

LANDES
RECHNUNGSHOF
BRANDENBURG

Jahresbericht 2019

LANDES
RECHNUNGSHOF
BRANDENBURG



Jahresbericht 2019

Impressum

Herausgeber: Der Präsident des
Landesrechnungshofes Brandenburg

Verantwortlich für
den Inhalt: Das Große Kollegium des
Landesrechnungshofes Brandenburg

Bezug: Landesrechnungshof Brandenburg
Graf-von-Schwerin-Straße 1
14469 Potsdam

Postfach 60 09 62
14409 Potsdam

Druck: bud Brandenburgische Universitätsdruckerei
und Verlagsgesellschaft Potsdam mbH
Karl-Liebknecht-Straße 24-25
14476 Potsdam

Bildnachweis: Seiten 15, 63, 117, 201
www.pexels.com

Telefon: (0331) 866 - 8500
Telefax: (0331) 866 - 8518
E-Mail: poststelle@lrh.brandenburg.de
Internet: www.lrh-brandenburg.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Abkürzungsverzeichnis

I. Haushaltsrechnung

1	Abschluss Entlastungsverfahren für 2016	17
2	Haushaltsvollzug und Rechnungslegung 2017	18
3	Kredit- und Schuldenmanagement	48
4	Prüfung von Belegen	60

II. Haushaltslage

5	Einnahmen und Ausgaben 2018	65
6	Finanzierungssaldo, Zinsausgaben, Schuldenstand	81
7	Strukturelles Defizit	84
8	Der Stabilitätsrat ab 2020	86
9	Ausblick auf den Finanzplanungszeitraum	89
10	Personalhaushalt	92

III. Besondere Prüfungsergebnisse

	Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)	
11	Beschaffungsmanagement in der Landesverwaltung Brandenburg	119
	Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)	
12	Asservatenverwaltung bei der Polizei	133

	Einzelplan 04 Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz (MdJEV)	
13	Asservatenverwaltung bei der Justiz	145
	Einzelplan 07 Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (MASGF)	
14	Förderung der beruflichen Weiterbildung: teuer und mit Mängeln in der Umsetzung	153
	Einzelplan 10 Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft (MLUL)	
15	Vergabe von Aufträgen im Landesbetrieb Forst Brandenburg oft mangelhaft	161
	Einzelplan 10 Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft (MLUL)	
16	Das Landesamt für Umwelt verzichtete auf Einnahmen	169
	Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL)	
17	Förderung des Mietwohnungsneubaus im Land Brandenburg: Bisher nicht attraktiv genug	177
	Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL)	
18	100 Millionen Euro für Landesstraßen: Sanierungsprogramm auf dem richtigen Weg?	189

IV. Ergebnisberichte

A.	Ergebnisberichte zu Empfehlungen an Landtag und Landesregierung	
	Beratungsbericht	
19	Ausgestaltung einer Schuldenbremse im Land Brandenburg	203
	Beratungsbericht	
20	Abstufung von Landesstraßen	207
	Grundsatzprüfung	
21	Ausübung der Fach- und Rechtsaufsicht	211
B.	Ergebnisberichte zu Jahresberichtsbeiträgen	
	Ergebnisbericht Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)	
22	Land erkennt die Bedeutung eines zentral gesteuerten Behördlichen Gesundheitsmanagements	215
	Ergebnisbericht Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)	
23	Landespolizeiiorchester	219
	Ergebnisbericht Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK)	
24	Studentenwerke	223
	Ergebnisbericht Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (MASGF)	
25	Innovationsfachkräfte – Fördervoraussetzungen präzisiert	225

	Ergebnisbericht Ministerium der Finanzen (MdF)	
26	Gebäude- und Liegenschaftsmanagement – mit strategischer und nachhaltiger Ausrichtung auf dem richtigen Weg	227
	Ergebnisbericht Ministerium der Finanzen (MdF)	
27	Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen – positive Entwicklung gelungen!	231
	Ergebnisbericht Ministerium der Finanzen (MdF)	
28	Spielbankabgabe – Bearbeitungsaufwand jetzt erheblich reduziert!	235
	Ergebnisbericht Mittelbare Landesverwaltung Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBJS)	
29	Stiftung "Großes Waisenhaus zu Potsdam"	237

Abbildungsverzeichnis

Tabellenverzeichnis

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser,

der Landesrechnungshof berät den Landtag und die Landesregierung auf Grundlage der Ergebnisse seiner Prüfungstätigkeit. Mit dem Jahresbericht 2019 erfüllt er darüber hinaus auch den Auftrag aus der Landesverfassung, die Haushaltsrechnung der Landesregierung zu prüfen. Die ersten beiden Teile des Berichts widmen sich der Haushaltsrechnung 2017 und der Haushaltslage 2018

Die Haushaltsjahre 2017 und 2018 lassen sich schlagwortartig mit weiter steigenden Einnahmen, jeweils neuen Höchstständen der Allgemeinen Rücklage, abnehmender Verschuldung und nochmals gesunkenen Zinsausgaben zusammenfassen. Zugleich berichtet der Landesrechnungshof über weiter steigende strukturelle Ausgaben. Vor dem Hintergrund einer sich abzeichnenden, schwächeren konjunkturellen Wirtschaftslage könnten sich diese als problematisch erweisen. Der Ausblick auf den Finanzplanungszeitraum stimmt nachdenklich. Das gilt verstärkt wegen des Entwurfs des Koalitionsvertrages mit dem darin beabsichtigten Zukunftsinvestitionsfonds sowie dem geplanten Nachtragshaushalt für das Jahr 2020.

In der Öffentlichkeit liegt meist ein besonderes Augenmerk auf den Berichten über besondere Prüfungsergebnisse im Teil III. Die Ergebnisse früherer Prüfungen werden in einem Ergebnisteil zusammengestellt.

Acht besondere Prüfungsergebnisse werden in diesem Jahresbericht vorgestellt: vom Vergabewesen des Landesforstbetriebes, der Verwaltung von Asservaten bei Justiz und Polizei, vom Straßen- und Mietwohnungsneubau bis hin zur Förderung beruflicher Weiterbildung. Im Ergebnisteil wird auch über zwei Beratungsberichte aus früheren Jahren zur Umsetzung einer Schuldenbremse in der Landesverfassung und zur Abstufung von Landesstraßen berichtet.

Der Landesrechnungshof bewertet in seinen Berichten die Sachverhalte teilweise anders als die geprüften Stellen. Die

Sichtweise der geprüften Stellen wird in den jeweiligen Berichten deutlich gemacht.

Der Jahresbericht 2019 wird, wie in jedem Jahr, dem Landtag und der Landesregierung übergeben sowie der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Beratungen des zuständigen Landtagsausschusses werden wiederum in Beschlüssen des Landtages münden. Sie enthalten meist Empfehlungen an die Regierung und Erwartungen an die geprüften Stellen. Der Landesrechnungshof unterstützt auf diese Weise den Landtag in seiner Rolle als Kontrollorgan der Exekutive.

Wenn ausländische Delegationen den Landesrechnungshof besuchen und mehr über seine Arbeit erfahren wird oft gefragt, wie die externe Finanzkontrolle wirksam werde. Wiederholt gibt es Fragen nach möglichen Sanktionen, die der Landesrechnungshof verhängen sollte. Von der Antwort auf diese Fragen sind nicht wenige verblüfft: Der Landesrechnungshof überzeugt durch die Kraft seiner Argumente und durch die hohe Wertschätzung, die er in den Augen des Landtages und der Öffentlichkeit erfährt. Für beides danke ich im Namen der Mitglieder des Landesrechnungshofes und aller seiner Bediensteten.

Mit freundlichen Grüßen



Christoph Weiser

Präsident des Landesrechnungshofes

Die im Jahresbericht 2019 verwendeten Funktions-, Status- und anderen Personen bezogenen Bezeichnungen gelten für Menschen, egal welchen Geschlechtes, welcher Herkunft, sexueller Orientierung und Religion gleichermaßen.

Link zu den Jahresberichten des Landesrechnungshofes:

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

Abkürzungsverzeichnis

	A
AAÜG	Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz
ABl.	Amtsblatt für Brandenburg
AfS	Amt für Statistik Berlin-Brandenburg
AGV	Allgemeines Grundvermögen
AHF	Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages Brandenburg
AHK	Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtages Brandenburg
	B
BAO	Beschaffungsanordnung
BB	Brandenburg
BBG	Brandenburgische Boden Gesellschaft für Grundstücksverwaltung und -verwertung mbH
BbgStrG	Brandenburgisches Straßengesetz
BbgVfG	Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz
BbgVRG	Brandenburgisches Versorgungsrücklagengesetz
BbgWoFG	Brandenburgisches Wohnraumförderungsgesetz
BER	Flughafen Berlin Brandenburg
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGM	Betriebliches bzw. Behördliches Gesundheitsmanagement
BIF	Richtlinie für Brandenburgische Innovationsfachkräfte
BiIR	Bilanzierungsrichtlinie
BLB	Brandenburgischer Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen
BtMG	Betäubungsmittelgesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
bzw.	beziehungsweise
	C
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union

ComVor	Computergestützte Vorgangsbearbeitung
D	
d. h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
d. J.	dieses Jahres
Drs.	Drucksache des Landtages Brandenburg
E	
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EONIA	Euro Overnight Index Average
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESST	Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle
etc.	et cetera
ETF-Fonds	Exchange Traded Fund
EU	Europäische Union
Euribor	Euro InterBank Offered Rate
€	Euro
e. V.	Eingetragener Verein
F	
FAG	Finanzausgleichsgesetz
f.	folgend
ff.	fortfolgend
FLO	ostdeutschen Flächenländer
FLW	westdeutschen Flächenländer
G	
GebGBbg	Gebührengesetz für das Land Brandenburg
GebOMUGV	Gebührenordnung des Ministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GMA	Globale Minderausgaben
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRW	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz

GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg
H	
ha	Hektar
HE	Hessen
HG	Haushaltsgesetz
HGF	Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V.
HGr.	Hauptgruppe
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
I	
i. H. v.	in Höhe von
ILB	Investitionsbank des Landes Brandenburg
INSEK	Integrierte Stadtentwicklungskonzepte
IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
IVV	Ingenieurgruppe für Verkehrswesen und Verfahrensentwicklung
J	
JMBI	Justizministerialblatt für das Land Brandenburg
K	
KFS	kreisfreie Städte
KFZ	Kraftfahrzeug
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
L	
LASV	Landesamt für Soziales und Versorgung
LAVG	Landesamt für Arbeitsschutz, Verbraucherschutz und Gesundheit
LFB	Landesbetrieb Forst Brandenburg
LfBA	Leitfaden für die Behandlung von Asservatenangelegenheiten bei den Staatsanwaltschaften des Landes Brandenburg
LfU	Landesamt für Umwelt
LGB	Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg
LHK	Landeshauptkasse

LHO	Landeshaushaltsordnung
LKA	Landeskriminalamt
LPO	Landespolizeiorchester
LS	Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg
lt.	laut
LWV	Wohnungsbauvermögen des Landes Brandenburg
M	
MASGF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (Ressortbezeichnung in der 6. Wahlperiode)
MBJS	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (Ressortbezeichnung in der 6. Wahlperiode)
MdF	Ministerium der Finanzen (Ressortbezeichnung in der 6. Wahlperiode)
MdJEV	Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz (Ressortbezeichnung in der 6. Wahlperiode)
MdL	Mitglied des Landtages
ME	Monats-Euribor
MESTA	Mehrländer-Staatsanwaltschafts- Automation
MIK	Ministerium des Innern und für Kommunales (Ressortbezeichnung in der 6. Wahlperiode)
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (Ressortbezeichnung in der 6. Wahlperiode)
Mio.	Million/en
MLUL	Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft (Ressortbezeichnung in der 6. Wahlperiode)
Mrd.	Milliarde/n
MV	Mecklenburg-Vorpommern
MWE	Ministerium für Wirtschaft und Energie (Ressortbezeichnung in der 6. Wahlperiode)

MWFK	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (Ressortbezeichnung in der 6. Wahlperiode)
N	
(ND)-B.	Neudruck-Beschluss
NHH	Nebenhaushalt
NI	Niedersachsen
Nr.	Nummer
NW	Nordrhein-Westfalen
O	
o. a.	oben angeführt bzw. oben angegeben
o. ä.	oder ähnlich
o. BB	ohne Brandenburg
OGr.	Obergruppe
ÖPP	Öffentliche-Private Partnerschaft
P	
p.-i.	personal-induzierten
PMS	Portfolio und Risiko Management System
R	
RL	Richtlinie
RP	Rheinland-Pfalz
S	
S.	Seite
SAP	integriertes betriebswirtschaftliches Standardsoftwarepaket
SDW	Programm zur Schulden-, Derivate- und Wertpapierverwaltung
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
sog.	sogenannt
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
ST	Sachsen-Anhalt

StabiRatG SV BER-G	Stabilitätsratsgesetz Finanzierungsfonds Flughafen BER- Gesetz
T	
TGr.	Titelgruppe
TH	Thüringen
Tsd.	Tausend
Tz.	Textziffer
U	
u. a.	unter anderem
V	
VE	Verpflichtungsermächtigungen
vgl.	vergleiche
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VV	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	Vollzeitäquivalente
W	
WFBB	Wirtschaftsförderung Land Brandenburg GmbH, zuvor ZAB
WGL	Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.
WGT	Westgruppe der Truppen
Z	
ZAB	Zukunftsagentur Brandenburg GmbH, ZAB umbenannt in WFBB
z. B.	zum Beispiel
ZBB	Zentrale Bezügestelle des Landes Brandenburg
ZDPol	Zentraldienst der Polizei
ZIT-BB	Brandenburgischer IT-Dienstleister
ZfB	Zentralstelle und Serviceeinrichtung für das Beschaffungswesen
z. T.	zum Teil

I. Haushaltsrechnung



1 Abschluss Entlastungsverfahren für 2016

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtages Brandenburg (AHK) beriet am 21. und 22. März 2019 auf der Grundlage der Haushaltsrechnung 2016¹ und des Jahresberichtes 2018 des Landesrechnungshofes² sowie einer Stellungnahme des Ausschusses für Haushalt und Finanzen des Landtages Brandenburg (AHF) vom 7. März 2019 gemäß Artikel 106 der Verfassung³ zu der Entlastung der Landesregierung.

Der Landtag bestätigte gemäß § 114 Landeshaushaltsordnung (LHO)⁴ in seiner 77. Sitzung am 15. Mai 2019 die vom AHK festgestellten Sachverhalte und die Beschlüsse über einzuleitende Maßnahmen sowie die dafür gesetzten Termine. Er erteilte der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 2016 einschließlich des Vermögensnachweises die Entlastung.⁵

Der Präsidentin des Landtages und dem Präsidenten des Verfassungsgerichtes erteilte der Landtag für ihre Rechnungen 2016 ebenfalls am 15. Mai 2019 gesondert die Entlastung.⁶

Am selben Tag sprach der Landtag dem Landesrechnungshof gemäß § 101 LHO für dessen Rechnung 2016 die Entlastung aus.⁷ Zuvor hatte der vom AHK hierfür eingesetzte Unterausschuss diese Rechnung geprüft.

¹ Drs. 6/7817.

² Drs. 6/10044.

³ Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I/92, S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Mai 2019 (GVBl. I/19, [Nr. 16]). Nachfolgend: Verfassung.

⁴ Landeshaushaltsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl. I/99, [Nr. 07], S. 106), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juni 2019 (GVBl. I/19 [Nr. 20]).

⁵ Drs. 6/11273-B.

⁶ Drs. 6/11276-B und Drs. 6/11275-B.

⁷ Drs. 6/11274-B.

2 Haushaltsvollzug und Rechnungslegung 2017

2.1 Überblick

Das Haushaltsjahr 2017 endete mit einem Überschuss von 459,2 Mio. Euro, wovon 230 Mio. Euro zur Schuldentilgung eingesetzt und 229,2 Mio. Euro der Allgemeinen Rücklage zugeführt wurden. Diese Rücklage stieg somit auf 1.556,8 Mio. Euro.

Für das Haushaltsjahr 2017 wurden Einnahmen und Ausgaben i. H. v. 11.448,7 Mio. Euro geplant. Eine Nettokreditaufnahme war nicht vorgesehen, aber es sollten 165 Mio. Euro der Allgemeinen Rücklage zur Gesamtfinanzierung des Haushaltes beitragen.

Das Haushaltsjahr 2017 weist einen Überschuss von 459,2 Mio. Euro aus. Davon wurden 230 Mio. Euro zur Schuldentilgung eingesetzt und 229,2 Mio. Euro der Allgemeinen Rücklage zugeführt. Damit wurden insgesamt 11.922,3 Mio. Euro Einnahmen realisiert und Ausgaben in gleicher Höhe geleistet. Eine Nettokreditaufnahme und eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage waren nicht notwendig. Nach dem Jahresabschluss 2017 betrug die Allgemeine Rücklage 1.556,8 Mio. Euro.

Wesentlich zum guten Abschluss 2017 trugen die Mehreinnahmen aus Steuern, den Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen von zusammen 320 Mio. Euro bei. Zudem waren Minderausgaben für Investitionen von 286 Mio. Euro sowie von 93,9 Mio. Euro im Zusammenhang mit der Aufnahme und der Integration von Geflüchteten zu verzeichnen. Zur Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2017 im Einzelnen verweist der Landesrechnungshof auf seine Ausführungen im Jahresbericht 2018⁸.

⁸ Drs. 6/10044, S. 62 bis 72.

Die folgende Tabelle fasst die Höhe der Überschüsse und der Tilgungsleistungen sowie den Bestand der Allgemeinen Rücklage seit dem Jahr 2011 zusammen:

Haushaltsjahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Werte in Mio. €						
Überschuss	167,2	44,9	583,2	235,3	204,2	359,2	459,2
davon zur Schuldentilgung	-	-	291,6	-	-	180,0	230,0
davon an Allgemeine Rücklage	167,2	44,9	291,6	235,3	204,2	179,2	229,2
Bestand Allgemeine Rücklage	372,4	417,3	708,9	944,2	1.148,4	1.327,6	1.556,8

Tabelle 1: Höhe des Überschusses und der Schuldentilgung sowie des Bestandes der Allgemeinen Rücklage
Quelle: Haushaltsrechnungen 2011 bis 2017

Das Land Brandenburg nutzte die Haushaltsüberschüsse seit dem Jahr 2011 überwiegend, um Zuführungen an die Allgemeine Rücklage vorzunehmen, die als „Schwankungsreserve“ dienen soll, um konjunkturbedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben ausgleichen zu können. Zusätzlich wurden seitdem Schulden i. H. v. 701,6 Mio. Euro getilgt.

2.2 Rücklagen in den Einzelplänen

Die Rücklagen der Verwaltungs- und Personalbudgets sowie die anderen Rücklagen erhöhten sich gegenüber dem Jahr 2016 um 49,1 Mio. Euro auf 433,2 Mio. Euro. Auch für das Jahr 2017 korrigierte das Ministerium der Finanzen aufgrund der Hinweise des Landesrechnungshofes fehlerhaft festgesetzte Rücklagen. Es folgte zudem der Empfehlung, die anzuwendende Verwaltungsvorschrift inhaltlich anzupassen.

In den Einzelplänen 01 bis 14 sowie im Einzelplan 20 konnten aus den Personalausgaben je Einzelplan Personalbudgets⁹ und aus den sächlichen Verwaltungsausgaben, den Ausgaben für den Erwerb beweglicher Sachen und den Verwaltungseinnahmen je Einzelplan Verwaltungsbudgets gebildet werden.

⁹ Im Einzelplan 20 wird eine Rücklage aus dem Personalbudget nicht gebildet.

Werden diese Budgets beim Jahresabschluss unterschritten, können Rücklagen grundsätzlich i. H. v. 50 % der Unterschreitung gebildet werden. Das Ministerium der Finanzen (MdF) kann einen höheren Rücklagensatz bestimmen.¹⁰ Zudem werden Teile der Minderausgaben in den Personalbudgets seit dem Jahr 2015 in voller Höhe den gesonderten Rücklagen Langzeitkonten zugeführt.¹¹ Damit können Personalausgaben für eine Vertretung bzw. eine Nachfolge während der Freistellungsphase des Beschäftigten gedeckt werden. Das MdF setzte den Rücklagensatz für die Personal- und Verwaltungsbudgets für das Haushaltsjahr 2017 auf 70 % fest.¹²

Zum Jahresabschluss 2017 wurden Rücklagen i. H. v. 433,2 Mio. Euro ausgewiesen. Sie lagen um 49,1 Mio. Euro über dem Vorjahreswert (+ 12,8 %). Die Rücklagen aus nicht verausgabten Drittmitteln betragen 144,9 Mio. Euro. Eine Übersicht nach Einzelplänen und Rücklagearten enthält der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2017.¹³

Zur Entwicklung der Rücklagen (ohne Rücklagen Langzeitkonten) sowie des Rücklagensatzes seit dem Jahr 2013 gibt die Grafik einen Überblick.

¹⁰ § 5 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2017/2018 vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I/16, [Nr. 33]), geändert durch Gesetz vom 20. März 2018 (GVBl. I/18, [Nr. 5]).

¹¹ Seit dem 1. Januar 2015 kann mit den Beschäftigten die Führung eines solchen Kontos vereinbart werden. Dieses Projekt ist zunächst bis zum 31. Dezember 2019 befristet. Der Rücklage werden Minderausgaben in den Personalbudgets in der Folge des Entgeltverzichts in der Ansparphase zugeführt.

¹² Verwaltungsvorschrift vom 13. Dezember 2017 zur Bildung von Rücklagen beim Jahresabschluss 2017 (VV-Rücklagen 2017) und Schreiben vom 2. März 2018 zur Festsetzung des Rücklagensatzes.

¹³ Drs. 6/9989, S. I/24.

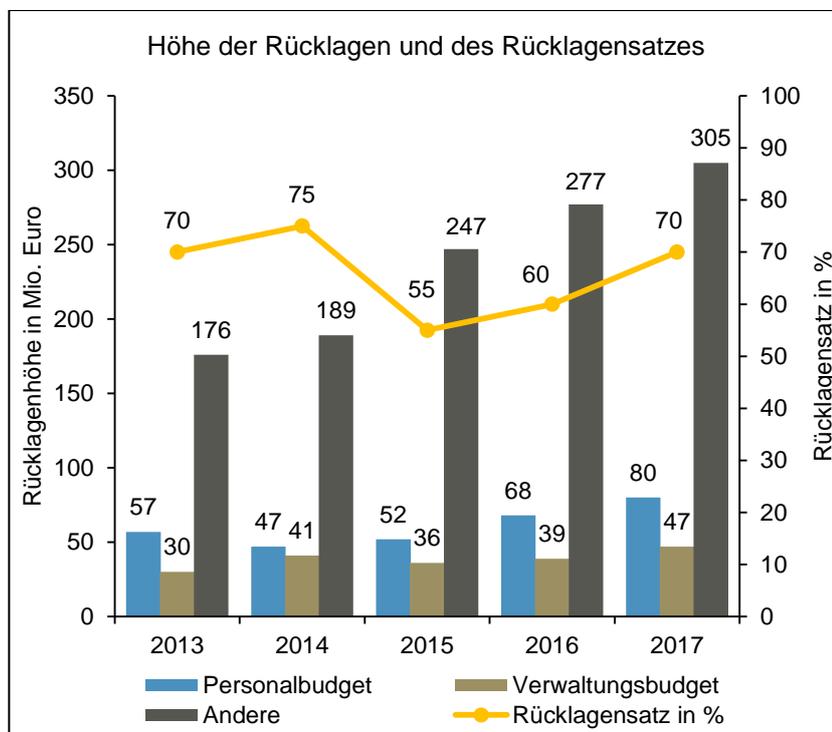


Abbildung 1: Höhe der Rücklagen und des Rücklagensatzes 2013 bis 2017
 Quellen: Haushaltsrechnungen 2013 bis 2017

Die anderen Rücklagen werden auf der Grundlage eines Gesetzes oder Haushaltsvermerkes gebildet. Sie betragen 305,1 Mio. Euro und sind seit dem Jahr 2013 stetig angewachsen.

Zu den Rücklagen Langzeitkonten i. H. v. 1.352,7 Tsd. Euro stellte der Landesrechnungshof fest, dass das Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft (MLUL) für das Jahr 2017 versehentlich den Wert eines Langzeitkontos aus dem Vorjahr hinzugerechnet hatte. Daher wurde die Rücklage um 16,1 Tsd. Euro zu hoch und die Rücklage aus dem Personalbudget um 11,2 Tsd. Euro zu niedrig festgesetzt. Das MdF hat bereits entsprechende Korrekturen mit der Berechnung der Rücklagen für das Haushaltsjahr 2018 vorgenommen.

Der Landesrechnungshof gab dem MdF im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2016 Hinweise zur Berücksichtigung von Drittmitteln bei der Berechnung der Rücklagen und zur Rücklagefähigkeit von Titeln des Verwaltungsbudgets

mit speziellen Deckungsvermerken. Das MdF griff diese Hinweise auf und änderte die VV-Rücklagen, das Berechnungsschema sowie das Aufstellungsroundschreiben.

2.3 Haushaltsüberschreitungen

Die Haushaltsüberschreitungen 2017 i. H. v. 66,1 Mio. Euro lagen um 29,8 Mio. Euro über dem Vorjahreswert. Allein für Personalverstärkungsmittel waren überplanmäßige Ausgaben von 29,3 Mio. Euro und für die Schulen in freier Trägerschaft von 20,4 Mio. Euro zu leisten.

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

Die Haushaltsrechnung 2017 weist Haushaltsüberschreitungen i. H. v. 66,1 Mio. Euro aus, denen 23 Einzelfälle zugrunde lagen. Einen Überblick für die Jahre 2013 bis 2017 bietet die nachfolgende Tabelle:

Haushaltsüberschreitungen	2013	2014	2015	2016	2017	Abweichung 2017 zu 2016
	Werte in Mio. €					
Überplanmäßige Ausgaben	28,6	40,3	48,9	14,6	61,7	47,1
Außerplanmäßige Ausgaben	1,7	2,3	3,4	0,5	3,6	3,1
Nicht genehmigte Mehrausgaben ¹⁴	2,5	0,2	7,1	21,2	0,8	- 20,4
Summe	32,8	42,8	59,4	36,3	66,1	29,8

Tabelle 2: [Haushaltsüberschreitungen 2013 bis 2017](#)
 Quellen: [Haushaltsrechnungen und Berichte des MdF 2013 bis 2017](#)

¹⁴ Diese Ausgaben werden in den Haushaltsrechnungen als "weitere" Mehrausgaben bezeichnet. Hierbei handelt es sich um Haushaltsüberschreitungen, die von den Ressorts ohne die erforderliche Einwilligung des MdF geleistet wurden.

Während die überplanmäßigen Ausgaben 2017 gegenüber dem Vorjahr auf mehr als das Vierfache angestiegen waren, sanken die nicht genehmigten Mehrausgaben deutlich auf unter 1 Mio. Euro.

Der Landesrechnungshof prüfte Haushaltsüberschreitungen in vier Ressorts und stellte fest:

- Das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBS) leistete für Schulen in freier Trägerschaft überplanmäßige Ausgaben i. H. v. 20,4 Mio. Euro. Davon waren 13 Mio. Euro einer sogenannten Abwicklungsvereinbarung zuzuordnen, die das MBS mit verschiedenen Trägern freier Schulen im Ergebnis einer obergerichtlichen Entscheidung geschlossen hatte.¹⁵ Das MdF hatte dieser Vereinbarung und den ausführlich begründeten Anträgen des MBS für die zu leistenden überplanmäßigen Ausgaben zugestimmt. Zur Finanzierung dieser Ausgaben wurden verschiedene Titel der Hauptgruppe (HGr.) 6 im Einzelplan 05 i. H. v. 17,5 Mio. Euro herangezogen. Die restlichen 2,9 Mio. Euro wurden aus dem Gesamthaushalt gedeckt, da das MBS bereits weitere Mehrbedarfe für die vom Landtag beschlossenen Hebungen der Stellen für bestimmte Lehrkräfte aus dem Personalbudget abzusichern hatte.
- Das Landesamt für Umwelt (LfU) leistete bei einem außerplanmäßig eingerichteten Titel mit Einwilligung des MdF Ausgaben für landeswasserwirtschaftliche Planungen und Gutachten i. H. v. 545,2 Tsd. Euro. Es versäumte, einen weiteren Antrag auf außerplanmäßige Ausgaben von 581 Tsd. Euro zu stellen. Da die unabweisbaren und unvorhergesehenen Ausgaben umfassend begründet waren, hätte das MdF nach eigenen Angaben einen entsprechenden Antrag positiv entschieden. Die Verfügbarkeitskontrolle im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-Verfahren SAP (HKR-Verfahren SAP) konnte die Überschreitung des außerplanmäßigen

¹⁵ Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg entschied am 6. Dezember 2016 in einem Musterverfahren zur Rechtmäßigkeit der Betriebskostenabrechnung zu Gunsten eines freien Schulträgers. Da zu diesem Zeitpunkt noch weitere 260 Klagen vor den Verwaltungsgerichten für die Schuljahre 2012/2013 bis 2016/2017 anhängig waren, schlug das MBS vor, eine Abwicklungsvereinbarung zu schließen.

Titels nicht wirksam verhindern, weil er Bestandteil einer Titelgruppe war.

- Das LfU leistete eine weitere nicht genehmigte Mehrausgabe i. H. v. 47,6 Tsd. Euro für Personalausgaben im Rahmen von EU-Projekten. Überplanmäßige Ausgaben beantragte es nicht, weil die Ausgaben nicht unvorhergesehen gewesen seien. Die Haushaltsvermerke bei der entsprechenden Titelgruppe gestatteten es dem LfU, Mehrausgaben bis zur Höhe der Einnahmen im korrespondierenden Einnahmetitel sowie Ausgaben vor Eingang der Einnahmen zu leisten. Das MLUL legte dar, dass es nicht gelungen sei, die im Jahr 2017 verausgabten Beträge in demselben Jahr zu vereinnahmen. Die geleisteten Ausgaben würden nach Abschluss der jeweiligen Projekte durch entsprechende Einnahmen ausgeglichen werden können. Die nicht genehmigten Mehrausgaben wurden aus dem Gesamthaushalt gedeckt.
- Im Haushaltsjahr 2017 betrug die Ausgaben zur Verstärkung der Personalausgaben in allen Einzelplänen 124,6 Mio. Euro bei einem Ansatz von 79 Mio. Euro. Der entsprechende Titel wurde mit 16,3 Mio. Euro aus der HGr. 4 des Einzelplanes 20 verstärkt, sodass noch überplanmäßige Ausgaben von 29,3 Mio. Euro zu leisten waren, die aus einem Titel des kommunalen Finanzausgleichs gedeckt wurden. Diese Mehrausgaben waren auf der Grundlage des Brandenburgischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2017/2018¹⁶ unabweisbar und konnten bei der Haushaltsaufstellung nicht vorhergesehen werden.
- Für Finanzierungsanteile im Rahmen von Projekten in Öffentlicher-Privater Partnerschaft (ÖPP)¹⁷ wurden nicht genehmigte Mehrausgaben von 177,6 Tsd. Euro geleistet. Die Deckung erfolgte aus Titeln desselben Kapitels. Der Beauftragte für den Haushalt des MdF schloss einen Vergleich mit dem ÖPP-Partner, ohne die nach § 58 Absatz 1 Nummer 2 LHO erforderliche Einwilligung des

¹⁶ Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2017/2018 vom 10. Juli 2017 (GVBl. I/17, [Nr. 14]).

¹⁷ Kapitel 20 630 (Liegenchaftsvermögen) Titelgruppe (TGr.) 70 (Finanzierungsanteile im Rahmen von ÖPP-Modellen).

„Spiegelreferates“ im eigenen Hause einzuholen. Folgerichtig verweigerte es die Einwilligung in die überplanmäßige Ausgabe, räumte aber ein, dass bei rechtzeitiger Beantragung die Einwilligung in die unabwiesbaren und unvorhergesehenen Ausgaben erfolgt wäre. Der Landesrechnungshof betonte, dass auch innerhalb des MdF die haushaltsrechtlich erforderlichen Einwilligungen beim „Spiegelreferat“ der Haushaltsabteilung eingeholt werden müssen.

Grundsätzlich sollen erforderliche Haushaltsüberschreitungen aus anderen Ausgaben aus demselben Einzelplan finanziert werden. Das MdF stimmte lediglich in begründeten Ausnahmefällen einer davon abweichenden Finanzierung aus dem Gesamthaushalt zu.

2.4 Forderungen

Die Übersicht zu den Forderungen (offenen Sollstellungen) fehlte in den Rechnungsnachweisungen 2017. Unbefristete Niederschlagungen des Integrationsamtes wurden zwar im Vorverfahren vermerkt, aber nicht zeitnah im HKR-Verfahren SAP des Landes gebucht.

Einnahmen sind rechtzeitig und vollständig zu erheben. Voraussetzung dafür ist, dass die entsprechenden Zahlungsanordnungen erstellt werden. Ausnahmen von der rechtzeitigen und vollständigen Erhebung ergeben sich aus den §§ 58 und 59 LHO.¹⁸ Forderungen sind Ansprüche des Landes gegenüber Dritten, deren Gegenleistung (Bezahlung) noch aussteht. Zum Ende des Haushaltsjahres sind fällige Zahlungen als offene Sollstellungen in den Rechnungsnachweisungen auszuweisen. Können solche Einnahmen nicht realisiert werden, ist über das weitere Verfahren, beispielsweise über eine Niederschlagung der Ansprüche des Landes, zu entscheiden.

In den Rechnungsnachweisungen 2017 fehlte die zu fertigende Übersicht zu den offenen Sollstellungen. Das MdF erläuterte, dass der entsprechende Bericht des HKR-Verfahrens SAP nicht verwendet wurde, da er die Anforderungen an die Übersicht zu

¹⁸ Während § 58 LHO die Änderung von Verträgen und den Abschluss von Vergleichen umfasst, regelt § 59 LHO die Veränderung der Ansprüche durch Stundung, Niederschlagung und Erlass.

den offenen Sollstellungen nicht abdeckte. Es wies darauf hin, dass ein weiterer Bericht für Sollstellungs- bzw. Forderungsbestände gegenwärtig programmiert werde, der auch vorgangsbezogene Auswertungen ermöglichen soll. Die Umsetzung werde für das IV. Quartal 2019 angestrebt.

Der Landesrechnungshof ermittelte aus dem HKR-Verfahren SAP die als offen ausgewiesenen Sollstellungen i. H. v. 101,7 Mio. Euro, die aus den Jahren von 1993 bis 2017 stammten. Der Bestand verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um 7,2 Mio. Euro. Davon entfielen allein 6 Mio. Euro auf den Einzelplan 20, weil erstmalig seit der Erhebung der Finanzausgleichsumlage¹⁹ im Jahr 2012 offene Sollstellungen aus dieser Umlage zum Jahresende 2017 nicht mehr bestanden.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (MASGF) vereinnahmte im Einzelplan 07 Zahlungen des Bundes für die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Sozialgesetzbuch II²⁰ aus dem Jahr 2014 i. H. v. 13,9 Mio. Euro, die der Bund erst nach einer Klage aus dem Jahr 2015 einschließlich Zinsen überwies. Da das MASGF diesen Betrag nicht der bestehenden Annahmeanordnung zugeordnet, sondern eine neue Annahmeanordnung erstellt hatte, wies es zum Jahresende 2017 zu hohe Forderungen aus. Es korrigierte dies im Dezember 2018 nach einem entsprechenden Hinweis des Landesrechnungshofes.

Der Landesrechnungshof prüfte die offenen Sollstellungen des Integrationsamtes²¹ und stellte zum Umgang mit den Niederschlagungen fest:

- Es handelte sich überwiegend um Forderungen gegenüber insolventen Unternehmen. Während des Insolvenzverfahrens besteht ein Vollstreckungsverbot. Dies vermerkt das Integrationsamt intern im HKR-Vorverfahren. Die Buchung der befristeten Niederschlagungen im

¹⁹ Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz vom 29. Juni 2004 (GVBl. I/04, [Nr. 12], S. 262), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2018 (GVBl. I/18, [Nr. 34]).

²⁰ Zweites Buch Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (Bundesgesetzblatt [BGBl.] I, S. 850, 2094), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 29. April 2019 (BGBl. I, S. 530).

²¹ Dezernat 41 des Landesamts für Soziales und Versorgung.

HKR-Verfahren SAP erfolgte jedoch nicht, da sie zusätzlich jeweils manuell als befristete Niederschlagungen einzugeben wären. Es werde aber die Möglichkeit einer Übernahme aus dem Vorverfahren durch eine Änderung der Schnittstelle zwischen beiden Verfahren geprüft. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass befristete Niederschlagungen auch im HKR-Verfahren SAP zu buchen sind. Das Landesamt für Soziales und Versorgung (LASV) führte ergänzend an, dass mit dem MdF weitere Fachfragen zu klären wären. In diesem Zusammenhang würde geprüft, ob eine Schnittstellenanpassung unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit gerechtfertigt wäre und ob eine Optimierung der Geschäftsprozesse für das vom LASV angewandte Vorverfahren möglich wäre.

- Nach § 59 LHO ist von der Weiterverfolgung des Anspruchs u. a. abzusehen, wenn anzunehmen ist, dass die Einziehung der Forderung wegen der wirtschaftlichen Verhältnisse oder aus anderen Gründen dauernd ohne Erfolg bleiben wird. Bei drei der offenen Sollstellungen mit einem Wertumfang von 160,2 Tsd. Euro lagen zum 31. Dezember 2017 die Voraussetzungen für eine unbefristete Niederschlagung vor.
- Das Integrationsamt hatte bei beendeten Insolvenzverfahren die Ansprüche erst sehr spät oder gar nicht unbefristet niedergeschlagen. Es erläuterte, dass immer noch Zahlungen möglich seien, die dann aber nicht mehr den unbefristeten Niederschlagungen zugeordnet werden könnten, sodass jeweils eine neue Sollstellung erforderlich sei. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass in späteren Jahren eine neue Sollstellung mit dem alten Kassenzeichen erzeugt und somit der Bezug zur ursprünglichen Buchung hergestellt werden könnte.²² Er empfahl, für einen ordnungsgemäßen Ausweis der offenen Sollstellungen und der niedergeschlagenen Beträge künftig zeitnah über unbefristete Niederschlagungen von Ansprüchen zu

²² Voraussetzung ist, dass der Betrag im HKR-Verfahren SAP unbefristet niedergeschlagen wurde und die Buchung der neuen Annahmeanordnung auf demselben Debitor vorgenommen wird.

entscheiden und die erforderlichen Buchungen im HKR-Verfahren SAP vorzunehmen.

2.5 Ausgabereste

Die Ausgabereste 2017 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 144,7 Mio. Euro auf 406 Mio. Euro. Das Volumen der davon aus dem Gesamthaushalt zu deckenden Reste erhöhte sich ebenfalls deutlich auf 318,1 Mio. Euro. Bei einer Inanspruchnahme sind im folgenden Haushaltsjahr entsprechende Kassenmittel bereitzustellen.

Ausgabereste können gebildet werden, wenn im laufenden Haushaltsjahr übertragbare Ausgaben nicht in Anspruch genommen wurden. Sie erhöhen im folgenden Haushaltsjahr die Ausgabeermächtigung des jeweiligen Titels. Ihre Bildung und Inanspruchnahme bedürfen der Einwilligung des MdF. Dies setzt voraus, dass veranschlagte Ausgaben in gleicher Höhe bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht geleistet werden. Hiervon ausgenommen sind insbesondere Ausgabereste aus den Zuweisungen des allgemeinen Steuerverbundes und Ausgabereste, denen zweckgebundene Einnahmen gegenüberstehen. Für diese Ausgabereste hat das MdF außerdem Ausnahmen von der grundsätzlich festgelegten zweijährigen Verfügbarkeit zugelassen.²³

Aus dem Haushaltsjahr 2017 wurden Ausgabereste i. H. v. 406 Mio. Euro gebildet (Vorjahr: 261,3 Mio. Euro). Davon stammten 258,4 Mio. Euro aus bereits im Jahr 2017 vereinnahmten Drittmitteln. Auf den kommunalen Finanzausgleich entfielen zusätzlich 59,7 Mio. Euro. Diese Ausgabereste von zusammen 318,1 Mio. Euro waren im Haushaltsjahr 2018 aus dem Gesamthaushalt zu decken. Hierzu wies der Landesrechnungshof darauf hin, dass dies Auswirkungen auf die Liquidität im folgenden Haushaltsjahr haben kann, denn bei einer Inanspruchnahme sind notwendige Kassenmittel bereitzustellen. Wie in den Vorjahren wurden Einnahmereste nicht gebildet. Es gab im Haushaltsjahr 2017 auch keine Vorgriffe.

²³ Nr. 9.1 des Jahresabschlusserrlasses 2017 des MdF (12-27-H 2202/17/01/01) vom 24. November 2017.

Das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL) hatte im Jahr 2017 Ausgabereste für die Regionalisierungsmittel²⁴ i. H. v. 198,6 Mio. Euro gebildet. Zusätzlich zu den für diese Mittel veranschlagten Titeln wurde im Haushaltsplan 2017/2018 ein neuer Titel mit einem gesperrten Ausgabenansatz eingerichtet.²⁵ Dieser Ansatz diente dem Ausgleich des für die Folgejahre vorausgesagten Defizits, das durch geringere Zuweisungen des Bundes gegenüber dem Jahr 2016 und den erwarteten Kostensteigerungen im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) entstehen wird. Deshalb verständigten sich das MdF und das MIL am 5. März 2018 dahingehend, dass auf diese Weise ab dem Jahr 2019 eine Ansparlösung zur Finanzierung von Rechtsverpflichtungen aus dem SPNV und dem überörtlichen öffentlichen Personennahverkehr in künftigen Jahren umgesetzt werden soll. In Höhe des gesperrten Ansatzes 2017 wurde ein Ausgabereist gebildet und in das Haushaltsjahr 2018 übertragen.

Der Haushaltsplan hat alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen, voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen (VE) zu enthalten.²⁶ In das Haushaltsgesetz dürfen demnach nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Landes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Gesetz beschlossen wird.²⁷ Deshalb dürfen nur solche Ausgaben veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden.²⁸ Sollen Ausgaben in dem Haushaltsjahr aus besonderen Gründen zunächst noch nicht geleistet werden, sind sie im Haushaltsplan als gesperrt auszubringen. Ausgaben, die für ein späteres Haushaltsjahr zurückgestellt werden, dürfen auch mit einem Sperrvermerk nicht veranschlagt werden.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass die in diesem Titel veranschlagten und gesperrten Ausgaben für spätere Haushaltsjahre zurückgestellt werden sollten. Deshalb waren

²⁴ Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I, S. 2378, 2395), zuletzt geändert durch Artikel 19 Absatz 23 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I, S. 3234).

²⁵ Kapitel 11 500 (Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs) Titel 682 40 (Sonstige Ausgaben Regionalisierung [Regionalisierungsgesetz]).

²⁶ § 11 Absatz 2 LHO.

²⁷ Haushaltsgrundsatz des sachlichen und zeitlichen Bepackungsverbot.

²⁸ Fälligkeitsprinzip.

diese Mittel nicht zu veranschlagen und ein Ausgaberesult nicht zu bilden. Das MdF erläuterte, dass die Veranschlagung nach dem Grundsatz „Einnahme gleich Ausgabe“ erfolgt sei. Die kritisierte Veranschlagungspraxis wurde mit dem aktuellen Haushaltsgesetz 2019/2020 beendet.

2.6 Globale Minderausgaben

Von den im Haushaltsjahr 2017 veranschlagten globalen Minderausgaben i. H. v. 26,1 Mio. Euro entfielen 5,4 Mio. Euro auf das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur. Die für Forschungseinrichtungen zu 100 % zur Selbstbewirtschaftung veranschlagten Haushaltsmittel wurden zur Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben herangezogen. Diese Mittel sollen jedoch den Einrichtungen zeitlich unbegrenzt zur Verfügung stehen und dienen der Kofinanzierung von im Bundeshaushalt veranschlagten Zuschüssen.

Globale Minderausgaben (GMA) sind zum Ausgleich des Haushaltsplanes veranschlagte negative Ausgabeansätze. Ihre Erwirtschaftung ist im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss und der Rechnungslegung nachzuweisen. Veranschlagte und nicht mehr zur Kofinanzierung erforderliche Landesmittel sind nach § 8 Absatz 3 Haushaltsgesetz 2017/2018 gesperrt. Sie können nach dem Haushaltswirtschaftsroundschreiben 2017²⁹ somit grundsätzlich nicht als Ausgleich für Mehrausgaben an anderer Stelle oder zur Erwirtschaftung einer im Haushalt veranschlagten GMA herangezogen werden.

Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) hatte im Haushaltsjahr 2017 GMA i. H. v. 5,4 Mio. Euro zu erwirtschaften. Hierfür zog es u. a. Minderausgaben i. H. v. 2,7 Mio. Euro aus den Zuschüssen für die Forschungseinrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (WGL)³⁰ und i. H. v. 960 Tsd. Euro aus Zuschüssen für die Forschungseinrichtungen der Hermann von

²⁹ Haushaltswirtschaftsroundschreiben 2017 des MdF vom 22. Dezember 2016.

³⁰ Kapitel 06 030 (Allgemeine überregionale Finanzierungen) Titel 685 60 (Zuschuss zum Betriebshaushalt der Einrichtungen der WGL im Land) mit 2.051,7 Tsd. Euro sowie Titel 893 60 (Zuschuss für Investitionen der Einrichtungen der WGL im Land) mit 639,7 Tsd. Euro.

Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V. (HGF)³¹ heran, die zu 100 % zur Selbstbewirtschaftung bestimmt waren. Diese Mittel stehen über das laufende Haushaltsjahr hinaus zeitlich unbegrenzt zur Verfügung.³² Sie dienten der Kofinanzierung und waren gemäß § 8 Absatz 3 Haushaltsgesetz 2017/2018 zunächst gesperrt. Auf Antrag des MWFK wurden diese Mittel entsperrt, um sie zur Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben heranziehen zu können. Sie würden nicht benötigt werden, u. a. wegen der jährlichen Erhöhung der Mittelansätze um 1,5 % bis 2 % auf der Grundlage der Entscheidung der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK).

Das MWFK erläuterte, dass ausschließlich von den Forschungseinrichtungen nicht benötigte Landesmittel zur Deckung der GMA genutzt worden seien: Bei der Aufstellung des Doppelhaushaltes 2017/2018 sei aufgrund der sehr komplexen Haushaltsaufstellungssystematik der GWK nicht bekannt gewesen, wie hoch die Bundeseinnahmen in den beiden Jahren sein würden. Erst in der letzten Hälfte des Vorjahres würden die Berechnungen aufgrund des Beschlusses der GWK konkretisiert werden. Die aus temporären Mehreinnahmen des Bundes und entsprechenden Minderbedarfen bei den Landesmitteln resultierenden Mittel seien aufgrund der Festlegungen der GWK im Jahr 2017 nicht mehr für Zuwendungen an die Einrichtungen benötigt und deshalb für die Erwirtschaftung der GMA herangezogen worden. Diese Mittel wären aufgrund des jährlichen „Mittelaufwuchses“ entsprechend der Beschlüsse der GWK nicht durch Maßnahmen bzw. Projekte gebunden. Den einzelnen Einrichtungen sei daraus kein Nachteil erwachsen, denn sie hätten trotzdem alle notwendigen Mittel sowie für den institutionell erforderlichen Bedarf als auch für „objekt- und maßnahmebezogene“ Vorhaben erhalten.

Der Landesrechnungshof hatte bereits im Rahmen der Prüfung der Selbstbewirtschaftungsmittel im Haushaltsjahr 2016 fest-

³¹ Kapitel 06 030 Titel 686 80 (Zuschuss des Landes zum Betriebshaushalt der HGF-Zentren) sowie Titel 894 80 (Zuschuss des Landes für Investitionen der HGF-Zentren).

³² Zu den haushaltswirtschaftlichen Folgen der Veranschlagung von Selbstbewirtschaftungsmitteln vergleiche Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle zu § 15 Bundeshaushaltsordnung, Teil B (69. Aktualisierungslieferung vom Mai 2019).

gestellt, dass diese veranschlagten Mittel nicht vollständig an die Forschungseinrichtungen weitergegeben und zunächst auf Verwahrung gebucht wurden. Er ging davon aus, dass sie von den Einrichtungen nicht in voller Höhe benötigt würden. Das MWFK wies damals darauf hin, dass diese Mittel für zusätzliche Maßnahmen der Forschungseinrichtungen angespart worden seien.³³ Sie seien in voller Höhe zweckgebunden gebildet worden und würden für die mit dem Bund abgestimmten Projekte benötigt. Das MWFK stellte dar, dass die entsprechenden Haushaltsvermerke die Bildung von Selbstbewirtschaftungsmitteln zuließen, auch wenn die einzelnen Einrichtungen keine entsprechenden Anträge gestellt hatten. Insoweit habe es die haushaltswirtschaftlichen Bestimmungen eingehalten. Die Heranziehung von Selbstbewirtschaftungsmitteln für die Erwirtschaftung der GMA und die vom Ministerium nunmehr vorgebrachten Gründe für diese Entscheidung bestärkten den Landesrechnungshof in seiner Auffassung. Zudem kritisierte er, dass entgegen der Festlegungen im Haushaltswirtschaftsrundschreiben 2017 gesperrte Kofinanzierungsmittel zur Finanzierung der GMA herangezogen wurden. Ein Abweichen von dieser Regelung sollte für die Selbstbewirtschaftungsmittel wegen ihrer haushaltsrechtlichen Besonderheiten und Folgen nicht zugelassen werden.

2.7 Haushaltsrechnung einschließlich Vermögensnachweis

Die Angaben in der Haushaltsrechnung 2017 zu den Jahresabschlüssen von zwei Landesbetrieben basierten nicht auf den testierten Abschlüssen. Bei zwei weiteren Landesbetrieben wichen die Zahlenangaben für einige Bilanzpositionen von den Angaben im testierten Jahresabschluss 2017 ab. Der Landesrechnungshof wies das MdF auf diese sowie weitere fehlerhafte Darstellungen in der Haushaltsrechnung 2017 hin. Er hielt es für erforderlich, dass die Haushaltsrechnung künftig mit größerer Sorgfalt erstellt wird.

³³ Drs. 6/10044, S. 25 bis 31 und Schreiben des MdF vom 30. April 2019 an den AHK.

2.7.1 Grundlagen und Überblick

Das Parlament verabschiedet das Haushaltsgesetz und stellt damit den Haushaltsplan des Landes fest. Die Regierung ist an diese Entscheidung gebunden und das Parlament hat ihr Handeln zu kontrollieren. Gemäß Artikel 106 Absatz 1 der Verfassung hat der Minister der Finanzen über die Verwendung aller Einnahmen und Ausgaben, das Vermögen und die Schulden des Landes im folgenden Haushaltsjahr zur Entlastung der Landesregierung Rechnung zu legen. Dem schließt sich die Prüfung dieser Rechnung sowie der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung durch den Landesrechnungshof an. Der Haushaltsrechnung sind gemäß § 114 Absatz 1 LHO Übersichten über das Vermögen und die Schulden des Landes beizufügen.

Die Haushaltsrechnung 2017 enthält die Haushaltsübersicht, die Rechnungen der Einzelpläne und in der Anlage 6 den Vermögensnachweis. Die Sondervermögen und Rücklagen, die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe sowie die Fonds werden in weiteren Anlagen dargestellt. Zum Vermögen, den Schulden sowie den Bürgschaften und Gewährleistungen ergibt sich folgender Überblick:

Vermögen und Schulden sowie Bürgschaften und Gewährleistungen	Bestand Anfang 2017	Verän- derung	Bestand Ende 2017	Verän- derung
Werte	in Tsd. €			in %
Vermögen				
Sondervermögen:				
- Tierseuchenkasse	33.768,0	- 1.306,0	32.462,0	- 3,9
- Versorgungsrücklage ³⁴	213.991,0	31.869,0	245.860,0	14,9
- Versorgungsfonds ³⁵	556.356,0	16.768,0	573.123,0	3,0
- Finanzierungsfonds Flughafen BER	0,0	0,0	0,0	-
LWV (Saldo) ³⁶ :	846.137,9	66.631,6	912.769,5	7,9
- Darlehensforderungen	2.173.551,9	- 135.923,8	2.037.628,1	- 6,3
- Barliquidität	11.807,1	- 11.807,1	0,0	- 100,0
- Verbindlichkeiten gegenüber Dritten	1.339.221,2	- 214.362,5	1.124.858,7 ³⁷	- 16,0
Rücklage Ausgleichsabgabe	32.468,7	- 1.914,4	30.554,3	- 5,9
Bodenreformvermögen, WGT-Liegenschaften ³⁸	35.203,7	- 25.107,2	10.096,5	- 71,3
Eigenkapital der Landesbetriebe	827.999,2	25.341,1	853.340,3	3,1
Eigenkapital landes- beteiligter Unternehmen	623.936,0	90.110,2	714.046,2	14,4
Darlehensforderungen (ohne LWV)	229.257,6	- 104.525,4	124.732,2	- 45,6
Fonds ³⁹	75.448,8	10.312,4	85.761,2	13,7
Schulden (Landes- schatzanweisungen, Schuldscheindarlehen)	16.017.774,0	- 962.145,0	15.055.629,0	- 6,0
Bürgschaften und Gewährleistungen	1.107.299,0	387.855,0	1.495.154,0	35,0

Tabelle 3: Vermögen und Schulden sowie Bürgschaften und Gewährleistungen
Quelle: Haushaltsrechnung 2017

³⁴ Geld- und Wertpapierbestand zu Anschaffungspreisen.

³⁵ Geld- und Besicherungsbestand, Tagesgeldanlagen sowie Wertpapierbestand zu Anschaffungspreisen.

³⁶ Der Saldo des LWV ergibt sich aus den Forderungen einschließlich der Barliquidität abzüglich der Verbindlichkeiten.

³⁷ Die Verbindlichkeiten betragen tatsächlich 1.126.287,9 Tsd. Euro, weil der Kontokorrentkredit bei der ILB i. H. v. 1.429,2 Tsd. Euro nicht berücksichtigt wurde.

³⁸ Westgruppe der Truppen (WGT).

³⁹ Für den Stadtentwicklungsfonds wurden nur die liquiden Mittel und die Forderungen angegeben.

Dem Sondervermögen Finanzierungsfonds Flughafen BER⁴⁰ wurden im Jahr 2017 Mittel i. H. v. 152,6 Mio. Euro zugeführt und Ausgaben in gleicher Höhe geleistet.

Der beim Wohnungsbauvermögen des Landes Brandenburg (LWV) zum Jahresende 2017 ausgewiesene Saldo betrug nicht 912.769,5 Tsd. Euro, sondern nur 911.340,2 Tsd. Euro. In Folge der Inanspruchnahme des Kontokorrentkredites bei der Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) i. H. v. 1.429,2 Tsd. Euro bestanden höhere Verbindlichkeiten von 1.126.287,9 Tsd. Euro.

Der Rückgang der Darlehensforderungen (ohne LWV) im Jahr 2017 auf 124,7 Mio. Euro beruht im Wesentlichen darauf, dass weitere Gesellschafterdarlehen i. H. v. 111 Mio. Euro in Stammkapital der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH umgewandelt wurden. Entsprechend verringerten sich die im Einzelplan 20 ausgewiesenen Forderungen. Dies beeinflusst zudem die Höhe des Eigenkapitals landesbeteiligter Unternehmen, das um 90,1 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr anstieg und insgesamt 714 Mio. Euro betrug.

Den Haushaltsrechnungen 2016 und 2017 lagen für den Zentralen IT-Dienstleister des Landes Brandenburg (ZIT-BB) und den Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg (LGB) keine testierten Abschlüsse zugrunde. Infolgedessen wird das Eigenkapital der Landesbetriebe insgesamt fehlerhaft dargestellt.

2.7.2 Grundvermögen

Das Grundvermögen des Landes wird in der Anlage 6 B der Haushaltsrechnung nur flächenmäßig in Hektar (ha) dargestellt. In dieser Übersicht werden alle im Eigentum befindlichen Grundstücksflächen, getrennt nach Verwaltungs- und Finanzvermögen (Allgemeines Grundvermögen – AGV)⁴¹, erfasst. Zudem werden in der Anlage 2 der Haushaltsrechnung das

⁴⁰ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Finanzierungsfonds Flughafen BER (Finanzierungsfonds Flughafen BER-Gesetz - SV BER-G) vom 1. Juli 2015 (GVBl. I/15, [Nr. 20]).

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.

WGT-Liegenschaftsvermögen im AGV und das Bodenreformvermögen⁴² ausgewiesen. Die folgende Tabelle fasst diese Angaben für die Jahre 2016 und 2017 zusammen und zeigt die Veränderungen:

Grundvermögen	Bestand 2016	Saldo der Zu- und Abgänge	Bestand 2017	Veränderung
Werte	in ha			in %
I Verwaltungsvermögen				
1. Forstflächen	270.550,7	234,3	270.785,0	0,1
2. Flächen im Gemeindegebrauch	34.860,3	1.888,4	36.748,7	5,4
3. Sonstiges Grundvermögen	2.013,4	- 8,1	2.005,3	- 0,4
Gesamt	307.424,4	2.114,6	309.539,0	0,7
II Finanzvermögen				
1. AGV	1.559,1	- 75,7	1.483,4	- 4,9
2. WGT-Vermögen im AGV	10.100,0	- 300,0	9.800,0	- 3,0
3. Bodenreformvermögen (TGr. 67)	15.567,0	55,0	15.622,0	0,4
Gesamt	27.226,1	- 320,7	26.905,4	- 1,2
III Fremdvermögen				
Bodenreformvermögen (TGr. 66)	6.779,0	- 399,0	6.380,0	- 5,9

Tabelle 4: Grundvermögen des Landes Brandenburg
Quelle: Haushaltsrechnung 2017

Das Verwaltungsvermögen erhöhte sich gegenüber dem Jahr 2016 leicht auf 309,5 Tsd. ha. Der Zuwachs bei den Flächen im Gemeindegebrauch betrifft fast vollständig Flächen der Landesgewässer- und Naturschutzverwaltung. Das Finanzvermögen verringerte sich hingegen auf 26,9 Tsd. ha.

Auf der Grundlage von Nachfragen des Landesrechnungshofes im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2016 hatte das MdF festgestellt, dass in der Haushaltsrechnung die Flächen des Bodenreformvermögens in falscher Höhe ausgewiesen wurden. Die Datenbank der Brandenburgischen Boden Gesell-

⁴² Das Bodenreformvermögen wird im Kapitel 20 630 (Liegenschaftsvermögen) in der TGr. 66 (Bodenreformvermögen aus der Durchsetzung der Ansprüche) und in der TGr. 67 (Verwaltung und Verwertung der Liegenschaften aus dem Bodenreformvermögen) nachgewiesen. Dabei umfasst die TGr. 66 die Grundstücke, bei denen das Land nach der Rechtsprechung nicht Eigentümer geworden ist.

schaft für Grundstücksverwaltung und -verwertung mbH (BBG) war fehlerhaft ausgewertet worden. Daraufhin wurde das genutzte Liegenschaftserfassungs- und Verwaltungsprogramm überprüft und festgestellt, dass aufgrund eines Programmfehlers Grundstücke mit bestehenden Dienstbarkeiten nicht in eine datenbankgestützte Bestandsabfrage einbezogen wurden. Dieser Programmfehler sei Anfang 2018 beseitigt worden. Dies betraf eine Fläche von 80 ha bei der Titelgruppe 66 und eine Fläche von 267 ha bei der Titelgruppe 67. Das MdF berücksichtigt dies in der Haushaltsrechnung 2017.

Mit der Verwaltung und Verwertung des WGT- und des Bodenreformvermögens ist die BBG beauftragt. Deren Abrechnungsunterlagen sind die Grundlage für die Landeshauptkasse (LHK), die entsprechenden Einnahmen und Ausgaben im HKR-Verfahren SAP in den jeweiligen Titeln zu buchen. Die Salden aus den Abrechnungen der BBG werden außerhalb des Haushalts auf Abrechnungs- und/oder Vorschusskonten gebucht.

Der Landesrechnungshof hatte im Jahresbericht 2018 darauf hingewiesen, dass die eingerichteten Vorschusskonten nicht geeignet sind, nur buchungstechnische Vorgänge abzubilden. Dies hatte zum Jahresende 2016 dazu geführt, dass dort vermeintliche Einnahmen ausgewiesen wurden, denen konkrete Ausgaben bei den Haushaltstiteln gegenüberstanden. Das MdF erläuterte, dass die Vorschusskonten für die Titelgruppen 65 und 66 lediglich aus technischen Gründen eingerichtet worden seien, um Auszahlungen an die BBG leisten zu können. Wegen der in diesem Zusammenhang aufgetretenen Irritationen beabsichtigt das MdF nunmehr, für die beiden Titelgruppen ab dem Haushaltsjahr 2020 jeweils ein Abrechnungs- und ein Vorschusskonto einzurichten. Liquidität, die die BBG benötigt, soll über das jeweilige Vorschusskonto bereitgestellt und über das betreffende Abrechnungskonto ausgeglichen werden.

2.7.3 Jahresabschlüsse der Landesbetriebe

Landesbetriebe sind rechtlich unselbständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, die überwiegend öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten erfüllen. Bei den fünf Landesbetrieben sind diese Tätigkeiten, entsprechend dem Errichtungserlass bzw. der Betriebsan-

weisung, nicht auf eine Gewinnerzielung ausgerichtet. Ihre Bilanzen sowie die Gewinn- und Verlustrechnungen (GuV) werden in der Anlage 3 der Haushaltsrechnung 2017 nachgewiesen, wobei die Angaben für den LGB und den ZIT-BB für das Rechnungsjahr 2017 nicht auf den testierten Abschlüssen basieren.

Die Bilanzierungsrichtlinie (BiR)⁴³ enthält für die Landesbetriebe die wesentlichen Vorschriften für die Aufstellung der Jahresabschlüsse. Es werden insbesondere die vom Handelsgesetzbuch⁴⁴ abweichenden Regelungen dargestellt. Der Landesrechnungshof hatte im Zusammenhang mit der Prüfung des Vermögensnachweises 2016 angeregt, diese Richtlinie den aktuellen Anforderungen anzupassen. Die vom MdF angekündigte Überarbeitung zum 1. Januar 2019 verzögert sich u. a., weil eine Umstellung der konzeptionellen Ausrichtung der BiR erforderlich sei. Der überarbeitete Entwurf soll noch im Jahr 2019 dem Landesrechnungshof zur Anhörung vorgelegt werden. Auch der AHK hatte am 22. März 2019 die Erwartung geäußert, dass die notwendigen Änderungen nunmehr kurzfristig vorgenommen werden.⁴⁵

Jeder Landesbetrieb hat den Jahresabschluss einschließlich des Lageberichtes innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Bilanzstichtages aufzustellen und dem zuständigen Ministerium unverzüglich vorzulegen. Diese Unterlagen sind von einem Abschlussprüfer zu testieren. Die Feststellung des geprüften Jahresabschlusses hat vom zuständigen Ministerium innerhalb von drei Monaten nach dessen Vorlage zu erfolgen. Über die Verwendung des Jahresergebnisses entscheidet das zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem MdF.⁴⁶

Zu den Jahresabschlüssen 2017 der fünf Landesbetriebe ist anzumerken:

- Die Haushaltsrechnung 2017 enthält für den ZIT-BB und den LGB jeweils den Hinweis, dass die Angaben zur Bilanz und zur GuV nicht auf dem testierten Abschluss

⁴³ Anlage zu VV Nr. 1.6 zu § 26 LHO (Bilanzierungsrichtlinie - BiR).

⁴⁴ Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 8. Juli 2019 (BGBl. I S. 1002).

⁴⁵ Protokoll der 30. Sitzung des AHK (P-AHK 6/30) vom 22. März 2019 (S. 22 und 27).

⁴⁶ Nr. 20.1.1 und Nr. 11.3.1 der BiR.

basieren. Nachdem das MdF jeweils sein Einvernehmen zur Verwendung des Jahresergebnisses 2017 erteilt hatte, erhielt auch der Landesrechnungshof diese Abschlüsse und zwar am 14. Mai 2019 sowie am 19. Juni 2019. Zu diesem Zeitpunkt waren die Prüfungen zum Jahresabschluss 2017 bereits beendet, sodass diese Abschlüsse lediglich noch cursorisch untersucht wurden.

- Der LGB hat den Hinweis des Landesrechnungshofes beachtet und das Eigenkapital in der Bilanz nur mit dem Jahresüberschuss bzw. -verlust ausgewiesen. Dagegen weist die GuV erneut die Position Bilanzgewinn bzw. Bilanzverlust aus und entspricht nicht den Festlegungen in Nummer 5.2 der BilR. Der LGB erwirtschaftete 2017 einen Überschuss von 754,7 Tsd. Euro. Das MdF erteilte sein Einvernehmen, diesen Überschuss unter der Bedingung in die Gewinnrücklage einzustellen, die Mittel zur Kompensierung notwendiger Maßnahmen zur technologischen Erneuerung und der ggf. zu erwartenden Einnahmeausfälle aufgrund der Einführung von „Open Data“⁴⁷ zu verwenden. Es bat das Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK), dies im Rahmen seiner Aufsicht sicherzustellen.
- Das MIK und das MdF konnten zur Verwendung des Überschusses des ZIT-BB aus dem Jahr 2015 i. H. v. 882 Tsd. Euro zunächst ein Einvernehmen nicht herstellen. Auf Vorschlag des MdF wurde dieser Betrag im Jahr 2017 dem Landeshaushalt zugeführt. Das Geschäftsjahr 2017 schloss der Landesbetrieb mit einem Überschuss von 3.069,3 Tsd. Euro ab, der vollständig für den Erwerb von Lizenzen verwendet werden soll.
- Für den Landesbetrieb Forst Brandenburg (LFB) wies der Wirtschaftsplan 2017 einen zu deckenden Fehlbedarf i. H. v. 8,3 Mio. Euro aus. Tatsächlich wurde ein Überschuss von 1,6 Mio. Euro erwirtschaftet. Die Risikorücklage, die aus Mehreinnahmen aus der Bewirtschaftung des Landeswaldes gebildet wurde, lag unverändert bei 2,5 Mio. Euro. Darüber hinaus verfügte

⁴⁷ Als Open Data (offene Daten) werden Datenbestände bezeichnet, die im Interesse der Allgemeinheit ohne Einschränkungen zur freien Nutzung, Weiterverbreitung und Weiterverwendung frei zugänglich gemacht werden. Dazu gehören auch Geodaten.

der LFB zur Sanierung der von ihm benötigten Gebäude sowie zur Flächenarrondierung über eine sogenannte Rücklage Forstliegenschaften i. H. v. 5,6 Mio. Euro. Das MdF erteilte am 1. Februar 2019 sein Einvernehmen, den Jahresüberschuss 2017 dieser Rücklage zuzuführen.

- Das MdF wies nach der Vorlage des testierten Jahresabschlusses 2017 des Landesbetriebes Straßenwesen Brandenburg (LS) am 18. September 2018 darauf hin, dass der Abschluss ein ausgeglichenes Ergebnis von Null Euro ausweise und sich damit eine Entscheidung über die Verwendung des Jahresergebnisses 2017 erübrige. Das MdF hatte diese Verfahrensweise zuvor kritisiert und auf Nr. 11.3.2 BilR verwiesen. Danach ist bei der Aufstellung des Jahresabschlusses ein Verlustausgleich durch Entnahme aus der Gewinnrücklage o. ä. nicht zulässig.

Auch der Landesrechnungshof hatte die Entnahme sowie die Einstellung in bzw. aus diesem Sonderposten, um ein ausgeglichenes Jahresergebnis zu erhalten, zuletzt im Jahresbericht 2016 kritisch dargestellt, weil die Entscheidung über die Verwendung des Jahresergebnisses damit vorweg genommen wird.

Das MIL führte ergänzend aus, dass nach den bisherigen Abstimmungen mit dem LS im Jahresabschluss 2018 weiterhin ein Sonderposten für sonstige Zuweisungen und Zuschüsse für abgrenzbare Aufwendungen beibehalten werde. Im Übrigen werde ein Jahresüberschuss ausgewiesen, der einer Rücklage zugeführt werden solle.

- Die Haushaltsrechnung 2017 weist aufgrund eines Büroversehens in der Bilanz des Brandenburgischen Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen (BLB) den Überschuss 2016 von 33,9 Mio. Euro – entgegen den Angaben im testierten Jahresabschluss – bereits in den Gewinnrücklagen anstatt als Gewinnvortrag aus. Im testierten Jahresabschluss ist der Jahresüberschuss 2016 korrekt als Gewinnvortrag abgebildet. Das MdF hatte der Einstellung dieses Überschusses in die Rücklage erst am 19. Juni 2018 zugestimmt.

Der BLB erwirtschaftete im Jahr 2017 erneut einen Überschuss von 19,7 Mio. Euro und schlug dem MdF vor, diesen zur Stärkung des Eigenkapitals und zum Erhalt der Liquidität zu verwenden. Das MdF stimmte mit der Einschränkung zu, dass im Ergebnis einer noch ausstehenden Überprüfung der Finanzstruktur des BLB ggf. auch eine andere Verwendung des Überschusses möglich sei.

2.7.4 Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds

Das Land errichtete zum 1. Januar 1999 das nicht rechtsfähige Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg“⁴⁸ (Versorgungsrücklage). Nach § 7 Absatz 1 des Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetzes war die Rücklage nach Abschluss der Zuführung der Mittel ab dem 1. Januar 2018 zur Unterstützung der Versorgungszahlungen einzusetzen.

Zum 31. Dezember 2017 wurde die Versorgungsrücklage aufgelöst. Ihr Vermögensbestand zu Anschaffungspreisen i. H. v. 245,9 Mio. Euro wurde in das nicht rechtsfähige Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Brandenburg“⁴⁹ (Versorgungsfonds) überführt und ist dort gesondert vom restlichen Vermögen auszuweisen. Seit dem 1. Januar 2018 werden die übertragenen Vermögenswerte entsprechend der Fälligkeiten der Anlagen einschließlich der Zinszahlungen zur teilweisen Finanzierung von Versorgungsausgaben verwendet. Die dem Land zustehenden Vermögenswerte werden im Landeshaushalt vereinnahmt.⁵⁰

Der Versorgungsfonds wurde zum 1. Januar 2009 errichtet. Mit dem Haushaltsgesetz 2017/2018 und der Änderung des Brandenburgischen Versorgungsfondsgesetzes (BbgVfG)

⁴⁸ Brandenburgisches Versorgungsrücklagengesetz vom 25. Juni 1999 (GVBl. I/99, [Nr. 13], S. 249), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 20. November 2013 (GVBl. I/13, [Nr. 32]) und außer Kraft getreten am 1. Januar 2018 durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I/16, [Nr. 31]).

⁴⁹ Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz vom 19. Dezember 2008 (GVBl. I/08, [Nr. 18], S. 361), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I/16, [Nr. 31]).

⁵⁰ Kapitel 20 710 (Versorgung) Titel 234 10 (Sonstige Zuweisungen aus dem Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Brandenburg“).

wurden die laufenden Zuführungen an den Versorgungsfonds ausgesetzt („Moratorium“).

In der Haushaltsrechnung 2017 wird für das Vermögen des Versorgungsfonds zu Anschaffungspreisen ein Betrag von 573,1 Mio. Euro angegeben.⁵¹ Künftige Zuführungen an den Fonds als Vorsorge für die stark steigenden Versorgungsausgaben werden nur nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes und somit seit dem Jahr 2017 nicht mehr vorgenommen. Dies sieht der Landesrechnungshof nach wie vor kritisch. Trotz der bisher umgesetzten Maßnahmen des Landes zur Begrenzung der Ausgaben für die Beamtenversorgung⁵² steigen die Ausgaben für die Versorgungsbezüge des Landes überproportional an. Im Jahr 2018 lagen sie noch bei 269 Mio. Euro. Für das Jahr 2027 erwartet das MdF bereits Belastungen von 605 Mio. Euro, für die nicht ausreichend vorgesorgt wird.

Das MdF informierte den Beirat⁵³ im Rahmen seiner 14. Sitzung am 5. April 2017, dass mit dem Haushaltsgesetz 2017/2018 die Zuführungen an den Fonds ausgesetzt werden. Der Beirat äußerte sich entschieden gegen das „Moratorium“. Unter Verweis auf den hohen Bestand an Verpflichtungen in der Zukunft empfahl er, an den Zuführungen festzuhalten. Eine „Beliebigkeit“ der Zuführungen bzw. nach Maßgabe des Haushalts seien nicht zielführend. Die Hausleitung des MdF nahm diese Empfehlung zur Kenntnis.

Der Landesrechnungshof sieht sich auch auf der Grundlage der vom Beirat vertretenen Position in seiner Auffassung bestärkt, dass eine wie auch immer ausgestaltete Vorsorge zur Finanzierung der künftigen Versorgungsausgaben erforderlich ist.

Das MdF verwies auf das immer noch herrschende Missverhältnis zwischen den erzielbaren Anlagerenditen und dem

⁵¹ Im Bericht über die Entwicklung des Versorgungsfonds des Landes Brandenburg für das Jahr 2017 gemäß § 4 Absatz 3 BbgVfG (MdF-Vorlage Nr. 12/18, S. 15) wird ein Vermögen von 573,8 Mio. Euro ausgewiesen, weil hierbei auch die Barwerte der im Fonds enthaltenen Derivate und die ETF-Fonds mit dem Marktwert berücksichtigt wurden.

⁵² Kapitel IX des Berichtes über die Beamtenversorgung im Land Brandenburg (Versorgungsbericht 2018) des MdF (Anlage 6 des Protokolls der 28. Sitzung des AHK vom 22. Januar 2019 [P-AHK 6/28]).

⁵³ Der Beirat wirkt bei den Entscheidungen über die treuhändische Verwaltung durch Dritte, bei der Erstellung der Haushaltsrechnung, bei den zu erlassenden Anlagerichtlinien und bei anderen wichtigen Angelegenheiten der Verwaltung dieses Sondervermögens beratend mit.

Risiko, das unter den aktuellen Rahmenbedingungen an den Kapitalmärkten einzugehen wäre. Gegenwärtig sei nicht damit zu rechnen, dass sich das Zinsniveau entscheidend ändern werde.

2.7.5 Fehlerhafte Darstellungen in der Haushaltsrechnung 2017

Verfahrensweise zur Erstellung der Haushaltsrechnung

Das MdF bat die zuständigen Stellen um Überprüfung des Zahlenwerkes für die Rechnungen der Einzelpläne und forderte notwendige Zuarbeiten an, um die Anlagen zur Haushaltsrechnung 2017 erstellen zu können. Es wies darauf hin, dass dies eine gemeinsame Aufgabe aller Geschäftsbereiche sei und gab auch Hinweise zur Erstellung der Übersichten. Das MdF hob abschließend hervor, dass die jeweiligen Beauftragten für den Haushalt für die inhaltliche Richtigkeit der Zuarbeiten verantwortlich seien.

Der Minister der Finanzen legte die Haushaltsrechnung 2017 sowie die beizufügenden Übersichten über das Vermögen und die Schulden am 20. November 2018 dem Landtag vor.⁵⁴ Die verfassungsmäßige Vorlagefrist wurde damit eingehalten.

Der Landesrechnungshof stellte an verschiedenen Stellen der Haushaltsrechnung einschließlich des Vermögensnachweises 2017 Fehler bzw. Unstimmigkeiten fest.

Abschlussbericht

Im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2017 sind die Ergebnisse der Haushaltswirtschaft zusammengefasst. In Textziffer 3.3 zur Darstellung der Nettokreditaufnahme 2017 wird der Jahresüberschuss mit 459,2 Mio. Euro in korrekter Höhe ausgewiesen. Davon seien 180 Mio. Euro für die Schuldentilgung und 279,2 Mio. Euro als Zuführung an die Allgemeine Rücklage eingesetzt worden. Tatsächlich wurden aber 230 Mio. Euro getilgt und 229,2 Mio. Euro dieser Rücklage zugeführt.

⁵⁴ Drs. 6/9989.

Jahresabschlüsse der Landesbetriebe (Anlage 3)

Die in der Haushaltsrechnung 2017 enthaltenen Angaben zum Jahresabschluss des LFB entsprechen nicht den Angaben im testierten Abschluss 2017. Testiert ist ein Rechnungsabgrenzungsposten auf der Aktivseite i. H. v. 221,3 Tsd. Euro. Die Haushaltsrechnung weist einen Betrag von 123,9 Tsd. Euro aus. In der Folge wird auch das Gesamtvermögen um diese Differenz von 97,4 Tsd. Euro zu niedrig ausgewiesen.

Der in der Haushaltsrechnung 2017 enthaltene Jahresabschluss des LS weicht in Bilanzpositionen zu den Sachanlagen und den Forderungen von den Angaben in den testierten Jahresabschlüssen 2016 und 2017 ab. Obwohl die Angaben des Jahresabschlusses 2016 korrekt in die Haushaltsrechnung 2016 übernommen worden waren, sind die in der Haushaltsrechnung 2017 für das Jahr 2016 angegebenen Bilanzpositionen ebenfalls fehlerhaft wiedergegeben. Die Zuarbeiten des MIL an das MdF wiesen für beide Haushaltsjahre die richtigen Beträge aus. Das Gesamtvermögen des LS wurde in der Haushaltsrechnung 2017 in korrekter Höhe angegeben.

Darlehen und deren Rückflüsse (Anlage 6 D)

In der Haushaltsrechnung wird seit dem Jahr 2004 je Ressort ein Überblick zu den ausgereichten Darlehen und deren Rückflüsse gegeben. Der Landesrechnungshof prüfte die Übersichten von drei Ministerien und stellte u. a. fest:

Die Angaben waren zum Teil fehlerhaft, z. B. in Bezug auf die Anzahl der ausgereichten Darlehen, die Höhe des Bestandes der Forderungen sowie den Ausweis des noch zurückzahlenden Betrages. Zudem waren die Übersichten hinsichtlich der tatsächlich vom Land ausgereichten Darlehen nicht immer aussagefähig, da die Restschuld bzw. das Restkapital anstelle der insgesamt ausgereichten Darlehen angegeben war.

Außerdem wurden nicht alle Darlehen, die als solche lt. Gruppierungsplan veranschlagt und geleistet wurden sowie deren Rückflüsse, in die Anlage 6 D aufgenommen.

Konkrete Absprachen zwischen dem MdF und den Ressorts, welche Darlehen einnahme- und ausgabeseitig darzustellen sind, fanden bisher nicht statt. In vielen Fällen erfolgt eine Kofinanzierung von Maßnahmen (EU-, Bundes- und Landes-

mittel) und in der Regel fungiert die ILB als Geschäftsbesorger. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass die Haushaltsrechnung einen vollständigen Überblick zu allen aus Landesmitteln finanzierten Darlehen geben sollte, auch wenn sie über Dritte bereitgestellt werden.

Aus den Übersichten sollte außerdem hervorgehen, wenn zur Umsetzung eines Förderprogramms neben den Landesmitteln weitere Mittel von der EU und/oder dem Bund zur Kofinanzierung verwendet wurden.

Der Landesrechnungshof empfahl dem MdF, den Ressorts für ihre Zuarbeiten zur Erstellung der Haushaltsrechnung genau vorzugeben, welche Angaben in die Übersicht zu den ausgereichten Darlehen und deren Rückflüsse einzutragen sind. Z. B. sollte für den Gesamtbetrag darauf hingewiesen werden, dass es sich hierbei um den Betrag der ausgereichten Darlehen und nicht um den noch zurückzuzahlenden Betrag (das Restkapital bzw. die Restschuld) handelt. Das MdF berücksichtigte diese Hinweise in seinem Schreiben vom 23. Mai 2019, mit dem es die einzelnen Geschäftsbereiche um die Zuarbeiten für die Erstellung der Haushaltsrechnung 2018 bat. Dadurch soll künftig eine vollständige Übersicht zu den ausgereichten Darlehen und deren Rückflüsse gegeben werden.

Einnahmeausfälle (Anlage 6 E)

In der Haushaltsrechnung werden die Einnahmeausfälle nach § 59 LHO dargestellt. Je Einzelplan werden die erlassenen, die befristet und unbefristet niedergeschlagenen Ansprüche sowie die Ansprüche, auf die aus anderen Gründen verzichtet wurde, ausgewiesen. Für die vergangenen Haushaltsjahre hatte der Landesrechnungshof wiederholt auf Fehler hingewiesen. Zu den Übersichten in der Haushaltsrechnung 2017 stellte er neben den einzelfallbezogenen Fehlern folgende systematischen Fehler fest:

- Der „Report“ im HKR-Verfahren SAP zur ordnungsgemäßen Ermittlung der befristeten Niederschlagungen war fehlerhaft, sodass um 2,5 Tsd. Euro zu hohe Beträge ausgewiesen wurden.
- Befristete Niederschlagungen, die die LHK für den Einzelplan 04 im Rahmen des Zentralen Forderungs-

managements vornimmt, konnten nicht ausgewertet werden und fehlten deshalb in der Übersicht.

- Die Beträge der unbefristeten Niederschlagungen für die Einzelpläne 04, 06 und 07 sowie die erlassenen Beträge im Einzelplan 06 wurden mit negativen Vorzeichen ausgewiesen. Dies war bereits für die Haushaltsrechnung 2016 festgestellt worden.
- Das Ministerium für Wirtschaft und Energie (MWE) hatte für seinen Einzelplan 08 Fehlanzeige für die unbefristeten Niederschlagungen mit dem Hinweis erstattet, dass die LHK nunmehr im Rahmen des Zentralen Forderungsmanagements dafür zuständig sei. Das MdF und das MBJS, deren Forderungen ebenfalls zentral von der LHK bearbeitet wurden, hatten die Daten für die unbefristeten Niederschlagungen jedoch übermittelt.
- Die unbefristeten Niederschlagungen entsprechend der Kleinbetragsregelung sind nur noch für den Einzelplan 11 ausgewiesen.
- Für den Einzelplan 20 wurden, wie bereits im Jahr 2016, auch die Einnahmeausfälle der Vorjahre mit ausgewiesen. Für alle anderen Einzelpläne werden nur die Einnahmeausfälle des Haushaltsjahres 2017 dargestellt.
- In den Einzelplänen 11 und 20 wurden erneut Stundungen und Ratenzahlungsvereinbarungen als „Ansprüche, auf die aus anderen Gründen verzichtet wurde“, ausgewiesen. Hier ist der Landesrechnungshof mit Verweis auf § 59 LHO der Auffassung, dass es sich bei Stundungen und Ratenzahlungen nicht um einen Verzicht auf die Ansprüche handelt.
- Im Einzelplan 11 werden auch die befristeten und unbefristeten Niederschlagungen für den LS ausgewiesen. Dies unterblieb bisher für die vier anderen Landesbetriebe.

Da die Ressorts die Übersichten in der Anlage 6 E der Haushaltsrechnung eigenverantwortlich fertigen, empfahl der Landesrechnungshof dem MdF zur Sicherstellung eines einheitlichen Ausweises, konkret festzulegen, wie diese Übersichten zu erstellen sind, damit eine ordnungsgemäße und einheitliche Darstellung möglich wird.

Dazu führte das MdF aus, dass bei den von den Ressorts zu meldenden Daten noch zahlreiche manuelle und damit fehlergeneigte Arbeitsschritte stattfanden. Das zuständige Fachreferat arbeite weiterhin an Verbesserungen bei der Automation von Teilen der Prozesse sowie der Auswertungsmöglichkeiten im HKR-Verfahren SAP.

Das MdF nahm auch diese Hinweise des Landesrechnungshofes in seinem Schreiben vom 23. Mai 2019 auf, in dem es den Ressorts ergänzend erläuterte, welche Angaben wie aufzubereiten sind. Es legte auch fest, wer im Falle der Teilnahme am Zentralen Forderungsmanagement die erforderlichen Daten zu melden hat.

Zusammenfassend begrüßt der Landesrechnungshof, dass das MdF die aufgezeigten Mängel in der Haushaltsrechnung 2017 bereits zum Anlass genommen hat, den Ressorts konkrete Vorgaben zu machen, um künftig vollständige, einheitliche und korrekte Übersichten zur Haushaltsrechnung zu erhalten. Es wies darauf hin, dass die Haushaltsrechnung gegenwärtig von einer Vielzahl von Fachreferaten sowohl des MdF als auch der Ressorts erarbeitet werde, deren Angaben durch ein datentechnisches Büroversehen nicht korrekt übernommen worden seien. Bisher konnten keine systemtechnischen Möglichkeiten geschaffen werden, um derartige Fehler und Unstimmigkeiten automatisiert, beispielsweise durch Plausibilitätskontrollen, auszuschließen. Es werde daran gearbeitet, die IT-gesteuerten Prozesse stärker zu stützen.

3 Kredit- und Schuldenmanagement

3.1 Grundsätze und Überblick

Die Verschuldung am Kreditmarkt verringerte sich im Jahr 2017 um weitere 962 Mio. Euro und belief sich am Jahresende auf 15.056 Mio. Euro. Infolge der Schuldentilgung i. H. v. 230 Mio. Euro sank auch die haushalterische Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen unter 18 Mrd. Euro. Gleichzeitig reduzierte sich das Derivatevolumen auf 10.435 Mio. Euro.

Das MdF ist auf der Grundlage von § 18 LHO und in Verbindung mit dem jeweiligen Haushaltsgesetz sowohl zur Kreditaufnahme für Anschlussfinanzierungen als auch zum Einsatz von Derivaten ermächtigt. Eine Netto-Neuverschuldung zur Finanzierung von Deckungslücken zwischen Einnahmen und Ausgaben war für das Jahr 2017 erneut nicht geplant. Der Umfang der Derivatevereinbarungen durfte die Summe der insgesamt am Kapitalmarkt aufgenommenen Kredite nicht übersteigen.

Die Verschuldung am Kreditmarkt verringerte sich im Jahr 2017 um 962 Mio. Euro und belief sich am Jahresende auf 15.056 Mio. Euro. Das ist der höchste Rückgang seit 2011. Das MdF nahm erneut geringere Kredite zur Anschlussfinanzierung auf als es Ausgaben zur Tilgung der Kredite leistete.⁵⁵ Vom Überschuss 2017 wurden 230 Mio. Euro zur Schuldentilgung verwendet, sodass auch die haushalterische Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen⁵⁶ zum Jahresende 2017 bei nunmehr 17.960 Mio. Euro lag. Das Derivatevolumen verringerte sich um 366 Mio. Euro auf 10.435 Mio. Euro.

Die nachfolgende Tabelle gibt hierzu einen Überblick:

⁵⁵ Vgl. Anlage 6 A zur Haushaltsrechnung 2017.

⁵⁶ Dies entspricht der Summe aller seit dem Jahr 1991 in Anspruch genommenen Nettokreditermächtigungen.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Verschuldung am Kreditmarkt (Mio. €)	17.997	18.036	17.212	16.718	16.695	16.018	15.056
Anzahl der Kreditverträge	404	363	345	327	314	285	267
Derivatevolumen (Mio. €)	20.534	19.011	16.148	13.549	12.296	10.801 ⁵⁷	10.435
Anzahl der Derivateverträge	266	247	215	179	161	138	127
Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen (Mio. €)	18.662	18.662	18.370	18.370	18.370	18.190	17.960

Tabelle 5: Entwicklung der Verschuldung am Kreditmarkt und des Derivatevolumens sowie der Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen von 2011 bis 2017
 Quellen: SDW-Programm und Eckdaten des MdF zum Landeshaushalt seit 1991

Während sich die haushalterische Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen gegenüber 2011 um 702 Mio. Euro verringerte, sank die Verschuldung am Kreditmarkt im gleichen Zeitraum um 2.941 Mio. Euro.

Das Derivatevolumen verringerte sich gegenüber 2011 fast um die Hälfte. Ihm lagen zum Ende des Haushaltsjahres 2017 insgesamt 127 Verträge zugrunde, davon 92 Swaps (6.870 Mio. Euro), 32 Swaptions (3.522 Mio. Euro) und drei Währungssicherungsgeschäfte (43 Mio. Euro). Im Jahr 2017 schloss das MdF zwei neue Derivate mit einem Volumen von 500 Mio. Euro ab, denen beendete Verträge im Volumen von 867 Mio. Euro gegenüberstanden.

Zum Ende des Jahres 2017 betrug der festverzinsliche Anteil an den Krediten des Schuldenportfolios des Landes ohne Berücksichtigung der Swaps 75,7 %. Werden sie in die Berechnung mit einbezogen, erhöht sich dieser Anteil auf 91,1 %. Der Barwert für das Gesamtportfolio, bestehend aus

⁵⁷ In den Jahresberichten des MdF zum Kredit- und Derivateportfolio 2016 und 2017 (MdF-Vorlagen Nr. 15/17 und Nr. 11/18) wird ein Volumen von 10.755 Mio. Euro ausgewiesen. Diesen Berichten liegen Daten des Portfolio und Risiko Management Systems (PMS) zugrunde, das einen Swap mit einem Bezugsbetrag von 3,5 Mio. Euro statt mit 50 Mio. Euro (wie im SDW-Programm) berücksichtigte.
 SDW-Programm: Vom MdF angewandtes Programm zur Schulden-, Derivate- und Wertpapierverwaltung.

Kredit- und Derivaten, lag zum 31. Dezember 2017 bei minus 15.956 Mio. Euro und damit um 900 Mio. Euro über der nominalen Schuldenlast. Das MdF interpretiert dies „als Preis für die Sicherheit gegen Zinserhöhungen.“⁵⁸ Im Vorjahr betrug der Barwert noch minus 18.108 Mio. Euro.

3.2 Refinanzierung der Kredite

Den Schulden des Landes am Kreditmarkt lagen zum 31. Dezember 2017 insgesamt 267 Kreditgeschäfte (Vorjahr: 285) zugrunde. In der nachfolgenden Grafik ist die jeweilige Fälligkeitsstruktur des Kreditportfolios der Jahre 2013 bis 2017 dargestellt.

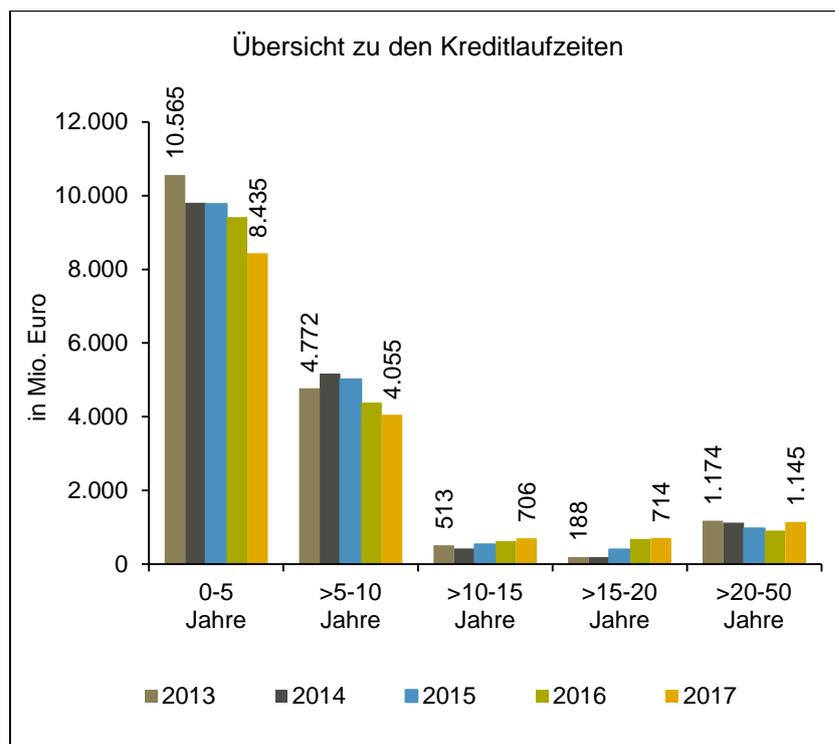


Abbildung 2: Kreditlaufzeiten 2013 bis 2017
Quellen: SDW und eigene Berechnungen

In den nächsten fünf Jahren besteht ein Refinanzierungsbedarf von 8.435 Mio. Euro. Gegenüber 2016 verringerte sich dieser Betrag um 982 Mio. Euro. Aufgrund von langfristigen Kredit-

⁵⁸ Vgl. Jahresbericht des MdF zum Kredit- und Derivateportfolio 2017 (MdF-Vorlage Nr. 11/18).

aufnahmen im Jahr 2017 erhöhte sich das Refinanzierungsvolumen für die Laufzeiten über 20 Jahre gegenüber 2016 um 238 Mio. Euro.

3.3 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Die Zinssätze zweier aus Swaptions hervorgegangener Swaps mit Laufzeiten von 20 bzw. 30 Jahren waren auch nach den vom MdF vorgenommenen Restrukturierungen höher als die im Jahr 2017 am Markt gehandelten Swapsätze. Insofern resultieren aus diesen Swaptions höhere Ausgaben für Festzinszahlungen von zusammen 27,5 Mio. Euro.

Außerdem wendete das MdF 42,9 Mio. Euro auf, um einen im Jahr 2008 abgeschlossenen Swap mit einem Bezugsbetrag von 30 Mio. Euro wegen des Risikos steigender Zinszahlungen vorzeitig aufzulösen. Der Zinssatz war u. a. an die Inflationsrate in Großbritannien und an den Wechselkurs des Euro zum britischen Pfund gekoppelt. Die Ausgabe für die vorzeitige Beendigung des Swaps kompensierte das Ministerium teilweise, in dem es drei Swaps mit positiven Barwerten von 17,9 Mio. Euro vorzeitig auflöste.

3.3.1 Einleitende Hinweise zu den Swaps

Bei einem Swap werden zukünftige Zinszahlungsströme basierend auf einen festgelegten Bezugsbetrag ausgetauscht. Neu abgeschlossene Derivate müssen entsprechend der Dienstanweisung des MdF außerdem einen Bezug zu einem Grundgeschäft haben (Konnexität). Sie sind von der vertraglichen Gestaltung her aber grundsätzlich unabhängig vom Grundgeschäft. Kreditvertrag und Swap müssen nicht bei derselben Bank abgeschlossen werden. Zum besseren Verständnis wird nachfolgend die Funktionsweise eines Swaps dargestellt. Als Beispiel wird von einem Kreditvertrag über 200 Mio. Euro ausgegangen, der variabel mit dem 6 Monats-Euribor

(6 ME)⁵⁹ verzinst wird. Durch den Abschluss eines Swaps soll eine feste Zinszahlung vereinbart werden:

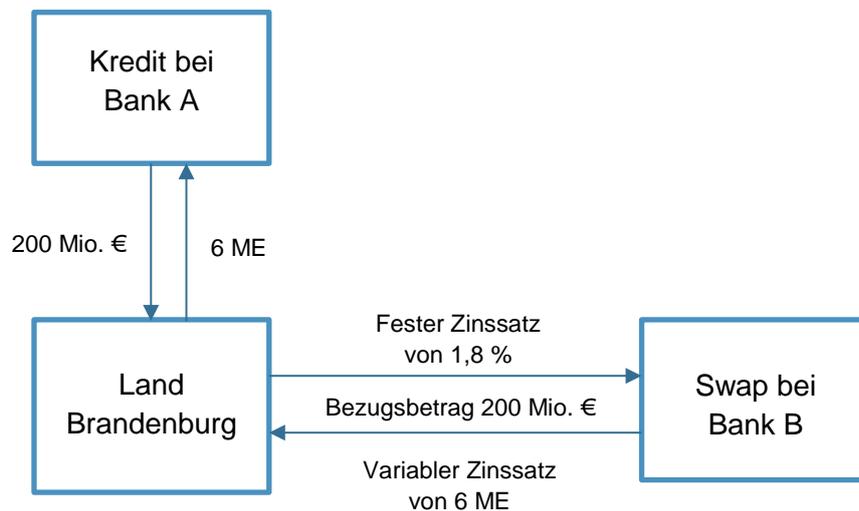


Abbildung 3: Beispiel für die Funktionsweise eines Swaps
Quelle: eigene Darstellung

Bei diesem Beispiel würden sich für das Land Brandenburg die variablen Zinszahlungen des 6 ME, die an die Bank A für den Kredit zu leisten sind, durch den aus dem Swap von Bank B an das Land zu zahlenden 6 ME aufheben. Im Ergebnis werden durch den Abschluss dieses Swaps die Zinszahlungen des variabel verzinsten Kredites in eine Festzinsszahlung von 1,8 % umgewandelt, ohne dass der Kreditvertrag gekündigt werden muss.

Umgekehrt wäre es mit einem entsprechenden Swap auch möglich, die Zinszahlungen eines festverzinslichen Kredites in variable Zahlungen umzuwandeln.

⁵⁹ Monats-Euribor (ME) ist die Abkürzung für Euro Interbank Offered Rate und bezeichnet den durchschnittlichen Zinssatz, für den viele europäische Banken einander Anleihen in Euro gewähren. Der 6 ME gilt beispielsweise für eine Laufzeit von sechs Monaten.

3.3.2 Auswirkungen der zur Zinssicherung erworbenen Swaptions

Swaptions sind Optionen auf Swaps. Der Käufer hat gegen Zahlung einer Prämie⁶⁰ das Recht, die Option zu einem bestimmten Zeitpunkt auszuüben und in einen Swap einzutreten, dessen Konditionen bereits in der Option vorgegeben sind.

Das Portfolio des Landes beinhaltete auch fünf Swaptions, bei denen die Banken als Käufer im Jahr 2017 entscheiden konnten, ob sie ihre Optionen ausüben wollten oder nicht.

In einem Fall machte die Bank keinen Gebrauch von der Option, sodass es bei der bereits vom Land vereinnahmten Prämienzahlung von 3,5 Mio. Euro blieb. Bevor die Banken ihre Optionen für die anderen vier Swaptions ausübten, vereinbarte das MdF mit ihnen noch im Jahr 2017 veränderte Konditionen (nachfolgend Restrukturierungen genannt). Nach der Ausübung der Optionen galten für die laufenden Swaps die mit diesen Restrukturierungen vereinbarten Vertragsbestandteile.

Für eine im Jahr 2008 abgeschlossene Swaption war dies die fünfte Restrukturierung. Das MdF setzte die von der Bank im Jahr 2017 in Millionenhöhe zu zahlende Optionsprämie zur Reduzierung des vom Land zu zahlenden Festzinssatzes ein. Durch die häufigen Restrukturierungen ist es dem MdF gelungen, den ursprünglichen Zinssatz um 1,1725 % zu reduzieren. Solange der 6 ME negativ ist, leistet das Land auch die variablen Zinszahlungen der Bank.

Am 12. Juni 2017 übte die Bank ihre Option aus. Zu diesem Zeitpunkt hätte das MdF am Markt einen 30 Jahres-Swap für einen festen Zinssatz von 1,46 % abschließen können. Dieser Zinssatz ist deutlich geringer als der vereinbarte Zinssatz. Dies führt für den aus der Swaption hervorgegangenen Swap zu jährlichen Mehrausgaben für das Land von 735 Tsd. Euro. Über die gesamte Laufzeit von 30 Jahren ergeben sich Mehrausgaben von 22,1 Mio. Euro.

Auch für eine weitere Swaption setzte das MdF im Rahmen der im Jahr 2017 durchgeführten vierten Restrukturierung die von

⁶⁰ Prämien werden bei Kapitel 20 650 (Schuldenverwaltung) Titel 575 10 (Zinsen für Kreditmarktmittel) gebucht.

der Bank an das Land in Millionenhöhe zu zahlende Optionsprämie ein, um den Festzins für die gesamte Laufzeit von 20 Jahren um 0,145 % abzusenken. Aufgrund des negativen 6 ME leistet auch hier das Land die variablen Zinszahlungen gegenwärtig zusätzlich an die Bank.

Zum Startzeitpunkt dieses Swaps am 23. August 2017 hätte das MdF für einen 20 Jahre laufenden Swap einen festen Zinssatz von 1,39 % am Markt erhalten können. Vergleicht man die daraus jeweils resultierenden Festzinszahlungen miteinander, so ergeben sich aufgrund der im Jahr 2011 getroffenen Entscheidung, diese Swaption abzuschließen, jährlich höhere Ausgaben von 270 Tsd. Euro und auf die gesamte Laufzeit gesehen von 5,4 Mio. Euro.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass das MdF zusammen um 27,5 Mio. Euro geringere Zinszahlungen hätte leisten müssen, wenn es nicht die beiden Swaptions, sondern erst zu dem jeweiligen Ausübungszeitpunkt im Jahr 2017 direkt die entsprechenden Swaps abgeschlossen hätte. Diese Beträge muss das MdF letztlich aufwenden, um die mit dem Abschluss der Derivate in den Jahren 2008 bzw. 2011 vereinbarten Zinssicherungen zu finanzieren.

Der Landesrechnungshof war der Auffassung, dass der herangezogene Vergleich für sich spricht. Er hatte bereits im Jahresbericht 2016 dargestellt, dass mit den verkauften Swaptions Zinsrisiken eingegangen wurden, um eine Prämie zu erhalten. Er stufte diese Swaptions als Spekulationsgeschäfte ein.⁶¹ Die oben gemachten Ausführungen bestärken den Landesrechnungshof in seiner Auffassung.

Das MdF betonte, dass eine abschließende wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit eines neu abgeschlossenen Swaps gegenüber der ausgeübten Swaption sich gleichwohl erst nach deren Beendigung ableiten lasse. Es erläuterte, dass zum Zeitpunkt der Restrukturierung der Swaptions der negative Barwert bei der Ermittlung des vom Land zu zahlenden Festzinssatzes zu berücksichtigen sei. Dieser sei folglich höher als der am Markt handelbare Swapsatz für Neugeschäfte.

⁶¹ Drs. 6/5550, S. 182 ff.

Das MdF hob hervor, dass die Zinslandschaft in den Jahren 2008 und 2011 durch ein deutlich höheres Zinsniveau im Vergleich zum Jahr 2017 charakterisiert war. Bei einem Zinsanstieg wäre die Option nicht ausgeübt worden. Die damals vereinbarten Zinssätze hätten sich aber historisch und im Vergleich zum Durchschnittszins im Portfolio auf einem sehr niedrigen Niveau befunden. Die Mehrausgaben entstünden im Vergleich zweier zeitlich neun bzw. sechs Jahre auseinanderliegender Handlungsvarianten. Das MdF hält nur einen Vergleich mit entsprechenden Terminswaps für adäquat. Das sind Swaps, die in den Jahren 2008 bzw. 2011 mit einem festen Starttermin im Jahr 2017 hätten abgeschlossen werden können.

Zusammenfassend sei festzustellen, „dass sich Erwartungen im Rahmen des Abschlusses von Derivaten nicht grundlegend mit Sicherheit erfüllen“ würden. Alle Derivate beinhalten ihrem Wesen nach spekulative Elemente. Bezogen auf das Zinsänderungsniveau sei Spekulation die bewusste Partizipation an Marktziinsänderungen, um positive Ergebnisauswirkungen zu erzielen.

Der Argumentation des MdF, dass kein Marktteilnehmer in die Zukunft schauen könne, verschließt sich der Landesrechnungshof nicht. Gleichwohl muss es sich zurechnen lassen, dass seine damalige Entscheidung, solche Optionsgeschäfte zu tätigen, diese Konsequenzen hat. Der Landesrechnungshof hält den von ihm herangezogenen Vergleich durchaus für angemessen. Denn es wäre auch eine Handlungsalternative gewesen, Optionsgeschäfte überhaupt nicht einzugehen. In diesem Fall hätte das MdF im Jahr 2017 direkt die Swaps abschließen können. Aus Sicht des Landesrechnungshofes hat das MdF die Risiken derartiger Geschäfte erkannt und begonnen, entsprechende Rückschlüsse für das Kredit- und Schuldenmanagement zu ziehen. Es hat seit dem Jahr 2014 keine neuen Swaps mehr abgeschlossen und mit den zahlreichen Restrukturierungen in den vergangenen Jahren versucht, günstigere Konditionen für das Land zu erhalten.

3.3.3 Ausgaben von 42,9 Mio. Euro für die vorzeitige Auflösung eines Swaps

Das MdF vereinbarte im Jahr 2008 einen Swap mit einem Bezugsvolumen von 30 Mio. Euro und einer Laufzeit von 30 Jahren. Ab 2013 waren die zu leistenden Zinszahlungen u. a. an die Inflationsrate in Großbritannien und an den Wechselkurs des Euro zum britischen Pfund gekoppelt, wobei die komplexe Zinsformel zudem mit einer dreifachen Hebelwirkung versehen war. Zudem war Cash Settlement⁶² zum 8. April 2018 vereinbart, sodass das MdF den an diesem Tag ermittelten Barwert des Swaps als Barausgleich an die Bank zu zahlen gehabt hätte.

Im September 2015 hatte das MdF eine vorzeitige Auflösung des Swaps wegen des Barwerts von minus 39,4 Mio. Euro im Vergleich zum Bezugsvolumen noch verworfen. Damit wollte es sich erneut befassen, wenn sich der negative Barwert dem Bezugsvolumen von 30 Mio. Euro nähern würde. Obwohl dies nicht der Fall war, setzte sich das MdF im Jahr 2017 mit einer möglichen Restrukturierung, aber auch erneut mit der Auflösung des Swaps wegen folgender Risiken auseinander:

- Der negative Barwert könnte bis auf 59,8 Mio. Euro im Dezember 2022 steigen.
- Es wurde von hohen jährlichen Zinszahlungen im Zeitraum bis zum Jahr 2022 ausgegangen.
- Eine Verbesserung des Barwertes sei für das Land nur zu erwarten, wenn in Großbritannien das Wachstum zunehmen, die Inflation gering bleiben und der Brexit „ganz weich“ umgesetzt werden würde. Diese Entwicklung wurde für unwahrscheinlich gehalten.

Der von der Bank für diesen Swap ermittelte Barwert, der bei Auflösung des Geschäftes zu entrichten wäre, unterschied sich um 21,7 Mio. Euro von dem durch das MdF mit dem dort eingesetzten Portfolio und Risiko Management System (PMS) errechneten Barwert. Zur Verifizierung des Preises beauftragte das MdF ein Beratungsunternehmen, das in seinem Gutachten in etwa den Barwert der Bank bestätigte, sodass dieser als marktgerecht angesehen werden konnte. Das MdF entschied

⁶² Der Begriff Settlement steht für die Art der Erfüllung dieses Geschäfts. Bei Cash Settlement ist ein Barausgleich in Höhe des Barwertes vereinbart.

sich für die Auflösung des Swaps. Der endgültige von der Bank im Dezember 2017 ermittelte Auflösungsbetrag einschließlich der Transaktionskosten lag bei 42,9 Mio. Euro. Damit überstieg der Auflösungsbetrag das Bezugsvolumen des Swaps um 12,9 Mio. Euro.

Die im Jahr 2017 geplanten Zinsausgaben von 308,7 Mio. Euro waren zum größten Teil bereits ausgeschöpft und reichten zur Finanzierung dieses hohen Auflösungsbetrages von 42,9 Mio. Euro nicht aus. Zur teilweisen Kompensation dieser Zahlung wurden deshalb drei Swaps mit positiven Barwerten von 17,9 Mio. Euro vorzeitig aufgelöst. Aufgrund eines Deckungsvermerkes nutzte das MdF zudem auch freie Mittel eines weiteren Titels i. H. v. 3,3 Mio. Euro. Die Zinsausgaben für Kreditmarktzinsen betrugen letztlich 312 Mio. Euro.

Der Landesrechnungshof bewertet es positiv, dass das MdF seiner Empfehlung im Jahresbericht 2016 gefolgt ist und externen Sachverstand zur Überprüfung der Marktgerechtigkeit der Transaktion für das aufzulösende Derivat hinzugezogen hat.

Die Entscheidung des MdF, diesen Swap wegen der hohen Risiken im Hinblick auf zukünftige Zinszahlungen aufzulösen, verdeutlicht, dass Derivate mit komplexen Zinsformeln nicht abzusehende Risiken beinhalten können. Bei dem Abschluss solcher Vereinbarungen handelt es sich aus Sicht des Landesrechnungshofes um Spekulationsgeschäfte, auf deren Abschluss künftig verzichtet werden sollte.

3.3.4 Konnexität der Derivate mit einem Grundgeschäft

Neu abgeschlossene Derivate müssen entsprechend der im Jahr 2015 geänderten Dienstanweisung des MdF einen Bezug zu einem Grundgeschäft haben. Anderenfalls würde der spekulative Aspekt des Geschäfts überwiegen. Auch die sich bereits vor dieser Regelung im Portfolio befindlichen Derivate ordnet das MdF Grundgeschäften zu, die in einer Konnexitätsliste aufgeführt sind.

Der Landesrechnungshof hat für einen Swap auch seine Zuordnung in der Konnexitätsliste zum 31. Dezember 2017 betrachtet. Er war gemeinsam mit fünf weiteren Swaps einem Grundgeschäft zugeordnet. Bei dem Grundgeschäft handelt es

sich um einen Kredit von 700 Mio. Euro, für den das Land einen festen Zinssatz von 0,25 % zahlt.

Das MdF hat in dem betrachteten Zeitraum von 2017 bis 2022 für das Grundgeschäft Zinszahlungen von 10,5 Mio. Euro zu leisten. Es hat außerdem für die lt. Konnexitätsliste zugeordneten sechs Derivate Zahlungen aus den vereinbarten festen Zinssätzen im Saldo von 44,7 Mio. Euro zu leisten. Allein diese hohen zusätzlich zu den Zinszahlungen für das Grundgeschäft zu leistenden Zahlungen aus den zugeordneten Derivaten verdeutlichen, dass die Zuordnung lt. Konnexitätsliste in diesen Fällen, ebenso wie in weiteren Altfällen, nur formaler Natur ist. Das gilt insbesondere für Swaps, die aufgrund der Ausübung einer Option aus Swaptions hervorgegangen sind. Das MdF begründet dies damit, dass deren Konditionen im Derivateportfolio durch Neugeschäfte im Kreditportfolio nur partiell dargestellt werden können. Es betonte, dass die vollständige Konnexität erst im Jahr 2015 eingeführt wurde. Für den Altbestand würde die Herstellung der vollständigen Konnexität beispielsweise aufgrund von Restrukturierungen durch zusätzliche Transaktionskosten belastet, was nicht ökonomisch sei.

3.4 Besicherung des Derivatebestandes

Zum Ende des Jahres 2017 bestanden Besicherungsvereinbarungen mit zehn Banken für 90 Derivategeschäfte mit einem Nominalvolumen von 7.767,7 Mio. Euro, sodass 74,4 % des Bestandes besichert waren (Vorjahr: 75,1 %).

Die jeweilige Bank teilt dem MdF monatlich den von ihr ermittelten Barwert für die besicherten Derivate mit. Daraus ergibt sich für das Land eine Forderung bzw. eine Verbindlichkeit gegenüber der Bank.

Die hinterlegten Sicherheitsbeträge werden verzinst. Die Zinsberechnungen nehmen die Banken anhand der im Vormonat jeweils festgestellten Barwerte auf den Tag genau auf der

Grundlage des EONIA-Zinssatzes⁶³ vor. Der Zinsbetrag wird monatlich entrichtet.

Zum 31. Dezember 2017 waren Sicherheitsleistungen von 327,2 Mio. Euro beim Land und 194,6 Mio. Euro bei den Banken hinterlegt. Die nachfolgende Grafik zeigt die Höhe der Sicherheitsleistungen zum jeweiligen Monatsende im Jahr 2017:

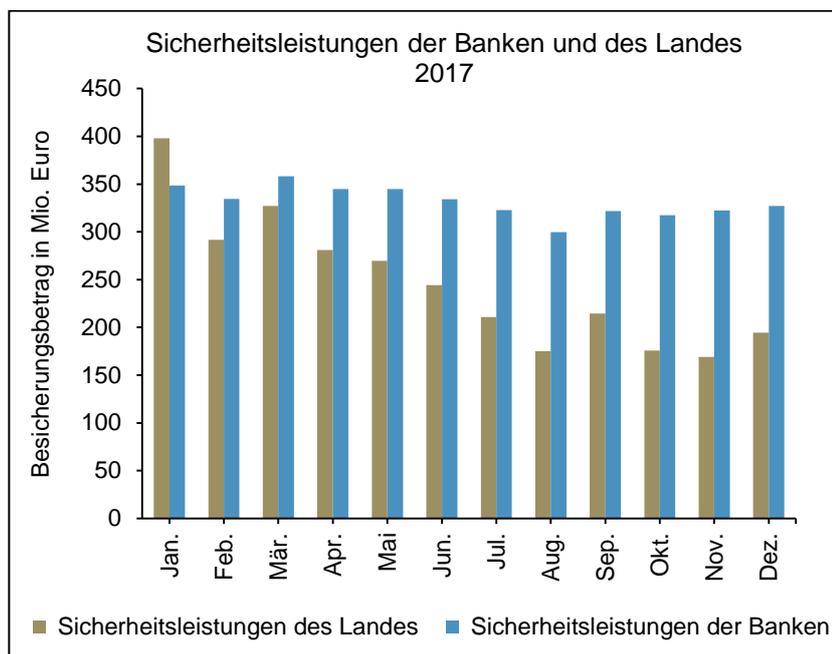


Abbildung 4: Hinterlegte Sicherheitsleistungen im Jahr 2017 am jeweiligen Monatsende
Quelle: Angaben des MdF

Die Grafik verdeutlicht, dass die vom Land bei den Banken hinterlegten Sicherheiten im Jahresverlauf 2017 auf rund die Hälfte gesunken waren. Die Sicherheiten der Banken blieben dagegen nahezu gleich.

Das MdF erzielte aus den Sicherheitsleistungen Zinseinnahmen von 1.022,5 Tsd. Euro (Vorjahr: 566,8 Tsd. Euro) und zahlte für die bei den Banken hinterlegten Sicherheiten Zinsen von 848,2 Tsd. Euro (Vorjahr: 881,1 Tsd. Euro).

⁶³ Der Euro Overnight Index Average (EONIA) ist der Tagesgeldzinssatz für die europäische Gemeinschaftswährung Euro, der von der Europäischen Zentralbank berechnet wird.

4 Prüfung von Belegen

Die Prüfung von Belegen des Haushaltsjahres 2017 mittels eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens ergab, dass die Einnahmen und Ausgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt waren. Die Fehlerquote betrug 23,8 %. Die entsprechende Prüfung für das Haushaltsjahr 2018 ergab eine Fehlerquote von 21,3 %.

4.1 Haushaltsjahr 2017

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

Der Landesrechnungshof stellte bei seiner stichprobenweisen Prüfung keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2017 und in den Büchern aufgeführten Beträgen fest. Auf der Grundlage der Prüfung der Belege für das Haushaltsjahr 2017 mittels mathematisch-statistischem Stichprobenverfahren wurde festgestellt, dass die Einnahmen und Ausgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt waren. Das Ergebnis dieser Belegprüfung ist ausführlich im Jahresbericht 2018⁶⁴ dargestellt.

4.2 Haushaltsjahr 2018

Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Belege mit dem o. a. Verfahren und der gewählte Stichprobenumfang lassen folgenden Schluss zu: Der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Zahlungen aller im HKR-Verfahren SAP in die Stichprobenauswahl einbezogener Einzelbuchungen⁶⁵ liegt mit einer Wahr-

⁶⁴ Drs. 6/10044, S. 58 bis 60.

⁶⁵ Es blieben unberücksichtigt:

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

scheinlichkeit von 95 % ebenfalls in dem Bereich des festgestellten Ergebnisses.

Der Umfang und die Ergebnisse der bisher durchgeführten Belegprüfungen sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

Haushaltsjahr	2014	2015	2016	2017	2018
	Pilotphase				
Grundgesamtheit der Belege in Mio.	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8
geprüfte Dienststellen	40	30	30	30	30
geprüfte Belege	2.133	2.111	2.251	2.155	2.134
geprüfter Wertumfang in Mio. €	16,9	34,9	52,3	1,5	19,8
festgestellte Fehlerquote in %	16,8	29,5	11,5	23,8	21,3
Fehlerquote Fälligkeit/Skonto in %	1,7	3,7	0,8	2,8	7,3

Tabelle 6: Umfang und Ergebnisse der Belegprüfungen 2014 bis 2018
Quelle: Daten aus dem HKR-Verfahren SAP und Erhebungen des Landesrechnungshofes

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

Die Belegprüfung für das Haushaltsjahr 2018 ergab eine Fehlerquote von 21,3 %. Fast 30 % der Belege wurden mehrfach beanstandet. Der Landesrechnungshof stellte im Einzelnen fest, dass

- Anordnungen zur Zahlung durch nicht berechnigte Personen erfolgten oder fehlten (32 %) ⁶⁶,
- Angaben zur Fälligkeit unrichtig waren (25 %) und
- die sachliche bzw. rechnerische Richtigkeit nicht oder durch nicht berechnigte Personen bestätigt wurde (21 %).

⁶⁶ Überwiegend waren die Unterschriftenproben nicht mehr aktuell. Zudem wurden in einer Dienststelle mit elektronischer Aktenführung die Zahlungsanweisungen nicht mehr unterschrieben, ohne dass eine Ausnahmeregelung vorlag, sodass alle Belege als fehlerhaft zu werten waren.

Bei Fehlern, die grundsätzlich zu einem Vermögensschaden führen können, wie beispielsweise Zahlung vor Fälligkeit, lag die Fehlerquote bei 7,3 %.⁶⁷

Das MdF weist in seinem jährlichen Haushaltswirtschaftsrundschreiben explizit auf die Einhaltung der Ordnungsmäßigkeit nach der VV-LHO hin.⁶⁸ Es liegt in der Verantwortlichkeit der Ressorts, diese Vorschriften konsequent zu beachten.

⁶⁷ Hierzu ist anzumerken, dass im Haushaltsjahr 2018 für Kassenverstärkungskredite aufgrund von negativen Zinsen am Geldmarkt Zinszahlungen der Banken an das Land erfolgten. Insofern führten Zahlungen vor Fälligkeit zu keinem Vermögensschaden. In einem Fall wurden 8,21 Euro Skonto nicht abgezogen.

⁶⁸ Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 2016 (ABl. /16, [Nr. 35], S. 870), zuletzt geändert durch Erlass des MdF vom 12. November 2018 (ABl./18, [Nr. 48], S. 1175).

II. Haushaltslage



5 Einnahmen und Ausgaben 2018

Das Haushaltsjahr 2018 schloss mit einem Rekordhaushaltsüberschuss von 600 Mio. Euro ab.

Drei Viertel des Überschusses von 450 Mio. Euro führte die Landesregierung der Allgemeinen Rücklage zu, die erstmals einen Bestand von über 2 Mrd. Euro erreichte.

Lediglich den verbleibenden Betrag von 150 Mio. Euro verwendete die Landesregierung zur Schuldentilgung. Der Landesrechnungshof begrüßt deshalb die ab 2020 landesrechtlich verankerte Altschuldentilgung.

Die Steuerdeckungsquote des Landes wuchs 2018 auf über 70 % an, lag aber immer noch deutlich unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer.

5.1 Einnahmen

Das Land plante für das Jahr 2018 Gesamteinnahmen von 11.854,3 Mio. Euro. Die tatsächlichen Einnahmen beliefen sich auf 12.476,9 Mio. Euro. Diese lagen damit um 622,6 Mio. Euro über den geplanten Einnahmen. Eine Nettokreditaufnahme war im Jahr 2018 erneut entbehrlich.

Die Einnahmenentwicklung ergab im Jahr 2018 im Vergleich zum Vorjahr folgende Werte:

Einnahmearten	2017	2018	Veränderung
Werte	in Mio. €		in %
Steuern und steuerähnliche Abgaben, davon	7.625,2	8.167,9	7,1
- Gemeinschaftsteuern	7.105,8	7.625,3	7,3
- Landessteuern	503,9	528,1	4,8
Verwaltungseinnahmen	426,2	421,6	-1,1
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes	2.591,6	2.462,3	-5,0
- Allgemeine Zuweisungen des Bundes	1.199,2	1.077,9	-10,1
- Sonstige Zuweisungen des Bundes	1.063,8	1.031,7	-3,0
- Zuweisungen für Investitionen vom Bund	328,6	352,6	7,3
Einnahmen aus Zuschüssen der EU	176,8	244,9	38,5
- Zuschüsse von der EU	124,0	165,0	33,1
- Sonstige Zuschüsse für Investitionen von der EU	52,8	79,9	51,3
Länderfinanzausgleich	596,6	582,6	-2,3
Nettokreditaufnahme	0	0	0
Besondere Finanzierungseinnahmen	309,3	350,0	13,2
Sonstige Einnahmen	196,6	247,6	25,9
Summe	11.922,3	12.476,9	4,7

Tabelle 7: Einnahmearten 2017 und 2018
Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2017 und 2018, Abweichungen durch Rundung

Wachsende Steuereinnahmen spiegelten auch im Jahr 2018 die gute konjunkturelle Lage wider. Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben stiegen insgesamt im Vergleich zum Vorjahr um 542,7 Mio. Euro (7,1 %). Die Gemeinschaftsteuern legten erneut kräftig um 7,3 % zu, während sich die Landessteuern immerhin noch um 4,8 % erhöhten.

Dagegen entwickelten sich die Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen des Bundes im Jahr 2018 weiter rückläufig. Sie verringerten sich um 121,3 Mio. Euro auf 1.077,9 Mio. Euro und lagen um 10,1 % unter dem Ist 2017. Eine wesentliche Ursache hierfür war weiterhin die gesetzlich normierte degressive Entwicklung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen

Nachholbedarf und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft. Brandenburg werden im Jahr 2019 letztmalig SoBEZ (Korb I) i. H. v. 300 Mio. Euro (2018: 403 Mio. Euro) zur Verfügung stehen. Nach dem Gesetz über die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften⁶⁹ werden die nicht mehr gewährten SoBEZ durch höhere allgemeine bzw. neue Bundesergänzungszuweisungen kompensiert.

Die Zuweisungen des Bundes für Investitionen stiegen im Jahr 2018 um 24,0 Mio. Euro auf 352,6 Mio. Euro. Vor allem höhere Zuweisungen des Bundes für die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) i. H. v. 18,2 Mio. Euro führten zu diesem Anstieg.

Die Einnahmen aus Zuschüssen der Europäischen Union (EU) erhöhten sich um 68,1 Mio. Euro auf insgesamt 244,9 Mio. Euro. Einen Aufwuchs um ein Drittel verzeichneten die konsumtiven Zuschüsse der EU auf 165,0 Mio. Euro (2017: 124,0 Mio. Euro). Die sonstigen europäischen Investitionszuschüsse stiegen um mehr als 50 % auf 79,9 Mio. Euro an (2017: 52,8 Mio. Euro).

⁶⁹ Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

Die nachfolgende Grafik veranschaulicht die Einnahmenstruktur des Landeshaushaltes im Jahr 2018:

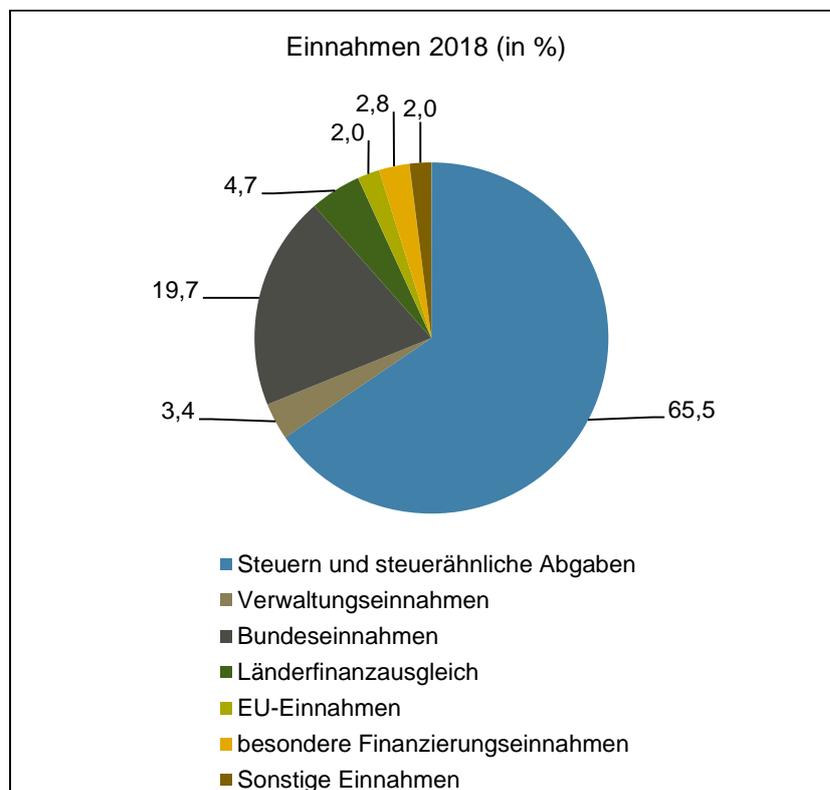


Abbildung 5: Einnahmen 2018
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2018, Abweichungen durch Rundung

Der Anteil der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben an den Gesamteinnahmen stieg im Jahr 2018 auf 65,5 % (2017: 63,8 %). Der Bund steuerte zur Finanzierung des Landeshaushaltes 19,7 % und damit 2,0 Prozentpunkte weniger als noch 2017 bei. Auf die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich entfielen noch 4,7 % (2017: 5 %). Die Zuschüsse der EU stiegen auf 2 % der Gesamteinnahmen an (2017: 1,5 %).

Die bereinigten Einnahmen⁷⁰ erhöhten sich um 513,9 Mio. Euro auf 12.126,9 Mio. Euro (2017: 11.613,0 Mio. Euro). Die

⁷⁰ Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Überschüssen der Vorjahre und haushaltstechnischen Verrechnungen.

nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung der bereinigten Einnahmen des Landes seit 2013:

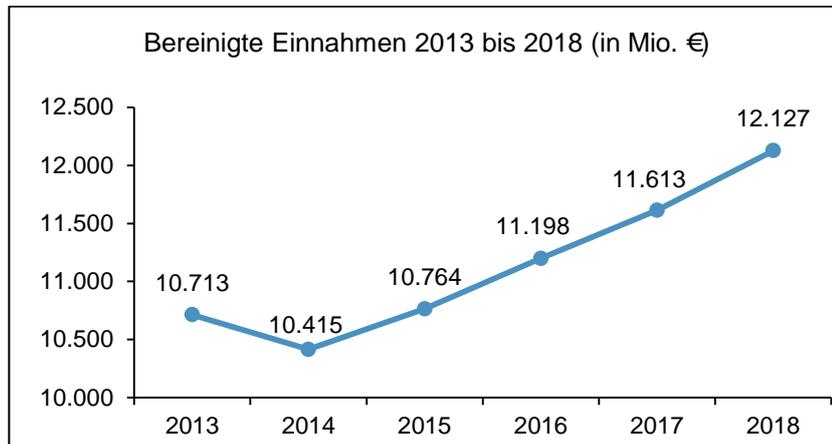


Abbildung 6: Bereinigte Einnahmen 2013 bis 2018
Quellen: Ist It. Kassenabschluss 2013 bis 2018

Der Vergleich der bereinigten Einnahmen je Einwohner des Landes Brandenburg (BB) mit dem Durchschnitt der bereinigten Einnahmen je Einwohner der westdeutschen Flächenländer (FLW) sowie der ostdeutschen Flächenländer (FLO) ohne Brandenburg (o. BB) ergibt für 2018 folgendes Bild:

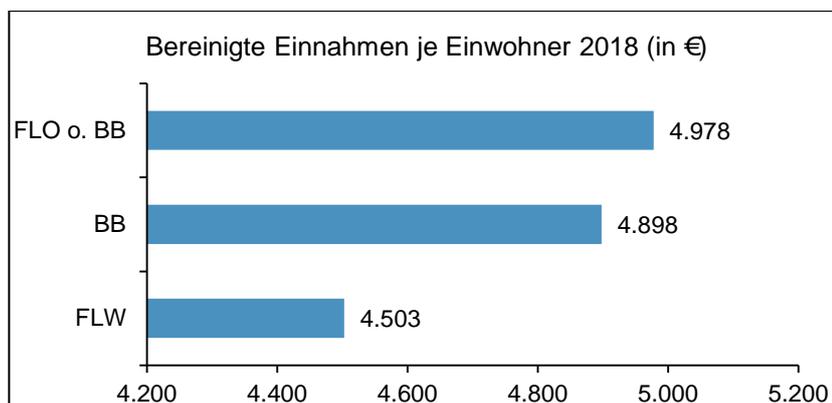


Abbildung 7: Bereinigte Einnahmen je Einwohner 2018
Quellen: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushaltes, 1. - 4. Vierteljahr 2018, nur Kernhaushalte, eigene Berechnungen (Bevölkerung: Stand zum 30.06.2018)

Das Land Brandenburg erzielte 2018 mit 4.898 Euro (2017: 4.716 Euro) um 395 Euro (2017: 427 Euro) höhere Einnahmen je Einwohner als die westdeutschen Flächenländer. Gegenüber den ostdeutschen Flächenländern (ohne Brandenburg)

verzeichnete Brandenburg um 80 Euro geringere Einnahmen je Einwohner.

5.2 Ausgaben

Die Gesamtausgaben des Landes Brandenburg im Haushaltsjahr 2018 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 4,7 % auf 12.476,9 Mio. Euro und lagen mit 622,6 Mio. Euro über dem Haushaltsansatz von 11.854,3 Mio. Euro. Die nachfolgende Tabelle stellt die Entwicklung der Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr dar:

Ausgabearten	2017	2018	Veränderung
Werte	in Mio. €		in %
Personalausgaben	2.713,0	2.832,5	4,4
Sächliche Verwaltungsausgaben	663,5	660,3	-0,5
Zinsausgaben	299,0	280,4	-6,2
Tilgungsausgaben	230,0	150,0	-34,8
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen, davon	6.344,1	6.573,4	3,6
- allgemeine Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	2.111,5	2.198,0	4,1
- sonstige Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	1.746,5	1.748,9	0,1
- Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche	43,7	30,7	-29,7
- sonstige Zuschüsse an andere Bereiche	1.771,1	1.910,6	7,9
Baumaßnahmen	36,5	45,7	25,2
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, davon	1.058,7	1.159,0	9,5
- Erwerb von Beteiligungen	15,0	15,0	0,0
- Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände	332,5	332,0	-0,2
- Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	600,4	701,9	16,9
Besondere Finanzierungsausgaben	577,4	775,7	34,3
Summe	11.922,3	12.476,9	4,7

Tabelle 8: [Ausgabearten 2017 und 2018](#)
 Quellen: [Ist lt. Kassenabschluss 2017 und 2018, Abweichungen durch Rundung](#)

Die Personalausgaben (nur HGr. 4) erhöhten sich im Jahr 2018 im Vergleich zum Vorjahr um 119,5 Mio. Euro (4,4 %), die sächlichen Verwaltungsausgaben sanken um 3,2 Mio. Euro (0,5 %) auf 660,3 Mio. Euro.

Die Zinsausgaben verringerten sich im Jahr 2018 aufgrund des weiterhin niedrigen Zinsniveaus um 6,2 % auf 280,4 Mio. Euro.

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen stiegen im Jahr 2018 erneut um 229,3 Mio. Euro (2017: 216,4 Mio. Euro). Um 88,9 Mio. Euro bzw. 2,3 % höhere Zuweisungen als im Jahr 2017 erhielten die Gemeinden und Gemeindeverbände.

Die Ausgaben für die Erstattung von Kosten für die Unterbringung und Sozialleistungen für ausländische Flüchtlinge und Aussiedler sowie nach § 108 Sozialgesetzbuch XII⁷¹ reduzierten sich im Jahr 2018 um 14,6 Mio. Euro auf 198,9 Mio. Euro. Den Landkreisen und kreisfreien Städten wies das Land zur Unterstützung bei den Aufwendungen für nicht belegte Unterbringungskapazitäten nochmals über 11 Mio. Euro zu.

Die Ausgaben für Investitionen und zur Förderung von Investitionen stiegen im Jahr 2018 um 109,5 Mio. Euro (10 %) gegenüber dem Vorjahr an. Die Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Investitionen verblieben 2018 mit 332 Mio. Euro auf dem Niveau des Vorjahres. Die Ausgaben für Zuschüsse zur Förderung von Investitionen an sonstige Bereiche nahmen im Vergleich zum Vorjahr dagegen um 16,9 % bzw. 101,5 Mio. Euro zu.

Die Ausgaben für besondere Finanzierungsmaßnahmen, insbesondere die Zuführungen an Rücklagen, stiegen im Jahr 2018 um mehr als ein Drittel auf 775,7 Mio. Euro (2017: 577,4 Mio. Euro). Das Ministerium der Finanzen (MdF) führte den Haushaltsüberschuss von 600 Mio. Euro i. H. v. 450 Mio. Euro der Allgemeinen Rücklage zu, die 2018 auf einen Bestand von 2.006,8 Mio. Euro aufwuchs und damit einen Anteil von 16 % am Haushaltsvolumen erreichte.

⁷¹ Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022, 3023), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Juli 2019 (BGBl. I S. 1029).

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Landesregierung zumindest ein Viertel des Haushaltsüberschusses i. H. v. 150 Mio. Euro zur Altschuldentilgung einsetzte. Diese hätte jedoch angesichts des Bestandes der Allgemeinen Rücklage von über 2 Mrd. Euro höher ausfallen können. Als wichtigen Schritt zur kontinuierlichen Verringerung der Altschulden des Landes wertet der Landesrechnungshof deshalb die ab 2020 geltende verbindliche Regelung hierzu in der Landeshaushaltsordnung.⁷²

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Ausgabenstruktur des Landeshaushaltes im Jahr 2018:

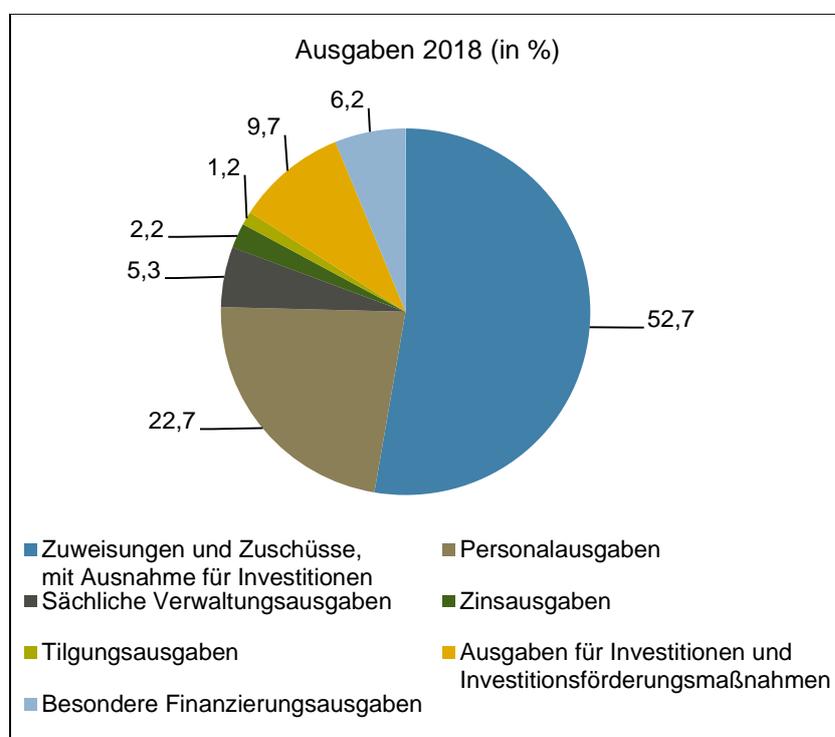


Abbildung 8: Ausgaben 2018
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2018, Abweichungen durch Rundung

Die Darstellung zeigt, dass weiterhin mehr als die Hälfte der Ausgaben (52,7 %) des Landes auf Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Dritte (z. B. Landesbetriebe, soziale Einrichtungen) entfiel. Der Anteil der

⁷² Vgl. Artikel 1 des Dritten Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung vom 5. Juni 2019 (GVBl. I/19, [Nr. 20]).

Personalausgaben blieb auf Vorjahresniveau.

Die bereinigten Ausgaben⁷³ beliefen sich auf 11.551,2 Mio. Euro (2017: 11.114,9 Mio. Euro). Sie überstiegen den Vorjahreswert um 436,3 Mio. Euro (3,9 %). Die nachfolgende Grafik zeigt den kontinuierlichen Anstieg der bereinigten Ausgaben seit 2013:

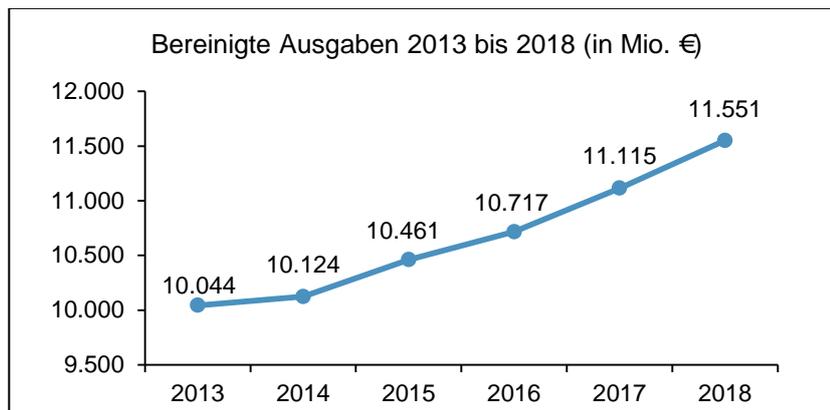


Abbildung 9: Bereinigte Ausgaben 2013 bis 2018
Quellen: Ist It. Kassenabschluss 2013 bis 2018

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

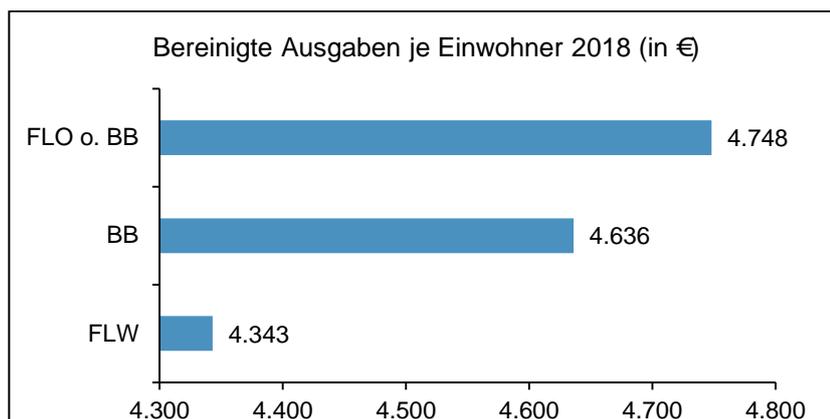


Abbildung 10: Bereinigte Ausgaben je Einwohner 2018
Quellen: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1. - 4. Vierteljahr 2018, nur Kernhaushalte, eigene Berechnungen (Bevölkerung: Stand zum 30.06.2018)

⁷³ Gesamtausgaben ohne Tilgungsausgaben am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke sowie Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und für haushaltstechnische Verrechnungen.

Im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern gab Brandenburg 2018 mit 4.636 Euro je Einwohner 293 Euro mehr aus (2017: 291 Euro mehr). Das Land verausgabte jedoch 112 Euro je Einwohner weniger als die übrigen ostdeutschen Flächenländer (2017: 37 Euro mehr).

5.2.1 Haushaltswirtschaftliche Quoten

Die haushaltswirtschaftlichen Quoten des Landes veränderten sich von 2016 bis 2018 wie folgt:

Haushaltswirtschaftliche Quoten	2016	2017	2018
	Werte in %		
Personalausgabenquote I	23,8	24,4	24,5
Zins-Steuer-Quote	4,6	3,9	3,4
Investitionsquote	10,0	9,9	10,4
Steuerdeckungsquote	67,4	68,5	70,6
Kreditfinanzierungsquote	-1,7	-2,1	-1,3

Tabelle 9: Haushaltswirtschaftliche Quoten 2016 bis 2018
Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2016 bis 2018

Die Personalausgabenquote I (nur HGr. 4) kennzeichnet den Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben. Sie stieg um 0,1 Prozentpunkte auf 24,5 %.

Die Zins-Steuer-Quote (Anteil der Zinsausgaben an den Einnahmen aus Steuern) sank 2018 auf 3,4 % und folgte nochmals dem Abwärtstrend.

Die Investitionsquote spiegelt die Relation der investiven Ausgaben (einschl. Investitionsförderungen) zu den bereinigten Ausgaben wider. Das Land steigerte im Jahr 2018 seine Investitionsquote auf 10,4 % (2017: 9,9 %).

Die Steuerdeckungsquote drückt das Verhältnis der Steuereinnahmen zu den bereinigten Ausgaben aus. Infolge der Steuermehreinnahmen nahm sie im Vergleich zu 2017 um 2,1 Prozentpunkte auf 70,6 % zu.

Die nachfolgende Grafik vergleicht für das Jahr 2017⁷⁴ die Steuerdeckungsquote in Brandenburg mit denen der west- und ostdeutschen Flächenländer.

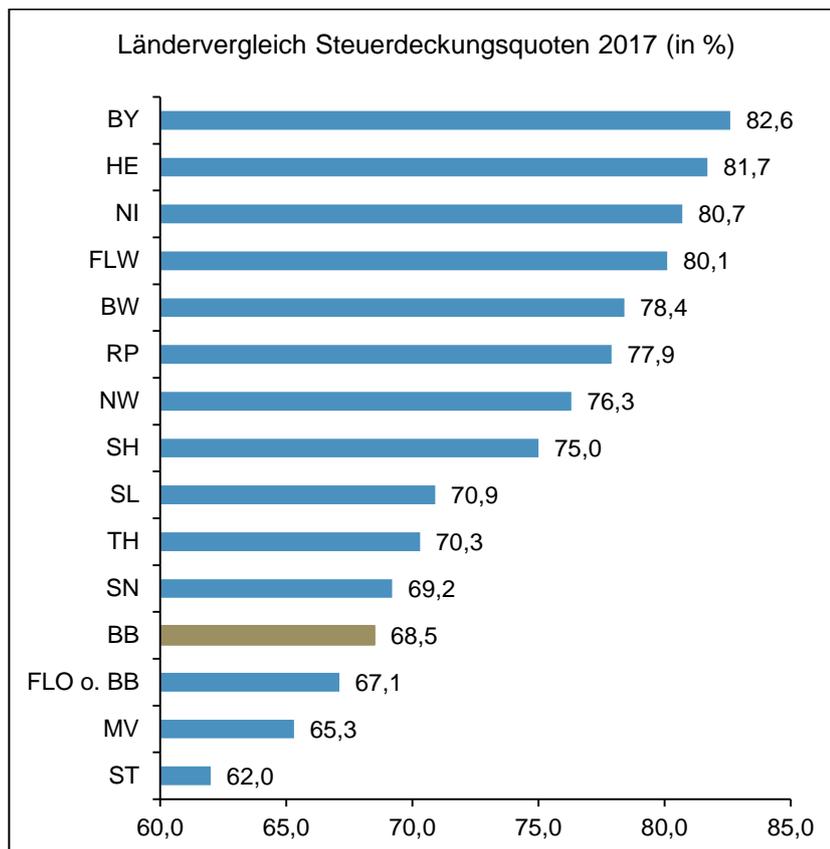


Abbildung 11: Ländervergleich Steuerdeckungsquoten 2017
 Quellen: Bundesministerium der Finanzen (BMF),
 Entwicklung der Länderhaushalte (Kernhaushalte) im Jahr
 2017, Endgültiges Ergebnis, eigene Berechnungen

Die durchschnittliche Steuerdeckungsquote der westdeutschen Flächenländer lag im Jahr 2017 bei 80,1 %, während die ostdeutschen Flächenländer (ohne Brandenburg) im Durchschnitt nur 67,1 % erreichten. Brandenburg lag im ostdeutschen Ländervergleich der Steuerdeckungsquoten mit 68,5 % im Mittelfeld, während zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer jedoch noch 11,6 Prozentpunkte fehlten.

⁷⁴ Endgültige Haushaltsdaten für den Ländervergleich lagen nur für 2017 vor.

Die Kreditfinanzierungsquote berechnet sich als prozentualer Anteil der Nettokreditaufnahme bzw. -tilgung an den bereinigten Ausgaben. Ein positiver Wert bedeutet eine Kreditaufnahme, während ein negativer Wert eine Schuldentilgung angibt. Der Wert „0“ besagt, dass weder eine Kreditaufnahme noch eine Tilgung erfolgte. Die Kreditfinanzierungsquote in Brandenburg belief sich im Jahr 2018 auf -1,3 % (Tilgung). Die folgende Grafik veranschaulicht den Flächenländervergleich der Kreditfinanzierungsquoten für das Jahr 2017.

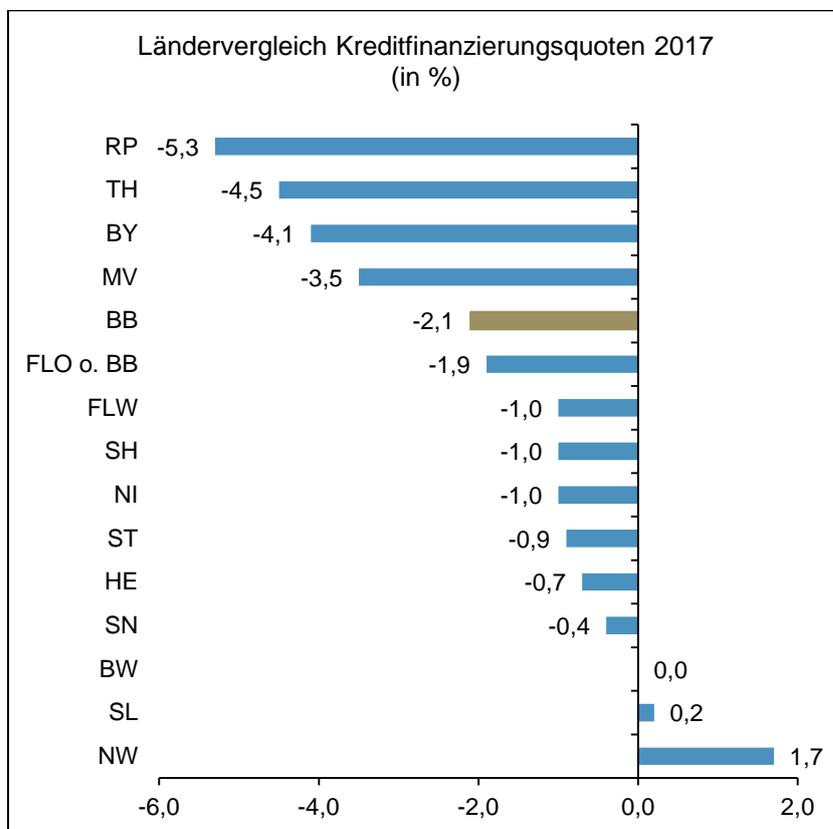


Abbildung 12: Ländervergleich Kreditfinanzierungsquoten 2017
Quellen: BMF, Entwicklung der Länderhaushalte (Kernhaushalte) im Jahr 2017, Endgültiges Ergebnis, eigene Berechnungen

In diesem Vergleich belegte Brandenburg im Jahr 2017 mit -2,1 % den fünften Platz. Es lag damit knapp vor dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer (ohne Brandenburg). Positive Werte und folglich Nettokreditaufnahmen wiesen nur die Länder Nordrhein-Westfalen und das Saarland auf.

5.2.2 Zuweisungen des Landes aus dem kommunalen Finanzausgleich

Nach Artikel 106 Absatz 7 Satz 1 Grundgesetz⁷⁵ und Artikel 99 Satz 2 der Verfassung des Landes Brandenburg⁷⁶ hat das Land durch einen Finanzausgleich dafür zu sorgen, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Aufgaben erfüllen können. Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs werden sie an den Steuereinnahmen und anderen Einnahmen des Landes (Verbundmasse) zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen beteiligt. Darüber hinaus erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände für die Wahrnehmung von Aufgaben, die das Land ihnen übertragen hat, einen Kostenausgleich.

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

Zuweisungen	2016	2017	2018
	Werte in Mio. €		
Zuweisungen aus der Steuerverbundmasse (netto)	1.980	2.018	2.076
Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes	657	611	584
Gesamt	2.637	2.629	2.660

Tabelle 10: Leistungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs
 Quellen: Ist lt. Haushaltsrechnung 2016 und 2017, Ist lt. Kassenabschluss 2018

Aus der Verbundmasse erhielten die Kommunen insbesondere die allgemeinen und die investiven Schlüsselzuweisungen, aber auch Zuweisungen im Rahmen des Schul- und Soziallastenausgleichs sowie des Ausgleichsfonds.

⁷⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404).

⁷⁶ Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (GVBl. I/92, S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Mai 2019 (GVBl. I/19, [Nr. 16]).

Die Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes⁷⁷ betrafen u. a. Kostenerstattungen bzw. Zuweisungen zum Ausgleich für übertragene Aufgaben, den Familienleistungsausgleich sowie vor allem die Erstattung von Kosten für die Aufnahme und Unterbringung ausländischer Flüchtlinge und Spätaussiedler. Hierzu hat der Gesetzgeber das Landesaufnahmegesetz insoweit ergänzt⁷⁸, als nunmehr auch kommunale Integrationsangebote aus dem Landeshaushalt unterstützt werden. Die Regelung sieht vor, den Landkreisen und kreisfreien Städten in den Haushaltsjahren 2019 und 2020 eine jährliche Integrationspauschale von 300 Euro pro anspruchsberechtigter Person zu zahlen. Bereits im Juni 2018 hatte die Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie verordnet⁷⁹, den Landkreisen und kreisfreien Städten in den Erstattungsjahren 2018 bis 2020 die Pauschale für das Angebot der Migrationssozialarbeit als „freiwillige Erstattungsleistung“ auch für solche Personen zu zahlen, die keine Asylbewerberleistungen in Anspruch nehmen, sondern Regelleistungsberechtigte nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch sind.

Ferner sind im Kapitel die Unterstützungsleistungen des Landes an kommunale Aufgabenträger für die Umsetzung einer bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung zum Anschlussbeitragsrecht enthalten.

Neu hinzugekommen sind Titel für Zuweisungen zur Förderung der Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene sowie für humanitäre Hilfen zugunsten von Jesidinnen und Jesiden.

5.2.3 Anpassung der Verbundquoten des kommunalen Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich ist in Brandenburg einfachgesetzlich durch das Brandenburgische Finanz-

⁷⁷ Diese Titel werden im Haushaltsplan grundsätzlich als „gehört nicht zum Steuerverbund“ gekennzeichnet. Für die Titel 671 10 („Erstattung von Kosten für Gesundheitsuntersuchungen“), 812 10 („Erwerb von Geräten ...“) und die TGr. 70 („Humanitäre Hilfen für besonders schutzbedürftige Jesidinnen und Jesiden“) unterblieb dies allerdings im Doppelhaushalt 2019/2020.

⁷⁸ Erstes Gesetz zur Änderung des Landesaufnahmegesetzes vom 19. Juni 2019 (GVBl. I/19, [Nr. 31]).

⁷⁹ Verordnung zur Änderung der Durchführungsbestimmungen zum Landesaufnahmegesetz vom 15. Juni 2018 (GVBl. II/18, [Nr. 39]).

ausgleichsgesetz⁸⁰ ausgestaltet. Dessen § 3 Absatz 4 schreibt vor, dass u. a. die Verbundquoten, nach denen die finanzielle Verteilung zwischen dem Land und den Kommunen im Sinne einer Symmetrie zwischen Aufgaben und Ausgaben erfolgt, alle drei Jahre zu prüfen sind.

Das vom MdF in Auftrag gegebene Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitutes an der Universität zu Köln vom März 2018⁸¹ kam zu dem Ergebnis, dass eine Erhöhung der Verbundquoten zugunsten der Brandenburger Kommunen angezeigt ist. Zur Umsetzung sieht das entsprechende Änderungsgesetz⁸² vor, dass die Verbundquoten von derzeit 20 % im Jahr 2019 auf 21 %, im Jahr 2020 auf 22 % und ab dem Jahr 2021 schließlich auf 22,43 % angehoben werden.

Der Doppelhaushalt 2019/2020⁸³ sieht für 2019 eine Verbundmasse von 2,1 Mrd. Euro und für 2020 eine Verbundmasse von 2,2 Mrd. Euro vor.

Für die Zeit ab dem Jahr 2022 hat das MdF die Fertigung eines weiteren Gutachtens bereits ausgeschrieben.⁸⁴

5.2.4 Weitere Leistungen aus dem Kapitel des kommunalen Finanzausgleichs

Durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes über die sogenannten Altanschießer vom 12. November 2015 entstanden diversen Brandenburger Aufgabenträgern zusätzliche Kosten, an denen sich das Land beteiligt. Hierfür wurde 2017 die Titelgruppe 60 „Unterstützungsleistungen für die Umsetzung der BVerfG-Entscheidung vom 12.11.2015 zum Anschlussbeitragsrecht“ im Kapitel 20 030 des kommunalen Finanzausgleichs ausgebracht. Aus diesen Titeln wurden im Jahr 2018 Ausgaben von 5,1 Mio. Euro geleistet.

⁸⁰ Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG) vom 29. Juni 2004 (GVBl. I, S. 262), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2018 (GVBl. I/18, [Nr. 34]).

⁸¹ mdf.brandenburg.de/Kommunal Finanzen/Gutachten (Aufruf vom 25. Juni 2019).

⁸² Siebentes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes vom 18. Dezember 2018 (GVBl. I/18, [Nr. 34]).

⁸³ Haushaltsgesetz 2019/2020 (HG 2019/2020) vom 18. Dezember 2018 (GVBl. I/18, [Nr. 33]).

⁸⁴ Pressemitteilung des MdF vom 2. April 2019 (36/2019).

Das Gesetz zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene⁸⁵ sieht bei Gemeindestrukturveränderungen, insbesondere freiwilligen Zusammenschlüssen, finanzielle Hilfen vor. So kann die Zahlung einer Einmalkostenpauschale beantragt werden, sofern durch Gemeindestrukturveränderungen mindestens eine hauptamtliche Verwaltung wegfällt. Darüber hinaus kann eine Teilentschuldung zum Abbau des jeweiligen Kassenkreditbestandes beantragt werden.

Ferner sind ab dem Jahr 2019 Zuweisungen an die drei kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) zum Abbau ihrer Kassenkredite um 40 % vorgesehen. Das Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK) erließ hierfür Ende 2018 eine Richtlinie zur Teilentschuldung der drei kreisfreien Städte⁸⁶.

Für die vorgenannten Unterstützungen bringt der Doppelhaushalt 2019/2020 in dem Kapitel 20 030 die Titelgruppe 61 mit einem Gesamtansatz von 72,2 Mio. Euro für 2019 und 64,2 Mio. Euro für 2020 aus.

Schließlich ist – ebenfalls im Kapitel des kommunalen Finanzausgleichs – mit dem Nachtragshaushalt 2018 die Titelgruppe 70 „Humanitäre Hilfen für besonders schutzbedürftige Jesidinnen und Jesiden“ mit einem Ansatz im Jahr 2018 von 1 Mio. Euro eingerichtet worden. Die Ausgaben betragen tatsächlich 274.062 Euro. Der Doppelhaushalt 2019/2020 sieht für 2019 weitere 0,9 Mio. Euro und für 2020 einen Ansatz von 0,8 Mio. Euro vor.

⁸⁵ Gesetz zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene vom 15. Oktober 2018 (GVBl. I/18, [Nr. 22]).

⁸⁶ Richtlinie des Ministeriums des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg zur Teilentschuldung der drei kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus/Chósebus und Frankfurt (Oder) (RL Teilentschuldung KFS) vom 4. Dezember 2018 (ABl./19, [Nr. 1], S. 11).

6 Finanzierungssaldo, Zinsausgaben, Schuldenstand

Der Finanzierungssaldo für das Haushaltsjahr 2018 betrug 575,7 Mio. Euro. Die Ausgaben für Zinsen sanken im Vergleich zum Vorjahr nochmals leicht um 18,6 Mio. Euro auf 280,4 Mio. Euro. Brandenburg verringerte den Bestand der Verschuldung auf 17,8 Mrd. Euro. Die Verschuldung je Einwohner des Landes beim nicht-öffentlichen Bereich⁸⁷ der Kern- und Extrahaushalte lag weiterhin deutlich über dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer.

Der Finanzierungssaldo, der sich aus der Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben berechnet, kann einen positiven Wert (Finanzierungsüberschuss) oder einen negativen Wert (Finanzierungsdefizit) annehmen. Der Finanzierungsüberschuss erhöhte sich 2018 auf 575,7 Mio. Euro. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung der positiven Finanzierungssalden in den Jahren 2012 bis 2018:

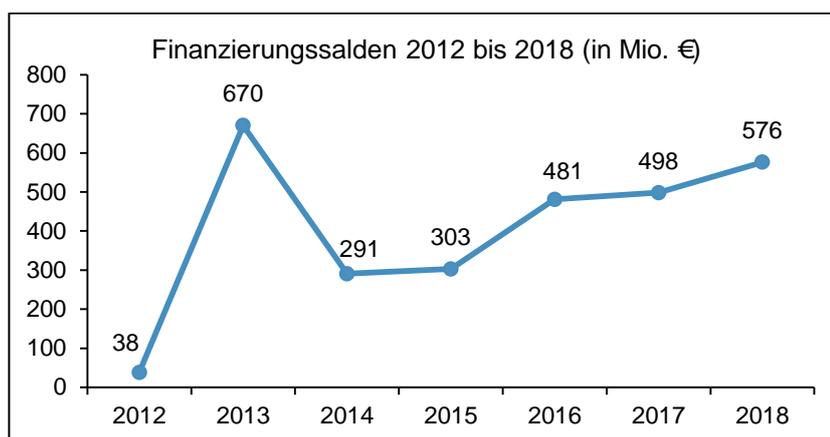


Abbildung 13: Finanzierungssalden 2012 bis 2018
Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2012 bis 2018

⁸⁷ Die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich umfassen über die Kreditmarktschulden hinaus auch Kassenkredite.

Die Entwicklung der Zinsausgaben und des Schuldenstandes seit 2012 zeigt folgende Abbildung:

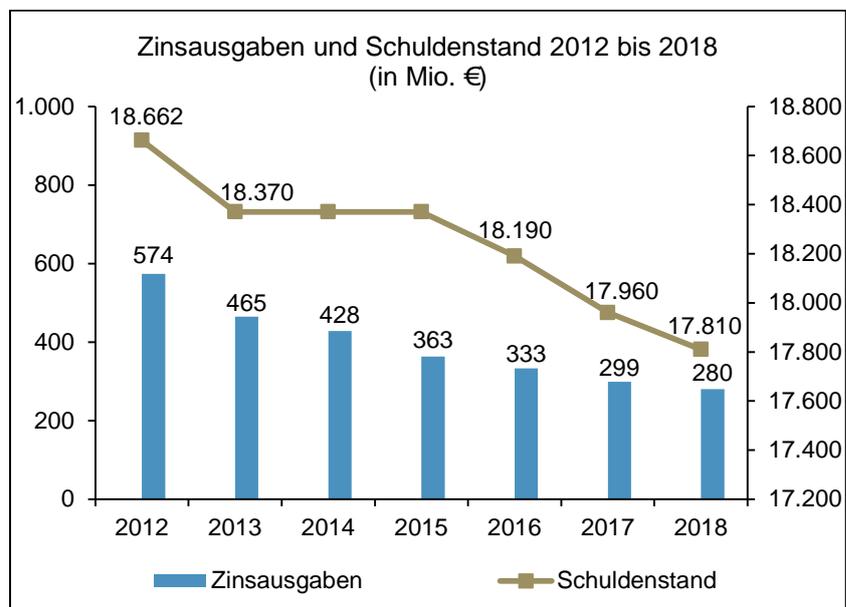


Abbildung 14: Zinsausgaben und Schuldenstand 2012 bis 2018
Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2012 bis 2018

Im Jahr 2018 war zum achten Mal in Folge eine Nettokreditaufnahme nicht erforderlich. Das Land leistete noch Zinsausgaben von 280 Mio. Euro. Seit 2012 sanken die Zinsausgaben um mehr als die Hälfte. Allerdings lag die Zinseinsparung im Jahr 2018 mit 18,6 Mio. Euro deutlich unter der des Vorjahres von 34,1 Mio. Euro. Die Zinseinsparungspotentiale scheinen weitestgehend realisiert.

Den Schuldenstand verringerte die Landesregierung im Jahr 2018 um 150 Mio. Euro auf 17,8 Mrd. Euro. Seit dem Jahr 2012 tilgte Brandenburg insgesamt 852 Mio. Euro.

Der Landesrechnungshof hält weiterhin in konjunkturellen Hochphasen eine möglichst hohe Schuldentilgung für geboten, um das Risiko steigender Zinssätze zu reduzieren und den Landeshaushalt für die Zukunft zu entlasten.

Die Verschuldung des Landes Brandenburg der Kern- und Extrahaushalte beim nicht-öffentlichen Bereich⁸⁸ verringerte sich im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr um 234 Euro auf 6.432 Euro je Einwohner, wie folgende Abbildung verdeutlicht:

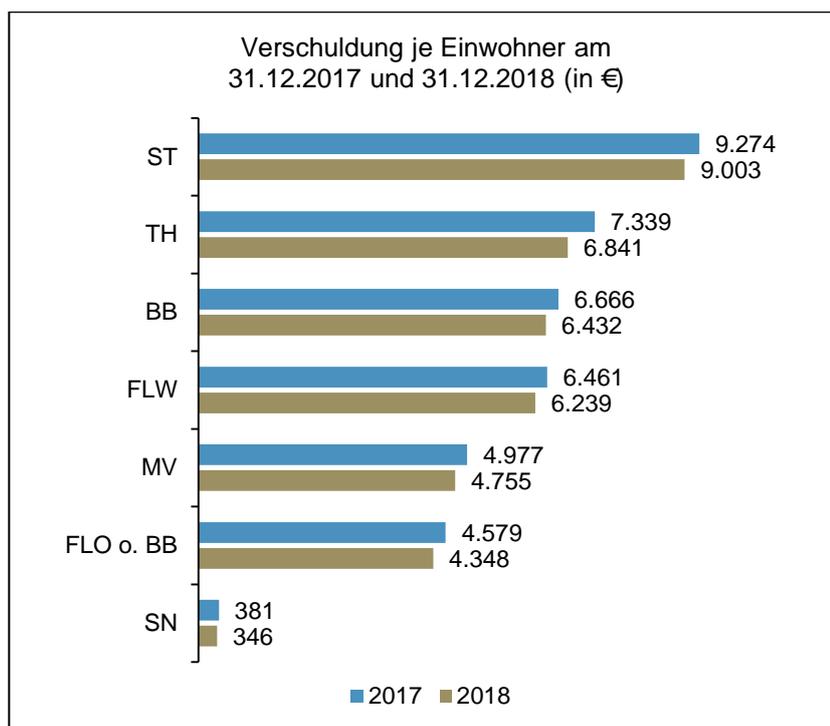


Abbildung 15: Verschuldung je Einwohner 2017 und 2018
Quellen: Statistisches Bundesamt, Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts (Kern- und Extrahaushalte), Fachserie 14, Reihe 5.2; Stand jeweils zum 31.12. (Bevölkerung: Stand zum 30.06.2016 für 2017 und 30.06.2018 für 2018), eigene Berechnungen

Im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer lastete auf jedem Einwohner Brandenburgs eine um 193 Euro (2017: 205 Euro) höhere Schuldenlast. Im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer (ohne Brandenburg) lag sie mit 2.084 Euro deutlich über dem ostdeutschen Durchschnitt. Dieser Durchschnitt und die daraus resultierende hohe Überschreitung ist auch ein Ergebnis der deutlich niedrigeren sächsischen Verschuldung am Kreditmarkt.

⁸⁸ Der nachfolgend 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.

7 Strukturelles Defizit

Brandenburg weist 2018 das zweite Mal in Folge kein strukturelles Defizit, sondern einen strukturellen Überschuss aus. Die strukturellen Ausgaben erhöhten sich jedoch nochmals deutlich um 439,3 Mio. Euro.

Zur Beurteilung der Haushaltslage 2018 stellte der Landesrechnungshof die strukturellen Einnahmen⁸⁹ den strukturellen Ausgaben⁹⁰ gegenüber. Im Ergebnis ergibt sich der strukturelle Saldo⁹¹.

In einem weiteren Schritt ermittelte der Landesrechnungshof in Anlehnung an das Vorgehen des Stabilitätsrates das strukturelle Defizit bzw. den strukturellen Überschuss des Landeshaushaltes.⁹²

Dieses ergibt sich, wenn der strukturelle Saldo um die Einnahmen aus den SoBEZ des Korbs I des Solidarpaktes II bereinigt wird. Ein strukturelles Defizit lässt Rückschlüsse auf den finanziellen Umfang von Konsolidierungsmaßnahmen zu, um auf eine Nettokreditaufnahme verzichten zu können.

⁸⁹ Die strukturellen Einnahmen ergeben sich aus den Gesamteinnahmen abzüglich der Einnahmen aus Krediten am Kapitalmarkt, von Entnahmen aus Rücklagen, aus haushaltstechnischen Verrechnungen und aus finanziellen Transaktionen (Veräußerung von Beteiligungen, Kapitalrückzahlungen, Inanspruchnahme aus Gewährleistungen, Darlehensrückflüssen, Krediten beim öffentlichen Bereich).

⁹⁰ 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).

⁹¹ Der strukturelle Saldo ergibt sich aus den strukturellen Einnahmen abzüglich der strukturellen Ausgaben.

⁹² Das strukturelle Defizit bzw. der strukturelle Überschuss ergeben 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.

Für 2018 ergibt sich im Vergleich zu 2017 folgende Situation zum strukturellen Defizit:

Strukturelles Defizit	2017	2018
	Werte in Mio.€	
Gesamteinnahmen	11.922,3	12.476,9
abzüglich Einnahmen aus		
- Krediten am Kapitalmarkt	0,0	0,0
- Entnahmen aus Rücklagen	308,1	347,0
- haushaltstechnischen Verrechnungen	1,2	3,0
- Veräußerung von Beteiligungen, Kapitalrückzahlungen	0,0	0,0
- Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	9,6	12,2
- Darlehensrückflüssen	22,7	18,8
- Krediten beim öffentlichen Bereich	0,0	0,0
Strukturelle Einnahmen	11.580,7	12.095,9
Gesamtausgaben	11.922,3	12.476,9
abzüglich Ausgaben für		
- Zuführungen an Rücklagen	576,2	773,1
- haushaltstechnische Verrechnungen	1,2	2,6
- Tilgungen am Kreditmarkt	230,0	150,0
- Erwerb von Beteiligungen	15,0	15,0
- Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	3,5	3,9
- Darlehensvergaben	39,2	35,8
- Tilgungen beim öffentlichen Bereich	0,0	0,0
Strukturelle Ausgaben	11.057,2	11.496,5
Struktureller Saldo	523,5	599,4
abzüglich		
- SoBEZ (Solidarpakt II)	512,8	402,9
Strukturelles Defizit (-) / Struktureller Überschuss (+)	10,7	196,5

Tabelle 11: Strukturelles Defizit 2017 und 2018
Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2017 und 2018, Abweichungen durch Rundung

Positiv ist festzustellen, dass Brandenburg für 2018 erneut einen strukturellen Überschuss auswies. Kritisch bleibt jedoch anzumerken, dass die strukturellen Ausgaben 2018 mit 439,3 Mio. Euro erneut zugelegt haben. Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die um 515,2 Mio. Euro gestiegenen strukturellen Einnahmen genutzt werden müssen, um den Landeshaushalt für die Zukunft nachhaltig zu entlasten.

8 Der Stabilitätsrat ab 2020

Der Stabilitätsrat überwacht ab 2020 die Einhaltung der Schuldenbremse. Grundlage hierfür bildet ein aus zwei Komponenten bestehendes und in Teilen harmonisiertes Überwachungsverfahren. Dieses räumt dem Bund und den Ländern jedoch verschiedene Wahlmöglichkeiten ein und erschwert daher die Vergleichbarkeit der Ergebnisse mangels eines einheitlichen Verfahrens.

Dem Stabilitätsrat, als gemeinsamem Gremium von Bund und Ländern, obliegen die folgenden wesentlichen Aufgaben:

Nach Artikel 109a Absatz 1 GG überwacht der Stabilitätsrat die Haushalte des Bundes und der Länder, um Haushaltsnotlagen frühzeitig zu erkennen bzw. zu vermeiden. Zu diesem Zweck legt der Stabilitätsrat die Voraussetzungen und das Verfahren zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage und – soweit erforderlich – zur Durchführung von Sanierungsprogrammen fest. Dafür sind ihm jährliche Berichte über die Haushaltslage auf der Basis eines auf Kennzahlen gestützten Frühwarnsystems sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung vorzulegen. Der Stabilitätsrat ist außerdem verantwortlich für die Überwachung der Einhaltung der europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin nach § 6 Stabilitätsratsgesetz (StabiRatG)⁹³.

Erstmals wird der Stabilitätsrat ab 2020 gemäß Artikel 109a Absatz 2 GG die Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse für die Länder und den Bund überwachen. Diese haben ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Brandenburg hat sich mit der Neufassung in Artikel 103 Absatz 2 seiner Verfassung⁹⁴ abweichend von diesem Grundsatz zulässige und nach dem Grundgesetz vorgesehene Neuverschuldungsspielräume eröffnet. Es hat Regelungen zur Kreditaufnahme für den Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen

⁹³ Stabilitätsratsgesetz (StabiRatG) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

⁹⁴ Siebentes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg vom 16. Mai 2019 (GVBl. I/19, [Nr. 16]).

sowie „für eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung“ vorgesehen.

Die Einhaltung der Schuldenbremse soll der Stabilitätsrat gemäß § 5a StabiRatG⁹⁵ regelmäßig im Herbst eines Jahres für das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr für den Bund und jedes einzelne Land prüfen. Die Überwachung orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten aufgrund des Vertrages über die Arbeitsweise der EU zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Grundlage hierfür ist ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren. In seiner Sitzung am 6. Dezember 2018 hat der Stabilitätsrat als Grundlage zur Überwachung der Schuldenbremse ein Kompendium beschlossen. Das Überwachungsverfahren gliedert sich danach in zwei Komponenten.

Zunächst wird der Stabilitätsrat die Einhaltung der Schuldenbremse aufgrund der Ergebnisse der Bundes- bzw. der jeweiligen landesspezifischen Regelung überwachen. Daneben wird die Überwachung auf der Grundlage eines zwischen dem Bund und den Ländern abgestimmten sogenannten "harmonisierten" Analysesystems erfolgen. Hierbei können die Länder für die Konjunkturbereinigung – mit Bindungswirkung für 5 Jahre – entscheiden, ob sie jeweils das Bundesverfahren oder das Verfahren für die Konsolidierungshilfelande anwenden.⁹⁶

Der Landesrechnungshof merkt kritisch an, dass die Überwachung auf Basis eines „einheitlichen“ Konjunkturbereinigungsverfahrens nicht gewährleistet ist und dies eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse erschwert.

Während die Ergebnisse der bundes- bzw. landesspezifischen Verfahren veröffentlicht werden sollen, wird der Ausweis der Ergebnisse des harmonisierten Analysesystems in den veröffentlichten Beschlüssen des Stabilitätsrates zudem dem Zustimmungsvorbehalt des Bundes bzw. des jeweiligen Landes unterliegen. Es bleibt abzuwarten, ob diese – im Sinne einer

⁹⁵ § 5a StabiRatG tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

⁹⁶ Bei beiden Verfahren wird die Konjunkturkomponente bei der ex-ante Betrachtung als Produkt von Produktionslücke und Budgetsemielastizität ermittelt. In die ex-post Betrachtung des Bundesverfahrens fließt die nominale Veränderung des Bruttoinlandsproduktes ein. Bei dem Verfahren für die Konsolidierungshilfelande erfolgt die ex-post Betrachtung hingegen über eine Steuerabweichungskomponente.

wünschenswerten höheren Haushaltstransparenz hinsichtlich der Einhaltung der Schuldenbremse – einer Veröffentlichung der Prüfergebnisse durch den Stabilitätsrat zustimmen.

9 Ausblick auf den Finanzplanungszeitraum

Der Doppelhaushalt 2019/2020 verschärft die haushaltspolitischen Rahmenbedingungen zur Einhaltung der Schuldenbremse im Finanzplanungszeitraum zunehmend. Vor dem Hintergrund einer sich langsam eintrübenden Gesamtwirtschaftslage wäre die Rückkehr zu einer Haushaltskonsolidierung angezeigt. Denn eines ist sicher: Der nächste Abschwung kommt bestimmt und stellt den Haushaltsgesetzgeber angesichts neu geschaffener langfristiger Verpflichtungen, einer deutlich reduzierten Allgemeinen Rücklage und der massiven globalen Minderausgaben vor große Herausforderungen.

Die Landesregierung hat in der aktuellen Finanzplanung⁹⁷ ihren haushaltspolitischen Kurs für die Jahre 2018 bis 2022 festgelegt. Bereits im Rahmen dieser Planung konnte der Verzicht auf eine Nettoneuverschuldung trotz guter Steuereinnahmeprososen und anhaltender Niedrigzinsphase angesichts stetig steigender bereinigter Ausgaben nur durch massive Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage und hohe Deckungslücken erreicht werden.

Inzwischen wurde der Doppelhaushalt 2019/2020 verabschiedet, in dem gegenüber den Ansätzen der Finanzplanung zahlreiche Änderungen durch den Haushaltsgesetzgeber vorgenommen wurden.

Starke Auswirkungen hat der Doppelhaushalt 2019/2020 vor allem auf die Entwicklung der Allgemeinen Rücklage. Obgleich aufgrund der Haushaltsentwicklung auf die für 2018 geplante Entnahme i. H. v. 210 Mio. Euro verzichtet und ihr stattdessen 450 Mio. Euro zugeführt werden konnten, fallen die geplanten Entnahmen für 2019 und 2020 gemäß dem Doppelhaushalt deutlich höher aus, als im Rahmen des Regierungsentwurfes des Haushaltsplanes 2019/2020⁹⁸ beabsichtigt. Demnach

⁹⁷ Drs. 6/9218.

⁹⁸ Drs. 6/9216.

sollten im Jahr 2019 ursprünglich 363 Mio. Euro und 2020 nochmals 343 Mio. Euro aus der Allgemeinen Rücklage entnommen werden. Der aktuelle Haushalt hingegen sieht für 2019 Entnahmen i. H. v. 541 Mio. Euro und für 2020 Entnahmen von 620 Mio. Euro vor. Allein in diesen beiden Jahren erhöhen sich die Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage gegenüber dem Entwurf der Landesregierung von ursprünglich 706 Mio. Euro auf 1,2 Mrd. Euro. Dies entspricht einer Steigerung um 64,4 %.

Werden diese massiven Entnahmen in den Jahren 2019 sowie 2020 tatsächlich realisiert, wird die Allgemeine Rücklage Ende 2020 nur noch einen Bestand von 846 Mio. Euro aufweisen.

Zudem sah bereits die Finanzplanung hohe Deckungslücken in Form von Globalen Minderausgaben vor. Auch diese steigen im Doppelhaushalt 2019/2020 weiter an. So erhöhen sich die Globalen Minderausgaben 2019 gegenüber der Planung von 47,2 Mio. Euro bereits auf 49,4 Mio. Euro, was einer Steigerungsrate von 4,7 % entspricht. Auch im darauffolgenden Jahr sieht der Ansatz eine erneute Steigerung um 2,9 Mio. Euro von 41,7 Mio. Euro auf 44,6 Mio. Euro und somit um 7 % vor. Berücksichtigt man die Jahre 2021 und 2022, die bereits im Rahmen der Finanzplanung mit Deckungslücken von rund 690 Mio. Euro ausgewiesen werden, stellt dies den zukünftigen Haushaltsgesetzgeber vor enorme Herausforderungen. Hinzu kommen weitere Ausgabeverpflichtungen aus dem Doppelhaushalt 2019/2020, wie beispielsweise im Bereich der Personalausgaben, die sich durch langfristige Verpflichtungen auch in den Folgejahren auf den Haushalt auswirken werden.

Darüber hinaus sind diese in der Summe relevanten Ausgabesteigerungen und Entnahmen vor dem Hintergrund reduzierter Einnahmeerwartungen im Landeshaushalt bis 2023 zu sehen. Das regionalisierte Ergebnis der 155. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen⁹⁹ zeigt, dass Brandenburg sich in den nächsten Jahren darauf einstellen muss, dass die Steuereinnahmen geringer ansteigen, als noch nach der letzten Steuerschätzung erwartet worden war. Zu den bereits dargestellten gestiegenen Ausgaben ergibt sich demnach im Doppelhaushalt gegenüber den veranschlagten Einnahmen ein

⁹⁹ MdF-Vorlage 14/19 und Protokoll der AHF-Sitzung am 6. Juni 2019 (P-AHF 6/56).

Minus. Für das Jahr 2019 sind das 9,8 Mio. Euro¹⁰⁰ und im Jahr 2020 ergeben sich um 63,5 Mio. Euro geringere Einnahmen als bislang erwartet. Während man die Mindereinnahmen für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 als noch überschaubar einschätzen kann, geht die aktuelle Steuerschätzung im Jahr 2021 von Mindereinnahmen i. H. v. 171,9 Mio. Euro und für 2022 bereits von 203,8 Mio. Euro aus. Folglich ist entgegen der Finanzplanung bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt mit Mindereinnahmen bis 2022 von 449,1 Mio. Euro zu rechnen.

Mit den Veränderungen aus dem Doppelhaushalt 2019/2020 und den Ergebnissen der aktuellen Steuerschätzung ist die Finanzplanung bis 2022 faktisch bereits jetzt überholt; eine Fortschreibung liegt nicht vor. Aufgrund der zum Teil massiven Abweichungen zwischen aktueller Finanzplanung und dem Doppelhaushalt 2019/2020 wäre aus Sicht des Landesrechnungshofes eine jährliche Fortschreibung der Finanzplanung und deren Veröffentlichung wünschenswert. Andere Länder, wie beispielsweise Baden-Württemberg, Thüringen und Sachsen-Anhalt, passen ihre Finanzplanungen nicht nur jährlich den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen an, sondern geben dem Haushaltsgesetzgeber durch eine Veröffentlichung die Möglichkeit, haushaltspolitische Entscheidungen an aktuellen Haushaltsplanungen ausrichten zu können.

Das MdF sieht hingegen keine Notwendigkeit zur jährlichen Fortschreibung der Finanzplanung.

Nach eigener Einschätzung stellt die absehbare Entwicklung die Landesregierung, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der bestehenden Risiken für eine weitere wirtschaftliche Eintrübung, beispielsweise durch eine Eskalation der Handelskonflikte oder einem ungeordneten Brexit, bei der Umsetzung einer nachhaltigen und soliden Haushaltspolitik vor große Herausforderungen.

Ein wirksames Mittel zur Immunisierung gegen unbeeinflussbare gesamtwirtschaftliche Faktoren ist eine Haushaltspolitik, die auch in konjunkturellen Hochphasen nicht alle realisierbaren Ausgabeverlangen umsetzt. Denn eines ist sicher: Der nächste Abschwung kommt bestimmt!

¹⁰⁰ Mindereinnahmen nach Abzug des kommunalen Finanzausgleichs.

10 Personalhaushalt

Die Personalausgaben 2018 betragen 3,5 Mrd. Euro (2017: 3,3 Mrd. Euro). Die erstmals vom Landesrechnungshof ermittelten personalinduzierten Ausgaben erreichten fast 4 Mrd. Euro. Ihr Anteil an den bereinigten Ausgaben belief sich auf 34,3 %.

Die Zahl der zu versorgenden Personen und die dafür zu leistenden Ausgaben nahmen weiter überproportional zu. Der Landesrechnungshof hält es deshalb nach wie vor für erforderlich, diese Ausgaben für einen langfristigen Zeitraum zu ermitteln und eine generationengerechte Vorsorge zu treffen.

10.1 Entwicklung und Struktur der Personalausgaben

Die Personalausgaben setzen sich im Wesentlichen aus den Bezügen und Entgelten für die aktiven Beschäftigten sowie den Versorgungsleistungen zusammen.

Haushaltssystematisch sind die Ausgaben für den Kernhaushalt des Landes Brandenburg der Hauptgruppe (HGr.) 4 zugeordnet. Im Jahr 2018 beliefen sie sich auf 2.832,5 Mio. Euro (2017: 2.713 Mio. Euro).

Im Einzelnen gliederten sie sich wie folgt:

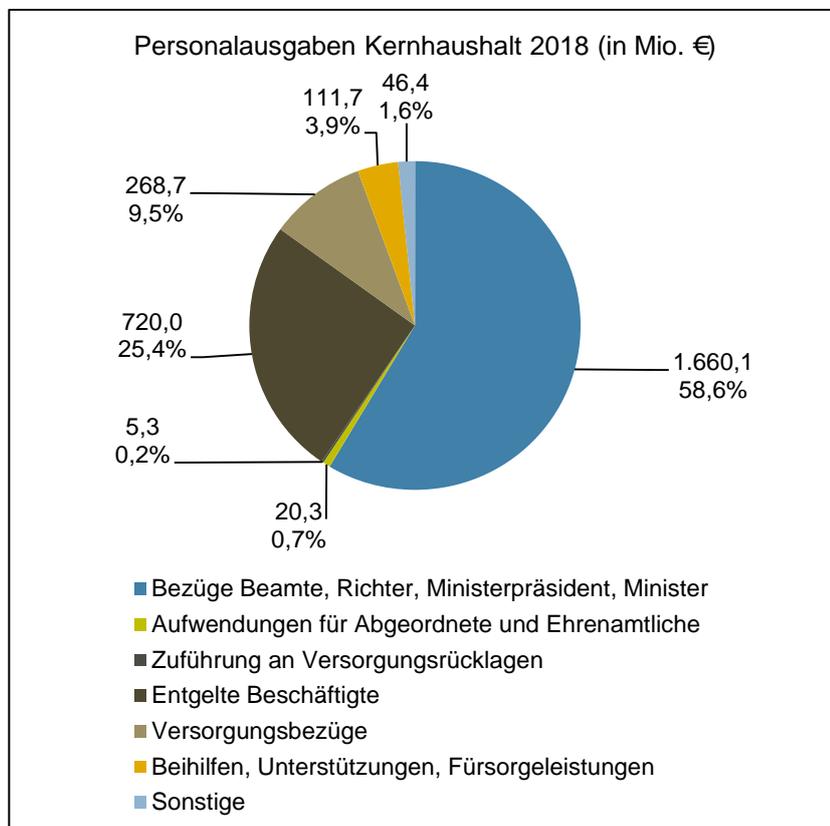


Abbildung 16: Personalausgaben Kernhaushalt 2018
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2018

Die Personalausgaben der HGr. 4 gliedern sich in Ausgaben für

- das aktive Personal (Bezüge und Beihilfen der Beamten und Richter sowie der Entgelte der Beschäftigten),
- Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige,
- die Versorgungsempfänger (Versorgungsbezüge und Beihilfen),
- Zuführungen an die Versorgungsrücklagen und
- sonstige Personalausgaben (beispielsweise für nicht aufteilbare Personalausgaben, Trennungsgeld).

Im Vergleich zum Vorjahr ist der Anteil der Personalausgaben für das aktive Personal gleichbleibend hoch mit 58,6 % für die Beamten und Richter sowie mit 25,4 % für die Beschäftigten.

Die Senkung der sonstigen Personalausgaben um 9,6 Mio. Euro ergab sich durch geringere Personalausgaben im Einzelplan 06 des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK). Im Vorjahresvergleich wurden 3,8 Mio. Euro weniger für „Maßnahmen im Hochschulbereich“ und 6,7 Mio. Euro weniger für den „Hochschulpakt 2020“ ausgegeben.

Den Versorgungsrücklagen sind im Vergleich zum Vorjahr 22,2 Mio. Euro weniger zugeführt worden. Die Zuführungen an die Versorgungsrücklagen wurden mit der Aufhebung des Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetzes¹⁰¹ Ende 2017 eingestellt. Die Ausgaben im Jahr 2018 von 5,3 Mio. Euro wurden lediglich zur Abrechnung für das Jahr 2017 geleistet.¹⁰²

In den Personalausgaben des Kernhaushaltes 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. 6¹⁰³ finanziert. Im Jahr 2018 betragen die Personalausgaben für diese Nebenhaushalte 622,5 Mio. Euro (2017: 593 Mio. Euro).

Erstmals wird in diesem Jahresbericht die Entwicklung der Personalausgaben des Landes unter Berücksichtigung aller personalinduzierten Ausgaben dargestellt. Hierzu sind neben den mittelbaren und ausgelagerten Personalausgaben (Personalausgaben der Nebenhaushalte – NHH) auch die Beteiligungen des Landes an den Kosten aus den Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der ehemaligen DDR in die Betrachtung einbezogen worden. Mit dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG)¹⁰⁴ wurde die Überführung von Ansprüchen und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der ehemaligen DDR in die gesetzliche Rentenversicherung geregelt. Diese Ausgaben

¹⁰¹ Brandenburgisches Versorgungsrücklagengesetz (BbgVRG) vom 25. Juni 1999 (GVBl. I/99, [Nr. 13], S. 249), am 1. Januar 2018 außer Kraft getreten durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I/16, [Nr. 31]).

¹⁰² Haushaltsplan 2017/2018, Erläuterungen zu Kapitel 20 710, Titel 424 10 und 434 10.

¹⁰³ HGr. 6: Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen.

¹⁰⁴ Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) vom 25. Juli 1991 (BGBl. I S. 1606, 1677), zuletzt geändert durch Artikel 19 Absatz 9 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234).

haben die ostdeutschen Länder, je nach Versorgungssystem, ganz bzw. in Teilen dem Bund zu erstatten.

Die Erstattungen des Landes Brandenburg an den Bund hierfür wurden den Personalausgaben zugerechnet. 2018 betrug diese Erstattungen 504 Mio. Euro (2017: 488,6 Mio. Euro).

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

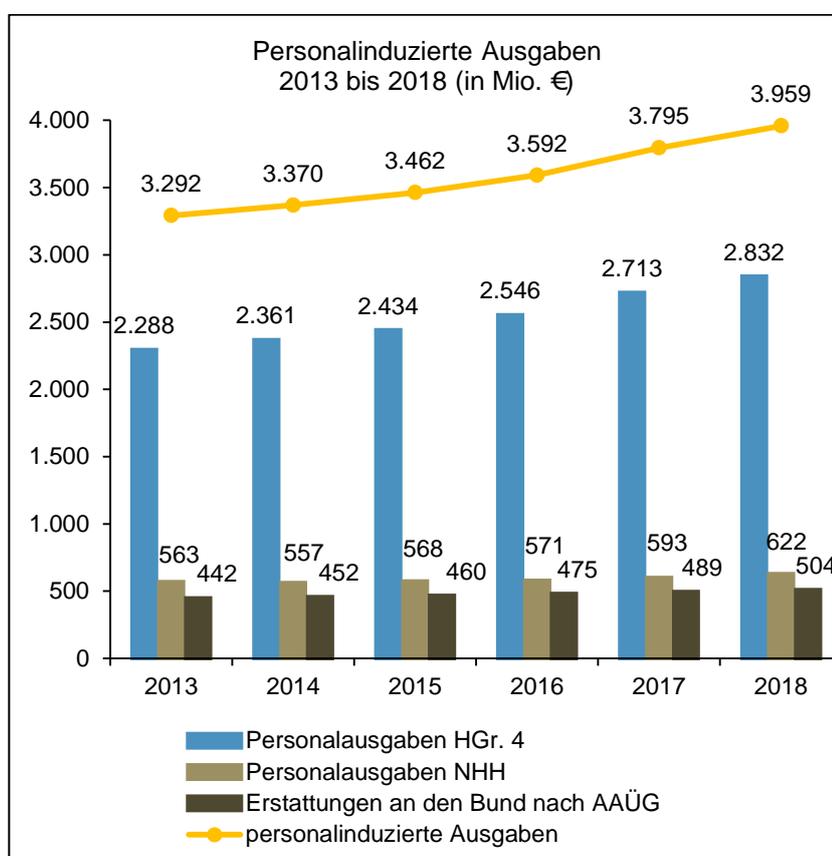


Abbildung 17: Personalinduzierte Ausgaben 2013 bis 2018
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2013 bis 2018, Verlagerte Personalausgaben HGr. 6 – Ist lt. MdF vom 18. April 2019, Abweichungen durch Rundung

Die Personalausgaben der HGr. 4 stiegen gegenüber 2017 um 4,4 % bzw. 119 Mio. Euro. Zugleich erhöhten sich die Personalausgaben der Nebenhaushalte gegenüber dem Vorjahr um 5 % bzw. 29 Mio. Euro. Die Erstattungen an den Bund nach dem AAÜG stiegen ebenfalls gegenüber dem Vorjahr um 3,1 % bzw. 15 Mio. Euro.

Die einzelnen personalinduzierten Ausgaben stiegen in den vergangenen Jahren unterschiedlich. Die folgende Tabelle stellt die Entwicklung in den Jahren 2013 bis 2018 dar:

Entwicklung der personalinduzierten (p.-i.) Ausgaben	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013 zu 2018
Werte	in Mio. €						in %
p.-i. Ausgaben	3.292	3.370	3.462	3.592	3.795	3.959	20,2
davon:							
Bezüge, Entgelte, Vergütungen	2.011	2.040	2.087	2.152	2.272	2.380	18,4
Anteil an p.-i. Ausgaben	61,1%	60,5%	60,3%	59,9%	59,9%	60,1%	
Versorgungsbezüge	126	149	172	196	235	269	113,0
Anteil an p.-i. Ausgaben	3,8%	4,4%	5,0%	5,5%	6,2%	6,8%	
Beihilfen, Unterstützungen, Fürsorgeleistungen	79	86	91	97	103	112	40,9
Anteil an p.-i. Ausgaben	2,4%	2,5%	2,6%	2,7%	2,7%	2,8%	
Personalausgaben NHH	563	557	568	571	593	622	10,6
Anteil an p.-i. Ausgaben	17,1%	16,5%	16,4%	15,9%	15,6%	15,7%	
Erstattungen an den Bund nach AAÜG	442	452	460	475	489	504	14,1
Anteil an p.-i. Ausgaben	13,4%	13,4%	13,3%	13,2%	12,9%	12,7%	

Tabelle 12: Personalinduzierte Ausgaben 2013 bis 2018
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2013 bis 2018, Verlagerte Personalausgaben HGr. 6 – Ist lt. MdF vom 18. April 2019, Abweichungen durch Rundung

Seit 2013 stiegen die personalinduzierten Ausgaben um insgesamt 666,6 Mio. Euro (20,2 %).

Mit einer Zunahme um 369,5 Mio. Euro (18,4 %) leisteten die Personalausgaben für das aktive Personal zwar den größten betragsmäßigen Beitrag zur Erhöhung der personalinduzierten Ausgaben. Die stärksten Steigerungsraten im betrachteten Zeitraum sind jedoch bei den Versorgungsbezügen um 113,0 % und bei den Beihilfen um 40,9 % zu verzeichnen. Die Personalausgaben für die Nebenhaushalte stiegen dagegen nur um 10,6 %.

Das Verhältnis der personalinduzierten Ausgaben zu den bereinigten Ausgaben des Landeshaushaltes stellte sich seit 2013 folgendermaßen dar:

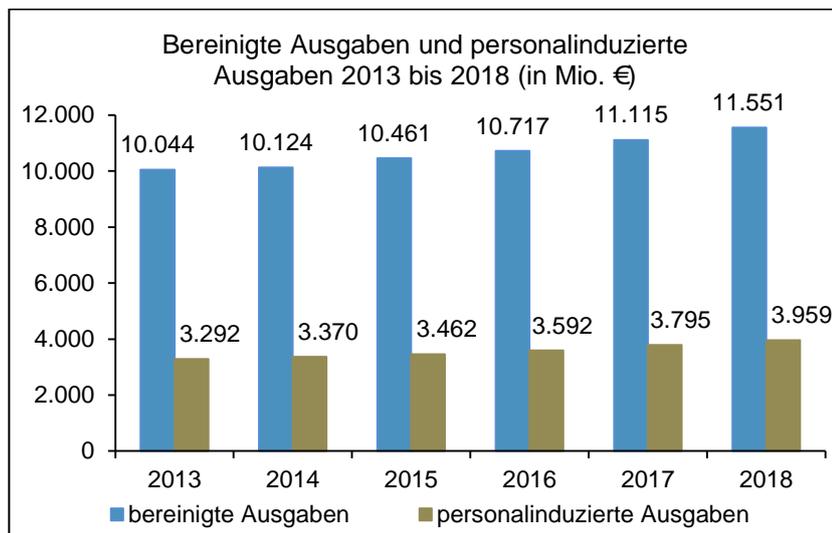


Abbildung 18: Bereinigte Ausgaben und personalinduzierte Ausgaben 2013 bis 2018
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2013 bis 2018

Mit einem Anstieg von 20,2 % wuchsen die personalinduzierten Ausgaben stärker als die bereinigten Ausgaben mit 15,0 %. Aus diesem überproportionalen Zuwachs der Personalausgaben resultierte zwangsläufig eine erneut deutlich gestiegene Personalausgabenquote.

Die nachfolgende Darstellung zeigt die Entwicklung der Personalausgabenquoten seit 2013:

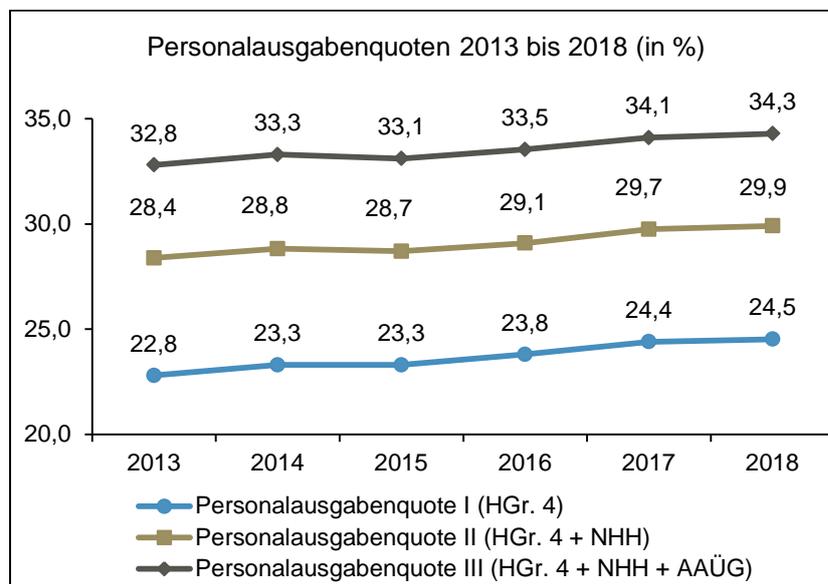


Abbildung 19: Personalausgabenquoten 2013 bis 2018
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2013 bis 2018

Die Personalausgabenquoten berechnen sich grundsätzlich als Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben. Die Personalausgabenquote I beinhaltet nur die Ausgaben der HG. 4. Die Personalausgabenquote II umfasst zusätzlich die Personalausgaben der Nebenhaushalte. Die Personalausgabenquote III berücksichtigt alle personalbedingten Ausgaben des Landeshaushaltes.

Seit 2013 wurden regelmäßig mehr als ein Drittel der bereinigten Ausgaben für Personal ausgegeben.

In den folgenden Jahren sind weitere Ausgabensteigerungen zu erwarten. Diese beruhen nicht nur auf bereits vereinbarten, bzw. gesetzlich festgeschriebenen Tarif- und Besoldungserhöhungen¹⁰⁵, sondern auf weiteren Veränderungen wie

- vermehrten Einstellungen,
- strukturellen Besoldungsverbesserungen,
- Einführung einer pauschalen Beihilfe¹⁰⁶.

10.2 Versorgungsleistungen

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

- beamtenrechtliche Versorgungsbezüge¹⁰⁷,
- Erstattungen nach dem AAÜG,
- Versorgungszahlungen für ehemalige Mitglieder der Landesregierung,
- Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Rentenversicherung,
- Umlagen an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder.

¹⁰⁵ Die Tarifvertragsparteien haben am 2. März 2019 eine Tarifeinigung für die Beschäftigten der Länder erzielt. Diese sieht insbesondere vor, deren Entgelt rückwirkend ab 1. Januar 2019 in drei Schritten in einem Volumen von insgesamt 8 % zu erhöhen. Das Tarifergebnis wird zeit- und systemgleich auf die Beamten und Versorgungsempfänger des Landes Brandenburg übertragen. Zusätzlich werden deren Dienst- und Versorgungsbezüge in den Jahren 2019 und 2020 gemäß § 7 Satz 2 des Brandenburgischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2017/2018 jeweils um weitere 0,5 Prozentpunkte angehoben.

¹⁰⁶ Gesetz zur Einführung einer pauschalen Beihilfe vom 5. Juni 2019 (GVBl. I/19, [Nr. 19]).

¹⁰⁷ Diese Ausgaben, einschließlich Hinterbliebenenversorgung, sind in allen Einzelplänen jeweils im Titel 432 10 veranschlagt.

Die Versorgungsleistungen entwickelten sich seit 2015 wie folgt:

Versorgung	2015	2016	2017	2018
	Werte in Tsd. €			
Einnahmen				
Versorgungszuschläge beurlaubter Beamter	1.604	2.006	1.978	1.940
Erstattungen anderer Dienstherren ¹⁰⁸	24.468	26.277	25.726	28.001
Zuweisungen aus dem Versorgungsfonds	-	-	-	12.786
Gesamteinnahmen	26.072	28.283	27.704	42.727
Ausgaben				
Kapitel 20 710	513.510	540.589	560.541	565.604
- Zuführungen an Versorgungsrücklagen	17.774	28.153	27.523	5.296
- Versorgungsbezüge MP/Minister	1.285	1.241	1.206	1.337
- Beihilfen für Versorgungsempfänger	24.535	29.863	35.189	41.071
- Erstattungen an andere Dienstherren ¹⁰⁹	9.593	5.832	7.674	13.642
- Fürsorgeleistungen/ Unterstützungen	300	181	301	223
- Erstattungen AAÜG	460.023	475.320	488.648	504.035
Versorgungsbezüge Beamte/Richter	171.209	194.982	233.638	267.357
Zuführungen an Versorgungsfonds	65.446	84.821	0	0
Aufwendungen für ehem. MdL und Hinterbliebene	2.297	2.002	2.037	2.111
Gesamtausgaben	752.462	822.394	796.216	835.072

Tabelle 13: Versorgungsleistungen 2015 bis 2018
Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2015 bis 2018

Die erstmalig 2018 erzielten Einnahmen aus dem Versorgungsfonds ergeben sich aus § 6 Absatz 4 Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz¹¹⁰. Aus diesem

¹⁰⁸ Einnahmen aus der Beteiligung abgebender Dienstherren an den Versorgungsleistungen des Landes in den Fällen der Übernahme eines Beamten oder Richters vom Bund, den Ländern, von Gemeinden oder "Sonstige" aufgrund des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrages vom 26. Januar 2010 (GVBl. I/10, [Nr. 27]).

¹⁰⁹ Ausgaben aufgrund des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrages.

¹¹⁰ Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz vom 19. Dezember 2008 (GVBl. I/08, [Nr. 18], S. 361), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I/16, [Nr. 31]).

werden ab 1. Januar 2018 Entnahmen in Höhe der Fälligkeiten der Wertpapiere aus der überführten Versorgungsrücklage getätigt, mit denen die Versorgungsaufwendungen teilweise finanziert werden. Bei den 2018 noch an die Versorgungsrücklage erfolgten Zuführungen handelt es sich um Restzahlungen aus 2017.

Von den Versorgungsleistungen werden sich ausgewählte Positionen bis 2022 wie folgt entwickeln:

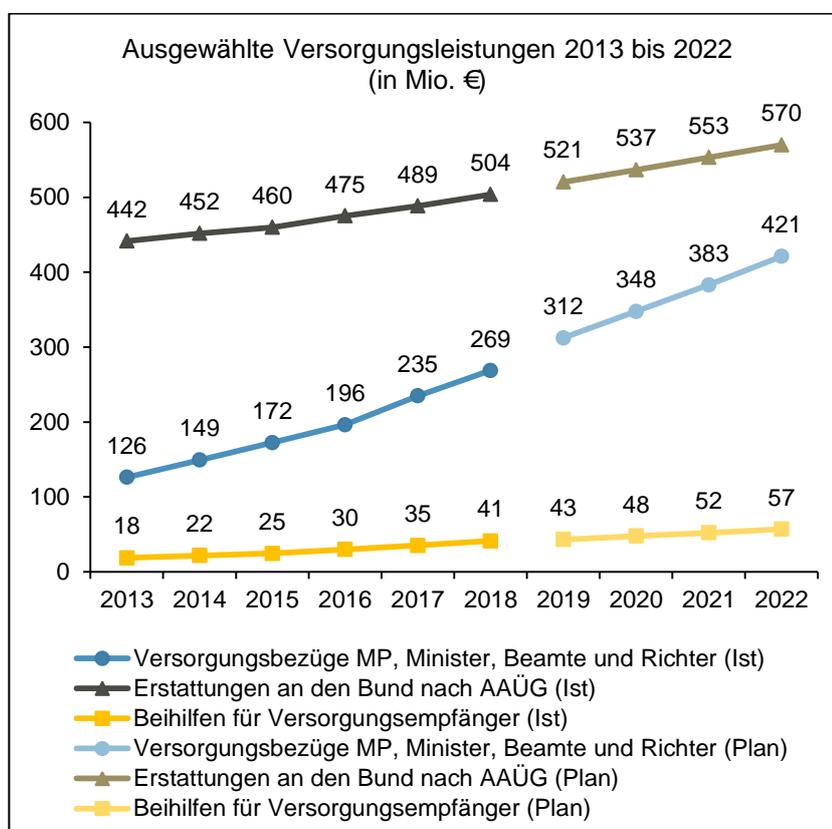


Abbildung 20: Ausgewählte Versorgungsleistungen 2013 bis 2022
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2013 bis 2022, Haushaltsgesetz 2019/2020, Finanzplanung 2018 bis 2022

Insbesondere die Versorgungsbezüge werden zukünftig deutlich steigen, aber auch die Erstattungen nach dem AAÜG nehmen noch weiter zu und stellen eine erhebliche Belastung für den Haushalt dar. Vor diesem Hintergrund ist der Beschluss des Landtages vom 16. Mai 2019¹¹¹ nachvollziehbar, durch den die Landesregierung aufgefordert wird, sich dafür einzusetzen,

¹¹¹ Drs. 6/11261 (ND)-B.

"dass der Bund zum Jahr 2020 die AAÜG-Lasten vollständig übernimmt".

Die Regierungskoalition des Bundes beabsichtigte, „schrittweise einen höheren Anteil bei den Erstattungen an die Rentenversicherung für die Ansprüche aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR“ zu übernehmen¹¹² und damit die ostdeutschen Länder zu entlasten. Wann und in welchem Umfang die Entlastung erfolgen soll, ist allerdings nach wie vor offen.

10.2.1 Versorgungsempfänger und Versorgungsbezüge

Die Zahl der Versorgungsempfänger steigt stetig. Im Jahr 2018 erhielten 11.146 Personen Versorgungsbezüge einschließlich Witwen- oder Waisengeld. Vor nur fünf Jahren waren es mit 6.044 noch wenig mehr als die Hälfte.

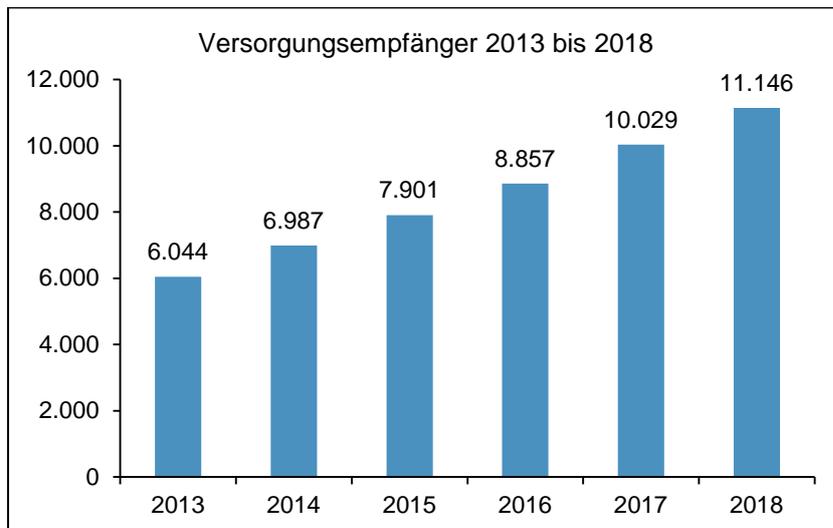


Abbildung 21: Versorgungsempfänger 2013 bis 2018 zum 31. Dezember des Jahres
Quellen: Angaben der ZBB

Von den am 31. Dezember 2018 vorhandenen 11.146 Versorgungsempfängern erhielten 9.936 Ruhegehalt und 1.210 Personen Hinterbliebenenleistungen.

¹¹² Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – 19. Legislaturperiode – vom 12. März 2018, Seite 91.

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

	Voll- zugs- beamte	Schul- dienst	Richter	Übrige	Gesamt
Versorgungs- empfänger gesamt	4.154	4.285	257	2.450	11.146
- Ruhegehalt	3.545	4.002	210	2.179	9.936
- Witwen-/ Witwergeld	532	243	36	221	1.032
- Waisengeld	77	40	11	50	178
nachrichtlich: Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehaltes					
- Dienstunfähigkeit	512	975	24	385	1.896
- besondere Altersgrenze	3.020	1		1	3.022
- Antragsalters- grenze	6	2.365	41	405	2.817
- gesetzliche Altersgrenze	7	660	145	1.312	2.124
- einstweiliger Ruhestand				39	39
- Ruhestand wegen Zeitablauf				8	8
- sonstige Gründe		1		29	30

Tabelle 14: Versorgungsempfänger und Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehaltes 2018
Quelle: Angabe der ZBB

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

Im Verhältnis zwischen aktiven Beamten zu Ruhestandsbeamten mit Hinterbliebenen (Versorgungsempfänger) zeigt sich schon aktuell eine Annäherung an die alten Bundesländer.

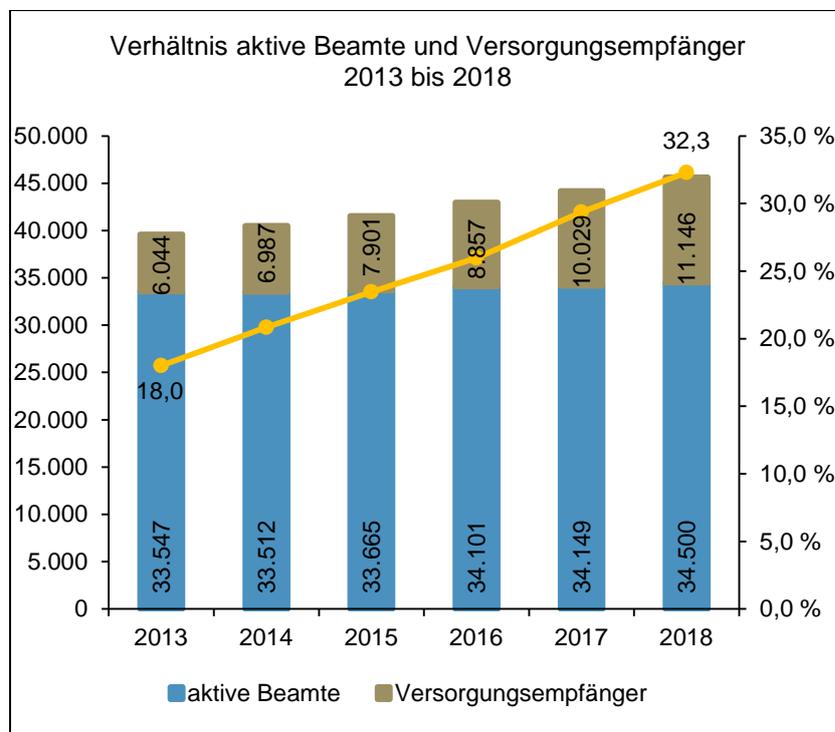


Abbildung 22: Verhältnis aktive Beamte und Versorgungsempfänger 2013 bis 2018
Quellen: Angaben der ZBB

Entsprechend werden die steigenden Versorgungsbezüge den Landeshaushalt zunehmend belasten und einen immer größeren Anteil an den personalinduzierten Ausgaben einnehmen.

Die nachfolgende Grafik zeigt den überproportionalen Anstieg der Versorgungsbezüge im Vergleich zu den personalinduzierten Ausgaben seit 2013 bis 2022:

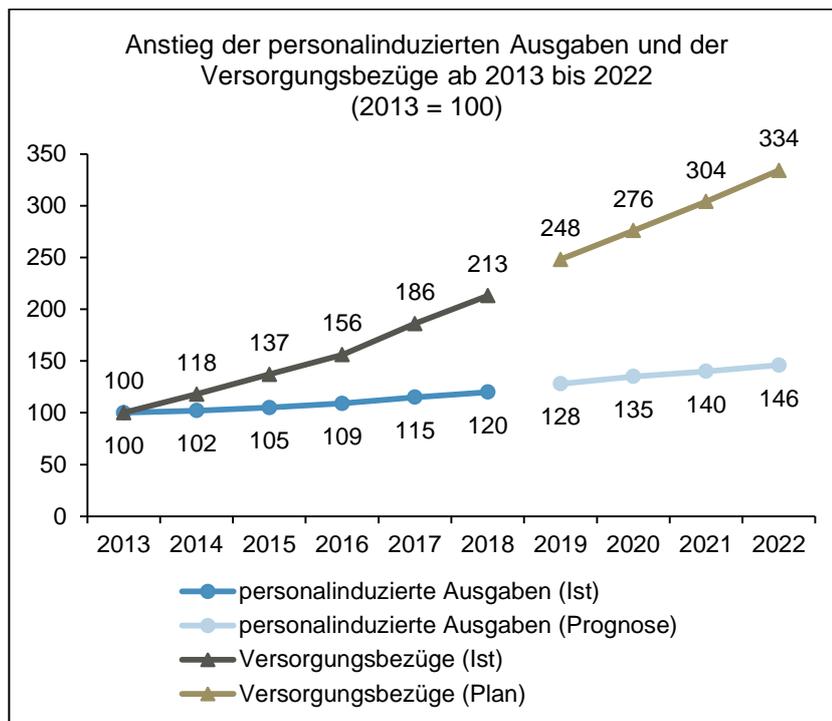


Abbildung 23: Anstieg der personalinduzierten Ausgaben und der Versorgungsbezüge ab 2013 bis 2022
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2013 bis 2018, Haushaltsgesetz 2019/2020, Finanzplanung 2018 bis 2022, Verlagerte Personalausgaben HGr. 6 – Ist laut MdF vom 18. April 2019, eigene Berechnungen

Die bisherige und die zukünftige Entwicklung der personalinduzierten Ausgaben ist seit 2013 von einem stetigen jährlichen Anstieg zwischen 2 % und 6 % gekennzeichnet. Die Versorgungsbezüge haben sich jedoch seit 2013 verdoppelt und werden sich im Jahr 2022 voraussichtlich mehr als verdreifacht haben.

Dieser überproportionale Anstieg steht im starken Gegensatz zu dem aktuell völligen Verzicht, Vorsorge für die kommenden Versorgungslasten zu treffen.

Diese Entwicklung wird sich weiter fortsetzen, eine genaue Prognose zu der Zahl der Versorgungsempfänger fehlt

allerdings. Das MdF prognostiziert im Versorgungsbericht¹¹³ nur die Ausgaben für Versorgungsbezüge von 605 Mio. Euro bis zum Jahr 2027. Die Landesregierung sollte Wege aufzeigen, wie diesen absehbaren Belastungen für den Landeshaushalt generationengerecht begegnet werden kann. Als Basis für strategische Überlegungen hält der Landesrechnungshof zunächst Prognosen aller Versorgungsausgaben für die kommenden zwanzig Jahre für unentbehrlich. Hier könnte das MdF aufgrund der Komplexität von Berechnungen und Annahmen auch auf externen Sachverstand zurückgreifen. Der Prognose der Versorgungsausgaben sollte eine Einnahmeentwicklung gegenüber gestellt werden, um in Folge aufzuzeigen, in wieweit die Versorgungsausgaben überproportional weiter anwachsen und eine zusätzliche Vorsorge getroffen werden muss.

Diese Notwendigkeit wird dadurch noch deutlicher, dass zunehmend ein höherer Anteil der Steuereinnahmen für Versorgungsausgaben verwendet werden muss. Dies zeigt die Entwicklung der Versorgungs-Steuer-Quote, die das Verhältnis der Versorgungsbezüge¹¹⁴ zu den Steuereinnahmen wiedergibt.

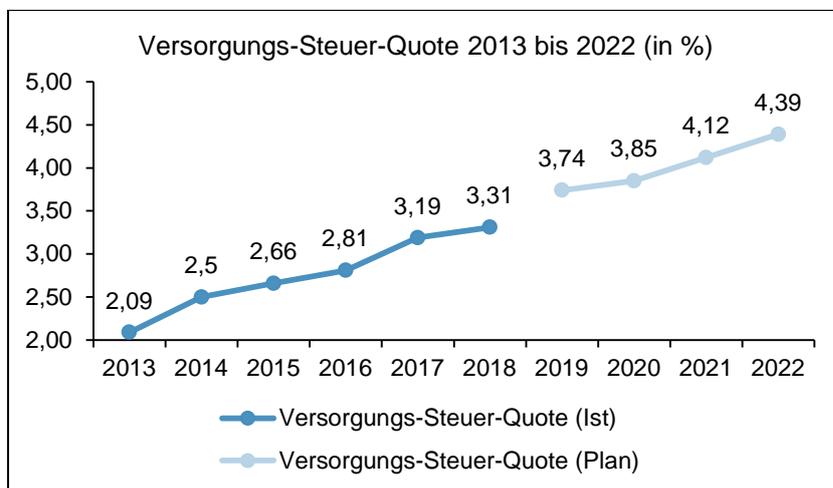


Abbildung 24: Versorgungs-Steuer-Quote 2013 bis 2022
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2013 bis 2018, Haushaltsgesetz 2019/2020, Finanzplanung 2018 bis 2022

¹¹³ Bericht über die Beamtenversorgung im Land Brandenburg (Versorgungsbericht) vom 7. November 2018; P-AHK 6/28.

¹¹⁴ Versorgungsausgaben sind hier Versorgungsbezüge und Zuführungen an die Versorgungsrücklage für Versorgungsempfänger (Ausgaben OGr. 43).

Ein immer größerer Anteil der Steuereinnahmen steht damit nicht mehr für andere Zwecke zur Verfügung.

Das MdF teilte in seiner Stellungnahme gegenüber dem Landesrechnungshof mit, dass zukünftig geplant sei, die im Versorgungsbericht enthaltene Prognose über künftige Versorgungsausgaben auf eine sicherere Basis zu stellen und die Prognoseberechnung für den Versorgungsbericht des Jahres 2021 nach dem Vorbild des Berliner Versorgungsberichtes vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (AfS) durchführen zu lassen. In diesem Zusammenhang solle geprüft werden, ob das AfS in der Lage ist, den Prognosezeitraum auszuweiten. Darüber hinaus wäre aus Sicht des MdF zu prüfen, ob noch zusätzlich externer Sachverstand durch versicherungsmathematische Sachverständige für Altersversorgung herangezogen werden sollte.

Zudem bestehen für das MdF keine Bedenken, in den für das Jahr 2021 geplanten Folgebericht zur Versorgung auch die prognostizierte Anzahl der Versorgungsfälle aufzunehmen.

10.2.2 Versorgungsfonds

Das Land errichtete 1999 durch das Brandenburgische Versorgungsrücklagengesetz ein Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg“, dem 0,2 Prozentpunkte der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen zufließen. Das Sondervermögen dient der Finanzierung der steigenden Versorgungslasten, die nicht allein aus dem laufenden Haushalt geleistet werden sollen.

Das Land errichtete ergänzend mit dem Brandenburgischen Versorgungsfondsgesetz ein weiteres Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Brandenburg“, da die Versorgungsrücklage nicht zu einer nennenswerten Finanzierung der Versorgungsleistungen ausreichen würde. Mit dem Fonds sollten ursprünglich die Versorgungsaufwendungen der Beamten und Richter vollständig finanziert werden, deren Versorgungsansprüchen auf einem erstmals nach dem 31. Dezember 2008 begründeten Rechtsverhältnis beruhen.

Die Versorgungsrücklage wurde zum 31. Dezember 2017 aufgelöst. Ihr Portfolio wurde in den Versorgungsfonds überführt, wo es von diesem getrennt geführt wird.

Ab dem Jahr 2017 sind dem Versorgungsfonds jedoch keine Mittel mehr zugeführt worden. Die entsprechende Verpflichtung wurde durch das Gesetz über die Aufhebung des Versorgungsrücklagengesetzes gestrichen. Vorgesehen ist allenfalls noch eine Teilfinanzierung durch Zuführungen aus dem Landeshaushalt nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltes. Eine einmalige Zuführung von 90 Mio. Euro an den Versorgungsfonds sieht der Doppelhaushalt 2019/2020¹¹⁵ für 2019 vor. Diese soll auf Grundlage von Einnahmen für die Versorgungslastenteilung für die Jahre 2011 bis 2016 erfolgen und beruht auf einer Empfehlung des Landesrechnungshofes. Weitere Zuführungen sind nach der Finanzplanung bis 2022 nicht geplant.

Ende 2018 betrug der Gesamtwert des Versorgungsfonds 801,6 Mio. Euro¹¹⁶. Dieser Betrag würde lediglich ausreichen, die Versorgungsbezüge für zwei Jahre zu zahlen.

10.3 Personalhaushalt und Personalbedarfsplanung

10.3.1 Personalhaushalt der Einzelpläne 02 bis 12

Die Zahl der Stellen setzt sich zusammen aus Planstellen und anderen Stellen¹¹⁷.

¹¹⁵ Einzelplan 20, Kapitel 20 710, Titel 919 20.

¹¹⁶ Bericht des MdF über die Entwicklung des Versorgungsfonds des Landes Brandenburg für das Jahr 2018.

¹¹⁷ Alle Stellen ohne Stellen für abgeordnete Beamte, Beamte, die noch nicht in ein Amt eingewiesen wurden, Beamte im Vorbereitungsdienst, Leerstellen.

In den Einzelplänen 02 bis 12 werden für das Jahr 2019 insgesamt 47.459 Stellen¹¹⁸ ausgewiesen. Diese stehen laut den Stellenplänen des Haushaltes für folgende Aufgaben zur Verfügung:

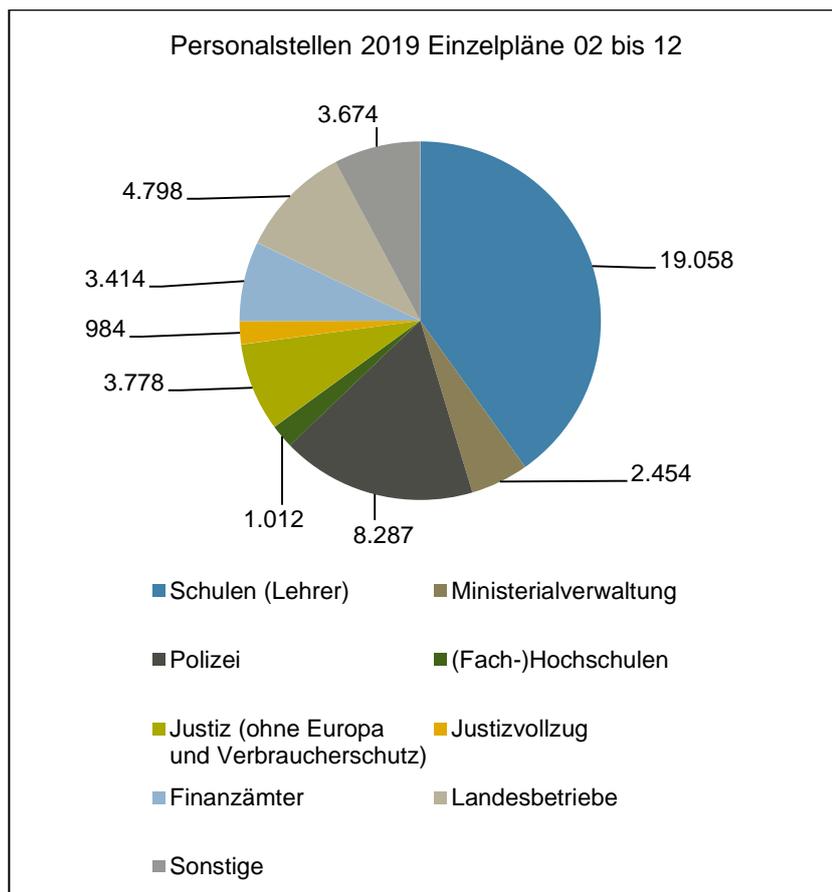


Abbildung 25: Personalstellen 2019 Einzelpläne 02 bis 12
Quelle: Haushaltsgesetz 2019/2020

¹¹⁸ Inklusiv 134 Nachwuchsstellen, ohne Tarifbeschäftigte des Hochschulbereiches.

Seit 2013 hat sich die Anzahl der Stellen in den Einzelplänen 02 bis 12 wie folgt entwickelt:

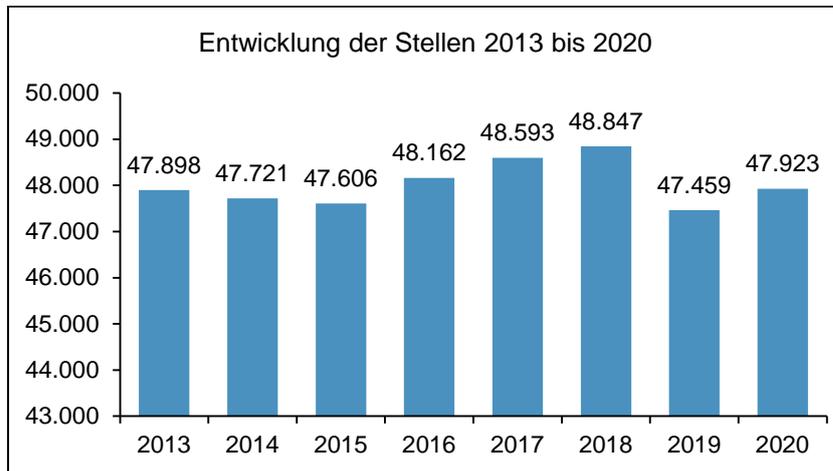


Abbildung 26: Entwicklung der Stellen 2013 bis 2020
 Quellen: Haushaltsgesetze 2013 bis 2020

Die deutliche Stellenreduzierung im Jahr 2019 im Vergleich zu 2018 ergibt sich maßgeblich aus der Aufhebung der Stellenplanbindung für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Stellenplan der Hochschulen. Allein dadurch werden ab dem Jahr 2019 insgesamt 2.297 Stellen weniger bei den Hochschulen ausgewiesen. Die personelle Ausstattung der Hochschulen hat sich dadurch allerdings nicht verändert. Vielmehr soll durch die Aufhebung der Stellenplanbindung die Eigenverantwortung und Gestaltungsfreiheit der Hochschulen gestärkt werden.

Klammert man diese formale Stellenreduzierung aus, sind in den übrigen Einzelplänen zusätzliche Stellen geschaffen worden. Im Bereich der Schulen ist mit 294 Stellen der zahlenmäßig stärkste Zuwachs zu verzeichnen. In den Einzelplänen 02 bis 12 sind für 2019 darüber hinaus insgesamt 134 Nachwuchsstellen veranschlagt worden.

Die Betrachtung der Stellenzahl allein ist nicht aussagekräftig genug für die Einschätzung der personellen Ausstattung des Landes Brandenburg. Hier müssten als eine Kennzahl zur Bewertung auch die Personalausgaben, insbesondere der Nebenhaushalte, einbezogen werden. Vergleiche mit den Vorjahren werden zudem erschwert, wenn Stellen, wie bei den

Hochschulen, aus formalen Gründen nicht mehr im Haushalt ausgewiesen werden (müssen).

In den Jahren 2013 bis 2018 waren regelmäßig 97 % der veranschlagten Stellen besetzt. Damit waren jährlich über 1.000 Stellen in den Einzelplänen 02 bis 12 unbesetzt.

10.3.2 Nachwuchsstellen

Im Einzelplan 20 sind zentral 402 Nachwuchsstellen veranschlagt. Um den Ressorts zusätzlichen stellen- und personalwirtschaftlichen Spielraum zu verschaffen, werden 134 Nachwuchsstellen ab 2019 dauerhaft in den Einzelplänen 02 bis 12 veranschlagt. Diese ergänzen die im Einzelplan 20 veranschlagten Nachwuchsstellen. Diese erstmals 2010 ausgebrachten Stellen können durch die Ressorts bei vorliegendem fachlichem Nachbesetzungsbedarf für maximal fünf Jahre genutzt werden. Nach den jeweiligen Erläuterungen zum Haushaltstitel haben die Ressorts die anschließende Umsetzung auf reguläre Stellen im jeweiligen Geschäftsbereich sicherzustellen. Zudem müssen die Ausgaben im Rahmen des Personalbudgets des Einzelplanes, dem die Planstelle aus dem Einzelplan 20 zur Verwendung zugewiesen bzw. ab 2019 dort ausgebracht wurde, finanziert werden.

Die Entwicklung der Nachwuchsstellen stellt sich wie folgt dar.

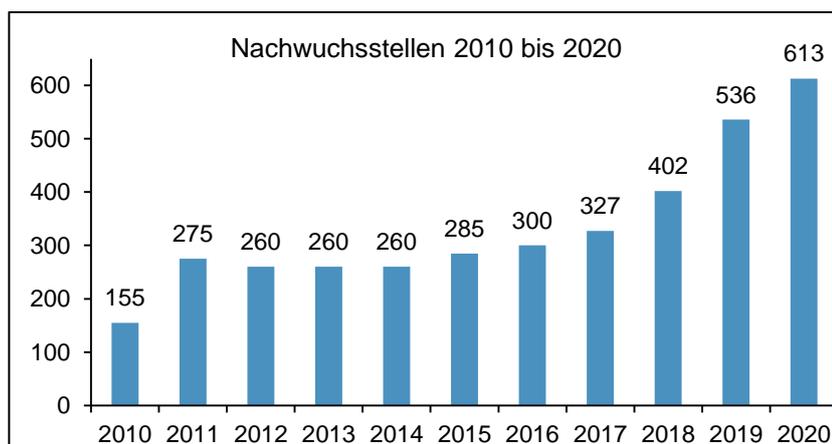


Abbildung 27: Nachwuchsstellen 2010 bis 2020
Quellen: Haushaltsgesetze 2010 bis 2020

Die zentral im Einzelplan 20 ausgebrachten Nachwuchsstellen wurden den Ressorts bisher auf Antrag unter Berücksichtigung

der Festlegungen in der Personalbedarfsplanung vom MdF zur Bewirtschaftung übertragen. Nach Ausführungen des MdF sind die übertragenen Nachwuchsstellen sukzessive nach Ablauf der jeweiligen Bewirtschaftungsfrist an den Einzelplan 20 zurück zu übertragen und entfallen dann dort.

Die Ressorts haben in den Jahren 2014 bis 2018 die Nachwuchsstellen wie folgt für Einstellungen genutzt und besetzt.

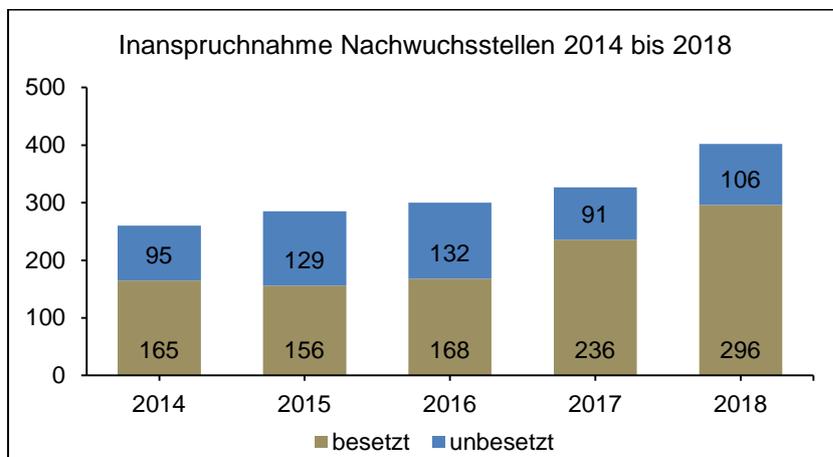


Abbildung 28: Inanspruchnahme Nachwuchsstellen 2014 bis 2018
 Quellen: Haushaltsgesetze 2014 bis 2018, MdF
 Zusammenstellung Besetzung Nachwuchsstellen zum
 31.12. des Jahres vom 29. April 2019

Durch die seit 2010 veranschlagten Nachwuchsstellen werden Einstellungskorridore geschaffen, mit denen entsprechend der Personalbedarfsplanung Nachwuchskräfte gewonnen werden sollen, um Verjüngung und Wissenstransfer zu gewährleisten.¹¹⁹ Grundsätzlich hält der Landesrechnungshof den Zweck der Nachwuchsgewinnung für sinnvoll und notwendig. Die Landesregierung sollte prüfen, ob dieser Zweck mit den Nachwuchsstellen erreicht werden konnte.

Nach den Ausführungen des MdF sollen die Nachwuchsstellen nach Ablauf der Bewirtschaftungsfrist an den Einzelplan 20 zurück übertragen werden und anschließend dort entfallen. Die parallele Veranschlagung sowohl zentral als auch dezentral wird daher sukzessive auslaufen. Dies begrüßt der

¹¹⁹ Personalbedarfsplanung 2022 und ressortübergreifende Personalentwicklungsplanung für die brandenburgische Landesverwaltung (Drs. 6/9217).

Landesrechnungshof grundsätzlich, hielte aber eine ausschließlich dezentrale Veranschlagung bereits im kommenden Haushaltsplan für wünschenswert.

10.3.3 Befristet Beschäftigte in der Landesverwaltung

Am 31. Dezember 2018 waren in der Landesverwaltung insgesamt 60.530 Beschäftigte tätig.¹²⁰ Darunter waren 12.391 befristet Beschäftigte (2017: 11.609).

Zu diesen befristet Beschäftigten zählten auch Auszubildende, wissenschaftlich-studentische Hilfskräfte, Anwärter und Rechtsreferendare. Dieser Personenkreis ist naturgemäß immer nur für eine begrenzte Zeit tätig. Wenn man diese 5.474 Personen aus der Gesamtzahl der Beschäftigten herausrechnet, verbleiben 55.056 Beschäftigte und 6.917 „echt“ befristet Beschäftigte für das Jahr 2018 (2017: 6.419), was einem Anteil von 12,6 % (2017: 11,8 %) entspricht.

¹²⁰ Die ZBB führte zum 31. Dezember 2018 insgesamt 60.912 Personen (Zahlfälle). Von denen befanden sich jedoch 382 Personen bereits in der Freistellungsphase der Altersteilzeit. Diese waren, da sie nicht mehr im Landesdienst aktiv sind, von der Gesamtzahl abzuziehen.

Die Entwicklung dieser befristet Beschäftigten in der Landesverwaltung von 2015 bis 2018 ist nachfolgend der Entwicklung der Beschäftigten gegenübergestellt:

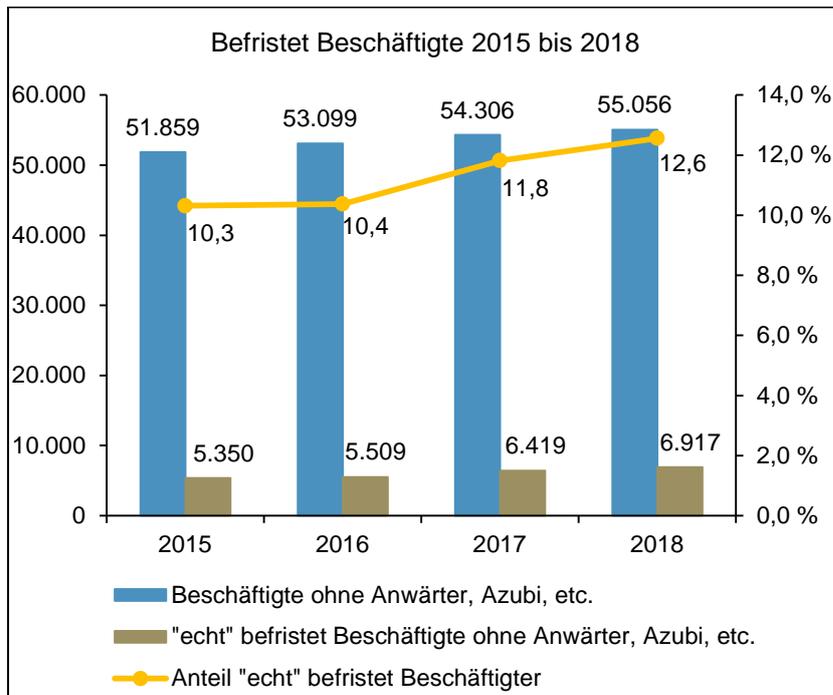


Abbildung 29: Befristet Beschäftigte 2015 bis 2018
 Quellen: Angaben der ZBB

Der Anteil befristeter Beschäftigter erhöhte sich in diesem Zeitraum von 10,3 % auf 12,6 %.

Die meisten dieser befristet Beschäftigten waren in den genannten Jahren im MWFK (2017: 3.137, 2018: 3.305) und im Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (2017: 1.989, 2018: 2.267) tätig. In den übrigen Bereichen war die Zahl der befristet Beschäftigten zwar geringer, stieg aber ebenfalls an (2017: 1.293, 2018: 1.345).

Die Landesregierung strebte eine deutliche Reduzierung der Anzahl befristeter Arbeitsverhältnisse an, beginnend mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 zunächst um ein Drittel.¹²¹ Das MdF weist darauf hin, dass sich die diesbezügliche Vereinbarung mit den Gewerkschaften vom November 2017 nach Mitteilung des

¹²¹ Ergebnisniederschrift über die Fortsetzung der Gespräche zu aktuellen Fragen des öffentlichen Dienst- und Arbeitsrechts (sog. Attraktivitätsgespräche) vom 21. November 2017.

MIK nur auf sachgrundlose Befristungen beziehe. Vor dem Hintergrund der in allen Bereichen bis 2018 gestiegenen Zahl aller befristet Beschäftigter erscheint dieses Ziel schwer erreichbar.

III. Besondere Prüfungsergebnisse



Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)

11 Beschaffungsmanagement in der Landesverwaltung Brandenburg

Selbst zehn Jahre nach der Errichtung einer Zentralstelle für die Beschaffung hat die Landesregierung ihre damit verfolgten Ziele nicht erreicht. Eine zentrale Koordinierung der Beschaffungen des Landes fand nicht statt.

11.1 Prüfungsgegenstand

Die Landesregierung beauftragte das Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK) im September 2005, die Zentralstelle und Serviceeinrichtung für das Beschaffungswesen (ZfB) im Zentraldienst der Polizei (ZDPol) einzurichten und in diesem Zuge eine elektronische Beschaffungs- und Vergabepattform aufzubauen.¹²²

Durch zeitgleiche Änderung der Beschaffungsanordnung (BAO)¹²³ wurden die Stellen der unmittelbaren Landesverwaltung verpflichtet, Beschaffungen ihres Standardbedarfes¹²⁴ künftig über die ZfB abzuwickeln. Darüber hinaus können sich die Stellen der Landesregierung auch für die Beschaffung von Nicht-Standardbedarf der Leistungen der ZfB bedienen.

¹²² Kabinettsbeschluss 227/05 vom 27. September 2005.

¹²³ Anordnung über die zentrale Beschaffung in der Landesverwaltung Brandenburg (Beschaffungsanordnung - BAO), Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 16. November 1999 (Amtsblatt für Brandenburg - Nr. 49 vom 08. Dezember 1999 S. 1191), in der Fassung der Anlage 1 zur KV 227/05 vom 20. September 2005, Ministerium des Innern, Tz. 4.2.; veröffentlicht mit dem Vergabehandbuch unter 2.3 der Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (ABI./07, [Nr. 16], S. 873 [887]).

¹²⁴ Als Standardbedarf definiert die BAO regelmäßig benötigte Artikel (insbesondere Büro- und Geschäftsbedarf, Büromöbel, Bürotechnik, Hygiene- und Reinigungsartikel, Fotomaterial, Dienstkleidung, Kraftfahrzeuge und Zubehör, Standard-PC, -Server, -Software und -Drucker sowie Zubehör für die Datenverarbeitung).

Mit einer Zentralisierung der Beschaffung sollte insbesondere erreicht werden, durch Bündelung der Beschaffung von Standardbedarf erhebliche Kosten einzusparen. Durch Wegfall dezentraler Beschaffungsvorgänge sollten zudem Personal- und Verfahrenskosten gesenkt werden. Die zentrale Bündelung von spezialisiertem Sachverstand sollte die Verfahrenssicherheit und Vergaberechtskonformität erhöhen.

Die Landesregierung verwies darauf, dass die Zentralstelle auf Dauer eine hohe Auslastung und Arbeitseffektivität aufweisen müsse, um die Kosten für deren Aufbau zu rechtfertigen.

Der Landesrechnungshof prüfte die Umsetzung der vom Land vorgesehenen Zentralisierung der Beschaffung in der unmittelbaren Landesverwaltung, soweit für die Beschaffungen die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) galt.

Er erhob Daten bei 45 Dienststellen¹²⁵ der unmittelbaren Landesverwaltung zu den Beschaffungen, die in den Haushaltsjahren 2012 bis 2016 wirksam wurden. Zudem untersuchte der Landesrechnungshof die Aufgabenwahrnehmung des MIK, als koordinierende Stelle für das Beschaffungswesen und als aufsichtführende Stelle über den ZDPol und damit über die ZfB, und des Ministeriums für Wirtschaft und Energie (MWE), als Betreiber der Informationsplattform zum Beschaffungswesen. Ebenso wurde der Landesbetrieb Brandenburgischer IT-Dienstleister (ZIT-BB), als Beteiligter bei IT-Vergaben, an der Prüfung beteiligt.

11.2 Prüfungsergebnis

11.2.1 Rolle und Zuständigkeit des MIK

Erfolgskontrolle und Controlling

Landeshaushaltsordnung (LHO)¹²⁶ und zugehörige

¹²⁵ Nach dem Abschluss seiner Erhebungen lagen dem Landesrechnungshof von drei Stellen keine Antworten vor. Die Werte für eine Stelle waren in den Angaben einer anderen mit enthalten. Der Landesrechnungshof wertete demnach vollständige Datensätze von 41 Dienststellen aus.

¹²⁶ Landeshaushaltsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl. I/99, [Nr. 07], S. 106), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29. Juni 2018 (GVBl. I/18, [Nr. 14], S. 29).

Verwaltungsvorschriften (VV-LHO)¹²⁷ fordern, zum Abschluss finanzwirksamer Maßnahmen festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden und ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und wirtschaftlich war (abschließende Erfolgskontrolle).¹²⁸

Die Landesregierung erwartete Einsparungen von Sach- und Personalkosten sowie eine Qualitätsverbesserung bei Beschaffungen. Eine spätere Überprüfung der Erreichung dieser Zielsetzungen legte der Kabinettsbeschluss nicht explizit fest.

Inwieweit die Zentralisierung zu Einsparungen führte, konnten weder das MIK noch die ZfB nachvollziehbar darstellen. Denn sie legten weder Kenngrößen für belastbare Annahmen zum Erfolg einer Zentralisierung fest, noch konnten sie anders Nachweise zur Steigerung der Effizienz und Effektivität vorlegen.

Dem MIK ist es daher nicht möglich, eine Aussage über die Erreichung der mit der Bündelung der Beschaffung angestrebten Ziele zu treffen. Im Ergebnis ist deshalb einerseits die Landesregierung nicht in der Lage, die Umsetzung ihrer Beschlüsse zu überwachen bzw. nachzuhalten, andererseits kann auch die ZfB den Erfolg ihrer Verbesserungsbemühungen weder messen noch darstellen.

Mangels ausdrücklicher Forderung im Kabinettsbeschluss sah das MIK keine Notwendigkeit, eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Vielmehr sei hinsichtlich einer Evaluierung des Beschaffungswesens eine erneute Kabinettsbefassung erforderlich. Für eine Evaluierung stünden im MIK aber keine (personellen) Ressourcen zur Verfügung.

Einer erneuten Kabinettsbefassung bedarf es aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht, da schon § 7 LHO angemessene Zielerreichungskontrollen bei allen finanzwirksamen Maßnahmen vorschreibt.

¹²⁷ Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 2016, zuletzt geändert durch Erlass des MdF vom 12. November 2018 (ABl./18, [Nr. 48], S. 1175).

¹²⁸ § 7 LHO i. V. m. Nr. 2.2 zu § 7 VV-LHO.

Koordinierung des Beschaffungswesens durch das MIK

Das MIK ist verantwortlich für die Koordinierung des Beschaffungswesens in der Landesverwaltung.¹²⁹ Daneben hat das MIK die Aufsicht über das Vergabeportal des Landes auszuüben. Das MWE ist für das öffentliche Auftragswesen und den Wettbewerb zuständig.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass das MIK zur Zentralisierung der Beschaffung ressortübergreifend keine näheren Festlegungen getroffen hatte. Darüber hinaus sah es die Verantwortung für die Koordinierungsfunktion bei der ZfB.

Das Innenministerium ist der Auffassung, dass ihm für das Beschaffungswesen die Federführung nicht obliege, da die Grundsätze der Vergabe im Zuständigkeitsbereich des MWE lägen bzw. die Ressorts ihre Abläufe unter Hinweis auf die Ressorthoheit selbst zu organisieren hätten. Im Vergabeportal des MWE unterhält das MIK lediglich eine Seite mit Informationen zum Vergabemarktplatz und entsprechende Verlinkungen. Ein Austausch oder eine Abstimmung zwischen dem MWE und dem MIK über die Inhalte des Vergabeportals werde nur bei Bedarf vorgenommen. Einen solchen sahen die beiden Ressorts nicht, obwohl der Landesrechnungshof schon vor mehreren Jahren deutliche Mängel des Portals vorfand und darauf hinwies. So wurde im Portal auf veraltete Vorschriften und Formblätter verwiesen. Zudem war das Portal selbst technisch wenig nutzerfreundlich. Obwohl als Unterstützung für Externe vorgesehen, ist das Portal nur erheblich eingeschränkt nutzbar.

Im Ergebnis nahm also das MIK nicht nur seine Koordinierungsfunktion unzureichend wahr – mehr noch: Es lehnte diese ressortübergreifende Verantwortung ab und wies sie stattdessen insbesondere der ZfB zu. Dabei handelt es sich bei der grundsätzlichen Verantwortlichkeit für die Koordinierung um eine übergeordnete organisatorische Frage innerhalb der Landesverwaltung und damit um eine originär ministerielle Aufgabe. Zudem kam das MIK seiner Aufsichtsfunktion über das Vergabeportal des Landes nicht nach.

¹²⁹ Bekanntmachung der Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden vom 17. März 2015 (GVBl. II/15, [Nr. 15]), geändert durch Bekanntmachung vom 25. Mai 2016 (GVBl. II/16, [Nr. 26]).

11.2.2 Inanspruchnahme der ZfB für Beschaffungen

Der Landesrechnungshof untersuchte die Inanspruchnahme, Organisation und Aufgabenwahrnehmung der ZfB und griff, soweit erforderlich, auf Ergebnisse aus den Erhebungen bei den Stellen der unmittelbaren Landesverwaltung zurück. Er kam zu folgenden wesentlichen Erkenntnissen:

Die Stellen der unmittelbaren Landesverwaltung beschafften im Betrachtungszeitraum Leistungen mit einem Volumen von insgesamt 753 Mio. Euro für Standardbedarfe und Nicht-Standardbedarfe.

Nach den Erhebungen des Landesrechnungshofes – vollumfänglich wurden diese bisher vom MIK oder der ZfB nicht erhoben – wichen die von den Stellen der Landesverwaltung einerseits und die von der ZfB andererseits erhaltenen Angaben zur Zahl der Beschaffungsvorgänge bzw. Volumina zum Teil erheblich voneinander ab.

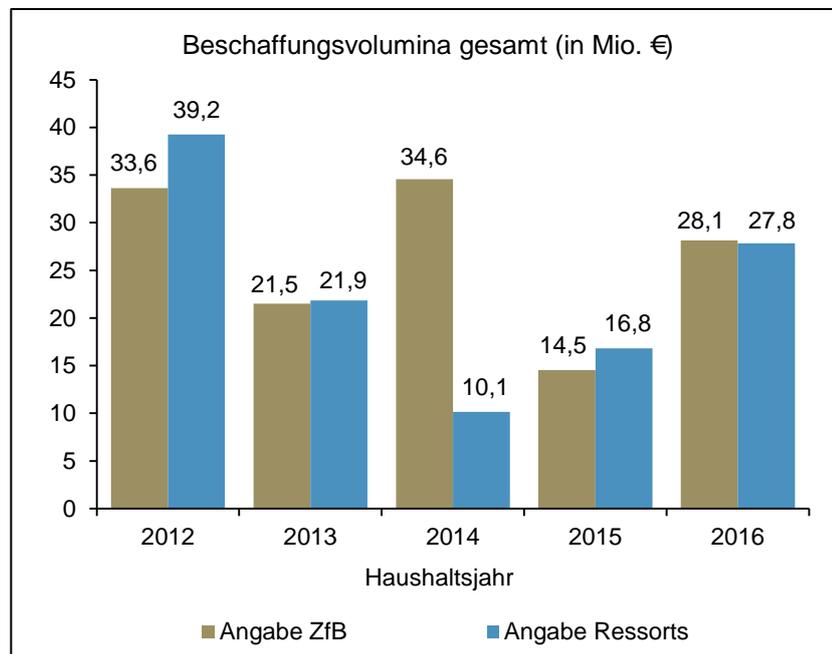


Abbildung 30: Beschaffungsvolumina gesamt – Vergleich der Angaben der Ressorts mit denen der ZfB
Quelle: Eigene Erhebungen des Landesrechnungshofes

Die Stellen der unmittelbaren Landesverwaltung führten im geprüften Zeitraum insgesamt 61.288 Vorgänge für die Beschaffung von Standardbedarf durch. Das damit verbundene

Vergabevolumen belief sich auf eine Höhe von rund 79 Mio. Euro. Davon wurden – unter Zugrundelegung der Daten der Ressorts – nur 37 % der Vorgänge (22.956) und ein Volumen von 42 % (33,4 Mio. Euro) über die ZfB abgewickelt.

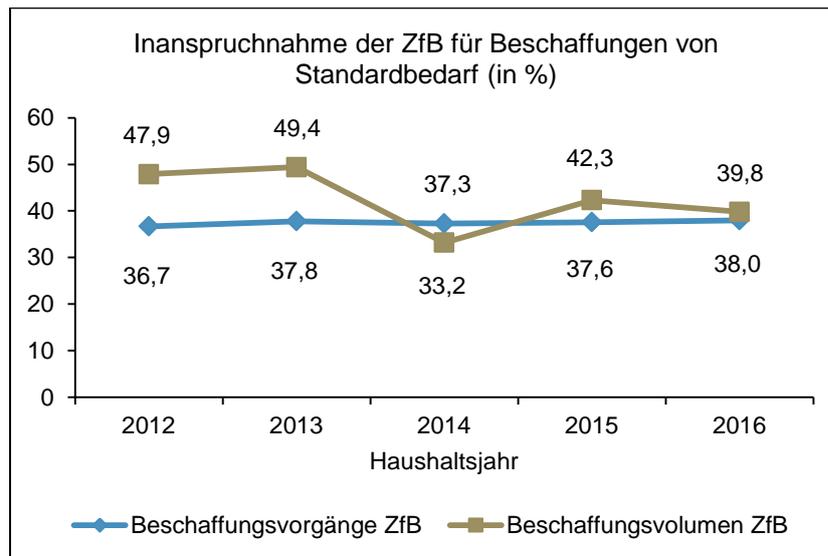


Abbildung 31: Prozentuale Inanspruchnahme der ZfB für Beschaffungen von Standardbedarf durch die Ressorts – kumuliert
Quelle: Eigene Erhebungen des Landesrechnungshofes

Die Inanspruchnahme der ZfB bei der Beschaffung von Nicht-Standardbedarf stellte im betrachteten Zeitraum eher die Ausnahme (2,5 % bis 4,0 % der 135.545 Beschaffungsvorgänge) dar. Der entsprechende Anteil am Beschaffungsvolumen (673 Mio. Euro), das unter Zuhilfenahme der Dienstleistungen der ZfB abgewickelt wurde, lag zwischen 5,0 % und 22,6 %.

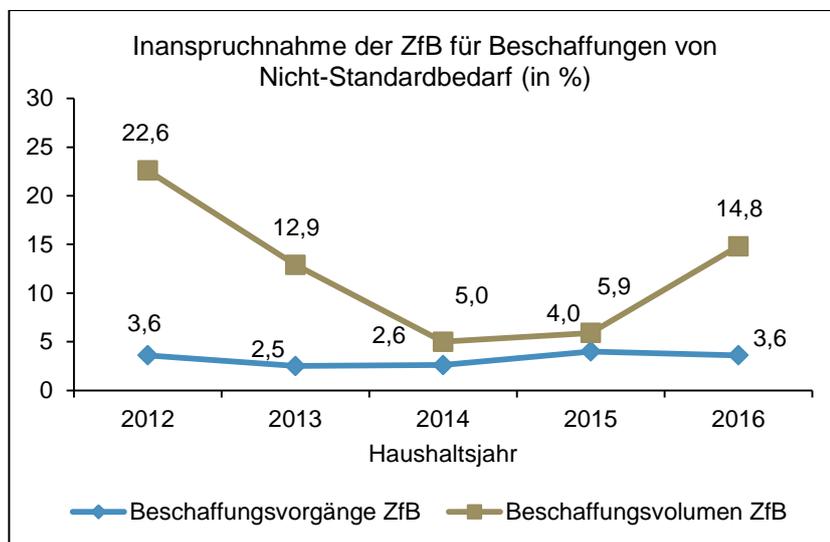


Abbildung 32: Prozentuale Inanspruchnahme der ZfB für Beschaffungen von Nicht-Standardbedarf durch die Ressorts – kumuliert
Quelle: Eigene Erhebungen des Landesrechnungshofes

11.2.3 Personalaufwand für Beschaffungen

Im Jahr 2005 waren in der unmittelbaren Landesverwaltung Bedienstete im Umfang von insgesamt 185 Vollzeitäquivalenten (VZÄ)¹³⁰ mit Beschaffungstätigkeiten befasst, davon ca. 84 VZÄ mit der Beschaffung von Standardbedarf.¹³¹ Die Bündelung von Beschaffungsaufgaben in der ZfB und ein damit verbundener Wegfall dieser Aufgaben in den einzelnen Dienststellen sollten zu Entlastungen in diesem Umfang führen. In einem vom MIK beauftragten Umsetzungskonzept wurde der Personalbedarf für die zentrale Beschaffung mit 50 VZÄ beziffert.¹³²

Im Betrachtungszeitraum hat sich die Anzahl der für Beschaffungsvorgänge eingesetzten VZÄ von anfangs 180,46 (2012) auf 158,11 (2016) reduziert. Diese Senkung resultierte

¹³⁰ Zur Bestimmung eines Vollzeitäquivalentes (VZÄ) ist das Arbeitsvolumen (in Stunden) zu ermitteln, das von allen Beschaffenden (egal ob Vollzeitkräfte, Teilzeitkräfte oder nur teilweise mit Beschaffungsaufgaben betrauten Personalstellen) im angegebenen Jahr bei der Erledigung von Beschaffungsaufgaben geleistet wurde. Dieses gesamte Arbeitsvolumen ist durch die Stundenzahl zu dividieren, die in der Stelle im angegebenen Jahr auf einem Vollzeitarbeitsplatz geleistet wurde. Das Ergebnis, auf zwei Nachkommastellen gerundet, ist das VZÄ.

¹³¹ Kabinettsvorlage 227/05 vom 20. September 2005, Ministerium des Innern, Tz. 5, (d), bb), Intranet des Landes Brandenburg, zuletzt abgerufen am 30. Juli 2019.

¹³² ebenda, Tz. 5, (d), aa), zuletzt abgerufen am 30. Juli 2019.

jedoch vornehmlich aus dem Personalabbau um 16 VZÄ in einer einzelnen Dienststelle (Polizeipräsidium). Die ZfB setzte für Beschaffungstätigkeiten 37,75 VZÄ ein (Stand per 31. Dezember 2017).

Insgesamt machen die erhobenen Daten einerseits deutlich, dass die mit der Kabinettsentscheidung beabsichtigte Personaleinsparung in den einzelnen Dienststellen der unmittelbaren Landesverwaltung nicht eingetreten ist. Andererseits liegt die Personalausstattung der ZfB unterhalb des angestrebten Niveaus, was dort als Haupthindernis für die Ausweitung ihrer Leistungen (insbesondere im Bereich des Nicht-Standardbedarfes) angeführt wird.

Zudem wurde der Personalbedarf nicht nach anerkannten Methoden auf Grundlage der zu erledigenden Aufgaben ermittelt.

11.2.4 Verfahrensprozesse für die Beschaffung

Beschaffungsvorgänge stellen die Hauptaufgabe der ZfB dar. Deshalb sind Aufbau- und Ablauforganisation so zu gestalten, dass diese Vorgänge effektiv und effizient ausgeführt werden.

Der Landesrechnungshof stellte vor allem Verbesserungspotenziale

- in der Dokumentation,
- bei den Zuständigkeitszuweisungen,
- bei den Abläufen der Bearbeitungen sowie
- in der Kontrolle der Leistungserbringung und Vertragsabwicklung

fest.

Der Landesrechnungshof empfahl im Wesentlichen folgende Änderungen der Aufbau- und Ablauforganisation, die vom MIK, als aufsichtführendes Ressort, zu begleiten sind:

- Beschaffungsvorgänge sollten, unabhängig vom Beschaffungsgegenstand, möglichst gleichförmig ausgeführt und dokumentiert werden.
- Im Rahmen der Geschäftsverteilung sollten lückenlose und überschneidungsfreie Regelungen für Befugnisse, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten (einschließlich

geeigneter Vertretungsregelungen) für die Beschaffungsvorgänge – elektronisch unterstützt – getroffen werden.

- Ausschließlich die Koordinierungsstelle sollte für die Steuerung und Kontrolle der Beschaffungsprozesse zuständig sein.
- Leistungsstörungen sollten, z. B. durch eine obligatorische Rückmeldung der Bedarfsstellen zur Vertragsabwicklung, systematisch erfasst werden.

11.2.5 Managementprozesse zur Unterstützung der Beschaffung

Managementprozesse unterstützen den Ablauf der Beschaffungs-Kernprozesse durch Schaffung einer umfassenden, verlässlichen und verfügbaren Informationsbasis.

Kundenmanagement

Ein aktives systematisches Bewerben der Leistungen der ZfB und gezieltes Anwerben neuer Bedarfsstellen erfolgte nicht. Dies wurde mit fehlenden personellen Ressourcen, insbesondere für die Übernahme und Abwicklung neuer Aufträge zur Beschaffung von Nicht-Standardbedarf, begründet.

Das Werben für die Leistungen der ZfB erfordert, dass neue Beschaffungsaufträge durch Bereitstellung erforderlicher Ressourcen tatsächlich ausgeführt werden können. Hier ist das MIK gefordert, eine ressortübergreifende Abstimmung zum Personalbedarf für die zentrale Beschaffung im Land Brandenburg herbeizuführen.

Wünsche der Bedarfsstellen nach Erweiterung des Produktkataloges wurden in der Vergangenheit nur bei Neuausschreibungen von Rahmenverträgen geprüft. Parallel zur Prüfung des Landesrechnungshofes wurden für eine Produktgruppe erstmals aktiv Wünsche abgefragt.

Die ZfB sollte nach Auffassung des Landesrechnungshofes regelmäßig die Wünsche und Bedürfnisse der Bedarfsstellen erheben und die Zufriedenheit mit dem Angebot und den Leistungen der ZfB ermitteln.

Marktbeobachtung

Lieferantenmanagement, insbesondere die Marktbeobachtung, dient der Transparenz der Beschaffungsverfahren und einem möglichst breiten Wettbewerb. Marktbeobachtungen haben das Ziel, über einen längerfristigen Zeitraum hinweg, für die Beschaffungstätigkeit relevante Veränderungen am Markt erkennen zu können und eine Risikobewertung zuzulassen.

Beobachtung der Märkte und Kontakt mit Lieferanten erfolgten in der ZfB im Wesentlichen bei der Vorbereitung von Vergabeverfahren oder bei konkreten, fachliches Knowhow erfordernden, Problemen in der Vertragserfüllung.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist die lediglich anlassbezogene Beobachtung von Marktentwicklungen ungeeignet, da strategisch wichtige Informationen für die Einleitung und Gestaltung von Vergabeverfahren und Vertragsbeziehungen fehlen können.

Risikomanagement

Beschaffungsstellen sind mit zahlreichen Risiken konfrontiert. Diese Risiken äußern sich u. a. in unerwarteten Kostensteigerungen, mangelnder Qualität der beschafften oder zu beschaffenden Waren. Auch stellen Versorgungs- bzw. Lieferprobleme, beispielsweise aufgrund mangelnder Leistungsfähigkeit, Unzuverlässigkeit oder Insolvenz von Lieferanten, ein Risiko dar. Beschaffungsrisiken müssen frühzeitig erkannt, bewertet und in Folgeentscheidungen berücksichtigt werden.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass lediglich 26 % der Stellen der unmittelbaren Landesverwaltung Beschaffungsrisiken erfassten. Auch die ZfB betrachtete Beschaffungsrisiken nicht systematisch, sondern wurde erst nach Realisierung eines Beschaffungsrisikos tätig. Probleme der Leistungserfüllung erkannte die ZfB nur dann, wenn die auftragserteilenden und belieferten Bedarfsstellen dies meldeten.

Von einer zentralen Beschaffungsstelle ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes zu erwarten, wesentliche Managementfelder zu betrachten und Erkenntnisse daraus ihren Entscheidungen zu Grunde zu legen. Insbesondere sollte sie sich mit Beschaffungsrisiken proaktiv auseinandersetzen. Der

Landesrechnungshof rät dringend, ein aktives Risikomanagement zu betreiben, indem mögliche Risiken und deren Folgen beschrieben und Maßnahmen zur Früherkennung und Risikovermeidung konzipiert werden. So sollten beispielsweise von den Bedarfsstellen über ein standardisiertes und verpflichtendes Rückmeldeverfahren Informationen über die Leistungsausführung der Lieferanten erhoben und in der ZfB ausgewertet werden.

11.2.6 Kostenermittlung

Die Kabinetttvorlage hatte vorgesehen, in der ZfB eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) einzuführen. Dies erfolgte nicht. Sie entwickelte eigene Kostenmodelle. Diese sahen für die Beschaffung von Standardbedarf Kostenpauschalen vor. Für die Beschaffung von Nicht-Standardbedarf sollte der entstandene Aufwand individuell erhoben und geltend gemacht werden.

Die Kostenmodelle führten zu erheblichen Verzerrungen bei den Entgeltkalkulationen. Die aktuelle Berechnung der Kosten orientiert sich nach Ansicht des Landesrechnungshofes insbesondere nicht am Äquivalenz- und am Kostendeckungsprinzip, da die Kostenentgelte nicht gleichermaßen für alle Bedarfsstellen gelten und sich nicht nach dem tatsächlich entstehenden Aufwand der ZfB richten.

So deckten beispielsweise die Pauschalen den Aufwand für Beschaffungsvorgänge des Standardbedarfes nur teilweise ab. Andererseits beanspruchte die ZfB für die Beschaffung von Nicht-Standardbedarf z. T. prozentuale Aufschläge oberhalb des tatsächlichen Aufwandes, die eine Beschaffung durch die ZfB finanziell unattraktiv machten.

Ohne die angestrebte KLR mangelt es der ZfB an einem institutionalisierten Informationssystem, mit dem die tatsächlichen und vollständigen Kosten der von der ZfB erbrachten Leistungen transparent, also nachvollziehbar und begründbar, ermittelt werden können. So muss sie mit Sach- und Gemeinkostenpauschalen operieren, deren Angemessenheit sie nicht schlüssig begründen kann.

11.2.7 Bildung von Doppelstrukturen

Der Landesrechnungshof untersuchte darüber hinaus, wie die ZfB neben den Bedarfs- und Vergabestellen der Ressorts auch von dem für die IT-Beschaffungen des Landes zuständigen ZIT-BB in Anspruch genommen und eingebunden wird.

Der ZIT-BB vertrat die Auffassung, dass vergleichbare Beschaffungs- und Vergabekompetenz auch bei ihm vorhanden sein müsse. Nur so sei eine komplette Betreuung der Vergabeverfahren des ZIT-BB sicherzustellen, der überwiegend IT-Nicht-Standardbedarfe betrifft. Es sei wirtschaftlich nicht sinnvoll, alle Vergabeverfahren der ZfB zu übergeben. Er begründete dies damit, dass er aus verschiedenen Gründen ohnehin während des gesamten Vergabeverfahrens (von der Erstellung der Leistungsbeschreibung bis zum Vertragsmanagement) involviert sein müsse und die zusätzliche Beteiligung der ZfB teilweise zusätzlichen und doppelten Aufwand verursache.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes stellt die koordinierende Rolle des zentralen IT-Dienstleisters bei der Beschaffung von IT-Leistungen zwar ein geeignetes Mittel dar, die erforderliche Vereinheitlichung der IT des Landes zu gewährleisten. Das MIK sollte allerdings prüfen, ob der ZIT-BB die Beschaffung von IT-Nicht-Standardbedarf grundsätzlich der ZfB zur Durchführung des Vergabeverfahrens übertragen sollte. Damit könnte die dort vorhandene Erfahrung und Expertise genutzt werden. Die vergaberechtliche Kompetenz liegt bei der ZfB und sollte im Hinblick auf die Vermeidung von Doppelstrukturen nicht zusätzlich in anderen Institutionen vorgehalten werden.

11.3 Folgerungen

Aus aktueller Sicht wurden die mit der Zentralisierung der Beschaffung angestrebten Ziele nicht erreicht: Weder erfolgte der beabsichtigte Personalabbau in den einzelnen Ressorts, noch konnten die spezialisierten Ressourcen in der eigens dafür errichteten Zentralstelle im beabsichtigten Umfang gebündelt werden. Das erhoffte Einsparpotenzial konnte bisher nicht realisiert werden.

Ausgehend von den dargestellten Prüfungsfeststellungen sollte das MIK die ZfB insbesondere stärker durch

- Verbesserungen in der Aufbau- und Ablauforganisation,
- Bereitstellung des für die Aufgabenerfüllung tatsächlich notwendigen Personals,
- gemeinsame Überarbeitung der Kostenermittlungen der ZfB und
- Verankerung eines aktiven Risikomanagements

unterstützen.

Zuvorderst sollte das MIK allerdings seiner Aufgabe zur Koordinierung und damit auch mittelbar als Instanz zur Kontrolle der Umsetzung des politischen Willens nachkommen. Insbesondere sollte das MIK dafür Sorge tragen, dass

- eine Datengrundlage mit steuerungsrelevanten Kennzahlen für eine Evaluierung der politischen Zielsetzungen geschaffen wird,
- die mit der Zentralisierung der Beschaffung erzielten Effekte evaluiert werden, um zukünftig durch eine Erfolgskontrolle und ein aussagekräftiges Controlling Ableitungen zur Umsetzung der Kabinettentscheidung ziehen zu können,
- die Verpflichtung der unmittelbaren Landesverwaltung zur Beschaffung von Standardbedarf über die ZfB konsequent durchgesetzt und in regelmäßigen Abständen überprüft wird,
- Maßnahmen zur weiteren Inanspruchnahme der ZfB, vor allem im Bereich des Nicht-Standardbedarfes, ergriffen werden und
- auf den Abbau der dezentralen Beschaffungseinheiten in den Ressorts und Geschäftsbereichen hingewirkt und damit der Aufbau bzw. die Beibehaltung von Doppelstrukturen vermieden wird.

11.4 Stellungnahme des MIK

Das MIK hat mitgeteilt, gegen die Darstellung der Sachverhalte bestünden keine Einwendungen. Im Rahmen der Prüfung hat

das MIK in Aussicht gestellt, zahlreiche Hinweise und Anregungen aufgreifen zu wollen.

Im Übrigen hat das MIK allerdings darauf verwiesen, dass die Koordinierung der zentralen Beschaffung sowie eine entsprechende Prozess- und Ablaufoptimierung als eine ressortübergreifende Aufgabe anzusehen sei. Das benötigte Zeit und dafür sei eine interministerielle Arbeitsgruppe einzurichten. Auch wenn grundsätzlicher Handlungsbedarf bestehe, seien gleichwohl wesentliche Ziele der Kabinetttvorlage erreicht worden. Zudem obliege es nicht dem MIK zu kontrollieren, ob Grundsatzvorschriften im Vergaberecht, insbesondere der BAO, eingehalten werden.

Die Notwendigkeit von Doppelstrukturen im eigenen Geschäftsbereich hat das MIK mit schwierigen vergaberechtlichen Verfahren begründet.

11.5 Schlussbemerkungen

Ohne ein koordinierendes Eingreifen des MIK wird das Ziel einer landesweit zentralisierten und damit wirtschaftlichen Beschaffung nicht erreichbar sein. Dem gegenüber könnten sich sogar ressourcenintensive Doppelstrukturen herausbilden. Dies gilt es zu vermeiden, wenn das politisch vorgegebene Ziel nicht aufgegeben werden soll.

Mögliche Folgen einer fehlenden Zentralisierung werden durch den Jahresberichtsbeitrag 15 (Vergabe von Aufträgen im Landesbetrieb Forst Brandenburg oft mangelhaft) deutlich.

Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)

12 Asservatenverwaltung bei der Polizei

Die Asservatenverwaltung erfolgte im Bereich der Polizei nicht immer ordentlich und nachvollziehbar, Kontrollen unterblieben oft. Die Zusammenarbeit mit der Justiz muss verbessert werden.

12.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof prüfte die Behandlung und Verwaltung von Asservaten in der Justiz (siehe Beitrag 13) und im Bereich der Polizei.

Asservate sind körperliche Gegenstände, die als Beweismittel oder zur Sicherung der Einziehung oder Unbrauchbarmachung in amtliche Verwahrung genommen wurden. In der Praxis werden sehr häufig Betäubungsmittel, Mobiltelefone, Waffen und Computer asserviert.

12.2 Prüfungsergebnis

12.2.1 Rechtsgrundlagen

Für die Behandlung von Asservaten bei der Polizei bestand eine Vielzahl von Regelungen. Mehrere Vorschriften stammten aus den frühen 1990er Jahren, wurden nie geändert und waren dementsprechend auch nicht mehr aktuell. So erlaubte beispielsweise ein Runderlass die Sicherheitsleistungen mittels auf Deutsche Mark ausgestellten Reiseschecks.

12.2.2 Lagerung

Verwahrstellen sind bei den Polizeibehörden einzurichten.¹³³ In den Verwahrstellen müssen die Asservate gegen Verlust, Entwertung und Beschädigung geschützt sein. Hierbei handelt es sich um speziell gesicherte Räume und geschützte Lagerhallen.

Bei seinen örtlichen Erhebungen stellte der Landesrechnungshof fest:

- Die Asservatenräume sind zum überwiegenden Teil als solche geeignet. Sie befanden sich in der Regel innerhalb der Polizeigebäude und waren gegen Einbruch gesichert.
- Teilweise lagerten Asservate aber auch in Garagen, auf Dachböden und in Hundeablageboxen.
- Die vorhandenen Bedingungen und die Qualität der Asservierung standen in einem erkennbaren Zusammenhang. Sofern ordentliche Räume, gegebenenfalls mit entsprechender Belüftung, vorhanden waren und dem Asservatenverwalter tragfähige Regalsysteme zur Verfügung standen, fiel es leichter, eine logische und stringente Ablage einzurichten.

¹³³ Nr. 2.1 Runderlass über die Behandlung von Verwahrstücken im Bereich der Polizei.



Abbildungen 33: Asservatenräume auf einem Dachboden und außerhalb eines Polizeigebäudes
Quelle: Landesrechnungshof Brandenburg

Lagerung von Waffen

Waffen sind – entladen und gesichert – von Munition getrennt, gesondert in Wertbehältnissen aufzubewahren. Die Asservatenstellen hielten das Trennungsgebot von Waffen und Munition nicht durchgängig ein.

Spreng- und Brandvorrichtungen dürfen nur verwahrt werden, wenn sie zuvor entschärft wurden. Der Landesrechnungshof fand in mehreren Asservatenkammern Feuerwerkskörper.

Lagerung von Betäubungsmitteln

Betäubungsmittel sind in Panzer- oder Stahlblechschränken zu verwahren. Im Umgang mit Betäubungsmitteln ist grundsätzlich das Vier-Augen-Prinzip einzuhalten.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass Betäubungsmittel teilweise an ungeeigneten Orten wie Dachböden, Garagen oder Abstellräumen lagerten, wo sie mitunter auch getrocknet wurden. In drei Polizeiinspektionen erfolgte die Verwahrung innerhalb der Büros der Asservatenverwalter.

Bei der Verwahrung von Marihuana-Plantagen wird neben den Pflanzen das gesamte Zubehör asserviert. Dies umfasst Bestrahlungslampen, Ventilatoren, Lüftungs- und Bewässerungsanlagen sowie Transformatoren. Die Asservatenkammern lassen in der Regel keine Verwahrung solcher Großasservate zu. Daher werden zunehmend Garagen für die polizeilichen Einsatzfahrzeuge zweckentfremdet oder gar Dienstleister mit der Verwahrung beauftragt, was regelmäßig weitere Kosten nach sich zieht.

Betäubungsmittel werden im Land häufig transportiert (zum Beispiel von einer Polizeiinspektion zur Kriminaltechnischen Untersuchung beim Landeskriminalamt und zurück). Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Versiegelung der Transportkartons unterschiedlich ausfiel. Oftmals waren die Kartons lediglich mit Klebeband verschlossen. Vereinzelt wurde auch gänzlich von einer Versiegelung der Kartons abgesehen, obwohl eine Versiegelung in der entsprechenden Dienstanweisung vorgesehen ist.



Abbildung 34: Unversiegelte Kartons mit Betäubungsmitteln
Quelle: Landesrechnungshof Brandenburg

Lagerung von Kfz

Wird ein Kfz beschlagnahmt, verwahrt dieses ein privater Dienstleister im Auftrag der Polizei. Insbesondere bei der Sicherstellung von Kleinfahrzeugen, wie Mopeds, Mofas, Quads etc. übersteigen die Kosten der Verwahrung häufig den Marktwert der sichergestellten Gegenstände. Obwohl die Zuständigkeit des Verfahrens bei der Staatsanwaltschaft liegt, trägt die Polizei die Ausgaben.

Darüber hinaus stellte der Landesrechnungshof in seinen örtlichen Erhebungen fest, dass die Verwahrung sichergestellter Kfz nicht auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt wurde.

Die finanziellen Folgen veranschaulicht folgendes Beispiel: Eine Polizeidirektion stellte drei Kinderquads sicher. Mit der Verwahrung beauftragte sie im Juni 2015 einen externen Dienstleister. Die zuständige Staatsanwaltschaft verfügte im Mai 2018 die Notversteigerung. Die Auktion erfolgte im Juli 2018. Dabei konnte ein Erlös von insgesamt 1.362 Euro erzielt werden. Die bis dahin entstandenen Verwahrungskosten betragen etwa 20.000 Euro.

12.2.3 Nachweis der Aufbewahrung

Asservatenbücher

Die Asservate sind in einem gebundenen Buch aufzunehmen.

Mitunter wurden Bücher nicht fortlaufend beschrieben. Teilweise wurde Platz für nachträgliche Eintragungen gelassen. Die Kriminalpolizei einer Direktion führte verschiedene Asservatenbücher für die vier bestehenden Dezernate. Diese Unterscheidung hielt sie jedoch nicht konsequent ein. Infolgedessen wurden Asservatennummern teilweise mehrfach vergeben.

Der Landesrechnungshof stellte bei der Inaugenscheinnahme der Asservatenbücher einer Polizeiinspektion 16 offene Vorgänge, teilweise mit ungenauer Bezeichnung der Asservate, fest. Diese stammten aus den Jahren 2011 bis 2014. Das Asservatenbuch selbst war bereits abgeschlossen. Entsprechende Vernichtungsverfügungen lagen nicht vor. Der Verbleib der Asservate war dem Asservatenverwalter nicht bekannt.

In einer anderen Polizeiinspektion bestand das Verwahrbuch über konfiszierte Waffen aus mehreren Bänden. Diese überschneiden sich zeitlich wie folgt:

Band I	Band II	Band III	Band IV
1997 – 2009	2003 – 2005	2005 – 2008	2007 – 2009

Durch die Überschneidung kam es auch hier zur doppelten Vergabe von Asservatennummern; im Jahr 2008 sogar zur dreifachen Vergabe. Dies hatte zur Folge, dass einer laufenden Nummer aus dem Jahr 2008 drei verschiedene Asservate, Eigentümer und Sachbearbeiter zugeordnet werden konnten.

Kontrolle der Lagerung

Die Asservatenbücher sind mindestens einmal jährlich dem Dienststellenleiter zur Kontrolle vorzulegen. Darüber hinaus sind mindestens einmal halbjährlich Stichprobenprüfungen zu unregelmäßigen Zeiten durchzuführen.

Die Erhebungen des Landesrechnungshofes ergaben, dass sowohl die Kontrollen als auch die Stichproben weitgehend unterblieben waren. Dies führte dazu, dass dem Dienststellenleiter beziehungsweise seinem Stellvertreter mögliche Unregelmäßigkeiten oder etwaige Überforderungssituationen der Bediensteten nicht bekannt waren.

IT-Fachverfahren

Die Mehrheit der Asservatenverwalter hat für sich – in Ergänzung zum gebundenen Asservatenbuch – Excel-Dateien als unterstützendes Arbeitsmittel erstellt. Damit wird eine verbesserte Übersicht und schnelle Recherche der Asservatenvorgänge gewährleistet. Allerdings erhöht die doppelte Datenvorhaltung das Fehlerrisiko. Zudem ist die Software "Excel" nicht revisionssicher. Bisher sieht die Vorschrift über die „Behandlung von Verwahrstücken im Bereich der Polizei“ eine elektronische Erfassung nicht vor.

Eine elektronische Übertragung der erfassten Daten an die Staatsanwaltschaft ist ebenfalls ausgeschlossen. Das Vorgangsbearbeitungssystem ComVor¹³⁴ besitzt zwar eine Schnittstelle zur Fachanwendung MESTA¹³⁵. Allerdings fehlt der Polizei das Erweiterungstool für die Asservatenbehandlung in ComVor. Deshalb müssen die bereits durch die Polizei erfassten Daten von den Staatsanwaltschaften manuell in MESTA eingepflegt werden.

12.2.4 Beendigung der Asservierung durch Vernichtung

Zuständig für die Vernichtung von Betäubungsmitteln ist das Landeskriminalamt (LKA). Dieses holt die Betäubungsmittel von den Polizeiinspektionen ab. Die Übergabe findet unter Beachtung des Vier-Augen-Prinzips statt. Die zugehörigen Vernichtungsverfügungen müssen zu jedem einzelnen Karton vom entsprechenden Asservatenverwalter an den zuständigen Sachbearbeiter des LKA übergeben werden. Anschließend wird ein Übergabeprotokoll für die entsprechende Polizeiinspektion erstellt.

¹³⁴ Computergestützte Vorgangsbearbeitung der Polizei.

¹³⁵ Mehrländer-Staatsanwaltschafts-Automation.

Der zuständige Sachbearbeiter des LKA gab an, nur stichprobenartige Kontrollen der versiegelten Kartons vorzunehmen. Dabei wird ein Abgleich zwischen den übergebenen Vernichtungsprotokollen und dem Inhalt des entsprechenden Kartons vorgenommen. Eine Inaugenscheinnahme der eigentlichen Betäubungsmittel könne aufgrund der hohen Arbeitsbelastung nicht gewährleistet werden. Eine Dokumentation der durchgeführten Stichproben erfolgt nicht. Vereinzelt entnimmt der zuständige Sachbearbeiter Marihuana als Geruchsprobe für die Spürhunde. Dies wird ebenfalls nicht dokumentiert. Ob die Entnahme unter Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips erfolgte, blieb offen.

12.2.5 Beendigung der Asservierung durch Verwertung

Die Verwertung von sichergestellten Kfz erfolgt überwiegend durch Sicherstellungsfirmen. Polizeidirektionen können zudem Verwertungsverfahren initiieren. Kfz, die im Zuge der Wertabschöpfung sichergestellt wurden, verwertet die Staatsanwaltschaft Potsdam in Zusammenarbeit mit dem LKA.

12.2.6 Personal

Mit der Leitung der Verwahrstelle soll jeweils ein Mitarbeiter der Kriminalpolizei der Dienststelle sowie ein Abwesenheitsvertreter beauftragt werden, der diese Aufgabe im Nebenamt wahrnimmt.¹³⁶

Die Erhebungen des Landesrechnungshofes ergaben, dass gewöhnlich keine Einarbeitung neuer Asservatenverwalter stattfand. Zudem fehlten regelmäßige Kontrollen, die der Führung der Asservatenverwalter dienen würden. Häufig wurden Polizeibeamte mit eingeschränkter Verwendungstauglichkeit eingesetzt. Diese sahen sich mit der komplexen Aufgabe der ordnungsgemäßen Erfassung und vorschriftsmäßigen Behandlung der Asservate ebenso wie mit den regelmäßigen Kontakten zu den Staatsanwaltschaften überfordert. Dies traf insbesondere dann zu, wenn die Zahl der

¹³⁶ Nr. 2.1 Runderlass über die Behandlung von Verwahrstücken im Bereich der Polizei sowie Nr. 2. (2) DA Verwahrstücke.

Asservate hoch war. Der Landesrechnungshof fand Asservatenkammern, aber auch Büros von Asservatenverwaltern vor, in denen jegliche Systematik und Ordnung fehlten.



Abbildung 35: Blick in die Asservatenkammern in einer Polizeiinspektion
Quelle: Landesrechnungshof Brandenburg

Das vom Landesrechnungshof festgestellte Asservatenaufkommen variierte in den einzelnen Polizeiinspektionen zwischen 500 und 1.600 Asservatenvorgängen im Jahr. Eine sorgfältige Erfassung, Behandlung und Abgabe von 1.600 Asservaten im Nebenamt führt zwangsläufig zu einer eingeschränkten Aufgabenwahrnehmung im Hauptamt.

12.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof hielt eine Reduzierung und Aktualisierung der anzuwendenden Erlasse, Dienstweisungen und Verfügungen für erforderlich. Bereits vor Abschluss der Erhebungen des Landesrechnungshofes erarbeitete das Polizeipräsidium verbesserte Regelungen.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Voraussetzungen für die fachgerechte Verwahrung von

Betäubungsmitteln (eingeschlossen Marihuana-Plantagen), beispielsweise durch Trockennetze, Ablüftungsanlagen und intakte Wertbehältnisse, geschaffen und genutzt werden. Der Arbeitsschutz der Landesbediensteten ist durchgängig zu gewährleisten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, bei sichergestellten Kfz verstärkt gesetzlich vorgesehene Notveräußerungen zu veranlassen. Auch, wenn der Polizei nur ausnahmsweise eine originäre Zuständigkeit für die Notveräußerung zufällt, kann sie diese stets anregen. Hilfreich wäre eine entsprechende Vereinbarung zwischen dem Polizeipräsidium und der Generalstaatsanwaltschaft.

Der Landesrechnungshof regt an, dass gebundene Asservatenbücher – sofern deren Führung weiterhin als erforderlich angesehen wird – zentral beschafft werden. Damit wäre sichergestellt, dass landeseinheitlich die gleichen Daten niedergeschrieben werden.

Der jeweilige Dienststellenleiter beziehungsweise sein Stellvertreter sollte zukünftig die vorgeschriebenen Kontrollen der Asservatenbücher vornehmen. So würde gewährleistet, dass dieser einen Eindruck von der tatsächlichen Situation erhält, frühzeitig Unregelmäßigkeiten erkennt und etwaige Überforderungssituationen feststellen kann.

Der Landesrechnungshof regt an zu prüfen, ob den Polizeibehörden für die Verwaltung von Asservaten eine elektronische Lösung angeboten werden kann.

Für die Datenübertragung zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft erscheint eine IT-Fachanwendung unter Einbeziehung der Gerichte sinnvoll. Da SAP bereits in den benannten Bereichen vorhanden ist, könnte dies beispielsweise durch ein SAP-Modul erfolgen.

Zum Schutz der beteiligten Landesbediensteten schlägt der Landesrechnungshof eine stetige Dokumentation der verwahrten Betäubungsmittel vor, wenn zum Beispiel Proben entnommen werden. Das Vier-Augen-Prinzip ist grundsätzlich und durchgängig zu gewährleisten.

Der Landesrechnungshof hält einen einheitlichen Prozess der gesamten brandenburgischen Polizei für die Verwertung von

sichergestellten Kfz für erforderlich. Dies würde die einzelnen Polizeidirektionen und das LKA entlasten. Zudem sollten sich Polizei und Staatsanwaltschaften auf ein gemeinsames Verwertungsverfahren festlegen. Dies bezieht die Verwertung von beschlagnahmten Kfz durch strafrechtliche Vermögensabschöpfung ein.

Die Asservatenverwalter sollten vor Übernahme der Aufgabe eingewiesen und regelmäßig fortgebildet werden. Darüber hinaus hält der Landesrechnungshof die Aufgabewahrnehmung im Nebenamt für überdenkenswert. Er schätzt ein, dass die Aufgabenerfüllung als Asservatenverwalter nur dann im Nebenamt möglich ist, wenn die Asservatenvorgänge und die -bestände überschaubar sind. Das Polizeipräsidium hat noch während der Prüfung des Landesrechnungshofes angekündigt, in sieben Polizeiinspektionen mit großem Asservatenaufkommen zukünftig hauptamtliche Asservatenverwalter einzusetzen.

12.4 Stellungnahme

Das Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK) erhob keine Einwände gegen die Darstellung der Sachverhalte. Es wies jedoch darauf hin, dass die Verwahrung der Asservate ganz überwiegend eine Aufgabe der Staatsanwaltschaft sei.

12.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MIK und das Polizeipräsidium bereits während der Prüfung Hinweise aufnahmen und mit Verbesserungen begannen. Zukünftig sollte die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Justiz verbessert werden. Auch sind zeitgemäße IT-Verfahrensweisen anzuwenden.

Einzelplan 04 Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz (MdJEV)

13 Asservatenverwaltung bei der Justiz

Die Asservatenverwaltung erfolgt im Bereich der Justiz grundsätzlich ordentlich und nachvollziehbar. Die Zusammenarbeit mit der Polizei muss jedoch verbessert werden.

13.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof prüfte die Behandlung und Verwaltung von Asservaten im Bereich der Polizei (siehe Beitrag 12) und in der Justiz.

Asservate sind körperliche Gegenstände, die als Beweismittel oder zur Sicherung der Einziehung oder Unbrauchbarmachung in amtliche Verwahrung genommen wurden. Im gerichtlichen Verfahren dienen sie dazu, dem erkennenden Gericht eine gesicherte Grundlage für ein sachlich fundiertes Urteil zu bieten. In der Praxis werden sehr häufig Betäubungsmittel, Mobiltelefone, Waffen und Computer asserviert.

13.2 Prüfungsergebnis

13.2.1 Rechtsgrundlagen

Die Gewahrsamssachenanweisung¹³⁷ regelt die Behandlung von Gegenständen, die in den amtlichen Gewahrsam einer Justizbehörde des Landes Brandenburg gelangen.

Im Bereich der Staatsanwaltschaften des Landes Brandenburg hat die Generalstaatsanwaltschaft mit dem „Leitfaden für die Behandlung von Asservatenangelegenheiten bei den

¹³⁷ Anweisung für die Behandlung der in amtlichen Gewahrsam gelangten Gegenstände (Gewahrsamssachenanweisung) Allgemeine Verfügung des Ministers der Justiz vom 27. Oktober 2014 (JMBl. S. 130).

Staatsanwaltschaften des Landes Brandenburg (LfBA)“ den Umgang mit Asservaten konkretisiert.

Für die „Behandlung, Aufbewahrung und Verwertung sichergestellter, beschlagnahmter oder eingezogener Betäubungsmittel nach dem Betäubungsmittelgesetz (BtMG)“ gilt ein gemeinsamer Runderlass von Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK) und Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz (MdJEV).

13.2.2 Lagerung

In amtliche Verwahrung genommene Gegenstände müssen zur Vermeidung von Schadensersatzansprüchen vor Verlust, Entwertung oder Beschädigung geschützt werden. Die Verantwortung hierfür trifft zunächst den Beamten, der die Beschlagnahme vornimmt; die Verantwortung geht auf die Stelle (Staatsanwaltschaft oder Gericht) über, die über den verwahrten Gegenstand im Weiteren zu verfügen hat.

Staatsanwaltschaften

Asservate werden in der Regel von der Polizei am Tatort sichergestellt. Ein Großteil der Asservate wird – auch nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen – durch die Polizei verwaltet.

Die Asservatenverwalter bei den Staatsanwaltschaften übernehmen auf Anordnung die Asservate und erfassen sie elektronisch. Ihnen obliegt auch die Herausgabe von Gegenständen und im Falle einer Vernichtungsanweisung bewirken sie die fachgerechte Entsorgung. Asservate, die bei der Polizei verbleiben, werden nicht elektronisch erfasst – die Polizei übermittelt eine Liste, die in Papierform abgeheftet wird.

Gerichte

Mehr als die Hälfte der ordentlichen Gerichte besitzt die Möglichkeit, Asservate in dafür vorgesehenen Asservatenkammern zu lagern:

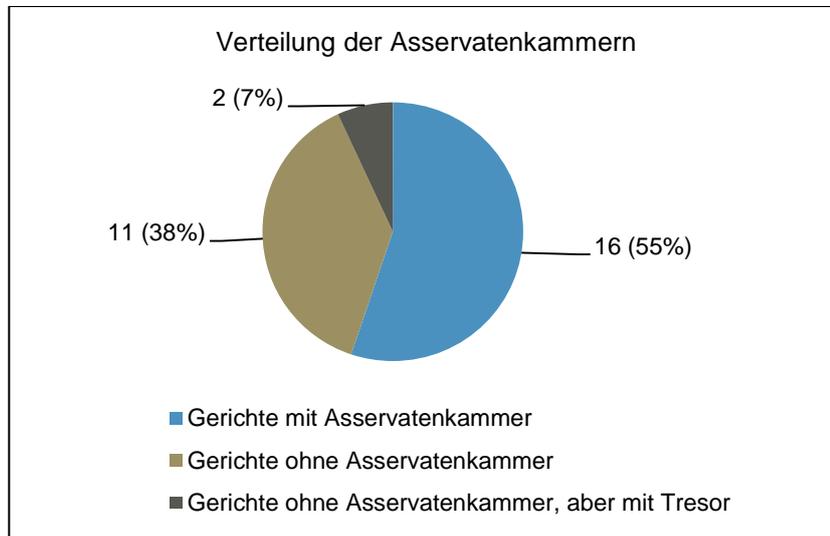


Abbildung 36: Verteilung der Asservatenkammern
Quelle: MdJEV

Überwiegend werden die Asservate in den Gerichten nicht zentral durch einen Aufbewahrungsverantwortlichen verwaltet. Dies verursacht eine unnötige Belastung der Geschäftsstellen und erschwert das Auffinden der Asservate.

13.2.3 Nachweis der Aufbewahrung

Den Nachweis der Aufbewahrung führen Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichte auf unterschiedliche Weise. Während die Polizei die Dokumentation der Asservatenverwaltung anhand gedruckter Bücher durchführt, werden bei den Staatsanwaltschaften angelieferte Asservate in MESTA¹³⁸ erfasst. Eine Schnittstelle zwischen der computergestützten Vorgangsbearbeitung der Polizei (ComVor)¹³⁹ existiert zwar, wird aber nicht für die Übermittlung der Asservatendaten genutzt. Deshalb müssen diese manuell in MESTA eingepflegt werden. Dies birgt eine zusätzliche Fehlerquelle. Gleichzeitig kann dies dazu führen, dass Asservate vergessen werden oder unnötig lange bei der Polizei lagern.

In MESTA kann ein Vorgang zudem erst nach Entscheidung über das Asservat abgeschlossen werden. Nach der

¹³⁸ Mehrländer-Staatsanwaltschafts-Automation.

¹³⁹ Computergestützte Vorgangsbearbeitung der Polizei.

Übersendung von Asservaten an ein Gericht werden die Asservate in MESTA ausgetragen. Es erfolgt keine weitere Überwachung.

Bei den Gerichten existiert in der Softwareanwendung MEGA¹⁴⁰ kein Asservatenmodul. Dementsprechend wurden die Asservate nicht oder nur in Freifeldern (unter Bemerkungen) elektronisch erfasst. Die Verwaltung findet mittels Papierlisten statt.

Nach Abschluss des gerichtlichen Verfahrens erhält die Staatsanwaltschaft die Asservate zurück. Diese werden anschließend in MESTA neu aufgenommen oder gemäß Entscheidung des Gerichtes behandelt.

13.2.4 Beendigung der Asservierung durch Vernichtung

Betäubungsmittel werden durch das Landeskriminalamt (LKA) vernichtet. Vor der Abholung werden sie in den Staatsanwaltschaften in Kartons verpackt und diese anschließend versiegelt. Bei der Abholung durch das LKA wird nur die Anzahl der Packeinheiten überprüft. Zu den Packeinheiten werden Listen gefertigt, die den Inhalt wiedergeben sollen. Einige Staatsanwaltschaften gleichen die Packeinheiten der Betäubungsmittel nicht mit den vorhandenen Vernichtungsverfügungen und MESTA ab oder versiegeln sie erst Tage später. Damit ist das Vier-Augen-Prinzip nicht gewahrt. Es kann zu Differenzen zwischen dem tatsächlichen Inhalt der Packeinheiten und der Beschreibung in den Listen kommen.

13.2.5 Beendigung der Asservierung durch Verwertung

Die Verwertung erfolgt durch öffentliche Versteigerung oder freihändigen Verkauf.

Ein Konto zur Verwertung von digitalen Zahlungsmitteln (insbesondere Bitcoins) ist nicht vorhanden. Die Generalstaatsanwaltschaft prüfte in Zusammenarbeit mit dem Zollfahndungsamt die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einrichtung eines entsprechenden Kontos. Am Ende der

¹⁴⁰ MEhrländerGerichtsAutomation.

örtlichen Erhebungen lag noch kein Ergebnis vor. Nach Auskunft des LKA verwahrten die Staatsanwaltschaften bzw. die Polizei 26 Bitcoins.¹⁴¹ Diese entsprachen im Zeitraum der Erstellung der Prüfungsmitteilung (Mai 2019) einem Wert von circa 167.242 Euro.

13.2.6 Personal

Die Funktionen von Beamtinnen und Beamten sind nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten und Ämtern zuzuordnen. Tarifbeschäftigte werden nach Tätigkeitsmerkmalen eingruppiert. Dafür ist eine Tätigkeitsbeschreibung erforderlich.

Die Tätigkeit des Asservatenverwalters erfordert neben dem Verwaltungshandeln unter anderem Kenntnisse aus den Bereichen Lagerhaltung, Umgang mit Waffen, Munition, Betäubungsmitteln sowie anderen Gefahrstoffen. Die Handhabung von Spurenlägern und der Arbeitsschutz gehören ebenfalls dazu.

Sowohl für die Asservatenverwalter bei den Staatsanwaltschaften als auch für die Asservatenverwalter bei den Gerichten fehlten spezielle Dienstposten- beziehungsweise Tätigkeitsbeschreibungen und entsprechende Bewertungen.

13.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof begrüßt die Schaffung des Asservatenleitfadens für die Staatsanwaltschaften. Dieser gibt Asservatenverwaltern klare Regelungen für die tägliche Praxis an die Hand.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, den Lagerort für die bei der Polizei gelagerten Asservate in MESTA aufzunehmen. Die Gefahr, ein Asservat zu vergessen oder unnötig lange bei der Polizei zu lagern, wäre damit beseitigt. Der Landesrechnungshof empfiehlt eine elektronische Verwaltung der Asservate. Auch im Hinblick auf die Einführung des

¹⁴¹ Stand Oktober 2018.

IT-Verfahrens „forumSTAR“¹⁴² sollte die Asservatenverwaltung elektronisch erfolgen. Sogar eine IT-Fachanwendung für die Polizei und die Staatsanwaltschaft bis hin zum jeweiligen Gericht erscheint sinnvoll (da SAP in allen Bereichen vorhanden ist, kommt hierfür zum Beispiel ein SAP-Modul in Frage). Auch vor dem Hintergrund der Umstellung auf die E-Akte und im Rahmen der Umsetzung der E-Justizgesetze bis 2026 besteht hier Handlungsbedarf.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Asservate in jedem Gericht zentral durch einen Aufbewahrungsverantwortlichen zu verwalten. Dies könnte die Geschäftsstellen entlasten und das Auffinden der Asservate erleichtern.

Die Verfahrensweisen der Staatsanwaltschaften bei der Asservatenannahme und die Zusammenarbeit mit den einzelnen Polizeidienststellen sollten vereinheitlicht werden. Ein Informationsaustausch zwischen der jeweiligen Staatsanwaltschaft und der Polizei ist notwendig, um unnötige Ausgaben für die Lagerung der Asservate zu vermeiden. Die Staatsanwaltschaften bleiben für die Asservate verantwortlich, auch wenn diese bei der Polizei lagern.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, umgehend Möglichkeiten zur Verwertung von digitalen Zahlungsmitteln zu schaffen.

Tätigkeits- und Dienstpostenbeschreibungen sowie deren Bewertungen für die Asservatenverwalter sind erforderlich. Sie sind regelmäßig den tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen.

13.4 Stellungnahme

Das Justizministerium erhob keine grundsätzlichen Einwände gegen die Darstellung der Sachverhalte. Es wies jedoch darauf hin, dass es für die Tätigkeit der Beschäftigten in Servicegeschäftsstellen in Strafsachen bei den Amts- und Landgerichten Mustertätigkeitsdarstellungen und -bewertungen gebe. In diesen sei die Tätigkeit des Asservatenverwalters enthalten. Bei den Beamten gehöre die Tätigkeit der Verwaltung einer Servicegeschäftsstelle in Strafsachen zu den

¹⁴² forumSTAR ist eine im Länderverbund Brandenburg, Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Hamburg, Schleswig-Holstein, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen entwickelte IT-Fachanwendung.

Kernbereichen des mittleren Justizdienstes. Für eine Dienstpostenbewertung gebe es daher keinen Raum.

Das Ministerium stellte eine Prüfung der Verwertung von digitalen Zahlungsmitteln in Aussicht; auch dem grundsätzlichen Ansinnen, die Asservatenverwaltung elektronisch zu erledigen, stimmte es zu. Die Ausstattung mit den entsprechenden SAP-Modul-Lizenzen sei allerdings "finanziell nicht darstellbar".

13.5 Schlussbemerkungen

Asservate haben eine besondere Bedeutung innerhalb gerichtlicher Verfahren. Ihre ordnungsgemäße Verwaltung und Lagerung ist deshalb wichtig. Angesichts der festgestellten Mängel mahnt der Landesrechnungshof insbesondere eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Polizei und Justiz an. Auch sind zeitgemäße IT-Verfahrensweisen anzuwenden.

Einzelplan 07 Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (MASGF)

14 Förderung der beruflichen Weiterbildung: teuer und mit Mängeln in der Umsetzung

Beim Vollzug der Weiterbildungsrichtlinie kam es zu fehlerhaften Fördermittelbewilligungen. Bearbeitungsrückstände führten zu verzögerten Mittelauszahlungen und verspäteten Prüfungen der Mittelverwendung. Jeder Euro Weiterbildungsförderung führte zu weiteren 67 Cent Verwaltungskosten bei der Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB).

14.1 Prüfungsgegenstand

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (MASGF) fördert seit vielen Jahren aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) die berufliche Weiterbildung, um die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern zu erhalten und zu verbessern.

Die Richtlinie des MASGF zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Land Brandenburg in der EU-Förderperiode 2014 - 2020 (Weiterbildungsrichtlinie) aus dem Jahr 2015 sollte ursprünglich bis Ende 2020 gelten. Bereits im April 2017 setzte das MASGF eine überarbeitete Folgerichtlinie in Kraft. Dies geschah vor allem, um den Mitteleinsatz der langfristigen Planung anzupassen, das Förderverfahren zu vereinfachen und eine zeitnahe Bearbeitung durch die ILB zu gewährleisten.

Für die Förderungen aus der Weiterbildungsrichtlinie sahen die Haushaltspläne der Jahre 2015 bis 2019 ESF-Mittel zwischen 4 und 6 Mio. Euro jährlich vor. Das MASGF übertrug die zuwendungsrechtliche Umsetzung der Weiterbildungsrichtlinie der ILB als Geschäftsbesorgerin. Ihr oblagen die Bewilligung der Fördermittel sowie die ordnungsgemäße Durchführung des Mittelabruf- und Verwendungsnachweisverfahrens. Im

Gegenzug berechnete die ILB dem MASGF Entgelte für ihre Geschäftsbesorgung.

Die Weiterbildungsrichtlinie umfasste zuletzt sechs verschiedene Förderelemente. Der Landesrechnungshof betrachtete die Umsetzung der Richtlinie in den Jahren 2015 bis 2017. Er beschränkte seine Einzelfallprüfung vor allem auf die Weiterbildung in Unternehmen sowie die Weiterbildung von haupt- und ehrenamtlich Tätigen in Vereinen. Ferner betrachtete er die Abwicklung des Förderverfahrens und die Umsetzungskosten der ILB für die Weiterbildungsrichtlinie insgesamt.

14.2 Prüfungsergebnis

14.2.1 Förderung von Unternehmensberatung

Zur Kompetenzentwicklung von Beschäftigten in Unternehmen förderte das MASGF deren Teilnahme an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen. Darüber hinaus können auch im Unternehmen tätige Betriebsinhaber(innen) gefördert werden. Das jeweils geförderte Unternehmen konnte eine Projektförderung von bis zu 70 % (ab 2017 bis zu 50 %) seiner Ausgaben für die externen Weiterbildungsleistungen erhalten. Die Förderung war auf 3.000 Euro pro Teilnehmer begrenzt.

Maßnahmen der Unternehmensberatung waren von der Förderung nach der Weiterbildungsrichtlinie ausdrücklich ausgeschlossen. Merkmale zur Abgrenzung einer förderfähigen Weiterbildung in Unternehmen von einer nicht förderfähigen Unternehmensberatung gab das MASGF nicht vor.

Diese Grenze sah der Landesrechnungshof dann als überschritten an, wenn die geförderten Maßnahmen nicht nur auf die Vermittlung individueller Kenntnisse oder Fertigkeiten abstellten, sondern vor allem der Analyse, Bewertung und Optimierung von Strukturen und Prozessen im Unternehmen dienten. Einen engen Bezug zur Unternehmensberatung sah der Landesrechnungshof daher bei Themen wie Qualitätsmanagement, Optimierung von Geschäftsprozessen oder Prozessmanagement. In einem Fall war z. B. die Vorbereitung der Unternehmensnachfolge innerhalb der

Inhaberfamilie Anlass und Ergebnis der geförderten betrieblichen Weiterbildung.

14.2.2 Fördersatz bei Vereinen

Bei der Weiterbildung in Vereinen war die Höhe des Zuschusses von der Tätigkeit der Vereine abhängig. Der Fördersatz lag bei Vereinen mit wirtschaftlicher Tätigkeit zwischen 50 % und 70 %, ohne wirtschaftliche Tätigkeit betrug er 90 %.

Die Weiterbildungsrichtlinie 2015 definierte eine wirtschaftliche Tätigkeit nicht. Erst mit der Folgerichtlinie 2017 wurde die wirtschaftliche Tätigkeit definiert, jedoch lediglich in einem Merkblatt. Die ILB stütze sich in Abstimmung mit dem MASGF bei ihrer Antragsprüfung auf die Angaben in der Vereinssatzung und die Freistellung von der Körperschaftsteuer durch das Finanzamt. Einen demnach steuerbegünstigten z. B. gemeinnützig tätigen Verein stufte sie regelmäßig als Verein ohne wirtschaftliche Tätigkeit ein und gewährte die Förderung mit dem Höchstsatz von 90 %.

Um feststellen zu können, ob ein Verein eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, waren die im Förderverfahren angewandten Kriterien nicht geeignet. Die Feststellung der satzungsmäßigen Voraussetzungen bzw. der Körperschaftsteuerbescheid des Finanzamtes treffen allein keine Aussage darüber, ob der jeweilige Verein eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt. Eine wirtschaftliche Tätigkeit kann sowohl steuerpflichtig (als wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb) als auch steuerbegünstigt (als sog. Zweckbetrieb) ausgeübt werden.

Der Landesrechnungshof kam in mehreren geprüften Fällen zu dem Ergebnis, dass Vereine eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübten. Die Gewährung von Zuwendungen mit einem Fördersatz von 90 % hätte nicht erfolgen dürfen.

Zudem führte diese Praxis auch zu Wettbewerbsverzerrungen. Für ein Unternehmen, das die gleiche Tätigkeit in der Rechtsform einer gemeinnützigen GmbH ausübte, war der Fördersatz auf 70 % begrenzt.

14.2.3 Abwicklung des Förderverfahrens

Auf Anforderung der Antragsteller sollte die ILB bewilligte Fördermittel für längerfristige Weiterbildungsvorhaben in angemessenen Teilbeträgen auszahlen. Als Voraussetzung für die Mittelauszahlung war von der ILB regelmäßig zu prüfen, ob die Verwendung der bereits in Anspruch genommenen Mittel in summarischer Form nachgewiesen wurde. Mehrfach waren in den eingesehenen Förderfällen lange Zeiträume von bis zu zehn Monaten zwischen der Einreichung der Mittelanforderung und dem Prüfungsbeginn zu verzeichnen. Auch gegenüber dem Landesrechnungshof beklagten Zuwendungsempfangende verschiedentlich zu lange Bearbeitungszeiten. Diese waren durch den in der Antragstellerstruktur bedingten erhöhten Betreuungsaufwand und durch Rückstände in den Arbeitsabläufen der ILB verursacht.

Die Zuwendungsempfangenden waren verpflichtet, spätestens drei Monate nach Durchführung der Weiterbildungsmaßnahme die Verwendung der Zuwendung nachzuweisen. Die ILB mahnte die Einreichung ausstehender Verwendungsnachweise zwar an. Dennoch kam es in 31 % der Fälle zu einer verspäteten Vorlage der Verwendungsnachweise von mehreren Monaten. Teilweise betrug die Fristüberschreitung mehr als sechs Monate.

Die ILB musste innerhalb von drei Monaten nach Eingang in einem ersten Schritt prüfen, ob sich Anhaltspunkte für eine Rückforderung der Fördermittel ergeben. Auch dabei waren Verzögerungen zu verzeichnen. Beispielsweise nahm die ILB bei den im Jahr 2017 eingegangenen Verwendungsnachweisen die Prüfung in jedem viertem Fall nicht termingerecht vor.

14.2.4 Umsetzungsentgelte an die ILB

Alle Entgeltzahlungen für die Umsetzung der aus dem ESF finanzierten Förderrichtlinien werden bisher in den jährlichen Haushaltsplänen des MASGF bei einem Haushaltstitel¹⁴³ zusammengefasst veranschlagt. Dieser umfasst auch ESF-Richtlinien anderer Ressorts. Durch den Verzicht auf eine

¹⁴³ Kapitel 07 030, Titel 671 20.

differenziertere Darstellung sind die für die Umsetzung der einzelnen Richtlinien geplanten Ausgaben nicht erkennbar.

Die Höhe der an die ILB für die Umsetzung der Weiterbildungsrichtlinie zu zahlenden Entgelte ergab sich aus ihrem Stundenpreis und der Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden.

Die ILB bewilligte für die Programmjahre 2015 bis 2017 insgesamt 13,4 Mio. Euro Zuwendungen aus dem ESF im Rahmen der Weiterbildungsrichtlinie. Das Verhältnis zu den Umsetzungskosten stellt sich wie folgt dar:

Zuwendungen aus der Weiterbildungsrichtlinie	
Bewilligungssumme	13.443.475 €
durchschnittliche Summe je erteilter Bewilligung	4.627 €
Entgelte für die Umsetzung der Weiterbildungsrichtlinie	
Entgeltzahlungen	9.072.816 €
Umsetzungskosten	
Verhältnis Entgelte zur Bewilligungssumme	67 %
rechnerisches ILB-Entgelt je Bewilligung	3.123 €

Tabelle 15: [Umsetzungskosten ILB](#)
Quellen: MASGF und ILB, eigene Berechnungen

Die Auswertung verdeutlicht, dass für diese Fördermittel von 13,4 Mio. Euro zusätzlich 9,1 Mio. Euro Entgelte an die ILB für die Umsetzung der Richtlinie aus dem Landeshaushalt zu zahlen waren. Bezogen auf die bewilligten ESF-Mittel entstanden dem Land somit 67 % weitere Ausgaben für deren Verwaltung durch die ILB. Durchschnittlich führte die Bearbeitung eines Förderfalles mit einer Zuwendungshöhe von 4.627 Euro zu Umsetzungskosten der ILB von 3.123 Euro.

Im Durchschnitt aller Ministerien betragen die Umsetzungskosten zuletzt nur 4,6 %. Die Umsetzungskosten aller ESF-Richtlinien der Ressorts, die ausnahmslos im Haushaltstitel des MASGF veranschlagt sind, liegen

durchschnittlich bei 16,9 %.¹⁴⁴ Bei der Weiterbildungsrichtlinie übersteigen sie diesen Wert um das Vierfache.

14.3 Folgerungen

Zur Abgrenzung der Förderung von Unternehmensberatungen gegenüber der beruflichen Kompetenzentwicklung der Beschäftigten empfiehlt der Landesrechnungshof, eindeutige Kriterien zu definieren. In Zweifelsfällen sollte von einer Bewilligung abgesehen werden. Entsprechendes gilt für die wirtschaftliche Tätigkeit von Vereinen. Auch hierfür sind vom MASGF klare Kriterien vorzugeben. Zugleich sollte es darauf hinwirken, dass die ILB die fehlerhafte Bewilligungspraxis umgehend abstellt.

Die organisatorischen Voraussetzungen für eine zeitnahe Bearbeitung sind zu gewährleisten. Bei der Bearbeitung der Mittelabrufe und der Kontrolle der Verwendungsnachweise sieht der Landesrechnungshof deshalb dringenden Handlungsbedarf.

Für jeden Euro Weiterbildungsförderung musste das Land im geprüften Zeitraum weitere 67 Cent Umsetzungskosten an die ILB zahlen. Der Landesrechnungshof erachtet dieses Verhältnis als deutlich zu hoch. Er hält es für erforderlich, die Weiterbildungsrichtlinie so umzugestalten, dass neben der ordnungsgemäßen auch eine wirtschaftlichere Fördermittelvergabe möglich wird. Dies sollte vor allem die Mindestfördersummen, aber auch das gesamte Bearbeitungsverfahren umfassen. Zudem erscheint es angezeigt, dass das MASGF künftig in stärkerem Maße auf eine wirtschaftlichere Aufgabenwahrnehmung durch die ILB hinwirkt. Der Landesrechnungshof hat keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass die Überarbeitung der Weiterbildungsrichtlinie im April 2017 zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwandes und damit der Entgeltzahlungen an die ILB führte.

¹⁴⁴ Berechnung des Landesrechnungshofes auf Grundlage der Berichterstattung des MdF an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen vom 18. Februar 2019 gemäß § 18 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2017/2018 über den Stand der Entgeltzahlungen an die ILB für die Wahrnehmung der Geschäftsbesorgung für die Bewilligung, Gewährung von Zuwendungen und zur Verwendungsnachweisprüfung mit Stand 31. Dezember 2018.

Um die für die Umsetzung der Weiterbildungsrichtlinie (und der weiteren ESF-Förderrichtlinien der Ressorts) anfallenden Entgelte an die ILB für den Landtag im Haushalt transparent zu machen und ihm als Budgetgeber damit bessere Steuerungsmöglichkeiten zu geben, hält der Landesrechnungshof deren richtlinienbezogene Darstellung im Haushaltsplan für sinnvoll.

14.4 Stellungnahme

Das MASGF hat darauf hingewiesen, dass die berufliche Weiterbildung der entscheidende Schlüssel zur Gestaltung des demografischen und digitalen Strukturwandels in Brandenburg sein wird. Die in der Weiterbildungsrichtlinie vorgenommene Einzelförderung habe bislang gut auf den konkreten und betrieblichen Bedarf reagieren können, bedinge aber gleichzeitig einen höheren Verwaltungsaufwand.

Zwischen einer unzulässigen Förderung von Unternehmensberatung und einer förderfähigen beruflichen Weiterbildung sieht auch das MASGF eine große Schnittmenge. Daher wird es Präzisierungen zur Abgrenzung vornehmen. Ungeachtet dessen habe die ILB begonnen, Einzelfälle nochmals zu überprüfen. Auch hinsichtlich einer wirtschaftlichen bzw. nichtwirtschaftlichen Tätigkeit von Vereinen sei von der ILB bereits eine Überprüfung aller bewilligten Maßnahmen veranlasst worden.

Die ILB habe im Nachgang zur Prüfung bereits ein Konzept zur Optimierung der Bearbeitungsprozesse umgesetzt und diskutiere weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitungssituation.

Das MASGF hat zugesagt, eine richtlinienbezogene Darstellung der ILB-Entgelte in seinem Haushaltsplan zu prüfen. Dabei sieht es eine einheitliche Verfahrensweise innerhalb der gesamten Landesregierung als wünschenswert an.

Darüber hinaus hat es bereits konkrete Veränderungen bei der Richtlinienüberarbeitung angekündigt, durch die der Umsetzungsaufwand verringert werden soll.

14.5 Schlussbemerkungen

Auch der Landesrechnungshof betrachtet die berufliche Weiterbildung als ein wesentliches Instrument zur Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit.

Die zwischenzeitlich durch das MASGF und die ILB eingeleiteten Maßnahmen begrüßt er. Der Landesrechnungshof ist zuversichtlich, dass eine Verringerung des Bearbeitungsaufwandes erreicht und die Qualität bei der Umsetzung der Weiterbildungsrichtlinie erhöht werden kann. Er unterstützt die Bemühungen des MASGF um eine einheitliche richtlinienbezogene Darstellung der ILB-Entgelte in den Haushaltsplänen der gesamten Landesregierung.

Einzelplan 10 Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft (MLUL)

15 Vergabe von Aufträgen im Landesbetrieb Forst Brandenburg oft mangelhaft

Die Vergabepraxis im Landesbetrieb Forst Brandenburg (LFB) erfüllte nur rudimentär die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Verwaltung. Alle 124 geprüften Vergabefälle waren fehlerhaft. Die Grundsätze von Transparenz, Wettbewerb, Gleichbehandlung und Wirtschaftlichkeit wurden erheblich verletzt. Damit geht der LFB ein hohes Risiko von Zeitverzug und möglichen Schadensersatzansprüchen ein.

15.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof befasste sich mit der Vergabepraxis des LFB. Dabei untersuchte er, ob der LFB als öffentlicher Auftraggeber seine Aufträge diskriminierungsfrei im Wettbewerb sowie im Wege transparenter Verfahren ausschrieb und seine Organisation geeignet war, rechtmäßige Vergaben sicherzustellen.

Gegenstand der Prüfung war auch die Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht durch das Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft (MLUL).

Die Prüfung bezog sich schwerpunktmäßig auf die Haushaltsjahre 2015 und 2016 mit einem Gesamtauftragsvolumen von 55,1 Mio. Euro.

15.2 Prüfungsergebnis

15.2.1 Vergabepraxis im LFB

Der LFB beschaffte grundsätzlich dezentral. Im Prüfungszeitraum waren 31 Vergabestellen mit 97 Mitarbeitern

in nahezu allen Organisationseinheiten mit Vergaben betraut. Seine Beschaffungsbedarfe bündelte er teilweise weder für den LFB in Gänze noch in den einzelnen Vergabestellen. Dies führte zu einer auffällig hohen Zahl von sogenannten freihändigen Vergaben, d. h. Vergaben ohne formelle Ausschreibung.

Von seinen 1.895 Vergaben im Jahr 2015 wickelte der LFB 68 % freihändig ab. Im Jahr 2016 waren es 64 % der 2.115 Vergaben. Nur 4 % seines Bedarfes schrieb er öffentlich aus.

Gründe hierfür sieht der Landesrechnungshof in der dezentralen Organisation der Beschaffung im LFB und einer sehr kleinteiligen Beschaffungspraxis, die teilweise im fehlenden Fachwissen des zuständigen Personals begründet lag. So beschaffte beispielsweise eine Vergabestelle im LFB 17 Bürostühle in 17 separaten Beschaffungsvorgängen.

Die Zentralstelle und Serviceeinrichtung für das Beschaffungswesen (ZfB) im Land nutze der LFB für den Einkauf seines Standardbedarfes nur zu 12 % bzw. 15 %. Laut Landesvorgaben sind jedoch alle Dienststellen des Landes Brandenburg und somit auch der LFB verpflichtet, ihren Standardbedarf wie z. B. Büromaterial, Mobiliar, Dienst-Kfz, aber auch Dienstkleidung, über die ZfB zu beschaffen. Lediglich für die Beschaffung des Büromaterials nutzte der LFB die ZfB. Für den weiteren Standardbedarf missachtete der LFB die Landesvorgaben für eine zentrale Beschaffung.¹⁴⁵

15.2.2 Organisation des Vergabewesens im LFB

Der LFB ist u. a. aufgrund landesrechtlicher Vorgaben des Vergabehandbuches des Landes Brandenburg und der Antikorruptionsrichtlinie des Landes Brandenburg verpflichtet, seine Beschaffungsorganisation so zu regeln, dass ein transparentes und diskriminierungsfreies Verwaltungshandeln gewährleistet wird. Insbesondere sind in der Organisation Bedarfsstellen (Dienststellen, in welchen der Beschaffungs-

¹⁴⁵ Nähere Ausführungen zum Thema zentrale Beschaffung in der Landesverwaltung können dem Jahresberichtsbeitrag Nr. 11 (Beschaffungsmanagement in der Landesverwaltung Brandenburg) entnommen werden.

bedarf anfällt) und Vergabestellen (Dienststellen, welche die Aufträge ausschreiben) zu trennen.

Bisher hat der LFB für die Organisation des Beschaffungswesens lediglich einzelne themenbezogene Betriebsanweisungen, beispielsweise für die Beschaffung von Dienst-Kfz, IT oder persönlicher Schutzausrüstung im Forst, erlassen. Diese enthalten nur ansatzweise Regelungen für die Vergabe von Aufträgen. Eine umfassende Regelung hinsichtlich der Organisation des Vergabewesens hatte der LFB sich jedoch nicht gegeben. Solch eine Betriebsanweisung ist seit dem Jahr 2013 in Arbeit und konnte bisher nicht fertiggestellt werden.

Der LFB muss für seine gesteigert korruptionsgefährdeten Bereiche, wie die Auftragsvergabe, eine Risikoanalyse vornehmen. Dies tat er zwar im Jahr 2013 und stellte fest, dass die Vergabeprozesse aufgrund der Korruptionsgefährdung insbesondere in Bedarfsstellen und Vergabestellen zu trennen sind. In der Betriebspraxis setzte er diese Trennung aber nicht um.

Weiterhin unterschätzte der LFB in seiner Betriebsanweisung zum Risikomanagement aus dem Jahr 2015 das Risiko unnötiger Mehrausgaben bzw. von möglichen Schadensersatzansprüchen aufgrund von Vergabeverstößen. Er bewertete diese nicht, obwohl er in den Jahren 2012 und 2013 erhebliche Probleme aufgrund mehrerer vergaberechtlicher Nachprüfungsverfahren für seine Holzeinschlagsleistungen hatte. Hier untersagte das Gericht dem LFB den Vertragsschluss bzw. stellte die Unwirksamkeit der geschlossenen Werkverträge fest. Der LFB musste diese Leistungen unter Beachtung der gerichtlichen Hinweise neu ausschreiben. Die Gerichtsverfahren und der Zeitverzug führten zu erheblichen Problemen bei der Holzvermarktung im Jahr 2013.

15.2.3 Vergabeverstöße

Der Landesrechnungshof prüfte 124 einzelne Vergabeverfahren bei 11 von 31 Vergabestellen. Hierbei musste er feststellen, dass alle geprüften Vergaben fehlerhaft waren.

Die Fehlerquoten der einzelnen geprüften Vergabestellen lagen zwischen 4 und 42 %.¹⁴⁶ Die Gesamtfehlerquote aller geprüften Vergaben lag bei 31 %.¹⁴⁷ Besonders oft fehlte es an der Dokumentation der Auftragsvergaben oder diese waren unvollständig. Auch forderte der LFB beispielsweise bei den Freihändigen Vergaben und Beschränkten Ausschreibungen nicht genügend Firmen zur Angebotsabgabe auf und prüfte vorab nicht deren Eignung. Damit verletzte der LFB bei seinen Auftragsvergaben die Grundsätze von Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung.

So beauftragte der LFB im Jahr 2010 die Erbringung von arbeitsmedizinischen Leistungen für sein Personal ohne Ausschreibung. Einen bestehenden Rahmenvertrag, den das Ministerium der Finanzen (MdF) zuvor europaweit für alle Dienststellen des Landes Brandenburg ausgeschrieben hatte, nutzte der LFB hingegen nicht. Zudem vereinbarte er in seinem Auftrag Stundensätze, die über den Stundensätzen des Rahmenvertrages lagen. In den Jahren 2013 und 2015 stimmte der LFB Stundensatzerhöhungen – ebenfalls ohne Ausschreibung – zu. Sowohl den Vertragsschluss als auch die Vertragsänderungen hätte der LFB als öffentlicher Auftraggeber ausschreiben müssen. Die Auftragsvergabe verstieß nicht nur gegen die Grundsätze des Wettbewerbes, sie war auch unwirtschaftlich.

Der LFB vereinbarte in fast 50 % der geprüften Auftragsvergaben nicht die Zahlung des Mindestentgeltes nach dem Brandenburgischen Vergabegesetz, welches aktuell bei 10,50 Euro je Stunde liegt. Die Zahlung dessen kontrollierte er nie, womit der Gesetzeszweck bei den Auftragsvergaben des LFB ins Leere lief.

15.2.4 Aufsicht durch das MLUL

Das MLUL nimmt die Dienst- und Fachaufsicht über den LFB wahr. Die Dienstaufsicht umfasst u. a. den Aufbau und die

¹⁴⁶ Die Fehlerquote stellt das Verhältnis der geprüften Vergabeverfahren je Vergabestelle zu den möglichen Vergabeverstößen dar (49 mögliche Vergabeverstöße je Vergabeverfahren).

¹⁴⁷ Die Quote ermittelte sich aus allen festgestellten Vergabeverstößen im Verhältnis zu allen möglichen Vergabeverstößen (124 Vergabeverfahren x 49 mögliche Vergabeverstöße).

innere Ordnung des LFB. In diesem Zusammenhang erkannte das MLUL die unzureichende Aufbau- und Ablauforganisation hinsichtlich der Vergabeprozesse im LFB nicht. Die Fachaufsicht erstreckt sich auf die rechtmäßige und zweckmäßige Aufgabenwahrnehmung des LFB. Das MLUL erließ im Jahr 2014 ein Aufsichtskonzept, mit welchem es seine Fachaufsicht risikoorientiert wahrnehmen wollte. Darin bewertete es das Thema Vergabe nur für den Bereich Landeswaldbewirtschaftung und zudem auch nur mit einem mittleren Risiko, da die finanziellen Auswirkungen nach Einschätzung des MLUL lediglich gering seien. In Gänze erkannte das MLUL das Thema Vergabe als Querschnittsaufgabe und Grundlage für alle Aufgabenbereiche des LFB nicht und bewertete es demzufolge auch nicht. Beispielfür die verkannte Aufsicht durch das MLUL kann der Vertragsschluss des LFB zur Erbringung arbeitsmedizinischer Leistungen ohne Ausschreibung genannt werden.

15.3 Folgerungen

Die Vergabepaxis des LFB wurde den tragenden Grundsätzen des Vergaberechtes von Transparenz, Wettbewerb, Gleichbehandlung und Wirtschaftlichkeit nicht gerecht. Eine Korruptionsprävention ist ebenfalls nicht gewährleistet.

Grundlegend mangelte es an einer klaren Aufbau- und Ablauforganisation mit einer Abgrenzung zwischen Bedarfs- und Vergabestellen sowie eindeutigen Zuständigkeitsregelungen. Alle geprüften Vergaben waren in unterschiedlicher Ausprägung, abhängig vom jeweiligen Wissen des mit Vergaben betrauten Personals, fehlerhaft und damit intransparent.

Folge von Vergabemängeln sind unwirtschaftliche Beschaffungen, insbesondere wenn sich Auftragsvergaben durch Nachprüfungsverfahren verzögern.

Der LFB muss seine Beschaffungsorganisation und Vergabeprozesse neu regeln. Hierzu sollte er die dezentrale Vergabestruktur aufgeben und die Vergabeprozesse zentralisieren. Für seine Standardbedarfe hat der LFB die

zentrale Beschaffung über die ZfB zu nutzen. Zudem ist das Brandenburgische Vergabegesetz konsequent anzuwenden.

Weiterhin sollte der LFB die Fachkompetenz seines Personals durch Fortbildung stärken, was ebenfalls die Wirtschaftlichkeit und Rechtssicherheit der Vergaben befördert.

Der Landesrechnungshof forderte das MLUL auf, seine Dienst- und Fachaufsicht bezüglich der Vergabeprozesse im LFB erheblich zu intensivieren. Dazu sollte das MLUL das Thema Vergabe in Gänze in seinem Fachaufsichtskonzept als Handlungsfeld aufnehmen und neu bewerten. Hierbei hat das MLUL auch die finanzielle Bedeutung des Themas zu beachten.

15.4 Stellungnahme

Das MLUL hat in seiner Stellungnahme die Empfehlungen des Landesrechnungshofes im Wesentlichen aufgegriffen.

Derzeit überarbeitet der LFB seine innerbetrieblichen Regelungen zur Organisation des Vergabewesens, um sie den Vorgaben des Vergabehandbuches des Landes Brandenburg und der Antikorruptionsrichtlinie des Landes Brandenburg anzupassen. Hierbei sollen die in mehreren Betriebsanweisungen enthaltenen Regelungen in einer Regelung zusammengeführt werden. Die Einführung der neuen Regelung plant der LFB für das Jahr 2020. Als sofortige organisatorische Veränderung hat der LFB die personelle Trennung von Bedarfs- und Vergabestellen bei allen Vergabeverfahren veranlasst. Diese Trennung beabsichtigt der LFB auch in seiner Betriebsanweisung zum Risikomanagement mit aufzunehmen.

Zudem beabsichtigt der LFB ein betriebsweites Beschaffungsmanagement auf der Basis eines elektronischen Vergabesystems einzuführen, welches auf der Grundlage administrativer Regelungen und eingebundener elektronischer Formulare die rechtskonforme sowie vollständige Umsetzung der Verfahrensabläufe und der Dokumentation im LFB gewährleisten soll. Dabei soll eine zentrale elektronisch gestützte Führung der Vergabeverfahren installiert werden.

Dezentrale Vergabe- und Beschaffungsstellen sollen, soweit erforderlich, mit entsprechenden Rechten definiert werden.

Für die Beschaffung der angebotenen Standardbedarfe wird der LFB künftig ausschließlich die ZfB nutzen.

Weiterhin hat der LFB zugesagt, das Brandenburgische Vergabegesetz in Gänze zu beachten und damit die Zahlung des Mindestentgeltes zu vereinbaren sowie die Zahlung zu kontrollieren.

Die mit Vergaben betrauten Beschäftigten möchte der LFB weiter qualifizieren.

Das MLUL hat die Anregung des Landesrechnungshofes zur Überarbeitung des Fachaufsichtskonzeptes aufgegriffen. Der Vertragsschluss des LFB zur Erbringung arbeitsmedizinischer Leistungen ohne Ausschreibung soll aufsichtlich geprüft werden. Den Vertrag selbst hat der LFB zwischenzeitlich gekündigt. Der neue Vertragspartner wurde mittels Ausschreibung gefunden.

15.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat mit seiner Prüfung dringend notwendige Veränderungen hinsichtlich der Aufbau- und Ablauforganisation des Vergabewesens im LFB angestoßen.

Die geplante Zentralisierung im LFB, gestützt auf ein betriebsweites Beschaffungsmanagement, begrüßt der Landesrechnungshof ebenso wie die dazu angekündigten organisatorischen Änderungen. Nicht zuletzt sollte das MLUL dabei auch die in der ZfB vorhandene Expertise stärker nutzen. Diesen Prozess wird der Landesrechnungshof kritisch begleiten, um beurteilen zu können, ob mit der geplanten Zentralisierung mit teilweisen dezentralen Zuständigkeiten rechtssichere Vergaben gewährleistet werden können.

Die bereits erfolgte Trennung zwischen Bedarfs- und Vergabestelle im LFB aus Gründen des Korruptionsschutzes nimmt der Landesrechnungshof ebenfalls positiv zur Kenntnis. Diese Trennung sollte der LFB nicht nur in seiner Betriebsanweisung zum Risikomanagement aufnehmen, sondern er muss zudem das Risiko möglicher Vergabeverstöße

in dieser bewerten und dementsprechend handeln. Insoweit wird der Landesrechnungshof auch bewerten müssen, ob sich die Aufsicht des MLUL durch die angekündigte Überarbeitung des Fachaufsichtskonzeptes verbessert hat.

Einzelplan 10 Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft (MLUL)

16 Das Landesamt für Umwelt verzichtete auf Einnahmen

Das Landesamt für Umwelt (LfU) erhob Einnahmen nicht vollständig und rechtzeitig. Bei seiner Prüfung stieß der Landesrechnungshof auf Gebührensätze, die nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprachen, Miet- und Pachteinnahmen, welche nicht dem Preisniveau angepasst wurden, sowie Vollzugsdefizite bei der Abwasserabgabe. Der Landesrechnungshof forderte, die aufgezeigten Schwachstellen zu beseitigen.

16.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung des LfU. Schwerpunkt waren die Einnahmen, insbesondere die Gebühreneinnahmen des Jahres 2016, die Miet- und Pachteinnahmen sowie Teilaspekte der Abwasserabgabe.

Das LfU erhob im Haushaltsjahr 2016 insgesamt Einnahmen i. H. v. 49,4 Mio. Euro. Davon entfielen 6,6 Mio. Euro auf Gebühren sowie 455 Tsd. Euro auf Mieten und Pachten. Die Abwasserabgabe trug mit 10,2 Mio. Euro zu den Einnahmen bei.

16.2 Prüfungsergebnis

16.2.1 Gebührenordnung

Nach dem Gebührengesetz für das Land Brandenburg¹⁴⁸ sind für öffentliche Leistungen der Behörden Gebühren zu erheben. Die Höhe der Gebühren muss so bemessen sein, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Verwaltungsaufwand für die öffentliche Leistung und dem Wert oder dem Nutzen der öffentlichen Leistung für den Empfänger besteht. Jedes Ressort muss für die gebührenpflichtigen Amtshandlungen eine Gebührenordnung erlassen, die diesen Grundsatz berücksichtigt. Für den Geschäftsbereich Umwelt galt zum Zeitpunkt der Prüfung die vom ehemals zuständigen Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz erlassene Gebührenordnung (GebOMUGV) aus dem Jahr 2011.¹⁴⁹

Trotz mehrfacher Änderungen durch das MLUL entsprach diese Gebührenordnung nicht dem aktuellen Ressortzuschnitt. Sie enthielt z. B. Regelungen und Bereiche, für die seit dem Jahr 2014 andere Ministerien zuständig sind. Auch fanden sich Hinweise auf nicht mehr geltende Gesetze. Die Bemessung der Gebührensätze insbesondere für immissionsschutzrechtliche Angelegenheiten hatte sich seit dem Jahr 2012 zum überwiegenden Teil nicht mehr verändert.

Es gab keine Instrumentarien, die Höhe einzelner Gebührensätze zu ermitteln. Eine Kostenrechnung als Ermittlungsgrundlage für die Gebührenhöhe fehlte. Die Gebühren orientierten sich vielmehr an den Gebührensätzen anderer Länder, mitunter aufgrund eigener Schätzungen und daran, die Wirtschaftsteilnehmer im Wettbewerb nicht zu benachteiligen. Allgemeine Regelungen und Maßstäbe zur Bemessung, Ausgestaltung und Anpassung der Gebühren sind nicht erlassen worden. Es gab auch keine Vorgaben, in

¹⁴⁸ Gebührengesetz für das Land Brandenburg (GebGBbg) vom 7. Juni 2009 (GVBl. I/09, [Nr. 11]), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl. I/14, [Nr. 32]).

¹⁴⁹ Gebührenordnung des Ministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (GebOMUGV) vom 22. November 2011 (GVBl. II/11, [Nr. 77]), für den hier maßgeblichen Zeitraum zuletzt geändert durch Verordnung vom 27. Juni 2014 (GVBl. II/14, [Nr. 40]).

welchem Rhythmus die Gebühren anzupassen waren. Die Zuständigkeiten waren ohne zentrale Verantwortlichkeit darüber hinaus auf mehrere Bereiche im Ministerium verteilt. Das MLUL nutzte auch die Richtwerte (Stundensätze) des Ministeriums des Innern und für Kommunales (MIK) für die Gebührenbemessung nach dem Zeitaufwand nicht. Das in Brandenburg für Inneres zuständige Ministerium stellt diese Richtwerte allen Ressorts der Landesverwaltung in Abständen als Empfehlung zur Verfügung.

16.2.2 Gebührenfestsetzung

Die Gebühren setzte das LfU fest. Zentrale Vorgaben für eine einheitliche Handhabung zur Gebührenbemessung bei Rahmengebühren im LfU fehlten.

Zudem gelang es dem LfU nicht immer, die Gebühren zeitnah festzusetzen und alsbald fällig zu stellen. Es erhob entgegen den gesetzlichen Vorgaben teilweise auch keine Auslagen (z. B. Entgelte für Post- und Telekommunikationsdienstleistungen).

Säumniszuschläge für verspätet bezahlte Gebühren musste das LfU aufwändig manuell errechnen und erheben. Wegen personeller Engpässe konnte es das nicht lückenlos und zeitnah gewährleisten. Für Gebühren des Haushaltsjahres 2013 erhob das LfU die Säumniszuschläge beispielsweise erst im Jahr 2016. Dadurch sind dem Land Einnahmen von jährlich 30 Tsd. Euro entgangen. Eine grundsätzlich einfach mögliche IT-gestützte Berechnung, um die sich das LfU und das MLUL seit 2011 bemühten, lehnte das Ministerium der Finanzen (MdF) wegen Unwirtschaftlichkeit ab.

16.2.3 Mieten und Pachten

Das LfU hatte die Einnahmen aus Mieten und Pachten seiner verwalteten Liegenschaften weitgehend seit den 90er Jahren nicht verändert und der Preisentwicklung angepasst.

So verpachtete es landeseigene Flächen zur naturschutzgerechten Bewirtschaftung auf der Grundlage eines Erlasses des MdF aus dem Jahr 1994. Die in diesem Erlass genannten Mindestpachtpreise wendete das LfU seither unverändert an.

Die durchschnittlichen Pachtpreise in Brandenburg stiegen von 1994 bis 2017 um 150 %.¹⁵⁰ Obwohl die Pachtverträge eine Anpassung der Pachthöhe vorsahen, hatte das LfU die Pachthöhen seit 1994 vielfach nicht angepasst und damit signifikante Einnahmeausfälle hingenommen. Zwar bemühte sich das LfU seit Jahren die Pachtpreise zu erhöhen, das MLUL und das MdF schafften es jedoch nicht, den erforderlichen Abstimmungsprozess hierzu abzuschließen.

Daneben vermietete das LfU landeseigene Liegenschaften. Auch die Mieten für diese Liegenschaften hatte es in einigen Fällen seit mehr als zehn Jahren nicht erhöht.

Ein Vertragsmanagement für die Miet- und Pachtverträge im LfU wird bisher noch nicht IT-gestützt geführt. Darin sieht der Landesrechnungshof eine Ursache für die insoweit festgestellten Mängel.

16.2.4 Verjährte Einnahmen aus der Abwasserabgabe

Das Einleiten von Niederschlagswasser (welches zum Abwasser gehört) ist seit dem 1. Januar 2000 abgabepflichtig. Das LfU begann erst 2004, die Abgabepflicht zu prüfen und eine Abwasserabgabe für Niederschlagswasser festzusetzen. Als Begründung führte es eine unzureichende personelle Ausstattung an.

Im Fall eines bedeutenden Abgabeschuldners, der seiner Mitwirkungspflicht nur unzureichend nachkam, setzte das LfU im Jahr 2016 die Abwasserabgabe für die Veranlagungsjahre 2000 bis 2015 fest. Dem Widerspruch des Abgabeschuldners wegen Ablaufes der Festsetzungsfrist für die Veranlagungsjahre 2000 bis 2005 gab das LfU mittlerweile statt. Durch Eintritt der Festsetzungsverjährung in diesem Fall entgingen dem Landeshaushalt Einnahmen von 650 Tsd. Euro. Zudem prüfte das LfU nicht die Möglichkeit, Bußgelder bei der Verletzung von Erklärungspflichten der Abgabenschuldner zu verhängen.

¹⁵⁰ Quelle: Agrarbericht Brandenburg 2017 (Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung).

16.3 Folgerungen

Diese Prüfung zeigte grundsätzliche Schwächen des Verwaltungshandelns beim MLUL und dem LfU. Insgesamt entgingen dem Landeshaushalt dadurch erhebliche Einnahmen.

Die Organisation und die Verfahren im Zusammenhang mit der Gebührenordnung gewährleisteten keine ordnungsgemäße Gebührenverwaltung und -bemessung. Die Regelungen der Gebührenordnung sind weder aktuell noch entsprechen die Gebührensätze den gesetzlichen Vorgaben zur Gebührenbemessung nach dem Verwaltungsaufwand und dem Vorteil für den Gebührenschuldner. Ursächlich hierfür sieht der Landesrechnungshof die verteilten Zuständigkeiten ohne eine zentrale Steuerung.

Auch das LfU richtete zu wenig Aufmerksamkeit auf die Gebührenfestsetzung und -erhebung. Nicht vertretbar sind die seit Mitte der 90er Jahre nicht mehr angepassten Pachten und Mieten. Hohe Einnahmeausfälle resultieren auch aus dem späten Tätigwerden des LfU bei der Festsetzung der Abwasserabgabe.

Der Landesrechnungshof forderte das MLUL und das LfU auf

- alle Prozesse zur Gebührenerhebung mit dem Ziel einer Zentralisierung auf den Prüfstand zu stellen,
- die regelmäßige Anpassung aller Pachten und Mieten sicherzustellen und
- die Bearbeitung der Abwasserabgabe künftig organisatorisch so zu gestalten, dass alle Einnahmen rechtzeitig und vollständig erhoben werden.

16.4 Stellungnahme

Das MLUL hat in seiner Stellungnahme ganz überwiegend die Sicht des Landesrechnungshofes geteilt. Erste Maßnahmen hat es bereits umgesetzt.

Das MLUL hat eingeräumt, dass eine umfassende Überarbeitung der Gebührenordnung noch aussteht. Diese bedarf allerdings aufgrund von Änderungen der

Ressortzuschnitte durch die Landtagswahl 2014 der Mitwirkung eines weiteren Ministeriums.

Das MLUL hat weiterhin bestätigt, dass eine umfassende zentrale Zuständigkeit für die Fortschreibung der Gebührenordnung im Ressort gegenwärtig fehlt. Dazu wären aus Sicht des MLUL Steuerungs- und Prüfmechanismen einzurichten, zu denen vorab organisatorische, personelle und methodische Fragen zu klären wären. Derzeit sehe das MLUL keine Möglichkeiten für die Ermittlung des Verwaltungsaufwandes, der jedoch Grundlage für die Bemessung der Gebühren ist. Die umfassende Ermittlung des gesamten Verwaltungsaufwandes sei aktuell zu zeit- und arbeitsintensiv, womit das Kosten-Nutzen-Verhältnis aus Sicht des MLUL in Frage zu stellen sei. Deshalb erwägt das MLUL vorerst für ausgewählte Aufgabenfelder die benötigten Daten zu erheben und nachfolgend die Gebühren dort zu überprüfen. Nach einer Evaluation dieser Maßnahme wären dann in weiteren Schritten die Hinweise des Landesrechnungshofes in den verbleibenden Aufgabenfeldern des Ressorts umzusetzen.

Hinsichtlich der Festsetzung der Gebühren hat das MLUL die Feststellungen des Landesrechnungshofes bestätigt. Das LfU hat bereits entsprechende Maßnahmen eingeleitet, um die Gebühren und Auslagen zeitnah festzusetzen und alsbald fällig zu stellen. Zu den bisher nicht vollständig festgesetzten Säumniszuschlägen hat das MLUL dargelegt, dass nach Auskunft des MdF im Zusammenhang mit der beabsichtigten Zentralisierung der Verfolgung aller offenen Forderungen des Landes Brandenburg (Zentrales Forderungsmanagement) eine zentrale Lösung dieser Problematik angestrebt sei.

Bezüglich der Pachteinnahmen hat das MLUL im Rahmen des ressortinternen Projektes „Liegenschaftsmanagement MLUL“ ein Verfahren zur Pachtpreisermittlung für die Landpachtverträge entwickelt, welches das LfU nun seit 2018 anwendet. Das Verfahren sieht alle zwei Jahre eine Überprüfung und eventuelle Anpassung der Pachtpreise vor. Das LfU hat außerdem zugesagt, für seine Mietobjekte Mietanpassungen zu prüfen und wenn möglich im Jahr 2019 vorzunehmen.

Für den Bereich Vertragsmanagement hat das LfU bereits Grundlagen entwickelt. Gegenwärtig werden alle

Bestandsverträge digitalisiert. Darüber hinaus hat es ein IT-Verfahren in Auftrag gegeben, dessen erstes Modul (Vertragsverwaltung) im dritten Quartal 2019 implementiert werden soll.

Das MLUL hat zugesagt, die Praxis zur Bearbeitung der Abwasserabgabe zukünftig effizienter zu gestalten und mit Priorität abzuarbeiten, um die Verjährung von Ansprüchen auszuschließen. Das LfU will auch dem Hinweis des Landesrechnungshofes folgen und künftig von der Möglichkeit Gebrauch machen, Bußgelder zu erheben.

16.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof zeigte mit dieser Prüfung erhebliches Verbesserungspotential für die Einnahmenerhebung in der Umweltverwaltung auf. Das MLUL teilt ganz überwiegend diese Sicht und ist bereits tätig geworden, die Schwachstellen zu beseitigen. Inwieweit die angekündigten, begonnenen und umgesetzten Maßnahmen Wirkung zeigen, wird der Landesrechnungshof weiter beobachten. Aus Gründen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung muss der Landesrechnungshof darauf bestehen, den Verwaltungsaufwand bei der Festlegung der Gebührenhöhe nicht nur für ausgewählte Aufgabenfelder, sondern für alle öffentlichen Leistungen des Ressorts zu ermitteln. Zudem sind Gebührenbemessungen grundsätzlich in Abständen zu prüfen, da sich die maßgeblichen Faktoren regelmäßig ändern.

Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL)

17 Förderung des Mietwohnungsneubaus im Land Brandenburg: Bisher nicht attraktiv genug

Der Bestand an Mietwohnungen mit Sozialbindung im Land Brandenburg geht seit 2005 immer weiter zurück. Dem konnte das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL) – trotz zahlreicher Anpassungen der Förderrichtlinie – nicht entgegenwirken. Es sollte daher mit attraktiveren Förderbedingungen künftig höhere Anreize für den Neubau von Wohnungen mit sozial verträglichen Mieten schaffen.

17.1 Prüfungsgegenstand

Wohnen muss für alle bezahlbar bleiben. Darüber hinaus werden mehr barrierefreie und energieeffiziente Wohnungen gebraucht. Mit diesen aktuellen Forderungen sieht sich das Land Brandenburg bei der sozialen Wohnraumförderung konfrontiert.

Ziel dieser Förderung ist es, zusätzliche Mietwohnungen für bestimmte Zielgruppen zu sozial verträglichen Mieten zu schaffen ("Sozialwohnungen"). Dies betrifft Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Dazu zählen insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen sowie Familien und andere Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende sowie Ältere und Menschen mit Behinderungen. Das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL) beabsichtigt, in den Jahren 2016 bis 2019 den Bau von mindestens 2.000 Wohnungen zu fördern.

Als Ergebnis der Föderalismusreform hatte der Bund ab dem Jahr 2007 die den Ländern bis dahin gewährten Finanzhilfen zur sozialen Wohnraumförderung eingestellt.¹⁵¹ Nach Artikel 143 c des Grundgesetzes stehen den Ländern von 2007 bis 2019 dafür Kompensationsleistungen des Bundes zur sozialen Wohnraumförderung zu. Dies nahm das MIL zum Anlass, ab 2007 seine Wohnraumförderprogramme in Brandenburg neu aufzustellen. Mit den Wohnraumfördermitteln wollte es die Anpassung der Städte an die demografischen, ökologischen, sozialen und ökonomischen Veränderungen unterstützen.

Der Landesrechnungshof hatte 2014 bei seiner Prüfung der Wohnraumförderprogramme festgestellt, dass das Land zwischen 2007 bis 2013 lediglich 72 neugebaute Mietwohnungen förderte.¹⁵² Er empfahl dem MIL daraufhin, die Förderung des Neubaus von Mietwohnungen konsequent an den örtlichen wohnungswirtschaftlichen Verhältnissen auszurichten und vom Bedarf abhängig zu machen. Für eine verbesserte Steuerung der Wohnraumförderung sollte das MIL die Förderkonditionen überdenken und seine Förderinstrumente weiterentwickeln. Handlungsbedarf sah der Landesrechnungshof auch darin, landesspezifische Regelungen hinsichtlich der Zielgruppen der Wohnraumförderung, der Einkommensgrenzen und besonderer Wohnformen in einem Brandenburgischen Wohnraumförderungsgesetz zusammenzufassen. Das MIL berücksichtigte eine Reihe der Empfehlungen des Landesrechnungshofes und richtete die Wohnraumförderung im Land Brandenburg ab 2016 neu aus.

Wie sich das auf die Förderpraxis und damit die Anzahl von neu gebauten Mietwohnungen auswirkte, wollte der Landesrechnungshof bei seiner erneuten Prüfung feststellen. Er untersuchte dabei den Förderzeitraum von 2016 bis 2018 und legte einen Schwerpunkt darauf, wie das MIL seine Förderinstrumente gestaltete und das Förderprogramm steuerte.

Der Bund erhöhte seine Kompensationsleistungen für die soziale Wohnraumförderung an die Länder für die Jahre 2016

¹⁵¹ Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz-EntflechtG) vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098, 2102).

¹⁵² Landesrechnungshof Brandenburg: Jahresbericht 2014, Beitrag Nr. 12.

bis 2019. Zusätzlich zu den Bundesmitteln stellt das Land Brandenburg eigene Mittel für die Wohnraumförderung bereit. In den Jahren 2016 bis 2018 betrug das Förderbudget insgesamt 300 Mio. Euro.

17.2 Prüfungsergebnis

17.2.1 Verzicht auf eine valide Bedarfsermittlung

Voraussetzung für eine effiziente und zielgerichtete Förderung ist aus der Sicht des Landesrechnungshofes – neben der laufenden Erfassung des Wohnungsbestandes mit Mietpreis- und Belegungsbindungen – eine Ermittlung und regelmäßige Aktualisierung des Bedarfes an Sozialwohnungen.

Das MIL leitete den Förderbedarf aus gutachterlichen Untersuchungen ("Wohnungspolitischer Kompass"), den Integrierten Stadtentwicklungskonzepten (INSEK) der Städte und Gemeinden sowie aus den Stellungnahmen der Kommunen zu den einzelnen Förderprojekten ab. Auf eine valide Ermittlung des tatsächlichen Bedarfes an Sozialwohnungen für Anspruchsberechtigte, etwa auf der Grundlage der erteilten Wohnberechtigungsscheine, verzichtete das MIL bisher.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes haben sich die INSEK als Planungs- und Strategieinstrumente für die Stadtentwicklung bewährt. Der konkrete Bedarf an Sozialwohnungen lässt sich daraus jedoch nicht ableiten. Zwar bestätigten die Kommunen in ihren Stellungnahmen zu den Förderanträgen den Wohnungsbedarf, jedoch lediglich bezogen auf einzelne Fördervorhaben. Dies ersetzt nicht eine valide Ermittlung des tatsächlichen Bedarfes.

Andere Bundesländer gehen bei der Bedarfsermittlung einen anderen Weg: Das Land Hessen bedient sich beispielsweise bei der Gewährung von Fördermitteln für die soziale Wohnraumförderung einer Nachfrageprüfung. Fördermittel für den Wohnungsbau gewährt Hessen nur solchen Kommunen,

die den Bedarf an sozialem Wohnraum konkret nachweisen können.¹⁵³

17.2.2 Weniger als ein Drittel des Förderbudgets für den Neubau von Sozialwohnungen eingesetzt

Die Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) bilanzierte in ihren Berichten zur Wohnraumförderung in den Jahren 2016 bis 2018 den Neubau von 893 Mietwohnungen, für die insgesamt 88,5 Mio. Euro Fördermittel geflossen sind. Darüber hinaus wurden 646 Wohnungen überwiegend im Bestand der Wohnungsunternehmen gefördert. Hierbei handelte es sich überwiegend um Maßnahmen, bei denen der Wohnungszuschnitt oder die Wohnungsausstattung geändert wurden. Das MIL ging jedoch auch in diesen Fällen davon aus, dass die betroffenen Wohnungen dem Wohnungsmarkt zusätzlich zur Verfügung stehen.

Die Förderbilanzen der ILB enthielten auch den Neubau von 238 Nutzungseinheiten für studentisches Wohnen. Hierfür stellte das MIL ein Baudarlehen von 1,9 Mio. Euro zur Verfügung. Damit reagierte es zwar auf die Forderung des Landesrechnungshofes aus seiner vorangegangenen Prüfung, Wohnformen für Studierende in die Förderung einzubeziehen. Das MIL sollte jedoch zwischen neu entstehenden Wohnheimplätzen für Studierende und neugebauten Sozialwohnungen unterscheiden.

Die 238 Nutzungseinheiten in Studentenwohnheimen weisen einen besonderen Standard im Zuschnitt und in der Größe auf und werden vom Studentenwerk Potsdam bewirtschaftet. Lässt man dieses gesonderte Förderprojekt unberücksichtigt, so reduziert sich der Förderumfang des eigentlichen Neubaus auf 655 Mietwohnungen bzw. 86,5 Mio. Euro. Nur diese geförderten Mietwohnungen stehen dem allgemeinen Wohnungsmarkt zusätzlich zur Verfügung.

Insgesamt bewilligte das MIL von den veranschlagten 300 Mio. Euro für die soziale Wohnraumförderung in den Jahren 2016 bis 2018 nur 70 %. Weniger als ein Drittel (29 %)

¹⁵³ Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Richtlinie des Landes Hessen zur sozialen Mietwohnraumförderung vom 28. Juni 2018, Staatsanzeiger 29/2018, S. 874.

des geplanten Gesamtförderbudgets setzte das Ministerium für den Neubau von Sozialwohnungen ein.

17.2.3 Anzahl der Sozialwohnungen stark rückläufig

Mit der Inanspruchnahme von Fördermitteln werden die Wohnungseigentümer u. a. verpflichtet, die Wohnungen an Personen mit einem Wohnberechtigungsschein zu vermieten. Dabei darf eine festgelegte Höchstmiete nicht überschritten werden. Die Anzahl solcher geförderter Mietwohnungen mit sogenannter Mietpreis- und Belegungsbindung geht im Land Brandenburg seit 2005 stetig zurück. Allein zwischen 2012 und 2017 nahm die Gesamtzahl der Sozialwohnungen um fast die Hälfte (46 %) ab. Ein wesentlicher Grund hierfür ist das Auslaufen der Mietpreis- und Belegungsbindungen bei früheren Förderungen und der gleichzeitig nur geringe Umfang der Neubauförderung. Damit stehen immer weniger Sozialwohnungen für Berechtigte zur Verfügung, wenn nicht gegengesteuert wird.

Um den Rückgang der Bindungen zu begrenzen, schloss die ILB in Einzelfällen ortsbezogene Vereinbarungen mit Wohnungseigentümern. Diese lehnten sich an das erstmals 2012 umgesetzte „Potsdamer Modell“ an. Bei diesem war gegen eine Zinsabsenkung für bestehende Förderdarlehen eine Verlängerung der Mietpreis- und Belegungsbindungen geförderter Wohnungen vereinbart worden. Andere Instrumente zur Erhöhung der Anzahl von mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen setzte das MIL bisher nicht um.

17.2.4 Keine signifikante Erhöhung der Anzahl geförderter Mietwohnungsneubauten

Das MIL richtete seine Neubauförderung für Mietwohnungen ab dem Jahr 2016 neu aus. Gründe hierfür waren in erster Linie die verhaltene Nachfrage infolge des anhaltenden Niedrigzinsniveaus an den Finanzmärkten sowie die günstigen Rahmenbedingungen für eine freie Finanzierung von Wohnungsbauvorhaben ohne Mietpreis- und Belegungsbindungen. Die im Zeitraum von 2016 bis 2018 durch das MIL vorgenommenen Änderungen und Fortschreibungen

der Mietwohnungsbauförderungsrichtlinie¹⁵⁴ betrafen insbesondere die Erhöhung der Förderobergrenzen, die höchst zulässige Nettokaltmiete, die Einführung einer zweiten Einkommensgrenze für den berechtigten Mieterkreis sowie die anteilige Gewährung von Zuschüssen neben Darlehen.

Der Landesrechnungshof nahm die mehrfachen Änderungen der Förderrichtlinie durch das MIL zum Anlass und untersuchte die in der Folge erzielten Wirkungen. Dabei bezog er sich auf geförderte Wohnungen, die dem Wohnungsmarkt als eigentlicher Neubau zur Verfügung stehen.

Wie aus der folgenden Übersicht hervorgeht, führten die bisherigen Richtlinienänderungen nicht zu der vom MIL angestrebten signifikanten Erhöhung der Anzahl geförderter Neubauwohnungen. Sein Ziel, von 2016 bis 2019 insgesamt den Neubau von 2.000 Wohnungen zu fördern, hatte das MIL bis Ende 2018 erst zu einem Drittel erreicht. Darüber hinaus wurden in den genannten drei Jahren nur 59 Wohnungen tatsächlich fertiggestellt. Im Jahr 2019 soll der Bau weiterer 389 geförderter Neubauwohnungen abgeschlossen werden.

Jahr	Anzahl geförderter Neubauwohnungen (ohne Wiederherstellung/ Umnutzung)	Anzahl fertiggestellter geförderter Neubauwohnungen	Bewilligte Fördermittel
			in Mio. €
2016	259	59	25,2
2017	185	0	26,0
2018	211	0	35,3
Gesamt	655	59	86,5

Tabelle 16: Anzahl der in den Jahren 2016 bis 2018 geförderten Neubau-Mietwohnungen
Quelle: ILB-Förderübersicht 2016 bis 2018

Das MIL sah die Ursachen für die Diskrepanz zwischen der Anzahl der geförderten und der fertiggestellten Wohnungen vor allem in angespannten Kapazitäten bei Architekten, Fachplanern und Baufirmen sowie in der erforderlichen Ausschreibung der Bauleistungen. Darüber hinaus seien

¹⁵⁴ Runderlass des MIL vom 23. Februar 2016, geändert durch Runderlass vom 8. März 2017 und vom 4. September 2018.

Wohnungsneubauvorhaben städtebaulich und technisch anspruchsvoller geworden. Dies führe zu längeren Bauzeiten.

17.2.5 Neubauförderung bisher nicht attraktiv genug

Der Landtag Brandenburg verabschiedete am 15. Mai 2019 das Brandenburgische Wohnraumförderungsgesetz (BbgWoFG)¹⁵⁵, das die Einkommensgrenzen für die Inanspruchnahme eines Wohnberechtigungsscheines an hob. Diese werden künftig dynamisch an die aktuelle Preisentwicklung angepasst. Damit wird sich die Anzahl der Berechtigten für den Bezug einer Sozialwohnung erheblich erhöhen, ohne dass dieser Wohnraum derzeit zur Verfügung steht.

Dieser Fakt sowie der unbefriedigende Stand der Umsetzung von geförderten Wohnungsneubauten – trotz der Richtlinienänderungen durch das MIL – veranlassten den Landesrechnungshof, das Förderverfahren in Brandenburg mit dem in drei anderen Bundesländern zu vergleichen. Der Landesrechnungshof stellte die brandenburgischen Förderregelungen und -kriterien für den Mietwohnungsneubau denen in Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Hessen gegenüber. Er wollte damit Möglichkeiten aufzeigen, wie das MIL die Förderbestimmungen im Land Brandenburg künftig attraktiver gestalten könnte.

In Mecklenburg-Vorpommern hängt der Bedarf an geförderten Mietwohnungen neben der sozialen Komponente auch vom Wohnungsleerstand ab. Förderfähig ist demnach der Bau von Sozialwohnungen in Gemeinden, in denen die Leerstandsquote die wohnwirtschaftlich gebotene Fluktuationsreserve von 4 % unterschreitet. Das Land differenziert auch die Anforderungen an den Mietwohnungsneubau und ermöglicht damit einen „erweiterten Spielraum“ der Förderung. So fördert es neben barrierefreien auch barrierearme bauliche Lösungen zur Gestaltung des Wohnraumes.

In Schleswig-Holstein wird Investoren bei der Ermittlung der förderfähigen Baukosten sowohl die Erzielung eines angemessenen Gewinns als auch die Sicherstellung einer

¹⁵⁵ Gesetz über die soziale Wohnraumförderung im Land Brandenburg (Brandenburgisches Wohnraumförderungsgesetz – BbgWoFG) vom 5. Juni 2019 (GVBl. I/2019, S. 1).

entsprechenden Objektivwirtschaftlichkeit zugestanden. Dies stellt das Land durch die Gewährung von Baudarlehen sicher, deren Höhe sich nach den angemessenen Gesamtkosten, nach der Lage des Objektes sowie den besonderen Investitionsbedingungen des Bauherrn (z. B. örtliche Bodenpreise) richtet.

Das Land Hessen gewährt Fördermittel nur dann, wenn ein nachhaltiger Bedarf an preiswertem Wohnraum besteht. Darüber hinaus ist die Beteiligung der Kommune an der Finanzierung eines Wohnungsbauvorhabens vorgeschrieben. Die Höhe eines gewährten Förderdarlehens hängt u. a. von den örtlichen Bodenpreisen ab. Außerdem müssen die Zuwendungsempfänger die Bauleistungen nicht zwingend öffentlich ausschreiben.

17.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof empfahl dem MIL, künftig eine valide Bedarfsermittlung für Sozialwohnungen auf angespannten Wohnungsmärkten vorzunehmen. Dazu könnte es den Umfang an benötigten Sozialwohnungen auf der Grundlage der von den jeweiligen Kommunen erteilten Wohnberechtigungsscheine regelmäßig abfragen. Durch einen Vergleich mit dem Bestand an mietpreis- und belegungsgebundenem Wohnraum wäre dann der regionale Bedarf an Sozialwohnungen ermittelbar. Damit könnten das notwendige Förderbudget besser abgeschätzt und die Zielgenauigkeit der Förderung verbessert werden.

Aus der Sicht des Landesrechnungshofes könnten mit individuellen Vereinbarungen zwischen MIL, Kommune und Wohnungseigentümern sowohl der Bestand an Sozialwohnungen als auch die Stadtentwicklung nachhaltig unterstützt werden. So wären flexible Bindungsmodelle innerhalb des Gesamtbestandes eines Wohnungsunternehmens möglich und den Gegebenheiten vor Ort könnte besser Rechnung getragen werden. Darüber hinaus könnte sich das MIL weiterer Möglichkeiten bedienen, die in anderen Bundesländern bereits umgesetzt werden: So praktiziert Hamburg den Ankauf von Belegungsbindungen. Dies wäre aus der Sicht des Landesrechnungshofes dann ein

praktikables Mittel, zusätzliche Mietpreis- und Belegungsbindungen für das Land zu sichern, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen auf einem besonders angespannten Wohnungsmarkt nicht gewährleistet werden kann. Die größte Chance, den Rückgang der Sozialbindungen langfristig zu kompensieren, liegt jedoch in einer Forcierung der Neubauförderung.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass das MIL im Prüfungszeitraum eine Reihe von Richtlinienanpassungen veranlasst hat. Die Bewilligungspraxis zeigte jedoch, dass es trotz dieser Änderungen die Attraktivität des Förderprogrammes und damit die Anzahl der geförderten Neubauwohnungen nicht signifikant steigern konnte. Als Ergebnis seines Ländervergleiches sieht der Landesrechnungshof vielfältige Ansätze, wie das MIL die Instrumente und Förderbedingungen für den Mietwohnungsneubau in Brandenburg künftig flexibler und damit attraktiver gestalten könnte. Es sollte dabei insbesondere Folgendes in den Blick nehmen:

- Die Fördersätze und die zulässigen Höchstmieten sollten regelmäßig an die Preis- und Mietsteigerungsraten angepasst werden.
- Lukrativere Förderkonditionen sollten höhere Anreize setzen, um Investoren wirksam zum Bau von Wohnungen mit sozial verträglichen Mieten zu animieren. So könnte Bauherren z. B. die Erzielung eines angemessenen Gewinns ermöglicht werden.
- Bei der Bemessung der Zuwendungen sollten neben den Gesamtkosten und der Lage des Objektes auch besondere Investitionsbedingungen des Bauherrn berücksichtigt werden.

17.4 Stellungnahme

Zur Frage der Bedarfsermittlung hat das MIL mitgeteilt, dass das Land Brandenburg Daten zu den jährlich ausgestellten Wohnberechtigungsscheinen erhebe. Diese würden jedoch der Anzahl der mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen nicht gegenübergestellt. Das Ergebnis würde aus der Sicht des MIL weder zu einer seriösen Einschätzung der regionalen

Bedarfe noch zur Erhöhung der Zielgenauigkeit der Förderung führen.

Die Zahl der Berechtigten für den Bezug einer Sozialwohnung übersteige an ausgewählten Standorten das Angebot um ein Mehrfaches. Andererseits versorge sich ein Großteil der Mieterhaushalte mit eingeschränkter Zahlungsfähigkeit auf dem freien Markt – ohne einen Wohnberechtigungsschein zu beantragen. Daher ist aus der Sicht des MIL die Anzahl der erteilten Wohnberechtigungsscheine kein Maßstab für das "Soll" an Sozialwohnungen. Sie sei lediglich ein Hilfsindikator dafür, in welchen Regionen der Bedarf nicht befriedigt werden könne.

Den vom Landesrechnungshof vorgeschlagenen Ankauf von Belegungsrechten habe das MIL geprüft. Ein solcher Ankauf müsste ausschließlich durch Zuschüsse des Landes finanziert werden. Das MIL könne jedoch nur einen Teil des für die Wohnraumförderung zur Verfügung stehenden Bewilligungsvolumens für Zuschüsse einsetzen, um die Nachhaltigkeit des Landeswohnungsbauvermögens als revolvingender Fonds nicht zu gefährden. Daher werde es zunächst weiter auf eine haushaltsschonende Lösung zum Ankauf von Belegungsrechten setzen. Die vom Landesrechnungshof vorgeschlagene Weiterentwicklung der sogenannten Standortmodelle stelle hierfür eine gute Voraussetzung dar.

Das MIL hat weiterhin ausgeführt, dass es einer Empfehlung aus dem aktuellen Gutachten "Wohnungspolitischer Kompass" folgen und prüfen werde, wie ein Fachcontrolling zur Beobachtung und Steuerung von Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik ausgestaltet werden könne. Dabei wolle sich das Ministerium eng mit den Wohnungsmarktakteuren, den künftigen Nutzern sowie den beteiligten Landesbehörden abstimmen.

Der Argumentation des Landesrechnungshofes, es müsse zwischen neu entstehenden Wohnheimplätzen für Studierende und neugebauten Sozialwohnungen unterschieden werden, folgt das MIL nur eingeschränkt. Da Studierende ebenfalls für den Bezug von mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen einen Wohnberechtigungsschein beantragen könnten, stellten Studentenwohnheimplätze durchaus eine

Entlastung für den regionalen Wohnungsmarkt dar. Das MIL hat darüber hinaus deutlich gemacht, dass es sowohl die Wiederherstellung von Bestandsgebäuden als auch die Schaffung von Wohnheimplätzen für Studierende als "zusätzliche" Wohnungen ansehe. Berücksichtige man diese Fördersegmente, seien dem Wohnungsmarkt im Land Brandenburg in den Jahren 2016 bis 2018 insgesamt 1.539 Wohnungen zur Verfügung gestellt worden.

Das MIL vertritt die Auffassung, dass seine Nachsteuerungen zur Steigerung der Attraktivität der sozialen Wohnraumförderung in den vergangenen Jahren wirkten. Die deutliche Überzeichnung des Förderbudgets im Jahr 2019 zeige, dass die Konditionen der Wohnraumförderung attraktiv seien und hinreichend Anreize für die Inanspruchnahme der Fördermittel bestünden. Darüber hinaus werde es die regelmäßige Evaluierung und Anpassung der Förderbedingungen auch in den kommenden Jahren fortsetzen.

17.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof kann der Argumentation des MIL, ein Abgleich zwischen der Anzahl der Wohnberechtigungsscheine und der Sozialwohnungen in einer Region sei für eine Bedarfsermittlung ungeeignet, nicht folgen. Aus seiner Sicht könnte ein solcher regionaler Bedarfsabgleich insbesondere auf besonders angespannten Wohnungsmärkten zur Fokussierung von Förderprojekten beitragen.

Das MIL argumentiert, dass wiederhergestellte Bestandsgebäude dem Wohnungsmarkt vorher nicht zur Verfügung gestanden hätten. Dabei verkennt es, dass zwischen 2016 und 2018 insgesamt 646 geförderte Wohnungen überwiegend auf den Bestand der Wohnungsunternehmen entfielen. Dabei wurden vier von fünf dieser bereits vorhandenen Wohnungen an geänderte Wohnbedürfnisse angepasst, beispielsweise durch einen anderen Wohnungszuschnitt. Ob und wie lange diese Wohnungen auf dem Wohnungsmarkt vorher nicht verfügbar waren, konnte der Landesrechnungshof den Förderunterlagen nicht entnehmen.

Der Landesrechnungshof begrüßt die vom MIL beabsichtigte Etablierung eines Fachcontrollings zur Wohnraumförderung.

Die vom MIL ins Feld geführte Überzeichnung des Förderbudgets im Jahr 2019 sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass es aufgrund der geringen Nachfrage in den drei Jahren davor von den insgesamt 300 Mio. Euro Wohnraumfördermitteln nur 70 % bewilligen konnte. Der geringe Umfang des geförderten Mietwohnungsneubaus sowie das Auslaufen der Zweckbindungsfristen bei früheren Förderungen sind wesentliche Gründe dafür, dass die Anzahl der Sozialwohnungen in Brandenburg immer weiter sinkt.

Das MIL hat bei der Änderung seiner Förderrichtlinie zum Mietwohnungsbau eine Reihe von Empfehlungen des Landesrechnungshofes aufgegriffen. Es kommt damit seinem Ziel ein gutes Stück näher, im Land Brandenburg mehr neue Sozialwohnungen zu fördern bzw. vorhandene zu sichern.

Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL)

18 100 Millionen Euro für Landesstraßen: Sanierungsprogramm auf dem richtigen Weg?

Nach dreieinhalb Jahren Laufzeit des 100-Millionen-Euro-Sanierungsprogrammes für Landesstraßen hatte das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL) 60 % des Budgets ausgegeben, aber lediglich 40 % der Strecken saniert. Mit dem praktizierten Auswahlverfahren konnte nicht sichergestellt werden, dass Landesstraßen mit einem großen Sanierungsbedarf Eingang in das Programm fanden.

18.1 Prüfungsgegenstand

Im Jahr 2015 startete das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL) ein 100-Millionen-Euro-Sanierungsprogramm für die Landesstraßen in Brandenburg (P100), das bis zum Ende der Legislaturperiode im Jahr 2019 umgesetzt werden sollte. Besonderer Handlungsbedarf bestand nach Auffassung des MIL bei den Ortsdurchfahrten im Grundnetz der Landesstraßen. Es wollte mit dem P100 daher solche Landesstraßen erneuern und ausbauen, für die sonst keine Mittel zur Verfügung gestanden hätten. Dabei sollten vor allem Projekte umgesetzt werden, bei denen alle notwendigen planerischen Vorarbeiten beendet oder weit fortgeschritten waren.

Das P100 umfasste insgesamt 70 Baumaßnahmen. Als Ergebnis der Sanierungsmaßnahmen sollten sich die Verkehrsverhältnisse verbessern sowie die Attraktivität und Lebensqualität in den Städten und Dörfern steigen.

Der Landesrechnungshof Brandenburg hat die Umsetzung des P100 begleitend geprüft. Er legte die Schwerpunkte seiner Prüfung auf die Auswahl der Maßnahmen, die

Bedarfsgerechtigkeit sowie die Steuerung des Programmes durch das MIL und den Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg (LS).

18.2 Prüfungsergebnis

18.2.1 Finanzmittel für den Straßenerhalt zu gering

Auf der Grundlage einer Zustandserfassung und -bewertung aller Landesstraßen ermittelte der LS im Jahr 2013 für die Beibehaltung des Zustandes des gesamten Landesstraßennetzes in Brandenburg einen Finanzbedarf von jährlich 75 Mio. Euro. Bezogen auf die fünfjährige Laufzeit des P100 wären für eine bedarfsgerechte Straßenunterhaltung somit Finanzmittel von insgesamt 375 Mio. Euro nötig. Mit dem Programmbudget von 100 Mio. Euro, den für 2015 bis 2019 insgesamt veranschlagten 42,4 Mio. Euro für Erhaltungsmaßnahmen an Landesstraßen sowie den 15 Mio. Euro für Straßenplanung und -bau im Nachtragshaushalt 2018 stehen dafür tatsächlich 157,4 Mio. Euro zur Verfügung. Damit hätte das Land im fünfjährigen Zeitraum des P100 weitere 217,6 Mio. Euro zur Erhaltung des Status Quo beim Straßenzustand bereitstellen müssen.

Die Verteilung der Landesmittel für die Straßenplanung und den Straßenbau im Programmzeitraum stellt sich wie folgt dar:

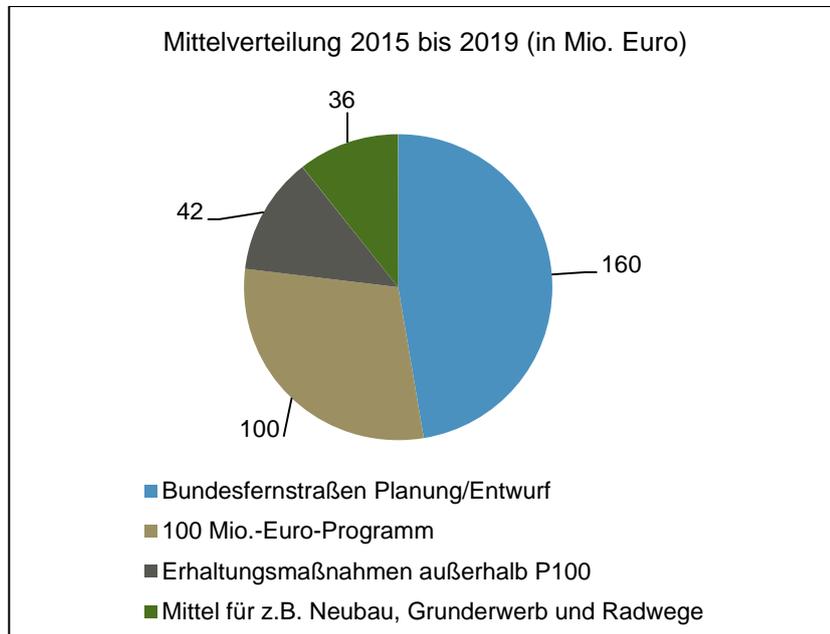


Abbildung 37: Verteilung der Landesmittel für die Straßenplanung und den Straßenbau im Zeitraum 2015 bis 2019
Quelle: Haushaltspläne, Angaben des MIL

Als Ergebnis einer Prüfung wies der Landesrechnungshof bereits im Jahr 2014 darauf hin, dass insbesondere die Finanzmittel für eine bedarfsgerechte Erhaltung der Brücken an Landesstraßen nicht ausreichen und eine Verschlechterung des Bauwerkszustandes nicht verhindert werden konnte. Als Folge der nicht auskömmlichen Mittelausstattung stellte der LS dringend notwendige Erhaltungsmaßnahmen zurück.

Ohne ausreichende finanzielle Mittel kann der LS das Landesstraßennetz nicht in dem erforderlichen Umfang erhalten. Damit besteht aus der Sicht des Landesrechnungshofes das Risiko, dass sich der Zustand des bestehenden Netzes weiter verschlechtert und der Sanierungsstau steigt. Diese Vorgehensweise ist grundsätzlich unwirtschaftlich.

18.2.2 Programm im Haushaltsplan nicht separat veranschlagt

Mit den im Haushaltsplan (Einzelplan 11, Kapitel 11 460, Titel 891 10) veranschlagten Mitteln für Straßenplanung und Straßenbau soll der LS die ihm übertragenen Aufgaben

erfüllen. Dazu zählen u. a. die Planung für Bundesfern- und Landesstraßen, Maßnahmen des Radwegeprogrammes sowie der Bau und die Erhaltung von Landesstraßen und Brücken.

Die Ausgaben für das P100 als "zusätzliches" Investitionsprogramm sind in den Haushaltsplänen des MIL nicht separat ausgewiesen. Das Ministerium hat nach eigener Aussage die Finanzmittel für das P100 durch eine Erhöhung des allgemeinen Haushaltsansatzes für Straßenplanung und Straßenbau in den Jahren 2015 bis 2019 veranschlagt.

Darüber hinaus betonte das MIL zu Beginn des P100, dass es sich bei den ausgewählten Baumaßnahmen um zusätzliche Projekte handle, für die sonst keine Mittel zur Verfügung gestanden hätten oder die sonst deutlich später umgesetzt würden. Die Haushaltspläne des MIL für die Jahre 2015 und 2016 enthielten jedoch bereits neun der 70 Maßnahmen, die Bestandteil des P100 sind. Die für diese Maßnahmen veranschlagten Gesamtkosten betragen 18,2 Mio. Euro und machten damit rund ein Fünftel des Programmbudgets von 100 Mio. Euro aus. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes waren diese Baumaßnahmen bereits vor der Aufstellung des P100 beschlossen und finanziert. Damit handelt es sich hierbei nicht um zusätzliche Maßnahmen.

18.2.3 Auswahlkriterien nicht hinreichend untersetzt

Grundlage für die Auswahl der Maßnahmen sollten fachliche und verkehrspolitische Kriterien sein. Das MIL legte daher einen Kriterienkatalog fest, nach dem der LS die Maßnahmen für das P100 auswählen und an das MIL melden sollte. Dabei sollten folgende acht Hauptkriterien zugrunde gelegt werden:

- Planungsvorlauf,
- Verkehrsmenge,
- Straßenzustand,
- Gemeinschaftsmaßnahmen mit Dritten,
- Herrichtung von Umleitungsstrecken,
- Verbesserung der Verkehrssicherheit und Entschärfung von Unfallhäufungsstellen,
- Grundhafter Straßenausbau,
- Neubaumaßnahmen und Lückenschlüsse.

Auswahlkriterien nicht gewichtet

Der LS schlug insgesamt 70 Projekte zur Aufnahme in das P100 vor. Das MIL nahm ausnahmslos alle Projekte in das Sanierungsprogramm auf. Es verzichtete darauf, die einzelnen Auswahlkriterien zu gewichten und mit messbaren Indikatoren zu untersetzen. So fehlte z. B. beim Kriterium „Verkehrsmenge“ ein konkreter Schwellenwert, ab welcher Höhe (d. h. Anzahl der Kraftfahrzeuge pro 24 Stunden) Maßnahmen in das Programm aufzunehmen waren. Auch für das Kriterium „Straßenzustand“ gab es keine Festlegung, ab welchem Zustandswert eine Landesstraße vorrangig für das P100 zu berücksichtigen war.

Rund 20 % der ausgewählten Landesstraßen in gutem bis ausreichendem Zustand

In rund 20 % aller Fälle war die Zustandsnote der vom LS vorgeschlagenen Straße besser als 3,5. Bei sieben Maßnahmen lag die Zustandsnote sogar zwischen 1,5 und 2,5. Damit waren diese Straßen in einem guten bis befriedigenden Zustand. Erst ab einer Zustandsnote von 3,5 hat der LS regelmäßig die Ursachen für den schlechten Straßenzustand zu ermitteln und geeignete Erhaltungsmaßnahmen zu planen. Dringender Handlungsbedarf in Form von sofortigen Erhaltungsmaßnahmen oder Straßensperrungen bestand daher in diesen Fällen nicht.

Während Baumaßnahmen Eingang in das Sanierungsprogramm fanden, die durchaus noch hätten zurückgestellt werden können, fanden Ortsdurchfahrten mit einem schlechten Straßenzustand keine Berücksichtigung im P100. Der Landesrechnungshof konnte somit nicht hinreichend nachvollziehen, ob der LS und das MIL eine bedarfsgerechte und damit wirtschaftliche Auswahl der Maßnahmen für das P100 getroffen hatten.

18.2.4 Umsetzungsstand: Es bleibt noch viel zu tun

Der LS zog in seinen Geschäftsberichten für die Jahre 2015 und 2016 Bilanz zur Umsetzung der P100-Maßnahmen im jeweiligen Geschäftsjahr. Er berichtete dabei über die Anzahl der laufenden und abgeschlossenen Baumaßnahmen sowie

über die ausgegebenen Mittel. Der Geschäftsbericht des LS für das Jahr 2017 lag bis Mitte 2019 noch nicht vor.

Der LS gab bis Mitte 2018 – d. h. nach dreieinhalb Jahren Programmlaufzeit – 58 Mio. Euro von den insgesamt zur Verfügung stehenden 100 Mio. Euro aus. 33 Straßenkilometer von den im P100 geplanten 78 Kilometern waren zu diesem Zeitpunkt fertiggestellt. Wenn das MIL das Programm – wie ursprünglich geplant – bis Ende 2019 vollständig abschließen will, müssten 45 Kilometer Ortsdurchfahrten noch fertig gebaut werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wird das Land nicht alle im P100 geplanten Maßnahmen bis zum Ende des Programmzeitraumes fertigstellen können. Bereits nach der jetzigen Umsetzungsplanung des LS für das P100 werden einige Maßnahmen erst nach 2019 fertiggestellt bzw. beginnen im Jahr 2020 und später.

18.2.5 Kostencontrolling nicht ausgereift

Zur Kostensteuerung des Programmes nutzte der LS Maßnahmelisten, die Angaben zum Planungsstand, zur voraussichtlichen Bauzeit und zu den Baukosten der einzelnen Bauprojekte sowie zur Zustandsnote des betroffenen Straßenabschnittes enthielten. Zur Begleitung der Umsetzung des P100 erstellte der LS darüber hinaus Excel-Tabellen, in denen er sowohl die geplanten Baukosten als auch die Baukosten der fertiggestellten Maßnahmen darstellte.

Anhand eines Vergleiches der Maßnahmelisten wollte der Landesrechnungshof den Fortschritt der einzelnen Projekte bewerten. Dabei stellte er Folgendes fest:

Die Ist-Kosten bereits fertiggestellter Maßnahmen änderten sich im betrachteten Programmzeitraum, obwohl der LS die Maßnahmen als abgeschlossen führte. Darüber hinaus änderten sich auch die geplanten Kosten bei Projekten, deren Planung bereits abgeschlossen war und die sich im Bau befanden oder fertiggestellt waren. Bei zehn Maßnahmen waren keine aktuellen Kosten ausgewiesen, obwohl sich diese schon im fortgeschrittenen Planungsstadium bzw. sogar im Bau befanden. Die Listen enthielten auch vier Baumaßnahmen, deren Kosten der LS noch nicht ermittelt hatte, obwohl bereits

die Genehmigungsplanung oder das Planfeststellungsverfahren liefern.

Die vom LS geführten Maßnahmenlisten geben zwar einen Überblick über den Ausführungsstand jeder Maßnahme, der dokumentierte Kostenstand war jedoch z. T. fehlerhaft und widersprüchlich. Die nachträgliche Änderung der ursprünglichen Plankosten vermittelt den Eindruck, dass es bei den Maßnahmen nicht oder nur zu geringen Mehrkosten kommt. Die Ermittlung von Kostensteigerungen im Projektverlauf – und damit ein Vergleich zwischen Soll- und Ist-Kosten – ist anhand der Listen nicht möglich. Damit ist auch eine konsequente Kostenverfolgung erschwert. Diese ist jedoch erforderlich, um den aktuellen Mitteleinsatz sowie den künftigen Mittelbedarf solide zu bestimmen. Der LS kann somit finanzielle Risiken nicht hinreichend bewerten.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die vom LS eingesetzten Instrumente für ein Kostencontrolling zur Steuerung des P100 nur eingeschränkt geeignet. Damit besteht für den LS das Risiko, dass er Planabweichungen nicht rechtzeitig erkennt, um geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten zu können.

18.2.6 Erfolgskontrollen zu wenig im Blick

Das P100 mit einem Budget von 100 Mio. Euro ist eine finanzwirksame Maßnahme, mit der das MIL übergeordnete Ziele erreichen möchte. Dazu zählen die Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse und der Aufenthaltsqualität des nichtmotorisierten Individualverkehrs sowie die Erhöhung der Verkehrssicherheit.

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen schreibt die Landeshaushaltsordnung (LHO) angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Diese sind auch ein Instrument der Erfolgskontrolle. Dabei ist während der Durchführung und nach Abschluss einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und ob sie wirtschaftlich war. Dies gilt sowohl für das P100 in seiner Gesamtheit als auch für jede einzelne Baumaßnahme.

Eine Erfolgskontrolle setzt jedoch voraus, dass das MIL die Ziele bereits bei der Programmaufstellung so eindeutig benennt, dass sie als Vergleichsbasis für die Messung und die Bewertung des Programmerfolges geeignet sind.

Die Programmziele des P100 beschrieb das MIL überwiegend allgemein. Spezifische Indikatoren, die eine Bewertung des Programmerfolges ermöglichen würden, z. B. Unfallrisiken, die Flüssigkeit des Verkehrs, Emissionswerte oder eine verbesserte Wegeführung, legte es nicht fest.

Einen Indikator für die Erfolgskontrolle des P100 sieht das MIL in der netzweiten Zustandserfassung und -bewertung für die Landesstraßen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen sollen im Jahr 2019 vorliegen. Das MIL versäumte es jedoch, Zielwerte zu definieren, anhand derer es die Veränderungen bei den Straßenzustandswerten im Vergleich zu den Ergebnissen der letzten Messkampagne bewerten kann. Nur so wäre eine Einschätzung des Sanierungserfolges möglich. Darüber hinaus werden nach dem jetzigen Planungsstand zehn der im P100 enthaltenen Baumaßnahmen erst nach 2019 fertiggestellt. Der Zustand der betroffenen Straßenabschnitte kann somit auch erst zu einem späteren Zeitpunkt erfasst und bewertet werden. Die Erreichung der mit dem P100 verfolgten baulichen Ziele ist aufgrund fehlender Daten daher nur bedingt überprüfbar.

18.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof empfahl dem MIL, das Budget für die laufende Erhaltung des Landesstraßennetzes künftig nach dem tatsächlichen Bedarf zu bemessen. Der LS führt regelmäßig alle vier Jahre eine Zustandserfassung und -bewertung der Landesstraßen durch. Aufgrund der dabei festgestellten Ergebnisse sollte er den Finanzbedarf für die Straßenunterhaltung aktualisieren.

Darüber hinaus sah es der Landesrechnungshof im Hinblick auf die Grundsätze von Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit als geboten an, dass das MIL zweckgebundene Mittel für befristete Sonderinvestitionsprogramme – wie beispielsweise das P100 – künftig in einem separaten Haushaltstitel veranschlagt.

Zur Steuerung des P100 bedarf es geeigneter Instrumente und Verfahren, die richtige, aktuelle, vollständige und entscheidungsrelevante Informationen liefern, um den Erfolg der Einzelmaßnahmen sowie des gesamten Programmes sicherzustellen. Der LS sollte ein Programmcontrolling künftig so aufstellen, dass in einer Gesamtübersicht der Umsetzungsstand hinsichtlich der Kostenentwicklung, der Anzahl der laufenden und abgeschlossenen Baumaßnahmen sowie der fertiggestellten Streckenkilometer zutreffend und aktuell dargestellt wird. Dann wären laufende Soll-Ist-Vergleiche für diese Kenngrößen sowie eine Abschätzung des noch umzusetzenden Maßnahmenumfangs möglich, um das Programm effektiv zu steuern.

Der Landesrechnungshof sah es darüber hinaus als erforderlich an, dass das MIL bei künftigen Sonderinvestitionsprogrammen die Ziele eindeutig und messbar bestimmt. Dazu gehört auch, dass es geeignete Soll-Werte festlegt, um die Erreichung der Ziele bewerten zu können.

Ungeachtet dessen sollte das MIL für das P100 einen Abschlussbericht vorlegen, in dem alle zur Beurteilung des Programmserfolges erforderlichen Informationen zusammengefasst werden. Der Bericht sollte insbesondere Aufschluss geben über:

- den nach der Sanierung erreichten Zustand der Landesstraßen,
- die Ergebnisse von Soll-Ist-Vergleichen zwischen den im P100 geplanten und den tatsächlich geleisteten Erhaltungsausgaben für die Landesstraßen,
- die Ergebnisse des Programmvollzuges und die daraus vom MIL und LS gezogenen Schlussfolgerungen für den künftigen Straßenerhalt.

18.4 Stellungnahme

Das MIL hat die Einschätzung des Landesrechnungshofes nicht geteilt, wonach die in den Jahren 2015 bis 2019 veranschlagten Mittel für die Straßenunterhaltung nicht auskömmlich waren. Durch die Auflage des P100 hätten weggefallene EFRE-Mittel zumindest ausgeglichen werden können. Das Ministerium hat zugesagt, eine separate Veranschlagung von

Sonderprogrammen bei künftigen Aufstellungsverfahren zum Landeshaushalt zu prüfen.

Das MIL hat dargelegt, dass insbesondere solche Baumaßnahmen Aufnahme in das P100 fanden, die einen entsprechenden Planungsvorlauf aufwiesen und daher mit großer Sicherheit innerhalb des Programmzeitraumes umgesetzt werden können. Bei Ortsdurchfahrten, deren Straßenzustandsnote besser als 3,5 war, seien weitere Kriterien für die Programmaufnahme ausschlaggebend gewesen.

Zum Umsetzungsstand der insgesamt 76 Maßnahmen des P100 (einschließlich von sechs Nachrückern) hat das MIL folgendes mitgeteilt: Zum Stichtag 31.12.2018 seien 48 Maßnahmen fertiggestellt, 15 Projekte befänden sich im Bau und in 13 Fällen laufe das Planungsverfahren. Mit der Realisierung jeder dieser Maßnahmen würden die Ziele des Sanierungsprogrammes erreicht.

Darüber hinaus hat das MIL ausgeführt, dass die Kostensteuerung für das Gesamtprogramm und für die Einzelmaßnahmen im Rahmen der internen Programmsteuerung durch den LS erfolge. Dieser werde seine bisherige Steuerung nicht ändern, da das P100 zum Jahresende 2019 auslaufe. Im Jahr 2020 werde eine umfangreiche Auswertung vorgenommen, in der auch die Kosten betrachtet würden.

Nach Auffassung des MIL trägt jede Baumaßnahme in einer Ortsdurchfahrt zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse und damit zur Zielerreichung des P100 bei. Der Erfolg des Programmes sei daher aufgrund der Anzahl der umgesetzten Maßnahmen messbar.

18.5 Schlussbemerkungen

Nach den Darlegungen des MIL sind ab 2015 gegenüber den Vorjahren die Haushaltsansätze für die Straßenplanung und den Straßenbau erhöht worden. Ob der LS der Empfehlung des Landesrechnungshofes folgt und das Budget für die laufende Erhaltung des Landesstraßennetzes künftig nach den

Ergebnissen der aktuellen Zustandserfassung und -bewertung bemisst, bleibt allerdings offen.

Der Landesrechnungshof hat nicht in Abrede gestellt, dass der LS bei seiner Maßnahmenauswahl für das P100 verschiedene Kriterien zugrunde legte. Es ist jedoch nach wie vor nicht nachvollziehbar, wie er diese wichtete und im Einzelfall bewertete.

Bei seiner Bilanz zum Umsetzungsstand des P100 hat der LS auf die Anzahl der fertiggestellten, der sich im Bau bzw. in der Planung befindenden Baumaßnahmen abgestellt. Dies sagt jedoch nichts über den finanziellen sowie bautechnischen Umfang der bereits abgeschlossenen und der noch offenen Maßnahmen aus.

Mit dem P100 wollte das Land die innerörtlichen Verkehrsverhältnisse, die Verkehrssicherheit und die Lebensqualität der Einwohner verbessern. Um bewerten zu können, in welchem Umfang diese Ziele erreicht worden sind, hätte das MIL vorher messbare Indikatoren festlegen müssen. Den Landesrechnungshof überzeugt daher nicht, dass das MIL vor allem von der Anzahl der Baumaßnahmen auf den Erfolg des gesamten Sanierungsprogrammes schließt.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MIL nach dem Abschluss des P100 eine umfangreiche Programmauswertung plant. Es sollte daraus Schlussfolgerungen ziehen, wie Sonderprogramme künftig besser aufgestellt, umgesetzt und abgerechnet werden können.

Darüber hinaus empfiehlt der Landesrechnungshof dem MIL, Grundsätze für Straßenbauprogramme einzuführen. Dabei sollten

- mindestens konkrete Programmziele und messbare, für die begleitende Projektkontrolle geeignete Indikatoren für die Zielerreichung definiert werden,
- nach sachgerechten Kriterien geeignete Projekte ausgewählt und Programmlaufzeiten angemessen vorgegeben werden,
- die Kosten kontrolliert, die Projektziele sowie der Mitteleinsatz überwacht und bei Unwägbarkeiten Gegenmaßnahmen ergriffen werden,

- die Programme evaluiert und der Landtag über den Vollzug und die Zielerreichung unterrichtet werden.

Die Umsetzung der vom MIL beabsichtigten Maßnahmen wird der Landesrechnungshof weiter begleiten.

IV. Ergebnisberichte



A. Ergebnisberichte zu Empfehlungen an Landtag und Landesregierung

Beratungsbericht

19 Ausgestaltung einer Schuldenbremse im Land Brandenburg

In seinem Beratungsbericht über die mögliche Ausgestaltung einer Schuldenbremse wies der Landesrechnungshof auf die Bedeutung landesrechtlicher Regelungen hin und zeigte Lösungswege auf, wie die Schuldenbremse in Landesrecht verankert werden könnte.

Am 16. Mai 2019 änderte der Landtag die Verfassung, setzte die Schuldenbremse zum 1. Januar 2020 in Landesrecht um und verankerte erstmalig in § 25 Absatz 2 Landshaushaltsordnung (LHO), dass jährliche Überschüsse mindestens hälftig zur Tilgung verwendet werden sollen, wenn der Bestand der Allgemeinen Rücklage den Betrag von 1.000 Mio. Euro erreicht hat.

(Beratungsbericht des Landesrechnungshofes Drs. 6/8860)

19.1 Sachverhalt

Brandenburg war neben Berlin und dem Saarland lange Zeit eines der Länder, das die Schuldenbremse aus Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz (GG) noch nicht im Landesrecht verankert hatte. Die Norm trifft eine Grundsatzentscheidung für strukturell ausgeglichene Haushalte und legt fest, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Allerdings gilt das Neuverschuldungsverbot nicht kategorisch. Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG eröffnet zwei Ausnahmetatbestände für eine zulässige Kreditaufnahme. Zum einen betrifft dies die Fälle der konjunkturbedingten und zum anderen die Fälle der notlagenbedingten Neuverschuldung. Von diesen Ausnahmen darf in den Ländern allerdings nur Gebrauch gemacht werden,

sofern und soweit eine landesrechtliche Regelung dies zulässt. Ohne eine landesrechtliche Regelung würde ab dem 1. Januar 2020 das strikte Neuverschuldungsverbot des Artikels 109 Absatz 3 GG auch für die Länder uneingeschränkt gelten. Eine Kreditaufnahme wäre dann selbst in konjunkturellen Abschwungphasen oder aufgrund von Naturkatastrophen unzulässig.

19.2 Weitere Entwicklung

Nachdem der Landesrechnungshof dem Landtag im Mai 2018 einen Beratungsbericht zur möglichen Ausgestaltung der Schuldenbremse vorgelegt hat, brachten mehrere Fraktionen im Januar 2019 zwei Gesetzentwürfe ein. Zum einen war vorgesehen, die Schuldenbremse in der Verfassung des Landes grundsätzlich festzuschreiben. Zum anderen sollte die Präzisierung und konkrete Ausgestaltung der einzelnen Ausnahmetatbestände, die eine Kreditaufnahme unter bestimmten Voraussetzungen für zulässig erklären, einfachgesetzlich durch die LHO erfolgen. Für beide Gesetzgebungsvorhaben wurden Anhörungen in den jeweiligen Fachausschüssen durchgeführt. Im Mai 2019 beschloss der Landtag die Verfassungsänderung mit der erforderlichen Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder. Damit konnte die grundgesetzliche Schuldenbremse noch vor dem Beginn ihrer Geltung für die Länder ab dem 1. Januar 2020 landesrechtlich verankert werden.

Zum einen tritt ab dem 1. Januar 2020 die Neufassung des Artikels 103 der Verfassung des Landes in Kraft und verbietet in Absatz 1 den Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichenden Haushaltes. In Absatz 2 werden sodann die Ausnahmetatbestände der abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung von der Normallage sowie die Fälle von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, die zu einer Kreditaufnahme ermächtigen, festgelegt.

Flankierend zu dieser Verfassungsänderung sind zum anderen die §§ 18 ff. LHO, ebenfalls mit Wirkung ab 2020, neu gefasst worden. § 18 LHO wiederholt den Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichenden Haushaltes. Zudem trifft er Regelungen über zu berücksichtigende Extrahaushalte und Bereinigungen um finanzielle Transaktionen.

19.3 Fazit

Der Landesrechnungshof begrüßt die landesrechtliche Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse. Der Gesetzgeber hat sich dadurch Spielräume geschaffen, um auch in unvorhersehbaren finanzpolitischen Krisensituationen angemessen reagieren zu können. Insbesondere die Regelung auf Verfassungsebene betont die Bedeutung der Schuldenbremse für die Fiskalpolitik des Landes und weist durch die erforderlichen Mehrheitserfordernisse eine weitaus größere Kontinuität auf, als eine einfachgesetzliche Regelung. Zudem ermöglicht sie auch der Opposition eine landesverfassungsgerichtliche Überprüfung.

Die erstmalige gesetzliche Regelung zur festgelegten Verwendung von Jahresüberschüssen zur Tilgung hält der Landesrechnungshof für einen wichtigen Schritt zum generationengerechten Abbau von Altschulden.

Beratungsbericht

20 Abstufung von Landesstraßen

Das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL) griff die Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Abstufung der Landesstraßen auf. Einen Zeitrahmen zur Umsetzung inklusive des dafür benötigten Budgets legte es bisher nicht fest.

(Beratungsbericht des Landesrechnungshofes Drs. 6/6682 Neudruck)

20.1 Sachverhalt

Der Anteil der Landesstraßen am klassifizierten Straßennetz ist in Brandenburg vergleichsweise hoch. Eine Überprüfung des MIL aus dem Jahr 2010¹⁵⁶ ergab, dass 2.060 Kilometer Landesstraßen falsch zugeordnet sind, da sie die Anforderungen hinsichtlich der verkehrlichen Bedeutung einer Landesstraße nicht erfüllen. Die betreffenden Landesstraßenabschnitte müssten formalrechtlich auf die kommunale Ebene übertragen werden.

Die zutreffende Einordnung einer Straße als Landesstraße hat unmittelbare finanzielle Auswirkungen auf den Landeshaushalt, weil das Land die mit der Straßenbaulast einhergehenden Kosten für Bau und Unterhaltung zu tragen hat.

Daher belasten die Ausgaben für Bau und Unterhaltung bei falsch eingestuftem Landesstraßen den Landeshaushalt unbegründet.

Vor diesem Hintergrund prüfte der Landesrechnungshof das Verfahren der Abstufung von Landesstraßen und die Förderung abgestufter Landesstraßen. Er stellte Schwächen bei der Umsetzung des gesetzlichen Umstufungsgebotes fest. Der Landesrechnungshof beanstandete insbesondere

¹⁵⁶ Netzkonzept für Landesstraßen des Grünen Netzes in Brandenburg - Ergebnisbericht, Ingenieurgruppe für Verkehrswesen und Verfahrensentwicklung (IVV), Berlin, Dezember 2010.

- das Fehlen eines strategischen Umstufungskonzeptes mit verbindlichen Zielen, Terminen und Ressourcen.
- das schleppende Umstufungstempo und damit einhergehend die unnötig lange Belastung des Landeshaushalts durch die zu tragende Baulast.
- die Ermittlung der vom Land zu tragenden Kosten der Abstufung (sogenannte Einstandspflicht)¹⁵⁷ ohne objektive Bemessungsgrundlage und das damit verbundene wirtschaftliche Risiko für das Land.
- die fehlende Kontrolle über die zweckentsprechende Verwendung der Einstandspflicht für die vereinbarten Umstufungsmaßnahmen.

Der Landesrechnungshof empfahl,

- das Netzkonzept aus dem Jahr 2010 zu aktualisieren,
- auf der Grundlage des darin ermittelten Abstufungsbedarfes eine strategische Abstufungsplanung für die Umstufungsmaßnahmen mit verbindlichen Zielen und einer belastbaren Zeit- und Finanzplanung festzulegen,
- ein jährliches Umstufungsprogramm im Haushaltsplan zu veranschlagen, um die Planungssicherheit für das Land als bisherigen Träger der Straßenbaulast¹⁵⁸ und die Kommunen als neue Straßenbaulastträger zu gewährleisten,
- bei der Ermittlung der Einstandspflicht Mindeststandards für den Ausbau- und Unterhaltungszustand der abzustufenden Straßen zu definieren und
- in den Umstufungsvereinbarungen mit den Kommunen Kontrollmöglichkeiten zur zweckentsprechenden Verwendung der Einstandspflicht vorzusehen.

20.2 Weitere Entwicklung

Im Jahr 2017 bat das MIL die Landkreise, die kreisfreien Städte und die kommunalen Spitzenverbände um Stellungnahme zum

¹⁵⁷ § 11 Absatz 4 Brandenburgisches Straßengesetz (BbgStrG).

¹⁵⁸ Die Straßenbaulast richtet sich nach § 9 BbgStrG in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juli 2009 (GVBl. I/09, [Nr. 15], S. 358), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Juli 2014 (GVBl. I/14, [Nr. 27]).

Netzkonzept für die Landesstraßen des Grünen Netzes. In der Folge überarbeitete das MIL das Netzkonzept. Mithin reduzierte sich die Länge abzustufender Landesstraßen von 2.060 Kilometer auf 1.700 Kilometer.

Im September 2018 legte das MIL die Strategie „Perspektiven für das Landesstraßennetz – Abstufungskonzept und Weiterentwicklung“ vor. Verbindliche Ziele, Prioritätenlisten für die Abstufung und ein Finanzierungsplan sind im Strategiepapier nicht enthalten. Zudem fehlen konkrete Vorgaben für den Abstufungsprozess, wie z. B., Mindeststandards zum Ausbau und Unterhaltungszustand, die Höhe der Einstandspflicht und der Umgang mit landkreisübergreifenden Straßen. Vielmehr sollten diese Fragen im Rahmen eines Modellprojektes mit dem Landkreis Oberhavel beantwortet werden.

In der mit dem Landkreis Oberhavel im März 2019 getroffenen Rahmenvereinbarung¹⁵⁹ zum Modellprojekt hat das MIL Empfehlungen des Landesrechnungshofes bereits berücksichtigt. So kann das Land eine nicht zweckentsprechende Verwendung der Mittel aus seiner geleisteten Einstandspflicht vertraglich sanktionieren. Zudem erhofft sich das MIL durch eine Pauschalierung der Ansprüche aus der Einstandspflicht eine Beschleunigung des Abstufungsprozesses sowie eine Reduzierung des Verwaltungsaufwandes. Derzeit verhandelt das MIL mit weiteren Landkreisen, entsprechende Vereinbarungen sind vorbereitet.

Der Anregung, jährliche Umstufungsprogramme im Haushaltsplan abzubilden, ist das MIL bisher nicht gefolgt.

Der Landtag fasste im April 2019 nach Beratungen in den Ausschüssen für Haushaltskontrolle, für Haushalt und Finanzen und für Infrastruktur und Landesplanung den Beschluss¹⁶⁰, dass die Abstufung von 1.700 Kilometer Landesstraßen nach den §§ 3 und 7 Absatz 2 des Brandenburgischen Straßengesetzes geboten ist, da diese auf Dauer keine Landesstraßenfunktion mehr erfüllen. Das praktizierte Verfahren zur Abstufung sei nicht geeignet, den Prozess der Abstufung in einem

¹⁵⁹ https://www.oberhavel.de/buergerinfo/vo0050.php?__kvonr=3132&voselect=2781.

¹⁶⁰ Drs. 6/10986-B.

überschaubaren Zeitraum von zehn Jahren abzuschließen. Mit dem vorgenannten Modellprojekt sind durch das MIL alle Detailfragen schlüssig zu beantworten, der Ausschuss für Haushalt und Finanzen sowie der Ausschuss für Infrastruktur und Landesplanung sind über die Ergebnisse zu informieren. Der Ausschuss für Infrastruktur und Landesplanung wurde gebeten den Abstufungsprozess weiterhin zu begleiten und zu beraten.

20.3 Fazit

Der Landtag ist der Einschätzung des Landesrechnungshofes gefolgt. Er hält die Abstufung von Landesstraßen für grundsätzlich geboten und das in den vergangenen Jahren praktizierte Verfahren für nicht geeignet.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MIL mit der Strategie „Perspektiven für das Landesstraßennetz – Abstufungskonzept und Weiterentwicklung“ erste wesentliche Schritte zu einer strategischen Abstufungsplanung eingeleitet hat.

Für ein beschleunigtes und transparentes Verfahren ist das aktuelle Abstufungskonzept so weiterzuentwickeln, dass Ziele, Termine und Ressourcen deutlich werden. Dabei sind die aus dem Modellprojekt gewonnenen Erkenntnisse zu berücksichtigen.

Grundsatzprüfung

21 Ausübung der Fach- und Rechtsaufsicht

Die Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Ausgestaltung der Fach- und Rechtsaufsicht sollen in eine landesweit einheitliche Richtlinie der Landesregierung münden.

21.1 Sachverhalt

Aufsicht dient der Überprüfung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung in der öffentlichen Verwaltung. Ihre Durchführung ist gesetzlich vorgeschrieben. Die korrekte Ausübung ist ein wesentliches Element der Kontrolle, Führung und Steuerung. Wie die Aufsicht organisiert und wahrgenommen wird, untersuchte der Landesrechnungshof bei vier Ministerien (Ministerium des Innern und für Kommunales, Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz, Ministerium für Bildung, Jugend und Sport und Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur).

Auf Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse empfahl der Landesrechnungshof insbesondere:

- die Zuständigkeiten für Aufsicht konkret, abgrenzbar und transparent zu regeln,
- einheitliche Grundlagen der Aufsichtsausübung und Verfahrensweisen zur Aufsichtswahrnehmung vorzugeben,
- die Ziele der Aufsichtswahrnehmung konkret zu definieren,
- die Aufsichtsprozesse möglichst gleichförmig und stringent organisiert wahrzunehmen,
- risikoorientierte Schwerpunkte für die auszuübende Aufsicht festzulegen,
- den notwendigen Personalbedarf und -einsatz sachgerecht analytisch zu ermitteln und das eingesetzte Personal qualifiziert fortzubilden,
- differenzierte, messbare Soll-Zustände festzuschreiben,

- ein geregeltes Berichtswesen zu installieren sowie
- regelmäßig Soll-Ist-Abgleiche vorzunehmen und auf Abweichungen sachgerecht zu reagieren.

Der Landesrechnungshof war der Auffassung, dass die Ressorts bei Befolgung dieser Empfehlungen ihre gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe besser erfüllen könnten.

21.2 Weitere Entwicklung

In der Prüfungsmitteilung hatte der Landesrechnungshof seine Feststellungen den betroffenen Ressorts Ende 2017 übermittelt. Nun oblag es den Ressorts, daraus die notwendigen Schlüsse zu ziehen.

Die Presseberichterstattung im Rahmen des "Lunapharm"-Skandals im Frühsommer 2018 offenbarte Versäumnisse bei der Aufsicht durch das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (MASGF) über das Landesamt für Arbeitsschutz, Verbraucherschutz und Gesundheit (LAVG). Die damalige Ministerin setzte daraufhin unverzüglich eine Task Force ein, die Defizite bei der Aufsichts- und Kontrollausübung durch das MASGF über das LAVG klären sollte.

Im Ergebnis ihrer Arbeit erstellte die Task Force einen Bericht. Darin verwies sie mehrfach auf die Empfehlungen des Landesrechnungshofes in der Prüfungsmitteilung der Grundsatzprüfung. Ausweislich des Berichtes lagen bei der Aufsichtswahrnehmung durch das MASGF größtenteils auch die Mängel vor, die der Landesrechnungshof in seiner Prüfung bei den anderen Ressorts vorgefundenen hatte.

Im Zusammenhang damit veranlasste die Staatskanzlei im September 2018 eine Prüfung der Durchführung der Aufsicht in sensiblen Bereichen der Landesregierung.

Im November 2018 stellte der Landesrechnungshof seine Prüfungsfeststellungen auf ausdrückliche Bitte im Ausschuss für Haushaltskontrolle (AHK) vor, später auch in weiteren Landtagsausschüssen, insbesondere im Ausschuss für Haushalt und Finanzen (AHF). Im Rahmen der nachfolgenden Haushaltsberatungen brachte der Landtag als Sofortmaßnahme 33 zusätzliche Stellen im Doppelhaushalt 2019/2020 zur Verstärkung der Aufsichtsbereiche bzw. unmittelbaren

Behebung von Defiziten aus. Die Staatskanzlei bat zudem die Ressorts, weitere möglicherweise unterbesetzte Bereiche der sensiblen Aufsicht unter Berücksichtigung der Vorschläge des Landesrechnungshofes zu prüfen.

Mit Beschluss vom März 2019 forderte der AHF die vom Landesrechnungshof geprüften Ressorts auf, die empfohlenen Maßnahmen – soweit nicht schon geschehen – umzusetzen. Im Übrigen solle die Landesregierung darauf hinwirken, dass auch die nicht geprüften Ressorts entsprechend verfahren. Zudem möge das MIK eine Handreichung über Grundsätze zur Ausübung der Fach- und Rechtsaufsicht der Ministerien der Landesregierung über den Geschäftsbereich erstellen und veröffentlichen. Zu den veranlassten Maßnahmen solle die Landesregierung dem AHF berichten.

Dem kam die Staatskanzlei im Juli 2019 nach. Laut dem Bericht werden auch in den Ressorts, die von der Grundsatzprüfung des Landesrechnungshofes nicht direkt betroffen waren, die einzelnen Hinweise ernst genommen und Schlussfolgerungen für die eigenen Geschäftsbereiche gezogen. In allen Ressorts sei eine hinreichende Sensibilität vorhanden, den Aufsichtsbereichen auch künftig eine noch größere Aufmerksamkeit zu schenken. Insofern sei der Optimierungsprozess noch nicht abgeschlossen.

Einheitlich für sämtliche Ressorts werde ein Entwurf des MIK für eine "Richtlinie der Landesregierung Brandenburg zur Ausübung der Fach-, Sonder- und Rechtsaufsicht in der Landesverwaltung" abgestimmt, die noch im laufenden Jahr in Kraft treten solle.¹⁶¹

21.3 Fazit

Der Landesrechnungshof gab mit seiner Prüfung der Fach- und Rechtsaufsicht einen Anstoß für Veränderungen. Er begrüßt, dass mit der angekündigten landesweit einheitlichen Richtlinie seine Empfehlungen aufgegriffen werden sollen. Die wirksame Ausübung der Fach- und Rechtsaufsicht wird auch künftig weiterer Anstrengungen bedürfen.

¹⁶¹ Chef der Staatskanzlei, Bericht der Landesregierung zur Fach- und Rechtsaufsicht in den Ministerien vom 30. Juli 2019, Tz. 1.2, S. 3 f.

B. Ergebnisberichte zu Jahresberichtsbeiträgen

Ergebnisbericht Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)

22 Land erkennt die Bedeutung eines zentral gesteuerten Behördlichen Gesundheitsmanagements

Die vom Land ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung eines zielgerichteten Gesundheitsmanagements können zur Förderung der Gesundheit der Bediensteten und der Erhaltung ihrer Arbeitsfähigkeit und somit zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung beitragen.

(Jahresbericht 2018, Beitrag Nr. 11)

22.1 Sachverhalt

Der Landesrechnungshof führte 2016 in 20 ausgewählten Behörden und Einrichtungen des Landes Brandenburg eine Grundsatzprüfung des Gesundheitsmanagements durch. Er bezog dabei auch die Stelle des Zentralen Personalmanagements beim Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK) ein, die für die grundsätzliche Konzeptionierung und Koordinierung des Gesundheitsmanagements in der Landesverwaltung zuständig ist. Der Landesrechnungshof wollte sich einen Überblick über den Stand der Einführung in den geprüften Stellen und dessen zentraler Steuerung in der Landesverwaltung verschaffen. Er stellte insbesondere fest:

- Die Zentralstelle existierte aufgrund fehlender personeller und materieller Ressourcen praktisch nicht. Es gab keine Strukturen, keine ressortübergreifende Steuerung und keine Evaluation ihrer Arbeit.

- In den geprüften Stellen der Landesverwaltung bestanden große Unterschiede in Bezug auf eingesetzte personelle Ressourcen, strategische Planung, Transparenz, vorhandene Fortbildungskonzepte und Fachkenntnisse, Haushaltsklarheit bei der Finanzierung von Maßnahmen sowie bei Dokumentation und Evaluation.

Der Landesrechnungshof erachtete daher die Errichtung einer zentralen Stelle, die die Dienststellen beim Aufbau und der Verankerung eines Behördlichen Gesundheitsmanagements (BGM) berät und unterstützt, für zweckmäßig. Ebenso hielt er ein ausdrückliches sowie klares Bekenntnis der Landesregierung und der einzelnen Ressorts zum BGM als wesentliches Element der Personalfürsorge für erforderlich. Er vertritt die Auffassung, dass Maßnahmen in diesem Bereich der Intensivierung und Verstetigung bedürfen.

22.2 Weitere Entwicklung

22.2.1 Ausschuss für Haushaltskontrolle

Im Zusammenhang mit der Berichterstattung an den Ausschuss für Haushaltskontrolle (AHK) führte das MIK in seinem Bericht vom 15. März 2019 an diesen aus, dass sowohl die grundsätzlichen Feststellungen des Landesrechnungshofes, als auch jene bezüglich des Zentralen Personalmanagements, sachlich zutreffend seien. Die Landesregierung folge der Empfehlung des Landesrechnungshofes, eine Zentrale Servicestelle einzurichten und diese Aufgabe dem MIK zu übertragen.¹⁶² Mit dem Haushalt 2019/2020 seien bereits die Grundlagen für die personelle und sächliche Ausstattung geschaffen worden.¹⁶³

Der AHK befasste sich abschließend mit dem Jahresberichtsbeitrag des Landesrechnungshofes und nahm

¹⁶² Festlegung des Ministerpräsidenten vom 4. März 2019, Bericht des MIK an den AHK mit Schreiben vom 15. März 2019, Anlage 2 des Protokolls zur 29. Sitzung des AHK am 21. März 2019, P-AHK 6/29.

¹⁶³ Es handelt sich hierbei um drei Planstellen (Einzelplan 20 Kapitel 20 020 Titel 422 20) sowie die Möglichkeit, Finanzmittel aus dem Einzelplan 20 020 Titelgruppe 60 auch zur Umsetzung von Maßnahmen im Kontext des Attraktivitätskonzeptes einzusetzen.

die Prüfungsfeststellungen zustimmend zur Kenntnis. Er begrüßte, dass das MIK zur Sicherstellung einer einheitlichen landesweiten Umsetzung eines BGM sowie für die Beratung und Unterstützung der Dienststellen bei dessen Aufbau und Verankerung die Einrichtung einer zentralen Stelle avisiert habe. Er erwarte von der Landesverwaltung, dass die gesetzlichen Vorgaben, insbesondere zum Eingliederungsmanagement und zur psychischen Gefährdungsbeurteilung, umgesetzt werden.¹⁶⁴

22.2.2 Beschluss des Landtages

Der Landtag forderte auf Antrag der Regierungsfractionen mit Beschluss vom 6. Juni 2019 die Landesregierung auf, Arbeitsbedingungen im Land Brandenburg verstärkt gesundheitsfördernd zu gestalten. Zudem solle die Landesregierung die Umsetzung des Konzeptes zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes im Land Brandenburg vorantreiben, die Zentrale Servicestelle Betriebliche Gesundheitsfürsorge schnellstmöglich aufbauen sowie vorhandene Strukturen planvoll weiterentwickeln. Zur Verfügung stehende finanzielle Mittel solle sie zielgruppengerecht verwenden. Die Umsetzung des mit den Gewerkschaften vereinbarten verpflichtenden Gesundheitsmanagements solle in allen Ministerien und Landesbehörden des Landes Brandenburg engagiert vorangetrieben werden. Insbesondere solle die Landesregierung unter Einbeziehung der Personalvertretungen

- die Empfehlungen zur gesundheitsfördernden Gestaltung von Arbeitsplatz und -umfeld erarbeiten,
- die Dienststellen bei der Umsetzung der erforderlichen Prozesse beraten und unterstützen,
- vorhandene Kompetenzen evaluieren und vernetzen sowie
- die übergeordnete Rechtsfrage zum Gesundheitsmanagement prüfen und entscheiden und
- das Thema Führungsqualität als elementaren Bestandteil der Gesundheitsfürsorge für die Belegschaft in dem Prozess besonders berücksichtigen.

¹⁶⁴ Drs. 6/11273.

Die antragstellenden Fraktionen verwiesen in ihrer Begründung zum Beschlussantrag auch auf die Prüfungsempfehlungen des Landesrechnungshofes. Danach sei die Errichtung einer zentralen Servicestelle für Betriebliche Gesundheitsfürsorge wichtig, weil insbesondere durch die Vernetzung der einzelnen Ressorts die Effektivität gesteigert werde.¹⁶⁵

22.3 Fazit

Der Landesrechnungshof hat mit seinen Prüfungsergebnissen einen Anstoß gegeben, die unterschiedlichen Implementierungen und Herangehensweisen des BGM in der Landesverwaltung künftig zu vereinheitlichen. Er hält die personelle Stärkung der Zentralstelle für zielführend. Ebenso begrüßt er, dass die Landesregierung für das Gesundheitsmanagement zweckgebundene Mittel i. H. v. jährlich rund 3 Mio. Euro in den Haushaltsplan 2019/2020 eingestellt hat. Das Angebot der Landesakademie für Öffentliche Verwaltung zur Fortbildung zum/zur Zertifizierten Gesundheitsmanager/in ab November 2019 belegt zudem, dass die Landesregierung die fachliche Kompetenz in der Landesverwaltung erweitern will.

Das Land Brandenburg ist mit den beabsichtigten Maßnahmen auf einem guten Weg, eine einheitliche landesweite Umsetzung des BGM langfristig sicher zu stellen. Um an den positiven Wirkungen des BGM partizipieren zu können, bedarf es eines stetigen und zielgerichteten Vorgehens.

¹⁶⁵ Drs. 6/11489.

Ergebnisbericht Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)

23 Landespolizeiorchester

In seinem Jahresbericht 2015 hatte der Landesrechnungshof die Organisation sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landespolizeiorchesters kritisiert. Das Ministerium des Innern und für Kommunales hat darauf mit verschiedenen Maßnahmen reagiert. Der Landesrechnungshof sieht noch nicht alle Kritikpunkte ausgeräumt.

(Jahresbericht 2015, Beitrag Nr. 13)

23.1 Sachverhalt

Der Landesrechnungshof stellte unter anderem fest:

- Mit seinen insgesamt 54 Musikern zählte das Landespolizeiorchester (LPO) zu den größten Polizeiorchestern in Deutschland.
- Die Behauptung des LPO, es sei in allen Landesteilen genauso präsent wie in Potsdam, traf nicht zu.
- Das LPO absolvierte zahlreiche Auftritte außerhalb Brandenburgs, die oft aufgrund persönlicher Kontakte der Orchesterleitung mit den Veranstaltern zustande kamen.
- Schülerkonzerte machten etwa ein Drittel der Arbeit des LPO aus. Sie waren ein alternativer Musikunterricht ohne Einbeziehung in das Präventionskonzept der Polizei.
- Das LPO produzierte zahlreiche CDs, deren Verkauf äußerst schleppend verlief.
- Das landesfinanzierte LPO absolvierte zahlreiche entgeltfreie Auftritte und Benefizveranstaltungen, insbesondere für den privatrechtlich organisierten Unterstützungsverein "Freundeskreis".

Der Landesrechnungshof empfahl unter anderem

- innerhalb des Haushaltskapitels des Polizeipräsidiums eine eigene Titelgruppe für das LPO einzurichten,
- das Angebot der Schülerkonzerte zu überprüfen,
- eindeutige Regelungen für die Entgelterhebung zu schaffen,
- zunächst keine weiteren CDs zu produzieren sowie
- eine Personalreduzierung.

23.2 Weitere Entwicklung

Seit der Veröffentlichung des Jahresberichtes 2015 hat das LPO keine neuen CDs produziert.

Mit dem Haushaltsplan 2017/2018 wurde eine Titelgruppe für das LPO geschaffen.

Zur Verbesserung der Präventionsarbeit hat das LPO inzwischen das Rahmenkonzept „Unterstützung der Polizeilichen Prävention durch das Landespolizeiorchester Brandenburg“ entwickelt.

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle (AHK) empfahl 2016 dem Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK) unter Bezugnahme auf den Bericht des Landesrechnungshofes unter anderem, in der Orchesterordnung die regionale Ausgewogenheit bei der Verteilung der Auftritte weiter zu unterstützen.

Das MIK hat mittlerweile eine neue Orchesterordnung in Kraft gesetzt. Zu den wesentlichen Neuregelungen gehört, dass Benefizkonzerte danach nur zulässig sind, wenn keine Eintrittsgelder erhoben und eventuelle Spenden ausschließlich für die satzungsgemäßen Ziele des Veranstalters verwendet werden. Regelungen zur regionalen Ausgewogenheit der Auftritte des Orchesters sind ersatzlos weggefallen.

Für Konzerte, die im Auftrag des Fördervereins durchgeführt werden, erhebt das MIK mittlerweile Gebühren. Allerdings trat das LPO entgegen der Vorgabe der Orchesterordnung mehrfach bei Benefizkonzerten auf, bei denen Spenden für andere Ziele als die des Veranstalters gesammelt wurden.

23.3 Fazit

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass zahlreiche seiner Hinweise aufgenommen worden sind. Der Verzicht auf eine regionale Ausgewogenheit steht allerdings im klaren Widerspruch zum Beschluss des AHK. Außerdem leistet sich Brandenburg nach wie vor eines der größten Polizeiorchester Deutschlands.

Ergebnisbericht Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK)

24 Studentenwerke

Die beiden Studentenwerke des Landes verbesserten ihre Einnahmesituation deutlich. Die Studentenwerksbeiträge der Studierenden wurden erhöht. Zudem gilt ein einheitlicher und kostendeckender Essenspreis für alle Nicht-Studierenden. Nach Abschluss von Zielvereinbarungen mit dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) haben die Studentenwerke Planungs- und Rechtssicherheit.

(Jahresbericht 2015, Beitrag Nr. 17)

24.1 Sachverhalt

Die Studentenwerke in Potsdam und Frankfurt (Oder) betreuen die Studierenden der Hochschulen des Landes Brandenburg. Dafür betreiben sie z. B. Mensen und Cafeterien und unterhalten Wohnheime. Die beiden Einrichtungen versorgen zusammen 47.000 Studierende. Sie erhalten staatliche Zuschüsse.

Der Landesrechnungshof hatte bei seiner Prüfung festgestellt, dass die Einnahmen deutlich zu wünschen übrig ließen. Die Studentenwerksbeiträge der Studierenden blieben von 2003 bis 2013 unverändert. Ebenso wurden Essenspreise für Gäste und Mitarbeiter zehn Jahre lang nicht erhöht. Außerdem boten beide Studentenwerke unzulässigerweise Mitarbeitern subventionierte Essen an. Des Weiteren fand der Landesrechnungshof ein intransparentes und wenig zielführendes Mittelverteilungsmodell vor.

Der Landesrechnungshof empfahl den Studentenwerken, ihre Einnahmesituation deutlich zu verbessern. Ferner riet er dem MWFK, mit den Studentenwerken detaillierte Zielvereinbarungen abzuschließen, so wie es auch gesetzlich vorgeschrieben ist.

24.2 Weitere Entwicklung

Mittlerweile haben die beiden Studentenwerke die vom Landesrechnungshof empfohlenen Maßnahmen zur Einnahmesteigerung vorgenommen. Das Studentenwerk Potsdam erhöhte seinen Beitrag von 40 Euro auf 50 Euro und das Studentenwerk Frankfurt (Oder) von 50 Euro auf 70 Euro.

Die Essenspreise für Mitarbeiter und Gäste wurden im Nachgang zur Prüfung des Landesrechnungshofes angehoben. Zudem werden seit 2018 alle Nicht-Studierenden mit einem einheitlichen Essenspreis kostendeckend in den Mensen verpflegt. Der Preis in den Mensen des Studentenwerkes Potsdam hat sich um ca. 0,35 Euro erhöht. Dem gesetzlichen Kostendeckungsgrundsatz für alle Nicht-Studierenden ist damit Genüge getan. Die Bezuschussung der Essen der Studierenden liegt im Ermessen der Studentenwerke.

Das MWFK schloss mit den Studentenwerken für den Zeitraum 2017 bis 2020 Zielvereinbarungen ab. Der neue Verteilungsschlüssel für die Finanzhilfe beinhaltet eine strukturierte Vielzahl an Zielen, Maßnahmen, Kennziffern und Malus-Regelungen.

24.3 Fazit

Die Studentenwerke erbringen für die Hochschulen und ihre Studierenden umfangreiche Serviceleistungen, die für ein funktionierendes und attraktives Hochschulwesen sehr wichtig sind. Mit den nunmehr geltenden Zielvereinbarungen liegt ein stabiler und verlässlicher Regelungsrahmen für die staatliche Finanzhilfe vor. Die Studentenwerke haben ihre Einnahmesituation innerhalb eines sozialverträglichen Rahmens verbessert und zudem gesetzeskonform ausgestaltet.

Der Landesrechnungshof hält die beiden Brandenburger Studentenwerke für finanziell und organisatorisch gut aufgestellt, um die kommenden Herausforderungen zu meistern. Er wiederholt seine Anregung, ob eine Fusion der Studentenwerke ins Auge gefasst werden kann.

Ergebnisbericht Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (MASGF)

25 Innovationsfachkräfte – Fördervoraussetzungen präzisiert

Die Richtlinie zur Förderung von Innovationsfachkräften wurde überarbeitet. Mit der Neufassung hat das Ministerium die Fördervoraussetzungen konkretisiert.

(Jahresbericht 2018, Beitrag Nr. 15)

25.1 Sachverhalt

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (MASGF) förderte die Beschäftigung von Innovationsfachkräften in Betrieben durch mehrere Richtlinien, zuletzt auf der Grundlage der Richtlinie "Brandenburger Innovationsfachkräfte – BIF" aus dem Jahr 2014.

Alle Förderrichtlinien beruhen auf einem besonderen Bezug zu betrieblichen Innovationen. Das MASGF hatte den Begriff "Innovation" jedoch noch nicht hinreichend präzisiert.

Bei verschiedenen Förderfällen stellte der Landesrechnungshof zudem in Frage, ob die Zuwendungsvoraussetzungen erfüllt waren. Insbesondere bei den Aspekten

- Vorbeschäftigung in demselben Unternehmen,
- Schaffung eines neuen Arbeitsplatzes,
- Einsatz der Innovationsassistenten im operativen Geschäft sowie
- Begriff der Werkstudierenden

sah der Landesrechnungshof eine wesentliche Ursache in den nicht eindeutigen Regelungen der Förderrichtlinie. Er regte auch Änderungen bei dem Verfahren zur Überprüfung der Antragsunterlagen an.

25.2 Weitere Entwicklung

Das MASGF hat bereits nach kurzer Zeit begonnen, die Richtlinie zu überarbeiten. Mit der Neufassung der Richtlinie vom Mai 2019 hat es insbesondere

- den Begriff der Innovation und die Anforderungen an eine innovative Aufgabe konkretisiert,
- Vorgaben für unschädliche Vorbeschäftigungen definiert und
- den zulässigen Umfang des Einsatzes von Innovationsassistenten im operativen Geschäft geregelt.

Für den Einsatz von Werkstudierenden setzt es eine Immatrikulation in Vollzeit voraus.

Das Verfahren zur Bearbeitung der Anträge wurde angepasst. Es erfolgt nunmehr ohne Beteiligung der Wirtschaftsförderung Land Brandenburg GmbH (WFBB).

25.3 Fazit

Mit der neuen Förderrichtlinie unterstützt das Land auch weiterhin die Beschäftigung hochqualifizierter Nachwuchskräfte im Land Brandenburg.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MASGF seinen Hinweisen und Empfehlungen bei der aktuellen Fassung weitgehend gefolgt ist.

Ergebnisbericht Ministerium der Finanzen (MdF)

26 Gebäude- und Liegenschaftsmanagement – mit strategischer und nachhaltiger Ausrichtung auf dem richtigen Weg

Das Ministerium der Finanzen sagte Verbesserungen beim Umgang mit den Landesimmobilien zu. Es will eine durchgehende Landesliegenschaftsstrategie erarbeiten, die energetische Gebäudesanierung vorantreiben und beim öffentlichen Bauen auf Nachhaltigkeit setzen (Jahresbericht 2014, Beitrag Nr. 22; Jahresbericht 2018, Beitrag Nr. 19; Jahresbericht 2018, Beitrag Nr. 20).

26.1 Sachverhalt

Der Brandenburgische Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) ist als zentraler Dienstleister der Landesverwaltung Brandenburg für das gesamte Bau-, Liegenschafts- und Gebäudemanagement zuständig. Er bewirtschaftet als Eigentümer große Teile des Liegenschaftsvermögens des Landes und stellt den Verwaltungen die Gebäude und Anlagen zur Nutzung zur Verfügung. Dafür baut er eigene Objekte um, errichtet neue Gebäude oder mietet Flächen auf dem Immobilienmarkt an. Die Dienst- und Fachaufsicht über den BLB führt das Ministerium der Finanzen (MdF).

Der Landesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen eine unzureichende Steuerung des landeseigenen Immobilienbestandes fest. Infolgedessen überblickte der BLB weder den aktuellen Unterbringungsbedarf der Landesverwaltung noch konnte er Flächenüberhänge abbauen oder Leerstände reduzieren. Darüber hinaus kritisierte der Landesrechnungshof bestehende Defizite bei der Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes im Bereich Bauen und Liegenschaften. Er beanstandete weiterhin, dass für die

Umsetzung des energetischen Sanierungsfahrplanes, den der BLB gemeinsam mit der Deutschen Energie-Agentur aufgestellt hatte, eine Termin- und Finanzierungsplanung fehlte.

Der Landesrechnungshof erwartete, dass das MdF mit dem BLB eine durchgehende Liegenschaftsstrategie des Landes erarbeitet und dazu auch Maßnahmen zur Reduzierung des Leerstandes und zur Umnutzung von Flächen ergreift.

Darüber hinaus empfahl der Landesrechnungshof dem MdF, für Landeshochbaumaßnahmen konkrete Nachhaltigkeitsziele aus der Landesnachhaltigkeitsstrategie abzuleiten.

26.2 Weitere Entwicklung

Der BLB will die energetische Sanierung der Landesgebäude mit den ohnehin geplanten Bauinvestitionen verknüpfen. Außerdem wird er die Umsetzung des energetischen Sanierungsfahrplanes künftig mit einem Monitoring begleiten, dem eine verbindliche Termin- und Finanzierungsplanung für die Maßnahmen zugrunde liegt.

Der BLB hat einen ersten Entwurf für eine Landesliegenschaftsstrategie vorgelegt. Zur strategischen Steuerung des Immobilienbestandes soll als Kennzahl die Leerstandsquote verwendet werden. Weitere Kennzahlen sollen folgen.

Weiterhin hat das MdF landesspezifische Regelungen zur Nachhaltigkeit in die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes im Zuständigkeitsbereich der Landesbauverwaltung Brandenburg eingearbeitet. Danach wird zum 1. Januar 2020 der "Leitfaden Nachhaltiges Bauen" des Bundes eingeführt. Bei Neubauvorhaben sei der sogenannte Silberstandard das Mindestziel im Land.

26.3 Fazit

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MdF und der BLB seiner Einschätzung gefolgt sind und Verbesserungspotential bei der Verwaltung und Bewirtschaftung der landeseigenen Immobilien sehen. Erste wichtige Schritte haben sie bereits eingeleitet. Setzen das MdF und der BLB die geplanten

Maßnahmen konsequent um, können die Entscheidungen zur Unterbringung von Behörden besser vorbereitet und das Gebäude- und Liegenschaftsportfolio insgesamt optimiert werden.

Eine Schwerpunktaufgabe in den nächsten Jahren ist die Umsetzung des energetischen Sanierungsfahrplanes, um die Ziele der Energie- und Klimaschutzstrategie 2030 des Landes Brandenburg zu erreichen.

Der Landesrechnungshof wird die Entwicklung und Steuerung des Immobilienportfolios des Landes Brandenburg weiter verfolgen.

Ergebnisbericht Ministerium der Finanzen (MdF)

27 Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen – positive Entwicklung gelungen!

Die Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen konnte verbessert werden.

(Jahresbericht 2017, Beitrag Nr. 18)

27.1 Sachverhalt

Für die Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen im Land Brandenburg ist die Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle (ESST) beim Finanzamt Frankfurt (Oder) zentral zuständig. Bei der Aufgabenerledigung waren trotz gewisser Verbesserungen gegenüber der vorherigen Prüfung des Landesrechnungshofes noch Mängel vorhanden, die es abzustellen galt.

So verzeichnete die ESST im Jahr 2016 erneut hohe Arbeitsrückstände. Zuletzt waren Ende 2016 vor allem 22.000 Sterbefallanzeigen offen, die noch immer in Papierform von den Standesämtern übermittelt wurden. Durchschnittlich vergingen im Laufe des Jahres etwa zehn Monate, bis diese erstmals bearbeitet wurden.

Zudem kritisierte der Landesrechnungshof lange Bearbeitungszeiten bei Steuererklärungen. Bei Erbschaften vergingen von der Entstehung der Steuer durch den Todesfall bis zur Festsetzung zuletzt 27 Monate. Bei Schenkungsfällen stieg die Bearbeitungsdauer von der Schenkung bis zu ihrer Besteuerung zuletzt auf insgesamt 43 Monate an.

Finanziell bedeutende Steuerfälle bearbeitete die ESST dabei noch nicht konsequent vorrangig. Sie konnte bei Erbschaften mit einem übertragenen Vermögen von mehr als 600.000 Euro zwar die durchschnittliche Gesamtdauer zwischen der Entstehung und Festsetzung der Steuer auf 29 Monate

reduzieren. Sie überschritt aber noch immer die vorgenannte allgemeine Dauer.

Die tatsächliche Besetzung der Stellen unterschritt in den letzten Jahren durchweg die Sollwerte der Personalbedarfsberechnung. Die Arbeitsorganisation war seit Jahren unverändert.

27.2 Weitere Entwicklung

Die Steuerverwaltung hat die Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes zeitnah aufgegriffen.

Das Ministerium der Finanzen (MdF) hat u. a. die Organisation der ESST angepasst. Zudem hat es die Personalausstattung dieser Stelle erhöht. Für die inhaltliche Bearbeitung der Steuerfälle hat es einen Leitfaden erlassen und zeitnah evaluiert. Dieser enthält Ausführungen zu den wesentlichen Arbeitsschritten. Die Bearbeiter hat das MdF in verschiedener Hinsicht angewiesen, die Bearbeitung zu beschleunigen.

Die statistische Arbeitslage konnte das Finanzamt bereits zum Jahresende 2017 verbessern. Im Jahr 2018 ist es der ESST dann erstmalig gelungen, die vereinbarten Zielstellungen zu erreichen. Unter anderem hat es eine Bearbeitung der eingehenden Sterbefallmitteilungen innerhalb von weniger als sechs Monaten erreicht und die Zahl der unerledigten älteren Erbschaftsteuererklärungen deutlich gesenkt.

Das MdF setzt sich dafür ein, dass die technische Umsetzung eines elektronischen Eingangs der Sterbefallanzeigen vorangetrieben wird. Zur besseren Überwachung der vorrangigen Bearbeitung bedeutender Steuerfälle erprobt es eine maschinelle Lösung.

27.3 Fazit

Die statistische Entwicklung lässt erkennen, dass die Arbeitslage bei der Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen deutlich verbessert werden konnte. Nunmehr gilt es, diese positive Entwicklung zu verstetigen.

Auch die Veränderungen der Rahmenbedingungen tragen zu einer besseren Bearbeitung der Steuerfälle bei. Die weitere Entwicklung der programmtechnischen Unterstützung bleibt abzuwarten.

Ergebnisbericht Ministerium der Finanzen (MdF)

28 Spielbankabgabe – Bearbeitungsaufwand jetzt erheblich reduziert!

Die monatliche Anmeldung und Fälligkeit der Spielbankabgabe führt zu einem deutlich geringeren Bearbeitungsaufwand.

(Jahresbericht 2018, Beitrag Nr. 21)

28.1 Sachverhalt

Öffentlich zugelassene Spielbanken werden in Potsdam und Cottbus betrieben. Bis zum 31. März 2015 bestand ein dritter Standort in Frankfurt (Oder).

Der Spielbankunternehmer ist nach Maßgabe des Spielbankgesetzes verpflichtet, an das Land Brandenburg für jeden Spieltag eine Spielbankabgabe zu entrichten. Fällig wurde die Spielbankabgabe nach der gesetzlichen Vorgabe am Tag ihrer Entstehung, dem auf den Spieltag folgenden Werktag bzw. Arbeitstag. Der Unternehmer musste am Ende eines jeden Spieltages für jede Spielbank gesondert eine Steueranmeldung abgeben. Diese Verpflichtung bestand unabhängig davon, ob sich tatsächlich eine Zahllast ergab. Außer in Brandenburg war die Spielbankabgabe nur noch in den Ländern Bremen und Hessen täglich fällig.

Das Finanzamt hatte aufgrund der täglichen Fälligkeit bis zum Jahr 2015 jährlich mehr als 1.000 Anmeldungen in Papierform zu bearbeiten. Bei der Verwaltung der Spielbankabgabe konnte die tägliche Fälligkeit nicht vollumfänglich umgesetzt werden. Die Bearbeitung im Finanzamt verursachte insgesamt einen vergleichsweise hohen Aufwand.

Auch mit Blick auf die gesunkene finanzielle Bedeutung der Spielbankabgabe durch den Rückgang der Spielbankumsätze und die insgesamt veränderte Haushaltslage in Brandenburg

hielt der Landesrechnungshof die tägliche Fälligkeit für nicht mehr angemessen. Er regte eine monatliche Steueranmeldung und entsprechende Fälligkeit der Spielbankabgabe an.

28.2 Weitere Entwicklung

Das Ministerium der Finanzen hat ebenso wie der Landesrechnungshof eine monatliche Fälligkeit der Spielbankabgabe als sinnvoll angesehen und eine Gesetzesinitiative der Landesregierung eingebracht. Durch das Gesetz zur Änderung des Spielbankgesetzes vom 1. April 2019 hat der Landtag eine monatliche Anmeldung und Fälligkeit der Spielbankabgabe eingeführt.

Das Finanzamt hat das Verwaltungsverfahren zur Sollstellung der Spielbankabgabe im Rahmen seiner Möglichkeiten vereinfacht. Eine elektronische Übermittlung der Anmeldung ist nicht möglich.

28.3 Fazit

Die zentrale Forderung des Landesrechnungshofes ist umgesetzt. Die Anzahl der zu bearbeitenden Steueranmeldungen wird durch die Gesetzesänderung deutlich reduziert.

Bei zwei Standorten mit Öffnungszeiten an 360 Spieltagen ergibt sich je Kalenderjahr eine Minderung von zuletzt 720 auf nur noch 24 Anmeldungen. Dies bewirkt eine erhebliche Reduzierung des Verwaltungsaufwandes sowohl für den Spielbankunternehmer als auch beim Finanzamt.

Ergebnisbericht Mittelbare Landesverwaltung Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBJS)

29 Stiftung "Großes Waisenhaus zu Potsdam"

Die Stiftung "Großes Waisenhaus zu Potsdam" hat Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenkollisionen eingeführt. Sie hat zugesichert, künftig ihre Immobilienverkäufe transparenter zu gestalten. Zudem hat sie dem Landesrechnungshof Unterrichtsrechte bei ihren Betriebsgesellschaften eingeräumt. Damit wurden mehrere Forderungen des Landesrechnungshofes erfüllt.

(Jahresbericht 2017, Beitrag Nr. 12)

29.1 Sachverhalt

Die im Jahr 1724 gegründete Stiftung besteht heute als öffentlich-rechtliche Stiftung weiter. Der Landesrechnungshof prüfte 2016 Teilbereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung. Er stellte u. a. fest:

- Bei den Betriebsgesellschaften, die das Kerngeschäft der Stiftung betreiben, bestanden keine Unterrichtsrechte für den Landesrechnungshof.
- Personenidentitäten in Aufsichtsgremien der Stiftung und einer Betriebsgesellschaft führten zu Interessenkollisionen.
- Die Gründung einer Kapitalgesellschaft zum Betrieb eines Hotels lag nicht im Stiftungsinteresse.
- Immobiliengeschäfte waren intransparent. Immobilien wurden unter Höchstgebot veräußert. Immobilienkaufverträge waren für die Stiftung ungünstig gestaltet, weil Mehrerlösklauseln bei kurzfristigem Weiterverkauf fehlten. Diese Mehrerlösklauseln sind bei Veräußerungen des Brandenburgischen Landesbetriebes

- für Liegenschaften und Bauen (BLB) vertragsmustermäßig vorgegeben.
- Vor Verkauf von Immobilien wurden Alternativen zum Verkauf nicht geprüft.
 - Bei der Veräußerung eines besonders wertvollen Grundstückes wurde die Einholung der erforderlichen Einwilligung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen (AHF) unterlassen.
 - Die Rechtsaufsicht des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport (MBJS) beim Verkauf von Grundstücken war nicht ausreichend.

29.2 Weitere Entwicklung

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle (AHK) befasste sich mit dem Jahresberichtsbeitrag des Landesrechnungshofes im Mai 2018. Er begrüßte, dass der Landesrechnungshof die Stiftung geprüft hatte. Der AHK hob hervor, dass bereits einige Vorschläge des Landesrechnungshofes umgesetzt waren, insbesondere die Auflösung des Aufsichtsrates bei einer Betriebsgesellschaft, um künftig Interessenkollisionen der Gremien auszuschließen. Zudem erwartete der AHK von der Stiftung die künftige Beachtung von Vorgaben der Landeshaushaltsordnung (LHO) bei Immobilienverkäufen.

Des Weiteren bat er die Landesregierung zu prüfen, inwieweit dem Landesrechnungshof Unterrichtsrechte bei den Betriebsgesellschaften eingeräumt werden können.

Im Januar 2019 berichtete die Landesregierung dem AHK. Hierbei bestätigte sie die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass die Stiftung eine solche des öffentlichen Rechts sei. Insofern seien auch die entsprechenden Rechtsvorschriften, insbesondere die LHO, anzuwenden.

Ebenso führte die Landesregierung aus, dass die Stiftung bereit sei "sich künftig bei einem gegebenen Anlass durch den Landesrechnungshof bei der Prüfung der Betriebsgesellschaften unterstützen zu lassen".

Im März 2019 nahm der AHK den Bericht zur Kenntnis und sah den Vorgang als erledigt an.

29.3 Fazit

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Stiftung festgestellte Mängel abgestellt hat. Das betrifft insbesondere die künftige Vermeidung von Interessenkollisionen und die Einräumung von Unterrichtsrechten bei den Betriebsgesellschaften der Stiftung.

In Bezug auf die Betriebsgesellschaften der Stiftung beabsichtigt der Landesrechnungshof, diese Unterrichtsrechte zu gegebener Zeit wahrzunehmen.

Die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben bei künftigen Immobilienverkäufen sieht der Landesrechnungshof als absolut notwendig an. Zudem hätte die Stiftung bei einer besseren Vertragsgestaltung der Grundstückskaufverträge an erwartbaren Mehrerlösen partizipieren können.

Der Landesrechnungshof ist nach wie vor der Auffassung, dass entsprechend den Vorgaben der LHO bei der Veräußerung von Immobilien der Stiftung die Einwilligung des AHF einzuholen ist.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Höhe der Rücklagen und des Rücklagensatzes 2013 bis 2017	21
Abbildung 2:	Kreditlaufzeiten 2013 bis 2017	50
Abbildung 3:	Beispiel für die Funktionsweise eines Swaps	52
Abbildung 4:	Hinterlegte Sicherheitsleistungen im Jahr 2017 am jeweiligen Monatsende	59
Abbildung 5:	Einnahmen 2018	68
Abbildung 6:	Bereinigte Einnahmen 2013 bis 2018	69
Abbildung 7:	Bereinigte Einnahmen je Einwohner 2018	69
Abbildung 8:	Ausgaben 2018	72
Abbildung 9:	Bereinigte Ausgaben 2013 bis 2018	73
Abbildung 10:	Bereinigte Ausgaben je Einwohner 2018	73
Abbildung 11:	Ländervergleich Steuerdeckungsquoten 2017	75
Abbildung 12:	Ländervergleich Kreditfinanzierungsquoten 2017	76
Abbildung 13:	Finanzierungssalden 2012 bis 2018	81
Abbildung 14:	Zinsausgaben und Schuldenstand 2012 bis 2018	82
Abbildung 15:	Verschuldung je Einwohner 2017 und 2018	83
Abbildung 16:	Personalausgaben Kernhaushalt 2018	93
Abbildung 17:	Personalinduzierte Ausgaben 2013 bis 2018	95
Abbildung 18:	Bereinigte Ausgaben und personalinduzierte Ausgaben 2013 bis 2018	97
Abbildung 19:	Personalausgabenquoten 2013 bis 2018	98
Abbildung 20:	Ausgewählte Versorgungsleistungen 2013 bis 2022	101
Abbildung 21:	Versorgungsempfänger 2013 bis 2018 zum 31. Dezember des Jahres	102
Abbildung 22:	Verhältnis aktive Beamte und Versorgungsempfänger 2013 bis 2018	104
Abbildung 23:	Anstieg der personalinduzierten Ausgaben und der Versorgungsbezüge ab 2013 bis 2022	105
Abbildung 24:	Versorgungs-Steuer-Quote 2013 bis 2022	106
Abbildung 25:	Personalstellen 2019 Einzelpläne 02 bis 12	109
Abbildung 26:	Entwicklung der Stellen 2013 bis 2020	110
Abbildung 27:	Nachwuchsstellen 2010 bis 2020	111

Abbildung 28:	Inanspruchnahme Nachwuchsstellen 2014 bis 2018	112
Abbildung 29:	Befristet Beschäftigte 2015 bis 2018	114
Abbildung 30:	Beschaffungsvolumina gesamt – Vergleich der Angaben der Ressorts mit denen der ZfB	123
Abbildung 31:	Prozentuale Inanspruchnahme der ZfB für Beschaffungen von Standardbedarf durch die Ressorts – kumuliert	124
Abbildung 32:	Prozentuale Inanspruchnahme der ZfB für Beschaffungen von Nicht-Standardbedarf durch die Ressorts – kumuliert	125
Abbildungen 33:	Asservatenräume auf einem Dachboden und außerhalb eines Polizeigebäudes	135
Abbildung 34:	Unversiegelte Kartons mit Betäubungsmitteln	137
Abbildung 35:	Blick in die Asservatenkammern in einer Polizeiinspektion	141
Abbildung 36:	Verteilung der Asservatenkammern	147
Abbildung 37:	Verteilung der Landesmittel für die Straßenplanung und den Straßenbau im Zeitraum 2015 bis 2019	191

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Höhe des Überschusses und der Schuldentilgung sowie des Bestandes der Allgemeinen Rücklage	19
Tabelle 2:	Haushaltsüberschreitungen 2013 bis 2017	22
Tabelle 3:	Vermögen und Schulden sowie Bürgschaften und Gewährleistungen	34
Tabelle 4:	Grundvermögen des Landes Brandenburg	36
Tabelle 5:	Entwicklung der Verschuldung am Kreditmarkt und des Derivatevolumens sowie der Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen von 2011 bis 2017	49
Tabelle 6:	Umfang und Ergebnisse der Belegprüfungen 2014 bis 2018	61
Tabelle 7:	Einnahmearten 2017 und 2018	66
Tabelle 8:	Ausgabearten 2017 und 2018	70
Tabelle 9:	Haushaltswirtschaftliche Quoten 2016 bis 2018	74
Tabelle 10:	Leistungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs	77
Tabelle 11:	Strukturelles Defizit 2017 und 2018	85
Tabelle 12:	Personalinduzierte Ausgaben 2013 bis 2018	96
Tabelle 13:	Versorgungsleistungen 2015 bis 2018	100
Tabelle 14:	Versorgungsempfänger und Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehaltes 2018	103
Tabelle 15:	Umsetzungskosten ILB	157
Tabelle 16:	Anzahl der in den Jahren 2016 bis 2018 geförderten Neubau-Mietwohnungen	182

Grundlage des Berichtes sind die Beschlüsse des Großen Kollegiums vom 19. September 2019 sowie 8. Oktober 2019.

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

