternehmen zur Entwicklung von Binnenhäfen.

Im Land Brandenburg werden die Häfen entsprechend dem Hafenentwicklungsprogramm gefördert. Die Prognosezahlen sahen eine Steigerung des Umschlagbedarfs von 5,2 Mio. t/a im Jahr 1993 auf maximal 21,5 Mio. t/a im Jahr 2010 vor. Tatsächlich ging der Umschlag von 5,86 Mio. t im Jahr 1995 auf 4,73 Mio. t im Jahr 1999 zurück.

Die Planung zum Hafen in Schwedt/Oder sah den direkten Zugang von Küstenmotor- und Containerschiffen von der Ostsee über die Hohensaaten-Friedrichsthaler-Wasserstraße vor. Die Gesamtkosten für den Hafen betragen 32 Mio. €. Die Überwindung der baulichen Hindernisse der Wasserstraßen, wie zu geringe Durchfahrts Höhen unter Brücken und nicht ausreichende Wassertiefe und –breite für die moderne Containerschiffahrt, lassen voraussichtlich eine Erhöhung auf eine Umschlagskapazität von 2,5 Mio. t/a bis 2010 nicht zu.

Bei der Vergabe von Planungs- und Bauleistungen mit einem Auftragswert über 16,6 Mio. € wichen die Zuwendungsempfänger von einer Öffentlichen Ausschreibung ab. Die Vergabevorschriften wurden nicht beachtet.

20.1 Prüfungsgegenstand

Der LRH prüfte Finanzhilfen der Jahre 1997 bis 1999 des Landes Brandenburg an Gemeinden und öffentliche Unternehmen zur Entwicklung von Binnenhäfen im Umfang von 5,3 Mio. €

Die Prüfung erfolgte stichprobenartig, wurde als Projektprüfung angelegt und umfasste insbesondere das Hafenentwicklungsprogramm, die Bewilligung von Finanzhilfen zur Förderung der Planungen für die Hafenanlagen, die Einstellung der Mittel in die Haushaltspläne und die Ausschreibung und die Vergabe der Bauleistungen und ihre Verwendung.

20.2 Prüfungsergebnisse

20.2.1 Hafentwicklungsprogramm

Die Landesregierung hat am 25. Juni 1996 das Hafentwicklungsprogramm für das Land Brandenburg als Leitlinien verabschiedet. Das MSWV rechnete im Hafentwicklungsprogramm mit einer Bedarfsentwicklung bis zum Jahr 2010 von mindestens 14,9 Mio. t/a bis max. 21,5 Mio. t/a wasserseitigem Umschlag in den öffentlichen Binnenhäfen des Landes Brandenburg. Diese Entwicklung der Umschlagkapazitäten kann bei dem gegenwärtigen Ausbaugrad des Wasserstraßennetzes voraussichtlich nicht erreicht werden. Das MSWV fördert die Planungsleistungen für den Ausbau und den Aufbau neuer Häfen.

Gegenwärtig ist eine rückläufige Tendenz im Güterumschlag zu verzeichnen. Die Umschlagmengen gingen von 5,86 Mio. t/a im Jahre 1995 auf 4,73 Mio. t/a im Jahr 1999 zurück. Die Umschlagkapazitäten in den öffentlichen Binnenhäfen erreichten 1999 nicht einmal mehr den Planungsstand für 1996 mit 7,7 Mio. t/a, als das Hafentwicklungsprogramm verabschiedet wurde.

Die entstandenen Hafenkapazitäten können auf absehbare Zeit nicht ausgelastet werden. Durch die fehlende Anpassung des Hafentwicklungsprogramms an den Ausbau des Wasserstraßennetzes kam es zu ungenutzten Hafenkapazitäten. Ein bedarfsgerechter, mehrstufiger Ausbau der Binnenhäfen entsprechend dem Ausbau der Wasserstraßennetze wurde bisher durch das MSWV nicht angestrebt.

20.2.2 Ausbau des Binnenhafens Schwedt/Oder

Der Bedarf an Umschlagkapazität in diesem Binnenhafen wurde im Hafentwicklungsprogramm auf 2,5 Mio. t im Jahr 2010 geschätzt. Ausgangsbasis für das Leistungsvermögen des Binnenhafens war die geplante Standorterschließung als Knotenpunkt zwischen den Verkehrsträgern Wasser, Straße und Schiene.

Die Fertigstellung des Binnenhafens erfolgte zu einem Zeitpunkt, zu dem die verkehrliche Anbindung der Oder und der Hohensaaten-Friedrichsthaler-Wasserstraße an die Schiene und die Autobahn nicht im erforderlichem Umfang gegeben war. Der Anschluss des Binnenhafens für den direkten Zugang von Küstenmotor- und Containerschiffen von der Ostsee über die parallel zur Oder verlaufende Hohensaaten-Friedrichsthaler-Wasserstraße erfolgte noch nicht. Die Überwindung der baulichen Hindernisse der Wasserstraße Oder, wie zu geringe Durchfahrtshöhen unter Brücken auf der polnischen Oder-Seite, und nicht ausreichende Wassertiefen und -breiten für die moderne Containerschiffahrt der Friedrichsthaler-Wasserstraße sind derzeit nicht absehbar.

20.2.3 Ausschreibung und Vergabe für die Binnenhäfen

Mit den örtlichen Erhebungen zu 45 Vergabeeinheiten über Planungs- und Bauleistungen mit einem Gesamtwert von 17,3 Mio. € wurde festgestellt, dass die Zuwendungsempfänger die Vergabegrundsätze nach VOB und VOL außer Acht ließen. Für Leistungen in Höhe von 16,6 Mio. € erfolgte die Vergabe beschränkt bzw. freihändig. Weder die Eigenart der Leistungen noch besondere Umstände begründeten eine Abweichung vom Regelfall. Mit der wettbewerbseinschränkenden Vergabe der Bau- und Planungsleistungen verstießen die Zuwendungsempfänger gegen die Nr. 3.1 der ANBest-G zu § 44 der LHO.

20.3 Folgerungen

Der LRH fordert vom MSWV die Überarbeitung des Hafentwicklungsprogramms für die geplanten Binnenhäfen entsprechend der Entwicklung der Wasserstraßennetze. Die in der Planung bzw. noch im Bau befindlichen Binnenhäfen sollten dem Bedarf angepasst werden.

Das MSWV sollte Möglichkeiten prüfen, damit eine zügige Fertigstellung der verkehrlichen Anbindung des Hafens sichergestellt wird. Dabei sollte die Unterstützung des Bundesministeriums für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen gesucht werden.

Der LRH erwartet, dass das MSWV bei der Bereitstellung von Landesmitteln im Rahmen der Gestaltung der Nebenbestimmungen zu den Zuwendungsbescheiden vorsieht, dass eine VOB- bzw. VOL-gerechte Vergabe erfolgt, und im Verwendungsnachweisverfahren hierauf achtet.

20.4 Stellungnahme des MSWV

Das MSWV hat die Prüfungsfeststellungen zur Kenntnis genommen und diesen nicht widersprochen.

Einzelplan 11

Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr

21

Finanzhilfen des Landes im Schienenpersonennahverkehr für den Tunnelneubau im Bahnhofsbereich Lübbenau - Kapitel 11 500 -

Der LRH und das SRPA Cottbus prüften die Gewährung und Verwendung von Finanzhilfen an die Deutsche Bahn AG im Rahmen des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) das Bauvorhaben - Tunnelneubau im Bahnhofsbereich Lübbenau -.

Das MSWV bewilligte für den Zeitraum 1997 bis 1999 im Rahmen einer Anteilfinanzierung eine Zuwendung von 2,9 Mio. € bei Gesamtbaukosten von 3,7 Mio. €. Der Umfang des Bauvorhabens und damit die Höhe der Bewilligung gründete nicht auf exakten wirtschaftlichen und technischen Normen und Regelungen. Eine Richtlinie für die Förderung dieser Investitionen lag nicht vor. Die analoge Anwendung vergleichbarer Vorschriften wurde nicht geprüft.

Die Beteiligung Dritter (Stadt Lübbenau) fand bei der Ermittlung der Zuwendungshöhe durch das MSWV keine Berücksichtigung. Es erfolgte eine Überzahlung von Fördermitteln in Höhe von 301.000 €

Das MSWV gestattete einen Vorhabensbeginn, obwohl keine genehmigten Planungsunterlagen vorlagen. Zu diesem Zeitpunkt hatte es bereits Kenntnis davon, dass eine wesentlich veränderte Bauausführung erfolgen wird. Dies hatte 14 Nachträge in Höhe von 1,4 Mio. € zur Folge. Diese Leistungen wurden vom Zuwendungsempfänger unter Ausschluss des Öffentlichen Wettbewerbs vergeben.

21.1 Prüfungsgegenstand

Auf der Grundlage des Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens vom 27. Dezember 1993 (BGBl I, 2378 ff.) wurde zum 1. Januar 1996 die Aufgaben- und Finanzverantwortung für den SPNV vom Bund an das Land übertragen.

Der LRH und das SRPA Cottbus prüften im Jahr 2001 die Gewährung und Verwendung von Finanzhilfen im Rahmen des SPNV für das Bauvorhaben „Tunnelneubau im Bahnhofsbereich Lübbenau“. Die Prüfung umfasste insbesondere das Antrags- und Bewilligungsverfahren. Dabei wurde der sparsame, wirtschaftliche und ordnungsgemäße Einsatz der ausgereichten Mittel untersucht.

21.2 Prüfergebnis

21.2.1 Förderung

Das MSWV reichte für das Bauvorhaben „Tunnelneubau im Bahnhofsbereich Lübbenau“ Zuwendungen an den außergemeindlichen Bereich nach § 44 Abs. 3 der LHO aus. An Hand von Bearbeitungsvermerken in den Antragsunterlagen der Bewilligungsbehörde war ersichtlich, dass nicht nach wirtschaftlichen und verbindlichen technisch begründeten Normen⁴² der Umfang und damit die Höhe der Bewilligung bestimmt wurden. Als Entscheidungsgrundlage dienten nur allgemeine, plausibel erscheinende Begründungen. Zur Bewertung der Fördermittelanträge wurden keine schon vorhandenen und analog anwendbaren Verwaltungsvorschriften, wie z. B. die VV-GVFG herangezogen. Inzwischen ist mit der Einführung der RiLi SPNV-Invest- vom 11. Mai 1999 nunmehr die Voraussetzung geschaffen, bei zukünftigen Bauvorhaben die Förderung nach einer verbindlichen Richtlinie vorzunehmen.

Der LRH beanstandet, dass für das Bauvorhaben Fördermittel ohne Nachweis der Wirtschaftlichkeit und ohne Beachtung technisch begründeter Normen ausgereicht wurden. Die Förderung für diesen kostenintensiven Bereich war analog nach den vorhandenen Richtlinien des ÖPNV möglich.

21.2.2 Beteiligung Dritter

Die Deutsche Bahn AG wies bei der Beantragung der Zuwendungen im Finanzierungsplan eine Beteiligung der Stadt Lübbenau in Höhe von 376.000 € aus. Das MSWV bewilligte am 11. September 1997 eine Anteilfinanzierung von 80 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben. Im Zuwendungsbescheid an den Antragsteller legte das MSWV die Höchstfördersumme mit 2,95 Mio. € fest. Bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Gesamtkosten setzte das MSWV allerdings die Finanzbeteiligung der Stadt Lübbenau von der Gesamtbausumme nicht ab.

Das MSWV ließ eine Überzahlung der Fördersumme um 301.000 € an den Zuwendungsempfänger zu.

21.2.3 Dimensionierung des Tunnels

In Vorbereitung des Bauvorhabens „Grunderneuerung der Bahnsteige Gleis 1, 2 und 4 auf dem Bahnhof Lübbenau“ erarbeitete der Zuwendungsempfänger Plangenehmigungsunterlagen auf der Grundlage prognostizierter Reisendenzahlen. Der ursprünglich im Rahmen der Genehmigungsplanung ermittelte bedarfsgerechte Querschnitt des Tunnels wurde von der Stadt abgelehnt. Dieser sah u. a. eine Breite von 2,50 m sowie eine Höhe von 2,50 m vor. Da die Stadt eine Nutzung durch Radfahrer und Fußgänger vorsah, verlangte sie eine Dimensionierung mit 6,00 m in der Breite und 4,00 m in der Höhe.

⁴² z. B. Berechnung des notwendigen Tunnelquerschnitts nach Druckschrift 800 05 der DB AG.

Die Vergrößerung des Innenquerschnitts wurde damit begründet, dass geringere Querschnitte auf Grund der Tunnellänge zu einer „Schlauchwirkung“ führten. Mit der Vergrößerung des Tunnelquerschnittes sollte auch die fahrradgerechte Nutzung gesichert werden. Eine weitere Forderung der Stadt zur beabsichtigten Nutzung des Tunnels durch Radfahrer war die Errichtung von Fahrradrampen. Dadurch erhöhte sich die Gesamtbausumme um eine Größenordnung von 1 Mio. €

Der LRH bemerkt, dass die Deutsche Bahn AG für die Planung nicht ihre eigenen Planungsrichtlinien durchsetzte. Für den Ausbau des Tunnels mit gleichzeitiger Nutzung von Fußgängern und Fahrradfahrern fehlten jegliche Berechnungen für einen Aufwand- und Nutzenvergleich zur Wirtschaftlichkeit. Damit verstieß das MSWV bei der Fördermittelbewilligung gegen das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 der LHO. Die baufachliche Prüfung der Antragsunterlagen zur Angemessenheit der Kosten durch die zuständige staatliche Bauverwaltung lag nicht vor. Eine Zuordnung der Anteile der finanziellen Mittel der Beteiligten nach dem Verursacherprinzip erfolgte nicht. Verkehrszählungen, Feststellung der Reisendenzahlen und Fahrradnutzer wurden nicht in die Tunnelberechnung einbezogen.

Bei einer ordnungsgemäßen Berechnung und Prüfung des Aufwandes und Nutzens wäre eine Minderung der Finanzhilfen des Landes um 900.000 € möglich gewesen.

21.2.4 Vorhabensbeginn ohne genehmigte Planungsunterlagen

Die Deutsche Bahn AG beantragte mit Schreiben vom 18. Dezember 1996 beim MSWV einen vorzeitigen Vorhabensbeginn mit der Begründung, dass für den Teilabschnitt des Tunnels im Bahnsteigbereich die Ausschreibung bereits erfolgt sei und die Zuschlagsfrist am 19. Dezember 1996 ab. Das MSWV stimmte diesem Antrag zu, obwohl keine geprüften und genehmigten Ausführungsunterlagen vorlagen. Erst zum 24. März 1997 lag das Ergebnis der Prüfung durch die zuständige Behörde vor. Im Verlauf des Ausschreibungsverlaufs erhielt der Bieter mit dem preisgünstigsten Angebot den Zuschlag für das Bauvorhaben. Den Preisvorteil erzielte der Bieter u. a. durch den äußerst gering kalkulierten Leistungspreis von Positionen, die bei der Anpassung der Leistungen nach der genehmigten Ausführungsplanung entfielen. Gemäß der ausgeschriebenen Technologie sollten die Bauarbeiten bei laufender Grundwasserabsenkung in offener Bauweise erfolgen. Die Plan-genehmigungsunterlagen vom November 1996 sahen aber bereits – unter Berücksichtigung der Umwelt- und Grundwasserverträglichkeit – eine Baugrube als allseitig umschlossenen Trog mit einer hochliegenden Sohle aus rückverankertem Unterwasserbeton vor. In der Folge wurde daher eine Nachtragsvereinbarung geschlossen. Leistungen des ursprünglichen Angebots in Höhe von 339.000 € entfielen. An deren Stelle traten andere Leistungen in einem Umfang von 807.000 €. Auf Grund der veränderten Bauweise vereinbarten die Vertragspartner insgesamt 14 Nachträge mit einem Leistungsumfang von 1,4 Mio. € unter Ausschluss des Wettbewerbs.

Der LRH stellte fest, dass keine genehmigten Ausführungsunterlagen bei Abgabe der Angebote der Bieter vorlagen. Das MSWV stimmte dem vorzeitigen Baubeginn zu, ohne eine Prüfung vorzunehmen, ob ausführungsbereite, genehmigte Planungsunterlagen vorlagen.

21.3 Folgerungen

Der LRH fordert das MSWV auf:

- künftig Fördermittel in den Haushalt nur auf der Grundlage von abrechenbaren Programmen einzustellen und des Weiteren ist eine Erfolgskontrolle der eingeführten Richtlinie vorzunehmen,
- Fördermittel ausschließlich gemäß ihrer Zweckbestimmung einzusetzen und die erforderliche Beteiligung Dritter zur Gesamtfinanzierung bei der Bewilligung von Finanzhilfen des Landes zu beachten,
- einen vorzeitigen Vorhabensbeginn nur dann zuzustimmen, wenn genehmigte Ausführungsunterlagen Grundlage der Ausschreibung der Bauleistungen und der weiteren Baudurchführung bilden.

21.4 Stellungnahme des MSWV

Das MSWV hat die Prüfungsfeststellungen zur Kenntnis genommen und diesen nicht widersprochen.

Einzelplan 12

Ministerium der Finanzen

22

Entwicklung und Nachweis des Sondervermögens „Abwicklung der Bodenreform“

Der Bestand des Sondervermögens „Grundstücksfonds Brandenburg“ – Abwicklung der Bodenreform – auf den Sonderverwahrungen am 31. Dezember 2000 betrug 33.315,5 TDM.

Das Land Brandenburg finanzierte in den vergangenen Jahren Personal- und Sachausgaben in Höhe von 14.996,9 TDM für Leistungen zur Abwicklung der Bodenreform aus seinem Haushalt. Eine Erstattung aus dem Sondervermögen an den Landeshaushalt erfolgte bisher nicht.

Eine rentierliche Geldanlage des Sondervermögens war nicht zu jeder Zeit gegeben. Es entstanden Zinsausfälle in Höhe von 350 TDM.

22.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof untersuchte im MdF und einem Grundstücks- und Vermögensamt die Entwicklung, Bewirtschaftung und Nachweisführung des Sondervermögens „Grundstücksfonds Brandenburg“ – Abwicklung der Bodenreform - für den Zeitraum 1993 bis einschließlich August 2001.

Das Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch⁴³ regelt den Anspruch des Landes auf das ehemalige Bodenreformland, auf die Erlöse aus dem Verkauf oder der Nutzung dieser Grundstücke bzw. aus den Verkehrswerten in Geld. Das Land verwaltet dieses Vermögen treuhänderisch bis zu einer Entscheidung des Bundes über dessen Verwendung.

22.2 Prüfungsergebnisse

Das Barvermögen aus der Abwicklung der Bodenreform betrug per 31. Dezember 2000 gemäß der Landesbuchführung 33.315,5 TDM. Die „Haushaltsüberwachungsliste Einnahmen“ wies einen Betrag von 35.421,6 TDM aus. Die Differenz von 2.106,1 TDM entstand, weil eine Abstimmung zwischen Buchungsliste und der „Haushaltsüberwachungsliste“ unterblieb und die Kassenanordnungen nicht vor Abschluss der Bücher in der Landeshauptkasse vorlagen.

⁴³ In der Fassung der Bekanntmachung vom 21. September 1994, BGBl. I S. 2494

Das MdF leistete für die Abwicklung der Bodenreform bis zum 2. Oktober 2000 aus seinem Haushalt Personal- und Sachausgaben in Höhe von 14.996,9 TDM. Dieser Betrag wurde durch eine fehlerhafte Anwendung der „Sachkostenpauschale“ nicht korrekt ermittelt.

Das verfügbare Barvermögen legte das MdF vorwiegend zinsbringend als Festgeld an oder nutzte es zinspflichtig als Kassenverstärkungskredit. Dennoch entgingen dem Bodenreformvermögen Zinseinnahmen in Höhe von rund 350 TDM, weil vorhandene Geldbestände auf dem Bestandskonto nicht in jedem Falle zeitnah und rentierlich angelegt wurden.

22.3 Folgerungen

Das Land Brandenburg finanzierte Personal- und Sachausgaben in Höhe von rund 15 Mio. DM für Leistungen zur Abwicklung der Bodenreform aus seinem Haushalt, ohne dass hierfür eine Erstattung aus dem Sondervermögen „Grundstücksfonds Brandenburg“ - Abwicklung der Bodenreform – erfolgte. Ein vollständiger und nachvollziehbarer Nachweis aller entstandenen Haushaltsausgaben im Zusammenhang mit der Abwicklung der Bodenreform lag nicht vor.

Der LRH erwartet, dass eine Erstattung aus dem Sondervermögen an den Landeshaushalt erfolgt und ein Nachweis aller Ausgaben für die Abwicklung der Bodenreform gefertigt wird, um die tatsächlichen Kosten, die dem Haushalt als Ausgaben entstanden sind, festzustellen.

22.4 Stellungnahme

Die wesentlichen Prüfungsfeststellungen sind vorab auf Arbeitsebene bestätigt worden. Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Jahresbericht 2002 lag ungeachtet der Bitte des LRH keine abschließende Stellungnahme des MdF vor.

Einzelplan 12

Ministerium der Finanzen

23 Einführung des automatisierten Verfahrens ProFiskal im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen - Kapitel 12 020 -

Der LRH prüfte die Verwendung von Haushaltsmitteln zur Einführung des automatisierten Verfahrens ProFiskal im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) in Höhe von 4 Mio. €

Das MdF beschaffte 1992 nach einem außerordentlich kurzen Auswahlverfahren ohne Ausschreibung das HKR-Verfahren ProFiskal. Dabei lagen zur Wirtschaftlichkeit keine gesicherten Erkenntnisse vor. Die zu erwartenden Kosten hatte das MdF nur grob ermittelt. Zu den tatsächlich entstandenen Gesamtkosten konnte es keine Angaben machen. Besonders in der Projekteinführungsphase traten erhebliche Mängel beim Projektmanagement auf. Die landesweite Einführung des HKR-Verfahrens verzögerte sich erheblich.

In den Anfangsjahren hat das MdF das HKR-Verfahren ProFiskal mit umfangreichen Sicherheitsmängeln betrieben und ein IT-Sicherheitskonzept erst drei Jahre nach Einführung in Auftrag gegeben und nur teilweise umgesetzt. Insbesondere unterblieben weiterführende Untersuchungen bei den Anwendern und eine Fortschreibung des Konzeptes. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen lag keine vollständige Dienstanweisung für die Verfahrensnutzung vor.

Für die sensiblen Daten der Landesbuchführung verwendet das MdF ein weitgehend eigenentwickeltes, undokumentiertes Programm. Dafür lagen keine Verfahrensbeschreibung, Risikoanalyse, Sicherheitskonzept und kein Testbericht vor. Eine Freigabebescheinigung existierte ebenfalls nicht.

Die vorgeschriebene Einwilligung für HKR-Vorverfahren vernachlässigte das MdF zeitweise erheblich. Es hatte die Sicherheitsrisiken, die durch die ungenügend geprüften Verfahren entstehen können, in Kauf genommen und duldet, dass Verfahren ohne die erforderliche Einwilligung zur Anwendung kamen.

23.1 Prüfungsgegenstand

Der LRH führte im Rahmen der Untersuchung des Einsatzes der Informationstechnik (IT) in der Landesverwaltung eine Projektprüfung des IT-Verfahrens für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahrens) im MdF durch. Gleichzeitig untersuchte er Stand und Ablauf der Einwilligungsverfahren⁴⁴ für die HKR-Vorverfahren.

⁴⁴ gemäß Anlage 3 zu Nr. 19 VV zu § 79 LHO (HKR-ADV-Best)

Der LRH bezog in die Prüfung teilweise Unterlagen und Aussagen anderer Ressorts ein, um auf dieser Grundlage die Anwendung und Qualität des landesweit eingesetzten HKR-Verfahrens besser bewerten zu können. Er prüfte die Verwendung der Haushaltsmittel für das IT-Projekt in Höhe von 4 Mio. €

23.2 Prüfungsergebnisse

23.2.1 Auswahlverfahren

Das MdF begann 1991 mit den Planungen zur Ablösung des noch aus der DDR übernommenen technisch überholten Buchungssystems durch ein neues HKR-Verfahren. Zu diesem Zeitpunkt erstellten die Ministerien und die nachgeordnete Verwaltungen alle Kassenanordnungen noch von Hand. Auch die Haushaltsüberwachungslisten führten sie weitgehend manuell.

Für die notwendige Auswahlentscheidung hatte das MdF die Ziele und Anforderungen an ein HKR-Verfahren nur grob formuliert. Es favorisierte zunächst ohne Ausschreibungsverfahren das HKR-Verfahren aus Nordrhein-Westfalen und hatte sämtliche Planungen zur Einführung und Nutzung auf dieses Verfahren ausgerichtet. Im Mai 1992 führte das MdF eine Präsentation des NRW-Verfahrens vor dem Interministeriellen Ausschuss für Informationstechnik (IMA-IT) durch. Der IMA-IT äußerte erhebliche Bedenken zur Einführung dieses Verfahrens, da u. a. die erforderliche Systemumgebung nicht dem Brandenburger Landesstandard entsprach.

Die gebildete Arbeitsgruppe „HKR-Verfahren“ bezog daraufhin kurzfristig vier Verfahren ohne Ausschreibung in eine Auswahluntersuchung ein. Ende Juni 1992 erfolgte die Auswertung, wobei zwei Verfahren in die engere Auswahl kamen. Die Arbeitsgruppe stellte dabei fest, dass zur Wirtschaftlichkeit beider Verfahren keine gesicherten Erkenntnisse vorlagen. Lediglich eine grobe Überschlagsrechnung der Kosten ergab Vorteile für das Verfahren ProFiskal. Beim anschließenden Test war es jedoch nicht möglich, das Gesamtprodukt zu erproben, da das Kassenmodul noch nicht abgearbeitet werden konnte. Im Ergebnis entschied sich das MdF für die Einführung von ProFiskal. Einen Abschlussbericht über den Test erstellte es nicht.

23.2.2 Projektmanagement

Das Referat 28 des MdF war wegen der Zuständigkeit für die Landeshauptkasse und die Landeskassen für die Ablösung des alten Buchungsverfahrens verantwortlich. Deshalb wurde es personell mit entsprechend ausgebildeten Mitarbeitern verstärkt, so dass es neben den organisatorischen Angelegenheiten auch Programmierarbeiten sowie die Hard- und Softwarebetreuung übernehmen konnte.

Zu Projektbeginn bildete das MdF eine HKR-Arbeitsgruppe. Das wichtigste Ziel dieser Arbeitsgruppe war die Unterstützung des Einführungsprozesses des HKR-Verfahrens. Die Entscheidungen zu den strategischen Zielen traf das Referat 28 überwiegend in alleiniger Verantwortung. Die Arbeitsgruppe erkannte jedoch frühzeitig, dass diese Herangehensweise für die projektplanerischen Aufgaben nicht ausreichend war und regte daher 1995 die Bildung eines Lenkungsausschusses für die grundlegenden Entscheidungen an. Ein Lenkungsausschuss wurde jedoch nie gebildet.

Den Testbetrieb begann das MdF 1993 in den Kassen und in vier Ressorts. Die Einbindung aller bewirtschaftenden Dienststellen mit hohem Belegaufkommen in ProFiskal sollte bis Ende 1995 abgeschlossen sein. Das MdF musste jedoch bald erkennen, dass vom Softwarehersteller neben der Beseitigung zahlreicher Fehler auch weitere Entwicklungsarbeiten am Programm zu leisten waren. Es wurde ebenfalls deutlich, dass mit dem im MdF vorhandenen Personal immer nur eine begrenzte Zahl neuer Nutzer bei der Einführung unterstützt werden konnte. So leisteten die Mitarbeiter des MdF besonders in der Entwicklungs- und Einführungsphase teilweise 1.000, im Einzelfall bis zu 2.000 Überstunden in einem Zeitraum von etwa 2,5 Jahren (entspricht durchschnittlich 3,6 Überstunden pro Tag). Hier hätte das MdF zeitnah reagieren müssen. Die seit Anfang 1995 betriebene Aufgabenübertragung an das LDS kam deutlich zu spät.

Der landesweite Einsatz des HKR-Verfahrens verzögerte sich und verlief nicht nach den ursprünglichen Planungen. Bedingt durch die Schwierigkeiten bei den Erstanwendern sank in den restlichen Ressorts die Akzeptanz des Verfahrens und die Einführung stagnierte. Letztlich erklärte das MdF erst im Juni 1997 in einem Rundschreiben an alle obersten Landesbehörden das HKR-Verfahren ProFiskal zum gültigen Bewirtschaftungs- und Kassenverfahren im Land Brandenburg. Die landesweite Einführung sollte danach im Wesentlichen bis zum 31. Dezember 1998 abgeschlossen sein.

Nachdem 1997 das in ProFiskal abgearbeitete Belegaufkommen auf den wirtschaftlich notwendigen Umfang angestiegen war, konnte nach Realisierung zahlreicher Anpassungen auch das Modul „Mahnung und Vollstreckung“ genutzt werden. Die Ablösung des alten Buchungsverfahrens erfolgte erst nach mehrjähriger Verzögerung im Jahr 1999. Ebenso gab das MdF die im Jahre 1995 beschaffte Windows-Version von ProFiskal erst im Jahr 2000 für die Bewirtschaftung frei, nachdem die Nutzung bereits ab 1998 in den Kassen erfolgte.

Ein effizientes Projektmanagement umfasst auch die Planung und Erfassung der Projektkosten. Das MdF hatte bei der Planung und Auswahl des HKR-Verfahrens die zu erwartenden Kosten nur grob ermittelt. Eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fand nicht statt. Im weiteren Projektverlauf erfolgte keine Überprüfung und Anpassung der Kostenplanung. Zu den tatsächlich entstandenen Kosten konnte das MdF keine Angaben machen. Der LRH führte deshalb anhand von Verträgen eine grobe Kostenermittlung durch, um die Größenordnung des finanziellen Aufwandes zu bestimmen. Für die Verträge zu ProFiskal ermittelte der LRH für die Jahre 1992 bis 2000 Kosten in Höhe von 3,1 Mio. € sowie von 1,1 Mio. € für Server und PC der Landeskassen und des Referates 28.

23.2.3 Projektdokumentation

Zur Projektdokumentation gehören neben der Dokumentation des Projektverlaufes und des IT-Verfahrens auch Handbücher und Dienstanweisungen.

Das MdF arbeitete seit 1994 an einer Dienstanweisung für das HKR-Verfahren. Es hatte dazu eine spezielle Arbeitsgruppe gebildet. Trotzdem lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2000 keine vollständige Dienstanweisung für das HKR-Verfahren vor. Lediglich eine Gliederung und der Entwurf einer Dienstanweisung sowie Einzelanweisungen des Referates 28, der Landeshauptkasse und des LDS waren vorhanden.

Der LRH erbat vom MdF eine Übersicht aller HKR-spezifischen Regelungen und Vorschriften. Eine daraufhin durchgeführte Nachfrage in den Ressorts ergab, dass kein Anwender die Vollständigkeit seiner Unterlagen bestätigen konnte, da ihnen der Umfang der von verschiedenen Stellen (MdF, Kasse, LDS) herausgegebenen Unterlagen wegen einer fehlenden Gesamtübersicht nicht bekannt war.

Obwohl schon das Sicherheitskonzept von 1996 forderte, alle erstellten Scripte⁴⁵ zum HKR-Verfahren zu dokumentieren, wies die vorgefundene Dokumentation immer noch Mängel auf. Die Scripte lagen zwar ausgedruckt vor, da aber keine Übersicht vorhanden war, konnte die Vollständigkeit nicht überprüft werden. Ebenso waren keine Freigaben und Nutzungszeiten vermerkt. Da mit Hilfe von Scripten umfangreiche Änderungen und Korrekturen an Daten und Dateien vorgenommen werden können, stellt dieser Zustand ein erhebliches Sicherheitsrisiko dar.

23.2.4 IT-Sicherheit

Bei einem IT-Verfahren dieser Bedeutung ist die Beachtung der IT-Sicherheit besonders wichtig. Für die Projekteinführung lag jedoch kein Sicherheitskonzept vor. Die Realisierung minimaler räumlicher Sicherheitsmaßnahmen, wie der Einbau einer Sicherheitsverglasung in die Fenster sowie einer gesicherten Tür, erfolgte erst 1993/1994.

Einige Nutzer äußerten Ende 1994 erhebliche Bedenken zur Sicherheit bei der Anwendung von ProFiskal. Erst diese Hinweise führten dazu, dass sich das MdF eingehender mit der Sicherheit des IT-Verfahrens befasste. Es beauftragte die Softwarefirma, Scripte zur Erhöhung der Datenbanksicherheit zu erstellen. Ein vom MW in Auftrag gegebenes Gutachten zu den IT-Sicherheitsaspekten beim Einsatz von ProFiskal zeigte ebenfalls zahlreiche Sicherheitsmängel auf. Dies veranlasste das MdF Ende 1995 eine Unternehmensberatung mit der Erstellung eines IT-Sicherheitskonzeptes für das Gesamtverfahren zu beauftragen. Parallel hierzu beauftragte es das LDS mit der Erstellung von Sicherheitshinweisen für Systembetreuer.

Die Unternehmensberatung legte das Sicherheitskonzept im Februar 1996 vor. Sie wies jedoch darauf hin, dass, bedingt durch die unterschiedlichen organisatorischen, technischen und personellen Rahmenbedingungen, das Konzept keine umfassenden Sicherheitsvorgaben für jede einzelne Installation machen könne. Vielmehr sollte es als Grundlage für die Entwicklung eigener Konzepte dienen. Die dargestellten Maßnahmen seien zu präzisieren und den konkreten Gegebenheiten anzupassen. Durch die laufende Weiterentwicklung des Verfahrens bedürfe das Sicherheitskonzept der ständigen Überprüfung und Fortschreibung. Eine Konkretisierung erfolgte jedoch nur für die Landeshauptkasse.

23.2.5 Einsatz der DOS-Version

Wegen der zunächst vorgesehenen dezentralen Abarbeitung des HKR-Verfahrens ProFiskal beabsichtigte das MdF, in kleineren Behörden die Bearbeitung unter dem Betriebssystem DOS zu realisieren. Grund dieser Überlegung waren die niedrigeren Hardwarekosten und der geringere Betreuungsaufwand. Bei den Tests traten aber wiederholt Probleme auf. Dennoch versuchten einige Anwender mit dieser Version zu arbeiten, letztlich jedoch ohne Erfolg.

⁴⁵ Programme zur Automatisierung und Vereinfachung wiederkehrender Arbeitsabläufe

Im Februar 1995 teilte dann auch die Softwarefirma mit, dass die Entwicklung der DOS-Version beendet werde. Die Weiterentwicklung sollte als Windows-Client erfolgen.

Die Nutzung des Windows-Clients mit dem ProFiskal-Modul „Kassenwesen“ erfolgte nach der Neuausstattung der Landeshauptkasse mit PC-Technik erstmals 1998. Auf Grund von Problemen bei der Nutzung der Software konnte das MdF die Anwendung für die Bewirtschaftung in den Ressorts erst im Jahr 2000 nach Verfügbarkeit einer weiterentwickelten Version freigeben.

Obwohl der Einsatz der DOS-Version von ProFiskal wegen zahlreicher Mängel nicht möglich war, erhob das MdF keine Regressforderung gegenüber der Softwarefirma. Zumindest die Ausgaben in Höhe von 142.000,00 € für die Überlassung und Pflege wären vermeidbar gewesen. Die Freigabe und Nutzung des Windows-Clients konnte erst mit erheblichem zeitlichen Verzug erfolgen. Auch hier hat das MdF es versäumt, konkrete Vorgaben für die Verfügbarkeit zu vereinbaren, um daraus ggf. Regressforderungen abzuleiten.

23.2.6 Landesbuchführung

Die Zusammenführung der Daten aller Buchungsstellen zur Landesbuchführung erfolgte Anfang der 90iger Jahre mit dem aus der DDR übernommenen Buchungsverfahren. Mit Einführung des HKR-Verfahrens ProFiskal zum 1. Januar 1993 sollte dieses Verfahren schrittweise abgelöst werden. Da das MdF die hierfür notwendige Anzahl der Anwender von ProFiskal nicht realisierte, konnte es das alte Buchungsverfahren erst zum 1. Januar 1999 ablösen.

Das nunmehr verwendete IT-Verfahren „Landesbuchführung“ ist nach Auskunft des MdF eine Eigenentwicklung. Von der Landeshauptkasse, ihren Außenstellen sowie der Justizkasse werden täglich die kumulierten Daten für alle Buchungen des Landes zusammengeführt. Die Kassen übertragen ihre Buchungsergebnisse über das Landesverwaltungsnetz an den Server der Landesbuchführung. Die anschließende Verarbeitung der Buchungsdaten erfolgt programmgesteuert.

Der LRH erhielt für die eigenentwickelte Software keine Projektunterlagen. Es fehlten Verfahrensbeschreibung, Risikoanalyse, Sicherheitskonzept und Testbericht. Eine Freigabebescheinigung existierte ebenfalls nicht.

23.2.7 Schnittstellen

Zur Einbindung von HKR-Vorverfahren besteht in ProFiskal eine dokumentierte Schnittstelle. Das MdF hat sich zwar in einer relativ frühen Phase darum bemüht, möglichst viele HKR-Vorverfahren über diese Schnittstelle einzubinden, dennoch ist dies nicht in ausreichendem Maße gelungen. Für einen großen Teil der Vorverfahren existiert noch keine Schnittstelle zu ProFiskal. Dazu gehören auch die Verfahren zur Bezüge- und Beihilferechnung, wofür das MdF selber die Verantwortung trägt. Dadurch entsteht u. a. ein erhöhter Aufwand zur Datenübergabe und zur Kontrolle der Zahlungseingänge. Außerdem können zusätzliche Sicherheitsrisiken auftreten.

23.2.8 Einwilligungsverfahren

Nach den Bestimmungen über den Einsatz von automatisierten Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-ADV-Best)⁴⁶ bedarf es vor dem Einsatz neuer oder geänderter automatisierter Verfahren der Einwilligung des MdF, soweit durch diese Verfahren die Berechnung und Festsetzung von Zahlungen, die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln, die Erteilung von Kassenanordnungen, die Zahlbarmachung, die Buchführung oder die Rechnungslegung berührt werden.

Der LRH hatte sich bereits 1995 mit dem Einsatz von HKR-Verfahren in der Landesverwaltung befasst und die Ergebnisse in einem Jahresberichtsbeitrag dargelegt. Damals hatte er u. a. festgestellt, dass die Ressorts die Mehrzahl der HKR-Vorverfahren ohne die notwendige Einwilligung des MdF einsetzten.

Die nunmehrige Überprüfung der Einwilligungen ergab, dass für die gesamte Landesverwaltung bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen im Jahr 2000 nur für drei HKR-Vorverfahren abgeschlossene Einwilligungen vorlagen, die vom MdF formal korrekt genehmigt waren.

Obwohl dem MdF bekannt war, dass es erhebliche Probleme bei den Einwilligungsverfahren gab, hatte es jahrelang keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen, um diese abzustellen. Im Jahr 1999 war dann im MdF die Bearbeitung der Einwilligungsverfahren im Wesentlichen zum Erliegen gekommen. Das MdF hatte die Sicherheitsrisiken, die durch die ungenügend geprüften Verfahren entstehen können, in Kauf genommen und duldet, dass Verfahren ohne die erforderliche Einwilligung zur Anwendung kamen. Auf Grund der während der örtlichen Prüfung gegebenen Hinweise und eigener Erkenntnisse hat sich das MdF jedoch zwischenzeitlich bemüht, den vorstehend dargestellten Zustand zu verbessern. Es hat dem LRH seither über weitere erfolgte Einwilligungen berichtet.

23.3 Folgerungen

Der LRH erwartet, dass bei künftigen Entscheidungen zum Einsatz von Informationstechnik die Projekte entsprechend ausgeschrieben und bei der Auswahl neben anderen Kriterien auch angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und genauere Kostenermittlungen herangezogen werden. Die Ergebnisse sind nachvollziehbar zu dokumentieren.

Der LRH fordert ein effizienteres Projektmanagement, um rechtzeitig steuernd in den Projektverlauf eingreifen zu können. Er hält es für unerlässlich, die Gesamtkosten während des Projektverlaufes zu überwachen und vorher entsprechende Planungen zu erstellen. Weiterhin empfiehlt der LRH die Zusammensetzung und die Aufgaben der HKR-Arbeitsgruppe sowie ggf. weiterer Gremien neu festzulegen.

Die Dokumentation für ProFiskal, einschließlich der erforderlichen Dienstanweisungen, ist zu vervollständigen und laufend zu aktualisieren. Dies trifft auch auf das eigenentwickelte Programm der Landesbuchführung zu.

⁴⁶ Anlage 3 zu Nr. 19 VV zu § 79 LHO

Da sich unterdessen die Konzeption und die flächendeckende Einführung des HKR-Verfahrens ProFiskal in einem weit fortgeschrittenen Stadium befinden, empfiehlt der LRH, künftig nur noch die notwendigen ministeriellen Koordinierungs- und Steuerungsaufgaben durch einen Sachbearbeiter des Kassenreferates wahrzunehmen und alle operativen Aufgaben durch den LDS erledigen zu lassen.

23.4 Stellungnahme des MdF

In einer ersten Stellungnahme erklärte das MdF, dass viele der weit zurückliegenden Sachverhalte mit der Aufbauphase im Land zusammenhingen. Es teile jedoch im Wesentlichen die Schlussfolgerungen des LRH und prüfe die zeitnahe Umsetzung der Forderungen und Hinweise.

Das MdF verwies auf bereits eingeleitete Maßnahmen. So habe die HKR-Arbeitsgruppe im Laufe der Zeit lenkende Aufgaben mit übernommen. Außerdem sehe das MdF die IT-Verfahren im Bereich der Haushaltsdurchführung als eine integrierte Lösung an, die sich in ein größeres landesweites Projekt einordnen ließe. Es habe ferner das IT-Sicherheitskonzept im vergangenen Jahr durch konkrete Vorabsprachen mit dem Ziel einer Fertigstellung im Jahre 2002 fortgeschrieben.

23.5 Schlussfolgerungen

Der LRH betont ausdrücklich die Notwendigkeit eines modernen automatisierten Verfahrens im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen. Zur Umsetzung der neuen Steuerungsmodelle im Haushaltswesen müssen darüber hinaus zunehmend auch Aufgaben der Budgetierung, der KLR sowie der Personalverwaltung miteinander verzahnt und der Übergang zu integrierten Verfahren geprüft werden. Hierzu sind grundsätzliche Entscheidungen notwendig, die durch fundierte Untersuchungen vorbereitet und durch ein effizientes Projektmanagement begleitet werden müssen.

Der LRH erwartet ferner, dass das MdF die eingeleiteten Maßnahmen zur vollständigen Umsetzung und Fortschreibung des IT-Sicherheitskonzeptes wie vorgesehen zum Abschluss bringt und die Einhaltung der Sicherheitsmaßnahmen stärker kontrolliert.

Einzelplan 20

Allgemeine Finanzverwaltung

24 Abführung von Guthabenbeständen der brandenburgischen Finanzämter von Konten bei Kreditinstituten - Kapitel 20 010 -

Die brandenburgischen Finanzämter unterhielten jeweils bei der Landeszentralbank und bei einem Kreditinstitut Girokonten. Die Tagesguthaben auf den Girokonten der Kreditinstitute entsprachen rund 14 % der gesamten Steuereinnahmen der Finanzkassen im Jahr 2000. Die Finanzämter führten die Guthaben zumeist durch Verrechnungsscheck an die Landeszentralbank ab.

Der LRH untersuchte die Wirtschaftlichkeit dieses Übertragungsverfahrens. Er stellte jährliche Zinsverluste i. H. v. rund 250.000 € fest, weil durchschnittlich fünf Tage zwischen der Steuerzahlung und der Gutschrift dieses Betrages bei der Landeszentralbank vergingen. Diese vermeidbare Frist beruhte auf ungünstigen Konditionen der meisten Giroverträge der Finanzämter; einheitliche Vereinbarungen über die Kontenführung bei den Kreditinstituten bestanden nicht. Die Steuerverwaltung hat die aufgezeigten Mängel inzwischen beseitigt.

24.1 Prüfungsgegenstand

Die brandenburgischen Finanzämter unterhielten bei der Landeszentralbank und bei jeweils einem örtlich ansässigen Kreditinstitut Girokonten. Auf den Girokonten der Kreditinstitute gingen im Haushaltsjahr 2000 mit 612 Mio. € rund 14 % der in Brandenburg erhobenen Steuereinnahmen ein. Diese Beträge standen dem Landeshaushalt erst zur Verfügung, wenn die Finanzämter sie auf ihre Konten bei der Landeszentralbank übertrugen.

Der LRH prüfte im Jahr 2001, ob die Finanzämter die Geldbestände zeitnah abführten und es für die bisherige Kontenorganisation wirtschaftlichere Alternativen gab. Der LRH untersuchte beim Finanzamt Potsdam-Stadt für das Kalenderjahr 2000 sämtliche Überweisungen von Tagesguthaben an die Landeszentralbank. Die zunächst gewonnenen Erkenntnisse veranlassten ihn, auch von den übrigen brandenburgischen Finanzämtern vergleichbare Daten anzufordern. Zudem befragte er die Finanzämter nach den Gründen für die Unterhaltung von Konten bei Kreditinstituten und verglich die jeweiligen Vertragskonditionen.

24.2 Prüfungsergebnisse

Zwischen dem Eingang der Steuerzahlungen auf den Konten der Kreditinstitute und ihrer Gutschrift bei der Landeszentralbank vergingen wegen vermeidbarer Verzögerungen durchschnittlich rund fünf Tage. Diese Verzögerungen führten zu jährlichen Zinsverlusten von rund 250.000 € und hatten folgende Ursachen:

- Die Oberfinanzdirektion Cottbus wies die Finanzämter am 9. November 1995 an, auf ihren Schriftstücken entgegen der bisherigen Praxis nur noch die Bankverbindung mit der Landeszentralbank anzugeben, um den technischen und zeitlichen Aufwand für die Übertragung der Geldbestände an die Landeszentralbank zu reduzieren; die Konten bei den privaten Kreditinstituten sollten die Finanzämter jedoch für interne Zwecke beibehalten. Steuerpflichtige, denen die ehemals offen ausgewiesenen Bankverbindungen bei privaten Kreditinstituten noch bekannt waren, nutzten sie auch weiterhin. Zudem überwiesen auch die kontenführenden Kreditinstitute ihre eigenen, zu meist hohen Steuerzahlungen auf die Zweitkonten der Finanzämter. Im Ergebnis fielen dort erhebliche Zahlungsbewegungen an.
- Die Finanzämter nutzten die Girokonten bei den Kreditinstituten in verhältnismäßig geringem Umfang, vor allem für Bareinzahlungen der Vollziehungsbeamten, für Korrekturen des Lastschrifteinzugsverfahrens und für Haushaltsbelange des jeweiligen Finanzamtes.
- Die Verträge zur Kontenführung vereinbarten die Finanzämter mangels einheitlicher Rahmenvereinbarungen individuell. In Folge dessen wichen die Verträge der einzelnen Finanzämter erheblich voneinander ab. Ein Finanzamt nahm die kostenpflichtige Kontenführung ohne Guthabenverzinsung hin, obwohl der durchschnittliche Guthabenbestand rund 280.000 € betrug. Ein anderes Finanzamt konnte dagegen trotz vergleichsweise geringer Geldbestände eine fast taggenaue, gebührenfreie Bestandsübertragung auf das Landeszentralbankkonto vereinbaren. Zinsverluste waren damit nahezu ausgeschlossen.
- Die Finanzämter sind verpflichtet, die Tagesguthaben bei Kreditinstituten zeitnah und vollständig ihren Konten bei der Landeszentralbank zuzuführen. Diese schreibt die Guthabenbestände taggleich den Konten des Landeshaushaltes gut. Zur Übermittlung der Guthaben sandten die meisten Finanzämter einen Verrechnungsscheck an die regional zuständige Filiale der Landeszentralbank. Der LRH stellte fest, dass vom Zeitpunkt der Einzahlung an fast fünf Tage vergingen, bis die Tagesguthaben den Girokonten der Finanzämter bei der Landeszentralbank gutgeschrieben waren. Die Gründe für diese lange Übertragungsdauer waren vielfältig und nicht immer der Wertstellungspraxis der Kreditinstitute anzulasten:

Die Finanzämter erhielten die täglichen Kontoauszüge und Ergänzungsbelege frühestens am Folgetag, die Kontoauszüge des letzten Werktages vor Wochenenden und Feiertagen sogar erst am nächstfolgenden Werktag. Obgleich sie meistens sofort nach Erhalt des Kontoauszuges den Verrechnungsscheck zur Übertragung des Tagesguthabens ausstellten, traten weitere Verzögerungen durch die ungünstigen Schalterstunden der Landeszentralbank oder durch den Postversand ein. Lediglich bei den Finanzämtern mit vereinbarter Bestandsverrechnung fielen diese Übertragungszeiten weitgehend weg.

Die zumeist langen Übertragungslaufzeiten und die hohen durchschnittlichen Kontenbestände ergaben für das Land allein im Jahr 2000 einen Zinsverlust in Höhe von rund 250.000 €

24.3 Folgerungen

Die vorgenannten Feststellungen zeigten, dass die Steuerverwaltung den Zahlungsverkehr wirtschaftlicher abwickeln muss. Der LRH zeigte der Steuerverwaltung Wege zur kurzfristigen Optimierung der Kontenführung auf. Er schlug vor, künftig bei Finanzämtern, die Filialen der Landeszentralbank nutzen können, auf Zweitkonten zu verzichten. Er forderte die übrigen betroffenen Finanzämter auf, mit den Kreditinstituten über eine wesentlich höhere Guthabenverzinsung oder die Einführung taggleich wirksamer Kontenverrechnungsverfahren zu verhandeln. Dabei verwies er auf erfolgreiche Beispiele anderer Bundesländer.

24.4 Stellungnahme des MdF

Das MdF erkannte die Feststellungen des LRH in vollem Umfang an. Nachdem Verhandlungen der Steuerverwaltung zur Verbesserung der Vertragskonditionen teilweise erfolglos blieben, wies es die Finanzämter an, die Zweitkonten im Dezember 2001 aufzulösen und ggf. für interne Verwaltungszwecke neue Girokonten zu eröffnen. Die Steuerverwaltung schätzt, dass diese Maßnahme zukünftig Zinsverluste in Höhe von jährlich 255.000 € vermeidet; dafür fallen lediglich jährliche Mehraufwendungen in Höhe von insgesamt 5.100 € wegen der gebührenpflichtigen Bareinzahlungen der Vollziehungsbeamten an.

24.5 Schlussbemerkung

Der LRH erkennt die Maßnahmen der Steuerverwaltung zur Reduzierung von Zinsverlusten bei der Steuererhebung an. Er geht davon aus, dass die Steuerverwaltung damit die aufgezeigten Mängel abstellen konnte.

Einzelplan 20

Ministerium der Finanzen

25 Prüfung der Tätigkeiten der Straf- und Bußgeldsachenstellen und der Steuerfahndungsstellen in Brandenburg - Kapitel 20 010 -

Die Steuerverwaltung verfolgt Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten großenteils selbst. Dazu hat sie in vier Finanzämtern Straf- und Bußgeldsachenstellen (STRABUST) und Steuerfahndungsstellen (STEUFAST) eingerichtet. Die STEUFAST haben neben strafprozessualen Aufgaben im Rahmen der allgemeinen Steueraufsicht unbekannte Steuerfälle aufzudecken.

Der LRH untersuchte die Arbeitsweise der STRABUST und STEUFAST. In beiden Bereichen litt die Arbeitsqualität überwiegend an unzureichender Sach- und Personalausstattung sowie an Organisationsmängeln, die wirksames Controlling verhinderten und teilweise zu hohen Arbeitsrückständen führten. Die STRABUST verfolgten Steuerordnungswidrigkeiten nur mit geringer Intensität. Die STEUFAST vernachlässigten die allgemeine Steueraufsicht fast völlig und nahmen dadurch - bei einem für Brandenburg geschätzten jährlichen Steuerausfall von rund 1,4 Mrd. € durch die Schattenwirtschaft – hohe Steuerausfälle in Kauf. Zudem konnten die Finanzämter von den jährlichen Mehrsteuern aus Fahndungsprüfungen nur einen geringen Teil realisieren.

25.1 Prüfungsgegenstand

Die Finanzbehörden müssen die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festsetzen und erheben. Steuerstraftaten bzw. Steuerordnungswidrigkeiten, die mit Geld- oder Freiheitsstrafen bzw. mit Geldbußen bedroht sind, haben sie zu verfolgen. Dies obliegt grundsätzlich den bei vier Finanzämtern eingerichteten Straf- und Bußgeldstellen (STRABUST). Sie bedienen sich dazu der bei denselben Finanzämtern eingerichteten Steuerfahndungsstellen (STEUFAST). Die STEUFAST erforschen als besonderer Prüfdienst der Steuerverwaltung Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten und haben zusätzlich zur Sicherung gleichmäßiger Besteuerung im Rahmen der allgemeinen Steueraufsicht unbekannte Steuerfälle aufzudecken.

25.2 Prüfungsergebnis

25.2.1 Feststellungen Steuerfahndung

Die unterschiedliche Bearbeitung von Hinterziehungstatbeständen bei Kapitaleinkünften, Ausstattungsdefizite bei der Informationstechnik, fehlendes Personal insbesondere im mittleren Dienst, mangelndes Controlling sowie hohe Arbeitsrückstände beeinträchtigen die Fahndungstätigkeit. Die Arbeitsqualität litt an vermeidbaren Bearbeitungspausen und teilweise an unzureichenden Sachverhaltsermittlungen.

Maßnahmen zur Steueraufsicht konnte der LRH kaum feststellen. Die rechtskräftigen Mehrsteuern aus der Fahndungstätigkeit konnten die Finanzkassen mit z. B. für 1999 zu knapp 20 % nur zu einem geringen Teil vereinnahmen.

Kapitaleinkünfte

Steuerfälle im Zusammenhang mit der Hinterziehung von – meist ausländischen - Kapitaleinkünften bearbeitete ein Finanzamt grundsätzlich in der Steuerfahndungsstelle, während das andere Finanzamt diese Fälle vielfach den Veranlagungsbezirken zur Bearbeitung weiterleitete. Nur erstere Verfahrensweise stellte eine gleichmäßige, nachvollziehbare Sachbehandlung sicher.

Informationstechnik und Personal

Die eingesetzte Hard- und Software entsprach teilweise nicht dem Stand der Technik und beeinträchtigte Fahndungsmaßnahmen, insbesondere Ermittlungen. Trotz Personalzuführungen genügte die tatsächliche personelle Besetzung der STEUFAST dem ermittelten Bedarf nicht. Die Stellen des mittleren Dienstes für Fahndungshelfer hatten nicht besetzt werden können. Hochqualifizierte Steuerfahndungsprüfer mussten deshalb einfache Verwaltungsarbeiten selbst übernehmen. Dies war unter anderem Ursache für Arbeitsrückstände.

Controlling, Arbeitslage

Die mangels Informationstechnik manuell erstellten Karteien, Listen und Statistiken waren arbeitsintensiv. Wichtige, zur Beurteilung der Fahndungsarbeit erforderliche Daten fehlten. Insbesondere vermisste der LRH u. a. Angaben zum Arbeitseinsatz je Fahndungsfall und zur Typisierung der Fahndungsfälle.

Die Statistiken eigneten sich daher wenig, Fehlentwicklungen oder Missstände aufzuzeigen und ggf. Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen. Folge waren zu spät erkannte Arbeitsrückstände vornehmlich bei älteren Fahndungsfällen und ungerechtfertigte Bearbeitungspausen. Gemessen am Arbeitspensum des Jahres 2000 hatten die untersuchten Fahndungsstellen rechnerisch Arbeitsrückstände von 16 bzw. 21 Monaten.

Steueraufsicht

Ihrer gesetzlichen Aufgabe, unbekannte Steuerfälle im Bereich der Schattenwirtschaft zu ermitteln (sog. Steueraufsicht), kamen die Steuerfahnder völlig unzureichend nach. Fehlende Konzepte, Personalmangel und Prioritäten zu Gunsten der Bearbeitung von Fahndungsfällen waren Grund hierfür. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes handelt es sich um ein bundesweites Problem. Die Steuerausfälle durch die Schattenwirtschaft schätzten Experten u. a. diverser Universitäten auf rund 16 % des Bruttoinlandsproduktes, mithin bei einer Steuerquote von 22,4 % für Brandenburg auf rund 1,4 Mrd. €

Arbeitsqualität

Die Arbeitsqualität der STEUFAST stellte wegen unvollständiger Ermittlungsakten, lückenhafter Sachverhaltsermittlungen sowie unzutreffender steuerlicher Würdigungen nicht immer zufrieden.

Mehrsteuern

Die auf Grund von Fahndungsprüfungen festgesetzten bestandskräftigen Mehrsteuern schwankten von 1996 bis 2000 von rund 13 bis rund 18 Mio. € Weit überwiegend betrafen sie hinterzogene Umsatzsteuern. Unter anderem wegen erfolgloser Vollstreckung sowie nicht immer zeitnaher Prüfung von Arrest- und Haftungstatbeständen vereinnahmten die Finanzkassen beispielsweise von den für 1999 festgesetzten Steuern jedoch nur knapp 20 %.

25.2.2 Feststellungen Straf- und Bußgeldstellen

Obwohl weniger schwerwiegend, krankt auch die Arbeit der STRABUST an Personaldefiziten, fehlender Informationstechnik und teilweise wenig aufschlussreichen Statistiken. Arbeitsrückstände konzentrierten sich weitgehend auf ein Finanzamt und nahmen insbesondere bei Straf- und Bußgeldverfahren landesweit bedenkliche Ausmaße an. Die auffällig geringe Anzahl an Bußgeldverfahren ließ deren generelle Vernachlässigung erkennen.

Personal, Informationstechnik, Statistik

Die Personalbesetzung erreichte den Personalbedarf nur teilweise. Der nach der Wirtschaftskraft ermittelte Personalbedarf berücksichtigte zudem das tatsächliche Arbeitspensum nur unzureichend. Die Arbeitsbelastung je Bearbeiter differierte daher zwischen den Finanzämtern erheblich und konzentrierte sich auf das geprüfte berlinnahe Finanzamt. Bei der Informationstechnik fehlten insbesondere Anwendungsprogramme für Bußgeld- und Strafsachen. Die Statistiken der STRABUST wiesen die Herkunft der Fälle, die Steuerarten, die Bearbeitungsdauer sowie das Alter der Verfahren nicht aus. Die Finanzämter und die Oberfinanzdirektion vermochten daher ihre Tätigkeit weder zu analysieren noch gezielt zu steuern.

Arbeitslage, Arbeitsqualität

Die Finanzämter meldeten vergleichbare bußgeld- und strafrelevante Steuerfälle in auffallend unterschiedlicher Intensität, ohne dass die Verantwortlichen dies festgestellt und gegengesteuert hatten. Auch in Bezug auf die Arbeitslage der STRABUST vermisste der LRH Controllingmaßnahmen. Während ein Finanzamt mit über Jahre hohen Erledigungsquoten und konsequenter Arbeitsweise vorbildlich geringe Rückstände verzeichnete, nahmen die Rückstände des anderen Finanzamtes trotz im Jahr 2000 erheblich gestiegener und je Bearbeiter über dem Durchschnitt liegender Arbeitsleistung dramatische Formen an. Auch mit der erhöhten Personalausstattung des Jahres 2000 konnte dieses Finanzamt den Abbau der Rückstände rechnerisch nicht bewältigen und Versäumnisse bei der Steuerung und Personalausstattung früherer Jahre nicht wettmachen.

Mängel bei der Arbeitsqualität beruhten maßgeblich auf unterlassener Akteneinsicht sowie unvollständigen steuerlichen Würdigungen. Bei strafrechtlichen Verfahrenseinstellungen unter Auflagen fehlte teils deren Überwachung. Hinterziehungszinsen setzten die Finanzämter mehrfach nicht fest.

Steuerordnungswidrigkeiten

Prüfungserkenntnisse des LRH aus anderen Prüfungen widersprachen der grundsätzlich auffällig geringen Anzahl bußgeldrechtlich gewürdiger Steuerordnungswidrigkeiten. Der LRH stellte fest, dass die STRABUST ihr Ermessen, Ordnungswidrigkeiten zu ahnden (Opportunitätsprinzip), zu Gunsten der Erledigung von Strafverfahren unzutreffend ausübten.

25.3 Folgerungen

Die STRABUST und die STEUFAST in Brandenburg waren mit der festgestellten Personal- und Sachausstattung nur unzureichend in der Lage, ihren gesetzlichen Auftrag vollständig zu erfüllen. Der LRH forderte die Steuerverwaltung auf, ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Steueraufsicht nachzukommen, die organisatorischen Abläufe zu optimieren und dazu notwendige Ausstattung an Informationstechnik und Personal zu ermitteln und bereitzustellen. Statistiken müssen ein Controlling ermöglichen. Die Arbeitsweise sollten die Verantwortlichen landesweit vereinheitlichen und die STRABUST und STEUFAST bei der Bewältigung ihrer Arbeitsrückstände unterstützen. Ihre Bearbeitungsqualität haben die beiden Stellen weiter zu erhöhen.

25.4 Stellungnahme der Steuerverwaltung

Bei den STEUFAST setzte die Steuerverwaltung die Forderungen des LRH in Bezug auf die Behandlung von hinterzogenen Kapitaleinkünften um und kündigte verbesserte Informationstechnik an. Arbeitsrückständen soll der Einsatz neuer Fahndungsprüfer entgegenwirken. Unter anderem wegen weiterhin fehlender maschineller Statistikunterstützung lehnte die Verwaltung die Erhebung zusätzlicher Daten für Controllingzwecke ab. Den Einsatz von Fahndungshelfern des mittleren Dienstes sowie eine spürbar verbesserte Steueraufsicht kann sie mangels Personals derzeit nicht gewährleisten. Anstrengungen, die Arbeitsqualität und die Beitreibung hinterzogener Steuern zu verbessern, sagte sie zu.

Bezüglich der STRABUST setzte die Steuerverwaltung mit personellen Maßnahmen, teilweisen Verbesserungen der Informationstechnik, erheblicher Reduzierung der Arbeitsrückstände und qualitätsverbessernden Maßnahmen wesentliche Forderungen des LRH um. Die unzutreffende Anwendung des Opportunitätsprinzips bestreitet sie. Statistikerweiterungen erachtet sie als zu aufwändig.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

25.5 Schlussbemerkung

Die STEUFAST und STRABUST in Brandenburg erfüllten bis zum Zeitpunkt der Erhebungen des LRH den Gesetzesauftrag nicht zufriedenstellend. Der LRH erkennt die Bemühungen der Verwaltung an, sieht jedoch insbesondere die weiter bestehenden Defizite bei der Informationstechnik und in Folge fehlenden Steuerpersonals bei der gesetzlichen Steueraufsicht. Er fordert insoweit weitere Verbesserungen.

Einzelplan 20

Ministerium der Finanzen

26 Wahrnehmung der Überwachungs- und Steuerungsfunktion bei einer Unternehmensgruppe mit alleiniger Kapitalbeteiligung des Landes - Kapitel 20 110 -

Bei einem Unternehmen, dessen Stammkapital allein das Land hält, haben in den zurückliegenden Geschäftsjahren sämtliche Organe, insbesondere die Gesellschafterversammlung sowie der Aufsichtsrat, gegen eine Vielzahl haushalts-, handels- sowie gesellschaftsrechtlicher Vorschriften verstoßen. Hierdurch sind der Gesellschaft und damit auch dem alleinigen Anteilseigner, dem Land, in nicht unerheblichem Maße hohe Verluste entstanden.

Besonders schwerwiegend war aus Sicht des LRH, dass die maßgeblichen Entscheidungsträger der Gesellschaft dem Parlament ein unvollständiges und teilweise unbestimmtes Bild der tatsächlichen finanziellen Situation der Gesellschaft geliefert haben.

Das MdF hat bis auf eine Ausnahme sämtliche Vorwürfe bestritten, gleichwohl aber eingeräumt, Regressforderungen gegen verantwortliche Entscheidungsträger zu prüfen und im Rahmen der noch ausstehenden Entlastungsentscheidungen zu untersuchen.

26.1 Prüfungsgegenstand

Der LRH hat wiederholt die Betätigung des Landes bei einem Unternehmen des privaten Rechts geprüft, an dem es sämtliche Geschäftsanteile hält und das an einer Vielzahl weiterer Kapital- und Personengesellschaften beteiligt ist. Hintergrund waren vor allem die erheblichen Verluste dieses Unternehmens zum Ende des Geschäftsjahres 2000, die dazu führten, dass eine bilanzielle Überschuldungssituation entstand, die im März 2001 ein Eingreifen des Landes als alleiniger Anteilseigner zwingend erforderlich machte.

Der LRH hat die wesentlichen Verlustfaktoren geprüft, die zu der finanziellen Schieflage dieses Unternehmens geführt haben. Besonderes Augenmerk hat er dabei auf die Veräußerung einer dem Unternehmen zu 100 % gehörenden Kapitalgesellschaft gerichtet, die sich in zwei Stufen vollzog und entscheidend die finanzielle Situation des Unternehmens mitbestimmte.

Auf Grund der finanziellen Lage, in der sich das Unternehmen befand, entschied sich die Landesregierung im Oktober 2001, die Liquidation der Gesellschaft einzuleiten, nachdem der Gesellschafter im Juli 2001 noch von einer heilbaren Überschuldungssituation von rund 0,5 Mio. DM ausgegangen war.

26.2 Prüfungsergebnisse

26.2.1 Ergebnisse einer bereits im Jahre 1997 durchgeführten Prüfung

Der LRH hatte bereits im Jahre 1997 die Betätigung des Landes bei dem Unternehmen sowie dessen unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen geprüft und seine Prüfungsergebnisse dem MdF mitgeteilt. Der LRH hatte die Unternehmensgruppe für schwer überschaubar gehalten und auf das diesem Engagement innewohnende finanzielle Risiko für das Land hingewiesen, das im schlimmsten Falle zu einer bis zum Land selbst durchgreifenden Haftung führen könnte (sog. „Konzerndurchgriffshaftung“). Das MdF hatte in einer damals abgegebenen Stellungnahme ein solches Risiko für das Land nicht erkennen können.

Weiterhin hatte der LRH festgestellt, dass der Aufsichtsrat des Unternehmens seiner Überwachungspflicht nicht konsequent und umfassend nachgekommen war und sogar mehrfach formal falsche Beschlüsse gefasst hatte, indem er z. B. Beschlussvorlagen der Geschäftsführung zu sehr vertraut hatte, was angesichts des oben beschriebenen Risikos für das Land besonders einschneidend war. Das MdF war auf diesen Aspekt überhaupt nicht eingegangen.

Schließlich hatte der LRH gefordert, dass die Jahresabschlüsse aller Unternehmen innerhalb des Konzerns konsolidiert und dann durch Abschlussprüfer und Aufsichtsrat geprüft werden müssten, da nur so ein sicherer und umfassender Einblick in die tatsächliche wirtschaftliche Lage des gesamten Konzerns möglich wäre. Das MdF hatte daraufhin zugesichert, erstmalig für das Geschäftsjahr 1998 einen voll konsolidierten Jahresabschluss aufzustellen. Tatsächlich ist ein voll konsolidierter Jahresabschluss erst für das Geschäftsjahr 1999 aufgestellt worden.

Der LRH hat festgestellt, dass seine damaligen Beanstandungen vom MdF zum überwiegenden Teil nicht akzeptiert und erteilte Zusagen nicht bzw. nicht rechtzeitig eingehalten worden sind. Eine konsequente Beachtung der Beanstandungen hätte nach seiner Auffassung dazu geführt, dass die finanziellen und strukturellen Probleme des Unternehmens weitestgehend hätten beherrscht werden können.

26.2.2 Feststellung der Jahresabschlüsse für die Geschäftsjahre 1998 und 1999

Die Gesellschafterversammlung des Unternehmens stellte im November 2000 den Jahresabschluss für das Geschäftsjahr 1998 fest, der einen nur geringfügigen Jahresfehlbetrag auswies. Das Beteiligungsreferat des MdF, das die Gesellschafterrechte an dem Unternehmen wahrnimmt, hatte jedoch auf Grund eines vom Aufsichtsrat in Auftrag gegebenen Gutachtens bereits zu diesem Zeitpunkt Kenntnis von drohenden Verlusten in zweistelliger Millionenhöhe, die dem Unternehmen aus sog. „Mietgarantiefonds“ erwachsen konnten. Diese Verluste machten ein Vielfaches von dem tatsächlich ausgewiesenen Jahresfehlbetrag aus und hätten bereits im Jahresabschluss für das Geschäftsjahr 1998 berücksichtigt werden müssen. Dies verlangten die bilanzrechtlichen Vorschriften. Die Leitung des MdF erteilte die ausdrückliche Weisung, den Jahresabschluss 1998 in der vorgelegten Fassung festzustellen, obwohl hiergegen auf Referatebene angesichts der beschriebenen Konstellation erhebliche Bedenken vorgetragen worden waren.

Der LRH hat bemängelt, dass die Gesellschafterversammlung den Jahresabschluss 1998 festgestellt hat, obwohl dieser nach den aus dem Gutachten gewonnenen Erkenntnissen kein zutreffendes Bild über die wahre Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gesellschaft vermittelte, und er hat in diesem Zusammenhang auf die fast gleichzeitige Anmeldung des auf Grund der finanziellen Schieflage notwendig gewordenen Kapitalbedarfs der Gesellschaft hingewiesen. Weiterhin hat er beanstandet, dass das MdF trotz erteilter Zusage für das Geschäftsjahr 1998 keinen uneingeschränkt konsolidierten Konzernabschluss, der handelsrechtliche Kriterien erfüllt, aufgestellt hat. Hierdurch ist es dem MdF – und damit letztlich auch der Landesregierung – aus Sicht des LRH nicht möglich gewesen, sich ein vollständiges Bild über die wahre finanzielle Situation des gesamten Konzerns zu machen. Damit ist das MdF auch nicht in der Lage gewesen, spezifische Konzernrisiken rechtzeitig zu erkennen und geeignete Maßnahmen zu treffen.

Der Jahresabschluss für das Geschäftsjahr 1999 wurde bis zum heutigen Tag überhaupt nicht festgestellt. Der darin ausgewiesene Jahresfehlbetrag betrug etwa das Siebzigfache des Fehlbetrages aus dem Geschäftsjahr 1998 und setzte sich vor allem aus den Rückstellungen für Verpflichtungen aus den bereits erwähnten Mietgarantiefonds sowie den finanziellen Auswirkungen aus der Veräußerung der dem Unternehmen zu 100 % gehörenden Kapitalgesellschaft zusammen.

Der LRH hat festgestellt, dass Erträge aus den Mietgarantiefonds nicht von vornherein für Rückstellungen aus daraus resultierenden Risiken verwandt worden sind, wie es kaufmännische Sorgfalt erfordert hätte. Schließlich hätte der Jahresabschluss nach gesellschaftsrechtlichen Vorschriften bis spätestens Ende August 2000 festgestellt werden müssen. Dieser Unterlassung kam vor allem dadurch Bedeutung zu, als der Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtags Brandenburg im März 2001 beschloss, dem Unternehmen Mittel in Höhe von insgesamt 53 Mio. DM zuzuführen, um es vor der Überschuldung zu bewahren. Dies war mit der Auflage verbunden, dass eine umfassende Unternehmenskonzeption vorgelegt wird. Nur ein zu diesem Zeitpunkt bereits festgestellter Jahresabschluss für das Geschäftsjahr 1999 hätte aus Sicht des LRH überhaupt eine Grundlage für die Zuführung von Haushaltsmitteln sein können, da nur so eine verbindliche Entscheidung über eine bestimmte bilanzpolitische Konzeption getroffen worden wäre, die ihrerseits allein als Basis für das geforderte tragfähige Sanierungskonzept des Unternehmens hätte dienen können.

26.2.3 Veräußerung von 50 % der Anteile eines Tochterunternehmens

Die Geschäftsführung des Unternehmens beabsichtigte, 50 % der Anteile einer dem Unternehmen allein gehörenden Kapitalgesellschaft an eine private Bank zu veräußern. Zu diesem Zweck schloss die Geschäftsführung im September 1998 mit der Bank einen sog. Joint-Venture-Vertrag. Dieser Joint-Venture-Vertrag wies nach Ansicht des LRH Regelungen auf, die die Bank einseitig begünstigten bzw. sämtliche Risiken auf das Mutterunternehmen verteilten. Insbesondere hatte sich die Bank im Zusammenhang mit den bereits erwähnten Mietgarantiefonds ausbedungen, bei von ihr bestimmten großen Projekten im Wege einer Wertsicherungsklausel keine Risiken zu übernehmen. Diese sollten weiterhin beim Unternehmen selbst verbleiben. Der LRH hat festgestellt, dass gerade diese Wertsicherungsklausel maßgeblich zu den später ausgewiesenen Verlusten des Unternehmens beigetragen hat.

Weiterhin hat der LRH festgestellt, dass der Geschäftsanteil zum Nennwert ohne einen im Geschäftsverkehr üblicherweise zu erzielenden Aufpreis abgegeben wurde. Schließlich hat sich das Unternehmen nach Auffassung des LRH mit dem Vertrag der Möglichkeit begeben, Erträge aus den Fondsgeschäften des Tochterunternehmens für sich zu vereinnahmen und damit Risiken aus diesen Geschäften zu kompensieren. Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung des Unternehmens stimmten dem Joint-Venture-Vertrag trotz allem zu.

Der LRH hat den Abschluss dieses Vertrag sowie die von Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlungen erteilten Zustimmungen kritisiert, da durch die einseitige Risikoverteilung im Vertrag dem Unternehmen und damit letztlich auch dem Land erheblicher Schaden entstanden ist. In ihm waren bereits zahlreiche Weichenstellungen für künftige Fehlentwicklungen in der Geschäftspolitik des Unternehmens erfolgt. Der Aufsichtsrat hat hierdurch seine Überwachungspflicht in hohem Maße verletzt, während das MdF die Gesellschafterrechte nicht im Interesse des Unternehmens bzw. des Landes ausgeübt hat.

26.2.4 Veräußerung der verbleibenden Geschäftsanteile

Nachdem schnell klar geworden war, dass sich die Zusammenarbeit mit der Bank auf Grund der unterschiedlichen Interessenlage als nicht tragfähig erwies, entschloss sich die Geschäftsführung, auch den verbleibenden Anteil an die Bank zu veräußern. Im Dezember 2000 schloss sie daher mit der Bank einen Kauf- und Abtretungsvertrag über die restlichen 50 % am Tochterunternehmen ab. Im Zuge dieses Vertrages sind sämtliche Risiken realisiert worden, die bereits im Joint-Venture-Vertrag angelegt waren und die maßgeblich das Ergebnis des Unternehmens negativ beeinflusst haben.

Die Geschäftsführung hat nach Feststellungen des LRH keine Maßnahmen ergriffen, den tatsächlichen Wert des Geschäftsanteils zu ermitteln, insbesondere hat sie nicht ein im Geschäftsverkehr übliches Verkehrswertgutachten in Auftrag gegeben bzw. ein Bieterverfahren durchgeführt, um den Verkehrswert zu bestimmen. Der LRH hat festgestellt, dass auf Grund bestimmter Anhaltspunkte nicht auszuschließen war, dass das Tochterunternehmen erheblich unter Wert veräußert worden ist. In Folge der gesamten Transaktion im Zusammenhang mit dem Anteilsverkauf hat das Unternehmen nicht nur unwiederbringlich einen beträchtlichen Vermögenswert veräußert, sondern ihm ist sogar ausweislich der bisher nicht festgestellten Jahresabschlüsse für die Geschäftsjahre 1999 und 2000 ein erheblicher Fehlbetrag in zweistelliger Millionenhöhe erwachsen.

Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung haben diesem Geschäft zugestimmt, ohne Alternativen geprüft und ohne den Verkehrswert des Geschäftsanteils ermittelt zu haben. Sie hatten auch keine weiteren verlässlichen Entscheidungsgrundlagen, um sich selbst ein Bild über die Auswirkungen der gesamten Transaktion machen zu können, sondern sie haben ihre Entscheidungen einzig auf der Grundlage einer von der Geschäftsführung erstellten, für eine Veräußerung nicht genügend aussagefähigen Unterlage getroffen. Damit ist auch hier die schon im Jahre 1997 geäußerte Kritik des LRH uneingeschränkt zum Tragen gekommen, dass die Organe der Gesellschaft in erheblichem Maße ihre Pflichten verletzt haben.

Der LRH hat in diesem Zusammenhang insbesondere kritisiert, dass der Aufsichtsrat für die Außendarstellung eine Sprachregelung getroffen hat, die die wahre finanzielle Situation des Unternehmens im Zusammenhang mit dem vorgenommenen Geschäft in einer nicht zutreffenden Weise darstellte. Dem MdF hat der LRH insbesondere vorgeworfen, dass es angesichts der schon damals bekannten dramatischen finanziellen Situation des Unternehmens und der offensichtlichen Turbulenzen in der Gesellschaft seiner Stellung als Eigentümer nicht hinreichend gerecht worden ist. In der damaligen Lage wäre es erforderlich gewesen, dass das MdF die Verhandlungsführung an sich gezogen bzw. der Geschäftsführung des Unternehmens entsprechende Weisungen erteilt hätte.

26.2.5 Fehlende bzw. unvollständige Unterrichtungen

Der LRH wurde über die genannten Geschäftsvorfälle nicht unterrichtet, obwohl das Haushaltsrecht eine unverzügliche Unterrichtung in diesen Fällen vorsieht. Der LRH hat dies beanstandet.

Das MdF sowie Geschäftsführung und Aufsichtsrat des Unternehmens haben den Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages Brandenburg im September 2000 nur unvollständig und teilweise unbestimmt über die eigentliche finanzielle Situation des Unternehmens, insbesondere über die Auswirkungen der Veräußerung des Tochterunternehmens unterrichtet. Der Aufsichtsratsvorsitzende betonte sogar, dass keine Gefährdung des Unternehmens vorläge und nicht daran gedacht wäre, auf das Land zuzugehen, um die Verluste auszugleichen. Kurze Zeit später erwies sich gerade das Gegenteil als richtig. Der LRH hat dies ausdrücklich gerügt.

26.3 Folgerungen

Der LRH hat erwartet, dass das MdF seine Hinweise aus Prüfungsfeststellungen künftig berücksichtigt. Der LRH hat das MdF im Hinblick darauf, dass die Entlastungen von Geschäftsführung und Aufsichtsrat ab dem Geschäftsjahr 1998 bisher nicht erfolgt sind, aufgefordert, im Zusammenhang mit den aufgezeigten Geschäftsvorgängen Regressforderungen gegen die verantwortlichen Entscheidungsträger zu prüfen. Weiterhin hat er verlangt, künftig bei Anteilsverkäufen unverzüglich unterrichtet zu werden, wie es die LHO vorsieht, um rechtzeitig mögliche Bedenken gegen das Geschäft vorbringen zu können. Der LRH hat ferner vom MdF erwartet, dass es künftig den Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages Brandenburg umfassend und in der Form unterrichtet, damit sachgerechte Entscheidungen getroffen werden können.

Schließlich hat der LRH für das Unternehmen ein überzeugendes Handlungskonzept verlangt, damit die in der Vergangenheit aufgetretenen Fehler vermieden und die Gesellschaft mittelfristig finanziell konsolidiert werden kann. Durch das eingeleitete Liquidationsverfahren hat sich diese Forderung allerdings mittlerweile als überholt erwiesen.

26.4 Stellungnahme des MdF

Das MdF hat bis auf eine Ausnahme sämtliche Vorwürfe des LRH zurückgewiesen. Nach seiner Auffassung haben keine gravierenden Gesetzesverstöße vorgelegen. Marginale Versäumnisse wären nicht ursächlich für die aus geschäftspolitischen Gründen entstandenen Verluste gewesen. Gleichwohl hat das MdF seine Bereitschaft erklärt, mögliche Regressforderungen gegen die verantwortlichen Entscheidungsträger zu prüfen.

Im Einzelnen hat das MdF mitgeteilt, dass der vom LRH geforderte voll konsolidierte Konzernabschluss für das Geschäftsjahr 1998 aus organisatorischen Gründen nicht vorgelegen und er im Übrigen auch kein wesentlich anderes Bild ergeben hätte. Insbesondere hätten hieraus keine weiteren Erkenntnisse über mögliche finanziellen Risiken gewonnen werden können.

Nach den Erkenntnissen des für das Geschäftsjahr 1999 erstmalig aufgestellten konsolidierten Konzernabschlusses, der die Risiken aus den Mietgarantiefonds stärker berücksichtigte, wäre aus damaliger Sicht die Feststellung des Jahresabschlusses 1998 erklärlich gewesen. Ferner wäre auch die in diesem Zusammenhang erteilte Weisung der Hausleitung an die Mitarbeiter in solchen Fällen verwaltungsüblich gewesen.

Das MdF hat weiter erklärt, der Jahresabschluss 1999 hätte bisher nicht festgestellt werden können, da sich im Rahmen der Auswertung Fragen zu einzelnen Bilanzansätzen ergeben hätten, die bis heute nicht abschließend geklärt worden seien.

Hinsichtlich der Veräußerung der dem Unternehmen zu 100 % gehörenden Kapitalgesellschaft hat das MdF ausgeführt, diese wäre nicht von Nachteil, sondern mit Blick auf das Landesinteresse begründet und wirtschaftlich vertretbar gewesen. Insbesondere der Joint-Venture-Vertrag wäre für das Unternehmen in keiner Weise nachteilig gewesen, weil die hiermit verbundenen Verluste ohnehin beim Unternehmen angefallen wären. Der Aufsichtsrat selbst hätte eine abgewogene Entscheidung getroffen. Dem hätte sich das MdF angeschlossen, da wirtschaftliche Risiken für das Unternehmen in nur geringem Maße erkennbar gewesen seien.

Das MdF hat bestritten, dass die Anteile an dem Tochterunternehmen unter Wert veräußert worden seien. Der erzielte Kaufpreis wäre angemessen und das Gesamtpaket wäre nicht einseitig zu Lasten des Unternehmens gewesen. Zu keiner Zeit hätten sich auch Alternativen zum vorgenommenen Geschäft angeboten.

Schließlich ist aus Sicht des MdF der Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtags Brandenburg sachgerecht unterrichtet worden. Die Berichterstatter wären zum damaligen Zeitpunkt noch von einer intakten Gesellschaft ausgegangen. Hinsichtlich der Unterrichtung des LRH hat das MdF eingeräumt, dies versäumt zu haben.

26.5 Schlussbemerkung

Der LRH kann nicht erkennen, dass das MdF ausreichend bemüht ist, die Fehler der Vergangenheit aufzuarbeiten und sich hiermit kritisch auseinander zu setzen. Er kann vor allem nicht nachvollziehen, dass das MdF weder gravierende Fehler der Geschäftsführung noch der Aufsichtsorgane eingeräumt hat. Das MdF vermittelt den Eindruck, die Verluste des Unternehmens seien nur durch äußere, nicht beherrschbare Einflüsse entstanden, nicht aber durch Fehlverhalten der Entscheidungsträger, insbesondere der maßgeblichen Kontrollorgane.

Der LRH verkennt nicht, dass auch äußere Faktoren eine Rolle gespielt haben können. Allerdings waren für ihn Missmanagement und fehlende Überwachung der Geschäftsführung Hauptursachen der ausgewiesenen Verluste.

Bemerkenswert ist, dass das MdF selbst die Möglichkeit von Regressforderungen anerkennt, obwohl aus seiner Sicht gravierende Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften gerade nicht vorgelegen haben sollen. Die Frage eines Regresses stellt sich nämlich üblicherweise nur dann, wenn den Verantwortlichen mindestens grobe Fahrlässigkeit vorzuwerfen ist, für die es gewisse Anhaltspunkte geben muss, nicht aber dann, wenn die Vorwürfe nur marginaler Art sind, was allenfalls auf leichte Fahrlässigkeit schließen lässt. Allein die Tatsache, dass das MdF seit dem Geschäftsjahr 1998 die Entlastungen für Geschäftsführung und Aufsichtsrat zurückgestellt hat, zeigt, dass bewusst Regressforderungen gegen diese Organe offengehalten werden. Insofern erweist sich das Verhalten des MdF, die begründeten Vorwürfe des LRH bis auf eine Ausnahme zu bestreiten, als widersprüchlich. Der LRH kann daher nur seiner Hoffnung Ausdruck geben, dass das MdF die Frage etwaiger Regressforderungen tatsächlich in der gebotenen Weise verfolgt.

Einzelplan 20

Ministerium der Finanzen

27 **Betätigung des Landes bei einem Unternehmen mit unmittelbarer Landesbeteiligung im Zusammenhang mit der beabsichtigten Privatisierung dieses Unternehmens sowie der Privatfinanzierung eines geplanten, für das Land bedeutsamen Großprojektes** **- Kapitel 20 110 -**

Der LRH hat über mehrere Jahre die Privatisierungsbemühungen des Landes bei einem Unternehmen mit unmittelbarer Landesbeteiligung verfolgt und festgestellt, dass im gesamten Privatisierungsverfahren erhebliche Fehler unterlaufen sind. Insbesondere wirken die vor ca. zwei Jahren in einer Schwachstellenanalyse bereits festgestellten, dem Land präsentierten Mängel bis heute fort, obwohl die maßgeblichen Entscheidungsträger diese Mängel damals ausdrücklich anerkannt haben. Der LRH sieht beim heutigen Stand des Privatisierungsverfahrens erhebliche Risiken für den Landeshaushalt. Auf Grund der vielfältigen, im gesamten Verfahren aufgetretenen Fehler erscheint ein Erfolg des geplanten Privatisierungsprojekts zumindest sehr zweifelhaft.

27.1 **Prüfungsgegenstand**

Der LRH hat die Betätigung des Landes bei einem Unternehmen des privaten Rechts und einer ihm zu 100 % gehörenden Tochtergesellschaft geprüft. Das Land hält 37 % der Geschäftsanteile am Mutterunternehmen. Weitere Gesellschafter sind das Land Berlin zu 37 % und der Bund zu 26 %. Die Gesellschafterrechte des Landes werden vom MdF ausgeübt.

Die Prüfung ist im Zusammenhang mit einem seit dem Jahre 1996 laufenden Verfahren zur Privatisierung der Muttergesellschaft sowie der Errichtung eines für das Land bedeutenden, privat zu finanzierenden Großprojektes erfolgt. Die Gesellschafter des Unternehmens hatten hierzu bereits im Jahre 1996 einen sog. Konsensbeschluss gefasst. Das Tochterunternehmen verfolgt laut Satzungszweck einzig die soeben beschriebenen Aufgaben.

Anlass war in erster Linie, dass der Prozess der Privatisierung des Unternehmens sowie der Privatfinanzierung des Großprojektes in die entscheidende Phase getreten war. Der LRH hat es für notwendig befunden, das Land auf der Grundlage der ihm bekannten Tatsachen über die bisherigen Fehler im Privatisierungsverfahren sowie die dem Land möglicherweise aus der Privatisierung erwachsenen Risiken zu unterrichten. Zu diesem Zweck hat er auch das Angebot des einzig verbliebenen Bieters im Vergabeverfahren ausgewertet, dessen Durchführung im Zuge der Privatisierung erforderlich war.

Da es sich um ein laufendes Privatisierungsverfahren handelte, dessen Abschluss nicht bestimmbar war, hat der LRH einen bestimmten Stichtag zu Grunde gelegt. Dies war der 23. Januar 2002. Die Unterrichtung des MdF war vor der Entscheidung der Gesellschafter über die Verhandlungsfähigkeit des o. g. Angebots erfolgt.

Das MdF hat dem LRH in Ausübung seiner Prüfungsrechte eine wichtige Entscheidungsgrundlage vorenthalten. Hierdurch war er in seiner Prüftätigkeit beeinträchtigt.

27.2 Prüfungsergebnisse

27.2.1 Ergebnisse einer bereits im Jahre 2000 präsentierten Schwachstellenanalyse

Der LRH hatte bereits in den vorangegangenen Jahren zusammen mit dem Bundesrechnungshof und dem Rechnungshof des Landes Berlin örtliche Erhebungen bei dem Tochterunternehmen im Zusammenhang mit der beabsichtigten Privatisierung des Mutterunternehmens und der geplanten Privatfinanzierung des Großprojektes vorgenommen. Die Rechnungshöfe hatten gemeinsam eine Schwachstellenanalyse erarbeitet. Sie hatten u. a. festgestellt, dass das Tochterunternehmen über eine nur unzureichende Organisation und Personalausstattung verfügte. Sie hatten seine organisatorische Einbindung in den gesamten Konzern bemängelt, mit der Folge erheblicher Reibungsverluste. Der LRH hatte insoweit die unzureichend ausgeübte Organisationsverantwortung der Entscheidungsträger gerügt.

Weiterhin hatten sie die fehlende Transparenz in den Leitungs- und Entscheidungsstrukturen im Mutterunternehmen, die fehlende Rückfallpositionen der Gesellschafter für den Fall des Scheiterns der Verhandlungen, die unzureichende Zusammenarbeit zwischen Mutter- und Tochterunternehmen sowie die offenen Fragen hinsichtlich eines von der Gesellschaft für das geplante Großprojekt überteuert erworbenen, allerdings nicht benötigten Grundstückes beanstandet.

Die Rechnungshöfe hatten ihre Erkenntnisse Mitte des Jahres 2000 Vertretern des Tochterunternehmens sowie den Gesellschaftern mitgeteilt, die die dargestellten Probleme ausdrücklich bestätigten. Der LRH hat festgestellt, dass die damals aufgezeigten Defizite bis heute fortwirken und das gesamte Privatisierungsverfahren nachhaltig beeinflussten. Eine konsequente Beachtung der Beanstandungen hätte nach seiner Auffassung dazu geführt, dass eine Vielzahl der laufenden finanziellen und strukturellen Probleme bei den geplanten Privatisierungsmaßnahmen weitestgehend hätten beherrscht werden können.

27.2.2 Fehler im Verfahren der Unternehmensbewertung

Das Tochterunternehmen ließ im Jahre 1998 ein erstes Unternehmenswertgutachten für das zu veräußernde Mutterunternehmen anfertigen, das sich jedoch schnell als überholt erwies. Anfang des Jahres 2001 gab es daher bei seinem Finanzberater ein weiteres Gutachten zur vorläufigen Abschätzung des Unternehmenswertes unter Berücksichtigung des geplanten Großprojektes in Auftrag. Das Mutterunternehmen stellte die zur Ermittlung des Wertes erforderlichen Datengrundlagen und Informationsquellen erst im Oktober 2001 und teilweise unvollständig zur Verfügung. Ende Oktober 2001 legte der Finanzberater auftragsgemäß eine Wertabschätzung des Unternehmens, nicht aber ein formelles Unternehmenswertgutachten vor.

Ein korrektes Privatisierungsverfahren, das den strengen Anforderungen des Haushaltsrechts entspricht, bei Veräußerungen von Vermögensgegenständen den vollen Wert zu erzielen, und durch seine Transparenz das Nachvollziehen der Transaktion ermöglicht, gliedert sich in mehrere aufeinander abgestimmte Schritte. Die Gesellschafter als Anteilseigner haben hiergegen aus Sicht des LRH in mehrfacher Hinsicht verstoßen.

So wäre es ihre originäre Aufgabe gewesen, selbst ein solches Unternehmenswertgutachten in Auftrag zu geben, um „Herr des gesamten Verfahrens“ zu bleiben. Eine Verlagerung auf das Tochterunternehmen, das gleichzeitig als Vergabestelle fungierte, hat unweigerlich zu Interessenkollisionen führen müssen, da die Interessenlage von Mutter- bzw. Tochterunternehmen auf Grund der Aufgabenverteilung ganz unterschiedlich war.

Weiterhin ist das gesamte Verfahren der Unternehmensbewertung erst in den Jahren 1998 bzw. 2001 und damit zu einem viel zu späten Zeitpunkt in Gang gesetzt worden. In einem Privatisierungsverfahren hätten die Gesellschafter als ersten Schritt bereits im Jahre 1996 den objektivierten Unternehmenswert durch einen neutralen Gutachter feststellen lassen müssen. Dies hat nach Ansicht des LRH nur darauf schließen lassen, dass den Gesellschaftern die haushaltsrechtlichen Komponenten entweder nicht bekannt waren oder sie diese trotz Kenntnis vernachlässigten. Die unzureichende Zusammenarbeit zwischen Mutter- und Tochterunternehmen hat nach Auffassung des LRH dazu geführt, dass das Gutachten weder rechtzeitig noch vollständig vorgelegt werden konnte, was den Entscheidungsfindungsprozess der Gesellschafter in erheblichem Maße beeinträchtigte. Der Verzicht auf ein formelles Unternehmenswertgutachten ist aus Sicht des LRH unzulässig gewesen, da die der Bewertung zu Grunde liegenden Unternehmensdaten nicht mit der gebotenen Sorgfalt ermittelt und die Prämissen nicht im Einklang mit den haushaltsrechtlichen Normzielen gestaltet waren.

Schließlich verzichteten die Gesellschafter auf eine vollständige Überleitungsrechnung, die die maßgeblichen Zahlen und Bestandteile zwischen dem Gutachten und dem Angebot vergleichbar machte und die nur fragmentarisch vorhanden war. Damit hat ihnen nach Ansicht des LRH ein wesentlicher Maßstab gefehlt, um die Wirtschaftlichkeit des Angebots beurteilen zu können.

Der LRH hat festgestellt, dass die Gesellschafter auf Grund der im Verfahren der Unternehmensbewertung begangenen gravierenden Fehler nicht in der Lage waren, eine eigenständige, sachgerechte Beurteilung des Angebots zu treffen, die haushaltsrechtlichen Vorgaben genügt hätte.

27.2.3 Fehlende Rückfallpositionen der Gesellschafter

Der LRH hat nicht erkennen können, dass die Gesellschafter hinreichend Sorge für den Fall getroffen haben, dass das Vergabeverfahren nicht zu einem Zuschlag führte. Obwohl sie selbst in der bereits erwähnten Schwachstellenanalyse frühzeitig auf das Erfordernis einer notwendigen Rückfallposition bei fehlender Zuschlagsreife hingewiesen hatten, entwickelten die Gesellschafter hierfür keine hinreichenden Konzepte, was aber ihre originäre Aufgabe als Anteilseigner gewesen wäre. Das Tochterunternehmen, das hierzu bisher nur grundlegende Überlegungen angestellt hatte, hat es nach Geschäftszweck und Auftrag nicht zwingend als seine Aufgabe ansehen können, solche Untersuchungen vorzunehmen. Rückfallpositionen sind nach Ansicht des LRH besonders wichtig gewesen, da es am Ende des Vergabeverfahrens nur noch einen verbliebenen Bieter gab.

Dieser konnte auf Grund seiner Exklusivstellung mit erhöhtem Druck Forderungen gegenüber den Gesellschaftern stellen, die zu einer großen Finanzierungslücke zwischen ihren eigenen Vorstellungen und dem Angebot geführt haben und letztlich auch zulasten der öffentlichen Haushalte gehen musste.

27.2.4 Auswertung des Angebots

Die Rechnungshöfe haben festgestellt, dass das wesentliche Finanzierungsrisiko bei der öffentlichen Hand verblieb. Nach Auswertung des Angebots des einzig noch verbliebenen Bieters durch die Rechnungshöfe summierte sich die gesamte zahlungswirksame Belastung der öffentlichen Hand auf einen vierstelligen Millionenbetrag. Hiervon belief sich allein die Belastung für das Land Brandenburg auf einen dreistelligen Millionenbetrag.

Im März 1999 war bereits mit einem anderen Bieter ein Verhandlungsergebnis erzielt worden, das allerdings auf Grund von im Vergabeverfahren erfolgter schwerwiegender Fehler wieder aufgehoben werden musste. Der LRH hat festgestellt, dass eine hohe Differenz in dreistelliger Millionenhöhe in der Gesamtposition der Gesellschafter zwischen dem jetzigen Angebot und dem bereits zuvor erzielten Verhandlungsergebnis bestand. Das bereits erzielte Verhandlungsergebnis musste nach Auffassung des LRH übrigens neben den genannten haushaltsrechtlichen Anforderungen als weiterer Bewertungsmaßstab für die Entscheidungsfindung der Gesellschafter herangezogen werden.

Unter Berücksichtigung des geplanten Großprojektes ergab die vom Gutachter vorgenommene Wertabschätzung einen maximalen Eigenkapitalwert, der über dem gebotenen Kaufpreis des verbliebenen Bieters lag. Auf eine angesichts der Größe und Bedeutung des Vorhabens bei Unternehmensverkäufen zur Wertermittlung übliche Due Diligence-Untersuchung hat der Gutachter verzichtet. Hierunter versteht man eine umfassende Unternehmensanalyse im Rahmen eines beabsichtigten Erwerbs von Geschäftsanteilen eines Unternehmens durch den potentiellen Erwerber. Der LRH hat dies beanstandet und gefordert, weitere Faktoren zu berücksichtigen, um eine genaue und realistische Unternehmenswertbandbreite zu ermitteln. Hierzu hat er dem MdF Vorschläge unterbreitet.

Der LRH hat weiterhin auf die vergaberechtlichen Risiken hingewiesen, die sich bei den unterschiedlichen Handlungsalternativen ergaben, um möglichen Schadensersatzansprüchen des Bieters bei einer für ihn nachteiligen Vergabeentscheidung vorzubeugen. Insbesondere hat er gefordert, dass die Gesellschafter durch entsprechende Formulierungen keine Vertrauenstatbestände im Sinne der Verhandlungsfähigkeit des Angebotes schafften, um etwaige Schadensersatzansprüche auszuschließen.

Schließlich hat der LRH gefordert, dass das Land für den Fall einer positiven Vergabeentscheidung die erforderlichen Haushaltsvorkehrungen in Form einer Verpflichtungsermächtigung treffen muss.

27.2.5 Weitere Probleme im Zusammenhang mit den Privatisierungsvorhaben

Im Zusammenhang mit den beabsichtigten Privatisierungsvorhaben hat der LRH noch eine Vielzahl weiterer relevanter Sachverhalte betrachtet und auf deren Auswirkungen hingewiesen.

Der von den Gesellschaftern im Jahre 1996 gefasste Konsensbeschluss sah eine Reihe von Maßnahmen vor. Eine Maßnahme war, dass ein sehr unwirtschaftliches Projekt im Zusammenhang mit dem geplanten Großprojekt geschlossen werden sollte und hierfür geeignete Nachnutzungskonzepte erarbeitet werden mussten. Da die Gesellschafter hiermit in Verzug waren, hat der LRH gefordert, dass der Konsensbeschluss zügig umgesetzt wird, um Nachteile für die Gesellschafter zu vermeiden.

Er hat weiter verlangt, dass die Gesellschafter das für das Großprojekt notwendige Planfeststellungsverfahren, das zum Zeitpunkt der Erhebungen noch immer nicht abgeschlossen war, entschlossen vorantreiben.

Schließlich hat er, wie schon in der erwähnten Schwachstellenanalyse auf die Probleme im Zusammenhang mit einem von der Gesellschaft vor einigen Jahren überteuert erworbenen, für das geplante Großobjekt jedoch nicht mehr benötigten Grundstücks hingewiesen. Allein die Verbindlichkeiten aus einem hierfür aufgenommenen Darlehen beliefen sich auf einen dreistelligen Millionenbetrag und belasteten anteilig erheblich die öffentlichen Haushalte der Gesellschafter. Der LRH hat dem MdF empfohlen, im Rahmen des Vergabeverfahrens auf eine Bereinigung der Verbindlichkeiten durch anteilige Übernahme in den Haushalt zu drängen. Ferner hat er gefordert, diese Problematik im Rahmen des Vergabeverfahrens im Sinne einer Gesamtlösung dadurch zu lösen, dass das Grundstück mit seinen Belastungen dem künftigen Erwerber zustehen und nur im Falle des Scheiterns des Vergabeverfahrens vorläufig im Zugriffsrecht der Gesellschafter verbleiben sollte. Im Hinblick auf die künftig notwendige Haushaltsvorsorge sollte das MdF nach Ansicht des LRH auf bedarfsgerechte Vorkehrungen im Landeshaushalt hinwirken.

27.3 Folgerungen

Der LRH hat vom MdF verlangt, dass es sich kritisch mit den aufgeworfenen Fragen auseinandersetzt, damit bei den geplanten Privatisierungsvorhaben die finanziellen Risiken für das Land so gering wie möglich gehalten werden. Hierzu war es aus Sicht des LRH unbedingt notwendig, dass das Land umgehend Finanzierungsalternativen prüft, um nicht auf Grund fehlender Rückfallpositionen Forderungen potentieller Erwerber ungeschützt ausgeliefert zu sein. Der LRH hat gefordert, dass die Gesellschafter angesichts der entstandenen Situation die Grenzen ihres Entgegenkommens für mögliche Verhandlungen genau ermitteln.

Der LRH hat empfohlen, die ermittelte Unternehmenswertbandbreite mangels eines auf Grund einer Due Diligence-Untersuchung zustande gekommenen Wertes durch Berücksichtigung weiterer dem MdF mitgeteilter Faktoren zu korrigieren und als Maßstab zur Bewertung des Angebots zu berücksichtigen. Er ist dabei von einem werterhöhenden Effekt in dreistelliger Millionenhöhe ausgegangen.

27.4 Stellungnahme des MdF

Das MdF hat Fehler im bisherigen Privatisierungsverfahren nicht erkennen können. Es hat vielmehr die Auffassung vertreten, dass das gesamte Verfahren ordnungsgemäß abgelaufen sei. Das MdF hat weiterhin erklärt, dass es sich für eine Begrenzung der finanziellen Verpflichtungen und Risiken der öffentlichen Hand aus der Privatisierung einsetzen werde.

Das MdF hat im Einzelnen zu Inhalten der im Jahre 2000 präsentierten Schwachstellenanalyse Stellung genommen. Nach seiner Auffassung hat die Geschäftsführung des Tochterunternehmens in der Folgezeit Maßnahmen zur organisatorischen Neuausrichtung des Tochterunternehmens ergriffen, die dazu geführt haben, dass Organisation und Personalausstattung nicht mehr zu beanstanden seien. Ferner hat das MdF erklärt, in Abstimmung mit dem fachlich zuständigen MW zu prüfen, ob die Zusammenarbeit zwischen Mutter- und Tochterunternehmen verbessert werden könne. Weiteren aus der Schwachstellenanalyse abzuleitenden Handlungsbedarf hat es allerdings nicht gesehen.

Das MdF hat des Weiteren mitgeteilt, dass das Verfahren der Unternehmensbewertung sowohl in sachlicher als auch in zeitlicher Hinsicht ordnungsgemäß verlaufen sei. Sämtliche vergaberechtlichen als auch haushaltsrechtlichen Erfordernisse seien beachtet worden, insbesondere seien die Entscheidungskompetenzen und –verantwortlichkeiten klar zugeordnet gewesen. Mögliche Interessenkollisionen zwischen Mutterunternehmen und dem gleichzeitig als Vergabestelle fungierenden Tochterunternehmen hat das MdF nicht erkennen können.

Das MdF hat zwar eingeräumt, dass die Erarbeitung von Rückfallpositionen originäre Aufgabe der Gesellschafter sei. Bisher hätten es die Gesellschafter mit Rücksicht auf das anhängige Vergabeverfahren allerdings unterlassen, Rückfallpositionen zu entwerfen, da diese unter Umständen sogar schädlich sein könnten. Für den Fall, dass das Vergabeverfahren scheitere, würden zur Zeit intern Rückfallpositionen vorbereitet.

Das MdF hat erklärt, dass die finanziellen Belastungen und Risiken für die Gesellschafter erst gegen Ende der nunmehr aufgenommenen Verhandlungen mit dem einzig verbliebenen Bieter abschätzbar seien. Der bereits zuvor ausgehandelte Vertrag hätte nicht – wie vom LRH angeregt – als Bewertungsmaßstab für die Entscheidungsfindung herangezogen werden dürfen. Das MdF hat seine Absicht bekundet, ein weiteres Unternehmenswertgutachten in Auftrag zu geben, sobald sich die Transaktionsstrukturen im Rahmen der Verhandlungen verfestigen. Es hat allerdings die vom LRH erarbeiteten und dargelegten wert erhöhenden Faktoren zurückhaltend beurteilt bzw. nicht geteilt.

Schließlich hat das MdF zugesichert, die Probleme im Zusammenhang mit dem von der Gesellschaft vor einigen Jahren überkauft erworbenen Grundstück im Zuge der Verhandlungen mit dem Bieter zu lösen.

27.5 Schlussbemerkung

Der LRH bedauert, dass das MdF keine Fehler im Privatisierungsverfahren erkennen kann und von einem ordnungsgemäßen und rechtlich einwandfreien Verfahren ausgeht. Insofern ist nicht auszuschließen, dass einige der nicht aufgearbeiteten Problemfelder fortwirken und das gesamte Verfahren weiterhin entscheidend zum Nachteil der öffentlichen Hand beeinflussen. Vor allem kann der LRH nicht nachvollziehen, dass trotz einer vor zwei Jahren den verantwortlichen Vertretern präsentierten Schwachstellenanalyse erhebliche Fehler auch heute fortwirken, obwohl die damaligen Teilnehmer ausdrücklich bestätigten, dass die präsentierte Analyse die anstehenden Probleme erschöpfend, sachgerecht und inhaltlich zutreffend abbilde.

Der LRH begrüßt, dass sich das MdF im Zuge der aufgenommenen Verhandlungen darum bemüht, die finanziellen Belastungen für das Land so gering wie möglich zu halten. Allerdings ist durch die Vielzahl der den Gesellschaftern vorzuwerfenden Fehler im Verfahren mittlerweile eine Situation eingetreten, in der ein Erfolg des gesamten Privatisierungsprojektes zumindest sehr zweifelhaft erscheint.

Teil B
Sonstiges

Prüfung der Jahresabschlüsse 1997 bis 1999 sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Ostdeutschen Rundfunks Brandenburg (§ 37 ORB-Gesetz)

Der LRH prüft gemäß § 37 Abs. 1 des ORB-Gesetzes den Jahresabschluss und die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des ORB. Die Ergebnisse der Prüfung dürfen nach § 39 Abs. 1 des ORB-Gesetzes nur dem ORB und der Landesregierung als Trägerin der Rechtsaufsicht mitgeteilt werden. Nach dem Abschluss des Prüfungsverfahrens hat der Intendant allerdings eine Gesamtübersicht über den Jahresabschluss, eine Zusammenfassung der wesentlichen Teile des Geschäftsberichts, die vom LRH für nicht erledigt erklärten Teile des Prüfungsberichts und die dazu vom Rundfunkrat beschlossenen Stellungnahmen sowie die das gesetzliche Verfahren beendenden Beschlüsse des Rundfunkrates im Amtsblatt für Brandenburg zu veröffentlichen (§ 39 Abs. 4 des ORB-Gesetzes).

Für die Jahresabschlüsse 1994, 1995 und 1996, über deren Prüfung der LRH in seinem Jahresbericht 2000 berichtete, geschah dies im Amtlichen Anzeiger Nr. 2 vom 10. Januar 2001. Dabei waren keine Teile des Prüfungsberichts zu veröffentlichen, da der LRH diesen insgesamt für erledigt erklärt hatte.

Der LRH hat nunmehr die Jahresabschlüsse 1997 bis 1999 sowie die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des ORB geprüft. Der LRH befasste sich in diesem Prüfungsturnus insbesondere mit der Veränderung der Organisationsstruktur, den Personalausgaben, den ORB-Beteiligungen, dem Einsatz der Informationstechnik und der Verwendung der zweckgebundenen zusätzlichen Rundfunkgebührenmittel. Dabei hat er auf eine formelle Prüfung weitgehend verzichtet, da die Jahresabschlüsse gemäß § 38 Abs. 2 des ORB-Gesetzes durch Wirtschaftsprüfer geprüft wurden.

Die Stellungnahme des Intendanten des ORB zur Prüfungsmitteilung liegt dem LRH noch nicht vor.

Im Rahmen seiner Prüfung hat der LRH festgestellt, dass die nach § 43 des ORB-Gesetzes für Zwecke der Film- und Hörspielförderung sowie der Förderung neuer Programm- und Verbreitungsformen einzusetzenden Rundfunkgebührenüberschüsse der Medienanstalt Berlin-Brandenburg nicht in ausreichendem Maße ihrem gesetzlich bestimmten Zweck zufließen. So wies das vom ORB hierfür gebildete Rücklagenkonto zum Jahresende 1999 einen Bestand von rund 6,6 Mio. € noch nicht eingesetzter zweckgebundener Gebührenmittel aus. Dadurch erwirtschaftete der ORB erhebliche Zinseinnahmen, die er seinem eigenen Haushalt zugute kommen lässt. Diese Feststellungen sollten Anlass sein, die gesetzlichen Grundlagen für diese Form der Film- und Hörspielförderung zu überprüfen.

Teil C

Ergebnisberichte

29

Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung (Jahresbericht 1999 - Beitrag Nr. 1)

29.1 Prüfungsinhalt

Der LRH berichtete über den Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und die Haushaltsrechnung 1997. Die Ist-Einnahmen und Ausgaben des Jahres 1997 unterschritten die Ansätze um rund 630 TDM.

Der LRH untersuchte u. a. den Mittelabfluss 1997 und stellte fest, dass dieser sich bei den Ausgaben für Baumaßnahmen und sonstige Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen im letzten Quartal des Haushaltsjahres ballte. Er beanstandete die Nachweisung der im Rahmen von Modellprojekten gebildeten Rücklagen. Nach seinen Feststellungen beherrschten die Ressorts die haushaltsrechtlichen Bestimmungen im Allgemeinen und zur Rechnungslegung im Besonderen immer noch nicht mit der gebotenen Akribie.

29.2 Beschluss des Landtags

Der Landtag nahm in seiner 98. Sitzung am 27. Januar 1999 die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushaltskontrolle an und

- bestätigte gemäß § 114 der LHO die vom Ausschuss für Haushaltskontrolle festgestellten Sachverhalte, die Beschlüsse über die einzuleitenden Maßnahmen und die dafür gesetzten Termine und
- erteilte der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 1996 gemäß § 114 der LHO in Verbindung mit § 106 der LHO die Entlastung.

30

Haushaltslage (Jahresbericht 1999 – Beitrag Nr. 2)

30.1 Prüfungsinhalt

Der LRH hatte insbesondere dargestellt, dass die Einnahmesituation des Landes seit 1995 durch die Einbeziehung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich geprägt ist und einen Konsolidierungsdruck auf Grund der zum damaligen Zeitpunkt gegebenen zeitlichen Befristung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und auf Grund steigender Zinsausgaben konstatiert.

Neben einer Begrenzung der Personalausgaben bedürfe es einer konsequenten Aufgabenkritik, die alle Ausgaben hinsichtlich ihrer tatsächlichen Notwendigkeit überprüfe.

30.2 Beschluss des Landtags

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle stimmte im Wesentlichen den Ausführungen des LRH zur Haushaltslage zu und unterstützte die kritischen Bemerkungen zur Erhöhung der Einnahmen und zur Kürzung von Ausgaben im investiven Bereich.

Er unterstrich die Schlussfolgerungen des LRH, dass spätestens mit dem Auslaufen des Solidarpakts deutliche Fortschritte bei der Gestaltung der Haushaltsstruktur erreicht werden müssten und dass dabei die planmäßige Absenkung der Nettoneuverschuldung eine wichtige Rolle spiele. Eine konsequente Ausgabenkritik sollte auch für die Investitionspolitik gelten, für die Kredite maßgeblich eingesetzt würden.

31 Weitere Verpflichtungen, Forderungen und Fonds (Jahresbericht 1999 – Beitrag Nr. 3)

31.1 Prüfungsinhalt

Der LRH stellte fest, dass die Mittelbindung durch Verpflichtungsermächtigungen im Jahr 1999 wiederum anstieg. Auch wies der LRH darauf hin, dass die Inanspruchnahme vom Land eingegangener Gewährleistungen in den letzten beiden Jahren kontinuierlich anstieg. Ein Ministerium hatte Mittel aus einem Fonds zur Förderung der Wirtschaft unzulässig in den Haushalt vereinnahmt.

31.2 Beschluss des Landtags

Die Besorgnis des LRH, dass Verpflichtungsermächtigungen den laufenden Haushalt nicht über Gebühr belasten sollten, teilte der Ausschuss für Haushaltskontrolle. Er unterstrich die Kritik des LRH, dass die Fonds zur Förderung der Wirtschaft nicht zur Deckung von Haushaltslücken verwendet werden dürften.

32 Geplante Errichtung von Portalwaschanlagen für die Dienstkraftfahrzeuge der Polizei des Landes (Jahresbericht 1999, Einzelplan 03 - Beitrag Nr. 5)

32.1 Prüfungsinhalt

Der LRH hat die Wirtschaftlichkeit der geplanten Errichtung und des Betriebes von Portalwaschanlagen bei fünf Polizeipräsidien (PP) und dem Zentraldienst für Technik und Beschaffung (ZTB) untersucht. Er kam zu der Schlussfolgerung, dass die bisherige Inanspruchnahme von privaten Anbietern für die zusammenhängende Dienstleistung Waschen und Tanken der Dienstkraftfahrzeuge im Rahmen der Nutzung des Tankkartensystems sich bewährt hat und beibehalten werden sollte. Auf den Bau und den Betrieb landeseigener Waschanlagen solle verzichtet werden.

Mit diesen Maßnahmen könnten Haushaltsmittel von 0,1 Mio. € sofort und in der Folge bis zu 1,0 Mio. € für Investitionen sowie laufende Kosten für bis zu 0,18 Mio. € jährlich eingespart werden. Die in Vorbereitung befindliche Ausschreibung zur Lieferung der Gerätetechnik für die Innenausstattung der Waschanlage des Bauvorhabens PP Eberswalde solle unterbleiben und der Baukörper der bereits bestehenden Waschküche anderweitig genutzt werden.

32.2 Beschluss des Landtages und Umsetzung durch das Ministerium des Innern

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle hat in seiner Sitzung vom 14. März 2000 begrüßt, dass das MI mittlerweile der Anregung der LRH gefolgt ist und auf die Beschaffung weiterer Portalwaschanlagen verzichtet hat. Er bat das MI, dafür Sorge zu tragen, dass die bereits fertiggestellte Portalwaschanlage beim (ZTB) in Wünsdorf wirtschaftlich betrieben wird.

32.3 Nachvollzug durch den LRH

Der LRH hat zur Kenntnis genommen, dass das MI seinen Empfehlungen weitgehend Rechnung getragen und damit Haushaltsmittel in der oben genannten Größenordnung eingespart hat. Im Rahmen einer Nachkontrolle wird der LRH die wirtschaftliche Betreuung der Portalwaschanlage beim ZTB prüfen.

33 Maßnahmen des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport zur Gewährung von Leistungen nach dem Unterhaltungsvorschussgesetz (Jahresbericht 1999, Einzelplan 05 – Beitrag Nr. 7)

33.1 Prüfungsinhalt

Der LRH untersuchte schwerpunktmäßig das Verwaltungsverfahren zur Ausführung des UVG auf der Grundlage der dazu erlassenen Richtlinien im Bereich des MBS, des Landesjugendamtes Brandenburg und der örtlichen Träger unter Beachtung der Grundsätze der ordnungsgemäßen Gewährung und Verwendung von Haushaltsmitteln.

In seinem Jahresberichtsbeitrag hatte der LRH eine Reihe von Beanstandungen bei der Ausführung des Gesetzes im MBS sowie in allen damit befassten Verwaltungen dargestellt, die einerseits zu Mehraufwendungen und andererseits zum Verzicht von Einnahmen führten. Erhebliche Defizite zeigten sich u. a. darin, dass

- Einnahmen dem Land verspätet zur Verfügung gestellt wurden, woraus ihm zusätzliche Zinsbelastungen entstanden,
- Unterhaltungsrückforderungsansprüche weder geltend gemacht noch durchgesetzt wurden,
- vermeidbare Verwaltungsaufwendungen Kosten entstehen ließen und

- dem Zusammenhang zwischen einer angemessenen Personalausstattung zur Ausführung des UVG mit der Qualität der Sachbearbeitung nicht ausreichend Bedeutung beigemessen wurde.

Der LRH forderte das MBS auf, die eigene Fachaufsicht mehr wahrzunehmen und entsprechende Maßnahmen einzuleiten, die die Qualität des Verwaltungshandelns in den damit befassten Bereichen nachhaltig verbessern.

33.2 Beschluss des Landtages

Der Landtag nahm den Beitrag des LRH zur Kenntnis und stimmte den Prüfungsfeststellungen zu. Er befand die vom MBS veranlassten Maßnahmen zur künftigen Vermeidung der festgestellten Mängel als geeignet. Er unterstützte die Auffassung des LRH, dass ein Organisationsgutachten eine gute Ausgangsanalyse ist, auf deren Grundlage Entscheidungshilfen für die Kommunen zum Personalbedarf ermittelt werden könnten. Er forderte das Ministerium auf, ihm bis zum 30. September 2000 über die erfolgte Organisationsuntersuchung zu berichten.

In seinem Bericht legte das MBS gegenüber dem Ausschuss dar, dass seine Fachaufsicht nicht dazu berechtigt, der kommunalen Ebene verbindliche Vorgaben über die Ausstattung mit Personal- und Sachmitteln zu machen. Gleichmaßen wies es darauf hin, dass kein Bundesland bisher Richtlinien für den Personalbedarf entwickelt habe.

Das Ergebnis wurde seitens des Ausschusses zur Kenntnis genommen und der Vorgang als erledigt angesehen.

33.3 Maßnahmen des MBS

In seinen Stellungnahmen bestätigte das MBS die Prüfungsfeststellungen des LRH. Es teilte mit, dass die Prüfung des LRH insgesamt Anregungen für die weitere Arbeit der Fachaufsicht des Ministeriums gegeben habe und es zu einer stärkeren Wahrnehmung der Probleme in den Verwaltungen selbst gekommen sei. Es berichtete, dass es eine Reihe von Maßnahmen selbst und im Zusammenwirken mit dem MdF eingeleitet habe, die die Qualität des Verwaltungshandelns nachhaltig verbessern. So wurden u. a. Regelungen für das Zahlungs- und Abrechnungsverfahren modifiziert sowie mit der Einführung eines Vordrucks die einheitliche Bearbeitung von Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen sichergestellt. Das MBS erklärte ferner, dass es zur weiteren Vertiefung der Fachkenntnisse des mit der Ausführung des UVG betrauten Personals eine Arbeitsgruppe UVG eingerichtet habe.

33.4 Schlussbemerkung

Derzeit ist eine Arbeitsgruppe der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen damit befasst, Empfehlungen zur Personalausstattung der mit der Ausführung des UVG betrauten Stellen auf der Grundlage einer Aufgabenbeschreibung zu erarbeiten. Nach Vorlage des Ergebnisses wird zu prüfen sein, ob und ggf. welche Folgerungen hieraus in Brandenburg zu ziehen sind.

34 Planungs- und Ausschreibungsverfahren zum Neubau der Hochschule für Film und Fernsehen (Jahresbericht 1999, Einzelplan 06 - Beitrag Nr. 8)

34.1 Prüfungsinhalt

Das MWFK beauftragte die Bauverwaltung im MdF, das Planungs- und Ausschreibungsverfahren für den Neubau der Hochschule für Film und Fernsehen (HFF) einzuleiten. Das MWFK hatte nicht geklärt, inwieweit die im Rahmen der Novellierung des Hochschulbauförderungsgesetzes getroffenen Regelungen für alternative Finanzierungsformen auf das Bauvorhaben der HFF Anwendung finden können. Da die Beteiligung des Bundes an den Finanzierungskosten der HFF vom MWFK somit nicht sichergestellt war, hätte im Interesse des Landeshaushalts nach den Vorschriften der VOB die Bauleistung nicht ausgeschrieben werden dürfen. Dies führte schließlich dazu, dass die Bauverwaltung die Ausschreibung aufheben musste, was zu Mehrkosten von ca. 614.000 € führte.

34.2 Beschluss des Landtages

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle hat in seinem Beschluss das MWFK aufgefordert, bei künftigen Maßnahmen im Rahmen des Hochschulfördergesetzes die Mitfinanzierung durch den Bund so rechtzeitig sicherzustellen, dass die notwendigen haushalts- und vergaberechtlichen Voraussetzungen für das Tätigwerden der Bauverwaltung im MdF geschaffen werden können.

Von der Bauverwaltung im MdF wird erwartet, dass Ausschreibungen erst dann eingeleitet werden, wenn die Gesamtfinanzierung der Baumaßnahme durch das Land und den Bund abschließend gesichert ist.

34.3 Umsetzung durch das zuständige Ministerium

Die Ministerien haben ihre Handlungsweisen entsprechend dem Beschluss geändert, so dass sichergestellt ist, dass rechtzeitig die notwendigen haushalts- und vergaberechtlichen Voraussetzungen für das Tätigwerden der Bauverwaltung geschaffen werden.

Das MWFK und das MdF haben mitgeteilt, dass zwischenzeitlich Abstimmungen für den weiteren Ausbau der Hochschulen vorgenommen und somit Baumaßnahmen erst begonnen werden, wenn die haushalts- und vergaberechtlichen Voraussetzungen vorliegen.

34.4 Nachvollzug durch LRH

Der LRH wird zu gegebener Zeit die Umsetzung sowie die Einlassungen der Ressorts prüfen.

35 Zuschüsse und Zuweisungen zur Förderung der Soziokultur (Jahresbericht 1999, Einzelplan 06 – Beitrag Nr. 9)

35.1 Prüfungsinhalt

Im Haushaltsplan des Landes Brandenburg waren 1994/95 für die Förderung der Soziokultur Fördermittel in Höhe von 4,96 Mio. € veranschlagt, von denen 4,49 Mio. € verausgabt wurden. Die koordinierte Zuwendungsprüfung des LRH (LRH) mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern (SRPÄ) umfasste das Antrags- und Bewilligungsverfahren zu Fördermitteln für die Soziokultur über 1,62 Mio. € in den Haushaltsjahren 1994/95 sowie die dazu in 1995 bis 1997 eingereichten Verwendungsnachweise.

Der LRH monierte unter anderem die konzentrierte Vergabe der Fördermittel durch das MWFK an Potsdamer Vereine und unvollständige Abstimmungsverfahren zu Fördervorhaben zwischen Ministerium und einer Kommunalverwaltung. Der LRH empfahl die Erarbeitung einer Förderrichtlinie, damit höhere Transparenz der Fördermodalitäten und eine Gleichstellung potentieller Antragsteller gewährleistet sowie Bevorteilungen vermieden werden. In Folge der vom LRH monierten Ausgaben und festgestellten Einnahmen hatte das MWFK Rückforderungsansprüche des Landes in Höhe von 0,20 Mio. € zu prüfen.

35.2 Beschluss des Landtages

a) Der Ausschuss unterstützte den LRH in seinem Bemühen, die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften durchzusetzen und stimmte ihm grundsätzlich zu, wenn er Abweichungen von den Erläuterungen im Haushaltsplan rügte. Gleichzeitig brachte er in diplomatischer Weise Verständnis für die Ansprüche und politischen Entscheidungen des Ressorts auf. Er bekräftigte die Forderung des LRH, die Fördermodalitäten kritisch zu prüfen.

Der Ausschuss forderte vom MWFK:

- nach Abschluss der offenen Verfahren einen Bericht über die insgesamt geltend gemachten Rückforderungen,
- eine Entscheidung hinsichtlich des aufgelösten Vereins,
- nach In-Kraft-Treten die Vorlage einer neuen Förderrichtlinie,
- Fortbildungsmaßnahmen zu aufgetretenen Bearbeitungsproblemen bei der Umsatzsteuerrückerstattung und der Einbeziehung von Arbeitsfördermaßnahmen;

MdF:

- bis zum 30. September 2000 den Standpunkt der Landesregierung zur institutionellen Förderung.

b) Der Ausschuss für Haushaltskontrolle beschloss am 24. Oktober 2000, die Unterlagen dem Ausschuss für Wissenschaft, Forschung und Kultur als Merkposten für die nächsten Haushaltsberatungen zuzuleiten. Darüber hinaus sei die Angelegenheit für ihn abgeschlossen.

35.2.1 Umsetzung durch die Ressorts

Das MWFK hat nach vorliegenden Unterlagen die durchsetzbaren Rückforderungen geltend gemacht. Auf Grund der Liquidation des in Rede stehenden Vereins waren die vom MWFK ermittelten Forderungen nicht mehr durchsetzbar. Das MWFK erarbeitete Förderkriterien für die Soziokultur. Diese wurden nicht in einer Förderrichtlinie veröffentlicht. Sie sind vielmehr Bestandteil einer umfassenden Kulturentwicklungskonzeption geworden, die sich nach intensiver Zusammenarbeit mit den Kommunen derzeit in der Ressortabstimmung befindet (Stand: 24. April 2002) und dem LRH als Zwischenbericht vorliegt. Das MdF übersandte dem Ausschuss den geforderten Bericht über die Haltung der Landesregierung zur institutionellen Förderung. Das Finanzamt Potsdam referierte in einem Seminar zu „Steuerlichen Aspekten bei der Ausreichung und Prüfung von Zuwendungen gemäß §§ 23, 44 der LHO“, an dem Vertreter des MWFK und des LRH teilnahmen.

35.3 Nachvollzug durch LRH

Die Verfahren wurden abgeschlossen und die durchsetzbaren Rückforderungen geltend gemacht. Der LRH sieht mit Interesse der Kulturentwicklungskonzeption entgegen, deren Erarbeitung sich über nicht unerhebliche Zeiträume hinzieht. Über die Prüfung hinausgehend weisen wir darauf hin, dass das MWFK gemäß § 23 der LHO sich bei zukünftigen Förderungen auf Vorhaben und Projekte konzentrieren muss, bei denen ein nachweisbares Landesinteresse und nicht ein vorrangiges kommunales Interesse vorhanden ist.

36 Umsetzung des Kurssystems contra Langzeitarbeitslosigkeit (Jahresbericht 1999, Einzelplan 07 – Beitrag Nr. 10)

36.1 Prüfungsinhalt

Der LRH hat die Bewilligung und Verwendung von Zuwendungen für das „Kurssystem contra Langzeitarbeitslosigkeit“ unter dem Aspekt geprüft, ob das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen die zweckmäßigste und wirtschaftlichste Art der Förderung gewählt hat und die Fördermittel von den Kurssystemträgern sparsam und wirtschaftlich eingesetzt worden sind. Im Ergebnis dieser Prüfung haben sich eine Reihe von Beanstandungen und Hinweisen bei der Umsetzung des Förderprogramms „Kurssystem contra Langzeitarbeitslosigkeit“ durch das MASGF ergeben. Schwerpunkte waren der vom LRH bereits wiederholt, nicht nur in diesem Förderprogramm, als unzureichend kritisierte Stand der Verwendungsnachweisprüfung. Weiterhin betrafen die Beanstandungen die Höhe der Kosten der Umsetzung des Förderprogramms sowie die Finanzierungsart und den Umgang mit Fördermitteln und die fehlende Einbringung eines Eigenanteils der Bildungsträger.

36.2 Beschluss des Landtages

Der Landtag hat im Zuge des parlamentarischen Verfahrens das MASGF aufgefordert, Verwendungsnachweisprüfungen zeitnah durchzuführen und noch ausstehende Verwendungsnachweise unter Berücksichtigung der Verjährungsfrist bis Ende 2001 aufzuarbeiten.

36.3 Umsetzung des Ressorts

Das Ministerium beabsichtigt, im Rahmen der zusätzlich zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel die Rückstände bei der Prüfung der Verwendungsnachweise bis Ende 2001 abzuarbeiten.

Die vom LRH festgestellten Beanstandungen und angeregten Änderungen sind zwar nicht alle umgesetzt worden, jedoch ist zu konstatieren, dass die Prüfungsfeststellungen des LRH wichtige Anregungen für das MASGF waren, das Förderprogramm weiter zu optimieren. Dazu gehört u. a. die Reduzierung der Förderhöhe von 5,00 € auf 3,92 € pro Teilnehmer/Stunde. Diese Förderhöhe entspricht weitgehend dem Vorschlag des LRH, der 3,83 € pro Teilnehmer/Stunde ermittelte. Der Zuschuss für das Fahrgeld der Teilnehmer wurde von den beanstandeten 51,12 € auf durchschnittlich 28,12 € pro Monat gesenkt.

36.4 Nachvollzug durch den LRH

Der LRH wird im Jahr 2002 im Rahmen einer Erfolgskontrolle zeitnah prüfen, inwieweit und mit welchen Ergebnissen die Verwendungsnachweisprüfungen vom Ministerium durchgeführt worden sind.

37 Baufachliche Umsetzung eines Gesundheitshauses in Ringenwalde (Jahresbericht 1999, Einzelplan 07 - Beitrag Nr. 11)

37.1 Prüfungsinhalt

Das MASGF bewilligte für den Bau eines Gesundheitshauses in Ringenwalde Fördermittel in Höhe von 1,8 Mio. €. Die Baumaßnahme wurde nicht fertiggestellt und damit der Förderzweck nicht erfüllt. Die Gemeinde verkaufte das Objekt zu einem Preis von 445.000 €

Das Amt Templin-Land als Empfänger der Förderung hat Vorauszahlungen in einer Gesamthöhe von 920.000 € geleistet, ohne dass hierfür Sicherheiten vorlagen. Das Amt rechnete im Verwendungsnachweis Bauleistungen ab, die zum Teil nicht erbracht bzw. nicht ausreichend nachgewiesen waren.

37.2 Beschluss des Landtages

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle hat in seinem Beschluss das MASGF aufgefordert, die Abschöpfung des vermögenswerten Vorteils, den die Gemeinde beim Verkauf der Liegenschaft erzielte, dem Landeshaushalt zuzuführen. Gleichzeitig erwartete der Ausschuss, dass das Ministerium die abschließende Prüfung des Verwendungsnachweises zügig vornimmt und über das Ergebnis sowie den Abschluss des Verfahrens berichtet.

Das MASGF hat am 14. Februar 2001 dem Ausschuss für Haushaltskontrolle eine Kopie des Teilwiderrufs- und Erstattungsbescheids an das Amt Templin-Land zugestellt.

37.3 Umsetzung durch das zuständige Ministerium

Das MASGF hat, um Schäden vom Land und der Gemeinde abzuwenden, darauf bestanden, das Projekt zu beenden. Der neue Eigentümer bestätigte die Absicht, das Haus im Sinne der Förderung nutzen zu wollen.

Den Zuwendungsbescheid insgesamt zu widerrufen, hat das MASGF geprüft und abgelehnt, da mit der Zuwendung die gesundheitspolitischen Ziele durch den neuen Träger fortgeführt und erfolgreich beendet sei.

Das MASGF hat den Verwendungsnachweis geprüft und hierbei die nicht zuwendungsfähigen Ausgaben ermittelt. Es stellte fest, dass insgesamt 224.490,63 € zzgl. Zinsen i. H. v. 58.575,77 € dem Landeshaushalt zu erstatten seien und stellte dem Amt Templin-Land einen entsprechenden Teilwiderrufs- und Erstattungsbescheid zu.

Das Amt hat vor dem Verwaltungsgericht Potsdam Klage erhoben.

Das MASGF hat weiter mitgeteilt, dass es gegenüber dem Zuwendungsempfänger keine Forderung in Höhe des auf die Förderung entfallenden Wertzuwachses erheben werde, da eine Rechtsgrundlage zur Abschöpfung der Wertsteigerung nach Ansicht des Ressorts nicht vorliege und die Jahresfrist gem. § 49 Abs. 2 Satz 2 des VwVfGBbg nicht gewahrt worden sei.

37.4 Nachvollzug durch LRH

Der LRH wird zu gegebener Zeit die Umsetzung des Beschlusses des Ausschuss für Haushaltskontrolle sowie die Einlassungen der Ressorts überprüfen.

Der Auffassung des MASGF kann sich der LRH nicht anschließen. Nach Nr. 8.2.4 der VVG zu § 44 der LHO hätte das Ressort seine Einwilligung zur Veräußerung der Liegenschaft mit einem Teilwiderruf des Zuwendungsbescheides und der Rückforderung der Zuwendung in Höhe des auf die Förderung entfallenden Wertzuwachses verbinden müssen. Die Gemeinde hat auf Grund dieses Verzichts aus dem Verkauf einen vermögenswerten Vorteil gezogen. Dem steht nicht entgegen, dass der Käufer als von dem Förderverfahren nicht betroffener Dritter einen vergleichbaren Zweck erfüllt.

Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts steht noch aus.

Kosten der Eichverwaltung (Jahresbericht 1999, Einzelplan 08 – Beitrag Nr. 12)

38.1 Prüfungsinhalt

Der LRH hat 1998 gemeinsam mit dem SRPA Brandenburg an der Havel im Landesamt für Mess- und Eichwesen sowie im Eichamt Potsdam geprüft. Die Prüfungsfeststellungen erstreckten sich auf die Zusammenarbeit bzw. Zusammenlegung der Eichbehörden Berlin und Brandenburg, die Privatisierung bei der Aufgabenerledigung, die Aufgaben- und Personalentwicklung, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei den kameralistischen Einnahmen und Ausgaben, die KLR und die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. In seiner ersten Stellungnahme ist das Ministerium den Schlussfolgerungen des LRH in mehreren Punkten nicht gefolgt. Der LRH hat dagegen seine Forderung nach einer vertieften aufgabenkritischen Prüfung, der Optimierung der Aufbauorganisation sowie der Durchführung nachvollziehbarer Personalbedarfsermittlungen für die Brandenburger Eichverwaltung aufrechterhalten.

38.2 Beschluss des Landtages

Im Ergebnis der Beratungen im Ausschuss für Haushaltskontrolle wurde vom Ministerium die Umsetzung der Vorschläge des LRH sowie ein Bericht gefordert, in dem das Ministerium bis zum 31. Mai 2000 über die eingeleiteten Maßnahmen und Ergebnisse zur Einführung einer aussagefähigen KLR (KuLR) zu berichten hat. Ein weiterer ausführlicher Bericht sollte nachfolgend zum 24. Oktober 2000 dem Ausschuss vorgelegt werden.

38.3 Stellungnahme des zuständigen Ministeriums

Das Ministerium hat im Mai und im Oktober 2000 darüber berichtet, dass eine Privatisierung der Aufgaben der Eichverwaltung zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf Grund der Rechtslage nicht möglich sei. Seit 12. Januar 2000 arbeitet eine Arbeitsgruppe beider Länder an dem Projekt „Gemeinsame Eichbehörde“. Im IV. Quartal 2000 wurde eine kritische Aufgabenanalyse und Personalbedarfsermittlung vorgenommen. Das Ministerium strebt eine zentral gesteuerte, landeseinheitliche Einführung der KuLR an und hat dem MdF im Juli 2000 das Landesamt für Mess- und Eichwesen als Pilotprojekt im Rahmen einer landesweiten Einführung der KuLR vorgeschlagen.

38.4 Nachvollzug durch den LRH

Aus Sicht des LRH ist es vernünftig, die KuLR nicht als Einzellösung, sondern im Rahmen der zentral durch die Landesverwaltung aufzubauende KuLR einzuführen. Mit Wirkung ab 1. Januar 2001 sind gemäß Artikel 10 des Haushaltsstrukturgesetzes 2000 die Eichämter Cottbus, Eberswalde, Fürstenwalde und Potsdam im Landesamt für Mess- und Eichwesen des Landes Brandenburg eingegliedert und damit aufgelöst. Weiter verfolgt werden sollte durch den LRH die Einführung der KuLR im Landesamt für Mess- und Eichwesen sowie der Zusammenschluss der Eichstellen beider Länder.

39

Zuwendungen des Landes für Baumaßnahmen zur Sicherung und Rekultivierung von Deponien (Jahresbericht 1999, Einzelplan 09 - Beitrag Nr. 13)

39.1 Prüfungsinhalt

Der LRH prüfte die Sanierung von Deponien, die mit Zuwendungen des Landes finanziert wurden. Im Ergebnis zeigte er Mängel in den Zuwendungsverfahren sowie bei der Vergabe und Abrechnung der Bauleistungen auf.

Der Landkreis Ostprignitz-Ruppin erhielt Zuwendungen in Höhe von 1,1 Mio. € als Vorauszahlung. Das Ministerium hat dafür keine Zinsforderungen erhoben. Bei der Deponie Bohnenkamp berechnete der Landkreis 136.000 € für den Abtransport von Boden, der nicht zur Baumaßnahme gehörte. Bei der Deponie Rote Villa verursachte der Einbau von Recyclingmaterial anstelle des ausgeschriebenen Bauschutts einen Mehraufwand von 6.400 €. Außerdem wurden vereinbarte Skonti in Höhe von 30.000 € nicht von den Rechnungsbeträgen abgezogen. Die Bauleistungen an der Deponie Rote Villa wurden nicht öffentlich ausgeschrieben. Den Zuschlag erhielt entgegen den vergaberechtlichen Bestimmungen eine Bietergemeinschaft, die sich erst nach dem Teilnahmewettbewerb gebildet hatte und der ein zuvor abgelehnter Bewerber angehörte.

Bei beiden Deponien wurden die technischen Standards der Sicherung und Rekultivierung nicht in allen Teilen eingehalten.

39.2 Beschluss des Landtages

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle nahm die Prüfungsfeststellungen des LRH zustimmend zur Kenntnis. Er forderte das Ministerium auf, zukünftig noch mehr auf die ordnungsgemäße Vergabe von Bauleistungen und die Minderung von Kosten bei Bauvorhaben im Abfallbereich zu achten.

39.3 Umsetzung durch das zuständige Ministerium

Das Ministerium hat im Ergebnis seiner Überprüfung 21.260 € Zinsen für nicht fristgerecht verwendete Fördermittel abgefordert. Darüber hinaus nahm es die Hinweise des LRH zum Anlass, grundsätzliche Schlussfolgerungen zum effizienten Einsatz von Landesmitteln für die Sicherung und Rekultivierung von Deponien zu ziehen. Das Ministerium ist künftig für die fachlichen Prüfungen im Bereich der Abfallwirtschaft, der Altlasten und des Bodenschutzes selbst zuständig. Mit dem MSWV stimmte es den Genehmigungsbedarf bei Baumaßnahmen an Deponien ab. Eine der geprüften Deponien hat es in seine Untersuchungen zur Modifizierung des Regelaufbaus bei künftigen Sanierungen/Rekultivierungen einbezogen.

39.4 Nachvollzug durch den LRH

Die Hinweise und Forderungen des LRH hat das Ministerium umgesetzt. Das Verfahren zu den Feststellungen der Prüfungsmitteilung wurde im Mai 2000 abgeschlossen.

40 Planungskosten für Wasserbaumaßnahmen (Jahresbericht 1999, Einzelplan 09 – Beitrag Nr. 14)

40.1 Prüfungsinhalt

Das MLUR meldete in den Haushaltsjahren 1993 bis 1996 Ausgabeermächtigungen von insgesamt 7,3 Mio. € an, verausgabte jedoch nur 5,3 Mio. € (72 %). Bei zahlreichen Ingenieurverträgen ließ das LUA Nachträge in erheblichem Umfang zu.

Weiterhin hatte der LRH dargestellt, dass bei Abrechnung der Planungsleistungen für Stahlwasserbauten nach den Grundleistungen für Ingenieurbauwerke Einsparungen bei den Honoraren möglich sind. Der LRH wies erneut auf Möglichkeiten für Kostenreduzierungen bei der Erstellung von Umweltverträglichkeitsprüfungen und Landschaftspflegerischen Begleitplänen hin. Der LRH erwartete, dass das MLUR künftig die Planungskosten für wasserwirtschaftliche Maßnahmen mit einem mittelfristigen Realisierungszeitraum auf der Grundlage von Bedarfsanalysen in realistischer Höhe in die Haushaltspläne einstellt. Das MLUR wurde aufgefordert, die Mängel bei der Vertragsgestaltung abzustellen.

40.2 Beschluss des Landtages

Im Ergebnis der Beratungen im Ausschuss für Haushaltskontrolle wurde das Ministerium gebeten, eine Richtlinie mit Orientierungswerten für den Kostenaufwand der Schutz-, Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen zur Bewertung des Landschaftspflegerischen Begleitplanes bei den Baumaßnahmen des Wasserbaus zu unterbreiten.

40.3 Umsetzung durch das zuständige Ministerium

Das Ministerium berichtete, dass ab dem Jahr 1998 nur die Ausgaben für mittelfristige Bauvorhaben, die auf der Grundlage von Kostenschätzungen und langjährigen Erfahrungen basierten, in den Haushaltsplänen veranschlagt würden. Als Folge der Prüfung hat das MLUR das Handbuch für Ingenieurverträge in der Wasserwirtschaft verbindlich eingeführt. Damit sollen eine einheitliche Vertragsgestaltung und die Reduzierung von Nachträgen erreicht werden. Das MLUR legte erstmals Richtwerte für den Kostenaufwand bei den Schutz-, Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen vor, die bei der Vorbereitung künftiger Planungsprozesse herangezogen werden. Das MLUR hat das LUA aufgefordert, auf eine über den gesetzlichen Umfang hinausgehende und zur Beurteilung nicht notwendige Darstellung in den Landschaftspflegerischen Begleitplänen zu verzichten.

40.4 Nachvollzug durch den LRH

Der LRH hat im Rahmen einer Prüfung von Landeswasserbauvorhaben zum Hochwasserschutz im Jahr 2001 erneut die Vertragsgestaltung des LUA mit freiberuflich Tätigen untersucht und festgestellt, dass die Verträge auf der Grundlage des Handbuchs für Ingenieurverträge in der Wasserwirtschaft geschlossen werden.

Das Verfahren zu den Feststellungen der Prüfungsmitteilung wurde am 30. Mai 2000 abgeschlossen.

41

Ungerechtfertigte Steuererstattungen im Arbeitnehmerbereich (Jahresbericht 1999, Einzelplan 20 - Beitrag Nr. 17)

41.1 Prüfungsinhalt

Der LRH beanstandete im Jahresberichtsbeitrag 1999, dass die Finanzämter bei der Veranlagung der Arbeitnehmer jährlich bis zu rund 33 Mio. € Steuern zu Unrecht erstatteten.

Er stellte in rund 50 % der geprüften Steuerfälle fehlende oder lückenhafte Sachverhaltsermittlungen und -dokumentationen fest. Insbesondere die aktenlose Bearbeitung bei ermittlungintensiven Steuerfällen, personelle Unterbesetzungen in den berlinnahen Finanzämtern sowie mangelnde Unterstützung mittels Informationstechnik waren hierfür ursächlich. Der LRH forderte, die Arbeitsqualität merklich anzuheben und die ursächlichen Schwachstellen zu beseitigen. Vollzugsdefiziten sollten die Bearbeiter dadurch begegnen, dass sie Steuerfälle gewichten und sorgfältiger bearbeiten.

41.2 Beschluss des Landtages

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle erwartete, dass nach den bundesweit ab 1. Januar 1997 geänderten Bearbeitungsgrundsätzen zur Organisation der Finanzämter und Neuordnung des Besteuerungsverfahrens Qualitätsverbesserungen eintreten würden. Die Verwaltungskapazitäten müssten rationell und nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit eingesetzt werden. Der vom LRH in Höhe von rund 33 Mio. € pro Jahr geschätzte Verlust an Steuereinnahmen sollte zum Anlass genommen werden, die personellen, technischen und organisatorischen Bedingungen zu optimieren.

41.3 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Mit ab 1997 geltenden neuen Bearbeitungsgrundsätzen wollte die Steuerverwaltung – bundesweit – dem bestehenden Zielkonflikt zwischen begrenzten Personalressourcen und steigenden Bearbeitungsfallzahlen sowie der häufigen Änderung des Steuerrechts begegnen. Der Ermittlungsumfang zum steuerlichen Sachverhalt sollte sich nach dessen steuerlicher Bedeutung richten. Für den Bereich der Arbeitnehmerveranlagungen in Brandenburg wollte die Steuerverwaltung bestimmte fehleranfällige Steuerfälle wieder einer Aktenbearbeitung zuführen und von gezielt qualifiziertem Personal bearbeiten lassen. Maßnahmen zum Personalausgleich innerhalb der Finanzämter sowie Fachtagungen und Schulungen sollten diese Schritte ergänzen. Beabsichtigte Verbesserungen der Informationstechnik könnte die Steuerverwaltung mangels Programmierhoheit nur langfristig realisieren.

41.4 Ergebnisse

Das Prüfungsverfahren ist bislang nicht abgeschlossen. Von den 32 exemplarisch in der Prüfungsmitteilung angesprochenen Einzelfällen führten bisher 66 % zu Steuernachforderungen von rund 134.000 €. Mit dem Ziel einer Qualitätsverbesserung strukturiert die Steuerverwaltung derzeit den gesamten Veranlagungsbereich um. Personelle Defizite beseitigte sie mittels Personalausgleich zwischen den Finanzämtern. Umstellungen der IT mit verbesserter Software erhöhten den Bearbeitungskomfort.

Der LRH hat die Bearbeitung der Steuererklärungen nach den neuen Bearbeitungsgrundsätzen im Jahr 2000 untersucht und die wesentlichen Prüfungsfeststellungen im Jahresbericht 2001 veröffentlicht. Für den Bereich der Arbeitnehmerveranlagung stellte er fest, dass die Kriterien zur Gewichtung der Steuerfälle unzureichend geeignet waren, die tatsächlich bedeutsamen Steuerfälle zu erfassen. Zwischenzeitlich hat die Steuerverwaltung die Auswahlverfahren verändert und erwartet nunmehr, ermittlungsentensive und fehleranfällige Steuerfälle gezielt einer Intensivprüfung zuzuführen. Die Ergebnisse bleiben abzuwarten.

42 Wahrnehmung der Überwachungs- und Steuerungsfunktion bei einer Unternehmensgruppe mit Kapitalbeteiligung des Landes (Jahresbericht 1999, Einzelplan 20 – Beitrag Nr. 18)

42.1 Prüfungsinhalt

Der LRH hat 1997 die Betätigung des Landes bei einem Unternehmen, dessen Stammkapital allein das Land hält, hinsichtlich der Aufgaben, Ziele und Überwachung des Unternehmens, das zum damaligen Zeitpunkt 17 unmittelbare und mittelbare Beteiligungen hielt, einer Prüfung unterzogen. Die Prüfungsfeststellungen erstreckten sich auf den Beteiligungserwerb, die Jahresabschlüsse der Unternehmensgruppe, die Überwachung durch den Aufsichtsrat und die Wahrnehmung der Gesellschaftsrechte. In seiner Stellungnahme informierte das Ministerium, dass die Satzung der Obergesellschaft neu gefasst und beschlossen sei; insbesondere sei die vom LRH angeregte Konzernordnung geschaffen worden. Die Einführung einer Software sollte überdies die Obergesellschaft in die Lage setzen, die Konsolidierung zu vollziehen und richtig vorzunehmen.

Der LRH ging davon aus, dass das Ministerium und der Aufsichtsrat künftig verstärkt die Gesellschaft überwachen und vor allem deren Beteiligungspolitik steuern werden. Er erwartete zudem, dass vor Neugründung bzw. Erwerb weiterer Beteiligungen eine kritische Kosten- und Aufgabenanalyse auch im Hinblick auf den Gesellschaftszweck der Obergesellschaft stattfindet.

42.2 Beschluss des Landtages

Im Ergebnis der Beratungen im Ausschuss für Haushaltskontrolle forderte dieser, dass das Ministerium die Forderungen des LRH erfülle. Außerdem sollte das Ministerium zum Ergebnis des Konzernabschlusses und über die künftige Geschäftspolitik des Unternehmens im Sommer 2000 dem Ausschuss berichten.

42.3 Stellungnahme des zuständigen Ministeriums

Das Ministerium und der Aufsichtsratsvorsitzende haben mehrfach im Ausschuss zur Situation des Konzerns berichtet. Zunächst sollte der Konsolidierungsprozess des Konzerns im Juli 2001 abgeschlossen sein. Im September 2001 berichtete das Ministerium, der Konzern befinde sich „am Rande der Insolvenz“. Am 9. Oktober 2001 beschloss das Kabinett die Liquidation des Unternehmens, die zum 1. November 2001 eingeleitet wurde.

42.4 Nachvollzug durch den LRH

Der LRH hat im Rahmen einer weiteren Prüfung im Jahr 2001 erneut die Beteiligungssteuerung durch das Ministerium bei dem Konzern geprüft. Auf den Beitrag zum Jahresbericht 2002 wird verwiesen. Die Erledigung des Beitrages Nr. 18 des JB 1999 sollte im Zusammenhang mit dem Berichtsbeitrag des JB 2002 überwacht werden.

43 Raum- und Flächennorm der Landesbehörden (Jahresbericht 1999, Einzelplan 15 - Beitrag Nr.19)

43.1 Prüfungsinhalt

Der LRH hat bei der Umsetzung von Bedarfsforderungen für Neubaumaßnahmen zur Unterbringung von Landesbehörden Einsparungsmöglichkeiten aufgezeigt. Er forderte daher aus gegebenem Anlass das MdF auf, eine Arbeitsgruppe zu bilden mit dem Ziel, verbindliche Grundsätze für die Planung und Bauausführung für alle Ressorts zu erarbeiten. Gleichzeitig forderte er die Ministerien auf, in diesem Rahmen alle Hauptnutzflächen einer kritischen Überprüfung zu unterziehen.

43.2 Beschluss des Landtages

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle hat in seinem Beschluss zur Kenntnis genommen, dass die Prüfungsfeststellungen des LRH vom MdF umgesetzt wurden und zusätzlich eine ABaufachliche Richtlinie \cong erarbeitet wird.

43.3 Umsetzung durch das zuständige Ministerien

Das MdF hat durch eine Arbeitsgruppe eine Raum- und Flächennorm erarbeitet. Diese ist Grundlage für die Genehmigung aller künftigen Bauvorhaben des Landes. Gleichzeitig hat das Ministerium eine ABaufachliche Richtlinie \cong erstellt. Sie soll dem Kabinett zur Kenntnis gegeben und im ersten Halbjahr 2002 eingeführt werden.

43.4 Nachvollzug durch LRH

Der LRH hat festgestellt, dass das MdF, die Landesbauämter und die Sonderbauleitungen bereits nach der Raum- und Flächennorm arbeiten. Dort, wo auf Grund von nutzungsbedingten Erfordernissen eine Ergänzung notwendig ist, wird die Raum- und Flächennorm fortgeschrieben.

Die ABaufachliche Richtlinie \cong ist dem LRH im Entwurf zur Kenntnis gegeben worden. Seine auf der Basis von Prüfungserkenntnissen beruhenden Bedenken und Anregungen hat das MdF berücksichtigt.

Die beiden Regelwerke tragen dazu bei, dass die Verwaltungen effizienter und wirtschaftlicher handeln und so Haushaltsmittel eingespart werden können.

44

Ausbau des Landesverwaltungsnetzes (Jahresbericht 1999 - Beitrag Nr. 21)

44.1 Prüfungsinhalt

Der LRH untersuchte die Verwendung der Haushaltsmittel beim Ausbau des Landesverwaltungsnetzes. Dabei lag der Schwerpunkt in der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des ersten Projektabschnittes.

In seinem Jahresberichtsbeitrag hatte der LRH eine Reihe von Beanstandungen beim Projektmanagement und der Finanzierung des Landesverwaltungsnetzes dargestellt. Das MI hatte insbesondere in der Anfangsphase der Erfolgskontrolle und dem Projektcontrolling nicht die erforderliche Aufmerksamkeit gewidmet, was u. a. zu Verzögerungen bei den Investitionen und zum Entstehen eines temporären Guthabens beim Auftragnehmer geführt hatte. Der LRH forderte, dass sich das MI rechtzeitig und intensiv um die Erschließung weiterer Finanzierungsmöglichkeiten bemühen möge, um den Aufbau des Landesverwaltungsnetzes frühestmöglich zum Abschluss zu bringen.

44.2 Beschluss des Landtages

Der Landtag nahm den Beitrag des LRH zum Ausbau des Landesverwaltungsnetzes zustimmend zur Kenntnis. Er teilte die Auffassung des LRH, dass der Lenkungskreis als Entscheidungsgremium für das Landesverwaltungsnetz in der Anfangsphase der Erfolgskontrolle und dem Projektcontrolling nicht die erforderliche Aufmerksamkeit gewidmet hatte.

Er forderte das MI auf, dem Ausschuss für Haushaltskontrolle insbesondere über die eingeleiteten Maßnahmen zur weiteren Finanzierung der Investitionen des Landesverwaltungsnetzes und die Wirtschaftlichkeit über die Haushaltsjahre 2000 und 2001 hinaus zu berichten.

44.3 Maßnahmen des MI

Zur Optimierung des Projektmanagements beauftragte das MI ein externes Finanzcontrolling und schrieb das Finanzierungskonzept fort.

In seinem Bericht vom 29. Juni 2000 an den Ausschuss für Haushaltskontrolle legte das MI dar, dass der vertraglich vorgesehene Netzaufbau im Dezember 1999 abgeschlossen wurde. Die Finanzierung wird im November 2002 beendet sein. Ein verbleibender Schuldsaldo werde dem Land bis zur Höhe von 232.600 € erlassen.

Vermehrte Anforderungen zum Aufbau neuer Fachnetze und wachsende Aufgabenbereiche machen einen weiteren Ausbau des Landesverwaltungsnetzes erforderlich. Dazu will das MI der Landesregierung ein Ausbaukonzept vorlegen.

44.4 Schlussbemerkung

Der LRH wird den vorgesehenen Ausbau des Landesverwaltungsnetzes weiter verfolgen.

45 Beschaffung und Haltung von Dienstkraftfahrzeugen in der Ministerialverwaltung (Jahresbericht 1999 – Beitrag Nr. 22)

45.1 Prüfungsinhalt

Der LRH hatte die Beschaffung und Haltung von Dienstkraftfahrzeugen in den Ministerien des Landes geprüft und eine zu geringe Auslastung der vorgehaltenen Fuhrparke festgestellt. Nach seinen Berechnungen ließen sich weitere erhebliche Einsparungen erzielen, wenn die bislang getrennten Fuhrparke zu einem Fahrzeugpool mit einer zentralen Fahrbereitschaft zusammengefasst würden.

Er forderte, die Anzahl der Dienstkraftfahrzeuge zu verringern, Stellen für Berufskraftfahrer abzubauen und zur Durchführung von Dienstreisen verstärkt öffentliche Verkehrsmittel zu benutzen.

45.2 Beschluss des Landtags

Der gleichlautenden Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushaltskontrolle wurde Folge geleistet.

45.3 Stellungnahme des zuständigen Ministeriums

Das MdF teilte im Schreiben vom 27. Dezember 2000 mit, dass

- der Bestand an Dienstkraftfahrzeugen „mittlerweile stark reduziert ist“,
- der vom LRH geforderte Abbau der Kraftfahrerstellen fast vollständig erfüllt ist,
- die Bildung von liegenschaftsbezogenen Fahrzeugpools in Potsdam erfolgen soll.

45.4 Nachvollzug durch den LRH

Das o. g. Ergebnis seiner Untersuchung nahm der LRH zum Anlass, die Beschaffung und Haltung von Dienstkraftfahrzeugen in der nachgeordneten Landesverwaltung zu untersuchen. Auf seine Ausführungen zu (Nr. 62 der Ergebnisberichte) wird verwiesen.

Erfassung und Nachweis des Grundvermögens des Landes (Jahresbericht 1999 – Beitrag Nr. 24)

46.1 Prüfungsinhalt

Der Entwurf einer Vorläufigen Grundstücksordnung von 1995 sah ein Landesgrundbesitzverzeichnis vor. Der LRH hatte jedoch festgestellt, dass ein Nachweis des Grundvermögens des Landes in einem einheitlichen Grundbesitzverzeichnis bisher nicht erfolgte.

Die Übersichten zum Grundvermögen des Landes in den Vermögensnachweisen wichen seit 1992 erheblich vom Bestand ab, den die Grundstücks- und Vermögensämter ermittelten. Wiederholt ergaben sich Versäumnisse hinsichtlich der Erfassung von Anschaffungen und Veräußerung von Grundstücken.

Der LRH forderte, den Grundbesitz nach einheitlichen Kriterien vollständig zu erfassen und nachzuweisen.

46.2 Beschluss des Landtags

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle nahm die Ausführungen des LRH zustimmend zur Kenntnis. Im Ergebnis seiner Beratungen wurde das MdF aufgefordert,

- eindeutige Vorgaben für die stichtagsbezogene Erfassung der landeseigenen Liegenschaften als Grundlage für den Vermögensnachweis zur Haushaltsrechnung festzulegen,
- das Grundvermögen des Landes zukünftig in einem einheitlichen Landesgrundbesitzverzeichnis nachzuweisen und
- eine endgültige Grundstücksordnung zu erlassen.

46.3 Stellungnahme des zuständigen Ministeriums

Das MdF informierte mit Schreiben vom Oktober 2000 über den Stand der Bearbeitung und kündigte einen Erlass zur Führung eines Grundbesitzverzeichnisses des Landes Brandenburg an. Einheitliche Vorgaben für die Erfassung des Landesliegenschaftsvermögens und eine endgültige Grundstücksordnung lagen im April 2002 noch immer nicht vor.

46.4 Nachvollzug durch den LRH

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen. Der LRH wird seine Forderungen gegenüber dem MdF erneut zum Ausdruck bringen.

Schwierigkeiten bei der Umsetzung der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG II (Jahresbericht 1999 – Beitrag Nr. 25)

47.1 Prüfungsinhalt

Der LRH hat 1997/1998 die Vereinnahmung, Veranschlagung, Bewilligung und Auszahlung von EU-Mitteln der Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und ausgewählte Netze (INTERREG II) im Land Brandenburg geprüft. Dabei stellte er fest, dass die Gemeinschaftsinitiative teilweise schleppend umgesetzt wurde. Der LRH hat Verbesserungsvorschläge zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG und damit auch zur Kostensenkung unterbreitet. In seiner Stellungnahme hat das Ministerium im Wesentlichen bestätigt und darauf verwiesen, dass einzelne vom LRH kritisch dargestellte Sachverhalte durch das Zusammenwirken mehrerer Beteiligter verschiedener Ebenen vom Land kaum beeinflussbar seien. Die Einarbeitung der kritischen Hinweise des LRH in das künftige Operationelle Programm der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III und zur Gestaltung der Verfahrensabläufe wurde vom Ministerium zugesichert.

47.2 Beschluss des Landtages

Im Ergebnis der Beratungen im Ausschuss für Haushaltskontrolle wurde das Ministerium aufgefordert, dem Ausschuss bis zum 31. März 2000 über den Stand der Bewilligungen zum Ende des Programmzeitraumes (31. Dezember 1999) und über den bisherigen Mittelabfluss zu berichten. Außerdem wurde der Landesregierung empfohlen, alle Möglichkeiten zu nutzen, um die Landkreise Uckermark und Barnim mit in die Operationellen Programme des Landes einzubeziehen.

47.3 Stellungnahme des zuständigen Ministeriums

Das Ministerium hat berichtet, dass die Beanstandungen des LRH auf Erhebungen aus den Jahren 1997/1998 beruhen. Nach seinen Angaben waren zum 31. Dezember 1997 insgesamt 49 % bewilligt und mit Ende der Förderperiode von INTERREG II zum 31. Dezember 1999 waren 100 % bewilligt, dies bei einer Mittelabflussquote von 64,5 %. Das Ministerium versicherte, dass die gebundenen Haushaltsmittel noch bis 31. Dezember 2001 von der Kommission abrufbar sind.

Insgesamt sei das Gesamtverfahren in der Förderperiode 1994 bis 1999 äußerst schwierig in Gang gekommen. Bis Mitte 1995 wurde z. B. noch über die Mittelverteilung verhandelt; diese Verhandlungen erwiesen sich außerdem als schwierig. Absehbar sei aber nach Einschätzung des Ministeriums, dass auch künftig wieder mit Problemen der Bewilligung und des Mittelabflusses zu rechnen sein wird.

47.4 Nachvollzug durch den LRH

Die kritischen Hinweise des LRH zur notwendigen Erzielung eines kontinuierlich höheren Bewilligungsstandes bei INTERREG-II-Mitteln bewirkten im zuständigen Ministerium spürbare Verbesserungen, sodass bis zum 31. Dezember 1999 mit 100 % die Fördermittel bewilligt waren. Der LRH sieht die Beanstandungen als ausgeräumt an.

48

Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung (Jahresbericht 2000 – Beitrag Nr. 1)

48.1 Prüfungsinhalt

Der LRH hatte dargestellt, dass beim Haushaltsvollzug 1998 erstmalig die Ist-Einnahmen und –ausgaben des Landes den Haushaltsansatz um rund 430 Mio. DM überstiegen.

Die stichprobenweise Prüfung hatte z. B. gezeigt, dass die Ministerien globale Minderausgaben teilweise nicht erbrachten. Mit dem ab 1999 eingesetzten HKR-Verfahren Pro-Fiskal kündigte das MdF aber bereits eine Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten von Buchungsvorgängen an.

Bei den Modellvorhaben zur Erprobung neuer Steuerungsinstrumente bewertete er die erhöhte Flexibilität zwar grundsätzlich als positiv und mahnte eine Fortentwicklung, Ergänzung und Verknüpfung an.

Die für die Rechnungslegung zuständigen Stellen forderte er wiederum auf, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen mit größerer Sorgfalt anzuwenden.

48.2 Beschluss des Landtags

Der Landtag bestätigte in seiner 14. Sitzung am 13. April 2000 gemäß § 114 der LHO die vom Ausschuss für Haushaltskontrolle festgestellten Sachverhalte, die Beschlüsse über einzuleitende Maßnahmen sowie die dafür gesetzten Termine und erteilte der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 1997 gemäß § 114 der LHO in Verbindung mit Artikel 106 der Landesverfassung die Entlastung.

Er forderte, konsequent das geltende Haushaltsrecht einzuhalten und die Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzugs zu sichern.

49

Haushaltslage (Jahresbericht 2000 – Beitrag Nr. 2)

49.1 Prüfungsinhalt

Wie der LRH berichtete, erhöhten sich die Landeseinnahmen 1999 gegenüber dem Vorjahr insbesondere durch einen vergleichsweise starken Anstieg der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben. Hinsichtlich der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich wies das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 1999 bereits auf die erforderliche Neureglung des Länderfinanzausgleiches hin.

Die geplante Neuverschuldung wurde im Jahr 1999 um 303 Mio. DM überschritten. Trotz umfangreicher Einsparungsmaßnahmen drücken sich auch Deckungslücken in globalen Minderausgaben aus. Grundlage der Konsolidierung des Haushalts und der angestrebten Rückführung der Nettokreditaufnahme könne nur die strikte Wahrung der Haushaltsdisziplin in den nächsten Jahren sein.

49.2 Beschluss des Landtags

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle unterstützte die kritischen Ausführungen des LRH zur Haushaltslage. Die Überschreitung der geplanten Neuverschuldung weise auf Unwägbarkeiten und Mängel bei der Haushaltsvorbereitung hin.

Er brachte seine Erwartung an die Landesregierung zum Ausdruck, dass Unsicherheiten in dieser Höhe künftig vermieden werden sollten, da mögliche Steuerausfälle, die künftigen Tarifentwicklungen und die Förderpolitik der EU ohnehin schon große Risiken darstellten. Die Schlussfolgerung des LRH, es gäbe kurz- oder mittelfristig keinen Spielraum mehr für zusätzliche Leistungen, teilte er nicht vollständig, da die Möglichkeit bestehen sollte, durch Änderung von Prioritäten auf neu entstehenden Bedarf zu reagieren.

50 Weitere Verpflichtungen und Forderungen (Jahresbericht 2000 – Beitrag Nr. 3)

50.1 Prüfungsinhalt

Der LRH hatte insbesondere festgestellt, dass die Mittelbindung durch die zu Ausgabeermächtigungen gewordenen Verpflichtungsermächtigungen der Vorjahre für das Haushaltsjahr 18,5 % des Haushaltsvolumens umfassten und dass die Inanspruchnahme des Landes aus den übernommenen Bürgschaften, Garantien und Haftungsfreistellungen einen kontinuierlichen Anstieg auswies. Die Ausfälle, für die das Land in 1999 in Anspruch genommen wurden, überstiegen die dafür in den Haushalt eingestellten Beträge und erforderten überplanmäßige Ausgaben.

50.2 Beschluss des Landtags

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle unterstützte die Forderung des LRH, die einzugehenden Verpflichtungsermächtigungen weiter zurückzufahren.

Er nahm den Umfang der Inanspruchnahme für Ausfälle bei Bürgschaften und Garantien zur Kenntnis und forderte die Landesregierung auf, ausreichende Haushaltsvorsorge zu treffen, um die daraus resultierenden Haushaltsrisiken zu mindern.

Einsatz der Informationstechnik (Jahresbericht 2000, Einzelplan 04 - Beitrag Nr. 5)

51.1 Prüfungsinhalt

Der LRH hatte die Verwendung von IT-Haushaltsmitteln der Jahre 1994 bis 1997 im MdJE in Höhe von 3,8 Mio. € geprüft. Er beanstandete in seinem Jahresberichtsbeitrag, dass das MdJE ohne ausreichendes und qualifiziertes IT-Personal mehrere umfangreiche IT-Verfahren im Bereich der Justiz eingeführt und zum Teil mitentwickelt hatte. In der Folge führte dies zu Mängeln und Verzögerungen bei der Realisierung der Projekte. Darüber hinaus kritisierte der LRH die unzureichende Projektorganisation und ein ungenügendes Projektmanagement.

In der Einführungsphase des IT-Verfahrens MESTA führte das MdJE keine Erfolgskontrolle durch. Einen Nachweis der Wirtschaftlichkeit durch den Einsatz des Verfahrens und die angestrebte Entlastung des Personalhaushaltes konnte das MdJE nicht vorlegen. Der LRH forderte das MdJE auf, für die bereits mit den IT-Verfahren MEGA und MESTA ausgestatteten Behörden IT-Sicherheitskonzepte zu erarbeiten und die notwendigen und unverzichtbaren IT-Grundschutzmaßnahmen forciert umzusetzen.

Der LRH stellte bei den Beschaffungen von Informationstechnik in den Jahren 1994 bis 1997 sowie bei der Inventarisierung Verstöße gegen das Haushalts- und Vergaberecht fest.

51.2 Beschluss des Landtages

Der Landtag nahm die Prüfungsfeststellungen des LRH und die Stellungnahme des MdJE zur Kenntnis, ebenso die Aussagen des MdJE, dass die Umsetzung der Forderungen des LRH nach Sicherstellung der personellen Ausstattung sowie nach besserer Projektorganisation und besserem Projektmanagement beachtet werden. Der Landtag erkannte an, dass das MdJE die notwendigen Schlussfolgerungen aus den fehlenden Sicherheitskonzepten gezogen und inzwischen einzelne Konzepte erstellt sowie mit ihrer Umsetzung begonnen habe. Er unterstützte die Bereitschaft des MdJE, bei künftigen Projekten die Abstimmung mit dem LRH anzustreben und bat, die begonnenen Vorarbeiten bezüglich der Erfolgskontrolle beim Projekt MESTA bis Mitte des Jahres 2001 abzuschließen. Das MdJE sollte dem Ausschuss für Haushaltskontrolle dazu bis zum 30. Juni 2001 berichten.

51.3 Maßnahmen des MdJE

Das MdJE bestätigte die wesentlichen Prüfungsfeststellungen des LRH und sagte die umgehende Einleitung der erforderlichen Maßnahmen zu. In seinem Bericht vom 11. Juli 2001 an den Ausschuss für Haushaltskontrolle merkte das MdJE im Rahmen der Erfolgskontrolle des IT-Projektes MESTA an, dass nach personeller Verstärkung des IT-Referates die Planung und Kontrolle von IT-Projekten verbessert worden sei und dieses nunmehr auch ordnungsgemäß dokumentiert werde. Den Nachweis der Wirtschaftlichkeit hinsichtlich der Stelleneinsparungen könne es aber erst in den Jahren 2001 bis 2003 erbringen.

Im Februar 2001 übersandte das MdJE dem LRH die IT-Sicherheitskonzepte für fünf Amtsgerichte und teilte mit, dass die noch ausstehenden Konzepte für die ordentliche Gerichtsbarkeit und für die Staatsanwaltschaften bis zum 31. Dezember 2001 fertiggestellt werden. Das Konzept für die Staatsanwaltschaft Potsdam übermittelte das MdJE im August 2001. Die Umsetzung der geforderten Sicherheitsmaßnahmen sollen das Oberlandesgericht und die Generalstaatsanwaltschaft in eigener Zuständigkeit durchführen.

51.4 Schlussbemerkung

Der LRH wird die künftige Entwicklung der im Bereich der Justiz eingeführten IT-Verfahren sowie die angestrebte Entlastung des Personalhaushaltes weiter verfolgen.

52 Prüfung der Förderung der Musikpflege und Musikerziehung in den Haushaltsjahren 1996 und 1997 (Jahresbericht 2000, Einzelplan 06 – Beitrag Nr. 7)

52.1 Prüfungsinhalt

Das Land Brandenburg stellte in den Haushaltsjahren 1996 und 1997 Mittel in Höhe von 18,41 Mio. € zur Förderung der Musik zur Verfügung. Der LRH prüfte stichprobenweise die Gewährung und Verwendung der Zuwendungen an Musikschulen, Orchester und Verbände in Höhe von 8,18 Mio. €

Dabei stellte er u. a. Mängel im Förderverfahren und die Nichtbeachtung von Zuwendungsvorschriften fest, so dass vom Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur Rückforderungen von Fördermitteln in Folge Minderleistungen, mangelnden Ausweis von Ausgaben und Nichtbeachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu prüfen waren. Des Weiteren war die Einstufung eines Orchesters nach einer Ausnahmebedingung erfolgt, für die nicht der erforderliche gesonderte Tarifvertrag vorlag. Die damit verbundenen Ausgaben lagen um 1,79 Mio. € höher als bei der allgemein üblichen Einstufung auf der Basis der Musiker-Planstellen.

52.2 Beschluss des Landtages

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle bemängelte und missbilligte die Förderpraxis in mehreren Fällen. Er mahnte die Förderung auf der Grundlage gesicherter haushaltsrechtlicher Grundlagen und die Schaffung praktikabler Voraussetzungen für die Durchsetzung des Zuwendungsrechts an.

Er erwartete vom MWFK:

- die Klärung aller in Bearbeitung befindlichen Detailfragen,
- die Herstellung der Rechtssicherheit für die Einstufung des Staatsorchesters,
- einen Abschlussbericht bis 30. Juni 2001 zu den offenen Fragen und eingeleiteten Maßnahmen zur Abstellung der festgestellten Mängel.

Der Abschlussbericht des MWFK wurde am 6. November 2001 im Ausschuss für Haushaltskontrolle abschließend beraten. Dieser legte fest, den Ausschuss für Haushalt und Finanzen zu bitten, im Zusammenhang mit den Beratungen zum Einzelplan 06 für die Haushaltsjahre 2002 und 2003 das MWFK aufzufordern, Klärung zur Einstufung des Orchesters herbeizuführen.

52.3 Umsetzung durch das Ressort

Das MWFK verwies in seinem Abschlussbericht u. a. auf die Verabschiedung des Musikschulgesetzes vom 19. Dezember 2000 und die überarbeitete Richtlinie zum Musikschulgesetz. Es sicherte zu, künftig das Haushaltsrecht noch konsequenter zu beachten.

Hinsichtlich des Staatsorchesters argumentierte es, dass keine fehlerhafte Eingruppierung vorliegen würde, mit der Einstufung kulturpolitische Gesichtspunkte verfolgt wurden, eine Neueinstufung aus rechtlicher Sicht aussichtslos wäre und zudem zu keiner Ausgabenminderung führen würde. Rechtssicherheit bestünde aus dem Status quo.

Analog teilte das MWFK den Ausschüssen für „Haushalt und Finanzen“ und für „Haushaltskontrolle“ dazu im Dezember 2001 mit, dass die Eingruppierung dem geltenden Tarifrecht (§ 22 (6) und (8) TVK) entspricht. Dennoch informierte es zusätzlich darüber,

- welche Schritte notwendig wären, um eine Änderung der bisherigen Einstufung des Orchesters durch einen gesonderten Tarifvertrag mit der Deutschen Orchestervereinigung vereinbaren zu können, und
- dass dies in der Folge bis zum Jahr 2008 nur vage Einsparpotentiale von höchstens 127.430 € für das Land und schlechtere Wettbewerbsbedingungen für das herabgruppierte Orchester nach sich ziehen würde.

Die Beratungen zum Haushaltsplan 2002/03 verliefen entsprechend der Argumentation des MWFK ohne Veränderung der Einstufung des Orchesters und ohne Vorlage eines besonderen Tarifvertrages.

52.4 Nachvollzug durch LRH

Nach den vom MWFK angeführten Rechtsquellen kann das Orchester nur durch besonderen Tarifvertrag in eine niedrigere Vergütungsgruppe eingruppiert werden, wenn sich die erforderliche Zahl von Planstellen vermindert (§ 22 (6) TVK). Ferner werden Orchester, die ausschließlich oder überwiegend Konzerte spielen, durch besonderen Tarifvertrag in die Vergütungsgruppen eingruppiert (§ 22 (8) TVK). Damit sind aus Sicht des LRH seine Feststellungen hinsichtlich der zu niedrigen Musikeranzahl für die derzeit vorgenommene Eingruppierung bzw. des Fehlens eines gesonderten Tarifvertrages nicht widerlegt, sondern vielmehr bestätigt worden. Der LRH nimmt zur Kenntnis, dass Veränderungen kurzfristig nicht durchsetzbar sind. Er erwartet in den nächsten Planverhandlungen erneut die Thematisierung der Größe, der Leistungen und der Aufgaben des Orchesters sowie der damit im Zusammenhang stehenden finanziellen Konsequenzen.

53

Bewilligung und Verwendung von Zuschüssen an ein Unternehmen (Jahresbericht 2000, Einzelplan 08 – Beitrag Nr. 10)

53.1 Prüfungsinhalt

Der LRH hat Anfang 1999 die Bewilligung und Verwendung von Zuwendungen in Höhe von insgesamt 331 Mio. DM aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe (GA) „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ an ein Unternehmen geprüft und dabei überwiegend die Schaffung und Sicherung von Dauerarbeitsplätzen im Rahmen der geförderten Investitionsvorhaben untersucht. Das geförderte Unternehmen hat seit 1991 seine gesamte Betriebsstruktur und Produktpalette mit jeweils neuen Zuschüssen des Landes durchgreifend rationalisiert und modernisiert. Unter Verstoß gegen die rechtlichen Grundlagen (19. Rahmenplan) hat das Ministerium nicht die Gesamtheit der Produktionsstätten des Unternehmens, sondern jede einzelne auf dem Betriebsgelände als Betriebsstätte im Sinne des Rahmenplanes anerkannt und damit – abweichend von der üblichen Förderpraxis - besonders günstige Förderbedingungen auch für die Folgeinvestitionen des Zuwendungsempfängers geschaffen. Darüber hinaus erfolgten die Verwendungsnachweisprüfungen bis 1999 mit Verzögerungen von bis zu vier Jahren. In seiner Stellungnahme erkannte das Ministerium die Kritik des LRH an der schleppenden Verwendungsnachweisprüfung an, wies jedoch gleichzeitig auf notwendige Zinsfestsetzungen i. H. v. 700 TDM wegen des nicht fristgerechten Mitteleinsatzes hin. Der LRH hielt seine Bedenken zur geübten Förderpraxis im Wesentlichen aufrecht.

53.2 Beschluss des Landtages

Im Ergebnis der Beratungen forderte der Ausschuss für Haushaltskontrolle vom Ministerium eine zeitnahe und unter Beachtung der kritischen Hinweise des LRH durchzuführende Verwendungsnachweisprüfung. Bis zum 31. März 2001 war dem Ausschuss mit Stand zum 31. Dezember 2000 u. a. über die Ergebnisse der Verwendungsnachweisprüfungen, die neu geschaffenen Arbeitsplätze und die Abrechnung nach einzelnen Investitionsvorhaben des Unternehmens zu berichten.

53.3 Stellungnahme des zuständigen Ministeriums

Der Minister berichtete, dass durch 14 von 24 abgeschlossenen Investitionsvorhaben insgesamt 562 neue Arbeitsplätze geschaffen und 1665 Arbeitsplätze gesichert wurden. Drei Verwendungsnachweise befanden sich in der Prüfung, sechs Investitionsvorhaben waren noch nicht abgeschlossen und ein Antrag noch nicht bewilligt. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle nahm den Bericht zur Kenntnis und sieht den Vorgang als erledigt an.

53.4 Nachvollzug durch den LRH

Der LRH sieht die Beanstandungen für 14 der 24 Investitionsmaßnahmen als ausgeräumt an und behält sich eine Nachprüfung der Maßnahme vor.

54 Förderung einer bedeutenden touristischen Infrastrukturmaßnahme (Jahresbericht 2000, Einzelplan 08 – Beitrag Nr. 11)

54.1 Prüfungsinhalt

Der LRH hat dargestellt, dass das Ministerium im Jahr 1995 einem Verein für die Errichtung einer touristischen Basiseinrichtung eine Zuwendung i. H. v. 241 Mio. DM bewilligte, von der bis August 1999 erst 125 Mio. DM ausgezahlt waren, obwohl das geförderte Vorhaben im Sommer 2000 fertiggestellt sein sollte. Es ergaben sich Prüfungsergebnisse zur Projektstruktur, Überwachung und Kontrolle der Fördermittelverwendung, Investitionsplan, baufachlichen Prüfung, Mittelverwendung und zu den Baunebenkosten. Drei Monate nach Übersendung der Prüfungsmitteilung lag noch keine Stellungnahme des Ministeriums vor.

54.2 Beschluss des Landtages

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle missbilligte, dass entgegen dem zuwendungsrechtlichen Verfahren eine baufachliche Prüfung erst nach Erteilung des Zuwendungsbescheides begonnen hat. Dadurch war die Notwendigkeit und Angemessenheit der Kosten zum Zeitpunkt der Bewilligung nicht nachgewiesen worden. Das Ministerium wurde aufgefordert, die Verwendungsnachweisprüfung unter Berücksichtigung der Hinweise des LRH unverzüglich durchzuführen und den Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung dem Ausschuss für Haushaltskontrolle bis zum 31. Dezember 2001 anzuzeigen. Die Landesregierung wurde gebeten, über weitere Infrastrukturmaßnahmen und gewerblichen Ansiedlungen im Umkreis dieser touristischen Maßnahme einschließlich der Aussagen zu den Arbeitsplatzeffekten dem Ausschuss für Haushaltskontrolle jeweils zum 1. März 2002 und 2004 mit Stand 31. Dezember des Vorjahres zu berichten.

54.3 Stellungnahme des zuständigen Ministeriums

Im Juli 2001 erfolgte eine Berichterstattung zum zusätzlichen Bedarf von Fördermitteln für die touristische Infrastrukturmaßnahme in den Ausschüssen für Wirtschaft und für Haushalt und Finanzen. Der Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung wurde bis März 2002 dagegen noch nicht Bestandteil einer Beratung des Ausschusses für Haushaltskontrolle.

54.4 Nachvollzug durch den LRH

Die Forderungen des LRH bestehen weiterhin.

55 Untersuchung der Organisation und des Einsatzes der Informationstechnik im Landesumweltamt (Jahresbericht 2000, Einzelplan 09/10 – Beitrag Nr. 13)

55.1 Prüfungsinhalt

Der LRH hatte die Organisation des Landesumweltamtes untersucht und gleichzeitig eine allgemeine Prüfung des Einsatzes der Informationstechnik (IT) durchgeführt. Ziel der Untersuchung war es, Ansätze zur Straffung der Aufbauorganisation aufzuzeigen und die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des IT-Einsatzes zu prüfen.

Er hatte in seinem Jahresberichtsbeitrag u. a. festgestellt, dass jede dritte Organisationseinheit des LUA in seiner Leitungsspanne deutlich zu gering bemessen war und die konsequente Beachtung organisatorischer Grundsätze und Leitlinien zu einer dauerhaften Entlastung des Landeshaushaltes führen würde. Die Abschaffung einer vorhandenen vierten Hierarchieebene und eine Personalbedarfsbemessung auf der Grundlage von analytisch erhobenen Kennzahlen sollten zur Reduzierung der Stellenausstattung führen.

Der LRH empfahl die Prüfung von Aufgabenübertragungen an die Landkreise und kreisfreien Städte sowie von Privatisierungsmöglichkeiten. Die Auflösung der räumlichen Zersplitterung des LUA und die damit verbundene Neuordnung der Aufgaben könnten ebenfalls dauerhaft zu erheblichen Einsparungen führen.

Weiterhin stellte der LRH fest, dass das LUA die Wirtschaftlichkeit bei der Realisierung von IT-Projekten nicht genügend beachtet und keine Erfolgskontrollen durchgeführt hatte.

55.2 Beschluss des Landtages

Der Landtag nahm die Ausführungen des LRH zu seiner Untersuchung der Organisation und des Einsatzes der IT im LUA aus dem Jahresbericht 2000 zur Kenntnis und bekräftigte insbesondere die Feststellung, dass durch konsequente Beachtung organisatorischer Grundsätze und Leitlinien der Landeshaushalt dauerhaft entlastet werden könne. Er erwartete, dass die Veränderungen in der Aufbauorganisation und eine Personalbemessung auf der Grundlage von analytisch erhobenen Kennzahlen zu einer weiteren Reduzierung der Stellenausstattung führen werden.

Weiterhin forderte der Landtag das LUA auf, die Wirtschaftlichkeit bei der Einführung von IT-Projekten stärker zu beachten und die fehlenden Erfolgskontrollen nachzuholen.

Das MLUR sollte dem Ausschuss für Haushaltskontrolle bis zum 30. Juni 2001 über die eingeleiteten Maßnahmen und Ergebnisse berichten.

55.3 Maßnahmen der Verwaltung

Das LUA sicherte zu, dass es künftig bei IT-Vorhaben die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie nach deren Einführung Erfolgskontrollen durchführen werde.

Das MLUR hat wegen der aktuellen Umstrukturierung seines Hauses um eine Terminverschiebung für seine Berichterstattung an den Ausschuss für Haushaltskontrolle gebeten.

55.4 Schlussbemerkungen

Der LRH erwartet, dass das MLUR in seinem ausstehenden Bericht den Stand der Umsetzung der Maßnahmen zur Optimierung der Aufbauorganisation des LUA darlegt.

56 Unterhaltungsleistungen an den Gewässern I. Ordnung (Jahresbericht 2000, Einzelplan 09/10 - Beitrag Nr. 14)

56.1 Prüfungsinhalt

Der LRH prüfte für die Jahre 1997 bis 1999 den Einsatz von insgesamt etwa 28 Mio. € für Unterhaltungsleistungen an Gewässern I. Ordnung in der Verantwortung des Landesumweltamtes. Es hatte für diese Leistungen Rahmen- und Jahresverträge mit den Wasser- und Bodenverbänden abgeschlossen.

Die Landesmittel wurden bewirtschaftet, ohne dass die inhaltlichen Schwerpunkte der Gewässerunterhaltung ausreichend in langfristigen Übersichts- und Unterhaltungsrahmenplänen für die einzelnen Gewässer bestimmt waren.

Der LRH hat dargestellt, dass jährlich etwa 8 Mio. € der Unterhaltungsleistungen nicht dem Wettbewerb unterlagen. Sie wurden von den Wasser- und Bodenverbänden in Eigenleistung erbracht. Bei der Vergabe und Abrechnung auf der Grundlage der Rahmen- und Jahresverträge erfolgte kein Vergleich mit marktüblichen Preisen und kein Nachweis der tatsächlich angefallenen Kosten.

56.2 Beschluss des Landtages

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle nahm die Prüfungsfeststellungen des LRH sowie die vom Ministerium zwischenzeitlich eingeleiteten Maßnahmen zustimmend zur Kenntnis. Er forderte das Ministerium auf, bis 31. Mai 2001 verbindliche Regelungen zur Vergabe, Ausführung und Abrechnung von Unterhaltsleistungen an Gewässern I. Ordnung zu unterbreiten.

56.3 Umsetzung durch das zuständige Ministerium

Das Ministerium aktualisierte die Rahmenverträge mit den Wasser- und Bodenverbänden. Leistungsbeschreibungen für alle Gewerke der Gewässerunterhaltung wurden vorgelegt. Auf deren Grundlage bieten die Verbände künftig ihre Leistungen zu Selbstkostenpreisen an. Die bisher vorgenommenen Vorauszahlungen je Quartal hat das LUA eingestellt. Eine Haushaltsüberwachung erfolgt nach Vorhaben und Leistungstitel.

Im Februar 2002 übergab das Ministerium dem LRH eine für das LUA erlassene Richtlinie zur Vereinheitlichung der Kostensätze für die Kalkulation und Kostenfestsetzung bei Unterhaltungsleistungen an Gewässern I. Ordnung, an wasserwirtschaftlichen Anlagen und an Hochwasserschutzanlagen im Land Brandenburg.

56.4 Nachvollzug durch den LRH

Die Forderungen und Hinweise des LRH hat das LUA weitgehend beachtet. Lösungsvorschläge für eine Vergabe der Unterhaltungsleistungen unter Wettbewerbsbedingungen werden derzeit erarbeitet.

57 Zuwendungen für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (Jahresbericht 2000, Einzelplan 09/10 – Beitrag Nr. 15)

57.1 Prüfungsinhalt

Der LRH hatte dargestellt, dass die Bewilligungsbehörden (Ämter für Flurneuordnung und ländliche Entwicklung) bei der Vergabe der Zuwendungen nach wie vor erhebliche Fehler begehen. So wurden teilweise Maßnahmen gefördert, die sogar den weitgefassten Rahmen der Förderrichtlinie sprengten. Erhebliche Defizite gab es auch bei der formalen Abarbeitung des Förderverfahrens. Der LRH bat das Ministerium, die Qualität des Verwaltungshandelns nachhaltig zu verbessern und entsprechende Maßnahmen einzuleiten. In seiner Stellungnahme bestätigte das Ministerium Schwierigkeiten in der Handhabung der Förderrichtlinie. Als Folge der Prüfung wurden die Anwendungshinweise für die Bewilligungsbehörden zeitnah überarbeitet. Darüber hinaus erwartete das Ministerium durch eine geplante Umstrukturierung und verstärkte Anleitung der Bewilligungsbehörden eine Verbesserung der Förderpraxis.

57.2 Beschluss des Landtages

Im Ergebnis der Beratungen im Ausschuss für Haushaltskontrolle wurde an das Ministerium die Forderung gestellt, ein detailliertes Konzept zur Verbesserung der Bewilligungspraxis in den nachgeordneten Behörden vorzulegen.

57.3 Stellungnahme des zuständigen Ministeriums

Das Ministerium hat berichtet, dass beginnend mit dem Jahr 1999 im Rahmen einer Hausanordnung systematisch Geschäftsprüfungen in Zusammenarbeit zwischen dem zuständigen Fachreferat und dem Haushaltsreferat durchgeführt wurden. Dafür hat das Ministerium konkrete Prüfschemata erarbeitet, die regelmäßig überarbeitet und den aktuellen Erfordernissen des Zuwendungsrechts angepasst werden sollen. Schwerpunktmäßig konzentrierten sich diese Prüfungen auf die Einhaltung zuwendungsrechtlicher Vorschriften, die Sicherung der Gesamtfinanzierung, die Vorlage konkreter Nutzungskonzepte sowie Wirtschaftlichkeitsberechnungen. Bei den Bewilligungsbehörden wurde im Jahr 2000 ein auf die konkrete Richtlinienzuständigkeit abgestimmtes Seminar zum Zuwendungsrecht durchgeführt, das in regelmäßigen Abständen wiederholt werden soll.

57.4 Nachvollzug durch den LRH

Der LRH hat im Rahmen einer Prüfung des Sonderprogramms „Ländliche Entwicklung“ im Jahr 2000 erneut die Abarbeitung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens untersucht und dabei eine Qualitätssteigerung im Verwaltungshandeln festgestellt.

Förderung des Mietwohnungsbaus (Jahresbericht 2000, Einzelplan 11 - Beitrag Nr. 17)

58.1 Prüfungsinhalt

Die Förderung des Wohnungsbaus obliegt im Land Brandenburg dem MSWV. Das MSWV verpflichtete die ILB als Geschäftsbesorger.

Das Land förderte den Neubau von Wohnungen in Frankfurt/Oder, obwohl die Stadtverordnetenversammlung für einen erheblichen Teil des Wohnungsbestandes eine Freigabe von der Belegungsbindung im gleichen Jahr beschloss und bereits eine Vielzahl Wohnungen leer standen. Dieser Leerstand erhöhte sich in erheblichem Umfang.

Ferner förderte das Land die Errichtung von Wohnungen in der Stadt Luckenwalde, obwohl zum gleichen Zeitpunkt in den Vorjahren geförderte Wohnungen nicht belegt waren.

Die ILB prüfte als Bewilligungsbehörde die von den Gemeinden angegebenen Bedarfe als Voraussetzung für eine Förderung nicht in ausreichendem Maße.

Der LRH forderte das MSWV auf, seine Fachaufsicht gegenüber der ILB verstärkt wahrzunehmen. Gleichzeitig sollte das MSWV mitteilen, welche Schlussfolgerungen hieraus gegenüber der ILB gezogen werden .

58.2 Beschluss des Landtages

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle begrüßt in seinem Beschluss, dass das MSWV zukünftig den Mietwohnungsneubau vorrangig im innerstädtischen Bereich fördern wird und der Modernisierung und Instandsetzung verstärkt den Vorrang gegenüber dem Mietwohnungsneubau gibt. Er bedauert jedoch, dass die schrittweise Absenkung des Mietwohnungsneubaus von Beginn an nicht mit der notwendigen Konsequenz erfolgte.

Der Ausschuss forderte das Ressort auf, sicherzustellen, dass die ILB als Geschäftsbesorger bei der Prüfung der vorgelegten Förderunterlagen im Bewilligungsverfahren die Angaben der Gemeinden hinsichtlich des Wohnungsbedarfs verstärkt auf Plausibilität und Übereinstimmung mit den landes- und stadtentwicklungspolitischen Zielstellungen überprüft.

58.3 Umsetzung durch das zuständige Ministerium

Dem Bericht des MSWV ist zu entnehmen, dass das Ressort die Wirkung der Förderprogramme der Jahre 1996 und 1997 untersucht hat

Es teilte mit, dass es auf Grund der veränderten Rahmenbedingungen seine Strategie angepasst habe und die Förderung jetzt auf die Innenstädte konzentriere. Hierbei liege das Schwergewicht auf der Modernisierung und Instandsetzung im Bestand und der Verbesserung der Innenstadtentwicklung. Abschließend wies es die Kritik des LRH, wonach die Förderung des Wohnungsneubaus fehlgeleitet wurde, entschieden zurück.

Das MSWV teilte mit, dass die Förderung des Mietwohnungsneubaus und der Modernisierung/Instandsetzung von Wohnungen in Abstimmung mit den Landkreisen und kreisfreien Städten erfolgt sei. Diese seien im Rahmen der Antragsprüfung gehalten, den konkreten Wohnungsbedarf unter Berücksichtigung der Belegungsbindungsquoten zu bestätigen. Die Auffassung des LRH, die ILB würde ihrer Verantwortung als Bewilligungsstelle nicht gerecht, werde bestritten.

58.4 Nachvollzug durch LRH

Der LRH begrüßt die dargelegte Änderung in der Förderpraxis, wonach gemäß den in vergangenen Jahren gegebenen Empfehlungen gefolgt wird, verstärkt im Bestand zu fördern. Auch die Ausführungen des MSWV zur Modernisierung und Instandsetzung innerstädtischer Flächen (ModInst - Programm) finden die Zustimmung des LRH. Gleichwohl war eine Verlagerung der Prioritäten zu einem früheren Zeitpunkt geboten.

Der LRH bekräftigt den hohen Stellenwert der Prüfung der Bedarfsangaben der Gemeinden auf ihre Richtigkeit, um sicherzustellen, dass der Fördermitteleinsatz wirtschaftlich und effizient erfolgt.

59 Zuwendungen des Landes für die Erneuerung des Fahrzeugbestandes im ÖPNV (Jahresbericht 2000, Einzelplan 11 - Beitrag Nr. 19)

59.1 Prüfungsinhalt

Der LRH zeigte auf, dass die Förderrichtlinien des MSWV für die Beschaffung von Bussen und Straßenbahnen in den Jahren 1996 bis 1998 nicht ausreichend eine effiziente Verwendung der eingesetzten 43,2 Mio. € sicherten.

Für die Neubeschaffung eines Kleinbusses für den ÖPNV wurden Fördermittel in Höhe von 46.000 € zweckwidrig ausgereicht, da keine Liniengenehmigung vorlag. Sie war Voraussetzung für eine Bewilligung.

Das Landesamt für Bauen, Verkehr und Straßenbau (LBVS) billigte durch die unterschiedliche Auslegung der Richtlinien eine vorzeitige Aussonderung von fünf Kraftomnibussen und 15 Straßenbahnen. Dadurch konnten insgesamt 1,6 Mio. € nicht für andere dringend erforderliche Ersatzbeschaffungen eingesetzt werden.

Der LRH hat eine Überarbeitung der Förderrichtlinien gefordert und die Beachtung der Zuwendungsvoraussetzungen angemahnt.

59.2 Beschluss des Landtages

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle nahm die Prüfungsfeststellungen des LRH Brandenburg zur Kenntnis. Das Ministerium wurde gebeten, die Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des GVFG und zur Verwendung von Landesmitteln zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden des Landes Brandenburg einschließlich der entsprechenden Richtlinien bis spätestens 30. Juni 2001 zu überarbeiten.

59.3 Umsetzung durch das zuständige Ministerium

Das MSWV wertete die Feststellungen und Hinweise des LRH aus und veranlasste das LBVS, künftig konsequent zu prüfen. Zum 1. August 2001 setzte das Ministerium eine überarbeitete und vereinfachte Richtlinie zur Durchführung des GVFG bei der Förderung von Fahrzeugen in Kraft. Für Ausnahmefälle behält sich das Ministerium die Entscheidung vor.

Das MSWV teilte mit, dass bei der Bewilligung des Kleinbusses nicht der Antragsteller die Abweichung von der Förderbedingung zu vertreten hatte und das beschaffte Fahrzeug anderweitig im Linienverkehr eingesetzt wurde. Damit sind die Fördervoraussetzungen des GVFG erfüllt.

59.4 Nachvollzug durch den LRH

Das MSWV wertete die Feststellungen und Hinweise des LRH aus. Es erließ eine neue Förderrichtlinie und veranlasste in der Bewilligungsbehörde eine verstärkte Prüfung der Erfüllung von Zuwendungsbedingungen.

60 Bewirtschaftung des Bestandskontos „Abwicklung Bodenreform“ (Jahresbericht 2000, Einzelplan 12 - Beitrag Nr. 20)

60.1 Prüfungsinhalt

Der LRH hat dargestellt, dass das MdF aus Mitteln, die es lediglich als Treuhänder verwahrt, entgegen den Bestimmungen der LHO einem privatrechtlichen, in Liquidation befindlichen, Unternehmen (Landesbeteiligung) ein Darlehen i. H. v. 25 Mio. DM gewährte. Der LRH forderte das MdF auf, den Darlehensvertrag umgehend zu kündigen, die Barmittel einschließlich der aufgelaufenen und der nachzufordernden Zinsen wieder dem Sonderverwahrungskonto zuzuführen und verzinslich fest anzulegen. Das MdF korrigierte zunächst die Zinsberechnung nachträglich und forderte den Differenzbetrag einschließlich der Verzugszinsen erfolgreich nach; es sah sich nicht zu einer Kündigung des Darlehens veranlasst. Der LRH hielt seine Forderungen aufrecht.

60.2 Beschluss des Landtags

Im Ergebnis der Beratungen des Ausschusses für Haushaltskontrolle im Januar 2001 nahm der Ausschuss zur Kenntnis, dass das Ministerium zwischenzeitlich das Darlehen gekündigt hatte und eine Umschuldung des o. g. Darlehens vornahm. Die Mittel sind im Dezember 2000 dem Sonderverwahrungskonto wieder zugeführt worden.

Darüber hinaus forderte der Ausschuss für Haushaltskontrolle im Rahmen seines Selbstbefassungsrechts das Ministerium auf, über die aktuelle Situation der in Frage stehenden Landesbeteiligung i. L. zu berichten.

60.3 Stellungnahme des zuständigen Ministeriums

Das MdF berichtete, dass es das Darlehen zum 6. Februar 2000 gekündigt hat, die Gelder umgehend auf das Sonderverwahrungskonto der Landeshauptkasse überwiesen wurden und der zurückgeführte Betrag i. H. v. 25 Mio. DM festverzinslich angelegt wurde. Es berichtete weiter, dass die in Frage stehende Landesbeteiligung sich seit dem 1. Januar 1996 in Liquidation befindet. Im Hinblick auf das Ziel einer zügigen Beendigung der Liquidation, vorgesehen ist das Jahr 2005, soll schrittweise aus Mitteln des Landes auf Grund einer Patronatserklärung des Landes das ILB-Darlehen abgelöst werden; dies in dem Umfang, wie der Landesbeteiligung i. L. Verwertungserlöse zur Rückzahlung des Darlehens nicht zur Verfügung stehen. Damit sollen die vollständige Rückzahlung des Darlehens gegenüber der ILB ermöglicht und der endgültige Abschluss der Liquidation erleichtert werden. Das Ministerium wies weiter darauf hin, dass auch bei Forcierung der Verwertung und Inkaufnahme von Verlusten im Jahr 2005 ein schwer verwertbarer Restbestand an Grundstücken bei der Gesellschaft verbleiben wird, über den dann zu entscheiden sein wird.

60.4 Nachvollzug durch den LRH

Ein weiterführender Auftrag des Ausschusses für Haushaltskontrolle vom 24. April 2001 betrifft nicht die Bewirtschaftung des Bestandskontos „Abwicklung Bodenreform“. Die Forderungen des LRH bezüglich des Berichtsbeitrages 20/2000 sind erfüllt.

61 Organisation und Personalausstattung der Besitz- und Verkehrsteuerabteilung der Oberfinanzdirektion Cottbus (Jahresbericht 2000, Einzelplan 12 – Beitrag Nr. 21)

61.1 Prüfungsinhalt

Der LRH bemerkte zur Organisation und Personalausstattung der OFD Cottbus im Wesentlichen:

- Die Organisation der 528 Plan-/Stellen umfassenden Abteilung – fünf Referatsgruppen aus je drei bis sechs Referaten, teilweise kleine Referate mit weniger als zehn Bediensteten – gab Anlass, die organisatorische Eingliederung kleinerer Gruppen und Referate in größere Einheiten zu fordern.
- Die Gruppenleiter waren nicht nachvollziehbar von Referatsleitertätigkeiten freigestellt.
- Die im höheren Dienst tätigen Hilfsreferenten hatten regelmäßig Leitungsaufgaben. Der LRH kritisierte diese zusätzliche Leitungsebene und deren generelle Zuordnung zum höheren Dienst.
- Die Personalausstattung beruhte nicht auf einer methodisch fundierten Personalbedarfsberechnung. Die erforderliche Aufgabenanalyse und –kritik vermisste der LRH. Er forderte zudem die Durchführung einer Dienstpostenbewertung.

- Der LRH riet, die bisher in einer Summe dargestellten Plan-/Stellen für die Oberfinanzdirektion und die Finanzämter aus Gründen der Haushaltsklarheit getrennt auszuweisen.

61.2 Beschluss des Landtages

Der Landtag hielt für den gesamten Bereich der Besitz- und Verkehrsteuerabteilung eine umfassende Aufgabenkritik sowie eine nachvollziehbare Bemessung des Personalbedarfs auf der Basis fundierter, analytisch erhobener Kennzahlen für unverzichtbar. Diese könnte zu einem effektiveren Personaleinsatz führen. Im Rahmen der angestrebten Straffung der Aufbauorganisation bekräftigte er insbesondere die Forderung nach einer sachgerechten Bemessung der Leitungsspanne.

Er erkannte die bisherigen Maßnahmen an und forderte die Verwaltung zur Fortführung auf. Das MdF bat er um Bericht zu den weiteren Erfahrungen und Ergebnissen der eingeleiteten Maßnahmen bis zum 31. März 2001.

61.3 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Die Steuerverwaltung nahm zu den Feststellungen des LRH mehrfach – auch gegenüber dem Ausschuss für Haushaltskontrolle – Stellung. Sie bestätigte im Wesentlichen die Feststellungen des LRH und teilte entsprechende Organisationsänderungen mit. Maßnahmen zur Aufgabenkritik, zur Personalbedarfsberechnung, zu den Aufgaben der Gruppenleiter sowie dem Einsatz von Hilfsreferenten wollte sie nach einer externen Organisationsuntersuchung im Jahr 2002 ergreifen. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

61.4 Ergebnisse

Die Steuerverwaltung setzte die Forderungen des LRH teilweise kurzfristig um. Sie verminderte langfristig Personalkosten, indem sie noch 1999 zwei Gruppen zusammenfasste und die Anzahl der Referate verminderte. Sie zentralisierte die Zuständigkeiten für die Ablauforganisation, erstellte eine Dienstpostenbewertung und wies im Haushaltsplan 2002/2003 die Plan-/Stellen der Oberfinanzdirektion gesondert aus. Die Ausschreibung der Organisationsuntersuchung mit dem Inhalt einer Aufgabenkritik und Personalbedarfsermittlung datiert vom 14. Februar 2002. Die Gruppenleiteraufgaben und Stellung der Hilfsreferenten sollen in diesem Zusammenhang mit untersucht werden. Das Ergebnis bleibt abzuwarten.

Dem Ausschuss für Haushaltskontrolle berichtete das MdF mehrfach, zuletzt am 8. September 2002 unter Ankündigung der externen Organisationsuntersuchung und voraussichtlicher Konsequenzen hieraus innerhalb der laufenden Legislaturperiode.

62 Beschaffung und Haltung von Dienstkraftfahrzeugen in der nachgeordneten Landesverwaltung (Jahresbericht 2000 – Beitrag Nr. 24)

62.1 Prüfungsinhalt

Ausgehend von seinen Feststellungen im Bereich der Ministerialverwaltung hatte der LRH die Wirtschaftlichkeit des Fahrzeugeinsatzes in der nachgeordneten Landesverwaltung untersucht. Nach seinen Feststellungen wurden für 855 Fahrzeuge in den Jahren 1996 und 1997 insgesamt 18 Mio. DM ausgegeben.

Um die Dienstkraftfahrzeuge wirtschaftlicher einzusetzen, regte der LRH für alle Hauptstandorte an, Fahrzeugpools mit zentralen Fahrbereitschaften für alle am jeweiligen Standort befindlichen Behörden und Einrichtungen zu bilden. Dadurch würde die Auslastung der Dienstkraftfahrzeuge gesteigert. Seinen Berechnungen entsprechend konnte die Landesverwaltung bis zu 155 Dienstkraftfahrzeuge abschaffen. Ergänzend wies der LRH darauf hin, dass auch die vorrangige Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel Ausgabensparnisse ermögliche.

62.2 Beschluss des Landtags

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle nahm die kurzfristig erfolgte Reduzierung des Fahrzeugbestandes zustimmend zur Kenntnis.

62.3 Stellungnahme des zuständigen Ministeriums

Das MdF unterrichtete mit Schreiben vom 31. März 2001 den Ausschuss für Haushaltskontrolle, dass

- die vom LRH geforderte Einsparquote von 155 Fahrzeugen in der nachgeordneten Landesverwaltung inzwischen erfüllt und damit eine bessere Auslastung der vorhandenen Dienstkraftfahrzeuge sowie Einsparungen für laufende Betriebskosten erreicht worden sind,
- die Bildung von Fahrzeugpools innerhalb der Landesverwaltung ebenfalls weiter fortgeschritten ist und nach wie vor forciert wird. Eine gemeinsame Kabinetttvorlage zwischen dem MI und dem MdF befinde sich in Vorbereitung, die an allen geeigneten Standorten liegenschaftsbezogene Fahrzeugpools vorsieht und darüber hinaus weitere Vorschläge enthält.

62.4 Nachvollzug durch den LRH

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Teil D

**Beratungsberichte
an den Landtag**

**Beratungsbericht an den Landtag Brandenburg
Beratung des Landtags gemäß § 88 Abs. 2 der LHO
zum Bericht der Landesregierung
über Struktur und Aufgaben der Landesgesellschaften
(Drucksache 3/3739)**

0 Wesentliche Beratungsergebnisse

Der Landtag hatte mit Beschluss vom 25. Januar 2001 die Landesregierung beauftragt, ihm über Maßnahmen der Effizienzsteigerung einschließlich der Bündelung von Aufgaben bei den Landesgesellschaften bis Juni 2001 zu berichten und für alle Landesgesellschaften festzustellen, ob ein wichtiges Interesse des Landes noch vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Weiterhin sollte die Landesregierung dem Landtag berichten, wie Transparenz und Kontrolle der Landesgesellschaften verbessert werden können. Die Landesregierung legte am 20. Dezember 2001 auftragsgemäß einen Bericht über Struktur und Aufgaben der Landesgesellschaften (Drucksache 3/3739) vor.

- 0.1** Der Bericht der Landesregierung ist nicht geeignet, Transparenz und Kontrolle der Landesgesellschaften zu verbessern und die Beteiligungspolitik des Landes nachhaltig zu optimieren. Es fehlt insbesondere ein Gesamtkonzept für ein effektives Beteiligungscontrolling (2).
- 0.2** Nur bei einer konsequenten Auslegung und Beachtung der **gesetzlichen Vorschriften**, insbesondere der §§ 65 ff. der LHO sowie §§ 53 und 54 HGrG, lassen sich Fehler wie in der Vergangenheit vermeiden (2).
- 0.3** Der LRH sieht nur in der vom Gesetzgeber vorgegebenen **dezentralen** Beteiligungsverwaltung die Möglichkeit, Verantwortlichkeiten sowohl innerhalb als auch außerhalb der Landesregierung eindeutig zuzuordnen und damit Effizienz und Transparenz im Beteiligungsbereich zu steigern. Ein Festhalten am bestehenden System wird für das Land zwangsläufig zu weiteren nicht überschaubaren **finanziellen Risiken** führen (2).
- 0.4** Der LRH empfiehlt dringend die Einführung eines **Beteiligungscontrolling**, mit dessen Hilfe der Prozess der Zielplanung in öffentlichen Unternehmen als wechselseitiger Informations- und Entscheidungsprozess zwischen öffentlichen Unternehmen und politischen Entscheidungsträgern gestaltet werden soll. Eine wirksame Steuerung der öffentlichen Unternehmen durch das Land ist nur gewährleistet, wenn ein unternehmensübergreifendes **Gesamtkonzept** zur Steuerung der öffentlichen Unternehmen und unternehmensspezifische Einzelkonzepte vorhanden sind. Der LRH empfiehlt ein Beteiligungscontrolling nach dem **Hamburger Modell** (3).

1 Vorbemerkungen

Der Landtag hat in der Sitzung am 25. Januar 2001 folgenden Beschluss über „Struktur und Aufgaben der Landesgesellschaften“ gefasst:

- „1. Die Landesregierung wird beauftragt, dem Landtag über **Maßnahmen der Effizienzsteigerung** einschließlich der Bündelung von Aufgaben bei den Landesgesellschaften bis Juni 2001 zu berichten.

Für alle Landesgesellschaften ist festzustellen, ob ein **wichtiges Interesse** des Landes noch vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Der Bericht ist jährlich fortzuschreiben.

2. Die Landesregierung wird in diesem Zusammenhang gebeten, dem Landtag zu berichten, wie Transparenz und Kontrolle der Landesgesellschaften verbessert werden können. Das schließt die kapitalmäßige Beteiligung und die Aufsicht des Landes sowie die Zusammensetzung der Aufsichtsräte ein.“

Die Landesregierung legte am 20. Dezember 2001 hierzu einen Bericht über Struktur und Aufgaben der Landesgesellschaften (Drucksache 3/3739) vor.

Sie hatte bereits im Jahre 1996 einen Bericht über die Konzeption zur Beteiligungspolitik des Landes Brandenburg erstellt (Drucksache 2/3062). Sie hielt in diesem Bericht an der zentralen Organisation der Beteiligungsverwaltung fest. Die Landesregierung forderte, die im Bericht über die Konzeption zur Beteiligungspolitik des Landes Brandenburg und im Bericht über Gestaltungsalternativen bei der Organisation der Beteiligungsverwaltung aufgezeigten Möglichkeiten zur Strukturverbesserung zu nutzen.

Auch der LRH hatte den Landtag schon **im Jahre 1996** hinsichtlich der Beteiligungen des Landes beraten und verschiedene Vorschläge für eine effektive Beteiligungsverwaltung unterbreitet.

Der LRH hält es auf Grund seiner Prüfungserfahrungen für erforderlich, den Landtag gemäß § 88 Abs. 2 der LHO erneut zu beraten, da der jetzige Bericht nach seiner Auffassung sein Ziel verfehlt, den Nachweis des wichtigen Landesinteresses zu erbringen sowie **Transparenz und Kontrolle** der Landesgesellschaften nachhaltig zu verbessern. Entscheidend war für den LRH die Tatsache, dass die Landesregierung ausdrücklich an den bestehenden Strukturen festhalten möchte. Gerade die Ereignisse aus letzter Zeit, wie BLG i.L. und LEG i.L., zeigen jedoch, dass ein **grundsätzliches Umdenken** im Verhältnis des Landes zu seinen selbstständigen Unternehmen notwendig ist, um die finanziellen Risiken für das Land so gering wie möglich zu halten. Insofern revidiert der LRH auch seine im Jahr 1996 ausgesprochene Empfehlung zur Beibehaltung der zentralen Beteiligungsverwaltung, nachdem die letzten fünf Jahre gezeigt haben, dass das bestehende System zu hohen finanziellen Risiken für den Landeshaushalt geführt hat (siehe unter 2.5.2).

In einem ersten Teil wird zunächst der Bericht in seinen wesentlichen Bestandteilen **analysiert** (2). In einem zweiten Teil wird eine **Empfehlung** nach dem sogenannten Hamburger Modell für eine effektive Beteiligungsverwaltung gegeben (3). Die **Schwerpunkte** der Darstellung liegen in

- der Bedeutung sowie den Inhalten des § 65 der LHO,
- der Frage der zentralen bzw. dezentralen Beteiligungsverwaltung und
- dem Beteiligungscontrolling.

2 Analyse des Berichts

Die Landesregierung stellt ihrem Bericht bestimmte **Leitlinien** für die Beteiligungspolitik des Landes voran (Seite 6). Anhand dieser **Leitlinien** ist der Bericht im Wesentlichen strukturiert. Es bietet sich daher an, diese Leitlinien im Einzelnen zu kommentieren.

2.1 Reduzierung der Beteiligungen auf die geringst mögliche Anzahl

Die Landesregierung interpretiert die Vorschrift des § 65 der LHO dahingehend, dass Beteiligungen des Landes in privatrechtlicher Form einem besonderen Rechtfertigungszwang unterliegen, der finanzpolitisch aus dem Grundsatz der sparsamen Haushaltsführung und zweckentsprechender Mittelverwendung folgt und darüber hinaus auch ordnungspolitisch geboten ist (Seite 7). Sie sieht ein Optimierungspotenzial im Beteiligungsportfolio darin, dass Beteiligungen „abgeschichtet“ werden (Seite 8). Diese „Abschichtung“ soll zu einem deutlich reduzierten Zielfortfolio mit nur wenigen Landesbeteiligungen führen (Seite 8). Die Landesregierung ist der Auffassung, dass durch eine erhebliche Reduzierung der Beteiligungen deren Steuerung wesentlich erleichtert wird. Damit soll eine Steigerung von Effizienz und Transparenz im Beteiligungsbereich erreicht werden (Seite 21). Daneben werden flankierende Maßnahmen zur Straffung des Beteiligungsportfolios eingesetzt (Seite 8 – 16). Insbesondere werden die Ergebnisse eines in Auftrag gegebenen Gutachtens zur Risikobewertung von Landesgesellschaften und zu möglichen Synergieeffekten dargestellt (Seite 11-16). Dieses kommt u. a. zu dem Ergebnis, dass „beträchtliche Risikopotentiale bei Gesellschaften mit Grundbesitz im Eigenvermögen bestehen“ bzw. für einige Gesellschaften „bei ordnungsmäßiger Geschäftsführung keine wesentlichen Risiken bestehen“ (Seite 15). Schließlich möchte sie bei den **mittelbaren** Beteiligungen im Rahmen der Einflussmöglichkeiten, die sich aus der Gesellschafterstellung des Landes ergeben, die Geschäftsführungen landesbeteiligter Unternehmen auffordern, deren Beteiligungsengagements mit dem Ziel einer Reduzierung und Optimierung einer kritischen Prüfung zu unterziehen (Seite 23).

2.1.1 Die Bedeutung des § 65 der LHO besteht darin, der unternehmerischen Tätigkeit des Landes **Grenzen** zu setzen. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen sind daher als „Soll-Vorschrift“ konzipiert, d. h. das Land ist hieran grundsätzlich gebunden und kann nur aus zwingenden Gründen davon abgehen, wobei jede Abweichung von der bindenden Soll-Vorschrift begründet werden muss. Damit schränken die Regelungen des § 65 der LHO die Möglichkeit des Landes ein, sich der strengen Finanzkontrolle der Landesverwaltung durch die Flucht in privatrechtliche Gestaltungsformen zu entziehen (Tendenz zur „**Budgetflucht**“). Die Interpretation der Landesregierung geht, soweit sie finanzpolitische Ordnungsprinzipien anspricht, weit über die eigentliche Bedeutung des § 65 der LHO hinaus.

2.1.2 Es bestand der ausdrückliche Auftrag, für alle Landesgesellschaften festzustellen, ob ein **wichtiges Interesse des Landes** noch vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt, d. h., ob die durch § 65 der LHO vorgegebenen Grenzen noch bestehen. Die Landesregierung kommt diesem Auftrag im Bericht nicht nach, sondern kündigt - abweichend vom Auftrag - an, lediglich eine jährliche Überprüfung vornehmen zu wollen (Seite 7).

2.1.3 Die Frage der **Steuerung** von Landesbeteiligungen steht in keinem Zusammenhang mit der **Größe und Übersichtlichkeit des Beteiligungsportfolios**. Eine wirksame Steuerung ist allein davon abhängig, ob das eingesetzte Steuerungsinstrumentarium effektiv und zeitgemäß ist. Maßgeblich ist ein Gesamtkonzept zur Steuerung aller Unternehmen, zusätzlich aber auch „maßgeschneiderte“ unternehmensspezifische Konzepte, um den verschiedenartigen Aufgabenstellungen bei der Steuerung gerecht zu werden.

2.1.4 Die aufgeführten laufenden Maßnahmen zur **Straffung des Beteiligungsportfolios** können nicht ernsthaft als „Erfolg“ der Landesregierung im Sinne einer Optimierung der Beteiligungspolitik dargestellt und gewertet werden, da die Gründe für den Ausstieg der Landesregierung aus den genannten Beteiligungen vielfältiger Natur sind. Von einem Erfolg kann nur dann die Rede sein, wenn sich die Landesregierung **bewusst** für eine Privatisierung entscheidet, nicht aber dann, wenn ihr letztlich keine andere Wahl verblieben ist bzw. der Ausstieg bereits vorgegeben war, z. B. durch Befristung oder Beendigung der Geschäftstätigkeit. Exemplarisch sei hier nur die LEG i.L. erwähnt, die zwangsläufig auf Grund ihrer desolaten finanziellen Situation und fehlender Unternehmenskonzepte liquidiert wird. Noch deutlicher wird die Kritik hinsichtlich der aufgezählten Unternehmen, deren Geschäftstätigkeit ohnehin endet. Hier hat die Landesregierung überhaupt keine konkreten Maßnahmen getroffen, um Landesbeteiligungen bewusst „abzuschichten“.

Weiterhin ist nicht erkennbar, dass die Landesregierung die Ergebnisse des Gutachtens zur Risikobewertung von Landesgesellschaften und zu möglichen Synergieeffekten einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in irgendeiner Form ausgewertet und sich hierzu positioniert hat. Die Ergebnisse werden **kommentarlos unbewertet** übernommen. Im Übrigen verstehen sich die dargestellten Ergebnisse von selbst, so dass sich die Frage stellt, weshalb man hierfür Mittel für ein Gutachten einsetzte. Es liegt z. B. auf der Hand, dass Gesellschaften mit Grundstücken im Eigenvermögen beträchtliche Risiken aufweisen.

Der LRH ist schließlich der Auffassung, dass auch die Fragestellung des Gutachtens nicht zielführend war, um die bestehenden Problemfelder zu bewältigen. Entscheidend war die Frage, wie Landesbeteiligungen wirksam **kontrolliert und gesteuert** werden können. Hierzu trägt das Gutachten nicht bei.

2.1.5 Die Frage der **mittelbaren Beteiligungen** wird nur sehr oberflächlich und nichtssagend erörtert. Die eigentliche Bedeutung wird nicht erkannt. Gerade das Beispiel der LEG i.L. zeigt, welches Ausmaß mittelbare Beteiligungen annehmen und welche Risiken hierdurch für das Land entstehen können. Vor allem wird nicht die Frage beantwortet, welche Möglichkeiten das Land als Anteilseigner hat, hierauf Einfluss zu nehmen.

Eine Möglichkeit, das Ausweichen auf Tochtergesellschaften zu verhindern, besteht darin, dass der **Gegenstand** der Unternehmen, an denen das Land unmittelbar beteiligt ist, eine **klare und enge Fassung** erhält, damit diese Unternehmen sich nicht „am Land vorbei“ in Bereichen betätigen können, die nicht dem wichtigen Landesinteresse entsprechen. Der Gegenstand solcher Tochtergesellschaften sollte deshalb im Bereich des Zweckes der Muttergesellschaft liegen. Soweit die Landesregierung auf das Eingehen von Beteiligungen von Landesunternehmen an Tochtergesellschaften Einfluss nehmen kann, wird sie einen strengen Maßstab anlegen müssen, weil mittelbare Landesunternehmen, die eine ungünstige wirtschaftliche Entwicklung haben, erhebliche finanzielle Belastungen für die Muttergesellschaft und schließlich auch für das Land verursachen können.

Eine Muttergesellschaft betätigt sich außerhalb des wichtigen Landesinteresses, wenn sie sich an einem Unternehmen beteiligt, das überwiegend in einem Bereich tätig ist, der von der Satzung der Muttergesellschaft nicht mehr gedeckt ist. Das Land müsste sich aus der **Muttergesellschaft** zurückziehen, weil dann das wichtige Landesinteresse nicht länger vorliegt.

Die aufgeführten Maßnahmen der ersten Leitlinie sind damit **nicht** geeignet, zur angestrebten Optimierung der Beteiligungspolitik beizutragen, insbesondere werden Bedeutung und Inhalte des § 65 der LHO verkannt.

2.2 Grundsätzlich keine neuen Beteiligungen, sondern Nutzung vorhandener Gesellschaften

Hierzu bemerkt die Landesregierung lediglich, dass sie grundsätzlich keine neuen Landesbeteiligungen mehr eingehen wird. Unbeschadet davon gäbe es allerdings Überlegungen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung, Einrichtungen des Landes in eine privatrechtliche Rechtsform zu überführen (Seite 23).

Unabhängig davon, dass dies schon ein Widerspruch in sich ist, stellt sich die Frage, weshalb grundsätzlich keine neuen Landesbeteiligungen mehr eingegangen werden sollen. Landesinteressen können unter bestimmten Umständen in einer privaten Rechtsform weit besser verfolgt und umgesetzt werden, als durch die Verwaltung selbst. Es muss nur sichergestellt sein, dass die Landesregierung jedoch zuvor stets prüft, ob sich der angestrebte Zweck besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Es ist also vor Eingehen einer Beteiligung stets zu prüfen, welche **sonstigen Möglichkeiten** bestehen, das gesetzte Ziel zu erreichen (z. B. durch die Behörde selbst, durch Zuwendungen an Dritte, durch Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen, durch Anregung der Initiativen Dritter) und ob auf anderem Wege nicht geringere Kosten entstehen werden oder größerer Erfolg erzielt werden kann. „Besser und wirtschaftlicher“ besagt, dass der Zweck über eine Verwaltungsbehörde oder eine der oben genannten Möglichkeiten anzustreben ist, wenn nicht eine Lösung über eine Beteiligung an einem Unternehmen Vorteile im Sinne des Gesetzes bringt. Kann dies von der Verwaltung nicht nachgewiesen werden, darf sie eine Beteiligung an einem privatrechtlichen Unternehmen nicht eingehen.

Auch diese Leitlinie der Landesregierung ist nicht geeignet, die Beteiligungspolitik in irgendeiner Form zu verbessern.

2.3 Schaffung eines kleinen, optimierten Zielfolios

Die Landesregierung strebt ein Zielfolios mit nur noch drei Schlüsselbeteiligungen an (Seite 21).

Die Größe des Zielfolios steht – wie gesehen – in keinem Zusammenhang mit einer effizienten Beteiligungsverwaltung. Entscheidend ist vielmehr eine **wirksame Kontrolle und Steuerung** der Unternehmen. Dies wird unter 3 im Einzelnen dargestellt. Auf die Ausführungen unter 2.1.3 wird verwiesen.

2.4 Verstärkte Kooperation und gemeinsamer Auftritt von Landesunternehmen

Hierzu bemerkt die Landesregierung lediglich, dass die Landesgesellschaften verstärkt kooperieren und einheitlich auftreten sollen (Seite 22). Wie dies im Einzelnen auszusehen hat, wird mit keinem Wort erläutert. Insbesondere wäre interessant zu erfahren, welche Rolle hierbei die Landesregierung einnehmen könnte. Dabei ist vor allem zu beachten, dass die Landesgesellschaften juristische Personen des privaten Rechts und damit mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind. Hierdurch sind einer Einflussnahme durch das Land naturgemäß **Grenzen** gesetzt.

2.5 Beibehaltung der zentralen Beteiligungsverwaltung zur einheitlichen Wahrnehmung haushaltsrechtlicher Vorgaben

Die Landesregierung hält an der zentralen Beteiligungsverwaltung fest (Seite 26). Sie ist der Auffassung, die Vorschriften der LHO sind organisationsneutral und präjudizieren nicht eine dezentrale Beteiligungsverwaltung; maßgeblich sei allein die Geschäftsverteilung innerhalb der Landesregierung (Seite 26). Für das System der zentralen Beteiligungsverwaltung sprechen nach Auffassung der Landesregierung drei Gründe (Seite 28):

- „Sicherung des „Vier-Augen-Prinzips“ durch institutionelle Trennung der Beteiligungsverwaltung vom Fachressort; Fehlentwicklungen können dadurch früher erkannt und bekämpft werden; es gibt ein Korrektiv für eine zu weitgehende Nutzung des Unternehmens durch die Fachressorts.
- Die Bereitstellung des handels- und gesellschaftsrechtlichen sowie betriebswirtschaftlichen Know-hows an zentraler Stelle ist unter Effizienz- und verwaltungsökonomischen Gesichtspunkten optimal.
- Die zentrale Beteiligungsverwaltung mit ihrem Know-how und ihrem Überblick über alle Beteiligungsunternehmen eignet sich besonders gut für die Wahrnehmung der Kontrollaufgaben bei kleinen Beteiligungsportfolios.“

Als Vorteil der dezentralen Beteiligungsverwaltung sieht sie lediglich, dass diese unter dem Kriterium der **politischen Verantwortung** zu einer eindeutigeren Zuordnung sowohl innerhalb als auch außerhalb der Landesregierung führt (Seite 27). Aus Sicht der Landesregierung haben die Fachressorts die **Steuerung** der Unternehmen vorzunehmen (Seite 24).

2.5.1 Der LRH ist der Auffassung, dass die Vorschriften der LHO gerade **nicht organisationsneutral** sind, sondern konkrete Vorgaben für eine **dezentrale Beteiligungsverwaltung** geben. Die Geschäftsverteilung innerhalb der Landesregierung kann diese gesetzlichen Vorschriften nicht modifizieren.

Die Regelungen in den §§ 65 ff. der LHO gehen von der Wahrnehmung der Gesellschafterrechte durch das „zuständige Ministerium“, d. h. durch das jeweils fachlich zuständige Ressort aus. Damit ist bezweckt, dass die jeweilige Landesbeteiligung dort angesiedelt ist, wo sich die nötigen Fachkenntnisse befinden.

Nur in der genannten Form lassen sich die gesetzlichen Vorschriften interpretieren. Wenn z. B. in § 65 Abs. 2 bzw. Abs. 3 der LHO „vom zuständigen Ministerium“ einerseits **und** dem „MdF“ andererseits die Rede ist, muss es sich regelmäßig um **verschiedene** Ministerien handeln. Hier lässt eine am **Gesetzeswortlaut** orientierte Auslegung keine andere Interpretation zu. Der Gesetzgeber war im Übrigen auch aufgefordert, in dieser Frage eine eindeutige Festlegung zu treffen, da es sich um grundlegende Zuständigkeitsstrukturen innerhalb der Landesregierung handelt. Dies folgt aus dem sogenannten **institutionellen Gesetzesvorbehalt**, der aus der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten **Wesentlichkeitstheorie** folgt, wonach wesentliche (Zuständigkeits-)Fragen einer gesetzlichen Regelung bedürfen. Dies heißt aber auch im Umkehrschluss, dass solche Fragen nicht durch eine Geschäftsverteilung, d. h. eine **reine Verwaltungsvorschrift**, geregelt werden können. Gemäß § 4 Abs.3 des Gesetzes über die Organisation der Landesverwaltung hat der Ministerpräsident die Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden festgelegt, d. h. kraft eines **Erlasses** die Zuständigkeiten geregelt.

Dass diese Auffassung richtig ist, wird auch durch eine Gegenüberstellung mit Gesetzesvorschriften anderer Länder bzw. des Bundes belegt: So verfügt der Bund z. B. über eine dezentrale Beteiligungsverwaltung. Demzufolge sprechen die §§ 65 ff. BHO auch ausdrücklich vom „zuständigen Bundesministerium“. Das Land Berlin hat demgegenüber eine zentrale Beteiligungsverwaltung. Daher werden die Zuständigkeiten nach den §§ 65 ff. der Berliner LHO ausdrücklich der Senatsverwaltung für Finanzen zugeordnet.

2.5.2 Der LRH hält das System der **dezentralen Beteiligungsverwaltung** auch für sinnvoll, da es zu klaren Zuständigkeiten innerhalb der Landesregierung führt. Er weicht insofern von seiner im Jahre 1996 ausgesprochenen Empfehlung für eine zentrale Beteiligungsverwaltung ab. Den entscheidenden Vorteil sieht auch die Landesregierung selbst, der darin liegt, dass die dezentrale Beteiligungsverwaltung unter dem Kriterium der politischen Verantwortung zu einer eindeutigeren Zuordnung sowohl innerhalb als auch außerhalb der Landesregierung führt. Gerade das vielzitierte Beispiel „LEG i.L.“ zeigt, dass viele Missstände gerade daraus resultierten, dass die Zuständigkeiten innerhalb und außerhalb der Landesregierung nicht klar definiert waren.

Die von der Landesregierung aufgeführten Vorteile einer zentralen Beteiligungsverwaltung überzeugen dagegen nicht. So betrifft z. B. das erwähnte „Vier-Augen-Prinzip“ nur den Verantwortungsbereich innerhalb der Geschäftsführung eines Unternehmens, nicht jedoch das Verhältnis zwischen MdF und Fachressort. Außerdem sind Fehlentwicklungen in der Vergangenheit hierdurch gerade nicht erkannt und bekämpft worden (siehe „LEG i.L.“)

Auch ist es zumindest fraglich, ob die Beteiligungsverwaltung als zentrale Stelle über das handels- und gesellschaftsrechtliche sowie betriebswirtschaftliche Know-how und einen Überblick über alle Unternehmen, insbesondere die mittelbaren Landesbeteiligungen, verfügt. Die Ereignisse aus letzter Zeit lassen an dieser Feststellung zumindest **erhebliche Zweifel** aufkommen.

Wie ein System der **dezentralen Beteiligungsverwaltung** mit klaren Strukturen aussehen könnte, wird unter Tz. 3 anhand des Hamburger Modells erläutert.

2.5.3 Eine Steuerung durch die Fachressorts ist im bestehenden System gerade nicht möglich, da sie nicht die **Gesellschafterrechte** ausüben. Insofern ist die Argumentation rechtlich desorientiert und erweist sich deshalb als widersprüchlich.

Nach § 37 Abs. 1 GmbHG sind die Geschäftsführer der Gesellschaft gegenüber verpflichtet, die Beschränkungen einzuhalten, welche für den Umfang ihrer Befugnis, die Gesellschaft zu vertreten, durch den Gesellschaftsvertrag oder, soweit dieser nicht ein anderes bestimmt, durch Beschlüsse der Gesellschafter festgesetzt sind.

Im Unterschied zum Vorstand der Aktiengesellschaft leitet der Geschäftsführer die Gesellschaft nicht in eigener Verantwortung. Die Gesellschafterversammlung kann vielmehr den Geschäftsführern in allen Bereichen der Unternehmensleitung Weisungen erteilen (Grundsatz der **Weisungsabhängigkeit**), § 37 Abs.1 GmbHG. Den Geschäftsführern ist die Pflicht auferlegt, diese Weisungen auszuführen (Grundsatz der **Folgepflicht**). Diese Weisungen können abstrakter Art sein. So werden die Gesellschafter durch Richtlinien die Geschäftspolitik bestimmen. Durch abstrakte Weisungen können einzelne Maßnahmen des Tagesgeschäfts an die Zustimmung der Gesellschafter gebunden werden. Die Weisungen können aber auch konkreten Charakter haben und einzelne Maßnahmen betreffen.

Da im zentralen System allein das MdF die Gesellschafterrechte ausübt, kann die Erteilung von Weisungen auf ministerieller Ebene (über die Gesellschafterversammlung) auch nur von dort erfolgen. Die Frage, durch wen im Rahmen eines wirksamen Beteiligungscontrolling die Steuerung jedoch in erster Linie zu erfolgen hat, wird im Kontext unter Tz. 3 beantwortet.

2.6 Klare Zielvorgaben als Steuerungs- und Kontrollinstrument

Die Landesregierung möchte ein Zielsystem erarbeiten und umsetzen (Seite 25). Die Kontrolle der Landesbeteiligungen auf der Ebene der Unternehmen soll durch die Beteiligungsverwaltung, den LRH sowie das Parlament auf insgesamt fünf Ebenen vollzogen werden, die konsequent eingesetzt werden sollten, um Fehlentwicklungen besser begegnen zu können (Seite 33). Eine Kontrolle des Unternehmens soll u. a. durch den LRH erfolgen (Seite 33). Nach Auffassung der Landesregierung kann die Beteiligungsverwaltung im bestehenden Kontrollsystem im Sinne des vom Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) geforderten **Frühwarnsystems** für ihre eigene Arbeit auf eine verbesserte Informationsbasis zurückgreifen, diese Informationen verstärkt unter Risikogesichtspunkten auswerten und entsprechende Maßnahmen ergreifen (Seite 35) Im Ergebnis möchte die Landesregierung allerdings ausdrücklich am **bestehenden System festhalten**, das zur Steuerung und Kontrolle der Landesbeteiligungen eingesetzt werden soll (Seite 24).

2.6.1 Die Begriffe „Zielbilder“ und „Steuerung“ entstammen dem Bereich des **Beteiligungscontrolling**. Sie sind ein wirksamer Ansatz, ein effizientes Beteiligungscontrolling einzuführen. Beteiligungscontrolling bezieht sich auf den Prozess der Unternehmenssteuerung und besteht in der Bereitstellung funktionsübergreifender Informationen für Planung, Koordination und Kontrolle. Mit Hilfe des Controlling soll der Prozess der Zielplanung und Operationalisierung der Ziele in öffentlichen Unternehmen als wechselseitiger Informations- und Entscheidungsprozess zwischen öffentlichen Unternehmen und politischen Entscheidungsträgern gestaltet werden.

Allerdings bleibt die Landesregierung bei Ihren Überlegungen auf halbem Wege stehen und führt die Gedanken nicht zu Ende. Nur ansatzweise finden sich vereinzelt Ausführungen, die allerdings keinen klaren Gesamtzusammenhang erkennen lassen. Die entscheidenden Fragen werden nicht gestellt und lauten wie folgt:

1. **Wie** werden Ziele und Kontrolle **zusammengeführt**?
2. **Wie** wird gesteuert?
3. **Womit** wird gesteuert?

Diese Fragen stehen in einem engen Zusammenhang mit der Frage der einzelnen Kompetenzen von Finanz- und Fachressort und werden im Zusammenhang unter Tz. 3 beantwortet.

- 2.6.2** Die Ausführungen zur Kontrolle der Landesbeteiligungen auf den Seiten 33 – 37 finden sich – abgesehen von den Ausführungen zum KonTraG – zum überwiegenden Teil bereits wörtlich im Bericht der Landesregierung über die Konzeption zur Beteiligungspolitik des Landes Brandenburg aus dem Jahre 1996 wieder.

Die Landesregierung ist ausdrücklich aufgefordert worden darzustellen, wie **die Kontrolle** der Landesgesellschaften **verbessert** werden kann. Gerade auf diesem Gebiet sind nämlich in den letzten Jahren die entscheidenden Fehler begangen worden.

Für den LRH ist nicht nachvollziehbar, dass die Landesregierung wörtlich seitenlange Passagen aus dem bereits 1996 erstellten Bericht übernimmt, weil damit der Eindruck erzeugt wird, als ob das bestehende **System der Kontrolle** in hohem Maße effizient war und Fehler auf diesem Gebiet nicht zu finden waren. Jedoch ist gerade das Gegenteil der Fall. Dies lässt darauf schließen, dass die Landesregierung keine ernsthaften Bemühungen unternimmt, **das bestehende System** grundlegend zu ändern und ihr Verhältnis zu öffentlichen Unternehmen zu überdenken. Der LRH ist der Auffassung, dass das Festhalten am bestehenden System nicht zur Lösung der Probleme führen wird. Vielmehr müssen ernsthaft und unmissverständlich neue Ideen entwickelt und umgesetzt werden. Wie die Beispiele „BLG i.L.“ und „LEG i.L.“ zeigen, ist das bestehende System offensichtlich gescheitert. Ein Gesamtkonzept der Landesregierung für eine wirksame Kontrolle ist nicht erkennbar.

- 2.6.3** Im Übrigen sind noch zwei verfehlte Hinweise im Bericht anzusprechen:

Der LRH kontrolliert nicht das Unternehmen, sondern er prüft die Betätigung des Landes bei Beteiligungen unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze (§ 92 der LHO). Dies stellt einen wesentlichen Unterschied dar. Weiterhin besteht - wie die Vergangenheit zeigt - ein funktionierendes Frühwarnsystem, wie es das KonTraG vorgibt, bei den öffentlichen Unternehmen im Land Brandenburg in der Praxis gerade nicht (siehe LEG i.L.). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das KonTraG bereits seit drei Jahren in Kraft ist. Damit gab es genügend Zeit, die geforderten Instrumentarien einzurichten.

2.7 Effizientes Zusammenwirken von Fachressorts und Beteiligungsverwaltung

Die Landesregierung spricht von einem dem System der zentralen Beteiligungsverwaltung **immanenten Interessengegensatz** zwischen Fachressort und MdF (Seite 28). Sie möchte die Zusammenarbeit zwischen Fachressort und Beteiligungsverwaltung verbessern und schlägt hierzu folgende Maßnahmen vor (Seite 29):

- „Festlegung von klaren Verantwortlichkeiten in den Fachressorts in Bezug auf die fachlich zugeordneten Beteiligungen (Benennung von Ressortverantwortlichen),

- Vierteljährliche Abstimmung zwischen dem auf Vorschlag des Fachressorts benannten Aufsichtsratsmitglied und dem Ressortverantwortlichen (insbesondere vor den Aufsichtsratssitzungen) und Sicherstellung der Information der Fachressorts durch dieses Aufsichtsratsmitglied,
- Jährliche Arbeitsbesprechungen der Beteiligungsverwaltung mit diesen Ressortverantwortlichen unter Beteiligung der jeweiligen Spiegelreferate der Haushaltsabteilung des Ministeriums der Finanzen über Zielerreichung, Anpassung der Zielvorgaben sowie wichtige Einzelfragen der jeweiligen Landesbeteiligung vor der jeweiligen ordentlichen Gesellschafterversammlung.“

In diesem Zusammenhang wird umfangreich erörtert, ob ein **Verzicht** auf einen Aufsichtsrat und eine Steuerung allein durch die Gesellschafterversammlung möglich ist (Seite 32 f.) Schließlich weist die Landesregierung auf die Neufassung der VV zu § 69 der LHO hin, die eine enge Abstimmung mit den Fachressorts erfordern.

2.7.1 Die Kompetenzverteilung zwischen Fachressort und Beteiligungsverwaltung hängt maßgeblich von der Frage der zentralen bzw. dezentralen Beteiligungsverwaltung ab. Insofern wird auf die Ausführungen unter Tz. 2.5 verwiesen. Die Landesregierung widerspricht sich übrigens selbst, wenn sie von einem **immanenten Interessengegensatz** zwischen Fachressort und MdF im Zusammenhang mit der zentralen Beteiligungsverwaltung spricht und zugleich meint, dieses System befürworten zu müssen. Dieser Interessengegensatz könnte im System der dezentralen Beteiligungsverwaltung aufgelöst werden.

Schon im Bericht aus dem Jahre 1996 wird gefordert, dass die Zusammenarbeit zwischen Beteiligungsverwaltung und Fachressorts intensiviert werden soll. Es war beabsichtigt, für jedes Unternehmen Regeltermine zur laufenden Abstimmung zwischen der Beteiligungsverwaltung und den zuständigen Ansprechpartnern in den Fachressorts unter Einbeziehung der Aufsichtsratsvorsitzenden einzuführen. Insofern werden hier keine grundlegenden neuen Ideen entwickelt. Die Praxis in den vergangenen Jahren hat gezeigt, dass **trotz aller guten Vorsätze** eine effektive Zusammenarbeit zwischen dem MdF und den Fachressorts nicht stattgefunden hat. Wie eine konstruktive Zusammenarbeit erfolgen könnte, wird im Gesamtzusammenhang unter 3 dargestellt.

2.7.2 Ein **Informationsaustausch** zwischen dem Aufsichtsratsmitglied des Fachressorts und dem Ressortverantwortlichen ist im bestehenden System gerade nicht möglich. Auf die §§ 394 und 395 AktG wird verwiesen. Nach § 394 AktG unterliegen Aufsichtsratsmitglieder, die auf Veranlassung einer Gebietskörperschaft in den Aufsichtsrat gewählt oder entsandt worden sind, hinsichtlich der Berichte, die sie der Gebietskörperschaft zu erstatten haben, keiner Verschwiegenheitspflicht. Die Aufsichtsratsmitglieder sind im bestehenden System jedoch vom MdF entsandt worden und unterliegen nur ihm gegenüber keiner Verschwiegenheitspflicht. Gegenüber dem **Fachressort** besteht die Verschwiegenheitspflicht nach wie vor. Dies folgt aus einer Gegenüberstellung mit § 395 Abs. 1 AktG. Bei einem Verstoß hiergegen machen sich die Aufsichtsratsmitglieder sogar unter Umständen strafbar.

2.7.3 Die Landesregierung verkennt die vom Gesetz vorgegebene Kompetenzabgrenzung zwischen Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung. Soweit sich das Land an einem Unternehmen beteiligt, sieht § 65 Abs. 1 der LHO die Errichtung eines Aufsichtsrates vor, d. h. das Land kann hiervon nicht ohne weiteres abweichen. In der **ordentlichen Gesellschafterversammlung** werden wichtige Einzelfragen gerade nicht behandelt. Die entscheidenden

den Fragen innerhalb des Unternehmens werden in den Aufsichtsratssitzungen geklärt. Die Gesellschafterversammlung ist allerdings nach wie vor das oberste Organ der Gesellschaft. Sie kann zu jeder Zeit Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung an sich ziehen und über diese entscheiden (siehe auch Tz. 2.5.3).

2.7.4 Der LRH hat das MdF schon seit geraumer Zeit aufgefordert, die VV zu § 69 der LHO in der aktuellen Fassung zu beachten. Deshalb begrüßt er den Vorsatz der Landesregierung, endlich auch die von ihr selbst erlassenen Verwaltungsvorschriften zu berücksichtigen.

2.8 Transparenz von Aufgaben, Zielen und Unternehmenspolitik

Die Landesregierung sieht den zweijährlichen Beteiligungsbericht sowie die jährliche Überprüfung der Voraussetzungen nach § 65 der LHO als Weg an, die **Transparenz** zu verbessern.

Der Beteiligungsbericht ist auch bisher erstellt worden. Ebenso hätte auch eine regelmäßige Überprüfung der Voraussetzungen des § 65 Abs. 1 der LHO selbstverständliche Pflicht der Landesregierung sein müssen. Insofern enthält auch diese Leitlinie keine neuen Gedanken. Der Begriff der „Transparenz“ ist hier offenbar im **untechnischen** Sinne verwandt worden. Er entstammt dem KonTraG und beinhaltet im Wesentlichen, dass die Geschäftsführung geeignete Maßnahmen zur Früherkennung von gefährlichen Entwicklungen vorsieht und ein geeignetes Überwachungssystem installiert. Auch verlangt das KonTraG, dass die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat über grundsätzliche Fragen der Unternehmensplanung berichtet. Der LRH hätte erwartet, dass dargestellt wird, wie **in diesem Bereich** die Transparenz sichergestellt bzw. verbessert wird.

3 Empfehlungen für eine effektive Beteiligungsverwaltung nach dem sogenannten Hamburger Modell

3.1 Zieldualismus

Im Kern lässt sich die Aufgabe der Beteiligungsverwaltung mit „**Steuerung und Kontrolle der öffentlichen Unternehmen**“ beschreiben. Der rechtliche Rahmen für die Beteiligungen an Unternehmen wird im Wesentlichen durch die § 65 ff. der LHO beschrieben. Danach soll sich das Land u. a. nur dann an einem Unternehmen beteiligen, wenn ein wichtiges Landesinteresse vorliegt. Mit der Beteiligung ist daher immer ein materielles Ziel verbunden. Für jedes öffentliche Unternehmen ist eine inhaltliche **politische Zielsetzung** zu formulieren, ohne die eine Steuerung nicht möglich wäre. Im Unterschied zu privaten Unternehmen stehen daher bei öffentlichen Unternehmen grundsätzlich nicht die Gewinnerzielung, sondern die möglichst kostengünstige Wahrnehmung der vorgegebenen Aufgaben im Vordergrund, die sich dann mit Wirtschaftlichkeitszielen verbindet. Soweit öffentliche Unternehmen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf Haushaltsmittel angewiesen sind, sind diese Mittel möglichst wirtschaftlich einzusetzen. Es besteht daher ein **Zieldualismus** von Leistungszielen einerseits und Wirtschaftlichkeitszielen andererseits.

Diesem Dualismus von ggf. konkurrierenden Zielen unterliegen die öffentlichen Unternehmen und die Steuerung durch die Beteiligungsverwaltung.

3.2 Steuerungsprinzip

Auch die **Steuerung** der öffentlichen Unternehmen folgt dem Prinzip der Zusammenführung von Aufgabe, Kompetenz und („Ressourcen-“) Verantwortung. Als Anteilseigner gibt das Land den Unternehmensgegenstand bzw. Gesellschaftszweck im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung vor. Daraus werden **Zielbilder** abgeleitet, mit denen das wichtige Landesinteresse im Sinne von § 65 Abs. 1 der LHO unternehmensspezifisch in Form von Leistungszielen konkretisiert wird. Entsprechend dem dargestellten Zieldualismus enthalten die Zielbilder neben diesen Sachzielen Anforderungen für die Wirtschaftsführung.

Die Umsetzung der Aufgaben obliegt den öffentlichen Unternehmen selbst. Entsprechend dem o. g. Prinzip ist das Land als Anteilseigner daher gefordert, einerseits klar definierte Aufgaben zuzuweisen und andererseits Handlungs- und Entscheidungsspielräume zu deren operativer Umsetzung einzuräumen. Nur dann können die Ergebnisse der Unternehmenstätigkeit von den öffentlichen Unternehmen auch verantwortet werden.

Die **Zielbilder** konkretisieren die Ziele stufenweise. Die Oberziele stellen die grundsätzlichen Leitaussagen für das jeweilige Unternehmen dar. Die Teilziele spezifizieren die Oberziele für einen mittelfristigen Handlungszeitraum. Die Zielbilder fungieren damit als **Handlungsleitlinie** und als **Kontrollmaßstab**. Auf Grundlage der Zielbilder sollen die Unternehmen Handlungsprogramme für einen überschaubaren Zeitraum, die **Unternehmenskonzepte**, erstellen. Die Unternehmenskonzepte stellen ein strategisches Steuerungsinstrument dar. Sie sind regelmäßig an die Rahmenbedingungen der Geschäftstätigkeit anzupassen. Sie basieren auf einer Analyse der Stärken und Schwächen des Unternehmens, definieren prioritäre Handlungsfelder und legen ggf. erforderliche Alternativstrategien dar. Die Unternehmenskonzepte sind soweit zu operationalisieren, dass aus ihnen quantitative Vorgaben und konkrete Maßnahmen abzuleiten sind. An der Schnittlinie zwischen Zielbild und Unternehmenskonzept wird die klare Zuständigkeitszuordnung im Sinne des o. g. Prinzips deutlich. Das Land definiert das Ziel, die Unternehmen wählen den optimalen Weg.

3.3 Steuerungssystem

Sind insofern der Gegenstand der Steuerung durch die Beteiligungsverwaltung und das grundsätzliche Prinzip dieser Steuerung definiert, müssen im Weiteren noch die Fragen

Wie wird gesteuert? und

Womit wird gesteuert?

beantwortet werden. Die Frage nach dem „Wie“ wird im Hamburger System der Beteiligungsverwaltung durch das **Funktionsmodell** beantwortet. In diesem dualen, u. a. auf Risikominimierung ausgerichteten Organisationsmodell werden zwei Funktionen, die der Fachressorts und die des Finanzressorts miteinander verbunden.

Für die **fachpolitische Steuerung**, die betriebswirtschaftliche Effizienz und die Einhaltung haushaltswirtschaftlicher Vorgaben der Unternehmen sind die Behörden zuständig und verantwortlich, denen der Unternehmensgegenstand bzw. der Schwerpunkt der Unternehmenstätigkeit jeweils fachlich zuzurechnen ist. Diese Zuordnung folgt dem Grundprinzip der **Ressortverantwortung**. Die **politische Verantwortung** für die Aufgabenerfüllung „auch durch rechtlich selbstständige Unternehmen“ liegt somit beim Fachressort. Das Finanzressort hat demgegenüber die Aufgabe, im Rahmen seiner **finanzwirtschaftlichen und haushaltspolitischen Gesamtverantwortung** die finanziellen Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit auf den Haushalt zu überwachen und die haushaltspolitischen Gesamtziele in die Steuerung und Kontrolle der Unternehmen einzubringen. Dazu ist es neben den Vertretern der fachlich zuständigen Behörde in den Aufsichtsräten der öffentlichen Unternehmen vertreten. Im Rahmen des gesellschaftsrechtlichen Zulässigen ist es berechtigt, sich von der Ordnungsmäßigkeit und der Zweckmäßigkeit des Geschäftsgebarens durch Einsichtnahme in den Betrieb und seine Bücher und Schriften zu überzeugen.

Originär ist das Finanzressort – neben seiner Funktion als Fachbehörde für Unternehmen aus dem Bereich Finanzierung und Vermögensverwaltung – zuständig für die Bearbeitung gesellschafts- und steuerrechtlicher Fragen **grundsätzlicher Art**, ausgewählter Personalangelegenheiten, die Auswahl von Wirtschaftsprüfern in Abstimmung mit dem Rechnungshof, die Erarbeitung und Weiterentwicklung von gesellschaftsrechtlichen Mustertexten sowie für die Berichterstattung über unternehmensübergreifende Angelegenheiten.

Die Steuerung der öffentlichen Unternehmen erfolgt im Wesentlichen über die **Aufsichtsräte**. Über dieses Unternehmensorgan übt die Exekutive den haushaltsrechtlich gebotenen und politisch erforderlichen angemessenen Einfluss aus und berät und kontrolliert die Unternehmen. Je nach wirtschaftlicher und politischer Bedeutung der Unternehmen sind dazu der jeweilige Minister und/oder leitende Mitarbeiter des zuständigen Fachressorts sowie des Finanzressorts – ggf. auch Vertreter anderer Ressorts, deren Aufgabenbereich mit betroffen ist – in den Aufsichtsräten vertreten. Zur Erhöhung der Steuerungs- und Beratungskompetenz werden dem Land zustehende Anteilseignersitze teilweise mit externen Persönlichkeiten besetzt.

Das Abstimmungsverhalten der Landesvertreter in den Aufsichtsräten wirtschaftlich bedeutender Unternehmen wird über ein formalisiertes Verfahren zwischen dem jeweiligen Fachressort und dem Finanzressort koordiniert. Kommt es zwischen beiden zu keinem Einvernehmen, entscheidet die Regierung vor dem Termin einer Aufsichtsratssitzung, um eine abgestimmte Einflussnahme auf die öffentlichen Unternehmen über deren Aufsichtsräte sicherzustellen.

Die Aufgaben der Gesellschafterversammlungen der öffentlichen Unternehmen beschränken sich grundsätzlich auf ihre **formalen gesetzlichen Zuständigkeiten**.

Die darin anknüpfende Frage nach dem „**Womit wird gesteuert?**“ richtet sich auf das eingesetzte **Steuerungsinstrumentarium**, d. h. den Einsatz von zeitgemäßen Controllinginstrumenten. Controlling wird dabei als eine Entscheidungs- und Führungshilfe verstanden, die auf ergebnisorientierter Planung, Steuerung und Überwachung in allen Bereichen und Ebenen des Unternehmens basiert. Grundlage für ein solches Controlling ist ein jeweils an der wirtschaftlichen Größe und Bedeutung des Unternehmens orientiertes, regelmäßiges unternehmensinternes Berichtswesen.

Die Aufsichtsräte **steuern und überwachen** in diesem System mit folgendem **Instrumentarium**:

Abgeleitet aus den Unternehmenskonzepten werden für die unmittelbaren Beteiligungen mittelfristige **Finanzplanungen**, d. h. fünfjährige Erfolgs-, Investitions- und Finanzierungspläne erstellt, um den Aufsichtsräten Gelegenheit zu geben, die Ergebnisse, sofern erforderlich, durch geeignete Maßnahmen zu beeinflussen.

Die Geschäftsleitungen haben für jedes Geschäftsjahr einen **Wirtschaftsplan**, bestehend aus Erfolgsplan, Investitionsplan, Finanzplan und Personalbestandsübersicht aufzustellen und dem Aufsichtsrat so rechtzeitig vorzulegen, dass dieser vor Beginn des Geschäftsjahres darüber beschließen kann.

Der unterjährigen Übersicht und Kontrolle darüber, ob sich die im beschlossenen Wirtschaftsplan genannten Zielsetzungen erreichen lassen, dient die **vierteljährliche Vorlage** von Ergebnisberichten mit Soll- Ist-Vergleichen und Erläuterungen zu Planabweichungen an den Aufsichtsrat. Durch diese zeitnahe Unterrichtung mit Quartalsberichten besteht die Möglichkeit, bei Bedarf rechtzeitig gegenzusteuern.

Unternehmensspezifische **Kennzahlen** vervollständigen das Instrumentarium.

Die öffentlichen Unternehmen erstellen – unabhängig von ihrer tatsächlichen Größe – **handelsrechtliche Jahresabschlüsse** nach den Vorschriften für große Kapitalgesellschaften. Diese Jahresabschlüsse werden von unabhängigen externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften geprüft. Diese handelsrechtliche Jahresabschlussprüfung wird um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung gem. § 53 HGrG erweitert, wenn dem Land diese Rechte zustehen. Die Prüfberichte der Wirtschaftsprüfer werden eingehend mit den Geschäftsleitungen und den Prüfern erörtert.

Geschäfte von besonderer Bedeutung außerhalb des Kerngeschäfts des jeweiligen Unternehmens bedürfen der vorherigen Zustimmung des jeweiligen Aufsichtsrats. Dazu enthalten die Satzungen der öffentlichen Unternehmen einen jeweils spezifizierten Katalog von **Zustimmungsvorbehalten**.

Die Aufsichtsräte treten in der Regel zu vier ordentlichen Aufsichtsratssitzungen im Jahr zusammen. Auf diese Weise ist eine zeitnahe und regelmäßige Information über die Lage und Entwicklung der Unternehmen gesichert. Bei weiterem Handlungsbedarf besteht die Möglichkeit von außerordentlichen Sitzungen.

Dieses Steuerungssystem ermöglicht einerseits die eigenverantwortliche Leitung der Unternehmen durch die jeweilige Geschäftsführung und andererseits die angemessene Einflussnahme, Steuerung und Kontrolle durch die Träger der politischen Verantwortung. Das Funktionsmodell für die Beteiligungsverwaltung bildet in Verbindung mit dem Einsatz eines zeitgemäßen Controllinginstrumentariums die Grundlage für **eine transparente, zielorientierte und wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung** durch die öffentlichen Unternehmen.

4 **Schlussbemerkungen**

Der vorgelegte Bericht der Landesregierung erfüllt **nicht** die in ihn gesetzten Erwartungen. Eine **effiziente Beteiligungsverwaltung** und eine Optimierung der Beteiligungspolitik lassen sich nur dann erreichen, wenn

- die gesetzlichen Vorschriften in ihrer Bedeutung erkannt, korrekt ausgelegt und strikt umgesetzt werden (d. h. z. B. auch durch Einführung einer dezentralen Beteiligungsverwaltung) und
- ein **wirksames Beteiligungscontrolling** installiert wird. Hierfür bietet sich das Hamburger Modell in besonderem Maße an.

Ein Festhalten am **bestehenden System der Beteiligungsverwaltung** wird für das Land zwangsläufig zu weiteren nicht überschaubaren **Haushaltsrisiken** führen.

Behandlung des Beratungsberichts im Landtag Brandenburg

Der Beratungsbericht ist am 14. Februar 2002 dem Landtag sowie der Landesregierung Brandenburg zugegangen. Der Bericht der Landesregierung sowie der Beratungsbericht des LRH sind im Vorfeld der parlamentarischen Befassung ausführlich in den Arbeitskreisen der Fraktionen erörtert worden. Eine Verweisung an den zuständigen Fachausschuss hat jedoch nicht stattgefunden.

In seiner Sitzung am 6. März 2002 hat der Landtag den Bericht der Landesregierung zur Kenntnis genommen. Der Entschließungsantrag der Fraktion der PDS, den Bericht der Landesregierung unter Berücksichtigung des Beratungsberichts des LRH zurückzuweisen (Drucksache 3/3966), ist abgelehnt worden.

Bericht gemäß § 88 Abs. 2 der LHO zur Beratung des Landtages zu ausgewählten Fragen und Problemen

1 Vorbemerkung

Die Änderung der Hochschulfinanzierung ist ein wesentlicher Bestandteil der gegenwärtigen Hochschulreformdebatte in der Bundesrepublik Deutschland. Themenkomplexe sind u. a. die Organisation der Hochschulen, das Dienstrecht, die geringe bzw. fehlende Transparenz der von den Hochschulen erbrachten Leistungen bei hohen Kosten, der wachsende Wettbewerb, knapper werdende finanzielle Ressourcen und die Stärkung der Autonomie der Hochschulen. Ausgelöst u. a. durch Sparzwänge der öffentlichen Haushalte laufen bundesweit, über alle Bereiche hinweg, Versuche zur Erprobung neuer Steuerungsmodelle wie z. B. Haushaltsflexibilisierung¹, Globalisierung² und Budgetierung³. Die Länder und die Hochschulen sehen in der Erprobung neuer Steuerungsinstrumente und in der Einführung kaufmännischer Elemente im Hochschulrechnungswesen - Umstellung der Kameralistik auf die kaufmännische doppelte Buchführung, Einführung der KLR, Installation eines Hochschulcontrollings - Voraussetzungen und Möglichkeiten, die Hochschulen leistungsfähiger zu machen, den Einsatz der Mittel transparenter zu gestalten, Anreize zum wirtschaftlichen Handeln zu geben und die Autonomie der Hochschulen zu stärken.

Das Land Brandenburg ist von dieser Entwicklung nicht ausgenommen. Insbesondere die schwierige finanzielle Situation des Landes führte dazu, dass die Landesregierung im Jahr 1997 die Zielvorstellungen der langfristigen Hochschulentwicklungsplanung aus dem Jahr 1993 (Gründung von neun Hochschulen und Schaffung von 34 400 Studienplätzen nach der ersten Ausbaustufe bis zum Jahr 2000⁴) überarbeiten und die Zielplanung des Landes für die Jahre 1997 bis 2001 im Rahmen eines Hochschulentwicklungsplanes vorerst korrigieren musste. Dabei kam es zu einer deutlichen Reduzierung der zu schaffenden Studienplätze. Die Landesregierung beabsichtigte unter der Voraussetzung, dass jährlich 200 Mio. DM investiert werden, bis zum Jahr 2001 20 000 flächenbezogene Studienplätze aufzubauen. Die Anzahl der personalbezogenen Studienplätze würde zu diesem Zeitpunkt 25 500 betragen⁵. Die Zielvorstellungen aus dem Jahr 1993 waren von wesentlich höheren, fast den doppelten Ausgaben für Investitionen ausgegangen.

¹ Flexibilisierung des Haushalts bedeutet Beibehaltung der bisherigen Titelaufgliederung, aber Herstellung einer weitgehenden gegenseitigen Deckungsfähigkeit. Dieses Instrument wirkt im Gegensatz zur Globalisierung im Wesentlichen in der Phase der Haushaltsdurchführung

² Globalisierung des Haushalts bedeutet Titelm Zusammenführung, d. h. weitgehende Reduzierung der Titelaufgliederung bei der Haushaltsaufstellung bis hin zu einer Beschränkung auf einen Titel pro Hauptgruppe.

³ Budgetierung ist ein System der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit für ihren Finanzrahmen bei festgelegtem Leistungsumfang mit bedarfsgerechtem, in zeitlicher und sachlicher Hinsicht selbstbestimmtem Mitteleinsatz bei grundsätzlichem Ausschluss der Überschreitung des Finanzrahmens.

⁴ Eckwerte für die Wissenschaftspolitik des Landes Brandenburg (Geschäftsbereich des Ministers für Wissenschaft, Forschung und Kultur), Anlage zur Kabinettsvorlage Nr. 2048/93 (beschlossene Fassung vom 25. August 1993).

⁵ Hochschulentwicklungsplan des Landes Brandenburg 1997 - 2001, Drucksache 2/4545 vom 10. Oktober 1997.

Die Haushaltsplanung für die Jahre 2000 und 2001 zeigt, dass lediglich 144 bzw. 147 Mio. DM jährlich für Investitionen zur Verfügung stehen. Darüber hinaus hatte der Minister für Wissenschaft, Forschung und Kultur bereits 1997 auf die Fortsetzung der Profilschärfung der Hochschulen hingewiesen und Entscheidungsbedarf hinsichtlich bestehender Parallelangebote von Studiengängen an Hochschulen des Landes festgestellt. Die Entscheidungsprozesse sind noch nicht abgeschlossen.

Im Jahr 1996 hatte der Modellversuch "Flexibilisierung der Hochschulhaushalte" begonnen, in den schrittweise alle Hochschulen des Landes eingebunden wurden. Der LRH hat im Jahr 1999 die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen, die Umsetzung und Ergebnisse des Modellversuchs "Flexibilisierung der Hochschulhaushalte" in den Jahren 1996 bis 1998 und die Vorbereitung des Modellversuchs "Globaldotation" geprüft und dabei u. a. festgestellt, dass

- auf Grund fehlender quantifizierbarer Zielstellungen durch den Haushaltsgesetzgeber der Erfolg des Modellversuchs - Einsparung von Mitteln und Erhöhung der Leistungsfähigkeit - nicht zu beurteilen war,
- die Hochschulen die gewährten größeren haushaltswirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten (erweiterte Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit der Mittel) genutzt hatten, um Mittel umzuschichten, zusätzliche Einnahmequellen zu erschließen und Rücklagen zu bilden,
- bei den Mittelumverteilungen konsumtive und nicht investive Zwecke im Vordergrund standen,
- insbesondere Mittel aus freien, besetzbaren Personalstellen geschöpft wurden,
- die in Vorbereitung des Modellversuches "Globaldotationen" erstellten Produkt- und Leistungsbeschreibungen der Hochschulen einen inhaltlichen und zeitlichen Zusammenhang zwischen künftiger Leistung und finanzieller Mittelausstattung nicht erkennen ließen⁶.

Der LRH hat ferner Empfehlungen zur künftigen Haushaltsplanung unter angemessener Berücksichtigung erheblicher Plan-Ist-Abweichungen bei einzelnen Titeln und zur Bildung von Rücklagen gegeben.

2 Gegenstand und Ziel der Prüfung

Die Universität Potsdam, die Hochschule für Film und Fernsehen und zwei Fachhochschulen⁷ (im Folgenden vier Hochschulen) des Landes nehmen seit dem Jahr 2000⁸ am Modellversuch "Globalhaushalte bei Hochschulen" teil. Sie stellen seit dem Haushaltsjahr 2000 einen Globalhaushalt auf und haben in diesem Zusammenhang begleitend eine KLR einzuführen.

⁶ Mitteilung über die Prüfung zur Flexibilisierung der Hochschulhaushalte in den Haushaltsjahren 1996 bis 1998 und zur Vorbereitung von Globaldotationen vom 15. Mai 2000.

⁷ Fachhochschule Lausitz (FHL), Technische Fachhochschule Wildau (TFHW)

⁸ Ab 2002 die Fachhochschule Potsdam (FHP)

Für das Haushaltsjahr 2000 sind im Einzelplan 06 - Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) - für die neun Hochschulen des Landes Ausgaben in Höhe von 447,5 Mio. DM⁹ veranschlagt. Darin sind Zuweisungen des Landes an die Modellhochschulen in Höhe von 207 Mio. DM enthalten. Die Ist-Ausgaben per 31. Dezember 2000 betragen 463,9 Mio. DM¹⁰, für die Modellhochschulen wurden 205,1 Mio. DM ausgewiesen.

Der LRH hat sich im Jahr 2000 im MWFK und bei einzelnen Hochschulen über die Planung und Finanzierung der Hochschulhaushalte, über erste Erfahrungen mit dem neuen Steuerungsmodell "Globalhaushalt" und im Zusammenhang damit über den Stand der Einführung einer KLR an Hochschulen unterrichtet. Darüber hinaus hat er Gespräche mit Rechnungshöfen anderer Bundesländer, mit der Technischen Universität Dresden¹¹ und mit der HIS GmbH¹² zu Fragen der Hochschulfinanzierung und Einführung der KLR geführt. Ziel unserer Untersuchung war es, uns über die Umsetzung und Wirksamkeit des neuen Steuerungsmodells "Globalhaushalt" zu informieren, gegebenenfalls auf Probleme bei der Durchführung des Modellversuches hinzuweisen und Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Wir haben die Ergebnisse der Unterrichtung und unsere Eindrücke aus Gesprächen in Form von "Arbeitsthesen" aufbereitet. Der LRH will hiermit sowie mit entsprechenden Hinweisen und Empfehlungen dem Parlament, der Landesregierung und den Hochschulen zusätzliches Diskussionsmaterial liefern.

Die Prüfungsfeststellungen sind am 5. und 8. Juni 2001 mit dem MWFK erörtert worden.

3 Prüfungsfeststellungen

3.1 Die Neugestaltung der Hochschulfinanzierung und damit verbundene Änderungen im Hochschulrechnungswesen werden seit Jahren bundesweit ohne konkrete und verbindliche Ergebnisse diskutiert.

Die Finanzierung der staatlichen Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland ist Ländersache. Bundeseinheitliche Regelungen für hochschulspezifische Formen des Rechnungswesens und der Rechnungslegung gibt es nicht. Es gilt das allgemeine staatliche Haushaltsrecht.

⁹ Ausgaben für Bauinvestitionen sind im Einzelplan 15 veranschlagt. Der Haushaltsansatz für das Jahr 2000 beträgt 108 Mio. DM.

¹⁰ Die Mehrausgaben in Höhe von 16,3 Mio. DM wurden durch Mehreinnahmen in Höhe von 22 Mio. DM gedeckt (Buchungsliste per 14. Februar 2001 zum Jahresabschluss 2000).

¹¹ Die TU Dresden ist vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft für die Konzeption der "Einführung einer KLR" und die ersten Schritte ihrer Umsetzung mit dem Titel "Reformuniversität" ausgezeichnet worden.

¹² Hochschul-Informations-System GmbH. Die HIS GmbH ist eine gemeinnützige von Bund und Ländern getragene und finanzierte Gesellschaft. Der Satzungszweck besteht in der Unterstützung der Hochschulen sowie der zuständigen Verwaltungen bei der Erfüllung der Hochschulaufgaben. Das Leistungsspektrum umfasst u. a. die Entwicklung und Mitwirkung bei der Einführung von Verfahren zur Rationalisierung der Hochschulverwaltung (Software-Programme), die Durchführung von Untersuchungen und die Erstellung von Gutachten, die Bau-, Nutzungs- und Ausstattungsplanung von Hochschulbauten sowie die Bereitstellung von Daten und Informationen.

Mit der Thematik - Neugestaltung der Hochschulfinanzierung und Änderungen im Hochschulrechnungswesen - befassen sich bundesweit verschiedene Gremien und Institutionen (Wissenschaftsministerien der einzelnen Bundesländer, der Wissenschaftsrat [WR], die Kultusministerkonferenz [KMK], das Centrum für Hochschulentwicklung, die HIS GmbH, der Arbeitskreis der Hochschulkanzler) bereits seit einigen Jahren, ohne einheitliche verbindliche Anforderungen zu definieren. Die Neugestaltung der Hochschulfinanzierung ist integraler Bestandteil eines komplexen Reformprozesses, der insbesondere Fragen des Hochschul- und Haushaltsrechts berührt.

3.2 Ein verbindliches Konzept für die Neugestaltung der Hochschulfinanzierung gibt es bisher nicht.

Die vorliegenden Gutachten, Arbeitsergebnisse, Beiträge und Diskussionsvorlagen geben vielfältige Hinweise und Empfehlungen zur Umgestaltung der Hochschulfinanzierung (Organisation des Haushaltsverfahrens) in Verbindung mit der Einführung einer leistungsorientierten Mittelzuweisung (Budgetierung). Sie widerspiegeln z. T. unterschiedliche Auffassungen und Zielvorstellungen zur künftigen Entwicklung und zur methodischen Herangehensweise. Erkennbar ist zudem, dass die eingeleiteten Reformprozesse sehr komplex sind, nur schrittweise vorgebracht und einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen werden.

Die einzelnen Bundesländer beschreiten z. T. unterschiedliche Wege bei der Neuregelung der Veranschlagung, Bereitstellung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel im Hochschulbereich. Beispielsweise hat das Land Niedersachsen im Jahr 1995 begonnen, die Hochschulen in Landesbetriebe gemäß § 26 der Landeshaushaltsordnung umzuwandeln und in diesem Zusammenhang die kaufmännische doppelte Buchführung einzuführen. Die Reform der Hochschulfinanzierung in Baden-Württemberg basiert auf den drei Bestandteilen Planungssicherheit, Globalhaushalt und Formelmodell zur Bemessung des Landeszuschusses. Das Formelmodell setzt sich aus einem volumen- und einem anreizorientierten Teil zusammen (siehe auch Pkt. 3 (9) S. 11). Nachzuweisende Leistungen sollen darüber hinaus mit Zielvereinbarungen definiert werden¹³. Die Hessische Landesregierung beabsichtigt, im Rahmen einer umfassenden Verwaltungsreform flächendeckend ein System der ergebnisorientierten Haushaltssteuerung mit Budgetierung und leistungsorientierter Mittelzuweisung (leistungsorientierter Budgetierung) einzuführen (siehe auch Pkt 3 (9) S. 12). In diesem Zusammenhang sollen den Hochschulen alle Sach- und Personalmittel im Rahmen von leistungsorientierten Globalbudgets zur Verfügung stehen. Hierzu wird über fünf Jahre bis zum Jahr 2003 das Projekt "Hochschul-Programmbudget" durchgeführt. Projektbestandteile sind u. a. die Einführung der doppelten Buchführung, die Entwicklung der KLR und darauf aufbauend die Erarbeitung des Budgetsystems für die leistungsorientierte Mittelzuweisung¹⁴.

¹³ Hochschulreform Baden-Württemberg 2000, Stellungnahme und Empfehlungen, CHE Centrum für Hochschulentwicklung Gütersloh, August 2000

¹⁴ Leistungsorientierte Mittelzuweisung an Hochschulen im Land Hessen, Ministerium für Wissenschaft und Kunst, Diskussionspapier 2., überarbeitete Auflage Januar 2000

3.3 Es gibt bisher bundesweit keine Normwerte für die Planung von Hochschulhaushalten.

Die KMK und der WR haben Empfehlungen für die Planung von Hochschulausgaben aufgestellt. Die HIS GmbH hat in einigen Bundesländern mit Unterstützung der zuständigen Ministerien Gutachten über Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleiche zwischen den Hochschulen und Studiengängen erstellt. Die betroffenen Hochschulen haben sich einem solchen Vergleich gestellt und damit offengelegt, zu welchen Kosten sie ihre Leistungen erbringen. Aus dem Zahlenmaterial lassen sich Kennziffern für die bedarfsgerechte und leistungsorientierte Mittelzuweisung ermitteln, die in die Verhandlungen bei der Haushaltsplanung der Hochschulen und bei der Mittelzuweisung durch das Land eingebracht werden könnten. Erste Versuche laufen z. B. in Niedersachsen. Die Frage nach der Qualität kann mit den Daten allerdings nicht beantwortet werden.

3.4 Die Haushalte der Hochschulen Brandenburgs sind nach deren Einschätzung seit Jahren nicht ausfinanziert.

Die angespannte Haushaltslage der Hochschulen Brandenburgs und deren Auswirkung auf die künftige Hochschulentwicklung sind der Landesregierung durchaus bekannt. Neben den reduzierten Ausgaben für Investitionen ist der Sachmittelbedarf der Hochschulen nicht gedeckt. So reichen nach Auskunft der Hochschulen¹⁵ die bewilligten Mittel nicht aus, um die notwendigen Bewirtschaftungskosten für neu in Betrieb genommene Investitionen und Ersatzinvestitionen für verschlissene Ausstattungen zu sichern. Dafür könnte auch das Verhältnis der Personal- zu den Sachmittelausgaben sprechen. Diese Kennzahl betrug im Jahr 1999 1: 0,14 und lag damit weit unter denen anderer Bundesländer (z. B. Thüringen 1: 0,23, Bayern 1: 0,31)¹⁶.

3.5 Die Personalausgaben als größter Ausgabenblock der Hochschulen sollten nicht mehr zur Deckung von Finanzierungslücken im Sachmittelhaushalt herangezogen werden.

Das Personalbudget der Hochschulen ist ab dem Haushaltsjahr 2000 auf der Grundlage der im Jahr 1999 besetzten Planstellen nicht ausfinanziert, da die Mittel für zum Zeitpunkt der Planung unbesetzte Planstellen nur noch mit einem Teilbetrag in Ansatz gebracht werden. Dadurch ist den Hochschulen vom Jahr 2000 an die bis dahin vom Land zugestandene Möglichkeit weitgehend genommen worden, über die Steuerung des Personaleinsatzes (bewusstes Freihalten von Stellen für einen bestimmten Zeitraum) Mittel für andere Ausgaben zu schöpfen. Diese von den Hochschulen in den Vorjahren mit Einführung flexibler Haushalte praktizierte Verfahrensweise könnte den Schluss zulassen, dass sich die bisherige Personalbemessung an den Hochschulen nicht am Personalbedarf für die qualitäts- und bedarfsgerechte Erfüllung der Lehr- und Forschungsaufgaben orientierte, d. h., dass die Hochschulen unter Umständen zuviel Personal beschäftigten. Ansonsten hätten die Hochschulen trotz der zeitweilig nicht besetzten Stellen ihre Aufgaben in Lehre und Forschung nicht wahrnehmen können.

¹⁵ Ausschuss für Wissenschaft, Forschung und Kultur, 17. Sitzung vom 11. Oktober 2000, Protokoll 3/207

¹⁶ Siehe Vorlage des MWFK (Referat 21) an den Ausschuss für Wissenschaft, Forschung und Kultur vom 13. Januar 2000.

Nach Auffassung des LRH muss der an objektiven Kriterien orientierte Personalbedarf der Hochschulen ermittelt und/oder so deutlich gemacht werden, dass - ungeachtet der an Sparzwängen (subjektiv) orientierten Haushaltsvorgaben - der Landesregierung und den politischen Entscheidungsträgern ein hieraus resultierendes Einsparpotential oder aber Finanzierungsdefizite bekannt oder eingängig sind.

3.6 Die Erprobung der Globalhaushalte sollte als Vorstufe für eine leistungsorientierte Budgetierung verstanden werden.

Die Budgetierung, die leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung gemäß § 7a der LHO erfordert, dass die zugewiesenen Mittel mit den zu erbringenden Leistungen bzw. Produkten im Zusammenhang stehen und eigenverantwortlich bewirtschaftet werden. Dieses neue Steuerungsmodell würde dem besonderem Anliegen der Hochschulen - Stärkung ihrer Finanzautonomie - gerecht werden. Auch das Land müsste wegen der Verbindlichkeit des Finanzrahmens bei diesem Finanzierungsmodell hieran interessiert sein.

Als Voraussetzung für eine Übertragung der Finanzverantwortung haben die Hochschulen eine KLR oder andere geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente einzurichten, mit denen insbesondere sichergestellt werden soll, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird. Mit dieser Maßgabe des § 7a der LHO ist nicht ausgeschlossen worden, dass anstelle der Kosten und Leistungsrechnung andere Informations- und Steuerungsinstrumente genutzt werden könnten (Bildung von Untertiteln, interne Handaufschreibungen oder Führung von Excel-Tabellen, regelmäßige Berichterstattung auf der Grundlage interner Informationen zur Mittelinanspruchnahme und Leistungserfüllung u. a.).

3.7 Budgetierung und Globalisierung der Hochschulhaushalte stehen dem Budgetrecht des Parlaments grundsätzlich nicht entgegen.

Das Parlament erhält im Rahmen der herkömmlichen Haushaltsplanung durch die umfangreiche Titelstruktur und die Titelerläuterungen zahlreiche Informationen. Die Umstellung auf Globalhaushalte oder Budgets erfordert vom Parlament den Umgang mit neuen Berichts- und Informationssystemen. Es muss bei sorgfältiger und objektiver Ermittlung des Hochschulbudgets nicht im Einzelnen wissen, für welchen Zweck und bei welchem Haushaltstitel die Mittel eingesetzt werden. Mit der Beilage zum Einzelplan 06 - Wissenschaft, Forschung und Kultur - erhält das Parlament Brandenburgs andere, umfangreichere und zudem qualitativ höherwertige Informationen zu den einzelnen Hochschulen (Wirtschaftsplan nach Kontengruppen mit Bezug zu Haushaltstiteln, Produkt- und Leistungsbeschreibungen mit Kennziffern). Zur Kontrolle der Leistungserfüllung und Einhaltung des Budgets hat es natürlich die Möglichkeit, die Inanspruchnahme im Einzelnen konkret zu hinterfragen.

3.8 Trotz umfangreicher Vorbereitungen des Modellversuchs "Globalhaushalt bei Hochschulen", an dem vier Hochschulen des Landes Brandenburg teilnehmen, fehlt ein verbindliches Regelwerk für die Durchführung des Versuches.

Der LRH vermisst ein Konzept über Ziele, Inhalt und Verlauf des Modellversuches. Es sollte als verbindliches Regelwerk zur Schaffung von Rahmenbedingungen für die Einführung von Globalhaushalten an den Hochschulen Brandenburgs gelten und von der Landesregierung und den am Modellversuch teilnehmenden Hochschulen gemeinsam getragen werden.

In der Vorbereitungsphase lag ein Entwurf "Regelwerk zur Globalisierung des Haushalts an den Hochschulen des Landes Brandenburg" des MWFK vor. Die Universität Potsdam z. B. hatte zu Beginn des Jahres 1999 aus dem Blickwinkel der teilnehmenden Hochschulen hierzu Stellung genommen. Das MWFK hat nach seiner Auskunft das Regelwerk nicht verbindlich in Kraft gesetzt. Es betrachtet die darin festzulegenden Rahmenbedingungen für einen verbindlichen und auskömmlichen Haushalt als von vornherein konterkariert durch die auf Sparzwängen beruhenden Mittelvorgaben des Landeshaushalts. Die Universität Potsdam verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass Planungssicherheit für die Hochschule weiterhin nicht besteht und die veranschlagten Haushaltsmittel für die Jahre 2000 und 2001 bei weitem nicht auskömmlich sind.

3.9 Leistungsbezogene Parameter werden bisher bei der Planaufstellung der Globalhaushalte nicht berücksichtigt.

Nach dem Brandenburger Hochschulgesetz (BbgHG) vom 20. Mai 1999 orientiert sich die staatliche Finanzierung der Hochschulen an den in Lehre und Forschung sowie bei der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses erbrachten Leistungen. Dabei sind auch Fortschritte bei der Erfüllung des Gleichstellungsauftrages zu berücksichtigen¹⁷. Dieser Anspruch ist bisher nicht umgesetzt. Nähere Bestimmungen dazu, wie eine leistungsorientierte Finanzierung zu erfolgen hat und welche Leistungskennzahlen dabei berücksichtigt werden, lagen bis zum Abschluss unserer örtlichen Erhebungen für das Land Brandenburg nicht vor. In anderen Bundesländern (Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen) werden hingegen verschiedene Modelle für eine leistungsorientierte Mittelzuweisung bzw. formelgebundene Finanzzuweisung diskutiert und z.T. bereits erprobt.

¹⁷ siehe 2 (7) BbgHG

Beispielsweise wird in Baden-Württemberg ein Formelmodell¹⁸ eingeführt.

Mit dem Formelmodell werden zurzeit immerhin 14 % des Haushalts der Hochschulen zugewiesen, während der größte Teil der Mittelzuweisungen nach wie vor lediglich fortgeschrieben wird. Das Modell nimmt eine strikte Gleichgewichtung von Forschung und Lehre vor. Es weist darüber hinaus zahlreiche Indikatoren (Studierende in der Regelstudienzeit, Absolventen/Prüfungen, Drittmittel, Promotionen, Frauenförderung und Internationalisierung) aus. Die studierenden- und absolventenbezogenen Messgrößen werden nochmals verfeinert in die Indikatoren Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit, Zahl der Absolventen, Relation Absolventen zur Zahl der Studierenden im 4./5. Semester zwei Jahre davor, prozentualer Rückgang der Langzeitstudierenden. Der Anreiz des Formelmodells entsteht dadurch, dass nur die Veränderungsdaten für die Mittelzuweisung zu Grunde gelegt werden. Der Erfolg der Hochschule wird mithin daran gemessen, ob und wie sich ihre Leistungen in Bezug auf die gemessenen Ziele verbessert oder verschlechtert haben. Ferner bleibt die finanzielle Belohnung pro Indikatoreinheit immer konstant, so dass stets deutlich ist, welcher Geldbetrag einer bestimmten Steigerung der Indikatorwerte entspricht. Die finanzielle Risiken werden dadurch aufgefangen, dass eventuell entstehende Verluste bei Anwendung des Formelmodells zunächst auf einen bestimmten Anteil des Haushalts der Hochschulen (1 %) begrenzt werden.

Das Land Hessen¹⁹ erarbeitet im Rahmen des Projektes "Hochschul-Programmhaushalt" ein leistungsorientiertes Budgetsystem.

Dieses System soll die Stabilität der Hochschulhaushalte gegenüber Leistungsschwankungen gewährleisten und Anreize zu wirtschaftlichem Handeln schaffen. Als Grundlage des Finanzierungssystems wurden fünf Kernleistungsbereiche (Studiengänge, Drittmittelprojekte, Technologie- und Wissenstransfer, Nutzung von Vermögen und Rechten, sonstige Leistungen) festgelegt und die entsprechende Finanzierung (staatliche Mittel, eigene Einnahmen) diskutiert. Die leistungsbezogene Mittelzuweisung soll vorwiegend die Leistungen in Forschung und Lehre sowie die Förderung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses differenziert nach Studiengängen umfassen, die zu Preisclustern (Berücksichtigung unterschiedlicher Kostenrelationen bei einzelnen Studiengängen) gegliedert wurden. Zur leistungsbezogenen Finanzierung über die Studiengänge werden zwei Formelmodelle (ein aufgabenorientiertes und ein volumenorientiertes Modell) diskutiert und ausführlichen Modellanalysen und Simulationsrechnungen unterzogen.

Im aufgabenorientierten Modell werden durch die Formelparameter (Leistungskennzahlen, die in die Formel der Mittelzuweisung eingehen) Studienplatzzielzahlen und Forschungseinheiten/Professuren 40 % der Mittel für die Grundausrüstung der Hochschulen im Sinne einer Basisfinanzierung verteilt. Das aufgabenorientierte Modell stellt hauptsächlich auf die Ist-Werte der Vergangenheit ab, die dann im Sinne einer zukunftsbezogenen Hochschulplanung in den Zielvereinbarungen zwischen Ministerium und Hochschulen im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens fortgeschrieben werden.

¹⁸ Hochschulreform Baden-Württemberg 2000, Stellungnahme und Empfehlungen, CHE Centrum für Hochschulentwicklung Gütersloh, August 2000

¹⁹ Leistungsorientierte Mittelzuweisung an Hochschulen im Land Hessen, Ministerium für Wissenschaft und Kunst, Diskussionspapier 2., überarbeitete Auflage Januar 2000

Es setzt sich aus drei Budgetteilen (70 % Aufgaben-, 25 % Wettbewerbs- und 5 % Innovationsbudget) mit ihren Formelparametern zusammen, die hauptsächlich quantitative Leistungsmerkmale (Studienplatzzielzahlen, Forschungseinheiten/Professuren, Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit, Anzahl der Absolventen, Drittmittelvolumen, Anzahl der Promotionen und Habilitationen) abbilden.

Das volumenorientierte Modell, orientiert an tatsächlich erbrachten Leistungen, setzt sich aus drei Budgetteilen (70 % Grund-, 25 % Erfolgs- und 5 % Innovationsbudget) mit ihren Formelparametern zusammen. Für die Bestimmung der Parameter des Grundbudgets (Planzahlen der Studienanfänger, der Studierenden in der Regelstudienzeit und der Absolventen) sollen im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren generell Planwerte aus den Planungen der Hochschulen berücksichtigt werden, die mit dem Ministerium über Zielvereinbarungen abgestimmt werden sollen. Abweichungen der Ist-Werte von den Plan-Werten im Rahmen des Haushaltsvollzuges sollen durch Mittelentzug bzw. über einen Ausgleich im nächsten Budget berücksichtigt werden. Der Finanzausschuss des Landes Brandenburg an die Modellhochschulen errechnet sich als Saldo von Gesamtausgaben und eigenen Einnahmen der jeweiligen Hochschule und wird in Form von jeweils zwei Zuschusstiteln im Landeshaushalt ausgewiesen²⁰. Die Aufstellung der Wirtschaftspläne erfolgt nach wie vor auf der Basis von Vorgaben des MWFK, die sich an den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben des Vorjahres orientieren. Die Hochschulen kritisieren, dass diese Verfahrensweise veränderte Bedingungen nicht angemessen berücksichtigt. Das MWFK wird seinerseits bei seinen Maßgaben an die Hochschulen durch Verhandlungen bzw. Vorgaben des MdF zum Teil fremdbestimmt. Damit wird das herkömmliche Verfahren, Fortschreibung der bisherigen Haushaltsansätze und gleichmäßige prozentuale Verteilung von Mittelkürzungen über alle Kapitel im Einzelplan 06, fortgesetzt.

3.10 Die Produkt- und Leistungsinformationen sind bisher nicht aussagefähig genug.

Die Produkt- und Leistungsbeschreibungen, die den Wirtschaftsplänen zur Erläuterung nachgestellt sind, lassen einen unmittelbaren zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang zwischen künftiger Leistung, Einnahmen und Ausgaben nicht erkennen²¹. Sie geben vielmehr einen Überblick über die speziellen Aufgaben, Ausstattungsgrößen und die bisher erzielten Ergebnisse der Hochschulen²². Die verbalen Beschreibungen der einzelnen Produktgruppen Lehre, Forschung und Dienstleistungen werden durch quantitative Informationen ergänzt, spezielle Produkte und Leistungen sind bisher nicht definiert. Von wesentlicher Bedeutung im Hinblick auf den Erfolg wären Aussagen zum Entwicklungsgrad einzelner Kennziffern bzw. Leistungsgrößen wie z. B. über die Entwicklung der Zahl der Studierenden, der Zahl der Absolventen, der Promotionen je Professur, der Drittmittelprojekte je Professur, der Einnahmen aus Drittmittelprojekten und des Anteils der Studierenden in der Regelstudienzeit an der Gesamtzahl der Studierenden in einem bestimmten Zeitraum.

²⁰ Kapitel 06 100, Titelgruppen 61, 62, 65, 67, Titel 682, 891

²¹ siehe Haushaltsplan 2000/2001, Beilage 2 zum Einzelplan 06

²² Auf diese Schwachstelle hat der LRH bereits in seiner Mitteilung über die Prüfung zur Flexibilisierung der Hochschulhaushalte in den Haushaltsjahren 1996 bis 1998 und zur Vorbereitung der Globaldotation vom 15. Mai 2000 hingewiesen.

3.11 Die Erwartungen an eine leistungsorientierte Zuweisung der gesamten Haushaltsmittel sollten nicht zu hoch gesetzt werden.

Zur Durchführung ihrer Aufgaben benötigen Hochschulen ein Budget, das in Folge des hochschulspezifischen Kostenverlaufes und relativ großer Fixkostenanteile eine gewisse Stabilität aufweist und somit eine notwendige Grundausstattung sichert. Es gibt bundesweit bereits verschiedene Modelle für eine formelgebundene Mittelausstattung von Hochschulen, in deren Berechnung aufgaben- und leistungsbezogene Kennzahlen (Parameter) eingehen.

Innerhalb der Modellhochschulen werden bereits Leistungs- und Belastungskriterien herangezogen, um die Mittel der Kontengruppe 60 (Sachaufwand für Lehre und Forschung) bedarfsgerecht auf die Fachbereiche zu verteilen. Hierbei muss aber bedacht werden, dass der Umfang, gemessen am Gesamtbudget der betreffenden Hochschule, nur einen geringen Prozentsatz ausmacht. In der Fachhochschule Lausitz waren es im Haushaltsjahr 2000 lediglich 3 % und in der Hochschule für Film und Fernsehen 11 % des Globalbudgets (ohne Investitionen). Die Mittelverteilungsmodelle berücksichtigen neben den Belastungskriterien (Studierende, Sachmittelgewichtungsfaktoren der Studienbereiche) auch leistungsorientierte Kriterien (Absolventen, Nachwuchsförderung, Gleichstellung). Ein bedeutendes Leistungskriterium ist die Höhe der eingeworbenen Drittmittel durch die Fachbereiche.

3.12 Vorgaben des MWFK und des MdF führen dazu, dass Erleichterungen beim Wirtschaftsplanzug zurückgenommen und die Eigenverantwortung der Hochschulen eingeschränkt werden.

Hochschulen, die am Modellversuch "Globalhaushalt" teilnehmen, sind nicht von haushaltswirksamen Maßnahmen ausgeschlossen. Trotz der global zugewiesenen Haushaltsmittel haben sie die Untersetzung der Haushaltshaltssperre gegenüber dem Fachressort unterkontenkonkret nachzuweisen. Die titelscharfe Untersetzung der Haushaltssperre widerspricht wie eine detaillierte und titelscharfe Veranschlagung dem Grundgedanken der Flexibilisierung und Globalisierung, die in ihrer Tendenz weg von der Einzel- und hin zur Gesamtbetrachtung ausgerichtet sind.

3.13 Globalhaushalte verlangen ein neues, auf die geänderten Bedingungen abgestimmtes Berichtswesen.

Ein Globalhaushalt erfordert ein Berichtswesen, das die Leistungen der Hochschulen darstellt, ohne jedoch durch einen hohen Detaillierungsgrad die beabsichtigte Erleichterung im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung wieder einzuschränken. Das zwischen dem MWFK und den Hochschulen abgestimmte Berichtswesen weist in der gegenwärtigen Phase des Modellversuchs noch einen hohen Detaillierungsgrad und einen großen Adressatenkreis im MWFK (sieben Referate²³) auf. Einzelne Daten werden zudem mehrmals im Jahr - quartalsweise - erhoben. Die vierteljährliche - später monatliche - Berichterstattung zum Wirtschaftsplanzug hat für das MWFK besondere Bedeutung hinsichtlich einer zentralen Gegensteuerung bei erkennbaren Problemen während des Modellversuchs. Wie die Gegensteuerung bei der angespannten Haushaltslage im Einzelplan erfolgen soll, bleibt allerdings offen.

²³ Schreiben des MWFK vom 8. Juni 2000, Berichtswesen Stand 29. Mai 2000

3.14 Die KLR sollte als notwendige Ergänzung zum Einsatz flexibler Haushaltsinstrumente und als Instrument für eine verbesserte Informationsgewinnung gesehen werden.

Die Teilnahme am Modellvorhaben "Globalhaushalte bei Hochschulen" verlangt die begleitende Einführung einer KLR an den Modellhochschulen²⁴.

§ 6 Abs. 3 Haushaltsgrundsätzegesetz (§ 7 Abs. 3 der LHO) sieht für geeignete Bereiche der Öffentlichen Verwaltung die Einführung einer KLR vor. Diese soll insbesondere der Kalkulation von Gebühren und Entgelten dienen, die Ermittlung bedarfsgerechter Haushaltsansätze bei der Haushaltsplanung unterstützen und den wirtschaftlichen Haushaltsvollzug fördern. Sie bildet eine wesentliche Grundlage für die Einführung eines Controllings. Zu den geeigneten Bereichen zählen nach unserer Auffassung Verwaltungsbereiche, die überwiegend wirtschaftlich tätig sind und Produkte und Leistungen erstellen, die am Markt

oder verwaltungsintern nachgefragt werden (hierzu zählen beispielsweise gebührenerhebende Behörden wie Eichämter, Materialprüfungsämter, Vermessungsämter).

Die KLR ist originär ein Instrument des internen betrieblichen Rechnungswesens. Sie dient grundsätzlich als internes Kontroll- und Steuerungsinstrument, das Informationen zur Unterstützung für Entscheidungs- und Führungsprozesse bereitstellt. Ein zwingendes Erfordernis einer KLR z. B. für Zwecke der Preiskalkulation besteht aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht, denn die Hochschulen sind keine erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Unternehmen, die Produkte herstellen bzw. Leistungen erbringen, die sich über den Preis am Markt behaupten müssen. Ein Produkt "Student" oder "Absolvent" gibt es (noch) nicht, Studiengebühren werden in der Regel nicht erhoben. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sind Hochschulen Dienstleistungsunternehmen, die verschiedene Produkte der Forschung und Lehre erstellen, die sich durch Individualität und Vielfalt auszeichnen. Eine Beschreibung und monetäre Bewertung der Produkte ist schwierig. Selbst im gegebenen Fall könnte die Hochschulleitung, bedingt durch finanzielle, organisatorische, personelle und politische Zwänge, kaum kurzfristig auf geänderte oder neue Anforderungen reagieren, wie zum Beispiel durch Schließung von Studiengängen und Berufung von Professoren; sie kann auch die Nachfrage der Studienanfänger nicht ohne weiteres beeinflussen. Die KLR, mit Schwerpunktsetzung Kostenrechnung, kann an den Hochschulen als Instrument zur Verbesserung des Informationsgehaltes der Haushaltsrechnung, zur Begründung des Ressourcenbedarfs, zur Schaffung von Transparenz des Ressourcenverbrauchs, zur Erhöhung der Kostensensibilität und zur internen Steuerung eingesetzt werden.

3.15 Eine konkrete Kosten-Nutzen-Abwägung vor der Einführung der KLR im Rahmen des Modellversuchs ist unterblieben.

In der Planungsphase finanzwirksamer Maßnahmen, hierzu zählt auch die Einführung der KLR an den Hochschulen, sollten gemäß § 7 der LHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden, denn wie jede andere Maßnahme muss auch die Einführung der KLR an dem Gebot der Wirtschaftlichkeit gemessen werden. Hierzu gehören u. a. Aussagen zu finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt - Ermittlungen des absehbaren Investitions-, Beratungs-, Personal- und Schulungsaufwands -, zum Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme sowie zum erwarteten Nutzen.

²⁴ Vorlage 34/98 des MdF an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages Brandenburg vom 9. Juli 1998

Das MWFK hat vor Beginn der Maßnahme den Finanzbedarf der Hochschulen für neu zu beschaffende Hard- und Software in Hinsicht auf die geplante Einführung des HIS-Kostenrechnungssystems abgefragt. Die Hochschulen und das MWFK hatten sich zuvor über den Einsatz der HIS-Software²⁵ verständigt. Die erhobenen Angaben widerspiegeln nur einen Teil des Finanzbedarfs. Nicht zu unterschätzen, aber nicht ohne weiteres bezifferbar, sind dabei auch die Kosten, die innerhalb der Hochschule durch interne Beratungen, Schulungen, Datenerhebungen und organisatorische Maßnahmen entstehen.

3.16 Zum Zeitpunkt unserer Erhebungen wurde die Einführung einer KLR an den Modellhochschulen vom MWFK weder zentral gesteuert noch begleitet, sondern durch die Eigeninitiative der beteiligten Hochschulen vorgebracht und inhaltlich bestimmt.

Das MWFK und die Hochschulen des Landes Brandenburg haben sich im Vorfeld des Modellversuchs über die Nutzung einer einheitlichen Software, Software der HIS GmbH, für die Installierung der Kostenrechnungssysteme abgestimmt. Daneben hatte das MWFK maßgebliche Kriterien für den Einsatz des Kostenrechnungssystems den Hochschulen und der HIS GmbH vorgegeben. Dies waren zum einen die Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Hochschulen und zum anderen die Sicherstellung der Hochschulfinanzstatistik durch einheitliche Kontenrahmen²⁶. Die gemeinsame Arbeitsgruppe legte im April 1999 Ergebnisse ihrer Tätigkeit vor, dazu gehörte u. a. ein Kostenartenplan.

Verbindliche Vorgaben des MWFK zur Einführung und Ausgestaltung der KLR an den Hochschulen des Landes, die über die ausgebrachten Kriterien im Rahmen der Vorbereitungsphase hinausgehen, liegen nicht vor. Dazu zählen insbesondere exakte Vorgaben darüber, welche Realisierungsstände (z. B. vorläufige Schwerpunktsetzung auf eine Kostenarten- und Kostenstellenrechnung) bzw. Ergebnisse nach einer angemessenen Laufzeit des Modellversuchs erwartet werden oder vorliegen müssen. Das Vorhaben wird seit dem Beginn des Modellversuchs "Globalhaushalt" im Jahr 2000 von Seiten des MWFK weder intensiv fachlich begleitet und koordiniert, noch werden die Teilergebnisse bzw. Erkenntnisse systematisch abgefragt und ausgewertet. Die fachliche Begleitung des Vorhabens obliegt der HIS GmbH als Softwareentwickler und -lieferanten. Das MWFK überlässt es den Hochschulen, Akzente in der Gestaltung der KLR zu setzen. Hierbei kommt der Universität Potsdam eine bedeutende Rolle zu. Das MWFK nimmt damit in Kauf, dass Fakten geschaffen werden, die später nicht mehr oder nur mit zusätzlichem Aufwand zurückzunehmen bzw. zu korrigieren sind.

²⁵ Die Software der HIS GmbH ist abgestimmt auf die spezifischen Belange der Hochschulen, ausreichend für das Haushalts- und Rechnungswesen und die Einführung der KLR und zudem eine kostengünstige Variante für das Land.

²⁶ Vermerk des MWFK vom 12. August 1997 über ein gemeinsames Gespräch am 7. August 1997 zur Einführung der Kostenrechnung an den Hochschulen mit Vertretern der HIS GmbH und der Hochschulen UniP, BTUC und FHP.

3.17 Ungleiche Voraussetzungen an den Hochschulen führten dazu, dass sie bei der Einführung der KLR unterschiedlich weit vorangekommen sind.

Die materiellen, finanziellen und insbesondere personellen Ausgangsbedingungen an den Hochschulen, die am Modellvorhaben teilnehmen, waren nicht einheitlich (Stellenausstattung, Ausstattung mit Hard- und Software²⁷). Vom Land wurden zum Zeitpunkt unserer Erhebungen zusätzliche Mittel für den Modellversuch, insbesondere für den Aufbau und die Einführung der KLR nicht bereitgestellt. Die Hochschulen hatten vielmehr zusätzliche Ausgaben z. B. für Schulungen von Mitarbeitern oder die befristete Einstellung von Fachpersonal (Kostenrechner) durch eine flexible Handhabung ihrer Globalhaushalte selbst aufzubringen, wobei sich ein größeres Haushaltvolumen naturgemäß vorteilhaft auswirkte. Beispielsweise hat die Universität Potsdam einen Kostenrechner befristet aus freien Stellen finanziert. Drei der vier Modellhochschulen hatten zum Zeitpunkt unserer Erhebungen das Modul HISCOB, den Kostenrechnungs- und Controllingbaustein, eingeführt bzw. waren mit der Installation befasst. Es besteht die Absicht, HISCOB an allen Hochschulen des Landes einzuführen.

Nach Auskunft des MWFK stehen im Haushalt 2001 für die Entwicklung und den Aufbau der KLR an den Hochschulen des Landes 1 Mio. DM im Kapitel 06 020, Titel 685 76 zur Verfügung²⁸. Die Bereitstellung der Mittel ist an die Maßgabe gebunden, dass nach dem Jahr 2001 die Funktionsfähigkeit der Systeme gewährleistet sein soll. Die Hochschulen haben dem MWFK in regelmäßigen Abständen über den Realisierungsstand der Maßnahmen und die Inanspruchnahme der Mittel zu berichten. Insofern wird das MWFK zum Ende des Haushaltsjahres 2001 umfassend über den Stand der Einführung der KLR an den Hochschulen des Landes unterrichtet sein.

3.18 Die KLR besteht - wenn überhaupt - nur aus Fragmenten.

Eine Akzeptanz zur Einführung der KLR ist nach unserem Eindruck an den Hochschulen vorhanden. Sie soll dazu dienen, knapper werdende öffentliche Ressourcen nach außen zu rechtfertigen, vor allem aber intern Mittel leistungsgerecht zu verteilen. Nicht zu unterschätzen ist allerdings das Verständnis von Vertretern der Hochschulen, die Kostenrechnung sei lediglich als internes Kontrollinstrument zu nutzen.

Die KLR im Anfangsstadium ist als Kostenarten- und Kostenstellenrechnung angelegt. Die Hochschulen haben mit der Einführung einer Kostenarten- und Kostenstellenrechnung auf Basis eines einheitlichen Kontenrahmens begonnen. Sie haben im Allgemeinen Kostenartenpläne und -stellenpläne erstellt und nehmen z.T. bereits Buchungen ausgabengleicher Kostenarten auf Kostenstellen vor. Damit ist aber nur ein Teil der Kosten erfasst. Die Behandlung der Personalausgaben - der größte Ausgabenblock im Hochschulhaushalt - und die Übernahme dieser Ausgaben in das Kostenrechnungssystem der Hochschulen waren nicht abschließend geklärt.

²⁷ Die HIS GmbH bietet ein umfassendes Softwaresystem (modular aufgebaut) für alle Bereiche der Hochschulverwaltung an. Das Kostenrechnungs- und Controllingmodul HISCOB nutzt kostenrechnungsrelevante Daten anderer Module.

²⁸ Nachfolgeaktivitäten zum Hochschulsonderprogramm HSP III (HSPN), Artikel 4 - Programm zur Förderung struktureller Innovationen im Hochschulbereich.

In der Diskussion befanden sich weitere Schwerpunkte wie die Bildung kalkulatorischer Kosten (Abschreibungen, Miete), die Ermittlung von Umlageschlüsseln für die Verteilung von Gemeinkosten und die Verrechnung von Kosten zwischen den einzelnen Kostenstellen.

Weitgehend ungeklärt sind Fragen der Bestimmung von Kostenträgern und der Leistungsbewertung und -rechnung. Ein wesentliches Problem im Hochschulbereich ist die Definition von Produkten und Leistungen und deren monetäre Bewertung. Eine aussagefähige Kostenträgerrechnung für die Kostenträger Forschung und Lehre gibt es noch nicht. Die Hochschulen vertreten die allgemeine Auffassung, dass Lehre und Forschung kostenrechnerisch nicht zu trennen sind. Dem gegenüber zeigen Modelle und Versuche an einzelnen Hochschulen einiger Bundesländern, dass diese Herangehensweise durchaus möglich ist.

Der Ansatz der HIS GmbH und der TU Dresden sieht vor, die Anteile der eingesetzten Ressourcen den korrespondierenden Leistungen in Lehre und Forschung zuzuordnen.

Die prozentuale Aufteilung des Ressourceneinsatzes nehmen die Wissenschaftler selbst vor, wodurch eine subjektive Komponente in die Rechnung einfließt. Ein anderes Modell geht von einer vereinfachten Rechenhypothese (z. B. 50:50-Aufteilung) aus. Beide grundsätzlich akzeptablen Verfahren schränken aber die Aussagefähigkeit der Rechnung ein, was bei der Interpretation der gewonnenen Kennzahlen zu berücksichtigen ist.

3.19 Zielvereinbarungen sollten - wenn überhaupt - erst abgeschlossen werden, wenn die Vertragspartner auf Grund sorgfältiger und objektiver Planung der Finanzierung und des Leistungsbildes der Hochschulen in der Lage sind, vertragstreu zu sein.

Zur Unterstützung des Umgestaltungsprozesses der staatlichen Finanzierung hin zu leistungsorientierten Globalbudgets können Zielvereinbarungen abgeschlossen werden. Dieses neue Steuerungsinstrument, ein weiteres aus der Betriebswirtschaftslehre, würde das Land verpflichten, die vereinbarten Leistungen über einen bestimmten Zeitraum finanziell abzusichern und die Hochschulen verpflichten, die vereinbarten Maßnahmen umzusetzen und die vereinbarten Ergebnisse zu erreichen. Das BbgHG lässt den Abschluss von Zielvereinbarungen zu²⁹. Erste Gespräche zwischen dem MWFK und den Hochschulen hatten im Rahmen der Vorbereitung des Modellversuchs "Globalhaushalte bei Hochschulen" begonnen, sind aber nicht weitergeführt worden. Anliegen der Hochschulen ist es insbesondere, über den Abschluss von Zielvereinbarungen Planungssicherheit für einen festgelegten Zeitraum zu erhalten. Nach Auskunft des MWFK gibt es bereits Vorstellungen zur Gestaltung einer Rahmenvereinbarung in Anlehnung an das Modell Hamburgs. Diese sieht insbesondere neben den Hochschulen und dem MWFK auch die Einbeziehung des MdF vor. Auf Grund der angespannten Haushaltslage sieht sich das Land nicht in der Lage, Zielvereinbarungen einzugehen.

²⁹ Gemäß § 2 Abs. 6 BbgHG kann das für Hochschulen zuständige Mitglied mit den Hochschulen in Angelegenheiten, die seiner Fachaufsicht und Genehmigung unterliegen, insbesondere für die Erfüllung staatlicher Aufgaben, Zielvereinbarungen treffen.

Bisher gibt es bundesweit nur wenige Erfahrungen über die Ausgestaltung der Zielvereinbarungen (Inhalt, Form, Laufzeit) und ihre Bewährung in der Praxis. Wenn es Zielvereinbarungen gibt, dann sollen sie zum einen der Vereinbarung mittelfristiger Entwicklungspläne mit den einzelnen Hochschulen, zum anderen der Vereinbarung bestimmter Leistungen oder Maßnahmen mit einzelnen Hochschulen dienen, die nicht alle Hochschulen in gleicher Weise betreffen. Sie werden in der Regel parallel zu den Haushaltsverhandlungen geschlossen.

3.20 Erfahrungen aus vorangegangenen Modellversuchen hätten besser genutzt werden müssen.

Probleme und Schwachstellen, die der LRH im Zusammenhang mit der Prüfung des Modellversuchs Flexibilisierung der Hochschulhaushalte aufgezeigt hatte, zeigen sich beim neuen Modellversuch wiederum. Hierzu zählen die ungenaue Zielformulierung - im Sinne quantifizierter Vorgaben - für den Modellversuch, die unterschiedlichen finanziellen und personellen Voraussetzungen an den teilnehmenden Hochschulen und die ständige Änderung der finanziellen und personellen Bedingungen an den Modellhochschulen während der Versuchsphase. Ein Modellversuch sollte über einen bestimmten Zeitraum Versuchscharakter haben, d. h. unter konstanten Bedingungen laufen, um aussagefähige Ergebnisse im Rahmen einer Erfolgskontrolle zu erhalten.

4 Hinweise und Empfehlungen des LRH

4.1 Hinweise und Empfehlungen zur künftigen Hochschulfinanzierung

In der gegenwärtigen Phase sollte das Land gemeinsam mit dem Parlament Überlegungen dahingehend anstellen und Entscheidungen treffen,

- wie die Zuweisung der Haushaltsmittel an die Hochschulen (titelkonkret, Globalzuweisung, Budget) künftig erfolgen soll,
- welche Angaben das Parlament benötigt, damit die Mittel für die Hochschulhaushalte in Form der Globalzuweisung oder Budgets bereitgestellt werden können,
- ob Zielvereinbarungen zwischen dem Land und den Hochschulen geschlossen werden sollen.

Die Hochschulen erwarten strukturbestimmende Entscheidungen der Landesregierung und des Parlamentes zur weiteren Entwicklung im Hochschulbereich und zur effektiven Verteilung der vorhandenen Mittel.

- Der LRH empfiehlt eine Zwischenevaluation zum Stand des Modellversuchs und der Einführung der KLR. Dabei sollten die bisherigen Ergebnisse dargestellt und analysiert werden. Unter den gegebenen Bedingungen ist zu überdenken, ob und inwieweit der Modellversuch "Globalisierung der Hochschulhaushalte" weitergeführt werden soll. Für die Fortsetzung des Modellversuchs sind die notwendigen Rahmenbedingungen und Verfahrensregelungen festzulegen.

- Vor dem Abschluss von Zielvereinbarungen sollten im Vorfeld wesentliche Aspekte zu Inhalt, Form, Umfang und Laufzeit geklärt sein. Als wichtige Grundlagen für diese Verhandlung müssen die Leitbilder der Hochschulen (Profilbildung) und der abgesteckte finanzielle Rahmen feststehen. Die Profilplanung der einzelnen Hochschulen für die nächsten Jahre war zum Zeitpunkt der Erhebungen noch nicht abgeschlossen.
- Die Aufstellung globaler Haushaltspläne für die Modellhochschulen erfordert eine Planung auf der Grundlage realer Bedarfszahlen. Da fast 80 % der konsumtiven Ausgaben allein für das Personal benötigt werden, sollten die Hochschulen in Abstimmung mit dem MWFK aktuelle Personalbedarfsanalysen vorlegen. Damit könnte gegebenenfalls auch das Argument entkräftet werden, die Hochschulen hätten zu viel Personal.
- Das MWFK könnte die Durchführung von Ausstattungsvergleichen zwischen den Hochschulen des Landes veranlassen mit dem Ziel, einen Gesamtüberblick zur Situation an den Hochschulen als Grundlage für die künftige Planung und Steuerung der Hochschulpolitik zu erhalten. Dafür bietet sich das vorliegenden Material der HIS GmbH an, in dem das methodische Herangehen gut dargestellt ist und übertragbar erscheint.
- Damit die knappen Haushaltsmittel künftig bedarfs- und leistungsbezogen zugewiesen werden können, ist es erforderlich, ein neues System für die Mittelzuweisung zu entwickeln und einzuführen. Hierzu gibt es bereits Modelle in anderen Bundesländern, die sich durchaus in Teilen auf Brandenburger Belange umsetzen lassen (siehe Punkt 3 (9) S. 11).
- Das Land Brandenburg sollte - hierauf wird rein vorsorglich hingewiesen - auf eine teure Umstellung der kameralistischen Haushaltsrechnung auf die doppelte Buchführung im Hochschulbereich verzichten. Eine auf das Hochschulwesen abgestimmte, "schlanke" KLR kann auf den Daten des kameralistischen Rechnungswesens aufbauen. Dies zeigen Erfahrungen und Untersuchungsergebnisse bei ausgewählten Hochschulen, die unter Begleitung durch die HIS GmbH die KLR einführen und darauf aufbauend bereits ein Berichtswesen entwickelt haben³⁰.

4.2 Empfehlungen zur Kosten- und Leistungsrechnung

- Bei der Einführung neuer betriebswirtschaftlich orientierter Steuerungsinstrumente sollten landesweit zwingend einheitliche Veranschlagungsgrundsätze, einheitliche Gruppierungs- und Kostenartenpläne sowie Produkt- und Aufgabenrahmenpläne Aufgabenrahmenpläne vorgegeben werden. Vom Land (MdF und Parlament) werden Vorgaben erwartet, die zu einer gewissen Vereinheitlichung der Methodik zum Aufbau der KLR im Land führen (Kostenartenpläne, Gliederung der Kostenstellen, Berechnung von kalkulatorischen Kosten, Vorgabe von Umlageschlüsseln). Diese sollten als verbindliche Rahmensetzung für spezielle Erfordernisse einzelner Bereiche wie z. B. die Hochschulen genügend Spielraum bieten. Die Ziele und Aufgaben der KLR für die Hochschulen des Landes sind in Abstimmung zwischen allen Beteiligten zu formulieren.

- Der LRH warnt vor einer überzogenen Ausgestaltung der Kostenrechnung an den Hochschulen. Sie sollte den speziellen Anforderungen der Hochschulen genügen, darf aber nicht zum Selbstzweck werden. Die Anzahl der Kostenstellen sollte ein vertretbares Maß nicht überschreiten und Übersichtlichkeit gewährleisten. Eine Vollkostenrechnung empfiehlt sich nur dort, wo Leistungen gegen Gebühr erbracht werden. Im Übrigen empfehlen wir, aus Gründen der sachgerechten Zuordnung der Kosten, einer verbesserten Aussagefähigkeit der Kostenrechnung und der Erleichterung bei der Bildung von Kostenträgern Lehre und Forschung im Rahmen der Kostenrechnung zu trennen.
- Die Einführung der Kostenrechnung unter Nutzung der HIS-Software wird zurzeit als sachgerechte und wirtschaftlichste Lösung favorisiert. Bestehende Vorstellungen einzelner Hochschulen (Universität Potsdam), auch andere Software z. B. SAP einzusetzen, sollten diskutiert und entschieden werden. Vom Grundsatz her sollte die Einheitlichkeit der Software gewährleistet werden.
- Die Einführung der Kostenrechnung unter Nutzung der HIS-Software wird zurzeit als sachgerechte und wirtschaftlichste Lösung favorisiert. Bestehende Vorstellungen einzelner Hochschulen (Universität Potsdam), auch andere Software z. B. SAP einzusetzen, sollten diskutiert und entschieden werden. Vom Grundsatz her sollte die Einheitlichkeit der Software gewährleistet werden.
- Das MWFK sollte den Einführungsprozess der KLR an den Hochschulen intensiver begleiten und die erreichten Ergebnisse in regelmäßigen Abständen analysieren und hinterfragen.

Beratung des Landtages gemäß § 88 Abs. 2 der LHO zu ausgewählten Fragen und Problemen im Zusammenhang mit der Hochschulfinanzierung

1 Gegenstand der Prüfung und Beratung

Der LRH hat sich im Jahr 2000 im Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur und bei einzelnen Hochschulen über die Planung und Finanzierung der Hochschulhaushalte, über erste Erfahrungen mit dem neuen Steuerungsmodell „Globalhaushalt“ und im Zusammenhang damit über den Stand der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLAR) an Hochschulen unterrichtet. Seine Prüfungserkenntnisse hat er nach intensiver Erörterung mit dem Ministerium in seinem Bericht vom 14. August 2001 zur Beratung des Landtages zu ausgewählten Fragen und Problemen im Zusammenhang mit der Hochschulfinanzierung zusammengefasst.

2 Prüfungsfeststellungen

Die Prüfungsfeststellungen des LRH lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Neugestaltung der Hochschulfinanzierung wird seit Jahren bundesweit ohne konkrete und verbindliche Vorgaben in Form von Konzepten und Kennziffern für eine bedarfsgerechte und leistungsorientierte Mittelzuweisung für die Hochschulen diskutiert.
- Bisher fehlt ein verbindliches Regelwerk für die Durchführung des Modellversuches „Globalhaushalt bei Hochschulen“, an dem vier (ab 1. Januar 2002 fünf) Hochschulen des Landes teilnehmen.
- Die Erprobung der Globalhaushalte sollte als Vorstufe für eine Budgetierung, das heißt für eine leistungsbezogene Planaufstellung und –bewirtschaftung durch die Hochschulen, verstanden werden.
- Leistungsbezogene Parameter werden bisher bei der Planaufstellung der Globalhaushalte nicht berücksichtigt; die Produkt- und Leistungsinformationen der Hochschulen hierzu sind nicht aussagefähig genug.
- Globalhaushalte verlangen ein verändertes Berichtswesen und eine Kostenrechnung als internes Kontroll- und Steuerungsinstrument.
- Das MWFK hat die Einführung einer Kostenrechnung an den Modellhochschulen weder zentral gesteuert noch begleitet.
- Die Kostenrechnung in den Modellhochschulen bestand – wenn überhaupt – nur aus Fragmenten.
- Zielvereinbarungen sollten – wenn überhaupt – erst abgeschlossen werden, wenn die Vertragspartner auf Grundsorgfältiger und objektiver Planung der Finanzierung und des Leistungsbildes der Hochschulen in der Lage sind, vertragstreu zu sein.

- Die Budgetierung und Globalisierung der Hochschulhaushalte stehen dem Budgetrecht des Parlamentes grundsätzlich nicht entgegen.

3 Folgerungen

Im Ergebnis seiner Prüfung hat der LRH empfohlen,

- Entscheidungen durch Parlament und Regierung dahingehend herbeizuführen, in welcher Form die Haushaltsmittel den Hochschulen zuzuführen sind, das Berichtswesen ausgestaltet werden soll und Zielvereinbarungen zwischen dem Land und den Hochschulen geschlossen werden sollen,
- eine Zwischenevaluierung zum Stand des Modellversuches und der Einführung der Kostenrechnung durchzuführen,
- die erforderlichen Personal- und Sachmittel auf der Grundlage objektiver und transparenter Berechnungsverfahren, unter anderem durch Leistungskennzahlen, nachzuweisen und dann auch bereitzustellen.
- auf eine teure Umstellung der kameralistischen Haushaltsrechnung auf die doppelte Buchführung im Hochschulbereich zu verzichten und eine im Hochschulwesen erforderliche „schlanke“ Kostenrechnung, auf der Grundlage der von Daten des kameralen Rechnungswesens, aufzubauen und zur internen Steuerung der Hochschulhaushalte zu nutzen.

4 Behandlung des Beratungsberichtes im Landtag

Der Beratungsbericht ist am 16. August 2001 dem Landtag und der Landesregierung Brandenburg zugegangen und als Drucksache 3/3188 den Landtagsabgeordneten am 22. August 2001 zugänglich gemacht worden.

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle hat den Beratungsbericht zur Mitberatung an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen verwiesen. Die beauftragte Berichterstatteerin führte Gespräche mit dem MWFK und dem LRH zu ausgewählten Fragen des Beratungsberichtes und legte ihren Entwurf der Beschlussempfehlung an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen dem MWFK und dem LRH zur Kenntnisnahme vor. Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen behandelte den Beratungsbericht in seiner 54. Sitzung 31. Januar 2002 und beschloss eine fünf Punkte umfassende Beschlussempfehlung an den Ausschuss für Haushaltskontrolle (Ausschussprotokoll 3/512). Danach empfahl der Ausschuss u. a.:

- die Ausführungen des LRH zur Kenntnis zu nehmen,
- die in Übereinstimmung mit den Empfehlungen des LRH stehenden Aktivitäten des MWFK zur Erarbeitung eines Modells für die leistungsorientierte Mittelzuweisung an Hochschulen zu begrüßen,
- eine Zwischenevaluation des Modellversuchs „Globalisierung der Hochschulhaushalte“ vorzunehmen und zum 31. März 2003 einen entsprechenden Bericht zu erstatten.

Der LRH hatte zum Entwurf der Beschlussempfehlung weitere Änderungsvorschläge unterbreitet, die überwiegend unberücksichtigt blieben. Er schlug u. a. vor, im Zuge der Zwischenevaluation über den Stand der Einführung der KLR an den Hochschulen zu berichten. Das MWFK sollte ferner gebeten werden, über den Stand und die vorläufigen Ergebnisse bei der Entwicklung eines neuen Systems der bedarfs- und leistungsorientierten Mittelzuweisung zum 30. November 2002 Bericht zu erstatten.

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle ist der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen in seiner Sitzung am 19. März 2002 vollinhaltlich gefolgt.

5 Schlussbemerkung

Der LRH begrüßt es, dass seine Hinweise und Anregungen vom Parlament weitgehend mitgetragen werden. Er stellt fest, dass das MWFK die Empfehlungen des LRH, eine Optimierung der KLR und der bedarfs- und leistungsorientierten Mittelzuweisung an die Hochschulen des Landes zu erreichen, zum Teil bereits berücksichtigt hat.

Potsdam, 26. April 2002

Das Große Kollegium des
Landesrechnungshofes Brandenburg

von der Aue

Hülsmann

Arlt

Noack

Dr. Reinhardt