

LANDES
RECHNUNGSHOF
BRANDENBURG

Jahresbericht 2022

LANDES
RECHNUNGSHOF
BRANDENBURG



Jahresbericht 2022

Impressum

Herausgeber: Landesrechnungshof
Brandenburg
vertreten durch den
Präsidenten Christoph Weiser
Graf-von-Schwerin-Straße 1
14469 Potsdam
Telefon: 0331/866 8500
E-Mail: poststelle@lrh.brandenburg.de

Druck: LGB Landesvermessung
und Geobasisinformation
Brandenburg, Potsdam

Bildnachweis: Landesrechnungshof Brandenburg

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
I. Haushaltsrechnung	
1 Entlastung für das Haushaltsjahr 2019	8
2 Haushaltsvollzug und Rechnungslegung 2020	8
3 Kredit- und Schuldenmanagement	40
4 Prüfung von Belegen	58
II. Haushaltslage	
5 Einnahmen und Ausgaben 2021	62
6 Zuweisungen des Landes an die Kommunen	78
7 Finanzierungssaldo, Zinsausgaben, Schuldenstand	84
8 Strukturelles Defizit	87
9 Überwachung der Schuldenbremse	90
10 Ausblick	91
11 Personalhaushalt	95
III. Besondere Prüfungsergebnisse	
Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)	
12 Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes gelingt in Brandenburg nur zum Teil	118
Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)	
13 Das Einsatz- und Lagezentrum braucht bessere Arbeitsbedingungen	133
Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)	
14 Polizeiärztlicher Dienst – Das Dienstrecht gilt auch hier!	142
Einzelplan 05 Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBS)	
15 Gelbe Karte für die Förderung des Sports	151

	Einzelplan 06 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK)	
16	Systematische Mängel in der Kulturförderung	162
	Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie (MWAE)	
17	Der Brandenburger Weg der Ladesäulenförderung für Elektrofahrzeuge	171
	Einzelplan 10 Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz (MLUK)	
18	Investitionsförderung für die Landwirtschaft: langwierig, zu kostspielig und wenig klimagerecht	185
	Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL)	
19	Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr bis 2022 – Fehlanzeige	191
	Einzelplan 12 (Beilage) Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE)	
20	Baumaßnahmen für die Polizei – eine „never-ending story“?	198
	Einzelplan 20 Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE)	
21	Weiterhin Optimierungspotenzial bei der Veranlagung von Einkommensteuerfällen im Risikomanagementsystem	212

IV. Ergebnisberichte

	Ergebnisbericht Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie (MWAE)	
22	Wirkung der Wirtschaftsförderung – Strohfeuer oder nachhaltige Entwicklung?	222
	Ergebnisbericht Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE)	
23	Optimierungspotenzial bei der Veranlagung von Einkommensteuerfällen im Risikomanagementsystem	224
	Abbildungsverzeichnis	227
	Tabellenverzeichnis	229
	Abkürzungsverzeichnis	230

Vorwort



Sehr geehrte Bürgerinnen
und Bürger,

wie in den vergangenen beiden Jahren wird der diesjährige Jahresbericht des Landesrechnungshofs wiederum in Zeiten einer Krise veröffentlicht. War es in den vergangenen beiden Jahren 2020 und 2021 die Corona-Pandemie, die Politik und Verwaltungen vor große Herausforderungen gestellt hat, ist es in diesem Jahr die Energiekrise, die die Bereitstellung erheblicher Finanzmittel von Bund und Ländern zur Abmilderung existenzieller Sorgen von Privaten und Unternehmen erfordert. Aber auch die inflationsbedingten Preissteigerungen stellen viele Bürgerinnen und Bürger vor große Probleme.

Die Landesregierung hat – zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Jahresberichts Mitte Oktober 2022 – angekündigt, dem Landtag vorzuschlagen, auch in den kommenden Jahren nach 2021 und 2022 erneut eine Notlage im Sinne der Schuldenbremse festzustellen. Auf diese Weise dürfte das Land neue Kredite in einem Umfang von wenigstens zwei Milliarden Euro aufnehmen. Die Finanzministerin hat in ihrer Einbringungsrede zum Doppelhaushalt 2023/2024 sogar von einem Kreditvolumen von bis zu fünf Milliarden Euro gesprochen. Das sind im Verhältnis zum Haushaltesvolumen in Brandenburg von rund 15 Milliarden Euro sehr große Beträge, die die Bürgerinnen und Bürger des Landes in der Zukunft zurückzahlen müssen.

Der Schuldenstand des Landes erreicht seit 2020 Jahr für Jahr neue Rekordwerte und wird weiter ansteigen. Zwar hat das Land sich in den vergangenen Jahren das niedrige Zinsniveau auch auf Anraten des Landesrechnungshofs langfristig gesichert. Die in den nächsten Jahren fällig werdenden, älteren Kredite werden aber aufgrund des mittlerweile gestiegenen Zinsniveaus teurer werden. Das wird die kommenden


Haushalte spürbar belasten. Im Jahr 2021 war bereits erstmals seit langer Zeit wieder ein Anstieg der Zinsausgaben des Landes festzustellen.

Jenseits dieser momentan schwer zu prognostizierenden weiteren Entwicklungen der Haushaltslage des Landes haben wir in unseren Jahresbericht zehn Prüfungen bei sieben Ressorts aufgenommen. Es geht unter anderem um Nebentätigkeiten von Polizeiärztinnen und Polizeiärzten, um die Ladesäuleninfrastruktur, die finanzielle Förderung des Sports, das Onlinezugangsgesetz und die Barrierefreiheit von Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs. Natürlich wählen wir für unseren Jahresbericht die Prüfungen aus, bei denen wir Defizite und Fehler der Verwaltungen festgestellt haben. Die Prüfungen, bei denen die Verwaltung ordentlich gearbeitet hat oder bei denen nur geringfügige Defizite festgestellt wurden, finden keine Berücksichtigung. Deren Ergebnisse erhalten nur die geprüften Stellen und nicht die Öffentlichkeit.

Neue Herausforderungen warten zukünftig auch auf den Landesrechnungshof. Die Politik möchte aufgrund der aufgedeckten Skandale beim RBB die Rechnungshöfe von Berlin und Brandenburg stärker in die Pflicht nehmen. Sie sollen dazu beitragen, dass in der Rundfunkanstalt zukünftig wieder ordentlich mit dem Geld der Beitragszahlenden umgegangen wird. Wir werden uns dieser Aufgabe nicht verschließen und mithelfen, das Vertrauen in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wiederherzustellen.

Für die Arbeit am Jahresbericht 2022 bedanke ich mich bei meinen Mitarbeitenden, die wie die Bediensteten anderer Behörden in diesem Herbst und Winter in kälteren Räumen arbeiten müssen. Aber nur gemeinsam können wir die Krise überwinden.

Mit freundlichen Grüßen



Christoph Weiser
Präsident

I. Haushaltsrechnung



1 Entlastung für das Haushaltsjahr 2019

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtages Brandenburg (AHK) beriet in seiner 14. Sitzung am 28. April 2022 über die Entlastung der Landesregierung auf der Grundlage¹ der Haushaltsrechnung 2019² und des Jahresberichts 2021³ des Landesrechnungshofs und fasste Beschlüsse⁴.

Der Landtag Brandenburg bestätigte⁵ in seiner 67. Sitzung am 18. Mai 2022 die vom AHK festgestellten Sachverhalte, die Beschlüsse über einzuleitende Maßnahmen und die dafür gesetzten Termine. Er erteilte der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 2019 einschließlich des Vermögensnachweises die Entlastung.⁶

Gleichfalls am 18. Mai 2022 wurde der Präsidentin des Landtags und dem Präsidenten des Verfassungsgerichts für ihre Rechnungen 2019 gesondert die Entlastung erteilt.⁷

Der Landtag Brandenburg sprach am gleichen Tag dem Landesrechnungshof gemäß § 101 Landeshaushaltsordnung (LHO) für dessen Rechnung 2019 die Entlastung aus⁸, die der vom AHK eingesetzte Unterausschuss zuvor geprüft hatte.

2 Haushaltsvollzug und Rechnungslegung 2020

Die nachfolgenden Ausführungen betreffen im Wesentlichen das Haushaltsjahr 2020. Die Einzelpläne werden entsprechend des Haushaltsgesetzes und der Haushaltsrechnung benannt. Für die

1 Vgl. Artikel 106 der Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (GVBl. I 1992, S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Mai 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 16). Nachfolgend: Verfassung.

2 Drs. 7/2701 (Neudruck).

3 Drs. 7/4622.

4 Drs. 7/5569.

5 Vgl. § 114 der Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl. I 1999, Nr. 7, S. 106), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juni 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 20).

6 Drs. 7/5568-B.

7 Drs. 7/5566-B und Drs. 7/5567-B.

8 Drs. 7/5568-B.

Ministerien werden die seit der 7. Wahlperiode geltenden Bezeichnungen verwendet.

2.1 Überblick

Das Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE) glich zum Jahresabschluss 2020 den negativen Saldo aus Einnahmen und Ausgaben von 1.710,0 Mio. Euro durch Nettokreditaufnahmen in Höhe von 1.579,7 Mio. Euro und einer Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 130,3 Mio. Euro aus. Diese Rücklage wies danach noch einen Bestand von 1.611,0 Mio. Euro aus.

Für das Haushaltsjahr 2020 waren Einnahmen und Ausgaben in Höhe von 15.215,6 Mio. Euro geplant.⁹ Gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsplan 2020 wurde der Ansatz mit dem Nachtragshaushaltsgesetz (NTHG) 2020 um 2.320,2 Mio. Euro erhöht. Davon entfielen bis zu 2.000,0 Mio. Euro auf Ausgaben zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie. Vor dem Jahresabschluss 2020 waren 13.112,8 Mio. Euro vereinnahmt und Ausgaben in Höhe von 14.822,8 Mio. Euro geleistet worden. Der sich daraus ergebende negative Saldo von 1.710,0 Mio. Euro wurde durch Nettokreditaufnahmen in Höhe von 1.579,7 Mio. Euro¹⁰ und einer Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 130,3 Mio. Euro ausgeglichen. Diese Rücklage wies danach noch einen Bestand in Höhe von 1.611,0 Mio. Euro auf.

Das Haushaltsjahr 2020 wurde kassenmäßig in Einnahmen und Ausgaben mit 14.822,8 Mio. Euro ausgeglichen abgeschlossen. Einen Überblick zur Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben 2020 bietet die Gruppierungsübersicht im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2020.¹¹ Weitergehende Informationen enthält auch der Jahresbericht 2021 des Landesrechnungshofs.¹²

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick zu den Jahresergebnissen und den Beständen der Allgemeinen Rücklage seit dem Jahr 2012.

⁹ Haushaltsgesetz (HG) 2019/2020 vom 18. Dezember 2018 (GVBl. I 2018, Nr. 33), für das Haushaltsjahr 2020 geändert durch Nachtragshaushaltsgesetz (NTHG) 2020 vom 1. April 2020 (GVBl. I 2020, Nr. 9).

¹⁰ Es erfolgten eine Nettokreditaufnahme aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation in Höhe von 614,9 Mio. Euro gemäß § 18b LHO und eine konjunkturbedingte Nettokreditaufnahme in Höhe von 964,8 Mio. Euro gemäß § 18a LHO.

¹¹ Drs. 7/4805 (Seiten I/30 bis I/37).

¹² Drs. 7/4622 (Seiten 69 bis 83).

Haushaltsjahr	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Werte	in Mio. €								
Überschuss / Fehlbetrag (-) ¹³	44,9	583,2	235,3	204,2	359,2	459,2	600,0	-1.265,5	-1.710,0
Schulden- tilgung	-	291,6	-	-	180,0	230,0	150,0	-	-
Nettokredit- aufnahme	-	-	-	-	-	-	-	1.000,0	1.579,7
Allgemeine Rücklage									
Zuführung	44,9	291,6	235,3	204,2	179,2	229,2	450,0	-	-
Entnahme	-	-	-	-	-	-	-	265,5	130,3
Bestand	417,3	708,9	944,2	1.148,4	1.327,6	1.556,8	2.006,8	1.741,3	1.611,0

Tabelle 1: [Jahresergebnisse und Entwicklung der Allgemeinen Rücklage](#)
 Quellen: Haushaltsrechnungen und Rechnungsnachweisungen 2012 bis 2020

Die seit dem Jahr 2013 in Höhe von 851,6 Mio. Euro erfolgten Schuldentilgungen wurden bereits mit der Nettokreditaufnahme im Jahr 2019 über 1.000,0 Mio. Euro konterkariert. Der bis zum Jahr 2018 auf 2.006,8 Mio. Euro angewachsenen Allgemeinen Rücklage wurden seit dem lediglich 395,8 Mio. Euro entnommen. Dieser Wert liegt allerdings deutlich unter den für die Jahre 2019 und 2020 veranschlagten Entnahmen von zusammen 1.430,5 Mio. Euro.

Wegen der Inanspruchnahme der Kreditermächtigung zur Finanzierung der Ausgaben zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie und der konjunkturbedingten Kreditaufnahme von zusammen 1.579,7 Mio. Euro ist die haushalterische Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen zum Jahresende 2020 um diesen Betrag gegenüber dem Vorjahr gestiegen und erreichte mit 20.389,7 Mio. Euro den bis dahin höchsten Wert seit der Gründung des Landes Brandenburg.

2.2 Bildung der Rücklagen

Die Rücklagen erhöhten sich gegenüber dem Jahr 2019 um 104,5 Mio. Euro auf 577,6 Mio. Euro. Das MdFE setzte für die Personal- und Verwaltungsbudgets den Rücklagensatz erneut auf den Mindestsatz von 50,0 % fest. Gleichwohl wurden den Rücklagen seit dem Jahr 2012 die höchsten Beträge zugeführt. Die „anderen Rücklagen“ stiegen gegenüber dem Vorjahr um 65,0 Mio. Euro auf 419,7 Mio. Euro an.

¹³ Hierbei handelt es sich um den Saldo aus Einnahmen und Ausgaben vor dem jeweiligen Jahresabschluss.

2.2.1 Grundlagen und Überblick

Gemäß §§ 5 und 6 HG 2019/2020 wurden in den Einzelplänen 01 bis 14 und im Einzelplan 20 aus den Personalausgaben je Einzelplan Personalbudgets und aus den sächlichen Verwaltungsausgaben, den Ausgaben für den Erwerb beweglicher Sachen und den Verwaltungseinnahmen je Einzelplan Verwaltungsbudgets gebildet. Diese Budgets wurden beim Jahresabschluss unterschritten, sodass Rücklagen gebildet werden konnten.¹⁴ Seit dem HG 2012 erfolgt die Rücklagenbildung grundsätzlich in Höhe von 50,0 % der Unterschreitung. Das MdFE konnte einen höheren Rücklagensatz bestimmen.

Weiterhin wurden bestimmte Minderausgaben in den Personalbudgets in voller Höhe einer gesonderten Rücklage Langzeitkonten zugeführt. Zudem wurden zweckgebundene Drittmittel vollständig einer Rücklage zugeführt, die im Landeshaushalt vereinnahmt, aber nicht vollständig entsprechend verausgabt wurden. Die Bildung „anderer Rücklagen“ erfolgte aufgrund eines Gesetzes oder Haushaltsvermerkes.

Das MdFE setzte am 12. März 2021 auf der Grundlage der Verwaltungsvorschrift zur Bildung von Rücklagen zum Jahresabschluss 2020 (VV Rücklagen 2020) vom 16. Dezember 2020 den Rücklagensatz für die Personal- und Verwaltungsbudgets für das Haushaltsjahr 2020 auf das Mindestmaß von 50,0 % fest.

Insgesamt wurden zum Jahresabschluss 2020 Rücklagen in Höhe von 577,6 Mio. Euro ausgewiesen (+22,1 % gegenüber dem Vorjahr). Obwohl der Rücklagensatz erneut nur auf das Mindestmaß von 50,0 % festgesetzt wurde, erhöhten sich die daraus gebildeten Rücklagen gegenüber dem Vorjahr deutlich, wie die nachfolgende Grafik zeigt.

¹⁴ Im Einzelplan 20 wird keine Rücklage aus dem Personalbudget gebildet.

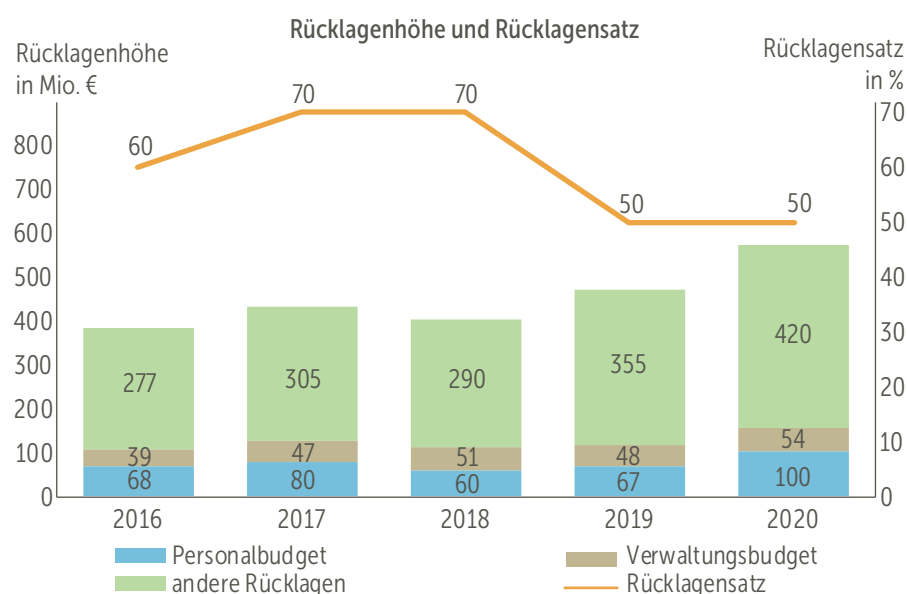


Abbildung 1: Entwicklung der Rücklagenhöhe und des Rücklagensatzes 2016 bis 2020
Quelle: Haushaltsrechnungen 2016 bis 2020

Die Rücklagen aus den Personalbudgets stiegen auf 100,3 Mio. Euro (+48,8 %) und die Rücklagen aus den Verwaltungsbudgets auf 53,7 Mio. Euro (+11,6 %) an. Aber auch die „anderen Rücklagen“ erhöhten sich auf 419,7 Mio. Euro (+18,5 %), vor allem durch die neue Rücklage Ausbildungsfonds (21,1 Mio. Euro) und die Digitalisierungsrücklage (+53,3 Mio. Euro). Die hohen Rücklagen aus dem Personal- und Verwaltungsbudgets sind auf die wieder beträchtlich gestiegenen rücklagefähigen Beträge zurückzuführen:

Rücklagefähige Beträge	2016	2017	2018	2019	2020
Werte	in Mio. €				
Personalbudgets	113,2	112,2	81,9	134,6	199,5
Verwaltungsbudgets	60,6	58,9	63,7	82,4	92,7
Gesamt	173,8	171,1	145,6	217,0	292,2

Tabelle 2: Höhe der rücklagefähigen Beträge 2016 bis 2020
Quellen: Vermerke des MdFE zur Festsetzung der Rücklagensätze 2016 bis 2020

Wie auch im Vorjahr war der Anstieg bei den Personalbudgets besonders hoch. Das ist auch darauf zurückzuführen, dass sich die Besetzungsquote für die Planstellen und Stellen seit dem Jahr 2018 stetig verschlechtert hat. Lag sie zum 31. Mai 2019 noch bei 96,0 %, fiel sie zum 31. Mai 2020 auf

94,8 % und zum 31. Dezember 2021 auf 94,7 %.¹⁵ Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass sich der rücklagefähige Betrag als Folge der Neuveranschlagung der Personalbudgets ab dem Haushaltsjahr 2021 wieder reduzieren wird. Gemäß Nr. 3.1 des Aufstellungs Rundschreibens für den Haushaltsplan 2021¹⁶ wurden die Personalbudgets neu berechnet, da sich in den zurückliegenden Jahren ein zunehmendes Ungleichgewicht in der Bemessung der Personalbudgets entwickelt habe. Mit Ausnahme der Nachwuchsstellen sollten alle veranschlagten Planstellen und Stellen vollständig ausfinanziert werden.

2.3 Mehrausgaben zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie

Von den zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie im Jahr 2020 bewilligten Mehrausgaben von 896,0 Mio. Euro wurden 615,0 Mio. Euro für 41 Maßnahmen verwendet. Zur Finanzierung dieser Ausgaben weist das MdFE eine notlagenbedingte Nettokreditaufnahme von 614,9 Mio. Euro aus. Diese wurde um 95,5 Mio. Euro zu hoch getätigt.

2.3.1 Grundlagen und Überblick

Gemäß § 8a NTHG 2020 war das MdFE ermächtigt, zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie in über- und außerplanmäßige Ausgaben bis zu einer Höhe von 2.000,0 Mio. Euro einzuwilligen. Es konnten Ausgaben, sofern diese für die Aufrechterhaltung der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und von wesentlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Funktionen unabhängig von der Trägerschaft sowie für den Ausgleich von nicht unerheblichen Schäden unabweisbar waren, geleistet werden. Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages Brandenburg (AHF) wurde im Verlauf des Jahres 2020 regelmäßig über die Einwilligungen in entsprechende Anträge der Ressorts informiert. Insgesamt hatte das MdFE in Landesmittel in Höhe von 896,0 Mio. Euro für 40 Maßnahmen eingewilligt.

Der Bericht des MdFE an den AHF zum Jahresabschluss 2020¹⁷ weist Einwilligungen in Höhe von 981,7 Mio. Euro aus. In der Haushaltsrechnung

¹⁵ Berichte über die Personal-Ist-Besetzung der Planstellen und Stellen zum 31. Mai 2019 (MdFE-Vorlage 19/19) und zum 31. Mai 2020 (MdFE-Vorlage 34/20) sowie Bericht über die Besetzung der Planstellen und Stellen zum 31. Dezember 2021 (MdFE-Vorlage 07/22).

¹⁶ Rundschreiben des MdFE zur Erstellung der Voranschläge für den Haushaltsplan des Jahres 2021 und der Unterlagen für die Finanzplanung 2020 bis 2024 vom 30. Januar 2020.

¹⁷ Vgl. Anlage 1.2.18 MdFE-Vorlage 17/21 vom 3. Mai 2021.

2020¹⁸ wird angegeben, dass in 1.437,9 Mio. Euro, davon 896,0 Mio. Euro an Landesmitteln, für 41 Maßnahmen eingewilligt worden war. Eine Ursache für diese voneinander abweichenden Zahlen ist, dass die erhaltenen Bundesmittel unterschiedlich berücksichtigt wurden. So sind in der Haushaltsrechnung 2020 bei einer außerplanmäßigen Maßnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Energie (MWAE)¹⁹ und für überplanmäßige Ausgaben des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport (MBS)²⁰ nicht nur die bewilligten Landesmittel, sondern die Gesamtausgaben einschließlich der Bundesmittel angegeben.

Zusammenfassend ergibt sich nach Einzelplänen folgender Überblick:

Einzelplan (Bezeichnung)	Anzahl der Maßnahmen	Landesmittel		
		Einwilligung	Inanspruchnahme	
Werte		in Tsd. €	in Tsd. €	in %
03 (MIK)	1	70.000,0	70.000,0	100,0
05 (MBS)	7	59.985,7	43.555,3	72,6
06 (MWFK)	7	46.887,1	12.905,8	27,5
07 (MSGIV)	14	134.298,2	34.917,6	26,0
08 (MWAE)	5	202.329,8	101.555,2	50,2
10 (MLUK)	2	11.500,0	2.443,9	21,3
11 (MIL)	3	40.327,0	39.314,4	97,5
20 (MdFE/AFV)	2	330.650,0	310.299,8	93,8
Summe	41	895.977,8	614.992,0	68,6

Tabelle 3: Höhe der verwendeten Landesmittel und ihr Anteil an den bewilligten Mitteln
Quelle: Haushaltsrechnung 2020

Von den zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie bewilligten Mehrausgaben von 896,0 Mio. Euro wurden 615,0 Mio. Euro (68,6 %) für 41 Maßnahmen verwendet.

Diese Ausgaben wurden gemäß § 18a LHO durch eine Nettokreditaufnahme von 614.922,0 Tsd. Euro gedeckt. Der Landesrechnungshof ist aufgrund von seinen getroffenen Einzelfeststellungen der Auffassung, dass eine um 95,5 Mio. Euro zu hohe Nettokreditaufnahme ausgewiesen wird. Zum einen hat das MdFE 93,0 Mio. Euro zweckgebundene Bundesmittel zum Ausgleich kommunaler Steuereinnahmen nicht mindernd berücksichtigt. Zum anderen hätten die 2,5 Mio. Euro Mehrausgaben für das

18 Vgl. Seiten I/25 und I/26 der Haushaltsrechnung 2020 (Drs. 7/4805).

19 Vgl. lfd. Nr. 30 auf S. I/26 der Haushaltsrechnung 2020.

20 Vgl. lfd. Nr. 6 und Nr. 7 auf S. I/25 der Haushaltsrechnung 2020.

Lehrervertretungsbudget unproblematisch aus dem Personalbudget des MBSJ finanziert werden müssen.

2.3.2 Einzelfeststellungen

Die nachfolgend genannten Sachverhalte beziehen sich auf die Übersicht zu den Einzelmaßnahmen in der Haushaltsrechnung 2020 (Seiten I/25 und I/26).

- Das MdFE willigte am 7. August 2020 in Mehrausgaben über 219,7 Mio. Euro zum anteiligen pauschalen Ausgleich kommunaler Steuermindereinnahmen²¹ ein. Zum Jahresende 2020 waren 199,3 Mio. Euro auf der Grundlage einer Billigkeitsrichtlinie²² gewährt worden.²³ Der Bund hatte sich an dem Ausgleich einmalig mit 127,0 Mio. Euro auf der Basis von Artikel 143h Grundgesetz a. F.²⁴ sowie des Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder²⁵ beteiligt. Die Bundesmittel gingen am 19. Oktober 2020 beim Land ein. Es hatte davon 93,0 Mio. Euro unverzüglich bis spätestens 31. Dezember 2020 den Gemeinden zur Verfügung zu stellen. Entsprechend wurde verfahren.

Der Landesrechnungshof wies bereits in seinem Jahresbericht 2021 darauf hin, dass der Gesamtbetrag der Zuweisung von 199,3 Mio. Euro über den Notlagenkredit nach § 18b LHO finanziert wurde. Er ist im Gegensatz zum MdFE der Auffassung, dass die erhaltenen Bundesmittel mindernd zu berücksichtigen gewesen wären. Das MdFE wies darauf hin, dass diese Mittel nicht als zweckgebundene Zuweisung zu behandeln waren und deshalb unter Anwendung von § 8 LHO nach dem Grundsatz der Gesamtdeckung vereinnahmt wurden. Somit reduzierten sie nicht die notlagenbedingte Nettokreditaufnahme. Für deren Ermittlung legte das MdFE deshalb die Einwilligungen nach § 8a NTHG 2020 und somit letztendlich 199,3 Mio. Euro zugrunde.

Für den Landesrechnungshof ergibt sich die Zweckbindung eindeutig aus der Formulierung des Artikels 143h Grundgesetz a. F. als

²¹ Ausgleich pandemiebedingter Mindereinnahmen der Gemeinden bei der Gewerbesteuer, den Grundsteuern A und B sowie den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer im Jahr 2020.

²² Richtlinie des Landes Brandenburg für die Gewährung von Billigkeitsleistungen zum Ausgleich kommunaler Steuermindereinnahmen im Jahr 2020 (RL Ausgleich kommunale Steuermindereinnahmen 2020) vom 13. August 2020 (ABl. 2020, Nr. 34S, S. 828/2).

²³ Vgl. lfd. Nr. 40 auf S. I/26 der Haushaltsrechnung 2020.

²⁴ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h) vom 29. September 2020 (BGBl I S. 2048).

²⁵ Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2072).

auch aus § 1 Absatz 1 des Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder. Das MdFE hatte in seiner Bitte um Herstellung des Einvernehmens gemäß Artikel 1 § 2 Absatz 3 des Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 9. Dezember 2020 als auch in seinem Bericht an das Bundesministerium der Finanzen vom 29. März 2021 über die Verwendung der Bundesmittel selbst auf eine Vorabübernahme des durch den Bund vorgesehenen pauschalierten Ausgleichs hingewiesen. Deshalb geht der Landesrechnungshof davon aus, dass dem MdFE sehr wohl die Zweckbindung der Mittel bekannt war. Auch wenn das Land in Vorleistung gegangen war, hätten die Bundesmittel nach Auffassung des Landesrechnungshofs bei der Berechnung der notlagenbedingten Nettokreditaufnahme zum Jahresende 2020 abgezogen werden müssen.

Das MdFE führte im Weiteren aus, dass bei einer angenommenen Zweckbindung die Steuereinnahmen des Landes in Höhe von 93,0 Mio. Euro niedriger ausgefallen wären, als im Jahresabschluss 2020 ausgewiesen. Das würde dazu führen, dass die konjunkturbedingte Nettokreditaufnahme höher hätte in Anspruch genommen werden können. Diese Auffassung kann der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen. Die Annahme des MdFE, die Bundesmittel hätten sich dann auf die Höhe der Steuereinnahmen ausgewirkt, geht mit Blick auf die eindeutige Verfassungslage fehl. Die Bundesmittel waren gemäß Artikel 143h Satz 6 Grundgesetz a. F. nicht bei der Bemessung der Finanzkraft nach Artikel 107 Absatz 2 Grundgesetz zu berücksichtigen; sie wurden entsprechend in der Hauptgruppe 2 vereinnahmt und konnten sich deshalb nicht auf die Höhe der Steuereinnahmen des Landes auswirken.

Der Landesrechnungshof hatte diesen Sachverhalt bereits im Jahresbericht 2021 dargestellt. Der AHK nahm dies und die Auffassung des MdFE dazu im Rahmen der Berichterstattung zur Kenntnis.²⁶ Der Landesrechnungshof hält es gleichwohl für erforderlich, den Sachverhalt mit Blick auf seine verfassungsrechtliche Relevanz im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2020 nochmals zu thematisieren.

- Das MdFE willigte gegenüber dem MBS in Mehrausgaben in Höhe von bis zu 5,5 Mio. Euro²⁷ ein, um zusätzliche Lehrkräfte sowie Aushilfen

²⁶ Vgl. Drs. 7/5569 (II Haushaltslage, Textziffer 2, Seiten 8 und 9).

²⁷ Kapitel 05 300 (Schulen gemeinsam) Titel 427 10 (Beschäftigungsentgelte, Vergütungen, Honorare für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige).

zur Vertretung von Lehrkräften, die krankheitsbedingt im Rahmen der Corona-Pandemie ausfielen, finanzieren zu können. Tatsächlich war zum Jahresende 2020 ein Mehrbedarf von 2,5 Mio. Euro entstanden.

Das MdFE hatte bei seiner Einwilligung in die Mehrausgaben einen strengen Maßstab angelegt. Eine Verstärkung des Titels 427 10 aus Haushaltsmitteln gemäß § 8a NTHG 2020 wäre jedoch nicht notwendig gewesen, weil im Personalbudget des MBS, zu dem der Titel gehört, ausreichend Mittel zur Verfügung standen. Diese Budgets nach § 5 HG 2019/2020 werden gebildet, um über eine gegenseitige Deckungsfähigkeit eine höhere Flexibilität in der Haushaltswirtschaft zu ermöglichen. Zum Jahresabschluss 2020 lag im Einzelplan 05 der rücklagefähige Betrag bei 30,9 Mio. Euro, sodass das MdFE eine Rücklage in Höhe von 16,0 Mio. Euro festsetzen konnte. Somit hätte der oben angegebene Mehrbedarf problemlos aus dem Personalbudget des MBS gedeckt werden können. Das MdFE wies darauf hin, dass zum Zeitpunkt der Antragstellung diese Auskömmlichkeit nicht absehbar war.

Der Landesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das MdFE für das Haushaltsjahr 2022 in die vom MBS beantragte Erhöhung des Vertretungsbudgets, die auf der Grundlage von § 9 HG 2022 finanziert werden soll, nur unter dem Vorbehalt eingewilligt hat, dass diese Ausgaben zum Jahresabschluss 2022 nicht aus dem eigenen Personalbudget gedeckt werden können.²⁸ Er bittet darum, dass diese Verfahrensweise bei coronabedingten Personalmehrausgaben für alle Ressorts einheitlich angewendet wird.

- Das MdFE willigte in Mehrausgaben für die Schulen in öffentlicher Trägerschaft in Höhe von 1.536,7 Tsd. Euro²⁹ und für die Schulen in freier Trägerschaft in Höhe von 140,0 Tsd. Euro³⁰ ein.³¹ In der Haushaltsrechnung 2020 wird der Landesanteil für beide Titel zusammengefasst und dem Titel 883 80 zugeordnet. Lediglich die Mittelinanspruchnahmen wurden titelscharf ausgewiesen.

Darüber hinaus wird der Gesamtetat der Maßnahme von 16,8 Mio. Euro ausgewiesen, obwohl die Einwilligung nur den Landesanteil von 1.676,7 Tsd. Euro betraf. Das MdFE beabsichtigt, zukünftig eine einheitliche und trennscharfe Darstellung vorzunehmen.

²⁸ Vgl. MdFE-Vorlage 30/22 vom 5. Juli 2022.

²⁹ Kapitel 05 300 Titel 883 80 (Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Schulen).

³⁰ Kapitel 05 300 Titel 893 80 (Zuweisungen für Investitionen für Schulen in freier Trägerschaft).

³¹ Vgl. lfd. Nummern 6 und 7 auf S. I/25 der Haushaltsrechnung 2020.

- Das MWAE hat die Coronasoforthilfen des Bundes als Zuweisungen für Investitionen vom Bund vereinnahmt und die entsprechenden Ausgaben als Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen ausgezahlt. Die Buchung der Bundeszuweisungen in der Hauptgruppe (HGr.) 3 entspricht nach Auffassung des Landesrechnungshofs nicht den Vorschriften der Haushaltssystematik. Bei den Coronahilfen handelte es sich um Liquiditätszuschüsse an kleine und mittelständische Unternehmen beziehungsweise um die Pendlerpauschale, die beide keine Investitionen darstellten und dem entsprechend auch in der HGr. 6 verausgabt wurden. Insofern wären die erhaltenen Bundesmittel in der HGr. 2 zu buchen gewesen. Das MWAE und das MdFE sagten eine künftige Beachtung zu.

2.4 Forderungen und Einnahmeausfälle

Das MBSJ erstellte Annahmeanordnungen erst nach Zahlungseingang und erließ 18 Bescheide auf der Grundlage einer nicht mehr rechtskräftigen Gebührenordnung.

Einnahmen sind rechtzeitig und vollständig zu erheben. Voraussetzung dafür ist, dass die zur Annahme von Einnahmen erforderlichen Zahlungsanordnungen zeitnah erstellt werden. Änderungen von Verträgen und Vergleiche sowie die Veränderung von Ansprüchen stellen Ausnahmen von diesen Grundsätzen dar.³² Forderungen sind Ansprüche des Landes gegenüber Dritten, deren Bezahlung noch aussteht. Können solche Einnahmen nicht realisiert werden, ist über das weitere Verfahren, beispielsweise eine Niederschlagung der Ansprüche zu entscheiden. Die offenen Sollstellungen sind Bestandteil der von der Landeshauptkasse (LHK) erstellten Rechnungsnachweisungen.

Zum Jahresende 2020 wurden offene Sollstellungen in Höhe von 119,9 Mio. Euro und somit 39,1 Mio. Euro weniger als im Vorjahr ausgewiesen. Der Rückgang war im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass im Jahr 2019 die Sollstellungen zu hoch angegeben worden waren.

Der Landesrechnungshof prüfte die Erfassung der Forderungen des am Zentralen Forderungsmanagement (ZFM) teilnehmenden MBSJ. Von den 16 geprüften Einnahmen wurden für fünf Zahlungseingänge die Annahmeanordnungen verspätet erst nach dem Zahlungseingang erstellt, obwohl dies vorher möglich gewesen wäre. In drei Fällen han-

³² Vgl. §§ 34, 58 und 59 LHO.

delte es sich um Gebührenbescheide. Diese hätten, bei rechtzeitiger Erstellung der Annahmeanordnung, bereits das Kassenzeichen enthalten. Somit hätten die Einzahlungen automatisiert im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-Verfahren (HKR-Verfahren) SAP verarbeitet werden können. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass mit der zeitnahen Erfassung der Annahmeanordnung im HKR-Verfahren SAP die Zahlungsüberwachung, die zeitnahe automatisierte Mahnung und die Übergabe an das ZFM sichergestellt werden. Darüber hinaus wären diese bereits fälligen Forderungen dann auch in der Übersicht der Rechnungsnachweisungen zu den offenen Sollstellungen für Einzahlungen enthalten gewesen.

Der Landesrechnungshof stellte weiterhin fest, dass das MBS die im Zeitraum von Juli 2020 bis März 2021 gefertigten 18 Gebührenbescheide für die Ausstellung von Urkunden auf der Grundlage einer nicht rechtskräftigen Gebührenordnung erlassen hatte. Die zu viel erhobenen Gebühren zahlte das Ministerium nicht an die betroffenen Personen zurück. Nach Auskunft des MBS sei darauf verzichtet worden, weil die Gebührenbescheide trotz Zugrundelegung einer nicht rechtskräftigen Gebührenordnung bestandskräftig waren. Es werde zukünftig die den Bescheiden zugrundeliegenden Rechtsgrundlagen noch sorgfältiger prüfen.

Die Einnahmeausfälle nach § 59 LHO werden in der Anlage 6 E der Haushaltsrechnung ausgewiesen. Es ergibt sich für das Haushaltsjahr 2020 folgender Überblick:

Einnahmeausfälle 2020	Einzelpläne 01 bis 20
	Werte in Tsd. €
Erlassene Forderungen	52,2
Befristet niedergeschlagene Forderungen	950,6
Unbefristet niedergeschlagene Forderungen	8.344,4
Unbefristet niedergeschlagene Forderungen (Kleinbeträge)	7,4
Summe	9.354,6

Tabelle 4: [Einnahmeausfälle 2020](#)
 Quellen: Haushaltsrechnung 2020 und eigene Berechnungen

In der Nebenbuchhaltung des HKR-Verfahrens SAP war es nicht möglich, die Höhe der befristet niedergeschlagenen Ansprüche, die im Rahmen des ZFM von der LHK bearbeitet wurden, zu ermitteln. Deshalb enthält auch die Anlage 6 E der Haushaltsrechnung 2020 diese Beträge nicht.

Da ein Auswertungsbericht inzwischen im HKR-Verfahren SAP zur Verfügung steht, geht der Landesrechnungshof davon aus, dass künftig auch die befristeten Niederschlagungen der am ZFM teilnehmenden Ressorts in der Haushaltsrechnung ausgewiesen werden können. Er hält es weiterhin für erforderlich, einen entsprechenden Hinweis in die Haushaltsrechnung aufzunehmen, wenn zum Beispiel aus technischen Gründen bestimmte Einnahmeausfälle nicht vollständig ausgewiesen werden können.

Das MdFE wies darauf hin, dass die Anlage 6 E der Haushaltsrechnung 2021 einen Hinweis enthalten werde, dass die befristet niedergeschlagenen Ansprüche aus Nebenforderungen der Finanzposition der Hauptforderung zugewiesen wurden.

2.5 Ausgabereste

Die Ausgabereste 2020 erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 96,9 Mio. Euro auf 657,3 Mio. Euro. Davon waren 596,2 Mio. Euro aus dem Gesamthaushalt zu decken. Für den Einzelplan 10 fehlten sämtliche Begründungen für die Beantragung der Ausgabereste. Der Bericht an den AHF zur Inanspruchnahme solcher Reste enthält nur Ausgabereste bei Titeln mit einem Ansatz ab 1,0 Mio. Euro. Deshalb wurden Reste in Höhe von 44,6 Mio. Euro in diesem Bericht nicht ausgewiesen.

Bei übertragbaren Ausgaben können Ausgabereste gebildet werden, die über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar bleiben. Sie erhöhen die Ausgabeermächtigung des jeweiligen Titels im folgenden Haushaltsjahr. Das ist möglich bei Ausgaben für Investitionen, Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sowie anderen Ausgaben, die im Haushaltsgesetz und -plan für übertragbar erklärt wurden. Für die Bildung und Inanspruchnahme der Ausgabereste ist die Einwilligung des MdFE erforderlich, die nur erteilt werden darf, wenn veranschlagte Ausgaben in gleicher Höhe bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht geleistet werden. Hiervon ausgenommen sind insbesondere Ausgabereste aus den Zuweisungen des allgemeinen Steuerverbunds und Ausgabereste, denen zweckgebundene Einnahmen gegenüberstehen.

Die Ausgabereste 2020 stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 96,9 Mio. Euro auf 657,3 Mio. Euro an. Davon wurden 467,3 Mio. Euro aus zweckgebundenen Einnahmen und Drittmitteln gebildet. Insgesamt waren

596,2 Mio. Euro der Ausgaberechte aus dem Gesamthaushalt zu decken, was einem Anteil von 90,7 % (Vorjahr: 78,0 %) entspricht. Werden sie in Anspruch genommen, sind liquide Mittel in entsprechender Höhe bereitzustellen.

Der Landesrechnungshof stellte fest:

- Das MdFE berichtete dem AHF über die Inanspruchnahme der Ausgaberechte aus dem Jahr 2020 für sämtliche Titel der Hauptgruppen 6 und 8 mit einem Ansatz ab 1,0 Mio. Euro.³³ Danach waren in den betreffenden Titeln Ausgaberechte in Höhe von 612,6 Mio. Euro übertragen und insgesamt 401,1 Mio. Euro (65,5 %) in Anspruch genommen worden. Über Ausgaberechte von zusammen 44,6 Mio. Euro wird nicht berichtet. Allein im Einzelplan 10 betraf das knapp die Hälfte der gebildeten Reste, darunter 10,3 Mio. Euro beim Landesamt für Umwelt. Für den Einzelplan 07 entfiel die Berichterstattung zu den Zuschüssen für Investitionen an Sonstige (Krankenhausstrukturfonds) über 9,0 Mio. Euro und für den Einzelplan 05 zu einem Drittel der Ausgaberechte.

Der Landesrechnungshof wies bereits im Jahresbericht 2021 auf diesen Umstand hin. Er regte an, die Berichtspflicht auf alle in den Hauptgruppen 6 und 8 in Anspruch genommenen Ausgaberechte zu erweitern. Das MdFE wies dies mit dem Hinweis auf den damit verbundenen Aufwand und die Inanspruchnahme von knappen Personalkapazitäten zurück. Gleichwohl bat der Landesrechnungshof erneut um eine Prüfung, wie die parlamentarische Kontrolle sämtlicher Ausgaberechte abgesichert werden könnte.

- Alle Anträge zur Bildung von Ausgaberechten sind gemäß Nummer 9.4 Jahresabschlusserlass³⁴ ausführlich zu begründen, um überprüfen zu können, ob ein sachliches oder wirtschaftliches Bedürfnis besteht und bei Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen entsprechende Einnahmen eingegangen sind. Für den Einzelplan 10 fehlten für die Beantragung der Ausgaberechte sämtliche Begründungen. Das MdFE forderte diese auch nicht beim Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz (MLUK) nach, weil es der Auffassung ist, dass diesen Ausgaberechten überwiegend zweckgebundene Einnahmen gegenüberstünden und sie somit übertragbar seien. Das MLUK hat zugesagt, zukünftig den Jahresabschlusserlass zu beachten.

³³ MdFE-Vorlage 14/22 vom 15. März 2022.

³⁴ Jahresabschlusserlass für das Haushaltsjahr 2020 - Landeshaushalt - Runderlass des MdFE vom November 2020 (12-27-H 2202/20/01/01), veröffentlicht mit Schreiben vom 25. November 2020.

2.6 Globale Minderausgaben

Für alle Einzelpläne wurde die Erwirtschaftung der veranschlagten globalen Minderausgaben in Höhe von insgesamt 94,6 Mio. Euro nachgewiesen. In drei Einzelplänen wurden dazu auch vom MdFE zuvor entspernte Kofinanzierungsmittel in Höhe von 22,2 Mio. Euro eingesetzt.

Globale Minderausgaben (GMA) sind zum Ausgleich des Haushaltsplans veranschlagte negative pauschale Ausgabeansätze.³⁵ Sie werden in der Phase der Haushaltsaufstellung festgelegt, wenn eine titelscharfe Ausgabenkürzung nur mit unververtretbarem Aufwand erreichbar wäre, aber ein bestimmtes Ausgabevolumen nicht überschritten werden soll.

Im Jahr 2020 wurden in acht Einzelplänen GMA in einer Gesamthöhe von 94,6 Mio. Euro veranschlagt. Sie lagen um 45,1 Mio. Euro höher als im Vorjahr. Die allgemeine GMA im Einzelplan 20 in Höhe von 50,0 Mio. Euro wurde erst mit dem NTHG 2020 beschlossen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass das MLUK erneut von den Minderausgaben für Haftungsfreistellungen³⁶ einen Betrag von 5,8 Mio. Euro zur Erbringung der veranschlagten GMA einsetzte. Allein in den Jahren 2016 bis 2019 wurden zwischen 37 % und 49 % dieser Mittel dafür eingesetzt. Der Landesrechnungshof hatte bereits im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 auf die zu hohe Veranschlagung dieser Landesmittel für die Kofinanzierung von Bundesmitteln zur Finanzierung von Haftungsfreistellungen hingewiesen und dies zuletzt im Jahresbericht 2021³⁷ ausführlich thematisiert. Der AHK beschloss daraufhin am 28. April 2022, dass die in den vergangenen Jahren in Folge der Überveranschlagung geschaffenen Ausgabenspielräume für den Landtag nicht erkennbar waren und er in seinem Budgetrecht eingeschränkt wurde. Er forderte das MLUK auf, künftig die tatsächlich jährlich erforderlichen Haushaltsmittel realistisch einzuschätzen. Zudem werde erwartet, dass sich das Ministerium zeitnah einen Gesamtüberblick zu den möglichen aus den Haftungsfreistellungen resultierenden Haushaltsrisiken verschafft. Das MLUK werde die Ausführungen des o. a. Beschluss des AHK beachten.

³⁵ Das Parlament nimmt sein Budgetrecht mit der Festlegung der Einnahmen und Ausgaben im jeweiligen Haushaltsplan wahr. Für die GMA wird es jedoch der Verwaltung überlassen, selbst zu entscheiden, wo und wie sie erwirtschaftet werden.

³⁶ Kapitel 10 050 (Abfallwirtschaft, Altlasten und Immissionsschutz) TGr. 61 (Haftungsfreistellungen und Altlastenbeseitigungen) Titel 892 61 (Zuschüsse für Haftungsfreistellungen an sonstige Unternehmen) und Titel 893 61 (Zuschüsse für Haftungsfreistellungen [Großprojekte]).

³⁷ Vgl. Jahresbericht 2021 des Landesrechnungshofs (Drs. 7/4622): Haftungsfreistellung für Altlasten - Spardose des Ressorts (Beitrag Nr. 20, Seiten 216 bis 222).

2.7 Verwahrungen

Die Prüfung von 14 auf dem Verwahrkonto des MBS nachgewiesenen Einzelbeträgen zeigte Unregelmäßigkeiten auf. So hätten Einnahmen noch im Haushaltsjahr 2020 gebucht werden können. Zudem war es zu Überzahlungen gekommen und Buchungsbelege konnten nicht vorgelegt werden.

Eine Einzahlung darf nur in Verwahrung genommen werden, solange sie nicht oder wenn sie ihrer Art nach nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann. Eine solche Einzahlung ist grundsätzlich in dem Haushaltsjahr zu vereinnahmen, in dem sie entstanden ist, spätestens jedoch bis zum Ablauf des zweiten auf die Buchung folgenden Haushaltsjahres. Sollte die Verwendung bis zu diesem Zeitpunkt nicht aufgeklärt werden (Unanbringlichkeit), ist sie bei den sonstigen Einnahmen zu vereinnahmen. Weiterhin gilt die Unanbringlichkeit der Einzahlung unmittelbar als gegeben, wenn es sich um Beträge bis 25 Euro handelt und innerhalb von sechs Monaten die Verwendung der Einzahlung nicht geklärt werden kann. Nachweisungen über die bis zum Jahresabschluss nicht endgültig abgewickelten Verwahrungen sind den Rechnungsnachweisungen als Anlage beizufügen.

Allgemeine Verwahrungen sind gebuchte Einzahlungen, die vom HKR-Verfahren SAP nicht automatisch einer offenen Sollstellung zugeordnet werden können. Sonstige Verwahrungen sind Beträge, die dem Land nicht zuzuordnen sind oder bei denen noch nicht feststeht, ob sie vom Land zu vereinnahmen sind, beispielsweise Gefangenengelder oder Sicherheitsgelder im Polizeibereich.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Verwahrungen für die Jahre 2018 bis 2020:

Verwahrungen	2018	2019	2020	Veränderung zu 2019
Werte	in Mio. €			
Allgemeine Verwahrungen (OGr. 90)	113,2	124,9	91,5	-33,4
Sonstige Verwahrungen (OGr. 90)	2.396,6	4.270,6	4.579,7	+309,1
Verwahrungen insgesamt	2.509,8	4.395,5	4.671,2	+275,7
abzüglich der Allgemeinen Rücklage	1.556,8	2.006,8	1.741,2	-265,6
abzüglich Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds (SV Zifo)	-	1.000,0	985,6	-14,4
abzüglich noch nicht zurück- gezahlter Kassenverstärkungskredite	460,0	900,0	1.410,0	+510,0
Summe	493,0	488,7	534,4	+45,7

Table 5: [Verwahrungen 2018 bis 2020](#)
 Quellen: [Rechnungsnachweisungen 2018 bis 2020](#) und eigene Berechnungen

Die allgemeinen Verwahrungen verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um 33,4 Mio. Euro und lagen seit dem Jahr 2015 erstmals wieder unter dem Wert von 100,0 Mio. Euro. Die sonstigen Verwahrungen erhöhten sich um 309,1 Mio. Euro. Ohne Berücksichtigung der Allgemeinen Rücklage, der sonstigen Verwahrung für das SV Zifo und der nicht abgewickelten Kassenverstärkungskredite erhöhten sich die Verwahrungen gegenüber dem Vorjahr um 45,7 Mio. Euro.

Der Landesrechnungshof stellte fest:

– Unanbringlichkeit

Auf den Verwahrkonten von drei Einzelplänen waren Beträge mit einem Valutadatum aus den Haushaltsjahren 2018 und 2017 verblieben. Dies betraf den Einzelplan 04 mit 146,3 Tsd. Euro, den Einzelplan 07 mit 1,1 Tsd. Euro und den Einzelplan 10 mit 0,8 Tsd. Euro. Die Verwahrungen der Einzelpläne 04 und 07 wurden im Haushaltsjahr 2021 vereinnahmt. Die Beträge aus dem Einzelplan 10 konnten nicht mehr zugeordnet werden. Sie werden nach Auskunft des MdFE gemäß VV Nr. 1 zu § 60 LHO nunmehr vom Landesbetrieb Forst Brandenburg (LFB) im Haushalt vereinnahmt.

– Verwahrdebitor des Zentraldienstes der Polizei (ZDPol)

Geldbußen sind in dem Jahr zu vereinnahmen, in dem sie eingehen. Auf dem Verwahrdebitor des ZDPol befanden sich zum 31. Dezember 2020 eingezahlte Bußgelder in Höhe von 1.251,3 Tsd. Euro. Diese Beträge wurden dem entsprechenden Einnahmetitel im Haushaltsjahr 2021 zugeordnet und gutgeschrieben. Das von der Polizei genutzte Verfahren

zur Bußgeldbearbeitung hatte die Zahlungsinformationen zum 31. Dezember 2020 bereits verarbeitet und korrekterweise auch dem Haushaltsjahr 2020 zugeordnet. Die Beträge in Höhe von 1.251,3 Tsd. Euro waren entsprechend im Haushaltsjahr 2020 zu vereinnahmen.

Das Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK) erläuterte, dass dies den technischen Abläufen zum Jahresabschluss geschuldet sei. Es werde gemeinsam mit dem MdFE und der LHK versuchen, dieses Problem zu lösen.

– Verwahrkonto des MBSJ

Zum 31. Dezember 2020 befanden sich 14 Einzelbeträge über insgesamt 3.190,8 Tsd. Euro auf dem Verwahrkonto des MBSJ.

- Fünf Annahmeanordnungen über Rückzahlungen nicht verbrauchter Zuwendungen und eine Gebühreneinnahme von insgesamt 23,7 Tsd. Euro wurden erst im Jahr 2021 gebucht, obwohl dies noch im Jahr 2020 möglich gewesen wäre. Bei deren rechtzeitiger Erstellung hätten Zahlungen von 8,7 Tsd. Euro noch im Haushaltsjahr 2020 vereinnahmt werden können.
- Bei einem Kreditor kam es zu einer Überzahlung in Höhe von 3,1 Tsd. Euro, weil die Auszahlungsanordnungen zu eingegangenen Rechnungen und eine spätere Stornierung einer der Rechnungen entgegen den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung nicht zeitnah und einzeln gebucht wurden. Darüber hinaus waren der gesamte Vorgang und die dazugehörigen Buchungsbelege nicht auffindbar, sodass dem Landesrechnungshof Ersatzbelege mit dem Stempelaufdruck „Gilt als Original“ zur Prüfung übergeben wurden. Der Landesrechnungshof bat insgesamt um eine ordnungsmäßige Buchführung.

Das MBSJ hat zugesagt, zukünftig Anordnungen rechtzeitig zu erstellen sowie einzelfallbezogen und vollständig zu buchen und eine ordnungsgemäße Buchführung zu beachten.

- Auf dem Verwahrkonto befand sich zum 31. Dezember 2020 eine Einzahlung des Bundes in Höhe von 3.115,4 Tsd. Euro. Hierbei handelte es sich um Erstattungen für Januar 2021, die er nach dem Unterhaltsvorschussgesetz³⁸ zu leisten hatte.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Annahmeanordnung zeitnah erstellt, dem Bund im Rahmen des Mittelabrufs jedoch nicht

³⁸ Unterhaltsvorschussgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Juli 2007 (BGBl. I S. 1446), zuletzt geändert durch Artikel 38 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2451).

das Kassenzeichen mitgeteilt wurde. Somit war die automatisierte Verarbeitung der Zahlung nicht möglich. Das MBSJ stellte seine Verfahrensweise im Verlauf der Prüfung bereits dahingehend um.

Die Fälligkeit der Auszahlungen der Unterhaltsvorschüsse an die zuständigen Stellen hat das MBSJ in einem Erlass³⁹ geregelt. Demnach ist die Anordnung zur Auszahlung regelmäßig mit Fälligkeit zum 25. des Vormonats zur veranlassen. Die für Januar vorzunehmenden Auszahlungen erfolgten noch im Dezember des laufenden Jahres. Dem entgegen wurden die Auszahlungen an die zuständigen Stellen für Januar 2021 jedoch erst am 2. Januar 2021 vorgenommen und nicht bereits im Dezember 2020.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass die im Erlass beschriebene Regelung zum Jahreswechsel nicht der LHO entspricht. Für das neue Haushaltsjahr sind gemäß § 72 Absatz 4 LHO nur Ausgaben zu buchen, die im neuen Haushaltsjahr fällig werden, jedoch wegen des fristgerechten Eingangs beim Empfänger vorher gezahlt werden müssen. Da die Anordnung zur Zahlung der Unterhaltsleistungen jedoch monatlich im Voraus mit Fälligkeit jeweils zum 25. des Vormonats zu veranlassen ist, liegt deren Fälligkeit im laufenden Haushaltsjahr und ist diesem auch zuzuordnen.

Das MBSJ werde die Hinweise des Landesrechnungshofs prüfen und im Ergebnis ggf. seinen Erlass und sein Verwaltungshandeln entsprechend ändern.

2.8 Vermögensnachweis und weitere Anlagen der Haushaltsrechnung

Der Wirtschaftsplan 2020 des SV Zifo sah Ausgaben von 43,1 Mio. Euro vor. Davon wurden lediglich 23,6 Mio. Euro bewilligt, denen tatsächlich nur Ausgaben in Höhe von 14,4 Mio. Euro gegenüberstanden.

Das MdFE richtete die Erteilung seines Einvernehmens zu der Verwendung der Jahresergebnisse 2020 der Landesbetriebe stark an der Haushaltsplanaufstellung 2022 aus. In diesem Zusammenhang haben – verteilt über mehrere Jahre – ein Landesbetrieb zusätzlich 24,0 Mio. Euro abzuführen und ein weiterer Landesbetrieb zwei neue „interne“ Darlehen über 100,0 Mio. Euro zu tilgen.

³⁹ Erlass des MBSJ für das Zahlungs- und Abrechnungsverfahren im Rahmen der Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes im Land Brandenburg vom 3. März 2020 (Gz.: 21.14 - 71711); Amtsblatt des MBSJ vom 11. März 2020.

Die Haushaltsrechnung 2020 enthält in der Anlage 6 den Vermögensnachweis. Die Sondervermögen und Rücklagen, die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe sowie die Fonds werden in weiteren Anlagen abgebildet. Das Grundvermögen des Landes wird nur flächenmäßig in Hektar angegeben.

2.8.1 Grundvermögen

Das Grundvermögen wird im Landesgrundbesitzverzeichnis⁴⁰ erfasst und nachgewiesen. Die Haushaltsrechnung 2020 enthält in der Anlage 6 B die Übersicht über das Grundvermögen zum 31. Dezember 2020. Dort sind alle im Eigentum des Landes befindlichen Grundstücksflächen, getrennt nach Verwaltungs- und Finanzvermögen (Allgemeines Grundvermögen - AGV), dargestellt.⁴¹ Zudem werden in der Anlage 2 der Haushaltsrechnung die Liegenschaften der ehemaligen Westgruppe der Truppen (WGT-Liegenschaftsvermögen) im AGV und das Bodenreformvermögen ausgewiesen. Die Tabelle zeigt die Veränderungen des Bestandes gegenüber dem Jahr 2019:

Grundvermögen	Bestand 2019	Saldo der Zu- und Abgänge	Bestand 2020
Werte in ha			
I Verwaltungsvermögen	310.653,1	+212,6	310.865,7
1. Forstflächen	270.886,2	-38,7	270.847,5
2. Flächen im Gemeingebrauch	37.816,4	+252,8	38.069,2
3. Sonstiges Verwaltungsvermögen	1.950,6	-1,6	1.949,0
II Finanzvermögen	25.816,7	+60,0	25.876,7
1. AGV	1.049,7 ⁴²	-47,0	1.002,7
2. WGT-Vermögen im AGV	9.450,0	+150,0	9.600,0
3. Bodenreformvermögen (TGr. 67)	15.317,0	-43,0	15.274,0
III Fremdvermögen	5.491,0	-352,0	5.139,0
Bodenreformvermögen (TGr. 66)	5.491,0	-352,0	5.139,0

Tabelle 6: Grundvermögen des Landes Brandenburg
Quelle: Haushaltsrechnung 2020, Abweichungen durch Rundungen

⁴⁰ Verzeichnis über das Grundvermögen des Landes Brandenburg (Landesgrundbesitzverzeichnis), Runderlass des MdFE vom 29. Juli 2002, geändert mit Schreiben vom 29. Januar 2020.

⁴¹ Im Verwaltungsvermögen werden die Forstflächen, die Flächen im Gemeingebrauch und das sonstige Verwaltungsvermögen erfasst. Unter dem AGV wird das Vermögen geführt, das nicht für Verwaltungszwecke oder im Rahmen des Gemeingebrauchs benötigt wird zzgl. der Flächen aus Fiskalerschäften.

⁴² Die Flächenangabe war um 0,94 ha zu hoch.

Das Verwaltungsvermögen erhöhte sich zum Jahresende 2020 gegenüber dem Vorjahr um 212,6 ha, insbesondere durch Zugänge bei den Flächen im Gemeingebrauch. Während sich das AGV ohne WGT-Liegenschaften um 47,0 ha verringerte, erhöhten sich die WGT-Liegenschaften um 150,0 ha. Dies ist das Ergebnis der durchgeführten Korrektur des Flächennachweises zur Liegenschaft des ehemaligen Munitionslagers Wilmersdorf (159,0 ha). Hierzu wird auf die Ausführungen im Jahresbericht 2021 verwiesen.⁴³

Die Brandenburgische Boden Gesellschaft für Grundstücksverwaltung und -verwertung mbH (BBG) entwickelt und verwertet die WGT-Liegenschaften auf der Grundlage eines mit dem MdFE geschlossenen Geschäftsbesorgungsvertrages. Im Jahr 2020 verkaufte sie 129,4 ha (Vorjahr: 44,8 ha).

Der Landesrechnungshof stellte fest:

- Gegenüber dem Jahr 2019 verringerte sich für eine WGT-Liegenschaft in Wittstock der Bestand um 6,27 ha auf 166,70 ha. Die Veränderung ist auf einen im Jahr 2018 geschlossenen Kaufvertrag und dem Ergebnis der im Jahr 2020 abgeschlossenen Vermessungen zurückzuführen. Die dabei festgestellte Größenabweichung wurde erst danach in das Liegenschaftssystem der BBG übernommen.
- Für eine ehemalige Militärfläche in Neuruppin enthält der Nachweis zum 31. Dezember 2020 einen Bestand von 57,87 ha und damit 3,87 ha weniger als im Vorjahr. Im Jahr 2020 wurden 4,68 ha verkauft, sodass sich eine Differenz von 0,81 ha ergibt. Die BBG wies darauf hin, dass verkaufte Flächen (1,84 ha) erst im Jahr 2021 vermessen und deshalb zum 31. Dezember 2020 noch im Bestand geführt wurden. Eine weitere Fläche (1,03 ha) war im Jahr 2019 verkauft worden und wurde nach der Vermessung im Jahr 2020 in Abgang gestellt.
- Die WGT-Liegenschaft in Vogelsang untergliederte sich in mehrere Teilflächen. Für zwei Teilflächen wurden gegenüber dem Jahr 2019 in einem Fall ein um 9,11 ha auf 47,78 ha verringerter Bestand und im zweiten Fall ein um 69,32 ha auf 148,08 ha angewachsener Bestand ausgewiesen. Das MdFE erläuterte, dass bei diesen Teil-Liegenschaften eine genaue Abgrenzung in Bezug auf die Flurstücke schwierig sei. Die korrekte Zuordnung erfolge erst im Rahmen des Verkaufs. Bis zum Jahr 2010 wurden von der Gesamtliegenschaft insgesamt 235,90 ha verkauft. Nach Vermessung wurden die verbliebene Restflächen den beiden o. a. Teilflächen zugeordnet.

⁴³ Vgl. Drs. 7/4622 (S. 39 bis 41).

Der Landesrechnungshof wies zusammenfassend darauf hin, dass sich die Veränderungen bei den WGT-Liegenschaften nicht nur aus den Verkäufen des jeweiligen Jahres ergeben, sondern auch das Ergebnis durchgeführter Vermessungsleistungen sind und insoweit ohne Prüfungen nicht nachvollzogen werden können.

2.8.2 Kapitalvermögen

Zur Entwicklung des Vermögens, der Schulden sowie der Bürgschaften und Gewährleistungen im Haushaltsjahr 2020 ergibt sich folgender Überblick:

Vermögen und Schulden sowie Bürgschaften und Gewährleistungen	Bestand Anfang 2020	Veränderung	Bestand Ende 2020	Veränderung
Werte	in Tsd. €			in %
Sondervermögen:				
Tierseuchenkasse	32.339,0	-463,0	31.876,0	-1,4
Landeswohnungsbauvermögen (LWV)	44.088,0	+62.737,4	106.825,4	+142,3
Versorgungsfonds	928.458,0	+1.589,0	930.047,0	+0,2
Finanzierungsfonds Flughafen BER ⁴⁴	-	-	-	-
Zukunftsinvestitionsfonds	1.000.000,0	-14.379,8	985.620,2	-1,4
LWV ⁴⁵ (Saldo ⁴⁶):	1.037.539,0	+13.177,3	1.050.716,3	+1,3
Darlehensforderungen	1.877.539,0	-26.822,7	1.850.716,3	-1,4
davon Barliquidität	44.088,0	+62.737,4	106.825,4	+142,3
Verbindlichkeiten gegenüber Dritten	840.000,0	-40.000,0	800.000,0	-4,8
Rücklage Ausgleichsabgabe	27.889,9	+1.984,9	29.874,8	+7,1
Rücklage Ausbildungsfonds	-	+21.088,1	21.088,1	-
Bodenreformvermögen und WGT-Liegenschaften	12.182,4	+3.908,1	16.090,5	+32,1
Eigenkapital der Landesbetriebe	903.605,6	-57.607,0	845.998,6	-6,4
Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen	669.710,2	-384.166,8	285.543,4	-57,4
Darlehensforderungen (ohne LWV) ⁴⁷	126.448,4	+34.256,3	160.704,7	+27,1
Vermögen der Fonds ⁴⁸	97.861,0	+22.102,8	119.963,8	+22,6
Schulden (Landesschatzanweisungen und Schuldscheindarlehen)	15.311.629,0	+1.602.000,0	16.913.629,0	+10,5
Bürgschaften und Gewährleistungen	1.469.400,0	+2.556,0	1.471.956,0	+0,2

Tabelle 7: Vermögen und Schulden sowie Bürgschaften und Gewährleistungen
Quelle: Haushaltsrechnung 2020

44 Finanzierungsfonds Flughafen BER-Gesetz vom 1. Juli 2015 (GVBl. I 2015, Nr. 20).

45 Gesetz über das Wohnungsbauvermögen des Landes Brandenburg vom 17. Dezember 1996 (GVBl. I 1996, Nr. 27, S. 358, 362), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 15. Oktober 2018 (GVBl. I 2018, Nr. 25, S. 10).

46 Der Saldo LWV ergibt sich aus den Forderungen einschließlich der Barliquidität abzüglich der Verbindlichkeiten.

47 Nicht berücksichtigt wurden die unbefristet niedergeschlagenen Darlehensforderungen in den Einzelplänen 07 und 08.

48 Der EFRE BeteiligungsFonds Brandenburg BFB I und der EFRE Wachstumsfonds BFB II wurden zum 31. Dezember 2019 geschlossen. Der EFRE-Stadtentwicklungsfonds wurde neu in den Bestand aufgenommen. EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung.

Der Landesrechnungshof merkt zu Einzelpositionen der Übersicht an:

- Das Vermögen des Versorgungsfonds erhöhte sich zum 31. Dezember 2020 um 1,6 Mio. Euro auf 930,0 Mio. Euro, obwohl aus dem Vermögensteil der ehemaligen Versorgungsrücklage 12,3 Mio. Euro zurückgezahlt wurden.
- Für das LWV wurde zunächst aus dem Jahr 2019 der Liquiditätsbestand von 44,1 Mio. Euro übernommen. Hinzu kamen weitere Einnahmen im Jahr 2020 von 564,3 Mio. Euro, denen Ausgaben von 501,6 Mio. Euro gegenüberstanden, sodass sich am Jahresende ein in das Jahr 2021 zu übernehmender Geldbestand von 106,8 Mio. Euro ergab. Die gegenüber dem Wirtschaftsplan realisierten Mehreinnahmen von 262,0 Mio. Euro waren vor allem das Ergebnis der um 103,4 Mio. Euro höheren Darlehensrückflüsse. Weiterhin hatten viele Zuwendungsempfänger das niedrige Zinsniveau am Kapitalmarkt genutzt, um Förderdarlehen frühzeitig zurückzuzahlen. Zudem erfolgten gegenüber dem Plan um 115,0 Mio. Euro höhere Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt. Die Mehrausgaben waren vor allem auf die um 155,0 Mio. Euro höheren Tilgungsausgaben für die Schuldenaufnahmen der Jahre 1997 bis 2019 zurückzuführen.

Das LWV verfügte zum 31. Dezember 2020 über ein Vermögen von 1.850,7 Mio. Euro, dem in gleicher Höhe Schulden gegenüberstanden. Sie setzten sich aus Verbindlichkeiten gegenüber Dritten in Höhe von 800,0 Mio. Euro und Verbindlichkeiten gegenüber dem Land in Höhe von 1.050,7 Mio. Euro zusammen. Letztgenannte Verbindlichkeiten stellen eine Einlage des Landes im Vermögen dar und geben die Höhe der in den vergangenen Jahren bereitgestellten Mittel an. Insgesamt wurde das LWV im Jahr 2020 um 40,0 Mio. Euro entschuldet. Die Forderungsausfälle betragen lediglich 240,0 Tsd. Euro und lagen um 660,0 Tsd. Euro unter dem Vorjahreswert.

- Erstmals wurde die Rücklage Ausbildungsfonds in Höhe von 21,1 Mio. Euro ausgewiesen. Sie ist auf die im Jahr 2020 begonnene Ausbildung nach dem Pflegeberufegesetz⁴⁹ zurückzuführen.
- Das Eigenkapital der fünf Landesbetriebe verringerte sich gegenüber dem Jahr 2019 um insgesamt 57,6 Mio. Euro. Allein beim Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) war ein Rückgang von 85,3 Mio. Euro zu verzeichnen. Für den Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg (LS) wird zum Jahresende

⁴⁹ Pflegeberufegesetz (PflBG) vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2581) in der Fassung des Gesetzes vom 11. Juli 2021 (BGBl. I S. 2754).

2020 erstmals ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Höhe von 10,0 Mio. Euro ausgewiesen.

- Der erhebliche Rückgang der Anteile des Landes am Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen ist im Wesentlichen auf die Entwicklung der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) im Geschäftsjahr 2020 zurückzuführen: Bei einem Anteil des Landes von 37 % an der Gesellschaft sank das Eigenkapital von 401,0 Mio. Euro auf nur noch 10,0 Mio. Euro zum Jahresende 2020.

2.8.3 Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds

Aus dem SV Zifo sollen investive Ausgaben des Landeshaushalts für Projekte in den Bereichen Regionalentwicklung, Klimaschutz, moderne Infrastruktur, Digitalisierung und Innovationen finanziert werden. Die Mittel sollen dabei ausschließlich für landespolitisch strategisch bedeutende Projekte, für die eine besonders günstige Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln zu erwarten ist, zur Verfügung gestellt werden.⁵⁰

Auf der Grundlage des NTHG 2019⁵¹ wurden dem SV Zifo 1.000,0 Mio. Euro zugeführt, die durch eine Nettokreditaufnahme gedeckt waren. Der Landesrechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2020 verfassungsmäßige Bedenken gegen diese Nettokreditaufnahme geäußert.⁵²

Eine nähere Untersetzung der zu finanzierenden Maßnahmen erfolgte mit dem Landtagsbeschluss „Brandenburgs Zukunft gestalten - Die Mittel des Zukunftsinvestitionsfonds zielgerichtet einsetzen“.⁵³ Hiernach sollten Projekte oder selbstständige Teile von Projekten finanziert werden, die einschließlich des Doppelhaushalts 2019/2020 bisher nicht in einem Haushaltsplan etatisiert waren. Der Landtag hatte die Landesregierung aufgefordert, die Mittel aus dem SV Zifo für folgende drei Kategorien vorzusehen:

- Kategorie 1 (Wirtschaftsförderung): Es sollen Maßnahmen zur innovativen und nachhaltigen Wirtschaftsförderung mit einem Volumen von 35 % (350,0 Mio. Euro) gefördert werden.
- Kategorie 2 (Verkehrsinfrastruktur, Gesundheitsversorgung, Klimaanpassungsmaßnahmen): Es sollen innovative und nachhaltige

⁵⁰ Zukunftsinvestitionsfonds-Errichtungsgesetz (ZifoG) vom 13. Dezember 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 56).

⁵¹ Nachtragshaushaltsgesetz 2019 (NTHG 2019) vom 13. Dezember 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 57).

⁵² Drs. 7/2512 (S. 73 ff).

⁵³ Drs. 7/943-B.

Projekte aus den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, ÖPNV/SPNV und Gesundheitsversorgung sowie Klimaanpassungsmaßnahmen mit einem Volumen von 35 % (350,0 Mio. Euro) gefördert werden.

- Kategorie 3 (Zukunftsorientierte Regionalentwicklung): Es sollen Maßnahmen der zukunftsorientierten Regionalentwicklung unter den übergeordneten Aspekten des Zusammenhalts, der Digitalisierung und der Nachhaltigkeit mit einem Volumen von 30 % (300,0 Mio. Euro) gefördert werden.

Das MdFE legte seinen ersten Zifo-Bericht für das Berichtsjahr 2020 im September 2021 vor, den der AHF zur Kenntnis nahm.⁵⁴ Im Jahr 2020 wurden 14 Maßnahmen mit einem Gesamtumfang von 364,8 Mio. Euro in fünf Ressorts und der Staatskanzlei (Stk) geplant. Der Wirtschaftsplan des SV Zifo sah Ausgaben von 43,1 Mio. Euro vor. Diese wurden den entsprechenden sechs Einzelplänen zugewiesen. Es ergibt sich folgender Überblick:

Kategorie	Anzahl Maßnahmen	Gesamt-volumen	Soll 2020	Bewilligt 2020	Ist 2020	Inanspruchnahme 2020	
							Werte in Tsd. €
1	Wirtschaftsförderung	1	100.000,0	10.000,0	985,0	985,0	9,9
2	Verkehrsinfrastruktur, Gesundheitsversorgung, Klimaanpassungsmaßnahmen	4	162.780,0	25.500,0	12.708,4	9.782,7	38,4
3	Zukunftsorientierte Regionalentwicklung	9	101.990,0	7.550,0	9.950,0	3.612,1	47,8
Gesamt		14	364.770,0	43.050,0	23.643,4	14.379,8	33,4

Tabelle 8: Haushaltsmittel SV Zifo nach Kategorien
Quelle: Zifo-Bericht des MdFE vom 9. September 2021

Von den im Jahr 2020 zur Verfügung gestandenen Mitteln in Höhe von 43,1 Mio. Euro wurden 23,6 Mio. Euro bewilligt und nur Ausgaben in Höhe von 14,4 Mio. Euro tatsächlich geleistet (33,4 %). Für vier der 14 Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 47,0 Mio. Euro wurden im Jahr 2020 weder Mittel veranschlagt noch bewilligt.⁵⁵

⁵⁴ 38. Sitzung des AHF vom 7. Oktober 2021.

⁵⁵ Projektblätter: Nr. 03/01 (Investitionsprogramm Feuerwehrinfrastruktur des MIK), Nr. 05/01 (KIP Bildung des MBJS), Nr. 05/02 (KIP Sport und Goldener Plan Brandenburg des MBJS) und Nr. 20/01 (Förderprogramm Zusammenhalt der Stk).

Der Landesrechnungshof weist auf Folgendes hin:

– Bezeichnung der Einzelmaßnahmen

Dem Zifo-Bericht 2020 ist unter anderem zu entnehmen, dass

- es zur Sicherstellung der Zukunftsfähigkeit und Einsatzbereitschaft der Feuerwehren im Land geboten sei, dass Förderprogramm Kommunales Investitionsprogramm (KIP) im Rahmen des ZifoG neu aufzulegen.
- Maßnahmen zur Förderung der schulischen Infrastruktur über das KIP Bildung (Schule) finanziert werden.
- zur Sicherstellung der Freizeitbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger auf sportlichem, gesundheitlichen und sozialen Gebiet Baumaßnahmen an der Sportinfrastruktur über das KIP Sport Goldener Plan Brandenburg unterstützt werden.
- Maßnahmen über das langjährig bewährte Förderprogramm ÖPNV-Investitionen sowie der Ausbau- und Neubaubedarf im Bahnnetz über das Investitionsprogramm i2030 finanziert werden sollen.

Mit der Verwendung ähnlicher beziehungsweise gleicher Bezeichnungen früherer und noch laufender Förderprogramme könnte der Eindruck entstehen, dass über das SV Zifo entgegen des Landtagsbeschlusses gleiche Projekte finanziert werden. Hier sind insbesondere die Förderung von ÖPNV-Investitionen und das Investitionsprogramm i2030 zu nennen, für die in den Haushaltsplänen bereits Ausgaben enthalten waren beziehungsweise sind. Dem Bericht ist nicht zu entnehmen, ob die dargestellten Projekte entsprechend des Beschlusses bisher nicht in einem Haushaltsplan etatisiert waren. Der Landesrechnungshof empfahl, in dem Bericht darauf zukünftig deutlicher einzugehen. Das MdFE sicherte dies zu.

– Ungenauigkeiten im Zifo-Bericht und in der Haushaltsrechnung 2020

Der Landesrechnungshof verglich die Angaben im Zifo-Bericht mit den Projektblättern und den Angaben in der Haushaltsrechnung 2020 und stellte verschiedene Ungenauigkeiten (wie zum Beispiel keine vollständige Aufzählung der zuständigen Ressorts, unterschiedliche Zuordnung der Maßnahmen zu den drei Kategorien, Höhe des Mittelabflusses nicht mit den Angaben in der Haushaltsrechnung übereinstimmend) fest und bat, die Unterlagen mit größerer Sorgfalt zu erstellen. Das MdFE sagte zu, die Unstimmigkeiten zu korrigieren und im Bericht für das Haushaltsjahr 2021 entsprechend zu berücksichtigen.

In der Anlage 2 der Haushaltsrechnung 2020 sind die Einnahmen und Ausgaben sowie der Vermögensbestand des SV Zifo dargestellt. Obwohl die Gesamtbeträge des Vermögensbestandes zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres 2020 korrekt angegeben wurden, stellen die im Jahr 2020 aus dem SV geleisteten Ausgaben von 14.379,8 Tsd. Euro keine „Zuführungen zur Rücklage des SV“ dar. Die tabellarische Darstellung in der Anlage 2 ist insofern fehlerhaft. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass zukünftig die Ausgaben korrekt benannt werden.

2.8.4 Jahresabschlüsse der Landesbetriebe

Landesbetriebe sind rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, die überwiegend öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten erfüllen. Entsprechend der Errichtungserlasse beziehungsweise den Betriebsanweisungen sind die fünf Landesbetriebe nicht auf eine Gewinnerzielung ausgerichtet. Ihre Bilanzen sowie die Gewinn- und Verlustrechnungen (GuV) werden in der Anlage 3 (Teile A bis E) der Haushaltsrechnung 2020 nachgewiesen. Während sich aus der Bilanz die Zusammensetzung des Vermögens und die Herkunft des Kapitals ableiten lassen, informiert die GuV über die Art der Erträge und Aufwendungen. Die wirtschaftlichen Ergebnisse der Landesbetriebe werden in der GuV ausgewiesen. Entweder entsteht ein Jahresüberschuss oder ein Jahresfehlbetrag.

Die Landesbetriebe haben den Jahresabschluss einschließlich des Lageberichts innerhalb von drei Monaten nach dem Bilanzstichtag aufzustellen und dem zuständigen Ministerium unverzüglich vorzulegen. Diese Unterlagen sind von einem Abschlussprüfer zu prüfen, der einen Bestätigungsvermerk zu erteilen hat.⁵⁶ Das zuständige Ministerium hat den geprüften Jahresabschluss bis zum Ablauf des 30. September des Folgejahres festzustellen. Danach entscheidet es unverzüglich, spätestens bis zum 30. November des Folgejahres, über die Verwendung des Jahresergebnisses im Einvernehmen mit dem MdFE.⁵⁷

Der Landesrechnungshof hatte im Zusammenhang mit der Prüfung des Vermögensnachweises für das Jahr 2016 eine Überprüfung der Bilanzierungsrichtlinie (BilR)⁵⁸ angeregt. Die Anhörung des Landesrechnungshofs gemäß § 103 Absatz 1 LHO zur beabsichtigten

⁵⁶ Vgl. § 322 Handelsgesetzbuch (HGB) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3256).

⁵⁷ Vgl. Nr. 10.3.1. der Anlage zu VV Nr. 1.6 zu § 26 LHO.

⁵⁸ Vgl. Anlage 6 zu VV Nr. 1.6 zu § 26 LHO.

Neufassung der BilR erfolgte im Juni 2022 mit der Übersendung seiner Anregungen und Hinweise an das MdFE.

Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg

Die Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg (LGB) schloss das Geschäftsjahr 2020 mit einem Jahresüberschuss von 0,9 Mio. Euro ab. Dieser Überschuss wird in die Gewinnrücklage eingestellt, um daraus die im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2022 vorgenommenen Erlöskürzungen bei der mit dem MIK bestehenden Generalservicevereinbarung teilweise ausgleichen sowie aufgeschobene Investitionen nachholen zu können. Der LGB erzielte im Geschäftsjahr 2020 seine Umsatzerlöse zu 80,0 % aus dieser Servicevereinbarung. Waren im Haushalt 2020 hierfür noch 20,5 Mio. Euro vorgesehen, so reduzierten sich die Beträge im Jahr 2021 auf 16,0 Mio. Euro und im Jahr 2022 auf 15,7 Mio. Euro. Inwieweit es dem Landesbetrieb zukünftig auch unter Nutzung der Gewinnrücklage möglich sein wird, neben der Erfüllung der Aufgaben und den sich daraus ergebenden Investitionen zusätzlich weitere Investitionen nachholen zu können, bleibt abzuwarten.

Brandenburgischer IT-Dienstleister

Der Brandenburgische IT-Dienstleister (ZIT-BB) schloss das Geschäftsjahr 2020 mit einem Jahresüberschuss von 11,8 Mio. Euro ab (+4,7 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr). Dieses positive Ergebnis ist im Wesentlichen auf die Steigerung der Erlöse aus der betrieblichen und verwaltungswirtschaftlichen Tätigkeit (Servicevereinbarungen) sowie fast gleichbleibenden Aufwendungen zurückzuführen. Zusätzlich realisierte er sonstige Erträge aus der Auflösung des Sonderpostens aus Zuweisungen und Zuschüssen von 2,1 Mio. Euro. Vom Überschuss 2020 werden 8,0 Mio. Euro an den Landeshaushalt abgeführt und 3,8 Mio. Euro in die Gewinnrücklage eingestellt. Diese betrug damit 10,4 Mio. Euro. Eine spürbare Entlastung des Haushaltes wurde durch die Auflösung der bislang für den Umzug des ZIT-BB gebildeten Rücklage in Höhe von 45,4 Mio. Euro erreicht.

Im Jahr 2015 hatte der Landesbetrieb einen Betriebskostenzuschuss von 2,2 Mio. Euro zum Ausgleich des Fehlbetrages des Jahres 2014 sowie für die Umstellung der Windows 2003 Server und für Sicherheitsmaßnahmen erhalten. Von dem Zuschuss wurden bis zum Jahresabschluss 2020 unverändert 0,6 Mio. Euro innerhalb des passiven Rechnungsabgrenzungsposten nachgewiesen. Das MdFE teilte nach Rücksprache mit dem MIK mit, dass dieser Abgrenzungsposten im Geschäftsjahr 2022 vollständig aufgelöst werde.

Landesbetrieb Forst Brandenburg

Der LFB schloss das Geschäftsjahr 2020 mit einem Jahresüberschuss von 19,7 Mio. Euro (Vorjahr: 1,7 Mio. Euro) ab. Ursächlich für dieses positive Ergebnis ist der Verkauf einer Liegenschaft und den daraus erzielten sonstigen betrieblichen Erträgen in Höhe von 43,4 Mio. Euro. Der Jahresüberschuss wurde der Rücklage Forstliegenschaften zugeführt. Nach den Erläuterungen im Haushaltsplan 2022 werden dem Landeshaushalt jedoch in den Jahren 2022 bis 2025 insgesamt 24,0 Mio. Euro an Einnahmen aus Liegenschaftsverkäufen oder Entnahmen aus der liegenschaftsbezogenen Rücklage des LFB zufließen.

Der Landesrechnungshof wies auf die Betriebsanweisung aus dem Jahr 2014 hin, wonach der LFB sein Vermögen mindestens erhalten, im Wert möglichst steigern sowie vor Beeinträchtigungen und Störungen Dritter schützen soll. Verkäufe von Landesflächen sind ausschließlich für Arrondierungen und für Investitionen⁵⁹ zulässig. Der Flächenverkauf im Jahr 2020 war ein einmaliger Vorgang im Sinne des Gesetzes. Der Verkauf von Liegenschaften soll nicht dafür genutzt werden, Einnahmen zu generieren. Die Rücklage Forstliegenschaften hatte zum 31. Dezember 2020 einen Bestand von 8,2 Mio. Euro und erhöht sich zum Jahresabschluss 2021 nach der Zuführung des Überschusses 2020 auf 27,9 Mio. Euro. Mit der vorgesehenen Abführung von insgesamt 24,0 Mio. Euro verbleiben dem LFB dann noch 3,9 Mio. Euro. Ihm wird nicht nur der Überschuss des Geschäftsjahres 2020 in Höhe von 19,7 Mio. Euro vollständig entzogen, sondern noch weiteres Kapital in Höhe von 4,3 Mio. Euro. Ob weitere Investitionen realisiert werden können, bleibt abzuwarten.

Der Landesrechnungshof hatte im Jahresbericht 2021 darauf hingewiesen, dass bislang eine Prüfung des LFB hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und der wirtschaftlichen Verhältnisse nicht erfolgt war.⁶⁰ Das MLUK hat mit einem Änderungsvertrag die Prüfung dahingehend erweitert.

⁵⁹ Gesetz über den Vorrang für Investitionen bei Rückübertragungsansprüchen nach dem Vermögensgesetz (Investitionsvorranggesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. August 1997 (BGBl. I S. 1996), zuletzt geändert durch Artikel 588 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

⁶⁰ Vgl. Drs. 7/4622 (S. 49).

Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg

Der LS schloss das Geschäftsjahr 2020 mit einem Fehlbetrag von 10,9 Mio. Euro ab. Nicht durch Kapital gedeckt waren davon 10,0 Mio. Euro. Aufgrund der vorhandenen Liquidität in Höhe von 81,1 Mio. Euro entstand „nur“ eine bilanzielle Überschuldung. Der Fehlbetrag war im Wesentlichen auf die Erhöhung der sonstigen Rückstellungen um 13,1 Mio. Euro auf 60,2 Mio. Euro und den Anstieg der Verbindlichkeiten um 6,7 Mio. Euro auf 41,7 Mio. Euro zurückzuführen.

In den vergangenen Jahren bildete der LS eine Rückstellung⁶¹ für den Erstattungsanspruch des Bundes für rechtswidrig angelastete Ausgaben für die Streckenkontrolle auf Bundesfernstraßen. Diese war im Jahr 2020 aufgrund eines Schreibens des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur um 5,0 Mio. Euro auf 14,2 Mio. Euro zu erhöhen. Zur Klärung der Einordnung der Kosten für diese Streckenkontrollen hatten sich die Länder geeinigt, in einem „Musterprozess“, der vom Land Hessen geführt wurde, gerichtlich gegen den Bund vorzugehen. Das Bundesverwaltungsgericht entschied am 2. Juni 2022, dass der Bund nach Artikel 104a Absatz 2 GG die Personal- und Sachkosten für die Streckenkontrollen zu tragen hat. Nach einer entsprechenden Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern soll diese Entscheidung auch für die übrigen Länder gelten. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Rückstellung dann aufgelöst wird.

Auf der Grundlage eines Beschlusses des Bundesverwaltungsgerichtes vom 26. August 2019 wurde der Rechtsstreit mit dem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Brandenburg e. V., zum Bau der Autobahn A 14⁶² durch einen Vergleich beendet. Daraus entstand eine Zahlungsverpflichtung des Landes an den NaturSchutzFonds Brandenburg über 5,0 Mio. Euro. Die Zahlung ist ein Jahr nach der Inbetriebnahme verschiedener Verkehrseinheiten auszukehren. Für die Erstattung von Kosten für Lärmschutzmaßnahmen wurden keine Zahlungstermine festgeschrieben. Hierfür erfolgte eine Rückstellung in Höhe von 2,0 Mio. Euro. Die Erfüllung der Verpflichtungen ist von Faktoren abhängig, die der LS nicht beeinflussen kann.

Der Fehlbetrag 2019 in Höhe von 8,2 Mio. Euro wurde durch Auflösung der Gewinnrücklage im Jahr 2020 auf 2,3 Mio. Euro reduziert und zum

⁶¹ Rückstellungen sind ungewisse Verbindlichkeiten, weil Höhe, Zeitpunkt oder generelles Bestehen nicht sicher sind.

⁶² Betroffen war der Bereich zwischen der Elbebrücke bei Wittenberge bis zur Grenze zwischen den Ländern Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern.

Jahresabschluss als Verlustvortrag auf neue Rechnung übertragen. Der Fehlbetrag 2020 in Höhe von 10,9 Mio. Euro wurde auf neue Rechnung vorgetragen. Hier erwartet das MdFE vom MIL, dass es den LS in seinen Bemühungen zur Reduzierung des nicht gedeckten Fehlbetrages unterstützt.

Brandenburgischer Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen

Der BLB erwirtschaftete im Geschäftsjahr 2020 einen Überschuss von 14,7 Mio. Euro, der in die Gewinnrücklage eingestellt wurde. Da die Kapitalrücklage in Höhe von 60,1 Mio. Euro und ein Teil der Gewinnrücklage in Höhe von 40,0 Mio. Euro umgegliedert wurden, verminderte sich sein Eigenkapital um 85,3 Mio. Euro auf 243,4 Mio. Euro.

Mit der Errichtung des BLB im Jahr 2006 wurde ihm das wirtschaftliche Eigentum an Grundstücken des Landes unter Gewährung eines verzinslichen „internen“ Darlehens vom MdFE zugewiesen. Dieses Darlehen veränderte sich in den vergangenen Jahren in seiner Höhe durch Anpassungen beziehungsweise Verrechnungen wegen weiterer Zu- und Abgänge. Zum 31. Dezember 2019 bestand eine Restschuld von 26,2 Mio. Euro, die auf der Grundlage des NTHG 2020 in Höhe von 22,0 Mio. Euro getilgt wurde. Unter Berücksichtigung der Umgliederung eines Restbetrages aus der Neubewertungsrücklage verblieb eine Restschuld von 4,2 Mio. Euro, die der BLB im Jahr 2021 getilgt und somit dieses Darlehen vollständig zurückgezahlt hat.

Der BLB und das MdFE schlossen im Jahr 2020 zwei neue „interne“ Darlehensvereinbarungen ab. Aus der zweiten Vereinbarung ist in Höhe der umgewandelten Kapitalrücklage von 60,0 Mio. Euro ab dem Jahr 2021 ein Tilgungsbetrag von 6,0 Mio. Euro pro Jahr vom BLB zu leisten. Nach Auskunft des MdFE wurde mit dem BLB vereinbart, den im Jahr 2012 gewährten, aber noch nicht verwendeten Baukostenzuschuss in Höhe von 60 Mio. Euro, der als Kapitalrücklage bilanziert war, nicht aufzulösen und auszuschütten, sondern in ein Darlehen umzuwandeln und schrittweise über die Tilgung an den Landeshaushalt zurückzuzahlen. Aus der dritten Vereinbarung in Höhe von 40,0 Mio. Euro ergibt sich ein jährlicher Tilgungsbetrag von 4,0 Mio. Euro. Dieses Darlehen wurde nach Auskunft des MdFE vereinbart, um über einen Passivtausch nicht benötigte Mittel sukzessive an das Land zurückfließen zu lassen. Beide Darlehen wären so bemessen, dass sie die Aufgabenerfüllung und die Liquidität des BLB nicht gefährden. Somit würde der Landesbetrieb seinen Beitrag als Teil der Haushaltswirtschaft des Landes leisten.

Hinzu kommen für beide Darlehen Zinszahlungen in Höhe von jeweils 1,0 %. Zu- und Abgänge des Immobilienvermögens erhöhen beziehungsweise mindern unterjährig den Darlehensbetrag der dritten Vereinbarung. Für den Fall, dass die Liquidität des BLB unter 20,0 Mio. Euro sinkt beziehungsweise ein darüber hinausgehender Liquiditätsbedarf besteht, kann eine Stundung der Zins- und Tilgungszahlungen vereinbart werden. Neben diesen „internen“ Darlehen leistete der BLB im Jahr 2020 für zwei weitere Darlehen Zins- und Tilgungsausgaben von 2,8 Mio. Euro gegenüber Kreditinstituten. Die Restschuld lag zum 31. Dezember 2020 bei insgesamt 48,3 Mio. Euro.

3 Kredit- und Schuldenmanagement

3.1 Grundlagen

Die Verschuldung am Kapitalmarkt wächst seit dem Jahr 2019 wieder an. Sie erhöhte sich zum Jahresende 2020 gegenüber dem Vorjahr um 1.602,0 Mio. Euro auf 16.913,6 Mio. Euro. Das Derivatevolumen verringerte sich um 145,0 Mio. Euro auf 10.222,8 Mio. Euro.

Die Schuldenbremse ist seit dem 1. Januar 2020 im Artikel 103 der Verfassung verankert. Danach ist der Haushalt des Landes grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Davon kann zur Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung, bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, aufgrund eines Beschlusses des Landtages Brandenburg abgewichen werden. Das Nähere hat der Landtag im Jahr 2019 in den §§ 18 ff LHO geregelt.

Für das Haushaltsjahr 2020 war ursprünglich keine Nettokreditaufnahme vorgesehen. Gemäß § 2 HG 2019/2020 war das MdFE unter anderem ermächtigt, Kredite für Anschlussfinanzierungen und zum Einsatz von Derivaten sowie für Kassenverstärkungskredite aufzunehmen. Im Rahmen der parlamentarischen Beratung zum NTHG 2020 stellte der Landtag jedoch eine außergewöhnliche Notsituation aufgrund der weiteren Ausbreitung des Coronavirus im Sinne des § 18b LHO fest.⁶³ Daraufhin wurde das MdFE in § 2 Absatz 1 NTHG 2020 ermächtigt, zur Deckung von

⁶³ Drs. 7/890-B.

Ausgaben zur Bekämpfung der Corona-Pandemie Kredite bis zu einer Höhe von 2.000,0 Mio. Euro aufzunehmen. Diese Kreditermächtigung ließ die mögliche Verschuldung des Landes Brandenburg auf einen bis dato höchsten Betrag von 20,8 Mrd. Euro anwachsen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Verschuldung am Kreditmarkt, die Entwicklung des Derivatevolumens und die Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen seit dem Jahr 2013:

Verschuldung / Derivate / Kredite	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verschuldung am Kreditmarkt (Mio. €)	17.212	16.718	16.695	16.018	15.056	14.706	15.312	16.914
Anzahl der Kreditverträge	345	327	314	285	267	237	215	193
Derivatevolumen (Mio. €)	16.148	13.549	12.296	10.801	10.435	10.375	10.368	10.223
Anzahl der Derivateverträge	215	179	161	138	127	120	114	110
Gesamtinanspruch- nahme der Krediter- mächtigungen (Mio. €)	18.370	18.370	18.370	18.190	17.960	17.810	18.810	20.390

Tabelle 9: [Entwicklung der Verschuldung am Kreditmarkt, des Derivatevolumens sowie der Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen von 2013 bis 2020](#)
Quellen: SDW und Eckdaten des MdFE zum Landeshaushalt seit dem Jahr 1991

Die Verschuldung am Kreditmarkt wächst seit dem Jahr 2019 wieder an. Sie erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 1.602,0 Mio. Euro auf 16.913,6 Mio. Euro und lag nur noch um 298,3 Mio. Euro unter der Verschuldung im Jahr 2013. Das Derivatevolumen verringerte sich um 145,0 Mio. Euro auf 10.222,8 Mio. Euro.

Mit der in der Haushaltsrechnung 2020 ausgewiesenen Nettokreditaufnahme von 1.579,7 Mio. Euro wächst die Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen auf 20.389,7 Mio. Euro an.

3.2 Nettokreditaufnahmen im Jahr 2020

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist die notlagenbedingte Nettokreditaufnahme um 95,5 Mio. Euro zu hoch erfolgt. Zudem wird im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2020 eine um 76,9 Mio. Euro zu hohe strukturelle Nettokreditaufnahme ausgewiesen.

3.2.1 Konjunkturbedingte Nettokreditaufnahme

Der Haushalt ist in einer konjunkturellen Normallage grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Eine strukturelle Nettokreditaufnahme ist nicht zulässig. Um im Falle einer von der Normallage abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung die Höhe der zulässigen Kreditaufnahme zu bestimmen, hat sich Brandenburg für ein Konjunkturbereinigungsverfahren entschieden, das sich am Verfahren der Konsolidierungsländer orientiert und damit in wesentlichen Punkten mit dem Überwachungsverfahren des Stabilitätsrates übereinstimmt. Zunächst wird bei der Haushaltsaufstellung eine ex ante-Konjunkturkomponente berechnet, die die zulässige konjunkturrell bedingte Kreditaufnahmemöglichkeit beziehungsweise die konjunkturrell bedingte Tilgungsverpflichtung festlegt. Im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss wird dann mit Hilfe einer ex post-Konjunkturkomponente bestimmt, inwieweit die tatsächliche ökonomische Lage eine konjunkturrell bedingte Verschuldung rechtfertigt oder eine Tilgungsverpflichtung besteht.

Die Landesregierung wies in ihrer Begründung zum Entwurf des NTHG 2020 darauf hin, dass eine Nettokreditaufnahme weiterhin für nicht erforderlich gehalten werde und somit auch nicht vorgesehen sei. Zu diesem Zeitpunkt hätten entsprechend der ex ante-Konjunkturkomponente Einnahmen aus Krediten von bis zu 10,1 Mio. Euro veranschlagt werden können.

Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente

1		Produktionslücke in Mio. Euro	-2.500,0	
2	·	Budgetsemielastizität	0,1341	
3	=	Zwischenergebnis in Mio. Euro (1 · 2)		-335,25
4	·	Anteil der Steuereinnahmen des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit in % (Quotierungsjahr gemäß Grunddaten)		3,01
5	=	ex ante-Konjunkturkomponente in Mio. Euro (3 · 4)		-10,1

Tabelle 10: Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente
Quellen: Angaben des MdFE

Zum Jahresabschluss ist die ex post-Konjunkturkomponente zu berechnen, die aus der ex ante-Konjunkturkomponente und der Steuerabweichungskomponente besteht. Die Steuerabweichungskomponente errechnet sich als Differenz zwischen den bei der Haushaltsaufstellung für das jeweilige Haushaltsjahr veranschlagten Einnahmen aus Steuern, allgemeinen

Bundesergänzungszuweisungen und Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft und den tatsächlich bei diesen Titeln im Haushaltsjahr verbuchten Einnahmen. Die Differenz ist um die Auswirkungen von Rechtsänderungen zu bereinigen, die bei der Haushaltsaufstellung nicht berücksichtigt wurden und die bis zum Ende des Haushaltsjahres kassenwirksam geworden sind.

Das MdFE weist im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2020 eine konjunkturbedingte Nettokreditaufnahme von 964,8 Mio. Euro aus, die sich aus der Steuerabweichungskomponente von 954,7 Mio. Euro zuzüglich der ex ante-Konjunkturkomponente von 10,1 Mio. Euro ergibt. Wie diese Zahlen ermittelt wurden, kann der Haushaltsrechnung 2020 nicht entnommen werden. Das MdFE wies gegenüber dem Landesrechnungshof die Berechnung wie folgt nach:

Berechnung der ex post-Konjunkturkomponente		Werte in Mio. €	
1	Steuereinnahmen (Ist)		
	Kapitel 20 010 ⁶⁴	8.196,3	
+	Kapitel 20 020 Titel 211 10 ⁶⁵	497,5	
+	Kapitel 20 020 Titel 211 45 ⁶⁶	20,7	
=	Gesamt	8.714,5	8.714,5
2	Steuereinnahmen (Plan)		
	Kapitel 20 010	9.029,5	
+	Kapitel 20 020 Titel 211 10	584,9	
+	Kapitel 20 020 Titel 211 45	106,6	
=	Gesamt	9.721,0	9.721,0
3	= Zwischenergebnis (1 - 2)		-1.006,5
4	- Anteil Brandenburgs an der Bereinigungsgröße	4,6	
5	+ Zu- und Abschläge durch Rechtsänderungen	56,4	
6	= Steuerabweichungskomponente (3 - 4 + 5)		-954,7
7	+ ex ante-Konjunkturkomponente		-10,1
8	= ex post-Konjunkturkomponente (6 + 7)		-964,8

Tabelle 11: Berechnung der ex post-Konjunkturkomponente
Quellen: Haushaltsrechnung 2020 und Angaben des MdFE

Ab dem Jahr 2020 erfolgende konjunkturbedingte Nettokreditaufnahmen und Tilgungen sind jahresübergreifend auf einem Kreditaufnahmekonto zu

64 Kapitel 20 010 (Steuern) Obergruppen 01 (Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage), 05 (Landessteuern) und 06 (Landessteuern).

65 Kapitel 20 020 Titel 211 10 (Ergänzungszuweisungen des Bundes zum Ausgleich von Fehlbeträgen).

66 Kapitel 20 020 Titel 211 45 (Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft).

erfassen. Der Saldo dieses Kontos wird in der Haushaltsrechnung 2020 mit 964,8 Mio. Euro angegeben.

Der Landesrechnungshof empfahl dem MdFE, die Berechnungen dieser Kreditermächtigungen beziehungsweise Nettokreditaufnahmen für eine bessere Nachvollziehbarkeit sowohl im Haushaltsgesetz als auch in der Haushaltsrechnung nachzuhalten. In den Haushaltsplänen der Länder Baden-Württemberg und Hessen erfolgt dies bereits. Das MdFE teilte mit, dass es diese Empfehlungen des Landesrechnungshofs prüfen werde.

3.2.2 Notlagenbedingte Nettokreditaufnahme

Zum Jahresabschluss 2020 wurden von der notlagenbedingten Kreditermächtigung in Höhe von 2.000,0 Mio. Euro zur Deckung der Ausgaben zur Bekämpfung der Corona-Pandemie nur 614,9 Mio. Euro (30,8 %) in Anspruch genommen. In der Haushaltsrechnung 2020 wird angegeben, dass die Nettokreditaufnahme gemäß § 18b LHO in ihrer Höhe den Ausgaben nach § 8a NTHG 2020 entspricht. Der Landesrechnungshof wies das MdFE darauf hin, dass dies nicht zutrifft, denn die Einnahmen betragen 614.922,0 Tsd. Euro⁶⁷ und die Ausgaben⁶⁸ beliefen sich auf 614.992,0 Tsd. Euro. Das MdFE begründete dies mit einem „Zahlendreher“ bei der Berechnung. Die maximale notlagenbedingte Kreditermächtigung sei somit um 70,0 Tsd. Euro unterschritten.

Aufgrund seiner unter Textziffer 2.3.2 getroffenen Feststellungen hat das MdFE nach Auffassung des Landesrechnungshofs die notlagenbedingte Kreditermächtigung jedoch um 95,5 Mio. Euro zu hoch in Anspruch genommen.

Notlagenbedingte Nettokreditaufnahmen im Haushaltsjahr 2020 sind ab dem Haushaltsjahr 2022 gemäß § 2a NTHG 2020 und § 3 Absatz 1 HG 2022 jährlich mit 3,3 % zu tilgen. Im Haushaltsplan 2022 wurde dementsprechend erstmalig ein Betrag in Höhe von 20,3 Mio. Euro veranschlagt. Einen für den Landtag mit detaillierten Werten nachvollziehbaren Tilgungsplan hat das MdFE nur in seinem Bericht zum Jahresabschluss 2020 an den AHF vorgelegt.⁶⁹

67 Kapitel 20 650 (Schuldenverwaltung) Titel 325 10 (Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt).

68 Vgl. Nummer 3.2 des Abschlussberichts zur Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 2020.

69 MdFE-Vorlage 17/21 vom 3. Mai 2021, Anlage 1.2.20.

3.2.3 Finanzielle Transaktionen

Im Haushaltsgesetz kann bestimmt werden, bis zu welcher Höhe das MdFE zur Umsetzung finanzieller Transaktionen Kredite aufnehmen darf. Dies sind Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, Einnahmen aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und aus Darlehensrückflüssen sowie Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Vergabe von Darlehen. Das NTHG 2020 enthielt keine solche Kreditermächtigung.

Der Landesrechnungshof hatte bereits im Jahresbericht 2020 angemerkt, dass BAföG-Darlehen nicht als finanzielle Transaktionen zu werten sind. Im Jahr 2020 standen den Ausgaben für die BAföG-Darlehen in Höhe von 24,5 Mio. Euro in gleicher Höhe Einnahmen des Bundes gegenüber. Gemäß Haushaltsvermerk darf über die Ausgaben nur in dem Umfang verfügt werden, wie durch die Bewilligung der Bundesmittel die Finanzierung gesichert ist. Diese Einnahmen werden jedoch im Saldo nicht berücksichtigt, weil sie in einem Einnahmetitel der HGr. 3 gebucht werden.

Der Landesrechnungshof wies zudem darauf hin, dass den Rückzahlungen 2020 des BLB in Höhe von 22,0 Mio. Euro keine Darlehensausgaben in der Obergruppe 86 gegenüberstanden. Auch wurde das Darlehen an die FBB in Höhe von 74,5 Mio. Euro bereits als Mehrausgabe gemäß § 8a NTHG 2020 über den Notlagenkredit finanziert. Das MdFE gab den Saldo aus der Umsetzung der finanziellen Transaktionen für das Haushaltsjahr 2020 mit -86,2 Mio. Euro an. Bleiben für das Haushaltsjahr 2020 die zuvor genannten Einnahmen und Ausgaben unberücksichtigt, errechnet sich folgender Saldo:

Obergruppe bzw. Gruppe	Bezeichnung	Einnahmen 2020	Ausgaben 2020
		Werte in €	
134	Kapitalrückzahlungen	43.781,14	
17	Darlehensrückflüsse aus dem öffentlichen Bereich	36.489,14	
18	Darlehensrückflüsse aus sonstigen Bereichen	32.591.630,59	
	abzüglich Rückzahlung des BLB	-22.034.100,00	
	Summe	10.637.800,87	
83	Erwerb von Beteiligungen und dergleichen		10.841.429,00
86	Darlehen an sonstige Bereiche		107.990.177,40
	abzüglich BAföG-Darlehen		-24.531.804,97
	abzüglich Darlehen an die FBB		-74.450.525,20
	Summe		19.849.276,23
Saldo der finanziellen Transaktionen		-9.211.475,36	

Tabelle 12: Berechnung des Saldos der finanziellen Transaktionen
 Quellen: Haushaltsrechnung 2020 und eigene Berechnungen

Danach ergibt sich zu den Angaben des MdFE eine Differenz von 77,0 Mio. Euro. Der Landesrechnungshof erwartet, dass bei der Berechnung der Kreditermächtigung zur Umsetzung der finanziellen Transaktionen zukünftig die Ausgaben für die BAföG-Darlehen und die Rückzahlungen des BLB nicht mehr berücksichtigt werden. Die Landesregierung Hessen ist bezüglich der Ausgaben für BAföG-Darlehen der Empfehlung des Hessischen Rechnungshofs gefolgt. Diese erhöhen zukünftig nicht mehr den Kreditfinanzierungsspielraum des Landes.⁷⁰ Das MdFE wies darauf hin, dass es sich bei der Berechnung des Saldos der finanziellen Transaktionen an die Regelungen des Stabilitätsrates gehalten habe und es eine Berücksichtigung von Besonderheiten wegen des höheren Aufwandes kritisch sehe. Es sagte aber eine weitere Prüfung in Abstimmung mit dem Landesrechnungshof für zukünftige Berechnungen zu.

3.2.4 Strukturelle Nettokreditaufnahme

Die strukturelle Kreditaufnahme oder strukturelle Tilgung ist mit dem Jahresabschluss auf einem jahresübergreifenden Kontrollkonto zu erfassen. Seinen Stand wies das MdFE in der Haushaltsrechnung 2020 mit -84,4 Mio. Euro aus, was einer strukturellen Tilgung entspricht. Bei der

⁷⁰ Gesetzentwurf der Landesregierung über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020), S. 9 (Drs. 20/1407 des Hessischen Landtages).

Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme ist unter anderem der Saldo der finanziellen Transaktionen zu berücksichtigen. Unter Maßgabe der in Textziffer 3.2.3 benannten Korrekturen wird nach Auffassung des Landesrechnungshofs in der Haushaltsrechnung 2020 eine zu hohe strukturelle Nettokreditaufnahme ausgewiesen. Insbesondere die doppelte Berücksichtigung der Darlehen an die FBB in Höhe von 74,5 Mio. Euro ist zu korrigieren. In der nachfolgenden Tabelle werden die Schritte zur Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung des veränderten Saldos zusammengefasst.

Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme		Werte in Mio. €	
	Bereinigte Einnahmen	12.385,8	
-	Bereinigte Ausgaben	14.019,5	
=	Finanzierungssaldo	-1.633,7	
1	Ausgleichender Betrag (Vorzeichenwechsel)		1.633,7
2	Saldo der finanziellen Transaktionen		
	Einnahmen	10,6	
-	Ausgaben	19,8	
=	Saldo	-9,2	-9,2
3	Saldo der Rücklagenbewegung		
	Zuführungen	481,0	
-	Entnahmen	533,3	
=	Saldo	-52,3	-52,3
4	ex post-Konjunkturkomponente		-964,8
5	Nettokreditaufnahme nach § 18b LHO		614,9
6	= Strukturelle Nettokreditaufnahme (1 + 2 + 3 + 4 - 5)		-7,5

Tabelle 13: Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme
Quellen: Haushaltsrechnung 2020 und eigene Berechnungen

Als Wert für die strukturelle Schuldentilgung ergibt sich danach ein Betrag von 7,5 Mio. Euro. Auch hierzu verwies das MdFE auf die Regelungen des Stabilitätsrats. Es hat aufgrund des Hinweises des Landesrechnungshofs die Berechnung bezüglich des Darlehens an die FBB korrigiert. Würde dieser Betrag nicht berücksichtigt, ergäbe sich ein bereinigter Wert des Saldos der finanziellen Transaktionen in Höhe von -11,7 Mio. Euro. Der Stand des jahresübergreifenden Kontrollkontos verändere sich zum Jahresabschluss 2020 somit auf -10,0 Mio. Euro, was einer strukturellen Tilgung entspräche.

3.3 Entwicklung des Gesamtportfolios

In der Haushaltsrechnung 2020 wird die tatsächliche Bruttokreditaufnahme in der Anlage 6 A mit 3.915,0 Mio. Euro und im Abschlussbericht mit 3.892,7 Mio. Euro angegeben.

Das MdFE nahm im Jahr 2020 insgesamt Kredite im Volumen von 3.915,0 Mio. Euro auf. Die Refinanzierung erfolgte in Höhe von 3.650,0 Mio. Euro (93,2 %) durch die Emission und Aufstockung von Landesschatzanweisungen und in Höhe von 265,0 Mio. Euro (6,8 %) aus der Aufnahme von Schuldscheindarlehen. Die Haushaltsrechnung 2020 weist dagegen im kassenmäßigen Abschluss nur Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (brutto) von 3.892,7 Mio. Euro aus. Das MdFE erläuterte dazu, dass dies eine rein haushalterische Größe sei, welche nur die kreditfinanzierten Einnahmen des Haushaltsjahres umfasse. Aufgrund des Hinweises des Landesrechnungshofs prüft es für die Haushaltsrechnung 2021 eine Anpassung der Darstellung.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der Struktur des Gesamtportfolios aus Krediten und Derivaten seit dem Jahr 2014.

Kredit- und Derivateportfolio	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Werte in %						
Anteil festverzinst	79,2	87,6	90,4	91,1	92,8	93,2	95,6
Anteil variabel verzinst	20,8	12,4	9,6	8,9	7,2	6,8	4,4
Durchschnittsverzinsung	2,4	2,2	2,0	2,0	1,8	1,8	1,7
	Werte in Jahren						
Durchschnittliche Restlaufzeit	5,8	6,2	6,5	6,9	7,2	8,9	10,0
Mittlere Zinsbindung ⁷¹	5,6	8,4	5,3	9,1	10,6	17,5	11,1
Zinsbindung des Kreditportfolios	4,4	k. A.	5,8	6,2	6,7	8,4	9,8
	Werte in Mio. €						
Summe der Barwerte	-18.175,0	-18.949,0	-18.106,0	-15.956,0	-15.925,0	-17.788,8	-21.228,5
Barwert des Kreditportfolios	-18.080,0	-18.249,0	-16.881,0	-15.650,0	-15.316,5	-16.331,0	-18.703,2

Tabelle 14: Entwicklung der Struktur des Gesamtportfolios
 Quellen: Jahresberichte des MdFE zum Kredit- und Derivateportfolio

Das Schuldenportfolio des Landes besteht aus variablen und festverzinslichen Krediten. Der festverzinsliche Anteil an den Krediten ohne Berücksichtigung der Derivate lag zum 31. Dezember 2020 bei 95,6 %. Die Entwicklung des Gesamtportfolios zeigt, dass der variable Teil stetig gesunken ist, im Jahr 2020 sogar unter 5 %.

Das MdFE legt in seiner Dienstanweisung zur Aufnahme von Krediten am Geld- und Kapitalmarkt und zum Einsatz von Derivaten im Rahmen der vorgegebenen Portfoliostrategie eine Höchstgrenze von 30 % variabel verzinsten Kredite als maximal vertretbaren Richtwert fest. Es sichert sich gegenwärtig die niedrigen Zinsen möglichst langfristig und steigerte somit deutlich den festverzinslichen Anteil. Somit erhöhte sich die durchschnittliche Restlaufzeit des Gesamtportfolios seit dem Jahr 2014 stetig und lag im Jahr 2020 bei zehn Jahren.

Zum 31. Dezember 2020 lag der Barwert für das aus Krediten und Derivaten bestehende Gesamtportfolio bei -21.228,5 Mio. Euro (Vorjahr: -17.788,8 Mio. Euro). Er überschreitet die nominale Schuldenlast von 16.913,6 Mio. Euro um 4.314,9 Mio. Euro. Das MdFE interpretiert dies

⁷¹ Die mittlere Zinsbindung gibt an, wie lange die vereinbarten Festzinssätze im Mittel noch gültig sind.

als Preis für die Sicherheit gegen Zinserhöhungen.⁷² Der Barwert des Kreditportfolios verschlechterte sich gegenüber dem Vorjahr vor allem wegen der erhöhten Verschuldung am Kreditmarkt um 2.372,2 Mio. Euro.

Im Jahr 2020 liefen planmäßig 43 Kredite im Volumen von 2.303,0 Mio. Euro aus. Vorzeitig beendet wurde ein Schuldscheindarlehen in Höhe von 10,0 Mio. Euro. Zum 31. Dezember 2020 bestanden insgesamt 193 Kreditgeschäfte (Vorjahr: 215). Die nachstehende Abbildung zeigt die Fälligkeitsstruktur des Kreditportfolios für die Jahre 2016 bis 2020.

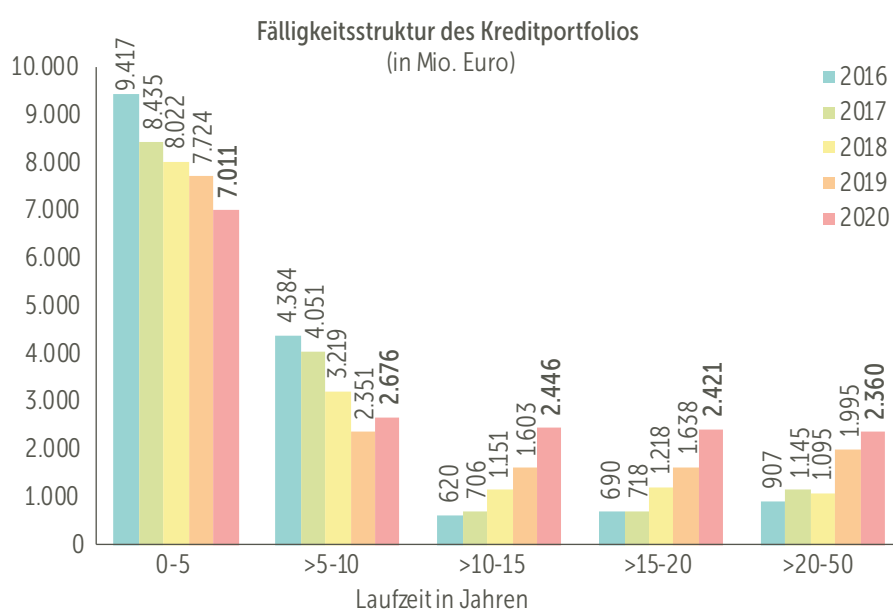


Abbildung 2: Fälligkeitsstruktur des Kreditportfolios 2016 bis 2020
Quellen: Report aus SDW und eigene Berechnungen

Während sich die Fälligkeiten der Kredite im kurzfristigen Bereich weiter verringerten, erhöhten sich die Laufzeiten im langfristigen Bereich. In den nächsten fünf Jahren werden nur noch 41,5 % des Kreditvolumens fällig, im Jahr 2016 waren es noch 58,8 %.

Das MdFE leistete im Jahr 2020 Zinsausgaben in Höhe von 256,6 Mio. Euro und somit 12,6 Mio. Euro weniger als im Vorjahr. Die Durchschnittsverzinsung des Gesamtportfolios 2020 lag bei 1,68 % und somit um 0,15 % unter dem Vorjahreswert von 1,83 %. Dieser Wert ergibt sich aus dem Verhältnis der Zinszahlungen aus den Krediten und Derivaten im Jahr 2020 (256,6 Mio. Euro) zu der Verschuldung am Kreditmarkt zum 31. Dezember 2019 (15.311,6 Mio. Euro).

⁷² Vgl. Tz. 3.3 der MdFE-Vorlage 25/21, S. 13.

Das MdFE war ermächtigt, im Haushaltsjahr 2020 Kassenverstärkungskredite bis zur Höhe von 1.825,9 Mio. Euro⁷³ (Vorjahr: 1.635,5 Mio. Euro) aufzunehmen. Waren diese Kredite zurückgezahlt, konnte die Ermächtigung erneut in Anspruch genommen werden. Das MdFE nahm an 350 Tagen (Vorjahr: 313 Tage) Kassenverstärkungskredite auf. Zum Jahresende lag der Kassensaldo bei -1.394,8 Mio. Euro (Vorjahr: -801,0 Mio. Euro). Dieser ergibt sich aus der Aufnahme eines Kassenkredits in Höhe von 510,0 Mio. Euro, dem Termingeld von 900,0 Mio. Euro sowie einem Guthaben auf dem Bankkonto von 15,2 Mio. Euro. Er ist zugleich der Höchstwert im Jahr 2020 (Vorjahr: -1.301,0 Mio. Euro), sodass der Ermächtigungsrahmen eingehalten wurde.

Das MdFE realisierte im Haushaltsjahr 2020 Zinseinnahmen von 2,8 Mio. Euro (Vorjahr: 1,8 Mio. Euro). Dies ist darauf zurückzuführen, dass aufgrund des seit Juni 2014 negativen Zinssatzes der Einlagefazilität⁷⁴ die Banken für Kassenverstärkungskredite Zinsen an das Land zahlten. Das MdFE nahm im Haushaltsjahr 2020 diese deswegen häufiger und in einem höheren Volumen als im Vorjahr auf. Dagegen hatte es für Guthaben auf dem Bankkonto an 263 Tagen Zinsen in Höhe von 106,8 Tsd. Euro zu zahlen. Gegenüber dem Jahr 2019 waren es fünf Tage weniger, sodass die Zinsbelastung um 26,2 Tsd. Euro unter der des Vorjahres geblieben war.

Das MdFE richtete insofern auch im Haushaltsjahr 2020 sein Liquiditätsmanagement so aus, möglichst Kassenverstärkungskredite aufzunehmen, anstatt Guthaben auf dem Bankkonto zu belassen.

3.4 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Im Bestand des Derivateportfolios wurden zum 31. Dezember 2020 insgesamt 110 Derivatevereinbarungen mit einem Volumen von 10.222,8 Mio. Euro ausgewiesen. Wegen unterschiedlicher Bezugsgrößen zwischen einer Landesschatzanweisung und einem Swap bestand keine 100 %ige Konnexität. Der Einsatz des Swaps führte zu Mehrausgaben von 8,9 Mio. Euro. Mit dem Neuabschluss eines weiteren Swaps und der Konnexität zu anderen Geschäften entstanden im Jahr 2021 Mehrausgaben von 1,3 Mio. Euro.

⁷³ Bis zu 12 % des in Artikel 1 Ziffer 1 des NTHG 2020 festgestellten Betrages (Höhe der veranschlagten Einnahmen und Ausgaben: 15.215,6 Mio. Euro).

⁷⁴ Bei der Einlagefazilität handelt es sich um die Möglichkeit für die Banken, ständig Geld bis zum nächsten Geschäftstag zu einem vorgegebenen Zinssatz bei den nationalen Zentralbanken anzulegen. Der Zinssatz der Einlagefazilität bildet die Untergrenze für den Tagesgeldsatz am Geldmarkt. (Quelle: www.kreditvergleich.net/statistiken/leitzinsen; Abruf am 10. Mai 2022). Der Zinssatz war im März 2016 auf -0,40 % und ab September 2019 auf -0,50 % festgelegt worden.

3.4.1 Überblick

Das MdFE war im Haushaltsjahr 2020 ermächtigt, ergänzende Vereinbarungen zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken, zur Erzielung günstiger Konditionen und ähnlichen Zwecken zu treffen, sodass es Derivategeschäfte abschließen konnte. Zum 31. Dezember 2020 lag das Derivatevolumen bei 10.222,8 Mio. Euro. Gemessen an der Verschuldung am Kapitalmarkt entspricht dies 60,4 %, sodass die im Haushaltsgesetz vorgegebene nominale Begrenzung eingehalten wurde. Es bestanden 110 Derivatevereinbarungen, darunter 87 Swaps (7.678,0 Mio. Euro), 20 Swaptions (2.502,0 Mio. Euro) und drei Währungssicherungsgeschäfte (43,0 Mio. Euro). Das finanzielle Volumen verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um 145,0 Mio. Euro.

3.4.2 Beendigung von Swapgeschäften

Wie in den Vorjahren restrukturierte das MdFE auch im Jahr 2020 einzelne Derivate, um die Ausübung einer Option durch die beteiligte Bank zu vermeiden oder veränderte Bedingungen hinsichtlich der Laufzeit, des Zinssatzes oder anderer Parameter zu erreichen.

Vorzeitige Beendigung eines Swaps

Im Jahr 2011 hatte das Land ein Schuldscheindarlehen über 10 Mio. Euro mit einem festen Zinssatz und einer Laufzeit bis zum Jahr 2035 aufgenommen. Zur Umwandlung dieses Zinssatzes schloss es gleichzeitig einen Swap ab. Die vereinbarten Konditionen bewogen die Bank, das aus ihrer Sicht „schlecht laufende“ Geschäft zu beenden. Vergleicht man die Zahlungsströme bis zum Kündigungszeitpunkt, entstanden Mehreinnahmen von 283,6 Tsd. Euro, sodass mit diesem Derivat die Zinszahlungen des Landes gesenkt werden konnten.

Reguläre Beendigungen eines Swaps und einer Landesschatzanweisung

Das MdFE emittierte im Jahr 2010 eine variabel verzinsten Landesschatzanweisung über 50,0 Mio. Euro, einer Laufzeit von 10 Jahren und einem variablen Zinssatz zuzüglich eines festen Zinsaufschlages. Auch hier schloss es gleichzeitig einen Swap mit einem Bezugsvolumen von 30,0 Mio. Euro und einer Laufzeit analog der Landesschatzanweisung ab. Mit diesem Abschluss wurde die variable Zinszahlung des MdFE aus der Landesschatzanweisung durch eine halbjährliche Verzinsung auf Basis der Inflationsrate gewandelt. Die Bank zahlte den variablen Zinssatz zu-

züglich eines Aufschlages in der gleichen Höhe wie das Land. Weil die Bezugsgrößen zwischen der Landesschatzanweisung und dem Swap unterschiedlich waren, sie aber als Grundlage für die Berechnung der Höhe der Zinszahlungen dienten, bestand keine 100 % ige Konnexität. Beide Geschäfte endeten regulär im Jahr 2020. Die Zahlungen des MdFE aus der Landesschatzanweisung wurden nur zu 60,0 % von der Bank ausgeglichen.

Das MdFE hatte wegen der negativen Entwicklung des variablen Zinssatzes ab August 2016 keine Zinszahlungen aus der Landesschatzanweisung mehr zu leisten. Dagegen hatte es aus dem Swap neben der eigenen Zinszahlung zusätzlich die Zinszahlungen der Bank zu übernehmen. Bis zur Tilgung der Landesschatzanweisung zahlte das MdFE Zinsen in Höhe von 2,4 Mio. Euro und die Bank aus dem Swap 1,3 Mio. Euro. Somit konnte das Ministerium die Zinsausgaben zunächst auf 1,2 Mio. Euro reduzieren. Dieser positive Effekt ging jedoch durch die Bindung der Zinszahlung an die Inflationsrate und die negative Entwicklung des variablen Zinssatzes verloren. Dem MdFE entstanden Mehrausgaben von 8,9 Mio. Euro.

Abschluss eines Zinssatzswaps

Das MdFE schloss im November 2020 einen Zinssatzswap mit einem Bezugsvolumen von 100,0 Mio. Euro und einer Laufzeit von drei Jahren. Es hatte einen variablen Zins und die Bank einen festen negativen Zinssatz zu zahlen. Der Vertrag sieht vor, dass bei einem negativen festen Zinssatz das MdFE Zahlungen an die Bank zu leisten hat. Ist der variable Zinssatz negativ, zahlt die Bank an das Ministerium. Zum Zeitpunkt dieses Neuabschlusses fehlten für die erforderliche Konnexität noch 150,0 Mio. Euro an variablen Grundgeschäften für Derivate, bei denen die Bank einen festen Zins zahlt. Das wurde sichergestellt, indem ein neu aufgenommener Kredit mit einer festen Verzinsung durch den Neuabschluss in eine variable Verzinsung gewandelt wurde.

Der Swap wurde einem Schuldscheindarlehen mit einem Nominalwert von 100,0 Mio. Euro zugeordnet, woraus das MdFE einen festen Zinssatz zahlt. Aus diesem Swap (Derivat 1) zahlt die Bank einen festen negativen Zinssatz und das Land den variablen, der zu diesem Zeitpunkt ebenfalls negativ war. Die Bank hatte im Jahr 2021 die Zinszahlungen des MdFE von 524,0 Tsd. Euro und das MdFE die der Bank in Höhe von 513,5 Tsd. Euro zu leisten. Ein weiterer Swap wurde als Derivat 2 zugeordnet. Hier zahlte die Bank den variablen und das Land einen festen Zinssatz. Weil der va-

riable Zinssatz negativ war, hatte hier das MdFE beide Zinszahlungen von insgesamt 929,7 Tsd. Euro zu leisten.

Ein Vergleich der Zahlungsströme zeigt: Wird nur das Derivat 1 betrachtet, ergab sich im Jahr 2021 für das MdFE ein geringer Zinsvorteil in Höhe von 10,5 Tsd. Euro. Mit diesem Abschluss kann somit die Zahlung des vom MdFE zu übernehmenden variablen Zinssatzes aus dem Derivat 2 geringfügig gemindert werden. Es wurden zwar die Anforderungen an die Konnexität erfüllt, aber es entstanden für das MdFE Mehrausgaben in Höhe von 1.255,2 Tsd. Euro. Nach Auffassung des MdFE ist eine direkte Vergleichbarkeit aufgrund der unterschiedlichen Nominale jedoch nur begrenzt möglich.

3.4.3 Ausgewählte Restrukturierungen

Auflösung und Umwandlung einer Swaption

Das MdFE strebte in den zurückliegenden Jahren für die Swaptions an, entweder das überwiegend vereinbarte Cash Settlement in Physical Settlement⁷⁵ umzuwandeln oder die Ausübung der Option durch die Bank zu verschieben.

Eine Swaption aus dem Jahr 2011 wurde im Jahr 2020 zum zweiten und im Jahr 2021 zum dritten Mal restrukturiert. Im Jahr 2020 wurde das Settlement von Cash in Physical getauscht und der Vertrag in die tägliche Besicherung aufgenommen. Im Ergebnis konnte die Zinszahlung des Landes um 0,01 Prozentpunkte gesenkt werden. Mit der dritten Restrukturierung wurde die ursprüngliche Swaption aufgelöst und neu aufgesetzt. Die Bank hat ab diesem Zeitpunkt eine Option auf einen Swap im Jahr 2028. Der vom Land zu zahlende Zinssatz wurde dabei um 0,069 Prozentpunkte heraufgesetzt und liegt um 0,059 Prozentpunkte über dem ursprünglich vereinbarten Zinssatz. Über die Laufzeit von 30 Jahren läge die Zinszahlung des Landes bei 150,7 Mio. Euro und damit um 4,4 Mio. Euro höher als ursprünglich vereinbart. Die Bank wird ihre Option ausüben, wenn der Marktzins unter einem bestimmten Zinssatz liegt. Das MdFE könnte mit dem Einsatz der Optionsprämie von 4,9 Mio. Euro noch eine Reduzierung des Zinssatzes erreichen. Insgesamt bleibt die Zinsentwicklung bis zum Ausübungszeitpunkt abzuwarten.

⁷⁵ Settlement steht für die Art des Ausgleichs im Fall der Ausübung der Option. Es wird zwischen dem Beginn des Finanzgeschäfts (Physical Settlement) und dem Barausgleich in Höhe des zum Optionszeitpunkt ermittelten Barwerts (Cash Settlement) unterschieden.

Verschieben der Laufzeiten von Swaps

Das MdFE leistete aus einem im Jahr 2007 geschlossenen Swap bis März 2012 keine Zinszahlungen, da vertraglich für beide Seiten der gleiche variable Zins vereinbart war und sich somit die Zahlungen aufhoben. Ab März 2012 sollte die vom MdFE zu leistende Zinszahlung von der Entwicklung eines „Steepeners“⁷⁶ abhängig sein. Das Risiko wurde durch vier Restrukturierungen begrenzt, indem ein variabler Zinssatz abzüglich von Abschlägen vereinbart wurde. Mit der fünften Restrukturierung im Jahr 2020 wurde die alte Struktur aufgelöst und ein neuer „Steepener“ vereinbart, die Zahlungen bis zum Jahr 2023 ausgesetzt, die Laufzeit bis in das Jahr 2033 verlängert und das Risiko mit einem Cap auf 9,00 % begrenzt. Die Bank zahlt dann einen festen Zinssatz.

Das MdFE setzte für die Restrukturierung die bereits erhaltene Einmalzahlung von 4,3 Mio. Euro ein. Die Zinszahlung des Landes ist nach Ausübung der Option an eine nunmehr dreifach gehebelte Zinsstrukturkurve zweier Swapsätze gebunden, die durch einen Cap begrenzt wird. Der Zinssatz für die Bank veränderte sich vom variablen auf einen festen Zinssatz. Auch wenn die neu vereinbarten Swapsätze historisch betrachtet positiv für das Land gelaufen wären, bleibt die Entwicklung in den kommenden Jahren ungewiss. Inwiefern Swaps, deren Zinszahlungen von der Entwicklung verschiedener Swapsätze abhängig sind, zur Portfoliostrategie des MdFE passen, war für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar.

Das MdFE wies darauf hin, dass Derivate eingesetzt werden, um die Zinsbelastungen durch eine Begrenzung und Steuerung von Zinsrisiken in Form von Zinsänderungsrisiken sowie durch die Nutzung von Chancen zur Erzielung günstiger Konditionen sowohl für bestehende als auch für künftig abzuschließende Kredite abzusichern und zu steuern. Im Rahmen der haushaltsrechtlichen Ermächtigungen werde zwischen Strategie-, Hedge- und Optimierungsderivaten unterschieden. Zu den Optimierungsderivaten zählen auch Derivate, bei denen die Zinszahlungen von der Entwicklung der Differenz zweier Zinssätze abhängig sind. Risikofaktoren sollen gestreut werden. So kann eine Zinserhöhung zu höheren Zinszahlungen des MdFE führen. Bei einer Kopplung an die Differenz zweier Zinssätze kann jedoch in Abhängigkeit der Veränderungsdaten daraus auch eine Verringerung des Zinszahlungen des Landes resultieren.

⁷⁶ Bei diesem Beispiel handelte es sich um eine mehrfach gehebelte Zinssatzdifferenz zwischen kurz- und langfristigem Swapsatz.

Restrukturierung eines Strategiederivates in ein Optimierungsderivat

Das MdFE restrukturierte eine im Jahr 2008 geschlossene Swaption bereits sechsmal, davon zweimal im Jahr 2020. Ursprünglich hatte die Bank eine Option auf einen Swap beziehungsweise auf eine Ausgleichszahlung (Cash Settlement). Nach der letzten Restrukturierung wurde die Ausübung der Option in das Jahr 2028 verschoben. Die Bank wird diese Möglichkeit nutzen, wenn die Zinszahlung des Landes über den Marktzinsen zum 29. Mai 2028 liegt. Die Zahlung des MdFE wird neben einem festen Zins von einer dreifach gehebelten Zinsstrukturkurve zweier Swapsätze abhängig sein. Es sind die gleichen Swapsätze wie bei der zuvor genannten Restrukturierung zur Verschiebung der Laufzeiten von Swaps vereinbart.

Das MdFE beabsichtigte, mit der Restrukturierung zu verhindern, dass die Bank die Option ausübt. Zudem sollen die Zinsausgaben⁷⁷ reduziert werden. Diese Restrukturierung führe weiterhin zu einer Risikodiversifizierung, da der Ausübungspreis an die Differenz zwischen zwei Zinssätzen gekoppelt sei und nicht mehr an die Höhe eines festen Zinssatzes. Nach der Restrukturierung stufte das MdFE die Swaption nicht mehr als Strategie-, sondern als Optimierungsderivat ein. Optimierungsderivate werden zur Erzielung günstiger Konditionen oder der Begrenzung von Risiken eingesetzt.

Die Barwerte vor und nach der Restrukturierung wurden von der Bank mitgeteilt. Die Prüfung der Marktgerechtigkeit hatte das MdFE anhand dieser Angaben vorgenommen. Eine Bepreisung mit dem von ihm genutzten eigenen Softwaresystem oder mit Bloomberg war nicht möglich. Lag der Barwert Ende Oktober 2020 noch bei -78,5 Mio. Euro, so hatte er sich bis zum Jahresende auf -85,3 Mio. Euro verschlechtert. Somit hatte das MdFE hohe Besicherungen zu stellen.

Zusammenfassend merkte der Landesrechnungshof für die ausgewählten Restrukturierungen Folgendes an: Das MdFE entscheidet fallbezogen über mögliche Restrukturierungen. Es ist in Bezug auf die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bisher der Auffassung, dass diese nur in dem Sinn erfolgen könne, ob der Preis marktgerecht sei. Inwiefern die Zinssicherung in finanzieller Hinsicht günstiger als die Finanzierung am Kapitalmarkt sei, könne erst nach der Beendigung der Derivatgeschäfte geprüft werden. Der Landesrechnungshof wies bereits mehrfach darauf hin, dass er es für notwendig hält, eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

⁷⁷ Der Zinssatz, den das MdFE zu zahlen hätte, war höher als am Markt.

auch bei jeder Restrukturierung sowohl auf den Einzelfall als auch auf das Gesamtportfolio bezogen durchzuführen.

3.5 Besicherung von Derivatevereinbarungen

Das MdFE hatte im Jahr 2020 für die Stellung von Sicherheiten erneut mehr Liquidität als im Vorjahr aufzubringen. Zum 31. Dezember 2020 waren 1.518,6 Mio. Euro zu hinterlegen, somit 577,7 Mio. Euro mehr als zum Jahresende 2019.

Das MdFE konnte bis zum Jahresende 2011 nur Derivate mit Banken abschließen, die ein bestimmtes Rating besaßen, weil im Rahmen der Finanzkrise auch deutlich geworden war, dass selbst große Kreditinstitute insolvenzgefährdet waren. Vor diesem Hintergrund wurde in das HG 2012 die Ermächtigung aufgenommen, Sicherheiten in Form verzinster Barmittel stellen sowie entgegennehmen zu können. Für unbesicherte Derivate legt die Dienstanweisung Limite in Abhängigkeit vom Rating der Banken fest. Zum Ende des Jahres 2020 waren von 110 Derivaten insgesamt 83 Derivate bei zehn Banken mit einem Bezugsvolumen von 8.187,7 Mio. Euro besichert.

Das MdFE weist eingehende Sicherheiten, die die Banken zu leisten haben, auf einem Verwahrkonto aus. Hat das Land davon Sicherheiten zurückzuzahlen, werden auch die Auszahlungen von diesem Konto vorgenommen. Für Sicherheiten, die das MdFE an die Bank zu leisten hat, erfolgt die Abwicklung über ein Vorschusskonto. Auch in diesem Fall werden Rückzahlungen der Banken auf diesem Konto angenommen. Das MdFE hat bei negativen Barwerten die Sicherheiten zu stellen, bei positiven Barwerten erhält es die Sicherheiten von der Bank. Im Jahr 2020 verringerten sich die von den Banken an das MdFE zu leistenden Sicherheiten um 24,1 Mio. Euro auf 58,4 Mio. Euro. Aufgrund der weiter gesunkenen Zinssätze haben sich die Barwerte der besicherten Derivate zuungunsten des Landes entwickelt. In der Folge erhöhten sich die vom MdFE aufzubringenden Sicherheitsleistungen um 577,7 Mio. Euro auf 1.518,6 Mio. Euro, sodass im Haushaltsjahr 2020 erheblich mehr Liquidität als im Vorjahr erforderlich war. Die hohen negativen Barwerte resultierten überwiegend aus Abschlüssen mit zwei Banken.

Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Sicherheitsleistungen seit dem Jahr 2014:

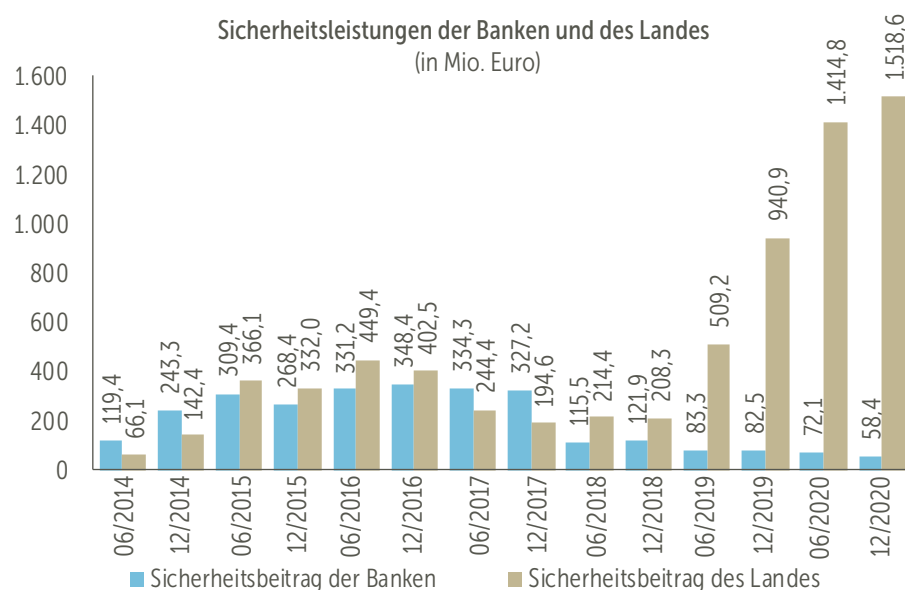


Abbildung 3: Sicherheitsleistungen 2014 bis 2020
Quelle: HKR-Verfahren SAP (Verwaltungs- und Vorschusskonto)

Das MdFE erzielte im Jahr 2020 Einnahmen aus der Verzinsung von Sicherheitsleistungen in Höhe von 0,2 Mio. Euro und somit in gleicher Höhe wie im Vorjahr. Es zahlte 5,6 Mio. Euro an Zinsen für die bei den Banken hinterlegten Sicherheiten und somit 3,4 Mio. Euro mehr als im Jahr 2019.

Ein im August 2020 neu besichertes Geschäft mit einem positiven Barwert wurde von der Bank bei der Bewertung zum Monatsende nicht berücksichtigt. Da dem MdFE bei der Prüfung nicht aufgefallen war, dass dieses Geschäft fehlte, hatte es die Bewertung auch nicht beanstandet. In der Folge wurden im Zeitraum vom 9. September 2020 bis zum 8. Oktober 2020 rd. 9,5 Mio. Euro zu viel Sicherheiten hinterlegt, sodass Zinsen in Höhe von 4,0 Tsd. Euro zu viel gezahlt wurden. Dies entspricht für diesen Zeitraum einem relativen Anteil von 1,7 % am gesamten Zinsbetrag.

4 Prüfung von Belegen

Für das Haushaltsjahr 2020 ergab die Prüfung von Belegen, dass die Einnahmen und Ausgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt waren. Die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Beträge stimmten mit den Büchern überein.

4.1 Grundlagen und Überblick

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

Der Landesrechnungshof nutzt für die Belegprüfung seit dem Jahr 2014 ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren. Dieses Verfahren und der für die Prüfung gewählte Stichprobenumfang lassen den Schluss zu, dass der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Zahlungen aller im HKR-Verfahren in die Stichprobenauswahl einbezogener Einzelbuchungen⁷⁸ mit einer Wahrscheinlichkeit von 95,0 % ebenfalls in dem Bereich des festgestellten Ergebnisses liegt.

4.2 Haushaltsjahr 2020

Bei seiner stichprobenweisen Prüfung stellte der Landesrechnungshof keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2020 und in den Büchern aufgeführten Beträgen fest. Die Prüfung der Belege für das Haushaltsjahr 2020 ergab, dass die Einnahmen und Ausgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt waren. Das Ergebnis dieser Belegprüfung ist ausführlich im Jahresbericht 2021⁷⁹ dargestellt.

4.3 Haushaltsjahr 2021

Bei der Prüfung von 2.128 Belegen im Wertumfang von 19,1 Mio. Euro des Haushaltsjahres 2021 wurde im Einzelnen festgestellt, dass die

- für die Anordnungsberechtigten vorzuhaltenden Unterschriftsteilungen beziehungsweise die Unterschrift und/oder das Datum fehlten (37,0 %),
- Entwertung der zahlungsbegründenden Unterlagen unvollständig war oder fehlte (29,2 %),

⁷⁸ Es blieben unberücksichtigt:

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

⁷⁹ Drs. 7/4622 (S. 64 bis 66).

- Bestätigung der sachlichen beziehungsweise rechnerischen Richtigkeit durch nicht berechnete Personen vorgenommen wurde oder fehlte (15,5 %).

Bei Fehlern, die grundsätzlich geeignet wären, zu einem Vermögensschaden zu führen, wie beispielsweise Zahlung vor Fälligkeit, lag die Fehlerquote bei 7,1 %. Ein Vermögensschaden ist dadurch nicht entstanden.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Fehlerquote je Dienststelle abnahm, je häufiger sie geprüft wurde. Wobei eine einmalig durchgeführte Prüfung nicht dazu führt, dass Fehler sofort abgestellt werden. Es bedarf mindestens einer zweiten Prüfung, um eine Verbesserung zu sehen.

Prüfungshäufigkeit	Fehlerquote ⁸⁰
Ein- bzw. zweimal	51,5 %
Dreimal	37,3 %
Viermal	33,0 %
Fünfmal	15,0 %

Tabelle 15: Durchschnittliche Fehlerquote entsprechend der Prüfungshäufigkeit
Quelle: Eigene Berechnung

Bei mehr als einem Drittel der wiederholt geprüften Dienststellen traten die in vorherigen Prüfungen festgestellten Fehler nicht wieder auf.

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

⁸⁰ Hierbei handelt es sich um die durchschnittliche, dienststellenbezogene Fehlerquote.

II. Haushaltslage



5 Einnahmen und Ausgaben 2021

Die Steuereinnahmen entwickelten sich im Haushaltsjahr 2021 deutlich positiver als erwartet. Dennoch betrug der negative Saldo zwischen Einnahmen und Ausgaben vor dem Jahresabschluss 2.789,9 Mio. Euro. Dieser wurde insbesondere durch Kreditaufnahmen in Höhe von 2.030,2 Mio. Euro ausgeglichen. Der verbliebene Betrag von 759,8 Mio. Euro wurde der Allgemeinen Rücklage entnommen. Die Zuführung an das Sondervermögen „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ in Höhe von 500,0 Mio. Euro als „Reserve“ begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

5.1 Das Haushaltsjahr 2021: Hohe Neuverschuldung bei gleichzeitiger Tilgungsverpflichtung

Im Haushaltsjahr 2021 war die Landesregierung zunächst ermächtigt, Kredite in Höhe von 2.744,0 Mio. Euro aufzunehmen.¹ Im Rahmen des Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 (NTHG 2021) wurden die Kreditermächtigungen auf 3.258,8 Mio. Euro² erhöht.

Die Kreditermächtigungen für das Jahr 2021 teilten sich – je nach ihrer Rechtsgrundlage in der Landeshaushaltsordnung (LHO)³ – wie folgt auf:

- für finanzielle Transaktionen gemäß § 18 LHO: 87,8 Mio. Euro,
- zum Ausgleich konjunktureller Mindereinnahmen gemäß § 18a LHO: 255,4 Mio. Euro sowie
- zur Bekämpfung der Corona-Pandemie einschließlich derer unmittelbaren Folgen nach § 18b LHO: 2.915,6 Mio. Euro.

Die tatsächliche Kreditaufnahme für finanzielle Transaktionen nach § 18 LHO belief sich 2021 auf 60,8 Mio. Euro.

Eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme nach § 18a LHO fand im Jahr 2021 nicht statt. Zu dieser war die Landesregierung 2021 nicht berechtigt, da sich die Steuereinnahmen deutlich positiver entwickelten, als

1 § 2 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2021 (HG 2021) vom 18. Dezember 2020 (GVBl. I 2020 Nr. 35).

2 § 2 Absatz 1 Nachtragshaushaltsgesetz 2021 (NTHG 2021) vom 23. Juni 2021 (GVBl. I 2021 Nr. 17).

3 §§ 18 ff. Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl. I 1999, Nr. 7, S. 106), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juni 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 20).

zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch prognostiziert worden war. Für das Jahr 2021 waren Steuermehreinnahmen in Höhe von 846,3 Mio. Euro⁴ gegenüber dem Haushaltsansatz zu verzeichnen. Die daraus resultierende positive ex post-Konjunkturkomponente in Höhe von 590,0 Mio. Euro hatte gemäß § 18a LHO zur Folge, dass eine Tilgungsverpflichtung in derselben Höhe entstand.⁵ Tatsächlich belief sich die Tilgung konjunkturbedingter Kredite im Haushaltsjahr 2021 auf 590,4 Mio. Euro.

Die tatsächliche Kreditaufnahme nach § 18b LHO betrug am Ende des Haushaltsjahrs insgesamt 1.969,3 Mio. Euro. Die Ausgaben zur Bekämpfung der Corona-Pandemie einschließlich ihrer unmittelbaren Folgen beliefen sich dabei zum Jahresabschluss 2021 auf 642,3 Mio. Euro. Sie fielen folglich ähnlich hoch aus wie im Vorjahr (2020: 614,9 Mio. Euro). Den mit Abstand größten Anteil an den Ausgaben gemäß § 18b LHO hatte die Zuführung an das Sondervermögen „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ in Höhe von 1.327,0 Mio. Euro.⁶ Mehr als zwei Drittel der Gesamtausgaben nach § 18b LHO (67,4 %) entfielen mithin auf die Zuführung an das bis zum 31. Dezember 2022 befristete Sondervermögen.⁷

Ausgaben aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation (§ 18b LHO)	Betrag in Mio. Euro
Ausgaben nach § 9 HG 2021 (Mehrausgaben zur Bekämpfung der Corona-Pandemie)	208,8
Umsetzung Impfstrategie	99,7
Kommunaler Rettungsschirm	211,8
FBB-Gesellschafter-Darlehen	122,1
Zuführung Sondervermögen „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“	1.327,0
Gesamt	1.969,3

Tabelle 16: [Übersicht über die Mehrausgaben zur Bekämpfung der Corona-Pandemie](#)
Quelle: Darstellung des MdFE, MdFE-Vorlage 20/22⁸

4 Steuermehreinnahmen (HGr. 0) beim Vergleich des Haushaltsansatzes (Soll) mit dem Jahresabschluss 2021 (Ist), nicht bereinigt um Effekte aus Steuerrechtsänderungen. Eigene Berechnung lt. Kassenabschluss 2021, Abweichungen durch Rundungen.

5 Zur näheren Erläuterung der Konjunkturkomponente: Beratungsbericht des Landesrechnungshofs Brandenburg zur möglichen Ausgestaltung der Schuldenbremse im Land Brandenburg gemäß § 88 Absatz 2 LHO, Drs. 6/8860, S. 40ff.

6 Brandenburgs-Stärken-Sicherungsgesetz (BbgStSichG) vom 18. Dezember 2020 (GVBl. I 2020 Nr. 37).

7 Vgl. hierzu ausführlich unter Tz. 5.5 auf Seite 75.

8 Bericht des MdFE an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages zum Jahresabschluss 2021 vom 29. April 2022, MdFE-Vorlage 20/22 – Anlage 1.1 Seite 1.

5.2 Einnahmen

Das Land Brandenburg plante für das Haushaltsjahr 2021 Gesamteinnahmen von 15.995,9 Mio. Euro. Die tatsächlichen Einnahmen beliefen sich auf 17.217,9 Mio. Euro und lagen damit 1.222,0 Mio. Euro über dem Haushaltsansatz. Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich die Gesamteinnahmen um 2.395,1 Mio. Euro (+16,2 %).

Die sowohl im Vergleich zum Haushaltsansatz als auch zum Vorjahr deutlich gestiegenen Steuereinnahmen zeigen, dass bereits 2021 eine wirtschaftliche Erholung nach dem pandemiegeprägten Haushaltsjahr 2020 erfolgte. Insgesamt stiegen die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben im Vergleich zum Vorjahr um 1.271,5 Mio. Euro (+15,5 %). Hintergrund für die Zunahme waren der starke Anstieg der Gemeinschaftsteuern (+15,4 %) sowie der Landessteuern (+16,4 %), die maßgeblich zum deutlichen Steueraufwuchs führten. Betrachtet man die Steuereinnahmen seit dem Jahr 2014, kann festgestellt werden, dass ein derart starker Anstieg der Steuereinnahmen innerhalb eines Jahres bislang nicht zu verzeichnen war.

Steuereinnahmen 2014 bis 2021 (in Mio. €)

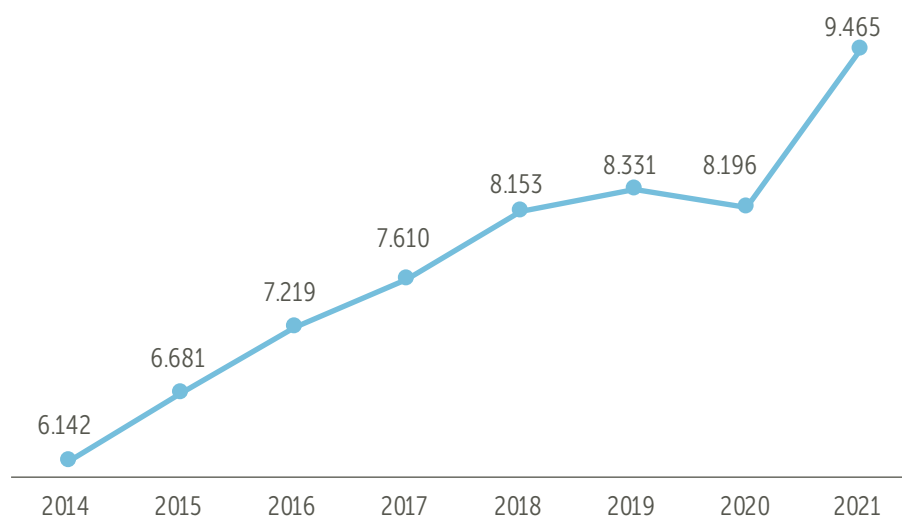


Abbildung 4: Steuereinnahmen 2014 bis 2021
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2014 bis 2021

Einnahmearten	2019	2020	2021			Änderung
	Ist	Ist	Ansatz	Ist	Differenz	2020/2021
Werte	in Mio. €					in %
Steuern und steuerähnliche Abgaben, darunter	8.349,0	8.212,1	8.637,3	9.483,6	846,3	15,5
Gemeinschaftsteuern	7.760,8	7.566,3	7.998,3	8.732,3	734,1	15,4
Landessteuern	569,8	630,1	617,7	733,1	115,4	16,4
Verwaltungseinnahmen	425,1	447,5	391,0	500,8	109,8	11,9
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes, davon	2.345,0	2.977,5	1.971,7	2.986,4	1.014,7	0,3
Allgemeine Zuweisungen des Bundes, darunter	972,9	1.048,7	920,2	1.017,5	97,3	-3,0
BEZ und SoBEZ im Rahmen des Finanzausgleichs 2019	553,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BEZ im Rahmen des Finanzausgleichs 2020	0,0	518,2	0,0	0,0	0,0	-100,0
Sonstige Zuweisungen des Bundes	1.008,5	1.196,5	775,5	1.200,9	425,4	0,4
Zuweisungen für Investitionen vom Bund	363,7	732,3	276,0	768,0	492,0	4,9
Einnahmen aus Zuschüssen der EU, davon	265,3	311,2	504,5	297,2	-207,3	-4,5
Zuschüsse von der EU	126,7	157,5	348,0	218,7	-129,2	38,9
Sonstige Zuschüsse für Investitionen von der EU	138,6	153,7	156,5	78,5	-78,0	-48,9
Länderfinanzausgleich bis 2019	552,7	140,2	0,0	-2,5	-2,5	-101,8
Nettokreditaufnahme, darunter	1.000,0	1.579,7	3.258,8	2.030,2	-1.228,7	28,5
nach § 18a LHO	0,0	964,7	255,4	0,0	-255,4	-100,0
nach § 18b LHO	0,0	615,0	2.915,6	1.969,3	-946,3	220,2
Besondere Finanzierungseinnahmen, darunter	593,8	857,2	911,0	1.531,0	620,0	78,6
Entnahme SV Zukunftsinvestitionsfonds	0,0	14,4	160,2	50,2	-110,0	248,6
Entnahme Allgemeine Rücklage	265,5	130,3	662,3	759,8	97,2	482,9
Sonstige Einnahmen	243,5	297,4	321,6	391,2	69,6	31,5
Summe	13.774,4	14.822,8	15.995,9	17.217,9	1.222,0	16,2

Tabelle 17: Einnahmearten 2019 (Ist) bis 2021, mit Ist-Veränderungen in %
Quelle: Ist/Ansatz lt. Kassenabschluss 2019 bis 2021, Abweichungen durch Rundung

Die allgemeinen Zuweisungen des Bundes entwickelten sich hingegen leicht rückläufig. Sie verringerten sich um 31,3 Mio. Euro auf 1.017,5 Mio. Euro und lagen damit 3,0 % unter dem Ergebnis des Haushaltsjahrs 2020.

Die Zuweisungen des Bundes für Investitionen erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr nur geringfügig um 35,7 Mio. Euro auf 768,0 Mio. Euro. Sie bewegten sich damit nahezu auf Vorjahresniveau.

Die Einnahmen aus Zuschüssen der EU sanken im Vergleich zum Vorjahr um 14,0 Mio. Euro und beliefen sich auf 297,2 Mio. Euro (-4,5 %). Gemäß Haushaltsplan waren Einnahmen aus Zuschüssen der EU in Höhe von 504,5 Mio. Euro veranschlagt. Die tatsächlichen Einnahmen fielen um 207,3 Mio. Euro (-41 %) geringer aus.

Wie bereits in den Vorjahren entnahm die Landesregierung im Jahr 2021 Mittel aus der Allgemeinen Rücklage, um den Haushalt auszugleichen. Insgesamt wurden ihr 759,8 Mio. Euro entnommen. Der Bestand der Allgemeinen Rücklage reduzierte sich dadurch zum Ende des Haushaltsjahrs 2021 auf 851,2 Mio. Euro.

Darüber hinaus wurden 2021 auch Mittel aus dem Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds (SV Zifo) bereitgestellt. Ende des Jahres 2019 und damit kurz vor Einführung der Schuldenbremse, wurde das Finanzministerium durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2019 (NTHG 2019)⁹ ermächtigt, im Haushaltsjahr 2019 Kredite zur Deckung von Ausgaben bis zur Höhe von 1 Mrd. Euro aufzunehmen.¹⁰ Erklärtes Ziel des SV Zifo war es, auf „die enormen Herausforderungen in den Bereichen Regionalentwicklung, Innovationen und Digitalisierung sowie des Klimaschutzes reagieren zu können“.¹¹ Im Jahr 2021 waren Entnahmen aus dem SV Zifo in Höhe von 160,2 Mio. Euro geplant. Tatsächlich wurden davon lediglich 50,2 Mio. Euro in Anspruch genommen – nicht ganz ein Drittel der veranschlagten Mittel. Insgesamt betrug die Entnahmen aus dem SV Zifo innerhalb der ersten beiden Haushaltsjahre nach dessen Errichtung 64,4 Mio. Euro. Somit verbleibt für die seinerzeit als unmittelbar erforderlich eingeschätzten Investitionen ein nicht verausgabter Rest in Höhe von 935,4 Mio. Euro.

9 Nachtragshaushaltsgesetz 2019 (NTHG 2019) vom 13. Dezember 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 57).

10 Zukunftsinvestitionsfonds-Errichtungsgesetz (ZifoG) vom 13. Dezember 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 56).

11 Drs. 7/120.

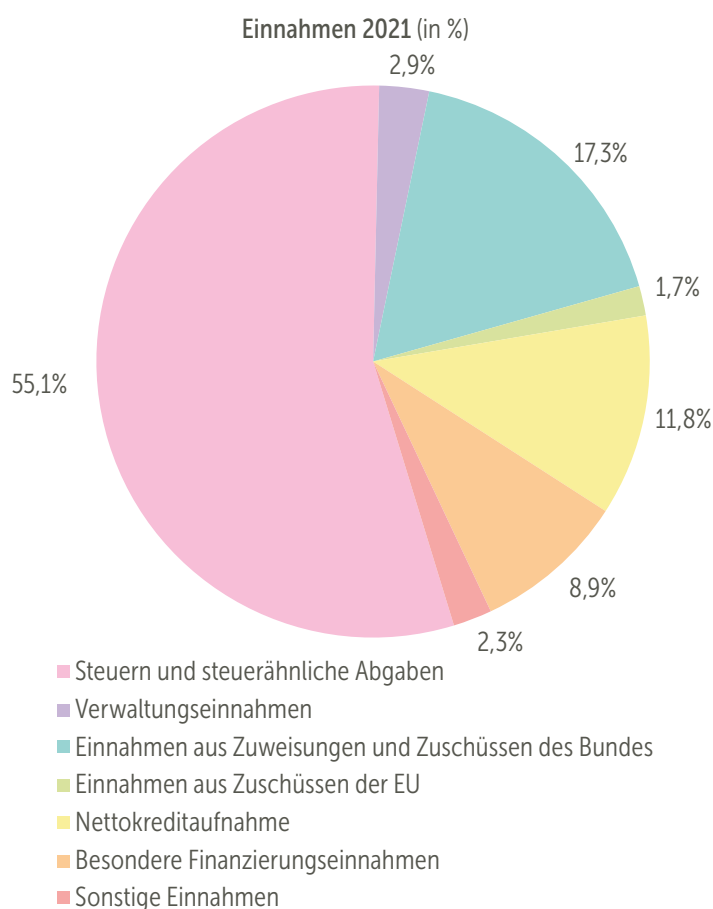


Abbildung 5: Einnahmen 2021 in %
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2021; Abweichungen durch Rundung¹²

2021 betrug der Anteil der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben an den Gesamteinnahmen 55,1 % (9.483,6 Mio. Euro). Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies einen Rückgang um 0,3 Prozentpunkte. Die Zuweisungen und Zuschüsse des Bundes trugen mit 17,3 % (2020: 20,1 %) zum Landeshaushalt bei. Auf die besonderen Finanzierungseinnahmen entfielen 8,9 %. Die Kreditaufnahme trug mit 11,8 % (2.030,2 Mio. Euro) erheblich zu den Gesamteinnahmen bei. Sie stieg im Vergleich zum Vorjahr, in dem ihr Anteil an den Gesamteinnahmen des Landes bereits 10,7 % betragen hatte, weiter an.

¹² Der Länderfinanzausgleich wies 2021 einen negativen Wert aus und wird im Diagramm nicht abgebildet.

Die bereinigten Einnahmen¹³ des Landes erhöhten sich trotz der Corona-Pandemie um 1.270,9 Mio. Euro auf 13.656,7 Mio. Euro. Das entspricht einer Zunahme von 10,3 % gegenüber dem Vorjahr. Im Vergleich zum Haushaltsansatz (11.826,1 Mio. Euro) bedeutet dies eine Steigerung von 15,5 %.

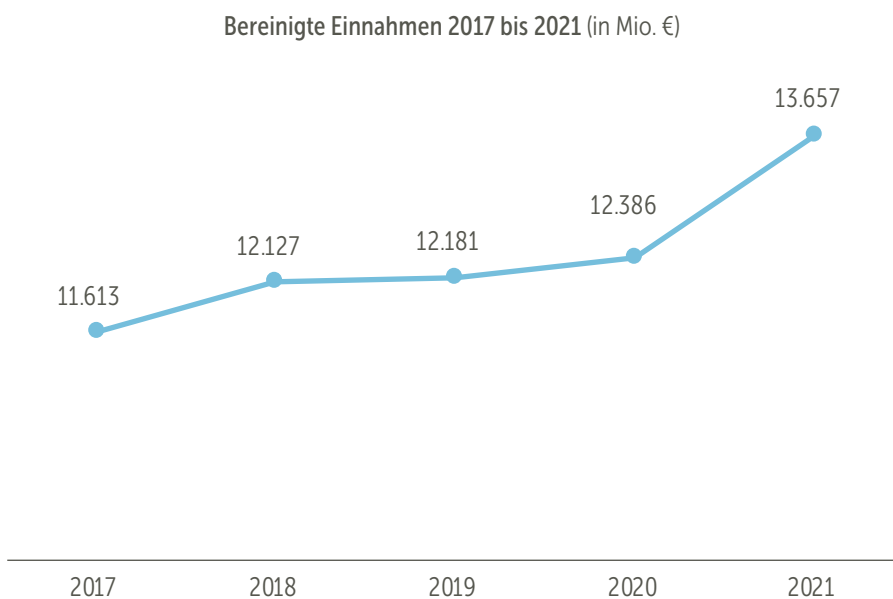


Abbildung 6: **Bereinigte Einnahmen 2017 bis 2021**
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2017 bis 2021

Im Vergleich der bereinigten Einnahmen je Einwohner positioniert sich das Land Brandenburg, wie im Vorjahr, über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer und unter dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer (ohne Brandenburg).

¹³ Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Überschüssen der Vorjahre und haushaltstechnischen Verrechnungen.

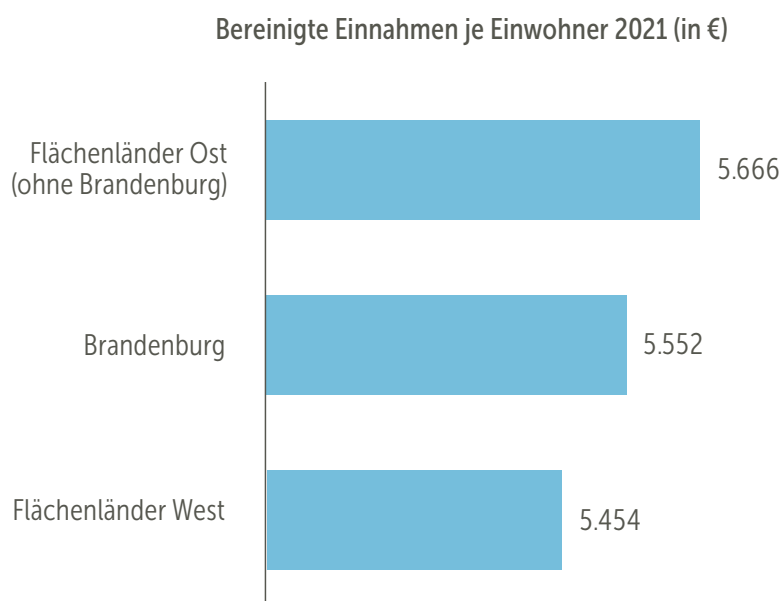


Abbildung 7: **Bereinigte Einnahmen je Einwohner 2021**
Quelle: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2021, nur Kernhaushalte, eigene Berechnungen (Bevölkerung: Stand zum 30. Juni 2021)

Das Land Brandenburg erzielte 2021 mit 5.552 Euro (2020: 5.105 Euro) um 98 Euro (2020: 172 Euro) höhere Einnahmen je Einwohner, als die westdeutschen Flächenländer. Gegenüber den ostdeutschen Flächenländern (ohne Brandenburg) erzielte das Land um 114 Euro niedrigere Einnahmen je Einwohner.

5.3 Ausgaben

Die Gesamtausgaben des Landes Brandenburg beliefen sich im Haushaltsjahr 2021 auf 17.217,9 Mio. Euro. Das entspricht einem Anstieg um 2.395,1 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr (2020: 14.822,8 Mio. Euro) und einer Steigerung von 16,2 %.

Ausgabearten	2019	2020	2021			Änderung
	Ist	Ist	Ansatz	Ist	Differenz	2020/2021
Werte	in Mio. €					in %
Personalausgaben	2.977,7	3.144,3	3.382,5	3.273,0	-109,5	4,1
Sächliche Verwaltungsausgaben	682,9	734,4	822,1	806,1	-16,0	9,8
Zinsausgaben	270,9	199,5	284,7	248,2	-36,5	24,4
Tilgungsausgaben	0,0	0,0	0,0	590,4	590,4	
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen, darunter						
allgemeine Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	7.070,5	8.459,8	8.184,7	8.525,2	340,5	0,8
sonstige Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	2.293,0	2.642,2	2.545,9	2.454,5	-91,4	-7,1
Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche	1.924,4	2.198,7	1.832,2	2.304,3	472,2	4,8
sonstige Zuschüsse an andere Bereiche	22,1	21,4	21,4	21,4	0,0	0,1
Baumaßnahmen	2.076,0	2.771,5	2.585,1	2.807,1	222,0	1,3
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, darunter	33,4	43,2	74,3	62,2	-12,0	44,0
Erwerb von Beteiligungen	2.255,1	1.438,4	1.792,3	1.644,9	-147,4	14,4
Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände	5,4	10,8	19,5	10,4	-9,1	-3,3
Zuweisungen an das Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds	440,9	529,2	710,4	601,7	-108,7	13,7
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	1.000,0	0,0	1,5	0,0	-1,5	0,0
Zuschüsse aus dem Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds	685,5	685,0	862,8	726,4	-136,4	6,0
Besondere Finanzierungsausgaben, darunter	0,0	14,4	160,2	50,2	-110,0	248,6
Rücklagen Digitalisierung, Digitalisierungsstrategie	483,8	803,2	1.455,4	2.067,9	612,5	157,5
Sondervermögen Versorgungsfonds	38,1	83,6	0,0	143,0	143,0	71,1
Allgemeine Rücklage	90,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summe	13.774,4	14.822,8	15.995,9	17.217,9	1.222,0	16,2

Tabelle 18: Ausgabearten 2019 (Ist) bis 2021, mit Ist-Veränderungen in %
Quelle: Ist/Ansatz lt. Kassenabschluss 2019 bis 2021, Abweichungen durch Rundung

Die Personalausgaben (nur HGr. 4) stiegen 2021 im Vergleich zum Vorjahr um 128,6 Mio. Euro (+4,1 %), die sächlichen Verwaltungsaufgaben um 71,7 Mio. Euro (+9,8 %).

Nach einem kontinuierlichen Rückgang in den vorausgegangenen Haushaltsjahren stiegen die Zinsausgaben 2021 erstmals seit Jahren wieder an. Sie lagen mit 248,2 Mio. Euro insgesamt um 48,7 Mio. Euro (+24,4 %) über dem Vorjahreswert.

Nachdem in den Jahren 2019 und 2020 keine Schuldentilgung stattfand, legten die gesetzlichen Bestimmungen für das Haushaltsjahr 2021 eine Tilgungsverpflichtung fest. Gemäß § 18a LHO sind bei einer positiven Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage die Überschüsse zur Tilgung von konjunkturbedingt aufgenommenen Krediten aufzuwenden. Insgesamt entstand für das Land eine Tilgungsverpflichtung in Höhe von 590,0 Mio. Euro. Dem Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE)¹⁴ zufolge waren für die entstandene Tilgungsverpflichtung nicht ausreichend Deckungsquellen vorhanden, sodass zum Haushaltsausgleich die beabsichtigte Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage um 118,3 Mio. Euro erhöht werden musste. Diese Anhebung der Entnahme weist drauf hin, dass mindestens Mittel in dieser Höhe zum Zweck der Tilgungsverpflichtung aus der Allgemeinen Rücklage herangezogen wurden. Ob darüber hinaus Mittel aus der Allgemeinen Rücklage zur Deckung der Tilgungsverpflichtung in Anspruch genommen wurden, konnte durch den Landesrechnungshof nicht abschließend ermittelt werden.

Rein planerisch¹⁵ wird die Allgemeine Rücklage bis zum Ende des Jahres 2024 bereits vollständig verbraucht sein. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass sie dann weder als Deckungsquelle für weitere, etwaig entstehende Tilgungsverpflichtungen noch für anderweitige Ausgabeverpflichtungen zur Verfügung stehen wird.

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse – mit Ausnahme für Investitionen – stiegen im Jahr 2021 leicht an. 65,4 Mio. Euro höhere Ausgaben als im Jahr 2020 bedeuten einen Anstieg von 0,8 %.

¹⁴ Bericht des MdFE an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages zum Jahresabschluss 2021 vom 29. April 2022, MdFE-Vorlage 20/22 – Anlage 1.1 Seite 1 und Unterrichtung über außerplanmäßige Ausgaben zur Erfüllung der Rechtsverpflichtungen nach § 8 Abs. 1 Satz 3 HG vom 5. April 2022, MdFE-Vorlage 16/22.

¹⁵ Drs. 7/6352.

Die Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Investitionen stiegen um 72,5 Mio. Euro auf 601,7 Mio. Euro an. Im Vergleich zum Jahr 2020 erhöhten sich die Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche um 6 % auf 726,4 Mio. Euro.

Die besonderen Finanzierungsausgaben erhöhten sich erneut deutlich. Bildeten diese im Jahr 2020 noch ein Volumen von 803,2 Mio. Euro, stiegen sie 2021 um 157,5 % auf insgesamt 2.067,9 Mio. Euro an. Darin sind insbesondere die Zuführungen an das Sondervermögen „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ in Höhe von 1.327,0 Mio. Euro enthalten. Darüber hinaus erhöhten sich 2021 ebenfalls die Zuführungen an Rücklagen. Wurden im Jahr 2019 insgesamt 478,7 Mio. Euro an Rücklagen gebucht, erhöhte sich dieser Betrag 2020 auf 481,0 Mio. Euro. Im Haushaltsjahr 2021 beliefen sich die Rücklagen bereits auf 525,2 Mio. Euro (ohne Zuführungen an das Sondervermögen „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“).

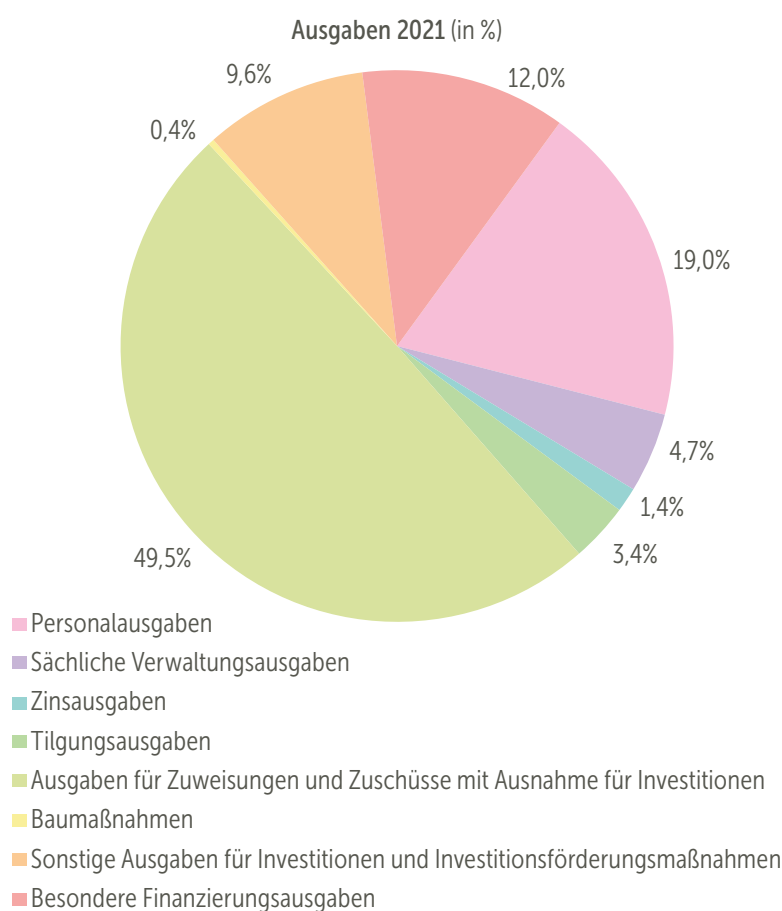


Abbildung 8: Ausgaben 2021 in %
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2021

Etwa die Hälfte der Ausgaben des Landes (49,5 %) entfiel auf Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen. Der Anteil der Personalausgaben sank im Vergleich zum Vorjahr um 2,2 Prozentpunkte auf 19,0 % der Ausgaben im Gesamthaushalt. Deutlich gestiegen sind hingegen die besonderen Finanzierungsausgaben. 2021 nahmen sie bereits 12 % am Gesamthaushalt ein, während sie im Vorjahr noch bei 5,4 % lagen. Allerdings stellte dieser Wert für das Jahr 2020 gegenüber dem Haushaltsjahr 2019 bereits eine Steigerung um zwei Drittel dar. Der Anstieg im Haushaltsjahr 2021 ist überwiegend auf die Zuführungen an das Sondervermögen „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ zurückzuführen.

Bereinigte Ausgaben 2017 bis 2021 (in Mio. €)

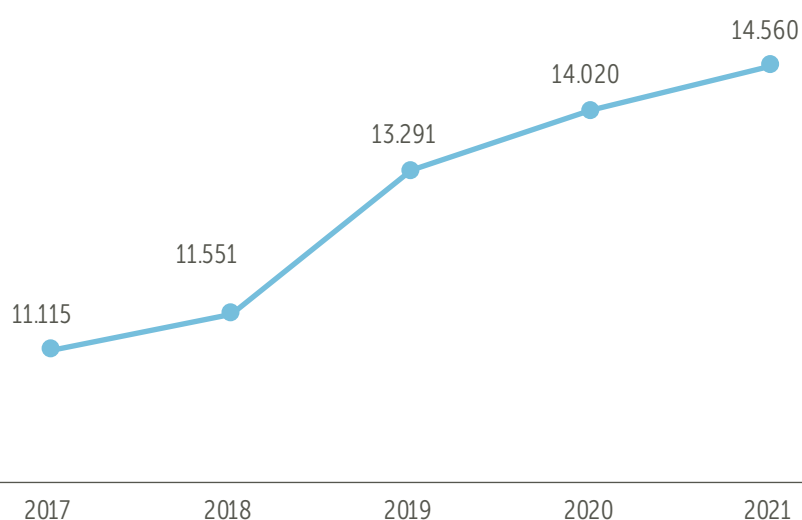


Abbildung 9: Bereinigte Ausgaben 2017 bis 2021
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2017 bis 2021

Die bereinigten Ausgaben¹⁶ beliefen sich auf 14.560,0 Mio. Euro und überstiegen den Vorjahreswert um 540,1 Mio. Euro. In den letzten Jahren war ein kontinuierlicher Anstieg der bereinigten Ausgaben zu verzeichnen. Betrachtet man allein die letzten fünf Haushaltsjahre, so liegen diese mittlerweile 3,4 Mrd. Euro über denen des Jahres 2017.

Im Vergleich der bereinigten Ausgaben je Einwohner positioniert sich das Land Brandenburg im Jahr 2021 über dem Durchschnitt der west-

¹⁶ Gesamtausgaben ohne Tilgungsausgaben am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke sowie Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und haushaltstechnischen Verrechnungen.

deutschen Flächenländer und knapp unter dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländern (ohne Brandenburg).

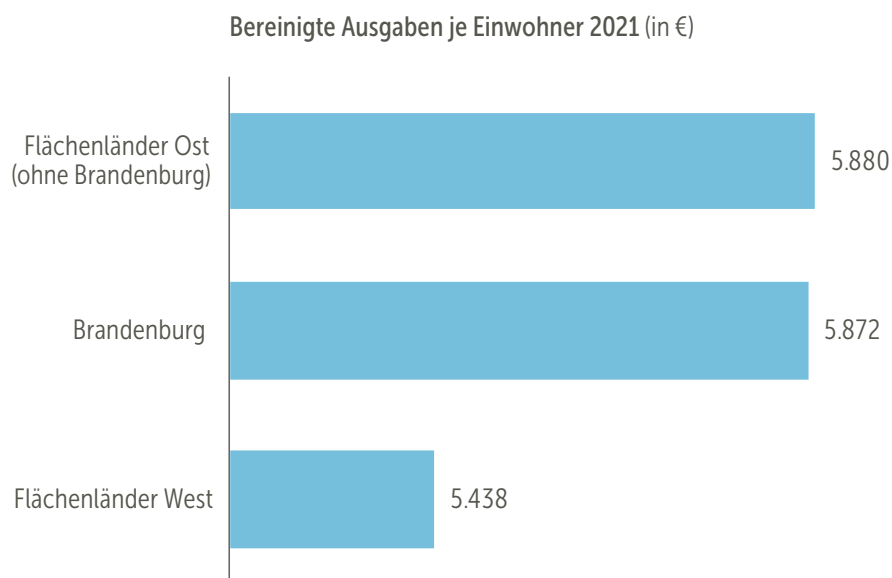


Abbildung 10: **Bereinigte Ausgaben je Einwohner 2021**
Quelle: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.–4. Vierteljahr 2021, nur Kernhaushalte, eigene Berechnungen (Bevölkerung: Stand zum 30. Juni 2021)

Im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern gab das Land Brandenburg 434 Euro je Einwohner mehr aus. Gab es im Jahr 2020 noch 164 Euro pro Einwohner weniger aus, als die übrigen ostdeutschen Flächenländer, liegt es im Jahr 2021 nahezu gleichauf. Das Land Brandenburg verausgabte lediglich acht Euro je Einwohner weniger, als die übrigen ostdeutschen Flächenländer.

5.4 Haushaltswirtschaftliche Quoten

Die Haushaltsquoten werden stets an den bereinigten Ausgaben des Landes gemessen. Die haushaltswirtschaftlichen Quoten des Landes veränderten sich von 2018 bis 2021 wie folgt:

Haushaltswirtschaftliche Quoten	2018	2019 ¹⁷	2020	2021
Werte	in %			
Personalausgabenquote I bereinigt	24,5	24,2	22,4	22,5
Personalausgabenquote I		22,4		
Investitionsquote bereinigt	10,4	10,5	10,6	11,7
Investitionsquote		17,2		
Steuerdeckungsquote bereinigt	70,6	67,8	58,5	65,0
Steuerdeckungsquote		62,7		
Bereinigte Zins-Steuer-Quote	3,4	3,3	2,4	2,6
Nettokreditfinanzierungsquote	-1,3	7,5	11,3	13,9

Tabelle 19: [Haushaltswirtschaftliche Quoten 2018 bis 2021, bereinigte Quote ohne SV Zifo](#)
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2018 bis 2021

Die Personalausgabenquote lag auf einem ähnlichen Niveau wie im Jahr 2020 und stieg um 0,1 Prozentpunkte auf 22,5 % an. Die Investitionsquote stieg deutlich von 10,6 % im Jahr 2020 auf 11,7 % im Haushaltsjahr 2021. Positiv anzumerken ist, dass die Steuerdeckungsquote in Folge der Steuermehreinnahmen auf 65 % gestiegen ist. Das entspricht einer Steigerung um 6,5 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr. Die Zins-Steuer-Quote bildet den Anteil der Zinsausgaben an den Einnahmen aus Steuern ab. Sie stieg von 2,4 % auf 2,6 % leicht an. Ebenfalls gestiegen ist die Nettokreditfinanzierungsquote in Folge der abermals hohen Kreditaufnahme. Sie belief sich zum Ende des Haushaltsjahrs auf 13,9 % und erreichte damit einen neuen Höchststand.

5.5 Zuführungen an das Sondervermögen „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ im Jahr 2021

Gemeinsam mit der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2021 beschloss der Landtag am 18. Dezember 2020 das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ (BbgStSichG). Gemäß § 5 Absatz 1 BbgStSichG sollte das Sondervermögen im Haushaltsjahr 2021 durch Zuführungen von Mitteln aus dem Landeshaushalt gebildet werden. Die Höhe der Zuführung sollte dem Teil der aufgenommenen Kredite entsprechen, der nicht zur Deckung von Corona-bedingten Ausgaben oder zur Kompensation von nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen im Haushaltsjahr 2021 benötigt

¹⁷ Für das Haushaltsjahr 2019 werden die haushaltswirtschaftlichen Quoten, wie in den Jahresberichten 2020 sowie 2021 des Landesrechnungshofs, mit und ohne den Sondereffekt des SV Zifo dargestellt.

wurde.¹⁸ Das Sondervermögen ist bis zum 31. Dezember 2022 befristet. Die bis zu diesem Zeitpunkt nicht aufgebrauchten Mittel werden gemäß § 9 Absatz 3 BbgStSichG an den Landeshaushalt ausgekehrt und dürfen ausschließlich zur Tilgung der aufgrund der Kreditermächtigung im Jahr 2021 aufgenommenen Kredite genutzt werden.

Im Haushaltsplan 2021 waren Zuführungen an das Sondervermögen in Höhe von 930,7 Mio. Euro veranschlagt.¹⁹ Für das Haushaltsjahr 2022 wurden konkrete Maßnahmen festgelegt, die mit beabsichtigten Entnahmen aus dem Sondervermögen in Höhe von 827,0 Mio. Euro²⁰ einhergingen. Im Rahmen des vorläufigen Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2021 war demgemäß eine Zuführung an das Sondervermögen „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ in Höhe von 827,0 Mio. Euro geplant.²¹

Im endgültigen Jahresabschluss 2021 erfolgte hingegen eine tatsächliche Zuführung an das Sondervermögen in Höhe von 1.327,0 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung der beabsichtigten Entnahmen für das Jahr 2022, die bereits mit geschätzten Ausgaben für bestimmte Bedarfe untersetzt waren, ergibt sich eine Differenz in Höhe von 500,0 Mio. Euro. Nach Angaben des MdFE handele es sich bei diesen Mitteln um eine „Reserve“²² für das Haushaltsjahr 2022, welche derzeit noch nicht mit entsprechenden Maßnahmen untersetzt sei.

Die Zuführung dieser Mittel an das Sondervermögen als reine „Reserve“, begegnet nach Ansicht des Landesrechnungshofs erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Gemäß § 2 Absatz 1 BbgStSichG sind die Finanzmittel des Sondervermögens zur Beseitigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie und zur Verhinderung weiterer Schäden vorgesehen. Darüber hinaus müssen diese Maßnahmen unabweisbar sein. Den Mitteln in Höhe von 500,0 Mio. Euro, die dem Sondervermögen als „Reserve“ zugeführt wurden, liegt weder ein unmittelbarer Zusammenhang mit der Corona-Pandemie noch ein Finanzierungsbedarf zugrunde, da für diese Mittel noch gar kein Bedarf im Sinne konkreter Maßnahmen belegt ist.

18 § 5 Absatz 2 BbgStSichG.

19 Kapitel 20 020 Titel 919 25.

20 Vgl. MdFE-Vorlage 20/22 – Anlage 1.1 Seite 14.

21 Vgl. Pressemitteilung des MdFE zum vorläufigen Jahresabschluss vom 1. Februar 2022 – Seite 2.

22 Vgl. MdFE-Vorlage 20/22 – Anlage 1.1 Seite 14.

Obgleich dem Gesetzgeber bezüglich der Höhe der Kreditaufnahme ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zusteht, hat er dabei mit der größtmöglichen Schätzgenauigkeit vorzugehen, um die Kreditaufnahme auf das unbedingt erforderliche Minimum zu begrenzen. Denn die Ausnahmeregelungen zur notlagenbedingten Kreditaufnahme sind sowohl nach der Intention des Gesetzgebers als auch der Rechtsprechung restriktiv zu behandeln. Demgemäß unterliegt der Gesetzgeber einer Darlegungs- und Begründungsobliegenheit für seine Kreditaufnahme und die mit ihr zu finanzierenden Maßnahmen zur Krisenbewältigung.²³

Auf Grundlage der im Wirtschaftsplan des Sondervermögens veranschlagten Maßnahmen, hat der Landtag des Landes Brandenburg Zuführungen an das Sondervermögen und in der Folge prognostizierten Ausgaben in Höhe von 827,0 Mio. Euro zugestimmt. Über eine weitere, darüber hinausgehende Zuführung an das Sondervermögen in Höhe von 500,0 Mio. Euro, hat das MdFE im Rahmen des Jahresabschlusses 2021 selbst und ohne substantiierte Begründung ihrer Erforderlichkeit entschieden. Somit erfolgte die Zuführung einer „Reserve“ von 500,0 Mio. Euro unter Ausschluss jeglicher Einfluss- und Entscheidungsmöglichkeit des Parlaments. Ohne Bezug zur Corona-Pandemie und konkretem Bedarf dieser Mittel bestehen folglich erhebliche rechtliche Zweifel an der Erforderlichkeit dieser „Reserve“ und mithin an ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit. Verstärkt werden diese durch die fehlende substantielle Möglichkeit des Parlaments, Einfluss auf die Zuführung – sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach – zu nehmen, wodurch das Budgetrecht des Parlaments beeinträchtigt wird.

Sowohl die schuldenbegrenzenden Regelungen des Grundgesetzes²⁴ als auch die Verfassung des Landes Brandenburg²⁵ fordern zudem zwischen der Kreditfinanzierung von Maßnahmen und der Notlage einen sogenannten notlagenspezifischen Veranlassungszusammenhang. Auch dieser liegt mangels Maßnahmen, zu deren Finanzierung die Kreditaufnahme dienen sollte, derzeit nicht vor.

Überdies ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass nicht verausgabte Mittel zwar dem Landeshaushalt zufließen, jedoch unter der Maßgabe, dass sie ausschließlich zur Tilgung der aufgrund der

²³ Urteil des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen vom 27. Oktober 2021, (P. St. 2783, P. St. 2827).

²⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, das zuletzt durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I 2020, S. 2048) geändert worden ist.

²⁵ Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Mai 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 16).

Kreditermächtigungen im Jahr 2021 aufgenommenen Kredite genutzt werden dürfen.

In der Folge bedeutet dies, dass die Landesregierung nicht nur eine kreditfinanzierte „Reserve“ schafft, für die bislang noch gar keine Anforderlichkeit besteht. Es bedeutet auch, dass die Landesregierung im Fall der Nichtinanspruchnahme dieser „Reserve“ die Mittel dem Landeshaushalt zuführt und zur Tilgung der Notlagenkredite (nach § 18b LHO) aus dem Jahr 2021 einsetzt. Mit anderen Worten: Im Falle der Nichtinanspruchnahme der Kredite für Corona-Folgen würde die kreditfinanzierte „Reserve“ dann der Tilgung der im Jahr 2021 aufgenommenen Kredite dienen.

Damit würde die Tilgung selbst über Kredite finanziert werden!

Der Landesrechnungshof weist abschließend nochmals eindringlich darauf hin, dass es den notlagenkreditfinanzierten Mitteln in Höhe von 500,0 Mio. Euro derzeit an der Anforderlichkeit fehlt. Sinn und Zweck der notlagenbedingten Kreditaufnahme ist nach der Intention des Gesetzgebers, die Handlungsfähigkeit des Staates in der Krise zu gewährleisten. Sie dient nicht dazu, kreditfinanziert Reserven für die Zukunft zu horten und erst recht nicht, um daraus Mittel für die erforderliche Tilgung bereitzustellen. Maßstab allen Haushaltens kann nur der konkrete Bedarf sein.

6 Zuweisungen des Landes an die Kommunen

Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhielten im Jahr 2021 – wie bereits im Jahr zuvor – insgesamt 5,4 Mrd. Euro aus dem Landeshaushalt. Davon entfielen 211,8 Mio. Euro, mithin rund vier Prozent, auf Zuweisungen aus dem Kommunalen Rettungsschirm. Dieser soll die Folgen der, auch das Jahr 2021 überschattenden, Corona-Pandemie ausgleichen.

6.1 Grundlagen und Übersicht über die Zuweisungen insgesamt

Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz (GG) garantiert Gemeinden und Gemeindeverbänden (nachfolgend: Kommunen) alle örtlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln. Zu diesem Zweck steht ihnen

nach Artikel 28 Absatz 2 Satz 3 GG eine wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle wie die Grund- und die Gewerbesteuer zu. Die Länder haben ergänzend hierzu ihre Kommunen nach Artikel 106 Absatz 7 Satz 1 GG an den Gemeinschaftsteuern zu einem von ihnen zu bestimmenden Prozentsatz zu beteiligen (Kommunaler Finanzausgleich). Gemäß Artikel 99 Satz 2 der Verfassung des Landes Brandenburg (LV) hat das Land Brandenburg durch einen solchen Finanzausgleich dafür zu sorgen, dass die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen können. Überträgt das Land neue Aufgaben an die Kommunen, so ist entsprechend Artikel 97 Absatz 3 Satz 3 LV für die Mehrbelastungen der Kommunen durch die übertragenen Aufgaben ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen (Konnexitätsprinzip).

Der Kommunale Finanzausgleich (KFA) ist im Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz²⁶ (BbgFAG) geregelt. Für das Ausgleichsjahr 2021 beträgt nach § 3 Absatz 1 Satz 1 BbgFAG die Verbundmasse 22,43 % der Gemeinschafts- und Landessteuern sowie weiterer, in der genannten Vorschrift bestimmten Landeseinnahmen. Dies entsprach 2021 einem Betrag von 2,2 Mrd. Euro einschließlich der in § 3 Absatz 2a Satz 1 BbgFAG für 2021 bestimmten Erhöhung um 156,5 Mio. Euro. Der Gesetzgeber hatte die Verbundmasse um einen Stärkungsbetrag in dieser Höhe zum Ausgleich der Mindereinnahmen wegen der Folgen der Corona-Pandemie aufgestockt.²⁷

Den Prozentsatz von 22,43 % hat der Landtag des Landes Brandenburg auch für 2021 beibehalten, obwohl ein Gutachten zur Angemessenheit des Anteils eine Absenkung desselben auf 21,24 % empfahl.²⁸ Ein solches Gutachten ist nach § 3 Absatz 4 BbgFAG alle drei Jahre zu erstellen, um zu prüfen, inwieweit zwischen dem Land und seinen Kommunen eine Aufgabensymmetrie besteht. Eine hundertprozentige Symmetrie dergestalt, dass die öffentlichen Aufgaben genau zu 50 % von den Kommunen und zu 50 % vom Land getragen werden, ist schwer möglich. Ergibt das Gutachten eine Asymmetrie zulasten des Landes, wie in dem genannten Gutachten festgehalten, ist der finanzielle Anteil der Kommunen zu senken und im umgekehrten Fall entsprechend zu erhöhen.

Das MdFE, das Ministerium des Inneren und für Kommunales (MIK) sowie die beiden kommunalen Spitzenverbände hatten sich in der gemeinsamen

²⁶ Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG) vom 29. Juni 2004 (GVBl. I 2004, Nr. 12, S. 262), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2021 (GVBl. I 2021, Nr. 36).

²⁷ Gesetz zur Umsetzung des Kommunalen Rettungsschirms im kommunalen Finanzausgleich und weitere Änderungen vom 18. Dezember 2020 (GVBl. I 2020, Nr. 36).

²⁸ Lenk/Hesse/Stärke: Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg zum Ausgleichsjahr 2022 vom März 2021, Seite 13.

Erklärung vom 11. Mai 2021 vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie darauf geeinigt, den Prozentsatz von 22,43 % bis zum Jahr 2024 beibehalten zu wollen. Der Gesetzgeber hat dem dadurch entsprochen, dass er bei der letzten Änderung des BbgFAG²⁹ den bestehenden Prozentsatz nicht verändert hat. Erst die erneute Begutachtung in drei Jahren wird zu einer Anpassung des Prozentsatzes an die dann gegebene Situation der Aufgabenverteilung führen können.

In Ergänzung der Mittelzuweisungen aus der Verbundmasse erhalten die Kommunen weitere Zuweisungen für den Kommunalen Finanzausgleich. Außerdem sind erhebliche Zuweisungen aus den Ressorteinzelplänen erfolgt.

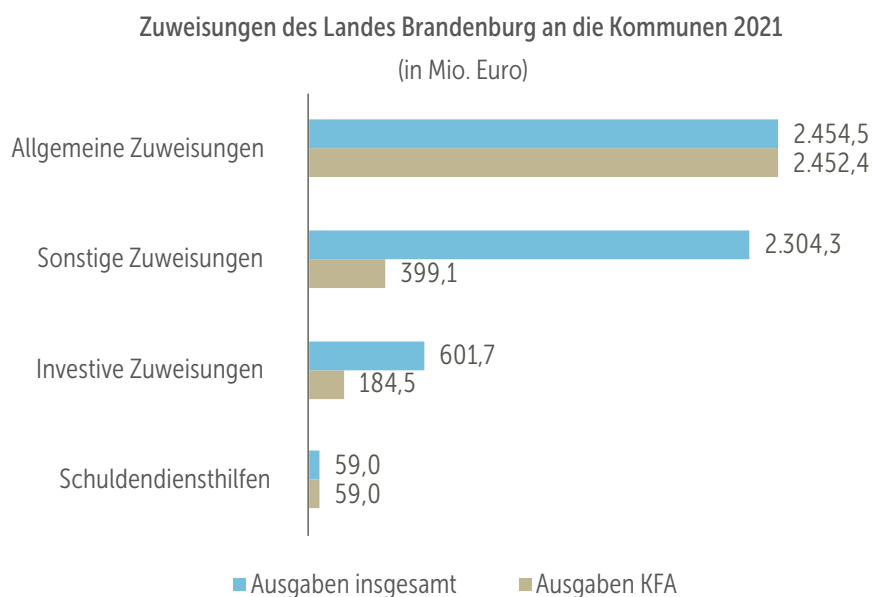


Abbildung 11: Zuweisungen 2021 an die Kommunen
Quelle: Ist laut Kassenabschluss 2021

Von den Zuweisungen an die Kommunen entfielen 2021 auf den KFA 3,0 Mrd. Euro (2020: 3,3 Mrd. Euro) und weitere rund 2,3 Mrd. Euro erhielten die Kommunen aus den Ressorteinzelplänen (2020: 2,1 Mrd. Euro).

²⁹ Gesetz zur Anpassung des Kommunalen Rettungsschirms im kommunalen Finanzausgleich und weitere Änderungen vom 17. Dezember 2021.

6.2 Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz

Den genannten Ausgaben aus dem Kapitel 20 030³⁰ für den KFA standen 2021 Einnahmen von 64,0 Mio. Euro gegenüber. Davon stammten 62,3 Mio. Euro aus der Finanzausgleichsumlage nach § 17a BbgFAG (2020: 66,0 Mio. Euro). Diese Umlage ist von etwa ein Dutzend Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl ihre Bedarfsmesszahl um mehr als 15 % übersteigt (Abundanz), an das Land zu leisten. Dieses stellt die Einnahmen den übrigen Kommunen zur Verfügung.

Die Zuweisungen nach dem BbgFAG sind vorwiegend allgemeiner Natur, das heißt, dass sie nicht zweckgebunden sind.

Dabei umfassten die Zuweisungen an die Kommunen aus dem Steuerverbund die oben angeführten 2,2 Mrd. Euro (22,43 %) und betrafen unter anderem

- allgemeine, konsumtive Schlüsselzuweisungen (1.875,5 Mio. Euro),
- investive Schlüsselzuweisungen (131,9 Mio. Euro),
- Schullastenausgleich (88,1 Mio. Euro) und
- Zuweisungen zum Soziallastenausgleich (111,0 Mio. Euro).

Außerhalb des Steuerverbunds erhielten die Kommunen und andere Träger kommunaler Aufgaben weitere Zuweisungen und Zahlungen in Höhe von 890,0 Mio. Euro, wie beispielsweise

- die Zuweisungen für übertragene Aufgaben (183,0 Mio. Euro),
- die Erstattung von Kosten für die Aufnahme und Unterbringung ausländischer Geflüchteter und von Spätaussiedelnden nach dem Landesaufnahmegesetz³¹ (223,8 Mio. Euro),
- den Ersatz der Straßenausbaubeiträge (36,3 Mio. Euro),
- die Zuweisungen nach dem Gemeindestrukturänderungsförderungsgesetz³² (0,5 Mio. Euro) und

³⁰ Kapitel 20 030 (Kommunaler Finanzausgleich).

³¹ Landesaufnahmegesetz (LAufnG) vom 15. März 2016 (GVBl. I 2016, Nr. 11), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2021 (GVBl. I 2021, Nr. 40).

³² Gemeindestrukturänderungsförderungsgesetz (GemStrÄndFördG) vom 15. Oktober 2018 (GVBl. I 2018, [Nr. 22], S. 17), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Dezember 2020 (GVBl. I 2020, [Nr. 38], S. 2).

– Zahlungen an die Internationale Organisation der Vereinten Nationen im Rahmen des Kommunalen Landesaufnahmeprogramms³³ (0,45 Mio. Euro).

Von den Gesamtausgaben des Landes im Rahmen des KFA entfielen 2.912,2 Mio. Euro auf konsumtive und 185,0 Mio. Euro auf investive Zuweisungen.

Die Zuweisungen außerhalb des Steuerverbunds machten 2021 weniger als ein Drittel der Zuweisungen aus dem Kapitel des KFA aus.

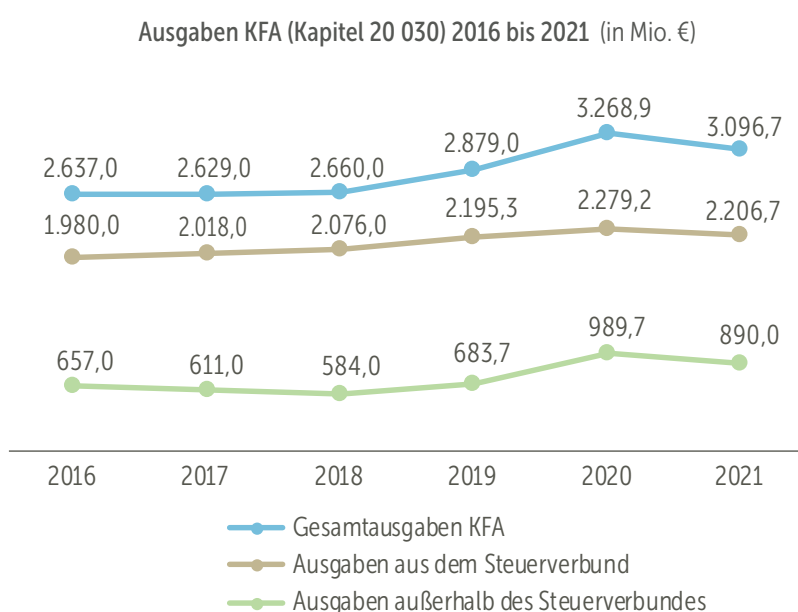


Abbildung 12: Leistungen des Landes im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs
Quelle: Haushaltsrechnungen 2016 bis 2020, Ist laut Kassenabschluss 2021

6.3 Weitere Zuweisungen an die Kommunen

Außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs erhielten die Kommunen weitere Zuweisungen. Zum einen erfolgte dies aus dem Kapitel 20 080 „Kommunales Investitionsprogramm“ (58,9 Mio. Euro), zum anderen aus den Ressorteinzelplänen. Die Zuweisungen aus letzteren waren über-

³³ Der Landtag Brandenburg hatte am 27. August 2020 beschlossen (Drs. 7/1816-B), besonders schutzbedürftige Geflüchtete mit Unterstützung der Internationalen Organisation für Migration auszuwählen und zusätzlich aufzunehmen. 195 solcher Personen wurden 2021 aufgenommen (Pressemitteilung Nr. 698/2021 des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz). Für die Zahlungen von Personal- und Sachkosten wurde die Titelgruppe 80 „Humanitäres Landesaufnahmeprogramm für besonders schutzbedürftige Menschen und religiöse Minderheiten“ eingerichtet.

wiegend zweckgebunden. Hiervon entfielen 1.907,0 Mio. Euro auf konsumtive und 355,1 Mio. Euro auf investive Zuweisungen.

Zu den weiteren Zahlungen gehören beispielsweise die Zuweisungen

- zur Förderung von Kindertagesbetreuung (524,3 Mio. Euro),
- die Kostenerstattung für die örtliche Sozialhilfeträger (699,1 Mio. Euro) und
- für die Stadtentwicklung (103,9 Mio. Euro).³⁴

6.4 Kommunalen Rettungsschirm

Dem Kommunalen Rettungsschirm des Landes Brandenburg zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie liegt die gemeinsame Erklärung der Ministerin der Finanzen und für Europa und des Ministers des Innern und für Kommunales zusammen mit dem Landkreistag Brandenburg und dem Städte- und Gemeindebund Brandenburg vom 4. Juni 2020³⁵ zugrunde. Danach sollten den Kommunen auf Grundlage zweier Richtlinien für die pandemiebedingten Mehraufwendungen und für die pandemiebedingten Steuermindereinnahmen 580,7 Mio. Euro in den Jahren 2020 und 2021 zufließen.

2020 hatten die Kommunen aus zwei Titeln des Kapitels für den KFA vom MIK und vom MdFE insgesamt 269,3 Mio. Euro erhalten:

Das MIK verteilte aus einem dieser beiden Titel³⁶ 70,0 Mio. Euro an die Kommunen zur Deckung ihrer Mehraufwendungen auf Grundlage einer entsprechenden Richtlinie.³⁷ Das MdFE verteilte auf der Grundlage einer weiteren Richtlinie³⁸ aus dem anderen Titel³⁹ 199,3 Mio. Euro an die Kommunen zur Kompensation der diesen entstandenen Steuermindereinnahmen.

2021 erhielten die Kommunen dann aus dem Kapitel für den KFA 211,8 Mio. Euro zum Ausgleich ihrer Steuermindereinnahmen.⁴⁰

³⁴ Kapitel 11 040 (Angelegenheiten der Stadtentwicklung).

³⁵ Pressemitteilung 51/2020 des MdFE und des MIK vom 4. Juni 2020.

³⁶ Kapitel 20 030 Titel 613 23.

³⁷ RL Kommunalen Rettungsschirm Corona 2020 vom 10. Juli 2020 (ABl./2020, Nr. 29, S. 635).

³⁸ RL Ausgleich kommunale Steuermindereinnahmen 2020 vom 13. August 2020 (ABl./2020, Nr. 345, S. 828).

³⁹ Kapitel 20 030 Titel 613 24.

⁴⁰ Davon waren die bereits unter Tz. 6.1 erwähnten 156,5 Mio. Euro als Stärkungsbetrag in § 3 Absatz 2a Satz 1 BbgFAG vorgesehen und wurden mit den Schlüsselzuweisungen ausgekehrt. 55,3 Mio. Euro wurden aus dem Titel 613 24 geleistet.

Die Ausgleichszahlungen errechnete das MdFE für jede Brandenburger Gemeinde auf der Grundlage der Steuerschätzungen und wies den insgesamt 413 Gemeinden die Kompensationszuweisungen⁴¹ in Form von Abschlagszahlungen zu. Die tatsächlichen Steuermindereinnahmen fielen bei vielen Gemeinden allerdings geringer aus, als dies nach den Steuerschätzungen prognostiziert worden war, wodurch eine „unverhältnismäßige Überkompensation“ entgegen dem Sinn und Zweck der Regelung zu befürchten stand.⁴² Diese wendete der Gesetzgeber mit einer Änderung des BbgFAG⁴³ ab. Gemäß dem novellierten § 23a Absatz 3 Satz 3 BbgFAG dürfen Ausgleichszahlungen nur noch „bis zu“ den tatsächlichen Steuermindereinnahmen erfolgen. Auf dieser Grundlage kann das MdFE die noch vorzunehmenden, weiteren Abschlagszahlungen der nächsten Tranche auf die tatsächliche Höhe der Mindereinnahmen der jeweiligen Gemeinde begrenzen.

7 Finanzierungssaldo, Zinsausgaben, Schuldenstand

Der Finanzierungssaldo wies mit 902,9 Mio. Euro das dritte Jahr in Folge ein deutliches Defizit aus. Die massiven Nettokreditaufnahmen in Höhe von 2.030,2 Mio. Euro trugen erneut zu einem Anstieg des Schuldenstands des Landes bei, der sich nunmehr auf 21,8 Mrd. Euro beläuft.

Der Finanzierungssaldo errechnet sich aus der Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben. Er kann einen positiven Wert (Finanzierungsüberschuss) oder einen negativen Wert (Finanzierungsdefizit) annehmen. Für das Jahr 2021 belief sich das Finanzierungsdefizit auf 902,9 Mio. Euro. Es verringerte sich damit um 730,9 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahreswert (2020: 1.633,7 Mio. Euro).

41 Die Kompensationsleistungen für die Jahre 2021 und 2022 werden in drei Tranchen im Verhältnis von 30-30-40 Prozent ausgereicht, wobei die ersten beiden Tranchen Abschlagszahlungen sind.

42 Begründung des Entwurfs des Gesetzes zur Anpassung des Kommunalen Rettungsschirms im kommunalen Finanzausgleich und weiterer Änderungen (Drs. 7/4465).

43 Gesetz zur Anpassung des Kommunalen Rettungsschirms im kommunalen Finanzausgleich und weitere Änderungen vom 17. Dezember 2021 (GVBl. 2021/I Nr. 36).

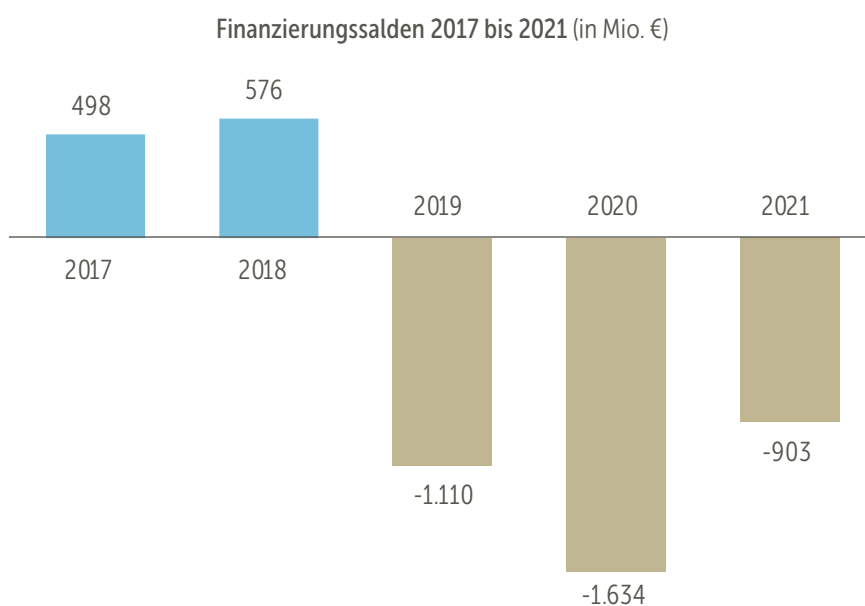


Abbildung 13: Finanzierungssalden 2017 bis 2021
 Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2017 bis 2021

Der Schuldenstand des Landes wuchs insbesondere aufgrund der Nettokreditaufnahmen in einer Gesamthöhe von 2.030,2 Mio. Euro, abzüglich der konjunkturbedingten Tilgung in Höhe von 590,4 Mio. Euro, auf insgesamt 21,8 Mrd. Euro an.

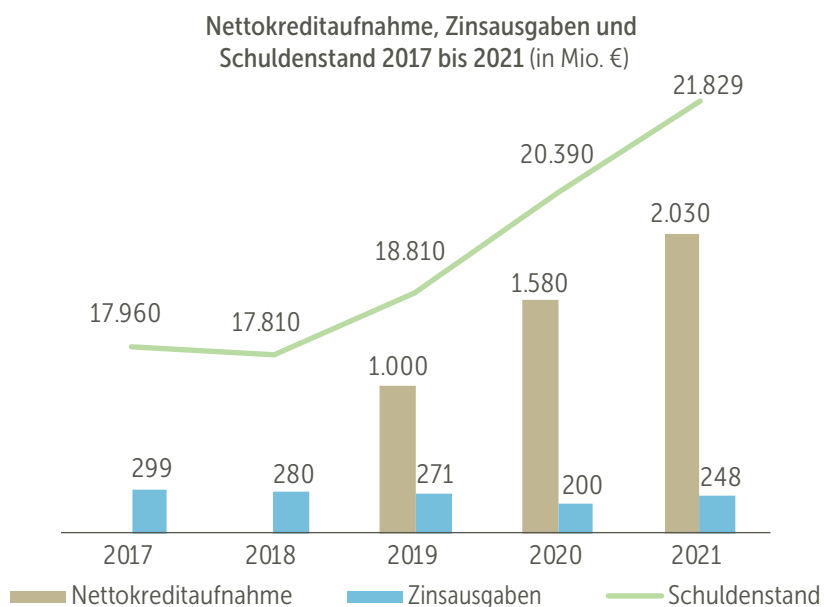


Abbildung 14: Nettokreditaufnahme, Zinsausgaben und Schuldenstand 2017 bis 2021
 Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2017 bis 2021

Seit Bestehen des Landes stieg die Gesamtverschuldung, insbesondere durch die stetigen Nettokreditaufnahmen der letzten Jahre, erneut auf ein historisches Maß. Nach einem kontinuierlichen Rückgang in den vorausgegangenen Haushaltsjahren stiegen die Zinsausgaben 2021 deutlich um 48,7 Mio. Euro (+24,4%) auf insgesamt 248,2 Mio. Euro an. Dies ist bereits ein Zeichen einer nachhaltigen Zinswende. Vor dem Hintergrund der aktuell historisch hohen Gesamtverschuldung des Landes, bedeutet der Anstieg der Zinsausgaben eine erhebliche zusätzliche Belastung für künftige Haushalte.⁴⁴

Die Pro-Kopf-Verschuldung der Kern- und Extrahaushalte beim nicht-öffentlichen Bereich⁴⁵ des Landes Brandenburg erhöhte sich im Jahr 2021 gegenüber dem Vorjahr um 133 Euro auf 7.501 Euro je Einwohner. Damit weist Brandenburg den zweitniedrigsten Anstieg unter den ostdeutschen Flächenländern aus.

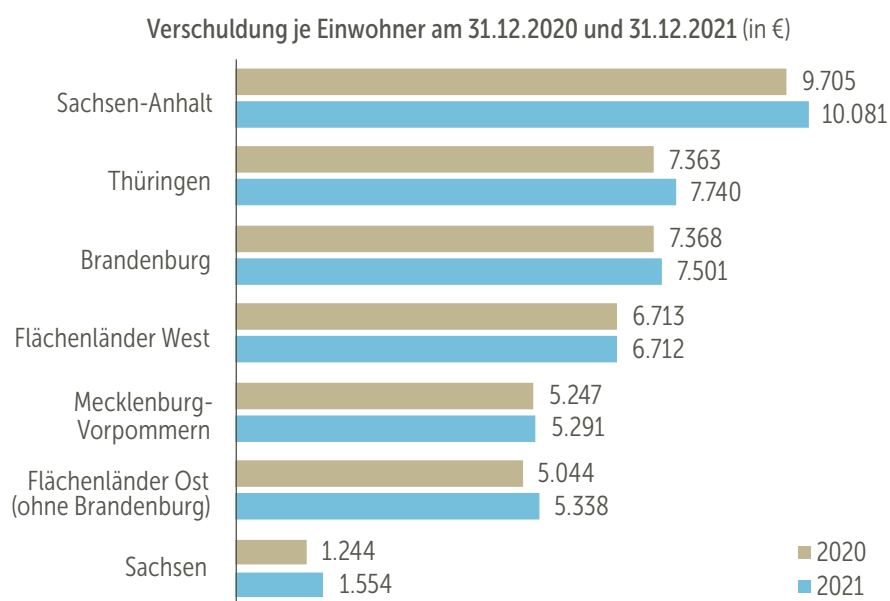


Abbildung 15: Verschuldung je Einwohner 2020 und 2021
 Quelle: Statistisches Bundesamt, Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts (Kern- und Extrahaushalte), Fachserie 14, Reihe 4.1; Stand jeweils zum 31. Dezember (Bevölkerung: Stand jeweils zum 30. Juni), eigene Berechnungen

⁴⁴ Zum Vergleich: Im Jahr 2010 betragen die Zinsausgaben bei einem Schuldenstand von 18.662 Mio. Euro insgesamt 632,2 Mio. Euro; Quelle: Datenblatt Haushalt BB – Haushaltsplan 2012, Stand 19. Dezember 2011.

⁴⁵ Der dargestellte Schuldenstand entspricht der tatsächlichen Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich jeweils zum Stichtag 31. Dezember der Kern- und Extrahaushalte (ohne Kommunen). Die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich umfassen auch Kassenkredite.

Im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer lastete auf jedem Einwohner Brandenburgs eine um 789 Euro (2020: 655 Euro) höhere Schuldenlast. Bei der vergleichenden Betrachtung der ostdeutschen Flächenländer (ohne Brandenburg) lag sie 2.163 Euro (2020: 2.324 Euro) über dem Durchschnitt. Dieser liegt weiterhin hauptsächlich in der niedrigen sächsischen Verschuldung begründet, obgleich sich auch diese gegenüber dem Vorjahr um weitere 310 Euro je Einwohner erhöhte.

8 Strukturelles Defizit

Brandenburg wies 2021 ein strukturelles Defizit von über 730 Mio. Euro aus, obwohl sich die Konjunktur wesentlich besser entwickelte als erwartet. Wie in den Vorjahren war ein erneuter Anstieg der strukturellen Ausgaben zu verzeichnen. Sie erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um weitere 450 Mio. Euro.

Für die Beurteilung der Haushaltslage des Haushaltsjahrs 2021 stellte der Landesrechnungshof – in Anlehnung an das Vorgehen des Stabilitätsrats – die strukturellen Einnahmen⁴⁶ den strukturellen Ausgaben⁴⁷ gegenüber.

Für das Jahr 2021 ergab sich ein strukturelles Defizit⁴⁸ in Höhe von 731,3 Mio. Euro. Obgleich dies eine Verringerung um 826,0 Mio. Euro im Vergleich zum Vorjahr darstellt, verbleibt es bei einem deutlichen Defizit. Dieses lässt Rückschlüsse auf den finanziellen Umfang notwendiger Konsolidierungsmaßnahmen zu, um auf eine Nettokreditaufnahme verzichten zu können. Seit 2020 gilt auch für die Länder das grundgesetzliche Verbot, gemäß Artikel 109 Absatz 3 GG, einen Haushaltsausgleich durch Einnahmen aus Krediten zu erzielen.

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

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

48 Das strukturelle Defizit ergibt sich aus dem strukturellen Saldo abzüglich der SoBEZ (Solidarpakt II). Der Landesrechnungshof verzichtete auf die Ermittlung einer Konjunkturkomponente und die Periodenabgrenzungen, wie sie der Stabilitätsrat für den Länderfinanzausgleich vornimmt.

Strukturelles Defizit	2019	2020	2021	Differenz 2020/2021
	Werte in Mio. €			
Gesamteinnahmen	13.774,4	14.822,8	17.217,9	2.395,1
abzüglich Einnahmen aus				
Krediten am Kapitalmarkt	1.000,0	1.579,7	2.030,2	450,4
Entnahmen aus Rücklagen	587,9	533,3	1.314,8	781,6
haushaltstechnischen Verrechnungen	5,9	324,0	216,2	-107,8
Veräußerung von Beteiligungen, Kapitalrückzahlungen	0,0	0,0	0,0	0,0
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	10,8	12,2	12,2	0,1
Darlehensrückflüssen	14,0	32,6	28,0	-4,6
Krediten beim öffentlichen Bereich	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturelle Einnahmen	12.155,8	12.340,9	13.616,4	1.275,5
Gesamtausgaben	13.774,4	14.822,8	17.217,9	2.395,1
abzüglich Ausgaben für				
Zuführungen aus Rücklagen	478,7	481,0	1.852,2	1.371,2
haushaltstechnische Verrechnungen	5,2	322,2	215,7	-106,6
Tilgungen am Kreditmarkt	0,0	0,0	590,4	590,4
Erwerb von Beteiligungen	5,4	10,8	10,4	-0,4
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	5,9	2,5	0,9	-1,6
Darlehensvergaben	36,8	108,0	200,6	92,6
Tilgungen beim öffentlichen Bereich	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturelle Ausgaben	13.242,4	13.898,2	14.347,7	449,5
Struktureller Saldo, abzüglich	-1.086,6	-1.557,3	-731,3	826,0
SoBEZ (Solidarpakt II)	300,3	0,0	0,0	0,0
Strukturelles Defizit	-1.386,9	-1.557,3	-731,3	826,0

Tabelle 20: Strukturelles Defizit 2019 bis 2021 mit Veränderungen in Mio. Euro
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2019 bis 2021, Abweichungen durch Rundung

Der Vergleich der Jahre 2020 und 2021 zeigt, dass sich die strukturellen Einnahmen um 10,3 % auf 13.616,4 Mio. Euro erhöhten. Dies ergibt einen Unterschiedsbetrag von 1.275,5 Mio. Euro. Der Landesrechnungshof hält es, wie bereits in den Vorjahren, weiterhin für bedenklich, dass die strukturellen Ausgaben um 449,5 Mio. Euro erneut deutlich anwuchsen.

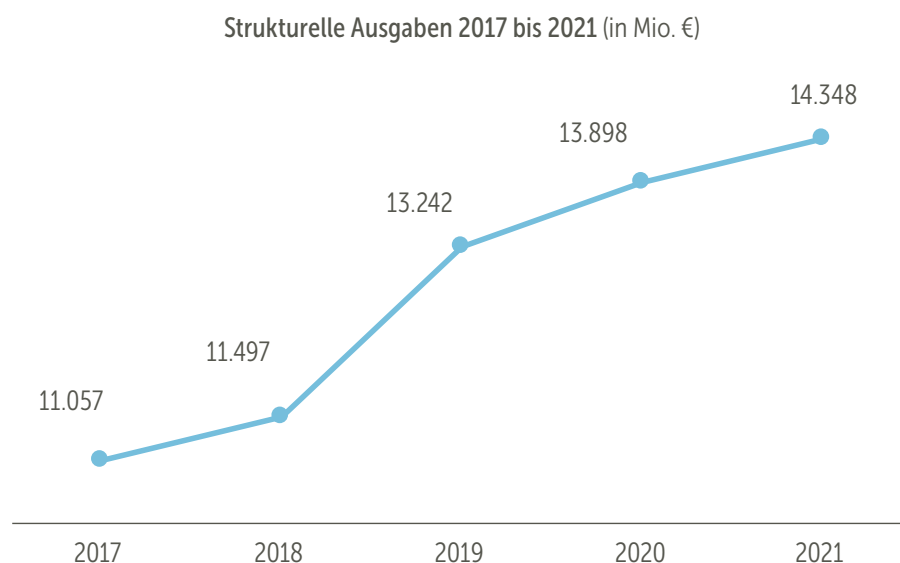


Abbildung 16: **Strukturelle Ausgaben 2017 bis 2021**
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2017 bis 2021

Die strukturellen Ausgaben stiegen seit 2017 kontinuierlich von 11.057,2 Mio. Euro auf 14.347,7 Mio. Euro im Jahr 2021 an. Das entspricht einer Zunahme von 3.290,5 Mio. Euro und damit 29,8 % gegenüber dem Haushaltsjahr 2017.

Inmitten der Corona-Pandemie war eine kreditfinanzierte Bekämpfung ihrer Auswirkungen aufgrund der landesrechtlichen Regelungen in der Verfassung des Landes Brandenburg sowie in der Landeshaushaltsordnung zulässig und möglich. Der massive Anstieg der strukturellen Ausgaben der letzten Jahre wirft allerdings die Frage auf, wie das Land zukünftig die Herausforderungen eines ausgeglichenen Haushalts ohne die Einnahmen aus Krediten erreichen kann.

Die hohen Ausgabeverpflichtungen lassen – angesichts des hohen strukturellen Defizits – befürchten, dass diesen nicht im ausreichendem Maße Einnahmen gegenüberstehen.

Die Verringerung des strukturellen Defizits 2021 wertet der Landesrechnungshof als ersten Schritt in die richtige Richtung. Dennoch hält er an seiner Auffassung fest, dass die strukturellen Ausgaben nicht weiter ansteigen dürfen, um den Haushalt zukünftig nicht noch mehr über Maß zu belasten. Aus Sicht des Landesrechnungshofs sollten zwingend Konsolidierungspotenziale geprüft und ausgeschöpft werden. Andernfalls sieht er die langfristige Tragfähigkeit des Haushalts in Gefahr.

9 Überwachung der Schuldenbremse

Der Stabilitätsrat nimmt zur Kenntnis, dass Brandenburg die landesrechtlichen Regelungen zur Schuldenbremse in den Jahren 2020 bis 2022 einhält. Auch aus dem harmonisierten, an den europäischen Vorgaben und Verfahren orientierten Analysesystem ergaben sich für Brandenburg keine Beanstandungen.

Gemäß Artikel 109 Absatz 3 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Dem Stabilitätsrat obliegt seit dem Jahr 2020 die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG durch Bund und Länder. Das Überwachungsverfahren, das für das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr die Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse überprüft, gliedert sich in zwei Komponenten:

- Zunächst nimmt der Stabilitätsrat die Einhaltung der Schuldenbremse aufgrund der Ergebnisse der jeweiligen bundes- beziehungsweise landesspezifischen Regelungen anhand der vorgelegten Stabilitätsberichte zur Kenntnis.
- Daneben erfolgt die Überwachung auf der Grundlage eines zwischen dem Bund und den Ländern abgestimmten, sogenannten harmonisierten Analysesystems, das sich an den Vorgaben und Verfahren aus den Rechtsakten auf Grund des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin, orientiert.

Gemäß Beschluss auf seiner Sitzung am 10. Dezember 2021 hat der Stabilitätsrat zur Kenntnis genommen, dass Brandenburg die Schuldenbremse nach seinen landesrechtlichen Bestimmungen in den Jahren 2020 bis 2022 einhält bzw. einhalten wird. Überdies stellte er fest, dass sich aus dem harmonisierten, an den europäischen Vorgaben und Verfahren orientierten Analysesystem ebenfalls keine Beanstandungen ergeben.

Im Zusammenhang mit der Anwendung der Schuldenbremse ist insbesondere auf eine aktuelle Stellungnahme des Beirats des Stabilitätsrates⁴⁹ hinzuweisen. Aus Sicht des Beirats wäre der Rückgriff auf die Ausnahmeklauseln im laufenden Jahr 2022 im Hinblick auf die notwendige Kreditfinanzierung einzelner Maßnahmen ausführlicher zu begründen. Demnach sei konkret darzulegen und zu begründen, inwieweit die durch Ausnahmekredite finanzierten Maßnahmen im Sinne eines finalen Veranlassungszusammenhangs geeignet, erforderlich und angemessen sind, um der Notsituation im Haushaltsjahr 2022 zu begegnen.

Der Beirat des Stabilitätsrats mahnt somit – im Gleichklang mit den Rechnungshöfen – eine restriktive Handhabung der Ausnahmeregeln der Schuldenbremse sowie eine substanziierte Begründung des finalen Veranlassungszusammenhangs der kreditfinanzierten Maßnahmen durch den Gesetzgeber an. Überdies weist der Landesrechnungshof im Sinne einer engen Auslegung der Ausnahmeregelungen der Schuldenbremse erneut darauf hin, dass auch die Feststellung einer vorliegenden Notlage dem Grundsatz der Jährlichkeit unterliegt und daher für jedes Jahr vom Landtag festgestellt werden muss. Folglich verbietet sich die Feststellung einer Notlage für mehrere Jahre sowie eine vorsorgliche Kreditaufnahme für Folgejahre.

10 Ausblick

Dieser Tage einen Ausblick auf die zukünftige Haushaltslage des Landes zu wagen, fällt schwer. Selten waren Entwicklungen so schwer vorhersehbar und Prognosen mit derart erheblichen Unsicherheiten belastet, wie derzeit. In der Folge sind viele Vorhersagen der letzten Wochen bereits heute Makulatur. Gleichwohl lassen sich aus der aktuellen Haushaltslage sowie aus dem Entwurf für das Haushaltsgesetz 2023/2024⁵⁰ zahlreiche Kennzahlen ableiten, an denen sich einige fiskalische Problemlagen für die Zukunft bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt ablesen lassen. Diese gilt es zu analysieren, um daraus die richtigen Lösungsansätze für die zukünftige Gestaltung des Haushalts ableiten zu können. Hier hilft keine Schönfärberei, sondern ein solider Faktencheck:

49 18. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats vom 26. April 2022.

50 Drs. 7/6352.

- Die massiven Steuermehreinnahmen 2021 in Höhe von 846,3 Mio. Euro gegenüber dem Ansatz haben nicht annähernd ausgereicht, um den Haushalt ausgleichen zu können. Zusätzlich waren noch Kreditaufnahmen in Höhe von 2.030,2 Mio. Euro sowie Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage von 759,8 Mio. Euro nötig.
- Das strukturelle Defizit konnte im Vergleich zum Vorjahr zwar verringert werden, beläuft sich aber immer noch auf beachtliche 731,3 Mio. Euro.
- Die strukturellen Ausgaben erhöhten sich seit 2014 jährlich um einen nicht unerheblichen dreistelligen Millionenbetrag. Allein im vergangenen Jahr stiegen sie um weitere 449,5 Mio. Euro an.
- Die massive notlagenbedingte Nettokreditaufnahme in Höhe von 1.969,3 Mio. Euro im Jahr 2021 führt zu einer jährlichen Tilgungspflicht in Höhe von 65,0 Mio. Euro. Gemeinsam mit der Tilgung der im Jahr 2020 aufgenommenen notlagenbedingten Kredite erfordert dies für die kommenden 30 Jahre eine jährliche Tilgungsleistung in Höhe von 85,3 Mio. Euro.
- Zum Ende des Jahres 2021 verringerte sich der Bestand der Allgemeinen Rücklage auf 851,2 Mio. Euro.
- Die Zinsausgaben stiegen 2021 erstmalig seit Jahren wieder an und betragen insgesamt 248,2 Mio. Euro.
- Die Gesamtverschuldung Brandenburgs erreichte mit 21,8 Mrd. Euro zum 31. Dezember 2021 den höchsten Stand seit Bestehen des Landes.
- Für die rasant steigenden Versorgungsausgaben⁵¹, die sich im Jahr 2021 bereits auf 955,6 Mio. Euro beliefen, wird aktuell keinerlei Vorsorge getroffen.

Insofern muss festgestellt werden, dass sich der Haushalt Brandenburgs, unabhängig von der Corona-Pandemie, nach wie vor in einem strukturellen Ungleichgewicht befindet. Neben dieser Bestandsaufnahme zum Ende des Haushaltsjahrs 2021 gilt es aber auch die aktuellen Entwicklungen in den Blick zu nehmen.

Angesichts der rasant steigenden Energiepreise und der anziehenden Inflation sollen über den vorgelegten Entwurf zum Doppelhaushalt 2023/2024 hinaus, zusätzliche Mittel für das sogenannte „Brandenburg-

⁵¹ Bezieht sich auf alle Versorgungsleistungen des Landes im Jahr 2021, einschließlich der Versorgungsbezüge MP und Ministerinnen und Minister, Beihilfen für Versorgungsempfangende, Erstattungen AAÜG, Versorgungsbezüge Beamtinnen, Beamte, Richterinnen und Richter sowie Aufwendungen für ehemalige MdL und Hinterbliebene.

Paket“ bereitgestellt werden. Nach derzeitigem Stand wird dafür ein Finanzvolumen von mindestens zwei Milliarden Euro prognostiziert, wobei die Finanzministerin auch Mittel von bis zu fünf Milliarden Euro nicht ausschließt.⁵² Finanziert werden soll das Paket über eine Nettoneuverschuldung, die durch die erneute Feststellung einer außergewöhnlichen Notlage auf Landesebene ermöglicht werden soll. Mithilfe dieser Mittel sollen zum einen die Entlastungspakete des Bundes kofinanziert und zum anderen verbleibende Finanzierungslücken geschlossen werden. Konkrete Details zu den landeseigenen Hilfsprogrammen, wie beispielsweise Zielsetzungen und deren Empfängerkreis sind bis zum Stand 18. Oktober 2022 noch nicht bekannt.

Fest steht – unabhängig von der genauen Höhe der zusätzlich bereitzustellenden Mittel – dass die erneute Kreditaufnahme:

- das strukturelle Ungleichgewicht im Haushalt weiter verschärfen wird,
- die Gesamtverschuldung weiter erhöhen wird,
- einer höheren Zinsbelastung als bisher unterliegen wird und schließlich
- mit Tilgungsverpflichtungen verbunden ist, die die Spielräume zukünftiger Haushalte deutlich einschränken werden.

Bezüglich der konkreten Höhe der Nettoneuverschuldung steht dem Haushaltsgesetzgeber ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu. Indes wird die rechtliche Ausgestaltung dieses „Brandenburg-Pakets“ auch einer Beurteilung durch den Landesrechnungshof unterliegen.

Die Landesregierung beabsichtigt, gemeinsam mit dem Beschluss des Haushaltsgesetzes 2023/2024 auch die außergewöhnliche Notlage festzustellen, die dann vom 1. Januar 2023 bis zum 31. Dezember 2024 gelten und dadurch eine weitere Neuverschuldung in diesem Zeitraum ermöglichen soll. Nach Ansicht des Landesrechnungshofs wirft dieses Vorgehen erneut verfassungsrechtliche Fragen auf. Auch einer verfassungskonformen Neuverschuldung liegt ein immanenter Ausnahmecharakter zugrunde. Infolgedessen hat der Haushaltsgesetzgeber die Erforderlichkeit und die Eignung der Kreditaufnahme für die Bekämpfung der Notlage darzulegen. Diese Darlegung für die Folgejahre ist grundsätzlich noch gar nicht möglich. Künftige Entwicklungen, Möglichkeiten der Einsparung von Mitteln an anderer Stelle oder Einnahmesteigerungen, die einer Kreditaufnahmen entgegenstehen würden, sind zu diesem Zeitpunkt noch

⁵² Rede der Finanzministerin Brandenburgs zur Einbringung des Entwurfs des Doppelhaushalts 2023/2024 im Landtag Brandenburg am 12. Oktober 2022, Pressemitteilung Nr. 54/2022.

nicht absehbar. Eine solche Kreditaufnahme verstieße denn auch gegen den Grundsatz der Nachrangigkeit der Verschuldung gegenüber anderen Handlungsmöglichkeiten. Angesichts prognostischer Unsicherheiten hinsichtlich des aktuellen Krisenverlaufs und deren finanzwirtschaftlichen Auswirkungen sollte bei der Feststellung der außergewöhnlichen Notlage nach Ansicht des Landesrechnungshofs daher am Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit festgehalten werden.

Auch ohne Berücksichtigung der beabsichtigten Kreditaufnahmen legt der Entwurf für den Doppelhaushalt 2023/2024 eine zusehends schrumpfende Allgemeine Rücklage offen. Aktuell wird prognostiziert⁵³, dass auf die Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 648,0 Mio. Euro⁵⁴ in diesem Jahr verzichtet werden könne. Unter Berücksichtigung der geplanten Entnahmen in den Jahren 2023 von 611,0 Mio. Euro sowie 408,5 Mio. Euro in 2024⁵⁵ wird die Allgemeine Rücklage planerisch allerdings zum Ende des Jahres 2024 verbraucht sein.

Erschwerend kommt hinzu, dass der Haushaltsausgleich im Gesetzentwurf für den Doppelhaushalt 2023/2024⁵⁶ zusätzlich zu den hohen Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage nur durch eine Globale Minderausgabe im Einzelplan 20 in Höhe von 250,0 Mio. Euro gelingt.

Mithin offenbaren sowohl der Jahresabschluss 2021 als auch die aktuellen Planungen zum Doppelhaushalt 2023/2024 die zunehmenden Finanzierungsschwierigkeiten im Landeshaushalt. Überdies warten auf den Haushaltsgesetzgeber weitere Herausforderungen, für die es – fernab der Ausnahmeregelungen der Schuldenbremse – gilt, nachhaltige finanzpolitische Lösungen zu finden. So ist die stark steigende Gesamtverschuldung im Kontext weiter steigender Zinsen zu sehen. Zudem werden sich allein die Versorgungsbezüge bis zur Mitte der 2030er Jahre auf rund eine Mrd. Euro jährlich belaufen und auch die aktuelle Tarifforderung für den Öffentlichen Dienst signalisiert bereits steigende Personalausgaben. Im dritten Krisenjahr in Folge muss daher die Frage erlaubt sein, wie diesen finanzpolitischen Herausforderungen, außer mit immer neuen Kreditermächtigungen, begegnet werden kann. Wenngleich sich eine Patentlösung angesichts vieler paralleler Krisenherde verbieten mag, so lässt sich eines festhalten: Solide, nachhaltige Finanzen bedingen nunmehr eine ernsthafte Prioritätensetzung. In Zeiten milliardenschwerer

53 Drs. 7/6352.

54 Haushaltsgesetz 2022 (HG 2022) vom 17. Dezember 2021 (GVBl. I 2021, Nr. 34, S. 1, 15).

55 Drs. 7/6352.

56 Drs. 7/6352.

kreditfinanzierter Hilfspakete erscheint eine umfassende Aufgabenanalyse und -kritik geboten. Hierbei ist der Verzicht auf neue Verpflichtungen unumgänglich.

Ebenso muss die restriktive Anwendung der schuldenbegrenzenden Regelungen oberstes Gebot bleiben. Eine Neuverschuldung muss nach der Ausschöpfung von Rücklagen und möglichen Haushaltskonsolidierungen stets Ultima Ratio und nicht zusätzliche Deckungsquelle sein. Andernfalls würde sich all das realisieren, was die grundgesetzliche Schuldenbremse gerade zu verhindern suchte: kreditfinanzierte und strukturell nicht ausgeglichene Haushalte, eine rasant steigende Verschuldung und die hierdurch wachsende Belastung zukünftiger Haushalte. Überdies werden künftigen Generationen daraus folgende Tilgungsverpflichtungen auferlegt. Langfristig wäre durch einen solchen Kurs nichts weniger als die Tragfähigkeit des Haushalts in Gefahr.

11 Personalhaushalt

Die Landesverwaltung ist aufgabenbedingt personalintensiv. So wurde auch im Jahr 2021 mehr als ein Drittel des Landeshaushalts für personalinduzierte Ausgaben eingesetzt. Eine effektive Aufgabenerfüllung setzt allerdings eine zumindest ausreichende Personalausstattung voraus. Im Gegensatz dazu liegt die Besetzungsquote der Landesverwaltung auf dem niedrigsten Niveau seit zehn Jahren. Der Landesrechnungshof sieht ferner mit Sorge, dass für die vorhersehbar steigenden Versorgungslasten keine ausreichende Vorsorge getroffen wird.

11.1 Entwicklung und Struktur der Personalausgaben

Die Personalausgaben setzen sich im Wesentlichen aus den Bezügen und Entgelten für die Bediensteten des Landes sowie den Versorgungsleistungen zusammen. Sie sind sowohl im Kernhaushalt als auch in den Nebenhaushalten enthalten.

Personalausgaben des Kernhaushalts

Haushaltssystematisch sind die Ausgaben für den Kernhaushalt des Landes Brandenburg der Hauptgruppe (HGr.) 4 zugeordnet. Im Jahr 2021 beliefen sich diese auf 3.273,0 Mio. Euro (2020: 3.144,3 Mio. Euro).

Die Personalausgaben der HGr. 4 gliedern sich in Ausgaben für

- das aktive Personal (Bezüge und Beihilfen der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter sowie Entgelte der Beschäftigten),
- Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige,
- Versorgungsempfangende (Versorgungsbezüge und Beihilfen) und
- sonstige Personalausgaben (beispielsweise für nicht aufteilbare Personalausgaben, Trennungsgeld).

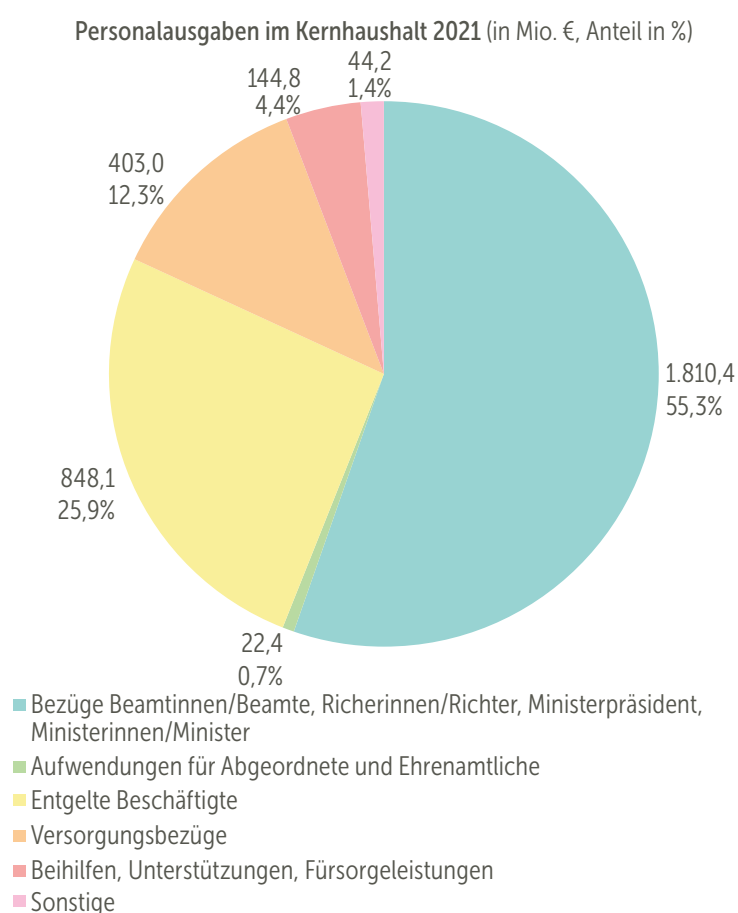


Abbildung 17: Personalausgaben im Kernhaushalt 2021
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2021, Abweichungen durch Rundung

Die Personalausgaben des Kernhaushalts stiegen 2021 mit 128,6 Mio. Euro (+4,1 %) nicht so stark, wie in den Vorjahren. Die größte absolute Steigerung ergab sich mit 43,0 Mio. Euro (+11,9 %) bei den Versorgungsbezügen. Infolge dessen erhöhte sich deren Anteil an den Personalausgaben um knapp einen Prozentpunkt auf 12,3 %. Die Entgelte für die Beschäftigten stiegen ebenfalls um 43,0 Mio. Euro (+5,3 %).

Deren Anteil an den Personalausgaben erhöhte sich dadurch leicht auf 25,9 %. Ähnlich wie in den Vorjahren verringerte sich der Anteil der Personalausgaben für die Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter weiter auf 55,3 %. Die sonstigen⁵⁷ Personalausgaben stiegen um 2,6 Mio. Euro (+6,2 %). Dies lag insbesondere an höheren nicht aufteilbaren Personalausgaben im Einzelplan 06 des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK). Dabei handelte es sich beispielsweise um Honorare für Vortragstätigkeiten. Hier wurden 2021 im Vorjahresvergleich zum Beispiel 2,4 Mio. Euro (+18,8 %) mehr für „Maßnahmen im Hochschulbereich“⁵⁸ ausgegeben. Im Gegensatz zu den dargestellten Steigerungen sanken die Ausgaben für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige im Vergleich zum Vorjahr um 225 Tsd. Euro.

Personalausgaben der Nebenhaushalte

In den Personalausgaben des Kernhaushalts sind die Ausgaben für das in den Landesbetrieben und an den Hochschulen tätige Personal nicht enthalten. Deren Haushalte werden auch über Zuweisungen und Zuschüsse aus der HGr. 6⁵⁹ finanziert. Im Jahr 2021 betragen die Personalausgaben für diese Nebenhaushalte 653,5 Mio. Euro (2020: 676,0 Mio. Euro). Sie sanken um 22,5 Mio. Euro.

Personalinduzierte Ausgaben

Bei der Betrachtung der personalinduzierten Ausgaben berücksichtigt der Landesrechnungshof neben den Personalausgaben des Kernhaushalts und der Nebenhaushalte ebenso die Ausgaben, die durch die Beteiligung des Landes an den Kosten aus den Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der DDR nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG)⁶⁰ entstehen.

Im Jahr 2021 betragen die personalinduzierten Ausgaben des Landes insgesamt 4.389,4 Mio. Euro und stiegen damit gegenüber dem Vorjahr um 40,0 Mio. Euro (+1 %) an.

57 Obergruppen 45 (Sonstige personalbezogene Ausgaben), 46 (Globale Mehr- und Minderausgaben für Personalausgaben) zuzüglich Gruppierung 429 (nicht aufteilbare Personalkosten).

58 Titelgruppe 60.

59 HGr. 6 (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen).

60 Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz vom 25. Juli 1991 (BGBl. I S. 1606, 1677), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 6. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2072), Kapitel 20 710 (Versorgung) Titel 631 10 (Erstattungen an den Bund für Sonderversorgungen der Angehörigen der Polizei, der Organe der Feuerwehr und des Strafvollzugs) und Titel 631 11 (Erstattungen an Bund für Zusatzversorgungssysteme).

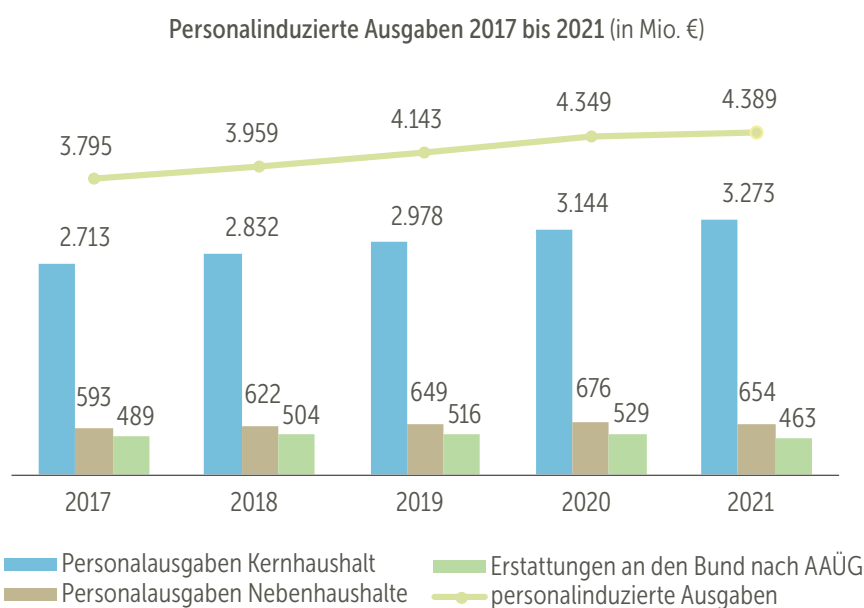


Abbildung 18: Personalinduzierte Ausgaben 2017 bis 2021
 Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2017 bis 2021, Verlagerte Personalausgaben
 HGr. 6 lt. MdFE vom 28. April 2022, Abweichungen durch Rundung

Der jährliche Anstieg der personalinduzierten Ausgaben fiel 2021 deutlich geringer als in den Vorjahren aus. In den fünf Jahren zuvor stiegen diese jährlich um 4 % bis 5 %. Im Vergleich dazu erhöhten sich die personalinduzierten Ausgaben von 2020 zu 2021 um lediglich knapp 1 %. Im Wesentlichen trugen hierzu Personalausgabensenkungen in den Nebenhaushalten (-3 %) und geringere Kostenerstattungen an den Bund für die Zusatz- und Sonderversorgungssysteme der DDR (-13 %) bei. Der für die Zusatzversorgungssysteme vom Land zu tragende Anteil wurde vom Bund mit dem Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder⁶¹ ab dem Jahr 2021 von 60 % auf 50 % herabgesetzt.⁶²

In den zurückliegenden fünf Jahren stiegen die personalinduzierten Ausgaben um insgesamt 594,6 Mio. Euro an (+15,7 %), wobei sich die einzelnen Ausgaben unterschiedlich entwickelten.

⁶¹ Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6. Oktober 2020, (BGBl. I 2020, S. 2072).

⁶² Siehe Tz. „11.3.3 Ausgaben für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme nach dem AAÜG“ auf Seite 110.

Personalinduzierte Ausgaben	2017	2018	2019	2020	2021	2017 zu 2021
Werte	in Mio. € (Anteil in %)					in %
Personalinduzierte Ausgaben davon	3.795	3.959	4.143	4.349	4.389	15,7
Bezüge, Entgelte, und sonstige Nebenleistungen ⁶³	2.272 (59,9)	2.380 (60,1)	2.488 (60,1)	2.585 (59,4)	2.659 (60,5)	17,0
Versorgungsbezüge	235 (6,2)	269 (6,8)	310 (7,5)	360 (8,3)	403 (9,2)	71,5
Beihilfen, Unterstützungen, Fürsorgeleistungen	103 (2,7)	112 (2,8)	121 (2,9)	135 (3,1)	145 (3,3)	40,8
Personalausgaben Nebenhaushalte	593 (15,6)	622 (15,7)	649 (15,7)	676 (15,5)	654 (14,9)	10,3
Erstattungen an den Bund nach AAÜG	489 (12,9)	504 (12,7)	516 (12,5)	529 (12,2)	463 (10,5)	-5,3

Tabelle 21: Entwicklung der personalinduzierten Ausgaben 2017 bis 2021
 Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2017 bis 2021, Verlagerte Personalausgaben
 HGr. 6 lt. MdFE vom 28. April 2022, Abweichungen durch Rundung

Den größten Beitrag zu den personalinduzierten Ausgaben steuern die Ausgaben für Bezüge, Entgelte und sonstige Nebenleistungen bei. Deren Anteil an den personalinduzierten Ausgaben liegt jährlich durchgehend bei 60 %. Seit 2017 stiegen sie um insgesamt 17 %. Der Anteil der Versorgungsbezüge an den personalinduzierten Ausgaben stieg in jedem Jahr, insbesondere da diese Ausgaben sich jährlich um durchschnittlich 16 % erhöhten. Innerhalb des betrachteten Zeitraums stiegen sie um 71,5 %.

Der Trend wird sich die nächsten Jahre fortsetzen, bis das Niveau der westdeutschen Länder erreicht ist. Bei den Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen (insbesondere freie Heilfürsorge und Unfallfürsorge) betrug der Zuwachs innerhalb der letzten fünf Jahre 40,8 %. Die Personalausgaben der Nebenhaushalte stiegen dagegen nur um 10,3 %. Die um 5,3 % geringeren Erstattungen für die Zusatz- und Sonderversorgungssysteme der DDR ergeben sich hauptsächlich aus der bereits erwähnten Reduzierung des Erstattungssatzes für die Zusatzversorgungssysteme an den Bund um zehn Prozentpunkte ab 2021.

63 Obergruppe 42 (Bezüge, Entgelte und Nebenleistungen) ohne Gruppierung 429 (nicht aufteilbare Personalkosten).

Der Landesrechnungshof betrachtet regelmäßig das Verhältnis der personalinduzierten Ausgaben zu den bereinigten Ausgaben. Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben wird als Personalausgabenquote dargestellt. Die Personalausgabenquote I beinhaltet dabei nur die Ausgaben der HGr. 4. Die Personalausgabenquote II umfasst zusätzlich die Personalausgaben der Nebenhaushalte. Die Personalausgabenquote III berücksichtigt dann alle personalbedingten Ausgaben des Landeshaushaltes.

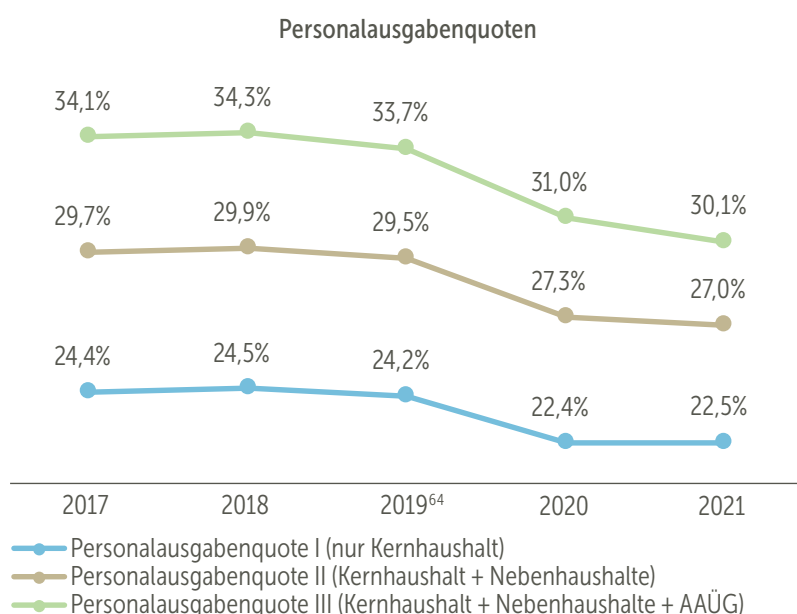


Abbildung 19: Personalausgabenquoten 2017 bis 2021⁶⁴
 Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2017 bis 2021

Die personalinduzierten Ausgaben nehmen seit 2019 einen sinkenden Anteil an den bereinigten Ausgaben ein. Die sinkenden Personalausgabenquoten sind hauptsächlich bedingt durch die gestiegenen bereinigten Ausgaben. 2019 erhöhten sie sich sprunghaft einerseits durch gestiegene Ausgaben in den Ressorts (+739,4 Mio. Euro) und andererseits durch die Zuführung zum Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds (+1 Mrd. Euro). 2020 lagen die bereinigten Ausgaben mit 729,0 Mio. Euro und im Jahr 2021 mit 540,1 Mio. Euro über denen des Vorjahres. Diese Steigerungen begründet das MdFE mit direkten Mehrausgaben zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie von 615,0 Mio. Euro im Jahr 2020 und von 642,3 Mio. Euro für 2021. Weitere 1.327,0 Mio. Euro wurden 2021

⁶⁴ Personalausgabenquoten 2019: ohne SV Zifo (1 Mrd. Euro).

dem Sondervermögen „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ zugeführt.⁶⁵

Im Verhältnis stiegen die personalinduzierten Ausgaben seit 2017 um 16,3 % insgesamt weniger stark an als die bereinigten Ausgaben mit 31 %. Mit der Tarifeinigung für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes Ende 2021 kommen nach Berechnungen des Finanzministeriums auf den Landeshaushalt 2022 weitere 30,2 Mio. Euro und im Jahr 2023 nochmals 37,7 Mio. Euro an Ausgaben zu. Mit der Übernahme des Tarifabschlusses auch auf den Beamtenbereich kommen weitere Kosten in Höhe von 69 Mio. Euro für 2022 und 72 Mio. Euro für das Jahr 2023 hinzu.⁶⁶ Neben den Ausgabensteigerungen aufgrund des Tarifabschlusses sind in den nächsten Jahren weitere Steigerungen zu erwarten. Diese beruhen insbesondere auf Stellenzuwächsen (+336 Stellen und Planstellen) und der weiteren systematischen Zunahme der Versorgungsempfangenden.

11.2 Personalstellen und deren Besetzung

11.2.1 Personalstellen der Einzelpläne 02 bis 12

Die Zahl der Personalstellen setzt sich zusammen aus Planstellen und anderen Stellen.⁶⁷ Für das Jahr 2022 wurden für die Einzelpläne 02 bis 12 insgesamt 49.157⁶⁸ Personalstellen im Haushalt geplant.

⁶⁵ Bericht des MdFE an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages zum Jahresabschluss 2021, MdFE-Vorlage 20/22, Anlage 1.1 Seite 3.

⁶⁶ Pressemitteilung des Landes vom 29. November 2021; mittlerweile landesrechtlich umgesetzt: Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2022 (BbgBVAnpG 2022) vom 14. Oktober 2022 (GVBl. I 2022, Nr. 23).

⁶⁷ Alle Personalstellen ohne Stellen für abgeordnete Beamtinnen und Beamte, solchen, die noch nicht in ein Amt eingewiesen wurden und im Vorbereitungsdienst befindlichen sowie Leerstellen.

⁶⁸ Inklusive 556 Nachwuchsstellen, ohne Tarifbeschäftigte des Hochschulbereichs.

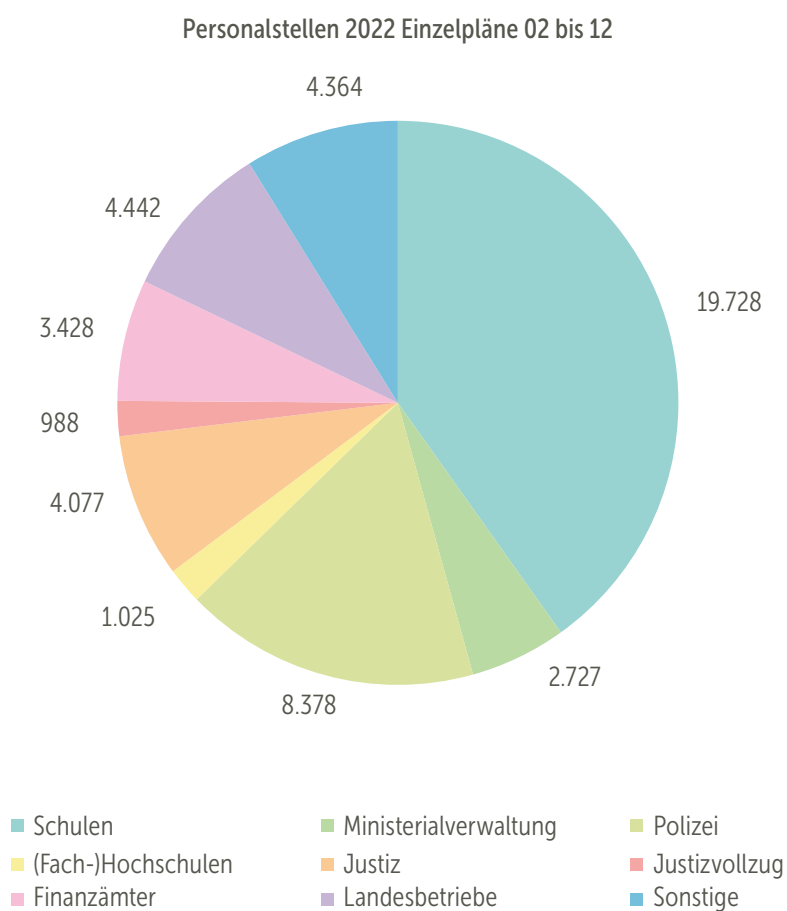


Abbildung 20: Personalstellen 2022 Einzelpläne 02 bis 12
Quelle: HG 2022

Im Vergleich zum Jahr 2021 änderten sich die Personalstellenanteile der einzelnen Aufgabenbereiche der Landesverwaltung nicht bzw. in nur sehr geringem Umfang. Den gleichbleibend höchsten Anteil nehmen weiterhin die Schulen mit 40,1 % ein. Die Polizei hält 17 % an den Personalstellen. Mit rund 8 bzw. 9 % haben die Aufgabenbereiche der Justiz (ohne Justizvollzug), der Landesbetriebe⁶⁹ und der sonstigen Aufgabenbereiche der Landesverwaltung jeweils annähernd gleichstarke Anteile am geplanten Personalstellensoll der Einzelpläne 02 bis 12.

In ihren Stellenplänen für 2022 wiesen die Einzelpläne 02 bis 12 insgesamt 401 zusätzliche Personalstellen aus. Die Erhöhung resultiert insbesondere aus den 139 (+2,4 %) zusätzlichen Personalstellen für die Grundschulen, aus einem Zuwachs von 147 (+8,9 %) bei den sonstigen

⁶⁹ Brandenburgischer Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB), Landesbetrieb Forst Brandenburg (LBF), Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg (LGB), Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg (LS), Brandenburgischer IT-Dienstleister (ZIT-BB).

Aufgabenbereichen sowie aus 61 (+1 %) zusätzlichen Personalstellen für die Polizei. Bei den Landesbetrieben sank hingegen die Gesamtzahl der in den Stellenplänen ausgebrachten Personalstellen weiter. Für 2022 wurden insgesamt 72 Personalstellen (-9,8 %) weniger veranschlagt. Der Stellenabbau resultierte zum Beispiel beim Landesbetrieb Straßenwesen aus der Übergabe von Aufgaben und Personal an die Autobahn-GmbH des Bundes. 2022 wurden 16 Planstellen abgebaut. Die 427 Tarifstellen wurden bereits 2021 durch Personalübergang an die Bundesautobahn GmbH reduziert. Der Landesbetrieb Forst senkte sein Stellensoll um 96 Personalstellen (-6,4 %) hauptsächlich im Rahmen der Umsetzung ehemaliger Personalbedarfsplanungen in Verbindung mit früheren Forstreformen durch Realisierung von kw-Vermerken.

11.2.2 Stellenbesetzung

Seit 2021 erstellt die Landesregierung entsprechend § 19 Absatz 2 Nr. 4 des jeweiligen Haushaltsgesetzes quartalsweise einen Bericht über die Besetzung der Planstellen und Stellen in allen Ressorts für den Ausschuss für Haushalt und Finanzen (AHF) des Landtages. In den Jahren zuvor war der Bericht jährlich zum Stand vom 31. Mai des jeweiligen Jahres vorzulegen.

Grundsätzlich gilt, dass Planstellen mit Beamtinnen und Beamten oder Beschäftigten besetzt werden können, während Stellen ausschließlich Beschäftigten vorbehalten sind.

Das in den Berichten an den AHF ausgewiesene Soll für Planstellen und Stellen weicht grundsätzlich von denen im Haushaltsplan ab. Dafür gibt es vielfältige Gründe. So fallen die Zeiträume für das Haushaltsjahr und das Schuljahr auseinander. Bei den Berichten mit Stichtag vor dem 1. August⁷⁰ bezieht sich in den Schulkapiteln das Soll für die Planstellen und Stellen auf den Haushaltsplan des Vorjahres. Das Finanzministerium berücksichtigt in seinen Berichten darüber hinaus sowohl die Verschiebungen innerhalb der Einzelpläne als auch die separaten Bewilligungen des AHF für Hebungen der Wertigkeit von Personalstellen und für zusätzliche Stellen. All dies führt dazu, dass das in den Berichten ausgewiesene Soll für die Planstellen und Stellen nie mit denen im Haushaltsplan übereinstimmt.

⁷⁰ Beginn des Schuljahres gemäß § 43 Absatz 1 Brandenburgisches Schulgesetz (BbgSchulG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. August 2002 (GVBl. I 2002, Nr. 8, S. 78), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. April 2022 (GVBl. I 2022, Nr. 7).

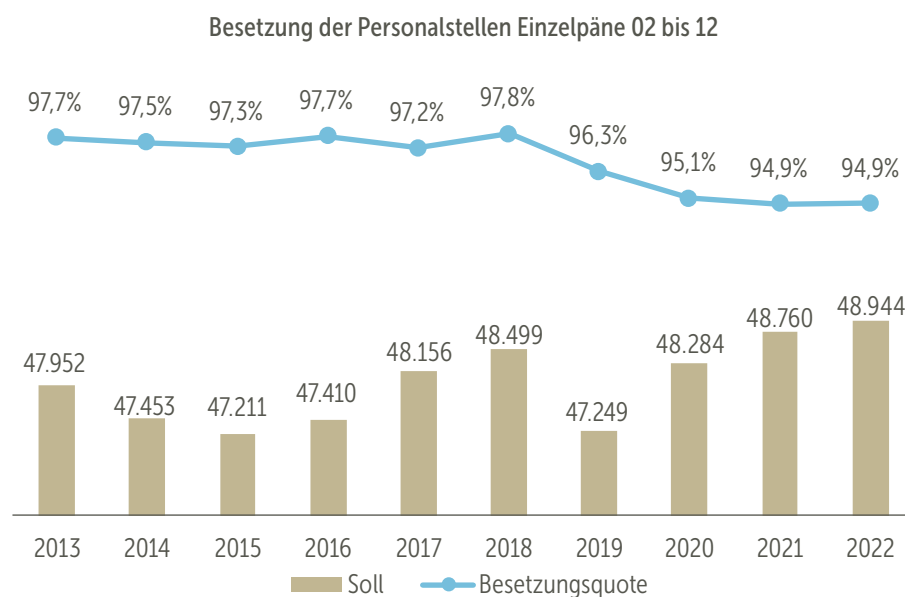


Abbildung 21: Entwicklung der Besetzung der Personalstellen in den Einzelplänen 02 bis 12 für die Jahre 2013 bis 2022
 Quelle: Übersicht über die Besetzung der Planstellen und Stellen zum 31. Mai des Jahres (Bericht gemäß § 18 Absatz 2 Nr. 4 HG der Jahre 2013 bis 2020), zum 31. Dezember 2021 und zum 30. Juni 2022 (Bericht gemäß § 19 Absatz 2 Nr. 4 HG 2021 bzw. 2022)

Die Zahl der Personalstellen in den Einzelplänen 02 bis 12 stieg in den letzten zehn Jahren kontinuierlich an. Der deutliche Rückgang der Personalstellen im Jahr 2019 ergibt sich hingegen nur rein rechnerisch. Für die (Fach-)Hochschulen wurde die Verbindlichkeit des Stellenplans im Bereich der Tarifstellen gelockert. Demzufolge wurden 2.297 weniger Stellen ausgewiesen. Die Steuerung erfolgt seitdem über das zur Verfügung stehende Budget. Die (Fach-)Hochschulen erhielten damit die Möglichkeit, in Anzahl und Wertigkeit der Stellen vom Stellenplan abzuweichen. Dadurch sollen Flexibilität und Autonomie der Hochschulen gestärkt werden.

Die Besetzungsquote war im Zeitraum von 2013 bis 2018 relativ stabil, sie sank jedoch in den Jahren von 2018 zu 2022 von 97,8 % auf 94,9 %. Die Anzahl der nicht besetzten Personalstellen stieg von 1.057 im Jahr 2018 auf 2.512 in 2022. Damit haben sich die unbesetzten Personalstellen innerhalb von vier Jahren mehr als verdoppelt bzw. stieg die Zahl der unbesetzten Personalstellen um 137,7 %.

In den letzten drei Jahren entwickelten sich die Besetzungsquoten in den Ressorts unterschiedlich.

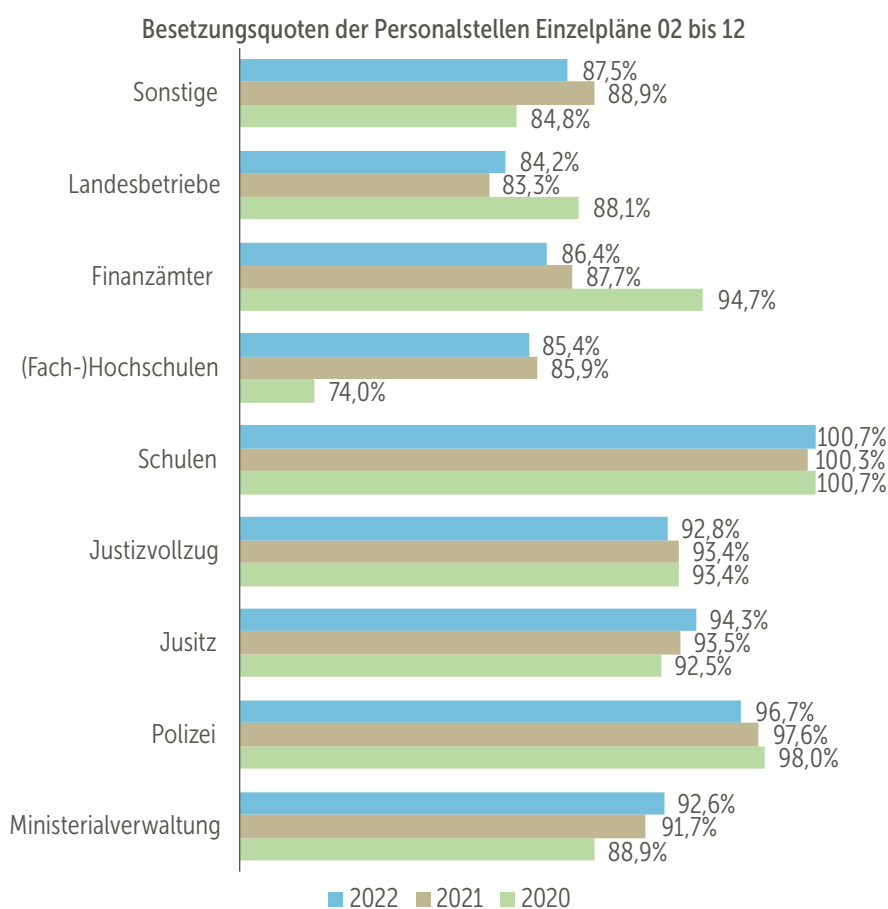


Abbildung 22: Besetzungsquoten der Ressorts für die Jahre 2020 bis 2022
 Quelle: Übersicht über die Besetzung der Planstellen und Stellen zum 31. Mai des Jahres (Bericht gemäß § 18 Absatz 2 Nr. 4 HG 2020), zum 31. Dezember 2021 und zum 30. Juni 2022 (Bericht gemäß § 19 Absatz 2 Nr. 4 HG 2021 bzw. 2022), eigene Berechnungen

Bei den (Fach-)Hochschulen, in der Ministerialverwaltung, in der Justiz, im Schulbereich und in den „sonstigen“ Aufgabenbereichen stiegen im betrachteten Zeitraum die Besetzungsquoten. In den Schulen waren in den Jahren von 2020 bis 2022 die Personalstellen durchgehend zu mehr als 100 % besetzt. In den Finanzämtern, den Landesbetrieben, bei der Polizei und im Justizvollzug hingegen sanken die Besetzungsquoten.

Hervorzuheben ist hierbei die um gut acht Prozentpunkte gesunkene Besetzungsquote der Finanzämter. So veränderten sich bei den Finanzämtern die offenen Personalstellen von 182 im Mai 2020 auf 467 unbesetzte Personalstellen im Juni 2022. Der Anstieg der unbesetzten Stellen resultiert aus einer Korrektur der Darstellung durch das MdFE ab dem Betrachtungsjahr 2021. Nunmehr werden die tatsächlich besetzten Stellenteile gemeldet.

Neben den unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Ressorts liegt die Besetzungsquote in der Gesamtschau auf dem niedrigsten Niveau seit zehn Jahren. Der Landesrechnungshof sieht diese Entwicklung nicht nur im Hinblick auf die Aufgabenbewältigung in der Landesverwaltung kritisch. Sie birgt auch das Risiko einer zunehmenden Überlastung der Landesbediensteten.

11.3 Versorgungsleistungen

11.3.1 Überblick über die Versorgungsleistungen

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

- beamtenrechtliche Versorgungsbezüge⁷¹,
- Erstattung nach dem AAÜG an den Bund für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme,
- Versorgungszahlungen für ehemalige Mitglieder der Landesregierung,
- Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Rentenversicherung und
- Umlagen an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder.

⁷¹ Diese Ausgaben, einschließlich Hinterbliebenenversorgung, sind bis 2021 in allen Einzelplänen jeweils im Titel 432 10 (Versorgungsbezüge der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter sowie deren Hinterbliebene) veranschlagt.

Versorgung	2017	2018	2019	2020	2021
	Werte in Tsd. €				
Einnahmen					
Versorgungszuschläge beurlaubter Beamtinnen und Beamter	1.978	1.940	2.339	2.669	2.573
Erstattung anderer Dienstherrn (VLT) ⁷²	25.726	28.001	27.542	50.944	48.916
Zuweisungen aus dem Versorgungsfonds	-	12.786	14.972	12.059	18.545
Gesamteinnahmen	27.704	42.727	44.853	65.672	70.034
Ausgaben					
Versorgungsleistungen davon	560.541	565.604	580.558	607.969	551.826
Zuführungen an die Versorgungsrücklage	27.523	5.296	0	0	0
Versorgungsbezüge des MP, der Ministerinnen und Minister	1.206	1.337	1.568	1.881	1.845
Beihilfen für Versorgungsempfangende	35.189	41.071	46.302	55.701	63.201
Erstattungen an andere Dienstherrn ⁷³	7.674	13.642	16.624	21.015	23.628
Fürsorgeleistungen Unterstützungen	301	223	176	359	257
Erstattungen AAÜG	488.648	504.035	515.888	529.014	462.873
Versorgungsbezüge Beamtinnen, Beamte, Richterinnen und Richter	233.638	267.357	308.049	358.149	401.058
Zuführungen an den Versorgungsfonds	0	0	90.074	0	0
Aufwendungen für ehem. MdL und Hinterbliebene	2.037	2.111	2.878	3.557	2.711
Gesamtausgaben	796.216	835.072	981.560	969.675	955.572

Tabelle 22: Versorgungsleistungen 2017 bis 2021
Quelle: Ist laut Kassenabschluss 2017 bis 2021, Abweichungen durch Rundung

Die Versorgungsleistungen betragen im Jahr 2021 insgesamt 955,6 Mio. Euro und sind damit gegenüber dem Vorjahr, in dem sie 969,7 Mio. Euro ausmachten, leicht gesunken.

⁷² Einnahmen aus der Beteiligung abgebender Dienstherrn an den Versorgungsleistungen des Landes in den Fällen der Übernahme einer Beamtin/eines Beamten oder einer Richterin/eines Richters vom Bund, den Ländern, von Gemeinden oder „Sonstigen“ aufgrund des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrags vom 26. Januar 2010 (GVBl. I 2010, Nr. 27).

⁷³ Ausgaben aufgrund des Versorgungslasten-Staatsvertrags vom 26. Januar 2010 (GVBl. I 2010, Nr. 27).

Zu berücksichtigen ist dabei aber, dass der Anteil des Landes Brandenburg an den Ausgaben zur Sonderversorgung nach dem AAÜG im Jahr 2020 noch 60 % betragen hatte, im Jahr 2021 dagegen nur 50 %. Grund hierfür war die unter Textziffer 11.3.3 dargestellte Gesetzesänderung. Ohne diese, für den Brandenburger Haushalt durchaus erfreuliche, Änderung wären die Versorgungsleistungen weiter angestiegen auf 970,6 Mio. Euro.

Auf der Einnahmeseite zeigt sich auch 2021, dass die Einnahmen nach dem Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag doppelt so hoch sind wie die Ausgaben. Die Einnahmen erfolgten durch Zahlungen früherer Dienstherren, deren Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter sich in den Dienst des Landes Brandenburg versetzen ließen. Die früheren Dienstherren sind durch den Staatsvertrag verpflichtet, sich mittels Zahlung bestimmter Pauschalen an den zukünftigen Versorgungsleistungen zu beteiligen. Im umgekehrten Fall entstehen dem Land die entsprechenden Ausgaben. Erneut regt der Landesrechnungshof an, die hier zu Versorgungszwecken erzielten Einnahmen auch dazu zu nutzen, die wachsenden Versorgungslasten des Landes abzufedern. Diese Lasten allein aus dem laufenden Haushalt zu begleichen, erscheint wenig vorausschauend.

11.3.2 Wachsender Anteil der Versorgungsbezüge am Landeshaushalt

Allein die Versorgungsbezüge⁷⁴ im Jahr 2021 betrugen 403,0 Mio. Euro und stiegen damit weiter an. 2020 waren es noch 360,0 Mio. Euro gewesen. Zunehmend belasten diese Ausgaben den Landeshaushalt und werden in den kommenden Jahren einen immer größeren Anteil an den personalinduzierten Ausgaben einnehmen.

⁷⁴ Gemeint sind nur die Ausgaben der Gruppierungen 431 (ehemalige Ministerpräsidenten und Ministerinnen und Minister) und 432 (Beamtinnen und Beamte/Richterinnen und Richter) des Gruppierungsplans.

Anstieg der personalinduzierten Ausgaben und der Ausgaben für Versorgungsbezüge ab 2016 bis 2022

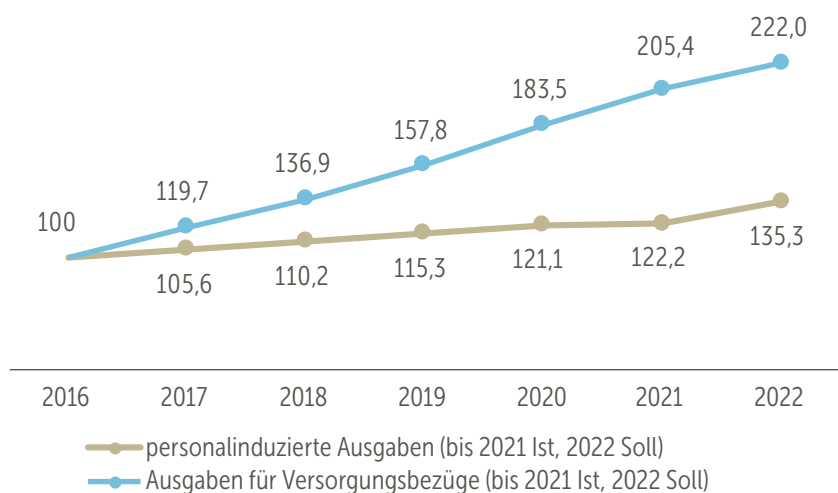


Abbildung 23: Anstieg der personalinduzierten Ausgaben für Versorgungsbezüge 2016 bis 2022
 Quelle: Haushaltsrechnungen MdFE 2016 bis 2020, Ist laut Kassenabschluss 2021 und Haushaltsplan 2022

Die Ausgaben für die im Ruhestand befindlichen Personen, beziehungsweise deren Hinterbliebenen stiegen erwartungsgemäß wie in den Vorjahren überproportional weiter an. Ihr Anteil an den personalinduzierten Ausgaben erhöhte sich von 5,5 % im Jahr 2016 auf 9,2 % im Jahr 2021. Die Ausgaben für Versorgungsbezüge haben sich seit 2016 mehr als verdoppelt.

Ein zunehmend höherer Anteil der Einnahmen muss somit für Versorgungsausgaben verwendet werden. Dies zeigt auch die Entwicklung der Versorgungs-Steuerquote, die das Verhältnis der Versorgungsausgaben der Obergruppe 43 zu den Steuereinnahmen wiedergibt.

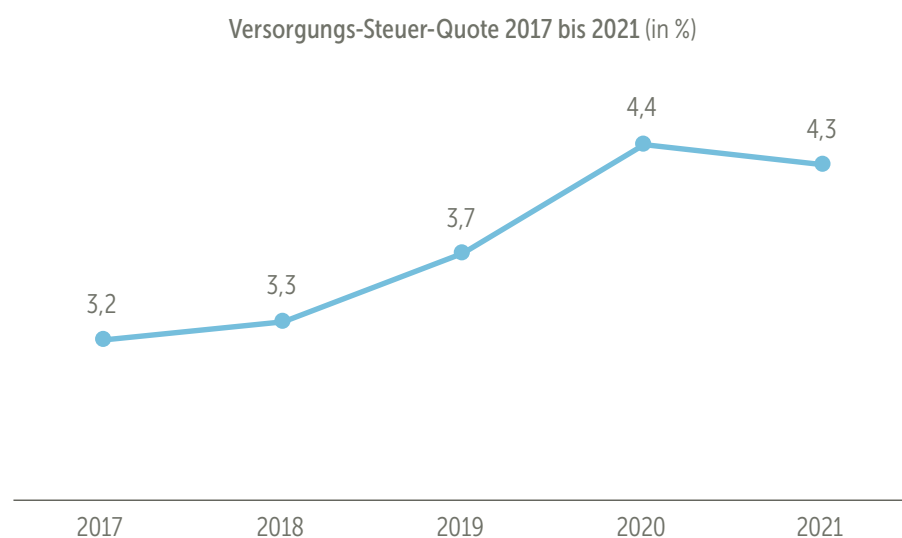


Abbildung 24: Versorgungs-Steuerquote 2017 bis 2021
Quelle: Haushaltsrechnungen 2017 bis 2020, Ist laut Kassenabschluss 2021

Die Quote verringerte sich 2021 gegenüber dem Vorjahr aufgrund der höheren Steuereinnahmen geringfügig um 0,1 Prozentpunkte.

11.3.3 Ausgaben für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme nach dem AAÜG

Mit dem AAÜG wurde die Überführung von Ansprüchen und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der DDR in die gesetzliche Rentenversicherung geregelt.

Die Länder im Beitrittsgebiet erstatten hierfür dem Bund nach § 15 Absatz 2 Satz 1, 1. Alt. AAÜG zum einen in voller Höhe die Aufwendungen für das Sonderversorgungssystem der Deutschen Volkspolizei, der Feuerwehr und des Strafvollzugs sowie für Verwaltungskosten. Im Jahr 2021 betragen die Ausgaben des Landes Brandenburg hierfür 159,0 Mio. Euro.

Zum anderen erstatten die ostdeutschen Länder dem Bund Aufwendungen für die Zusatzversorgungssysteme der DDR. Durch Artikel 4 des Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder⁷⁵ erhöhte der Bund ab 2021 seinen Anteil an diesen Aufwendungen von 40 % auf 50 %. Der Erstattungsbetrag des Landes belief sich für das Jahr 2021 auf 303,9 Mio. Euro (2020: 363,3 Mio. Euro).

⁷⁵ Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6. Oktober 2020, (BGBl. I 2020, S. 2072).

Die Ausgaben nach dem AAÜG betragen 2021 zusammen 462,9 Mio. Euro. Das entspricht 48,4 % aller Versorgungsausgaben. Trotz der Entlastung ab dem Jahr 2021 verbleibt in den kommenden Jahren immer noch ein erheblicher Teil an den Ausgaben für die Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der DDR, der durch das Land Brandenburg zu leisten ist. Zuzugestehen ist freilich, dass diese Leistungen unmittelbare Folge eigener Einzahlungen der Leistungsempfänger in das Zusatzversorgungssystem der DDR sind.

11.3.4 Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfänger

2017 übersprang die Zahl der Versorgungsempfänger Brandenburgs erstmals die Zahl von 10.000. Jährlich war sie um gut 1.000 Personen angestiegen und erreichte 2021 die Zahl von 15.067 Personen.

Versorgungsempfänger im Land Brandenburg 2017 bis 2021

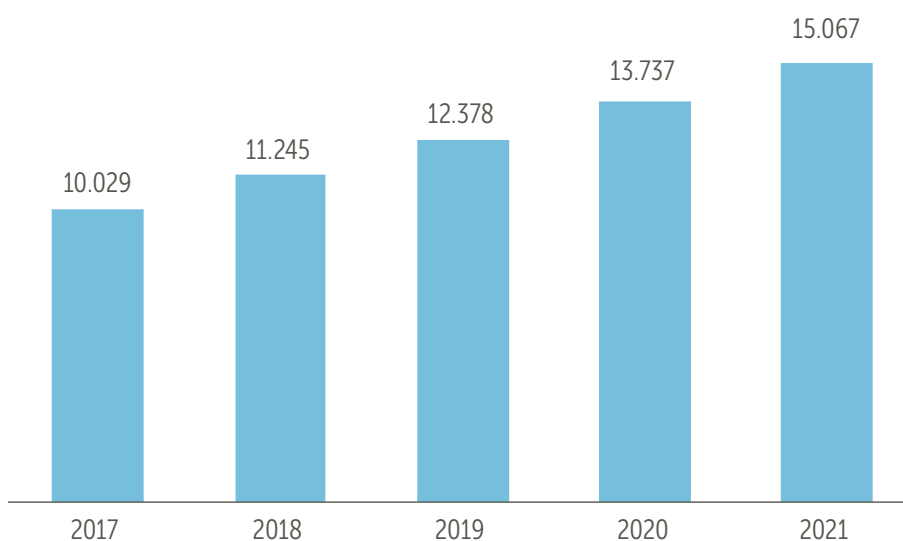


Abbildung 25: Zahl der Versorgungsempfänger
Quelle: Angaben der ZBB

Davon erhielten 13.514 Ruhegehalt und 1.553 Personen Hinterbliebenenleistungen. Knapp die Hälfte der Ruhegehaltsempfänger schieden mit Erreichen der gesetzlichen (inklusive der besonderen gesetzlichen) Altersgrenze aus (48,9 %). Eine solche besondere Altersgrenze gilt insbesondere für Vollzugsbeamtinnen und Vollzugsbeamte der Polizei und der Justiz. Vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenzen gingen rund 51 % der Ruhegehaltsempfänger in den Ruhestand, zum großen Teil unter Inkaufnahme von Versorgungsabschlägen. Hierbei

schieden 2.211 Ruhegehaltsempfangende aufgrund einer festgestellten Dienstunfähigkeit aus (16,4 % aller Ruhegehaltsfälle).

	Vollzugsdienst Polizei/Justiz	Schuldienst	Richterdienst	übrige	Gesamt
Versorgungsempfangende gesamt	5.050	6.400	346	3.271	15.067
Ruhegehalt	4.294	6.016	285	2.919	13.514
Witwen-/Witwergeld	682	331	48	290	1.351
Waisengeld	74	53	13	62	202
nachrichtlich: Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehalts					
Dienstunfähigkeit	542	1.176	31	462	2.211
Besondere Altersgrenze	3.713	2		5	3.720
Antragsaltersgrenze	31	3.822	72	686	4.611
Gesetzliche Altersgrenze	8	1.015	182	1.681	2.886
Einstweiliger Ruhestand				47	47
Ruhestand wegen Zeitablauf				8	8
Sonstige Gründe		1		33	34

Tabelle 23: Versorgungsempfangende und Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehalts 2021
Quelle: Angaben der ZBB zum 31. Dezember 2021

Die Altersstruktur der aktiven Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter lässt einen weiteren Anstieg der Zahl der Versorgungsempfangenden erwarten.

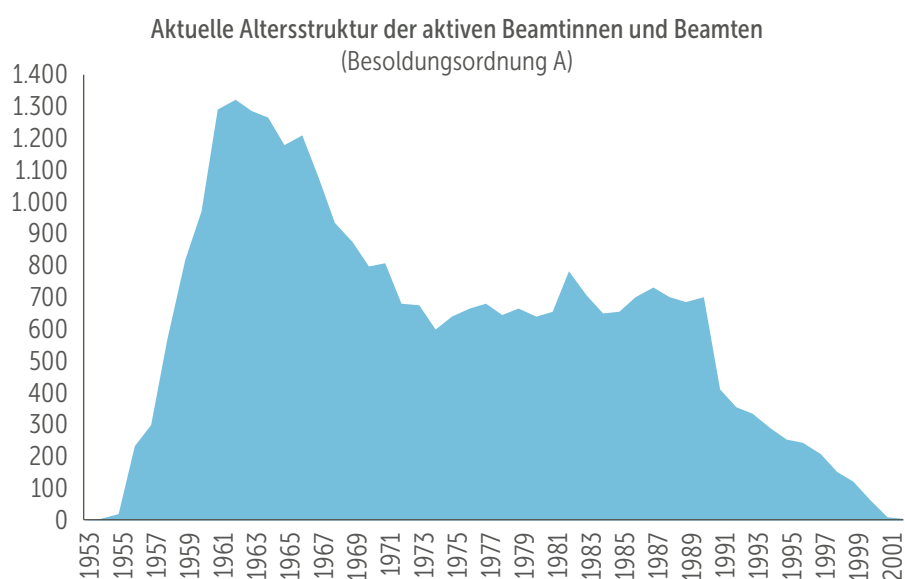


Abbildung 26: Aktuelle Altersstruktur der aktiven Beamtinnen und Beamten nach der Besoldungsordnung A (BesO A) nach Geburtsjahr
Quelle: Angaben der ZBB

Diese Darstellung zeigt – naturgemäß – nur eine Momentaufnahme zum 31. Dezember 2021. Sie lässt also keine Aussagen darüber zu, wie viele dieser, nach der Besoldungsordnung A⁷⁶ besoldeten, Personen den öffentlichen Dienst Brandenburgs verlassen werden, wie viele mit welchem Jahrgang hinzukommen und wie viele vor Erreichen der Altersgrenze in den Ruhestand treten (müssen). Sie zeigt aber die Größenordnung an, auf welche die Versorgungslasten des Landes Brandenburg mittelfristig anwachsen werden. Allein die Beamtinnen und Beamten der Jahrgänge bis 1970, die in den nächsten zehn Jahren in den Ruhestand treten dürften, machen mehr als 14.000 Personen aus. Das bedeutet, dass sich die Zahl der Versorgungsempfängenden in den nächsten zehn Jahren nahezu verdoppelt haben wird.

Längerfristig wird der Anteil der Versorgungsempfängenden – wie in den westdeutschen Ländern – etwa zwei Drittel der Zahl der aktiven Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richtern ausmachen. 2021 lag der Anteil bei 42,9 %. 2020 hatte er noch bei 39,5 % gelegen.

⁷⁶ Entspricht 93,4 % aller Besoldeten des Landes Brandenburg.

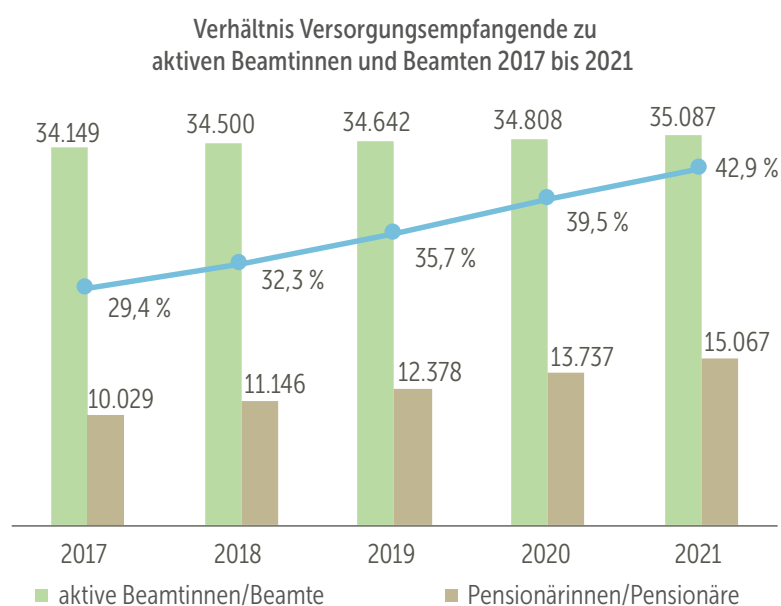


Abbildung 27: Verhältnis: Versorgungsempfangende zu aktiven Beamtinnen und Beamten 2017 bis 2021
Quelle: Angaben der ZBB

11.3.5 Geringe Vorsorge gegen den Anstieg der Versorgungsausgaben

Die Zahl der Versorgungsempfangenden wird zwangsläufig weiter ansteigen und in absehbarer Zukunft das Niveau der Altbundesländer erreichen.

Mit Blick auf diese Versorgungsbelastung hatte der Gesetzgeber 2008 das Brandenburgische Versorgungsfondsgesetz⁷⁷ (BbgVfG) verabschiedet. Nach § 5 Absatz 1 BbgVfG waren für jede ab 2009 ernannte, beamtete Person Mittel an das Sondervermögen des Versorgungsfonds zuzuführen, aus dem ein Teil zukünftiger Versorgungslasten zu tragen ist. Ab dem Jahr 2017 wurden diese gesetzlich verpflichtenden Zuführungen durch Änderung des § 5 Absatz 1 BbgVfG⁷⁸ aufgehoben. Nunmehr „können dem Sondervermögen nach Maßgabe des Haushalts Mittel zugeführt werden“, wodurch aus Sicht des Landesrechnungshofs notwendige Vorsorgemaßnahmen, einer politischen Beliebigkeit unterworfen werden. So erfolgte denn auch lediglich 2019 eine einmalige Sonderzuführung

⁷⁷ Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz (BbgVfG) vom 19. Dezember 2008 (GVBl. I 2008, Nr. 18, S. 361), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I 2016, Nr. 31).

⁷⁸ Gesetz über die Aufhebung des Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 20. Dezember 2016.

von Einnahmen aus der Versorgungslastenteilung von 90,1 Mio. Euro.⁷⁹ Darüber hinaus wurden keine Zuführungen mehr vorgenommen. Das vorhandene Fondsvermögen erreichte zum 31. Dezember 2021 einen Wert von 970,5 Mio. Euro. Durch das Ausbleiben von weiteren Zuführungen wird dieser Wert allerdings nur langsam steigen und zu keiner wesentlichen Entlastung zukünftiger Haushalte führen.

Zwar ist dem MdFE zuzugestehen, dass die Situation für eine sinnvolle Anlagestrategie in den vergangenen Jahren, nicht zuletzt aufgrund der geringen Zinsen, schwierig war. Seiner Stellungnahme zufolge hält das MdFE eine Neubewertung der Situation bei eintretenden Veränderungen für möglich. Diese Sicht begrüßt der Landesrechnungshof.

Der Versorgungsbericht 2022 des MdFE stellt den Personalbestand des Landes Brandenburg auf der Grundlage der beim Amt für Statistik Berlin-Brandenburg und der Zentralen Bezügestelle Brandenburg vorhandenen Daten umfassend dar. Darin werden insbesondere Maßnahmen zur Dämpfung der Versorgungsausgaben erörtert. Dies lässt erkennen, dass das MdFE die vorhandenen Möglichkeiten eingehend sondiert hat.

Die vom MdFE angestellte Versorgungsprognose anhand der Altersstruktur des Personalkörpers in den jeweiligen Ressorts, der geschätzten Fluktuation und dem Grad der Teilzeitbeschäftigung sowie der anzunehmenden Gehaltssteigerungen, eröffnet einen Blick auf die Versorgungslasten, die der Haushalt mittel- bis längerfristig zu tragen hat. So dürften sich Ende der 2020er Jahre die Ausgaben allein für Versorgungsbezüge auf rund 800 Mio. Euro verdoppeln. Mitte der 2030er Jahre wird eine Steigerung auf genau eine Mrd. Euro prognostiziert, die sich in den Folgejahren weiter fortsetzt.

Verglichen mit diesen Aussichten ist der Versorgungsfonds des Landes Brandenburg, der nicht einmal ein Finanzvolumen von einer Mrd. Euro umfasst, lediglich eine Ergänzung zur Bewältigung der hohen Versorgungslasten im Haushalt. Insoweit ist die im Fluss befindliche Situation an den Finanzmärkten für die Optionen des MdFE zur wünschenswerten Haushaltsentlastung an dieser Stelle von hohem Interesse.

Der Landesrechnungshof weist seit mehreren Jahren darauf hin, dass eine fehlende Vorsorge zur Finanzierung der Versorgung mittel- bis länger-

⁷⁹ Diese Zuführung erfolgte aufgrund einer Empfehlung des Landesrechnungshofs Brandenburg: Jahresbericht 2019, Tz. 10.2.2.

fristig dazu führen dürfte, dass die Spielräume zukünftiger Haushalte deutlich eingeschränkt würden, wenn ausschließlich aus diesen der Großteil der dann anfallenden Versorgung zu erbringen wäre. Dabei steht dem Land für eine solche Vorsorge ein breites Spektrum von Möglichkeiten zur Verfügung: So wäre die Festschreibung eines jährlichen Betrages, der einem Fonds oder einer Rücklage zugeführt wird, möglich, wie dies beispielsweise in den Ländern Bayern⁸⁰ oder Nordrhein-Westfalen⁸¹ erfolgt. Auch die Zuführung eines monatlichen Betrags pro beamteter Person, wie in den Ländern Baden-Württemberg⁸² oder Schleswig-Holstein⁸³, wäre denkbar. Selbst eine Rückkehr Brandenburgs zu einem prozentualen Betrag der Bezüge, der monatlich dem Versorgungsfonds zugeführt wird, wie in Mecklenburg-Vorpommern⁸⁴, wäre eine Option.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass dem Land Brandenburg Zuführungen, wie sie in anderen Ländern der Höhe nach erfolgen, bereits gegenwärtig schwerfallen dürften. Eine Vorsorge gegen die Belastung zukünftiger Haushalte durch Versorgungslasten jedoch schon dem Grunde nach zu unterlassen, erweist sich als wenig verantwortungsbewusst. Ein vorausschauendes und generationengerechtes Handeln sähe anders aus.

80 § 6 Absatz 1 Gesetz über die Bildung von Versorgungsrücklagen im Freistaat Bayern (BayVersRücklG) vom 11. Dezember 2012 (GVBl. BY S. 613).

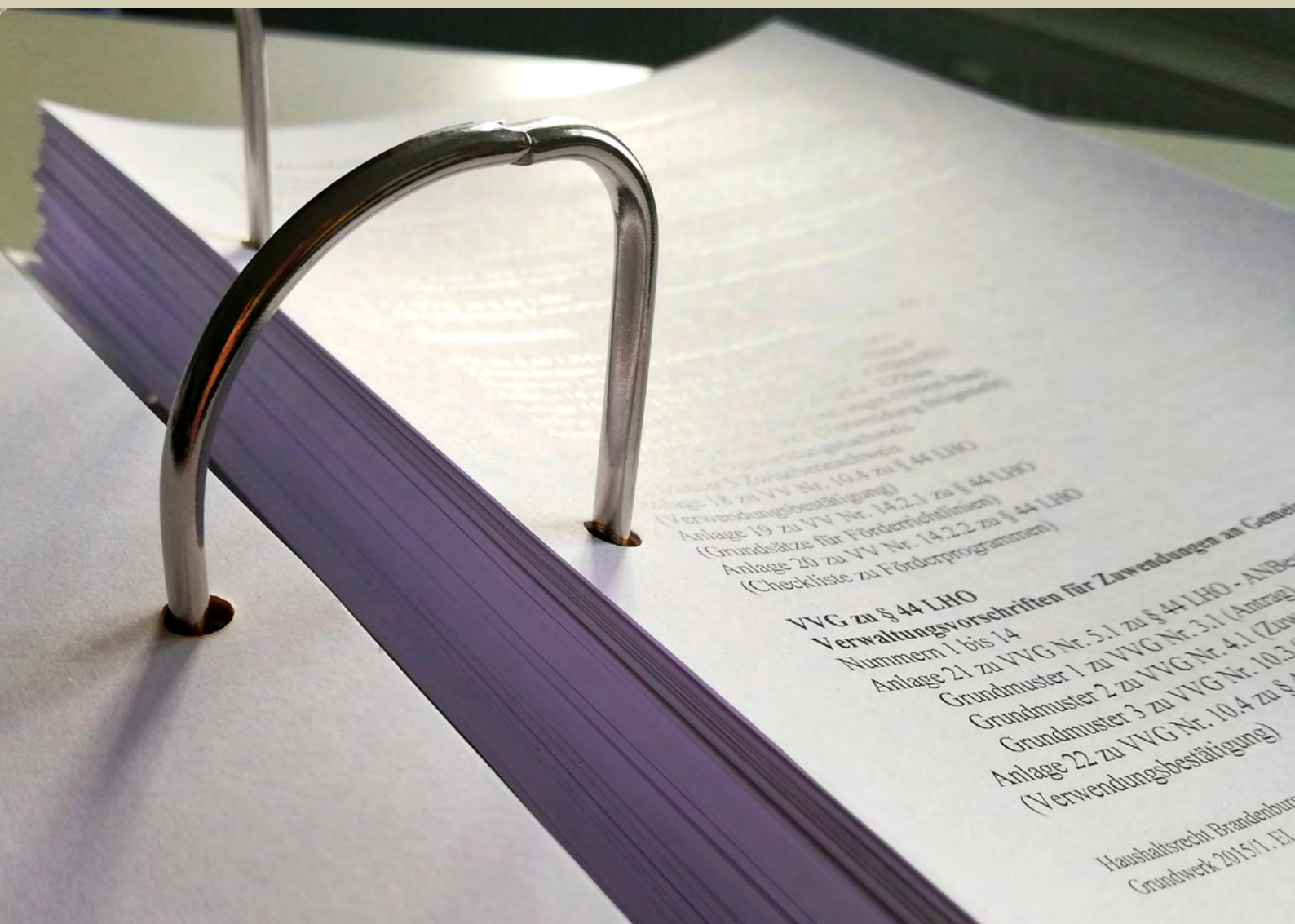
81 § 5 Absatz 1 Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen (PFoG) vom 2. Februar 2016 (GV. NRW. 2016 S. 92), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29. Oktober 2019 (GV.NRW. S.830).

82 § 4 Absatz 2 Gesetz über einen Versorgungsfonds des Landes Baden-Württemberg (VersFondsG) vom 18. Dezember 2007, letzte berücksichtigte Änderung: § 1 neu gefasst und § 4 geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2019 (GBl. BW S. 593).

83 § 4 Absatz 3 Versorgungsfondsgesetz des Landes Schleswig-Holstein (VersFondsG S-H) vom 14. März 2017, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 2. Dezember 2021 (GVOBl. S-H S. 1349).

84 § 5 Absatz 2 Versorgungsfondsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VersFondsG M-V) vom 17. Dezember 2007, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Dezember 2018 (GVOBl. M-V S. 408).

III. Besondere Prüfungsergebnisse



Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)

12 Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes gelingt in Brandenburg nur zum Teil

Bis spätestens zum Ablauf des Jahres 2022 sind Bund und Länder (einschließlich Kommunen) nach dem „Gesetz zur Verbesserung des Onlinezuganges zu Verwaltungsleistungen – Onlinezugangsgesetz (OZG)“¹ verpflichtet, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen digital in Verwaltungsportalen anzubieten. Die Portale von Bund, Ländern und Kommunen sind ferner in einem gemeinsamen Portalverbund zusammenzuführen. Dieses Ziel wird verfehlt. Auch mangels effizienter Strukturen gelang dem Land Brandenburg eine fristgemäße Umsetzung nicht. Für die weiteren Entwicklungsschritte ist das Land Brandenburg organisatorisch nicht optimal aufgestellt und hinsichtlich der Prozesse noch nicht hinreichend vorbereitet.

12.1 Prüfungsgegenstand

Die Digitalisierung der Gesellschaft ist eine der vordringlichsten Aufgaben, der sich auch das Land Brandenburg mit großem Engagement zu widmen hat.

Das bereits im Jahr 2017 in Kraft getretene Onlinezugangsgesetz (OZG) als ein wesentlicher Baustein einer digitalen Infrastruktur verpflichtet Bund und Länder, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Konkret beinhaltet das zwei Aufgaben: Digitalisierung und Vernetzung. Zum einen müssen Verwaltungsleistungen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene digitalisiert werden. Zum anderen muss eine IT-Infrastruktur geschaffen werden, die jeder Nutzerin

¹ Gesetz zur Verbesserung des Onlinezuganges zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), zuletzt geändert durch Artikel 77 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328).

und jedem Nutzer den Zugriff auf die Verwaltungsleistungen mit nur wenigen Klicks ermöglicht.

Mit der Prüfung sollte der aktuelle Stand bei der OZG-Umsetzung in Brandenburg zu Beginn des Jahres 2022 ermittelt werden. Gegenstand der Prüfung bildete die Koordinierung durch das MIK, insbesondere die zentrale Steuerung, die Unterstützung der Ressorts und der Kommunen, die Steuerung des zentralen IT-Dienstleisters (ZIT-BB), einschließlich des Kommunalen Anwendungszentrums (Kaz)² sowie die Finanzierung der Planungen und des Vollzuges.

Zudem sollte der Stand der Nachnutzung von OZG-Lösungen betrachtet werden. Dazu war der Status quo insbesondere zur Umsetzung der OZG-Leistungen, zur Organisation und zu den Informations- und Kommunikationsmaßnahmen in allen Ressorts zu ermitteln.

Grundlage bildete die im Beschluss des Kabinetts vom 7. September 2021 getroffenen Grundsatzentscheidungen der Landesregierung zur Umsetzung des OZG im Land Brandenburg. Inhalt war, dass das MIK zwar einen gewissen Rahmen vorgeben könne und die Aufgabe der landesweiten OZG-Koordination übernehme, die Digitalisierung aber letztlich in der Verantwortung der Fachressorts liege. Mit der Aussage „Die Digitalisierungsverantwortung folgt der Fachverantwortung“ wurde mithin ein „Brandenburger Leitmotiv“³ geprägt. Ein weiteres Kernelement des Kabinettsbeschlusses war neben der Ankündigung eines zentralen OZG-Budgets die Bereitstellung eines Monitoring- und Projektmanagement-Tools sowie dessen verpflichtende Nutzung durch die Ministerialverwaltung, um den Stand der OZG-Umsetzung jederzeit nachvollziehen zu können.⁴ Voraussetzung dafür bildet eine Liste mit den Zuständigkeiten für die einzelnen zu digitalisierenden Verwaltungsleistungen.

2 Das Kommunale Anwendungszentrum (Kaz) des ZIT-BB soll die Brandenburgischen Städte, Gemeinden, Ämter und Landkreise bei ihren E-Government-Vorhaben unterstützen, siehe <https://zit-bb.brandenburg.de/zit-bb/de/leistungen/kommunales-anwendungszentrum/>, zuletzt abgerufen am 18. Mai 2021 bzw. <https://ozg.brandenburg.de/ozg/de/kommunales/kaz/>, zuletzt abgerufen am 3. Februar 2022.

3 <https://ozg.brandenburg.de/ozg/de/digitalisierungsprogramm/umsetzung-in-brandenburg/>, zuletzt abgerufen am 12. April 2021.

4 „Digitalkabinett trifft Grundsatzentscheidungen zur Umsetzung des OZG im Land Brandenburg“, Meldung des MIK vom 15. September 2021 im OZG-Portal Brandenburg, <https://ozg.brandenburg.de/ozg/de/service/aktuelle-meldungen/detail/~15-09-2021-digitalkabinett-trifft-grundsatzentscheidungen-zur-umsetzung-des-ozg-im-land-brandenburg>, zuletzt abgerufen am 31. Januar 2022.

12.2 Prüfungsergebnis

Zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem OZG hat der IT-Planungsrat das sogenannte Digitalisierungsprogramm beschlossen, in dem sich Bund, Länder und Kommunen auf ein arbeitsteiliges Vorgehen geeinigt haben, um 575 OZG-Leistungen der öffentlichen Verwaltung bis Ende 2022 online verfügbar zu machen.

Für die Bearbeitung von insgesamt 14 Themenfeldern hat jeweils ein Bundesland zusammen mit dem jeweils zuständigen Bundesressort die Federführung übernommen. Die Nachnutzung der in den Themenfeldern entwickelten OZG-Lösungen soll nach dem Einer-für-Alle (EfA)-Prinzip erfolgen. Neben den organisatorischen und technischen Herausforderungen der Nachnutzung ist auch die Klärung der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen notwendig (EfA-Dimensionen). Ziel ist es, dass die in den Themenfeldern entwickelten Lösungen über einen Marktplatz an Länder und Kommunen weitergegeben und von diesen nachgenutzt werden können.

In Brandenburg ist mit Beschluss der Landesregierung jedes Ministerium, jede Behörde und jede Kommune für die Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen eigenständig verantwortlich. Es gilt das neu geprägte Leitmotiv, welches in der Praxis dezentrale Verantwortlichkeiten verschiedenster Akteure bedeutet. Die Ministerien stehen in der Pflicht, im Rahmen der jeweiligen Fachzuständigkeit die Kommunen in den Digitalisierungsprozess einzubeziehen. Das MIK, seit Anfang 2019 die Abteilung 6, ist lediglich für die Gesamtsteuerung und -koordination sowie für das landesweite Monitoring zuständig.⁵

Nachfolgende Grafik veranschaulicht die Beteiligten bei der Umsetzung des OZG.

⁵ Organigramm des MIK (Stand 11. März 2021), https://mik.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/2021-03-11_Organigramm_MIK.pdf, zuletzt abgerufen am 12. April 2021.

Der Kabinettsbeschluss beinhaltet dem Vernehmen⁷ nach:

- die Ministerien grundsätzlich zur Umsetzung des EfA-Prinzips zu verpflichten,
- ein zentrales OZG-Budget ab 2023 zu schaffen und
- ein Projektmanagement- und Monitoring-Tool einzuführen.

Alle drei Entscheidungen hätten als verbindliche Vorgaben auch ohne ein Abwarten auf bestätigende Beschlüsse auf Bundesebene (IT-Planungsrat, Ministerpräsidentenkonferenz) getroffen werden können. Mit Blick auf den ambitionierten, gesetzlich vorgegebenen Zeitrahmen der OZG-Umsetzung hätten die Entscheidungen sogar viel eher getroffen werden müssen.

Die Landesregierung verabsäumte mit dem Beschluss des Kabinetts darüber hinaus eine eindeutige, zentrale Zuordnung der administrativen Verantwortung der Umsetzung innerhalb des Landes Brandenburg. Eine vom jeweiligen Fachrecht abgeleitete inhaltliche Zuständigkeit steht in seiner Vielstimmigkeit mit Blick auf eine strategisch-politische Verantwortlichkeit einer effizienten und stringenten Umsetzung entgegen. Das Brandenburger Leitmotiv „Die Digitalisierungsverantwortung folgt der Fachverantwortung“ behindert aus Sicht des Landesrechnungshofs eine notwendige durchsetzungsstarke und einheitlichere Herangehensweise bei der OZG-Umsetzung.

12.2.2 Organisation der Koordinierungsstelle

Die Aufgaben der OZG-Koordination werden vom Referat 62 des MIK wahrgenommen. Für die zentrale Steuerung, die Planung, das Monitoring und für die Koordinierung der OZG-Umsetzung im Land Brandenburg sind dort drei Bedienstete mit 2,5⁸ Vollzeitäquivalente (VZÄ)⁹, nach Auskunft im Abschlussgespräch sogar nur noch 2,2 VZÄ, eingesetzt. Nach den Angaben des MIK stünde insbesondere die Wahrnehmung strategischer und konzeptioneller Aufgaben unter dem Vorbehalt aktueller, operativer Termine.

⁷ „Digitalkabinett trifft Grundsatzentscheidungen zur Umsetzung des OZG im Land Brandenburg“, Meldung des MIK vom 15. September 2021 im OZG-Portal Brandenburg, <https://ozg.brandenburg.de/ozg/de/service/aktuelle-meldungen/detail/~15-09-2021-digitalkabinett-trifft-grundsatzentscheidungen-zur-umsetzung-des-ozg-im-land-brandenburg>, zuletzt abgerufen am 31. Januar 2022.

⁸ 1 VZÄ h. D. und 1,5 VZÄ g. D.

⁹ Vollzeitäquivalent (VZÄ): Ermittlung des Arbeitsvolumens (in Stunden), das im Durchschnitt pro Jahr für die Aufgabe geleistet wird. Dieses Arbeitsvolumen ist durch die Stundenzahl zu dividieren, die pro Jahr üblicherweise für einen Vollzeit Arbeitsplatz vorgesehen ist. Das Ergebnis, entsprechend gerundet, gibt das für die Aufgabe geleistete VZÄ an.

Es wäre bei dieser Selbsteinschätzung naheliegend und zielführend gewesen, dem MIK, dem es gemeinsam mit dem ZIT-BB obliegt, die erforderliche IT-Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, neben der landesweiten OZG-Koordination die administrative Verantwortung der OZG-Umsetzung zu übertragen. Ohne die inhaltlichen fachlichen Kompetenzen der Ressorts infrage zu stellen, wäre dies für eine effiziente Steuerung der Prozesse zur Umsetzung notwendig gewesen. Dies stände zudem im Gleichklang mit der Entscheidung des Kabinetts, ab dem Haushaltsjahr 2023 im Einzelplan des MIK ein zentrales OZG-Budget zu veranschlagen.¹⁰ Für eine derartig gelagerte Aufgabenwahrnehmung sind die eingesetzten personellen Ressourcen im MIK jedoch nicht ausreichend und hätten spätestens im Zuge der überfälligen Kabinettsentscheidung angepasst werden müssen.

Ein übergreifendes „Kernteam Nachnutzung“, dessen Aufgabe die Sicherstellung der ressort- und leistungsübergreifende Voraussetzungen für eine flächendeckende Nachnutzung entlang der vier EfA-Dimensionen und das Treffen richtungsweisender Entscheidungen zu übergreifenden technischen, rechtlichen und finanziellen Thematiken ist, existiert in Brandenburg nicht. Dies wäre jedoch aus Sicht des Landesrechnungshofs durchaus erwägenswert.

Argumentiert wird wiederum mit dem dezentralen Ansatz zur Nachnutzung entlang der fachlichen Zuständigkeiten der brandenburgischen Ministerien und der über diese inhaltliche Zuständigkeit hinausgehende strategisch-politische Verantwortung bei der Umsetzung des Digitalisierungsauftrages der öffentlichen Verwaltung. Zur Frage der Entscheidungskompetenz zu übergreifenden technischen, rechtlichen und finanziellen Fragen verwies das MIK auf das Kabinett und den IT-Rat. Wobei dem IT-Rat allerdings nur eine empfehlende Beschlusskompetenz oblige.

Angesichts des Umfangs der dringend zu lösenden Grundsatz- und Konzeptionierungsaufgaben in dem aus der Abbildung erkennbaren komplexen Umfeld verschiedener Verwaltungsebenen und anderer Akteure, hält der Landesrechnungshof den hohen Anteil des administrativ-operativen Tagesgeschäftes am Ressourceneinsatz im Referat 62 für problematisch. Er empfiehlt die weitgehende Trennung der

¹⁰ Daneben würde eine entsprechende Kabinettsentscheidung mit der Zuständigkeitsregelung II.7 der Bekanntmachung der Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden vom 7. Mai 2020 korrespondieren: „II. Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Kommunales (MIK), 7. Zentrale Koordinierung und strategische Planung und Steuerung des E-Government- und IT-Einsatzes in der Landesverwaltung (CPIO und E-Government- und IT-Leitstelle), insbesondere OZG-Umsetzung, LeiKa, Open-Data und landesweite IT-Sicherheit ...“ (GVBl. II 2020, Nr. 34).

Geschäftsstellenaufgaben von den strategisch-kreativen und konzeptionell-planerischen Aufgaben und Stärkung der personellen Ressourcen.

Die dargestellten Aufgabenanteile zusammen mit dem, aus Sicht des Landesrechnungshofs fehlgehenden, strengen Verweis auf die Ressorthoheit führt dazu, dass derzeit elementare Koordinationsaufgaben und konsequente Umsetzungsmaßnahmen im Land Brandenburg nur bedingt wahrgenommen werden können. Das birgt die Gefahr, dass ressortübergreifende Fragestellungen zu spät oder gar nicht abgestimmt werden. Eine strategische Steuerung wird durch die manifestierte dezentrale Ausrichtung behindert.

12.2.3 Monitoring und Projektmanagement-Tool

Der Kabinettsbeschluss vom 7. September 2021 beinhaltet, ein Monitoring- und Projektmanagement-Tool bereitzustellen und dieses durch die Ministerialverwaltung verpflichtend zu nutzen.

Das OZG-Monitoring im Land Brandenburg soll nach Mitteilung des MIK dazu dienen, der Fachöffentlichkeit (Landesbehörden, Kommunen, Spitzenverbände, Kammern usw.) Informationen zu vorhandenen Nachnutzungsangeboten und zum Stand der OZG-Umsetzung transparent darstellen zu können. Die Verantwortung für die Bereitstellung des Tools liege beim MIK, während die Daten und Aktualisierungen von den Verantwortlichen in den Ressorts bereit zu stellen und vorzunehmen seien. Damit befinde sich das MIK nach eigener Einschätzung in der Abhängigkeit der durch die Ressorts bekannt gemachten Informationen und Sachstände im Tool und könne selbst nur das transparent machen, was ihrerseits durch die Ressorts transparent gemacht werde. Darüber hinaus gab es neben den Ausführungen in dem Kabinettsbeschluss keine klaren Vorgaben seitens des MIK, wie eine ausreichende Aktualität der Daten sicherzustellen ist.

Die Bereitstellung des OZG Monitoring-Tool Brandenburg als Basis erfolgte zumindest für die Fachressorts des Landes ab Anfang 2022.¹¹

Mit dem Kabinettsbeschluss wird ausgeführt, für knapp 1.900 OZG-relevante Verwaltungsleistungen klare Zuständigkeitsfestlegungen getroffen zu haben. Tatsächlich waren selbst mit der Bereitstellung des Tools eine Vielzahl von fachlichen Zuständigkeiten für die insgesamt

¹¹ Informationen zur Verfügbarkeit für den kommunalen Bereich am und Übersendung von Zugangsdaten zum OZG Board Brandenburg (<https://ozg-brandenburg.agendo.de>) für den Landesrechnungshof erfolgten am 15. März 2022.

6.077 aufgeführten Verwaltungsleistungen des Leistungskataloges immer noch nicht geklärt. Inzwischen ist zwar ein erheblicher Teil dieser Unklarheiten ausgeräumt. Für fast 16 % der Leistungen (das MIK geht von 12 % aus) steht diese Klärung wenige Monate vor der verpflichtenden OZG-Umsetzung jedoch noch immer aus. Dies liegt zum Teil an den auf Bundesebene nicht vorgenommen Festlegungen.

Das Monitoring und Projektmanagement-Tool ist erst knapp ein Jahr vor dem Ablauf der Umsetzungsfrist des OZG umgesetzt worden und stand zum Erhebungszeitpunkt Ende des ersten Quartals 2022 nicht als vollständige Informationsdatenbank zur Verfügung. Die Nutzbarkeit ist davon abhängig, wann und wie die Ressorts im Rahmen ihrer Hoheit die Daten in die Datenbank einstellen und die Aktualität gewährleisten. Schnellstmöglich und zwingend sind vor allem sämtliche Zuständigkeiten für die Einzelleistungen zuzuweisen. Bei dem im Land Brandenburg gewählten dezentralen Ansatz hat eine fehlende Zuweisung der Verantwortlichkeit unmittelbar ein Ausbleiben des Betriebes der Leistungsumsetzung zur Folge.

12.2.4 Datenbasierte Berichterstattung

Gemäß der Kabinettsentscheidung sollen über den IT-Beauftragten den Amtschefinnen und Amtschefs sowie den kommunalen Spitzenverbänden im Turnus von 12 Wochen aggregierte Berichte zum OZG-Umsetzungsstand in Brandenburg vorgelegt werden.

Vom MIK beabsichtigt ist, dass die Auswertung der eingegebenen Daten automatisiert durch das Monitoring und Projektmanagement-Tool erfolgen soll. Die Monitoring-Berichte würden insbesondere dazu dienen, den politischen Leitungen der Fachministerien Informationen zum ressortspezifischen Umsetzungsstand zu geben, um dadurch ihrer strategisch-politischen Verantwortung Rechnung tragen zu können.

Turnusmäßige Monitoring-Berichte wurden im Erhebungszeitraum noch nicht erstellt.

Den Entscheidungsträgern der Verwaltung und den politischen Kontrollorganen standen daher keine aktuellen, zentral erfassten, vollständig bereitgestellten, auswert- und bewertbaren Informationen zur Verfügung, um über den Stand der OZG-Umsetzung bis Ende des 1. Quartals 2022 informiert zu sein.

Als eine weitere Folge des Brandenburger Leitmotivs „Die Digitalisierungsverantwortung folgt der Fachverantwortung“ verfügte selbst das MIK eben nicht über die für eine Koordinierung und Steuerung der OZG-Umsetzung notwendigen aktuellen Daten und Instrumente für einen effektiven Vollzug. Weder gegenüber der Landesregierung noch gegenüber dem Landtag kann daher auf Grundlage einer aktuell gehaltenen Datenbasis eine beabsichtigte turnusmäßige Berichterstattung erfolgen. So verbleibt ein unvollständiges Bild der OZG-Umsetzungslage.

12.2.5 Finanzierung

Die Finanzierung von OZG-Leistungen soll ab dem Haushaltsjahr 2023 durch ein im Einzelplan 03 veranschlagtes, im Lauf der Prüfung abgesenktes, zentrales OZG-Budget in Höhe von 1,5 Mio. Euro ergänzt werden. Die Finanzierungsverantwortung der für die Umsetzung der OZG-Maßnahmen fachlich zuständigen Ressorts bleibt bestehen. Eine Umschichtung zugunsten des OZG-Budgets soll nicht erfolgen.

Wie die konkrete Finanzierung – Finanzverantwortung Fachressorts versus Verwaltung Zentralbudget – ausgestaltet wird, bleibt abzuwarten. Die beschlossene Finanzierungsstruktur könnte mit Blick auf eine effiziente Umsetzung von Einzelprojekten zu Problemen führen.

Erfolgt die Finanzierung im Land Brandenburg ab dem Haushaltsjahr 2023 über die Ressortbudgets und dem zentralen OZG-Budget, ist für die Kommunen die Finanzierung der OZG-Umsetzung letztlich noch nicht gesichert. Bisher ist für den Landesrechnungshof noch nicht erkennbar, welche wirksamen Maßnahmen zur konkreten Unterstützung der Kommunen erfolgen beziehungsweise durch die OZG-Budgets finanziert werden sollen. Hier ist eine tragfähige Verständigung zwischen Land und Kommunen überfällig und notwendig. Insbesondere aufgrund der offenen Finanzierungsfragen kommt die Umsetzung des OZG nicht wie vorgesehen voran. Der Landesrechnungshof regt zur effizienten Umsetzung eine finanzielle Unterstützung der Kommunen auf gesetzlicher Grundlage an, sobald Klarheit über deren Finanzbedarf besteht.

Letztlich muss sich angesichts der vielfach bestehenden zeitlichen Verzögerungen und der Tatsache, dass sich die Digitalisierung als Daueraufgabe etablieren wird, die Finanzplanung nach Berücksichtigung des dann bekannten Sachstandes obligatorisch in den Haushaltsplänen der nächsten Jahre widerspiegeln.

12.2.6 Unterstützung der Kommunen bei der OZG-Umsetzung

Eine wirksame Einbindung und Beteiligung des kommunalen Bereichs, selbst eine ausreichende Informationsbereitstellung und Unterrichtung, erfolgte nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs bisher nicht. Begründet wird dies vor allem mit dem Nichtvorliegen nachnutzbarer Leistungen.

Das MIK hat im Rahmen seiner Koordinierung darauf hinzuwirken, dass durch die Ressorts dringend adressatenorientierter gehandelt wird. Die OZG-Umsetzung wird nur gelingen, wenn Austauschformen frühzeitig abgestimmt, geschaffen und betrieben werden. Bisher ist völlig unklar, wer, wen, worüber und wann unterrichtet und einbezieht. So ist auch nicht verwunderlich, dass von den Ressorts keine Aussagen zu finanziellen Fragen getroffen werden können. Auch eine Verknüpfung mit technisch unterstützenden Dienstleistern erfolgte bisher nicht.

Die Zusammenarbeit mit dem kommunalen Bereich wird das MIK trotz des Verweises auf die Zuständigkeit der Fachressorts hinsichtlich der Beratungen und Vorschläge zu notwendigen Verknüpfungen sowie der Koordinierung bei notwendig einheitlichen und vergleichbaren Anwendungen weiter ausbauen müssen. Hierbei bedarf es auch einer Schärfung und Abgrenzung der Zuständigkeiten des Kaz und des Zweckverbandes Digitale Kommunen Brandenburg¹², um die Dienstleistungen zielorientiert anbieten und in Anspruch nehmen zu können.

12.2.7 Ressorts

Die Ressorts verfolgen unterschiedliche organisatorische Ansätze zur OZG-Umsetzung. Bisher werden viele Austausch- und Informationsbeziehungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene nicht genutzt. Grundlegende Strategien zur Umsetzung des OZG sind kaum vorhanden und verbleiben mit Verweis auf die Ressorthoheit im in-

¹² Unter dem Motto „Kompetenzen gemeinsam nutzen“ bietet der Zweckverband Digitale Kommunen Brandenburg (ZV DIKOM) seit April 2020 den Kommunen und anderen Einrichtungen des öffentlichen Rechts in Brandenburg Datenverarbeitungsverfahren, Datenverarbeitungsleistungen und die zugehörigen Serviceleistungen an. Durch den Zusammenschluss vieler Mitglieder im Land Brandenburg zu einem Zweckverband sollen die kommunale IT-Dienstleistung gebündelt und Ressourcen effektiver genutzt werden. vgl. Verbandssatzung des Zweckverbandes Digitale Kommunen Brandenburg, <https://www.dikom-bb.de/bekanntmachungen/verbandssatzung>, zuletzt abgerufen am 28. Januar 2022.

ternen Ressortbereich. Eine intensive, standardisierte und zielorientierte Verständigung mit dem MIK findet nicht statt.

12.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof hat dem übergreifend zuständigen MIK auch über den Zeitablauf zur Umsetzung der Digitalisierungsmaßnahmen nach dem OZG folgende wesentliche Empfehlungen für die weitere Digitalisierung in den Verwaltungen des Landes Brandenburg gegeben:

- Eine klare zentrale Verantwortlichkeit sowie eine Steuerung und Koordinierung sind zwingend erforderlich. Es bedarf einer Stelle, die für die notwendigen Informationen, Zusammenstellungen und Zusammenfassungen verantwortlich zeichnet und über eine Datenbasis in aktueller Form verfügt. Zum anderen ist eine Bereitstellung zentraler Lösungen und ein standardisiertes Herangehen sinnvoll.
- Unumgänglich sind transparente und verbindliche Abstimmungen zu zentralen und dezentralen Zuständig- und Verantwortlichkeiten.
- Das Monitoring-Tool ist weiter aufzubauen, zwingend mit den notwendigen Daten und Informationen zu speisen und als einzige verbindliche Informationsplattform zu integrieren. Zuvorderst müssen die noch immer offenen Zuständigkeiten für die Verwaltungsleistungen geklärt werden.
- Die Daten des Monitoring-Tools müssen aktuell gehalten werden und belastbar sein. Zudem müssen die im Tool zur Verfügung gestellten Informationen transparent für alle auch zukünftigen Adressaten nutzbar gemacht werden.
- Die Ressorts sind anzuhalten, ihre Anstrengungen zur Umsetzung des OZG zu verstärken. So sind Konzepte zur Nachnutzung zu erstellen und geeignete Kalkulationsgrundlagen zu schaffen. Insbesondere sind zeitnah und vorsorglich jegliche OZG Austausch- und Kommunikationsformate vor allem bestehende und entstehende Umsetzungsallianzen und Umsetzungslabore zu nutzen. Zwingend muss sich fortlaufend auf dem aktuellen Sachstand gehalten werden.
- Für die Kommunen ist die Finanzierung der OZG-Umsetzung nicht gesichert. Der Landesrechnungshof regt für einen effizienten Vollzug eine finanzielle Unterstützung der Kommunen auf gesetzlicher Grundlage an. Neben der Kommunalverfassung sollte zudem die Überzeugung leitend sein, dass die Digitalisierung der Verwaltung als gesamt-

gesellschaftliches Ziel einer effektiven und bürgernahen Verwaltung einer ausreichenden finanziellen Grundlage und Absicherung bedarf.

- Personelle und finanzielle Mittel müssen bereitstehen beziehungsweise durch das Land Brandenburg bereitgestellt werden. Die Ermittlung, welche Ressourcen erforderlich sind, bedarf allerdings einer vorgelagerten systematischen Analyse.

12.4 Stellungnahme

Das MIK unterstreicht, dass es die Fachressorts bei der OZG-Umsetzung im Rahmen seiner Zuständigkeit ausreichend unterstützt. Da aus Sicht des MIK die zentrale und dezentrale Zuständigkeitsverortung in Brandenburg richtig und die Ausübung der Verantwortlichkeiten ordnungsgemäß erfolge, seien die Hinweise und Empfehlungen des Landesrechnungshofs zu Unrecht an das MIK adressiert. Die Ausführungen des Landesrechnungshofs in ihrer Abstraktheit zeichnen ein unvollständiges Bild des komplexen OZG-Umsetzungsprozesses. Diesem ermangelt es eher am Handeln des Bundes, anderer Länder als Themenfeldführer und der Wahrnehmung der Eigenverpflichtung der Kommunen.

Das MIK jedenfalls sei seiner Verantwortung dadurch gerecht geworden, das eigene Vorbereitungs- und Betätigungsthemenfeld vollständig und zeitgetreu im Sinne der OZG-Vorgaben bearbeitet zu haben. Gänzlich unverständlich erachte das MIK, dass sich der Landesrechnungshof zur Umsetzung diesen (eigenen) Themenfeldes nicht verhält. Dies erscheine aus Sicht des MIK aufgrund der Vorreiterrolle bei der EfA-Umsetzung angezeigt und zwingend.

Das MIK verweist hinsichtlich der Ressortverantwortung darauf, dass der Landesrechnungshof noch in den Berichten zur Prüfung der Digitalisierung das rechtlich verankerte Ressortprinzip ausdrücklich und unstreitig hervorgehoben habe. „Mit der nunmehr vertretenen Zuweisung einer zentralen OZG-Gesamtsteuerung durch das MIK negiert der Landesrechnungshof das Ressortprinzip (Art. 89 Satz 2 LV und § 1 der GO der Landesregierung). Gleichzeitig werden die in Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 28 Abs. 2 GG sowie Art. 97 Abs. 1 GG festgeschriebenen Prinzipien der vertikalen Gewaltenteilung, kommunalen Selbstverwaltung und der Unabhängigkeit für den Bereich der Justiz missachtet, die auch [im] Rahmen der Digitalisierung Geltung entfalten.“ Zudem handele es sich nicht um eine singuläre Herangehensweise Brandenburgs. In keinem Land werde die OZG-Umsetzung allein durch ein federführendes Ressort zentral umgesetzt;

dies sei aufgrund der Tiefenwirkungen der Digitalisierung auf die fachspezifischen Prozesse tatsächlich auch gar nicht möglich.

Bezüglich der Feststellungen des Landesrechnungshofs zu den Zuständigkeiten hebt das MIK hervor, dass für nahezu 84 % der über 6.000 Verwaltungsleistungen eindeutige Zuständigkeitsfestlegungen bestünden. Zudem sei diese Abstimmung als insgesamt dynamischer Prozess niemals abgeschlossen. Die Klärung der noch offenen Zuständigkeitsfestlegungen erfolge durch das MIK, jedoch obliege diesem kein finales Entscheidungsrecht. Sofern auf Arbeitsebene unter Mitwirkung des MIK keine Klärung zwischen den beteiligten Ministerien erfolgt, obliege die Letztentscheidung der Staatskanzlei. Dies Verfahren sei üblich bei ungeklärten Ressortzuordnungen.

Der Darstellung des Landesrechnungshofs zur Aktualität der Datengrundlagen und zum Reporting sei entgegenzuhalten, dass das MIK in den vergangenen Jahren sowohl dem Landtag als auch der Landesregierung stets über den Entwicklungsstand des OZG berichtet habe. Die Datenauswertung erfolge seit März 2022 über das OZG-Projektmanagement- und Monitoringtool (OZG Board Brandenburg). Die entsprechende Datenpflege müsse durch die Ressorts erfolgen, da nur dort die aktuellen OZG-Umsetzungsprojekte in ihren jeweiligen Tiefen bekannt sind. Insofern sei die Qualität der vom MIK erstellten Berichte von der Datenlage abhängig, die von den Ressorts zur Verfügung gestellt werden.

Die weitere finanzielle Unterstützung der Kommunen stelle bundesweit einen neuralgischen Punkt bei der OZG-Umsetzung dar. Entsprechend habe die Ministerpräsidentenkonferenz jüngst an den Bund appelliert, dass Ende des Jahres 2022 auslaufende Konjunkturpaket „Digitalisierung“ fortzuschreiben. Die finanzielle Unterstützung der Kommunen im Land Brandenburg per Gesetz festzuschreiben, setze sinnvollerweise voraus, dass die Kommunen damit auch die bereitgestellten Online-Lösungen pflichtig nutzen müssen. Die Finanzierung der Kommunen könne ein Eingriff in Art. 28 GG darstellen und eine strikte Konnexität auslösen. Diesen gesetzlichen Weg zu beschreiten, sei sorgfältig zu prüfen. Vor dem Hintergrund der Gesamthaushaltsslage des Landes erscheine die Forderung des Landesrechnungshofs so nicht umsetzbar. Zudem seien die Kommunen selbst zur OZG-Umsetzung verpflichtet. Insofern besteht zwar ein erhebliches politisches Interesse seitens des Landes an einer gebietskörperschaftsübergreifenden Zusammenarbeit, dies könne letztlich aber

nicht in einer dauerhaften Finanzierung der Kommunen durch das Land münden.

Die Kommunen und deren Spitzenverbände seien seit dem Inkrafttreten des OZG im Jahr 2017 kontinuierlich informiert worden. Insbesondere die vom MIK entwickelte OZG-Informationseite würden genau diesen Zweck verfolgen. Die, die Grundlagenarbeit bei der OZG-Umsetzung bildende, Einbindung der Kommunen in das Redaktionssystem des BUS-BB als Datenbasis für Leistungsbeschreibungen und Zuständigkeiten schreite voran. Eine quasi nicht erfolgte Einbindung der Kommunen sei unzutreffend. Die Kommunen selbst seien zur OZG-Umsetzung rechtlich verpflichtet; es handele sich somit nicht nur um eine Bringschuld des Landes, sondern auch um eine aus Art. 28 GG resultierende Holschuld der Kommunen.

Die Feststellung, dass die Ressorts keine OZG-Umsetzungsstrategie verfolgen, sei zurückzuweisen. Die Häuser seien von der OZG-Umsetzungsintensität unterschiedlich betroffen und seien unterschiedlich aufgestellt. Wie die Digitalisierungsstrategie 2025 der Landesregierung zeige, nehme die ressortspezifische OZG-Umsetzung breiten Raum ein.

12.5 Schlussbemerkungen

Die Bewertungen des Landesrechnungshofs beziehen sich auf Sachverhaltserhebungen zum Jahreswechsel beziehungsweise zu Beginn des Jahres 2022. Mit Blick darauf nimmt der Landesrechnungshof positiv zur Kenntnis, dass, wie auch in den abschließenden Verständigungen mit dem MIK ausgeführt, eine – dynamische – Fortentwicklung bei der OZG-Umsetzung zu erkennen ist. Gleichwohl gibt der Landesrechnungshof Empfehlungen ab, die für den weiteren Prozess der Verwaltungsdigitalisierung beachtet werden sollten.

Insbesondere hält der Landesrechnungshof die Ausführungen des MIK zum Ressortprinzip für unerheblich und in Bezug auf eine vermeintliche Einschätzungsänderung des Landesrechnungshofs für unzutreffend. Der Landesregierung bleibt es unbenommen, organisatorische und strukturelle Zuständigkeiten festzulegen, ohne die fachliche Ressorthoheit oder die Eigenverantwortlichkeit der Mitglieder der Landesregierung in Frage zu stellen. Zudem hat der Landesrechnungshof bei seinen Empfehlungen weder die kommunale Selbstverwaltung noch die Unabhängigkeit des Justizbereichs angezweifelt. Verfassungsrecht und einfachgesetzliche

Reglungen sind auch für die Einschätzungen des Landesrechnungshofs der Maßstab.

Zutreffend ist, dass die rechtliche Prüfung einer finanziellen Unterstützung der Kommunen bei der OZG-Umsetzung mit Blick auf die rechtlichen Folgen zwingend vorgenommen werden muss. Übereinstimmend stellen MIK und Landesrechnungshof fest, dass gerade die Finanzierung ein neuralgischer Punkt bei der OZG-Umsetzung ist. Möglichkeiten einer Erleichterung bestehen auch unter Beachtung des Konnexitätsprinzips und sollten geprüft werden. Mithin würde eine finanzielle Unterstützung der Kommunen auf gesetzlicher Grundlage entgegen der Bedenken des MIK keinen Eingriff, sondern eine Stärkung der institutionellen Garantie kommunaler Selbstverwaltung im Sinne des Art. 28 Absatz 2 GG darstellen. Darüber hinaus zeigt die Zurverfügungstellung der IT-Basiskomponenten durch den ZIT-BB, dass eine grundsätzliche Unterstützung der Kommunen, auch in Anbetracht des vom MIK betonten erheblichen politischen Interesses des Landes, möglich und wirksam ist.

Die Digitalisierung wird mehr und mehr zur Bedingung und zum Standortfaktor für alle gesellschaftlichen Belange. Der Nachholbedarf in Deutschland ist groß.

Allerdings sollte nicht um Strukturdefizite der Verwaltung herumdigitalisiert werden. Verwaltungsprozesse und Strukturen sind neu zu denken. Schon die OZG-Umsetzung ist in der Tat sehr komplex. Im Vordergrund von Digitalisierungsüberlegungen und -anstrengungen stehen zunächst klare Strukturen, Transparenz, Zuständig- und Verantwortlichkeiten sowie eine zielorientierte übergreifende Zusammenarbeit, einheitliche und zeitnahe Verständigungen, belastbare Datengrundlagen und eine kontinuierliche und umfassende Kommunikation. Hier sieht der Landesrechnungshof bundesweit, aber auch im Land Brandenburg deutliche Verbesserungsbedarfe. Die Verwaltungsdigitalisierung bleibt als komplexer Prozess mit hohen Anforderungen insbesondere an die Steuerung und Koordinierung auf allen Ebenen in den nächsten Jahren erhalten.

Im Mittelpunkt des OZG stehen an erster Stelle die Bürgerinnen und Bürger, aber auch die Bediensteten in den Verwaltungen sowie die Unternehmen, die von den Leistungen und den Vereinfachungen partizipieren sollen. Diese haben eine Erwartungshaltung, die direkt mit der Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung verknüpft ist. Alle Akteure im OZG-Umsetzungsprozess und deren Kontrolleure tun gut daran, den Erwartungen mit hoher Priorität gerecht zu werden.

Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)

13 Das Einsatz- und Lagezentrum braucht bessere Arbeitsbedingungen

Dem Einsatz- und Lagezentrum der brandenburgischen Polizei stand nicht immer ausreichend Personal für die Aufgabenerledigung zur Verfügung. Die physische und psychische Belastung der Mitarbeitenden der Leitstelle ist erheblich.

13.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof prüfte das Einsatz- und Lagezentrum (ELZ) und die Internetwache der Brandenburgischen Polizei. Das ELZ besteht neben der Leitstelle aus dem Lagedienst, welcher dem „Leiter vom Dienst“ untersteht, sowie dem Bereich Querschnittsangelegenheiten. Die Internetwache ermöglicht es, online Strafanzeigen zu stellen, die vom ELZ gesichtet werden.

13.2 Prüfungsergebnis

13.2.1 Personalausstattung

Das ELZ muss an jedem Tag im Jahr rund um die Uhr arbeitsfähig sein. Hierfür benötigt es einen entsprechenden Personalkörper. Dazu werden zu den sogenannten „Rotationsterminen“ Beschäftigte aus dem Polizeipräsidium (PP) und den vier Polizeidirektionen, die sich freiwillig für diese Tätigkeit gemeldet haben, an das ELZ umgesetzt. Da auf diese Weise nicht die erforderliche Personalkapazität erreicht wird, werden zusätzlich weitere Umsetzungen vorgenommen.

Im Jahr 2020 sollte die Personalausstattung des ELZ insgesamt 179 Beschäftigte umfassen. Hierbei erfolgte der größte Personaleinsatz

in der Leitstelle. Dieser waren unter anderem 108 Beschäftigte als Einsatzbearbeitende zugeordnet.

Im ELZ arbeiten die Leitstelle und der Lagedienst nach einem Dienstgruppenmodell (Schichtmodell). Innerhalb der Leitstelle müssen grundsätzlich mindestens 16 Einsatzbearbeitende je Schicht an den 18 zu besetzenden Leitstellenplätzen arbeiten.¹ Das heißt, dass das ELZ mindestens 96 Einsatzbearbeitende vorhalten musste.² Folglich wird mit mehr Beschäftigten geplant, da kalkulierbare Fehlzeiten, wie Aus- und Fortbildungstage, Urlaub und Dienstunfähigkeiten, berücksichtigt werden müssen. Je weniger Beschäftigte dem ELZ zur Verfügung stehen, desto höher wird die Arbeitsbelastung für alle eingesetzten Beschäftigten. Im Jahr 2020 konnte das ELZ zeitweise nur 83 Einsatzbearbeitende für die Leitstelle vorhalten. In der Folge blieben vereinzelt Leitstellenplätze – wenn auch nur vorübergehend – unbesetzt.

Langzeiterkrankungen wirken sich unmittelbar auf die Einsatzfähigkeit des gesamten ELZ aus. Im Stellenplan werden langzeiterkrankte Beschäftigte aufgeführt, bei der Schichtplanung können sie aber keine Berücksichtigung finden.

So lagen im Jahr 2019 bei insgesamt 189 Beschäftigten 33 Langzeiterkrankungen³ vor (17,5 %). Dies erhöht die tägliche Belastung der im Dienst befindlichen Beschäftigten und kann Auswirkungen auf die Wahrnehmung und Qualität der ihnen obliegenden Aufgaben – insbesondere auf die tägliche Notrufbearbeitung – haben.

Die Leitstelle des ELZ befindet sich in einem Großraumbüro, vergleichbar mit einem Call-Center mit 18 zu besetzenden Leitstellenplätzen. Für die Bearbeitung aller ankommenden Notrufe und Funksprüche im Land Brandenburg sind die jeweiligen Einsatzbearbeitenden und Führungskräfte im Dienst verantwortlich. Der Schichtplan sieht Schichten von sieben bis neun Stunden, am Wochenende von 12 Stunden vor. Die Aufgabenwahrnehmung erfordert eine durchgängig hohe Konzentration, die bei den Einsatzbearbeitenden unter anderem eine sehr gute Auffassungsgabe, eine starke psychologische Belastbarkeit, ausgeprägtes Stressmanagement und eine hohe Kommunikationsfähigkeit voraussetzt.

1 Der Leitstelle sind insgesamt sechs Dienstgruppen zugeordnet. Tagsüber haben die Dienstgruppen eine größere Personalstärke als bei Nacht.

2 16 Einsatzbearbeitende x 6 Dienstgruppen = 96 Einsatzbearbeitende insgesamt.

3 Als langzeiterkrankt gelten Bedienstete, die innerhalb von zwölf Monaten ununterbrochen oder auch summarisch mehr als 42 Kalendertage erkrankt sind.

Die Beschäftigten der Leitstelle koordinieren und leiten die Einsatzkräfte zu den gemeldeten Notfällen. Generell besteht in der Leitstelle eine dauerhafte Grundlautstärke durch das stetige Funken und Telefonieren, welche bei akustischen Verständigungsproblemen erheblich zunehmen kann. Eine Vielzahl sowohl der Einsatzbearbeitenden als auch der Führungskräfte hat mit wiederholt auftretenden Kopfschmerzen und Erschöpfung zu tun. Ursachen hierfür sind die bestehende Arbeitsbelastung und die damit einhergehenden psychischen Belastungen, wie Stress, ständige Konzentration auf die Bildschirme und die akustischen Dauerreize. Dies könnte auch einen Grund für den zum Teil hohen Krankenstand in der Leitstelle darstellen.

Das ELZ gab im Jahr 2019 insgesamt 6.590 Krankentage bei 189 Beschäftigten an. Das sind durchschnittlich 34,9 Krankentage je Beschäftigten. In der Leitstelle liegen die durchschnittlichen Krankentage bei 38,7 je Beschäftigten und damit höher als bei den anderen Einsatzbereichen des ELZ.

Bereich	Krankentage im Jahr	Beschäftigte	Krankentage pro Person
Leitstelle	5.656	146	38,7
Lagedienst	581	27	21,5
Querschnitt	353	16	22,1
Gesamt	6.590	189	34,9

Tabelle 24: Krankentage innerhalb des ELZ im Jahr 2019 laut Angaben des PP
Quelle: Eigene Erhebungen

13.2.2 Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz

Das ELZ hatte im September 2018 einen Sicherheitsbeauftragten bestellt. Dieser erhielt bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen im Jahr 2021 keine gesonderte Ausbildung, obwohl die Fachkraft für Arbeitssicherheit ihn bereits im Juni 2019 auf die entsprechenden Fortbildungen durch die Unfallkasse hingewiesen hatte. Ferner wies die Fachkraft für Arbeitssicherheit auf die fehlende Vertretung des Sicherheitsbeauftragten hin.

Das ELZ betraute während der Prüfung des Landesrechnungshofs eine weitere Person mit dieser Aufgabe, bestellte diese jedoch nicht offiziell als Sicherheitsbeauftragten.

Die Beschäftigten des ELZ verarbeiten fortwährend eine erhebliche Menge an Daten und Informationen. Dies stellt eine hohe Belastung dar. Daher

ist es zwingend nötig, regelmäßige Ruhepausen zu gewährleisten. Die Regelungen der einschlägigen Arbeitszeitverordnung bestimmen, dass die Arbeit spätestens nach sechs Stunden durch eine Ruhepause von mindestens 30 Minuten zu unterbrechen ist. Bei einer im Voraus festgelegten Arbeitszeit von mehr als neun Stunden beträgt die Ruhepause mindestens 45 Minuten. Es steht den Beschäftigten frei, die Ruhepause auch in wiederholt kürzeren Abständen einzulegen.

Die Leiterin des ELZ erläuterte dem Landesrechnungshof, die Nutzung der regelmäßigen Pausenzeiten liege in erster Linie in der Selbstverantwortlichkeit der einzelnen Beschäftigten. Innerhalb der Leitstelle werde den Einsatzbearbeitenden durch die Arbeit an „Leitstelleninseln“ ermöglicht, sich gegenseitig abzuwechseln und Pausen wahrzunehmen. Dabei besteht die Regelung, dass pro Insel nur eine Person in die Pause gehen kann. Zudem hätten die Führungskräfte in der Leitstelle die Aufgabe, die Belastung der Einsatzbearbeitenden im Auge zu behalten und wenn nötig die Nutzung einer Pausenzeit anzuraten.

Die Beschäftigten des ELZ gaben in einer externen Gefährdungsbeurteilung an, dass die Erlaubnis von Pausen nicht immer klar kommuniziert würde. Zudem würde teilweise auf die Pausen verzichtet, um die eigenen Kolleginnen und Kollegen bei hohem Arbeitsaufkommen weiterhin zu unterstützen. Das zeigt, dass der Selbstverantwortlichkeit der einzelnen Beschäftigten, die jeweils zustehenden Pausenzeiten zu nutzen, Grenzen gesetzt sind.

13.2.3 Beschaffungen

Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenartig verschiedene Beschaffungsvorgänge des ELZ.

Fußstützen

Das Kompetenzzentrum für Sicherheit und Gesundheit (KSG) stellte in seiner Begehung des ELZ im April 2016 fest, dass die Mindesthöhe der verstellbaren Leitstellentische eine ergonomische Anpassung der Sitzposition bei kleinen Personen nicht immer ermöglichte. Zur Abhilfe empfahl die KSG die Beschaffung von Fußstützen, in denen sich auch die zu nutzenden Funk-Fußtaster⁴ der Leitstelle integrieren ließen. Trotz des entsprechenden Hinweises beschaffte das ELZ im Oktober 2016 fünf

⁴ Funk-Fußtaster ermöglichen bei Betätigung das Sprechen der Leitstellenmitarbeitenden mit den jeweiligen Einsatzkräften vor Ort.

„allgemeine“ Fußstützen. Diese waren für eine Nutzung innerhalb der Leitstelle ungeeignet.⁵

Headsets

Im Juli 2015 beschaffte der Zentraldienst der Polizei (ZDPol) für das ELZ 120 Standard-Headsets zum Gesamtpreis von 25.700 Euro, welche innerhalb der Leitstelle verwendet und zum Teil gelagert wurden.

Im Februar 2017 beschaffte der ZDPol für das ELZ erneut 120 neue Headsets. Vorausgegangen war ein Vergleich wirtschaftlicher Aspekte, aber auch gesundheitlicher und arbeitsschutztechnischer Anforderungen, welcher einen Austausch der gesamten Standard-Headsets zur Folge hatte. Ab März 2017 erfolgte der Austausch der Headsets. Eine weitere Beschaffung von 60 Headsets einschließlich Zubehör schloss sich noch im gleichen Jahr an.

Auf Nachfrage des Landesrechnungshofs zum Verbleib der im Jahr 2015 beschafften 120 Standard-Headsets gab das PP an, defekte Geräte in der Folge ersetzt und teilweise entsorgt zu haben. Entsprechende Unterlagen konnte das ELZ nicht vorlegen. Dem Landesrechnungshof erscheint es wenig lebensnah, dass bei einem Austausch aller bis dahin genutzten und somit funktionstüchtigen Standard-Headsets (zum Stückpreis von 214 Euro) ein Defekt eingetreten sein sollte. Der Verbleib der Headsets konnte nicht geklärt werden.

Gesundheitsfördernde Maßnahmen

Als Maßnahme des betrieblichen Gesundheitsmanagements richtete das ELZ einen Ruheraum für Mitarbeitende (insbesondere für schwangere und stillende Frauen) ein. Hierfür beantragte der damalige Leiter des ELZ die Beschaffung eines ledernen Massagesessels und eines (weiteren) Wandbildes zum „Thema Strand und Meer“ für 2.800 bzw. 300 Euro.

Für die Beschaffung des Massagesessels schlug er vor, dass die beschriebenen Funktionen eines bestimmten Produktes im Ausschreibungsverfahren Berücksichtigung finden sollten.

Im August desselben Jahres erneuerte die stellvertretende Leiterin des ELZ den Beschaffungsantrag und übernahm in dessen Leistungsbeschreibung als Mindestanforderung detailliert Teile der technischen Spezifikationen des Massagesessels eines bestimmten Unternehmens.

⁵ So ließen sich die Funk-Fußtaster in den allgemeinen Fußstützen nicht integrieren.

Die Beschreibung des Sessels beinhaltete sehr konkrete Eigenschaften (zum Beispiel Raumsparfunktion, 3D-Wirbelsäulenanalyse, stufenlose Neigungsverstellung von Rückenlehne und Beinauflage, genaue Produktmaße). Diese Eigenschaften bot allein der Massagesessel eines bestimmten Unternehmens. Im Rahmen der Ausschreibung erfolgte kein entsprechendes Angebot, so dass das PP die Ausschreibung aufhob und ohne Wettbewerb ein anderes Produkt für 4.000 Euro beschaffte. Dieses verfügte jedoch nicht über zuvor geforderte Leistungsmerkmale (Heizung im Lendenbereich, maximale Höhe von 0,95 Meter). Außerdem war es laut Herstellerangaben für Schwangere und stillende Mütter nicht geeignet.

13.2.4 Internetwache

Der Webauftritt der brandenburgischen Internetwache ist nicht für alle Nutzergruppen gleichermaßen zugänglich. Erschwert ist der Zugang insbesondere für Nutzende von Screenreadern⁶ und motorisch eingeschränkten Menschen. Insgesamt erfüllt die Internetwache nicht die Anforderungen der digitalen Barrierefreiheit nach EN 301 549.⁷



Abbildung 29: Screenshot Internetwache
Quelle: https://polizei.brandenburg.de/onlineservice/auswahl_strafanzeige, zuletzt abgerufen am 13. Oktober 2022

⁶ Ein Screenreader ist ein Bildschirmlleseprogramm, welches für Blinde und sehbehinderte Menschen den Bildschirminhalt vorliest.

⁷ Die EN 301 549 ist eine europäische Norm für Mindestanforderungen an die Barrierefreiheit der Informations- und Kommunikationstechnologien.

Es besteht keine Möglichkeit, Dateianhänge über die Internetwache an die Polizei zu übermitteln. Es obliegt den jeweils zuständigen Mitarbeitenden, bei Hinweisen oder Anzeigen zu einer Straftat eventuell bestehende Dateien (zum Beispiel Ton- oder Bildaufnahmen) direkt bei Bürgerinnen oder Bürgern zu erbitten.

Das PP erklärte, es habe die Notwendigkeit der Übermittlung von Datenanhängen direkt mit der Anzeigenstellung oder der Hinweisgabe auf mögliche Straftaten zu verknüpfen erkannt. Eine Umsetzung ist bisher an der Einrichtung einer direkt an die Internetwache angebundenen gesicherten sogenannten ‚Schmutzdatenumgebung‘ gescheitert. Die Möglichkeit einer ergänzenden Fachanwendungs- bzw. anzeigenunabhängigen Übermittlung von bestimmten Dateien ist jedoch in herausgehobenen Fällen auf anderem Wege (zum Beispiel über das Hinweisportal des BKA) gegeben. Eine generelle Möglichkeit, einer Anzeige oder einem Hinweis Anhänge beizufügen, könne mittelfristig angeboten werden.

Wurden 2004 noch 3.700 Vorgänge über die Internetwache ausgelöst, verfünffachte sich die Zahl 2010 auf 18.500. 2020 war die Anzahl mit 46.500 Vorgängen mehr als zwölfmal so groß. Trotz der stetigen Zunahme an ausgelösten Vorgängen blieb die Anzahl der Beschäftigten im Lagedienst seit dem Jahr 2015 im Wesentlichen unverändert. Das PP begründete dies damit, dass die Erstprüfung und Selektierung an ausgelösten Vorgängen als eine von mehreren „Zugleichaufgaben“ wahrgenommen würde.

13.3 Folgerungen

Das MIK sollte eine auskömmliche, täglich verfügbare Personalstärke des ELZ dauerhaft gewährleisten. So können die mit der Arbeit einhergehenden physischen und psychischen Belastungen nachhaltig reduziert werden. Gleichzeitig wäre das ein Beitrag zur Steigerung der Attraktivität des ELZ als Dienststelle. Dadurch könnte die künftige Personalgewinnung erleichtert, die Arbeitsverteilung verbessert und die Zahl der Krankentage reduziert werden.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Verantwortung für eine der Organisation angemessene Anzahl an Sicherheitsbeauftragten allein bei der Dienststellenleitung liegt. Dabei können Sicherheitsbeauftragte ausschließlich durch solche Personen vertreten werden, die ebenfalls als Sicherheitsbeauftragte durch die Dienststellenleitung bestellt wurden.

Zusätzlich sollte im Interesse der Dienststellenleitung auch die regelmäßige Fortbildung der Sicherheitsbeauftragten liegen. Die Vorgaben des Unfallversicherungsträgers müssen durchgängig umgesetzt und eingehalten werden.

Über das Vertrauen hinaus, dass die Beschäftigten auf ihre Pausenzeiten selbst achten, sieht der Landesrechnungshof das PP als Dienstherrn hier in der Pflicht. Der Landesrechnungshof empfiehlt zur Sicherung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes der einzelnen Beschäftigten die Einführung von Pflichtpausen. Deren Erfassung würde nicht nur die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben sicherstellen, sondern auch zur Gleichbehandlung der eingesetzten Beschäftigten beitragen. Ebenso hat das MIK gemeinsam mit dem ELZ dafür Sorge zu tragen, dass die verbindliche vorgeschriebene Bildschirmpause gewährt und genutzt wird. Damit sind bezahlte Arbeitsunterbrechungen gemeint, nicht die im Arbeitszeitrecht geforderten Ruhepausen.

Der Landesrechnungshof fordert, Beschaffungen am tatsächlichen Bedarf auszurichten und das Verbot der produktspezifischen Ausschreibung künftig zu beachten. Eine produktneutrale Beschaffung eröffnet eine größere Produktvielfalt und kann auch eine deutlich preiswertere Beschaffung ermöglichen. Eine Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb ist im Übrigen nur zulässig, wenn die Bedingungen des ursprünglichen Auftrags beibehalten werden.

13.4 Stellungnahme

Das MIK erkannte die Feststellungen des Landesrechnungshofs im Wesentlichen an. Über die Notwendigkeit der Senkung der Zahl der Langzeiterkrankungen und der Erhöhung der Attraktivität der Arbeit im ELZ besteht Einigkeit. Das MIK hat darüber hinaus zugesichert, bei zukünftigen Beschaffungen den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

13.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof erkennt an, dass das MIK die Prüfung des ELZ und der Internetwache bereits zum Anlass genommen hat, Veränderungen herbeizuführen, zum Beispiel Bestellen eines Sicherheitsbeauftragten. Der Landesrechnungshof sieht das MIK gemeinsam mit dem PP gefordert, die

Probleme im Bereich der Personalausstattung und der Arbeitssicherheit anzugehen.

Vor dem Hintergrund einer weiterhin zunehmenden Internetnutzung und auch zur Verbesserung der Dienstleistung der Polizei muss die Internetwache technisch weiterentwickelt und gegebenenfalls mittelfristig personell verstärkt werden.

Schließlich weist der Landesrechnungshof erneut darauf hin, dass Auftraggebende die Bestimmungen über das Vergabeverfahren einhalten. Bereits einzelne Verstöße können zur Rechtswidrigkeit des Vergabeverfahrens insgesamt führen und im Einzelfall Schadensersatzansprüche begründen. Das Vergabeverfahren fehlerfrei zu gestalten sollte im Hinblick auf die möglichen Folgen im Eigeninteresse des MIK und des PP liegen.

Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)

14 Polizeiärztlicher Dienst – Das Dienstrecht gilt auch hier!

Mehrere Polizeiärztinnen und -ärzte übten nicht genehmigte Nebentätigkeiten aus. Bedienstete führten hunderte nicht dienstlich veranlasste „Überführungsfahrten“ durch. Der Polizeiärztliche Dienst gab in erheblichem Umfang Arzneimittel aus, die gesetzlich Versicherte nicht kostenfrei erhalten. Er beschaffte für über 90 Tsd. Euro ein Notfalleinsatzfahrzeug, das kaum genutzt wurde.

14.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof prüfte den polizeiärztlichen Dienst (PÄD). Dieser ist ein Bereich im Zentraldienst der Polizei (ZDPol) und für die medizinische Versorgung und Betreuung der Polizeibeamten zuständig.

14.2 Prüfungsergebnis

14.2.1 Nebentätigkeiten

Alle sieben Polizeiärztinnen und -ärzte üben oder übten eine Nebentätigkeit aus, insbesondere durch Erstellen von Gutachten oder durch Erbringung von Individuellen Gesundheitsleistungen (IGeL). Zum Prüfungszeitpunkt verfügten allerdings nur fünf von ihnen über eine aktuelle Nebentätigkeitsgenehmigung.

Wenn für die Nebentätigkeit Räume oder Materialien des PÄD genutzt werden, ist dies mitzuteilen und entsprechend abzurechnen. Lediglich in der Zeit von 2009 bis 2018 mussten die Polizeiärztinnen und -ärzte ihre Nebentätigkeiten nur anzeigen, seit 2018 bedürfen diese einer Genehmigung.

Alle sieben Polizeiarztinnen und -ärzte erhielten ab April 2018 mehrfach Informationsmaterial über die im Juli des Jahres in Kraft tretende Rechtsänderung, im Folgemonat nahmen sie an einer Informationsveranstaltung des ZDPol teil. Auch 2019 wies der ZDPol durch Informationen im Intranet und mit individuellen Schreiben noch einmal ausdrücklich auf die geänderte Rechtslage hin.

Per E-Mail forderte der ZDPol am 4. März 2020 die Polizeiarztinnen und -ärzte auf mitzuteilen, ob und in welcher Höhe sie Einnahmen aus Nebentätigkeiten erzielt hatten. Hierauf teilte ein Arzt auch im Namen der übrigen mit, sich gegenüber dem ZDPol zu diesen Angaben nicht verpflichtet zu sehen.

Nachfolgend werden Sachverhalte zu zwei der Polizeiarztinnen und -ärzten anonymisiert dargestellt:

Polizeiarzt 1

Polizeiarzt 1 führt schon seit vielen Jahren Nebentätigkeiten aus. Hierfür nutzt er auch die Räumlichkeiten des PÄD. In der Vergangenheit gab er über mehrere Jahre hinweg seine Einnahmen aus der Nebentätigkeit erst nach wiederholter Aufforderung an. Er stellte letztmalig 2010 einen (positiv beschiedenen) Antrag auf Ausübung einer Nebentätigkeit, entsprechende Anzeigen nahm er danach nicht vor. Im Rahmen der Prüfung von nacherklärten Einnahmen stellte der ZDPol fest, dass Polizeiarzt 1 auch Nebentätigkeiten ausführte, während er krankgeschrieben war. Auf Nachfrage erklärte der Arzt, dass er trotz Krankschreibung seinen Dienst versehen und Nebentätigkeiten ausgeübt hätte.

Trotz mehrfacher Informationen und Hinweise des ZDPol auf die Genehmigungspflicht beantragte Polizeiarzt 1 eine Nebentätigkeitsgenehmigung erst unmittelbar nach Beginn der Prüfung des Landesrechnungshofs.

Polizeiarzt 2

Polizeiarzt 2 besaß seit längerer Zeit eine Genehmigung zur Ausübung einer Nebentätigkeit. Im September 2009 erteilte der ZDPol auch die Genehmigung zur Nutzung von Einrichtungen, Personal und Material des PÄD gegen Entrichtung eines angemessenen Entgelts.

Nach Aufforderung des ZDPol gab Polizeiarzt 2 mit Schreiben vom Februar 2017 Einnahmen von 2011 bis 2015 an. Für das Jahr 2016 führte er aus, dass noch keine Rechnungslegung erfolgt sei. Die Einnahmen für das

Jahr 2016 meldete er nicht nach. Im März 2018 forderte der ZDPol den Bediensteten auf, seine Einnahmen für das Jahr 2017 mitzuteilen. Dem kam der Polizeiarzt 2 zunächst nicht nach. Erst im Februar 2019 gab er Einnahmen für 2017 und 2018 an. Im März 2020 forderte der ZDPol den Bediensteten auf, seine Einnahmen für das Jahr 2019 mitzuteilen. Dem kam der Bedienstete wiederum nicht nach.

14.2.2 Überführungsfahrten

Dienstreisen mit dem Dienstkraftfahrzeug beginnen und enden grundsätzlich an der Dienststelle. Bei Dienstreisen darf ein Dienstkraftfahrzeug mit zur Wohnung genommen werden, wenn es aus dienstlichen Gründen angeordnet wurde. Die dienstliche Anordnung erfolgt in jedem Einzelfall nach dienstlich notwendigen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten.

Mitarbeitende des PÄD wählten mehrfach keinen PÄD-Standort als Beginn bzw. Ende ihrer Dienstreise. Der PÄD erklärte hierzu, die Dienstkraftfahrzeuge seien durch die Mitarbeitenden des PÄD in „wohnungsnahen Polizeidienststellen“ abgestellt worden, um die Dienstreisen an diesen Dienststellen beginnen zu lassen. Dienstliche Anordnungen hierzu konnte der PÄD nicht vorlegen.

Für den geprüften Zeitraum ermittelte der Landesrechnungshof 755 Einträge in den Fahrtenbüchern, die als Überführungsfahrten bezeichnet waren.

Jahr	2018	2019	2020	2021 (1. – 3. Quartal)
Anzahl der Fahrten	205	319	164	67

Tabelle 25: [Auswertung von Fahrtenbucheinträgen](#)
Quelle: Eigene Erhebungen

Der Landesrechnungshof hat bereits Zweifel, ob für solche Reisen überhaupt ein Dienstkraftfahrzeug hätte genutzt werden dürfen. Jedenfalls hätten in den angefahrenen PÄD-Standorten Dienstkraftfahrzeuge für die Mitarbeitenden bereitgestanden. Hinzu kommt, dass die durchgeführten Dienstreisen nicht selten am eigentlichen Dienstort vorbeiführten.

Die Teilbereichsleiterin des PÄD begründete diese Vorgehensweise mit Zeiteinsparung. Dies kann der Landesrechnungshof allenfalls im Hinblick auf die private Lebensführung der Bediensteten erkennen. Aus Sicht

des Landes als Dienstherrn wurden weder Zeit noch finanzielle Mittel eingespart.

Die mangelnde Wirtschaftlichkeit soll nachfolgend an einem Beispiel dargestellt werden:

Ein Mitarbeiter des PÄD nahm an einem Mittwoch ein Fahrzeug vom Standort Potsdam nach Hennigsdorf mit, wo er das Fahrzeug über Nacht am Polizeirevier abstellte. Er selbst wohnte wenige Kilometer entfernt. Am nächsten Morgen holte der Bedienstete das Fahrzeug wieder ab, um vom Polizeirevier Hennigsdorf zu einer Besprechung nach Wünsdorf zu fahren. Im Anschluss an diesen Termin fuhr der Mitarbeiter wiederum nach Hennigsdorf, um den Pkw am selben Nachmittag am Polizeirevier Hennigsdorf abzustellen. Am Dienstag der darauffolgenden Woche brachte er das Fahrzeug wieder an seinen eigentlichen Standort nach Potsdam.

Auszug aus dem Fahrtenbuch

1)	07.07.2020	a)	146541	PÄD Pdm	A10	Bereitstellung	
	a)	b)	146478		/	Fahrzeug	
	b)	c)	63	PR Hennigsdorf	A111		
2)	08.07.2020	a)	146650	PR Hennigsdorf	A111	BL	
	a)	b)	146541		/A10/	/Ministerbesuch	
	b)	c)	109	ZDPol	A13		
3)	08.07.2020	a)	146734	ZDPol	A13	Rückfahrt	
	a)	b)	146650		/A113/		
	b)	c)	84	PR Hennigsdorf	A111		
4)	13.07.2020	a)	146787	PR Hennigsdorf ≥	über	ÄT	43,6 l
	a)	b)	146734	Potsdam	Spandau		
	b)	c)	53		BL		

Abbildung 30: Angaben im Fahrtenbuch BBL 4 4464 im Jahr 2020; handschriftliche Eintragungen wurden ohne Namenszeichen transkribiert
Quelle: Transkription eines Fahrtenbuchs des PÄD

Die Fahrt nach Hennigsdorf war bereits als solche nicht erforderlich, da die Fahrt nach Wünsdorf von der Dienststelle Potsdam kürzer gewesen wäre. Hinzu kommt Folgendes: Für die Fahrt vom PÄD in Potsdam zum Polizeirevier Hennigsdorf trug der Bedienstete eine Fahrtstrecke von 63 km ein, für die umgekehrte Strecke 53 km. Vom Polizeirevier Hennigsdorf zum ZDPol betrug die angegebene Entfernung 109 km, der Rückweg war mit 84 km angegeben. Selbst wenn etwaige Baustellen oder Umleitungen bestanden haben mögen, erscheinen die Differenzen (- 16 % bzw. + 30 %)

ungewöhnlich.¹ Das mögliche Nutzen einer Umleitung war im Fahrtenbuch jedenfalls nicht dokumentiert.

14.2.3 Arzneimittel

Der Landesrechnungshof hat die Beschaffungsvorgänge für Arznei-, Heil- und Hilfsmittel (im Folgenden: Arzneimittel) für das Jahr 2020 ausgewertet.

Die jeweiligen Polizeiärztinnen und -ärzte bestellten an den fünf Standorten Potsdam, Cottbus, Eberswalde, Frankfurt (Oder) und Oranienburg Arzneimittel. Die Bestellungen gaben sie bei fünf verschiedenen Apotheken auf. Im Jahr 2020 entstanden hierfür Ausgaben von knapp 35 Tsd. Euro.

- Aus den Rechnungen von zwei Apotheken war ersichtlich, dass diese ein Skonto zwischen eineinhalb und sechs Prozent gewährten. Hierdurch entstanden Minderausgaben von rund 580 Euro. Die übrigen Apotheken räumten kein Skonto ein.
- Zwischen den einzelnen Apotheken gab es zum Teil erhebliche Preisunterschiede, bezogen auf einzelne Arzneimittel von bis zu 92 %.

Die Heilfürsorgeberechtigten haben Anspruch auf ärztlich verordnete Arzneimittel. Eine Reihe von Mitteln bzw. Präparaten sind hiervon ausgenommen, unter anderem wissenschaftlich nicht anerkannte Mittel.²

Der Landesrechnungshof wertete die Bestellungen eines der fünf Standorte des PÄD im Jahr 2020 aus. Dieser orderte Arzneimittel, Medizinprodukte und sonstige apothekenübliche Produkte für über 8 Tsd. Euro, um sie kostenlos an die Polizisten abzugeben. Über ein Drittel dieser Bestellungen ist wie in der nebenstehenden Tabelle zu klassifizieren.

Zur Bestellung gehörten weitere Produkte, die gesetzlich Krankenversicherte kostenpflichtig erwerben müssen (zum Beispiel Deodorant gegen Körpergeruch im Achselbereich).

1 Ein Routenplaner gibt – in Abhängigkeit davon, ob die Autobahn oder die Bundesstraße genutzt wird – die Pkw-Strecke zwischen dem PÄD in Potsdam und dem Polizeirevier Hennigsdorf mit 34,4 bzw. 60,2 km an. Die Entfernung zwischen dem ZDPol und dem Polizeirevier Hennigsdorf beträgt unter derselben Maßgabe 77,2 bzw. 83,5 km.

2 Die Heilfürsorgeberechtigten haben gemäß § 13 Absatz 1 Brandenburgische Polizei-Heilfürsorgeverordnung - BbgPolHV vom 28. Juni 2010 (GVBl. II 2010, Nr. 40, zuletzt geändert durch Verordnung vom 9. März 2015 [GVBl. II 2015, Nr. 14]) Anspruch auf ärztlich verordnete Arzneimittel. Eine Reihe von Mitteln bzw. Präparaten sind hiervon ausgenommen, u. a. „wissenschaftlich nicht anerkannte Mittel, Mineralwässer, Stärkungsmittel, kosmetische Artikel und Präparate, die als eine besondere Zubereitungsform von Nahrungsmitteln anzusehen sind“.

	Ausgaben in Euro	Anteil an den Gesamtausgaben
nicht apothekenpflichtige Arznei- und sonstige Mittel (z. B. Salbe gegen Haut- und Fußpilz)	570,02	7 %
apothekenpflichtige, nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel (z. B. Aspirin, Magnesium Trinkgranulat)	1.447,71	17 %
verschreibungspflichtige Arzneimittel zur Anwendung bei geringfügigen Gesundheitsstörungen (z. B. Lutschtabletten zur kurzfristigen Behandlung bei schmerzhaften Entzündungen der Rachenschleimhaut)	743,85	9 %
unwirtschaftliche Arzneimittel (sog. Negativliste, z. B. Grippostad C)	130,02	2 %
	2.891,60	35 %

Tabelle 26: Bestellungen von Arzneimitteln, Medizinprodukten, sonstigen apothekenüblichen Produkten eines PÄD-Standorts
Quelle: Eigene Erhebungen

14.2.4 Notarzteinsatzfahrzeug

Der PÄD stellt die medizinische Betreuung, psychologische Beratung und die Betreuung von Einsätzen, Übungen und Ausbildungsmaßnahmen sicher. Er hat die notfallmedizinische beziehungsweise notärztliche Begleitung risikobehafteter polizeilicher Einsätze sicherzustellen, insbesondere bei Einsätzen der Spezialeinheiten.

Bei Einsätzen³ des PÄD für geschlossene Einheiten und Spezialkräfte der Direktion Besondere Dienste (DBD) ist der Einsatz eines Arztes mit entsprechendem Hilfspersonal sowie ein entsprechendes Einsatzmittel wie ein Rettungstransportwagen (RTW) und/oder ein Notarzteinsatzfahrzeug (NEF) erforderlich.

Bis 2017 wurde als Einsatzmittel der RTW der DBD genutzt. In diesem war die Versorgung von Verletzten (im Gegensatz zum NEF) möglich. Laut Aussagen des PÄD kam es vermehrt zu technischen Problemen, da der RTW auf Grund seines Alters nicht immer einsatzbereit war. Der PÄD bat schließlich den DBD um eine Ersatzbeschaffung für den RTW.⁴

Die Zunahme von Einsätzen geschlossener Einheiten der Polizei des Landes Brandenburg sowie die gestiegene Gefährdungslage ver-

³ Einsätze ganzer Hundertschaften und Tauchergruppen.

⁴ Hierzu hat der PÄD dem DBD eine Begründung für die Ersatzbeschaffung übermittelt. Entsprechende Unterlagen hierzu konnten die PÄD-Mitarbeitenden jedoch nicht mehr vorlegen, vgl. Gespräch vom 3. November 2021.

anlasste das Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK) und den ZDPol, die Anforderungen an die Fahrzeugausstattung neu zu bewerten. Insbesondere die Fahrzeugausstattung des PÄD wurde in Hinblick auf mögliche terroristische Anschläge überdacht.

Deshalb leitete der ZDPol 2016 einen Beschaffungsvorgang für ein NEF ein. Für die Beschaffung stellte das MIK 60 Tsd. Euro bereit. 2017 kostete die Anschaffung des Trägerfahrzeugs einschließlich dessen Ausbau und Ausstattung tatsächlich über 90 Tsd. Euro. Die Gründe für die Überschreitung der geplanten Ausgaben um über 50 % konnte der Landesrechnungshof dem Beschaffungsvorgang nicht entnehmen.



Abbildung 31: Notarzteinsatzfahrzeug des PÄD
Quelle: Landesrechnungshof

Im November 2018 wurde der RTW der DBD durch ein neues Fahrzeug ersetzt. Die Kosten für den RTW beliefen sich auf 238 Tsd. Euro.

Der Landesrechnungshof entnahm den Fahrtenbüchern des NEF folgende jährliche Fahrleistungen:

Im Jahr 2018 entfielen von 2.585 gefahrenen Kilometern 486 km auf die Fahrzeugabholung und -überführung, 403 km auf eine Taucherausbildung und 627 km auf einen Einsatz in Niedersachsen. „Reguläre“ Einsätze machten somit nur etwa 1.000 km aus.

Von den 701 im Jahr 2019 gefahrenen Kilometern konnten 313 km einem Einsatz in Lindow und 303 km einem Einsatz in Frankfurt (Oder) zugeordnet werden.

Ein Einsatz mit 35 km, eine Inspektion und 21 Fahrten zum Impfzentrum Windmühlenberg stellten 2021 die Gesamtfahrleistung dar.

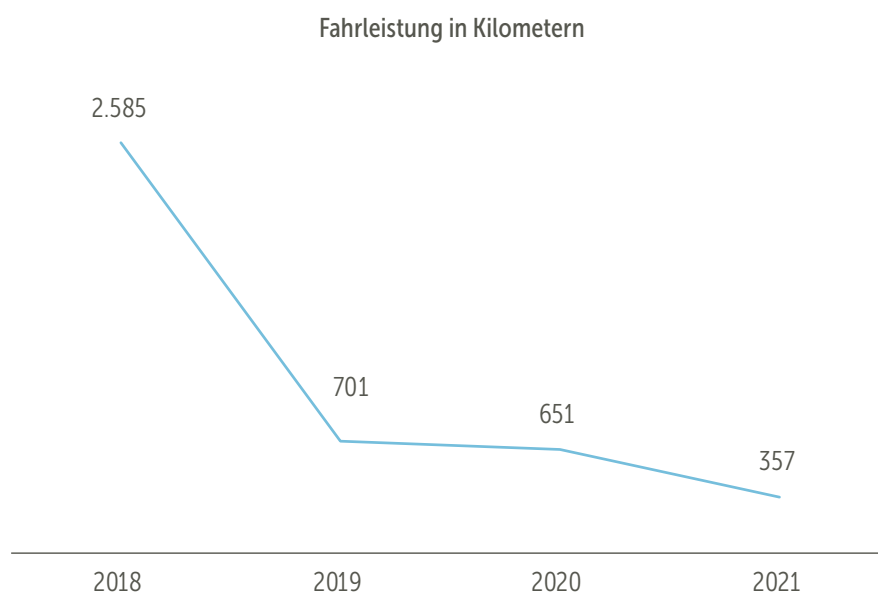


Abbildung 32: Jährliche Fahrleistungen des NEF
Quelle: Eigene Erhebungen

14.3 Folgerungen

Die Polizeiärztinnen und -ärzte üben Nebentätigkeiten aus und erzielen hiermit Einkünfte in unterschiedlicher Höhe. Hierfür nutzen sie zum Teil auch Einrichtungen des PÄD. Der ZDPol hat es versäumt, trotz der angezeigten bzw. genehmigten Nebentätigkeiten, die Polizeiärztinnen und -ärzte regelmäßig zur Angabe der Einnahmen aufzufordern bzw. zu mahnen. Der Landesrechnungshof erkennt an, dass das Nachhalten der Angaben zu den Nebentätigkeiten für den ZDPol einen erheblichen Aufwand bedeutet. Wegen der zwingenden gesetzlichen Vorgaben und auch im Hinblick auf die Gleichbehandlung aller Beschäftigten, die Nebentätigkeiten ausüben, hält er diesen Aufwand jedoch für zwingend geboten.

Im Rahmen der Fürsorgepflicht des Dienstherrn hat der ZDPol darauf zu achten, dass Bedienstete während ihrer Krankschreibung nach Möglichkeit weder dem Dienst noch einer Nebentätigkeit nachgehen.

Die Ausübung einer nicht genehmigten Nebentätigkeit stellt eine Dienstpflichtverletzung dar. Der Landesrechnungshof hält es für unabdingbar, dass der ZDPol gemeinsam mit dem MIK ein rechtssicheres und mit überschaubarem Aufwand handhabbares Verfahren für Beantragung, Genehmigung und Überwachung von Nebentätigkeiten entwickelt.

Für die Nutzung der Dienstkraftfahrzeuge ist künftig der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Hierbei sollen Ausgaben gespart werden oder die gegenüber einer Nutzung anderer Verkehrsmittel entstehenden Mehrausgaben in einem vertretbaren Verhältnis zur Dringlichkeit des Dienstgeschäftes oder zur Zeitersparnis stehen.

Der Landesrechnungshof stellt ausdrücklich nicht die freie Heilfürsorge der Polizei in Frage. Er erwartet aber, dass die Polizisten dabei genauso gestellt werden, wie die entsprechende Rechtsverordnung es vorsieht. Das MIK hat bereits angekündigt, seine Medikamentenausgabe außerhalb von Einsätzen grundsätzlich überprüfen zu wollen. Der Landesrechnungshof regt außerdem eine zentrale Arzneimittelbeschaffung zur besseren Nutzung von Skonti und Rabatten an.

Die Fahrleistung des NEF war gering. Dies mag zum Teil auf pandemiebedingte Einschränkungen zurückzuführen sein. Gleichwohl sieht der Landesrechnungshof die Frage aufgeworfen, ob die Neuanschaffung des NEF bei einer rechtzeitigen Ersatzbeschaffung des RTW der DBD notwendig gewesen wäre. Das MIK sollte prüfen, wie das beschaffte NEF besser genutzt und ausgelastet werden kann. Gegebenenfalls wäre zu erwägen, ob das Fahrzeug an eine Kommune abgegeben werden kann.

14.4 Stellungnahme

Das MIK erkannte die Feststellungen des Landesrechnungshofs im Wesentlichen an. Es betonte, dass der PÄD unabhängig von den Feststellungen des Landesrechnungshofs zuverlässige und qualitativ hohe Arbeit leiste.

14.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof erkennt an, dass das MIK die Prüfung des PÄD bereits zum Anlass genommen hat, Veränderungen zu prüfen.

Der Landesrechnungshof stellt die fachliche Eignung der Bediensteten des PÄD nicht in Frage. Er ist aber der Auffassung, dass die Bediensteten des PÄD die dienstrechtlichen Regelungen in gleicher Weise zu befolgen haben, wie dies für alle übrigen Bediensteten des Landes Brandenburg gilt.

Einzelplan 05 Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBS)

15 Gelbe Karte für die Förderung des Sports

Die Förderung des Landessportbundes e. V. (LSB) ist in den Haushaltsplänen des Landes intransparent dargestellt. Zudem hat das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport keinen Überblick über die Gesamtförderung des LSB durch das Land. Die Förderpraxis des MBS begünstigt den LSB Jahr für Jahr deutlich. Der LSB erhielt mehr als notwendig – bis zu mehreren hunderttausend Euro. Die Verwendung der Sport-Fördermittel prüfte das MBS bisher weder fristgerecht noch ausreichend genau.

15.1 Prüfungsgegenstand

Die Sportförderung durch das Land ist gesetzlich geregelt.¹ Die Finanzierung der Förderung erfolgt aus der Glücksspielabgabe der Lotterien und Sportwetten des Landes. Die Fördersumme stieg von 15 Mio. Euro im Jahr 2008 auf 20,5 Mio. Euro im Jahr 2021.

Einen Teil dieser Mittel gibt das MBS direkt an Sportorganisationen und Kommunen weiter. Den anderen Teil erhält der LSB. Diese Mittel reicht der LSB überwiegend an sogenannte Letztempfänger weiter, die teils auch schon direkt gefördert werden. Weitere Fördermittel verwendet der LSB für eigene satzungsgemäße Zwecke.

Der Landesrechnungshof prüfte die Direktvergabe von Mitteln durch das Sportministerium, das Zuwendungsverfahren zwischen dem MBS und dem LSB und die Verwendung von Mitteln durch den LSB.

¹ Sportförderungsgesetz (SportFGBbg) vom 10. Dezember 1992 (GVBl. I 1992, [Nr. 26], S. 498), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2020 (GVBl. I 2020, Nr. 43).

15.2 Prüfungsergebnis

15.2.1 Förderung des LSB intransparent

Im Einzelplan des MBS 2017 waren 15,5 Mio. Euro für Zuschüsse für laufende Zwecke an Vereine und Verbände vorgesehen. In den Erläuterungen war angegeben, dass davon auch der LSB Zuschüsse erhalten sollte. Dass der LSB jedoch fast 80 % der Zuschüsse erhielt, ergab sich daraus nicht. Auch im aktuellen Haushaltsplan 2022 behielt das Ministerium die Darstellungsweise bei.

Diese Darstellung in den Haushaltsplänen ist intransparent. Die interessierte Öffentlichkeit kann nicht erkennen, dass der LSB der mit Abstand größte Empfänger ist.

Der LSB erhielt in den Jahren 2016 bis 2018 eine Grundförderung und Mittel für Projekte im Umfang von 11,5 bis 12,6 Mio. Euro. Darüber hinaus stellten ihm in dieser Zeit andere Stellen des Landes (beispielsweise MASGF², MIK, MdF³) jährlich zwischen 240 Tsd. Euro und 330 Tsd. Euro als Zuwendung zusätzlich für weitere mit dem Sport zusammenhängende Maßnahmen zur Verfügung.⁴ Dem MBS als Hauptzuwendungsgeber lagen hierzu keine Angaben oder Übersichten vor.

Nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO soll bei der Förderung einer Einrichtung, hier des LSB, durch mehrere Stellen des Landes die Bewilligung nur durch eine Behörde erfolgen.⁵ Erfolgen Zuwendungen durch mehrere Zuwendungsgebende, haben diese Einvernehmen unter anderem zur zu finanzierenden Maßnahme, zur Finanzierungsart und den Nebenbestimmungen herzustellen.⁶

Vorliegend erfolgte weder die Bewilligung, gebündelt durch eine Behörde, noch haben die Zuwendungsgebenden Einvernehmen hergestellt.

2 Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (Ressortbezeichnung in der 6. Wahlperiode des Landtags Brandenburg).

3 Ministerium der Finanzen (Ressortbezeichnung in der 6. Wahlperiode des Landtags Brandenburg).

4 U. a. Integrationsmaßnahmen in Sportvereinen oder für das freiwillige soziale Jahr im Sport.

5 VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO.

6 VV Nr. 1.4.5 zu § 44 LHO.

15.2.2 Zuwendungsart ändern

Der LSB erhält seit vielen Jahren sowohl für die satzungsgemäßen Zwecke als auch für seine Sportförderrichtlinien Zuwendungen als Projektförderung. Die größte Ausgabebeziehung bei der Erfüllung der satzungsgemäßen Zwecke sind die Ausgaben für die Geschäftsstelle des LSB. Diese sind dauerhaft bzw. regelmäßig wiederkehrend bspw. für das Personal, Fortbildungen oder Versicherungen.

Projektförderung bedeutet, dass einzelne abgrenzbare Aufgaben finanziell gefördert werden sollen.⁷ Diese Förderung ist zeitlich begrenzt, hat also ein bestimmtes Ende.

Bei den Aufgaben der Geschäftsstelle des LSB handelt es sich eindeutig nicht um ein irgendwann abgeschlossenes Projekt, sondern um eine Daueraufgabe.⁸

15.2.3 Finanzierungsart ändern

Der LSB erhält die Zuschüsse als sogenannte Festbetragsfinanzierung. Das MBSJ gewährt somit einen festen, nach oben und grundsätzlich auch nach unten nicht veränderbaren Betrag. Der Festbetrag ist mit entsprechender Sorgfalt auf Basis fundierter Kalkulationen festzusetzen und in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, ob

- die Ausgaben sich verändert haben,
- neue Einnahmen hinzugetreten sind und
- er der Höhe nach noch notwendig und angemessen ist.⁹

Diese Finanzierungsart kommt regelmäßig nicht in Betracht, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass mit Einsparungen oder mit höheren Einnahmen zu rechnen ist.

In den geprüften Jahren (2014 bis 2018) lagen die Ist-Ausgaben des LSB regelmäßig niedriger als geplant. Auch die Ist-Einnahmen waren teilweise höher. So wurden die Ausgaben für Trainierende durchgehend zu hoch angesetzt (zum Beispiel 2017 um 240 Tsd. Euro). Das Ministerium toleriert diese Vorgehensweise schon seit mehreren Jahren mit der Folge, dass

⁷ VV Nr. 2.1 zu § 23 LHO.

⁸ Die meisten Bundesländer, die eine vergleichbare Sportförderung wie Brandenburg aufweisen, fördern deshalb ihre Landessportbünde ebenfalls institutionell.

⁹ VV Nr. 2.2.3 zu § 44 LHO.

die geringeren tatsächlichen Ausgaben nicht zu einer Verringerung der Zuwendung und damit zu einer Entlastung des Landeshaushalts führen.

Eine regelmäßige Überprüfung der Finanzierungsart – wie in den Verwaltungsvorschriften gefordert – nahm das MBS nicht vor.

15.2.4 Einsatz von Eigenmitteln

Der LSB beantragt die Zuwendungen jährlich. Laut Planung in den Zuwendungsanträgen liegen die Gesamtausgaben für satzungsgemäße Zwecke regelmäßig höher als die diesbezüglichen Zuwendungen. Der LSB gab deshalb an, die Differenz mit eigenen Mitteln auszugleichen. Diesen Eigenmittelanteil übernahm das Ministerium in den Zuwendungsbescheid, sodass er nach Auffassung des Landesrechnungshofs verbindlich zu erbringen war.

Nach Ablauf des Haushaltsjahres reichte der LSB seinen Verwendungsnachweis beim Ministerium ein. Aufgrund der insgesamt geringeren Ausgaben lag der tatsächliche Einsatz von Eigenmitteln des LSB deutlich unter dem im Antrag angegebenen Wert.

	vorgesehener Eigenmittelanteil lt. Antrag/Bescheid	tatsächlicher Eigenmittelanteil lt. Verwendungsnachweis	nicht eingesetzte Eigenmittel des LSB
	Werte in €		
2014	282.400	96.500	185.900
2015	361.600	239.600	122.600
2016	592.200	372.900	219.300
2017	597.200	179.500	417.700
Gesamt	1.833.400	887.900	945.500

Tabelle 27: Entwicklung des Eigenmittelanteils des LSB
Quellen: MBS, LSB

Der eigentlich verbindlich zu erbringende Eigenmittelanteil musste vom LSB nicht aufgewandt werden. Dies widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip, wonach Ausgaben zunächst aus Eigenmitteln zu finanzieren sind, nachrangig aus den Zuwendungen des Landes. Allein in vier Jahren summierte sich der Vorteil des LSB auf fast eine Million Euro.

15.2.5 Ausreichung der Fördermittel

Direktförderung

Das MBSJ soll Sportvereine nur im Ausnahmefall unmittelbar fördern.¹⁰ In den Jahren 2016/2017 gewährte das Ministerium in 228 Förderfällen ganz überwiegend an Sportvereine Zuwendungen mit einem Gesamtvolumen von 9,1 Mio. Euro. Das entsprach in beiden Jahren etwa 20 % der insgesamt im Haushaltsplan veranschlagten Sportfördermittel. Zudem bewilligte es in 102 dieser Fälle (44,7 %) Zuwendungen bis 5 Tsd. Euro.

Sowohl der Anzahl als auch der Höhe nach ist damit nach Auffassung des Landesrechnungshofs die Grenze einer Ausnahme überschritten. Ebenso gehört die Bewilligung von Zuwendungen mit vergleichsweise niedrigen Beträgen nicht zu den originären Aufgaben einer obersten Landesbehörde.

Eine Richtlinie über die direkte Förderung im Rahmen der Sportförderung erließ das MBSJ bislang nicht.

Zuwendungen an den LSB

Der LSB erhält die jährlichen Zuwendungen in mehreren Raten vom Sportministerium. Hierbei ist zu beachten, dass Zuwendungen nicht eher angefordert werden dürfen, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden.¹¹

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass der LSB im November 2017 eine Rate der Fördermittel in Höhe von 2,7 Mio. Euro beim MBSJ beantragte. Hierzu reichte er einen aktuellen Kontoauszug seines Zuwendungskontos ein, welcher einen Kontostand von ca. 1,6 Mio. Euro auswies. Das Ministerium wies den Betrag an.

Auf Nachfrage erklärte das MBSJ, dass der LSB das hohe Guthaben auf dem Konto mit der Bildung von Rücklagen begründete. Die Unterlagen des Ministeriums enthielten allerdings keine Hinweise oder Gesprächsvermerke zu Rückfragen bzw. Absprachen mit dem LSB.

¹⁰ § 7 Abs. 4 SportFGBbg.

¹¹ Nr. 1.3 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P), Anlage 15 zu VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO.

15.2.6 Verwendungsnachweisprüfung

Direktförderung

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass das MBSJ die Übersicht zur Überwachung der Verwendung der Zuwendung zum Teil unvollständig und nicht aktuell führte.¹²

Im Zeitraum 2016/2017 erließ das Sportministerium insgesamt 228 Zuwendungsbescheide, die aus dem Titel 684 60 finanziert wurden. Die dafür zu erbringenden Verwendungsnachweise gingen zu über 40 % nicht fristgerecht beim Ministerium ein. Das Ministerium mahnte die Übersendung in den meisten Fällen nicht an. Im Juli 2019 hatte das Ministerium 90 Verwendungsnachweise noch nicht in der vorgesehenen Frist geprüft. 15 Verwendungsnachweise lagen trotz Ablauf der Vorlagefrist noch nicht vor.

Zuwendungen an den LSB

Nach Ablauf des Förderjahres reicht der LSB den Verwendungsnachweis ein. Innerhalb von drei Monaten nach dessen Eingang hat das MBSJ diesen kursorisch und innerhalb von neun Monaten vertieft zu prüfen.¹³ Der Landesrechnungshof hat die Verwendungsnachweisprüfung von 2014 bis 2017 ausgewertet.

	2014	2015	2016	2017
Eingang des Verwendungsnachweises	30.06.2015	01.07.2016	28.06.2017	31.08.2018
Frist kursorische Prüfung	30.09.2015	01.10.2016	28.09.2017	30.11.2018
Kursorische Prüfung	10.07.2017	12.09.2016	20.04.2020	05.12.2018
Fristüberschreitung	21 Monate	-	30 Monate	1 Monat
Frist vertiefte Prüfung	30.03.2016	01.04.2017	28.03.2018	31.05.2019
Vertiefte Prüfung	10.07.2017	12.03.2020	20.04.2020	07.07.2020
Fristüberschreitung	15 Monate	35 Monate	24 Monate	14 Monate

Tabelle 28: Prüfung der VN des LSB durch das MBSJ
Quelle: MBSJ

Insbesondere die vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise erfolgte erheblich verspätet, für 2015 erst nach fast drei Jahren.

¹² VV Nr. 9.1 zu § 44 LHO hat die Verwaltung die Verwendung der Zuwendung zu überwachen.

¹³ VV Nr. 11.1 und Nr. 11.4 zu § 44 LHO. Eine Abweichung hiervon ist in besonders zu begründenden Ausnahmefällen möglich.

Der LSB erstellte für 2017 Einzel-Sachberichte und Einzel-Verwendungsnachweise zu den Sportförderrichtlinien teilweise nicht mit der gebotenen Sorgfalt und erläuterte förderrelevante Sachverhalte nicht. In den geprüften Verwendungsnachweisen stellte der Landesrechnungshof rechnerische Abweichungen im Einzelfall von bis zu 700 Euro fest. Bei konsequenterer Verwendungsnachweisprüfung hätte das MBS das bemängeln müssen.

Ressortinterne Regelungen

Der Beauftragte für den Haushalt legte 2010 mit Zustimmung des Landesrechnungshofs fest, dass bei mindestens fünf Prozent der vertieft zu prüfenden Verwendungsnachweise für die Direktförderung, insbesondere beim LSB, örtliche Erhebungen durchzuführen seien.

Das Sportministerium kam dem nur in wenigen Fällen nach. Beim LSB führte es seit 2010 keine – in irgendeiner Form dokumentierten – örtlichen Erhebungen durch.

15.3 Folgerungen

15.3.1 Transparenz

Zur Herstellung von Klarheit und Transparenz sollten künftig die Haushaltspläne Angaben zum Umfang der Sportförderung an den LSB enthalten. Hier kann die Vorgehensweise anderer Bundesländer als Vorlage dienen.

Dem MBS als Hauptzuwendungsgeber liegen nur rudimentäre Angaben darüber vor, welche Mittel der LSB von anderen Stellen im Land Brandenburg erhielt. Das kann zu Über- oder Mehrfachförderungen führen. Das Ministerium muss sich daher baldmöglichst einen Überblick über die von allen Stellen des Landes geleisteten Zuwendungen verschaffen und dies zu dokumentieren.

Die Bewilligung sollte künftig nur durch eine Stelle erfolgen. Das Einvernehmen zwischen einzelnen Stellen bzw. Zuwendungsgebern ist herzustellen.

15.3.2 Zuwendungs- und Finanzierungsart ändern

Die Projektförderung zur Finanzierung der zeitlich nicht befristeten satzungsgemäßen Zwecke, etwa der Aufgaben der Geschäftsstelle, ist nicht sachgerecht. Die Förderung ist daher auf eine institutionelle Förderung umzustellen.

Die Finanzierung des LSB ist auf eine Anteilfinanzierung umzustellen.

15.3.3 Einsatz von Eigenmitteln

Das MBJs sollte darauf achten, dass der LSB künftig die im Antrag und im Zuwendungsbescheid angegebenen Eigenmittel auch erbringt.

15.3.4 Ausreichung der Fördermittel

Direktförderung

Das Ministerium sollte eine Richtlinie über die direkte Förderung im Rahmen der Sportförderung, zum Beispiel für herausragende Sportereignisse, erlassen. In diesem Rahmen könnte beispielsweise durch Einführung von Förderuntergrenzen die Vielzahl der Förderfälle reduziert werden.

LSB-Förderung

Das MBJs hat sich beim Zuwendungsempfänger zu informieren, wenn Zuwendungen ungeachtet erheblich vorhandener Guthaben beantragt werden. Die Regeln für die Auszahlung von Zuwendungsraten sind zu beachten. Sofern Absprachen erfolgen, sind diese künftig zu dokumentieren.

15.3.5 Verwendungsnachweisprüfung

Das MBJs hat den Verwendungsnachweisprüfungen deutlich mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Das gilt einerseits hinsichtlich des Einhaltens der Fristen für die kursorische und vertiefte Verwendungsnachweisprüfung, andererseits auch für das Prüfen der inhaltlichen Korrektheit der Angaben. Des Weiteren sind diese Prüfungen auch zu dokumentieren. Außerdem erscheinen organisatorische Maßnahmen angezeigt, um dies sicherzustellen.

Zudem hat das Ministerium stichprobenartig örtliche Erhebungen vorzunehmen und deren Ergebnis nachvollziehbar zu dokumentieren.

15.4 Stellungnahme

15.4.1 Transparenz

Das MBSJ teilt zwar die Auffassung des Landesrechnungshofs einer intransparenten Darstellung in den Haushaltsplänen nicht. Es werde aber die Anregung des Landesrechnungshofs aufnehmen und beabsichtige, die Darstellungsweise in den Erläuterungen des Einzelplanentwurfes 2023/2024 zu verbessern.

Das MBSJ verweist darauf, dass das Brandenburgische Sportförderungsgesetz keine Gesamtdarstellung aller ausgereichten Sportfördermittel der öffentlichen Hand vorschreibe. Es stimme sich aber bilateral mit anderen Zuwendungsgebern ab. Dadurch würden Doppelförderungen ausgeschlossen. Das Ministerium sehe die Transparenz der Sportförderung nicht eingeschränkt, da beispielsweise in der jährlich stattfindenden Landessportkonferenz eine umfangreiche Berichterstattung erfolge.

Eine Information über Zuwendungen (für nichtsportliche Projekte des LSB) von anderen Stellen des Landes Brandenburg an das Sportministerium sei überflüssig. Zudem sei erheblicher Aufwand erforderlich, um einen Gesamtüberblick über die Sportförderung aller Ressorts zu erhalten. Dennoch werde das MBSJ 2022 erstmalig in der laufenden Legislaturperiode dem Parlament einen Sportförderbericht vorlegen, in dem die Fördermaßnahmen dargestellt werden.

15.4.2 Zuwendungs- und Finanzierungsart ändern

Das MBSJ hält die Voraussetzungen für eine institutionelle Förderung des LSB, auch für die Aufgaben der Geschäftsstelle, für nicht gegeben. Das bisher praktizierte Verfahren habe sich bewährt. Zudem würden mehr Bundesländer als vom Landesrechnungshof angegeben ihren Landessportbünden eine Projektförderung gewähren.

Das Ministerium habe die Finanzierungsart des LSB regelmäßig im geforderten Umfang geprüft. Es wolle aber künftig das Verfahren noch „umfangreicher aktenkundig dokumentieren“. Bei der Haushaltsplanung des LSB für 2023 habe der LSB aufgrund der Hinweise des Landesrechnungshofs reagiert und den Ansatz für Trainerpersonalkosten reduziert.

15.4.3 Einsatz von Eigenmitteln

In seiner Stellungnahme bestätigte das MBS, dass der LSB regelmäßig weniger Eigenmittel aufwenden müsse, als im Zuwendungsantrag angegeben. Jedoch verwende der LSB diese Mittel für Vereine und Verbände zur Förderung sportlicher Aktivitäten. Eine rechtliche Verpflichtung zur Erstattung bestehe wegen der Finanzierungsart Festbetragsfinanzierung nicht.

15.4.4 Ausreichung der Fördermittel

Bei den Direktförderungen will das Ministerium prüfen, ob für bestimmte Maßnahmen der Erlass von Förderrichtlinien sinnvoll und notwendig sei. Es betont aber den Ausnahmecharakter der Direktförderungen.

Das Ministerium werde künftig die Hinweise des Landesrechnungshofs bei der Freigabe von Zahlungen an den LSB beachten und Absprachen dokumentieren.

15.4.5 Verwendungsnachweisprüfung

Das MBS folge den Hinweisen des Landesrechnungshofs und habe bereits Veränderungen bei Organisationsstruktur, Personalkapazität und dem internen Überwachungs- und Informationssystem des zuständigen Bereiches vorgenommen. So habe es den Personaleinsatz für die LSB-Förderung und die VN-Prüfung erhöht, wodurch Fristen eingehalten und die Qualität der Prüfung verbessert werden sollen.

15.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof begrüßt die eingeleiteten und zum Teil bereits umgesetzten Maßnahmen des MBS zur Verbesserung der Organisationsstruktur und der Einführung eines Controllings ausdrücklich. Das ist ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Qualität von Mittelplanung und -verteilung sowie der Verwendungsnachweisprüfung. Die Hinweise des Landesrechnungshofs zur transparenten und somit nachvollziehbaren Darstellung der Förderung im Haushaltsplan will das Ministerium aufnehmen.

Auch wenn das MBS vortrug, bilaterale Abstimmungen mit verschiedenen Zuwendungsgebern im Land zu führen, so war dies in den Akten nicht dokumentiert. Schwerwiegender noch: In vielen Fällen war dem Ministerium

überhaupt nicht bekannt, welche anderen Ministerien in welcher Höhe dem LSB Fördermittel ebenfalls zukommen ließen.

Auch um Über- oder Mehrfachförderungen zu vermeiden, sollte das MBS eine möglichst aktuelle Übersicht über die an den LSB geleisteten Zuwendungen des Landes Brandenburg führen. Eine kurze jährliche Information darüber, ggf. auch an das Parlament, würde die Transparenz erhöhen.

Richtig ist, dass vom „eingesparten“ Eigenmittelanteil auch Vereine und Verbände partizipieren. Wesentliche Teile dieser Einsparungen verwendet der LSB jedoch nicht für die Vereinsförderung, sondern für eigene Baumaßnahmen, bspw. für das Sport- und Bildungszentrum Lindow oder das Haus des Sports am Luftschiffhafen. Wenn das MBS angesichts der gewährten Finanzierungsart „Festbetragsfinanzierung“ keine rechtliche Grundlage sieht, zugesagte Eigenmittel vom LSB einzufordern, so ist dies ein Grund mehr, den LSB künftig im Rahmen einer Anteilfinanzierung zu fördern.

Einzelplan 06 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK)

16 Systematische Mängel in der Kulturförderung

Das Verfahren zur Förderung von Kulturvereinen zeigte erhebliche Mängel. Öffentliche Gelder wurden von den Vereinen nicht ordnungsgemäß bewirtschaftet und zweckwidrig verwendet. Das MWFK prüfte nur unzureichend. Infolgedessen intervenierte das Kulturministerium nicht und forderte auch keine Mittel zurück.

16.1 Prüfungsgegenstand

Im Land Brandenburg verpflichtet die Landesverfassung¹ gemäß Artikel 34 Absatz 1 das Land und die Kommunen zur öffentlichen Förderung der Kunst, insbesondere durch Unterstützung der Kunstschaffenden. Auch das kulturelle Leben wird in seiner Vielfalt nach Artikel 34 Absatz 2 Landesverfassung öffentlich gefördert. Charakteristisch für die Kulturpolitik ist die öffentliche Verantwortung einerseits und die Staatsferne andererseits. Daher fördert das MWFK brandenburgweit Kulturvereine. Die Aufgaben, Zielsetzungen und Mitglieder der Vereine sind so vielfältig wie die Kultur selbst.

Der Landesrechnungshof prüfte schwerpunktmäßig den aus den Mitteln des MWFK langjährig geförderten Betrieb von Geschäftsstellen mehrerer Kulturvereine. Er untersuchte die Bewilligung und Verwendung der öffentlichen Zuschüsse an drei Vereine für die Haushaltsjahre 2016 bis 2019:

- Kulturfeste im Land Brandenburg e. V. (nachfolgend Kulturfeste) ist ein 1994 gegründeter gemeinnütziger Verein. Seine Aufgabe ist es, Kunst und Kultur zu fördern, und zwar insbesondere auf den Gebieten Musik, Theater, Literatur, Film und Bildende Kunst. Dieser Zweck soll vor allem durch Informationspolitik im Zusammenhang mit Kulturfesten ver-

¹ Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (GVBl. I 1992, S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Mai 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 16).

wirklicht werden. Satzungsgemäß hat dies durch Diskussions- und Informationsveranstaltungen, Publikationen sowie die Durchführung und Pflege von kulturellen Veranstaltungen aller Art zu erfolgen. Der Verein agiert als Dachverband seiner über 70 Mitglieder.²

- Brandenburgische Literaturlandschaft e. V. – Brandenburgisches Literaturbüro (nachfolgend Literaturbüro) wurde 1994 gegründet und ist landesweit tätig. Er ist ein Förderverein für Literatur und unterstützt das Literaturschaffen im Land Brandenburg in seinen verschiedenen Formen. Der Verein ist Träger des Literaturbüros, das jährlich 50 bis 60 Lesungen im gesamten Land Brandenburg veranstaltet. Zudem organisiert es Ausstellungen und gibt Publikationen zur Literaturgeschichte der Region heraus.³
- Der Landesmusikrat Brandenburg e. V. (nachfolgend Landesmusikrat) ist seit 1990 die Dachorganisation der Fachverbände, Vereine, Institutionen sowie Amateur- und Berufsmusikschaffenden im Land Brandenburg. Er vertritt die kulturpolitischen Interessen seiner rund 60 Mitglieder gegenüber der Politik und berät seine Mitglieder zugleich in musikpolitischen Fragen. Der Landesmusikrat ist Veranstalter und Kooperationspartner zahlreicher Projekte der musikalischen Bildung und setzt sich für die Förderung der Musikkultur in Brandenburg ein. Darüber hinaus trägt der Verein zur Qualifizierung der musikalischen Aus- und Weiterbildung im Amateur- und Profibereich bei.⁴

Geprüft wurden in den vier Haushaltsjahren Ein- und Ausgaben von über 1,6 Mio. Euro. Kein Verein erwirtschaftete mehr als 15 Prozent der Einnahmen selbst. Die Landeszuschüsse waren folglich die maßgebliche Finanzierungsquelle der Kulturvereine für ihre Geschäftsstellen. Die finanzielle und personelle Ausstattung der Vereine stellte sich wie folgt dar:

2 Vgl. Satzung von Kulturfeste im Land Brandenburg e. V. (undatiert) und www.kulturfeste.de/ueberuns/ [zuletzt abgerufen: 6. Juli 2022].

3 Vgl. www.literaturlandschaft.de [zuletzt abgerufen: 6. Juli 2022].

4 Vgl. Satzung des Landesmusikrates Brandenburg e. V. vom 18. Oktober 2012 und www.landesmusikrat-brandenburg.de/lmr/der-landesmusikrat/ [zuletzt abgerufen: 6. Juli 2022].

	Kulturfeste	Literaturbüro	Landesmusikrat
Prüfungszeitraum	2016	2017-2018	2018-2019
Mitarbeitende	2	3	5
	Werte in €		
Gesamteinnahmen:	237.125	442.076	938.038
davon			
Zuschuss MWFK	202.279	382.344	834.395
Eigenmittel/andere Einnahmen	34.846	59.732	103.643
Ausgaben	233.348	444.347	938.038
	Werte in %		
Landesanteil an Einnahmen	85,3	86,5	89,0

Tabelle 29: [Finanz- und Personalausstattung der geprüften Vereine](#)
Quelle: [Verwendungsnachweise der Vereine für die jeweiligen Haushaltsjahre](#)

Das Ziel der Prüfungen bestand darin festzustellen, ob die bewilligten Zuschüsse an die Vereine ordnungsgemäß verwendet wurden. Dabei deckte der Landesrechnungshof systematische Mängel auf. Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Vereine war mitunter derart fehlerhaft, dass der Landesrechnungshof die ordnungsgemäße, wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung nicht durchgängig prüfen konnte.

16.2 Prüfungsergebnis

16.2.1 Massive Versäumnisse bei der Prüfung der Verwendungsnachweise durch das MWFK

Das Kulturministerium hat als zuwendungsgebende Stelle die Verwendung der öffentlichen Mittel zu prüfen. Hierzu bestehen detaillierte Vorgaben im Haushaltsrecht. Insbesondere ist festzustellen, ob nach den Angaben im Verwendungsnachweis oder in der Verwendungsbestätigung Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind (sogenannte cursorische Prüfung). Anschließend muss vertieft geprüft werden, ob der Verwendungsnachweis ordnungsgemäß erbracht und die Zuwendung zweckentsprechend, wirtschaftlich und sparsam verwendet wurde. Über Umfang und Ergebnisse der Prüfungen ist ein Vermerk anzufertigen.⁵

⁵ VV Nr. 11 zu § 44 LHO in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 2016 (ABl. 2016, [Nr. 35], S. 870) für den hier maßgeblichen Zeitraum zuletzt geändert durch Erlass des MdF vom 24. Oktober 2019 (ABl. 2019, [Nr. 47], S. 1303).

Bei den Prüfungen des Literaturbüros und des Landesmusikrates stellte der Landesrechnungshof fest, dass das Kulturministerium versäumte, eine vertiefte Verwendungsnachweisprüfung durchzuführen. Dieses Unterlassen belegt eine gewisse Nachlässigkeit, da das MWFK nach Eingang der Verwendungsnachweise der Vereine selbst im Rahmen der kursorischen Prüfung Anhaltspunkte festgestellt hatte, die die Notwendigkeit der vertieften Prüfung der Verwendungsnachweise begründeten.

Der Landesrechnungshof kann das Agieren des Kulturministeriums nicht nachvollziehen. Hätte das MWFK die Verwendungsnachweise vertieft geprüft, hätten viele der festgestellten erheblichen Mängel bei den Vereinen erkannt und abgestellt werden können.

16.2.2 Reisekosten – Beantragung und Abrechnung oft fehlerhaft

In den Zuwendungsbescheiden wurde festgelegt, dass die Vereine ihre Ausgaben für Dienstreisen nach den Bestimmungen des Bundesreisekostengesetzes erstatten dürfen. Das Bundesreisekostengesetz regelt die Anordnung und Genehmigung von Dienstreisen, die Reisekostenvergütung und die Wegstreckenentschädigung bei Nutzung des Privatautos.⁶

Die Vereine rechneten im Prüfungszeitraum Reisekosten von mindestens 34.9 Tsd. Euro ab. Die Abrechnungen der Reisekosten waren durchweg fehlerbehaftet. Im Einzelnen:

- Bei allen Vereinen fehlten bereits die notwendigen Dienstreisegenehmigungen.
- Die geprüften Anträge auf Reisekostenvergütung entsprachen nur ungenügend den Vorgaben des Bundesreisekostengesetzes. Die Abrechnungsbelege enthielten lediglich die gefahrenen Kilometer, Fahrkarten oder Rechnungen von Autovermietungen. Es war also ganz oder teilweise nicht nachzuvollziehen,
 - wer gefahren war,
 - warum diese Dienstreise notwendig war,
 - welchem Zweck diese Dienstreise diene,
 - wie der Reiseweg verlief und

⁶ § 2 Absatz 1, § 3 und § 5 Absatz 1 BRKG vom 26. Mai 2005 (BGBl. I S. 1418), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Februar 2013 (BGBl. I S. 285).

- wie lange die Reise dauerte.

Auffällig war zudem, dass sowohl Mitarbeitende der Kulturfeste als auch des Literaturbüros bei Dienstreisen mit einem privaten Kraftfahrzeug in mehreren Fällen eine zehn Prozent höhere Wegstreckenentschädigung erhielten, als im Bundesreisekostengesetz vorgesehen.⁷

Das MWFK erkannte diese offensichtlichen Fehler über Jahre hinweg nicht.

16.2.3 Zweckwidrige Bewirtungen

Die Zuwendungen des Landes an die Vereine dienten der Realisierung der Aufgaben ihrer Geschäftsstellen. Diese Aufgaben bemessen sich anhand des Vereinszwecks, also der Förderung von Kunst und Kultur.⁸

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass alle Vereine Bewirtungen abrechneten. Die Ausgaben für Bewirtungen beliefen sich in den geprüften Haushaltsjahren auf über 2 Tsd. Euro. Die Bewirtungen erfolgten zum Beispiel im Rahmen von Mitgliederversammlungen, Tagungen, Hintergrundgesprächen oder Präsidiumssitzungen. Derartige Bewirtungen stehen nicht im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung der geförderten Geschäftsstellen.

Obwohl Ausgaben für Speisen und Getränke zweckwidrig verwendet wurden und damit nicht zuwendungsfähig waren, beanstandete das MWFK deren Abrechnung nicht.

16.2.4 Laxe Vergaben jenseits der rechtlichen Vorgaben

Als Zuwendungsempfänger unterliegen die drei geprüften Vereine den vergaberechtlichen Bestimmungen. Das Vergabeverfahren ist von Anfang an fortlaufend zu dokumentieren. Es sind die Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen sowie die Begründung der Entscheidungen festzuhalten.⁹

Die drei geprüften Vereine dokumentierten keine einzige Vergabe von Lieferungen und Leistungen in Form eines Vermerks. Nur in wenigen Fällen wurden mehrere Angebote eingeholt. Dem Landesrechnungshof war es wegen der fehlenden Dokumentation insgesamt aber nicht

⁷ § 5 Absatz 1 BRKG.

⁸ § 23 und § 44 LHO in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl. I 1999, [Nr. 7]. S. 106), für den hier maßgeblichen Zeitraum zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juni 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 20).

⁹ Nr. 3 der ANBest-P gemäß Anlage 15 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO, § 20 der VOL/A 2009 vom 20. November 2009, (BAnz Nr. 196a vom 29. Dezember 2009), § 55 LHO, VV zu § 55 LHO und UVgO – Ausgabe 2017 – vom 2. Februar 2017 (BAnz AT 8. Februar 2017 B1).

möglich zu prüfen, ob die Beschaffungen gemäß der geltenden Vergabebestimmungen erfolgten. Damit konnte der Landesrechnungshof auch nicht feststellen, ob die Vereine die Landesmittel wirtschaftlich und sparsam¹⁰ eingesetzt hatten.

Das Kulturministerium stellte diese gravierenden Mängel in den Vergabeverfahren der Vereine nicht fest und griff folglich auch nicht ein. Die Vereine behielten daher ihre rechtswidrige Vergabepaxis bei.

16.2.5 Vereinsmitarbeitende bessergestellt als Landesbedienstete

Die Vereine bestritten ihre Gesamtausgaben überwiegend aus den vom MWFK ausgereichten Zuwendungen. Werden die Gesamtausgaben von Zuwendungsempfängenden überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten, dürfen ihre Beschäftigten nicht besser als Landesbedienstete mit entsprechenden Tätigkeiten gestellt werden (sogenanntes Besserstellungsverbot).¹¹

Nach dem Besserstellungsverbot dürfen weder höhere Entgelte als nach dem jeweils anzuwendenden Tarifvertrag¹² noch sonstige über- oder außertarifliche Leistungen gezahlt werden. Von entscheidender Bedeutung ist die Eingruppierung der Beschäftigten. Hierzu wird eine Tätigkeitsdarstellung angefertigt, welche die Grundlage für die tarifliche Bewertung der Tätigkeit ist.¹³

Der Landesrechnungshof stellte diesbezüglich fest, dass die Kulturfeste und das Literaturbüro zwar Tätigkeitsdarstellungen für die Mitarbeitenden angefertigt hatten. Die notwendige Bewertung der Tätigkeiten fehlte jedoch. Der Landesrechnungshof konnte daher nicht prüfen, ob das Besserstellungsverbot hinsichtlich der Eingruppierung der Mitarbeitenden eingehalten wurde.

Darüber hinaus überschritten die Jahressonderzahlungen an die Mitarbeitenden der Geschäftsstelle der Kulturfeste die zulässige Obergrenze um 619 Euro.

¹⁰ § 7 LHO.

¹¹ Nr. 1.3 ANBest-P gemäß Anlage 15 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO.

¹² TV-L vom 12. Oktober 2006 in den Fassungen des Änderungstarifverträge Nr. 8 vom 28. März 2015, Nr. 9 vom 17. Februar 2017, Nr. 10 vom 7. November 2017 und Nr. 11 vom 2. März 2019 für den hier jeweils maßgeblichen Zeitraum.

¹³ §§ 12 und 13 TV-L.

Das Kulturministerium achtete nicht darauf, dass die Vereine Tätigkeitsbewertungen für ihre Mitarbeitenden vorlegten und die Kulturfeste Mitarbeitenden zu hohe Jahressonderzahlungen gewährte. Dadurch ermöglichte das MWFK eine zweckwidrige Verwendung von Landesmitteln.

16.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof prüfte mit den Kulturfesten, dem Literaturbüro und dem Landesmusikrat drei Vereine mit ähnlicher Zielsetzung. Alle Vereine wurden langfristig durch das Kulturministerium finanziert. Der Landesrechnungshof stellte dabei strukturelle Probleme in der Kulturförderung fest.

Im Zuwendungsverfahren ist die Prüfung der Verwendungsnachweise von zentraler Bedeutung. Nur so kann die Erreichung des Zweckes, die wirtschaftliche Mittelverwendung und die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens gewährleistet werden. Diese Aufgabe wurde vom Kulturministerium jedoch nur unzureichend wahrgenommen. Das MWFK hat zukünftig die Verwendungsnachweisprüfung entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben vorzunehmen.

Der Landesrechnungshof sieht das Verfahren der Beantragung und Abrechnung von Dienstreisen in den Vereinen auf Grund der festgestellten Mängel insgesamt sehr kritisch. Das MWFK hat dafür Sorge zu tragen, dass die Vereine die einschlägigen Vorschriften beachten.

Die Ausgaben für Bewirtungen widersprachen dem Zweck. Essen und Trinken sind grundsätzlich der privaten Lebensführung zuzurechnen und daher nicht aus Landesmitteln zu finanzieren. Durch das Kulturministerium ist sicherzustellen, dass die Zuwendungen zukünftig zweckgemäß verwendet werden.

In Bezug auf die mangelhafte Vergabepaxis der Kulturvereine ist das MWFK aufgefordert, in Zukunft zu gewährleisten, dass die Vergabebestimmungen eingehalten werden. Eine stringente Dokumentation der Vergaben ist zudem notwendig, um nachvollziehen zu können, ob sich die Vergabeentscheidungen im Einzelfall an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientieren.

Die fehlenden Tätigkeitsbewertungen und die Verstöße gegen das Besserstellungsverbot zeigen, dass das MWFK nicht ausreichend über-

wachte, ob sich die Personalausgaben im Zuwendungsbereich auf das notwendige Maß beschränken. Auch wenn die Vereine die Erstellung von Tätigkeitsbewertungen extern beauftragen, muss das Kulturministerium diese kritisch prüfen, um fehlerhafte Eingruppierungen zulasten des Landeshaushalts zu verhindern.

Die wiederkehrenden Feststellungen des Landesrechnungshofs sollten dem Kulturministerium Anlass sein, die Rückforderung nicht zuwendungsfähiger Ausgaben ernsthaft zu prüfen.

16.4 Stellungnahme

Das MWFK teilt die Auffassung des Landesrechnungshofs, dass Versäumnisse bei der Prüfung der Verwendungsnachweise bestehen. An einer Verbesserung der Verwendungsnachweisprüfung werde gearbeitet.

Das Kulturministerium erkennt ebenfalls an, dass Handlungsbedarf hinsichtlich der Haushalts- und Wirtschaftsführung der geförderten Vereine gegeben ist.

Ein deutlicher Dissens besteht hinsichtlich der Einschätzung der Beantragung und Abrechnung von Reisekosten beim Landesmusikrat. Hier sei es möglich, dass der Landesrechnungshof die Dienstreisegenehmigungen nicht habe auffinden können. Zudem enthielten nach Ansicht des MWFK die Abrechnungsbelege alle notwendigen Angaben.

In Bezug auf die Finanzierung von Bewirtungen aus Landesmitteln durch den Landesmusikrat argumentiert das Kulturministerium, dass die Ausgaben für 2019 ganz überwiegend auf die Durchführung von Projekten entfielen. Die beanstandeten Bewirtungen bei der Vorstellung der Jahresbroschüre der Kulturfeste seien nicht zu beanstanden; dessen ungeachtet würden zukünftig hierzu Spenden oder Mittel Dritter eingesetzt.

Des Weiteren bewertet das MWFK die Vergabepaxis der Vereine teilweise anders. So habe der Landesmusikrat in den meisten Fällen sogenannte Direktaufträge durchgeführt, die kein Vergabeverfahren erfordern. Außerdem habe sich die Handhabung von 2018 zu 2019 verbessert. Auch die Kulturfeste hätten alle Angebote und Aufträge in den Akten gehabt. Sie seien jedoch vom Landesrechnungshof nicht an- oder nachgefordert worden.

Hinsichtlich der fehlenden Tätigkeitsbewertungen und Verstöße gegen das Besserstellungsverbot sicherte das MWFK Abhilfe zu. Dies sei auch schon weitgehend geschehen.

16.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen den Eindruck gewonnen, dass die Vereine ihre satzungsgemäßen Aufgaben solide wahrgenommen haben. Er anerkennt die bedeutsame Rolle der Vereine für die Kultur im Land Brandenburg. Nichtsdestoweniger ist der nachlässige Umgang mit öffentlichen Geldern nicht hinnehmbar.

Der Landesrechnungshof verwahrt sich in diesem Zusammenhang des ministeriellen Anwurfes, er habe vorliegende Unterlagen nicht in die Prüfung miteinbezogen. Dies ist als eine reine Schutzbehauptung zu werten, weil die Prüfenden alle Unterlagen mehrfach abgefordert und selbstverständlich ausgewertet haben.

Bei der Prüfung von Reisekosten wurde explizit nach den Dienstreisegenehmigungen gefragt. Mit Blick auf die Abrechnungsbelege ist festzustellen, dass die eingesehenen Unterlagen unvollständig und für einen unbeteiligten Dritten nicht nachvollziehbar waren.

Der Landesrechnungshof stimmt mit dem MWFK überein, dass der Landesmusikrat in den meisten Fällen Direktvergaben durchführen durfte. Allerdings entbindet dies nicht vom Erfordernis, kurze Vergabevermerke anzufertigen.

Die Zuwendungsempfänger sind gehalten, die ihnen vom MWFK zugeteilten Mittel ordnungsgemäß, wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Das Kulturministerium muss seine Funktion als zuwendungsgebende Stelle gezielt ausüben, den festgestellten Fehlern bei den Vereinen konsequent nachgehen und die Verwendungsnachweisprüfung zukünftig adäquat durchführen. Wäre das MWFK dieser Aufgabe von vornherein nachgekommen, hätten die Mängel bereits vor der Prüfung durch den Landesrechnungshof abgestellt werden können. Dies gilt umso mehr, als dass die Vereine im Prüfungsverlauf durchaus Bereitschaft zeigten, die vom Landesrechnungshof festgestellten Mängel umgehend abzustellen.

Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie (MWAE)

17 Der Brandenburger Weg der Ladesäulenförderung für Elektrofahrzeuge

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie förderte in den Jahren 2018 bis 2021 als Maßnahme zur Senkung der energiebedingten CO₂-Emissionen den Ausbau des Ladesäulennetzes für Elektrofahrzeuge im Land Brandenburg. Die Investitionsbank des Landes Brandenburg bewilligte als Geschäftsbesorgerin für rund 350 Ladepunkte Fördermittel. Angesichts der eingesetzten Haushaltsmittel, der hohen Nachfrage nach Ladepunkten und ohne die festgestellten Mängel bei den Bedingungen und der Umsetzung der Förderung, hätte die Förderung von Ladepunkten im Land Brandenburg effektiver sein können.

17.1 Prüfungsgegenstand

Um den europäischen und nationalen Vorgaben gerecht zu werden, hat sich das Land Brandenburg in seiner Energiestrategie dazu verpflichtet, CO₂-Emissionen zu senken. Im Verkehrsbereich soll dies insbesondere durch Elektromobilität erreicht werden. Diese hängt maßgeblich von einer flächendeckenden und öffentlich zugänglichen Ladesäuleninfrastruktur (LIS)¹ ab. Der Landesrechnungshof prüfte deshalb, wie das MWAE den Auf- und Ausbau der LIS für Elektrofahrzeuge (E-Fahrzeuge²) förderte.

1 Ladesäuleninfrastruktur (LIS) bezeichnet im Folgenden öffentlich zugängliche Ladestandorte einschließlich Ladestationen und -punkte sowie deren Netzanschluss.

2 Ein Elektrofahrzeug (E-Fahrzeug) ist ein elektrisch betriebenes Fahrzeug, wobei dieses entweder ein reines Batterieelektrofahrzeug oder ein von außen aufladbares Hybridelektrofahrzeug sein kann.

Das damalige Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)³ schaffte Mitte Februar 2017 mit einer Richtlinie⁴ zunächst die Grundlage für die Förderung des Aufbaus von LIS durch Zuwendungen des Bundes. Ende Juni 2017 nahm es in seine Richtlinie (BMVI-RL)⁵ eine Öffnungsklausel⁶ auf. Danach konnten die Länder durch eigene Programme zur Förderung von LIS das Bundesprogramm ergänzen. Da die Europäische Kommission die beihilferechtliche Zulässigkeit der BMVI-RL bestätigt hatte, galt das LIS-Förderprogramm eines Landes ebenfalls als mit dem Beihilferecht vereinbar, wenn es die gleichen Förderbedingungen wie die BMVI-RL aufwies.

Das MWAE meldete Anfang September 2017 gegenüber dem BMVI an, mit insgesamt 6 Mio. Euro den Aufbau einer LIS in Brandenburg fördern zu wollen, jeweils 2 Mio. Euro für die Jahre 2018, 2019 und 2020.

Ab 1. Januar 2018 nahm das MWAE in seine Richtlinie zur „Förderung von Maßnahmen zur Senkung der energiebedingten CO₂-Emissionen im Rahmen der Umsetzung der Energiestrategie des Landes Brandenburg (RENplus 2014-2020)“⁷ (REN-RL) den Fördergegenstand „Investitionen in die Errichtung und den Netzanschluss⁸ von Ladeinfrastrukturen für Elektrofahrzeuge“⁹ auf.

17.2 Prüfungsergebnis

Nach den Daten der Bundesnetzagentur gab es zu Beginn der LIS-Förderung durch das MWAE, das heißt am 1. Januar 2018, im Land Brandenburg 117 öffentlich zugängliche Ladepunkte (LP)¹⁰, davon 97

³ Bezeichnung in der 19. Wahlperiode des Deutschen Bundestages. Aktuelle Bezeichnung in der 20. Wahlperiode: Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV). Im Folgenden wird weiterhin die alte Bezeichnung verwendet.

⁴ Förderrichtlinie Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge in Deutschland, Bundesanzeiger Amtlicher Teil (BAnz AT) vom 15. Februar 2017, B4.

⁵ BAnz AT vom 10. Juli 2017, B4.

⁶ Nr. 9 BMVI-RL.

⁷ ABl. Nr. 51 vom 20. Dezember 2017, S. 1179 ff.

⁸ Der „Netzanschluss“ ist die technische Verbindung des Ladestandorts an das Energieversorgungsnetz (Nieder- und Mittelspannungsnetz) sowie das Telekommunikationsnetz.

⁹ Nr. 2.6 b.

¹⁰ Ein Ladepunkt (LP) ist eine Einrichtung, an der gleichzeitig nur ein E-Fahrzeug aufgeladen oder entladen werden kann und die geeignet und bestimmt ist zum Aufladen oder Auf- und Entladen von E-Fahrzeugen.

Normalladepunkte (NLP)¹¹ und 20 Schnellladepunkte (SLP)^{12,13}. Bis Mitte 2021 bewilligte die Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) als Geschäftsbesorgerin des MWAE zusätzliche 347 LP. Damit übertraf das MWAE sein Ziel von 300 bewilligten LP. Trotzdem geht der Landesrechnungshof insbesondere aufgrund der folgenden Ergebnisse seiner Prüfung davon aus, dass die Förderung von LP im Land Brandenburg hätte effektiver sein können.

17.2.1 Hohe Nachfrage nach Ladepunkten – Geringe Nachfrage nach Landesförderung

Der Landesrechnungshof verweist stellvertretend auf eine Studie von KfW Research zur Elektromobilität in Deutschland¹⁴. In dieser ist als wesentliches Hindernis für die Anschaffung eines E-Fahrzeugs ein Mangel an öffentlichen LP genannt. Mithin besteht eine große Nachfrage nach öffentlichen LP.

Von den 6 Mio. Euro, die das MWAE ursprünglich für die Förderung des Aufbaus öffentlicher LIS vorsah, konnte die Bewilligungsstelle ILB für die Jahre 2018 bis 2021 nur 28 % also rund 1,7 Mio. Euro bewilligen.

Die große Nachfrage nach öffentlichen LP stand somit im Widerspruch zur geringen Nachfrage nach der LIS-Förderung des MWAE, die den Aufbau dieser LP finanzieren sollte.

17.2.2 LIS-Förderung – eine unter vielen

Das MWAE nahm die LIS-Förderung in die REN-RL auf. Es ging nicht den Weg, den beispielsweise das Land Bayern einschlug, das für diese Förderung eine eigene Förderrichtlinie¹⁵ erließ.

Die REN-RL diente der Umsetzung des Operationellen Programms des Landes Brandenburg für den Europäischen Fonds für regionale

11 Ein Normalladepunkt (NLP) ist ein LP, an dem Strom mit einer Ladeleistung von mindestens 3,7 kW höchstens 22 kW an ein E-Fahrzeug übertragen werden kann.

12 Ein Schnellladepunkt (SLP) ist ein LP, an dem Strom mit einer Ladeleistung von mehr als 22 kW an ein E-Fahrzeug übertragen werden kann.

13 Siehe Bundesnetzagentur, Ladeinfrastruktur in Zahlen (Stand 1. September 2022), unter <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/E-Mobilitaet/Ladesaeulenkarte/start.html> [zuletzt abgerufen: 10. Oktober 2022].

14 KfW Research, Fokus Volkswirtschaft Nr. 379 vom 21. April 2022 „Elektromobilität in Deutschland: Ausbau der Ladeinfrastruktur muss Schritt halten“.

15 Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie: Förderrichtlinie Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge in Bayern vom 14. Juli 2017, Az. 62-3467/2/2 (Allgemeines Ministerialblatt [AllMBl.] Nr. 7/2017, S. 272).

Entwicklung (EFRE) in der Förderperiode 2014 bis 2020 (OP EFRE)¹⁶. Deshalb fanden für die LIS-Förderung neben den nationalen die einschlägigen europarechtlichen Vorschriften Anwendung. Brandenburg war das einzige Land, das EFRE-Mittel über die Länderöffnungsklausel verausgabte.

Die Besonderheit der REN-RL bestand darin, dass in ihr 19 Förderkategorien für Maßnahmen zur Senkung der energiebedingten CO₂-Emissionen zusammengefasst waren. Darunter fielen beispielsweise die Förderung von Erzeugungsanlagen und Verteilnetzen für Fernwärme/-kälte, von Speichersystemen und eben auch von LIS.

Für alle Förderkategorien stand ein gemeinsames Förderbudget zur Verfügung. Mitte 2021 waren für die bis 31. Dezember 2022 geltende REN-RL bezogen auf alle Kategorien mehr Anträge vorhanden, als das Budget zuließ. Deshalb nahm die ILB ab dem 1. Juli 2021 auch für die LIS-Förderung keine Anträge mehr an.

17.2.3 Steuerungsmöglichkeiten des Landes nicht genutzt

Auch in Ländern, die von der Öffnungsklausel der BMVI-RL (siehe oben Textziffer 17.1) Gebrauch machten, war die Förderung durch den Bund möglich. Nur dieselbe Maßnahme durfte nicht „doppelt“, das heißt sowohl aus Bundes- als auch aus Landesmitteln gefördert werden. Die Antragstellenden waren auch nicht verpflichtet, für einen Antrag bei Bund oder Land eine Ablehnung der Förderung durch die jeweils andere Gebietskörperschaft nachzuweisen.

Die REN-RL und die BMVI-RL unterschieden sich insbesondere bezüglich des Einsatzes von Förderaufrufen. Nach der BMVI-RL wurden die Antragstellenden im Rahmen von separaten Förderaufrufen zur Einreichung von Förderanträgen zum jeweiligen Stichtag aufgefordert. Mit dem Förderaufruf wurden ergänzende Hinweise zu der BMVI-RL und die inhaltlichen Anforderungen an die Anträge veröffentlicht. Insbesondere sollte auch für SLP so die erforderliche regionale Differenzierung und Gewichtung des Bedarfs erfolgen.¹⁷ Der Bund gewährte während des Geltungszeitraums der BMVI-RL von Februar 2017 bis Ende 2020

¹⁶ Operationelles Programm des Landes Brandenburg für den EFRE in der Förderperiode 2014-2020 (OP EFRE), CCI: 2014 DE 16 RFO P004, genehmigt am 6. August 2021, C(2020) 42.

¹⁷ Den Bedarf für einen NLP oder SLP berechnete das BMVI mit seinem StandortTOOL und erstellte eine entsprechende Karte. Die Fördersatzhöhe war auf dieser Grundlage vom geplanten Standort des LP abhängig.

Zuwendungen im Rahmen von insgesamt sechs Förderaufrufen¹⁸. Eine Kofinanzierung durch Landesmittel, beispielsweise entsprechend der Herkunft der Antragstellenden, war nicht vorgesehen.

Das MWAE führte zwei Förderaufrufe durch. Die Anträge für den ersten Förderaufruf waren innerhalb des Zeitraums vom 3. September bis zum 29. Oktober 2018 (1. Aufruf [2018]) und für den zweiten Förderaufruf (2. Aufruf [2020]) vom 5. Juni bis einschließlich 31. Oktober 2020 einzureichen.

Im Gegensatz zum Bund bestand im Land Brandenburg die Möglichkeit, auch außerhalb eines Förderaufrufs – sogar parallel zum Aufruf – einen Antrag auf Förderung zu stellen. In diesem Fall galt die REN-RL in Verbindung mit

- der BMVI-RL, hinsichtlich der technischen Anforderungen an die zu fördernde LIS, und
- den beihilferechtlichen Vorgaben der De-minimis-Verordnung¹⁹, hinsichtlich des Fördersatzes und der maximalen Zuwendungssumme (im Folgenden: De-minimis-Förderung).

Der Höchstfördersatz bei der De-minimis-Förderung betrug 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben, bei den Aufrufen dagegen nur 60 %. Beim 2. Aufruf 2020 verringerte sich der Fördersatz zudem auf 50 %, wenn ein SLP nicht in einem Bereich mit erhöhtem Bedarf eingerichtet wurde.

Zudem durfte im Rahmen der De-minimis-Förderung bereits nach Antragstellung, bei einer Förderung im Rahmen der Aufrufe jedoch erst nach Erlass des Zuwendungsbescheids, mit der geförderten Maßnahme begonnen werden.

Der 1. Aufruf (2018) führte zu einem Bewilligungsvolumen von insgesamt 594 Tsd. Euro, der 2. Aufruf (2020) zu 309 Tsd. Euro. Das Bewilligungsvolumen blieb somit rund 85 % hinter den vom MWAE geplanten 6 Mio. Euro zurück.

¹⁸ Aufrufe vom 15. Februar 2017, 14. September 2017, 19. November 2018, 19. August 2019, 29. April 2020 und 22. Juni 2020. Siehe https://www.bav.bund.de/DE/4_Foerderprogramme/6_Ladeinfrastruktur_fuer_Elektrofahrzeuge/6_3_Ladeinfrastruktur_2017/5_Weitere_Informationen/5_3_Richtlinie_und_Aufrufe/Richtlinien_und_Aufrufe_node.html [zuletzt abgerufen: 10. Oktober 2022].

¹⁹ Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen.

17.2.4 Bewilligungsbehörde in Personalnöten

Das MWAE beauftragte die ILB zum 1. Januar 2018 mit der Umsetzung der LIS-Förderung auf Grundlage der REN-RL.

Im Juli 2019 konstatierte das MWAE, dass die REN-RL von „ständig wechselnden Mitarbeitern (bisher insgesamt 16, davon [hätten] fünf den Arbeitgeber und zwei das Referat gewechselt) bearbeitet“ wurde. „Hoher Einarbeitungsaufwand“ – unter anderem aufgrund „hoher Richtlinienkomplexität“ – habe auch zu „langen Durchlaufzeiten“ geführt.

Zum Mittelabfluss für die LIS-Förderung stellte das MWAE Mitte September 2019 fest, dass sich dieser verzögere, weil „zum Stand 9. August 2019 nur acht von 36 Anträgen bewilligt“ worden seien, „obwohl die Anträge zum Teil bereits im Oktober 2018 eingegangen sind“. Die Gründe hierfür lagen nach Einschätzung des MWAE „vor allem in der Überlastung des RENplus-Teams der ILB“.

Der erste Antrag auf LIS-Förderung ging bei der ILB im April 2018 ein. Den ersten Bescheid erließ die ILB im Mai 2019, also über ein Jahr nach Antragseingang.

Von den 29 Anträgen in der Stichprobe des Landesrechnungshofs lehnte die ILB neun ab und bewilligte 20. Davon fünf auf Grundlage des 1. Aufrufs (2018) und die verbleibenden 15 als De-minimis-Förderung. Zwischen Antragseingang und Erlass des Bescheids lagen durchschnittlich 14 Monate.

Bei 46 % der als De-minimis-Förderung bewilligten Anträge entschied die ILB über die Förderung von bereits abgeschlossenen Maßnahmen.

17.2.5 Öffentliche Zugänglichkeit, aber nur während der Öffnungszeiten

Nach der Präambel der BMVI-RL soll eine bedarfsgerechte Verfügbarkeit und Zugänglichkeit der LIS die Menschen ermutigen, E-Fahrzeuge anstelle von solchen mit konventionellen Antrieben anzuschaffen. E-Fahrzeuge sollen überall in Deutschland schnell und unkompliziert nachgeladen werden können. Aufgrund seiner besonderen Bedeutung war die „öffentliche Zugänglichkeit“ daher sowohl für das Ob als auch das Wie der Förderung entscheidend.

Aufgrund der von einer Zuwendungsempfängerin (ZE) angegebenen eingeschränkten Zugänglichkeit von „mindestens zwölf Stunden am Tag im Jahresdurchschnitt“ reduzierte die ILB in ihrem Fall den Fördersatz entsprechend den einschlägigen Vorschriften um 50 %, das heißt von 80 auf 40 % der zuwendungsfähigen Ausgaben.

Auf einem Foto, das die ZE mit dem Verwendungsnachweis bei der ILB einreichte, waren als Ladestartzeit 6:00 Uhr und als Ladeendzeit 17:00 Uhr ersichtlich und damit weniger als zwölf Stunden.

Zwar führte die ILB eine Vor-Ort-Kontrolle bei der ZE durch. Die unzureichende öffentliche Zugänglichkeit beanstandete sie dabei nicht.

Auf der Website der ZE heißt es zur Zugänglichkeit der Ladestationen²⁰: „Die Stationen können während der üblichen Öffnungszeiten des Zentrums sowohl durch Besucher des Zentrums als auch durch die Öffentlichkeit genutzt werden. [...] Außerhalb der Öffnungszeiten ist ein Zugang nicht möglich.“

Darüber hinaus fand der Landesrechnungshof auf der Website der ZE zwei Pressemitteilungen, in denen sie jeweils mitteilte, dass sie ihr Gelände nach einem Zeitraum der coronabedingten Schließung wieder öffne. Da die Zugänglichkeit der geförderten Ladesäulen wie oben ausgeführt von den Öffnungszeiten der ZE abhängt, musste der Landesrechnungshof davon ausgehen, dass während der Schließzeiten keine „öffentliche Zugänglichkeit“ der Ladesäulen gewährleistet war.

17.2.6 Ladepunkte nur eingeschränkt auffindbar

Nach den REN-RL verpflichteten sich die Betreibenden der geförderten LIS, deren Mindestbetriebsdauer von sechs Jahren durch Registrierung bei In- und Außerbetriebnahme der LIS bei der Bundesnetzagentur²¹ nachzuweisen. Dabei steht es den Betreibenden derzeit frei, der Bundesnetzagentur eine Einverständniserklärung zur Datenveröffentlichung im Ladesäulenregister zu erteilen. Nach den Berechnungen des Landesrechnungshofs, stimmten mehr als 30 % der ZE der Veröffentlichung im Ladesäulenregister nicht zu, so dass über ein Viertel der LP nicht über dieses staatliche Register zu finden sind.

²⁰ An einer Ladestation (Ladesäule oder Wallbox) befinden sich ein oder mehrere LP.

²¹ Gemäß den Anforderungen der Ladesäulenverordnung (LSV) in der jeweils aktuellen Fassung.

17.2.7 Bescheide zu unbestimmt

Die von der ILB erlassenen Zuwendungsbescheide (ZWB) genügten nicht dem Bestimmtheitsgebot. Es fehlten Angaben zu den das Zuwendungsverhältnis aus gestaltenden Rechtsgrundlagen. Weiterhin war aus den ZWB teilweise nicht erkennbar, wie viele und welche Art von LP zu errichten waren. Aus keinem ZWB in der Stichprobe des Landesrechnungshofs ergab sich, in welchem zeitlichen Umfang Zugang zu den LP zu gewähren und wie lange ein Hinweis auf die öffentliche Förderung an der Ladesäule anzubringen war.

17.3 Folgerungen

17.3.1 Vor- und Nachteile einer separaten LIS-Richtlinie abwägen

Hätte das MWAE die LIS-Förderung in einer eigenen Förderrichtlinie geregelt und deren Finanzierung durch Veranschlagung eines eigenen aus Landesmitteln finanzierten Haushaltstitels sicher gestellt, hätte dies zwei wesentliche „Vorteile“ gehabt: Zum einen hätte die eigene Richtlinie einfacher und zielgenauer gefasst werden können. Darüber hinaus wären die europarechtlichen Vorschriften zum EFRE von der ILB nicht anzuwenden gewesen. Zum anderen wäre die finanzielle Umsetzung der LIS-Förderung nicht von der Überzeichnung der LIS-fremden Fördertatbestände der REN-RL abhängig gewesen.

Diese „Vorteile“ wären mit den „Nachteilen“ abzuwägen gewesen, dass entsprechende Landesmittel veranschlagt und auch in diesem Fall die beihilferechtlichen Vorgaben hätten beachtet werden müssen. Bei letzterem hätte man sich aber ebenfalls die von der Europäischen Kommission bestätigte beihilferechtlichen Zulässigkeit der BMVI-RL zu Nutze machen können.

17.3.2 Landesförderung stärker an Landesinteressen orientieren

Der Vorteil von Förderaufrufen besteht darin, dass darin unter anderem weitergehende technische Anforderungen, die jeweiligen Förderhöchstsätze, das Fördervolumen sowie weitere Ausgestaltungen, die dem zielgerichteten Aufbau der LIS dienlich sind (beispielsweise Vorrang von SLP gegenüber NLP), festgelegt werden können. Auch kann im Rahmen der Förderaufrufe die erforderliche regionale Differenzierung

und Gewichtung des Bedarfs erfolgen. Dieser Aspekt ist besonders wichtig, weil im Land Brandenburg die Anzahl der Gemeinden ohne öffentlich zugängliche Ladeeinrichtung zum 1. April 2022 bei 272 lag²², also 65 % der insgesamt 416 Städte und Gemeinden des Landes.

Die De-minimis-Förderung beinhaltete keine Regionalisierungskomponente. Sie hatte somit keine Lenkungswirkung beim Ausbau von LIS, beispielsweise hinsichtlich der regionalen Verteilung oder dem Vorrang von Schnellladeinfrastruktur.

Durch die gleichzeitige Möglichkeit der De-minimis-Förderung neben den Aufrufen nahm das MWAE in Kauf, dass

- die De-minimis-Förderung mit der besseren Förderquote von bis zu 80 % den Erfolg der Aufrufe mit einer Förderquote von bis zu 60 % gefährdete und
- insbesondere das Ziel des 2. Aufrufs (2020), die Förderung an den erhöhten Bedarfen zu orientieren, nicht erreicht wurde.

Mindestens für den Zeitraum des 2. Aufrufs (2020) wäre es daher sinnvoll gewesen, die De-minimis-Förderung auszusetzen, um eine Konkurrenz zum 2. Aufruf (2020) auszuschließen.

17.3.3 Ordnungsgemäße Umsetzung gewährleisten

Für den Landesrechnungshof lässt sich nicht abschließend beurteilen, ob für die Überlastung des REN-Teams in der ILB im Wesentlichen das MWAE und seine „komplizierte“ Richtlinie oder die ILB und deren Versäumnisse verantwortlich waren. Der Landesrechnungshof kann jedoch feststellen, dass die Bearbeitungsdauer und -qualität den Ansprüchen nicht immer genügten.

Der Landesrechnungshof hält es darüber hinaus für bedenklich, dass die ILB einen erheblichen Anteil der Förderung für bereits abgeschlossene Maßnahmen bewilligte. Die haushaltsrechtliche Regelung, mit der Maßnahme grundsätzlich erst nach dem Erlass des ZWB beginnen zu dürfen, zielt nämlich neben der Vermeidung von Mitnahmeeffekten unter anderem auch darauf ab, die Entscheidungsfreiheit der Bewilligungsstelle im Interesse eines möglichst wirksamen Mitteleinsatzes zu gewährleisten. Die Bewilligungsstelle soll nicht vor vollendete Tatsachen gestellt werden. Sie muss unvoreingenommen nach pflichtgemäßem Ermessen über den

²² Deutscher Bundestag, Drucksache 20/1936, S. 4.

Antrag entscheiden können. Ihre haushaltsrechtliche Verantwortung für die Bewilligung oder Nichtbewilligung einer Zuwendung muss uneingeschränkt erhalten bleiben.

17.3.4 Fehlende öffentliche Zugänglichkeit muss Konsequenzen haben

Die öffentliche Zugänglichkeit ist eine unverzichtbare Voraussetzung für eine öffentliche LIS. Ist diese innerhalb der sechsjährigen Mindestbetriebszeit nicht gewährleistet, ist der ZWB zu widerrufen und die ausgezahlte Zuwendung zurückzufordern.

17.3.5 Digitale Auffindbarkeit in staatlichen Registern muss gewährleistet werden

Die mit öffentlichen Mitteln errichteten LP sollten für die Öffentlichkeit auffindbar sein. Im Falle einer Fortführung der Förderung sollte das MWAE daher sicherstellen, dass sich die ZE mit der Annahme der Zuwendung dazu verpflichten, auch gegenüber der Bundesnetzagentur der Datenveröffentlichung im Ladesäulenregister zuzustimmen.

17.3.6 Bestimmtheitsgebot beachten

Der ZWB muss inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Sein Inhalt ist für die Rechtsbeziehungen zwischen Bewilligungsstelle und ZE von wesentlicher Bedeutung. Er ist entscheidend für das Entstehen von Erstattungsansprüchen gegen ZE. So muss der ZWB unter anderem die genaue Bezeichnung des Zweckes und die entscheidungserheblichen Grundlagen der Bewilligung enthalten. Der Zweck muss nach Zielsetzung, Qualität und Umfang so eindeutig und detailliert festgelegt werden, dass er auch als Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle dienen kann.

17.4 Stellungnahme

In seiner Stellungnahme machte das MWAE geltend, dass eine Förderung über Landesmittel in einer eigenen Richtlinie durch den Doppelhaushalt 2017/2018 nicht möglich gewesen sei. Hätte das MWAE nicht den Weg über die EFRE-Förderung eingeschlagen, hätte es keine LIS-Förderung durch das Land Brandenburg gegeben.

Die Tatsache, dass die für die LIS-Förderung geplanten Mittel nicht vollumfänglich ausgeschöpft wurden, habe keinerlei Nachteile für das Land Brandenburg gehabt. Die verbliebenen Haushaltsmittel hätten für alle anderen Fördertatbestände der REN-RL zur Verfügung gestanden.

Die Überzeichnung der REN-RL Mitte 2021 habe keinen direkten Einfluss auf die LIS-Förderung gehabt. Bewilligungen als De-minimis-Förderung seien weiterhin möglich gewesen.

Mit Blick auf die Feststellungen des Landesrechnungshofs zur Möglichkeit der De-minimis-Förderung auch während der Förderaufrufe betonte das MWAE, dass es sich bewusst für eine maximale Öffnung der Förderkategorie LIS entschieden habe. Es habe nicht nur in der Zeit eines Förderaufrufes, sondern mit der De-minimis-Förderung eine dauerhafte Möglichkeit der Förderung bieten wollen. Diese habe bedeutet, dass

- die ILB die Beihilfefähigkeit nicht mehr habe prüfen müssen, was die Antragsprüfung vereinfacht habe,
- ein Höchstfördersatz von 80 % angeboten werden konnte, was die Förderung attraktiver machen sollte, und
- die Antragstellenden von dem zulässigen vorzeitigen Maßnahmebeginn hätten Gebrauch machen können.

Mit dem 1. Aufruf (2018) wollte das MWAE unter anderem einen Sachstand zur Regionalisierung bekommen und bewusst erst mit dem 2. Aufruf (2020) aktiv gegensteuern. Das MWAE räumte ein, dass das Fehlen der Regionalisierungskomponente bei der De-minimis-Förderung während des 2. Aufrufs (2020) hätte angepasst oder eingestellt werden können. Jedoch habe es dafür nach seiner Auffassung keine rechtliche Grundlage gegeben.

Die Zeiten zwischen Antragseingang und Erlass des Bescheids resultierten für das MWAE nicht allein aus den personellen Gegebenheiten bei der ILB. Es sieht diese auch als Ergebnis „nicht beeinflussbarer Rahmenbedingungen“ innerhalb der REN-RL an. Zu diesen zählte das MWAE ausdrücklich

- die beihilferechtliche Komplexität,
- den vielfältigen Kreis von Antragsberechtigten beziehungsweise -stellenden in Abhängigkeit von der Förderkategorie,
- die umfangreichen Hilfestellungen und technischen Beratungen zur Einordnung der Maßnahmen in die passende Förderkategorie,

- die langen Anlaufzeiten aufgrund vorgeschriebener Planungs- und Genehmigungsprozesse,
- die Berücksichtigung von Kumulierungsregelungen anderer Fördergeber,
- die Anwendung und Prüfung der vergaberechtlichen Vorgaben.

Die vom Landesrechnungshof aufgezeigte abstrakte Gefährdung der Entscheidungsfreiheit der Bewilligungsstelle ILB, da sie einen erheblichen Anteil der Förderung für bereits abgeschlossene Maßnahmen bewilligte, sieht das MWAE nicht. Soweit Maßnahmen entsprechend des zulässigen Maßnahmebeginns umgesetzt wurden, habe dies lediglich die Festsetzung des Zeitraums beeinflusst, in dem die Maßnahme durchzuführen war (Durchführungszeitraum), nicht jedoch die Frage der Förderfähigkeit.

Das MWAE teilte mit, dass die ILB die unter Textziffer 17.2.5 beschriebene Feststellung zum Anlass nahm, die ZE anzuhören. Im Ergebnis konnte die ILB die Mindestzugänglichkeit vor, nicht jedoch während der Corona-Beschränkungen bestätigen. Mit Änderungsbescheid verlängerte sie die Zweckbindungsfrist um diesen Zeitraum.

Nach Aussage des MWAE überprüft die ILB nach der Hälfte und zum Ende der Frist, ob die Zweckbestimmungspflichten eingehalten werden. Ist dies nicht der Fall, prüft sie entsprechende Rückforderungen und leitet diese ein.

Für das MWAE bräuchte eine Erfassung im Ladesäulenregister der Bundesnetzagentur keinen spürbaren Mehrwert für die Nutzenden.

Das MWAE stimmte dem Landesrechnungshof hinsichtlich der Beachtung des Bestimmtheitsgebotes zu. Es erklärte, dass die ILB die Vorgaben des 2. Aufrufes (2020) zum Bestandteil des ZWB gemacht hat.

17.5 Schlussbemerkungen

Das Interesse des Landes an einer LIS, die einen störungsfreien, emissionsarmen Individualverkehr ermöglicht, steht insbesondere angesichts der europäischen und nationalen Vorgaben sowie der Energiestrategie des Landes außer Frage.

Blickt man allein auf die Zahl der im Land Brandenburg installierten LP, so scheint die LIS-Förderung des MWAE erfolgreich. Sein Ziel waren 300 zu-

sätzliche LP. Erreicht hat es die Bewilligung von 347 LP, davon 317 NLP und 30 SLP. Der Bund förderte im selben Zeitraum, das heißt vom 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2021 im Land Brandenburg 206 LP, davon 190 NLP und 16 SLP.

Der Umstand, dass

- ein Großteil der ZWB erst erlassen werden konnte, nachdem die ZE die LIS schon installiert hatten,
- zahlreiche Antragstellende ihren Antrag vor der Bewilligung zurückzogen und
- die Nachfrage nach der Förderung gering war,

ist für den Landesrechnungshof jedoch Hinweis dafür, dass der Beitrag den die LIS-Förderung über die REN-RL zur Befriedigung des Landesinteresses an einer bedarfsdeckenden LIS geleistet hat, sehr überschaubar war. Hierfür spricht des Weiteren, dass auch ohne die LIS-Förderung des MWAE im Zeitraum 1. Januar 2018 bis 1. September 2022 insgesamt 974 LP im Land Brandenburg installiert wurden, davon 732 NLP und 242 SLP.²³

Eingebettet in die REN-RL überließ das MWAE bei der konkreten Umsetzung der Förderung und der Bewilligung die Verteilung von LIS im Wesentlichen dem Zufall beziehungsweise der Nachfrage der Antragstellenden.

Dabei wäre angesichts der Bundesförderung keine parallele Landesförderung, sondern eine diese strategisch ergänzende Förderung sinnvoll gewesen. Das Land hätte sich beispielsweise ähnlich wie bei der Breitbandförderung auf „weiße Flecken“ konzentrieren können, in denen nicht bereits durch private Initiative mit einem Ausbau des LIS-Netzes zu rechnen ist. Sowohl mit Hilfe der Karten der Bundesnetzagentur²⁴ als auch mit dem StandortTOOL der Nationalen Leitstelle Ladeinfrastruktur²⁵ hätte das MWAE die dafür notwendigen Daten erhalten können.

²³ Siehe Bundesnetzagentur, Ladeinfrastruktur in Zahlen (Stand 1. September 2022), unter <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/E-Mobilitaet/Ladesaeulenkarte/start.html> [zuletzt abgerufen: 10. Oktober 2022]: Bestand zum 1. Januar 2018: 117 LP, davon 97 NLP, 20 SLP. Bewilligt durch MWAE im Zeitraum 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2021: 347 LP, davon 317 NLP, 30 SLP. Bestand zum 1. September 2022: 1.438 LP, davon 1.146 NLP, 292 SLP. Damit im Zeitraum 1. Januar 2018 bis 1. September 2022 ohne Förderung des MWAE installiert: 974 LP (=1.438 LP-117 LP [Anfangsbestand]-347 LP [MWAE-gefördert]), davon 732 NLP (=1.146 NLP-97 NLP-317 NLP), 242 SLP (=292 SLP-20 SLP-30 SLP).

²⁴ Siehe Bundesnetzagentur, Ladesäulenkarte, unter <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/E-Mobilitaet/Ladesaeulenkarte/start.html> [zuletzt abgerufen: 10. Oktober 2022].

²⁵ Siehe <https://www.standorttool.de/strom/> [zuletzt abgerufen: 10. Oktober 2022].

Der Landesrechnungshof ist auf die Nachteile eingegangen, die mit der Einbeziehung der LIS-Förderung in die REN-RL verbunden waren. Insbesondere machte dies die Förderung kompliziert und unübersichtlich. Hier sei nur an die notwendige Beachtung der EFRE-Vorschriften sowie die Vielzahl der weiteren Fördertatbestände in der REN-RL erinnert.

Das MWAE spricht zwar in seiner Stellungnahme von „nicht beeinflussbaren Rahmenbedingungen“, die neben den Personalnöten der ILB Grund für die langen Bearbeitungszeiten gewesen seien. Jedoch verkennt das MWAE insoweit seine Möglichkeiten, als Verfasser der REN-RL auf deren Inhalt Einfluss zu nehmen. Insbesondere die durch die zahlreichen Fördertatbestände in der REN-RL verursachte Komplexität ist darin begründet, dass das MWAE diese in einer RL zusammengefasst hat.

Sollte das MWAE eine neuerliche LIS-Förderung planen, empfiehlt der Landesrechnungshof, dass

- die Förderung gezielt bestehende Bundesförderungen und private Initiativen (beispielsweise von Tankstellenbetreibern, Automobilkonzernen) ergänzt und nicht ersetzt,
- die Förderung eine hinreichende Abdeckung des Landes Brandenburg sowohl mit NLP als auch mit SLP sicherstellt und daher insbesondere LIS-Vorhaben in „weiße Flecken“ Zuwendungen erhalten,
- die Förderbedingungen möglichst einfach und verständlich gefasst sowie transparent veröffentlicht werden und
- die Sachbearbeitung hinreichend personell ausgestattet wird, so dass ein zügiges und ordnungsgemäßes Förderverfahren gewährleistet ist.

Hinsichtlich der digitalen Auffindbarkeit der geförderten Ladesäulen mag vielleicht das Ladesäulenregister der Bundesnetzagentur nicht das erste Mittel der Wahl sein. Das MWAE sollte jedoch in seinen Förderbedingungen die ZE verpflichten, eine hinreichende digitale Auffindbarkeit des geförderten LP nachzuweisen.

Der Landesrechnungshof ist bei seiner Prüfung nicht auf die Herausforderungen eingegangen, die der Ausbau der LIS für das Stromnetz im Land Brandenburg bedeutet. Es sei jedoch hier der Vollständigkeit halber erwähnt, dass bei der Förderung sicher zu stellen ist, dass eine hinreichende Versorgung und Netzstabilität gewährleistet ist, so dass die LP auch störungsfrei genutzt werden können.

Einzelplan 10 Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz (MLUK)

18 Investitionsförderung für die Landwirtschaft: langwierig, zu kostspielig und wenig klimagerecht

Inakzeptable Bearbeitungszeiten von neun Monaten für die Bewilligung von Förderanträgen und von über drei Monaten für die Auszahlung der Fördergelder stürzen landwirtschaftliche Unternehmen in wirtschaftliche Schwierigkeiten. Gleichzeitig sind die Geschäftsbesorgungsentgelte für die Umsetzung der Förderung durch die Investitionsbank des Landes Brandenburg viermal so hoch wie im Landesdurchschnitt.

Die Aspekte des Klimaschutzes spielen bei der Auswahl der geförderten Projekte nur eine untergeordnete Rolle. Dies steht im Widerspruch zur Zielsetzung der Förderrichtlinie und den klimapolitischen Ansprüchen des Landes.

18.1 Prüfungsgegenstand

Das MLUK fördert aus EU-¹, Bundes- und Landesmitteln Maßnahmen, die der Stärkung der langfristigen Wettbewerbs- und Marktfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe dienen. Aus der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für einzelbetriebliche Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen im Land Brandenburg und Berlin“ (EBI-RL)² können Unternehmen der Landwirtschaft ihre Investitionsvorhaben anteilig finanzieren.

1 Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

2 Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für einzelbetriebliche Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen im Land Brandenburg und Berlin vom 13. April 2016 (geändert durch Erlasse vom 16. Januar 2017, 12. März 2018 und 28. Januar 2019, Geltungsdauer zuletzt bis 31. Dezember 2020) bzw. Richtlinie des MLUK vom 26. April 2021 (Geltungsdauer vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2022).

Ziel der Förderung ist die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, besonders umwelt- und klimaschonenden sowie besonders tiergerechten Landwirtschaft.

Die Umsetzung der EBI-RL erfolgt durch die Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) im Rahmen einer Geschäftsbesorgung. In dem vom Landesrechnungshof geprüften Zeitraum von 2018 bis 2020 bewilligte sie 417 Betrieben Zuwendungen von 28,7 Mio. Euro. Schwerpunkte der geförderten Maßnahmen waren Rationalisierungen sowie der Neubau von Haltungseinrichtungen für Milchkühe und Jungrinder, die Anschaffung neuer Melktechnologie sowie mobiler Technik zur Versorgung der Tierbestände und zur Emissionsminderung.

18.2 Prüfungsergebnis

18.2.1 Mittelabfluss

Die für die Investitionsförderung von landwirtschaftlichen Unternehmen im Landeshaushalt bereitgestellten Mittel sind durchschnittlich nur zu einem Drittel ausgeschöpft worden. Dabei lag der geringste Mittelabfluss im Jahr 2019 bei 22 % und die höchste Inanspruchnahme im Jahr 2020 bei 43 %.

Als Grund für den geringen Mittelabfluss nannte das MLUK die zurückhaltende Investitionsbereitschaft der landwirtschaftlichen Unternehmen, unter anderem aufgrund derer wirtschaftlichen Situation, langer immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und der Unsicherheit zur aktuellen Agrarpolitik.

18.2.2 Bearbeitungszeiten

Antragseinreichung bis Bewilligung

Die Anträge waren jeweils bis zu einem vorher bestimmten Stichtag des laufenden Haushaltsjahres an die ILB zu stellen. Bei Nichtausschöpfung der Haushaltsmittel legte das MLUK einen weiteren Antragstermin in dem Jahr fest.

Die Auswahl der zu fördernden Vorhaben erfolgt nach Projektauswahlkriterien, die für jeden Förderantrag mittels eines Punktesystems von der ILB als Bewilligungsstelle geprüft und bewertet werden. Die Anträge werden dann in absteigender Reihenfolge bis zur Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bewilligt.

Nach der Arbeitsanweisung des MLUK können die Bewilligungen erst erfolgen, wenn alle zu einer Projektauswahlrunde eingereichten Anträge von der ILB abschließend geprüft wurden.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die durchschnittliche Bearbeitungszeit aller Zuwendungsfälle im Prüfungszeitraum von der Antragstellung bis zur Bewilligung über neun Monate betrug.

Das MLUK sah sich im Jahr 2020 verstärkt mit Nachfragen und teilweise auch mit Unverständnis der Antragstellenden zur Bearbeitungsdauer konfrontiert. Die wirtschaftliche Situation in der Landwirtschaft erfordert aus Sicht der Antragstellenden zügige Investitionsentscheidungen, um wettbewerbsfähig zu bleiben und zeitnah auf betriebswirtschaftliche Notwendigkeiten und Marktveränderungen reagieren zu können.

Auszahlungsantrag bis Mittelauszahlung

Nach Feststellung des Landesrechnungshofs betrug der durchschnittliche Zeitraum vom Auszahlungsantrag (Mittelabruf) des Unternehmens bis zur Auszahlung durch die ILB zwischen drei und vier Monate.

In der Folge gab es „Hilferufe“ von Unternehmen, die sich aufgrund der ausstehenden Mittel in ihrer finanziellen Existenz bedroht sahen. Sie wiesen auf die betriebswirtschaftliche Bedeutung einer zügigen Fördermittelauszahlung für sie hin. Regelmäßig müssen sie nicht nur den Eigenanteil der getätigten Investition aufbringen, sondern treten aufgrund des Erstattungsprinzips auch für den geförderten Teil in Vorleistung.

18.2.3 Klimaschutz

Das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Brandenburgs und Berlins (EPLR) gibt vor, dass Investitionen im Agrarsektor zur Eindämmung des Klimawandels und zur Anpassung an seine Auswirkungen beitragen müssen. In Umsetzung dieser Vorgabe verfolgt die Investitionsförderung aus der EBI-RL ausdrücklich das Ziel der Entwicklung einer besonders umwelt- und klimaschonenden Landwirtschaft.³

Dennoch wird den Belangen des Klimaschutzes bei der Projektauswahl zu wenig Bedeutung beigemessen. Die Förderfähigkeit eines Investitionsvorhabens ist vom Erreichen der Mindestpunktzahl (5 Punkte) abhängig, die sich aus der Summe von elf unterschiedlich gewichteten Bewertungskriterien ergibt.

³ Vgl. EBI-RL vom 26. April 2021, Ziffer I.1.1.

Die für die Zielstellung Klimaschutz/Klimaschonung relevanten Kriterien „Emissionsminderung“ und „Ressourceneffizienz“ fließen dabei jeweils nur mit maximal einem Punkt in die Gesamtbewertung ein. Im Gegensatz dazu werden für nicht klimarelevante Kriterien deutlich höhere Punktzahlen vergeben. Beispielsweise werden für Investitionen in Zuchtsauen oder Absatzferkel acht Punkte angerechnet.

Insgesamt ist, je nach Fördergegenstand, eine maximale Punktzahl von 21 bis 32 Punkten möglich. Die Gewichtung mit jeweils nur einem Punkt macht den Beitrag des Investitionsvorhabens zur Emissionsminderung bzw. zur Ressourceneffizienz in der Gesamtwertung fast bedeutungslos und wird der Zielstellung der Richtlinie nicht gerecht.

18.2.4 Entgelte der ILB

Für die in den Jahren 2018 bis 2020 bewilligten Förderungen von 28,7 Mio. Euro berechnete die ILB dem MLUK Entgelte⁴ von 4,3 Mio. Euro, die zusätzlich aus dem Landeshaushalt zu leisten waren. Damit betragen die Entgelte 15,3 % im Verhältnis zum bewilligten Fördervolumen.

Im Vergleich dazu betrug das Verhältnis der Umsetzungskosten zum Fördervolumen im Durchschnitt aller Ressorts der Landesregierung nur 4,0 %. Die Umsetzungskosten für die EBI-RL von 15,3 % liegen deutlich über dem Durchschnittswert für die gesamte Landesregierung, sie betragen fast das Vierfache.

18.3 Folgerungen

Das MLUK ist aufgefordert, künftig eine realitätsnahe Schätzung der tatsächlich erforderlichen Haushaltsmittel für die Förderung einzelbetrieblicher Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen vorzunehmen. Eine deutliche Reduzierung der Mittel erscheint angebracht.

Ursache für die lange Bearbeitungsdauer bei der Bewilligung der Förderanträge sind die Regelungen zum Projektauswahlverfahren. Die ILB kann die Anträge erst bewilligen, wenn alle zum Stichtag eingegangenen Anträge bezüglich ihrer Förderfähigkeit beurteilt und ein Ranking anhand der Projektauswahlkriterien erstellt worden ist. Das MLUK sollte prüfen, ob das Projektauswahlverfahren zügiger gestaltet werden kann. Das Ranking hat das Ziel, die qualitativ besten Projekte zu fördern. Ihm kommt jedoch

⁴ Das Entgelt für die ILB ergab sich aus ihrem Stundenpreis und der Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden.

nur dann eine Bedeutung zu, wenn nicht alle bewilligungsfähigen Anträge gefördert werden könnten. Aufgrund des geringen Mittelabflusses in der Vergangenheit hätten aber stets alle Antragstellenden, deren Projekt die Mindestpunktzahl erreicht hatten, unverzüglich die Zuwendung erhalten können.

Wegen der Verzögerungen bei der Fördermittelauszahlung besteht die Gefahr, dass landwirtschaftliche Betriebe aufgrund von Liquiditätsengpässen in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Der Landesrechnungshof bittet Beschleunigungsmöglichkeiten zu prüfen, beispielsweise, ob Abschlagszahlungen auf eingereichte Rechnungen nach vereinfachter Prüfung möglich und die damit eventuell einhergehenden Risiken vertretbar wären.

Würde das MLUK bei den Bewertungskriterien zur Projektauswahl den Aspekten der Emissionsminderung und der Ressourceneffizienz größere Bedeutung beimessen, könnten klimaschützende und klimaschonende Projekte vermehrt förderfähig sein. Damit könnte auch einem möglichen Interesse der Landwirte an der Umsetzung klimaschonender Projekte besser entsprochen werden.

Das MLUK sollte die Entwicklung der Ausgaben für die Geschäftsbesorgung durch die ILB kritisch betrachten und prüfen, welche Möglichkeiten zur Vereinfachung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens genutzt werden können, um die Kosten der Geschäftsbesorgung zu reduzieren.

18.4 Stellungnahme

In seiner Stellungnahme weist das Ministerium darauf hin, dass die Mittel für die EBI-RL in der neuen EU-Förderperiode ab dem Jahr 2023 reduziert und frei werdende Gelder in andere Förderbereiche, die einen Mehrbedarf aufweisen, umgeschichtet werden. Es kündigt an, zukünftig eine realitätsnahe Schätzung der erforderlichen finanziellen Bedarfe anzustreben.

Das MLUK hat sich zum Ziel gesetzt, die Bearbeitungszeiten in der neuen Förderperiode auf maximal 90 Tage zu verkürzen. Dazu beabsichtigt das MLUK, auch Möglichkeiten der Vergabe sowie des Online-Antragsverfahrens zu nutzen und geprüfte Betreuungsunternehmen einzuschalten. Zudem soll mit der ILB künftig eine Höchstgrenze für die Bearbeitungsdauer vertraglich vereinbart werden.

Das MLUK weist darauf hin, dass die EBI-RL prioritär dem ELER-Ziel „Verbesserung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und der Wettbewerbsfähigkeit ...“ zugeordnet ist. Daneben werden mit der Förderung weitere Ziele wie der Klimaschutz verfolgt. Zwischen diesen Zielen könne es durchaus Konflikte geben. Gleichwohl werde seit Beginn der Förderperiode ein besonderes Augenmerk auf die Ressourcenschonung und den Emissionsschutz gelegt. Die Aspekte des Klimaschutzes werden nach Auffassung des MLUK bei der Förderung aus der EBI-RL hinreichend berücksichtigt.

Zur überdurchschnittlichen Höhe der ILB-Entgelte für die Umsetzung der EBI-RL verweist das MLUK auf die vorgesehene vollständige Beleg- und Vergabeprüfung im ELER-Bereich. Auch habe das MLUK keinen Einfluss auf die Höhe des Stundenpreises der ILB.

18.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MLUK den Bedarf an Haushaltsmitteln für die EBI-RL aufgrund einer realitätsnahen Schätzung planen und nicht benötigte Mittel umschichten will.

Zur Verringerung der Bearbeitungsdauer sollte das MLUK, neben den von ihm angekündigten Maßnahmen auch die weiteren Anregungen des Landesrechnungshofs zur Beschleunigung des Projektauswahlverfahrens prüfen. Dies betrifft insbesondere ein zeitnahes Ranking der Förderanträge.

Nach dem Wortlaut der EBI-RL verfolgt die Investitionsförderung ausdrücklich das Ziel der Entwicklung einer besonders umwelt- und klimaschonenden Landwirtschaft. Diese Zielstellung der Richtlinie muss sich nach Auffassung des Landesrechnungshofs dann aber auch in den Bewertungskriterien für die Projektauswahl widerspiegeln. Wenn der vom MLUK formulierte Zielstellung der EBI-RL aufgrund abweichender EU-Vorgaben allerdings nicht entsprochen werden kann, ist der Richtlinien text anzupassen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Ausgaben für die Geschäftsbesorgung durch die ILB für die EBI-RL auch im Vergleich zu den Umsetzungskosten der anderen aus dem ELER finanzierten Förderrichtlinien des MLUK überdurchschnittlich hoch sind. Daher sieht er durchaus Verhandlungsspielraum für eine Reduzierung der Kosten der Geschäftsbesorgung durch die ILB.

Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL)

19 Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr bis 2022 – Fehlanzeige

Bis zum 1. Januar 2022 sollte bundesweit die Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) erreicht werden. Obwohl das Land 48 Millionen Euro zusätzliche Fördermittel bereitstellte, wurde dieses Ziel in Brandenburg verfehlt. Geförderte Haltestellen wurden nicht DIN-konform ausgebaut. Einige weisen sicherheitsrelevante Mängel für sehbehinderte Menschen auf. Der Stand der Barrierefreiheit ist landesweit zu erfassen, bauliche Gestaltungsstandards sind verbindlich vorzugeben und das Finanzierungsverfahren ist zu evaluieren.

19.1 Prüfungsgegenstand

Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) bestimmt, dass bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV zu erreichen ist. Menschen, die in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkt sind, soll damit eine Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel und -anlagen ermöglicht werden. Das Land stellte hierfür den Landkreisen und kreisfreien Städten als kommunale Aufgabenträger des ÖPNV in den Jahren 2017 bis 2022 48 Mio. Euro zusätzlich bereit. Investitionen in die Barrierefreiheit sollten hiermit beschleunigt und der Investitionsstau bei Straßenbahnen und O-Bussen abgebaut werden. Zuständiges Fachressort ist das MIL. Das Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV) ist die Bewilligungsbehörde. Der Landesrechnungshof prüfte das Auszahlungsverfahren dieser Mittel für die Jahre 2017 bis 2020 in Höhe von 32 Mio. Euro sowie deren Verwendung durch die Aufgabenträger.

19.2 Prüfungsergebnis

19.2.1 Mangelhafte Haltestellen

Der Landesrechnungshof besichtigte 117 Haltestellen für Busse und Straßenbahnen, die mit Fördergeldern des Landes für die Barrierefreiheit umgestaltet wurden. Schwerpunkte waren die Einhaltung der geltenden Bau- und Gestaltungsnormen sowie die Einbindung der Haltestellen in die angrenzende Umgebung. Die Bedingungen für gehbehinderte Personen verbesserten sich durch den Abbau von Barrieren deutlich. Demgegenüber schätzt der Landesrechnungshof die Situation für sehbehinderte Menschen kritisch ein. Die Elemente für Sehbehinderte waren überwiegend nicht DIN-konform ausgeführt. Die Haltestellen enthielten weiterhin Barrieren und teilweise deutliche Gefahrenpotenziale für diese Menschen.

Dazu zählten insbesondere

- falsch verlegte Leitsysteme,
- Gefahrenstellen beim Übergang von Haltestellen in das Umfeld,
- unzureichende Kontraste und Abgrenzungen der Oberflächen und
- fehlender Einbau von Elementen der Barrierefreiheit.

Hierzu folgende Beispiele aus der Praxis:

Beispiel 1

Die Rillen des Richtungsfeldes zeigen nicht die Querungsrichtung über die Fahrbahn an. Die Rillen sind parallel und nicht quer zur Fahrbahn eingebaut. Sehbehinderte Menschen werden falsch geführt.



Abbildung 33: Rillen der Richtungsfelder zeigen nicht die Querungsrichtung an
Quelle: Landesrechnungshof Brandenburg

Beispiel 2

Dem Leitstreifen fehlt ein Abschluss vor dem Hindernis. Nutzende werden so direkt in das Gelände geführt. Der Übergang in den angrenzenden Fußweg ist nicht gefahrlos möglich.



Abbildung 34: Leitstreifen ohne Endfeld vor einem Gelände
Quelle: Landesrechnungshof Brandenburg

Beispiel 3

Die Bodenindikatoren sind entgegen der DIN-Norm nicht ausreichend kontrastierend abgegrenzt. Der gesamte Haltestellenbereich ist in Grautönen gehalten.



Abbildung 35: Kontrastarme Bodenindikatoren in einem grauen Haltestellenbereich
Quelle: Landesrechnungshof Brandenburg

Beispiel 4

Die gesamte Straßenbahnhaltestelle wurde erneuert. Bodenindikatoren, eine gesicherte Gleisquerung und die DIN-gerechte Einbindung in den angrenzenden Verkehrsraum fehlen.



Abbildung 36: Gleisquerung ohne Bodenindikatoren und Auffindungsstreifen
Quelle: Landesrechnungshof Brandenburg

19.2.2 Nicht verausgabte Mittel

Die zweckentsprechende Verwendung der Mittel zur Herstellung der Barrierefreiheit ist gemäß ÖPNV-Finanzierungsverordnung¹ für das jeweilige Zuweisungsjahr durch die Aufgabenträger detailliert nachzuweisen. Weisen sie die zweckentsprechende Verwendung nicht ordnungsgemäß nach, ist ihnen im folgenden Jahr die Zuweisung um den nicht nachgewiesenen Betrag zu kürzen.

Die Aufgabenträger erhielten in den Jahren 2017 bis 2020 32 Mio. Euro zur Herstellung der Barrierefreiheit. Davon verwendeten sie nur 9,1 Mio. Euro. Das entspricht 28,5 % der Gesamtförderung. Die verbleibenden Mittel sparten die Aufgabenträger in ihren kommunalen Haushalten an. Angaben zum Zweck der Ansparungen, etwa konkrete Investitionsvorhaben, Investitionssummen oder Realisierungszeiträume, fehlten in den Nachweisen der Aufgabenträger. Die zuständige Bewilligungsbehörde des Landes forderte sie auch nicht nach und kürzte die Zuweisungssumme in den Folgejahren nicht.

¹ ÖPNV-Finanzierungsverordnung (ÖPNV-FV) vom 3. Januar 2005 (GVBl. II 2005, [Nr. 2], S. 42), zuletzt geändert durch Verordnung vom 18. Januar 2018 (GVBl. II 2018, Nr. 4)

Das MIL billigte das Ansparen der Mittel durch die Aufgabenträger. Mit dem praktizierten Nachweisverfahren konnte es die tatsächliche, zweckgerechte Mittelverwendung nicht bewerten.

19.2.3 Pauschale Verwendungsnachweise

Die Aufgabenträger haben entsprechend der ÖPNV-Finanzierungsverordnung für die Mittel zur Herstellung der Barrierefreiheit einen detaillierten Nachweis, gesondert für jedes Investitionsvorhaben, vorzulegen. Die Bewilligungsbehörde gab den Aufgabenträgern hierfür Tabellen mit Angaben zu den Einnahmen und den Ausgaben vor. Einen Sachbericht forderte sie nicht.

Aus den Nachweisen der Aufgabenträger zur jeweilig getätigten Investition waren allenfalls die Art der Investition, jedoch nicht deren genauer Ort und Umfang zu entnehmen. So fehlte beispielsweise die Haltestellenbezeichnung gemäß Fahrplan. Auch fehlten Angaben über die die Barrierefreiheit prägenden Elemente wie Kontrast- und Leitelemente. Wegen der pauschalen Projektangaben war die Kontrolle des zweckentsprechenden Mitteleinsatzes nicht vollständig möglich.

19.2.4 Fehlende Standards

Das Land trägt die Verantwortung für die Entwicklung des ÖPNV in seiner Gesamtheit. Die kommunalen Aufgabenträger tragen die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für die Herstellung der Barrierefreiheit im übrigen ÖPNV. Sie definieren die Anforderungen an die Barrierefreiheit in ihren Nahverkehrsplänen.

Um die Wirtschaftlichkeit der Zuweisungen für die Herstellung der Barrierefreiheit zu gewährleisten, hält der Landesrechnungshof einheitliche Bau- und Gestaltungsnormen für geboten. Die Empfehlungen des Landesrechnungshofs aus einer vorangegangenen Prüfung, die gültigen DIN-Normen der Barrierefreiheit als allgemein anerkannte Regeln der Technik für verbindlich zu erklären, hatte das MIL bisher nicht umgesetzt.

19.2.5 Zeithorizont der Zielerreichung und künftiger Mittelbedarf

Das MIL kann in konkret benannten und begründeten Ausnahmen zulassen, dass die vollständige Barrierefreiheit nicht bis zum 1. Januar 2022 erreicht wird.

Es äußerte, dass es keine gesonderten Daten zum Stand der Umsetzung und zum tatsächlichen Finanzbedarf für die Erreichung der Barrierefreiheit erhoben habe. So fehlten ihm nicht nur Informationen über den Bedarf der Aufgabenträger an barrierefreien Fahrzeugen und Haltestellen, sondern auch darüber, ob mit den bisher zugewiesenen Mitteln die vollständige Barrierefreiheit fristgerecht erreichbar, welcher Mittelbedarf auch nach dem Jahr 2022 erwartbar und welcher Zeithorizont realisierbar sei.

Der Landesrechnungshof sieht bei der gegenwärtigen Verfahrensweise ein hohes Risiko für einen nicht zielgerichteten und unwirtschaftlichen Einsatz der Landesmittel.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die umfassenden Erfahrungen des Verkehrsverbunds Berlin-Brandenburg (VBB) zu nutzen und ihn mit der Ermittlung des verbleibenden Bedarfs von Investitionen in die Barrierefreiheit zu beauftragen. Auf dieser Grundlage sollte das MIL den künftigen Mittelbedarf ermitteln, einen realistischen Zeithorizont für die Zielerreichung festlegen sowie den Stand der Zielerreichung regelmäßig evaluieren. Auch sollten mögliche Ausnahmeregelungen vom Personenbeförderungsgesetz durch das Land geprüft werden.

19.3 Folgerungen

Den Einsatz zusätzlicher Mittel zur Erreichung der Barrierefreiheit im ÖPNV begrüßt der Landesrechnungshof. Er würdigt, dass sich an den bisher umgestalteten Haltestellen bauliche Barrieren, insbesondere für gehbehinderte Nutzende, deutlich verringert haben.

Der Landesrechnungshof hält es zugleich für erforderlich, dass das Land sich einen Gesamtüberblick über die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel verschafft. Der Landesrechnungshof erwartet vom MIL, dass es von den Aufgabenträgern einen detaillierten Verwendungsnachweis mit nachvollziehbaren Angaben über die getätigte Investition fordert.

Im Falle des Ansparens sollten nach Auffassung des Landesrechnungshofs die Aufgabenträger aber zwingend Angaben zum geplanten Realisierungszeitraum sowie den Investitionssummen liefern. Anderenfalls hat das LBV die Zuweisung um den nicht nachgewiesenen Betrag zu kürzen.

Weiterhin erwartet der Landesrechnungshof, dass

- die Aufgabenträger die bestehenden sicherheitsrelevanten Mängel an Haltestellen beseitigen
- das MIL einheitliche Gestaltungsgrundsätze, zum Beispiel die DIN 18040-3 als anerkannte Regeln der Technik mit den Aufgabenträgern vereinbart,
- das MIL den Stand der Barrierefreiheit analysiert und das Finanzierungsverfahren evaluiert.

19.4 Stellungnahme

Das MIL hat in seiner Stellungnahme dargelegt, dass es die festgestellten Mängel an den Haltestellen zur Beseitigung an die Aufgabenträger melden und eine Auswertung dieser durch den VBB in den Gremien empfehlen werde.

Das MIL verwies auf den beim VBB in Vorbereitung befindlichen Leitfaden für den Ausbau barrierefreier Bushaltestellen. Weiterhin sollen Kennziffern zur Haltestellenkategorisierung zwischen dem LBV und dem VBB abgestimmt werden.

Das MIL teilte weiterhin mit, dass bei der nächsten Änderung der ÖPNV-Finanzierungsverordnung die Empfehlungen des Landesrechnungshofs berücksichtigt werden. Hierbei sollen Unklarheiten ausgeräumt werden.

Nach Auffassung des MIL sei der Prozess der vollständigen Barrierefreiheit dynamisch und die Zielerreichung zeitlich nicht zu begrenzen. Ein Risiko für einen nicht zielgerichteten und unwirtschaftlichen Einsatz der Landesmittel sehe das MIL deshalb nicht.

19.5 Schlussbemerkungen

Die Prüfung zeigte auf, dass die vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV bis zum 1. Januar 2022 nicht erreicht wurde. Zwar sind erkennbare Anstrengungen zur Herstellung der Barrierefreiheit durch die Aufgabenträger im ÖPNV unternommen worden. Ohne eine effektive Steuerung der Investitionen rückt jedoch das gesetzliche Ziel weiter in die Ferne. Der Landesrechnungshof empfiehlt daher dem MIL, bei einer Fortführung der Finanzierung genaue Bedingungen und Prioritäten festzulegen.

Einzelplan 12 (Beilage) Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE)

20 Baumaßnahmen für die Polizei – eine „never-ending story“?

Seit 2012 laufen die Planungen für die zentrale Unterbringung von Polizei-Dienststellen in Cottbus. Langwierige interne Abstimmungen, eine mangelhafte Kommunikation der Beteiligten sowie offene Grundstücksfragen führten zu einem erheblichen Zeitverzug. Darüber hinaus hatten Änderungen des Personalbedarfs und Probleme mit dem Grundwasser mehrfache Unterbrechungen der Planung zur Folge. Mittlerweile hat sich die geplante Fertigstellung des Neubaus um mehr als neun Jahre verzögert.

20.1 Prüfungsgegenstand

Die Polizei im Land Brandenburg ist dezentral organisiert: Dem Polizeipräsidium in der Landeshauptstadt Potsdam sind alle wesentlichen operativen Bereiche der Polizei unterstellt. Dazu gehören neben dem Landeskriminalamt die vier Polizeidirektionen, denen 16 Polizeiinspektionen und 33 Polizeireviere sowie fünf Autobahnpolizeireviere und neun Standorte der Wasserschutzpolizei zugeordnet sind. Weitere Einrichtungen sind der Zentraldienst der Polizei (ZDPol) in Wünsdorf und die Hochschule der Polizei in Oranienburg.

In vielen Polizei-Dienststellen sind der bauliche Zustand, die Unterbringungssituation sowie die Arbeitsbedingungen noch immer nicht zufriedenstellend. Ein bekanntes Beispiel hierfür ist das Gebäude der Polizeidirektion Süd am Bonnaskenplatz in Cottbus. Dort sind 167 Bedienstete untergebracht. Bereits seit April 2012 planen das Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK) und der Brandenburgische Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) die zentrale Unterbringung der Polizei-Dienststellen in der Juri-Gagarin-Straße in Cottbus.

Der BLB ist in der Landesverwaltung zentral für das Liegenschafts-, Gebäude- und Baumanagement zuständig. Er plant, baut und betreibt die Immobilien in Abstimmung mit den Nutzern. Als Eigentümer bewirtschaftet er große Teile des Liegenschaftsvermögens des Landes und ist gleichzeitig Vermieter. Er verwaltet rund 400 von der Polizei genutzte Gebäude. Davon befinden sich 230 Gebäude im wirtschaftlichen Eigentum des BLB. Die Fachaufsicht über den BLB übt das Ministerium der Finanzen und für Europa aus.

Ressortspezifische Aufgaben im Liegenschafts- und Flächenmanagement nimmt das Immobilien-Service-Center (ISC), ein Bereich des ZDPol, wahr.

In den Haushaltsjahren 2016 bis 2021 veranschlagte das Land Brandenburg insgesamt 74,3 Mio. Euro für Baumaßnahmen der Polizei. Darüber hinaus stellte es im Jahr 2021 auch 4,8 Mio. Euro für das *Sonderinvestitionsprogramm Polizei* zur Verfügung.

Der Landesrechnungshof Brandenburg hat sowohl das Unterbringungsmanagement als auch die Baumaßnahmen am Bonnaskenplatz und die Planung eines Neubaus in der Juri-Gagarin-Straße geprüft. Das Investitionsvolumen liegt für beide Maßnahmen bei 35,7 Mio. Euro.

20.2 Prüfungsergebnis

20.2.1 Mehrfach geänderter Personalbedarf – nicht ohne Folgen für die Unterbringungsplanung

Strukturreform „Polizei 2020“

Die Ergebnisse der Polizeistruktureform vom Dezember 2010 führten dazu, dass die Dienststellenstruktur verändert und die Personalbedarfsplanung angepasst wurden. Dabei sollten die Stellen bei der Polizei von 8.873 bis zum Jahr 2020 auf 7.000 reduziert werden. Ende Oktober 2011 legte das MIK die neue Behördenstruktur für das Polizeipräsidium fest. Dies hatte auch Anpassungen am Standort Cottbus zur Folge: Als eine der vier neu gebildeten Polizeidirektionen sollte die Polizeidirektion Süd in Cottbus untergebracht werden. Aus dem Schutzbereich Cottbus/Spree-Neiße mit der Polizeiwache Cottbus entstand die Polizeiinspektion Cottbus/Spree-Neiße. Durch diese Umstrukturierungen ergab sich eine neue Personalbemessung. Sie führte

zu einem veränderten Unterbringungsbedarf für die Polizei-Dienststellen in Cottbus.

Nachdem die Polizei die Unterlagen zum Unterbringungsbedarf überarbeitet und aktualisiert hatte, teilte der ZDPol dem BLB im Mai 2013 einen Flächenbedarf von 2.878 m² für einen Neubau in der Juri-Gagarin-Straße mit. Diese Angabe reduzierte der ZDPol drei Monate später auf 2.642 m². Insgesamt benötigte das Innenressort nach der Festlegung der neuen Behördenstruktur 20 Monate für die Ermittlung des neuen Raum- und Flächenbedarfs.

Variantenuntersuchung

Der ZDPol beauftragte den BLB im Mai 2013, Alternativen für die zentrale Unterbringung der Polizei in Cottbus zu untersuchen. Im April 2014 legte der BLB seine Ergebnisse vor. Er hatte folgende Varianten untersucht:

Variante 1: Sanierung des bis dahin vom BLB genutzten Gebäudes in der Juri-Gagarin-Straße 17

Variante 2: Errichtung eines Neubaus auf der Liegenschaft Juri-Gagarin-Straße 16

Der BLB schätzte die Investitionskosten für die Variante 2 auf 11,6 Mio. Euro. Die Baukosten für die Variante 1 waren zwar um 440 Tsd. Euro geringer, jedoch hätte nur ein Teil der Polizei-Dienststellen in der Juri-Gagarin-Straße 17 Platz gefunden. Darüber hinaus wäre ein Umzug des BLB erforderlich gewesen.

Als Ergebnis seiner Untersuchungen bewertete der BLB unter Abwägung der Vor- und Nachteile die Variante 2 als wirtschaftlicher, da

- der gesamte Raumbedarf mit einem fünfgeschossigen Gebäude gedeckt werden könne,
- mit einem Neubau die Anforderungen der Polizei optimal umgesetzt werden können,
- die Liegenschaft bereits technisch erschlossen sei und
- der BLB das Bestandsgebäude in der Juri-Gagarin-Straße 17 weiter nutzen könne.

In seiner abschließenden Bewertung ging der BLB davon aus, dass der Neubau gegenüber der Sanierung des Bestandsgebäudes ein Jahr früher fertig werden könne: Frühester Nutzungsbeginn für den Neubau

wäre der 1. Januar 2018, bei der Sanierung des Gebäudes in der Juri-Gagarin-Straße 17 dagegen erst der 1. Januar 2019. Wie die Prüfung des Landesrechnungshofs zeigte, erfüllte sich diese Annahme im weiteren Verlauf der Unterbringungsplanung nicht.

Erste Vorvereinbarung für den Neubau

Der Arbeitskreis „Bauliche Maßnahmen“ der Polizei entschied sich auf der Grundlage der Variantenuntersuchung des BLB im September 2014 für die Realisierung eines Neubaus zur Unterbringung der Polizeidirektion Süd in der Juri-Gagarin-Straße 16 (Variante 2). Im Dezember 2015 schlossen das Polizeipräsidium und der ZDPol mit dem BLB hierzu eine Vorvereinbarung, in der 11,6 Mio. Euro Investitionskosten ausgewiesen waren. Den internen Planungs- und Bauauftrag an den zuständigen Geschäftsbereich erteilte der BLB im Mai 2016. Der Fertigstellungstermin für den Neubau wurde dabei auf den 30. November 2020 festgelegt.

Allein zwischen der Entscheidung für die Umsetzung der Variante 2 und dem Abschluss der Vorvereinbarung verging mehr als ein Jahr. In dieser Zeit gab es hinsichtlich der baulichen Umsetzung der Maßnahme keinen wesentlichen Fortschritt. Darüber hinaus benötigte der BLB anschließend für die Erteilung des internen Planungs- und Bauauftrages weitere fünf Monate.

Aussetzen der Planung nach Evaluierung der Strukturreform

Sah die im Jahr 2010 gestartete Strukturreform „Polizei 2020“ mit einer grundlegenden Änderung des Behördenaufbaus noch eine Verringerung der Stellen im Polizeidienst von 8.873 auf 7.000 vor, setzte das MIK den Stellenabbau ab 2015 aus und stellte Personal ein. Im Jahr 2015 – zeitgleich zur Abstimmung der Vorvereinbarung zwischen dem ZDPol und dem BLB – evaluierte das MIK auch die Ergebnisse der Strukturreform „Polizei 2020“. Dabei bezog das Ministerium die von den Dienststellen gemachten Erfahrungen ein und gab daraufhin Empfehlungen hinsichtlich der künftig erforderlichen Personalstärke. Hieraus leitete das Polizeipräsidium auch für den Standort Cottbus einen erheblichen Stellenzuwachs ab. Daher schlug der ZDPol dem BLB Mitte August 2016 vor, die Planungen für den Neubau zu unterbrechen, bis die neuen Raumbedarfspläne erarbeitet und genehmigt seien.

Obwohl nach der Evaluierung der Polizeistrukturereform auch für die Dienststellen der Polizei in Cottbus ein erheblicher Stellenzuwachs vorgesehen war, schlossen das Polizeipräsidium und der ZDPol mit dem

BLB Ende 2015 auf der Grundlage veralteter Daten die Vorvereinbarung für einen Neubau in der Juri-Gagarin-Straße in Cottbus und führten die Planungen weiter.

Erneute Änderung des Raumbedarfs

Mitte September 2016 gingen das Polizeipräsidium, das ISC und der BLB gemeinsam davon aus, dass mit dem Vorliegen eines aktualisierten und genehmigten Raumprogramms nicht vor Mai/Juni 2017 zu rechnen sei. Daher könne auch die erforderliche Bauunterlage nicht vor Ende 2017 fertiggestellt werden.

Das MdFE erkannte die vom MIK überarbeiteten Raumbedarfspläne für die Polizeidirektion Süd im November 2017, für die Polizeiinspektion Cottbus/Spree-Neiße im Dezember 2017 und für das Landeskriminalamt im Januar 2018 haushalterisch an. Damit vergingen bis zur Aktualisierung und Anerkennung der Stellen- und Raumbedarfspläne eineinhalb Jahre. Gegenüber dem Jahr 2013 war der Flächenbedarf für die Polizeidienststellen in Cottbus um insgesamt 1.400 m² gestiegen.

20.2.2 Machbarkeitsstudie

Erneute Variantenuntersuchung

Aufgrund des neuen Raumbedarfs erhielt der Bereich Baumanagement des BLB im Juni 2018 den Auftrag, eine Machbarkeitsstudie für den Neubau der Polizeidirektion Süd zu erstellen. Dabei sollte er unter anderem untersuchen, inwieweit der erhöhte Platzbedarf auf der Liegenschaft Juri-Gagarin-Straße 16 (Flurstück 332) gedeckt werden kann. Alternativ dazu sollte die Unterbringung bei zusätzlicher Inanspruchnahme der Liegenschaft Juri-Gagarin-Straße 17 (BLB-Gebäude; Flurstück 320) geprüft werden. Unter Beachtung dieser Vorgaben erarbeitete eine Planungsgesellschaft die Machbarkeitsstudie und übergab sie dem BLB im August 2018. Danach hätte der Raumbedarf einschließlich der erforderlichen Stellplätze für die Dienst-Kfz auf dem Flurstück 332 gedeckt werden können. Bei der untersuchten Variante 1 hätten darüber hinaus auch die bauordnungsrechtlich erforderlichen 129 Stellplätze Platz gefunden. Dies wäre jedoch mit dem Nachteil von mehr Autoverkehr auf der Liegenschaft verbunden gewesen. Im Gegensatz hierzu hätten die bei Variante 2 bauordnungsrechtlich erforderlichen 163 Stellplätze auf dem Flurstück 320 untergebracht werden müssen. Die Planer gingen bei beiden Varianten von der Notwendigkeit eines Parkdecks aus.

Auf der Grundlage dieser Ergebnisse erarbeitete der BLB im Oktober 2018 seine Entscheidungsunterlage. Darin legte er auch die in einem Gespräch mit der Stadt Cottbus erörterte Möglichkeit des Ankaufs benachbarter Grundstücke dar (Flurstücke 318 und 321). Auf diesen Grundstücken hätten die bauordnungsrechtlich erforderlichen Stellplätze ebenerdig angeordnet werden können. Somit hätte auf den Bau eines Parkdecks verzichtet werden können. Darüber hinaus wäre durch die Verlagerung der Stellplätze an den Rand ein störungsfreier Dienstbetrieb auf der Liegenschaft möglich gewesen. Hieraus entwickelte der BLB die Varianten 3.1 bzw. 3.2. Diese unterschieden sich in der notwendigen Anzahl der Stellplätze. Das Flurstück 318 war für den Nachweis der Stellplätze ausreichend. Aufgrund der niedrigeren Anzahl an Stellplätzen und der damit verbundenen geringeren Investitionskosten schlug der BLB in seiner Entscheidungsunterlage daher vor, die Variante 3.2 umzusetzen. In diesem Fall hätte der BLB das Flurstück 318 von der Stadt Cottbus für geschätzte 335 Tsd. Euro erwerben müssen.

Die Geschäftsführung des BLB stimmte diesem Vorschlag zu. Mitte Oktober 2018 erteilte der BLB daraufhin dem Bereich Baumanagement den internen Auftrag zur Fortführung der Planungen für den Neubau in der Juri-Gagarin-Straße 16. Ende November 2018 leitete das MIK die Machbarkeitsstudie an die Polizei weiter. Anfang Mai 2019 stellte der BLB dem ZDPol und der Polizeidirektion Süd die geplanten Baumaßnahmen anhand der Studie vor.

Zwischen der Beauftragung der Machbarkeitsstudie und deren Erörterung mit der Polizei lag ein Jahr. Damit vergingen mehr als dreieinhalb Jahre seit der Evaluierung der Polizeistrukturereform im Jahr 2015 allein für die Überarbeitung der Planungsgrundlagen sowie für Variantenvergleiche.

Zweite Vorvereinbarung für den Neubau

Der BLB übersandte dem ZDPol am 31. März 2020 die neue Vorvereinbarung für die Errichtung des Neubaus sowie von Garagen und Carports zur Prüfung. Seiner Kalkulation des künftigen Nutzungsentgelts hatte der BLB Investitionskosten von 29,9 Mio. Euro zugrunde gelegt. Er ging dabei von einem voraussichtlichen Nutzungsbeginn durch die Polizei am 1. Dezember 2024 aus. Nach formeller, immobilienfachlicher und haushalterischer Prüfung sowie weiteren Anpassungen unterzeichnete der ZDPol im Januar 2021 die Vorvereinbarung.

Das Innenressort benötigte ein Dreivierteljahr für die interne Abstimmung und Prüfung der Vorvereinbarung. Damit hatte der BLB erst Anfang 2021

die finanzielle Sicherheit zur Weiterführung der Planungen für den Neubau der Polizeidirektion Süd.

20.2.3 Grundstück für die Stellplätze noch nicht erworben

Der BLB beauftragte intern den Bereich Facilitymanagement Anfang November 2019, die für die Errichtung der Stellplätze notwendigen Grundstücke (Teilflächen der Flurstücke 318 und 321) von der Stadt Cottbus zu erwerben. Bei den daraufhin mit der Kommune geführten Abstimmungen stellte sich jedoch heraus, dass auf dem Flurstück 318 schutzwürdige Roteichen wachsen. Deshalb müssten die Stellplätze vollständig auf dem Flurstück 321 geplant werden.

Anfang September 2020 teilte die Stadt Cottbus dem BLB mit, dass sich aufgrund der Planungen für den Strukturwandel in der Lausitz auch neue Rahmenbedingungen und Zielsetzungen für den Zentralcampus der BTU Cottbus-Senftenberg und die umliegenden Flächen ergeben hätten. Diese bekämen eine größere Bedeutung, so auch das kommunale Grundstück an der Jamlitzer Straße (Flurstück 321). Rund einen Monat später informierte die Stadt Cottbus den BLB darüber, dass sie an ihrer Zustimmung zu einer ebenerdigen Stellplatzanlage für die Polizei auf den kommunalen Grundstücken nicht mehr festhalten könne. Künftig seien Kfz-Stellplätze nur in mehrgeschossigen Parkhäusern genehmigungsfähig.

Zu diesem Zeitpunkt war die Vorplanung für den Neubau in der Juri-Gagarin-Straße und die Außenanlagen jedoch bereits fertiggestellt. Der BLB ließ daher in einer weiteren Vorplanung den Bau eines Parkhauses an den Standorten Juri-Gagarin-Straße 17 (Flurstück 320, wirtschaftliches Eigentum des BLB) bzw. Jamlitzer Straße (Flurstück 321, Eigentum der Stadt Cottbus) gegenüberstellen. Danach ist der Bau eines Parkhauses in der Jamlitzer Straße mit einem Kostenvorteil von 581 Tsd. Euro die wirtschaftlichste Lösung. Die Geschäftsführung des BLB stimmte einem entsprechenden Entscheidungsvorschlag vom 22. Juli 2021 zu.

Der BLB erwarb die für die Anordnung von Stellplatzflächen erforderlichen Grundstücke bisher nicht von der Stadt Cottbus. Damit ist eine Voraussetzung für die bedarfsgerechte Unterbringung der Polizei nach wie vor nicht erfüllt.

20.2.4 Grundwasserprobleme - Planung erneut unterbrochen

Zur Ausführung der Gründungsarbeiten für den Neubau in der Juri-Gagarin-Straße werden ein Baugrubenverbau und eine Grundwasserabsenkung erforderlich. Bei der Planung wurde festgestellt, dass das abzuleitende Grundwasser Verunreinigungen aus einem ehemaligen chemischen Betrieb enthalten könnte. Eine Einleitung der Grundwassermengen auf dem Grundstück ist jedoch nicht möglich. Daher wollte der BLB Vereinbarungen mit der Stadt Cottbus treffen, um eine Einleitung des Grundwassers über kommunale Grundstücke zu ermöglichen. Außerdem sollte der Verzicht auf einen Gebäudekeller geprüft werden, um den Gründungsaufwand und damit die einzuleitende Grundwassermenge zu verringern.

Aufgrund dieser Unsicherheiten entschied der BLB Ende Juni 2020, die Entwurfsplanung erneut auszusetzen. Bis Ende August 2020 wollte er sich mit der Stadt Cottbus über die Genehmigungsfähigkeit der Grundwasserabsenkung abstimmen. Anschließend sollte die optimale technische Lösung für die Grundwasserabsenkung durch eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ermittelt werden.

Der BLB ließ in Abstimmung mit der Stadt Cottbus zwei Varianten für die Ableitung des Grundwassers betrachten: Die oberirdische Entwässerung in eine Vorflut wurde frühzeitig ausgeschlossen, da das entnommene Grundwasser auf Grund umweltrechtlicher Vorschriften erst nach einer Reinigung wieder eingeleitet werden könne. Mit einer Infiltrationsentwässerung bestünde dagegen die Möglichkeit, das anfallende Wasser dem Grundwasserleiter wieder zuzuführen. Die umweltrechtlichen Anforderungen an Schadstoffgrenzwerte seien in diesem Fall geringer. Der BLB setzte daher seine Untersuchungen für diese Variante fort: Er ermittelte gemeinsam mit der Stadt Cottbus Flächen, auf denen Infiltrationsversuche durchgeführt werden sollen. Der BLB ging davon aus, dass eine Kostenermittlung für die Infiltrationsentwässerung und damit die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit erst Ende September 2021 möglich sein würden. Als Ergebnis stellte der BLB fest, dass bei einer Grundwasserabsenkung das Risiko einer Verschlechterung der Schadstoffwerte im Grundwasser und damit einer Entziehung der Einleitungsgenehmigung besteht. Außerdem würden zusätzlich zu den Kosten von 16 Tsd. Euro für die Untersuchungen 450 Tsd. Euro für die Grundwasserabsenkung anfallen.

Daher entschied der BLB in Abstimmung mit dem MIK, die Bautiefen für die notwendigen Unterkellerungen des Neubaus zu verringern und das vom BLB genutzte Gebäude in der Juri-Gagarin-Straße 17 wieder in die Planungen mit einzubeziehen. Das erfordere eine erneute Anpassung der Raumbedarfspläne und in der Folge auch der Vorplanung. Die Entwurfsplanung ist damit bereits seit mehr als zwei Jahren unterbrochen.

Der ursprünglich geplante Fertigstellungstermin für den Neubau hat sich inzwischen auf Ende 2026 verschoben und es ist offen, ob dieser aufgrund des bisherigen Planungsstandes gehalten werden kann.

20.2.5 Folgen für die Unterbringung der Polizei am Bonnaskenplatz



Abbildung 37: Rückwärtige Ansicht des Hauptgebäudes Bonnaskenplatz, 2021
Quelle: Landesrechnungshof Brandenburg

Brandschutztechnische Ertüchtigung

In seinem Standortkonzept für Cottbus vom September 2012 hatte der BLB nach dem Auszug der Polizei eine Verwertung der Liegenschaft Bonnaskenplatz 2 vorgesehen. Da diese jedoch bis zur ursprünglich geplanten Fertigstellung des Neubaus für die Polizeidirektion Süd in der Juri-Gagarin-Straße im Jahr 2020 weitergenutzt werden sollte, führte der BLB im Juli 2012 eine Brandschutzbegehung mit der Feuerwehr durch. Als Ergebnis waren die Brandmeldeanlage zu ertüchtigen, die Löschwasserleitungen umzubauen sowie die Brandabschnitte baulich

neu zu gestalten. Die Kosten für diese Maßnahmen sowie für die notwendigen Instandhaltungsarbeiten schätzte der BLB auf 740 Tsd. Euro. Eine aktualisierte Kostenschätzung vom Oktober 2015 wies für dieselben Leistungen Ausgaben von 1,6 Mio. Euro aus. Somit hatten sich nach drei Jahren die Kosten bereits verdoppelt. Umgesetzt wurden die Maßnahmen zu diesem Zeitpunkt allerdings nicht, so dass die Polizeibediensteten das Gebäude unter den maroden baulichen Bedingungen weaternutzen mussten.

Anmietung als Zwischenlösung verworfen

2015 wurde deutlich, dass die Evaluierung der Strukturreform „Polizei 2020“ auch zu einem geänderten Raumbedarf für die Polizeidienststellen in Cottbus führen würde. Daher begann der BLB in dieser Zeit, nach Alternativen für eine Interimsunterbringung in Cottbus zu suchen. Da weder in seinem wirtschaftlichen Eigentum noch im Portfolio des Allgemeinen Grundvermögens geeignete Liegenschaften zur Verfügung standen, erweiterte der BLB seine Suche auf dem regionalen Immobilienmarkt.

Als Ergebnis schlug er Ende 2016 die Anmietung der Liegenschaft in der Gaglower Straße 17/18 in Cottbus vor. Nach Einschätzung der Polizei konnten jedoch nicht alle Dienststellen auf dieser Liegenschaft untergebracht werden. Der BLB stellte daraufhin dem Polizeipräsidium weitere Gebäude vor und bat um eine erneute Prüfung unter Berücksichtigung der nutzerspezifischen Anforderungen. In den folgenden anderthalb Jahren fanden der BLB und das MIK hinsichtlich der Interimsunterbringung jedoch keine Lösung, die von beiden Seiten akzeptiert wurde. Im Juni 2018 legte der BLB schließlich das Mietangebot des Eigentümers der Gaglower Straße 17/18 vor. Dieser wollte die Liegenschaft nach den Anforderungen der Polizei für 7,2 Mio. Euro umbauen. Dies hätte bei einer Mietdauer von sieben Jahren eine monatliche Miete von 117,5 Tsd. Euro bedeutet.

Der BLB schlug vor, dem Angebot zu folgen und einen Mietvertrag mit zehn Jahren Laufzeit abzuschließen. Anderenfalls sah er die Notwendigkeit, das Gebäude am Bonnaskenplatz 2 baulich instand zu setzen. Bei einer Nutzung bis zum Jahr 2022 schätzte der BLB die Kosten hierfür auf 3,7 Mio. Euro. Eine Nutzung über das Jahr 2022 würde weitere 1,6 Mio. Euro kosten, da ergänzende Brandschutzmaßnahmen notwendig wären. Die Bauarbeiten müssten darüber hinaus bei laufendem Dienstbetrieb durchgeführt werden.

Das MIK lehnte den Vorschlag des BLB ab, da der Umbau des anzu-mietenden Gebäudes in der Gaglower Straße 17/18 bis Ende 2020 ge-dauert hätte und es weiterhin an der zentralen Unterbringung der Polizei-Dienststellen in der Juri-Gagarin-Straße festhielt.

Erst als Ergebnis eines Ministergesprächs im Juni 2018 trafen das MdFE und MIK Entscheidungen, die den Fortgang der stockenden Planungen für den Neubau in der Juri-Gagarin-Straße sicherstellen sollten. Ziel war es, den Neubau bis Dezember 2021 fertigzustellen. Parallel dazu war ge-plant, das Dienstgebäude am Bonnaskenplatz bis längstens 2022 weiter zu nutzen und bei laufendem Dienstbetrieb instand zu setzen. Auf die Interimsunterbringung in der Gaglower Straße 17/18 sollte daher verzichtet werden. Damit vergingen fast drei Jahre zwischen der Suche nach einer Interimslösung und deren endgültiger Ablehnung durch das MIK.

Überfällige Instandsetzung

Nach Abstimmungen mit der Polizei erstellte der BLB im Januar 2019 eine Projektbeschreibung für die bauliche Umsetzung der Brandschutzanforderungen und längst fällige Instandsetzungsarbeiten am Bonnaskenplatz. Dazu gehörten zum Beispiel die Erneuerung der gesamten Elektroinstallation, der Austausch aller Fenster in den Obergeschossen sowie sicherheitstechnische Maßnahmen. Die Kosten hierfür schätzte der BLB auf 4,5 Mio. Euro. Die Bauarbeiten sollten in der Zeit vom 1. März bis 31. Dezember 2019 stattfinden. Die Baumaßnahmen waren im August 2021 abgeschlossen und kosteten 5,8 Mio. Euro.

Weitere Instandsetzung bei laufendem Dienstbetrieb

Der Neubau in der Juri-Gagarin-Straße kann nach dem derzeitigen Planungsstand frühestens Ende 2026 von der Polizei genutzt werden. Daher plant der BLB weitere Maßnahmen für die Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs im Gebäude am Bonnaskenplatz: Im Jahr 2021 sollten für 762 Tsd. Euro die Aufzugsanlage und der äußere Blitzschutz erneuert sowie das Foyer barrierefrei gestaltet werden. Die Instandsetzungsmaßnahmen an der Fassade waren erst im April 2021 abgeschlossen. Da der BLB die Installation des äußeren Blitzschutzes nicht parallel zu den Fassadenarbeiten plante und ausschrieb, verlängert sich die Standzeit des Gerüstes um mindestens sechs Monate. Dies führte zu Mehrausgaben von 103 Tsd. Euro.

Auch für die nächsten Jahre sieht der BLB bei laufendem Dienstbetrieb weitere Instandsetzungsmaßnahmen am Bonnaskenplatz vor. Inzwischen

geht er von einer dauerhaften Nutzung der Liegenschaft durch die Landesverwaltung aus.

20.3 Folgerungen

Die langwierigen Entscheidungsprozesse hatten erhebliche finanzielle und immobilienwirtschaftliche Folgen. Darüber hinaus sind die andauernden schlechten Arbeitsbedingungen am Bonnaskenplatz den Polizeibediensteten vor Ort kaum noch vermittelbar. Dies sollte für alle Beteiligten Anlass sein, das Ziel einer bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Unterbringung in der Juri-Gagarin-Straße 16 konsequenter als bisher zu verfolgen und keine weiteren Verzögerungen zuzulassen.

Der Landesrechnungshof erwartete, dass das MdFE und das MIK den bisherigen Verlauf zur Unterbringung der Polizei in Cottbus gemeinsam auswerten. Als Ergebnis sollten sie Maßnahmen festlegen, um die Kommunikation und die Arbeitsabläufe künftig zu verbessern.

Nach der Auffassung des Landesrechnungshofs sind dabei insbesondere folgende Aspekte wichtig:

- schnellere Abstimmung und Genehmigung der Raumbedarfspläne durch die Nutzerressorts und das MdFE,
- zügige Prüfung von Vorvereinbarungen durch die Nutzer,
- stärkere Orientierung der Unterbringungsplanung am strategisch-perspektivischen Raumbedarf der Nutzer,
- höhere Flexibilität der Nutzer bei der Umsetzung ihrer baulichen und technischen Anforderungen – insbesondere bei Interimslösungen zur Unterbringung,
- verbindliche Festlegung jeweils einer Ansprechperson auf Seiten der Beteiligten, um alle Informationsflüsse zu bündeln und
- Verabredung interner „Reaktionszeiten“ zwischen dem BLB und dem Nutzer bei Beginn der Zusammenarbeit.

20.4 Stellungnahmen

Das MdFE und MIK haben darauf hingewiesen, dass sich die Ergebnisse der Polizeistrukturen sowie deren Evaluationen in erheblichem Maße auf die Unterbringungsplanung ausgewirkt hätten. Aufgrund der wesentlichen Änderung der Planungsgrundlagen, insbesondere des Personal-

und Raumbedarfs, sei eine umfassende Überarbeitung des Projektes notwendig gewesen. Daneben hätten die mit dem Strukturwandel in der Lausitz einhergehenden Entwicklungen zu der Entscheidung geführt, das Objekt am Bonnaskenplatz langfristig weiter durch die Landesverwaltung zu nutzen. All diese Umstände hätten sich insbesondere auf die Dauer der Planung und die Kosten der Baumaßnahmen ausgewirkt.

Das MdFE und das MIK haben zugesagt, die grundsätzlichen Empfehlungen des Landesrechnungshofs für Verfahrenserleichterungen und die Straffung von Kommunikationswegen umzusetzen. Sie haben die Prozesse daher in einem ersten Schritt bereits angepasst und verbessert. Hierzu zählen zum Beispiel gemeinsame Checklisten, mit denen Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Fristen verbindlich festgelegt werden. Darüber hinaus sei verabredet worden, dass Entwürfe von Vereinbarungen künftig innerhalb von vier Wochen geprüft werden.

Auch die Empfehlung des Landesrechnungshofs, die Unterbringungsplanung für die Polizei stärker am strategisch-perspektivischen Raumbedarf zu orientieren, wollen die Ressorts aufgreifen: So können die Nutzer ihre Raumbedarfspläne künftig auch innerhalb der grundsätzlich geltenden Fünf-Jahres-Frist fortschreiben und damit flexibler auf temporäre Bedarfe reagieren. Weiterhin solle in Anbetracht der Obergrenze von 8.500 Stellen bei der Polizei für die Baumaßnahmen in Potsdam, Eberswalde und Cottbus ein einmaliger Flächenzuschlag von 3 % berücksichtigt werden.

Nicht zu folgen vermag das MIK dagegen der Forderung des Landesrechnungshofs nach einer höheren Flexibilität der Nutzer bei der Umsetzung ihrer baulichen und technischen Anforderungen – insbesondere bei Interimsunterbringungen. Das MIK hat dies damit begründet, dass auf die Einhaltung von Sicherheitsstandards bei der Polizei auch bei Zwischenanmietungen nicht verzichtet werden könne.

20.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MdFE, das MIK und der BLB seine Empfehlungen aufgegriffen und konkrete Schlussfolgerungen für die künftige Zusammenarbeit gezogen haben. Aus seiner Sicht sind insbesondere die Vereinbarungen zu den Verantwortlichkeiten sowie zu verbindlichen Terminen richtige Schritte, um die Koordinierung zu verbessern und die Arbeitsabläufe zu straffen.

Bei der Forderung nach einer höheren Flexibilität der Nutzer hinsichtlich der Umsetzung ihrer baulichen und technischen Anforderungen hatte der Landesrechnungshof insbesondere die Ausstattung und den Umfang der benötigten Flächen im Blick. Die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Sicherheitsvorkehrungen bei der Polizei sind dagegen nur eingeschränkt verhandelbar.

Wie die Ressorts und der BLB die beabsichtigten Maßnahmen zur Verbesserung des Unterbringungsmanagements umsetzen, wird der Landesrechnungshof weiter begleiten.

Einzelplan 20 Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE)

21 Weiterhin Optimierungspotenzial bei der Veranlagung von Einkommensteuerfällen im Risikomanagementsystem

Die Finanzämter konnten ihre statistischen Kennzahlen weiter verbessern. Bei der elektronischen Bearbeitung von Steuerfällen sieht der Landesrechnungshof in verschiedener Hinsicht jedoch noch Verbesserungsbedarf. Das Risikoklassenmodell stellt er grundsätzlich in Frage.

21.1 Prüfungsgegenstand

Die Steuerverwaltung des Landes Brandenburg setzt seit dem Jahr 2017 für die Veranlagung zur Einkommensteuer landesweit das maschinelle Verfahren *RMS¹ Veranlagung 2.0* (RMS 2.0) ein. Das Verfahren nimmt bei der Bearbeitung der Steuererklärungen maschinelle Plausibilitätsprüfungen vor und steuert potenziell risikobehaftete Sachverhalte durch Risikohinweise zur personellen Prüfung aus. Die Bediensteten der Veranlagungsstelle haben zuvor entsprechend dem zu erwartenden steuerlichen Risiko jedem Steuerfall eine Risikoklasse zugeordnet. Diese bestimmt den Umfang des programmgesteuerten Risikofilters und die vorgesehene Intensität der personellen Fallbearbeitung:

- Für Steuerfälle mit höherem Risiko ist die Risikoklasse 1 vorgesehen.
- Die Risikoklasse 2 ist Fällen mit mittlerem Risiko zuzuordnen.
- Für Steuerfälle, die nach den Erfahrungen der Vergangenheit und nach Betrachtung aller Gesamtumstände risikoarm sind, ist die Risikoklasse 3 zu vergeben.

1 Risikomanagementsystem

- Der Risikoklasse BP unterliegen Steuerfälle, die für eine Betriebsprüfung vorgesehen sind.

Die Einstufung in eine Risikoklasse soll sich an standardisierten objektiven Kriterien orientieren, die Entscheidung ist auf der Grundlage der konkreten Umstände des Einzelfalls zu treffen.

Der Landesrechnungshof hatte bereits zuvor die elektronische Bearbeitung von risikoarmen Steuerfällen sowie die Bearbeitung von Fällen der Zufallsauswahl und ausgewählter Turnushinweise geprüft.² Nunmehr untersuchte er die Bearbeitung von Steuerfällen, denen er ein höheres Risikopotenzial zumaß. Er betrachtete bei zwei Finanzämtern Steuerfälle der Risikoklassen 1 und 2 sowie der Risikoklasse BP. Dabei sah er unter anderem die Steuerakten von insgesamt 282 Steuerfällen mit 726 Veranlagungen ein, vor allem aus den Veranlagungszeiträumen 2017 und 2018.

21.2 Prüfungsergebnis

21.2.1 Statistische Kennwerte der Einkommensteuerveranlagung

Per 31. Dezember 2020 vergingen im Durchschnitt aller Arbeitsbereiche bei der Veranlagung 2019 nur noch knapp 42 Kalendertage zwischen dem Eingang der Steuererklärungen und der Erstellung des Steuerbescheids. Damit erreichte die Steuerverwaltung nach einer Verlängerung zwischen den Jahren 2016 und 2018 wieder eine Verkürzung der Durchlaufzeiten.

Mit den vorhandenen Personalressourcen konnten die Finanzämter auch die Erledigungsquoten und die Produktivität weiter steigern. Obwohl die Zahl der Einkommensteuerfälle und gesonderten Feststellungen im gesamten Land Brandenburg seit dem Jahr 2016 um fast 64.000 anstieg, erledigten die Finanzämter per 31. Dezember 2020 je Bedienstetem 150 Steuerfälle mehr als noch vor fünf Jahren. Zu diesem Stichtag überschritt die landesweite Erledigungsquote den Wert des Jahres 2016 um fast 2 Prozentpunkte. Dies beruhte vor allem auf einer Verbesserung in dem für die Besteuerung von Gewinneinkünften natürlicher Personen zuständigen Arbeitsbereich.

² Vgl. Beitrag Nr. 22 im Jahresbericht 2021 des Landesrechnungshofs Brandenburg sowie Ergebnisbericht in Teil IV des Jahresberichts.

Der Anteil der Steuerfälle, die der Risikoklasse 1 und der Risikoklasse BP zugeordnet waren, war jeweils gering. Er betrug seit der Einführung in allen Veranlagungszeiträumen weniger als 1 %. Die Fälle mit der Risikoklasse 2 umfassten mehr als die Hälfte aller Steuerfälle. Sie bildeten die größte Fallgruppe. Zugleich stieg im Veranlagungszeitraum 2020 der Anteil der Steuerfälle mit der Risikoklasse 3 landesweit auf mehr als 40 %.

21.2.2 Steuerfälle der Risikoklasse 1

Für Steuerfälle der Risikoklasse 1 ist eine vollumfängliche personelle Prüfung unter Einbeziehung der ggf. ausgegebenen maschinellen Hinweise vorgesehen.

Die Gründe für die Zuordnung von Steuerfällen in die Risikoklasse 1 waren für den Landesrechnungshof nicht immer nachvollziehbar. Teilweise war in den eingesehenen Fällen kein erhöhtes Risiko zu erkennen. Mehrfach waren Steuerfälle aber auch nicht dieser Risikoklasse zugeordnet, obwohl entsprechende standardisierte Kriterien erfüllt waren und zum Beispiel ein Strafverfahren anhängig war.

Die vorgesehene vollumfängliche Prüfung war bei den geprüften Finanzämtern vielfach nicht erkennbar. Stattdessen beschränkte sich die Bearbeitung fast ausschließlich auf die ausgegebenen Hinweise. Aber auch die diesen Hinweisen zugrunde liegenden Sachverhalte wurden nicht immer ausreichend ermittelt bzw. teilweise unzutreffend gewürdigt.

Anders als vorgesehen wurde dabei in den geprüften Finanzämtern ein hoher Teil der einschlägigen Fälle nicht von den Sachgebietsleitungen schlussgezeichnet.³

21.2.3 Steuerfälle der Risikoklasse BP

Durch die Prüfung von Steuerfällen, die im RMS 2.0 veranlagt wurden, ist auch die Betriebsprüfungsstelle in das Verfahren eingebunden. Vor einer Betriebsprüfung sind Hinweise zu Sachverhalten, die mit hoher Wahrscheinlichkeit im Rahmen einer Betriebsprüfung geprüft werden (sollen), nicht bei der Veranlagung aufzugreifen. Diese sind grundsätzlich der Betriebsprüfungsstelle zu überlassen. Nach einer Betriebsprüfung soll die Betriebsprüfungsstelle eine Empfehlung für die Folgejahre zur Risikoprognose geben.⁴ Sachverhalte, die in den Folgejahren im Rahmen

³ Im ersten Finanzamt 65 %, im zweiten Finanzamt 40 %.

⁴ Bei Kleinst-, Klein- und Mittelbetrieben.

der Veranlagung überprüft werden sollen, sind für die Veranlagungsstelle zu vermerken.

Zur effizienten Durchführung von Betriebsprüfungen bilden die Betriebsprüfungsstellen nach eigenem Ermessen Prüfungsschwerpunkte. Die zu dokumentierende Sichtung von elektronischen Vermerken im Veranlagungsverfahren war in ihren Akten zum Teil nicht vermerkt. Dadurch war für den Landesrechnungshof nicht immer erkennbar, inwieweit die Betriebsprüfungsstelle die vom RMS 2.0 ausgegebenen Hinweise bei ihrer Entscheidung über eine Betriebsprüfung und bei der Bildung von Prüfungsschwerpunkten einbezogen hatte. Sachverhalte aus ausgesparten Hinweisen waren jedenfalls mehrfach nicht Prüfungsschwerpunkte.

Die Feststellungen für den Prüfungszeitraum werden im Betriebsprüfungsbericht dargestellt. In einem ergänzenden Bericht für die Veranlagungsstelle vermerkt die Betriebsprüfungsstelle weiterhin in verkürzter Form Sachverhalte mit potenzieller Wirkung für Veranlagungen der Folgejahre. Diese Vordrucke enthielten mehrfach unvollständige Hinweise für die folgenden Veranlagungen. Dies betraf unter anderem Mängel bei Buchführungs- bzw. Aufzeichnungspflichten mit daraus resultierenden Gewinn- bzw. Umsatzerhöhungen im Prüfungszeitraum. Auch bei ergebnislosen Prüfungen informierte die Betriebsprüfungsstelle die Veranlagungsstelle teilweise nicht über ihre Prüfungserkenntnisse. Die Veranlagungsstelle konnte so nicht nachvollziehen, ob ein gemeldeter Prüfungsschwerpunkt überhaupt betrachtet bzw. gewürdigt wurde und wie dieser Aspekt in zukünftigen Veranlagungen ggf. zu bearbeiten ist. Soweit die Betriebsprüfungsstelle Bearbeitungshinweise gab, berücksichtigte die Veranlagungsstelle diese nicht immer bei den folgenden Veranlagungen.

Teilweise hatten bilanzierende Steuerpflichtige auch im dritten Jahr nach Beendigung der Betriebsprüfungen ihre Steuerbilanzen noch nicht an die jeweilige Prüferbilanz angepasst. Das Verfahren hatte insoweit nicht auf die unterbliebene Bilanzanpassung hingewiesen.

Mangels entsprechender elektronischer Möglichkeiten übermittelte die Betriebsprüfungsstelle sämtliche Schriftstücke⁵ an die Veranlagungsstelle noch immer in Papierform.

⁵ Prüfungsberichte, Mitteilungen über ergebnislose Außenprüfungen, Vermerke über Absetzungen sowie Ablehnungen von Prüfungsersuchen.

21.2.4 Sonstige Feststellungen

Hinsichtlich der elektronischen Bearbeitung von Steuerfällen stellte der Landesrechnungshof unter anderem fest:

- Bei der Risikoklassenvergabe für einen Steuerfall mit mehreren Steuernummern gilt das Prinzip der Einheitlichkeit. Innerhalb eines Veranlagungsbezirks waren mehrere Steuernummern eines Steuerfalls aber nicht immer einheitlich einer Risikoklasse zugeordnet.
- Obwohl sie angewiesen sind, Sachverhaltsermittlungen im Vorfeld der Veranlagung durchzuführen, forderten die Bediensteten teilweise die Steuerpflichtigen erst mit dem Steuerbescheid zur Sachverhaltsaufklärung bzw. Vorlage entsprechender Belege auf.
- Soweit Bearbeitungsmaßnahmen sich auch auf Folgeveranlagungen auswirken, versäumten es die Bediensteten in einigen Fällen, die Ergebnisse ihrer Bearbeitung für die Folgeveranlagung zu sichern.

Insgesamt wiesen die ausgegebenen maschinellen Hinweise in der Regel sachgerecht auf die erforderliche Bearbeitung hin. Mehrfach ergingen maschinelle Hinweise aber nur, weil technische Verfahrensverbesserungen noch nicht umgesetzt sind. Vermeidbare Hinweise beruhten mehrfach auch auf fehlerhaften oder unvollständigen Eintragungen von Steuerpflichtigen.

21.2.5 Grundsätzliche Anmerkungen

Die vorgefundene Praxis der Vergabe der Risikoklassen führte letztendlich dazu, dass die vorgesehenen Kriterien nicht gleichmäßig angewendet wurden und gleichartige Steuerfälle unterschiedlichen Risikofiltern und Bearbeitungsvorgaben unterlagen. Zwar muss ein anhängiges Strafverfahren nicht durchgehend zur Vergabe der Risikoklasse 1 führen. Die subjektiven Einschätzungen konnte der Landesrechnungshof jedoch häufig nicht nachvollziehen, da die Gründe für die jeweilige Risikoprognose nicht dokumentiert werden mussten. Die Einschätzung der Beauftragten des Landesrechnungshofs stimmte damit jedenfalls mehrfach nicht überein. Sie hätten bei einigen Fällen bzw. Fallgruppen anhand der objektiven Kriterien vielmehr eine andere Zuordnung vorgenommen, die sowohl höhere als auch geringere Risikopotenziale berücksichtigt hätte.

Das Risikoklassenmodell als solches war entwickelt und eingeführt worden, weil für Fälle mit Gewinneinkünften – abgesehen von den Einnahmeüberschussrechnungen (EÜR) – die für eine hinreichende

maschinelle Risikoanalyse erforderlichen betrieblichen Daten noch nicht in elektronisch auswertbarer Form vorlagen. Insbesondere fehlten Daten zur Bilanz sowie zur Gewinn- und Verlustrechnung, maschinelle Risikoregeln konnten insoweit noch nicht gebildet werden. In den letzten Jahren wurde das RMS 2.0 aber fortlaufend evaluiert und weiterentwickelt. Mittlerweile kommt es für alle Veranlagungen unbeschränkt steuerpflichtiger natürlicher Personen zum Einsatz. Dabei kann es inzwischen auf sämtliche Gewinnermittlungsdaten zugreifen. Sowohl EÜR als auch elektronische Bilanzen (E-Bilanzen) halten grundsätzlich elektronische Daten für eine maschinelle Überprüfung bereit. Zudem stehen für die maschinelle Risikoprüfung immer mehr elektronisch übermittelte Daten zur Verfügung. Die Regelungen der Filter selbst werden durch eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe⁶ regelmäßig auf ihre Wirksamkeit analysiert und inhaltlich angepasst. Zudem wird der Bestand an Risikoregeln stetig ausgebaut.

21.3 Folgerungen

Dem Landesrechnungshof ist bewusst, dass die statistische Entwicklung des Jahres 2020 durch die Folgen der Corona-Pandemie beeinflusst war. Dennoch nimmt er zustimmend zur Kenntnis, dass sich bei den erneut betrachteten Kennzahlen die landesweit positive Entwicklung fortgesetzt hat. Insgesamt geht er davon aus, dass eine Bewältigung der stetig zunehmenden Fallzahlen ohne die Unterstützung des RMS 2.0 kaum möglich gewesen wäre. Auch zukünftig dürften steigende Fallzahlen zu erwarten sein. Weitere Effizienzgewinne bleiben abzuwarten.

Die Steuerfälle mit der Risikoklasse 1 umfassen nur einen geringen Anteil der Veranlagungen. Sie sind jedoch ein bedeutsamer Fallbestand, dem ein erhöhtes Risiko zugewiesen wird. Es gilt daher zunächst, der sachgerechten Risikoklassenzuordnung besonderes Augenmerk zu widmen. Weder sollen Steuerfälle zu Unrecht dieser Risikoklasse zugeordnet werden, noch sollten sie diese Risikoklasse unzutreffend nicht haben. Derzeit existieren aber noch keine technischen Lösungen, um zum Beispiel Informationen über ein eröffnetes Strafverfahren bei der Risikoprognose zu berücksichtigen. Um den vom MdFE angestrebten Qualitätsgewinn zu erreichen, müssen die Bediensteten zudem stets Wert auf eine vollumfängliche Prüfung legen. Dabei sind nicht nur alle maschinellen Hinweise sachgerecht zu bearbeiten, sondern auch die darüber hinausgehenden Angaben zu prüfen. Die Tatsache, dass in beiden Finanzämtern ein hoher Anteil der Steuerfälle nicht von den Sachgebietsleitungen

⁶ Arbeitsgruppe „Evaluation und Risikoregeln“ (Ag EVA).

gezeichnet wurde, ist nicht zufriedenstellend. Eine Ursache hierfür ist die mangelnde technische Unterstützung. Angesichts der grundsätzlichen Bedeutsamkeit dieser Fälle hält der Landesrechnungshof es für erforderlich, dass das MdFE die Finanzämter erneut darauf hinweist.

Für die Steuerfälle der Risikoklasse BP sieht der Landesrechnungshof Optimierungspotenzial vor, während und im Nachgang zu einer Befassung durch die Betriebsprüfungsstelle. Dies betrifft vor allem den Austausch von Informationen zwischen den Beteiligten sowie ihren Umgang damit. Der Landesrechnungshof bittet das MdFE, das allgemeine Bewusstsein der Bediensteten der Betriebsprüfungsstelle für ihre mitwirkende Funktion im Rahmen des RMS zu erhöhen. Bei einer Befassung durch die Betriebsprüfungsstelle sollte zumindest eine vollständige Bearbeitung der maschinellen Hinweise auf einem der Veranlagungsstelle vergleichbaren Niveau gewährleistet sein. Das gilt auch dann, wenn die festgelegten Prüfungsschwerpunkte die vorliegenden Hinweise nicht oder nur teilweise erfassen. Nach einer Betriebsprüfung sind die Erkenntnisse der Betriebsprüfungsstelle wertvolle Grundlagen für die weitere Risikobewertung und Veranlagungen der Folgejahre. Daher sollte diese Stelle den Informationen für die Folgezeiträume ein verstärktes Gewicht beimessen. Für die Veranlagungsstelle sollte dabei erkennbar sein, ob bzw. inwieweit eine Berücksichtigung ihrer ausgesparten Hinweise durch die Betriebsprüfungsstelle tatsächlich erfolgte.

Nahezu alle Arbeitsanstöße in der Veranlagungsstelle erfolgen inzwischen elektronisch. Es ist für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar, dass von der Betriebsprüfungsstelle elektronisch erstellte Dokumente zur Weiterleitung an die Veranlagungsstelle noch immer auf Papier ausgedruckt und weitergeleitet werden müssen. Im Rahmen der fortschreitenden elektronischen Bearbeitung von Steuerfällen sollte vielmehr eine elektronische Bereitstellung bzw. Verarbeitung aller relevanten Daten ohne Medienbrüche erfolgen. Darüber hinaus sollte das maschinelle Verfahren so bald wie möglich selbst sicherstellen können, dass die Folgewirkungen von Betriebsprüfungen berücksichtigt werden. Weitere Verfahrensentwicklungen bleiben abzuwarten.

Hinsichtlich seiner sonstigen Feststellungen bittet der Landesrechnungshof das MdFE, die Finanzämter erneut auf die einheitliche Vergabe der Risikoklasse bei Fällen mit mehreren Steuernummern hinzuweisen. Kritisch sieht er die Verfahrensweise, erst mit dem Steuerbescheid Unterlagen anzufordern. Das RMS 2.0 kann so die Auswirkung des entsprechenden Hinweises nicht erkennen.

Künftig dürfte die Zahl der ausgegebenen maschinellen Hinweise durch weitere technische Verbesserungen sinken. Vermeidbar wäre deren Auftreten darüber hinaus durch das Abstellen von Eintragungsfehlern der Steuerpflichtigen. Weiterhin ist die konsequente Pflege der für Folgeveranlagungen relevanten Tatbestände von Bedeutung.

Der Landesrechnungshof begrüßt die fortlaufenden Bemühungen der Steuerverwaltung um eine Verbesserung der Funktionalitäten des RMS 2.0. Angesichts der umfangreichen Fortschritte bei der Weiterentwicklung der maschinellen Risikoanalyse und seiner zuvor beschriebenen Prüfungsfeststellungen stellt er aber die weitere Notwendigkeit einer personellen Risikoprognose bzw. des Risikoklassenmodells grundsätzlich in Frage. Die ursprünglichen Gründe sind weitgehend entfallen. Es mangelt zudem an einer einheitlichen Handhabung in der Praxis. Die Steuerverwaltung sollte daher prüfen, ob sie auf eine personelle Risikoprognose generell verzichtet.

21.4 Stellungnahme

Das MdFE hat die Feststellungen des Landesrechnungshofs weitgehend anerkannt.

Es will insbesondere den Anteil authentifiziert übermittelter Steuererklärungen erhöhen. Mit organisatorischen Maßnahmen und einer Überarbeitung von Verwaltungsanweisungen und den zentral zur Verfügung gestellten Vordrucken will es unter anderem die Nutzung von Informationen für die Risikoprognose bei der Risikoklasse 1 sowie den Informationsaustausch zwischen den Veranlagungsstellen und den Betriebsprüfungsdiensten verbessern.

Es hat darüber hinaus mitgeteilt, dass auf Bund-Länder-Ebene die Weiterentwicklung des Risikoklassenmodells geprüft wird. Das MdFE hat der zuständigen Arbeitsgruppe die Prüfungsmittelungen des Landesrechnungshofs zur Verfügung gestellt, damit seine Bedenken und Anregungen zum Risikoklassenmodell darin einfließen können.

21.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof sieht der Umsetzung der angekündigten Maßnahmen durch das MdFE entgegen. Er durfte unter anderem zur Kenntnis nehmen, dass in verschiedener Hinsicht technische

Fortentwicklungen von Verfahrensbestandteilen vorgesehen sind. Soweit die vorgesehenen Programmentwicklungen die risikoorientierte Bearbeitung verbessern können, sind sie zu begrüßen. Deren Gestaltung und Umsetzung bleiben abzuwarten.

Ungeachtet dessen gilt es bereits im Rahmen der bisherigen Verfahrensgestaltung, das Bewusstsein aller an der Fallbearbeitung Beteiligten für die Wirkungsweise des Verfahrens weiter zu schärfen.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Weiterentwicklung des Risikoklassenmodells in grundsätzlicher Form geprüft wird und seine Prüfungsfeststellungen in Gänze in die Beurteilung einfließen.

IV. Ergebnisberichte

Landesr


Landesrechnungshof Brandenburg

Ergebnisbericht Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie (MWAE)

22 Wirkung der Wirtschaftsförderung – Strohfeuer oder nachhaltige Entwicklung?

Im Jahresbericht 2020 setzte sich der Landesrechnungshof mit der Nachhaltigkeit der GRW-G-Wirtschaftsförderung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Energie auseinander. Veranlasst durch die Feststellungen des Landesrechnungshofs zahlten Zuwendungsempfänger, die zu viel Fördermittel erhalten haben, bereits rund 100 Tsd. Euro an das Land Brandenburg zurück. Hinsichtlich weiterer rund 100 Tsd. Euro steht noch eine gerichtliche Klärung der Rückzahlungsansprüche aus. (Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 14)

22.1 Sachverhalt

Der Landesrechnungshof hatte die Auflagenüberwachung durch das MWAE und seine Geschäftsbesorgerin, die Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB), geprüft. Dazu befragte er Geförderte und untersuchte ausgewählte Förderfälle. In den vom Landesrechnungshof vertieft geprüften Förderfällen der Jahre 2010 bis 2018 überwachte die ILB die Einhaltung von Langzeitauflagen grundsätzlich hinreichend in einem ordnungsgemäßen Verfahren.

Prüfungsfeststellungen ergaben sich jedoch aus folgenden Einzelfällen:

- Eine Zuwendungsempfängerin sollte eine Betriebsstätte errichten und betreiben, wofür die ILB 102,6 Tsd. Euro bewilligte.

Die ILB würdigte nicht, dass die Zuwendungsempfängerin tatsächlich weniger Arbeitsplätze besetzte als im Zuwendungsbescheid beauftragt. Zudem erkannte sie Rechnungen für ein nicht förderfähiges Blockheizkraftwerk als förderfähig an.

Die geförderte Betriebsstätte wurde möglicherweise zunächst in vermindertem Umfang, spätestens ab Juli 2017 überhaupt nicht mehr am Standort im Land Brandenburg betrieben. Geförderte Wirtschaftsgüter veräußerte und entnahm die Zuwendungsempfängerin vor Ablauf der Zweckbindungsfrist. Zudem machte sie unzutreffende Angaben zur Arbeitsplatzbesetzung.

Die ILB forderte im Juli 2019 die ausgezahlte Zuwendung in vollem Umfang zurück.

- Trotz entsprechender Anhaltspunkte ging die ILB in vier Förderfällen möglichen Ansprüchen auf steuerrechtliche Investitionszulagen nicht nach. Darüber hinaus gaben weitere sechs Zuwendungsempfängerinnen in der Befragung gegenüber dem Landesrechnungshof eine höhere Investitionszulage als im Verwendungsnachweis gegenüber der ILB an. Investitionszulagen waren von den Zuwendungsempfängerinnen vollumfänglich sowie vorrangig zur gewährten GRW-G-Förderung zu verausgaben und mindern daher die Höhe des Förderanspruchs.

22.2 Weitere Entwicklung

Im ersten Einzelfall setzte sich die Zuwendungsempfängerin nach Auskunft des MWAE Mitte Februar 2021 mit einer Klage gegen die Rückforderung zur Wehr. Eine Entscheidung stehe noch aus, da das Gericht die Frist für die Vorlage der Klagebegründung mehrfach verlängert habe.

Hinsichtlich der Berücksichtigung von Investitionszulagen teilte das MWAE dem Landesrechnungshof mit, dass im Ergebnis der erneuten Überprüfung in einem Förderfall 78,4 Tsd. Euro nebst Erstattungszinsen von 1 Tsd. Euro und in einem weiteren 18,8 Tsd. Euro nebst 4,7 Tsd. Euro Erstattungszinsen an das Land zurückgezahlt worden seien.

22.3 Fazit

Der Landesrechnungshof begrüßt die von MWAE und ILB eingeleiteten Maßnahmen zur Rückforderung zu viel gezahlter Zuwendungsbeträge einschließlich Erstattungszinsen und blickt der ausstehenden Entscheidung im Klageverfahren zuversichtlich entgegen.

Ergebnisbericht Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE)

23 Optimierungspotenzial bei der Veranlagung von Einkommensteuerfällen im Risikomanagementsystem

Die Steuerverwaltung arbeitet an der Verbesserung der Verfahrensanwendung. (Jahresbericht 2021, Beitrag Nr. 22)

23.1 Prüfungsgegenstand

Die Steuerverwaltung des Landes Brandenburg setzt für die Veranlagung zur Einkommensteuer seit dem Jahr 2017 landesweit das Verfahren *RMS Veranlagung 2.0* ein.

Die statistischen Kennwerte der Einkommensteuerveranlagung verbesserten sich seitdem. Die Quote der risikoarmen Steuerfälle stieg an. Der Anteil der vollmaschinell bearbeiteten Steuerfälle war aber noch relativ gering. Der Landesrechnungshof erwartete weitere Effizienzgewinne.

Die maschinell als risikoarm eingestuften Fälle enthielten keine unerkannten gewichtigen Risiken, sie waren aber auch nicht völlig risikolos. Sie enthielten des Öfteren Aufwendungen, deren Abzug offensichtlich unzulässig war.

Unabhängig vom Risiko werden 2 Prozent der Steuerfälle nach dem Zufallsprinzip für eine personelle Gesamtfallprüfung ausgesteuert. Auch bei diesen Fällen wurden offensichtlich steuerlich nicht anzuerkennende Erklärungsangaben zum Abzug zugelassen. Diese sollten von den Bediensteten zumindest dann aufgegriffen werden, wenn sie ohnehin mit der personellen Bearbeitung der Steuererklärung befasst sind.

Durch das Verfahren werden auch Risikohinweise zur turnusmäßigen Überprüfung von Sachverhalten ausgegeben. Der Landesrechnungshof kritisierte die Bearbeitung verschiedener Turnushinweise. Er hielt eine intensivere Prüfung als bisher für erforderlich.

23.2 Weitere Entwicklung

Das MdFE teilte die Bewertung der statistischen Entwicklung. Durch die Steigerung der ELSTER-Quote, die Einführung eines Scan-Verfahrens und den Einsatz neuer bzw. weiterentwickelter Automationsverfahren im Zusammenspiel mit einer konsequenten Datenpflege werden zeitliche Kapazitäten für eine Kompensation der Fallzahlensteigerung gewonnen.

Die Steuerverwaltung will die Vorgaben für die Arbeit mit dem RMS-Verfahren zusammenfassen und aktualisieren. Das MdFE hat dem Landesrechnungshof mitgeteilt, dass es die Finanzämter in anstehenden Fachbesprechungen auf die Feststellungen des Landesrechnungshofs hinweisen wird.

Die Finanzämter werden angewiesen, steuerlich nicht anzuerkennende Sachverhalte grundsätzlich im Rahmen der Zufallsauswahl aufzugreifen.

Die Regelungen bei Turnusprüfungen wurden inzwischen teilweise verändert.

Auch gegenüber dem Ausschuss für Haushaltskontrolle hat das MdFE angekündigt, die entsprechenden Maßnahmen umzusetzen und die Auswirkungen auf die Bearbeitungsqualität und die statistischen Kennzahlen zu beobachten.

23.3 Fazit

Das Verfahren *RMS Veranlagung 2.0* ist grundsätzlich ein geeignetes Instrument, um dem Spannungsverhältnis zwischen einer gleichmäßigen und gesetzmäßigen Steuerfestsetzung und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung begegnen zu können. Der Landesrechnungshof erkennt die Bemühungen um eine Verbesserung der Verfahrensanwendung an. Der Umsetzung der angekündigten Maßnahmen sieht er entgegen. Er verweist ergänzend auf seine weiteren Prüfungsfeststellungen im Beitrag „Weiterhin Optimierungspotenzial bei der Veranlagung von Einkommensteuerfällen im Risikomanagementsystem“ auf Seite 212 dieses Jahresberichts.

Vom Großen Kollegium des Landesrechnungshofs Brandenburg am 18. Oktober 2022 beschlossen.



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

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung der Rücklagenhöhe und des Rücklagensatzes 2016 bis 2020	12
Abbildung 2:	Fälligkeitsstruktur des Kreditportfolios 2016 bis 2020	50
Abbildung 3:	Sicherheitsleistungen 2014 bis 2020	58
Abbildung 4:	Steuereinnahmen 2014 bis 2021	64
Abbildung 5:	Einnahmen 2021 in %	67
Abbildung 6:	Bereinigte Einnahmen 2017 bis 2021	68
Abbildung 7:	Bereinigte Einnahmen je Einwohner 2021	69
Abbildung 8:	Ausgaben 2021 in %	72
Abbildung 9:	Bereinigte Ausgaben 2017 bis 2021	73
Abbildung 10:	Bereinigte Ausgaben je Einwohner 2021	74
Abbildung 11:	Zuweisungen 2021 an die Kommunen	80
Abbildung 12:	Leistungen des Landes im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs	82
Abbildung 13:	Finanzierungssalden 2017 bis 2021	85
Abbildung 14:	Nettokreditaufnahme, Zinsausgaben und Schuldenstand 2017 bis 2021	85
Abbildung 15:	Verschuldung je Einwohner 2020 und 2021	86
Abbildung 16:	Strukturelle Ausgaben 2017 bis 2021	89
Abbildung 17:	Personalausgaben im Kernhaushalt 2021	96
Abbildung 18:	Personalinduzierte Ausgaben 2017 bis 2021	98
Abbildung 19:	Personalausgabenquoten 2017 bis 2021	100
Abbildung 20:	Personalstellen 2022 Einzelpläne 02 bis 12	102
Abbildung 21:	Entwicklung der Besetzung der Personalstellen in den Einzelplänen 02 bis 12 für die Jahre 2013 bis 2022	104
Abbildung 22:	Besetzungsquoten der Ressorts für die Jahre 2020 bis 2022	105
Abbildung 23:	Anstieg der personalinduzierten Ausgaben für Versorgungsbezüge 2016 bis 2022	109
Abbildung 24:	Versorgungs-Steuerquote 2017 bis 2021	110
Abbildung 25:	Zahl der Versorgungsempfangenden	111
Abbildung 26:	Aktuelle Altersstruktur der aktiven Beamtinnen und Beamten nach der Besoldungsordnung A (BesO A) nach Geburtsjahr	113
Abbildung 27:	Verhältnis: Versorgungsempfangende zu aktiven Beamtinnen und Beamten 2017 bis 2021	114
Abbildung 28:	Zuständigkeiten und Akteure zur OZG-Umsetzung	121
Abbildung 29:	Screenshot Internetwache	138
Abbildung 30:	Angaben im Fahrtenbuch BBL 4 4464 im Jahr 2020; handschriftliche Eintragungen wurden ohne Namenszeichen transkribiert	145

Abbildung 31:	Notarzteinsatzfahrzeug des PÄD	148
Abbildung 32:	Jährliche Fahrleistungen des NEF	149
Abbildung 33:	Rillen der Richtungsfelder zeigen nicht die Querungsrichtung an	192
Abbildung 34:	Leitstreifen ohne Endfeld vor einem Geländer	193
Abbildung 35:	Kontrastarme Bodenindikatoren in einem grauen Haltestellenbereich	193
Abbildung 36:	Gleisquerung ohne Bodenindikatoren und Auffindungsstreifen	194
Abbildung 37:	Rückwärtige Ansicht des Hauptgebäudes Bonnaskenplatz, 2021	206

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Jahresergebnisse und Entwicklung der Allgemeinen Rücklage	10
Tabelle 2:	Höhe der rücklagefähigen Beträge 2016 bis 2020	12
Tabelle 3:	Höhe der verwendeten Landesmittel und ihr Anteil an den bewilligten Mitteln	14
Tabelle 4:	Einnahmeausfälle 2020	19
Tabelle 5:	Verwahrungen 2018 bis 2020	24
Tabelle 6:	Grundvermögen des Landes Brandenburg	27
Tabelle 7:	Vermögen und Schulden sowie Bürgschaften und Gewährleistungen	30
Tabelle 8:	Haushaltsmittel SV Zifo nach Kategorien	33
Tabelle 9:	Entwicklung der Verschuldung am Kreditmarkt, des Derivatevolumens sowie der Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen von 2013 bis 2020	41
Tabelle 10:	Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente	42
Tabelle 11:	Berechnung der ex post-Konjunkturkomponente	43
Tabelle 12:	Berechnung des Saldos der finanziellen Transaktionen	46
Tabelle 13:	Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme	47
Tabelle 14:	Entwicklung der Struktur des Gesamtportfolios	49
Tabelle 15:	Durchschnittliche Fehlerquote entsprechend der Prüfungshäufigkeit	60
Tabelle 16:	Übersicht über die Mehrausgaben zur Bekämpfung der Corona-Pandemie	63
Tabelle 17:	Einnahmearten 2019 (Ist) bis 2021, mit Ist-Veränderungen in %	65
Tabelle 18:	Ausgabearten 2019 (Ist) bis 2021, mit Ist-Veränderungen in %	70
Tabelle 19:	Haushaltswirtschaftliche Quoten 2018 bis 2021, bereinigte Quote ohne SV Zifo	75
Tabelle 20:	Strukturelles Defizit 2019 bis 2021 mit Veränderungen in Mio. Euro	88
Tabelle 21:	Entwicklung der personalinduzierten Ausgaben 2017 bis 2021	99
Tabelle 22:	Versorgungsleistungen 2017 bis 2021	107
Tabelle 23:	Versorgungsempfangende und Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehalts 2021	112
Tabelle 24:	Krankentage innerhalb des ELZ im Jahr 2019 laut Angaben des PP	135
Tabelle 25:	Auswertung von Fahrtenbucheinträgen	144
Tabelle 26:	Bestellungen von Arzneimitteln, Medizinprodukten, sonstigen apothekenüblichen Produkten eines PÄD-Standorts	147
Tabelle 27:	Entwicklung des Eigenmittelanteils des LSB	154
Tabelle 28:	Prüfung der VN des LSB durch das MBJS	156
Tabelle 29:	Finanz- und Personalausstattung der geprüften Vereine	164

Abkürzungsverzeichnis

AAÜG	Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz
ABl.	Amtsblatt für das Land Brandenburg
AGV	Allgemeines Grundvermögen
AHF	Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtags Brandenburg
AHK	Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtags Brandenburg
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
BAnz AT	Bundesanzeiger amtlicher Teil
BBG	Brandenburgische Boden Gesellschaft für Grundstücksverwaltung und -verwertung mbH
BbgFAG	Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz
BbgVfG	Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz
BER	Flughafen Berlin Brandenburg
BilR	Bilanzierungsrichtlinie
BLB	Brandenburgischer Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen
BMVI-RL	Förderrichtlinie Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge in Deutschland des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI, Bezeichnung in der 19. Wahlperiode des Deutschen Bundestages)
BRKG	Bundesreisekostengesetz
BUS-BB	Bürger- und Unternehmensservice Brandenburg
CO ₂	Kohlendioxid
DBD	Direktion Besondere Dienste
Drs.	Drucksache der Parlamentsdokumentation des Landtags Brandenburg
E-Fahrzeug	Elektrofahrzeug
e. V.	eingetragener Verein
EBI-RL	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für einzelbetriebliche Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen im Land Brandenburg und Berlin
EfA	Eines-für-Alle
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ELSTER	Elektronische Steuererklärung
ELZ	Einsatz- und Lagezentrum der Polizei Brandenburg
Epl.	Einzelplan
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Brandenburgs und Berlins
EÜR	Einnahmenüberschussrechnung
FBB	Flughafen Berlin Brandenburg GmbH
GMA	Globale Minderausgaben
GO	Geschäftsordnung
GuV	Gewinn- und Verlustrechnungen (GuV)

GVBl. I oder II	Gesetz- und Ordnungsblatt für das Land Brandenburg Teile I und II
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
IGeL	Individuelle Gesundheitsleistungen
ILB	Investitionsbank des Landes Brandenburg
ISC	Immobilien-Service-Center
Kaz	Kommunales Anwendungszentrum
KFA	kommunaler Finanzausgleich
KIP	Kommunales Infrastrukturprogramm
KSG	Kompetenzzentrum für Sicherheit und Gesundheit
LBV	Landesamt für Bauen und Verkehr
LFB	Landesbetrieb Forst Brandenburg
LGB	Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung Brandenburg
LIS	Ladesäuleninfrastruktur
LOG	Landesorganisationsgesetz
LP	Ladepunkt
LS	Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg
LSB	Landessportbund e. V.
LV	Verfassung des Landes Brandenburg
LWV	Landeswohnungsbauvermögen
MASGF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (Ressortbezeichnung in der 6. Wahlperiode des Landtags Brandenburg).
MBJS	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg
MdF	Ministerium der Finanzen (Ressortbezeichnung in der 6. Wahlperiode des Landtags Brandenburg)
MdFE	Ministerium der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg
MdJ	Ministerium der Justiz des Landes Brandenburg
MIK	Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg
MLUK	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz des Landes Brandenburg
MSGIV	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg
MWAE	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie des Landes Brandenburg
MWFK	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg
NEF	Notarzteinsatzfahrzeug
NHH	Nebenhaushalte
NLP	Normalladepunkt

NTHG	Nachtragshaushaltsgesetz
OGr.	Obergruppe
OP EFRE	Operationelles Programm des Landes Brandenburg für den EFRE in der Förderperiode 2014-2020
OZG	Gesetz zur Verbesserung des Onlinezuganges zu Verwaltungsleistungen – Onlinezugangsgesetz
PÄD	Polizeiärztlicher Dienst
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PP	Polizeipräsidium
REN-RL	Richtlinie zur „Förderung von Maßnahmen zur Senkung der energiebedingten CO2-Emissionen im Rahmen der Umsetzung der Energiestrategie des Landes Brandenburg (RENplus 2014-2020)“
RL	Richtlinie
RMS 2.0	Risikomanagementsystem Veranlagung 2.0
RTW	Rettungstransportwagen
SAP	HKR-Verfahren des Landes Brandenburg
SDW	Schulden-, Derivate- und Wertpapierverwaltung
SLP	Schnellladepunkt
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SportFGBbg	Sportförderungsgesetz Brandenburg
SV Zifo	Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds
TGr.	Titelgruppe
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Tz.	Textziffer
UVgO	Unterschwelvenvergabeordnung
VBB	Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg
VN	Verwendungsnachweis
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A: Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WGT	Westgruppe der Truppen
ZDPol	Zentraldienst der Polizei des Landes Brandenburg
ZE	Zuwendungsempfangende
ZFM	Zentrales Forderungsmanagement
ZIT-BB	Brandenburgischer IT-Dienstleister
ZWB	Zuwendungsbescheid

