

LANDES
RECHNUNGSHOF
BRANDENBURG



Jahresbericht 2020

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

Telefon: (0331) 866 - 8500

E-Mail: poststelle@lrh.brandenburg.de

Internet: www.lrh-brandenburg.de

Druck: LBG (Landesvermessung und
Geobasisinformation Brandenburg),
Potsdam

Bildnachweis: Landesrechnungshof Brandenburg

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

I. Haushaltsrechnung

1	Entlastungsverfahren für 2017	11
2	Haushaltsvollzug und Rechnungslegung 2018	12
3	Kredit- und Schuldenmanagement	50
4	Prüfung von Belegen	66

II. Haushaltslage

5	Einnahmen und Ausgaben 2019	73
6	Finanzierungssaldo, Zinsausgaben, Schuldenstand	91
7	Strukturelles Defizit	94
8	Der Stabilitätsrat	96
9	Ausblick	100
10	Personalhaushalt	103

III. Besondere Prüfungsergebnisse

Einzelplan 04

Ministerium der Justiz (MdJ)

- | | | |
|----|---|-----|
| 11 | Noch einmal: Organisation und Wirtschaftlichkeit der Anstaltsbetriebe | 133 |
|----|---|-----|

Einzelplan 04

Ministerium der Justiz (MdJ)

- | | | |
|----|--|-----|
| 12 | Zentraler Dienstleister von Anfang an mit Personalmangel | 147 |
|----|--|-----|

Einzelplan 05

Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBSJ)

- | | | |
|----|--|-----|
| 13 | Berufliche Schulen in freier Trägerschaft: Finanzierung von Fehlzeiten | 157 |
|----|--|-----|

Einzelplan 08

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie (MWAE)

- | | | |
|----|---|-----|
| 14 | Wirkung der Wirtschaftsförderung – Strohfeuer oder nachhaltige Entwicklung? | 165 |
|----|---|-----|

Einzelplan 11

Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL)

- | | | |
|----|---|-----|
| 15 | Stadt-Umland-Wettbewerb: Ein guter Weg? | 173 |
|----|---|-----|

Einzelplan 11

Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL)

- | | | |
|----|--|-----|
| 16 | Nachhaltige Bewirtschaftung der Straßenmeistereien beim Landesbetrieb Straßenwesen: Weit entfernt von energiepolitischen Zielen des Landes | 187 |
|----|--|-----|

Einzelplan 12	
Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE)	
17	Mängel bei der Bestellung und Anstellung der Geschäftsführungsmitglieder von GmbH-Landesbeteiligungen 195
Einzelplan 20	
Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE)	
18	Kommunales Infrastrukturprogramm des Landes Brandenburg: Von Anfang an auf Steuerung achten 213
Einzelplan 20	
Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz (MSGIV)	
19	Zuwendungen nach der Richtlinie „Fairer Lastenausgleich“ förderten auch vermeidbaren Leerstand in Flüchtlingsunterkünften 225
Abkürzungsverzeichnis 237	
Abbildungsverzeichnis 241	
Tabellenverzeichnis 243	

Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ihnen liegt ein Jahresbericht vor, der in ganz besonderen Zeiten entstanden ist. Meine Mitarbeiter*innen arbeiteten von März bis Juni 2020 überwiegend zu Hause. Viele mussten – wie Sie vielleicht auch – die Herausforderung bewältigen, gleichzeitig Kinder zu betreuen oder zu unterrichten und ihrem Beruf nachzugehen, obwohl für die Tätigkeit des Landesrechnungshofes örtliche Erhebungen in den Dienststellen der Landesverwaltung typisch und erforderlich sind. Das war insbesondere im ersten Halbjahr 2020 unter den Bedingungen der Corona-Pandemie eine neue Erfahrung. Mit großem Engagement und pragmatischer Herangehensweise konnten wir diese Zeit gut überbrücken. Deshalb bedanke ich mich in diesem Vorwort zum Jahresbericht 2020 zunächst bei den Mitarbeiter*innen und Führungskräften des Landesrechnungshofes für die geleistete Arbeit. Gleichzeitig danke ich den Kolleg*innen der Landesverwaltung in den geprüften Stellen. Sie standen dem Landesrechnungshof auch in diesen außergewöhnlichen Zeiten für Prüfungen und Fragen jederzeit zur Verfügung.

Der Landesrechnungshof hat neben seiner Kernaufgabe dem aufgrund der Pandemie besonders belasteten Gesundheitsministerium zeitweise ausgeholfen. Vier meiner Mitarbeiterinnen haben dem Ministerium einige Wochen für die Ausarbeitung der Eindämmungsverordnungen zur Bekämpfung von Corona, bei der Beschaffung von Ausrüstungsgegenständen für den Gesundheitssektor und schließlich auch bei der Formulierung von Förderrichtlinien im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Schweinepest zur Verfügung gestanden. Ihnen möchte ich ebenfalls meinen Dank ausdrücken. Schließlich hat der Landesrechnungshof die Investitionsbank des Landes in einem frühen Stadium der Pandemie hinsichtlich des Verfahrens für die Soforthilfen beraten.

Dieser Jahresbericht widmet sich zunächst der Haushaltsrechnung des Landes für das Jahr 2018 (Teil I) und sodann der Haushaltslage im Jahr 2019 (Teil II). Bereits bei der Beratung des Jahresberichts 2019 im April dieses Jahres im Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtages war absehbar, dass sich

die Zeiten fundamental geändert haben. Die Haushaltslage 2019, die wir im diesem Jahresbericht 2020 behandeln, hat mit der Realität des Jahres 2020 nichts mehr gemeinsam. Wie der Volksmund treffend formuliert: Die fetten Jahre sind vorbei.

Die guten finanziellen Grundlagen der vergangenen Jahre, einschließlich der mit fast zwei Milliarden Euro prall gefüllten Rücklage, werden zukünftig nicht mehr vorhanden sein. Viele im Koalitionsvertrag vereinbarte Vorhaben werden mit Blick auf den Haushaltsentwurf 2021 und im Bewusstsein der Corona-Pandemie mit ihren finanziellen Folgen bisher nicht in Frage gestellt. Das bedeutet im Ergebnis, dass das Land neue Schulden aufnehmen wird, die bei einer – zugegebenermaßen bei drei Koalitionsparteien nicht einfachen – Prioritätensetzung in der Höhe nicht erforderlich gewesen wären.

In den besonderen Jahresberichtsbeiträgen (Teil III) berichtet der Landesrechnungshof über neun Prüfungen. Darunter ist ein Beitrag über Zahlungen des Landes an die Landkreise und Städte in Folge der Aufnahme Geflüchteter in den Jahren 2015 und 2016. Hier mussten wir feststellen, dass bei einigen Landkreisen auch vermeidbarer Leerstand gefördert wurde. In einem anderen Beitrag berichten wir über Mängel bei der Bestellung und Anstellung der Geschäftsführungen von Unternehmen, an denen das Land beteiligt ist. Wir meinen, dass eine wesentliche Ursache hierfür in der mangelnden Steuerung durch die Beteiligungsverwaltung im Finanzministerium liegt. Weitere Jahresberichtsbeiträge befassen sich mit Aspekten der Wirtschaftsförderung, den Betrieben in Justizvollzugsanstalten und dem Stadt-Umland-Wettbewerb in der Städtebauförderung.

Dieser Jahresbericht enthält keine Ergebnisberichte über Beiträge der letzten Jahre. Der Grund dafür liegt auch im Ende der 6. Wahlperiode 2019. Viele der vom früheren Landtag beschlossenen Erwartungen an die Landesverwaltung konnten noch nicht umgesetzt werden.

Mit freundlichen Grüßen



Christoph Weiser

Präsident des Landesrechnungshofes

I. Haushaltsrechnung



1 Entlastungsverfahren für 2017

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtages Brandenburg (AHK) beriet am 23. und 24. April 2020 über die Entlastung der Landesregierung. Grundlagen waren die Haushaltsrechnung 2017¹ und der Jahresbericht 2019 des Landesrechnungshofes² sowie die Stellungnahme des Ausschusses für Haushalt und Finanzen des Landtages Brandenburg vom 19. März 2020 gemäß Artikel 106 der Verfassung.³ Der Landtag bestätigte gemäß § 114 Landeshaushaltsordnung (LHO)⁴ in seiner 16. Sitzung am 14. Mai 2020 die vom AHK festgestellten Sachverhalte und die Beschlüsse über einzuleitende Maßnahmen sowie die dafür gesetzten Termine. Er erteilte der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 2017 einschließlich des Vermögensnachweises die Entlastung.⁵

Der Präsidentin des Landtages und dem Präsidenten des Verfassungsgerichts erteilte der Landtag für ihre Rechnungen 2017 am 14. Mai 2020 gesondert die Entlastung.⁶

Am selben Tag sprach der Landtag dem Landesrechnungshof gemäß § 101 LHO für dessen Rechnung 2017 die Entlastung aus.⁷ Zuvor hatte der vom AHK hierfür eingesetzte Unterausschuss diese Rechnung geprüft.

¹ Drs. 6/9989 bzw. Drs. 7/529.

² Drs. 7/249.

³ Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (GVBl. I 1992, S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Mai 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 16).

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

⁵ Drs. 7/1196-B.

⁶ Drs. 7/1193-B und Drs. 7/1194-B.

⁷ Drs. 7/1195-B.

2 Haushaltsvollzug und Rechnungslegung 2018

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich im Wesentlichen auf das Haushaltsjahr 2018. Die Einzelpläne werden entsprechend des Haushaltsgesetzes bezeichnet. Für die Ministerien werden die ab der aktuellen 7. Wahlperiode geltenden Bezeichnungen verwendet. Zudem wird auf das Abkürzungsverzeichnis verwiesen.

2.1 Überblick

Der Jahresabschluss 2018 weist einen Überschuss von 600 Mio. Euro aus. Davon wurden 150 Mio. Euro zur Schuldentilgung eingesetzt und 450 Mio. Euro der Allgemeinen Rücklage zugeführt, die auf 2.006,8 Mio. Euro anstieg.

Für das Haushaltsjahr 2018 wurden Einnahmen und Ausgaben in Höhe von 11.854,3 Mio. Euro geplant.⁸ Der Jahresabschluss weist einen Überschuss von 600 Mio. Euro aus, von dem 150 Mio. Euro zur Schuldentilgung und 450 Mio. Euro zur Zuführung an die Allgemeine Rücklage (Schwankungsreserve) verwendet wurden. Im Jahr 2018 waren weder die im Haushaltsplan vorgesehene Entnahme aus dieser Rücklage in Höhe von 123,7 Mio. Euro noch eine Nettokreditaufnahme erforderlich. Die Allgemeine Rücklage erhöhte sich auf 2.006,8 Mio. Euro. Der Gesamtplan 2018 wurde kassenmäßig in Einnahmen und Ausgaben mit 12.476,9 Mio. Euro abgeschlossen.

Zur Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben 2018 wird auf die Gruppierungsübersicht im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2018 verwiesen.⁹ Weitergehende Informationen enthält auch der Jahresbericht 2019 des Landesrechnungshofes.¹⁰

⁸ Haushaltsgesetz 2017/2018 (HG 2017/2018) vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I 2016, Nr. 33), zuletzt geändert durch Nachtragshaushaltsgesetz 2018 (NTHG 2018) vom 20. März 2018 (GVBl. I 2018, Nr. 5).

⁹ Drs. 7/269, S. I/26 bis I/32.

¹⁰ Drs. 7/249, S. 65 bis 74.

Haus- haltsjahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Werte	in Mio. €							
Fehlbetrag	-	-	-	-	-	-	-	-
Überschuss	167,2	44,9	583,2	235,3	204,2	359,2	459,2	600,0
davon zur Schulden- tilgung	-	-	291,6	-	-	180,0	230,0	150,0
davon an Allgemeine Rücklage	167,2	44,9	291,6	235,3	204,2	179,2	229,2	450,0
Bestand Allgemeine Rücklage	372,4	417,3	708,9	944,2	1.148,4	1.327,6	1.556,8	2.006,8

Tabelle 1: Höhe der Überschüsse, der Schuldentilgung und der Allgemeinen Rücklage zum Jahresabschluss
Quellen: Haushaltsrechnungen 2011 bis 2018

Die in den vergangenen Jahren erwirtschafteten Überschüsse wurden überwiegend der Allgemeinen Rücklage zugeführt. Sie soll zum Ausgleich konjunkturbedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben dienen. Lediglich 851,6 Mio. Euro und somit knapp ein Drittel der Überschüsse wurden zur Schuldentilgung eingesetzt.

Die beiden ehemaligen Regierungsparteien SPD und DIE LINKE hatten in ihrer Koalitionsvereinbarung für die vorangegangene 6. Wahlperiode 2014 bis 2019 festgelegt, dass die jährlichen Überschüsse bis zur Größenordnung von 10 % des Gesamthaushalts als Schwankungsreserve angespart und darüber hinausgehende Überschüsse zur Hälfte zur Schuldentilgung eingesetzt werden sollten. Da die Allgemeine Rücklage mit dem Jahresabschluss 2017 bereits eine Höhe von fast 1,6 Mrd. Euro erreicht hatte, wäre es möglich gewesen, vom Überschuss 2018 einen Betrag von 300 Mio. Euro und nicht „nur“ von 150 Mio. Euro zur Altschuldentilgung zu nutzen.

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen allerdings gemäß § 25 Absatz 2 LHO jährliche Überschüsse mindestens hälftig für Tilgungsleistungen verwendet werden, wenn der Bestand der Allgemeinen Rücklage nach § 62 Absatz 2 LHO den Betrag von 1 Mrd. Euro unter Berücksichtigung des zuzuführenden Überschusses erreicht hat.

2.2 Rücklagenbildung in den Einzelplänen

Zum Jahresabschluss 2018 wurden mit 403,1 Mio. Euro um 30,1 Mio. Euro geringere Rücklagen als im Vorjahr gebildet. Das Finanzministerium hat fehlerhaft festgesetzte Rücklagen korrigiert bzw. eine Berichtigung zugesagt sowie die Verwaltungsvorschrift zur Bildung von Rücklagen für das Haushaltsjahr 2019 erneut entsprechend angepasst.

2.2.1 Grundlagen und Überblick

In den Einzelplänen 01 bis 14 sowie im Einzelplan 20 können aus den Personalausgaben je Einzelplan Personalbudgets und aus den sächlichen Verwaltungsausgaben, den Ausgaben für den Erwerb beweglicher Sachen und den Verwaltungseinnahmen je Einzelplan Verwaltungsbudgets gebildet werden. Werden diese Budgets beim Jahresabschluss unterschritten, ist eine Rücklagenbildung möglich.¹¹ Seit dem Haushaltsgesetz (HG) 2012 erfolgt dies grundsätzlich in Höhe von 50 % der Unterschreitung. Das Finanzministerium kann einen höheren Rücklagensatz bestimmen.¹² Zudem wird seit dem Jahr 2015 ein Teil der Minderausgaben in den Personalbudgets in voller Höhe einer gesonderten Rücklage Langzeitkonten zugeführt.¹³ Den Rücklagensatz für die Personal- und Verwaltungsbudgets setzte das Finanzministerium, wie im Vorjahr, auf 70 % fest.¹⁴

Zum Jahresabschluss 2018 wurden Rücklagen in Höhe von 403,1 Mio. Euro ausgewiesen. Sie lagen um 30,1 Mio. Euro unter dem Vorjahreswert. Eine Übersicht nach Einzelplänen und Rücklagearten enthält der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2018.¹⁵ Insbesondere verringerten sich die Rücklagen

¹¹ Im Einzelplan 20 wird keine Rücklage aus dem Personalbudget gebildet.

¹² Die Festlegung eines geringeren Rücklagensatzes ist nur zur Vermeidung oder Begrenzung eines ansonsten entstehenden Fehlbetrages nach § 25 Absatz 1 LHO zulässig.

¹³ Diese Rücklage wurde im Rahmen des Pilotprojekts zur Einführung von Langzeitkonten für Tarifbeschäftigte in der Landesverwaltung Brandenburg gebildet. Die Minderausgaben ergaben sich in der Folge des Entgeltverzichtes der Beschäftigten in der Ansparphase. Dieses Projekt ist bis zum 31. Dezember 2020 befristet.

¹⁴ Verwaltungsvorschrift vom 21. Dezember 2018 zur Bildung von Rücklagen beim Jahresabschluss 2018 (VV Rücklagen 2018) und Schreiben vom 26. Februar 2019 zur Festsetzung des Rücklagensatzes.

¹⁵ Drs. 7/269, S. I/24.

der Personalbudgets auf 60,4 Mio. Euro (-19,7 Mio. Euro) und die anderen Rücklagen auf 289,6 Mio. Euro (-15,5 Mio. Euro). Diese anderen Rücklagen werden aufgrund eines Gesetzes oder Haushaltsvermerkes gebildet. Dazu gehört unter anderem die Rücklage außerhalb der Hochschulbudgets. Ihr Bestand ging erstmalig seit dem Jahr 2009 zurück und sank um 17,6 Mio. Euro auf 110,8 Mio. Euro. Auch die direkten Rücklagen der Hochschulen verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um 6,2 Mio. Euro auf 80 Mio. Euro. In beiden Rücklagen waren noch nicht verwendete Drittmittel enthalten, die um 25,2 Mio. Euro auf zusammen 114,6 Mio. Euro zurückgingen.

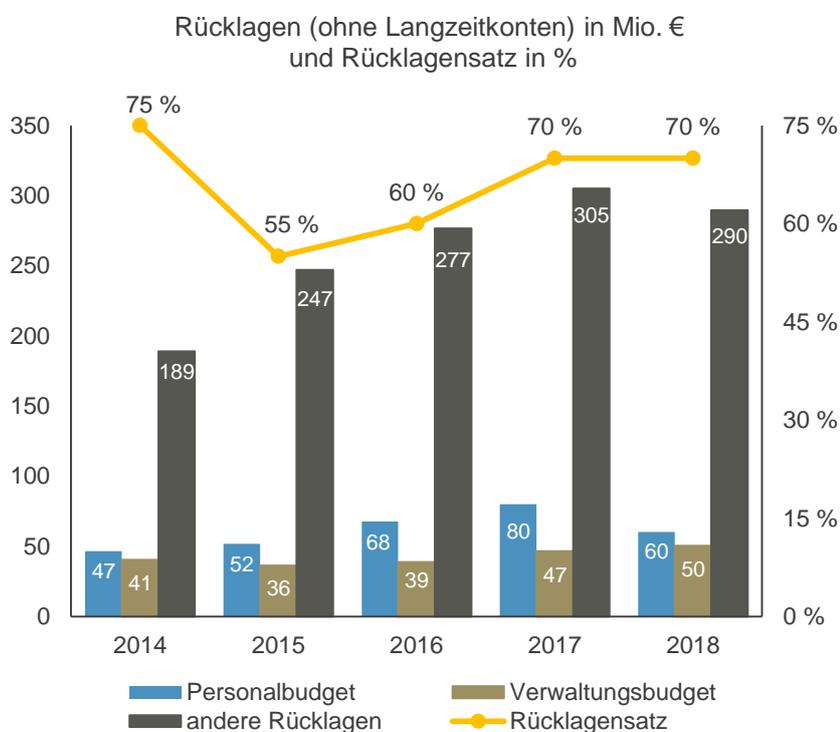


Abbildung 1: Entwicklung der Rücklagen (ohne Langzeitkonten) und Rücklagensätze 2014 bis 2018
 Quellen: Haushaltsrechnungen 2014 bis 2018

Das Finanzministerium hatte für das Jahr 2014 den höchsten Rücklagensatz von 75 % festgelegt. In den Folgejahren konnten trotz geringerer Rücklagensätze aus den Personal- und Verwaltungsbudgets zusammen dennoch gleich hohe (2015) bzw. höhere (ab 2016) Rücklagen gebildet werden. Dies ist auf die gestiegenen rücklagefähigen Beträge zurückzuführen, die erst im Jahr 2018 deutlich gesunken waren.

Seit dem Jahr 2012 legt das Haushaltsgesetz die Höhe der Rücklagenbildung aus den Personal- und Verwaltungsbudgets grundsätzlich auf 50 % der Unterschreitung fest. Damit sollte eine im Rahmen der Haushaltswirtschaft vorausschauende Steuerung ermöglicht und den Beteiligten eine relative Planungssicherheit gegeben werden. Das Finanzministerium hat in den vergangenen Jahren seine Möglichkeit, einen höheren Rücklagensatz zu bestimmen, unter Verweis auf einen jeweils positiven Haushaltsverlauf auch genutzt. Hierzu berechnete es unter Anwendung unterschiedlich hoher Rücklagensätze für die Personal- und Verwaltungsbudgets die Auswirkungen auf die Höhe des jeweiligen Jahresüberschusses. Der Landesrechnungshof hat für die Jahre 2016 bis 2018 die Ergebnisse für den Mindestsatz von 50 % den tatsächlichen Rücklagenzuführungen gegenübergestellt:

Haushaltsjahr	2016		2017		2018	
Rücklagensatz in %	50	60	50	70	50	70
Rücklagenzuführung in Mio. €	370,0	384,1	400,4	433,2	377,6 ¹⁶	403,1
Überschuss in Mio. €	373,3	359,2	492,0	459,2	625,5 ¹⁶	600,0
Differenz der Überschüsse	14,1		32,8		25,5	

Tabelle 2: Rücklagensätze und Haushaltsüberschüsse 2016 bis 2018
 Quellen: Haushaltsrechnungen 2016 bis 2018 und Vermerke des Finanzministeriums

Da der tatsächliche Rücklagensatz immer über 50 % lag, reduzierten die Zuführungen zu den Rücklagen für die Personal- und Verwaltungsbudgets den jeweiligen Jahresüberschuss zusätzlich zwischen 14,1 Mio. Euro und 32,8 Mio. Euro. Dabei beträgt der Anteil der Rücklagen aus den beiden Budgets nur ein Drittel der gesamten Rücklagenzuführungen.

2.2.2 Fehlerhafte Bildung von Rücklagen

Der Landesrechnungshof prüfte die Rücklagenbildung stichprobenweise und stellte fest:

- Für ein Langzeitkonto im Ministerium für Bildung, Jugend

¹⁶ Ergebnis der vorläufigen Berechnungen.

und Sport (MBS) hatte die zuständige Zentrale Bezugsstelle des Landes Brandenburg einen falschen rücklagefähigen Betrag ausgewiesen. Diese Rücklage war deshalb um 6,2 Tsd. Euro zu niedrig gebildet und die Rücklage des Ressorts aus dem Personalbudget um 4,3 Tsd. Euro zu hoch festgesetzt worden.

- Nicht vollständig verwendete Drittmittel können in voller Höhe einer Rücklage außerhalb des Verwaltungs- oder Personalbudgets zugeführt werden. Diese Drittmittelrücklagen setzte das Finanzministerium für die entsprechenden Einzelpläne gesondert neben den Rücklagen aus dem Verwaltungs- und dem Personalbudget fest. Entnahmen aus den im Vorjahr gebildeten Rücklagen fließen den Budgets verstärkend zu. Dementsprechend ist die darin ggf. enthaltene Drittmittelrücklage bei der Berechnung des rücklagefähigen Betrages nicht mit einzubeziehen. Diese Vorgabe blieb bei den Einzelplänen 03, 05 und 07 unberücksichtigt, sodass die Rücklagen aus den Verwaltungsbudgets für das Jahr 2018 insgesamt um 446,9 Tsd. Euro zu hoch festgesetzt wurden. Das Finanzministerium nahm diese Feststellungen zum Anlass, die Berechnung für diesen Sachverhalt in der Verwaltungsvorschrift (VV) Rücklagen 2019 konkreter zu fassen, wodurch eine einheitliche Verfahrensweise sichergestellt werden soll.
- Im Einzelplan 07 wurde eine Verstärkung aus dem Personalbudget zugunsten eines Titels des Verwaltungsbudgets in Höhe von 2 Tsd. Euro bei der Festsetzung der Rücklage aus dem Verwaltungsbudget nicht berücksichtigt.
- Bei der Berechnung der Rücklagen des Verwaltungs- und des Personalbudgets wurden in Anspruch genommene über- und außerplanmäßige Ausgaben in unterschiedlicher Weise berücksichtigt. Das Finanzministerium räumte ein, dass die VV Rücklagen 2018 in dieser Hinsicht für das Personalbudget missverständlich formuliert war und passte die VV Rücklagen 2019 entsprechend an.
- Für die Deutsche Richterakademie, Tagungsstätte Wustrau¹⁷, wurden entsprechend des Haushaltsvermerkes eigene Budgets gebildet. Die Personalausgaben 2018 in

¹⁷ Kapitel 04 030 (Deutsche Richterakademie, Tagungsstätte Wustrau).

diesem Kapitel lagen um 36,5 Tsd. Euro über dem Ansatz. Die notwendige Verstärkung wurde entgegen des Haushaltsvermerkes aus dem Personalbudget des Einzelplans 04 vorgenommen. Bei der Berechnung der Rücklage aus dem Personalbudget wurde diese Verstärkung nicht berücksichtigt, sodass sie um 25,5 Tsd. Euro zu hoch festgesetzt wurde. Im Haushaltsplan 2021 soll der Haushaltsvermerk modifiziert werden.

Das Finanzministerium und die Fachministerien berichtigten auch in den Vorjahren fehlerhaft festgesetzte Rücklagen mit der Bildung der Rücklagen für die Haushaltsjahre 2018 oder 2019. Ferner sagten sie zu, weitere beanstandete Festsetzungen bei der Rücklagenbildung für das Haushaltsjahr 2020 zu korrigieren.

2.3 Haushaltsüberschreitungen

Die Haushaltsüberschreitungen 2018 lagen mit 19,2 Mio. Euro deutlich unter dem Vorjahreswert von 66,1 Mio. Euro. In der Haushaltsrechnung ausgewiesene nicht genehmigte Mehrausgaben im Einzelplan 10 von 4,8 Mio. Euro stellen wegen der Veranschlagungs- und Buchungspraxis keine Haushaltsüberschreitungen dar. Vielmehr wurden mit der Einrichtung von Titelgruppen Zahlungen doppelt als Einnahmen bzw. Ausgaben im Haushalt ausgewiesen.

2.3.1 Grundlagen und Überblick

Gemäß § 37 LHO bedürfen über- und außerplanmäßige Ausgaben der Einwilligung des Finanzministeriums. Dafür hat das beantragende Ministerium den unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarf zu begründen. Zudem ist grundsätzlich ein Deckungsvorschlag zu unterbreiten, da die Ausgaben durch Einsparungen bei anderen Ausgaben in demselben Einzelplan ausgeglichen werden sollen. Eines Nachtragshaushaltsgesetzes bedarf es nicht, wenn die Mehrausgabe im Einzelfall

7,5 Mio. Euro an Landesmitteln nicht überschreitet oder wenn Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind.¹⁸

Die Höhe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie der nicht genehmigten Mehrausgaben¹⁹ für die Haushaltsjahre 2012 bis 2018 sind in nachfolgender Tabelle zusammengefasst.

Haushaltsüberschreitungen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Werte	in Mio. €						
Überplanmäßige Ausgaben	25,9	28,6	40,3	48,9	14,5	61,7	8,5
Außerplanmäßige Ausgaben	1,8	1,6	2,3	3,3	0,4	3,6	5,9
Weitere Mehrausgaben	3,8	2,5	0,1	7,1	21,2	0,8	4,8
Summe	31,5	32,7	42,7	59,3	36,1	66,1	19,2

Tabelle 3: [Haushaltsüberschreitungen 2012 bis 2018](#)
 Quellen: [Haushaltsrechnungen 2012 bis 2018](#)

Die Haushaltsüberschreitungen 2018 lagen um 71 % unter dem Vorjahresbetrag. Das ist seit dem Jahr 2012 der mit Abstand niedrigste Wert. Die überplanmäßigen Ausgaben sanken deutlich um 53,2 Mio. Euro auf nur noch 8,5 Mio. Euro. Dagegen haben sich die als nicht genehmigt ausgewiesenen Mehrausgaben gegenüber dem Vorjahr versechsfacht und auf einen Betrag von 4,8 Mio. Euro erhöht. Sie wurden nur im Einzelplan 10 geleistet.

2.3.2 Einzelfeststellungen

Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenweise die Haushaltsüberschreitungen in vier Ressorts und stellte fest:

Überplanmäßige Ausgaben für Sachverständige

Das Finanzministerium hatte für den Einzelplan 04 in überplanmäßige Ausgaben für Sachverständige der Abteilung Verbraucherschutz in Höhe von 289,3 Tsd. Euro eingewilligt. Das

¹⁸ Vgl. § 8 HG 2017/2018.

¹⁹ Nicht genehmigte Mehrausgaben sind Haushaltsüberschreitungen, die ohne die nach § 37 Absatz 1 LHO erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums geleistet wurden. Sie werden als „weitere Mehrausgaben“ bezeichnet.

zuständige Ministerium ging davon aus, dass die im Januar 2018 realisierten Einnahmen für das abgelaufene Haushaltsjahr 2017 gebucht worden waren. Tatsächlich war der Betrag von 289,3 Tsd. Euro aber im Haushaltsjahr 2018 vereinnahmt worden. Dies hatte das Ministerium wegen der buchungs-technischen Besonderheiten bei der Vereinnahmung von Beträgen zum Jahresende mit Fälligkeit im nächsten Jahr nicht erkannt. Insofern kam es im Jahr 2018 nicht zu diesen überplanmäßigen Ausgaben. Die Angaben zu Nr. 1 in der Anlage 1 (Teil A) der Haushaltsrechnung 2018 sowie in der Mitteilung an den Landtag²⁰ waren deshalb nicht korrekt. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass die Haushaltseinnahmen im automatisierten Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-Verfahren (HKR-Verfahren) zu überwachen sind. Der Bewirtschafter hatte somit nachzuvollziehen, wann und für welches Haushaltsjahr die Einzahlungen gebucht wurden. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass das Finanzministerium in Vorbereitung auf den Jahresabschluss 2017 die Ressorts gebeten hatte, im Monat Dezember besonders darauf zu achten, keine Zahlungsziele jahresübergreifend festzulegen. Der Landesrechnungshof bat um künftige Beachtung.

Überplanmäßige Ausgaben für einen Geschäftsbesorger

Das Finanzministerium hatte in die vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie (MWAE) für das Jahr 2018 beantragten überplanmäßigen Ausgaben zur Finanzierung der Leistungen der Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) im Rahmen der Geschäftsbesorgung für verschiedene Förderbereiche in Höhe von 1.451,1 Tsd. Euro eingewilligt. Im August 2018 seien die von der ILB in Rechnung gestellten Stundensätze für die Geschäftsbesorgung rückwirkend für das Jahr 2017 erhöht worden. Die drei Titel, aus denen die Ausgaben zu leisten waren, waren gemäß Haushaltsvermerk gegenseitig deckungsfähig. Das Ministerium hatte die bereits vorgenommenen Verstärkungen zwischen diesen Titeln in seinem Antrag entsprechend ausgewiesen und bei der Berechnung der Höhe der beantragten Mittel als Zu- bzw. Abgang berücksichtigt. Es hatte die Zugänge an Ausgabe-mitteln jedoch nicht rückgängig gemacht, obwohl die Haus-

²⁰ Schreiben des Finanzministeriums vom 2. Mai 2019.

haltsmittel bei zwei dieser drei Titel selbst benötigt wurden. Das MWAE erläuterte, dass die Zahlungsbudgets bei den deckungsberechtigten Ausgabetiteln bereits in Anspruch genommen worden seien.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass das Ministerium die mit der Antragstellung vorgenommenen Deckungen zunächst „fiktiv“ hätte zurückrechnen und die tatsächlichen Mehrbedarfe je Titel als überplanmäßige Ausgaben beantragen müssen. Im Ergebnis weist die Haushaltsrechnung 2018 für einen der drei Titel²¹ eine überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 1.087,7 Tsd. Euro aus, obwohl das Finanzministerium für diesen Titel nur in überplanmäßige Ausgaben von bis zu 479,1 Tsd. Euro eingewilligt hatte. Die erforderliche Verstärkung von 608,6 Tsd. Euro kam von einem anderen Titel, für den das Finanzministerium in überplanmäßige Ausgaben eingewilligt hatte. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass überplanmäßige Ausgaben nur bis zu der bei dem jeweiligen Titel eingewilligten Höhe möglich sind. Die Einwilligung bezieht sich dabei auf einen bestimmten Ausgabebetitel mit einem entsprechenden Bedarf und erstreckt sich nicht auf weitere Titel im Rahmen einer ggf. vorhandenen Deckungsbeziehung. Insofern sind Verstärkungen aus anderen überplanmäßigen Ausgaben unzulässig.

Auch im Haushaltsjahr 2019 wurden überplanmäßige Ausgaben für die Erstattungen an die ILB ausgewiesen. Die unterjährig vorgenommenen Verstärkungen hatte das MWAE jedoch wieder zurückgebucht. Der Landesrechnungshof empfahl wegen des Aufwandes für die Berechnungen bei Verstärkungen zu prüfen, ob zukünftig die Veranschlagung der Ausgaben für die Geschäftsbesorgung vereinfacht werden kann, ohne dabei die Transparenz im Haushaltsplan und die bisherige Form der Berichterstattung an den Landtag zu beeinträchtigen. Dabei sollte sichergestellt werden, dass alle betroffenen Ressorts diese Entgelte nach einheitlichen Vorgaben im Haushaltsplan veranschlagen. Das MWAE beabsichtigt, im Haushaltsplan 2021 die Anzahl der Titel deutlich zu reduzieren.

²¹ Verweis auf Nr. 7 der Anlage 1 im Teil A der Haushaltsrechnung 2018.

Nicht genehmigte Mehrausgaben im Einzelplan 10

Die Haushaltsrechnung 2018 weist im Einzelplan 10 in drei Kapiteln bei vier Ausgabetiteln vom Finanzministerium nicht genehmigte Mehrausgaben in Höhe von 4.840,9 Tsd. Euro aus. Hierzu stellte der Landesrechnungshof fest:

- Drei Ausgabetitel gehörten zu drei verschiedenen Titelgruppen mit Zweckbindungs-, Verstärkungs- und Deckungsvermerken, die ausschließlich Leertitel enthielten. Die Mehrausgaben konnten nur geleistet werden, weil im HKR-Verfahren die Verfügbarkeitskontrolle deaktiviert war. Nur so konnten Auszahlungen geleistet werden, obwohl kein Budget vorhanden war. Diese sogenannten Ausnahmetoleranzen pflegt die zentrale Administration für das HKR-Verfahren beim Finanzministerium jahresabhängig und auf Antrag der Ressorts. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass bei der Deaktivierung der Verfügbarkeitskontrolle die Gefahr besteht, dass höhere, über das Budget hinausgehende Ausgaben geleistet werden. Deshalb ist in solchen Fällen ein besonderes Augenmerk auf die Haushaltsüberwachung zu legen. Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz (MLUK) wies darauf hin, dass das HKR-Verfahren keine andere Möglichkeit biete, um Ausgaben vor dem Eingang der Einnahmen zu leisten. Eine Verfügbarkeitskontrolle erfolge hier jedoch in einem Vorsystem des HKR-Verfahrens.
- Aus einem weiteren, auch einer Titelgruppe zugeordneten, Leertitel wurden im Jahr 2018 nicht genehmigte Mehrausgaben in Höhe von 250,5 Tsd. Euro geleistet. Als Deckung sollten Einnahmen dieser Titelgruppe im Jahr 2019 dienen,²² weil erst dann die Erstattungen der Europäischen Union (EU) eingehen würden. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass Deckungsquellen in dem jeweiligen Haushaltsjahr zur Verfügung stehen müssen. Ansonsten werden solche Mehrausgaben faktisch aus dem Gesamthaushalt geleistet. Das sollte in der Haushaltsrechnung dann auch so ausgewiesen werden. Das Finanzministerium wies darauf hin, dass sich die EU-Mittel wegen ihrer überjährigen Verfügbarkeit erst am Ende der Förderperiode ausgleichen

²² Verweis auf Nr. 10 der Anlage 1 im Teil A der Haushaltsrechnung 2018.

würden. Die Deckung aus dem Gesamthaushalt werde künftig in der Haushaltsrechnung ausgewiesen.

- Bei zwei Titelgruppen lagen im Haushaltsjahr 2018 die Ist-Ausgaben um 1.164,2 Tsd. Euro bzw. um 3.423,1 Tsd. Euro über den Ist-Einnahmen.²³ Diese Überschreitungen werden in der Haushaltsrechnung 2018 als nicht genehmigte Mehrausgaben bei zwei Leertiteln²⁴ ausgewiesen. Das MLUK erläuterte, dass aus diesen beiden Titelgruppen Ausgaben geleistet werden, bei denen das Land Brandenburg Letztempfänger von EU-Fördergeldern sei. Sie wurden im Haushaltsplan für die Förderperiode 2014 bis 2020 in Abstimmung mit dem Finanzministerium eingerichtet, um die Erstattungen beantragen zu können. Dies sei wegen der EU-Rechtslage erforderlich. Ferner verwies das MLUK auf Feststellungen des Europäischen Rechnungshofes.²⁵

Das MLUK hatte für die oben angeführten beiden Titelgruppen keine überplanmäßigen Ausgaben beantragt, da die Bedarfe nicht unvorhergesehen waren und weil „echte“ Mehrausgaben bzw. Überschreitungen nicht vorlagen. Denn die Ausgaben wurden über die Titelgruppen mit den geplanten EU-, Bundes- und Landesmitteln abgerechnet.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass mit der Einrichtung dieser beiden Titelgruppen Zahlungen doppelt im Haushalt als Einnahmen bzw. Ausgaben abgebildet wurden, die so nicht realisiert bzw. getätigt wurden. Damit wird das Gesamtergebnis in der Haushaltsrechnung 2018 verfälscht.²⁶ Der Landesrechnungshof hielt es für erforderlich, künftig sicherzustellen, dass solche Zahlungen nicht doppelt im Haushalt als Einnahmen bzw. Ausgaben erfasst werden.

²³ Kapitel 10 026 TGr. 88 (Vorleistungen des Landes im Zusammenhang mit ELER- und GAK-Förderung): Einnahmen von 1.472,9 Tsd. Euro und Ausgaben von 2.637,1 Tsd. Euro sowie

Kapitel 10 105 (Landesamt für Umwelt) TGr. 81 (Vorleistungen des Landes im Zusammenhang mit ELER- und GAK-Förderung): Einnahmen von 12.849,7 Tsd. Euro und Ausgaben von 16.272,8 Tsd. Euro.

²⁴ Verweis auf die Nr. 11 und 13 der Anlage 1 im Teil A der Haushaltsrechnung 2018.

²⁵ Prüfungsmitteilung (Zuverlässigkeitserklärung zum Haushaltsjahr 2011: Ausgaben aus dem ELER) vom 3. Mai 2012.

²⁶ Eine Doppelveranschlagung im Haushaltsplan wird durch die Verwendung von Leertiteln vermieden.

Das Finanzministerium und das MLUK wiesen darauf hin, dass im Rahmen des ELER ausschließlich das Erstattungsprinzip angewendet werde, sodass das Land Brandenburg in Vorleistung zu gehen habe. Unter Berücksichtigung der umfangreichen rechtlichen Vorgaben der EU kamen beide Ministerien überein, das gegenwärtige Verfahren anzuwenden. Die doppelte Abbildung der tatsächlichen Zahlungen im Haushalt lasse sich daher nicht vermeiden.

2.4 Forderungen und Einnahmeausfälle

In den Rechnungsnachweisungen 2018 fehlte die Übersicht der offenen Sollstellungen. Die Daten zu den Einnahmeausfällen in der Haushaltsrechnung 2018 sind gegenüber den Vorjahren zwar besser aufbereitet worden, weisen aber immer noch Unstimmigkeiten auf.

Einnahmen sind rechtzeitig und vollständig zu erheben. Voraussetzung dafür ist, dass die zur Annahme von Einnahmen erforderlichen Zahlungsanordnungen erstellt werden. Ausnahmen von der rechtzeitigen und vollständigen Erhebung der Einnahmen ergeben sich aus den §§ 58 und 59 LHO.²⁷ Forderungen sind Ansprüche des Landes gegenüber Dritten, deren Gegenleistung (Bezahlung) noch aussteht. Können solche Einnahmen nicht realisiert werden, ist über das weitere Verfahren, beispielsweise über eine Niederschlagung der Ansprüche, zu entscheiden. Die offenen Sollstellungen sind mit den Rechnungslegungsunterlagen nachzuweisen.²⁸

Wie bereits für das Haushaltsjahr 2017 fehlte eine entsprechende Übersicht auch in den Rechnungsnachweisungen 2018. Das Finanzministerium hatte darauf hingewiesen, dass der hierfür entwickelte Bericht noch nicht die Anforderungen erfülle und deshalb nicht als Übersicht innerhalb der Rechnungsnachweisungen 2018 verwendet worden sei. Es werde an einem neuen Bericht gearbeitet. Der Landesrechnungshof bat sicherzustellen, dass die künftigen Rechnungsnachweisungen

²⁷ 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.

²⁸ Vgl. Anlage 31 zu VV Nr. 4.6.3 zu den §§ 70 bis 72 und 75 bis 80 LHO.

wieder die vorgeschriebene Übersicht zu den offenen Sollstellungen enthalten. Dies wurde mit den Rechnungsnachweisungen 2019 umgesetzt.

Der Landesrechnungshof ermittelte aus dem HKR-Verfahren zum 31. Dezember 2018 offene Sollstellungen in Höhe von 98,5 Mio. Euro, die den Jahren von 1993 bis 2018 zuzuordnen waren. Der Bestand reduzierte sich gegenüber dem Vorjahr geringfügig um 3,2 Mio. Euro.

Er stellte fest, dass im Einzelplan 03 eine zum 31. Dezember 2018 fällige Forderung gegenüber dem Bund für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (Digitalfunk-BOS) von 2,5 Mio. Euro am 10. Januar 2019 für das Haushaltsjahr 2019 gebucht wurde. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass eingehende Zahlungen ab einem Betrag von 1 Mio. Euro, deren Fälligkeiten im abgelaufenen Haushaltsjahr liegen, zu Lasten des alten Haushaltsjahres zu buchen sind, solange die Bücher nicht abgeschlossen sind. Deshalb hätte in diesem Fall eine manuelle Umbuchung in das Haushaltsjahr 2018 erfolgen müssen.²⁹

In der Anlage 6 E 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, dargestellt. Der Landesrechnungshof hatte in den vergangenen Jahren wiederholt auf Fehler in diesen Übersichten hingewiesen. Das Finanzministerium folgte den Empfehlungen und nahm weitere Anpassungen in sein Schreiben an die Ressorts zur Abforderung der Unterlagen für die Haushaltsrechnung 2018 auf. Obwohl eine deutliche Verbesserung in Bezug auf die Aufbereitung der Daten festzustellen war, hat der Landesrechnungshof auf folgende Unstimmigkeiten hingewiesen:

- Aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten in der Nebenbuchhaltung des HKR-Verfahrens war es nicht möglich, die Höhe der befristet niedergeschlagenen Ansprüche, die im Rahmen des Zentralen Forderungsmanagements (ZFM) von

²⁹ Vgl. Nr. 2.3 des Runderlasses des Finanzministeriums vom 26. November 2018, Jahresabschluss für den Landeshaushalt 2018 (Az. 12-27-H2202/18/01/01).

der Landeshauptkasse (LHK) bearbeitet wurden, zu ermitteln.³⁰ Deshalb enthält die Anlage 6 E der Haushaltsrechnung 2018 diese Beträge nicht. Das Finanzministerium stellte Ende 2019 einen Auswertungsbericht bereit. Es teilte mit, dass es aus technischen und personalorganisatorischen Gründen auch für das Haushaltsjahr 2019 noch nicht gelungen sei, diese Ansprüche auszuweisen. Der Landesrechnungshof regte nochmals an, in der Haushaltsrechnung anzumerken, wenn bestimmte Einnahmeausfälle nicht vollständig ausgewiesen werden können.

- Für den Einzelplan 06 werden keine Einnahmeausfälle angegeben, obwohl im Haushaltsjahr 2018 Forderungen in Höhe von 35,8 Tsd. Euro erlassen und niedergeschlagen wurden. Aufgrund der erst im laufenden Haushaltsjahr vorgenommenen Übertragung der Zuständigkeit an die LHK hätte das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) eine Meldung abgeben müssen.
- Für den Einzelplan 10 fehlten befristete Niederschlagungen in Höhe von 0,5 Tsd. Euro.
- Für den Einzelplan 04 wurden die unbefristeten Niederschlagungen um 1 Tsd. Euro falsch aufgerechnet und insgesamt um 3 Tsd. Euro zu niedrig ausgewiesen.
- Im Einzelplan 20 fehlten unbefristete Niederschlagungen in Höhe von 8,3 Tsd. Euro.

Der Landesrechnungshof bat darum, die Einnahmeausfälle künftig vollständig darzustellen.

³⁰ Das betrifft die befristeten Niederschlagungen im Haushaltsjahr 2018 der Einzelpläne 01, 05, 06, 08, 11, 12 und 20.

2.5 Ausgabereste

Die Ausgabereste 2018 erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 80,9 Mio. Euro auf 487 Mio. Euro. Davon waren 410,6 Mio. Euro aus dem Gesamthaushalt zu decken. In der Hauptgruppe 5 wurden Ausgabereste in Höhe von 6,8 Mio. Euro bei zwölf Titeln gebildet, für die eine Übertragbarkeit nicht gegeben war. Die Bildung des Ausgaberests für ein Investitionsprogramm von 352,6 Tsd. Euro war unzulässig, weil die im Jahr 2018 nicht verausgabten Mittel im Haushaltsplan 2019/2020 erneut veranschlagt wurden.

Bei übertragbaren Ausgaben können Ausgabereste gebildet werden, die über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar bleiben. Sie erhöhen die Ausgabeermächtigungen des jeweiligen Titels im folgenden Haushaltsjahr. Das ist möglich bei Ausgaben für Investitionen, Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sowie anderen Ausgaben, die im Haushaltsgesetz und -plan für übertragbar erklärt wurden. Die Bildung und Inanspruchnahme der Ausgabereste bedarf der Einwilligung des Finanzministeriums. 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.

Der Minister der Finanzen stimmte am 28. März 2019 der Bildung von Ausgaberesten aus 2018 in Höhe von 487 Mio. Euro zu (+80,9 Mio. Euro gegenüber 2017).³¹ Insgesamt waren 410,6 Mio. Euro (84 %) der Ausgabereste aus dem Gesamthaushalt zu decken. Werden sie in Anspruch genommen, sind entsprechende Kassenmittel bereitzustellen.

³¹ Höhere Ausgabereste waren vor allem für die Einzelpläne 08, 10 und 11 festzustellen.

Der Landesrechnungshof stellte fest:

- Im Jahr 2018 wurden in 34 Titeln der Hauptgruppe (HGr.) 5 Ausgabereste von 27,9 Mio. Euro ausgewiesen. Die Ausgaben bei zwölf Titeln im Umfang von 6,8 Mio. Euro waren nach § 19 Absatz 1 LHO jedoch nicht übertragbar, weil sie keinen Zweckbindungs- bzw. keinen Übertragbarkeitsvermerk hatten.³² Die Bildung dieser Reste war daher unzulässig. Das Finanzministerium sagte zu, die Ressorts auf das Erfordernis der Ausbringung eines Zweckbindungs- bzw. Verstärkungsvermerkes hinzuweisen.
- Beim Landesamt für Umwelt wurde ein Ausgabereist in einem Titel in Höhe von 13,8 Tsd. Euro gebildet, der nach den Erläuterungen im Haushaltsplan auf zweckgebundene Einnahmen aus dem Jahr 1998 zurückgehen soll. Ausgaben wurden im Jahr 2018 nicht geleistet. Da dieser Rest nicht mehr erforderlich war, wurde er zum Jahresabschluss 2019 nicht erneut gebildet.
- Das Finanzministerium willigte in einen Ausgabereist für das Landesinvestitionsprogramm in die Infrastruktur der Kindertagesbetreuung³³ in Höhe von 352,6 Tsd. Euro ein. Für dieses Landesprogramm standen im Haushaltsjahr 2018 im Ansatz und als Verpflichtungsermächtigung (VE) jeweils 10 Mio. Euro zur Verfügung. Insgesamt wurden nur 1,8 Mio. Euro an Ausgaben geleistet.³⁴ Der Haushaltsplan 2019/2020 sah Ausgaben von 14,5 Mio. Euro für das Jahr 2019 und 5 Mio. Euro für das Jahr 2020 vor.³⁵ Erläutert wird: „Mehr in 2019 und weniger in 2020 wegen Neuveranschlagung nicht verbrauchter Mittel aus 2018 (Deckung von Ausgabe-resten)“. Hierzu wies der Landesrechnungshof darauf hin, dass nach VV Nr. 3.1 zu § 45 LHO bei einer erneuten Veranschlagung der übertragbaren Ausgaben von der Bildung von

³² Nach Anlage 5 der HRL-Bbg 2017/2018 ist bei übertragbaren Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen ein Zweckbindungsvermerk beim Einnahme- und beim Ausgabebetitel erforderlich.

³³ Kapitel 05 050 (Kinder- und Jugendhilfe) Titel 883 62 (Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände für die Infrastruktur der Kindertagesbetreuung).

³⁴ Kapitel 05 050 Titel 883 62 in Höhe von 1,6 Mio. Euro und Titel 893 62 (Zuweisungen für Investitionen an freie Träger der Jugendhilfe) in Höhe von 0,2 Mio. Euro.

³⁵ Kapitel 05 060 (Frühkindliche Bildung und Kindertagesbetreuung) Titel 883 62 (Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände).

Ausgaberesten abzusehen ist. Die Bildung dieses Rests von 352,6 Tsd. Euro war daher unzulässig. Zudem war die Bildung eines Ausgaberests auch nicht erforderlich. Die erneute Mittelveranschlagung im Haushaltsplan 2019/2020 von zusammen 19,5 Mio. Euro und die im Jahr 2018 geleisteten Ausgaben von 1,8 Mio. Euro reichten aus, um das Programm vollständig zu finanzieren. Das Finanzministerium sagte zu, im Rahmen der Restebildung 2020 eine Korrektur vorzunehmen.

2.6 Globale Minderausgaben

Der Haushaltsplan 2018 wies für fünf Ressorts globale Minderausgaben in Höhe von 38 Mio. Euro aus. Zu ihrer Erwirtschaftung wurden im Umfang von 26,9 Mio. Euro nicht benötigte, ursprünglich zur Kofinanzierung erforderliche Landesmittel eingesetzt. Die dafür notwendige Entsperrung der Mittel fehlte bei herangezogenen Landesmitteln von 669,8 Tsd. Euro. Auch war die Deckung globaler Minderausgaben aus Selbstbewirtschaftungsmitteln unzulässig.

Globale Minderausgaben (GMA) sind zum Ausgleich des Haushaltsplans veranschlagte negative Ausgabeansätze, die durch Einsparungen bei den einzelnen Ausgabeansätzen auszugleichen sind.³⁶ Ihre Erwirtschaftung ist beim Jahresabschluss nach Titeln auszuweisen.

Veranschlagte, nicht mehr zur Kofinanzierung erforderliche Landesmittel (Kofi-Mittel) waren gemäß § 8 Absatz 3 HG 2017/2018 gesperrt und konnten somit grundsätzlich nicht zur Erwirtschaftung der GMA herangezogen werden. Sollten sie dennoch eingesetzt werden, war eine förmliche Aufhebung der Sperre gemäß § 36 LHO erforderlich.

In fünf Einzelplänen waren im Jahr 2018 GMA in Höhe von 38 Mio. Euro veranschlagt (+45 % gegenüber dem Vorjahr).

³⁶ Das Parlament nimmt sein Budgetrecht durch die Festlegung der Einnahmen und Ausgaben im jeweiligen Haushaltsplan wahr. Für die GMA wird es jedoch der Verwaltung selbst überlassen, zu entscheiden, wo und wie sie erwirtschaftet werden.

Allein 26,9 Mio. Euro wurden aus nicht mehr benötigten Kofi-Mitteln erwirtschaftet.

Der Landesrechnungshof stellte fest:

Das MWFK hat nicht mehr benötigte Kofi-Mittel in Höhe von 872,3 Tsd. Euro zur Erwirtschaftung der GMA herangezogen. Das Finanzministerium hatte aber nur einen Titel in Höhe von 202,5 Tsd. Euro entsperret. Für drei Titel hatte das MWFK keine entsprechenden Anträge gestellt. Da die erforderliche Aufhebung der Sperre nicht erfolgt war, konnten 669,8 Tsd. Euro nicht zur Erwirtschaftung der GMA herangezogen werden.

Außerdem setzte das MWFK die gemäß § 15 Absatz 2 LHO zur Selbstbewirtschaftung bestimmten Haushaltsmittel für Forschungseinrichtungen³⁷ in Höhe von 1,3 Mio. Euro erneut zur Deckung der GMA ein. Wie der Landesrechnungshof für die Haushaltsjahre 2016 und 2017 bereits festgestellt hatte, sollten diese Mittel den Einrichtungen zur Selbstbewirtschaftung über das laufende Haushaltsjahr hinaus zeitlich unbegrenzt zur Verfügung stehen. Er hatte hierzu in seinem Jahresbericht 2019 die Auffassung vertreten, dass solche Mittel nicht zur Erwirtschaftung der GMA herangezogen werden sollten. Er geht deshalb nach wie vor davon aus, dass sie von den Forschungseinrichtungen nicht in voller Höhe benötigt werden.

Das Finanzministerium merkte dazu an, dass den Forschungseinrichtungen die notwendigen Zuwendungen zur Verfügung gestellt würden. Die erforderlichen Selbstbewirtschaftungsmittel seien in voller Höhe des Bedarfes gebildet worden. Nur die den Bedarf übersteigenden Mittel habe das MWFK mit Zustimmung des Finanzministeriums für die GMA herangezogen. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung in der Regel nur eine eingeschränkt belastbare Datengrundlage zum erwarteten Mittelbedarf der Einrichtungen vorliege.

Der AHK vertrat im Rahmen der Beratungen der Haushaltsrechnung 2017 und des Jahresberichts 2019 des Landes-

³⁷ Kapitel 06 030 (Allgemeine überregionale Finanzierungen) TGr. 60 (Forschungseinrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz [WGL]) und TGr. 80 (Anteil des Landes an der Finanzierung von Forschungsorganisationen einschließlich Sonderfinanzierungen).

rechnungshofes die Auffassung, dass Selbstbewirtschaftungsmittel für Forschungseinrichtungen nicht zur Erbringung einer GMA herangezogen bzw. eingesetzt werden sollten.³⁸ Der Landesrechnungshof erwartet deshalb, dass dies künftig beachtet wird.

2.7 Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft

Im Einzelplan 07 waren zwei Drittel aller Titel in die Budgetierung einbezogen. Darüber hinaus existierten zahlreiche Haushaltsvermerke, die vor allem Zweckbindungen und weitreichende Deckungsbeziehungen festlegten. Mit diesen Vermerken werden Ausnahmen von klassischen Haushaltsgrundsätzen zugelassen. Bei mehr als 350 Titeln waren zusammen 830 spezielle Haushaltsvermerke ausgebracht. Einige Titelgruppen enthielten bis zu acht verschiedene Vermerke. Die Vielzahl der Ausnahmen schränkt die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit ein, da der Haushaltsplan an Transparenz und Übersichtlichkeit verliert. Zudem können die veranschlagten Mittel von der vorgesehenen Zweckbestimmung abweichend verwendet werden. Der Landesrechnungshof empfahl anhand konkreter Einzelfälle zu prüfen, ob die Haushaltsvermerke weiterhin erforderlich sind.

2.7.1 Grundlagen und Überblick

Ausgaben und VE können gemäß §§ 20 und 46 LHO abweichend vom Grundsatz der sachlichen Bindung jeweils für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung gefördert wird. Insbesondere die Budgetierungen nach § 5 HG 2017/2018 ermöglichen den Ressorts eine flexible Bewirtschaftung der Personal- und Verwaltungsausgaben. Zudem eröffnen entsprechende Haushaltsvermerke im Haushaltsplan weitere Deckungsmöglichkeiten. Sie sind nach

³⁸ Drs. 7/1196, S. 5.

den Haushaltstechnischen Richtlinien des Landes Brandenburg (HRL-Bbg) 2017/2018 für die Ausführung des Haushaltsplans verbindlich und auf ein notwendiges Mindestmaß zu begrenzen. Teilweise sind Standardformulierungen zu verwenden. Zwei Titel betreffende Haushaltsvermerke müssen korrespondierend bei beiden Titeln angebracht werden. Einzelheiten hat das Finanzministerium in verschiedenen Erlassen und Rundschreiben geregelt. Die Mittelbewirtschaftler können somit Mehrausgaben decken, ohne die strengen Kriterien zu den über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß § 37 LHO erfüllen zu müssen.

Der Landesrechnungshof prüfte die Deckungsmöglichkeiten im Einzelplan 07. Zudem ergaben sich weitere Feststellungen für die Einzelpläne 05 und 10.

2.7.2 Feststellungen für den Einzelplan 07

Der Einzelplan 07 enthielt über 600 Titel, die teilweise als Leertitel veranschlagt waren. Davon waren mehr als 400 Titel über eine Deckungsbeziehung gemäß § 5 HG 2017/2018 verbunden. Über 350 Titel hatten zusammen 830 spezielle Haushaltsvermerke. Darunter waren Titelgruppen mit bis zu acht Haushaltsvermerken. Bei mehr als 130 Titeln blieb trotz speziell zugewiesener gegenseitiger Deckungsfähigkeit die Deckungsfähigkeit gemäß Haushaltsgesetz erhalten. Der Landesrechnungshof stellte fest:

- Das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz (MSGIV) wich in Einzelfällen von den vorgegebenen Standardformulierungen für Verstärkungsvermerke ab, sodass die Haushaltsvermerke nicht angewendet werden konnten.
- Zweckbindungs- und Verstärkungsvermerke müssen sowohl bei den Einnahme- als auch bei den Ausgabetiteln ausgebracht sein, Deckungsvermerke bei allen betroffenen Ausgabetiteln. Mehrfach fehlten aber die nach den HRL-Bbg 2017/2018 erforderlichen korrespondierenden Vermerke. Dadurch wurden diese wirkungslos und können entfallen.

- Bei einem Titel³⁹ wurden fast die gesamten Mehrausgaben von 5,5 Tsd. Euro aus einem Einnahmetitel ausgeglichen, da Mehreinnahmen den Ausgabebetitel verstärken durften. Der Einnahmetitel wies jedoch Mindereinnahmen von 18,9 Tsd. Euro aus. Das MSGIV räumte ein, dass die vorgenommene Verstärkung aus dem Einnahmetitel fehlerhaft war. Eine künftige korrekte Inanspruchnahme des Haushaltsvermerkes wurde zugesagt.
- Nach dem Staatsvertrag über die Errichtung und den Betrieb eines klinischen Krebsregisters⁴⁰ trägt das Land Berlin die Hälfte der Investitionsausgaben, die der Koordinierungsstelle zuzuordnen sind. Alle anderen Investitionsausgaben werden standortbezogen finanziert.

Die Einnahme- und der Ausgabebetitel sind als Leertitel mit Zweckbindungs- und Verstärkungsvermerken sowie weiteren Deckungsmöglichkeiten veranschlagt.⁴¹ Wegen der Zweckbindung durften die Ausgaben grundsätzlich (nur) in Höhe der Ist-Einnahmen geleistet werden.⁴² Allein wegen des Deckungsvermerkes konnten die vom Land Brandenburg im Jahr 2018 zu finanzierenden Investitionsausgaben über 216,7 Tsd. Euro geleistet werden, obwohl die Ist-Einnahmen nur 19,2 Tsd. Euro betragen.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Zweckbindung bei diesen Leertiteln wegen der ebenfalls bestehenden Deckungsbeziehungen nicht mehr gegeben waren. Darüber hinaus wurde der Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit nicht beachtet, da die nur vom Land Brandenburg zu finanzierenden Investitionsausgaben im Haushaltsplan nicht abgebildet wurden.

Das Finanzministerium merkte an, dass die Investitions-

³⁹ Kapitel 07 060 (Soziales Entschädigungsrecht, Ausgleichsabgabe) Titel 631 90 (Erstattungen an den Bund aus Rückflüssen).

⁴⁰ Staatsvertrag zwischen dem Land Berlin und dem Land Brandenburg über die Einrichtung und den Betrieb eines klinischen Krebsregisters nach § 65 c des Fünften Buches Sozialgesetzbuch vom 12. April 2016 (GVBl. I 2016, Nr. 17).

⁴¹ Kapitel 07 040 (Gesundheit) TGr. 80 (Gesundheitliche Prävention, Versorgung und Rehabilitation) Titel 332 80 (Beteiligung des Landes Berlin am Aufbau eines gemeinsamen klinischen Krebsregisters), Titel 342 80 (Aufbau klinisches Krebsregister im Land Brandenburg) und Titel 894 80 (Aufbau klinisches Krebsregister im Land Brandenburg).

⁴² Vgl. VV Nr. 2 zu § 8 LHO i. V. m. Nr. 1 Anlage 5 HRL-Bbg.

ausgaben des Landes Brandenburg für die Jahre 2019 und 2020 veranschlagt seien. Es sei vorgesehen, im Haushaltsplan 2021 den Zweckbindungsvermerk zu streichen, da mit keinen weiteren Drittmitteln zu rechnen sei.

- Bei den Einnahmen und Ausgaben⁴³ für die Beschaffung von Impfstoffen⁴⁴ waren Zweckbindungs- und Verstärkungsvermerke sowie der Haushaltsvermerk ausgebracht, dass Ausgaben vor Eingang der Einnahmen geleistet werden konnten. Abweichend von den im Jahr 2018 jeweils geplanten 230 Tsd. Euro wurden Einnahmen von 124,7 Tsd. Euro realisiert und Ausgaben von 141,8 Tsd. Euro geleistet. Im Zeitraum von 2015 bis 2019 lagen die Ist-Ausgaben um insgesamt 171,4 Tsd. Euro über den Ist-Einnahmen. Das MSGIV erläuterte, dass es wegen der von den beteiligten Krankenkassenverbänden und Gesundheitsämtern zu leistenden Erstattungen zu Mehreinnahmen oder Mehrausgaben kommen kann. Da Ausgaben vor Eingang der Einnahmen geleistet werden können, kommt es insbesondere zum Jahreswechsel vor, dass die korrespondierenden Einnahmen erst im folgenden Haushaltsjahr eingehen.

Um auszuschließen, dass diese Einnahmen erneut als Ausgabebudget zur Verfügung stehen, empfahl der Landesrechnungshof in Anlehnung an die Haushalts-technischen Richtlinien des Bundes (HRB), den Haushaltsvermerk zu ergänzen: „Falls Ausgaben aufgrund zu erwartender Einnahmen geleistet wurden und diese Einnahmen im laufenden Haushaltsjahr nicht eingehen, dürfen diese Einnahmen, soweit sie in den folgenden Haushaltsjahren eingehen, nicht mehr zur Leistung von Ausgaben verwendet werden.“⁴⁵

Aufgrund der vorgenommenen Veranschlagung war davon auszugehen, dass die Impfstoffausgaben durch die Einnahmen gedeckt werden. Dies sollte zumindest im Mehr-

⁴³ Kapitel 07 040 TGr. 81 (Öffentlicher Gesundheitsdienst) Titel 342 81 (Einnahme für die Beschaffung von Impfstoffen für Gesundheitsämter) und Titel 812 81 (Beschaffung von Impfstoffen für Gesundheitsämter).

⁴⁴ Impfstoffkosten-Vereinbarung mit den Krankenkassenverbänden vom 27. März 2008, zuletzt ergänzt am 10. September 2012.

⁴⁵ Vgl. Nr. 5.5.1 der HRB; Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen (Az.: II A 1 - H 1105/11/10001: 003 DOK 2019 / 0092803).

jahresvergleich gewährleistet sein, was jedoch nicht der Fall war. Sofern dieser Ausgleich nicht möglich ist, bat der Landesrechnungshof, die Haushaltsvermerke anzupassen.

Hierzu teilte das MSGIV mit, dass auch in den nächsten Jahren ein Ausgleich nicht erreicht werden könne. Deshalb sei beabsichtigt, im Haushaltsplan 2021 die Zweckbindungs- und Verstärkungsvermerke zu streichen. Aufkommende Mittel müssten aus den veranschlagten Ausgaben geleistet werden. Eventuelle Mehrbedarfe wären entsprechend der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten zu decken.

2.7.3 Feststellungen zu den Einzelplänen 05 und 10

Der Landesrechnungshof stellte fest:

- Im Einzelplan 05 wurde ein Ausgabetitel⁴⁶ aufgrund eines Haushaltsvermerkes mit 186,2 Tsd. Euro aus einem Titel verstärkt⁴⁷, der Bestandteil des Personalbudgets war.⁴⁸ Entsprechende Einsparungen waren jedoch bei dem deckungspflichtigen Titel nicht festzustellen, denn dort wurden erhebliche Mehrausgaben von 36,6 Mio. Euro geleistet. Das MBSJ erläuterte, dass das Personalbudget unter Berücksichtigung der zugewiesenen Personalverstärkungsmittel und des Kapitels 05 300⁴⁹ auskömmlich gewesen sei und sich insgesamt Minderausgaben ergeben hätten. Insofern habe die Veranschlagungspraxis zu diesem scheinbaren Widerspruch geführt. Die Deckung sei somit aus einem anderen Titel des Personalbudgets vorgenommen worden, was grundsätzlich zulässig gewesen sei. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass dies im HKR-Verfahren so aber nicht gebucht wurde. Das MBSJ und das Finanzministerium würden im Rahmen des Aufstellungsverfahrens für den Haushalt 2021 prüfen, wie der Haushaltsvermerk zutreffender formuliert werden könne.

⁴⁶ Kapitel 05 410 (Schulen in freier Trägerschaft) Titel 684 20 (Zuschüsse für Schulen in freier Trägerschaft für Unterricht gem. Eingliederungsverordnung).

⁴⁷ „Ausgaben dürfen bis zur Höhe der Einsparungen in den Kapiteln 05 321 bis 05 332 Hauptgruppe 4 geleistet werden.“

⁴⁸ Kapitel 05 321 (Grundschulen) Titel 422 10 (Bezüge und Nebenleistungen der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter).

⁴⁹ Kapitel 05 300 (Schulen gemeinsam).

- Im Einzelplan 10 waren zur Durchführung des Landwirtschaftsstaatsvertrages zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg⁵⁰ in einer Titelgruppe ausschließlich Leertitel veranschlagt.⁵¹ Auch hier waren verschiedene Haushaltsvermerke angebracht, sodass zum Beispiel Ausgaben vor Eingang der Einnahmen geleistet werden durften. Im Haushaltsjahr 2018 lagen die Ausgaben mit 550 Tsd. Euro um 250,5 Tsd. Euro über den Einnahmen. Das Land Brandenburg hatte grundsätzlich einen „erheblichen Mehraufwand“ für die gemäß Staatsvertrag zu erbringenden Leistungen festgestellt, der nicht von den Erstattungen des Landes Berlin gedeckt wurde.⁵² Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zum neuen Staatsvertrag soll der Kostenausgleich von derzeit 215,6 Tsd. Euro auf künftig 524,4 Tsd. Euro ansteigen.⁵³ Zudem gehe das Land Brandenburg bei Förderprogrammen des Bundes und der EU⁵⁴ für das Land Berlin in Vorleistung. Die Erstattungen der EU würden aber nicht immer in demselben Haushaltsjahr erfolgen. Für die Jahre 2014 bis 2018 überstiegen die Ist-Ausgaben die Ist-Einnahmen um insgesamt 194,3 Tsd. Euro, obwohl nach einem weiteren Haushaltsvermerk die Ausgaben nur bis zur Höhe der Einnahmen zu leisten waren. Wegen der Veranschlagung als Leertitel blieb offen, in welcher Höhe Einnahmen bzw. Ausgaben aufkommen würden.

Der Landesrechnungshof empfahl daher, die Einnahmen und Ausgaben zukünftig mit einem Ansatz zu planen. So würde auch deutlich, dass höhere Ausgaben zu leisten sind als Einnahmen realisiert werden können. Zudem merkte er an, dass bei den Ausgaben der korrespondierende Zweckbindungsvermerk fehlte. Abschließend wies der Landesrechnungshof darauf hin, dass Erstattungen der EU

⁵⁰ Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg auf dem Gebiet der Landwirtschaft (Landwirtschaftsstaatsvertrag) vom 17. Dezember 2003 (GVBl. I 2004, [Nr. 7], S. 165), der durch Gesetz vom 14. September 2020 neu gefasst wurde (GVBl. I 2020, Nr. 25).

⁵¹ Kapitel 10 026 (Strukturförderung Entwicklung ländlicher Räume und Landwirtschaft [FP 2014–2020]) TGr. 85 (Durchführung des Landwirtschaftsstaatsvertrages zwischen Berlin und Brandenburg).

⁵² Drs. 6/7884, Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 3134.

⁵³ Gesetzentwurf Landwirtschaftsstaatsvertrag (Drs. 7/1374, S. 4).

⁵⁴ ELER, Europäischer Meeres- und Fischereifonds und GAK.

für bereits geleistete Ausgaben, die erst im folgenden Haushaltjahr eingehen, nicht erneut als Ausgabenbudget zur Verfügung gestellt werden dürfen. Auch hier sollte der Haushaltsvermerk in Anlehnung an die HRB ergänzt werden.

Das Finanzministerium stellte dar, dass sich die Veranschlagung von Leertiteln bewährt habe und beibehalten werden solle. Bei der Haushaltsaufstellung sei nicht bekannt, welche Maßnahmen das Land Berlin fördern werde und ob Landesmittel dafür zur Verfügung stünden. Die Hinweise des Landesrechnungshofes zu den Haushaltsvermerken sollen bei der Aufstellung des Haushaltsplans 2021 berücksichtigt werden.

- Bei zwei weiteren Titelgruppen⁵⁵ des Einzelplans 10 durften ebenfalls die Ausgaben vor Eingang der Einnahmen geleistet werden. Die Ist-Ausgaben lagen im Jahr 2018 in beiden Titelgruppen um 1,2 Mio. Euro bzw. 3,4 Mio. Euro über den Ist-Einnahmen. Betrachtet man die Jahre 2014 bis 2018 überstiegen die Ist-Ausgaben die Ist-Einnahmen sogar um 5 Mio. Euro bzw. 6,5 Mio. Euro. Das MLUK erläuterte, dass die Ausgaben bezogen auf die gesamte Förderperiode vollständig durch Einnahmen gedeckt werden würden.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass es auch in diesem Fall zweckmäßig ist, den Haushaltsvermerk in Anlehnung an die HRB zu ergänzen, sodass Einnahmen für bereits geleistete Ausgaben nicht erneut den Ausgabenbudgets zufließen. Er bat das MLUK, die Einnahmen und Ausgaben bei beiden Titelgruppen sorgfältig zu überwachen und spätestens mit dem Ablauf der EU-Förderperiode einen Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben nachweislich wiederherzustellen.

Das MLUK sicherte zu, dass am Ende der Förderperiode die Ausgaben vollständig durch Einnahmen gedeckt seien. Die weiteren Hinweise zu den Haushaltsvermerken würden bei der Aufstellung des Haushaltsplans 2021 berücksichtigt.

⁵⁵ Siehe Fußnote 23.

2.8 Haushaltsrechnung und Vermögensnachweis

In der Haushaltsrechnung 2018 werden die Verbindlichkeiten des Landeswohnungsbauvermögens um 2,3 Mio. Euro zu niedrig ausgewiesen. Der Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg bildete sein Jahresergebnis 2018 nicht mehr im Sonderposten für sonstige Zuweisungen und Zuschüsse ab. Er wies einen Überschuss von 6 Mio. Euro aus.

Die Haushaltsrechnung 2018 enthält in der Anlage 6 den Vermögensnachweis. Die Sondervermögen und Rücklagen, die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe sowie die Fonds werden in weiteren Anlagen abgebildet. Das Grundvermögen des Landes wird nur flächenmäßig in Hektar dargestellt.

2.8.1 Grundvermögen

Das Grundvermögen ist im Landesgrundbesitzverzeichnis⁵⁶ zu erfassen und nachzuweisen. Die Übersicht in der Haushaltsrechnung 2018 bildet dieses Vermögen zum 31. Dezember mit allen im Eigentum des Landes befindlichen Grundstücksflächen ab, getrennt nach Verwaltungs- und Finanzvermögen (Allgemeines Grundvermögen [AGV]).⁵⁷ Zudem werden in der Anlage 2 der Haushaltsrechnung das Liegenschaftsvermögen der Westgruppe der Truppen (WGT) im AGV und das Bodenreformvermögen⁵⁸ ausgewiesen. Die nachstehende Tabelle zeigt die Veränderungen gegenüber dem Vorjahr:

⁵⁶ Verzeichnis über das Grundvermögen des Landes Brandenburg (Landesgrundbesitzverzeichnis), Runderlass des Finanzministeriums vom 29. Juli 2002.

⁵⁷ Im Verwaltungsgrundvermögen werden die Forstflächen, die Flächen im Gemeingebrauch und das sonstige Verwaltungsvermögen erfasst. Unter dem AGV wird das Vermögen geführt, das nicht für Verwaltungszwecke oder im Rahmen des Gemeingebrauchs benötigt wird zzgl. der Flächen aus Fiskalerbschaften.

⁵⁸ 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.

Grundvermögen	Bestand Anfang 2018	Saldo der Zu- und Abgänge	Bestand Ende 2018	Verän- derung
Werte	in ha			in %
I Verwaltungsvermögen				
1. Forstflächen	270.785,0	+150,8	270.935,8	0,1
2. Flächen im Gemein- gebrauch	36.748,7	+1.015,5	37.764,2	2,8
3. Sonstiges Verwaltungs- grundvermögen	2.005,3	+2,6	2.007,9	0,1
Gesamt	309.539,0	+1.168,9	310.707,9	0,4
II Finanzvermögen				
1. AGV	1.483,4	-331,7	1.151,7	-22,4
2. WGT-Vermögen im AGV	9.800,0	-300,0	9.500,0	-3,1
3. Bodenreformvermögen (TGr. 67)	15.622,0	-189,0	15.433,0	-1,2
Gesamt	26.905,4	-820,7	26.084,7	-3,1
III Fremdvermögen				
Bodenreformvermögen (TGr. 66)	6.380,0	-527,0	5.853,0	-8,3

Tabelle 4: Grundvermögen des Landes Brandenburg
Quelle: Haushaltsrechnung 2018

Das Verwaltungsvermögen erhöhte sich zum Jahresende 2018 gegenüber dem Vorjahr geringfügig auf 310.707,9 Hektar, wobei der größte Anteil der Veränderung mit 1.015,5 Hektar auf die Flächen im Gemeingebrauch entfiel. Dieser Zuwachs betrifft fast ausschließlich Flächen der Landesgewässer- und Naturschutzverwaltung. Die Verringerung des AGV gegenüber dem Vorjahr um 22,4 % auf 1.151,7 Hektar resultierte größtenteils aus der Übergabe weiterer Seen und Gewässerflächen an die Kommunen.⁵⁹

Zu den Flächenübertragungen im Rahmen der Anwendung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie⁶⁰ im Land Brandenburg merkte der Landesrechnungshof an:

⁵⁹ Das Land Brandenburg erwarb bisher von der BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungsgesellschaft mbH und der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben für 6,9 Mio. Euro insgesamt 194 Seen oder Teilflächen von Gewässern (vier „Gewässerpakete“).

⁶⁰ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 vom 22. Dezember 2000, S. 1), zuletzt geändert mit der Richtlinie 2014/101/EU der Kommission (ABl. L 311 vom 31. Oktober 2014) - Wasserrahmenrichtlinie.

Zur Umsetzung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme wurden auch im Eigentum der BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungsgesellschaft mbH befindliche Flächen benötigt. Zu deren Übertragung schlossen das Land und diese Gesellschaft am 11. Mai 2016 eine Rahmenvereinbarung und am 31. Mai 2016 eine entgeltliche Vermögenszuordnungsvereinbarung. Auf dieser Grundlage sollten 2.008 Hektar übernommen und dafür ein Betrag von 14,6 Mio. Euro, zahlbar in acht Teilbeträgen über einen Zeitraum von sieben Jahren, geleistet werden:

Jahr	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Werte	in Tsd. €							
Betrag	2.023,2	1.993,3	2.272,2	2.268,1	2.001,0	1.771,7	1.641,4	629,0

Tabelle 5: Teilbeträge für die Jahre 2016 bis 2023
Quelle: Vermögenszuordnungsvereinbarung

Diese Beträge waren, beginnend mit dem 1. Juli 2016 bis zur Fälligkeit des nächsten Teilbetrages, mit 2 % über dem Basiszinssatz⁶¹ jährlich zu verzinsen. Vorfristige Zahlungen waren zugelassen. Das Land nutzte diese Möglichkeit und hatte bereits im Jahr 2019 den Gesamtbetrag entrichtet, sodass Zinszahlungen reduziert werden konnten.

Insgesamt wurden für den Flächenerwerb einschließlich Zinsen 14,9 Mio. Euro aus zwei Titeln verschiedener Titelgruppen des Einzelplans 10 geleistet.⁶² Bei beiden Titelgruppen waren umfangreiche Deckungs- und Verstärkungsvermerke ausgebracht. Mit der Haushaltsaufstellung 2017/2018 hätten die aufgrund der oben angeführten Vereinbarung zu leistenden Teilbeträge von 2 Mio. Euro bzw. 2,3 Mio. Euro bei den entsprechenden Ansätzen berücksichtigt werden müssen. Die veranschlagten Beträge von insgesamt 600 Tsd. Euro je Jahr lagen aber weit darunter. Die in diesen beiden Jahren tatsächlich geleisteten Zahlungen waren mit 1.449,9 Tsd. Euro im Jahr 2017 und mit 4.628,8 Tsd. Euro im Jahr 2018 deutlich höher als die Ansätze. Auf diesen Flächenerwerb hat das Land Brandenburg bisher keine Grunderwerbsteuer gezahlt.

⁶¹ Der Basiszinssatz liegt seit dem 1. Juli 2016 bei -0,88 %.

⁶² Kapitel 10 105 (Landesamt für Umwelt) TGr. 83 (Wasserwirtschaftliche Maßnahmen aus Sonderabgaben des Brandenburgischen Wassergesetzes) Titel 821 83 (Grunderwerb) und TGr. 84 (Landesmittel für wasserwirtschaftliche Maßnahmen) Titel 821 84 (Grunderwerb).

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass für die in Millionenhöhe eingegangenen Zahlungsverpflichtungen im Haushaltsplan 2017/2018 nur unzureichend Vorsorge getroffen wurde. Zudem kann nicht von einer transparenten Haushaltsbewirtschaftung ausgegangen werden, wenn Zahlungen für denselben Zweck innerhalb eines Haushaltsjahres aus unterschiedlichen Titelgruppen geleistet werden. Das Finanzministerium erläuterte, dass Ausgaben für den Grunderwerb in drei verschiedenen Titelgruppen veranschlagt würden, weil es drei Finanzierungsquellen (Abwasserabgabe, Wassernutzungsentgelt und Landesmittel) gäbe. Somit könne es vorkommen, dass für einen Zweck drei Titel zur Verfügung stünden.

2.8.2 Kapitalvermögen

Zum Vermögen, den Schulden sowie den Bürgschaften und Gewährleistungen ergibt sich folgender Überblick:

Vermögen und Schulden sowie Bürgschaften und Gewährleistungen	Bestand Anfang 2018	Ver- änderung	Bestand Ende 2018	Ver- änderung
Werte	in Tsd. €		in %	
Sondervermögen:				
Tierseuchenkasse	32.462,0	+1.052,0	33.514,0	3,2
Versorgungsrücklage	-	-	-	-
Versorgungsfonds ⁶³	818.983,0	+10.518,0	829.500,0	1,3
Finanzierungsfonds Flughafen BER ⁶⁴	-	-	-	-
LWV (Saldo): ⁶⁵	911.340,3	+67.024,9	978.365,2	7,4
davon:				
Darlehensforderungen	2.037.628,1	-119.262,9	1.918.365,2	-5,9
Barliquidität	-	-	-	-
Verbindlichkeiten gegenüber Dritten	1.126.287,8	-186.287,8	940.000,0	-16,5
Rücklage Ausgleichsabgabe	30.554,3	-1.971,4	28.582,9 ⁶⁶	-6,5
Bodenreformvermögen und WGT- Liegenschaften	10.096,5	+1.112,2	11.208,7	11,0
Eigenkapital der Landesbetriebe	852.203,1	+32.251,4	884.454,5	3,8
Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen	714.046,2	-15.399,0	698.647,2	-2,2
Darlehensforderungen (ohne LWV)	124.732,2	+13.670,8	138.403,0	11,0
Vermögen der Fonds ⁶⁷	85.761,1	+13.869,3	99.630,4	16,2
Schulden (Landes- schatzanweisungen, Schuldscheindarlehen)	15.055.629,0	-350.000,0	14.705.629,0	-2,3
Bürgschaften und Gewährleistungen	1.493.326,0 ⁶⁸	-3.882,0	1.489.444,0	-0,3

Tabelle 6: Vermögen und Schulden, Bürgschaften und Gewährleistungen
Quelle: Haushaltsrechnung 2018

⁶³ Geldbestand und Tagesgeldanlage, Besicherungs- sowie Wertpapierbestand zu Anschaffungspreisen.

⁶⁴ Finanzierungsfonds Flughafen BER-Gesetz vom 1. Juli 2015 (GVBl. I 2015, Nr. 20).

⁶⁵ Der Saldo des Landeswohnungsbauvermögens (LWV) ergibt sich aus den Forderungen einschließlich der Barliquidität abzüglich der Verbindlichkeiten.

⁶⁶ In der Haushaltsrechnung 2018 werden irrtümlich 28.852,9 Tsd. Euro ausgewiesen.

⁶⁷ Die Bestände des Stadtentwicklungsfonds umfassen die liquiden Mittel und die Forderungen.

⁶⁸ Der Anfangsbestand zum 1. Januar 2018 liegt um 1.828 Tsd. Euro unter dem in der Haushaltsrechnung 2017 zum 31. Dezember 2017 ausgewiesenen Bestand. Das Finanzministerium gab an, dass nach der Zuarbeit zur Haushaltsrechnung 2017 noch eine Korrektur im Gewährleistungsbericht 2017 erfolgt sei.

Der Landesrechnungshof prüfte die Angaben in der Haushaltsrechnung 2018 zum Kapitalvermögen stichprobenweise und stellte fest:

- Nach dem Jahresbericht des Finanzministeriums⁶⁹ verfügte das Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Brandenburg“⁷⁰ zum 31. Dezember 2018 über ein Vermögen von 801,6 Mio. Euro. In der Haushaltsrechnung 2018 wurde ein Betrag von 829,5 Mio. Euro ausgewiesen, da unterschiedliche Werte für die jeweilige Ermittlung des Vermögens herangezogen wurden.⁷¹

Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg“⁷² wurde zum 31. Dezember 2017 mit seinem Bestand von 245,9 Mio. Euro in den Versorgungsfonds überführt. In der Haushaltsrechnung 2018 werden die Vermögensbestände des Fonds zum 31. Dezember 2018 unvollständig dargestellt. Während die Gesamtbestände in korrekter Höhe angegeben wurden, fehlen aufgrund eines Übertragungsfehlers bei den Einnahmen die überführten Wertpapiere der Versorgungsrücklage in Höhe von 245,9 Mio. Euro und bei den Ausgaben die Mittelanlage in Höhe von 67 Tsd. Euro sowie die Rückzahlungen aus fälligen Wertpapieren in Höhe von 13,1 Mio. Euro.⁷³

- In der Haushaltsrechnung 2018 wird das „Sondervermögen Finanzierungsfonds Flughafen BER“ mit einem Anfangs- und Endbestand von jeweils null Euro ausgewiesen. Aus diesem Sondervermögen werden die vom Land Brandenburg an die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH zu leistenden Gesellschafterdarlehen in Höhe von 409,6 Mio. Euro finanziert. Ihm

⁶⁹ Jahresbericht 2018 des Finanzministeriums über die Entwicklung des Sondervermögens gemäß § 4 Absatz 4 Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz (Vorlage 10/19) vom 29. Mai 2019, S. 13 und 14.

⁷⁰ Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz vom 19. Dezember 2008 (GVBl. I 2008, [Nr. 18], S. 361), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I 2016, Nr. 31).

⁷¹ Die Barwerte der Derivate werden in der Haushaltsrechnung nicht mit in das Vermögen einbezogen.

⁷² Brandenburgisches Versorgungsrücklagengesetz vom 25. Juni 1999 (GVBl. I 1999, [Nr. 13], S. 249), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 20. November 2013 (GVBl. I 2013, Nr. 32) und am 1. Januar 2018 außer Kraft getreten durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I 2016, Nr. 31).

⁷³ Davon betragen die sonstigen Zuweisungen aus dem Sondervermögen an das Land 12,8 Mio. Euro (Kapitel 20 710 [Versorgung] Titel 234 10 [Sonstige Zuweisungen aus dem Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Brandenburg“]).

wurden im Jahr 2018 finanzielle Mittel in Höhe von 108,6 Mio. Euro zugeführt und in gleicher Höhe Ausgaben geleistet. Bis zum Ende des Jahres 2018 stellte das Land insgesamt 359,8 Mio. Euro zur Verfügung. Die restlichen 49,8 Mio. Euro folgten im Jahr 2019. Die jährliche Verzinsung des Gesellschafterdarlehens beträgt 1,73 %, wobei Zinszahlungen erst ab dem Jahr 2026 fällig werden. Dann soll auch mit der Tilgung des Darlehens begonnen werden. Der Landeshaushalt wird mit der Vorfinanzierung der Zinszahlungen aus den vom Sondervermögen aufgenommenen Krediten belastet. Für das Jahr 2018 wurden dafür 3.355,8 Tsd. Euro aufgewendet.⁷⁴

- In der Haushaltsrechnung 2018 wird für das Jahr 2017 für den Brandenburgischen IT-Dienstleister (ZIT-BB) ein um 3,5 Tsd. Euro und für den Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg (LGB) ein um 1.133,7 Tsd. Euro niedrigeres Eigenkapital als in der Haushaltsrechnung 2017 ausgewiesen.
- Die Anteile des Landes am Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen zum 31. Dezember 2018 betrugen 698,6 Mio. Euro. Sie verringerten sich um 15,4 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr. Allein bei der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH führten die anteiligen Verluste von 28,2 Mio. Euro zur Reduzierung des Anteils des Landes am Eigenkapital auf 442,3 Mio. Euro (-6 %). Dagegen erhöhte sich das Eigenkapital der Landesbetriebe gegenüber dem Jahr 2017 um 32,3 Mio. Euro.⁷⁵
- Im Haushaltsjahr 2018 lagen die Ausgaben des Landeswohnungsbauvermögens (LWV) um 2,3 Mio. Euro über den Einnahmen. Zur Deckung dieser Mehrausgaben wurde der Kontokorrentkredit bei der ILB in Anspruch genommen. Der negative Kontostand von 2,3 Mio. Euro wurde in das Jahr 2019 übertragen. In der Anlage 6 D der Haushaltsrechnung 2018 wird dieser Kredit innerhalb der Verbindlichkeiten unter Nr. 3.3 (als „davon-Position“), jedoch nicht bei den Verbindlichkeiten aus der LWV-Refinanzierung

⁷⁴ Kapitel 20 610 (Kapitalvermögen) Titel 624 10 (Schuldendiensthilfen an das Sondervermögen Finanzierungsfonds Flughafen BER).

⁷⁵ Maßgebend für diese Veränderung ist die Erhöhung des Eigenkapitals beim BLB um 22,9 Mio. Euro, beim LS um 6 Mio. Euro und beim LFB um 4,4 Mio. Euro.

2018 abgebildet. Das hat zur Folge, dass die Verbindlichkeiten des LWV um 2,3 Mio. Euro zu niedrig ausgewiesen werden.⁷⁶

Der Landesrechnungshof bat zukünftig sicherzustellen, dass die von der ILB als Treuhänderin ausgewiesenen Verbindlichkeiten in korrekter Höhe auch in der Haushaltsrechnung abgebildet werden.

2.8.3 Jahresabschlüsse der Landesbetriebe

Landesbetriebe sind rechtlich unselbständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, die überwiegend öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten erfüllen.⁷⁷ Bei den fünf Landesbetrieben sind diese Tätigkeiten entsprechend des Errichtungserlasses bzw. der Betriebsanweisung nicht auf eine Gewinnerzielung ausgerichtet. Ihre Bilanzen sowie die Gewinn- und Verlustrechnungen (GuV) sind in der Anlage 3 (Teile A bis E) der Haushaltsrechnung nachgewiesen.

Während sich aus der Bilanz die Zusammensetzung des Vermögens und die Herkunft des Kapitals herleiten lassen, informiert die GuV über die Art der Erträge und der Aufwendungen. Die wirtschaftlichen Ergebnisse der Landesbetriebe ergeben sich aus der GuV entweder durch einen Jahresüberschuss oder einen -fehlbetrag. Davon zu unterscheiden ist der Gewinn- oder Verlustvortrag, der in der Bilanz das Ergebnis des Vorjahres darstellt.

Die Bilanzierungsrichtlinie (BilR)⁷⁸ enthält für die Landesbetriebe die wesentlichen Vorschriften zur Aufstellung, Bilanzierung und Prüfung der Eröffnungsbilanz sowie der Jahresabschlüsse. Der Landesrechnungshof hatte im Zusammenhang mit der Prüfung des Vermögensnachweises 2016 angeregt, diese Richtlinie zu überarbeiten. Auch der AHK hatte auf seiner 30. Sitzung am 22. März 2019 die Erwartung geäußert, dass diese Änderungen

⁷⁶ Auch in der Haushaltsrechnung 2017 waren die Verbindlichkeiten um 1,4 Mio. Euro zu niedrig angegeben. Dies wurde in der Haushaltsrechnung 2018 korrigiert.

⁷⁷ Vgl. § 9 Absatz 2 Landesorganisationsgesetz vom 24. Mai 2004 (GVBl. I 2004, [Nr. 9], S. 186), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl. I 2014, Nr. 28).

⁷⁸ Vgl. Anlage 6 zu VV Nr. 1.6 zu § 26 LHO.

kurzfristig umgesetzt werden.⁷⁹ Das Finanzministerium hat die ursprünglich zum 1. Januar 2019 vorgesehene überarbeitete Fassung der BilR dem Landesrechnungshof im April 2020 im Rahmen der Anhörung nach § 103 Absatz 1 LHO vorgelegt. Es wies darauf hin, dass die Neukonzeptionierung der BilR damit noch nicht abgeschlossen sei. Ausnahmen von den Vorschriften des Handelsgesetzbuches⁸⁰ seien noch hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und Effektivität zu prüfen. Der Landesrechnungshof bedauert, dass in den vergangenen zwei Jahren die angekündigte umfassende Überarbeitung der BilR nicht gelungen ist, sondern lediglich eine erste Teilüberarbeitung auf den Weg gebracht werden konnte. Er bat, dass die weitere Überarbeitung in einem angemessenen Zeitrahmen vorgenommen wird. Das Finanzministerium beabsichtigt, die betroffenen Ressorts in die Neukonzeptionierung einzubinden und sie mit ihnen abzustimmen. Das Verfahren solle zügig abgeschlossen werden.

Die Landesbetriebe haben den Jahresabschluss einschließlich des Lageberichts 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 Finanzministerium. Positiv ist hervorzuheben, dass die Haushaltsrechnung 2018 die endgültigen Jahresabschlüsse für alle Landesbetriebe enthält. Zudem hatte das Finanzministerium bis Januar 2020 für jeden Landesbetrieb sein Einvernehmen zur Verwendung des jeweiligen Jahresergebnisses 2018 erteilt.

Mit der vorgesehenen Änderung der BilR zum 1. Januar 2021 sollen die Termine zur Vorlage des Jahresabschlusses und zur Entscheidung über die Verwendung des Jahresergebnisses vorgegeben werden. Insofern ist davon auszugehen, dass auch zukünftig die genannten Unterlagen zeitnah vorliegen werden.

⁷⁹ P-AHK 6/30, TOP 4.

⁸⁰ Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 184 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I 2020, S. 1328).

Zu den Jahresabschlüssen 2018 der fünf Landesbetriebe ist anzumerken:

- Der für den LGB für das Geschäftsjahr 2018 erwartete Fehlbetrag von 500 Tsd. Euro fiel mit 251 Tsd. Euro deutlich geringer aus (Vorjahr: Überschuss von 755 Tsd. Euro). In Höhe dieses Fehlbetrages verringerte sich das Eigenkapital des LGB auf 6,3 Mio. Euro. Das Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK) und das Finanzministerium kamen überein, den Fehlbetrag aus der bestehenden Gewinnrücklage auszugleichen.
- Der für den ZIT-BB für das Geschäftsjahr 2018 erwartete Überschuss von lediglich 13 Tsd. Euro wurde mit 2,9 Mio. Euro deutlich übertroffen (Vorjahr: 3,1 Mio. Euro). Insgesamt hatte der ZIT-BB Zuweisungen des Landes in Höhe von 9,5 Mio. Euro erhalten, darunter 1,5 Mio. Euro an Personalverstärkungsmitteln.

Das MIK beantragte, den Jahresüberschuss 2018 von 2,9 Mio. Euro für Sicherheitsmaßnahmen im ZIT-BB zu verwenden. Vor dem Hintergrund der hohen Gewinnrücklage von 6,6 Mio. Euro lehnte das Finanzministerium dies ab. Der Überschuss sollte an den Landeshaushalt abgeführt werden. Daraufhin erläuterte das MIK, dass der Überschuss zur Hälfte aus den Personalverstärkungsmitteln resultiere. Im Ergebnis wurde vereinbart, nur 1,5 Mio. Euro an den Landeshaushalt abzuführen und 1,4 Mio. Euro zweckgebunden zur Verbesserung der IT-Sicherheit zu verwenden.

- Der Landesbetrieb Forst Brandenburg (LFB) erwartete für das Geschäftsjahr 2018 einen Fehlbetrag von 8,3 Mio. Euro und erwirtschaftete einen Überschuss von 4,4 Mio. Euro (Vorjahr: 1,6 Mio. Euro). Das MLUK und das Finanzministerium kamen überein, diesen Überschuss der satzungsgemäßen Rücklage Wirtschaftsbetrieb (Risikorücklage) zuzuführen.

Im Bericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wiesen die Bilanz und die GuV für das Geschäftsjahr 2018 beim Eigenkapital einen Bilanzgewinn aus, sodass erstmals von den Festlegungen der BilR abgewichen wurde. In der Haushaltsrechnung 2018 ist der Jahresüberschuss in der GuV korrekt dargestellt. Dieser wird allerdings in der Bilanz 2018 ebenso wie der Gewinnvortrag innerhalb des Eigenkapitals mit null Euro ausgewiesen. Stattdessen wird

dort ein Bilanzgewinn in Höhe von 20,5 Mio. Euro angegeben.

Die Verbindlichkeiten des LFB werden in der Haushaltsrechnung 2018 nur bei den sonstigen Verbindlichkeiten dargestellt. Abweichend von dem Ausweis im Abschlussbericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft fehlt die Unterteilung der Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen und sonstigen Verbindlichkeiten.

Der Landesrechnungshof bat, künftig auch in der Haushaltsrechnung die Bilanz mit einem Gewinnvortrag und einem Jahresüberschuss anzugeben. Mit dem Ausweis eines Bilanzgewinnes bzw. -verlustes wird unterstellt, dass über die Verwendung des Gewinnvortrages und des Jahresüberschusses bereits entschieden wurde. Das Finanzministerium erteilte aber erst am 17. Oktober 2019 sein Einvernehmen. Zudem sollten bei den Verbindlichkeiten die Einzelpositionen ausgewiesen werden. Abschließend empfahl der Landesrechnungshof, bei der Aufstellung der Haushaltsrechnung 2019 die korrigierten Beträge der Bilanz 2018 zu berücksichtigen.

- Wie in den Vorjahren wurde für den Landesbetrieb Straßenwesen (LS) für das Geschäftsjahr 2018 von einem in Erträgen und Aufwendungen ausgeglichenen Ergebnis ausgegangen. Tatsächlich wurde ein Jahresüberschuss von 6 Mio. Euro erwirtschaftet.

Im Jahresabschluss 2018 stellte der LS erstmals das Jahresergebnis nicht mehr im Sonderposten für sonstige Zuweisungen und Zuschüsse dar, sodass dieser in Höhe von 6,9 Mio. Euro vollständig aufgelöst wurde. Somit wurde das Jahresergebnis nicht mehr vorweggenommen. Allerdings bildete der LS erneut einen Sonderposten in Höhe von 6,4 Mio. Euro und wies in der GuV nur den Saldo des aus den Vorjahren und des neu gebildeten Sonderpostens aus. Der Landesbetrieb konnte die Bestandteile dieses Sonderpostens nachweisen, die in den Folgejahren sukzessive aufzulösen sind.

- Der für den Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) für das Geschäftsjahr 2018 erwartete Überschuss von 10 Mio. Euro wurde mit 22,9 Mio. Euro deutlich übertroffen. Damit stieg das Eigenkapital auf 303,5 Mio. Euro an. Unter Einbeziehung des langfristigen Fremdkapitals erhöhte sich die Deckung des Anlage-

vermögens auf einen Wert von 112 %. Die kurzfristigen Verbindlichkeiten verringerten sich um 9,7 Mio. Euro, unter anderem wegen der vom BLB an den Landeshaushalt vorgenommenen Darlehenstilgungen in Höhe von 8,1 Mio. Euro. Zum 31. Dezember 2018 wies der BLB für das mit seiner Gründung für die Zuführung von Liegenschaften in sein wirtschaftliches Eigentum erhaltene „interne Darlehen“ noch eine Restschuld von 25,6 Mio. Euro aus.

Das Finanzministerium entschied, den Jahresüberschuss 2018 in Höhe von 22,9 Mio. Euro in die anderen Gewinnrücklagen einzustellen, um künftige Rückzahlungen in den Landeshaushalt leisten zu können. Gleiches wurde abschließend für die Jahresüberschüsse 2016 und 2017 festgelegt. Die zukünftige Finanzierungsstruktur des BLB müsse sowohl seine Liquidität sichern als auch regelmäßige und planbare Abführungen an den Landeshaushalt gewährleisten. In diesem Zusammenhang wurde auch festgelegt, dass die Restschuld für das oben angeführte gewährte „interne Darlehen“ im Jahr 2020 vollständig zu tilgen ist.

3 Kredit- und Schuldenmanagement

3.1 Grundlagen und Überblick

Zum Jahresabschluss 2018 reduzierte sich die Verschuldung am Kreditmarkt wegen der geringeren Anschlussfinanzierungen und vorzeitiger Tilgungsleistungen weiter auf nunmehr 14.706 Mio. Euro. Die haushalterische Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen verminderte sich gegenüber dem Vorjahr um die zur Schuldentilgung eingesetzten 150 Mio. Euro auf 17.810 Mio. Euro.

Das Finanzministerium ist auf der Grundlage von § 18 LHO i. V. m. dem jeweiligen Haushaltsgesetz sowohl zur Kreditaufnahme für Anschlussfinanzierungen als auch zum Einsatz von Derivaten ermächtigt. Die Derivategeschäfte dürfen die Summe der am Kapitalmarkt aufgenommenen Kredite nicht übersteigen. Der Kreditfinanzierungsplan sah mit dem Nachtragshaushaltsgesetz (NTHG) 2018⁸¹ Einnahmen aus Krediten sowie Tilgungsausgaben für Kredite von 3.000 Mio. Euro (Vorjahr: 3.521,5 Mio. Euro) vor. Eine Nettoneuverschuldung zur Finanzierung von Deckungslücken zwischen Einnahmen und Ausgaben war für das Jahr 2018 nicht geplant.

Das Finanzministerium war außerdem ermächtigt, Sicherheiten in Form verzinslicher Barmittel zu stellen und entgegenzunehmen. Kassenverstärkungskredite durften bis zur Höhe von 1.422,5 Mio. Euro aufgenommen werden.⁸²

Die Verschuldung am Kreditmarkt reduzierte sich im Jahr 2018 aufgrund der geringeren Anschlussfinanzierungen und vorzeitiger Tilgungsleistungen weiter und betrug zum Ende des Jahres 14.706 Mio. Euro. Da ein Teil des Überschusses zur Schuldentilgung verwendet wurde, verminderte sich die haushalterische Gesamtinanspruchnahme der Kredit-

⁸¹ Haushaltsgesetz 2017/2018 (HG 2017/2018) vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I 2016, Nr. 33), zuletzt geändert durch Nachtragshaushaltsgesetz 2018 (NTHG 2018) vom 20. März 2018 (GVBl. I 2018, Nr. 5).

⁸² Bis zu 12 % des in Artikel 1 Ziffer 1 des NTHG 2018 festgestellten Betrages (Höhe der veranschlagten Einnahmen und Ausgaben: 11.854 Mio. Euro).

ermächtigungen um 150 Mio. Euro auf 17.810 Mio. Euro. Die nachfolgende Tabelle gibt dazu einen Überblick:

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verschuldung am Kreditmarkt (in Mio. €)	18.036	17.212	16.718	16.695	16.018	15.056	14.706
Anzahl der Kreditverträge	363	345	327	314	285	267	237
Derivatevolumen (in Mio. €)	19.011	16.148	13.549	12.296	10.801 ⁸³	10.435	10.375
Anzahl der Derivateverträge	247	215	179	161	138	127	120
Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen (in Mio. €)	18.662	18.370	18.370	18.370	18.190	17.960	17.810

Tabelle 7: Überblick zur Verschuldung und zu den Derivaten 2012 bis 2018

Quellen: Programm zur Schulden-, Derivate- und Wertpapierverwaltung (SDW-Programm) und Eckdaten des Finanzministeriums zum Landeshaushalt seit dem Jahr 1991

Die haushalterische Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen hat sich seit dem Jahr 2012 um 852 Mio. Euro verringert. Aufgrund der mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2019⁸⁴ vorgenommenen Nettoneuverschuldung von 1 Mrd. Euro ist der Schuldenabbau der letzten Jahre quasi rückgängig gemacht worden. Damit erreicht die haushalterische Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen mit 18,8 Mrd. Euro bereits zum Jahresende 2019 den höchsten Stand seit der Gründung des Landes Brandenburg.

Im Jahr 2018 hat das Land Zinsausgaben für Kreditmarktmittel in Höhe von 274,1 Mio. Euro geleistet. Sie verminderten sich aufgrund des weiterhin niedrigen Zinsniveaus gegenüber dem Vorjahr nochmals um 37,9 Mio. Euro. Das Finanzministerium ermittelte eine Durchschnittsverzinsung des Gesamtportfolios von 1,82 % (Vorjahr: 1,95 %). Bei der Berechnung blieben die im Jahr 2018 geleisteten Ausgaben für Bonifikation, Disagio und Diskont von 5,3 Mio. Euro unberücksichtigt. Der Landesrechnungshof regte an, dass das Finanzministerium zukünftig

⁸³ In den Jahresberichten des Finanzministeriums zum Kredit- und Derivateportfolio 2016 und 2017 (Vorlagen Nr. 15/17 und 11/18) wurde für jeweils einen Swap ein abweichendes Bezugsvolumen berücksichtigt, sodass sich ein Betrag von 10.755 Mio. Euro ergibt. Diesen Berichten lagen Daten des Portfolio und Risiko Management Systems (PMS) zugrunde.

⁸⁴ Nachtragshaushaltsgesetz 2019 (NTHG 2019) vom 13. Dezember 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 57).

auch diese Ausgaben bei der Ermittlung der Durchschnittsverzinsung berücksichtigt.

Das Finanzministerium beachtete den haushaltsgesetzlich vorgegebenen Ermächtigungsrahmen für die Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten. Wegen des seit Juni 2014 negativen Zinssatzes für Einlagefazilitäten⁸⁵ erhielt das Land im Haushaltsjahr 2018 Zinsen, wenn es Kassenverstärkungskredite aufnahm, anstatt sie zahlen zu müssen. Die Zinseinnahmen betrugen insgesamt 1.170,2 Tsd. Euro (Vorjahr: 202,2 Tsd. Euro). Dagegen musste das Land für Kontoguthaben am Tagesende im Jahr 2018 Zinsen von 198,8 Tsd. Euro (Vorjahr: 886 Tsd. Euro) entrichten. Für das Finanzministerium stand bei der Liquiditätsplanung im Jahr 2018 im Vordergrund, Zinsausgaben für Guthaben, also die Zahlung von Negativzinsen, möglichst zu vermeiden.

Den Ermächtigungsrahmen für die Aufnahme von Derivaten hat das Finanzministerium eingehalten.

3.2 Ausgestaltung des Portfolios

Bis zum Jahr 2023 besteht ein Refinanzierungsbedarf von 8 Mrd. Euro. Er verringerte sich gegenüber dem Jahr 2014 um 1,8 Mrd. Euro zugunsten länger laufender Kredite. In den kommenden zehn Jahren werden mehr als drei Viertel der zum 31. Dezember 2018 vorhandenen Kredite endfällig. Die verbleibenden Kredite verteilen sich auf den Zeitraum bis zum Jahr 2062.

Das Land Brandenburg hatte zu Beginn des Jahres 2018 Schulden in Höhe von 15,1 Mrd. Euro, von denen 1,5 Mrd. Euro umzuschulden waren. Zur Refinanzierung wurden vier neue Kreditverträge mit einem Nominalvolumen von 1,5 Mrd. Euro geschlossen. Planmäßig endeten 27 Kredite. Fünf Schuld-scheindarlehen (SSD) wurden vorzeitig beendet.

⁸⁵ Bei der Einlagefazilität handelt es sich um die Möglichkeit für die Banken, ständig Geld bis zum nächsten Geschäftstag zu einem vorgegebenen Zinssatz bei den nationalen Zentralbanken anzulegen. Der Zinssatz der Einlagefazilität bildet die Untergrenze für den Tagesgeldsatz am Geldmarkt (Quelle: www.kreditvergleich.net/statistiken/leitzinsen). Der Zinssatz war im März 2016 auf minus 0,40 % und ab September 2019 auf minus 0,50 % festgelegt worden.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Fälligkeitsstruktur des Kreditmarktportfolios für die Jahre 2014 bis 2018.

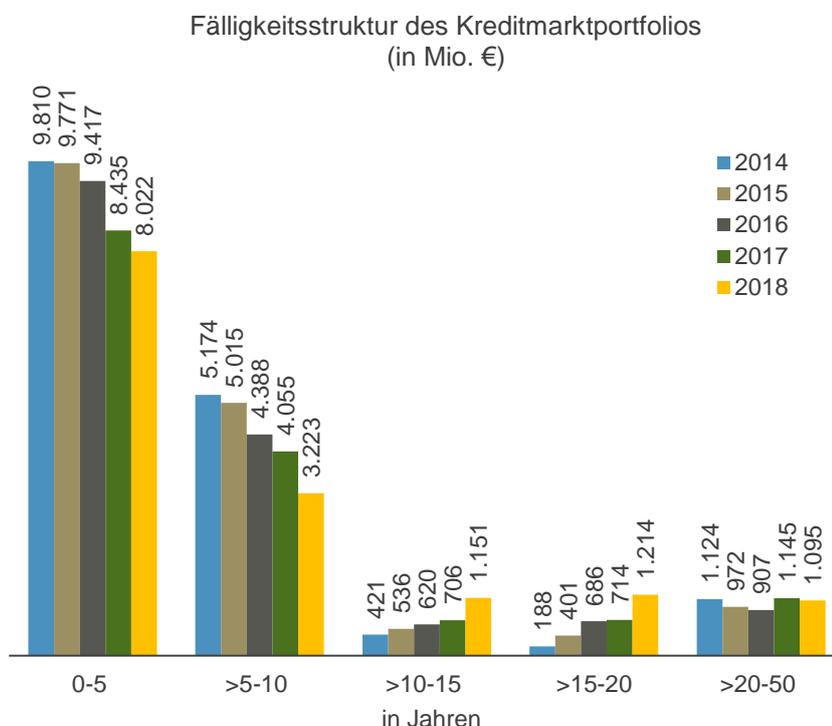


Abbildung 2: Kreditlaufzeiten 2014 bis 2018
Quellen: SDW und eigene Berechnungen

In den nächsten fünf Jahren besteht ein Refinanzierungsbedarf von 8.022 Mio. Euro. Er verringerte sich gegenüber dem Jahr 2014 um 1.788 Mio. Euro zugunsten länger laufender Kredite. Innerhalb der nächsten zehn Jahre werden mehr als drei Viertel (11.245 Mio. Euro) der zum 31. Dezember 2018 vorhandenen Kredite endfällig. Die verbleibenden Kredite verteilen sich auf den Zeitraum bis zum Jahr 2062, wobei einige mit Kündigungsrechten ausgestattet sind.

Das Schuldenportfolio setzt sich aus variablen und festverzinslichen Krediten zusammen. Zum Ende des Jahres 2018 betrug der festverzinsliche Anteil an den Krediten ohne Berücksichtigung der Swaps 81,5 %. Werden sie in die Berechnung mit einbezogen, erhöht sich dieser Anteil auf 92,8 %. Somit wurden 11,3 % der variablen Kredite in festverzinsliche Kredite umgewandelt.

Der Barwert für das aus Krediten und Derivaten bestehende Gesamtportfolio lag zum 31. Dezember 2018 bei -15.925 Mio.

Euro und damit um 1.219 Mio. Euro über der nominalen Schuldenlast von 14.706 Mio. Euro. Das Finanzministerium interpretiert dies als „Preis für die Sicherheit gegen Zinserhöhungen“.⁸⁶

3.3 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Das Derivatevolumen zum Jahresende 2018 reduzierte sich gegenüber dem Vorjahr geringfügig auf 10.375 Mio. Euro. Derivaten im Umfang von 2.646 Mio. Euro und mit Laufzeiten ab zehn Jahren waren keine Grundgeschäfte zugeordnet.

Das Land Brandenburg setzt seit dem Jahr 1998 derivative Finanzinstrumente ein. Das Finanzministerium kann solche Vereinbarungen treffen, wenn sie der Begrenzung von Zinsänderungsrisiken, der Erzielung günstigerer Konditionen und ähnlichen Zwecken bei neuen Krediten und bestehenden Schulden dienen.⁸⁷

Zum 31. Dezember 2018 waren 120 Derivatevereinbarungen mit einem Bezugsvolumen von 10.375 Mio. Euro im Portfolio. Das Derivatevolumen verringerte sich gegenüber dem Vorjahr geringfügig um 60 Mio. Euro. Im Vergleich zum Jahr 2012 hat es sich fast um die Hälfte reduziert.

Neu abgeschlossene Derivate müssen entsprechend der Dienstanweisung des Finanzministeriums vom 27. Februar 2015 einen Bezug zu einem Grundgeschäft haben. Diese Regelung zielt darauf ab, den spekulativen Einsatz von Derivaten zu verhindern.

Nachfolgend sind die Volumina der Kredite und Derivate zum 31. Dezember 2018 bezogen auf die Laufzeiten dargestellt.

⁸⁶ Vgl. Ziffer 3.3 des Jahresberichts 2018 zum Kredit- und Derivateportfolio einschließlich des Berichts gemäß § 18 Absatz 1 Nr. 4 HG 2017/2018 des Finanzministeriums (MdF-Vorlage Nr. 11/19).

⁸⁷ Vgl. § 2 Absatz 3 HG 2017/2018.

Volumen und Laufzeiten von Krediten und Derivaten
zum 31. Dezember 2018 (in Mio. €)

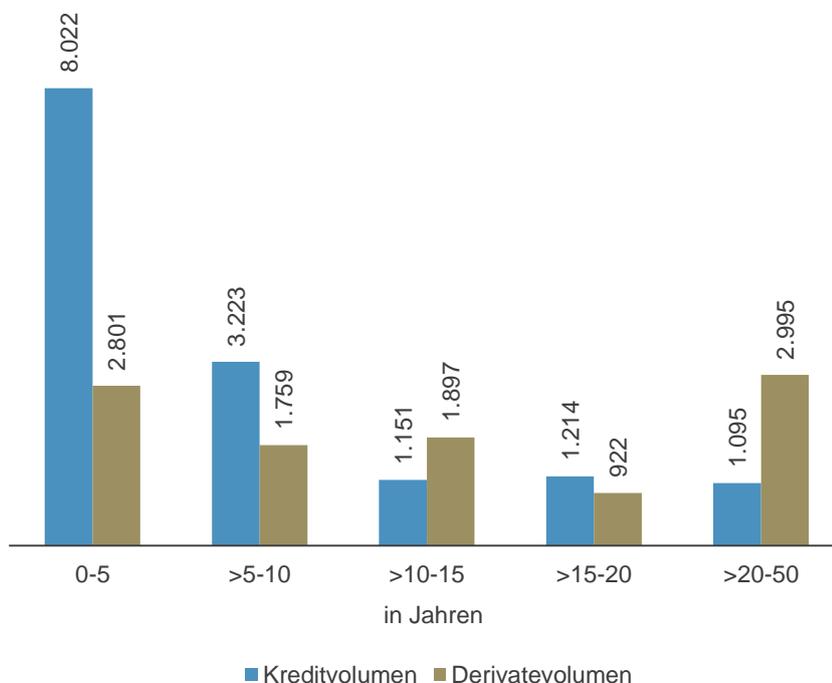


Abbildung 3: Volumen und Laufzeiten von Krediten und Derivaten zum 31. Dezember 2018
Quelle: SDW

Im Portfolio befinden sich auch Derivate mit Laufzeiten von 10 bis 15 sowie von 20 bis 50 Jahren im Volumen von 746 Mio. Euro bzw. von 1.900 Mio. Euro, denen keine konnexen Grundgeschäfte zugeordnet waren. Das Finanzministerium wies darauf hin, dass die Grundgeschäfte aber perspektivisch beschafft werden sollen, da das Land Dauerschuldner ist. Inwieweit mit diesen Geschäften eine Verbesserung der Zinskonditionen für die noch ausstehenden Anschlussfinanzierungen erreicht werden kann, ist ungewiss. Dies hängt davon ab, wie sich der Marktzins im Verhältnis zu den vereinbarten Zinssätzen der Derivate bis dahin entwickeln wird. Für Kredite mit einer Laufzeit bis zu fünf Jahren war erkennbar, dass die daraus resultierenden Zinsausgaben nur zu 35 % durch Derivate beeinflusst werden. Abschlüsse von Derivaten konnex zu entsprechenden Grundgeschäften können sich durchaus positiv auf die Höhe der Zinszahlungen auswirken, wie das folgende Beispiel verdeutlicht:

Im Jahr 2008 waren zwei Swaps mit einem Bezugsvolumen von 50 Mio. Euro konnex zu SSD und mit einer Laufzeit von 40 Jahren abgeschlossen worden. Im Ergebnis von Grundgeschäften und Swaps waren ab dem Jahr 2012 variable Zinssätze abzüglich 0,11 % bzw. 0,12 % anstelle eines vergleichsweise hohen festen Zinssatzes für die Grundgeschäfte zu zahlen. Allerdings nutzte die Bank ihr bei den Swaps vereinbartes Kündigungsrecht im Jahr 2018, um das aus ihrer Sicht „schlecht laufende“ Geschäft zu beenden. Infolgedessen nahm das Finanzministerium sein zeitgleich bei den Grundgeschäften vereinbartes Kündigungsrecht ebenfalls wahr und löste die SSD ab. Die Swaps führten insgesamt zu einer Reduzierung der Zinsausgaben um 16,7 Mio. Euro.

3.4 Ausgewählte Restrukturierungen

Das Finanzministerium restrukturierte ein Derivategeschäft mit einer sehr komplexen Vereinbarung in einen einfachen Swap. Im Ergebnis wurde die Komplexität des Portfolios reduziert, auch wenn in diesem Fall das Land höhere Sicherheiten an die beteiligte Bank zu hinterlegen hatte.

Bei der Restrukturierung eines Paketes von vier Swaptions in einen Swap räumte das Finanzministerium der Bank ein einseitiges Kündigungsrecht nach zehn Jahren ein. Allein von dieser Entscheidung hängt es ab, ob die Restrukturierung für das Land wirtschaftlich sein wird.

Das Finanzministerium restrukturierte zwei weitere Swaps, deren Laufzeiten nur noch bis in die Jahre 2021 bzw. 2022 reichten. Im Ergebnis wurden die Zinszahlungen des Landes für fünf Jahre ausgesetzt und die Laufzeiten bis in das Jahr 2053 bei einem deutlich niedrigeren Zinssatz verlängert. Die Bank erhielt ein einseitiges Kündigungsrecht im Jahr 2028. Auch hier hängt es allein von der Entscheidung der Bank ab, ob die Restrukturierungen für das Land wirtschaftlich vorteilhaft werden. Zudem hat das Finanzministerium auf diese Weise Zinszahlungen weit in die Zukunft verschoben.

3.4.1 Restrukturierung eines komplexen Swaps

Für ein im Jahr 2011 abgeschlossenes SSD mit einem Nominalvolumen von 300 Mio. Euro und einer Laufzeit von 33 Jahren war ein fester Zinssatz zzgl. eines variablen Zusatzzinses bezogen auf ein synthetisches Portfolio vereinbart. Die Berechnung der Höhe dieses Zusatzzinses wurde vertraglich festgelegt, von der Bank ermittelt und dem Finanzministerium schriftlich mitgeteilt, das die Ergebnisse der Berechnung lediglich zur Kenntnis nahm. Bis zur vorzeitigen Beendigung des SSD am 21. März 2018 ergaben die jährlichen Berechnungen jeweils einen Zusatzzins von null Euro. Diese Vereinbarung sicherte das Finanzministerium vollständig über einen Swap als Hedgederivat⁸⁸ ab. Im Ergebnis beider Geschäfte lag die Zinsbelastung des Landes 0,875 % über dem festen Zinssatz zzgl. des variablen Zusatzzinses.

Im Jahr 2018 nahm das Finanzministerium das Angebot der Bank an, den Swap zu restrukturieren und das SSD vorzeitig zu tilgen. Gleichzeitig emittierte es ein neues SSD mit einem Nominalvolumen von 300 Mio. Euro unter Beibehaltung der ursprünglichen Laufzeit bis zum Jahr 2044. Unter Berücksichtigung des neuen Grundgeschäftes und des restrukturierten einfachen Swaps ist es dem Finanzministerium gelungen, bis zum Ende der Laufzeit im Jahr 2044 einen um 0,03 % niedrigeren Zinssatz zu vereinbaren.⁸⁹

Aufgrund der komplexen Vereinbarung über den Zusatzzins konnte das Finanzministerium den Barwert dieses Derivates vor der Restrukturierung im Portfolio und Risiko Management Systems (PMS) nicht abbilden. Danach stimmte der im PMS ermittelte Barwert nahezu mit dem der Bank überein. Die Restrukturierung führte dazu, dass sich der Barwert um 214,3 Mio. Euro zum Nachteil des Landes veränderte. Nunmehr musste das Land eine Barsicherheit von 107,6 Mio. Euro bei der Bank hinterlegen. Das Finanzministerium erläuterte, dass dies wie eine Vorfälligkeitsentschädigung zu werten sei. Es

⁸⁸ Hedgederivate sind Derivate zur Absicherung gegen Verluste bei ungünstiger Kursentwicklung. Sie dienen in erster Linie der Herausnahme von Risiken, die in den Verzinsungsstrukturen liegen, beispielsweise um Währungsrisiken zu kompensieren.

⁸⁹ Es ergeben sich Einsparungen von jährlich 90 Tsd. Euro und für den Gesamtzeitraum der 26 Jahre von 2.340 Tsd. Euro.

begründete die Restrukturierung mit der Herausnahme einer sehr komplexen Vereinbarung aus dem Portfolio sowohl beim SSD als auch bei dem dazu vereinbarten Swap. Zudem sei ein Zinsvorteil erreicht worden und das Ministerium nunmehr mit Hilfe des PMS in der Lage, den Barwert des restrukturierten Swaps zu ermitteln.

An diesem Beispiel wird deutlich, dass das Portfolio des Landes teilweise noch sehr komplexe Geschäfte beinhaltet. Das Finanzministerium verfolgt das Ziel, solche Geschäfte zu beenden oder zugunsten einfacherer und nachvollziehbarer Vereinbarungen zu restrukturieren, auch wenn dies, wie im vorliegenden Fall, dazu führt, dass das Land höhere Sicherheiten an die Bank zu entrichten hat.

3.4.2 Aus vier Swaptions wird ein Swap

Das Finanzministerium restrukturierte im Jahr 2018 auch ein aus vier Swaptions bestehendes Paket in einen sofort beginnenden Swap. Das Bezugsvolumen der Swaptions betrug insgesamt 174,5 Mio. Euro und die Zinssätze lagen vor den Restrukturierungen zwischen 1,6 % und 1,9 %. Die Swaptions waren mit einer Klausel⁹⁰ ausgestattet, nach der zu den vereinbarten Zeitpunkten entweder vom Land oder von der Bank jeweils eine Einmalzahlung in Höhe des Barwertes zu entrichten gewesen wäre. Bei einem negativen Barwert müsste das Land die Einmalzahlung leisten.

Nach der Restrukturierung liegt die feste Zinszahlung des Landes für den neu entstandenen Swap um rund 0,5 % unter den Zinssätzen der Swaptions. Die Bank zahlt einen variablen Zins. Solange dieser negativ ist, leistet das Land auch die Zinszahlungen der Bank. Die Laufzeit beträgt 30 Jahre und die Bank hat das Recht, den Swap im Jahr 2028 zu kündigen. Das Finanzministerium verfolgte mit der Restrukturierung das Ziel, eine unbedingte Zinssicherung zu erreichen und durch die Reduzierung der Anzahl der Abschlüsse das Management des Derivateportfolios zu vereinfachen.

⁹⁰ Mandatory-Break-Clause: Vereinbarung von verpflichtenden Kündigungen zu einem zuvor definierten Zeitpunkt.

Der Einbau eines Kündigungsrechts für die Bank bewirkte zwar eine Verbesserung des Festzinssatzes; die Zinssicherung für das Land wurde jedoch nur auf zehn Jahre begrenzt. Im Jahr 2028 kann die Bank in Abhängigkeit von der Entwicklung des Zinsniveaus entscheiden, ob sie ihr Kündigungsrecht ausüben wird. Das Controlling merkte dazu an, dass die Restrukturierung vorteilhaft sei, wenn man auf das Liquiditätsrisiko abstelle, weil ein Barausgleich aufgrund der zuvor vereinbarten Klausel nicht mehr geleistet werden müsse. Die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit sei jedoch von der Entscheidung der Bank im Jahr 2028 abhängig.

Der Landesrechnungshof sieht das einseitige Kündigungsrecht für die Bank kritisch, da das Land der „Stillhalter“ ist. Allein von dieser Entscheidung der Bank ist abhängig, ob tatsächlich eine 30-jährige Zinsbindung wirksam wird. Insofern ist offen, ob die Restrukturierung wirtschaftlich vorteilhaft sein wird. Das Finanzministerium hält die Restrukturierung auch im Falle der Ausübung des Kündigungsrechts für das Land für wirtschaftlich sinnvoll. Es verwies auf die damit erreichte zehnjährige Zinsbindung bzw. -sicherung zu einem günstigeren Zinssatz. Gleichwohl können die Laufzeiten für solche Zinssicherungen auch unter- bzw. überschritten werden, weil diese immer abhängig von aktuellen Marktparametern, der Ausgestaltung des zu restrukturierenden Derivats und der Bank sind.

3.4.3 Aussetzung von Zinszahlungen

Das Finanzministerium restrukturierte im Jahr 2018 einen Swap mit einem Bezugsvolumen von 100 Mio. Euro, für den es noch bis zum Jahr 2022 einen festen und die Bank einen variablen Zinssatz zu zahlen hatte. Aufgrund des negativen variablen Zinssatzes hatte das Finanzministerium seit August 2016 auch die Zinszahlungen der Bank zu leisten. Bestandteile der Restrukturierung waren:

- Aussetzung der laufenden Zinszahlungen für fünf Jahre; Neubeginn ab dem Jahr 2023,
- Verlängerung der Laufzeit bis in das Jahr 2053,
- Verkauf eines einseitigen Kündigungsrechts nach fünf Jahren an die Bank und
- Senkung des Zinssatzes um 1,5 %.

Die Bank gewährte für das eingeräumte Kündigungsrecht eine Zinersparnis von insgesamt 17,5 Mio. Euro. Dieser Wert errechnet sich aus einem ebenfalls vorliegenden Angebot der Bank, das kein Kündigungsrecht, aber einen höheren festen Zinssatz beinhaltete.

Das Finanzministerium restrukturierte einen weiteren Swap, für den es lediglich noch bis zum Jahr 2021 einen festen und die Bank einen variablen Zinssatz zu zahlen hatte. Da dieser negativ war, hatte auch hier das Land diese Zahlungen zusätzlich zu leisten. Die Vereinbarungen im Rahmen der Restrukturierung entsprachen bis auf den Zinssatz denen des erstgenannten Swaps. Hier wurde aber der Zinssatz um 1 % bis zum Jahr 2028 und danach bis zum Ende der Laufzeit noch um 0,4 % unter dem ursprünglichen Zinssatz gesenkt, sofern die Bank ihr Kündigungsrecht nicht ausübt. Ohne den Verkauf des Kündigungsrechts hätte ein Zinssatz von 0,12 % über dem ursprünglichen Zinssatz vereinbart werden können.

Das Finanzministerium erläuterte, dass die Restrukturierungen als ökonomisch vorteilhaft anzusehen seien, weil unter anderem Zahlungen infolge der negativen variablen Zinssätze für die nächsten fünf Jahre vermieden würden. Gleichzeitig würden die Restrukturierungen zu reduzierten Zinssätzen und damit verbundenen niedrigeren Zinsausgaben in den nächsten fünf Jahren führen. Bei einem Vergleich der vor und nach der Restrukturierung zu zahlenden Zinssätze würde das Land, obwohl gewisse Unterschiede bezüglich der Konditionen bestehen, für mindestens fünf Jahre einen um rund 1 % geringeren Zinssatz zahlen müssen. Die Zinersparnis würde somit 12,5 Mio. Euro betragen. Mit der Gewährung der Kündigungsrechte werde eine Zinssicherung für einen begrenzten Zeitraum erreicht. Zudem schätzte das Finanzministerium die neu vereinbarten Zinssätze auch bei Nichtausübung des Kündigungsrechts als relativ günstig ein.

Der Landesrechnungshof wies am Beispiel dieser beiden Restrukturierungen darauf hin, dass das Finanzministerium auf diese Art Zinszahlungen weit in die Zukunft verschieben kann. Die angeführten günstigeren Zinssätze im Vergleich zu den Zinssätzen, die aufgrund der vorher laufenden Swaps zu zahlen waren, konnten im Wesentlichen nur durch den Einbau einseitiger Kündigungsrechte für die Bank erreicht werden. Der Landesrechnungshof kann die Argumentation des Finanz-

ministeriums hinsichtlich der Zinsersparnis aus folgenden Gründen nicht nachvollziehen:

- Obwohl die beiden Swaps vor der Restrukturierung nur noch Laufzeiten von drei bzw. vier Jahren hatten, betrachtete das Finanzministerium einen Zeitraum von fünf Jahren. Werden die ursprünglich noch zu leistenden Zinszahlungen den künftigen Zinszahlungen für fünf Jahre (Zeitraum bis zur möglichen Ausübung des Kündigungsrechts) gegenübergestellt, ergibt sich eine Ersparnis von 5,7 Mio. Euro.
- Übt die Bank ihr Kündigungsrecht im Jahr 2028 nicht aus, würden in den darauffolgenden 25 Jahren weitere Zinszahlungen für diese beiden Swaps von insgesamt 105,1 Mio. Euro anfallen. Das Land hat keinen Einfluss darauf, ob es diese Zahlungen noch leisten muss. Die vor der Restrukturierung vereinbarten Swaps wären dann schon lange beendet gewesen.
- Zudem ist ungewiss, zu welchen Konditionen das Land im Jahr 2023 Kredite aufnehmen wird. Frühestens dann kann eine Gesamtbetrachtung der beiden Swaps mit dem jeweiligen konnexen Grundgeschäft vorgenommen werden.

Der Landesrechnungshof sah insbesondere die vereinbarten Kündigungsrechte kritisch, da das Land als „Stillhalter“ fungiert. Er bleibt bei seiner Auffassung, dass sich erst im Jahr 2028 in Abhängigkeit von den Entscheidungen der Banken zeigen wird, ob die Geschäfte wirtschaftlich vorteilhaft waren.

3.5 Swaps zum Ausgleich von Negativzinsen

Im Jahr 2017 stimmte das Fachreferat mit der Hausleitung des Finanzministeriums ab, dass bei einem weiterhin negativen 6 ME⁹¹ aus wirtschaftlichen Gründen Swapvereinbarungen zur Umwandlung von Festzinskrediten in variable Kredite abgeschlossen werden können. Dabei soll eine Laufzeit von drei Jahren nicht überschritten werden. Dies stellte eine Ausnahme von der Vorgabe der damaligen Hausleitung dar, das Derivatevolumen nicht weiter zu erhöhen.

⁹¹ Monats-Euribor („Euro InterBank Offered Rate“), Abkürzung: ME.

Zum Ende des Jahres 2018 schloss das Finanzministerium im Zusammenhang mit der Einhaltung der Konnexitätsvorgaben entsprechend der Dienstanweisung aus dem Jahr 2015 drei neue Swaps mit einem Bezugsvolumen von jeweils 100 Mio. Euro ab, bei denen das Land die variablen Zinszahlungen leistet. Mit diesen Neuabschlüssen wurde erreicht, dass die Zahlung der Negativzinsen des 6 ME für die konnexen Geschäfte durch die variable Zinszahlung aus den neu abgeschlossenen Swaps ausgeglichen wird. Das Finanzministerium erläuterte, dass weitere solcher Swaps zur Reduzierung der Zahlungen von Negativzinsen nicht abgeschlossen wurden, um das Derivatevolumen nicht zu erhöhen.

Diese drei Swappeschäfte zeigen, dass die Zahlung von Negativzinsen in Höhe des 6 ME durch entsprechende Swaps abgesichert werden kann. Der Landesrechnungshof bat deshalb zu prüfen, ob die Derivateermächtigung künftig auch gezielt zur Begrenzung von gegenwärtig zu zahlenden Negativzinsen eingesetzt werden kann. Eine solche Entscheidung sollte sich jedoch nur auf überschaubare Laufzeiten bis maximal drei Jahre beziehen. Ein in der Folge höheres Derivatevolumen wäre hinnehmbar. Das Finanzministerium führte aus, dass es aus wirtschaftlichen Gründen bei fehlenden Grundgeschäften neue Derivate abschließen würde, um Negativzinsen zu vermeiden. Bis auf die oben angeführten drei Neuabschlüsse habe jedoch keine Notwendigkeit bestanden.

3.6 Besicherung von Derivatevereinbarungen

Zum 31. Dezember 2018 waren 83 Derivatevereinbarungen bei zehn Banken mit einem Bezugsvolumen von 7.810 Mio. Euro und somit drei Viertel des Derivateportfolios besichert. Die zu hinterlegenden Sicherheiten je Derivat ergeben sich aus den aktuellen, von den Banken berechneten Marktwerten. Mit dem eingeführten PMS kann das Finanzministerium diese Barwerte überprüfen.

Bei negativen Barwerten hat das Land die Sicherheit zu stellen, bei positiven Barwerten erhält es die Sicherheit von der Bank. Die erhaltenen Sicherheiten hat der Empfänger auf der Grund-

lage des EONIA-Zinssatzes⁹² zu verzinsen. Zum 31. Dezember 2018 waren Sicherheitsleistungen von 121,9 Mio. Euro beim Land und 112,9 Mio. Euro bei den Banken hinterlegt. Die Abbildung zeigt die Sicherheitsleistungen des Landes und der Banken am Ende des jeweiligen Monats.

Sicherheitsleistungen der Banken und des Landes
(in Mio. €)

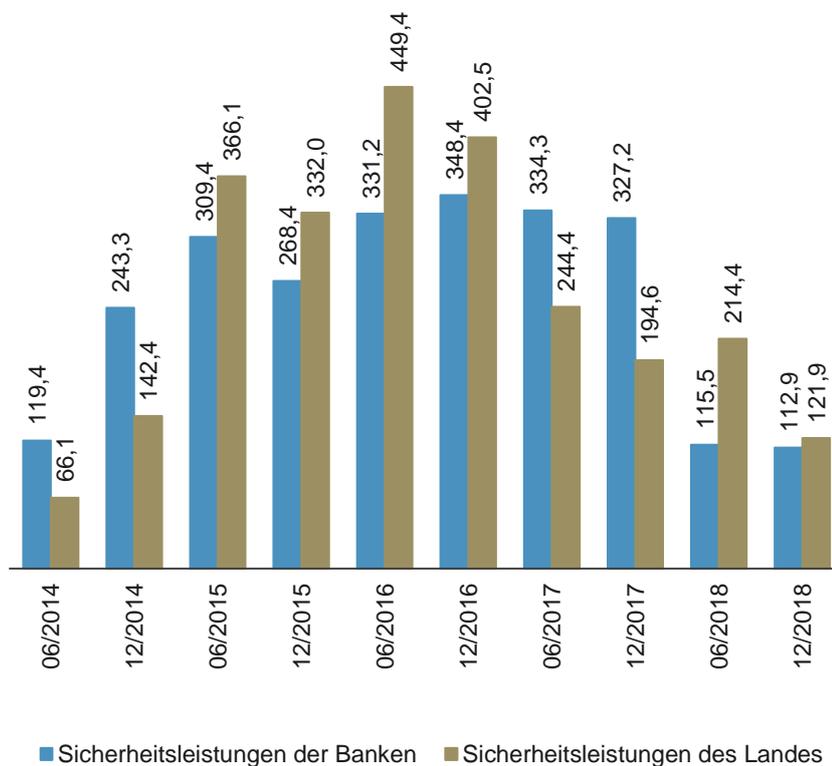


Abbildung 4: Sicherheitsleistungen 2014 bis 2018
Quelle: Finanzministerium

Die höchsten Sicherheitsleistungen hatte das Land im Jahr 2016 zu hinterlegen. Dies war zum einen auf die anhaltende Niedrigzinsphase und die damit verbundene Verschlechterung der Barwerte, vor allem der Swaptions, sowie auf die Zunahme der besicherten Derivate zurückzuführen.

⁹² Der Euro OverNight Index Average (EONIA) ist der Tagesgeldzinssatz für die europäische Gemeinschaftswährung Euro, der von der EZB berechnet wird.

3.7 Portfolio und Risiko Management System

Das Finanzministerium nutzt seit dem Jahr 2017 das PMS zur Ermittlung von Kennzahlen, zur Durchführung von Szenarioanalysen, zur Erstellung seiner Jahresberichte zum Kredit- und Derivateportfolio sowie der Berichte zu den abgeschlossenen Optimierungsderivaten.

Insbesondere bei einzelnen Derivaten mit sehr komplexen Strukturen bestehen Unterschiede zwischen den von den Banken und den mit dem PMS ermittelten Barwerten. Bei den einfachen Derivaten sind die Barwerte vergleichbar. Das Finanzministerium analysiert regelmäßig Abweichungen ab einem Wert von 500 Tsd. Euro je Einzelfall. Trotz intensiver Bemühungen und einer engen Zusammenarbeit mit dem Dienstleister konnten bisher nicht alle Abweichungen bereinigt werden. Im Ergebnis der Auswertung der Analysen erarbeitete der Dienstleister ein neues „Release“ (PMS 11). Das Finanzministerium erwartet deshalb eine Reduzierung der Bewertungsunterschiede.

3.8 Controlling

Der wirtschaftliche Einsatz des Kredit- und Derivateportfolios wird im Finanzministerium von einem unabhängigen Controlling überprüft. Die dort erarbeiteten Analysen und Ergebnisse sind seit dem Jahr 2015 fester Bestandteil der Quartalsberichte des Fachreferates an die Hausleitung.

Nach der Einführung des PMS nutzte das Controlling dieses System zunächst nur für die Cashflow-Betrachtung, da noch nicht alle relevanten Daten in diesem System erfasst waren. Das Controlling veränderte zum 4. Quartal 2018 seine Berichtsstruktur. Grundsätzlich werden die einzelnen Restrukturierungen nunmehr auch aus barwertiger Sicht in Bezug auf die Marktgerechtigkeit des Cashflows und des Risikos bewertet.

Aufgrund der Unterschiede zwischen den für einzelne Derivate von den Banken und den im PMS ermittelten Barwerten hat das Controlling auch im Jahr 2018 weder eine umfassende Ergebnis- und Risikobetrachtung vorgenommen noch, wie ursprünglich geplant, ein Benchmarkportfolio gebildet.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass auf der Grundlage der gegenwärtigen Struktur des Derivateportfolios auch künftig nicht für alle Geschäfte die Barwerte im PMS so abgebildet werden, dass sie mit den von den Banken ermittelten Barwerten nahezu vergleichbar sind. Er bat deshalb mitzuteilen, ab wann das Controlling unter diesen Bedingungen eine umfassende Ergebnis- und Risikobetrachtung des Gesamtportfolios vornehmen wird.

Das Finanzministerium wies darauf hin, dass das Controlling seit dem 2. Quartal 2020 eine umfassende, erweiterte Ergebnis- und Risikobetrachtung des Portfolios vornehme. Dazu gehören Analysen von Zinsszenarien und Zinssensitivitäten⁹³ sowie die Ermittlung von prognostizierten kassenmäßigen Ergebnissen der Derivate und des Barwertes des Portfolios.

⁹³ Diese Maßzahl gibt an, wie stark der Barwert eines Finanzinstrumentes auf Änderungen der Marktzinsen reagiert.

4 Prüfung von Belegen

Die Prüfung von Belegen des Haushaltsjahres 2018 mittels eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens ergab, dass die Einnahmen und Ausgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt waren. Die Fehlerquote betrug 21,3 %. Die entsprechende Prüfung für das Haushaltsjahr 2019 ergab eine Fehlerquote von 16,8 %.

4.1 Grundlagen und Überblick

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 nutzt für die Belegprüfung ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren. Dieses Verfahren und der für die Prüfung gewählte Stichprobenumfang lassen den Schluss zu, dass der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Zahlungen aller im HKR-Verfahren in die Stichprobenauswahl einbezogener Einzelbuchungen⁹⁴ mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % ebenfalls in dem Bereich des festgestellten Ergebnisses liegt.

Der Umfang und die Ergebnisse der Belegprüfungen, die bisher mit diesem Verfahren durchgeführt wurden, sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

⁹⁴ Es blieben unberücksichtigt:

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

Haushaltsjahr	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Pilotphase					
Grundgesamtheit der Belege in Mio.	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Geprüfte Dienststellen	40	30	30	30	30	30
Geprüfte Belege	2.133	2.111	2.251	2.155	2.134	2.129
Geprüfter Wertumfang in Mio. €	16,9	34,9	52,3	1,5	19,8	143,1
Festgestellte Fehlerquote in %	16,8	29,5	11,5	23,8	21,3	16,8
Fehlerquote Fälligkeit/Skonto in %	1,7	3,7	0,8	2,8	7,3	10,0

Tabelle 8: Umfang und Ergebnisse der Belegprüfungen 2014 bis 2019
 Quellen: Daten aus dem HKR-Verfahren und Erhebungen des Landesrechnungshofes

4.2 Haushaltsjahr 2018

Bei seiner stichprobenweisen Prüfung stellte der Landesrechnungshof keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2018 und in den Büchern aufgeführten Beträgen fest. Die Prüfung der Belege für das Haushaltsjahr 2018 mittels eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens ergab, dass die Einnahmen und Ausgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt waren. Das Ergebnis dieser Belegprüfung ist ausführlich im Jahresbericht 2019⁹⁵ dargestellt.

⁹⁵ Drs. 7/249, S. 60 bis 62.

4.3 Haushaltsjahr 2019

Die Belegprüfung für das Haushaltsjahr 2019 ergab eine Fehlerquote von 16,8 %. Im Einzelnen wurde festgestellt, dass die

- Entwertung der zahlungsbegründenden Unterlagen unvollständig war oder fehlte (35 %),
- Angaben zur Fälligkeit unrichtig waren (30 %) und
- für die Anordnungsberechtigten vorzuhaltenden Unterschriftsmitteilungen fehlten bzw. die Unterschriftsproben zu aktualisieren waren (29 %).

Bei Fehlern, die grundsätzlich zu einem Vermögensschaden führen können, wie beispielsweise Zahlungen vor der Fälligkeit, lag die Fehlerquote bei 10 %.⁹⁶

Die Ergebnisse der Belegprüfungen mittels mathematisch-statistischem Verfahren sind bisher sehr heterogen, sodass sich keine Rückschlüsse ableiten lassen. Gleichwohl wurden bisher am häufigsten Entwertungs- und Fälligkeitsfehler sowie Defizite bei der Anordnungsbefugnis beanstandet.

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

⁹⁶ Hierzu ist anzumerken, dass das Finanzministerium im Haushaltsjahr 2019 Kassenverstärkungskredite zu negativen Zinsen aufnahm und die Banken dafür Zinsen an das Land zu entrichten hatten. Insofern führten Zahlungen vor Fälligkeit zu keinem Vermögensschaden.

In fünf Fällen wurden insgesamt eingeräumte Zahlungsabzüge (Skonti) von 16,71 Euro nicht berücksichtigt.

II. Haushaltslage



5 Einnahmen und Ausgaben 2019

Trotz leicht gestiegener Steuereinnahmen im Haushaltsjahr 2019 betrug der negative Saldo zwischen Einnahmen und Ausgaben vor dem Jahresabschluss 1.265,5 Mio. Euro. Dieser wurde zum einen durch eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 1 Mrd. Euro gedeckt. Zur Deckung des noch verbliebenen Betrages entnahm das Land Brandenburg 265,5 Mio. Euro aus der Allgemeinen Rücklage. Den Betrag in Höhe von 1 Mrd. Euro führte die Landesregierung dem Sondervermögen „Zukunftsinvestitionsfonds“ zu, um daraus erst in den Folgejahren Investitionen zu finanzieren. Darin sieht der Landesrechnungshof eine faktische Umgehung der ab 2020 geltenden Schuldenbremse.

5.1 Sondereffekt Zukunftsinvestitionsfonds

Mit dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftsinvestitionsfonds des Landes Brandenburg“ (ZifoG)⁹⁷ hatte der Landtag die Errichtung des Zukunftsinvestitionsfonds mit dem Zweck beschlossen, ergänzende Haushaltsmittel für die Finanzierung investiver Ausgaben in den Bereichen Regionalentwicklung, Klimaschutz, moderne Infrastruktur, Digitalisierung und Innovationen bereitzustellen.

Hierfür wurde das Finanzministerium durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2019 (NTHG 2019)⁹⁸ ermächtigt, im Haushaltsjahr 2019 Kredite zur Deckung von Ausgaben bis zur Höhe von 1 Mrd. Euro aufzunehmen.

Diese Nettokreditaufnahme war schon nach den bis zum 31. Dezember 2019 geltenden landesverfassungsrechtlichen Vorgaben problematisch. Nach Artikel 103 Absatz 1 der Verfassung des Landes Brandenburg⁹⁹ durften die Einnahmen

⁹⁷ Zukunftsinvestitionsfonds-Errichtungsgesetz (ZifoG) vom 13. Dezember 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 56).

⁹⁸ Nachtragshaushaltsgesetz 2019 (NTHG 2019) vom 13. Dezember 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 57).

⁹⁹ Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (GVBl. I 1992, S. 298), in der hier maßgeblichen Fassung zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. März 2015 (GVBl. I 2015, Nr. 6).

aus Krediten die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Im Stabilitätsbericht wies das Finanzministerium für das Jahr 2019 eine nach seiner Sicht verfassungsmäßige Kreditgrenze von 796,4 Mio. Euro aus.¹⁰⁰ Diese erhöhte sich nur durch die Veranschlagung der Zuführung von 1 Mrd. Euro an den Zukunftsinvestitionsfonds als „Zuweisung für Investitionen an Sondervermögen“¹⁰¹ auf 1.796,4 Mio. Euro.

Dies war für den Landesrechnungshof insofern rechtlich nachvollziehbar, als er davon ausging, dass die künftigen Investitionsausgaben direkt aus dem Sondervermögen geleistet werden sollten. Mit dem Nachtragshaushalt 2020¹⁰² ergab sich jedoch eine andere rechtliche Bewertung: Die Investitionsausgaben ab 2020 werden nicht direkt aus dem Sondervermögen geleistet, sondern aus dem Kernhaushalt. Die entsprechenden Mittel fließen aus dem Sondervermögen in den Haushalt des Landes, d. h. sie werden dort als Einnahme gebucht. Die Ausgaben für Maßnahmen des Zukunftsinvestitionsfonds werden aus den dafür eingerichteten Titeln der Hauptgruppe (HGr.) 8 der jeweiligen Einzelpläne geleistet.¹⁰³ Im Ergebnis gehen damit die aus der Nettokreditaufnahme 2019 zu finanzierenden Maßnahmen doppelt als Investitionsausgaben in den Haushalt des Landes ein: erstens 2019 mit 1 Mrd. Euro als Zuweisung zum Fonds und zweitens ab 2020 ff. mit bis zu insgesamt 1 Mrd. Euro als Ausgaben in den Ressorteinzelplänen. Darüber hinaus sieht es der Landesrechnungshof auch kritisch, dass parallel dazu im

¹⁰⁰ Stabilitätsbericht des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg für das Jahr 2019, S. 8, abrufbar unter: https://mdfe.brandenburg.de/media_fast/4055/Stabilitatsbericht%202019.pdf.

¹⁰¹ Vgl. Nachtragshaushaltsplan 2019: Kapitel 20 020 Titel 884 10 Zuweisungen an das Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds des Landes Brandenburg.

¹⁰² Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (NTHG 2020) vom 1. April 2020 (GVBl. I 2020, Nr. 9).

¹⁰³ Im Wirtschaftsplan des Sondervermögens werden die Ausgaben in der HGr. 8 als „Zuweisungen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen“ des jeweiligen Einzelplans ausgewiesen. In den Einzelplänen werden die entsprechenden Einnahmen in den jeweils neuen Titelgruppen 73 allerdings in der Gruppe 356 als „Entnahme aus Fonds und Stöcken“ veranschlagt (und nicht in der korrespondierenden Gruppe 334 „Zuweisungen für Investitionen von Sondervermögen“). Die konkreten Investitionsausgaben sind dann ebenfalls in den Titelgruppen 73 in der HGr. 8 veranschlagt.

Wirtschaftsplan des Sondervermögens die Ausgaben als investive Ausgaben veranschlagt sind.

Dieses Vorgehen ist aus Sicht des Landesrechnungshofes zudem verfassungsrechtlich problematisch. Vor dem Hintergrund des Budgetrechts des Parlaments ist zwar die Veranschlagung der Investitionsausgaben im Kernhaushalt zu begrüßen. Aber dann hätte 2019 konsequent eine „Zuführung an Fonds und Stöcke“ in der HGr. 9 veranschlagt werden müssen, mit der Folge, dass nur eine Krediteinnahme von knapp 800 Mio. Euro verfassungsrechtlich zulässig gewesen wäre.

Die Mängel dieser Verfahrensweise verdeutlicht das Finanzministerium selbst, indem es in seinem Bericht zum Jahresabschluss 2019¹⁰⁴ verschiedene Kenngrößen um die Zuführung zum Zukunftsinvestitionsfonds „bereinigt“. Auch der Landesrechnungshof hat es in seinen nachfolgenden Ausführungen für erforderlich gehalten, einzelne Beträge und Quoten ohne diese Zuführung darzustellen.

In seiner Stellungnahme führte das Finanzministerium hierzu aus, dass die Zuführungen vom Zukunftsinvestitionsfonds an den Landeshaushalt ab dem Jahr 2021 investive Einnahmen für diesen darstellen würden. Die Nettoinvestitionen aus dem Sondervermögen seien in den Jahren, in denen die Ausgaben getätigt würden, für den Landeshaushalt daher Null. Diesen Ausführungen vermag der Landesrechnungshof nicht zu folgen, da im Entwurf des Haushaltsplans 2021 die bisherige Veranschlagungspraxis beibehalten wurde. Den Investitionsausgaben stehen somit – weiterhin – keine Einnahmen als „Zuweisungen für Investitionen“ in der Obergruppe (OGr.) 33 gegenüber, die bei Betrachtung der Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen saldiert werden könnten.

Die Aufnahme neuer Kredite kurz vor Geltung der neuen Schuldenbremse widerspricht – insbesondere angesichts der bis dahin gut gefüllten Allgemeinen Rücklage des Landes – zudem der Intention des Grundgesetzgebers.

¹⁰⁴ P-AHF 7/11 (MdFE-Vorlage 09/20).

Nach den Vorgaben des im Jahr 2011 eingefügten Artikels 143d Absatz 1 Satz 4 des Grundgesetzes (GG)¹⁰⁵ sollten die Haushalte der Länder in der Übergangszeit bis zum Wirksamwerden der Schuldenbremse konsolidiert und tragfähig gestaltet werden. Rein vorsorglich finanzielle Zusatzpolster durch neue Kredite anzulegen, wird diesem Auftrag nicht gerecht. Der allgemeine Teil der Begründung des ZifoG, Investitionen für eine nachhaltige Entwicklung des Landes auch für den Fall weniger stark wachsender oder sinkender Einnahmen schon jetzt abzusichern, beschreibt, dass es darum ging, die Schuldenbremse zu umgehen.

5.2 Einnahmen

Das Land plante für das Jahr 2019 Gesamteinnahmen von 13.629,1 Mio. Euro. Die tatsächlichen Einnahmen beliefen sich auf 13.774,4 Mio. Euro und lagen damit um 145,3 Mio. Euro über dem Ansatz. Gegenüber 2018 stiegen die Gesamteinnahmen, auch bedingt durch die Nettokreditaufnahme für den Zukunftsinvestitionsfonds, um fast 1,3 Mrd. Euro an.

¹⁰⁵ 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 15. November 2019 (BGBl. I 2019, S. 1546).

Einnahmearten	2018	2019	Veränderung
Werte	in Mio. €		in %
Steuern und steuerähnliche Abgaben , davon	8.167,9	8.349,0	2,2
- Gemeinschaftsteuern	7.625,3	7.760,8	1,8
- Landessteuern	528,1	569,8	7,9
Verwaltungseinnahmen	421,6	425,1	0,8
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes	2.462,3	2.345,0	-4,8
- Allgemeine Zuweisungen des Bundes	1.077,9	972,9	-9,7
- Sonstige Zuweisungen des Bundes	1.031,7	1.008,5	-2,2
- Zuweisungen für Investitionen vom Bund	352,6	363,7	3,1
Einnahmen aus Zuschüssen der EU	244,9	265,3	8,3
- Zuschüsse von der EU	165,0	126,7	-23,2
- Sonstige Zuschüsse für Investitionen von der EU	79,9	138,6	73,5
Länderfinanzausgleich	582,6	552,7	-5,1
Nettokreditaufnahme	0,0	1.000,0	-
Besondere Finanzierungseinnahmen , davon	350,0	593,8	69,7
- Entnahme Allgemeine Rücklage	0,0	265,5	-
Sonstige Einnahmen	247,6	243,5	-1,7
Summe	12.476,9	13.774,4	10,4

Tabelle 9: Einnahmearten 2018 und 2019
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2018 und 2019,
 Abweichungen durch Rundung

2019 stiegen die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben im Vergleich zum Vorjahr um 181,1 Mio. Euro. Dieser moderate Aufwuchs der Steuereinnahmen erreichte mit 2,2 % nur noch knapp ein Drittel des Vorjahreswertes. Die Gemeinschaftsteuern legten 2019 nur noch leicht um 1,8 % bzw. 135,5 Mio. Euro zu (2018: 7,3 % bzw. 519,5 Mio. Euro).

Dagegen entwickelten sich die Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen des Bundes im Jahr 2019 erneut rückläufig. Sie verringerten sich um 105 Mio. Euro auf 972,9 Mio. Euro und lagen um 9,7 % unter dem Ist 2018. Wesentliche Ursache hierfür war der degressive Abbau der Sonderbedarfs-

Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ)¹⁰⁶ für Brandenburg um 102,6 Mio. Euro auf 300,3 Mio. Euro.

Die Zuweisungen des Bundes für Investitionen erhöhten sich im Jahr 2019 geringfügig um 11,1 Mio. Euro auf 363,7 Mio. Euro.

Die Einnahmen aus Zuschüssen der Europäischen Union (EU) stiegen um 20,4 Mio. Euro auf insgesamt 265,3 Mio. Euro. Eine Verringerung um fast ein Viertel verzeichneten die konsumtiven Zuschüsse der EU auf 126,7 Mio. Euro (2018: 165 Mio. Euro). Dagegen erhöhten sich die sonstigen europäischen Investitionszuschüsse um 73,5 % auf 138,6 Mio. Euro (2018: 79,9 Mio. Euro).

Erstmals seit 2010 entnahm die Landesregierung für den Ausgleich des Haushaltes der Allgemeinen Rücklage 265,5 Mio. Euro als besondere Finanzierungseinnahme. Der Bestand der Allgemeinen Rücklage verringerte sich 2019 dadurch auf 1.741,3 Mrd. Euro.

Die Nettokreditaufnahme hatte 2019 einen Anteil von über 7 % an den Einnahmen des Landeshaushaltes. Dieser nicht unerhebliche Anteil erschwert einen Vergleich der übrigen Einnahmen zum Vorjahr, weshalb der Landesrechnungshof hierauf verzichtet.

¹⁰⁶ SoBEZ dienen der Deckung teilungsbedingter Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft (Korb I). Nach dem Gesetz über die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften werden ab dem Jahr 2020 die nicht mehr gewährten SoBEZ durch höhere allgemeine bzw. neue Bundesergänzungszuweisungen kompensiert.

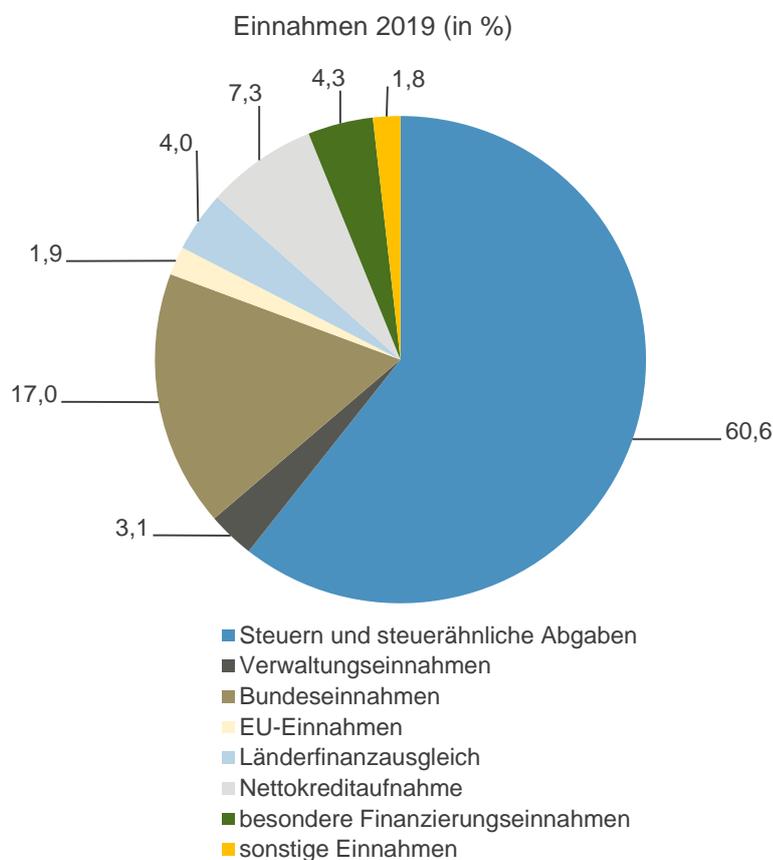


Abbildung 5: Einnahmen 2019
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2019, Abweichungen durch Rundung

Der Anteil der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben an den Gesamteinnahmen betrug im Jahr 2019 60,6 %. Der Bund steuerte zur Finanzierung des Landeshaushalts 17 % bei. Auf die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich entfielen 4 %. Die Zuschüsse der EU beliefen sich auf 1,9 % der Gesamteinnahmen.

Die bereinigten Einnahmen¹⁰⁷ erhöhten sich geringfügig um 53,7 Mio. Euro auf 12.180,6 Mio. Euro (2018: 12.126,9 Mio. Euro).

¹⁰⁷ Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Überschüssen der Vorjahre und haushaltstechnischen Verrechnungen.

Bereinigte Einnahmen 2014 bis 2019 (in Mio. €)

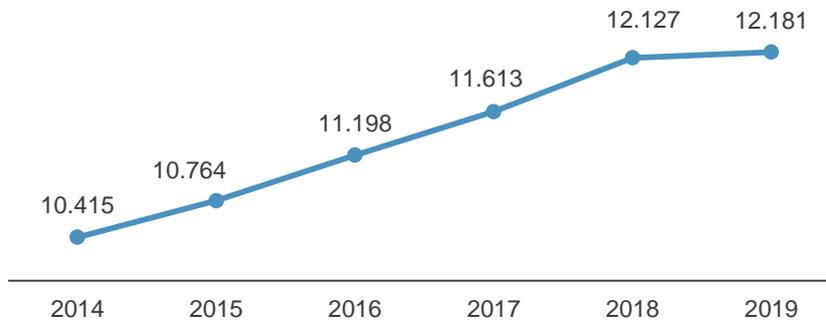


Abbildung 6: Bereinigte Einnahmen 2014 bis 2019
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2014 bis 2019

Der Vergleich der bereinigten Einnahmen je Einwohner des Landes Brandenburg mit dem Durchschnitt der bereinigten Einnahmen je Einwohner der westdeutschen Flächenländer sowie der ostdeutschen Flächenländer ohne Brandenburg ergibt für 2019 folgendes Bild:

Bereinigte Einnahmen je Einwohner 2019 (in €)

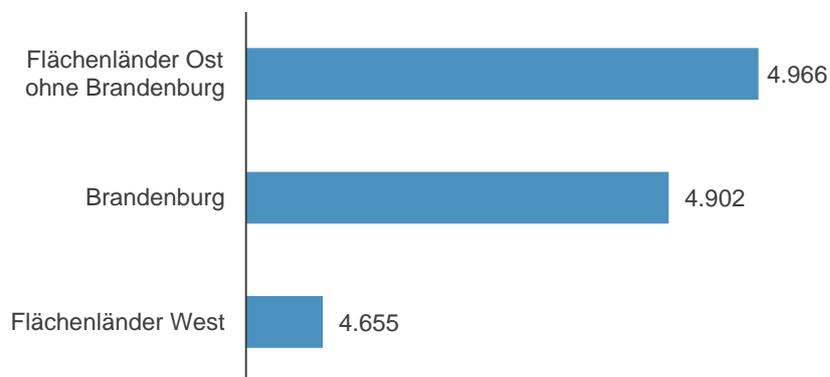


Abbildung 7: Bereinigte Einnahmen je Einwohner 2019
 Quellen: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2019, nur Kernhaushalte, eigene Berechnungen (Bevölkerung: Stand zum 30.06.2019)

Das Land Brandenburg erzielte 2019 mit 4.902 Euro (2018: 4.898 Euro) um 247 Euro (2018: 395 Euro) höhere Einnahmen je Einwohner als die westdeutschen Flächenländer. Gegenüber den ostdeutschen Flächenländern (ohne Brandenburg) verzeichnete Brandenburg um 64 Euro geringere Einnahmen je Einwohner.

5.3 Ausgaben

Die Gesamtausgaben des Landes Brandenburg im Haushaltsjahr 2019 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 10,4 % auf 13.774,4 Mio. Euro.

Ausgabearten	2018	2019	Veränderung
Werte	in Mio. €		in %
Personalausgaben	2.832,5	2.977,7	5,1
Sächliche Verwaltungsausgaben	660,3	682,9	3,4
Zinsausgaben	280,4	270,9	-3,4
Tilgungsausgaben	150,0	0,0	-100,0
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen, davon	6.573,4	7.070,5	7,6
- allgemeine Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	2.198,0	2.293,0	4,3
- sonstige Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	1.748,9	1.924,4	10,0
- Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche	30,7	22,1	-28,0
- sonstige Zuschüsse an andere Bereiche	1.910,6	2.076,0	8,7
Baumaßnahmen	45,7	33,4	-26,9
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, davon	1.159,0	2.255,1	94,6
- Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände	332,0	440,9	32,8
- Zuweisungen an das Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds	0,0	1.000,0	-
- Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	701,9	685,5	-2,3
Besondere Finanzierungsausgaben, davon Zuführung an	775,7	483,8	-37,6
- Rücklagen Digitalisierung und Digitalisierungsstrategie	0,0	38,1	-
- Sondervermögen Versorgungsfonds	0,0	90,1	-
- Allgemeine Rücklage	450,0	0,0	-100,0
Summe	12.476,9	13.774,4	10,4

Tabelle 10: Ausgabearten 2018 und 2019
 Quellen: Ist It. Kassenabschluss 2018 und 2019,
 Abweichungen durch Rundung

Die Personalausgaben (nur HGr. 4) erhöhten sich im Jahr 2019 im Vergleich zum Vorjahr um 145,2 Mio. Euro (5,1 %), die sächlichen Verwaltungsausgaben stiegen um 22,6 Mio. Euro (3,4 %) auf 682,9 Mio. Euro.

Die Zinsausgaben verringerten sich im Jahr 2019 aufgrund des weiterhin niedrigen Zinsniveaus um 3,4 % auf 270,9 Mio. Euro.

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen stiegen im Jahr 2019 stark um 497,1 Mio. Euro (7,6 %). Um 270,5 Mio. Euro bzw. 6,9 % höhere Zuweisungen als im Jahr 2018 erhielten die Gemeinden und Gemeindeverbände.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen des Landes verminderten sich um 26,9 % bzw. 12,3 Mio. Euro auf 33,4 Mio. Euro.

Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und zur Förderung von Investitionen stiegen im Jahr 2019 um 1.096,1 Mio. Euro (94,6 %). Dieser Zuwachs beinhaltet jedoch auch die Zuweisungen an das Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds von 1 Mrd. Euro (vgl. Ziffer 5.1), woraus bislang keine tatsächlichen Ausgaben für Investitionen geleistet wurden. Bei Nichtberücksichtigung dieses Sondereffektes ergibt sich nur eine Steigerung der Investitionsausgaben um 96,1 Mio. Euro bzw. 8,3 %. Einen erheblichen Anteil an der Steigerung hatten die Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Investitionen. Diese erhöhten sich 2019 deutlich um 108,9 Mio. Euro auf insgesamt 440,9 Mio. Euro, was einem Zuwachs von 32,8 % entsprach. Die Ausgaben für Zuschüsse zur Förderung von Investitionen an sonstige Bereiche sanken dagegen geringfügig um 16,4 Mio. Euro (2,3 %).

Die Ausgaben für besondere Finanzierungsmaßnahmen, insbesondere die Zuführungen an Rücklagen, verringerten sich im Jahr 2019 um mehr als ein Drittel auf 483,8 Mio. Euro (2018: 775,7 Mio. Euro). Wesentlicher Grund für den Rückgang war der Verzicht auf eine Zuführung zur Allgemeinen Rücklage. Dagegen wurden erstmals der Rücklage Digitalisierungsstrategie 7,8 Mio. Euro und der Digitalisierungsrücklage 30,3 Mio. Euro zugeführt. Zudem wurde eine Sonderzuführung an den Versorgungsfonds in Höhe von 90,1 Mio. Euro geleistet (vgl. Ziffer 10.2.2).

Mehr als die Hälfte der Ausgaben (51,3 %) des Landes 2019 entfiel auf Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Dritte mit Ausnahme für Investitionen.

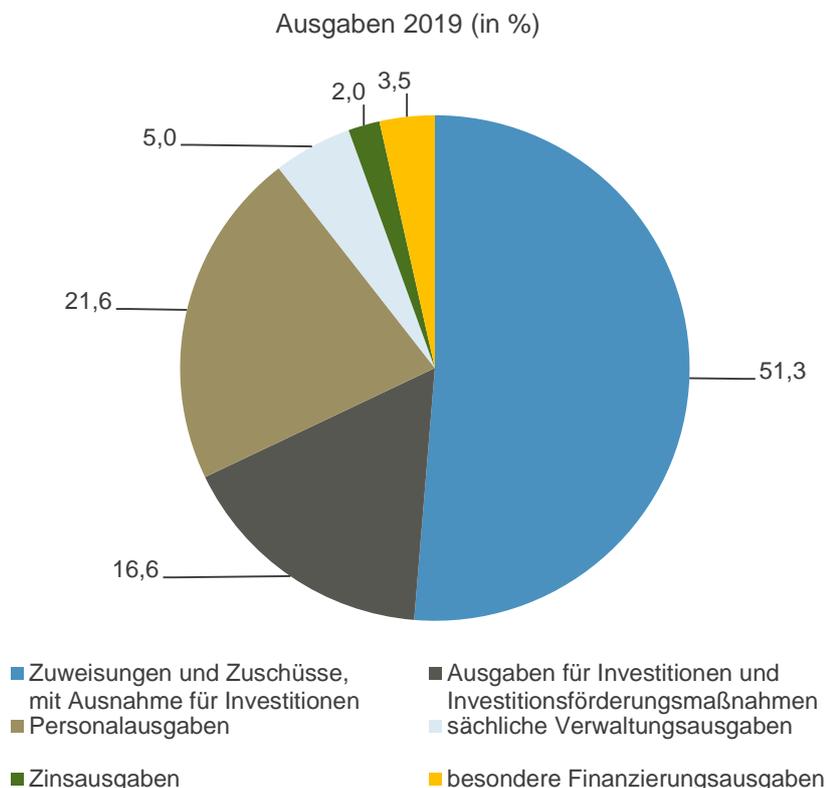


Abbildung 8: Ausgaben 2019
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2019

Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen lagen – bedingt durch den Sondereffekt des Zukunftsinvestitionsfonds – bei einem Anteil von 16,6 %. Auch der Anteil der Personalausgaben verringerte sich deshalb leicht gegenüber dem Vorjahr.

Die bereinigten Ausgaben¹⁰⁸ beliefen sich auf 13.290,6 Mio. Euro (2018: 11.551,2 Mio. Euro). Sie überstiegen den Vorjahreswert mit dem Sondereffekt des Zukunftsinvestitionsfonds um 1.739,4 Mio. Euro (15,1 %) und ohne diesen immerhin noch

¹⁰⁸ Gesamtausgaben ohne Tilgungsausgaben am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke sowie Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und haushaltstechnischen Verrechnungen.

um 739,4 Mio. Euro (6,4 %). Damit setzte sich der kontinuierliche Anstieg der bereinigten Ausgaben seit 2014 weiterhin fort.

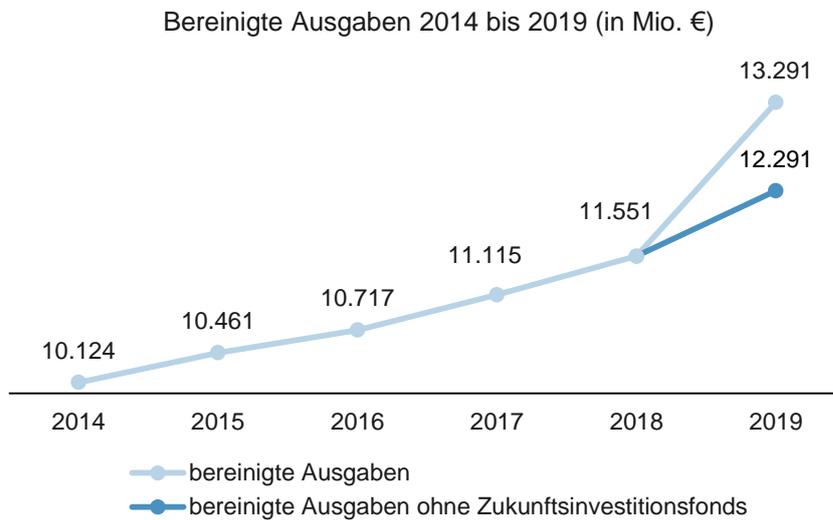


Abbildung 9: Bereinigte Ausgaben 2014 bis 2019
Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2014 bis 2019

Der Sondereffekt des Zukunftsinvestitionsfonds erschwert auch den Vergleich der bereinigten Ausgaben je Einwohner Brandenburgs (mit Zukunftsinvestitionsfonds) mit den übrigen ost- und westdeutschen Flächenländern.

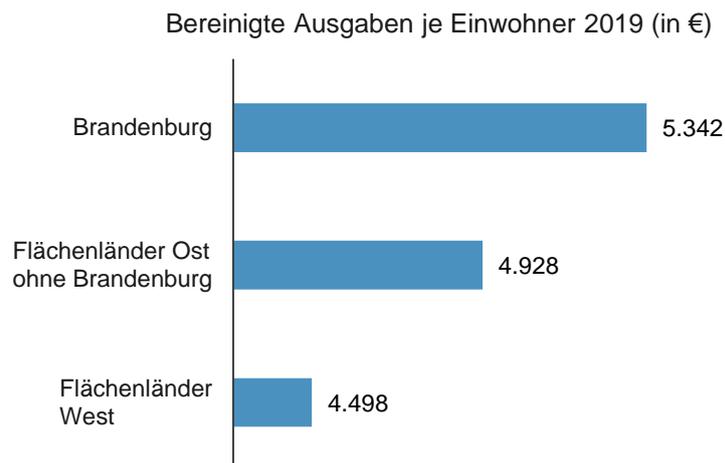


Abbildung 10: Bereinigte Ausgaben je Einwohner 2019
Quellen: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.–4. Vierteljahr 2019, nur Kernhaushalte, eigene Berechnungen (Bevölkerung: Stand zum 30.06.2019)

Im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern gab Brandenburg 2019 mit 5.342 Euro je Einwohner 844 Euro mehr aus (2018: 293 Euro mehr). Das Land verausgabte auch 414 Euro je Einwohner mehr als die übrigen ostdeutschen Flächenländer (2018: 112 Euro weniger).

5.3.1 Haushaltswirtschaftliche Quoten

Die haushaltswirtschaftlichen Quoten des Landes werden – wo angezeigt – mit und ohne Sondereffekt des Zukunftsinvestitionsfonds (Zifo) dargestellt.

Haushaltswirtschaftliche Quoten	2017	2018	2019
Werte	in %		
Personalausgabenquote I ohne Zifo	24,4	24,5	24,2
Personalausgabenquote I			22,4
Investitionsquote ohne Zifo	9,9	10,4	10,5
Investitionsquote			17,2
Steuerdeckungsquote ohne Zifo	68,5	70,6	67,8
Steuerdeckungsquote			62,7
Zins-Steuer-Quote	3,9	3,4	3,3
Kreditfinanzierungsquote	-2,1	-1,3	7,5

Tabelle 11: Haushaltswirtschaftliche Quoten 2017 bis 2019
Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2017 bis 2019

Die Personalausgabenquote I kennzeichnet den Anteil der Personalausgaben (nur HGr. 4) an den bereinigten Ausgaben. Sie verminderte sich um 0,3 Prozentpunkte auf 24,2 %.

Die Investitionsquote spiegelt die Relation der investiven Ausgaben (einschließlich Investitionsförderungen) zu den bereinigten Ausgaben wider. Diese erhöhte sich ohne Berücksichtigung des Sondereffektes nur geringfügig auf 10,5 % gegenüber dem Vorjahr (10,4 %).

Die Steuerdeckungsquote drückt das Verhältnis der Steuereinnahmen zu den bereinigten Ausgaben aus. Da die bereinigten Ausgaben mit 6,4 % deutlich stärker als die Steuereinnahmen (2,2 %) gestiegen sind, verminderte sich diese im Vergleich zu 2018 um 2,8 Prozentpunkte auf 67,8 %.

Die Zins-Steuer-Quote (Anteil der Zinsausgaben an den Einnahmen aus Steuern) sank 2019 leicht auf 3,3 % und folgte weiterhin dem Abwärtstrend.

Der Anteil der Nettotilgung bzw. -verschuldung an den bereinigten Ausgaben ergibt die Kreditfinanzierungsquote. Die aufgrund der Schuldentilgung des Landes in den Vorjahren negative Kreditfinanzierungsquote wechselte durch die Nettokreditaufnahme von 1 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf 7,5 %.

5.4 Kommunaler Finanzausgleich

5.4.1 Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz

Nach Artikel 106 Absatz 7 Satz 1 GG und Artikel 99 Satz 2 der Verfassung des Landes Brandenburg¹⁰⁹ hat das Land durch einen Finanzausgleich dafür zu sorgen, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände (Kommunen) ihre Aufgaben erfüllen können. Der kommunale Finanzausgleich (KFA) ist in Brandenburg einfachgesetzlich durch das Brandenburgische Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG)¹¹⁰ ausgestaltet und beteiligt die Kommunen insbesondere an den Steuereinnahmen (Verbundmasse) des Landes.

Die Ausgaben des Landes zugunsten der Kommunen im Rahmen des KFA sind im Einzelplan 20, Kapitel 20 030 veranschlagt. Dieses enthält neben den Leistungen aus dem Steuerverbund auch sonstige Leistungen, insbesondere einen Kostenausgleich für die Wahrnehmung von Aufgaben, die das Land den Kommunen übertragen hat.¹¹¹

¹⁰⁹ Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (GVBl. I 1992, S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Mai 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 16).

¹¹⁰ Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG) vom 29. Juni 2004 (GVBl. I 2004, S. 262), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2018 (GVBl. I 2018, Nr. 34).

¹¹¹ Bei Aufgaben, die das Land den Kommunen nach Inkrafttreten des BbgFAG zum 1. Januar 2005 übertragen hat, sind etwaige Kostenerstattungen in den Einzelplänen der jeweiligen Ressorts veranschlagt.

Aus der Verbundmasse erhalten die Kommunen

- allgemeine und investive Schlüsselzuweisungen nach §§ 6 ff. BbgFAG¹¹²,
- die Theater- und Orchesterpauschale nach § 5 Absatz 1 BbgFAG¹¹³,
- den Schullastenausgleich nach § 14 BbgFAG,
- Zuweisungen für Soziallastenausgleich nach § 15 Absatz 1 BbgFAG,
- Zuweisungen für Jugendhilfelastenausgleich nach § 15 Absatz 2 BbgFAG,
- Bedarfszuweisungen aus dem Ausgleichsfonds nach § 16 BbgFAG¹¹⁴ sowie
- über eine Erhöhung der Verbundmasse Anteile an der Finanzausgleichsumlage nach § 17a BbgFAG¹¹⁵.

§ 3 Absatz 4 BbgFAG schreibt vor, dass die Verbundquote, nach der die finanzielle Verteilung zwischen dem Land und den Kommunen im Sinne einer Symmetrie zwischen Aufgaben und Ausgaben erfolgt, alle drei Jahre zu prüfen und ggf. anzupassen ist. Entsprechend ist die Verbundquote im Jahr 2019 auf 21 % angehoben worden. Im Jahr 2020 wird sie nochmals auf 22 % und ab dem Jahr 2021 schließlich auf 22,43 % erhöht.

Die Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes betreffen Zuweisungen zum Ausgleich bzw. Kostenerstattungen für übertragene Aufgaben und den Familienleistungsausgleich.

¹¹² Soweit nicht anders angegeben, weist das Finanzministerium die Mittel zu.

¹¹³ Die Mittel werden vom Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur bewirtschaftet.

¹¹⁴ BbgFAG und Haushaltsplan verwenden den Begriff „Fonds“ hier untypisch. Die Zuweisungen erfolgen aus zwei Haushaltstiteln (konsumtiv und investiv), die das Ministerium des Innern und für Kommunales bewirtschaftet.

¹¹⁵ Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl ihre Bedarfsmesszahl um mehr als 15 % übersteigt (abundante Gemeinden), zahlen im Folgejahr 25 % des Differenzbetrages zwischen der Steuerkraftmesszahl und der um 15 % erhöhten Bedarfsmesszahl an das Land. Die Beträge nimmt das Finanzministerium ein. Dem jeweils örtlich zuständigen Landkreis weist es einen Teilbetrag in Höhe des jeweiligen Kreisumlagesatzes zu. Der Rest erhöht die Verbundmasse und fließt damit über die Finanzausgleichsmasse anteilig allen Gemeinden und Kreisen zu.

5.4.2 Weitere Leistungen aus dem Kapitel des kommunalen Finanzausgleichs

Aus dem Kapitel 20 030 wurden insbesondere folgende weitere Leistungen¹¹⁶ gewährt:

Die Ausgaben für die „Erstattung von Kosten für die Unterbringung und Sozialleistungen für ausländische Flüchtlinge und Aussiedler sowie nach § 108 SGB XII“ stiegen im Jahr 2019 um 15,2 Mio. Euro auf 214,1 Mio. Euro.

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 wurden im Jahr 2019 Ausgaben von 5,3 Mio. Euro aus der Titelgruppe 60 geleistet.

Weiterhin sieht das Gemeindestrukturänderungsförderungsgesetz¹¹⁷ bei Gemeindestrukturveränderungen, insbesondere freiwilligen Zusammenschlüssen, finanzielle Hilfen vor. Ferner erhalten ab dem Jahr 2019 die drei kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) Zuweisungen zum Abbau ihrer Kassenkredite um 40 %. Das Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK) hatte hierfür Ende 2018 eine Richtlinie zur Teilentschuldung der drei kreisfreien Städte¹¹⁸ erlassen. Für die vorgenannten Unterstützungen wies das Land aus der Titelgruppe 61 im Jahr 2019 insgesamt 44,4 Mio. Euro zu.

Ferner ist mit dem Nachtragshaushalt 2018 die Titelgruppe 70 „Humanitäre Hilfen für besonders schutzbedürftige Jesidinnen und Jesiden“ eingerichtet worden, aus der im Jahr 2019 vom Land 749 Tsd. Euro geleistet wurden.

Neu hinzugekommen ist im Haushaltsjahr 2019 außerplanmäßig die Titelgruppe 75 „Ausgaben im Zusammenhang mit

¹¹⁶ Aus dem Kapitel 20 030 werden überwiegend Ausgaben an Kommunen geleistet. In einem geringen Umfang erhalten auch Dritte Leistungen.

¹¹⁷ Gemeindestrukturänderungsförderungsgesetz (GemStrÄndFördG) vom 15. Oktober 2018 (GVBl. I 2018, Nr. 22).

¹¹⁸ Richtlinie des MIK zur Teilentschuldung der drei kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus/Chósebus und Frankfurt (Oder) (RL Teilentschuldung KFS) vom 4. Dezember 2018 (ABl. 2019, [Nr. 1], S. 11).

den Mehrbelastungen durch den Wegfall der Straßenausbaubeiträge“. ¹¹⁹ Die Straßenausbaubeiträge hatte der Landtag rückwirkend zum 1. Januar 2019 abgeschafft. ¹²⁰ Zum Ausgleich für den Wegfall erhalten die Kommunen dauerhaft Ausgleichszahlungen. Diese betragen 2019 insgesamt 31,2 Mio. Euro.

5.4.3 Gesamtausgaben des Landes für die Kommunen

Seit 2014 stiegen die Leistungen des Landes im Rahmen des KFA (Kapitel 20 030) um 22,8 %.

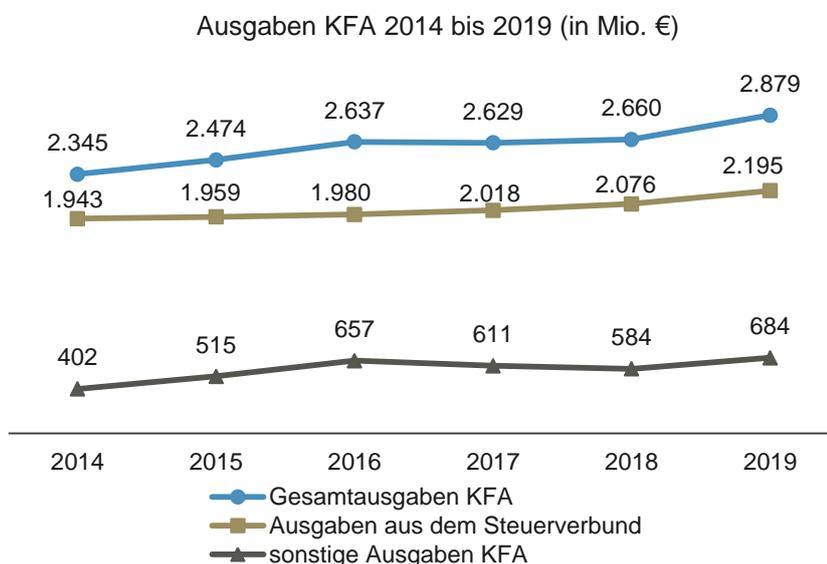


Abbildung 11: Ausgaben KFA (Kapitel 20 030) 2014 bis 2019
 Quellen: Ist It. Kassenabschluss 2014 bis 2019

Die Kommunen des Landes erhalten nicht nur aus dem Kapitel 20 030 Leistungen des Landes, sondern darüber hinaus aus den Einzelplänen der Ressorts. Die Zuweisungen des Landes an die Kommunen beliefen sich 2019 insgesamt auf 4,7 Mrd. Euro, davon 1,8 Mrd. Euro aus den Ressorteinzelplänen. Dabei erfolgen aus dem Kapitel 20 030 vorwiegend allgemeine, also nicht zweckgebundene Zuweisungen, während aus den

¹¹⁹ P-AHF 7/4 (MdF-Vorlage 21/19).

¹²⁰ Gesetz zur Abschaffung der Beiträge für den Ausbau kommunaler Straßen vom 19. Juni 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 36).

Ressorteinzelplänen überwiegend zweckgebundene Zuweisungen geleistet werden.

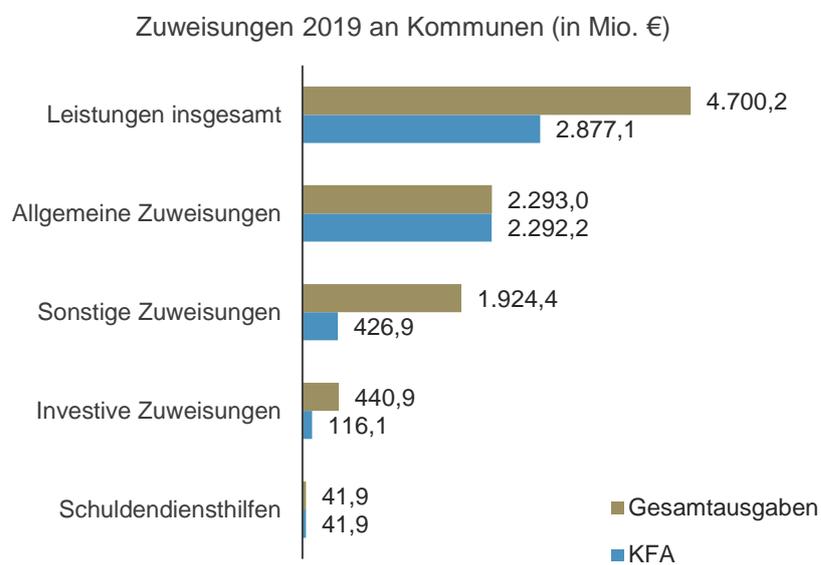


Abbildung 12: Zuweisungen 2019 an Kommunen
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2019

6 Finanzierungssaldo, Zinsausgaben, Schuldenstand

Das Finanzierungsdefizit für das Haushaltsjahr 2019 betrug 1,1 Mrd. Euro. Die Nettokreditaufnahme, auf die das Land seit 2011 verzichtet hatte, in Höhe von 1 Mrd. Euro neutralisierte den durch das Land bis 2018 vorgenommenen Schuldenabbau vollständig. Der Schuldenstand erreichte mit 18,8 Mrd. Euro einen historischen Höchstwert.

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. Für das Jahr 2019 belief sich das Finanzierungsdefizit auf 1,1 Mrd. Euro. Dagegen wies das Land bis 2018 ansteigende Finanzierungsüberschüsse aus.

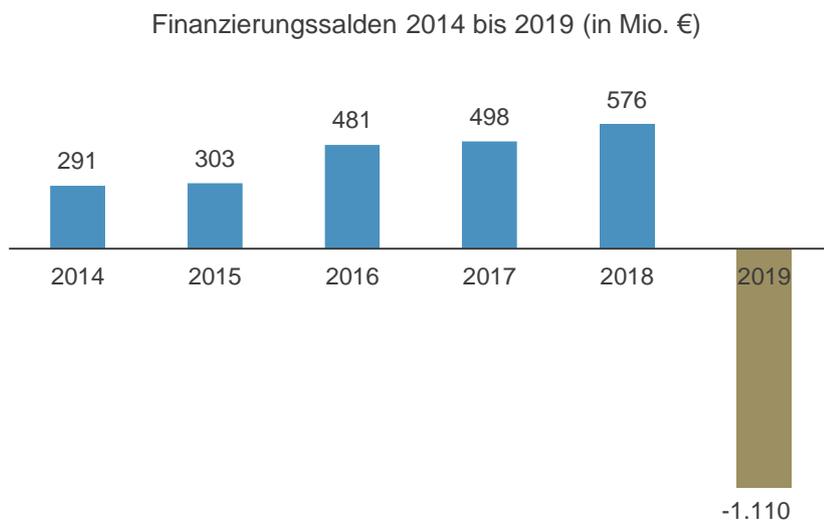


Abbildung 13: Finanzierungssalden 2014 bis 2019
Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2014 bis 2019

Der Schuldenstand wuchs aufgrund der Nettokreditaufnahme für die Zuführung an den Zukunftsinvestitionsfonds um 1 Mrd. Euro auf insgesamt 18,8 Mrd. Euro an. Infolgedessen erreichte die Gesamtverschuldung einen historischen Höchstwert seit Bestehen des Landes.

Nettokreditaufnahme, Zinsausgaben und Schuldenstand 2014 bis 2019 (in Mio. €)

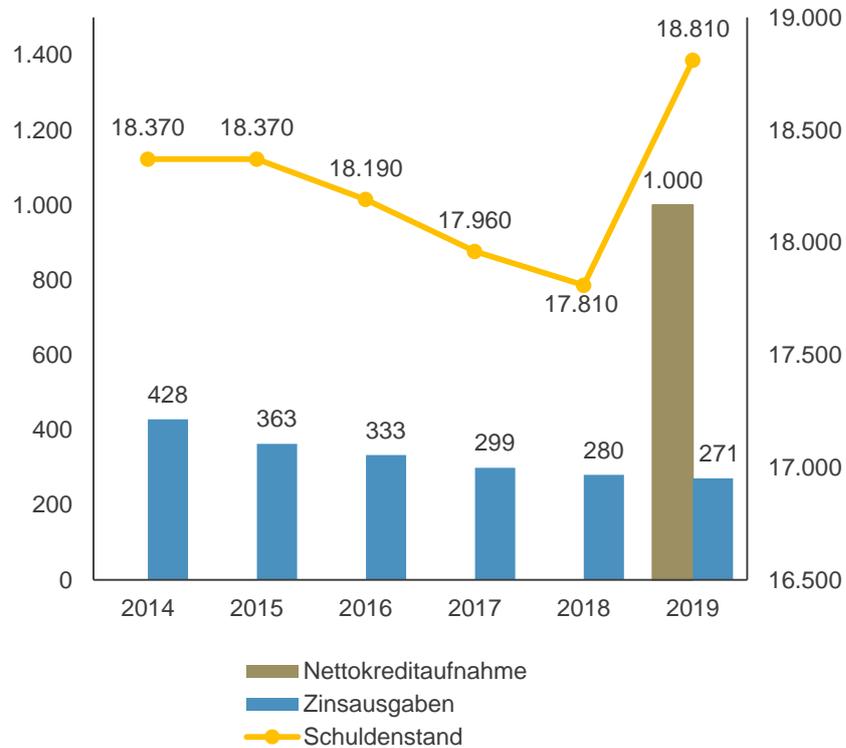


Abbildung 14: Nettokreditaufnahme, Zinsausgaben und Schuldenstand 2014 bis 2019
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2014 bis 2019

Das Land verschuldete sich letztmalig im Jahr 2010 als Folge der Finanzkrise. Die seit dem Jahr 2012 erfolgte Altschuldentilgung von insgesamt 852 Mio. Euro wurde mit der Nettokreditaufnahme 2019 vollständig konterkariert.

Die Verschuldung des Landes Brandenburg der Kern- und Extrahaushalte beim nicht-öffentlichen Bereich¹²¹ erhöhte sich im Jahr 2019 gegenüber dem Vorjahr um 182 Euro auf 6.614 Euro je Einwohner.

¹²¹ 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.

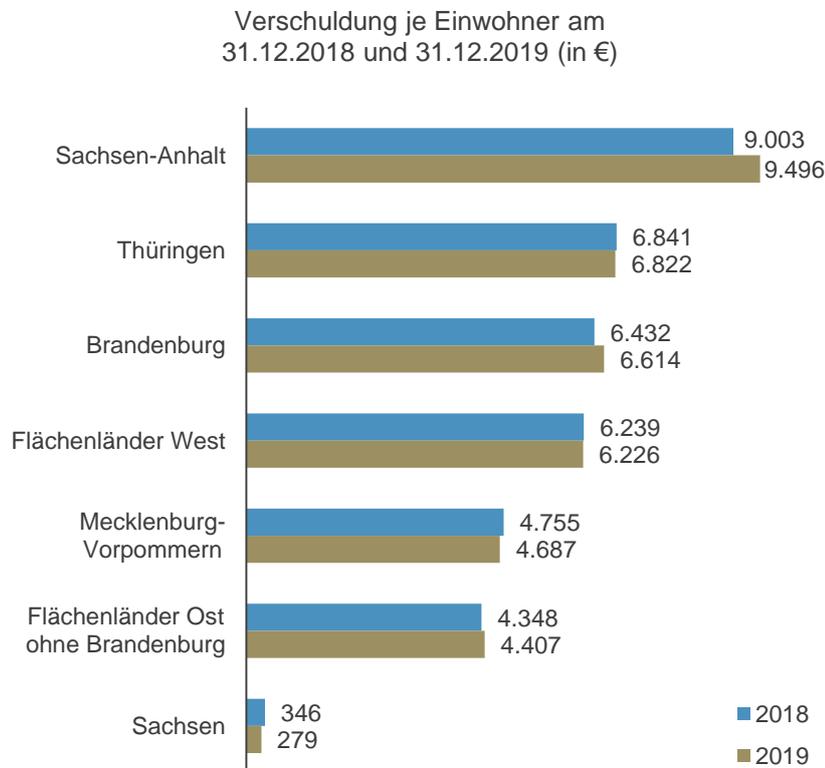


Abbildung 15: Verschuldung je Einwohner 2018 und 2019
 Quellen: Statistisches Bundesamt, Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts (Kern- und Extrahaushalte), Fachserie 14, Reihe 4.1; Stand jeweils zum 31.12. (Bevölkerung: Stand jeweils zum 30.06.), eigene Berechnungen

Im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer lastete auf jedem Einwohner Brandenburgs eine um 388 Euro (2018: 193 Euro) höhere Schuldenlast, im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer (ohne Brandenburg) lag sie mit 2.207 Euro deutlich über dem ostdeutschen Durchschnitt. Dies lag auch an der niedrigen sächsischen Verschuldung am Kreditmarkt.

7 Strukturelles Defizit

Brandenburg wies 2019 trotz leicht gestiegener Steuereinnahmen ein strukturelles Defizit von fast 1,4 Mrd. Euro aus. Die strukturellen Ausgaben erhöhten sich selbst ohne den Sondereffekt des Zukunftsinvestitionsfonds massiv um 745,9 Mio. Euro.

Zur Beurteilung der Haushaltslage 2019 stellte der Landesrechnungshof die strukturellen Einnahmen¹²² den strukturellen Ausgaben¹²³ gegenüber. Als Ergebnis zeigt sich der strukturelle Saldo¹²⁴.

In einem weiteren Schritt ermittelte der Landesrechnungshof, in Anlehnung an das Vorgehen des Stabilitätsrates, das strukturelle Defizit bzw. den strukturellen Überschuss des Landeshaushaltes.¹²⁵

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

Für das Jahr 2019 ergab sich ein strukturelles Defizit von fast 1,4 Mrd. Euro. Dies entspricht einer Verschlechterung von rund 1,6 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr. 2018 wurde noch ein struktureller Überschuss von knapp 200 Mio. Euro ausgewiesen.

¹²² Die strukturellen Einnahmen ergeben sich aus den Gesamteinnahmen abzüglich der Einnahmen aus Krediten am Kapitalmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, haushaltstechnischen Verrechnungen und finanziellen Transaktionen (Veräußerung von Beteiligungen, Kapitalrückzahlungen, Inanspruchnahme aus Gewährleistungen, Darlehensrückflüssen, Krediten beim öffentlichen Bereich).

¹²³ 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).

¹²⁴ Der strukturelle Saldo ergibt sich aus den strukturellen Einnahmen abzüglich der strukturellen Ausgaben.

¹²⁵ 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.

Strukturelles Defizit	2018	2019
Werte	in Mio. €	
Gesamteinnahmen	12.476,9	13.774,4
abzüglich Einnahmen aus		
- Krediten am Kapitalmarkt	0,0	1.000,0
- Entnahmen aus Rücklagen	347,0	587,9
- haushaltstechnischen Verrechnungen	3,0	5,9
- Veräußerung von Beteiligungen, Kapitalrückzahlungen	0,0	0,0
- Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	12,2	10,8
- Darlehensrückflüssen	18,8	14,0
- Krediten beim öffentlichen Bereich	0,0	0,0
Strukturelle Einnahmen	12.095,9	12.155,8
Gesamtausgaben	12.476,9	13.774,4
abzüglich Ausgaben für		
- Zuführungen an Rücklagen	773,1	478,7
- haushaltstechnische Verrechnungen	2,6	5,2
- Tilgungen am Kreditmarkt	150,0	0,0
- Erwerb von Beteiligungen	15,0	5,4
- Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	3,9	5,9
- Darlehensvergaben	35,8	36,8
- Tilgungen beim öffentlichen Bereich	0,0	0,0
Strukturelle Ausgaben	11.496,5	13.242,4
Struktureller Saldo	599,4	-1.086,6
abzüglich		
- SoBEZ (Solidarpakt II)	402,9	300,3
Strukturelles Defizit (-)		-1.386,9
Struktureller Überschuss (+)	+196,5	

Tabelle 12: Strukturelles Defizit 2018 und 2019
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2018 und 2019

Die strukturellen Einnahmen erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr entsprechend der leicht gestiegenen Steuereinnahmen nur geringfügig um 59,9 Mio. Euro. Bedenklich ist, dass die strukturellen Ausgaben 2019 selbst ohne den Sondereffekt des Zukunftsinvestitionsfonds dagegen massiv um 745,9 Mio. Euro anwuchsen.

8 Der Stabilitätsrat

Der Stabilitätsrat hält auch nach einer Überarbeitung an seinem Kennziffersystem zur Haushaltsüberwachung des Bundes und der Länder fest. Drohende Haushaltsnotlagen werden möglicherweise nicht rechtzeitig erkannt.

8.1 Haushaltsüberwachung

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 Kennziffern gestützten Frühwarnsystems sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung vorzulegen.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hatte deutliche Kritik an Zusammensetzung und Anwendung des bisherigen Kennziffersystems zur Haushaltsüberwachung geübt und dem Stabilitätsrat Verbesserungsvorschläge für grundlegende Anpassungen unterbreitet.¹²⁶ Beispielsweise ergeben sich die Schwellenwerte aus den Durchschnittswerten der Länder.

¹²⁶ Das Arbeitspapier hatte die Vorsitzende der Konferenz im Juni 2017 sowohl dem Stabilitätsrat als auch den Finanzministern von Bund und Ländern übermittelt.

Damit läuft das System ins Leere, wenn sich die Haushaltslage gleichzeitig in allen Ländern verschlechtert.¹²⁷

Im Jahr 2019 hat der Stabilitätsrat im Ergebnis einer Evaluation das Frühwarnsystem jedoch nur geringfügig überarbeitet und die Vorschläge der Rechnungshöfe dabei überwiegend nicht berücksichtigt. Da die grundlegenden Schwächen geblieben sind, bezweifeln die Rechnungshöfe weiterhin, dass drohende Haushaltsnotlagen auf Basis dieser vier Kennziffern frühzeitig erkannt und ggf. sanktioniert werden können.

Nach Auffassung des MdFE sind sowohl die Kennziffern als auch die Schwellenwerte geeignet, den gesetzlichen Auftrag zu erfüllen.

8.2 Überwachung der Schuldenbremse

Der Bund und die Länder haben ihre Haushalte ab 2020 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Gemäß Artikel 109a Absatz 2 GG überwacht der Stabilitätsrat die Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse durch eine regelmäßige Überprüfung im Herbst eines Jahres für das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr. Das Überwachungsverfahren zur Schuldenbremse gliedert sich für den Bund und jedes einzelne Land in zwei Komponenten.

Zunächst überprüft der Stabilitätsrat die Einhaltung der Schuldenbremse aufgrund der Ergebnisse der jeweiligen bundes- bzw. landesspezifischen Regelung und veröffentlicht seine Beschlüsse dazu.

¹²⁷ Die Haushaltsüberwachung basiert auf vier Kennziffern, deren Betrachtung eine Analyse des Haushalts ermöglichen soll. Für jede Kennziffer wurden allgemein geltende Schwellenwerte festgelegt, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen kann. Die Schwellenwerte basieren auf den jeweiligen Länderdurchschnittswerten.

Dies führt nach Auffassung der Rechnungshöfe dazu, dass nur die Länder auffällig werden können, deren Entwicklung im Vergleich zum Länderdurchschnitt deutlich schlechter ist. Im Extremfall kann ein Großteil der Länder finanziell handlungsunfähig werden, ohne dass das Kennziffernsystem eine Auffälligkeit zeigt. Ergäben sich für alle Länder gleichermaßen Haushaltsverschlechterungen, könnten dadurch resultierende (absolute) Haushaltsnotlagen unerkannt bleiben, da sich die Durchschnittswerte ebenfalls verschlechtern würden. Beispielsweise sollten für eine verlässliche Haushaltsüberwachung daher (ggf. zusätzlich) länderspezifische absolute Schwellenwerte festgelegt werden.

Daneben erfolgt die Überwachung auf der Grundlage eines zwischen dem Bund und den Ländern abgestimmten, sog. „harmonisierten“ Analysesystems, das sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten aufgrund des Vertrages über die Arbeitsweise der EU zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin orientiert. Die Länder können für die Konjunkturbereinigung – mit Bindungswirkung für 5 Jahre – entscheiden, ob sie jeweils das Bundesverfahren oder das Verfahren für die Konsolidierungshilfelande anwenden.¹²⁸ Infolgedessen ist eine Überwachung auf Basis eines „einheitlichen“ Konjunkturbereinigungsverfahrens nicht gewährleistet und könnte eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse einschränken.

Der Stabilitätsrat berücksichtigt zudem bei der Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme den Saldo finanzieller Transaktionen.¹²⁹ Bei der gewählten Systematik besteht die Gefahr eines zu hohen Ansatzes einer Kreditaufnahmemöglichkeit.

Zu den finanziellen Transaktionen zählen aufgrund der Haushaltssystematik auch die Ausgaben der Länder für die Vergabe von BAföG-Darlehen. Durch die Vereinnahmung der BAföG-Rückzahlungen ausschließlich beim Bund ist die per Definition geforderte Vermögensneutralität auf Landesebene gerade nicht gegeben. Für Brandenburg bedeutet dies im Jahr 2020 eine zusätzliche rechnerische Kreditaufnahmemöglichkeit von 27 Mio. Euro, obwohl der Anspruch auf Rückzahlung der vergebenen Darlehen dem Bund zusteht und mangels Berücksichtigung entsprechender Einnahmen keine „Gegenbuchung“ bzw. Neutralisierung erfolgt.

¹²⁸ 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.

¹²⁹ Der Stabilitätsrat definiert finanzielle Transaktionen als „finanzvermögensneutrale Vorgänge, d. h. mit den Kassenbewegungen gehen ausgleichende Gegenbuchungen bei Forderungen bzw. Verbindlichkeiten einher“. Dabei fließen ausgabeseitige finanzielle Transaktionen, z. B. die Vergabe von Darlehen, als die Nettokreditaufnahme erhöhender Faktor in die Gesamtberechnung der zulässigen Kreditaufnahme ein. Einnahmeseitige finanzielle Transaktionen vermindern eine Nettokreditaufnahme bzw. erhöhen eine evtl. Tilgungsverpflichtung. Für die Frage, was einnahme- und ausgabeseitig als finanzielle Transaktion gilt, wird auf den bundesweit vereinheitlichten Gruppierungsplan zurückgegriffen. D. h., die in den Haushalten veranschlagten Einnahmen und Ausgaben bestimmter OGr. bzw. Gruppen werden ohne weitere Betrachtung als finanzielle Transaktionen definiert.

Vor diesem Hintergrund hat sich der Vorsitzende der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder im Mai 2020 an den Stabilitätsrat gewandt und darauf verwiesen, dass dieser bei der Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse Bafög-Darlehen bei den Ländern nicht als finanzielle Transaktion werten sollte.

Der Ausweis der Ergebnisse des „harmonisierten“ Analyse-systems in den veröffentlichten Beschlüssen des Stabilitäts-rates unterliegt dem Zustimmungsvorbehalt des Bundes bzw. des jeweiligen Landes. Der Landesrechnungshof begrüßt, dass der Ausschuss für Haushaltskontrolle¹³⁰ das Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE) aufforderte, dem Stabilitätsrat die erforderliche Zustimmung zur Veröffentlichung der Ergebnisse für Brandenburg zu erteilen. Zugleich bat er, bei der Einbringung von Haushalts- und Nachtragshaushaltsgesetzen in den Landtag im zuständigen Ausschuss transparent, vollständig und nachvollziehbar die Einhaltung der Schuldenbremse für Brandenburg darzulegen.

¹³⁰ Drs. 7/1196, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Haushaltskontrolle.

9 Ausblick

Sowohl der Nachtragshaushalt 2020 als auch die Eckwerte des Haushaltes 2021 zeigen deutlich, dass die Finanzpolitik des Landes vor großen Herausforderungen steht. Die Finanzierbarkeit des Haushaltes wird zunehmend zum Problem – und das nicht erst seit Corona.

Inmitten der aktuellen Corona-Krise gleicht eine Vorausschau auf den Finanzplanungszeitraum bis 2024 einem Blick in die Glaskugel. Derzeit kann niemand verlässlich vorhersagen, wie stark sich die gesamtwirtschaftlichen Folgen der Krise tatsächlich auf die Haushalte des Bundes und der Länder auswirken werden. Für Brandenburg muss allerdings festgestellt werden, dass die Haushaltslage bereits vor der Krise Anlass zur Sorge gab, obwohl die Entwicklung bis dahin durchaus positiv verlaufen war.

Die Steuereinnahmen des Landes stiegen allein seit 2014 um 2,2 Mrd. Euro (36 %).

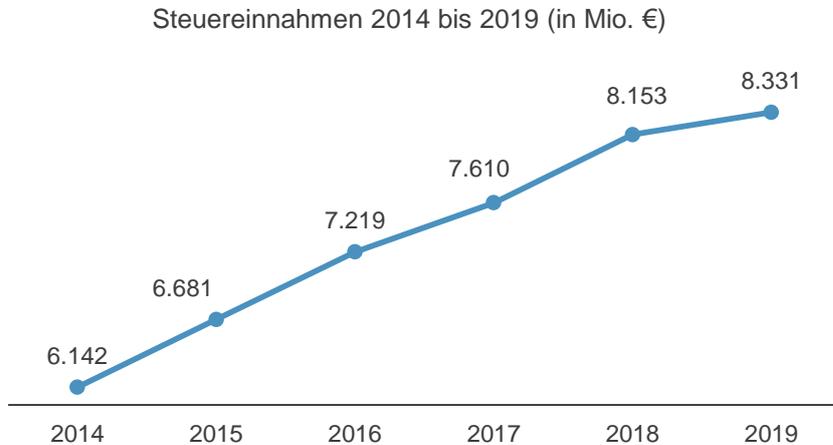


Abbildung 16: Steuereinnahmen 2014 bis 2019
Quellen: Ist It. Kassenabschluss 2014 bis 2019

Dieser Zuwachs und zugleich stetig sinkende Zinsausgaben wurden bis 2018 sowohl dazu genutzt, die Verschuldung des Landes kontinuierlich abzubauen, als auch die Allgemeine Rücklage auszubauen. Es wurden 852 Mio. Euro an Alt-schulden getilgt und die Allgemeine Rücklage erreichte einen Bestand von über 2 Mrd. Euro.

Doch schon im Jahr 2019, und damit vor der Corona-Krise, wurde ein Paradigmenwechsel in der Finanzpolitik der letzten Jahre eingeläutet: Trotz dieser guten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen verschuldete sich das Land für den Zukunftsinvestitionsfonds in Höhe von 1 Mrd. Euro neu, sodass sich erstmals seit Jahren wieder ein negativer Finanzierungssaldo ergab. Zusätzlich zur massiven Kreditaufnahme entnahm es der Allgemeinen Rücklage 265,5 Mio. Euro. Deren Bestand fiel damit bereits Ende 2019 auf 1,7 Mrd. Euro.

Dieser Paradigmenwechsel verdeutlichte sich zudem durch den Nachtragshaushalt 2020 sowie die Eckwerte des Haushaltes 2021: So ist für das Jahr 2020 eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 889,2 Mio. Euro vorgesehen, wodurch diese sich auf einen Bestand von 852,1 Mio. Euro verringern würde. Diese Mittel sollen gerade nicht zur Bewältigung der Corona-Folgen eingesetzt werden, sondern dienen ausschließlich einem „regulären“ Haushaltsausgleich. Trotz dieser massiven Entnahme sind im Nachtragshaushalt 2020 zusätzlich noch globale Minderausgaben von insgesamt 94,6 Mio. Euro¹³¹ veranschlagt, die im laufenden Haushaltsjahr aus dem Gesamthaushalt zu erwirtschaften sind.

Schon nach dem Eckwertebeschluss zum Haushaltsplanentwurf 2021 vom 11. Februar 2020 verschärfte sich das Problem der hohen Deckungslücke sogar noch weiter. Danach bestand, ebenfalls noch ohne Berücksichtigung der Auswirkungen der Corona-Krise, bereits eine erhebliche Deckungslücke. Diese sollte durch Einsparungen, Ausbringung einer globalen Minderausgabe sowie die Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage im Verfahren der Haushaltsaufstellung geschlossen werden. Es muss festgestellt werden, dass damit die für 2020 sowie für 2021 bestehenden Notwendigkeiten zum Schließen der Deckungslücken bereits vor der Corona-Krise massiv und deutlich höher als in den Vorjahren waren. Nicht auszuschließen ist, dass sie trotz starker Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage, die damit bereits im kommenden Jahr vollständig aufgebraucht sein dürfte, nicht vollständig gedeckt werden können.

¹³¹ Dargestellt ist jeweils die Gesamtsumme aller in den Einzelplänen veranschlagten globalen Minderausgaben.

Mit anderen Worten: Der Haushalt in Brandenburg befand sich bereits vor Corona in Schieflage, weil Ausgabenwünsche mehr Beachtung fanden, als eine konsequente Haushaltskonsolidierung. Die Allgemeine Rücklage, die Reserve für konjunkturell schwierige Zeiten, wurde größtenteils bereits vor Einsetzen der Krise verplant.

Sollten die Planungen so umgesetzt werden, würde das Land innerhalb eines Zeitraums von knapp zwei Jahren, von Ende 2019 bis Ende 2021, mit 3 Mrd. Euro massiv, schon ohne Corona-Folgen, über den eigenen Verhältnissen „leben“. Denn finanziert werden die Ausgaben über die Kreditaufnahme von 1 Mrd. Euro in 2019 sowie das vollständige Aufbrauchen der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 2 Mrd. Euro bis Ende 2021.

Die aktuelle Krise verschärft das Problem eines künftigen Haushaltsausgleichs deutlich. So hat der Landtag im April 2020 eine durch die Corona-Pandemie bedingte außergewöhnliche Notsituation festgestellt, die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Dadurch ermöglichte er eine Nettokreditaufnahme zur Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der Corona-Krise. Dieser Rettungsschirm mit einem Volumen von 2 Mrd. Euro vermag vermutlich, den akuten, krisenbedingten Finanzierungsbedarf zu decken, ohne auf reguläre Haushaltsmittel zurückgreifen zu müssen. Er wird die Gesamtverschuldung des Landes, auch wenn die Kreditermächtigung nicht vollständig in Anspruch genommen werden sollte, auf ein neues Rekordniveau bringen und birgt für den Fall steigender Zinsen wiederum Risiken für zukünftige Haushalte.

Das Land sollte auf den Pfad der Haushaltskonsolidierung zurückkehren. Deshalb sollten notwendige Ausgaben nicht nur durch neue Kredite finanziert werden. Es werden dazu auch Einsparungen erforderlich sein.

Die Rahmenbedingungen zwingen zudem zu einer seitens des Landesrechnungshofes bereits häufig angemahnten ernsthaften Prioritätensetzung und zu einer umfassenden Aufgabenkritik. Dies bedeutet gleichsam, dass neue langfristige Verpflichtungen gar nicht erst geschaffen werden dürfen. Spätestens jetzt führt daran kein Weg mehr vorbei.

10 Personalhaushalt

Der Rucksack des Landes Brandenburg mit langfristigen Belastungen wurde weiter gefüllt. Die personalinduzierten Ausgaben überschritten 2019 mit 4,1 Mrd. Euro erstmals die 4-Milliarden-Grenze. Mit den Haushaltsgesetzen 2019 und 2020 wurden den Ressorts knapp 2.000 weitere Planstellen und Stellen bewilligt. Nach wie vor stiegen die Zahl der zu versorgenden Personen und die für diese zu leistenden Ausgaben überproportional an.

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 HGr. 4 zugeordnet. Im Jahr 2019 beliefen sie sich auf 2.977,7 Mio. Euro (2018: 2.832,5 Mio. Euro).

Die Personalausgaben der HGr. 4 gliedern sich in Ausgaben für

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

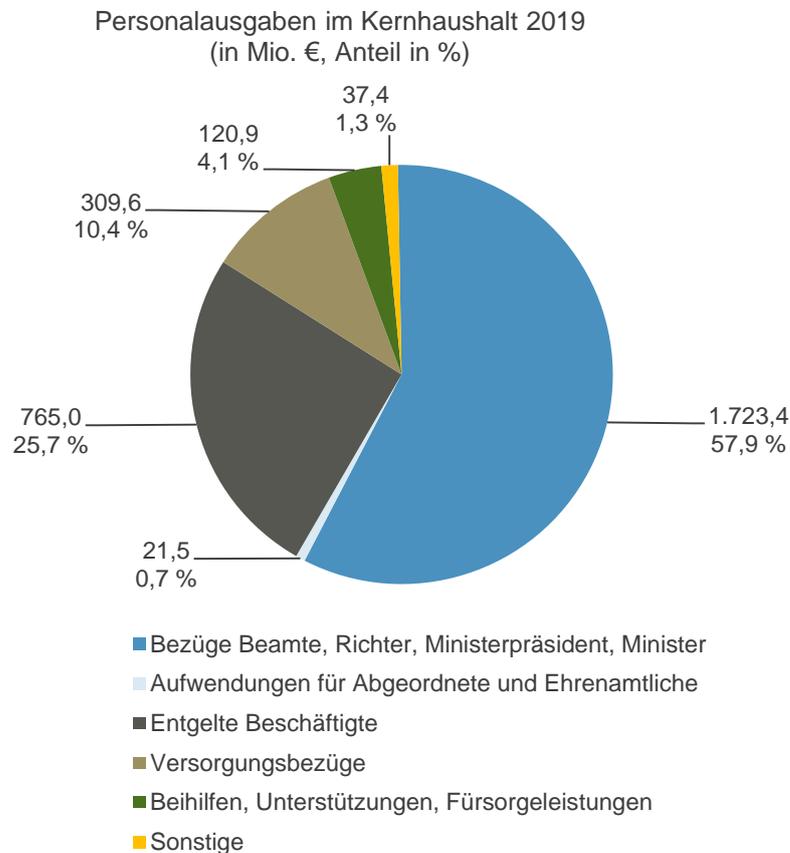


Abbildung 17: Personalausgaben im Kernhaushalt 2019
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2019, Abweichungen durch Rundung

Im Vergleich zum Vorjahr blieb der Anteil der Personalausgaben für das aktive Personal gleichbleibend hoch, mit 57,9 % für die Beamten und Richter sowie mit 25,7 % für die Beschäftigten. Dagegen stieg der Anteil der Ausgaben für Versorgungsbezüge um fast einen Prozentpunkt auf 10,4 %.

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. 6¹³² finanziert. Im Jahr 2019 betragen die Personalausgaben für diese Nebenhaushalte 649,3 Mio. Euro (2018: 622,5 Mio. Euro).

¹³² HGr. 6: Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen.

Im letzten Jahresbericht stellte der Landesrechnungshof erstmalig die Entwicklung der Personalausgaben des Landes unter Berücksichtigung aller personalinduzierten Ausgaben dar. Das wird in diesem Jahresbericht fortgeführt. Hierzu wurden neben den mittelbaren und ausgelagerten Personalausgaben (Personalausgaben der Nebenhaushalte) auch die Beteiligungen des Landes an den Kosten aus den Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der ehemaligen DDR in die Betrachtung einbezogen. Mit dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG)¹³³ wurde die Überführung von Ansprüchen und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der ehemaligen DDR in die gesetzliche Rentenversicherung geregelt. Diese Ausgaben haben die ostdeutschen Länder, je nach Versorgungssystem, ganz bzw. in Teilen dem Bund zu erstatten. 2019 betragen diese Erstattungen 515,9 Mio. Euro (2018: 504 Mio. Euro).

Die personalinduzierten Ausgaben des Landes betragen 2019 erstmals über 4 Mrd. Euro.

¹³³ Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) vom 25. Juli 1991 (BGBl. I 1991, S. 1606, 1677), zuletzt geändert durch Artikel 304 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I 2020, S. 1328).

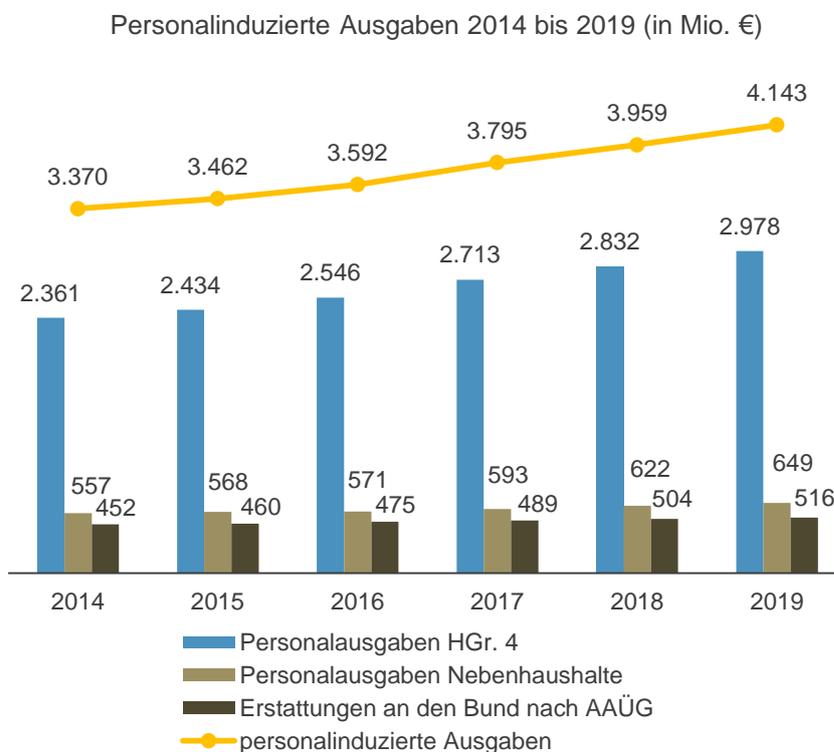


Abbildung 18: Personalinduzierte Ausgaben 2014 bis 2019
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2014 bis 2019, Verlagerte Personalausgaben HGr. 6, Ist lt. MdF vom 1. April 2020, Abweichungen durch Rundung

Die Personalausgaben der HGr. 4 stiegen gegenüber 2018 um 5,1 % bzw. 145,3 Mio. Euro. Zugleich erhöhten sich die Personalausgaben der Nebenhaushalte gegenüber dem Vorjahr um 4,3 % bzw. 26,8 Mio. Euro. Die Erstattungen an den Bund nach dem AAÜG stiegen ebenfalls gegenüber dem Vorjahr um 2,4 % bzw. 11,9 Mio. Euro.

Die einzelnen personalinduzierten Ausgaben stiegen in den vergangenen Jahren unterschiedlich.

Personalinduzierte Ausgaben	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014 zu 2019
Werte	in Mio. € (Anteil in %)						in %
Personalinduzierte Ausgaben	3.370	3.462	3.592	3.795	3.959	4.143	22,9
davon:							
Bezüge, Entgelte, Vergütungen	2.040 (60,5)	2.087 (60,3)	2.152 (59,9)	2.272 (59,9)	2.380 (60,1)	2.488 (60,1)	22,0
Versorgungsbezüge	149 (4,4)	172 (5,0)	196 (5,5)	235 (6,2)	269 (6,8)	310 (7,5)	107,5
Beihilfen, Unterstützungen, Fürsorgeleistungen	86 (2,5)	91 (2,6)	97 (2,7)	103 (2,7)	112 (2,8)	121 (2,9)	41,2
Personalausgaben Nebenhaushalte	557 (16,5)	568 (16,4)	571 (15,9)	593 (15,6)	622 (15,7)	649 (15,7)	16,6
Erstattungen an den Bund nach AAÜG	452 (13,4)	460 (13,3)	475 (13,2)	489 (12,9)	504 (12,7)	516 (12,5)	14,1

Tabelle 13: Entwicklung der personalinduzierten Ausgaben 2014 bis 2019
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2014 bis 2019, Verlagerte Personalausgaben HGr. 6, Ist lt. MdF vom 1. April 2020, Abweichungen durch Rundung

Seit 2014 stiegen die personalinduzierten Ausgaben um insgesamt 773,3 Mio. Euro (22,9 %).

Mit einer Zunahme um 448,2 Mio. Euro (22 %) 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 weiterhin bei den Versorgungsbezügen um 107,5 % und bei den Beihilfen, Unterstützungen, Fürsorgeleistungen um 41,2 % zu verzeichnen. Die Personalausgaben für die Nebenhaushalte stiegen dagegen nur um 16,6 %.

Der Landesrechnungshof betrachtet regelmäßig das Verhältnis der personalinduzierten Ausgaben zu den bereinigten Ausgaben. Für 2019 betragen die bereinigten Ausgaben einschließlich der Zuweisungen an den Zukunftsinvestitionsfonds über 13 Mrd. Euro. Um einen Vergleich mit den Vorjahren zu ermöglichen, wurden die bereinigten Ausgaben ohne den Sondereffekt Zukunftsinvestitionsfonds betrachtet.

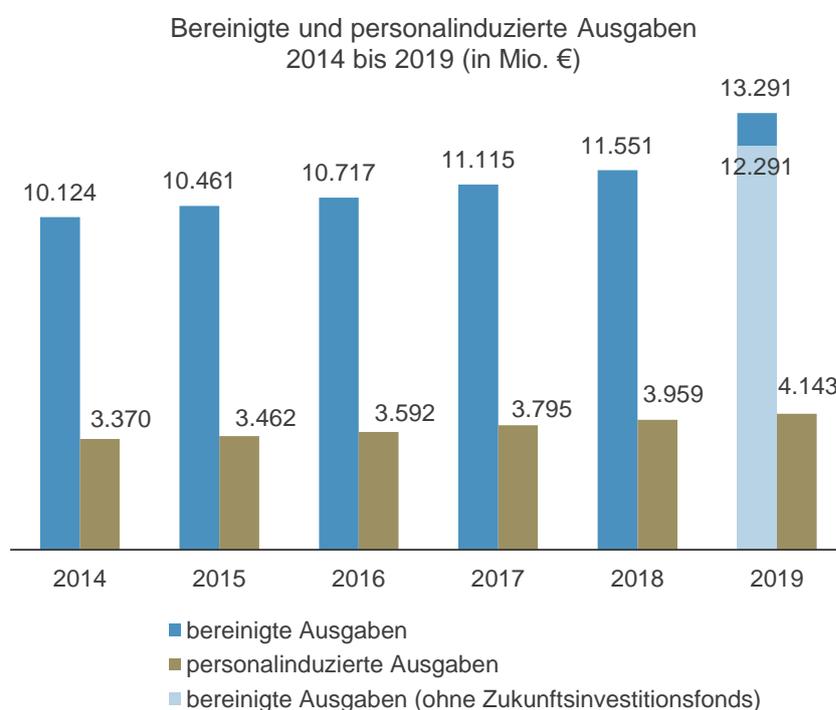


Abbildung 19: Bereinigte und personalinduzierte Ausgaben 2014 bis 2019
Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2014 bis 2019

Mit einem Anstieg von 22,9 % wuchsen die personalinduzierten Ausgaben seit 2014 insgesamt leicht stärker als die bereinigten Ausgaben mit 21,4 % (ohne Zukunftsinvestitionsfonds).

Auch die Entwicklung der Personalausgabenquoten betrachtete der Landesrechnungshof mit und ohne Sondereffekt Zukunftsinvestitionsfonds.

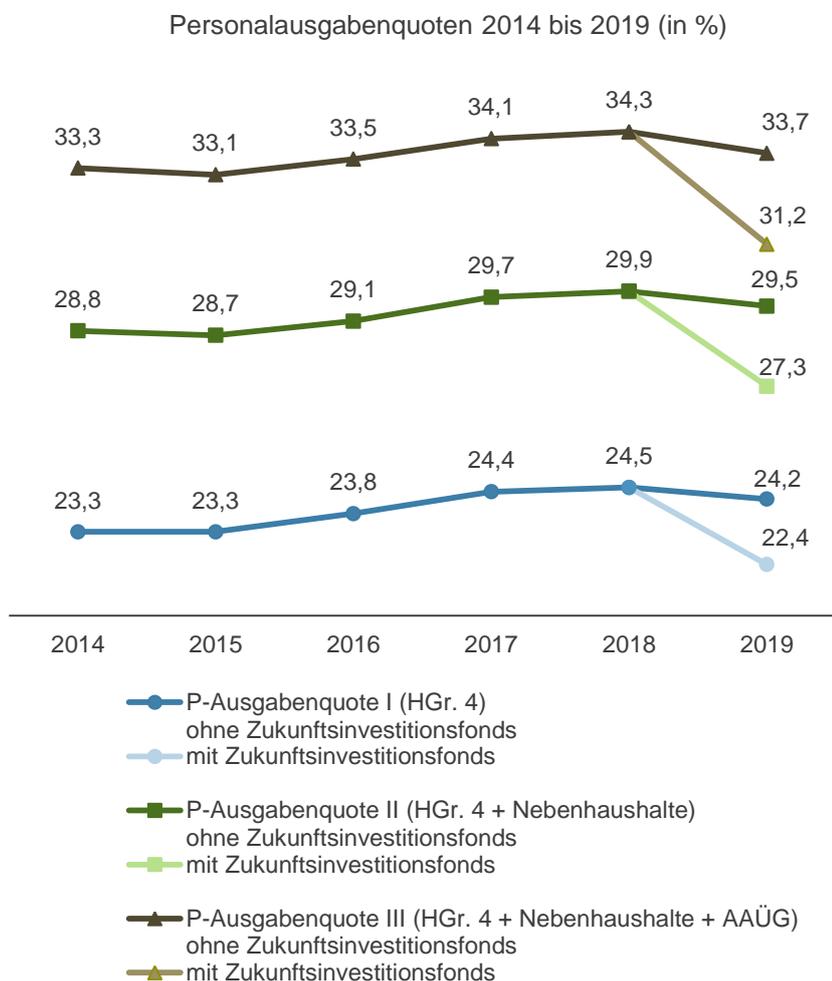


Abbildung 20: Personalausgabenquoten 2014 bis 2019
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2014 bis 2019

Die Personalausgabenquoten sind der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben. Die Personalausgabenquote I beinhaltet nur die Ausgaben der HGr. 4. Die Personalausgabenquote II umfasst zusätzlich die Personalausgaben der Nebenhaushalte. Die Personalausgabenquote III berücksichtigt alle personalbedingten Ausgaben des Landeshaushaltes.

Seit 2014 wurden regelmäßig mehr als 30 % der bereinigten Ausgaben für Personal ausgegeben. Die Personalausgabenquoten stiegen in den letzten Jahren kontinuierlich an. Ohne den Sondereffekt Zukunftsinvestitionsfonds blieben die

Personalausgabenquoten für das Jahr 2019 annähernd auf dem Niveau der Vorjahre.

In den nächsten Jahren sind weitere Ausgabensteigerungen im Personalbereich zu erwarten. Diese beruhen nicht nur auf bereits vereinbarten bzw. gesetzlich festgeschriebenen Tarif- und Besoldungserhöhungen¹³⁴, sondern auf weiteren Veränderungen, wie Stellenzuwächsen, strukturellen Besoldungsverbesserungen und Einführung einer pauschalen Beihilfe¹³⁵.

10.2 Versorgungsleistungen

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

- beamtenrechtliche Versorgungsbezüge¹³⁶,
- Erstattungen nach dem AAÜG,
- Versorgungszahlungen für ehemalige Mitglieder der Landesregierung,
- Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Rentenversicherung und
- Umlagen an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder.

Ein geringer Anteil wird durch Erstattungen anderer Dienstherren und Zuweisungen aus dem Versorgungsfonds mitfinanziert. Die erstmalig 2018 erzielten Einnahmen aus dem Versorgungsfonds ergeben sich aus § 6 Absatz 4 Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz¹³⁷. Aus diesem wurden ab

¹³⁴ Die Tarifvertragsparteien hatten am 2. März 2019 eine Tarifeinigung für die Beschäftigten der Länder erzielt. Diese sah insbesondere vor, deren Entgelt rückwirkend ab 1. Januar 2019 in drei Schritten in einem Volumen von insgesamt 8 % zu erhöhen. Das Tarifergebnis wurde zeit- und systemgleich auf die Beamten und Versorgungsempfänger des Landes Brandenburg übertragen. Zusätzlich wurden 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.

¹³⁵ Gesetz zur Einführung einer pauschalen Beihilfe vom 5. Juni 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 19).

¹³⁶ Diese Ausgaben, einschließlich Hinterbliebenenversorgung, sind in allen Einzelplänen jeweils im Titel 432 10 veranschlagt.

¹³⁷ Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz vom 19. Dezember 2008 (GVBl. I 2008, [Nr. 18], S. 361), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I 2016, Nr. 31).

1. Januar 2018 Entnahmen in Höhe der Fälligkeiten der Wertpapiere aus der überführten Versorgungsrücklage getätigt.

Versorgung	2016	2017	2018	2019
Werte	in Tsd. €			
Einnahmen				
Versorgungszuschläge beurlaubter Beamter	2.006	1.978	1.940	2.339
Erstattungen anderer Dienstherren ¹³⁸	26.277	25.726	28.001	27.542
Zuweisungen aus dem Versorgungsfonds	-	-	12.786	14.972
Gesamteinnahmen	28.283	27.704	42.727	44.853
Ausgaben				
Kapitel 20 710	540.589	560.541	565.604	580.558
Zuführungen an Versorgungsrücklagen	28.153	27.523	5.296	0
Versorgungsbezüge MP/Minister	1.241	1.206	1.337	1.568
Beihilfen für Versorgungsempfänger	29.863	35.189	41.071	46.302
Erstattungen an andere Dienstherren ¹³⁹	5.832	7.674	13.642	16.624
Fürsorgeleistungen/Unterstützungen	181	301	223	176
Erstattungen AAÜG	475.320	488.648	504.035	515.888
Versorgungsbezüge Beamte/Richter	194.982	233.638	267.357	308.049
Zuführungen an Versorgungsfonds	84.821	0	0	90.074
Aufwendungen für ehem. MdL und Hinterbliebene	2.002	2.037	2.111	2.878
Gesamtausgaben	822.394	796.216	835.072	981.560

Tabelle 14: Versorgungsleistungen 2016 bis 2019
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2016 bis 2019,
 Abweichungen durch Rundung

Insbesondere die Versorgungsbezüge werden zukünftig deutlich steigen und stellen eine erhebliche Belastung für den Haushalt dar.

¹³⁸ Einnahmen aus der Beteiligung abgebender Dienstherren an den Versorgungsleistungen des Landes in den Fällen der Übernahme von Beamten oder Richtern vom Bund, den Ländern, von Gemeinden oder „Sonstigen“ aufgrund des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrages vom 26. Januar 2010 (GVBl. I 2010, Nr. 27).

¹³⁹ Ausgaben aufgrund des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrags.

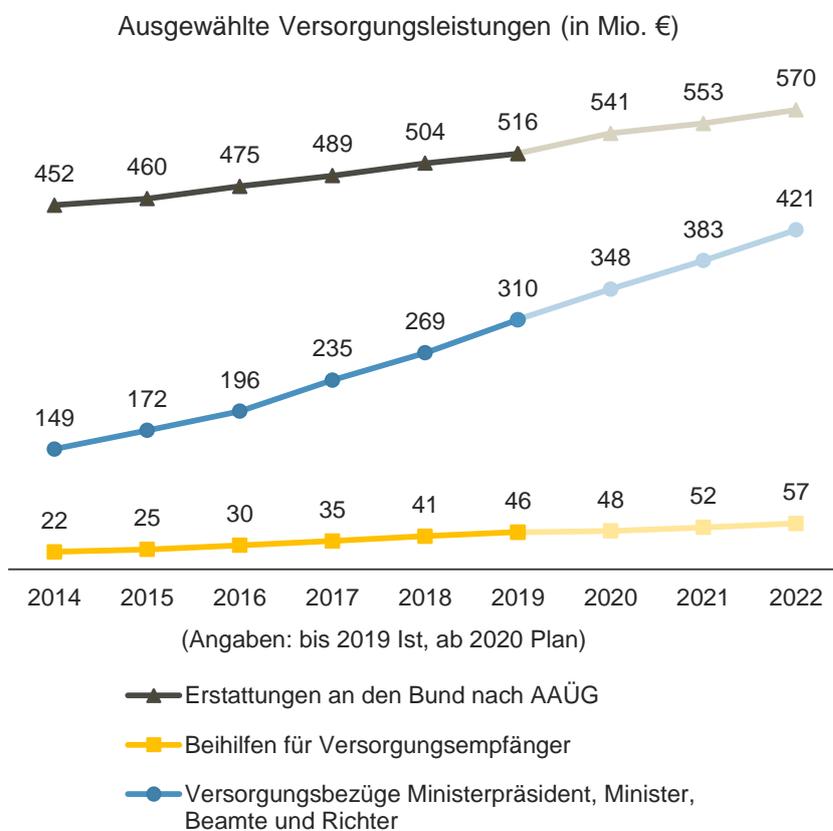


Abbildung 21: Ausgewählte Versorgungsleistungen 2014 bis 2022
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2014 bis 2019, NTHG 2020, Finanzplanung 2018 bis 2022

Das Land Brandenburg erstattet dem Bund in voller Höhe die Aufwendungen für das Sonderversorgungssystem der Deutschen Volkspolizei, der Feuerwehr und des Strafvollzuges sowie für Verwaltungskosten, die das Bundesamt für Soziale Sicherung geltend macht. Die Ausgaben 2019 betragen hierfür 161 Mio. Euro.

Dem Bund werden zudem 60 % seiner Aufwendungen für die Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR erstattet. Der Erstattungsbetrag des Landes belief sich für das Jahr 2019 auf 354,9 Mio. Euro.

Zur Entlastung der ostdeutschen Länder vereinbarte die Regierungskoalition des Bundes 2018, „schrittweise einen höheren Anteil bei den Erstattungen an die Rentenversicherung

für die Ansprüche aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR¹⁴⁰ zu übernehmen.

Die Ergebnisse des Koalitionsausschusses „Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken“ vom 3. Juni 2020 sehen eine Aufstockung durch den Bund ab 1. Januar 2021 vor. Durch das Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder¹⁴¹ wird der Bund ab 1. Januar 2021 seinen Anteil an den Aufwendungen für die Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR auf 50 % erhöhen.

Eine Erhöhung des Anteils des Bundes auf 50 % hätte für 2019 im Ergebnis eine Entlastung von 59,1 Mio. Euro bedeutet. Trotz der zu erwartenden Entlastung in den kommenden Jahren verbleibt ein erheblicher Teil, der durch das Land Brandenburg zu leisten ist. So sind weiterhin die Aufwendungen für die Sonderversorgungssysteme in voller Höhe und die Hälfte der Aufwendungen für die Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR dem Bund zu erstatten. Insofern begrüßt der Landesrechnungshof es, dass der Landtag mit Beschluss vom 16. Mai 2019¹⁴² die Landesregierung aufforderte, sich dafür einzusetzen, dass der Bund die AAÜG-Lasten vollständig übernimmt.

10.2.1 Versorgungsempfänger und Versorgungsbezüge

Im Jahr 2019 erhielten 12.378 Personen Versorgungsbezüge, einschließlich Witwen- oder Waisengeld. Seit 2014 stieg die Anzahl der Versorgungsempfänger um durchschnittlich jährlich über 1.000 Personen. Insgesamt war eine Beschleunigung des Anstiegs der Anzahl der Versorgungsempfänger und somit auch der Versorgungsausgaben zu verzeichnen.

¹⁴⁰ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, vom 12. März 2018, S. 91.

¹⁴¹ Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6. Oktober 2020 (BGBl. I 2020, S. 2072).

¹⁴² Drs. 6/11261 (ND)-B.

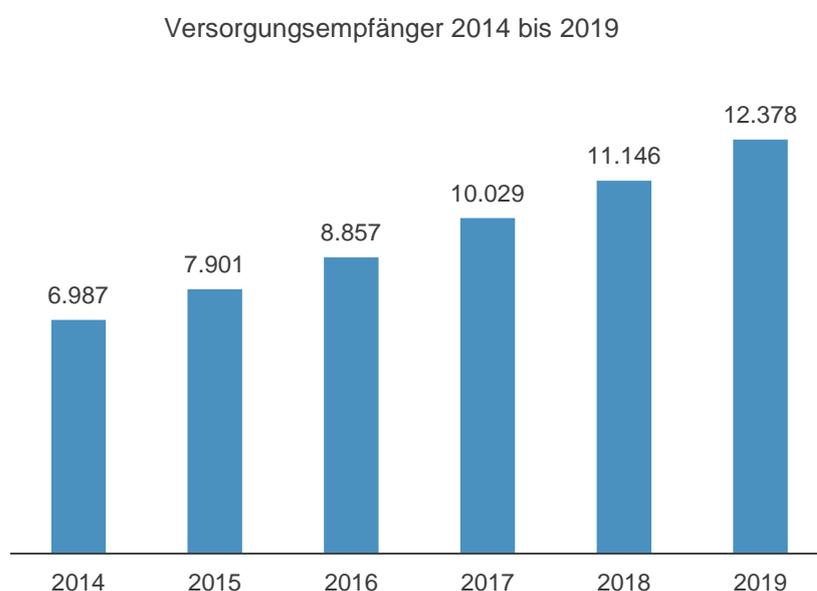


Abbildung 22: Versorgungsempfänger 2014 bis 2019
Quellen: Angaben der ZBB (jeweils zum 31. Dezember)

Von den am 31. Dezember 2019 vorhandenen 12.378 Versorgungsempfängern erhielten 11.071 Ruhegehalt und 1.307 Personen Hinterbliebenenleistungen.

Nur etwas mehr als die Hälfte der Beamten schieden mit Erreichen der gesetzlichen (inklusive der besonderen gesetzlichen) Altersgrenze aus (51 %). Besondere Altersgrenzen galten insbesondere für Vollzugsbeamte der Polizei und der Justiz.

49 % der Beamten gingen vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze, zum Teil unter Inkaufnahme von Versorgungsabschlägen, in den Ruhestand. Hierbei schieden 1.997 Beamte auf Grund einer festgestellten Dienstunfähigkeit aus (18 % aller Ruhegehaltsfälle).

	Voll- zugs- beamte	Schul- dienst	Richter	Übrige	Gesamt
Versorgungs- empfänger	4.403	4.942	289	2.744	12.378
- Ruhegehalt	3.758	4.628	239	2.446	11.071
- Witwen-/Witwergeld	572	265	39	240	1.116
- Waisengeld	73	49	11	58	191
nachrichtlich: Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehaltes					
- Dienstunfähigkeit	518	1.038	25	416	1.997
- besondere Altersgrenze	3.220	2	-	7	3.229
- Antragsaltersgrenze	12	2.812	53	471	3.348
- gesetzliche Altersgrenze	7	775	161	1.474	2.417
- einstweiliger Ruhestand	1	-	-	41	42
- Ruhestand wegen Zeitablauf	-	-	-	8	8
- sonstige Gründe	-	1	-	29	30

Tabelle 15: Versorgungsempfänger und Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehalts 2019
Quelle: Angabe der ZBB (zum 31. Dezember 2019)

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 schränken die Haushaltsspielräume erheblich ein.

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

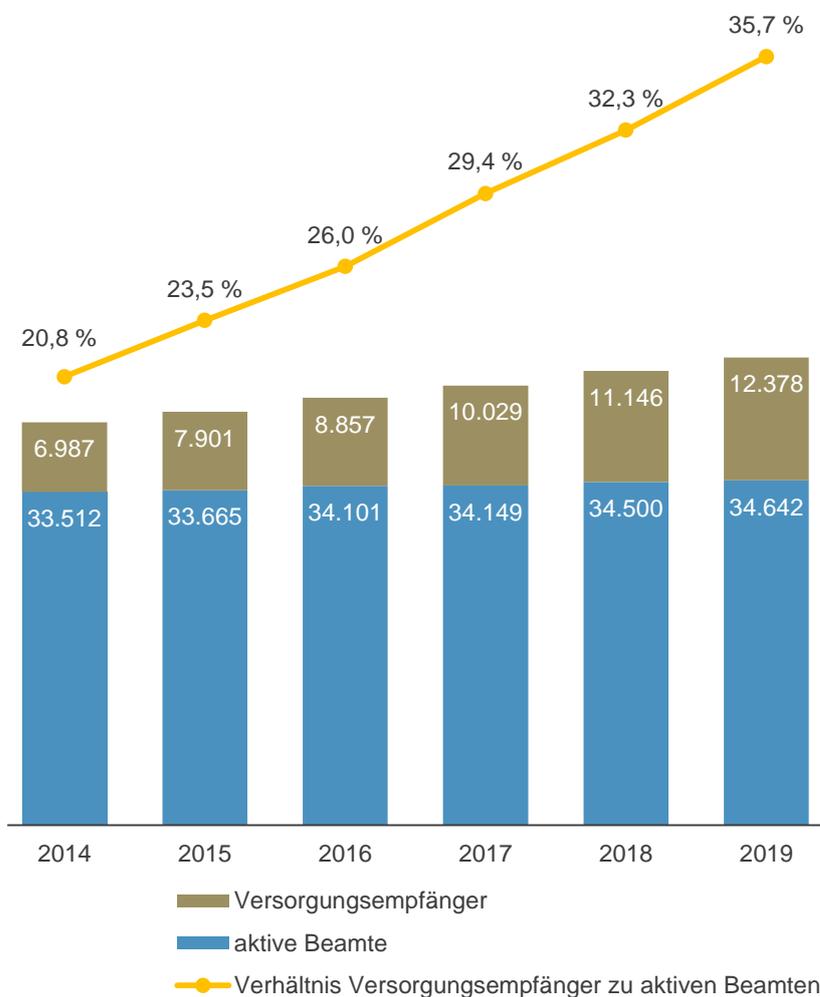
Verhältnis von Versorgungsempfängern
zu aktiven Beamten 2014 bis 2019

Abbildung 23: Verhältnis von Versorgungsempfängern zu aktiven Beamten 2014 bis 2019
 Quellen: Angaben der ZBB

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

Im Vergleich zu den personalinduzierten Ausgaben steigen die Versorgungsbezüge bis 2022 überproportional an.

Anstieg der personalinduzierten Ausgaben und der Ausgaben für Versorgungsbezüge (2014 = 100)

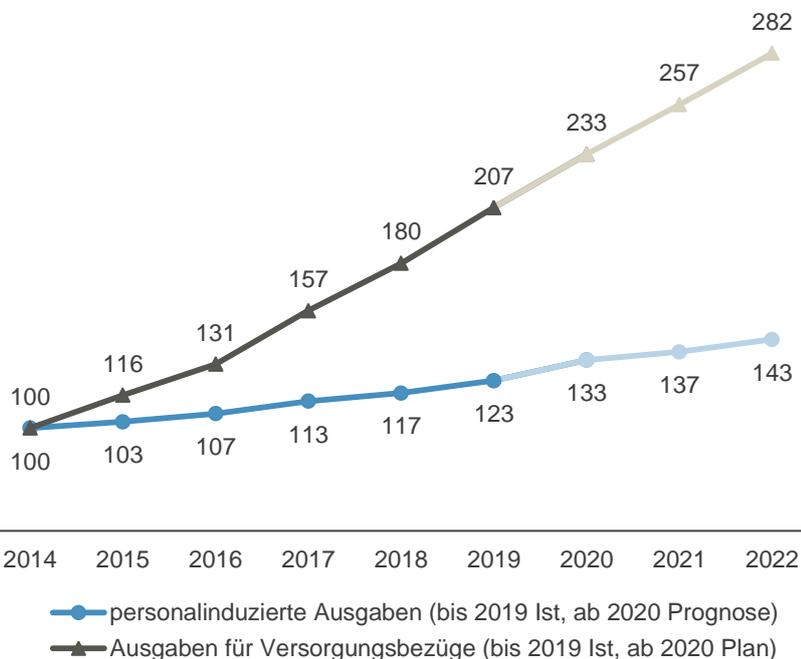


Abbildung 24: Anstieg der personalinduzierten Ausgaben und der Ausgaben für Versorgungsbezüge ab 2014 bis 2022
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2014 bis 2019, NTHG 2020, Finanzplanung 2018 bis 2022, Verlagerte Personalausgaben HGr. 6, Ist lt. MdFE vom 1. April 2020, eigene Berechnungen

Die bisherige und die zukünftige Entwicklung der personalinduzierten Ausgaben sind seit 2014 von einem stetigen jährlichen Anstieg zwischen 2 % und 5 % gekennzeichnet. Die Ausgaben für Versorgungsbezüge haben sich jedoch seit 2014 verdoppelt und werden sich im Jahr 2022 voraussichtlich knapp verdreifacht haben.

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

Eine solche Vorsorge muss nicht allein durch eine Zuführung zum Versorgungsfonds erfolgen. Es könnten zum Beispiel auch jährlich feste Beträge zur Schuldentilgung genutzt werden. Denn trotz der bisher umgesetzten Maßnahmen des Landes

zur Begrenzung der Ausgaben für die Beamtenversorgung¹⁴³ steigen die Ausgaben für die Versorgungsbezüge des Landes überproportional an.

Für die Prognose verwendete der Landesrechnungshof die Zahlen, die bereits Gegenstand des Jahresberichts 2019 waren, da neuere Angaben nicht vorliegen. Das Finanzministerium prognostizierte im Versorgungsbericht¹⁴⁴ nur die Ausgaben für Versorgungsbezüge bis zum Jahr 2027. Insoweit begrüßt der Landesrechnungshof die Absicht der Landesregierung, die Prognose über künftige Versorgungsausgaben auf eine sicherere Basis zu stellen. Hierfür sieht sie vor, eine längerfristige Prognoseberechnung für den Versorgungsbericht 2021 vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg durchführen zu lassen.¹⁴⁵

Der Prognose der Versorgungsausgaben sollte eine Einnahmeentwicklung gegenübergestellt werden, um in Folge aufzuzeigen, inwieweit die Versorgungsausgaben überproportional weiter anwachsen und eine zusätzliche Vorsorge getroffen werden muss. Das Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE) hat hierzu in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass dies im Rahmen des Versorgungsberichts 2021 vorgesehen ist.

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 Versorgungsbezüge¹⁴⁶ zu den Steuereinnahmen wiedergibt.

¹⁴³ Bericht über die Beamtenversorgung im Land Brandenburg (Versorgungsbericht) vom 7. November 2018, Kapitel IX. Maßnahmen zur Begrenzung der Ausgaben für die Beamtenversorgung (Anlage 6 des Protokolls der 28. Sitzung des AHK vom 22. Januar 2019 (P-AHK 6/28).

¹⁴⁴ Bericht über die Beamtenversorgung im Land Brandenburg (Versorgungsbericht) vom 7. November 2018, (P-AHK 6/28).

¹⁴⁵ Drs. 7/1396.

¹⁴⁶ Versorgungsausgaben sind hier Versorgungsbezüge und Zuführungen an die Versorgungsrücklage für Versorgungsempfänger (Ausgaben OGr. 43).

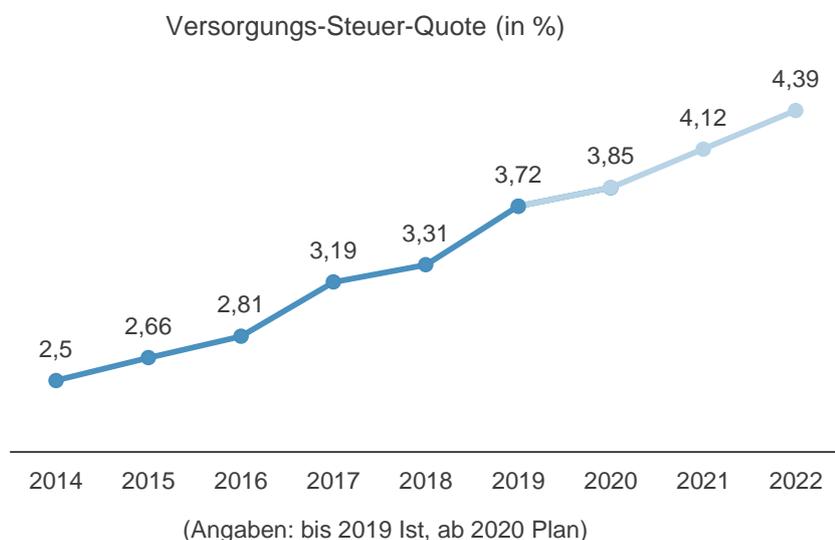


Abbildung 25: Versorgungs-Steuer-Quote 2014 bis 2022
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2014 bis 2019, NTHG 2020, Finanzplanung 2018 bis 2022

Ein immer größerer Anteil der Steuereinnahmen steht damit nicht mehr für andere Zwecke zur Verfügung. Hierbei sind für die Jahre 2020 bis 2022 noch nicht einmal die erwarteten Steuermindereinnahmen berücksichtigt. Dadurch wird die Versorgungs-Steuer-Quote noch stärker als jetzt dargestellt ansteigen.

10.2.2 Versorgungsfonds

1999 errichtete das Land ein Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg“, dem 0,2 Prozentpunkte der jeweiligen Besoldungs- und Versorgungsanpassungen zuflossen. Das Sondervermögen diente der Finanzierung der steigenden Versorgungslasten, die nicht allein aus dem laufenden Haushalt geleistet werden sollten.

Die Versorgungsrücklage wurde zum 31. Dezember 2017 aufgelöst. Ihr Portfolio wurde in den Versorgungsfonds überführt, den das Land als weiteres Sondervermögen zum 1. Januar 2009 errichtet hatte. Bis Ende 2019 wurden aus dem Portfolio, das im Versorgungsfonds von diesem getrennt geführt wird, bereits 27,8 Mio. Euro entnommen.

Mit dem Versorgungsfonds sollten ursprünglich die Versorgungsaufwendungen der Beamten und Richter voll-

ständig finanziert werden, deren Versorgungsanwartschaften auf einem erstmals nach dem 31. Dezember 2008 begründeten Rechtsverhältnis beruhen.

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 nun nur noch eine Teilfinanzierung durch Zuführungen aus dem Landeshaushalt nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltes. Einmalig führte das Land 2019 dem Versorgungsfonds als „Sonderzuführung“ 90,1 Mio. Euro zu. Dies geschah auf der Grundlage von Einnahmen für die Versorgungslastenteilung für die Jahre 2011 bis 2016 und beruhte auf einer Empfehlung des Landesrechnungshofes. Weitere Zuführungen sind nach der Finanzplanung bis 2022 nicht beabsichtigt.

Nicht zuletzt durch die Zuführung im Jahr 2019 wuchs der Gesamtwert des Versorgungsfonds gegenüber 2018 um 117,2 Mio. Euro auf 918,8 Mio. Euro¹⁴⁷ an.

10.3 Personalhaushalt

10.3.1 Personalhaushalt der Einzelpläne 02 bis 12

Die Zahl der Stellen setzt sich zusammen aus Planstellen und anderen Stellen.¹⁴⁸

In den Einzelplänen 02 bis 12 werden für das Jahr 2020 insgesamt 48.493 Stellen¹⁴⁹ ausgewiesen.

¹⁴⁷ Bericht des MdFE über die Entwicklung des Versorgungsfonds des Landes Brandenburg für das Jahr 2019, S. 15.

¹⁴⁸ Alle Stellen ohne Stellen für abgeordnete Beamte, Beamte, die noch nicht in ein Amt eingewiesen wurden, Beamte im Vorbereitungsdienst, Leerstellen.

¹⁴⁹ Inklusive 341 Nachwuchsstellen, ohne Tarifbeschäftigte des Hochschulbereichs.

Personalstellen 2020 der Einzelpläne 02 bis 12

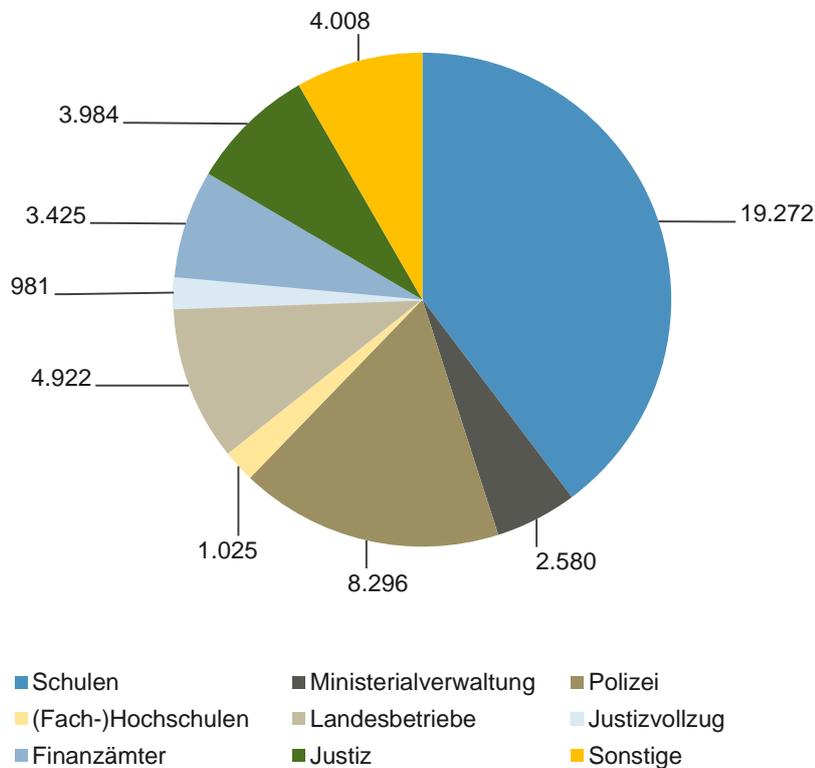


Abbildung 26: Personalstellen 2020 Einzelpläne 02 bis 12
 Quelle: NTHG 2020

Die Anzahl der Stellen ist in den vergangenen Jahren in den Einzelplänen 02 bis 12 durch eine stetige Steigerung gekennzeichnet. Eine rein rechnerische Ausnahme bildete das Jahr 2019. Diese Stellenreduzierung um 1.388 Stellen ergab sich maßgeblich aus der Aufhebung der Stellenplanbindung für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Stellenplan der Hochschulen. Allein dadurch wurden ab 2019 insgesamt 2.297 Stellen weniger bei den Hochschulen ausgewiesen. Ohne Berücksichtigung dieser rechnerischen Stellenreduzierung kam es auch 2019 in den Einzelplänen tatsächlich zu Stellenzuwächsen.

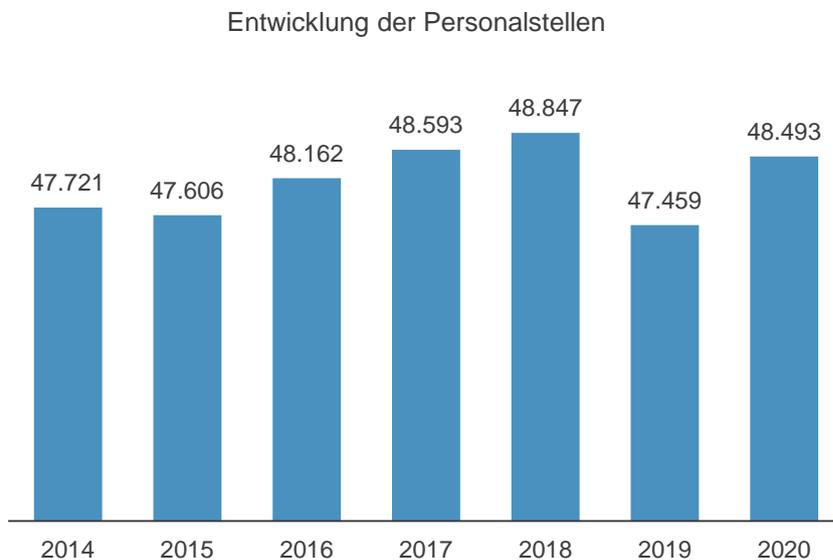


Abbildung 27: Entwicklung der Personalstellen der Einzelpläne 02 bis 12 für die Jahre 2014 bis 2020
Quellen: Haushaltsgesetze 2014 bis 2020 (inkl. Nachträge)

Im Vergleich zum Vorjahr wurden in den Einzelplänen 02 bis 12 für 2020 saldiert 1.034 Personalstellen zusätzlich bewilligt.¹⁵⁰ In den genannten Einzelplänen stieg die Stellenzahl um 2,2 % gegenüber dem Vorjahr. Von den zusätzlich bewilligten Stellen entfielen 207 Stellen auf Nachwuchskräfte.

Unter Vernachlässigung der Nachwuchsstellen verringerten sich die Stellen im mittleren Dienst um 132 Stellen (-1,9 %). Die Stellen im gehobenen Dienst stiegen dagegen um 561 Stellen (2,6 %) und im höheren Dienst um 289 Stellen (2,8 %).

Von den 827 zusätzlichen Stellen (ohne Nachwuchsstellen) bewilligte der Landtag

- dem Ministerium der Justiz (MdJ)¹⁵¹ für die ordentlichen Gerichte 78 Stellen und für die Staatsanwaltschaften 49 Stellen,
- dem Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBSJ)¹⁵² für die Grundschulen 82 Stellen,

¹⁵⁰ Davon 570 Stellen durch NTHG 2020.

¹⁵¹ Einzelplan 04.

¹⁵² Einzelplan 05.

- dem Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL)¹⁵³ für den Landesbetrieb Straßenwesen 121 Stellen¹⁵⁴ und
- der Staatskanzlei¹⁵⁵ 32 Stellen

mehr im Vergleich zum Jahr 2019.

Die restlichen Stellenveränderungen und Stellenverlagerungen zwischen den Einzelplänen resultierten vor allem aus der Ressortneugliederung nach der Landtagswahl.

Neben der Erhöhung der Stellenzahl wurden auch in einzelnen Ressorts Verschiebungen zwischen den Besoldungsgruppen vorgenommen. So verringerte sich im Polizeipräsidium (MIK¹⁵⁶) einerseits die Zahl der Stellen mit der Besoldungsgruppe A 8 um 345 Stellen. Andererseits wurden 180 Stellen auf die Besoldungsgruppen A 9¹⁵⁷, 73 Stellen auf die Besoldungsgruppe A 10 und 92 Stellen auf die Besoldungsgruppe A 11 angehoben.

Beim MBSJ wurden im Bereich der Grundschulen 940 Stellen von der Besoldungsgruppe A 12 in die Besoldungsgruppe A 13 (gehobener Dienst) umgewandelt.

Die Erhöhung der Stellenzahl und die Stellenhebungen werden langfristig zu zusätzlichen Ausgaben im Personalbereich führen.

10.3.2 Nachwuchsstellen

Im Einzelplan 20 sind zentral 402 Nachwuchsstellen veranschlagt. Diese Nachwuchsstellen wurden den Ressorts bisher auf Antrag unter Berücksichtigung der Festlegungen in der Personalbedarfsplanung vom Finanzministerium zur Bewirtschaftung übertragen. Nach dessen Ausführungen sind die übertragenen Nachwuchsstellen sukzessive nach Ablauf der

¹⁵³ Einzelplan 11.

¹⁵⁴ Von den insgesamt 2.107 im Wirtschaftsplan ausgewiesenen Stellen werden 443 mit Drittmitteln finanziert.

¹⁵⁵ Einzelplan 02.

¹⁵⁶ Einzelplan 03.

¹⁵⁷ Laufbahnen des mittleren und gehobenen Dienstes.

jeweiligen Bewirtschaftungsfrist an den Einzelplan 20 zurück zu übertragen und entfallen dann dort.

Um den Ressorts zusätzlichen stellen- und personalwirtschaftlichen Spielraum zu verschaffen, wurden seit 2019 daneben weitere Nachwuchsstellen in den Einzelplänen 02 bis 12 veranschlagt (2020: 341). Diese ergänzen die im Einzelplan 20 veranschlagten Nachwuchsstellen. Sie können durch die Ressorts bei vorliegendem fachlichen 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 Einzelplans, dem die Planstelle aus dem Einzelplan 20 zur Verwendung zugewiesen bzw. ab 2020 dort ausgebracht wurde, finanziert werden.

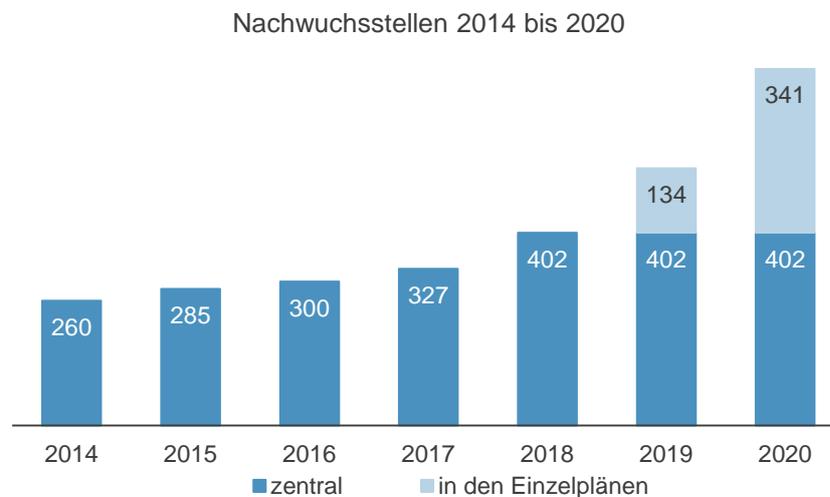


Abbildung 28: Nachwuchsstellen 2014 bis 2020
Quellen: Haushaltsgesetze 2014 bis 2020 (inkl. Nachträge)

Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz und das MIL bewirtschafteten mit jeweils über 100 Nachwuchsstellen den stärksten Anteil an den zentral zur Verfügung gestellten Stellen und den Nachwuchsstellen in ihren Einzelplänen.

Von den 536 Nachwuchsstellen 2019 waren am 31. Dezember 2019 insgesamt nur 65,1 % besetzt.

Inanspruchnahme Nachwuchsstellen 2014 bis 2019

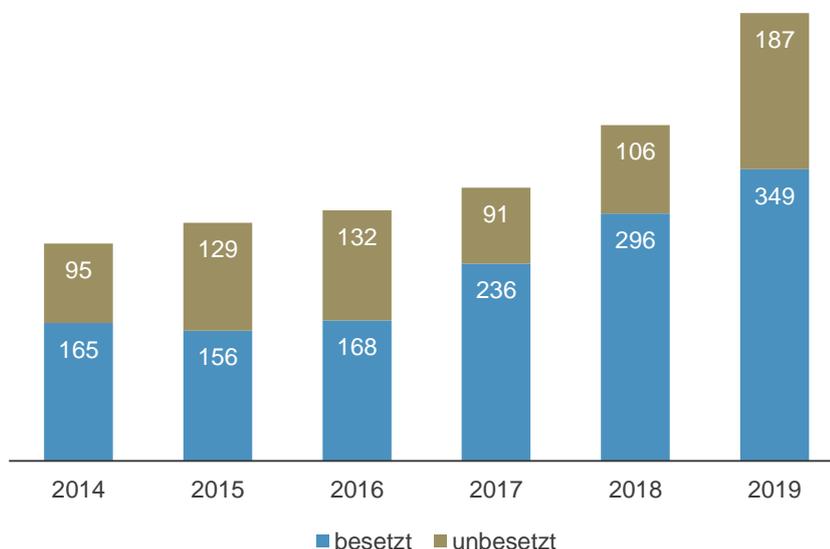


Abbildung 29: Inanspruchnahme Nachwuchsstellen 2014 bis 2019
 Quellen: Haushaltsgesetze 2014 bis 2019, MdFE
 Zusammenstellung per 31.12.2019 vom 14. April 2020

Die Ressorts nutzten die Nachwuchsstellen sehr unterschiedlich. Zum Stichtag 31. Dezember 2019 waren mit 42 % die Nachwuchsstellen im MdFE am geringsten und mit 87,5 % im MIL am stärksten besetzt. Das MdFE hat mit Bezug auf die Stichtagsbetrachtung angemerkt, dass die Anzahl der unbesetzten Nachwuchsstellen unter anderem auf die gleichzeitige Beendigung der Bewirtschaftungsfrist zum 31. Dezember 2019 zurückzuführen ist.

Seit dem Haushaltsplan 2019 werden Nachwuchsstellen zentral und dezentral zur Verfügung gestellt. Das Finanzministerium teilte zum Jahresbericht 2019 mit, dass 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. Daran anknüpfend hält der Landesrechnungshof eine ausschließlich dezentrale Veranschlagung bereits ab dem Haushaltsjahr 2021 für wünschenswert.

Durch die veranschlagten Nachwuchsstellen werden Einstellungskorridore geschaffen, mit denen entsprechend der

Personalbedarfsplanung Nachwuchskräfte gewonnen werden sollen, um Verjüngung und Wissenstransfer zu gewährleisten.¹⁵⁸ Grundsätzlich hält der Landesrechnungshof den Zweck der Nachwuchsgewinnung für sinnvoll und notwendig. Der Landesrechnungshof begrüßt, dass der Ausschuss für Haushaltskontrolle die Landesregierung aufforderte, bis zum 31. Oktober 2020 aus den bisherigen Erfahrungen der Ressorts zu berichten, ob und inwieweit diese Stellen zum 31. Mai 2020 besetzt waren und ob der gesetzte Zweck der Nachwuchsgewinnung mit den Stellen erreicht werden konnte.

10.3.3 Befristet Beschäftigte in der Landesverwaltung

Am 31. Dezember 2019 waren in der Landesverwaltung insgesamt 61.122 Beschäftigte tätig (2018: 60.530).¹⁵⁹ Darunter waren 12.217 befristet Beschäftigte (2018: 12.391).

Zu diesen befristet Beschäftigten zählten auch Auszubildende, wissenschaftlich-studentische Hilfskräfte, Anwärter und Referendare. Dieser Personenkreis ist naturgemäß immer nur für eine begrenzte Zeit tätig. Wenn man diese 5.465 Personen aus der Gesamtzahl der Beschäftigten herausrechnet, verblieben 55.657 Beschäftigte, von denen 6.752 „echt“ befristet Beschäftigte (2018: 6.917) sind. Das entspricht einem Anteil von 12,1 % (2018: 12,6 %).

Damit geht seit 2015 erstmalig der Anteil von befristet Beschäftigten in der Landesverwaltung leicht zurück.

¹⁵⁸ Drs. 6/9217, Personalbedarfsplanung 2022 und ressortübergreifende Personalentwicklungsplanung für die brandenburgische Landesverwaltung.

¹⁵⁹ Die ZBB führte zum 31. Dezember 2019 insgesamt 61.218 Personen (Zahlfälle). Von denen befanden sich jedoch 96 Personen bereits in der Freistellungsphase der Altersteilzeit. Diese waren, da sie nicht mehr im Landesdienst aktiv sind, von der Gesamtzahl abzuziehen.

Befristet Beschäftigte 2015 bis 2019

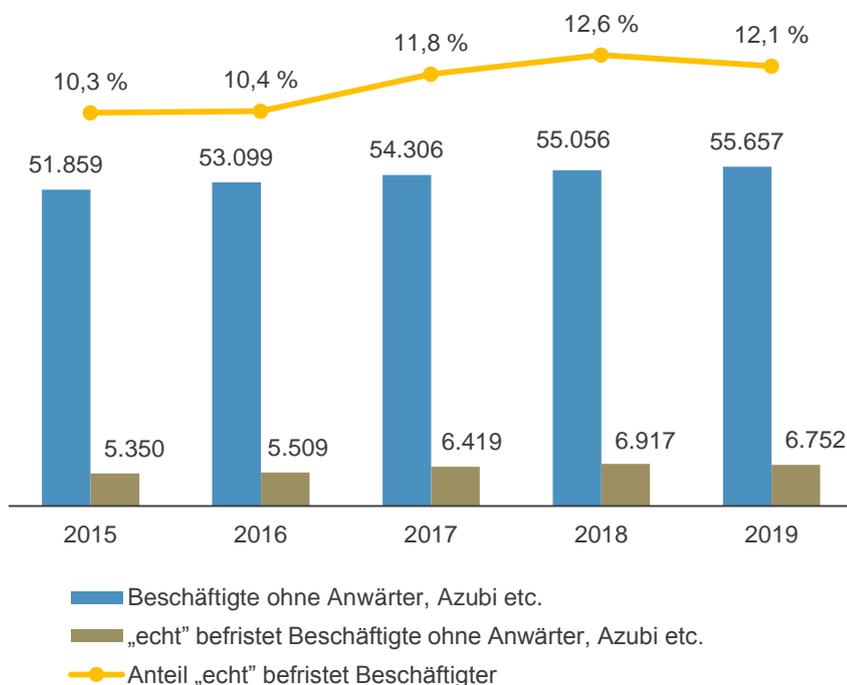


Abbildung 30: Befristet Beschäftigte 2015 bis 2019
 Quellen: Angaben der ZBB

Die meisten dieser befristet Beschäftigten waren in den genannten Jahren im Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) und im MBSJ tätig. In den übrigen Bereichen war die Zahl der befristet Beschäftigten geringer.

Befristet Beschäftigte	2017	2018	2019
MWFK	3.137	3.305	3.264
MBSJ	1.989	2.267	2.190
übrige Bereiche	1.293	1.345	1.298

Tabelle 16: Befristet Beschäftigte im MWFK, MBSJ und in übrigen Bereichen 2017 bis 2019
 Quellen: Angaben der ZBB

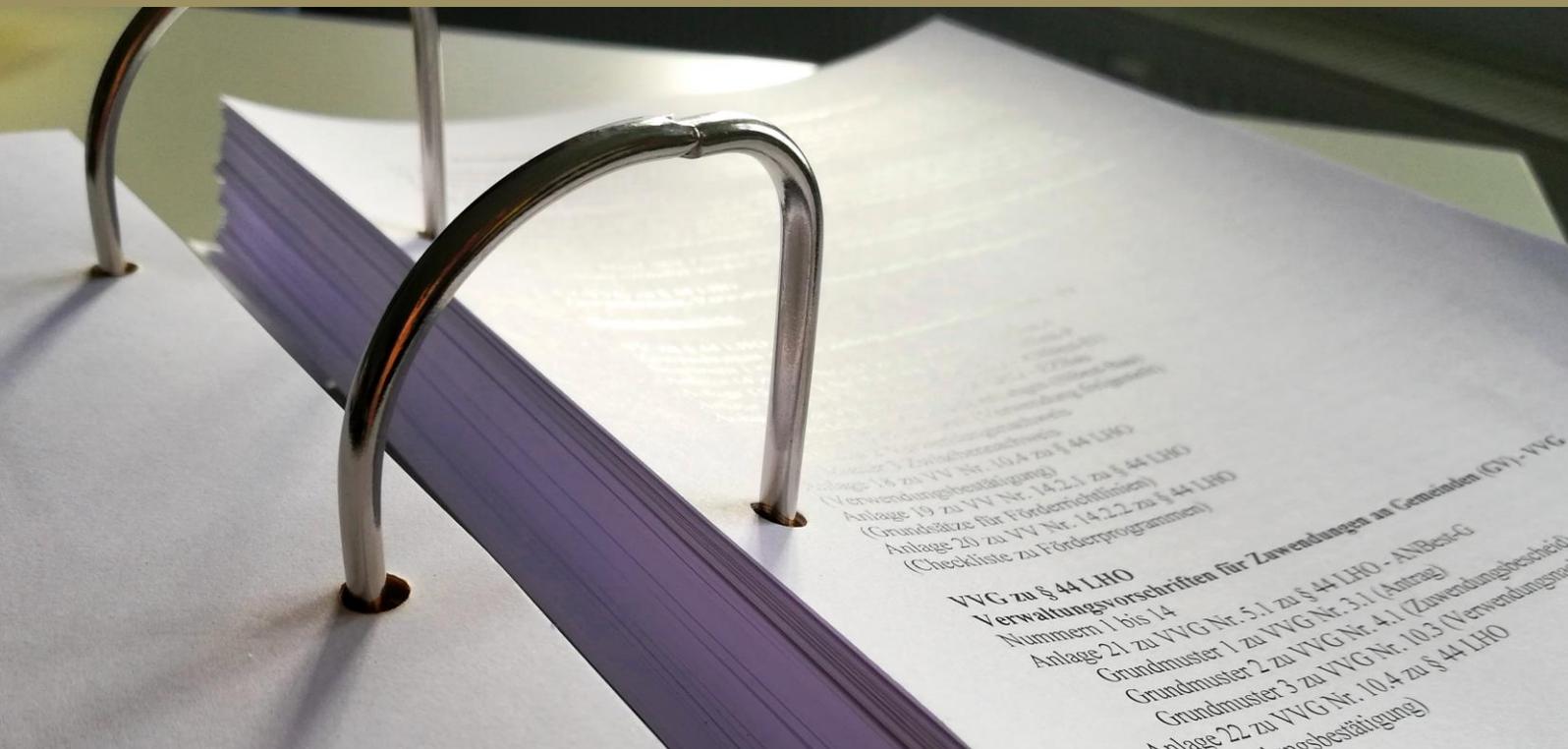
Die Landesregierung strebte eine deutliche Reduzierung der Anzahl befristeter Arbeitsverhältnisse an, beginnend mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 zunächst um ein Drittel.¹⁶⁰ Das Finanzministerium wies hierzu in der Vergangenheit darauf hin, dass sich die diesbezügliche Vereinbarung mit den Gewerkschaften aus November 2017 nach Mitteilung des MIK nur auf sachgrundlose Befristungen beziehe.

Tatsächlich ging die Zahl der befristet Beschäftigten 2019 erstmals seit 2015 um 165 Personen (2,4 %) zurück. Davon entfiel ein Rückgang von 47 Personen auf die Ressorts ohne MWFK und MBS (3,5 %). Mit dieser geringen Reduzierung wurde 2019 das Niveau von 2017 erreicht, d. h. der Ausgangspunkt der Vereinbarung mit den Gewerkschaften.¹⁶¹

¹⁶⁰ Ergebnisniederschrift über die Fortsetzung der Gespräche zu aktuellen Fragen des öffentlichen Dienst- und Arbeitsrechts (sog. Attraktivitätsgespräche) vom 21. November 2017.

¹⁶¹ Allerdings beziehen sich diese Angaben auf Befristungen mit und ohne Sachgrund, da dem Landesrechnungshof bisher keine nach diesem Kriterium differenzierte Aufstellung durch die ZBB vorgelegt wurde.

III. Besondere Prüfungsergebnisse



Einzelplan 04 Ministerium der Justiz (MdJ)

11 Noch einmal: Organisation und Wirtschaftlichkeit der Anstaltsbetriebe

Anstaltsbetriebe der Justizvollzugsanstalten im Land Brandenburg verstießen gegen Beschaffungsgrundsätze, vermarkteten ihre Produkte nicht gut und waren bei der Vermögensbuchführung nicht sorgfältig genug. Gegenüber einer vorangegangenen Prüfung konnten aber auch Verbesserungen erzielt werden.

11.1 Prüfungsgegenstand

Der Strafvollzug dient unter anderem dem Ziel, die Gefangenen zu befähigen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen. Arbeit ist seit der Novellierung des Brandenburgischen Justizvollzugsgesetzes¹⁶² im Jahr 2013 als freiwillige Erwerbsarbeit vorgesehen, die in erster Linie dem Gelderwerb dient und als Nebenfolge positive Effekte wie beispielsweise die Stärkung des Selbstwertgefühls oder eine klare Struktur im Tagesablauf erzielen kann. In den Justizvollzugsanstalten (JVA) sind verschiedene Anstaltsbetriebe eingerichtet, die den Gefangenen Arbeitsmöglichkeiten bieten.

Der Landesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2011 die Anstaltsbetriebe geprüft. Die Ergebnisse dieser Prüfung stellte er im Jahresbericht 2012 dar. Der Landesrechnungshof untersuchte, ob die Zusagen des Ministeriums der Justiz (MdJ) und der Anstalten zur Beseitigung der dort benannten Mängel eingehalten wurden.

¹⁶² Brandenburgisches Justizvollzugsgesetz (BbgJVollzG) vom 24. April 2013 (GVBl. I 2013, Nr. 14), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19. Juni 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 43).

11.2 Prüfungsergebnis

11.2.1 Beschaffungen

In allen Anstalten kam es bei Beschaffungen von Verbrauchsmitteln und Geschäftsbedarf zu Verstößen gegen zwingende vergaberechtliche Regelungen, insbesondere

- soweit eine freihändige Vergabe zulässig war (Auftragswert < 20.000 Euro), mindestens drei Angebote einzuholen,
- bei der Schätzung des Auftragswerts vom voraussichtlichen Gesamtwert der Leistung auszugehen,
- das Vergabeverfahren von Beginn an zu dokumentieren und
- die Leistung produktneutral zu beschreiben.

Konkret fand der Landesrechnungshof folgende Mängel vor:

Druckerei

Für die Beschaffung von Papier für ihre Druckerei konnte eine JVA keine Vergabeunterlagen vorlegen. Die Druckerei holte Angebote für Rohstoffe auf telefonischem Weg bei nur zwei Anbietern ein. Im Jahr 2018 beschaffte die JVA auf diesem Weg bei einem der Unternehmen in 35 freihändigen Vergaben Rohstoffe im Gesamtwert von 94,9 Tsd. Euro.

Die JVA führte im Haushaltsjahr 2018 vier Beschaffungsmaßnahmen für neue Geräte der Druckerei im Wege einer freihändigen Vergabe durch. Die Kosten lagen bei 2,9 Tsd. Euro für ein Belichtungsgerät, 27,1 Tsd. Euro für ein CO₂-Lasergesät, 30 Tsd. Euro für ein Kartonfalzwerk und 55,3 Tsd. Euro für ein System zur digitalen Druckplattenbelichtung. Die Vergabeunterlagen dokumentierten lediglich für ein beschafftes Gerät (CO₂-Lasergesät) ein Vergleichsangebot. Für die Vergabeverfahren konnte die JVA insbesondere keine Bewerbungsbedingungen und Leistungsbeschreibungen vorlegen. Bereits in den Beschaffungsanträgen benannte die JVA das gewünschte Gerät eines bestimmten Herstellers.

Tischlerei

Eine JVA beschaffte die Rohstoffe für ihre Tischlerei von nur einem Unternehmen. Der Betriebskoordinator begründete in einem Beschaffungsantrag den Vorschlag des Lieferunternehmens damit, er sei „aus Erfahrung mit der Qualität und den Liefermöglichkeiten (...) sehr zufrieden“.

Eine Formatkreissäge im Wert von 25,2 Tsd. Euro beschaffte die JVA durch freihändige Vergabe. Auch in diesem Vergabeverfahren konnte die JVA keine ausreichende Vergabedokumentation vorlegen, da Bewerbungsbedingungen und eine Leistungsbeschreibung fehlten. Bereits im Beschaffungsantrag benannte die JVA ein konkretes Gerät.

Wäscherei

Eine JVA vergab im Jahr 2018 die Waschmittelbeschaffungen für ihre Wäscherei freihändig an lediglich ein Unternehmen. Weitere Angebote holte sie nicht ein.

Im gleichen Haushaltsjahr beschaffte sie neue Maschinen für die Anstaltswäscherei im Wert von 251,6 Tsd. Euro im Wege einer freihändigen Vergabe. Vergabeunterlagen konnte die JVA nicht vorlegen. Für die an der Vergabe beteiligten drei Unternehmen lagen insbesondere keine Bewerbungsbedingungen und keine Leistungsbeschreibung vor. Das die Anstaltswäscherei betreuende Unternehmen hatte auf Bitte der JVA zunächst ein Angebot erstellt. Auf dessen Grundlage forderte die JVA zwei weitere Unternehmen zur Angebotsabgabe auf. Den Zuschlag erhielt schließlich das die Anstaltswäscherei betreuende Unternehmen.

Maschinen für die Grünpflege

Eine JVA beschaffte einen Rasentraktor, drei Rasenmäher sowie drei Motorsensen im Wege einer freihändigen Vergabe. Diesem Vorgang lagen zwei Beschaffungsanträge zugrunde, die jedoch lediglich den Erwerb eines Rasenmähers und zweier Motorsensen beinhaltete. Der Bedarf für die zusätzlichen Beschaffungen war nicht dokumentiert. Auch für diese Vergabe lagen keine vollständigen Vergabeunterlagen vor. Die Vergabeunterlagen enthielten Angebote von drei Unternehmen. Den Zuschlag erhielt ohne nähere Begründung das teuerste

Angebot. Das günstigste Angebot lag um 21 % unter dem späteren Kaufpreis.

11.2.2 Vermarktung

Die Anstalten verfügen über eine breite Produktpalette. Potenzielle Kunden haben jedoch nur sehr eingeschränkt die Möglichkeit, sich über die Produkte zu informieren.

Eine dauerhafte Vermarktung findet lediglich über den bei der JVA Brandenburg an der Havel angebotenen „meisterhaft-Werksverkauf“ statt. Darüber hinaus bieten die zweimal jährlich im MdJ durchgeführten Basare den Anstalten die Möglichkeit, ihre Produkte zu präsentieren. Die Leistungsmöglichkeiten beispielsweise der Tischlereien und der Druckerei können auf diesem Weg jedoch nicht beworben werden.

Zentralstelle und Serviceeinrichtung für das Beschaffungswesen (ZfB)

Für die zentrale Beschaffung aller Lieferungen und Leistungen für die Bedarfsstellen der unmittelbaren Landesverwaltung schuf das Land Brandenburg die ZfB (siehe auch: Nummer 11 des Jahresberichts 2019). Die ZfB soll die Bedarfsstellen in jährlichem Abstand über die in den Anstalten hergestellten Waren und die von ihnen angebotenen Dienstleistungen unterrichten. Die JVA ihrerseits sind verpflichtet, der ZfB jeweils bis Dezember mitzuteilen, welche Waren und Dienstleistungen im Folgejahr voraussichtlich produziert bzw. angeboten werden.

Da diese Regelung in keiner der geprüften Anstalten bekannt war, enthielt der Leistungskatalog der ZfB keine Produkte der Eigenbetriebe.

Erwerb von Büroausstattungen im Geschäftsbereich des MdJ

Die Landesbehörden sollen ihren Bedarf in Anstalten decken, wenn deren Angebote (Preis, Qualität, Lieferzeit) den geforderten Bedingungen für die Auftragsvergabe entsprechen.

Im Zeitraum von 2016 bis 2018 investierten das MdJ, das Brandenburgische Oberlandesgericht, die Staatsanwaltschaften und Anstalten in ihren Geschäftsbereichen unter anderem in Büroausstattungen. Obwohl die Tischlerei der JVA Branden-

burg an der Havel über einen umfangreichen Produktkatalog für Büromöbel verfügt, deckten diese Behörden ihren Bedarf in keinem der Beschaffungsfälle mit diesen Produkten.

11.2.3 Vermögensbuchführung

Die Prüfung des Vermögens in den Anstalten deckte wie schon bei der vorangegangenen Prüfung erhebliche Mängel auf. Rohstoff-, Fertigwaren- und Gerätekarteien waren weder vollständig noch ordnungsgemäß geführt worden. Das MdJ hatte daraufhin angekündigt, auf Gerätekarteien künftig zu verzichten; der Nachweis der Geräte erfolge nunmehr im dafür vorgesehenen Fachverfahren (SAP-Anlagenbuchhaltung). Die Anstalten seien angehalten, bis Ende 2012 die Daten in SAP sowie den Rohstoff- und Fertigwarenkarteien zu aktualisieren und Verantwortliche zu bestimmen.

SAP-Anlagenbuchhaltung

In keiner der geprüften Anstalten war die SAP-Anlagenbuchhaltung auf einem aktuellen Stand. Aktenkundige Nachweise aktueller Bestandsprüfungen auf Grundlage der Anlagenbuchhaltung lagen nur in einem Fall vor. Fehlende Kennzeichnungen auf den Geräten erschwerten zudem eine Zuordnung.

In einer JVA war ein Abgleich der SAP-Anlagenbuchhaltung mit den vorhandenen Gegenständen nicht möglich. Für die Tischlerei lag ein tabellarisches Inventarverzeichnis aus dem Jahr 2012 vor. Diese Liste war um in der Anlagenbuchhaltung nicht vorhandene Gegenstände ergänzt. Die im Anlagenverzeichnis der Wäscherei aufgeführten Fabrikate der Nähmaschinen stimmten nicht mit denen überein, die der Landesrechnungshof vorfand. Von drei nachgewiesenen Dampferzeugern (für Bügelstationen) waren tatsächlich nur zwei vorhanden. Die ausgewiesenen Zugangsdaten stimmten zudem nur in einem Fall. In dem seit dem Jahr 2012 außer Betrieb befindlichen Kfz-Pflegestützpunkt fand der Landesrechnungshof verschiedene, nicht in der Anlagenbuchhaltung aufgeführte Gegenstände. Einen aufgelisteten Gabelstapler hatte die JVA dagegen bereits im Jahr 2014 veräußert.

In der Tischlerei einer anderen JVA erfolgte ein Abgleich der Werkzeuge anhand der noch weiterhin genutzten Gerätekarteien. Ein Abgleich der Anlagenbuchhaltung mit den vorhandenen Geräten ergab, dass die Anzahl der in SAP nachgewiesenen Geräte geringer war.

In einer weiteren JVA konnte der Landesrechnungshof durch fehlende Standort- und teilweise falsche Kostenstellenzuordnungen in der SAP-Anlagenbuchhaltung nur eingeschränkt Gegenstände abgleichen. Die JVA selbst führte bislang noch keinen Abgleich durch.

Ungenutzte Geräte und Anlagen

In der Gärtnerei einer JVA fanden sich weiterhin ungenutzte Anbauteile für Motorsensen, deren Verwertung der Landesrechnungshof bereits in seiner vorangegangenen Prüfung empfohlen hatte.

Die Tischlerei einer JVA verfügte über sieben kabelgebundene Bohrmaschinen, die nicht genutzt werden, da für den gleichen Zweck Akkubohrmaschinen zur Verfügung standen. Von den Akkubohrmaschinen wurden vier nicht genutzt.

Eine JVA verfügte über verschiedene Maschinen für eine Tischlerei, die im Rahmen einer Ausbildung zum Einsatz gekommen waren. Nach der Einstellung der Ausbildung blieben die Maschinen, unter anderem eine Formatkreissäge, ungenutzt. Gleichzeitig erwarb die Tischlerei einer anderen JVA eine neue Formatkreissäge. Ebenso blieb eine Flächenpresse ungenutzt, für die in der anderen Tischlerei Bedarf bestünde. Flächenpressungen müssen dort zeitaufwendig mit anderen technischen Hilfsmitteln durchgeführt werden.



Abbildung 31: Ungenutzte Flächenpresse in einer JVA
Quelle: Eigene Aufnahme

Eine Anstalt hielt eine Hebebühne vor. Obwohl diese nicht mehr genutzt wurde, fielen weiterhin jährlich Ausgaben von etwa 500 Euro für die Wartung an.

11.2.4 Unregelmäßigkeiten bei Barzahlungen in einer JVA

Neben den in einer JVA ordnungsgemäß eingerichteten Geldannahmestellen¹⁶³ befand sich im Bereich Arbeit und Versorgung eine nicht zugelassene Geldannahmestelle. Diese diente der Annahme der Abrechnungen der Geldannahmestelle der Kfz-Werkstatt sowie von Bargeld für Aufträge der Wäscherei, der Kreativwerkstatt und des Arbeitstrainings. Der verantwortliche Mitarbeiter dieser Geldannahmestelle sollte die von ihm vereinnahmten Barbeträge in der Zahlstelle der JVA einzahlen.

¹⁶³ Geldannahmestellen sind Zahlstellen besonderer Art, deren Aufgaben auf die Annahme geringfügiger barer Einzahlungen beschränkt sind, Nr. 40 der Vorbemerkungen der VV zu den §§ 70 bis 80 LHO in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 2016 (ABl. 2016, [Nr. 35], S. 870), zuletzt geändert durch Erlass des MdFE vom 11. März 2020 (ABl. 2020, [Nr. 17], S. 347).

Ab dem Jahr 2017 erstellte der genannte Mitarbeiter zudem selbst Rechnungen für Leistungen der Eigenbetriebe. Die entsprechenden Zahlungen vereinnahmte er ebenfalls bar.

Der Landesrechnungshof glich die von der Kfz-Werkstatt nachgewiesenen und abgelieferten Einnahmen mit den in der Zahlstelle abgelieferten Zahlungen für die Haushaltsjahre 2016 bis 2018 ab. Dabei stellte er Fehlbeträge von insgesamt 8.273 Euro fest:

Jahr	Soll	Ist	Fehlbetrag
Werte	in €		
2016	7.315,05	5.428,25	1.886,80
2017	7.410,39	4.344,30	3.066,09
2018	8.569,58	5.249,48	3.320,10

Tabelle 17: Festgestellte Differenzen zwischen nachgewiesenen und tatsächlichen Einnahmen der Kfz-Werkstatt der JVA
Quelle: Eigene Erhebungen

Für Einnahmen der Kreativwerkstatt und des Arbeitstrainings lag zudem ein Fehlbetrag von 151 Euro vor.

Ermöglicht wurde diese Unregelmäßigkeit auch dadurch, dass die JVA seit 2008 keine Prüfung der Geldannahmestellen durchgeführt hatte.

Aufgrund seiner Feststellungen benachrichtigte der Landesrechnungshof den Leiter der JVA. Nach einer internen Nachprüfung wurde ein Disziplinarverfahren eingeleitet und Strafanzeige erstattet. Die Verfahren dauern an.

11.2.5 Verkauf von Pflanzen

Den Anstalten ist der Verkauf von Rohstoffen, die weder be- noch verarbeitet wurden, nicht gestattet. Die Gärtnerei einer JVA veräußerte dennoch nicht weiterverarbeitete Waren an die Bediensteten:

- 72 % der beschafften Gurkenpflanzen verkaufte die JVA zu einem vier Cent über dem Einkaufspreis liegenden Preis (2,46 Euro) an Mitarbeiter weiter. Der übliche Marktpreis für diese Pflanzen liegt bei 5 Euro.
- 72 % der beschafften Stiefmütterchen verkaufte die JVA an Mitarbeiter unter dem Einkaufspreis (0,45 Euro) zu einem Stückpreis von 0,40 Euro.

- Von 160 in zwei Größen beschafften Weihnachtssternen veräußerte die JVA 115 unmittelbar an Mitarbeiter weiter. Von 40 beschafften Pflanzen in der kleineren Variante verkaufte die JVA 27 Stück unter dem Einkaufspreis (1,88 Euro) zu jeweils 1,50 Euro weiter.

11.2.6 Kontrollprüfung

Der Landesrechnungshof hatte in seiner vorangegangenen Prüfung im Jahre 2011 Mängel festgestellt, deren Behebung das MdJ zusagte. Die Kontrolle ergab nunmehr:

Kfz-Werkstatt der JVA Brandenburg an der Havel

Die Kfz-Werkstatt der JVA Brandenburg an der Havel war zum Zeitpunkt der vorangegangenen Prüfung nur gering ausgelastet gewesen und hatte ihre Dienstleistungen zu deutlich zu geringen Preisen angeboten. Zur Ersatzteilbezahlung hatte die Kfz-Werkstatt eine „private Handkasse“ geführt.

Der Landesrechnungshof stellte im Rahmen der erneuten Prüfung fest, dass die Kfz-Werkstatt nunmehr deutlich besser wirtschaftete. Ein Vergleich der Jahre 2012 und 2018 zeigt, dass sich die Einnahmen um 147 % bei gleichzeitigem Anstieg der Ausgaben um 43 % positiv entwickelten. Die Kfz-Werkstatt erwirtschaftete nach einem Verlust von 5,8 Tsd. Euro im Jahr 2012 mittlerweile einen Überschuss von 19,4 Tsd. Euro. Eine zur Ersatzteilbezahlung geführte private Kasse fand der Landesrechnungshof nicht mehr vor.

Gärtnerei der JVA Brandenburg an der Havel

Die JVA Brandenburg an der Havel hatte Abwassergebühren auch für die lediglich zur Bewässerung genutzte Trinkwassermenge gezahlt. Nunmehr wurde ein separater Abwasserzähler eingebaut.

Tischlerei der JVA Brandenburg an der Havel

Die mit einer für 17 Tsd. Euro beschafften Brikettierpresse hergestellten Briketts konnten wegen Bindemittelrückständen nicht als Heizmaterial verwendet werden. Stattdessen mussten sie kostenpflichtig entsorgt werden. Die JVA sonderte die Presse mit dem Umzug der Tischlerei aus.

Motorsense in der JVA Luckau-Duben

Der Landesrechnungshof hatte die Beschaffung von zwei Motorsensen mit zahlreichem Zubehör durch die JVA Luckau-Duben beanstandet, die zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen 2011 bereits mehrere Jahre ungenutzt waren. In seiner Antwort teilte das MdJ unter anderem mit, dass das Anbaugerät „Hochentaster“ erst zum Einsatz kommen könne, wenn die Bäume der JVA eine entsprechende Größe hätten.

Bei der erneuten Prüfung war eines der Geräte samt Anbauteilen weiterhin vorhanden; einige Anbauteile blieben allerdings unbenutzt. Die zweite Motorsense war nebst mehreren Zubehörteilen nicht mehr auffindbar. Der Landesrechnungshof ließ sich alle vorhandenen Geräte und Anbauteile vorlegen:



Abbildung 32: Motorsense mit vollständigem Zubehörsatz
Quelle: Eigene Aufnahme



Abbildung 33: Noch vorhandene Anbauteile einer zweiten Motorsense
Quelle: Eigene Aufnahme

Einige Anbauteile, insbesondere die drei Anbaugeräte der nicht mehr vorhandenen Motorsense, sind bislang noch immer nicht zum Einsatz gekommen. Die JVA beschneidet die Anstaltsbäume nunmehr mit einer Handsäge, die sie für 100 Euro erwarb.

Kfz-Pflegestützpunkt in der JVA Luckau-Duben

Der Kfz-Pflegestützpunkt in der JVA Luckau-Duben ist seit dem Jahr 2012 ungenutzt. Obwohl ein Weiterbetrieb des Pflegestützpunktes nicht vorgesehen ist, hat die JVA bislang keine Anstrengungen unternommen, Gegenstände und Materialien auszusondern. Dies ist aus Sicht des Landesrechnungshofes insbesondere auch deshalb notwendig, weil die funktionsfähige Hebebühne die JVA zu regelmäßigen technischen Überprüfungen verpflichtet.



Abbildung 34: Lager für Kfz-Chemie und Pflegematerial der JVA Luckau-Duben 2011 (links) und 2019 (rechts).
Quelle: Eigene Aufnahmen

meisterhaft Onlineshop

Im Jahresbericht 2012 äußerte der Landesrechnungshof „erhebliche Zweifel daran, ob es dem MdJ im Zusammenwirken insbesondere mit der JVA Brandenburg an der Havel gelingen wird, den Onlineshop dauerhaft erfolgreich zu betreiben.“ Das MdJ bemerkte in seiner Stellungnahme, dass die Produkte der Anstalten weiterhin online über die Verkaufsplattform verkauft werden sollen.

Ab Ende Mai 2018 war die Seite <http://www.meisterhaft-brandenburg.de> zunächst ohne nähere Begründung offline, mittlerweile steht die Domain zum Verkauf.



Abbildung 35: Bildschirmfoto des Onlineshops
Quelle: <http://www.meisterhaft-brandenburg.de>, abgerufen am 17. Oktober 2018.

11.3 Folgerungen

Die Anstalten vergeben Lieferungen und Leistungen nach wie vor nicht in transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren. Wiederholte Feststellungen des Landesrechnungshofes über Verstöße gegen das Vergaberecht weisen darauf hin, dass die Anstalten mit dem vorhandenen Personal nicht in der Lage sind, komplexe Vergabeverfahren fehlerfrei durchzuführen. Der Landesrechnungshof bat daher zu prüfen, Vergabeverfahren der Anstalten zu zentralisieren bzw. die Dienstleistung der ZfB im Zentraldienst der Polizei (ZDPol) in Anspruch zu nehmen.

Der Landesrechnungshof empfahl den Anstalten nachdrücklich eine Listung der Produkte bei der ZfB. Dies würde einerseits einen größeren Interessentenkreis erschließen; andererseits befreit der Rückgriff auf bei der ZfB gelistete Produkte die beschaffenden Behörden von einer öffentlichen Ausschreibung.

Der Landesrechnungshof hält es nach wie vor für sinnvoll, im Internet über die Produkte und Leistungen der Anstalten zu informieren (etwa auf der Internetseite des Ministeriums). Den Betrieb eines eigenen Onlineshops hält er jedoch weiterhin für unwirtschaftlich und mit hohen Risiken verbunden. Er hält es allerdings für möglich, gemeinsam mit einem anderen Land die Online-Vermarktung der Produkte zu betreiben, zumal die meisten Länder bereits über etablierte Angebote verfügen.

Bestandsprüfungen führen die Anstalten grundsätzlich nicht durch bzw. Ergebnisse durchgeführter Inventuren finden keinen Eingang in die Vermögensbuchführung. Der Landesrechnungshof forderte die Anstalten daher auf, ihre Vermögensbuchführung zu aktualisieren. Dies beinhaltet insbesondere die Angabe des jeweiligen Standorts und die Kennzeichnung der Gegenstände, um im Rahmen einer Bestandsprüfung die vorgefundenen Gegenstände zuordnen zu können.

Wenn Geräte ungenutzt bleiben, spricht das dafür, dass einzelne Anstalten Gegenstände über dem Bedarf beschafften. Der Landesrechnungshof bat sicherzustellen, dass entbehrliche Gegenstände verwertet werden. Insbesondere könnte auf diesem Weg der Bedarf anderer Anstalten gedeckt werden.

Die Gärtnereien der Anstalten dienen wie die übrigen Anstaltsbetriebe dem Zweck, den Gefangenen Fähigkeiten für eine Erwerbstätigkeit nach der Entlassung zu vermitteln, zu erhalten oder zu fördern. Der Weiterverkauf unbearbeiteter Produkte der Gärtnereien führt zu keiner Beschäftigung der Gefangenen; vielmehr wird hiermit der dort beschäftigte Betriebskoordinator mit Aufgaben betraut, die nicht den Gefangenen zu Gute kommen.

11.4 Stellungnahme

Das Ministerium erhob keine Einwände gegen die Darstellung der Sachverhalte – diese seien zutreffend.

11.5 Schlussbemerkungen

Die Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Anstaltsbetriebe durch den Landesrechnungshof ergab Beanstandungen. Diese bezogen sich auf die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung zentralen Bereiche der Beschaffung und der Vermögensbuchführung. Vorgefundene Fehler im Vergabeverfahren hängen nach Auffassung des Landesrechnungshofes auch damit zusammen, dass das MdJ die Anstalten nicht in jedem Fall zeitnah und umfassend unterstützte.

Der Landesrechnungshof regt an, die Auslastung aller Anstaltsbetriebe noch stärker in den Fokus zu nehmen. Er begrüßt, dass das MdJ nunmehr in Austausch mit dem ZDPol getreten ist. Er sieht allerdings noch Potenzial für eine breitere Bekanntmachung der Anstaltsprodukte innerhalb der Landesverwaltung.

Im Übrigen erkennt der Landesrechnungshof das Bestreben der Anstalten an, hier namentlich der JVA Brandenburg an der Havel, Hinweise des Landesrechnungshofes aufzunehmen sowie konstruktiv und beständig an Verbesserungen zu arbeiten. Er ermutigt die Anstalten nachdrücklich, den eingeschlagenen Weg gemeinsam mit dem MdJ weiterzugehen.

Einzelplan 04 Ministerium der Justiz (MdJ)

12 Zentraler Dienstleister von Anfang an mit Personalmangel

Die Justiz errichtete für ihren Bereich einen eigenen IT-Dienstleister. Diesem fehlte von Anfang an Personal. Besserung ist nicht in Sicht.

12.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof prüfte die Neuordnung der IT-Organisation im Geschäftsbereich der Justiz, insbesondere die Errichtung des Zentralen IT-Dienstleisters der Justiz des Landes Brandenburg (ZenIT).

12.2 Prüfungsergebnis

12.2.1 Zentralisierung der IT der Justiz

Vorüberlegungen

Das Ministerium der Justiz (MdJ) sah die Konsolidierung der IT-Aufgaben der Justiz 2016 als einen ersten Schritt der Vorbereitung auf die flächendeckende Ausweitung des Elektronischen Rechtsverkehrs an.¹⁶⁴ Zugleich vertrat das MdJ die Auffassung, dass sich die Unabhängigkeit der Justiz auch auf die Speicherung ihrer Daten und den Umgang damit erstrecke. Deshalb seien eigene Strukturen für die Justiz-IT zwingend notwendig.

¹⁶⁴ Neuordnung der IT-Organisation im Geschäftsbereich der Justiz; Allgemeine Verfügung des Ministers der Justiz- und für Europa und Verbraucherschutz vom 27. April 2016 (JMBl. 2016, [Nr. 5], S. 34 ff).

Grobkonzept

Das MdJ beauftragte im April 2014 ein Unternehmen mit der Durchführung des Projektes „IT-Strategie – Konzeption zur Koordinierung der Informationstechnik im Geschäftsbereich der Justiz des Landes Brandenburg“¹⁶⁵, welches Szenarien konzipierte. Im September 2014 erklärte es die „Technische Konsolidierung“ zum Zielszenario. Dieses beinhaltete die Zusammenfassung aller technischen Verantwortungsbereiche bei einem zentralen IT-Dienstleister der Justiz; sah aber gleichzeitig den Verbleib der fachlichen Verantwortung in den Geschäftsbereichen vor.

Bereits zu diesem Zeitpunkt gab es kritische Stellungnahmen aus der Justiz, etwa zur Personalsituation und zur Risikoanalyse.

Fachfeinkonzept

Im Juni 2015 legte eine vom MdJ beauftragte Bietergemeinschaft das Fachfeinkonzept für die Umsetzung des Zielszenarios vor.

In der Gründungsphase sollten die formalen Grundlagen für die neue IT-Organisation geschaffen und die wesentlichen Steuerungsmechanismen implementiert werden. Hierzu gehörten die Besetzung des Aufbaustabes, die Gründung der Zielorganisation ZenIT, die Schaffung der Stellen für das Verfahrensmanagement sowie die Besetzung und Gründung der Steuerungsgremien.

In der anschließenden Aufbauphase sollte die organisatorische, technische und personelle Konsolidierung des IT-Betriebes umgesetzt werden. In der Optimierungsphase sollten neue und wachsende Herausforderungen identifiziert werden.

Zum Fachfeinkonzept nahmen Behörden aus dem Geschäftsbereich kritisch Stellung. So bemängelte der Generalstaatsanwalt des Landes Brandenburg unter anderem, dass

¹⁶⁵ Die IT-Strategie wird auch als Grobkonzept bezeichnet und entspräche somit dem gebräuchlichen Vokabular des Projektmanagements. Es wurde vom MdJ am 22. September 2014 abgenommen.

- die Ziele, Vorteile und konkreten Aufgaben des ZenIT nur unzureichend, floskelhaft und wenig spezifisch beschrieben seien,
- Probleme im Bereich der Beteiligung, Personalumsetzung und -gewinnung vollkommen unterschätzt würden, obwohl diese für das Funktionieren des ZenIT maßgeblich seien und
- ein Personalmehrbedarf bereits absehbar sei. Von den (zum damaligen Zeitpunkt) 105 mit IT-Arbeiten Befassten seien nur 39 IT-Fachkräfte.

Kabinettsbeschluss

Das MdJ erarbeitete die Kabinettsvorlage „Errichtung des Zentralen IT-Dienstleisters der Justiz des Landes Brandenburg ZenIT als Einrichtung des Landes“.

Das Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK) äußerte im Rahmen der Ressortabstimmung die Erwartung, dass der Zentrale IT-Dienstleister für das Land Brandenburg (ZIT-BB) und der ZenIT nicht in Konkurrenz zueinander stehen dürften. Sie müssten sich ergänzen und Synergieeffekte nutzen.

Die Landesregierung fasste am 26. Januar 2016 den Beschluss zur Errichtung des ZenIT.

12.2.2 Errichtung des ZenIT

Entscheidungsgremien

Das MdJ übernahm bei der Errichtung des ZenIT die Steuerungsfunktion. Daneben wurden weitere Beteiligungs- und Entscheidungsinstanzen gebildet.

- Durch den „Strategischen Lenkungskreis IT“ sollte die strategische IT-Steuerung der brandenburgischen Justiz wahrgenommen werden. Er tagte mindestens zweimal jährlich und hatte elf Mitglieder¹⁶⁶, von denen sieben stimmberechtigt waren. Diese konnten Beschlüsse nur einstimmig fassen.

¹⁶⁶ Hierzu gehörten die Behördenleitungen des MdJ, des OLG, der Generalstaatsanwaltschaft, der Landesobergerichte, außerdem der Vorsitzende des Kontrollgremiums IT, die Geschäftsführung des Operativen Lenkungskreises IT und je eine Person, die die Berliner Senatsverwaltungen für Justiz und für Arbeit vertrat.

- Der „Operative Lenkungsreis IT“ sollte die Abstimmungsprozesse zur Umsetzung der durch den Strategischen Lenkungsreis IT definierten Ziele, Vorgaben und Vorhaben sicherstellen. Der Operative Lenkungsreis IT umfasste fünfzehn Mitglieder, von denen neun stimmberechtigt waren.¹⁶⁷ Er tagte planmäßig mindestens vierteljährlich. Auch seine Entscheidungen mussten einstimmig getroffen werden.
- Vertretende der Richter- und Staatsanwaltsräte sowie eine Vertretung der Rechtspflegerschaft bildeten das „Kontrollgremium IT“.

Beide Lenkungsreize befassten sich wiederholt unter anderem mit grundsätzlichen organisatorischen und personellen Problemen, für die sie jedoch keine Lösung fanden.

Aufbaustab

Das MdJ verfügte im Januar 2016 die Bildung eines Aufbaustabes zum Aufbau des ZenIT und für die geordnete Überleitung der IT-Aufgaben.

Das Projektteam sollte im Zeitraum von 2016 bis 2018 neun Mitglieder umfassen. Tatsächlich wurden dem Aufbaustab im Wege der Abordnung oder Teilabordnung lediglich fünf Arbeitskraftanteile, teilweise erst verspätet, zugeordnet, wobei nur der Leiter zu 100 % im Aufbaustab tätig werden konnte.

Anders als geplant, beendete der Aufbaustab bereits Ende März 2017 nach einem Jahr seine Arbeit. Die ehemaligen Mitarbeiter des Aufbaustabs wurden nach der formalen Gründung des ZenIT Anfang April 2017 dessen Organisation zugeordnet. Der ZenIT bezog seinen Sitz in Potsdam in der Henning-von-Tresckow-Straße 9 – 13. Der Dienstsitz war von außen nicht als solcher zu erkennen.

¹⁶⁷ Hierzu gehörten je eine Vertretung des MdJ, des OLG, der Generalstaatsanwalt, der Landesobergerichte, der Dienstleistungsabteilung bei der JVA Brandenburg an der Havel sowie die Leitung und die Fachbereichsleitung des ZenIT.



Abbildung 36: Sitz des ZenIT in der Henning-von-Tresckow-Straße, Haus D
Quellen: Eigene Aufnahme, 4. März 2020

In einem Abschlussbericht stellte der Aufbaustab seine Ergebnisse vor. Darin heißt es unter anderem, dass von 32 zu bearbeitenden Aufgaben 16 mit dem Status „in Arbeit“, 13 mit dem Status „offen“ und drei als „abgeschlossen“ zu bewerten seien. Kritisch merkte der Bericht an, dass auch aufgrund der fehlenden Personalressourcen die festgelegten Ziele nicht erreichbar gewesen wären.

Personal

Sowohl das Grobkonzept 2014 als auch das Fachfeinkonzept 2015 wiesen auf das Erfordernis einer ausreichenden Ausstattung der IT-Organisation mit fachlich qualifiziertem Personal hin.

Für den Aufbaustab waren keine Neueinstellungen erfolgt. Die (teil-)abgeordneten Beschäftigten waren unter anderem für die personelle und organisatorische Planung des ZenIT zuständig. Sieben der neun Beschäftigten verfügten über keine einschlägigen Erfahrungen in der Personalsachbearbeitung.

Der Präsident des Brandenburgischen Oberlandesgerichts kritisierte mit Schreiben vom 17. Januar 2018 zur geplanten Personalüberführung in den ZenIT, dass keine verbindliche Beschreibung der auf den ZenIT zu überführenden Aufgaben erfolgt sei. Er stellte ein Personaldefizit von ca. 60 Stellen dar,

was aus seiner Sicht die eingeschränkte bis fehlende Handlungsfähigkeit des ZenIT deutlich mache.

Das MdJ informierte den Strategischen Lenkungskreis im Oktober 2017 darüber, dass für das Jahr 2019 die Stellenzielzahl 100 betrage. Tatsächlich waren zum 31. Dezember 2019 lediglich 73 Stellen im Haushaltsplan ausgebracht. Hiervon konnte wiederum knapp die Hälfte besetzt werden.¹⁶⁸

Die Personalsituation stellte sich wie folgt dar:

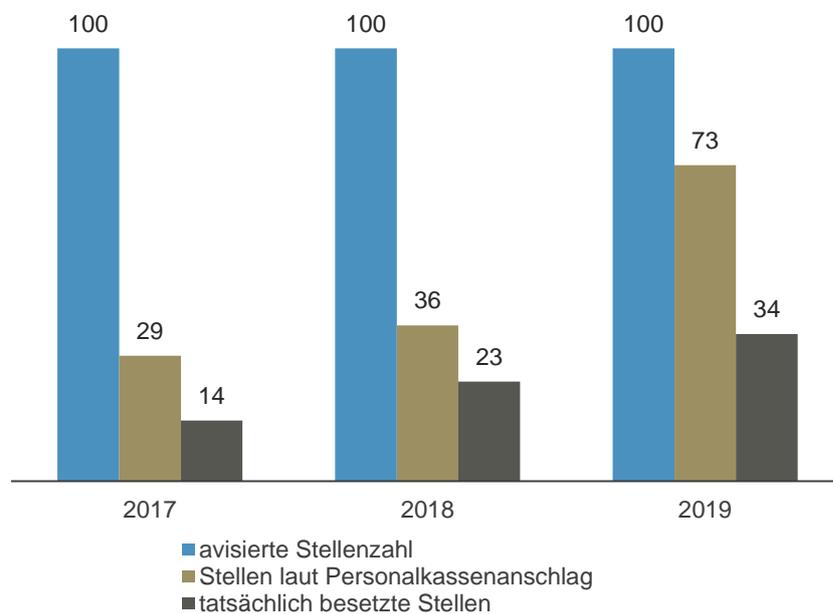


Abbildung 37: Personal des ZenIT
 Quellen: Übersichten des ZenIT; Personalkassenanschlag der Jahre 2017 bis 2019, Einzelplan 04, Kapitel 04 130

Dabei verkennt der Landesrechnungshof nicht, dass das vorhandene Personal hoch engagiert war und teilweise bis an die Grenze seiner Leistungsfähigkeit ging, um die Auswirkungen der personellen Engpässe möglichst gering zu halten. Dies kann jedoch keine dauerhafte Lösung darstellen.

¹⁶⁸ Am 31. Mai 2020 waren von 83 Stellen und Planstellen insgesamt 40,76 besetzt.

12.2.3 Zentrale Beschaffung in der Landesverwaltung

Das Verwaltungsmodernisierungsgesetz¹⁶⁹ sah unter anderem Maßnahmen zur Effizienzsteigerung von Beschaffungsprozessen vor. Auf seiner Grundlage errichtete das MIK die Zentralstelle und Serviceeinrichtung für das Beschaffungswesen (Zentralstelle für Beschaffungen [ZfB]) in seinem Geschäftsbereich beim Zentraldienst der Polizei. Die gesamte unmittelbare Landesverwaltung ist verpflichtet, Beschaffungen ihres Standardbedarfes über die ZfB abzuwickeln.¹⁷⁰ Die zentrale Beschaffung von IT-Hard- und Software für die gesamte Landesverwaltung obliegt seit dem 1. Januar 2009 dem ZIT-BB und ist grundsätzlich über die ZfB durchzuführen.¹⁷¹

Mit Verfügung des Justizministers vom 26. Mai 2017 wurde dem Leiter oder der Leiterin des ZenIT das Beschaffungswesen für die Justiz übertragen.

Das Sachgebiet „Haushalt und Beschaffung“ war durch eine geringe Personalausstattung gekennzeichnet. Beschaffungen erfolgten oft weiterhin dezentral im Geschäftsbereich. Die Beschaffungsunterlagen, die der Landesrechnungshof einsah, waren zumeist unvollständig und erfüllten nur teilweise die Anforderungen des Vergaberechts.

Wegen fehlenden Personals im Sachgebiet „Haushalt und Beschaffung“ übertrug der ZenIT zum Teil den jeweils beschaffenden Stellen die Berechtigung, zu Lasten des Titels des ZenIT die Ausgaben zu tätigen. Der ZenIT selbst nahm nur die formale Anordnung vor. Der ZenIT verwandte häufig den

¹⁶⁹ Gesetz über Ziele und Vorgaben zur Modernisierung der Landesverwaltung (VerwModG) vom 10. Juli 2003 (GVBl. I 2003, [Nr. 11], S. 194, 195) außer Kraft getreten durch Artikel 8 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl. I 2014, Nr. 28).

¹⁷⁰ Beschaffungsanordnung (BAO), Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 16. November 1999 (ABl. 1999, S. 1191) in der Fassung der Anlage 1 zur Kabinettsvorlage 227/05 vom 20. September 2005, Ministerium des Innern, Ziffer 4.2.; veröffentlicht mit dem Vergabehandbuch unter 2.3 der Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (ABl. 2005, S. 873 [887]).

¹⁷¹ Erlass des Ministeriums des Innern zur Errichtung des Landesbetriebes „Brandenburgischer IT-Dienstleister“ (ZIT-BB) und zur Auflösung des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und IT-Serviceaufgaben (LDS) vom 15. Dezember 2008 (ABl. 2008, S. 2907) geändert durch Erlass des Ministeriums des Innern vom 4. August 2014 (ABl. 2014, S. 1079).

Textbaustein: „in Unkenntnis der aktuellen Lieferfristen und aufgrund hiesiger Kapazitäten, würde ich mich freuen, wenn die Beschaffung durch [Gericht bzw. Staatsanwaltschaft] übernommen wird.“

12.3 Folgerungen

Das Land Brandenburg verfügte zum Zeitpunkt der Entscheidung für die Gründung des ZenIT bereits über den ZIT-BB als zentralen IT-Dienstleister. Dafür, dass die Sicherheit der Justizdaten eine räumliche und formale Trennung von den Daten aller anderen Behörden erfordert, gibt es keine zwingende Begründung.

Die Vorbereitungsarbeiten, die mit der Erstellung des Grob- sowie des Fachfeinkonzeptes geleistet wurden, konnten nach Einschätzung des Landesrechnungshofes nicht genutzt werden. Hier hätte das Risikomanagement ansetzen müssen, denn insbesondere Projekte mit einem hohen Innovationswert sind mit einem Umsetzungs- und Erfolgsrisiko verbunden. Dabei hängt der Projekterfolg unter anderem davon ab, ob und inwieweit die Risiken bei der Durchführung des Projekts erkannt, deren Ursache analysiert und bewertet sowie geeignete Vorsorge- bzw. Gegenmaßnahmen eingeleitet wurden.

Der Landesrechnungshof hält die Festlegung von Aufgabenschwerpunkten im Fachfeinkonzept für zielführend. Er stellte im Rahmen seiner Erhebungen allerdings fest, dass bis Ende 2019 keine der 13 definierten Aufgaben vollständig erfüllt wurde. Er regt daher an, zunächst den Ist-Zustand des Aufbaus des ZenIT mit den ursprünglichen Planungen abzugleichen. Sodann ist die Frage zu beantworten, ob der Aufbau des ZenIT in ursprünglich geplantem Maße weitergehen soll – und wenn ja, in welcher Geschwindigkeit dies tatsächlich möglich ist.

Auch aufgrund des fehlenden Personals müssen die ursprünglichen Planungen zum ZenIT nach Auffassung des Landesrechnungshofes überdacht werden. Wenn der ZenIT in seiner ursprünglich geplanten Form mit den ursprünglich vorgesehenen Aufgaben aufgebaut werden soll, muss die Justiz entweder gänzlich neue, bisher unbekannte Verfahren

zur Personalgewinnung entwickeln oder sie muss dauerhaft externen Sachverstand in Anspruch nehmen.

Daneben sollte das MdJ weitere Alternativen prüfen. Kooperationen könnten die derzeitige Situation abmildern und zu einer Entlastung der zurzeit im ZenIT tätigen Mitarbeiter führen. Naheliegend wäre etwa eine deutlich engere Zusammenarbeit mit dem ZIT-BB. Insbesondere könnten dessen Strukturen und Erfahrungen für IT-Beschaffungen und das Vertragsmanagement genutzt werden.

Die überwiegend dezentrale Beschaffung widerspricht dem Zentralisierungs- und Standardisierungsgedanken des Landes. Derzeit bestehen beim ZenIT für die zentrale Beschaffung keine Aufbau- bzw. Ablaufstrukturen. Erst nach Beginn der örtlichen Erhebungen wurden eine Geschäftsprozessbeschreibung und ein standardisierter Beschaffungsantrag in Auftrag gegeben.

Der Landesrechnungshof regt an, die zentrale Beschaffungsstelle des Landes mehr einzubinden, auf bestehende Rahmenverträge zurückzugreifen und auf den Abschluss eigener Rahmenverträge hinzuwirken.

12.4 Stellungnahme

Das MdJ machte zahlreiche Anmerkungen zu den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes, welcher diese auch berücksichtigte, soweit es angezeigt war.

Überdies wies das MdJ darauf hin, dass es die Bedenken der Fachebene im Hinblick auf die Personalsituation ernst genommen hätte.

Die Übertragung des Beschaffungswesens an den ZenIT sei auf Basis des Kabinettschlusses erfolgt.

Zwar sei das Sachgebiet „Haushalt und Beschaffung“ durch eine geringe Personalausstattung gekennzeichnet gewesen. Berücksichtigt werden müsse jedoch, dass nicht nur die Personalausstattung gering gewesen sei, sondern es auch Probleme und Verzögerungen bei der Stellenbesetzung gegeben habe.

Die Darstellung, dass bis zum Abschluss der Erhebungen des Landesrechnungshofes keine der definierten Aufgaben

vollständig erfüllt wurde, wäre zu negativ. Einige Aufgaben seien teilweise erfüllt worden und zwei mittlerweile sogar vollständig.

Dass der Aufbau des ZenIT trotz aller Hindernisse bereits weit fortgeschritten sei und sich die Stellenausstattung für den ZenIT inzwischen deutlich verbessert habe, sei als Erfolg zu werten.

12.5 Schlussbemerkungen

Der Aufbau des ZenIT war von Beginn an durch unzureichende Personalressourcen gekennzeichnet.

Die eigentlich seit Gründung des ZenIT beabsichtigte Konsolidierung und Standardisierung der IT war hierdurch behindert. Beschaffungen wurden während der Erhebungen des Landesrechnungshofes häufig dezentral durchgeführt und Verträge nicht nach den einschlägigen Vorschriften geschlossen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist offen, ob sich der ZenIT dauerhaft neben dem ZIT-BB, der Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg und dem Technischen Finanzamt Cottbus als umfassender IT-Beschaffer und -dienstleister etablieren kann.

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

13 Berufliche Schulen in freier Trägerschaft: Finanzierung von Fehlzeiten

Das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport gewährte Ersatzschulzuschüsse für Schülerinnen und Schüler, die nicht regelmäßig am Unterricht teilnahmen. Auch lange Fehlzeiten von einem halben Monat und mehr bemerkte das Ministerium nicht. Der Landesrechnungshof bat das Bildungsministerium um klare Regeln und wirksame Kontrollen.

13.1 Prüfungsgegenstand

Schwerpunkt der Prüfung waren die für die Ersatzschulfinanzierung maßgeblichen Schülerzahlen. Seit 2012 haben Ersatzschulen¹⁷² einen Finanzierungsanspruch nur für Schülerinnen und Schüler, die regelmäßig am Unterricht teilnehmen. Der Landesrechnungshof prüfte in acht Schulen, wie viele Schülerinnen und Schüler im Schuljahr 2013/14 regelmäßig teilnahmen. Dazu nahm er Einsicht in Klassenbücher und andere Schuldaten. Diese Schülerzahlen verglich er mit den Zahlen der Schulträger und des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport (MBS).

¹⁷² Ersatzschulen sind Schulen in freier Trägerschaft („Privatschulen“), die Schulen in öffentlicher Trägerschaft entsprechen und vom MBS als Ersatzschulen genehmigt sind.

13.2 Prüfungsergebnis

13.2.1 Regeln zur Abrechnung von Fehlzeiten

Seit dem Schuljahr 2012/13 beschränkt die Ersatzschulzuschussverordnung die Zuschüsse auf die Zahl der Schülerinnen und Schüler, die „regelmäßig am Unterricht und an sonstigen pflichtigen Veranstaltungen der Schule teilnimmt und mehr als die Hälfte des Monats in einem Schulverhältnis zur Ersatzschule steht“. Dabei ist zunächst jeder Kalendermonat für sich zu betrachten und danach ein Durchschnitt für das Schuljahr zu bilden.

Was unter „regelmäßig ... teilnimmt“ genau zu verstehen ist, regelte das MBS in den acht Jahren seit Geltung der Verordnung weder in der Verordnung selbst noch in Verwaltungsvorschriften. In der Begründung der Verordnung heißt es nur, dass Schülerinnen im gesetzlichen Mutterschutz und nachweislich kranke Schülerinnen und Schüler anerkannt werden.

Ab welchen Fehlzeiten Schülerinnen und Schüler bei Schulwechseln, Schulabbrüchen oder unentschuldigtem Fernbleiben („Schulschwänzen“) nicht mehr gezählt werden dürfen, war nicht geregelt.

Gegen Ende der Prüfung trug das MBS vor, erster Anhaltspunkt solle wie beim Merkmal „Schulverhältnis“ ein Zeitraum von mehr als der Hälfte des Monats sein. Eine Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalles bleibe jedoch unbenommen.

Da das Ministerium keine klare Grenze zog, ließ der Landesrechnungshof bei seiner Berechnung der Schülerzahlen nur Schülerinnen und Schüler mit extremen Fehlzeiten von einem halben Monat und mehr unberücksichtigt.

13.2.2 Angaben der Schulträger zu Fehlzeiten

Mindestens drei der sechs vom Landesrechnungshof geprüften Schulträger meldeten dem MBS für das Schuljahr 2013/14 überhöhte Schülerzahlen. In den nach Kalendermonaten aufgeschlüsselten Verwendungsnachweisen meldeten sie auch

Schülerinnen und Schüler, die halbe Monate und mehr fehlten, ohne dass sie durch Krankschreibungen oder Mutterschutz entschuldigt waren. Anhaltspunkte dafür lieferten die Verwendungsnachweise nicht. Die Abweichungen gegenüber den vom Landesrechnungshof festgestellten Schülerzahlen betragen im Durchschnitt des geprüften Schuljahres 12,08 Schülerinnen und Schüler. Dies betraf vor allem Schülerinnen und Schüler, deren Schulvertrag noch lief, die aber infolge von Schulwechseln oder Schulabbrüchen dem Unterricht lange ferngeblieben waren, zum Teil monatelang.

Fünf der sechs geprüften Schulträger erklärten, dass sie für die Angabe der Schülerzahlen im Verwendungsnachweis nur auf die Laufzeiten der Verträge abstellten, nicht auf die Teilnahme am Unterricht. Dies begründeten einige Schulträger mit der fehlenden Konkretisierung des Begriffs „regelmäßig“.

13.2.3 Kontrolle der Fehlzeiten

Das MBS prüfte in keinem Fall bei einem Schulträger vor Ort, ob die von ihm gemeldeten Schülerinnen und Schüler regelmäßig teilnahmen. Insoweit verließ sich das Ministerium durchweg auf die Angaben der Schulträger. Insbesondere fragte es die Schulträger nie ausdrücklich nach förderschädlichen Fehlzeiten.

Im Anschluss an die örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes fragte das MBS einige Schulträger nach „Zu- und ggf. Abgangsdaten“. Diese Abfragen lieferten dem MBS nicht die nötigen Informationen, um förderschädliche Fehlzeiten zu erkennen. Die Schulträger meldeten auch auf diese Abfragen Schülerinnen und Schüler mit Fehlzeiten von einem halben Monat und mehr. Darunter waren auch Schülerinnen und Schüler, die monatelang fehlten.

Aufgrund dessen bemerkte das MBS im Rahmen seiner Verwendungsnachweisprüfungen weder kurze noch lange Fehlzeiten und ebenso nicht die Fehler der Schulträger. Deshalb kam es auch in diesem Stadium des Zuschussverfahrens nicht zu einer Klärung, was als „regelmäßig“ finanziert werden durfte.

13.2.4 Finanzierung von Fehlzeiten

Da das MBSJ die fehlerhaften Angaben der Schulträger zu den durchschnittlich 12,08 Schülerinnen und Schülern nicht bemerkte, gewährte es auch hierfür Zuschüsse.

Darüber hinaus berücksichtigte das Ministerium vier Schülerinnen und Schüler, für die ein Träger wegen erheblicher Fehlzeiten keinen Zuschuss verlangt hatte. Das erhöhte die bezuschussten Schülerzahlen um durchschnittlich 0,58. Bei einer weiteren Schule berücksichtigte das MBSJ durchschnittlich 0,17 Schülerinnen und Schüler mehr als der Träger.

Infolgedessen kam es in den vom Landesrechnungshof vertieft geprüften Fällen zu einem Haushaltsschaden von mindestens 50,2 Tsd. Euro für 12,83 Schülerinnen und Schüler im Durchschnitt des geprüften Schuljahres. Auch dabei berücksichtigte der Landesrechnungshof nur extreme Fehlzeiten von einem halben Monat und mehr.

Weitere Haushaltsschäden waren nicht auszuschließen, auch nicht in den geprüften Fällen. Denn die unzureichende Dokumentation in den Schulen erlaubte dem Landesrechnungshof keine vollständige Prüfung der Schülerzahlen.

13.3 Folgerungen

13.3.1 Regeln zur Abrechnung von Fehlzeiten

Der Landesrechnungshof bat das MBSJ, den unbestimmten Rechtsbegriff „regelmäßig ... teilnimmt“ zu konkretisieren oder durch praktikable und hinreichend klare Regeln zu ersetzen. Dazu verwies er auf Stichtagsregelungen in anderen Ländern.

Er wies darauf hin, dass Einzelfallentscheidungen keine Rechtssicherheit schaffen und die Schulträger Anspruch auf Gleichbehandlung und einen transparenten Verwaltungsvollzug haben. Er erläuterte, dass zumindest häufige und typische Fallkonstellationen wie Schulwechsel, Schulabbrüche und Schulschwänzen genereller Zuschussregeln bedürfen.

13.3.2 Angaben der Schulträger zu Fehlzeiten

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Schulträger seit Jahren nicht zuverlässig wussten, welche Schülerinnen und Schüler sie melden sollten und welche nicht. Er bat das MBS, die Schulträger zu informieren, um fehlerhaften Meldungen entgegenzuwirken.

13.3.3 Kontrolle der Fehlzeiten

Der Landesrechnungshof bat das MBS, die Schulträger in den Verwendungsnachweisprüfungen gezielt nach förderschädlichen Fehlzeiten infolge von Schulwechseln, Schulabbrüchen und Schulschwänzen zu fragen. Er bat das Ministerium außerdem, solche Fehlzeiten wenigstens stichprobenhaft vor Ort zu prüfen.

13.3.4 Finanzierung von Fehlzeiten

Der Landesrechnungshof sah davon ab, vom Bildungsministerium die Rückforderung der überzahlten Beträge zu verlangen. Er verwies dazu auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt (Oder) vom 12. Oktober 2018. Danach fehlt eine gesetzliche Ermächtigung, bestimmte Gruppen von Schülerinnen und Schülern bei der Zuschussberechnung auszuschließen.

Der Landesrechnungshof bat das MBS zu prüfen, ob dies auch für Schülerinnen und Schüler gilt, die nicht regelmäßig am Unterricht teilnehmen.

13.4 Stellungnahme

13.4.1 Regeln zur Abrechnung von Fehlzeiten

Das MBS hat konkrete und verbindliche Regelungen in Aussicht gestellt. Es hat vorgetragen, die Ersatzschulzuschussverordnung bedürfe einer Überarbeitung. Es hat sich dafür ausgesprochen, das Verfahren gesetzlich neu zu regeln, dafür eine zentrale Schülerdatei zu nutzen und auf Verwendungsnachweise zu verzichten. Es hat angekündigt, noch vor diesen

grundlegenden Änderungen in den Formularen für die Verwendungsnachweise und die Prüfvermerke klarzustellen, wann ein Schulbesuch „regelmäßig“ ist. Es hat dabei hervorgehoben, das Merkmal „regelmäßig ... teilnimmt“ solle Doppelzahlungen an zwei Schulträger und Zahlungen für „nicht vorhandene“ Schülerinnen und Schüler verhindern.

13.4.2 Angaben der Schulträger zu Fehlzeiten

Das MBS hat angekündigt, die Schulträger zu informieren.

13.4.3 Kontrolle der Fehlzeiten

Das Ministerium hat deutlich gemacht, dass es bis zu der angestrebten Neuregelung die Teilnahme am Unterricht nur „anlassbedingt“ vor Ort prüfen will. Es hat versichert, dabei die Hinweise des Landesrechnungshofes zu berücksichtigen und die festgestellten Mängel zu beheben. Vor-Ort-Prüfungen aufgrund von Zufallsstichproben hat das MBS jedoch nicht angekündigt. Stattdessen hat es auf den hohen Aufwand von Prüfungen vor Ort verwiesen.

13.4.4 Finanzierung von Fehlzeiten

Das Bildungsministerium hat die Ansicht vertreten, die Fördervoraussetzung „regelmäßig ... teilnimmt“ finde im Gesetz eine ausreichende Ermächtigung. Es hat aber nicht angekündigt, die überzahlten Zuschüsse von den Schulträgern zurückzufordern.

13.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof bekräftigt seine Bitten um klare Regeln und wirksame Kontrollen zu förderschädlichen Fehlzeiten von Schulwechslern, Schulabbrechern und Schulschwänzern.

Der Landesrechnungshof begrüßt die Ankündigungen des MBS,

- in den Formularen für die Verwendungsnachweise und Prüfvermerke klarzustellen, bei welchen Fehlzeiten ein Schulträger eine Schülerin oder einen Schüler nicht mehr abrechnen darf, sowie
- die sonstigen Mängel zu beheben und dabei die Hinweise des Landesrechnungshofes zu berücksichtigen.

Er nimmt die Absicht des Ministeriums zur Kenntnis,

- den Schulbesuch nur bei Anhaltspunkten für förderschädliche Fehlzeiten vor Ort zu prüfen, und
- auf eine gesetzliche Neuregelung hinzuwirken, die es erlaubt, eine zentrale Schülerdatei zur Finanzierung der Ersatzschulen zu nutzen und auf Verwendungsnachweise zu verzichten.

Der Landesrechnungshof erwartet insoweit, dass das Bildungsministerium

- sich schon zu Beginn der Verwendungsnachweisprüfungen Angaben und Belege verschafft, die ihm Anhaltspunkte für förderschädliche Fehlzeiten liefern können, und
- bei einem Verzicht auf Verwendungsnachweise sicherstellt, dass Ersatzschulen mit Haushaltsmitteln nur finanziert werden, soweit sie ihren öffentlichen Bildungsauftrag erfüllen; auch bei einem Rückgriff auf eine Schülerdatei sind wirksame Kontrollen der von den Schulträgern bzw. Schulen erfassten Daten unerlässlich.

Wegen der Fehler und Bearbeitungsrückstände im MBS empfiehlt der Landesrechnungshof, das gesamte Verfahren der Zuschussgewährung und Verwendungsnachweisprüfung auf ein überregional zuständiges Staatliches Schulamt zu verlagern. Dafür sprechen auch die allgemein anerkannten Organisationsregeln, wonach sich ein Ministerium auf die Wahrnehmung ministerieller Aufgaben beschränken soll.

Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie (MWAE)

14 Wirkung der Wirtschaftsförderung – Strohfeuer oder nachhaltige Entwicklung?

Der Landesrechnungshof prüfte die Nachhaltigkeit der Wirtschaftsförderung anhand der Auflagenüberwachung, einer Befragung der Geförderten und der Untersuchung ausgewählter Förderfälle. Die Investitionsbank und das Ministerium überwachten die Einhaltung von Langzeitaufgaben grundsätzlich hinreichend.

Die befragten Zuwendungsempfänger konnten ihre Verpflichtung zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen übererfüllen.

Nur in Einzelfällen hatte der Landesrechnungshof Anlass zu Beanstandungen. So war nicht auszuschließen, dass Zulagen gewährt wurden, auf die wegen des Vorrangs steuerrechtlicher Investitionszulagen kein Anspruch bestand.

14.1 Prüfungsgegenstand

Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ist zentrales Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung in Deutschland.

Das Land Brandenburg gewährt gemäß der Richtlinie des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Energie (MWAE) zur *Förderung der gewerblichen Wirtschaft im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW-G) Große Richtlinie* Zuwendungen für Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft einschließlich

des Tourismusgewerbes.¹⁷³ Durch diese sollen die Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft gestärkt und neue Arbeitsplätze geschaffen oder vorhandene gesichert werden. Vor allem mittleren und großen Unternehmen sollen so Investitionsanreize zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen und zur Förderung von Innovationen gegeben werden.

Der Landesrechnungshof hat die Überwachung von Langzeitaufgaben auf der Grundlage der GRW-G Große Richtlinie durch das MWAE und seine Geschäftsbesorgerin, die Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB), geprüft.

Die Einhaltung von Langzeitaufgaben ist für die Nachhaltigkeit der Förderung von grundlegender Bedeutung. So unterliegen geförderte Wirtschaftsgüter mindestens fünf Jahre lang einer Zweckbindung und müssen in der geförderten Betriebsstätte verbleiben. Geförderte Ausbildungsplätze müssen ebenso wie geförderte Arbeitsplätze mindestens fünf Jahre nach Abschluss des Investitionsvorhabens tatsächlich besetzt oder zumindest auf dem Arbeitsmarkt dauerhaft angeboten werden. Um dies zu erreichen, sind die Zuwendungsbescheide mit entsprechenden Auflagen verbunden. Ein Verstoß gegen die Auflagen kann dazu führen, dass die Geförderten die Zuwendung zurückzahlen müssen.

Der Landesrechnungshof legte seinen Erhebungen die im Zeitraum vom 1. Januar 2010 bis 30. Juni 2018 im Rahmen der GRW-G Große Richtlinie erteilten Bewilligungen für Antrags-eingänge ab dem 1. Januar 2010 zu Grunde. Dies betraf insgesamt 391 Förderfälle mit einer zugesagten Fördersumme von fast 750 Mio. Euro. Nach bestimmten Kriterien¹⁷⁴ wählte er davon 131 Fälle zur Prüfung aus, mithin ein Drittel der Gesamtförderfälle. Die ILB bewilligte hierfür insgesamt rund 126,7 Mio. Euro Fördermittel. Das förderfähige Investitionsvolumen lag bei rund 467 Mio. Euro.

¹⁷³ Seit dem 1. Januar 2012 unterstützt das Land Brandenburg vor allem mittlere und große Unternehmen nach Maßgabe einer eigenen Richtlinie. In den Vorgängerrichtlinien waren alle Unternehmensklassen Bestandteil der Richtlinien zur Förderung von Investitionen der gewerblichen Wirtschaft in ihrer Gesamtheit.

¹⁷⁴ Sämtliche Förderfälle mit abgeschlossener Verwendungsnachweisprüfung, ausgeschlossen Fälle mit vollumfänglichem Widerruf der Förderung, Förderungen von Lohnkostenzuschüssen und touristischer Vorhaben.

14.2 Prüfungsergebnis

14.2.1 Prüflintervall verkürzt

Zunächst prüfte die ILB die Einhaltung der Langzeitaufgaben nur nach Ablauf der Bindefristen, d. h. regelmäßig erst nach fünf Jahren.

Auch veranlasst durch vorangegangene Prüfungen und Beanstandungen des Landesrechnungshofes hinsichtlich der Auflagenüberwachung, änderten das MWAE und die ILB die Verwaltungspraxis. Seit Dezember 2018 überprüft die ILB die Einhaltung der Langzeitaufgaben nicht nur am Ende, sondern bereits während noch laufender Bindefristen.

14.2.2 Erfüllung der Langzeitaufgaben und Nachhaltigkeit der Förderung

Der Landesrechnungshof befragte mittels eines Fragebogens alle 131 Zuwendungsempfänger seiner Stichprobe zur Einhaltung der Langzeitaufgaben und zur Wirksamkeit der Förderung. Die Befragung ergab, dass die geförderten Wirtschaftsgüter zum Ende des Investitionszeitraumes¹⁷⁵ und zum Ablauf der Bindefristen vollständig in der jeweiligen Betriebsstätte vorhanden waren bzw. adäquat ersetzt wurden.

Ihre Verpflichtung, Arbeitsplätze zu schaffen bzw. zu sichern, konnten die Zuwendungsempfänger zu allen abgefragten Stichtagen¹⁷⁶ insgesamt übererfüllen. Die Befragten hatten 10.135 Arbeitsplätze und damit 1.325 (15 %) mehr als erforderlich geschaffen bzw. gesichert.

Im Gegensatz dazu konnten die entsprechenden Ausbildungsplatzverpflichtungen am Ende des Investitionszeitraumes in ihrer Gesamtheit nicht durchgängig erfüllt werden. Ursächlich hierfür waren vor allem Schwierigkeiten, die angebotenen Ausbildungsplätze geeignet zu besetzen. Zu den späteren

¹⁷⁵ Zeitraum bis zur Beendigung der Investition.

¹⁷⁶ Zum Ende des Investitionszeitraumes, drei bzw. fünf Jahre nach Ende des Investitionszeitraumes sowie zum Stichtag 31. Dezember 2018.

Stichtagen entwickelten sich die Zahlen bei den neuen Ausbildungsplätzen indes positiv.

14.2.3 Überwachung der Langzeitauflagen in Einzelfällen

In den vom Landesrechnungshof vertieft geprüften Förderfällen der Jahre 2010 bis 2018¹⁷⁷ überwachte die ILB die Einhaltung von Langzeitauflagen grundsätzlich hinreichend in einem ordnungsgemäßen Verfahren.

In den nachfolgend geschilderten Einzelfällen ergaben sich Prüfungsfeststellungen:

- Eine Zuwendungsempfängende sollte eine Betriebsstätte errichten und bis Dezember 2018 betreiben. Die ILB bewilligte hierfür 102,6 Tsd. Euro.

Im weiteren Verfahren würdigte die ILB nicht, dass die Zuwendungsempfängende tatsächlich weniger Arbeitsplätze besetzte als im Zuwendungsbescheid beauftragt und erkannte Rechnungen für ein nicht förderfähiges Blockheizkraftwerk als förderfähig an.

Der Landesrechnungshof erhielt zudem Hinweise, dass die geförderte Betriebsstätte möglicherweise zunächst in vermindertem Umfang, spätestens ab Juli 2017 überhaupt nicht mehr am Standort im Land Brandenburg betrieben wurde. Im Zusammenhang damit erfolgte die vorzeitige Veräußerung und Entnahme der geförderten Wirtschaftsgüter. Zudem hatte die Zuwendungsempfängende unzutreffende Angaben zur Arbeitsplatzbesetzung gemacht.

Der Landesrechnungshof unterrichtete die ILB noch während seiner Prüfung über seine vorgenannten Feststellungen. Er hielt es für erforderlich, dass die ILB diesen Förderfall eingehend untersucht und die gebotenen Maßnahmen einleitet.

Die ILB forderte im Juli 2019 die ausgezahlte Zuwendung in vollem Umfang zurück.

- Eine weitere Zuwendungsempfängende war verpflichtet,

¹⁷⁷ Risikobasierte Auswahl von zunächst 12 Förderfällen, nach Auswertung der Fragebogen ergänzt um weitere 82, d. h. insgesamt 94.

nach Beendigung des Investitionszeitraumes neben Arbeitsplätzen auch drei Ausbildungsplätze zu schaffen und während des fünfjährigen Überwachungszeitraums zu besetzen. In ihrem Verwendungsnachweis erklärte sie gegenüber der ILB, diese drei Ausbildungsplätze geschaffen und besetzt zu haben. Im Fragebogen des Landesrechnungshofes gab sie hingegen an, weder zum Abschluss des Investitionsvorhabens noch zum Ende des Überwachungszeitraumes Ausbildungsplätze geschaffen und besetzt zu haben.

- In einem anderen Förderfall umfasste die geförderte Investition die Anschaffung eines Wirtschaftsgutes für 1.885 Tsd. Euro netto. Zur Finanzierung schloss die Zuwendungsempfangende einen Leasingvertrag ab. Voraussetzung für die Förderung geleaster Wirtschaftsgüter ist, dass sie zum Ende der Laufzeit des Leasingvertrages vom Zuwendungsempfangenden erworben werden. Die ILB versäumte es jedoch, sich dies nachweisen zu lassen, ließ also einen für die Förderfähigkeit wesentlichen Punkt ungeprüft.
- 99 der vom Landesrechnungshof befragten Zuwendungsempfangenden zählten grundsätzlich zu den Anspruchsberechtigten für Investitionszulagen nach dem Steuerrecht. Diese Zulage ist vorrangig vor der GRW-Förderung einzusetzen und verringert damit die Höhe der Förderung. Trotz entsprechender Anhaltspunkte ging die ILB in vier Förderfällen möglichen Ansprüchen auf Investitionszulagen nicht nach. Durch den Ablauf der Festsetzungsfrist sind die steuerrechtlichen Ansprüche nunmehr verjährt. Sechs Zuwendungsempfangende gaben im Fragebogen eine höhere Investitionszulage als im Verwendungsnachweis gegenüber der ILB an.

14.3 Folgerungen

Positiv bewertet der Landesrechnungshof, dass die ILB die Einhaltung der Langzeitaufgaben mit der seit Dezember 2018 vorgenommenen Überprüfung bereits während noch laufender Bindefristen überwacht. Aus seiner Sicht ergaben sich keine Hinweise, die auf grundsätzliche Mängel im Förderverfahren der ILB schließen lassen.

Ebenso belegt die Befragung der Zuwendungsempfängenden, dass die aus der GRW-G geförderten Unternehmen das mit der Förderung vorrangig verfolgte Ziel im Wesentlichen erreicht haben, die Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft zu stärken und neue Arbeitsplätze zu schaffen bzw. vorhandene Arbeitsplätze zu sichern. Vor allem die Erfüllung der Arbeitsplatzverpflichtungen bewertet der Landesrechnungshof positiv. Somit ist eine nachhaltige Wirkung der Förderung gegeben.

Soweit sich Feststellungen in den genannten Einzelfällen ergaben, hat die ILB diesen noch nachzugehen.

14.4 Stellungnahme

Das MWAE teilt im Wesentlichen die Auffassung des Landesrechnungshofes. Es hat gemeinsam mit der ILB bereits die notwendigen Schritte eingeleitet, um nicht zustehende Gelder von den Zuwendungsempfängenden zurück zu erhalten. Hierzu sind zum Teil eine weitere Überprüfung der Sachverhalte, Anhörungen und auch verwaltungsgerichtliche Verfahrensschritte notwendig. Es ist somit nicht von jetzt auf gleich mit Ergebnissen zu rechnen. Daher hat das Ministerium zugesagt, den Landesrechnungshof regelmäßig über den Sachstand zu unterrichten.

Hinsichtlich der in einem Einzelfall erwähnten Verpflichtung zur Schaffung von Ausbildungsplätzen (vgl. Ziffer 14.2.3, 2. Anstrich) besteht noch Dissens zwischen dem Wirtschaftsministerium und dem Landesrechnungshof: Das MWAE geht davon aus, dass es nach dem zum Förderzeitpunkt einschlägigen Bedingungen zulässig war, nicht geschaffene Ausbildungsplätze durch das Schaffen einer bestimmten Zahl von Arbeitsplätzen zu kompensieren. Der Landesrechnungshof sieht diese Möglichkeit nicht und verweist auf den in den GRW-Regelungen festgelegten „Bildungsauftrag“, einen Beitrag zur Förderung von Bildung und Wissenschaft zu leisten und in diesem Zusammenhang Ausbildungsplätze besonders zu fördern.

14.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof begrüßt die von MWAE und ILB eingeleiteten Maßnahmen und blickt der angekündigten Berichterstattung entgegen. Er geht davon aus, dass auch der bestehende Dissens hinsichtlich der Ausbildungsplätze im weiteren Verfahren ausgeräumt werden kann.

Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL)

15 Stadt-Umland-Wettbewerb: Ein guter Weg?

Aufwendiger Wettbewerb, ungenaue Bewertungsmatrix, zu spät erarbeitete Fördervorschriften, lange Bearbeitungszeiten, schleppende Umsetzung – so das Fazit des Landesrechnungshofes aus seiner Prüfung des Stadt-Umland-Wettbewerbes. Diese Erfahrungen sollten bei künftigen Förderprogrammen berücksichtigt werden.

15.1 Prüfungsgegenstand

Die Europäische Union (EU) verstärkte in der Strukturfondsperiode 2014 – 2020 ihre Bemühungen, die integrierte Entwicklung von Regionen, Städten und ländlichen Räumen zu fördern. Dabei sollten regionale Unterschiede abgebaut, Städte wirtschaftlich und funktional gestärkt sowie ländliche Räume weiterentwickelt werden. Erstmals war es möglich, dass Projekte übergreifend aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert werden konnten.

Das Land Brandenburg setzte dabei folgende Prioritäten:

- Innovation,
- Bildung und Fachkräftesicherung,
- schonende und effiziente Ressourcennutzung sowie Einbeziehung erneuerbarer Energien.

Zur Verfolgung dieser Prioritäten lobte das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL) einen Stadt-Umland-Wettbewerb (SUW) aus. Das Land Brandenburg sah zur Finanzierung des SUW insgesamt 213 Mio. Euro EU-Mittel vor. Davon entfielen auf den EFRE 148 Mio. Euro, den ELER

60 Mio. Euro und den ESF 5 Mio. Euro. Diese Mittel sind an die laufende EU-Strukturfondsperiode gebunden. Die geförderten Projekte müssen bis zum 31. Dezember 2023 abgeschlossen und geprüft sein. Nicht fristgerecht bewilligte bzw. abgerufene Fördermittel verbleiben im EU-Haushalt.

Mit dem SUW verfolgte das Land Brandenburg drei wesentliche Ziele:

- Bündelung von Ressourcen und Förderprogrammen zur gemeinsamen Bewältigung demografischer, struktureller, ökonomischer und ökologischer Herausforderungen,
- Ermittlung und Umsetzung von Maßnahmen und Projekten zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge durch abgestimmten Mitteleinsatz und
- Stärkung regionaler und kommunaler Eigenverantwortung.

Der EFRE hat mit rund 70 % den größten Finanzierungsanteil am SUW. Der Landesrechnungshof prüfte daher neben der Programmvorbereitung und dem Wettbewerbsverfahren schwerpunktmäßig die mit EFRE-Mitteln finanzierten Fördermaßnahmen.

15.2 Prüfungsergebnis

15.2.1 Fördermittelwettbewerb: Segen oder Hindernis?

Programmvorbereitung

Die Landesregierung befasste sich in ihrer Sitzung am 5. November 2013 mit dem Konzept „Stadt-Umland-Wettbewerb Brandenburg 2014 bis 2020“. Als Ergebnis waren ein Aufruf für die Teilnahme am SUW und ein gemeinsamer Förderrahmen zu erarbeiten. Spätestens im 1. Quartal 2014 sollte das MIL den Fördermittelwettbewerb starten.

Rund ein Jahr später, am 17. Dezember 2014, war der SUW Gegenstand der Sitzung des brandenburgischen Landtages. Das MIL führte aus, dass die EU erst kurz vorher das Operationelle Programm des Landes Brandenburg für den EFRE in der Förderperiode 2014 – 2020 genehmigt habe. Für die Programme der anderen Struktur- und Investitionsfonds

lägen dagegen noch keine Bestätigungen vor. Als Ergebnis seiner Debatte beauftragte der Landtag die Landesregierung, den SUW zügig auszuloben. Darüber hinaus sollte sichergestellt werden, dass die Kommunen des Landes an den Erkenntnissen und Erfahrungen aus dem SUW teilhaben.

Wettbewerbsverfahren

Das MIL startete den Wettbewerbsaufruf für den SUW am 14. Januar 2015. Teilnehmen am Wettbewerb konnten Kooperationen, die mindestens aus einem zentralen Ort und einer weiteren kommunalen Gebietskörperschaft bestanden. Darüber hinaus konnten sich an den Kooperationen weitere öffentliche und private Partner beteiligen. Ein sogenannter Lead-Partner übernahm koordinierende Aufgaben und vertrat die Kooperation im Wettbewerbsverfahren sowie gegenüber den Förderressorts.

Die Wettbewerbsbeiträge waren in Form einer Strategie zur Stadt-Umland-Entwicklung einzureichen. Darin sollten die Kooperationen ihre Handlungsansätze und -schwerpunkte mit Bezug zu den folgenden drei Themenfeldern darstellen:

- Infrastruktur und Umwelt,
- Mobilität und Energie,
- Wirtschaft und Tourismus.

Die vorgesehenen Maßnahmen waren durch konkrete, zu realisierende Projekte zu untersetzen. In ihrer Gesamtheit musste die Strategie zu einem zentralen und gemeinsamen Ziel der Kooperation führen: zur übergreifenden Entwicklung von städtischen und ländlichen Räumen.

Das MIL schrieb die Leistungen für eine fachliche und organisatorische Begleitung des SUW aus und schloss mit externen Dienstleistern hierzu einen Vertrag. Die Kooperationen reichten ihre Wettbewerbsbeiträge bei den externen Dienstleistern zur Vorprüfung ein. Diese nahmen eine Prüfung der Vollständigkeit und eine erste fachliche Einschätzung vor. Danach bewertete eine Fachjury diejenigen Strategien, die sich nach der Vorprüfung qualifiziert hatten. Nach zwei Wettbewerbsdurchgängen wählte die Fachjury im September 2015 und im März 2016 aus insgesamt 46 eingereichten Beiträgen 16 Kooperationen für die Teilnahme am SUW aus. Anschließend konnten

diese für einzelne Projekte Förderanträge bei der Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) stellen.

Wertungskriterien

Das MIL legte folgende Hauptkriterien für die Bewertung der eingereichten Stadt-Umland-Strategien fest:

- Inhaltliche Qualität der Strategie,
- Qualität von Steuerung und Kontrolle,
- Qualität der Partnerstruktur,
- Gesamtvotum.

Die Gesamtbewertung basierte auf einem Katalog von 17 Kriterien mit Unterkriterien sowie einem Punktesystem, bei dem höchstens 72 Punkte vergeben werden konnten. Das MIL legte der Einschätzung bei jedem Kriterium eine Bewertungsskala von null bis vier Punkten zugrunde. Für diese Punktebewertung wählte es ähnliche Formulierungen, wie zum Beispiel:

Punktezahl	Beschreibung
0	Keine Wirksamkeit erkennbar bzw. gar nicht berücksichtigt.
1	Wirksamkeit in Ansätzen erkennbar bzw. im Einzelfall berücksichtigt.
2	Wirksamkeit teilweise erkennbar bzw. teilweise berücksichtigt.
3	Wirksamkeit weitgehend erkennbar bzw. weitgehend berücksichtigt.
4	Wirksamkeit in vollem Umfang erkennbar bzw. in vollem Umfang berücksichtigt.

Tabelle 18: Punktevergabe bei den Wertungskriterien im SUW
Quelle: MIL, Vorprüfbericht

Anhand dieser Wertungsmatrix führten die externen Dienstleister im Auftrag des MIL die Vorprüfung durch. Das Ergebnis diente als Grundlage für die abschließende Entscheidung durch die Fachjury. Eine Erläuterung der Formulierungen zur inhaltlichen Abgrenzung zwischen den Ausprägungsgraden der einzelnen Kriterien, und damit für die Punktevergabe, lag ihren Entscheidungen nicht zugrunde.

Am Ende der Bewertung wurde aus den Qualitätskriterien für die Strategie, die Steuerung und Kontrolle sowie die Partnerstruktur ein Gesamtvotum gebildet. Indem die hierbei vergebene Punktzahl verdoppelt wurde, erhielt das

Gesamtvotum mit maximal acht Punkten eine überproportionale Gewichtung. Bei allen anderen 16 Kriterien konnten jeweils maximal vier Punkte vergeben werden.

Die vom MIL zugrunde gelegten qualitätsbezogenen Hauptkriterien waren nach Auffassung des Landesrechnungshofes für eine sachgerechte Bewertung der Wettbewerbsbeiträge grundsätzlich geeignet. Allerdings wiesen die Methodik sowie die Formulierungen, nach denen die externen Gutachter und die Jury den Ausprägungsgrad der einzelnen Kriterien einschätzten, Schwächen auf. So waren die beschriebenen Merkmale bzw. Indikatoren überwiegend unkonkret bzw. nicht messbar und ließen damit einen weiten Interpretationsspielraum zu.

Darüber hinaus war für den Landesrechnungshof nicht plausibel, warum das MIL ein sehr hoch gewichtetes Gesamtvotum in die Wertung einbezog. Da alle inhaltlichen Kriterien bereits bewertet waren, flossen durch das Gesamtvotum keine neuen Erkenntnisse zur Qualität der Wettbewerbsbeiträge in die Bewertung ein.

Der Landesrechnungshof ist daher nicht davon überzeugt, dass das MIL sein mit dem Fördermittelwettbewerb verbundenes Ziel erreicht hat, die „überzeugendsten“ Stadt-Umland-Strategien auszuwählen.

15.2.2 Programmstand Ende 2019: Endspurt nötig

Die für den SUW vorgesehenen 148 Mio. Euro EFRE-Mittel wurden als Ergebnis des Fördermittelwettbewerbes auf die 16 ausgewählten Kooperationen aufgeteilt. Diese mussten ihr Förderbudget dann durch konkrete und förderfähige Projekte untersetzen. Zunächst ging das MIL grundsätzlich davon aus, dass die Kooperationen in der Lage sind, die ihnen zugeteilten Förderbudgets auszuschöpfen und bis zum Ende der aktuellen EU-Förderperiode ausreichend Projekte der Stadt-Umland-Strategien umzusetzen.

Der Landesrechnungshof analysierte auf der Grundlage der Daten der ILB den Umfang der für die Förderprojekte bewilligten sowie der von den Kooperationen tatsächlich verwendeten EFRE-Mittel. Um die Entwicklung dieser Kennzahlen beurteilen zu können, verglich der Landesrechnungshof die entsprechen-

den Daten zu den Stichtagen 31. Dezember 2018, 30. Juni 2019 und 31. Dezember 2019 miteinander. Er kam zu folgendem Ergebnis:

Bis Ende 2018 hatte die ILB von den insgesamt zur Verfügung stehenden 148 Mio. Euro EFRE-Mitteln 25,6 Mio. Euro für 206 Fördermaßnahmen bewilligt. Von dieser Summe waren 6,4 Mio. Euro an die Projektträger ausgezahlt.

Ein halbes Jahr später, zum Stichtag 30. Juni 2019, hatte die ILB 38,2 Mio. Euro für 225 Projekte bewilligt. 8,9 Mio. Euro – das entsprach 6 % des gesamten EFRE-Budgets – waren an die Kooperationen ausgezahlt. Die bis zu diesem Zeitpunkt nur geringe Inanspruchnahme der Fördermittel begründete das MIL damit, dass geplante größere Infrastrukturmaßnahmen eine umfangreiche Vorbereitung und Abstimmung unter Beteiligung der verschiedenen Kooperationspartner erfordern würden.

Bis Ende 2019 erließ die ILB für 257 Maßnahmen Bewilligungsbescheide über 80,8 Mio. Euro und zahlte davon 13,6 Mio. Euro aus. Damit waren ein Jahr vor dem Ende der Förderperiode 67,2 Mio. Euro, das entspricht 45 % des gesamten EFRE-Budgets für den SUW, noch nicht bewilligt. Auch der Mittelabfluss stieg in dem untersuchten Zeitraum nur gering. Er lag am 31. Dezember 2019 bei noch nicht einmal 10 %.

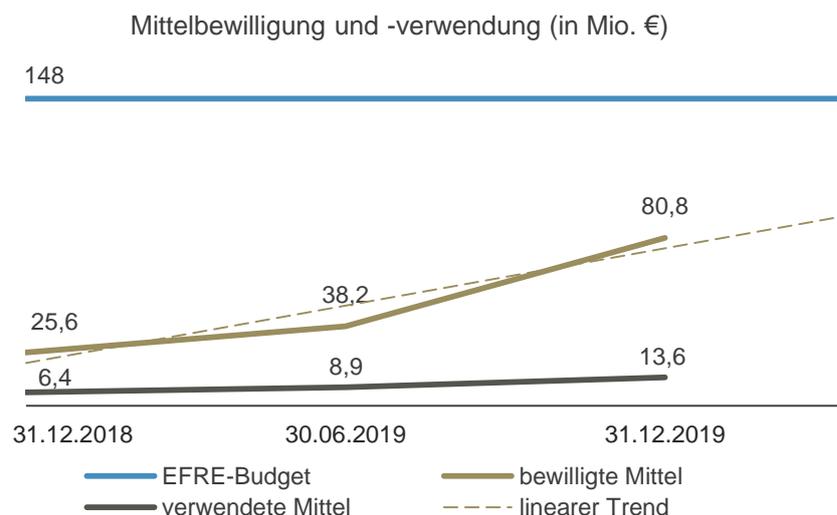


Abbildung 38: Mittelbewilligung und -verwendung im SUW
Quelle: ILB

Der Landesrechnungshof untersuchte im Weiteren, worin die Ursachen für die schleppende Bewilligung und Verwendung der Fördermittel auch sechs Jahre nach Beginn der laufenden EU-Förderperiode lagen.

15.2.3 Förderrichtlinien: Zu spät!

Das MIL startete den Aufruf für den SUW Mitte Januar 2015. Es ging davon aus, dass die Kooperationen rund neun Monate für die Erarbeitung der Strategien brauchen würden. Für Kooperationen, die ihre Strategien schneller vorbereiteten, plante das MIL einen Abgabetermin bereits nach fünf Monaten. Bei diesem sogenannten Schnellläuferverfahren war der Abgabetermin für die Wettbewerbsbeiträge der 15. Juni 2015. Alle anderen Bewerber hatten ihre Unterlagen im Hauptverfahren bis zum 31. Oktober 2015 einzureichen. Grundlage für die spätere Bewilligung der einzelnen Förderanträge durch die ILB waren die Richtlinien für die verschiedenen EU-Struktur- und Investitionsfonds.

Für den Erlass der Richtlinien zur Ausgestaltung des SUW im EFRE waren das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie (MWAE) sowie das MIL zuständig:

Das MWAE regelte das Zuwendungsverfahren in der Richtlinie zur Förderung des Einsatzes erneuerbarer Energien, von Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz und der Versorgungssicherheit im Rahmen der Umsetzung der Energiestrategie des Landes Brandenburg. Diese Förderrichtlinie trat am 1. März 2016 in Kraft. Das MIL erließ die Richtlinie zur nachhaltigen Entwicklung von Stadt und Umland, die am 29. April 2016 in Kraft trat. Für Fördermaßnahmen in den Themenfeldern Mobilität und Energie erließ das MIL mit Wirkung vom 7. September 2016 die Richtlinie zur Senkung des CO₂-Ausstoßes im Verkehr.

Damit hatte keines der für die Förderung aus dem EFRE zuständigen Ministerien bis zum Zeitpunkt der Auslobung des Fördermittelwettbewerbs Anfang 2015 eine der maßgeblichen Richtlinien erlassen. Die Kooperationen kannten daher zum Zeitpunkt der Erstellung ihrer Strategien die konkreten Förderbestimmungen nicht. In der Folge fehlten ihnen wesentliche Grundlagen, um die Erfolgsaussichten der erarbeiteten Stadt-

Umland-Strategien zu bewerten, und damit Planungssicherheit. Letztendlich war bereits hier zu befürchten, dass vorgesehene Projekte, mit denen die Kooperationen ihre strategischen Ziele erreichen wollten, nicht förderfähig waren. Dies bestätigte sich erstmals im Juni 2016: Als Folge der erst spät erlassenen Förderrichtlinien legten die Kooperationen dem MIL überarbeitete Listen mit neuen Projekten vor, die sie als Ersatz für nicht förderfähige Vorhaben aufgenommen hatten.

Das zur Verfügung stehende Zeitbudget für die notwendigen Planungen, die Antragstellung und die Bewilligung sowie für Ausschreibungen und die eigentliche Durchführung der Projekte verkürzte sich somit bereits zu Beginn der Programmlaufzeit durch den verspäteten Erlass der Förderrichtlinien.

15.2.4 Antragstellung und -bearbeitung

Neben den formalen Anforderungen bei der Beantragung von Zuwendungen war der im Vorfeld eines Förderantrages notwendige Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand zwischen den Mitgliedern einer Kooperation erheblich. Beispielsweise mussten alle Partner gleichlautende Kommunalbeschlüsse zur Finanzierung der Förderprojekte fassen. Für die Lead-Partner waren insbesondere die Koordinierung und die Kommunikation mit den Umlandgemeinden mit einem hohen personellen und finanziellen Aufwand verbunden. Die Leistungen für ein solches Programm- bzw. Projektmanagement im SUW waren jedoch nicht förderfähig.

Die zahlreichen von den Kooperationen zu berücksichtigenden formalen Anforderungen und die erforderlichen umfangreichen Planungsleistungen führten dazu, dass die Kooperationen nach Ende des Wettbewerbsverfahrens durchschnittlich zwei Jahre benötigten, bis sie mit der Umsetzung ihrer Infrastrukturprojekte beginnen konnten.

Der Landesrechnungshof ermittelte die Zeitspannen zwischen dem Abschluss des Wettbewerbsverfahrens und dem Eingang des ersten Förderantrags sowie die Dauer der Antragsprüfung und -bearbeitung bei der ILB. Danach lagen zwischen der Zusage der Förderbudgets durch das MIL und den ersten Förderanträgen der Kooperationen 22 bis 91 Wochen, im

Durchschnitt ein Jahr. Für die Prüfung und Bewilligung eines Förderantrages benötigte die ILB durchschnittlich 23 Wochen.

Die langen Verfahrensdauern zeigt auch der folgende Fall: Das MIL legte im März 2016 für die Kooperation Eberswalde ein EFRE-Förderbudget von 13,9 Mio. Euro fest. Die Kooperation stellte Ende August 2016 den ersten Förderantrag nach der Richtlinie zur nachhaltigen Entwicklung von Stadt und Umland für ein Vorhaben zur Altlastenbeseitigung. Im April 2017 erließ die ILB hierfür den Zuwendungsbescheid. Für die Umsetzung der Maßnahme hatte die Kooperation 32 Monate geplant.

15.2.5 Stadt-Umland-Strategien: Was wurde daraus?

Viele Leitprojekte mit einem übergreifenden Handlungsansatz konnten die am SUW teilnehmenden Kooperationen, zum Beispiel aufgrund eines unzureichenden Planungsstandes, bisher nicht umsetzen, sodass hinsichtlich der Zeit- und Finanzierungsplanung für diese Vorhaben erhebliche Risiken bestehen. Darüber hinaus kann dies dazu führen, dass die übergeordneten Ziele der integrierten Entwicklung von Städten und ländlichen Räumen insgesamt gefährdet sind. Der Landesrechnungshof misst daher der Beantwortung der Frage, was nach dem Abschluss des SUW aus den Strategien der Kooperationen geworden ist, besondere Bedeutung zu. Aufgrund der bei zwei großen Kooperationen festgestellten erheblichen Abweichungen von den ursprünglich vorgesehenen Maßnahmen und Projekten hat der Landesrechnungshof Zweifel an der Umsetzung dieser Stadt-Umland-Strategien. Hierzu folgendes Beispiel:

Kooperation Potsdam

Die Kooperation Potsdam sah insgesamt 65 Projekte in ihrer Stadt-Umland-Strategie vor. Den erforderlichen Finanzbedarf für die Umsetzung dieser Vorhaben bezifferte sie auf 54,3 Mio. Euro. Davon wollte die Kooperation aus dem EFRE 51,3 Mio. Euro für 52 Förderprojekte beantragen. Die CO₂-neutrale Energieversorgung des Standortes Krampnitz, die Steigerung der Erlebbarkeit in der Naturlandschaft Döberitzer Heide und der Bau der Fuß- und Radwegebrücke zwischen Potsdam und Werder (Havel) waren Leitprojekte der Strategie. Als Ergebnis des Fördermittelwettbewerbs stellte das MIL der

Kooperation Potsdam im März 2016 ein EFRE-Budget von 15,2 Mio. Euro in Aussicht.

Im September 2018 legte das MIL das Förderbudget für den EFRE gegenüber der Kooperation Potsdam neu fest. Von den ursprünglich 52 EFRE-Projekten aus der Strategie enthielt die Vorhabenliste zu diesem Zeitpunkt 20 Projekte. Für diese meldete die Kooperation jedoch einen erhöhten Fördermittelbedarf von 23,2 Mio. Euro an. Daraufhin erhöhte das MIL das ursprüngliche EFRE-Budget für die Kooperation Potsdam von 15,2 Mio. Euro auf 20,6 Mio. Euro.

Die Beantragung und Bewilligung von Projekten der Kooperation Potsdam verliefen bisher schleppend: Bis Ende Februar 2020 stellte die Kooperation insgesamt 17 Förderanträge, von denen sie vier später zurückzog. Die Ursachen hierfür waren beispielsweise eine ungeklärte Eigentumsübertragung und ein unzureichender Planungsstand. Für drei Förderprojekte bewilligte die ILB lediglich 27 % des zur Verfügung stehenden EFRE-Budgets. Zehn Förderanträge befanden sich zu diesem Zeitpunkt noch in der Prüfung und Bearbeitung. Die oben genannten Leitprojekte der Strategie hatten Ende Februar 2020 folgenden Umsetzungsstand:

- Die Kooperation Potsdam sah in ihrer Strategie ein Drittel der insgesamt geplanten Investitionen für die Energieversorgung des neuen Stadtteils Krampnitz vor. Seit der Antragstellung zeigte sich jedoch, dass unter anderem die Erarbeitung des erforderlichen Energiekonzeptes, der Bau biogasbetriebener Blockheizkraftwerke sowie die Umnutzung vorhandener Gebäude nicht den nötigen Planungsvorlauf aufwiesen. Darüber hinaus mussten die Projekte laufend an Veränderungen in der Entwicklungsplanung für den Standort angepasst werden. Bei der Antragstellung im März 2018 ging die Kooperation von einem Durchführungszeitraum von vier Jahren aus. Da die Anträge auch nach zwei Jahren Bearbeitungszeit noch nicht bewilligungsreif waren, ist eine Umsetzung der Projekte innerhalb der von der EU festgelegten Mittelbindungsfrist bis Ende 2023 nicht mehr realistisch.
- Eine Stiftung wollte verschiedene Teilprojekte in der Naturlandschaft Döberitzer Heide umsetzen. Umfangreiche Planungsleistungen bzw. fehlende Genehmigungen sowie

Änderungen in der Ausführung führten unter anderem dazu, dass die ILB diese Projekte bis Ende Februar 2020 noch nicht bewilligt hatte.

- Für den Bau der Fuß- und Radwegebrücke zwischen Potsdam und Werder (Havel) bewilligte die ILB am 3. Februar 2020 einen Zuschuss von 4,3 Mio. Euro. Die Baumaßnahme soll bis zum 30. Juni 2022 abgeschlossen werden.

Aus diesem Umsetzungsstand ergibt sich nach Auffassung des Landesrechnungshofes ein Risiko für die Finanzierung sowie die fristgerechte Umsetzung der Projekte in Krampnitz und in der Döberitzer Heide. Damit steht auch die Erreichung wesentlicher, mit der Stadt-Umland-Strategie verfolgter Ziele in Frage.

15.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof empfahl dem MIL, künftig den Ausprägungsgrad einzelner Bewertungskriterien konkret und messbar zu beschreiben. Weniger Bewertungsstufen hätten darüber hinaus eine klarere Abgrenzung zwischen den zu bewertenden Inhalten ermöglicht.

Aufgrund der schleppenden Antragstellung und der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer von 23 Kalenderwochen vom Eingang der Anträge bis zur Bewilligung empfahl der Landesrechnungshof eine Forcierung der Zuwendungsverfahren im SUW. Auch wenn das MIL das Förderbudget inzwischen auf 133 Mio. Euro reduziert hat, sah der Landesrechnungshof das Risiko, dass die Fördermittel nicht rechtzeitig bewilligt werden können und in den EU-Haushalt zurückfließen. Die Kooperationen sollten dem MIL daher schnellstmöglich mitteilen, in welchem Umfang sie tatsächlich noch Fördermittel benötigen und dies mit Förderanträgen untersetzen. Anhand dieser Daten sollte die ILB eine Zwischenbilanz für die EFRE-Fördermittel aufstellen, um gegenüber dem Gesamtbudget den tatsächlichen Förderbedarf zu ermitteln.

Der Landesrechnungshof forderte die zuständigen Ministerien auf, künftig rechtzeitig die für die Bewilligung von Zuwendungen notwendigen Förderrichtlinien zu erlassen.

Die erfolgreiche Umsetzung eines Förderprogramms setzt voraus, dass die beteiligten Ressorts zu Beginn der Laufzeit die hierfür erforderlichen Rahmenbedingungen geschaffen haben. Insbesondere sollten sie frühzeitig mit der Zeitplanung beginnen und die Regelungen für das Antrags- und Bewilligungsverfahren treffen. Hierbei sollten die Ministerien den bei größeren Investitionsprojekten hohen Zeitaufwand für die Planungs- und Bauphase berücksichtigen, um eine erfolgreiche Förderung sicherzustellen. Ziel muss sein, die Fördermittel innerhalb der von der EU festgelegten Mittelbindungsfristen zu bewilligen und zur Umsetzung von Projekten zu verwenden.

Der Landesrechnungshof empfahl dem MIL, den SUW gemeinsam mit den anderen beteiligten Förderressorts und allen Kooperationen auszuwerten. Dabei sollten insbesondere die eingesetzten Verwaltungsverfahren und die Zielerreichung der Stadt-Umland-Strategien evaluiert werden. Als Ergebnis sollte das MIL Schlussfolgerungen für die Vorbereitung und Durchführung künftiger Investitionsförderprogramme ziehen.

15.4 Stellungnahme

Das MIL hat dargelegt, dass es die Bewertungs- und Auswahlkriterien für den SUW gemeinsam mit den beauftragten Dienstleistern erarbeitet und zwischen den beteiligten Ressorts abgestimmt habe. Es sehe die Kriterien daher für eine fundierte Auswahlentscheidung als hinreichend detailliert und nachvollziehbar an.

Das MIL hat weiterhin mitgeteilt, dass die Förderprogramme im Bereich Infrastruktur und Mobilität nun vollständig durch Projekte unteretzt seien. Für diese liegen Förderanträge vor. Darüber hinaus sollen die Förderrichtlinien bis Ende 2023 verlängert werden, um gegebenenfalls im nächsten Jahr noch EFRE-Mittel bewilligen zu können. Das MIL sehe daher keine besonderen Risiken für die vollständige Ausschöpfung des EFRE-Förderbudgets.

Das MIL hat die Auffassung des Landesrechnungshofes geteilt, dass die dem Förderverfahren zugrunde liegenden Richtlinien rechtzeitig erlassen werden müssen. Dafür sei es jedoch notwendig, die EU-Verordnungen, den Umfang der den

Bundesländern zur Verfügung stehenden EU-Mittel sowie die inhaltlichen Rahmenbedingungen zu kennen. In der Regel lägen diese Voraussetzungen zu Beginn einer neuen EU-Förderperiode nicht vor. Es handle sich hierbei um ein grundsätzliches Problem, das durch die Landesregierung nicht aufgelöst werden könne. Darüber hinaus hat das MIL die Auffassung vertreten, dass das späte Inkrafttreten der Förderrichtlinien für die fehlende Förderfähigkeit von Projekten nicht ursächlich gewesen sei. Gründe hierfür wären vielmehr ein hoher Abstimmungsbedarf sowie eine umfangreiche und zeitaufwendige Beihilferechtsprüfung. Das MIL hat auch darauf verwiesen, dass es gemeinsam mit den beteiligten Ressorts und den externen Dienstleistern die Kooperationen nach dem Wettbewerbsaufruf intensiv betreut habe. So hätten regionale Informationsveranstaltungen, Workshops sowie ein Rückfragekolloquium stattgefunden. Darüber hinaus seien die Fördergegenstände für die Bereiche Infrastruktur und Mobilität den Kooperationen vorab bekanntgegeben worden.

Nach Auffassung des MIL sei es aufgrund der Komplexität des SUW schwierig gewesen, einen hinreichenden zeitlichen Vorlauf für die beteiligten Kooperationen zu gewährleisten: In die Förderung seien drei Struktur- und Investitionsfonds der EU sowie vier Ressorts eingebunden. Im Hinblick auf die teilweise komplexen Infrastrukturmaßnahmen erachte das MIL eine Vorlaufzeit von durchschnittlich zwei Jahren seitens der Kooperationen als nicht ungewöhnlich.

Die Zweifel des Landesrechnungshofes an der Umsetzung der Stadt-Umland-Strategien hat das MIL nicht geteilt. Inzwischen seien EFRE-Mittel für zentrale Förderprojekte in der Döberitzer Heide sowie für die Energieversorgung von Krampnitz bewilligt worden. Für das Ministerium steht daher die Erreichung wesentlicher Ziele der Stadt-Umland-Strategie Potsdam nicht in Frage.

Darüber hinaus hat das MIL mitgeteilt, dass das gesamte Operationelle Programm des Landes Brandenburg für den EFRE durch einen externen Gutachter evaluiert werde. Es sehe daher keinen Anlass für eine gesonderte Auswertung des SUW mit den anderen beteiligten Ressorts.

15.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof hatte nicht die Eignung der Bewertungskriterien an sich in Frage gestellt. Er bemängelte vielmehr die Formulierungen, nach denen der Ausprägungsgrad der einzelnen Kriterien eingeschätzt werden sollte. Die hierfür beschriebenen Merkmale und Indikatoren waren überwiegend unkonkret bzw. nicht messbar. Somit ließen sich der Ausprägungsgrad der einzelnen Kriterien – und damit die Punktevergabe – nicht vollständig nachvollziehen.

Der Landesrechnungshof sieht sich hinsichtlich seiner Auffassung zur rechtzeitigen Aufstellung von Fördervorschriften durch das MIL bestätigt. Die vom MIL dargelegte frühzeitige Information der Kooperationen über die einzelnen Fördergegenstände ersetzt jedoch nicht die rechtsverbindliche Veröffentlichung und damit das Inkraftsetzen von Förderrichtlinien.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die ILB inzwischen Fördermittel für Leitprojekte der Kooperation Potsdam in der Döberitzer Heide und in Krampnitz bewilligt hat. Aufgrund der langen Vorbereitungsphasen sowie der ursprünglich geplanten Durchführungszeiträume für die umfangreichen Bauvorhaben sieht der Landesrechnungshof jedoch nach wie vor Risiken hinsichtlich der rechtzeitigen Fertigstellung und der Kostenentwicklung. Die Umsetzung dieser Förderprojekte wird der Landesrechnungshof daher weiter beobachten.

Mit dem SUW wollte das MIL einen Wettbewerb für zukunftsfähige interkommunale Entwicklungsstrategien ausloben. Dabei sollten drei Struktur- und Investitionsfonds der EU im Land Brandenburg übergreifend zusammenwirken. Die vom MIL angekündigte externe Programmevaluierung für den EFRE wird zeigen, inwieweit die Strategien der Kooperationen erfolgreich umgesetzt werden konnten.

Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL)

16 Nachhaltige Bewirtschaftung der Straßenmeistereien beim Landesbetrieb Straßenwesen: Weit entfernt von energiepolitischen Zielen des Landes

Es fehlt eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten für die Bewirtschaftung der Straßenmeistereien des Landesbetriebs Straßenwesen. Die Folgen sind Defizite in der Unterhaltung und lückenhafte Verbrauchsdaten, die eine Steuerung hin zu einem effizienten Energieverbrauch verhindern. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist die Übertragung der Straßenmeistereien in das wirtschaftliche Eigentum des Landesbetriebs geboten.

16.1 Prüfungsgegenstand

Klimaschutz, Klimawandel und Energiewende sind Herausforderungen unserer Zeit. Der öffentlichen Hand kommt bei der Energieeffizienzverbesserung eine Vorbildfunktion zu.¹⁷⁸ Mit der Verabschiedung der Energiestrategie 2030 des Landes Brandenburg legte die Landesregierung strategische Maßnahmen zur Senkung des Energieverbrauchs und zur effizienten Energienutzung fest. So sollen für Landesliegenschaften Energiekonzepte mit detaillierten Einzelmaßnahmen erstellt werden, auf deren Grundlage der Energieverbrauch gesenkt werden kann.

Der Landesrechnungshof prüfte das Energiemanagement des Landesbetriebs Straßenwesen Brandenburg (LS) für die Gebäude und baulichen Anlagen der Straßenmeistereien.

¹⁷⁸ Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen (EDL-G) vom 4. November 2010 (BGBl. I 2010, S. 1483), zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 8. August 2020 (BGBl. I 2020, S. 1728).

Gegenstand der Prüfung war auch die Wahrnehmung der Fachaufsicht durch das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL).

16.2 Prüfungsergebnis

16.2.1 Energiemanagement

Die DIN EN ISO 50001¹⁷⁹ legt die Anforderungen zur Einführung, Verwirklichung, Aufrechterhaltung und Verbesserung eines Energiemanagementsystems (EnMS) fest. Organisationen, in diesem Fall der LS, sollen durch Anwendung der Norm in die Lage versetzt werden, einen systematischen Ansatz zum Erreichen der energiebezogenen Leistungen und des EnMS zu erzielen. Der LS hatte für die Gebäude und baulichen Anlagen der Straßenmeistereien kein den Anforderungen der DIN ISO 50001 genügendes EnMS eingeführt. So legte er weder Energieziele fest noch führte er entsprechende Aktionspläne ein. Basisdaten für ein EnMS wie Gebäudefläche, Zählerstand und Verbrauchsmenge wurden nicht vollständig erhoben. Eine Analyse und Auswertung der Daten, auf deren Grundlage Maßnahmen zur Steuerung hätten eingeleitet werden können, stellte er nicht an. Auch hatte das MIL dem LS keine Vorgaben zum effizienten Umgang mit Energie aufgetragen. Dem LS fehlten Regelungen, um alle Organisationseinheiten verpflichtend in Energiemanagementprozesse einzubinden.

16.2.2 Bewirtschaftung der Straßenmeistereien

Mit dem Gesetz zur Neuorganisation der Liegenschafts- und Bauverwaltung¹⁸⁰ gingen die Aufgaben der Liegenschafts- und Bauämter auf den Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) über. Ihm wurden die

¹⁷⁹ Die aktuell gültige DIN EN ISO 50001:2018-12 Energiemanagementsysteme - Anforderungen mit Anleitung zur Anwendung (ISO 50001:2018) ersetzt die DIN EN ISO 50001:2011-12.

¹⁸⁰ Gesetz zur Neuorganisation der Liegenschafts- und Bauverwaltung vom 19. Dezember 2005 (GVBl. I, [Nr. 22], S. 266).

Landesliegenschaften als wirtschaftliches Eigentum übertragen.¹⁸¹ Ausgenommen waren jedoch unter anderem öffentliche Straßen. Folgerichtig wurden dem BLB die Landesstraßen ausdrücklich nicht übertragen und damit auch nicht die Straßenmeistereien des Landes, da diese als Nebenanlagen zu den Landesstraßen gehören.¹⁸²

Das Land ist Träger der Straßenbaulast für die Landesstraßen¹⁸³. Die damit in Zusammenhang stehenden Aufgaben wie Planung, Bau, Betrieb und die Unterhaltung der Landesstraßen oblagen dem LS¹⁸⁴. Demnach war der LS auch zuständig für die Straßenmeistereien des Landes. Damit geht einher, dass der LS hierfür die Gefahren und Risiken zu tragen hat und somit die tatsächliche Sachherrschaft über den Vermögensgegenstand ausübt. Der LS handelte folglich als wirtschaftlicher Eigentümer der Landesstraßen, ohne dass ihm das wirtschaftliche Eigentum förmlich übertragen wurde.

Über die Frage, wer wirtschaftlicher Eigentümer der Straßenmeistereien des Landes ist, bestand lange Zeit Uneinigkeit zwischen dem MIL und dem Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE). Das hatte zur Folge, dass die Zuständigkeiten zur Unterhaltung der Straßenmeistereien des Landes nicht geklärt waren. Erst im Ergebnis der Haushaltsverhandlungen 2017/2018 – mehr als 10 Jahre nach Gründung der Landesbetriebe – verständigten sich beide Seiten und erstellten im Jahr 2017 einen Aufgabenkatalog „Zuständigkeiten BLB-LS“. Jedoch grenzte dieser nicht eindeutig die Befugnisse beider Landesbetriebe bei der Unterhaltung einerseits und der Bewirtschaftung andererseits ab. Insofern blieb weiterhin offen, wer für die Bewirtschaftung der baulichen Anlagen der Straßen-

¹⁸¹ Auf der Grundlage der Kabinettsvorlage Nr. 239/05 vom 24. Oktober 2005 wurden dem BLB das dem Ministerium der Finanzen zugeordnete Ressortvermögen und die Liegenschaften aller Landesbehördenzentren zum 1. Januar 2006 und ab dem 1. Januar 2007 grundsätzlich alle Liegenschaften des übrigen Ressortvermögens in das wirtschaftliche Eigentum übertragen.

¹⁸² § 2 Absatz 2 Nummer 4 des Brandenburgischen Straßengesetzes (BbgStrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juli 2009 (GVBl. I 2009, [Nr. 15], S. 358) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (GVBl. I 2018, Nr. 37, S. 3).

¹⁸³ § 9 BbgStrG.

¹⁸⁴ § 2 Absatz 1b des Erlasses des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft zur Errichtung des Landesbetriebs Straßenwesen Brandenburg vom 21. Mai 2013 (ABl. 2013, [Nr. 23], S. 1677).

meistereien des Landes zuständig ist und damit für die Aufgaben des Energiemanagements sowie der Betriebsführung und -überwachung der Anlagen, die der Versorgung der Gebäude mit Wärme und Elektrizität dienen.

16.2.3 Bilanzierung des Infrastrukturvermögens

Die Landeshaushaltsordnung (LHO)¹⁸⁵ und die zugehörigen Verwaltungsvorschriften (VV-LHO)¹⁸⁶ fordern, dass Landesbetriebe, die nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung verfahren, ihr Vermögen bilanzieren müssen.

Zwar waren die Landesstraßen als Fläche erfasst, aber bislang nicht als Anlagevermögen bilanziert. Mithin waren auch die Straßenmeistereien als Nebenanlagen der Landesstraßen nicht als Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens erfasst und bewertet worden. Im Ergebnis waren der Wert und die Wertentwicklung des Landesstraßenvermögens nicht bekannt. Weder der Landtag noch die Ressorts MIL und MdFE konnten daher die tatsächliche Vermögens- und Finanzlage des LS zutreffend beurteilen.

16.2.4 Fachaufsicht

Das MIL nimmt die Fachaufsicht gegenüber dem LS wahr. Die Fachaufsicht umfasst unter anderem die Steuerung und Kontrolle der Aufgabenerledigung des Geschäftsbereichs. In diesem Zusammenhang unterlag auch das Energiemanagement des LS der Fachaufsicht des MIL. Es hatte versäumt, zentrale Anforderungen an das EnMS des LS zu definieren. Darüber hinaus nahm die Aufsichtsbehörde die durch das System generierten Informationen nicht zum Anlass, ggf. vorhandene Aufsichtsschwerpunkte zu identifizieren oder konkrete Maßnahmen einzuleiten. Eine effektive Fachaufsicht

¹⁸⁵ Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl. I 1999, [Nr. 07], S. 106), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juni 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 20).

¹⁸⁶ Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 2016 (ABl. 2016, [Nr. 35], S. 870), zuletzt geändert durch Erlass des MdFE vom 11. März 2020 (ABl. 2020, [Nr. 17], S. 347).

im Bereich Energiemanagement oder -optimierung übe das MIL nicht aus.

16.3 Folgerungen

Im Lichte der energiepolitischen Zielstellungen des Landes hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, dass der LS ein EnMS einführt und sich zu einem sparsamen und effizienten Umgang mit Energie verpflichtet. Die erforderlichen Gebäudebestandsdaten sind zu ermitteln, auszuwerten und zu analysieren, denn nur so können Defizite erkannt und Maßnahmen zu deren Beseitigung ergriffen werden.

Mitursächlich für das fehlende Energiemanagement ist die unklare Zuständigkeitszuordnung zwischen dem BLB und dem LS im Bereich der Bewirtschaftung der Straßenmeistereien. Daher sieht der Landesrechnungshof dringenden Handlungsbedarf, die Aufgabenverteilung bei der Bewirtschaftung der Straßenmeistereien des Landes eindeutig zu regeln.

Dazu empfiehlt der Landesrechnungshof, das wirtschaftliche Eigentum des Vermögensgegenstandes Landesstraße an den LS zu übertragen, da dieser die tatsächliche Sachherrschaft über die Landesstraßen hat. Dies bietet die Voraussetzung für klare vertragliche Beziehungen zwischen LS und BLB.

Weiterhin empfiehlt der Landesrechnungshof, das Landesstraßenvermögen zu bilanzieren. In einem ersten Schritt kann mit der wertmäßigen Erfassung der Straßenmeistereien des Landes begonnen werden. Dies würde nur einen kleinen Teilbereich des Anlagevermögens Landesstraße betreffen und damit weniger finanzielle und personelle Ressourcen binden. Zudem ist die kaufmännische Bewertung für die den Straßenmeistereien zugeordneten Immobilien klar abgrenzbar von der Bewertung der Landesstraße selbst.

Eine Bilanzierung hätte den Vorteil, dass die Wertentwicklung transparent dargestellt würde, mit der Möglichkeit steuernd einzugreifen.

16.4 Stellungnahme

Das MIL hat in seiner Stellungnahme ganz überwiegend die Sicht des Landesrechnungshofes geteilt. Das MIL erachtet eine eindeutige Regelung der Zuständigkeiten für die Bewirtschaftung der Straßenmeistereien zwischen BLB und LS ebenfalls als notwendig.

Das MIL hat eingeräumt, dass das Energiemanagement über viele Jahre nicht in dem Maße betrieben worden ist, wie es erforderlich gewesen wäre. Das MIL hat zugesagt, dass der LS die Ermittlung der Basisdaten wie Gebäudefläche, Zählerstand und Verbrauchsmenge verbessert und auf Plausibilität prüft. Weiterhin hat der LS ein neues Dezernat Hochbau geschaffen, dessen Aufgabe es auch sein wird, den Energieverbrauch in den Straßenmeistereien zu optimieren. Der LS plant, die Betriebsführung der Straßenmeistereien zu prüfen und im Rahmen des Organisationsprojektes „LS 2021“ das zentrale Gebäudemanagement weiter zu optimieren, das Wartungskonzept für die betriebstechnischen Anlagen zu überprüfen sowie das Betriebspersonal besser als bisher zu schulen.

Auch hat das MIL angekündigt, im Rahmen einer aktiven Fachaufsicht zukünftig zu einem verbesserten Energiemanagement im LS beizutragen. Dafür wird das MIL Ziele zu einem effektiven EnMS im Rahmen der Energiestrategie des Landes mit dem LS abstimmen, entsprechende Aktionspläne abfordern und im Rahmen einer regelmäßigen Berichtspflicht eine Verbrauchsdokumentation sowie deren Auswertung abfordern.

Mit Verweis auf die Erfahrungen der Bundesländer Rheinland-Pfalz, Hessen und Saarland lehnt das MIL eine Bilanzierung des kompletten Straßeninfrastrukturvermögens weiterhin ab. Dem für die Erfassung, Bewertung, Bilanzierung und Fortschreibung entstehenden erheblichen personellen und finanziellen Aufwand steht nach aktueller Einschätzung des MIL kein adäquater Nutzen in Form von Steuervorteilen gegenüber, vielmehr sieht das MIL den Nutzen in erster Linie auf der Ebene der Rechenschaft und Dokumentation. Zu einer Bilanzierung von Gebäuden stellt das MIL hingegen fest, dass bei Gebäuden eine klare Abgrenzung zwischen den Vermögensgegenständen möglich ist.

16.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof zeigt mit dieser Prüfung erhebliches Verbesserungspotenzial im Bereich des Energiemanagements der Straßenmeistereien auf. Der LS hat bereits erste Schritte eingeleitet und eine neue Organisationseinheit „Hochbau“ etabliert. Inwieweit die angekündigten Maßnahmen bei der Bewirtschaftung und zur Optimierung des Energieverbrauchs in den Straßenmeistereien greifen, wird der Landesrechnungshof weiter beobachten.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Basisdaten wie Gebäudefläche, Zählerstand und Verbrauchsmenge kurzfristig und vollständig durch den LS erhoben werden, da diese Grundvoraussetzung für die Auswertung und Analyse des Energieverbrauchs sind.

Eine kurzfristige Klärung der Zuständigkeiten für die Bewirtschaftung der Straßenmeistereien zwischen dem MIL und dem MdFE sollte aus Sicht des Landesrechnungshofes dringend erfolgen. Dabei ist die Übertragung der Straßenmeistereien in das wirtschaftliche Eigentum des LS zu prüfen.

Die monetäre Bestandserfassung im Rahmen der Bilanzierung bietet neben der transparenten Darstellung der Wertentwicklung den Einstieg in eine Lebenszyklusbetrachtung. Die gewonnenen Erkenntnisse können für Steuerungs- und Planungsprozesse künftiger Erhaltungsmaßnahmen verwendet werden.

Einzelplan 12 Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE)

17 Mängel bei der Bestellung und Anstellung der Geschäftsführungsmit- glieder von GmbH-Landesbeteiligungen

Die Auswahlverfahren, Vertragsgestaltungen und Vergütungsmodalitäten der Geschäftsführungsmitglieder der GmbH-Landesbeteiligungen waren mit teilweise erheblichen Mängeln behaftet. Die Beteiligungsverwaltung hatte die Zuständigkeit hierfür auf die Aufsichtsräte der Gesellschaften delegiert, ohne jedoch ihren Aufgaben als zentrale Überwachungs- und Steuerungsinstanz und als aktiv unterstützender Dienstleister gerecht zu werden.

17.1 Prüfungsgegenstand

Das Land Brandenburg ist an 18 Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) unmittelbar und hierüber an weiteren Gesellschaften mittelbar beteiligt. Diese Landesbeteiligungen erfüllen Aufgaben im öffentlichen Interesse und erhalten häufig Haushaltsmittel zur Deckung ihrer Aufwendungen. Das Schicksal der Landesbeteiligungen wird wesentlich durch die Auswahl der Geschäftsführungsmitglieder und die Gestaltung ihrer Anstellungsverhältnisse beeinflusst. Der Landesrechnungshof prüfte daher im Rahmen einer Betätigungsprüfung nach § 92 Landeshaushaltsordnung¹⁸⁷ die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit dieser Vorgänge bei zehn GmbHs, an denen das Land zum Zeitpunkt der Prüfung unmittelbar zu mindestens 25 % beteiligt war, sowie bei ausgewählten Tochtergesellschaften dieser unmittelbaren Landesbeteiligungen. In die Betrachtung waren 34 Geschäfts-

¹⁸⁷ Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl. I 1999, [Nr. 07], S. 106), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juni 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 20).

führungsmitglieder einbezogen, welche zwischen 2011 und 2019 tätig waren.

Geprüfte Stelle war die seit Anfang der 1990er Jahre bestehende Beteiligungsverwaltung im Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE). Diese ist für die zentrale Verwaltung der Beteiligungen des Landes an Gesellschaften in privater Rechtsform zuständig und nimmt auch die Gesellschafterrechte des Landes bei den Unternehmen wahr.

Aufgrund der bei der Beteiligungsverwaltung verfügbaren Informationslage wurde es erforderlich, dass der Landesrechnungshof sich zusätzlich in den jeweiligen Landesbeteiligungen unmittelbar unterrichtete. Das Recht zur Anforderung von Unterlagen bei den Aufsichtsräten musste er dabei zunächst mit der Beteiligungsverwaltung grundsätzlich klären, nachdem diese insoweit interveniert hatte.

17.2 Prüfungsergebnis

17.2.1 Keine aktive Steuerung der Bestellung und Anstellung der Geschäftsführungsmitglieder durch die Beteiligungsverwaltung

Aufgabe einer zentralen Beteiligungsverwaltung ist es, zu steuern und zu überwachen, dass die Beteiligungsunternehmen die im Landesinteresse liegenden Aufgaben wirtschaftlich und ordnungsgemäß erfüllen. Die Beteiligungsverwaltung im MdFE delegierte in den Gesellschafterversammlungen der Landesbeteiligungen die Zuständigkeit für die Auswahl, Vertragsgestaltung und Vergütung der Geschäftsführungen auf die in der Regel fakultativen Aufsichtsräte. Dabei kam ihr gleichwohl die Aufgabe zu, entsprechende Standards zu schaffen, die Aufsichtsratsarbeit zu überwachen, die auf Veranlassung des Landes berufenen Aufsichtsratsmitglieder im Einzelfall zu beraten und zu unterstützen sowie ein Vertrags- und Vergütungscontrolling durchzuführen.

Nach ihrer Auffassung hat die Beteiligungsverwaltung zu Fragen der Bestellung und Anstellung der Geschäftsführungen

mit dem *Corporate Governance Kodex für die Beteiligungen des Landes Brandenburg an privatrechtlichen Unternehmen*¹⁸⁸ einen geeigneten Rahmen gesetzt. Dieser enthält Regelungen und Handlungsempfehlungen zur Steuerung, Leitung und Überwachung der Landesbeteiligungen und richtet sich insbesondere an die auf Veranlassung des Landes bestellten Mitglieder der Aufsichtsräte. In Bezug auf die Auswahl, Vertragsgestaltung und Vergütung der Geschäftsführungen stellte der Corporate Governance Kodex allerdings keine praktikable Handlungsanleitung für die Aufsichtsräte dar. Die insoweit enthaltenen Regelungen waren zu fragmentarisch und teilweise auch präzisierungsbedürftig. Arbeitshilfen wie Musteranstellungsverträge und Standards für die Gestaltung der Auswahlverfahren oder für den Abschluss von Zielvereinbarungen stellte die Beteiligungsverwaltung den Aufsichtsräten nicht zur Verfügung. Auch fehlte es an Merkblättern in Bezug auf die Aufsichtsrats Tätigkeit selbst, zum Beispiel hinsichtlich einer rechtssicheren Beschlussfassung und einer ordnungsgemäßen Dokumentation der Aufsichtsratsvorgänge.

Im Corporate Governance Kodex bestimmte die Beteiligungsverwaltung, dass die auf Veranlassung des Landes berufenen Aufsichtsratsmitglieder bzw. die Aufsichtsratsvorsitzenden ihr gegenüber Übersendungs- und Berichterstattungspflichten sowie vergütungsbezogene Abstimmungspflichten zu erfüllen haben. In Wahrnehmung ihrer Gesellschafterfunktion entschied sie ferner über die Zahl der Geschäftsführungsmitglieder in den jeweiligen Unternehmen und über den Abschluss von D&O-Versicherungen (mit).¹⁸⁹ Darüber hinaus sah die Beteiligungsverwaltung es wegen der auf die Aufsichtsräte delegierten Kompetenzen grundsätzlich nicht als erforderlich an, sich aktiv mit der Bestellung und Anstellung der Geschäftsführungen zu befassen. Auch infolge dieses Selbstverständnisses

- waren in der Beteiligungsverwaltung grundsätzlich keine Unterlagen zu Stellenbesetzungsverfahren und Zielverein-

¹⁸⁸ MdFE, zuletzt geändert durch Neufassung vom 12. Januar 2016.

¹⁸⁹ Hinzu kommt die Ausübung weiterer allgemeiner Gesellschafterrechte wie die Beschlussfassung über die Entlastung der Geschäftsführung.

barungen sowie Zusatzprotokolle des Aufsichtsrats zu Personalangelegenheiten der Geschäftsführung vorhanden, obwohl sogar entsprechende Übersendungspflichten gegenüber der Beteiligungsverwaltung bestanden. Die mit den Geschäftsführungsmitgliedern geschlossenen Anstellungsverträge, Vertragsergänzungen und Aufhebungsverträge lagen ihr nicht vollständig vor, was insbesondere auch für die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH galt.

- befasste die Beteiligungsverwaltung sich mit den Auswahlverfahren zur Besetzung vakanter Geschäftsführungspositionen weder steuernd noch begleitend. Im Fall einer Landesbeteiligung äußerte sie sich kritisch zu der bereits erfolgten Schaffung einer unnötigen zweiten Geschäftsführungsposition (vgl. Ziffer 17.2.4); dies geschah jedoch zu spät, da die Beteiligungsverwaltung nicht sichergestellt hatte, über solche Vorgänge rechtzeitig informiert zu werden.
- verzichtete die Beteiligungsverwaltung auf eine Kenntnisnahme oder gar Mitgestaltung der Zielvereinbarungen als Grundlage für die variable Vergütung der Geschäftsführungen. Zwar hatte sie einst gemeinsam mit den dezentral fachlich zuständigen Ressorts der Landesregierung an der Definition der unternehmensspezifischen Zielsysteme mitgewirkt. Im Rahmen ihres Beteiligungscontrollings überprüfte sie hiernach jedoch nicht initiativ, ob die mit den Geschäftsführungsmitgliedern geschlossenen Zielvereinbarungen jeweils im Einklang mit diesen Zielsystemen stehen oder diese ggf. sogar konterkarieren. Bei einer Landesbeteiligung griff die Beteiligungsverwaltung zwar die Beanstandungen des Abschlussprüfers zu den dortigen Tantiemeregelungen auf; gleichwohl ließ sie zu, dass die betreffenden Mängel hiernach jahrelang fortbestanden.
- verlangte die Beteiligungsverwaltung nur für Mehrheitsbeteiligungen (mehr als 50 % Landesanteil) – gleich welcher Bedeutung und Unternehmensgröße –, dass die Aufsichtsratsvorsitzenden die Geschäftsführungsvergütung mit ihr abstimmen. Bei der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (37 % Landesanteil) zum Beispiel unternahm die Beteiligungsverwaltung nicht einmal den Versuch, solche Abstimmungen verbindlich einzuführen. Dabei sind an dieser wichtigen Landesbeteiligung ausschließlich öffentliche Gesellschafter beteiligt, die den Fortbestand der Gesell-

schaft durch enorme Haushaltsmittel sichern.

- führte die Beteiligungsverwaltung kein systematisches Vertrags- und Vergütungscontrolling durch.
- beantwortete die Beteiligungsverwaltung zwar konkrete Anfragen von Aufsichtsratsvorsitzenden und Fachressorts; initiativ sprach sie diese zu Aspekten der Bestellung und Anstellung von Geschäftsführungsmitgliedern ausweislich der zur Prüfung vorgelegten Unterlagen jedoch nur in wenigen Fällen an.

Mithin hatte die Beteiligungsverwaltung zwar die Zuständigkeit für bedeutende Angelegenheiten der Geschäftsführungsmitglieder auf die Aufsichtsräte der Landesbeteiligungen übertragen; ihrer Aufgabe als zentrale Überwachungs- und Steuerungsinstanz und als aktiv unterstützender Dienstleister für die Aufsichtsräte wurde sie jedoch nur ansatzweise gerecht. Die Beteiligungsverwaltung verzichtete vorliegend sogar bewusst auf den Erhalt von für das Beteiligungscontrolling relevanten Unterlagen und somit auf die (rechtzeitige) Kenntnis eventueller Fehlentwicklungen. Dies gilt auch für die Land Brandenburg Lotto GmbH, für die das MdFE auch als Fachressort mit zusätzlichen Aufgaben¹⁹⁰ fungiert: Selbst hier sah die Beteiligungsverwaltung sich auch auf ausdrückliche Anfrage des Landesrechnungshofes nicht veranlasst, von der im MdFE (d. h. im gleichen Hause wie die Beteiligungsverwaltung) ansässigen damaligen Aufsichtsratsvorsitzenden zum Beispiel die Zielvereinbarungen und Unterlagen zu Stellenbesetzungsverfahren einerseits für die eigenen Beteiligungsakten und andererseits zur Vorlage an den Landesrechnungshof zu beschaffen.

Der Landesrechnungshof sieht in der mangelnden Steuerung durch die Beteiligungsverwaltung eine wesentliche Ursache für die bei der Prüfung festgestellten Defizite in den einzelnen Landesbeteiligungen. Die nachfolgend stark verdichtete und anonymisierte Darstellung ausgewählter Prüfungsergebnisse trägt dem Persönlichkeitsschutz und den bei GmbH-

¹⁹⁰ Aufgabe des jeweiligen Fachressorts ist es unter anderem, das wichtige Landesinteresse an der Beteiligung zu begründen, fachliche und wirtschaftliche Ziele für das betreffende Unternehmen zu definieren und die Zielerreichung aus fachlicher Sicht zu überwachen sowie ggf. als Zuwendungsgeber zu fungieren.

Landesbeteiligungen zu wahren Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Rechnung.

17.2.2 Auswahl von Geschäftsführungsmitgliedern in etlichen Fällen nicht wettbewerblich erfolgt

Für die privatrechtlich organisierten Landesbeteiligungen besteht keine gesetzliche Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung der Geschäftsführungspositionen. Dennoch sollte die Stellenbesetzung nach Auffassung des Landesrechnungshofes zumindest bei den mehrheitlich in öffentlicher Hand befindlichen Unternehmen dem Gedanken der Bestenauslese folgen, der jedenfalls für öffentliche Ämter in Artikel 33 Absatz 2 des Grundgesetzes verankert ist. Mithin sollten die Auswahlverfahren wettbewerblich, strukturiert und transparent gestaltet werden. Ein Verzicht auf eine öffentliche Ausschreibung sollte auf besonders begründete Einzelfälle beschränkt werden, zum Beispiel auf Fälle unvorhersehbarer Vakanzen mit der Notwendigkeit einer sehr kurzfristigen Stellenbesetzung.

Bei den in die Prüfung einbezogenen Landesbeteiligungen wurden laut der verfügbaren Aktenlage mindestens acht Geschäftsführungsmitglieder nicht in wettbewerblichen Verfahren ausgewählt. Hier fand weder eine öffentliche Stellenausschreibung statt, noch wurde zumindest ein begrenzter Wettbewerb über mehrere Kandidatenvorschläge eines Personaldienstleisters hergestellt. Dies betraf auch drei Stellenbesetzungen, bei denen keine besondere Eilbedürftigkeit vorlag. Die betreffenden Berufungen trugen damit zumindest verfahrensmäßig dem Gedanken der Bestenauslese nicht ausreichend Rechnung. Zudem vergaben die Aufsichtsräte hier die Gelegenheit, einen Überblick über die Vergütungsvorstellungen mehrerer Bewerber zu gewinnen.

17.2.3 Kaum dokumentierte Auswahlverfahren und fragwürdige Auswahlkriterien bei einer bedeutenden Landesbeteiligung

Bei einer bedeutenden Landesbeteiligung bemühte der Landesrechnungshof sich mehrfach und unter erheblichen prozeduralen Schwierigkeiten um den Erhalt prüffähiger Unterlagen zu den jüngeren Stellenbesetzungsverfahren. Diese

waren so unzureichend beim Aufsichtsrat dokumentiert, dass eine Überprüfung kaum möglich war. Insbesondere konnten dem Landesrechnungshof die betreffenden vertraulichen Zusatzprotokolle zu den Aufsichtsratssitzungen nicht vorgelegt werden. Unter anderem erschloss sich dem Landesrechnungshof bei einem der Besetzungsverfahren in der Sache nicht, warum die Aufsichtsratsspitze es für förderlich hielt, das Kandidatenfeld mit der im Anforderungsprofil formulierten Voraussetzung „sehr gute[r] Kontakte zu politischen Entscheidungsträgern in der Region“ gravierend zu verengen. Das schließlich ausgewählte Geschäftsführungsmitglied erfüllte dieses Kriterium, während mehrere unterlegene Bewerber eine klar einschlägigere fachliche Vita aufwiesen. Bei der Erörterung dieses Sachverhalts sah sich das MdFE bemüßigt, dem Landesrechnungshof eine nicht an der Sache orientierte Einschätzung vorzuhalten.

17.2.4 Zweiköpfige Geschäftsführung bei kleinen Landesbeteiligungen überdimensioniert

Bei zwei Landesbeteiligungen war eine zweiköpfige Geschäftsführung angesichts der geringen Unternehmensgröße und -komplexität sowie der öffentlich-rechtlich geregelten Finanzierung nicht gerechtfertigt. Bei einer dieser Landesbeteiligungen schuf der Aufsichtsrat die zweite Geschäftsführungsposition, um die betreffende Person im Unternehmen zu halten. Die Vergütung als Mitglied der Geschäftsführung war hiernach deutlich höher als das bisherige Gehalt. Die Schaffung dieser zweiten Geschäftsführungsposition war betriebswirtschaftlich keineswegs notwendig; vielmehr erforderten die rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Gesellschaft einen besonders sparsamen Mittelumgang.

17.2.5 Geschäftsführungsvergütungen häufig zu hoch bzw. nicht weiter steigerungsbedürftig

Bei der Vergütung ihrer Geschäftsführungen sollten sich Landesbeteiligungen im Grundsatz stärker am Vergütungsgefüge des öffentlichen Dienstes als an den Vergütungen im freien Markt orientieren:

Zwar ist zu berücksichtigen, dass die Geschäftsführungen der Landesbeteiligungen einem deutlich höheren Haftungsrisiko als leitende Landesbedienstete ausgesetzt sind und zudem nur befristet bestellt werden. Auch können sich faktische Zwänge für die Vergütungsgestaltung zum Beispiel aus einer engen Bewerberlage bei spezifischen Qualifikationsanforderungen ergeben.

Jedoch nehmen Landesbeteiligungen staatliche Aufgaben der Daseinsvorsorge bzw. andere im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben wahr. In der Regel sind sie keinem oder keinem mit dem freien Markt vergleichbaren Wettbewerb ausgesetzt und unterliegen keinem Ertragsrisiko. Häufig wird ihr Geschäftsbetrieb und Fortbestand durch Mittel des Landeshaushalts finanziert oder anderweitig durch das Land garantiert, zum Beispiel durch Gebührenordnungen.

Mithin sollte bei der Verhandlung der Geschäftsführungsvergütungen regelmäßig auch ein Vergleich mit den Leitungsbesoldungen in den Landesministerien angestellt werden. Im Vergleichsjahr 2015 stellten diese sich, einschließlich kalkulatorischer Zuschläge insbesondere für die beamtenrechtlichen Versorgungsleistungen, wie folgt dar:

Vergleichs-jahr 2015	Minister-präsident	Minister	Staats-sekretär	Abteilungs-leiter ¹⁹¹
	(109 % von B 11)	(B 11)	(B 9)	(B 5)
Werte	in Tsd. €			
Vergleichs-vergütung (Schätzwert) ¹⁹²	300,2	273,1	176,3	135,4

Tabelle 19: Leitungsbesoldungen in den Ministerien 2015
 Quellen: Brandenburgisches Ministergesetz, Brandenburgisches Besoldungsgesetz, Besoldungstabelle B, Dienstkraftfahrzeugrichtlinie für die Landesverwaltung Brandenburg; jeweils in der 2015 geltenden Fassung

¹⁹¹ Die Besoldungsgruppe B 5 galt beispielsweise auch für den Polizeipräsidenten des Landes Brandenburg.

¹⁹² Besoldung zuzüglich eines kalkulatorischen Zuschlags von 75 % bzw. 40 % für die beamtenrechtlichen Versorgungs- und Beihilfeleistungen und (ab B 9) zuzüglich eines geldwerten Vorteils aus der Privatnutzung eines Dienstwagens.

Der rein zahlenmäßige Vergleich mit den oben genannten Leitungsbesoldungen zeigte zunächst, dass die Geschäftsführungsvergütung bei

- vier der zehn einbezogenen Landesbeteiligungen etwa bei der Besoldung eines Staatssekretärs lag;
- einer Landesbeteiligung deutlich über der Besoldung eines Staatssekretärs lag;
- einer Landesbeteiligung nahezu das Niveau der Ministerbesoldung erreichte;
- einer Landesbeteiligung in einem Fall die Besoldung des Ministerpräsidenten sehr deutlich übertraf und in einem weiteren Fall nahezu erreichte.

Dabei bewertet der Landesrechnungshof bei der Hälfte der in die Prüfung einbezogenen zehn Landesbeteiligungen die Geschäftsführungsvergütungen gemessen an Größe, Komplexität, Finanzierung, Risikolage und Wettbewerbssituation des Unternehmens als zu hoch oder bis auf Weiteres nicht steigerungsbedürftig. Dies gilt gerade auch für kleinere Unternehmen, deren Geschäftsführungen auf dem Niveau von Staatssekretären vergütet wurden, jedoch eine deutlich geringe Etat- und Leitungsverantwortung als letztere hatten. Bei zwei Landesbeteiligungen waren während der fünfjährigen Bestattungsdauer der Geschäftsführungsmitglieder wiederholte und erhebliche Vergütungssteigerungen zu verzeichnen, ohne dass dies durch Sachgründe wie zum Beispiel ein erweitertes Aufgabenfeld oder eine beträchtlich verbesserte Unternehmenslage gerechtfertigt war. In einem Fall markanter Vergütungssteigerungen wünschte die Aufsichtsratspitze schlicht die finanzielle Gleichstellung beider Geschäftsführungsmitglieder, obwohl diese eine sehr unterschiedliche Betriebszugehörigkeitsdauer aufwiesen.

Des Weiteren waren die monetären anstellungsvertraglichen Regelungen häufig zu unbestimmt oder unvollständig. Dies gilt insbesondere für die Überlassung von Dienstwagen, den Ersatz von Aufwendungen sowie Abfindungsklauseln. Vereinzelt wurden – gerade in Fällen bereits hoher Grundvergütung – kleinteilige, in ihrer Abrechnung aufwendige bzw. anderweitig unangemessene Vergütungsbestandteile gewährt. Dies betraf zum Beispiel Übernahmen der Mitgliedsgebühr für einen privaten Business Club, der Grundgebühr für einen am Wohn-

sitz bestehenden Telefonanschluss oder auch noch der privaten Steuerlast aus der bereits unentgeltlichen Privatnutzung des Dienstwagens.

17.2.6 Variable Vergütungsbestandteile faktisch eher zusätzliche Festvergütungen

Bei den meisten in die Prüfung einbezogenen Landesbeteiligungen enthielt die Geschäftsführungsvergütung auch einen variablen, erfolgsabhängigen Anteil. Die betreffenden Tantiemen wurden durch die Aufsichtsräte jedoch vielfach auf der Grundlage mit Mängeln behafteter Zielvereinbarungen und -abrechnungen gewährt:

In zeitlicher Hinsicht wurden die Zielvereinbarungen teilweise erst im fortgeschrittenen Geschäftsjahr abgeschlossen, in einem Fall (im Jahr der Anstellung) sogar erst im November. Das betreffende zweite Geschäftsführungsmitglied konnte zu diesem Zeitpunkt keinen nennenswerten Einfluss auf die Zielerreichung, insbesondere das avisierte Jahresergebnis, mehr nehmen, erhielt jedoch für das Rumpfsjahr die volle zeitanteilig erreichbare Tantieme. Bei einer anderen Landesbeteiligung wurde zwei unterjährig angestellten Geschäftsführungsmitgliedern die zeitanteilig erreichbare Maximaltantieme für das Eintrittsjahr von vornherein garantiert.

Inhaltlich waren die mit den Geschäftsführungsmitgliedern vereinbarten Ziele oft nicht konkret und anspruchsvoll genug. In einigen Fällen bezog sich ein Teil der erfolgsabhängigen Vergütung auf Selbstverständlichkeiten einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung, wie zum Beispiel die Einhaltung bestimmter rechtlicher Vorschriften oder die Erteilung eines uneingeschränkten Bestätigungsvermerks durch den Abschlussprüfer. Bei einer Landesbeteiligung liefen wesentliche Elemente der Zielvereinbarung gar dem gesetzlichen Auftrag der Gesellschaft zuwider.

Die Abrechnung der Ziele war in mehreren Fällen erheblich durch Ermessensentscheidungen geprägt. Bei einer Landesbeteiligung war bereits in den Anstellungsverträgen der Geschäftsführungsmitglieder festgelegt, dass bei der Festsetzung der Tantieme „aufgrund der Würdigung der generellen Management Performance vom konkreten Grad der

Zielerfüllung abgewichen werden“ kann. Eine solche Klausel konterkariert die Bindungswirkung der vereinbarten messbaren Ziele und erlaubt letztlich stets die Gewährung der Maximalantieme aufgrund reiner Ermessensentscheidungen. Bei einer anderen Gesellschaft bewertete der Aufsichtsrat bei der Zielabrechnung die Verfehlung wesentlicher vereinbarter Ziele als auf Sondereffekten beruhend und von den Geschäftsführungen nicht zu vertreten. Teilweise wurde die Verfehlung einzelner Elemente der Zielvereinbarung auch mit dem Übertreffen anderer Ziele rechnerisch kompensiert. In einigen Fällen lagen überhaupt keine schriftlichen Berechnungen der Zielerreichungsgrade vor.

In 66 % der 50 untersuchten Fälle gewährten die Aufsichtsräte entsprechend der festgestellten Zielerreichungsgrade die Maximalantieme und in 80 % der Fälle nahezu die Maximalantieme:

Zielerreichungsgrad	unter 80 %	mindestens 80 %	mindestens 90 %	exakt 100 %
Werte	in % der Fälle			
Häufigkeit	8	92	80	66

Tabelle 20: Festgestellte Zielerreichungsgrade bei der variablen Vergütung auf Basis von Zielvereinbarungen
 Quellen: Aufsichtsratsunterlagen (Zielabrechnungen und Sitzungsniederschriften), Gehaltsabrechnungen

In der Gesamtschau müssen die mit den Geschäftsführungen der Landesbeteiligungen vereinbarten Ziele überwiegend als zu wenig ambitioniert eingeschätzt werden, womit die variablen Vergütungen eher den Charakter einer zusätzlichen Festvergütung hatten als die grundsätzlich beabsichtigte Anreiz- und Lenkungswirkung zu entfalten.

Bei einer Landesbeteiligung, die in besonderer Weise zu einer sparsamen Mittelbewirtschaftung gehalten ist, erhielt der/die Geschäftsführer/in sogar reine Ermessensprämien von bis zu 25 Tsd. Euro pro Jahr ohne anstellungsvertragliche Grundlage und vorher festgelegte Leistungskriterien. Zudem gewährte der Aufsichtsrat diese Prämien noch vor Aufstellung des Jahresabschlusses, geschweige denn vor dessen Prüfung.

17.2.7 Erhebliche Abfindungen an abberufene Geschäftsführungsmitglieder nicht veröffentlicht

Nach dem Corporate Governance Kodex sollen die Geschäftsführungsvergütungen in den jährlichen Corporate Governance-Berichten der Landesbeteiligungen namentlich veröffentlicht werden. Zudem veröffentlicht das MdFE die Vergütungen in seinen zweijährlichen Beteiligungsberichten.

Beim Vergleich der offengelegten mit den tatsächlich gewährten Vergütungen stellte der Landesrechnungshof insbesondere fest, dass an zwei vorzeitig abberufene Geschäftsführungsmitglieder gewährte Vergütungsfortzahlungen und Abfindungen (insgesamt 3 Mio. Euro) durch die betreffenden Landesbeteiligungen nicht veröffentlicht wurden; die Beteiligungsberichte des MdFE waren hier ebenfalls nicht vollständig.

Ferner waren zum Zeitpunkt der Prüfung die aktuellen Corporate Governance-Berichte bei einzelnen Beteiligungsunternehmen nicht ohne längere Recherche bzw. teilweise auch überhaupt nicht auf deren Internetpräsenz auffindbar.

17.2.8 Unzureichende bis fehlende Dokumentation von Aufsichtsratsvorgängen

Bei nahezu keinem Aufsichtsrat bestanden Regelungen zur Aktenführung und Aufbewahrung von Aufsichtsratsvorgängen; insbesondere war auch nicht geregelt, welche Unterlagen scheidende Aufsichtsratsvorsitzende ihren Nachfolgern übergeben müssen. Dies beeinträchtigte die (Kontinuität der) Aufsichtsratsarbeit und führte auch dazu, dass dem Landesrechnungshof relevante Unterlagen teilweise nicht zur Prüfung vorgelegt werden konnten. Dies galt insbesondere, aber nicht nur, für jene Landesbeteiligungen, bei denen der Aufsichtsratsvorsitz zwischen mehreren Anteilseignern wechselt.

17.3 Folgerungen

Die Prüfung des Landesrechnungshofes zeigte zahlreiche Mängel in Bezug auf die Auswahlverfahren, Vertragsgestaltungen und Vergütungsmodalitäten der Geschäftsführungen der Landesbeteiligungen auf. Die Beteiligungs-

verwaltung berief sich im Prüfungseröffnungsgespräch darauf, dass die Zuständigkeit für diese Vorgänge bei den Aufsichtsräten liege. Jedoch verbleibt es trotz dieser Kompetenzdelegation bei der Aufgabe der Beteiligungsverwaltung, die Landesbeteiligungen im Hinblick auf diese bedeutsamen Angelegenheiten zu steuern, zu überwachen und eventuellen Fehlentwicklungen entgegenzutreten. Dies ist vorliegend nur ansatzweise geschehen.

Zunächst sollte die Beteiligungsverwaltung darauf hinwirken bzw. dafür sorgen, dass die vom Landesrechnungshof festgestellten Defizite in den jeweiligen Landesbeteiligungen bereinigt werden. Sodann hält der Landesrechnungshof es für erforderlich, dass die Beteiligungsverwaltung ihre Informationslage verbessert und ihr Beteiligungscontrolling intensiviert. Vor allem muss die Beteiligungsverwaltung sich im Verhältnis zu den Aufsichtsräten als zentrale Steuerungsinstanz und aktiv unterstützender Dienstleister verstehen. Hierfür sollte sie den Aufsichtsräten insbesondere auch eine kompendienartige Handreichung einschließlich Mustervorlagen für die Bestellung und Vertragsgestaltung der Geschäftsführungsmitglieder zur Verfügung stellen. Der Landesrechnungshof hat hierzu zahlreiche konkrete Empfehlungen in seiner Prüfungsmitteilung gegeben, die sich unter anderem an den Standards der Beteiligungsverwaltungen anderer Bundesländer orientieren. Besonderen Steuerungsbedarf sieht er bei drei der zehn in die Prüfung einbezogenen Landesbeteiligungen. Bei den nicht mehrheitlichen Beteiligungen des Landes sollte die Beteiligungsverwaltung verstärkt die Abstimmung mit den Vertretern der jeweiligen anderen öffentlichen Gesellschafter suchen, um die Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand gebündelt wahrzunehmen.

17.4 Stellungnahme des MdFE

In seinen Stellungnahmen zur Prüfungsmitteilung und zum Jahresberichtsbeitrag hat das MdFE begrüßt, dass der Landesrechnungshof die Betätigung des Landes als Gesellschafter bei der Besetzung, Vertragsgestaltung und Vergütung der Geschäftsführungspositionen geprüft hat. Die Beteiligungsverwaltung werde die Empfehlungen des Landesrechnungshofes konstruktiv aufgreifen und habe teilweise bereits vor Abschluss

der Prüfung Maßnahmen ergriffen, die den Prüfungsmerkungen Rechnung tragen.

17.4.1 Zu den Maßnahmen der Beteiligungsverwaltung

Zum Umfang der Aufgaben der Beteiligungsverwaltung hat das MdFE zunächst nochmals angeführt, dass die Zuständigkeit für die Personalangelegenheiten der Geschäftsführungsmitglieder bei den Aufsichtsräten der Landesbeteiligungen liege. Die Aufsichtsräte seien bei ihrer Tätigkeit nicht weisungsgebunden und regelten ihre Verfahrensweisen selbstverantwortlich im Rahmen ihrer organschaftlichen Rechte und Pflichten. In Wahrnehmung seiner Eigentümerverantwortung habe das MdFE wesentliche Regeln und Handlungsempfehlungen für die Tätigkeit der Aufsichtsräte in dem 2005 erstmalig herausgegebenen und turnusmäßig aktualisierten Corporate Governance Kodex zusammengefasst.

Das MdFE hat angekündigt, zur Unterstützung der Aufsichtsräte nun weitere Leitlinien und auch Mustertexte herauszugeben. Bereits vorbereitet habe es

- die Einführung eines Musteranstellungsvertrags für Geschäftsführungsmitglieder sowie
- die Herausgabe von Leitlinien für die Gestaltung und Abrechnung von Zielvereinbarungen, was zu einer deutlichen Qualitätsverbesserung bei der variablen Geschäftsführungsvergütung führen werde.

Des Weiteren beabsichtige das MdFE unter anderem,

- Leitlinien für die grundsätzliche Gestaltung von Auswahlverfahren und für deren Dokumentation durch die Aufsichtsräte zu erarbeiten, welche auch die Unterrichtung der Beteiligungsverwaltung berücksichtigen sollen;
- sich systematisch über die Gestaltung und Abrechnung der Zielvereinbarungen der Geschäftsführung zu unterrichten;
- die vorgesehenen Weiterentwicklungen zu nutzen, um auch die Anwendung der Regelungen des Corporate Governance Kodex zur Angemessenheit und Abstimmung der Vergütungen in einer verbesserten Weise zu erreichen;
- künftig auch von maßgeblichen mittelbaren Landesbeteiligungen Corporate Governance-Berichte anzufordern;

- Regeln zur Aufbewahrung und Übergabe von Aufsichtsratsunterlagen zu erarbeiten;
- hinsichtlich der in der Prüfungsmitteilung enthaltenen unternehmensbezogenen Handlungsempfehlungen an die Akteure der betreffenden Landesbeteiligungen heranzutreten.

Das MdFE habe zudem entschieden, „die personelle Ausstattung der Beteiligungsverwaltung weiter zu verbessern mit dem Ziel der Stärkung der Wahrnehmung von Aufgaben in Grundsatzangelegenheiten der Wahrnehmung der Eigentümerverantwortung bei landesbeteiligten Unternehmen.“ Es werde im „Rahmen der künftigen Beteiligungsverwaltung [...] auch die Abläufe zu seiner Unterrichtung über die Durchführung der Dienstverhältnisse der Geschäftsführungsmitglieder verbessern und auf dieser Grundlage seine Beteiligungsrechte wahrnehmen sowie – wie bereits bisher – Beratungshinweise geben.“

17.4.2 Zum unternehmensbezogenen Prüfungsmaßstab

Zum Prüfungsmaßstab hat das MdFE die Ansicht vertreten, dass die Entscheidung für eine Betätigung des Landes in privater Rechtsform dazu führe, dass (allein) kaufmännische Grundsätze maßgeblich seien. Die Landesbeteiligungen unterlägen rechtlich den Bestimmungen des Handels- und Gesellschaftsrechts und wirtschaftlich den Marktregeln, auch denen des Marktes für Führungskräfte. Dabei befänden sich die Landesbeteiligungen in einer für die Geschäftsführungstätigkeit prägenden Risiko- und Wettbewerbssituation. So verträten auch aus dem Landeshaushalt finanzierte Unternehmen die Landesinteressen in harten Wettbewerbssituationen, etwa bei Unternehmensansiedlungen im Rahmen der Wirtschaftsförderung. Dies wirke sich auf die Personalgewinnung aus. Die nach Auffassung des MdFE grundlegenden Unterschiede zwischen Landesbeteiligungen und Stellen der öffentlichen Verwaltung führten zum Beispiel bei der Frage der Angemessenheit der Geschäftsführungsvergütungen (vgl. Ziffer 17.2.5) dazu, dass auch die Amtsbezüge von Regierungsmitgliedern, Staatssekretären und Abteilungsleitern in Ministerien nur eingeschränkt als Maßstab dienen könnten.

17.4.3 Zu weiteren Feststellungen

Eine Ausweitung der im Corporate Governance Kodex geregelten Vergütungsabstimmungen (auf die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH und weitere Nicht-Mehrheitsbeteiligungen, Ziffer 17.2.1, vierter Spiegelstrich) sei laut MdFE rechtlich nicht möglich. Das Land könne nur bei Mehrheitsbeteiligungen und bei Finanzierungen nur als Hauptmittelgeber das förmliche Vorrecht durchsetzen, dass der Aufsichtsrat ihm obliegende Entscheidungen (hier die Geschäftsführungsvergütung) vorab mit dem Land abstimmt.

Die vom Landesrechnungshof angesprochenen Fälle nicht wettbewerblich erfolgter Besetzungen von Geschäftsführungspositionen (Ziffer 17.2.2) hätten regelmäßig in Situationen unvorhergesehener Vakanz mit der akuten Notwendigkeit einer zeitnahen Besetzung stattgefunden. Die Aufsichtsräte hätten in ihrer Verantwortung die Auswahlverfahren in vertretbarer Weise und situationsgerecht gestaltet.

In Bezug auf die in Ziffer 17.2.3 thematisierten Auswahlverfahren habe das MdFE dafür Sorge getragen, dass Lücken in der dem Landesrechnungshof vorgelegten Dokumentation in wesentlichen Teilen geschlossen werden konnten. Zudem bilde ein Personalauswahlprozess einen komplexen Vorgang, dessen Ergebnis auf einer Gesamtbeurteilung der Bewerbungen durch das zuständige Gremium auf der Grundlage seiner Begleitung des gesamten Vorgangs und einer Gesamtwürdigung von Papierlage und persönlicher Bewerbervorstellung beruhe.

Zu den beiden in Ziffer 17.2.4 angesprochenen Unternehmen bilde die derzeitige Besetzung der Geschäftsführung mit zwei Personen eine Übergangssituation. In dem in der Ziffer näher beschriebenen Fall habe der Aufsichtsrat die Entscheidung getroffen, vor Ausscheiden des/der bisherigen Alleingeschäftsführers/in den Übergang durch Berufung eines zweiten Mitglieds abzusichern.

Über den Corporate Governance Kodex habe das MdFE erreicht, dass die Geschäftsführungsvergütungen nahezu aller Landesbeteiligungen veröffentlicht werden. Was Leistungen nach Ausscheiden von Geschäftsleitungsmitgliedern betreffe

(Ziffer 17.2.7), sei die Offenlegung rechtlich von der Zustimmung des Leistungsempfängers abhängig.

17.5 Replik des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof begrüßt die Absicht der Beteiligungsverwaltung, einerseits ihre eigenen Aktivitäten zu verstärken und andererseits die Arbeit der Aufsichtsräte mit den angekündigten Arbeitshilfen zu unterstützen. Er sieht einer Übersendung der Leitlinien und Muster nach Abschluss der diesbezüglichen Überlegungen im MdFE entgegen.

Indes ist der Maßstab, den das MdFE an die Landesbeteiligungen anlegt, zu einseitig an den Bedingungen des freien Marktes orientiert. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes bedarf es einer sehr viel differenzierteren Betrachtung: Der Staat beteiligt sich an Unternehmen in privater Rechtsform oder gründet solche, um im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben in geeigneter und wirtschaftlicher Weise wahrzunehmen. Anders als frei am Markt agierende Unternehmen in privater Trägerschaft unterliegen öffentliche Beteiligungsunternehmen in der Regel einer geringeren Wettbewerbsexposition, sie sind nicht auf Gewinnmaximierung ausgerichtet und sie haben ein deutlich vermindertes bis faktisch nicht existentendes Fortbestandsrisiko. Je höher die Beteiligungsquote der öffentlichen Hand ist und je umfangreicher das Unternehmen durch öffentliche Haushaltsmittel finanziert wird, desto stärker gewinnen mithin die für Stellen der öffentlichen Verwaltung geltenden Maßstäbe an Gewicht. Auch die öffentliche Verwaltung bewegt sich im Übrigen bei ihrer Personalgewinnung auf einem teilweise engen Führungskräftemarkt.

Zu dem in Ziffer 17.2.3 angesprochenen Auswahlverfahren hat der Landesrechnungshof seine Feststellungen grundsätzlich anhand einer Auswertung der zur Prüfung vorgelegten Akten getroffen. Auch das hierzu ergänzend geführte Gespräch mit dem vormaligen Aufsichtsratsvorsitz war nicht geeignet, die kritische Bewertung der Auswahlkriterien zu widerlegen.

Der in Ziffer 17.2.4 näher beschriebene Fall einer nicht erforderlichen Doppelspitze kann angesichts des siebenjährigen

Parallellaufens beider Geschäftsführungsmitglieder nicht als Übergangssituation qualifiziert werden.

Zum Hinweis des MdFE zu Ziffer 17.2.7, dass die Offenlegung von Abfindungen von der Zustimmung der betreffenden Geschäftsführungsmitglieder abhängt, ist anzumerken, dass solche Zustimmungserklärungen in den genannten Fällen vorlagen.

Die vom MdFE angeführten förmlichen Hinderungsgründe für eine Ausweitung der Vergütungsabstimmungen auf bedeutende Nicht-Mehrheitsbeteiligungen (Ziffer 17.2.1) wären bei entsprechender Verständigung der öffentlichen Anteilseigner gegenstandslos. Die Initiative hierzu könnte auch von der Beteiligungsverwaltung des Landes Brandenburg ausgehen. Eine entsprechende Federführung durch die hiesige Beteiligungsverwaltung bietet sich insbesondere bei Unternehmen an, bei denen sich die öffentlichen Gesellschafter bereits darauf geeinigt haben, dass der Corporate Governance Kodex des Landes Brandenburg Anwendung findet.

17.6 Schlussbemerkungen

Die festgestellten Mängel bei der Bestellung und Anstellung der Geschäftsführungsmitglieder der Landesbeteiligungen sind zu einem wesentlichen Teil darauf zurückzuführen, dass die Beteiligungsverwaltung es versäumte, die Arbeit der Aufsichtsräte ausreichend zu steuern, zu unterstützen und zu überwachen. Der Landesrechnungshof hat in seiner umfangreichen Prüfungsmitteilung hierzu eine Reihe von Hinweisen und Empfehlungen unterbreitet. Diese können auch über den Prüfungsgegenstand hinaus bei der Weiterentwicklung der Betätigung des Landes bei Unternehmen in privater Rechtsform dienlich sein. Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MdFE sich mit den Prüfungsfeststellungen eingehend auseinandergesetzt und hieraus relevante Handlungsfelder hin zu einer aktiven Beteiligungsverwaltung abgeleitet hat.

Einzelplan 20 Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE)

18 Kommunales Infrastrukturprogramm des Landes Brandenburg: Von Anfang an auf Steuerung achten

Den Ressorts gelang es nicht, das Förderprogramm wie ursprünglich vorgesehen bis Ende 2019 umzusetzen. Verbesserungspotenzial sah der Landesrechnungshof insbesondere bei der ressortübergreifenden Koordinierung und bei der Programmsteuerung. Die Förderinstrumente und die Zielerreichung sollten evaluiert werden.

18.1 Prüfungsgegenstand

Seit Jahren sehen sich viele brandenburgische Kommunen mit einem erheblichen Investitionsstau in ihrer Infrastruktur konfrontiert. Um die damit verbundenen finanziellen Herausforderungen zu meistern, brachte die Landesregierung im Dezember 2015 das Kommunale Infrastrukturprogramm des Landes Brandenburg (KIP) mit einem ursprünglichen Umfang von insgesamt 130 Mio. Euro und einer Laufzeit von vier Jahren auf den Weg. Davon sollten die kommunale Bildungsinfrastruktur mit 80 Mio. Euro, die kommunale Verkehrsinfrastruktur mit 20 Mio. Euro und die kommunale Feuerwehrinfrastruktur sowie die Freizeit- und Sportinfrastruktur mit jeweils 15 Mio. Euro gefördert werden.

Der Landtag erhöhte mit dem Nachtrag zum Haushaltsplan 2018 das Förderbudget auf 158 Mio. Euro. Mit dem Haushaltsplan 2019/2020 stieg das Finanzvolumen des KIP erneut auf nunmehr insgesamt 161 Mio. Euro.

Das Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE) erließ zur Umsetzung des KIP eine Rahmenrichtlinie (KIP-Richtlinie), die vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2019 galt. In dieser sind die von den fachlich zuständigen Ressorts erarbeiteten Vorschriften für die einzelnen Förderbereiche zusammen-

gefasst. Die Förderressorts waren das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBS), das Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK) sowie das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL). Insgesamt förderten diese drei Ressorts im KIP 307 Baumaßnahmen.

Der Landesrechnungshof hat die Umsetzung des KIP geprüft. Er legte die Schwerpunkte seiner Prüfung auf die Programmplanung und -steuerung sowie die Koordinierung zwischen den Fachressorts.

18.2 Prüfungsergebnis

18.2.1 Programmvorbereitung

Förderziele

Die übergeordneten Programmziele beschrieb das MdFE in der KIP-Richtlinie allgemein und sehr unbestimmt. Demnach sollte mit den Zuwendungen die kommunale Infrastruktur im Land Brandenburg in den vier Bereichen Bildung, Verkehr, Feuerwehr sowie Freizeit und Sport gestärkt werden. Auch die Richtlinien des MBS, MIL und MIK für die einzelnen Förderbereiche des KIP enthielten keine konkreten und messbaren Förderziele. Indikatoren, die eine Bewertung der Zielerreichung und damit des Programmerfolges ermöglicht hätten, legten die Ressorts nicht fest.

Förderprogramme dienen der Umsetzung politischer Ziele, die oft nur allgemein beschrieben sind. Daher muss die Verwaltung konkrete Förderziele definieren und daraus messbare, für eine spätere Erfolgskontrolle geeignete Indikatoren für die Zielerreichung ableiten.

Ohne klar definierte Förderziele für das KIP und messbare Indikatoren fehlen wesentliche Voraussetzungen für eine Überprüfung, ob mit dem KIP die angestrebten Ziele und Wirkungen auch tatsächlich erreicht worden sind. Da die KIP-Richtlinie nur sehr allgemeine Programmziele enthielt, hätte das MdFE darauf hinwirken müssen, dass die zuständigen Fachressorts zumindest für die einzelnen Förderbereiche spezifische und messbare Zielstellungen formulieren.

Abstimmung der Förderrichtlinie

Nach Artikel 97 Absatz 4 der Verfassung des Landes Brandenburg sind die Gemeinden und Gemeindeverbände in Gestalt ihrer kommunalen Spitzenverbände rechtzeitig zu hören, bevor durch Gesetz oder Rechtsverordnung allgemeine Fragen geregelt werden, die sie unmittelbar berühren. Auf dieser Grundlage sind die kommunalen Spitzenverbände auch über Entwürfe von Verwaltungsvorschriften, durch die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände unmittelbar berührt werden, möglichst frühzeitig zu informieren.

Das MdFE stellte die KIP-Richtlinie auf, ohne die kommunalen Spitzenverbände zu beteiligen. Es begründete dies damit, dass es die freie Entscheidung der Kommunen sei, ob sie Mittel aus dem KIP beantragen.

Nach den Regelungen in den KIP-Förderrichtlinien waren insbesondere die Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB), der Brandenburgische Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB), die Feuerwehrunfallkasse und die Landkreise an den verschiedenen Bewilligungsverfahren beteiligt. Die Förderressorts erließen diese Regelungen, ohne davon betroffene Verwaltungen und Einrichtungen einzubeziehen. Nicht zuletzt deshalb verkannten die Ressorts bereits beim Entwurf der Richtlinien, welche zeitlichen Risiken mit der Vorbereitung und Umsetzung der Fördermaßnahmen verbunden waren. In der Folge kam es zu Verzögerungen bei der Vorbereitung des Antragsverfahrens sowie bei der Bewilligung der Zuwendungen. Eine frühzeitige Beteiligung der genannten Verbände und Institutionen hätte möglicherweise auch dazu beitragen können, die Fördergegenstände und -bedingungen passgenauer zu bestimmen.

So lagen bei Baumaßnahmen für Feuerwehrhäuser in vielen Fällen erst zu einem späten Zeitpunkt die Ergebnisse der baufachlichen Prüfung durch den BLB oder die notwendige Stellungnahme der Feuerwehrunfallkasse vor. Grund hierfür waren Personalengpässe bei den Verfahrensbeteiligten.

18.2.2 Programmplanung

Zeitplanung

Das MdFE erstellte einen Terminplan bis zum Beschluss der Landesregierung zum KIP, um den Programmstart Anfang 2016 sicherzustellen. Für wesentliche Meilensteine im Förderprogramm, zum Beispiel für die Erstellung von Antragsformularen, die Beauftragung von Geschäftsbesorgern oder die Prüfung und Bewilligung von Förderanträgen, gab es dagegen keine Ablaufplanung mit Soll-Terminen. Auch die anderen Ressorts verzichteten für ihre Förderbereiche auf eine zeitliche Festlegung, bis wann die Bewilligung der Fördermittel abgeschlossen werden musste, damit noch ausreichend Zeit für die bauliche Umsetzung der Maßnahmen zur Verfügung stand.

Der Mittelabfluss im KIP – insbesondere bei der kommunalen Bildungs- und Feuerwehrinfrastruktur in den Jahren 2016 bis 2019 – wich deutlich von der Haushaltsplanung ab. Das MdFE erklärte dies für den Förderbereich Bildung damit, dass es nach Aussage vieler Schulträger einiger Zeit bedurft hätte, um einen vollständigen Förderantrag zusammenzustellen. Neben der Beachtung der konkreten Fördervorgaben hätten viele Beteiligte einbezogen werden müssen. Darüber hinaus würden Baumaßnahmen ohnehin einen nicht unerheblichen Planungsvorlauf benötigen. Für den Förderbereich Feuerwehr verwies das MdFE darauf, dass sowohl die Zusammenstellung der Antragsunterlagen durch die Kommunen als auch das vom MIK vorgesehene Prüfungs- und Bewilligungsverfahren viel Zeit gekostet hätten.

Nach den Erfahrungen des Landesrechnungshofes benötigten die Kommunen allein für die Veranschlagung der notwendigen Eigenmittel in ihren Haushalten, die Vergabe von Planungsleistungen sowie die Planung und Vergabe von Rohbauleistungen – und damit bis zu einem ersten Fördermittelabruf – rund ein Jahr und zehn Monate. Da die KIP-Richtlinie am 1. Januar 2016 in Kraft trat, konnten die Kommunen somit frühestens Ende 2017 in nennenswertem Umfang die bewilligten Zuwendungen für Fördermaßnahmen abrufen. Dies wird durch die Fortschreibung der Haushaltsplanung und den tatsächlichen Mittelabfluss bestätigt: Eine Reihe von Maßnahmen in den Förderbereichen Bildungs- und Feuerwehr-

infrastruktur soll entgegen den ursprünglichen Planungen erst im Jahr 2021 abgeschlossen werden.

Die schleppende Vorbereitung, Beantragung und Bewilligung einer Fördermaßnahme sind häufig die Ursachen für weitere Verzögerungen und damit auch für Verteuerungen gegenüber der ursprünglichen Zeit- und Kostenplanung. Dies kann zu Problemen bei der Gesamtfinanzierung eines Projektes führen. Diese Risiken bei der Ausführung des Haushaltsplans erkannten die Fachressorts bei ihrer Mittelplanung für das über vier Jahre laufende KIP nur unzureichend bzw. zu spät.

Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung

Nach den Vorstellungen der Landesregierung sollten mit dem KIP als zusätzliches Investitionsprogramm dringende kommunale Infrastrukturmaßnahmen im Zeitraum von 2016 bis 2019 gefördert werden. Die Bewilligungspraxis zeigte jedoch, dass die Ressorts das KIP teilweise nicht fristgemäß umsetzten.

Insbesondere umfangreiche Baumaßnahmen haben einen hohen Zeitbedarf, zum Beispiel für Planungen, Abstimmungsprozesse, Ausschreibungen sowie für die eigentliche Baudurchführung. Daher hätten die beteiligten Ressorts aus der Sicht des Landesrechnungshofes bereits frühzeitig die Möglichkeiten zur Vereinfachung und Beschleunigung der Förderverfahren prüfen müssen, um die Projekte innerhalb des Programmzeitraumes wirtschaftlich umzusetzen. Die Förderrichtlinien für das KIP enthielten jedoch keine diesbezüglichen grundsätzlichen Regelungen.

Wegen der schleppenden Mittelbewilligung bei der kommunalen Bildungsinfrastruktur änderte das MBS im Juli 2017 seine Förderregelungen. Dabei führte es beispielsweise Pauschalierungen bei den Fördersätzen für Bau- und Ausstattungsmaßnahmen an bestätigten „Schulen für gemeinsames Lernen“ ein. Diese nachträglichen Änderungen vereinfachten zwar teilweise das Bewilligungsverfahren; es gelang jedoch nicht, das KIP im Förderbereich Bildung bis Ende 2019 vollständig abzuschließen.

18.2.3 Programmumsetzung

Bereits beim Programmstart des KIP traten die ersten Verzögerungen auf. So hatte die ILB im Februar 2016 die Formulare für Förderanträge noch nicht erstellt, obwohl die KIP-Richtlinie bereits veröffentlicht und am 1. Januar 2016 in Kraft getreten war. Zu diesem Zeitpunkt waren auch die Geschäftsbesorgungsverträge zwischen den Ressorts und der ILB noch nicht geschlossen. Aufgrund des hohen Interesses an der Förderung und der Befürchtung, Maßnahmen zu spät anzumelden, gaben die Kommunen ihre Anträge anfangs zum Teil formlos ab. Daraus resultierte zum einen, dass die Kommunen ihre Förderanträge – wegen des verspätet veröffentlichten Formulars – überarbeiten mussten. Zum anderen hätte die ILB früher mit der Bearbeitung der Anträge beginnen können, wenn die Ressorts ihre Programmvorbereitungen bis zur Veröffentlichung der KIP-Richtlinie abgeschlossen hätten.

Insbesondere im Förderbereich Feuerwehr dauerten die Prüfung und die Bewilligung der Förderanträge auffallend lange. Die ILB benötigte für die Bewilligung von 25 Förderanträgen aus dem ursprünglich festgelegten Förderbudget von 15 Mio. Euro durchschnittlich zwölf Monate. Aufgrund der großen Nachfrage stellte das Land mit dem Nachtragshaushalt 2018 weitere 20 Mio. Euro für Fördermaßnahmen im Bereich Feuerwehr bereit. Die Bewilligung von 68 Förderanträgen aus diesem zusätzlichen Budget dauerte durchschnittlich fünf Monate. Ein Grund für die langen Bearbeitungsdauern könnten der komplexe Prozessablauf des Zuwendungsverfahrens mit zahlreichen Prüfschritten sowie die Vielzahl der Beteiligten und der Schnittstellen sein.

Bis zum 31. Dezember 2019 waren lediglich 93,1 Mio. Euro (58 %) des gesamten KIP-Programmbudgets abgeflossen. Insbesondere in zwei Förderbereichen flossen die Mittel nur zögerlich ab: So werden im Förderbereich Feuerwehr 40 % der bereits bewilligten Zuwendungen voraussichtlich erst in den Jahren 2020 und 2021 abgerufen. Im Förderbereich Bildung betrifft das sogar mehr als die Hälfte der bewilligten Mittel.

18.2.4 Programmsteuerung

Berichtswesen und Controlling

Zur Steuerung und Umsetzung eines Förderprogrammes bedarf es geeigneter Instrumente und Verfahren, die richtige, aktuelle, vollständige und entscheidungsrelevante Informationen liefern, um den Erfolg der Einzelmaßnahmen sowie des gesamten Programmes sicherzustellen.

Mit einem Programmcontrolling sollen die praktische Umsetzung laufend beobachtet, die Erreichung der Projektziele sowie der Mitteleinsatz überwacht und bei Unwägbarkeiten Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

Um die Umsetzung des KIP im Land Brandenburg fortlaufend transparent zu machen, wurde unter der Leitung des MdFE ein Berichtsverfahren eingerichtet. Die beteiligten Fachressorts sollten quartalsweise über den Stand und die Fortsetzung der Umsetzung zu den einzelnen Maßnahmen in den vier Förderbereichen Bildung, Verkehr, Feuerwehr sowie Freizeit und Sport berichten. Hierfür erstellte das MdFE eine Mustertabelle mit den aus seiner Sicht notwendigen Informationen. Dazu zählten die Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben, das Datum des Bewilligungsbescheides und die Höhe der Zuwendung sowie des aktuellen Mittelabflusses.

Auf der Grundlage der von den Ressorts vorgelegten Quartalsberichte beobachtete das MdFE die Umsetzung des KIP. Es konnte aber nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht zielgerichtet steuern, da ihm dafür notwendige Informationen und auch Befugnisse fehlten. Insbesondere enthielten die Berichte der Ressorts keine hinreichenden Daten zum voraussichtlichen jährlichen Mittelbedarf für die einzelnen Zuwendungsmaßnahmen auf der Grundlage der erlassenen Bescheide sowie Zielwerte für das Antrags- und Bewilligungsverfahren.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes waren die eingesetzten Controlling-Instrumente für eine effektive Steuerung des KIP nur eingeschränkt geeignet. Insbesondere die unzureichenden Informationen im Berichtswesen trugen dazu bei, dass die schleppende Bewilligung und der ausbleibende Mittelabfluss zu spät erkannt wurden.

Steuerungsverantwortung

Das MdFE koordinierte die Aufstellung und Veröffentlichung der KIP-Richtlinie und die Fachressorts regelten den Ablauf der Bewilligungsverfahren in den einzelnen Förderbereichen. Damit war vom Grunde her eine klare Aufteilung der Zuständigkeiten gegeben. Dies hätte auch bei der verbindlichen Aufgabenteilung hinsichtlich der Koordinierung und Steuerung des gesamten Programmes berücksichtigt werden müssen. Weder die Rahmenrichtlinie noch der Kabinettsbeschluss zum KIP sahen hierfür jedoch entsprechende Regelungen vor.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte es ressortübergreifender verbindlicher Festlegungen hinsichtlich folgender Punkte bedurft:

- Verantwortlichkeitsstruktur bzw. Federführung bei der Koordinierung zwischen den Ressorts,
- Verantwortung für die strategische Programmsteuerung,
- Informationsmanagement und
- Festlegung von Förderzielen und Kontrolle der Zielerreichung auf Programmebene.

18.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Ressorts die Ziele von Förderprogrammen künftig so eindeutig bestimmen, dass sie im Rahmen späterer Erfolgskontrollen als Vergleichsbasis für die Messung und Bewertung des Programmerfolges dienen können. Dazu sind geeignete messbare Größen (Indikatoren) zu bilden.

Die zuständigen Ressorts sollten vor dem Erlass von Fördervorschriften künftig die im Verfahren beteiligten Verbände, Verwaltungen und Einrichtungen frühzeitig einbeziehen. So können diese ihre Erfahrungen in die Ausgestaltung des Förderverfahrens einbringen, Einwände und Hinweise äußern, auf Risiken hinweisen und rechtzeitig die notwendigen Ressourcen zur Umsetzung der Förderregelungen planen.

Der Landesrechnungshof empfahl den Ressorts, künftig der Haushaltsplanung einen realistischen Zeitplan über die gesamte Laufzeit eines Investitionsförderprogrammes zugrunde

zu legen. Dieser sollte für alle wesentlichen Programmphasen (Vorbereitung, Planung, Durchführung sowie Abschluss und Evaluierung) feste Termine bzw. Zeiträume vorsehen. Darüber hinaus könnte bei der Ablauf- und Mittelplanung für Investitionsprogramme auf die Erfahrungen der Landesbauverwaltung bei der Umsetzung von öffentlichen und geförderten Baumaßnahmen zurückgegriffen werden.

Künftig sollten die Förderressorts bereits bei der Programmaufstellung prüfen, von welchen zuwendungsrechtlichen Möglichkeiten sie Gebrauch machen könnten, um die Förderverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. So können nach der Landeshaushaltsordnung in Fällen, in denen die Zuwendung weniger als 50.000 Euro beträgt, durch das zuständige Ministerium Erleichterungen zugelassen werden. Dies betrifft insbesondere das Antragsverfahren, die Regelungen für die fachliche Prüfung sowie für die Auszahlung der Zuwendungen. Beim KIP hätte dies ein Fünftel aller geförderten Baumaßnahmen betroffen.

Der Landesrechnungshof empfahl darüber hinaus dem MIK, beim Neubau von Feuerwehrhäusern die Umstellung von der Anteilsfinanzierung auf eine Festbetragsfinanzierung zu prüfen. Der Freistaat Thüringen ermittelte einen solchen Festbetrag aufgrund einer sogenannten „Torpauschale“. Diese ergab sich aus Durchschnittswerten von gewährten Zuwendungen für vergleichbare Feuerwehrhäuser in der letzten Förderperiode. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes würden damit Grundstandards in der Bauweise, Funktionalität und Ausbaugüte ausreichend berücksichtigt. Hochwertigere und damit teurere Bauweisen und Qualitäten, die für den Grundstandard nicht notwendig sind, müssten folglich durch die Zuwendungsempfänger getragen werden. Die Festbetragsfinanzierung könnte somit einen größeren Anreiz zum wirtschaftlichen Handeln bieten.

Der Landesrechnungshof empfahl, bei künftigen ressortübergreifenden Förderprogrammen verbindliche Regelungen für eine klare Verteilung der Kompetenzen hinsichtlich der Programmüberwachung und -steuerung zu treffen und diese schriftlich zu fixieren.

18.4 Stellungnahmen

Das MdFE hat dargelegt, dass es mit der allgemeinen Formulierung der Förderziele in der KIP-Richtlinie die politischen Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag für die 6. Legislaturperiode umgesetzt habe. Die Förderressorts hätten in ihren Fach-Förderrichtlinien diese Ziele dann konkretisiert. Nach Auffassung des MdFE liegen damit die Voraussetzungen für eine Bewertung des Programmerfolges vor.

Aus der Sicht des MBSJ ist die Festlegung zahlenmäßiger Indikatoren zur Messung der Zielerreichung im Förderbereich Bildung nicht sinnvoll. Die Fokussierung auf messbare Programmerfolge lasse wenig Spielraum für die Entwicklung individueller und innovativer Lösungen für eine inklusive Beschulung vor Ort. Darüber hinaus seien die geförderten Bauvorhaben zählbar sowie die eingesetzten kommunalen Eigenmittel und das Gesamtinvestitionsvolumen ermittelbar.

Die Ressorts haben darauf hingewiesen, dass sie Beteiligte in ganz unterschiedlicher Weise bei der Aufstellung der Fördervorschriften eingebunden hätten. So habe es für den Förderbereich Bildung eine Anhörung im Landesschulbeirat gegeben. Für den Förderbereich Sport und Freizeit habe das MBSJ den Städte- und Gemeindebund sowie den Landessportbund beteiligt. Eine „zentrale“ Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei der Aufstellung der Richtlinien habe es gleichwohl nicht gegeben. Die Förderressorts haben übereinstimmend zugesagt, die am Förderverfahren Beteiligten, zum Beispiel die ILB und den BLB, zu den Fördervorschriften für künftige Investitionsförderprogramme frühzeitig anzuhören.

Nach Auffassung der Ressorts waren die Hauptursachen dafür, dass nicht alle Fördermaßnahmen innerhalb der Geltungsdauer der KIP-Richtlinie abgeschlossen werden konnten, die hohe Auslastung der Baufirmen und Planungsbüros sowie die Erhöhung des Fördervolumens während der Programmlaufzeit. Das MBSJ hat zugesagt, bei der Planung und Umsetzung künftiger Schulbauprogramme die langen Vorlaufzeiten von Baumaßnahmen zu berücksichtigen.

Die Förderressorts wollen die grundsätzlichen Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Vereinfachung und Beschleunigung von Fördervorhaben umsetzen. Das MBSJ hat hierzu

ausgeführt, dass es das Antrags- und Prüfverfahren im Förderbereich Bildung mit der Einführung pauschaler Fördermöglichkeiten bereits deutlich vereinfacht habe. Das MIK hat zugesagt, die Anregung des Landesrechnungshofes für eine „Torpauschale“ aufzugreifen und künftig den Neu-, Aus- und Umbau von Feuerwehrhäusern im Rahmen der Festbetragsfinanzierung für einen Normstellplatz zu fördern. Darüber hinaus wolle es das Antrags- und Bewilligungsverfahren deutlich vereinfachen, indem die Beteiligungspflichten reduziert würden.

Das MdFE hat die Einschätzung des Landesrechnungshofes nicht geteilt, wonach die aufgetretenen Verzögerungen bei der Programmumsetzung zum Teil auf fehlende oder unzureichende Controlling- und Steuerungsinstrumente zurückzuführen sind. Hinsichtlich der Programmüberwachung habe es sich in der Rolle des „berichtenden Beobachters“ und nicht der des „zentralen Steuerers“ gesehen. Ungeachtet dessen werde das MdFE die Hinweise des Landesrechnungshofes zur zentralen Programmsteuerung sowie zur ressortübergreifenden Koordinierung hinsichtlich der praktischen Umsetzbarkeit prüfen.

18.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat beanstandet, dass für die Förderbereiche des KIP konkrete und überprüfbare Ziele, Ausgangswerte und Sollgrößen fehlten. Ohne eine sachgerechte Zieldefinition und geeignete Indikatoren ist die haushaltsrechtlich gebotene Erfolgskontrolle für ein Förderprogramm jedoch nicht möglich. Daher konnten die Ressorts nicht überzeugend darstellen, inwieweit sie die Förderziele erreichen. Der Mittelabfluss und die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen sind für sich allein keine geeigneten Indikatoren für die Messung des Erfolges einer Förderung. Damit lassen sich weder die Zielerreichung noch die Wirkung und Effizienz belegen.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Ressorts seine Empfehlungen hinsichtlich einer verbesserten und rechtzeitigen Zeitplanung und Vorbereitung von Förderprogrammen aufgegriffen haben. Hinsichtlich der vom MIK beabsichtigten Umstellung auf eine Festbetragsfinanzierung bei der Förderung

von Feuerwehrhäusern sieht sich der Landesrechnungshof in seiner Auffassung bestätigt.

Der zielgerichteten Steuerung von Förderprogrammen misst der Landesrechnungshof große Bedeutung bei. Die Förderressorts sollten daher künftig auf der Grundlage eines regelmäßigen Berichtswesens einen kontinuierlichen Abgleich zwischen den gesetzten Zielwerten und dem aktuellen Umsetzungsstand eines Förderprogrammes vornehmen. Bei der Beteiligung mehrerer Ressorts an einem Förderprogramm sind verbindliche Festlegungen zur Aufgabenverteilung und Koordinierung unerlässlich.

Nach dem Abschluss des KIP sollten die Ressorts die beteiligten Kommunen zu den Förderverfahren und erreichten Zielen befragen sowie die eingesetzten Steuerungsinstrumente mit den am Verfahren Beteiligten evaluieren.

Die Umsetzung der von den Ressorts beabsichtigten Maßnahmen wird der Landesrechnungshof weiter begleiten.

Einzelplan 20 Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz (MSGIV)

19 Zuwendungen nach der Richtlinie „Fairer Lastenausgleich“ förderten auch vermeidbaren Leerstand in Flüchtlingsunterkünften

Durch die Richtlinie „Fairer Lastenausgleich“ förderte das Land in den Landkreisen und kreisfreien Städten Leerstandskosten für Unterbringungsplätze Geflüchteter, die nicht nach dem Landesaufnahmegesetz erstattungsfähig waren. Die Förderung erfasste auch vermeidbaren Leerstand, den einige Kommunen durch die Unterschreitung ihres Aufnahmesolls teilweise selbst verursacht hatten.

19.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof prüfte im Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (MASGF)¹⁹³ die Richtlinie „Fairer Lastenausgleich“¹⁹⁴ (RL FLA) und deren Umsetzung durch das Landesamt für Soziales und Versorgung (LASV) als zuständige Bewilligungsbehörde. Die Prüfung umfasste die im Haushaltsjahr 2017 im Einzelplan 20 veranschlagten Mittel von 11,6 Mio. Euro für „Zuweisungen an die Landkreise und kreisfreien Städte (Kreise) zur

¹⁹³ In der 6. Wahlperiode (2014 – 2019) war das MASGF u. a. für den Aufgabenbereich der Zuwanderung und Integration zuständig. Seit Beginn der 7. Wahlperiode nimmt es diese Aufgabe weiterhin unter der Bezeichnung Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz (MSGIV) wahr. Da der Landesrechnungshof das in der 6. Wahlperiode liegende Haushaltsjahr 2017 prüfte, war das MASGF geprüfte Stelle.

¹⁹⁴ Richtlinie des MASGF zur Förderung von Maßnahmen im Zusammenhang mit den durch Leerstand von Unterbringungsplätzen in bestehenden Flüchtlingsunterkünften entstandenen Aufwendungen (Fairer Lastenausgleich) vom 20. Dezember 2016 (ABl. 2017, [Nr. 02], S. 44).

Unterstützung bei den Aufwendungen für nicht belegte Unterbringungskapazitäten“ für den Förderzeitraum vom 1. Januar 2016 bis 30. Juni 2017.

Den Kreisen obliegt nach dem Landesaufnahmegesetz (LAufnG)¹⁹⁵ die Aufnahme und vorläufige Unterbringung von Flüchtlingen und weiteren aus dem Ausland zugewanderten Personen. Die Kreise sind zur kontinuierlichen Erfüllung ihres Aufnahmesolls verpflichtet und haben insbesondere die notwendige Zahl von Unterbringungsplätzen zur vorläufigen Unterbringung rechtzeitig bereitzustellen.

Auf dem Höhepunkt des „Flüchtlingenzustromes“ im Jahr 2015 kamen erheblich mehr Personen als in den Vorjahren. Auf der Basis der Zugangsprognosen des MASGF erhöhten die Kommunen vielfach, insbesondere in den Jahren 2015 und 2016, massiv ihre Aufnahmekapazitäten. Diese erwiesen sich im Nachhinein als zu hoch, da seit Beginn des Jahres 2016 die Flüchtlingszugänge stark rückläufig waren.

Zugangszahlen Asylsuchender in Brandenburg

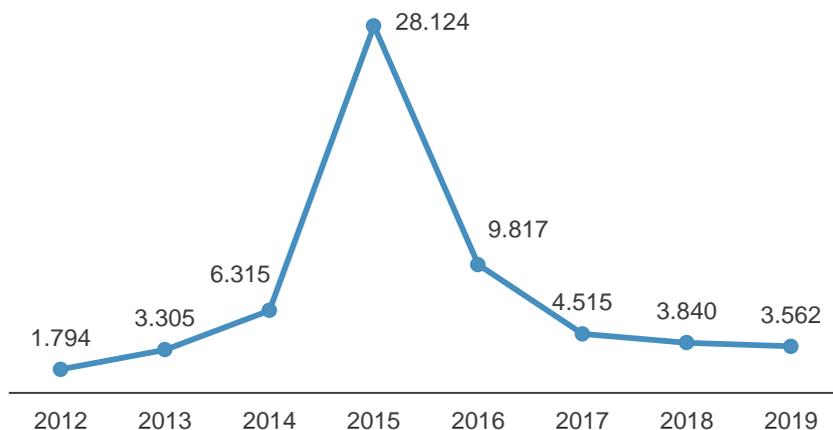


Abbildung 39: Zugangszahlen Asylsuchender in Brandenburg 2012 bis 2019
Quellen: Pressemitteilungen Nr. 018/19 vom 24. Januar 2019 und Nr. 002/20 vom 16. Januar 2020 des MIK

Die Mehrzahl der Kreise wies infolgedessen verstärkt freie Plätze bzw. Leerstände in der vorläufigen Flüchtlings-

¹⁹⁵ Landesaufnahmegesetz (LAufnG) vom 15. März 2016 (GVBl. I 2016, Nr. 11), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juni 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 31).

unterbringung auf. Für diese nicht belegten Plätze erwuchsen den Kreisen Aufwendungen als sogenannte Leerstandskosten. Diese waren für die Kapazitäten, die vor dem 1. April 2016 geschaffen worden waren, nicht durch das Land nach dem LAufnG erstattungsfähig. Zur Kompensation erließ das MASGF die RL FLA.

19.2 Prüfungsergebnisse

19.2.1 Förderung von vermeidbarem Leerstand

Die Kreise sind nach dem LAufnG verpflichtet, die notwendige Zahl von Plätzen zur vorläufigen Unterbringung von Geflüchteten rechtzeitig bereitzustellen. Als bereitgestellt und damit förderfähig im Sinne der RL FLA galt ein Unterbringungsplatz, wenn dieser gegenüber der Zentralen Ausländerbehörde (ZABH) oder dem LASV als zu belegender Platz frei gemeldet worden war. Hierfür informierten die Kreise die ZABH und das MASGF spätestens am Monatsende über die im Folgemonat belegbaren Unterbringungsplätze (Freimeldungen). Der Umfang der Freimeldeverpflichtung beschränkte sich auf das jeweilige individuelle monatliche Aufnahmesoll. Das LASV führte bereits im Rahmen seiner Beteiligung an der Erstellung der Richtlinie aus, dass die Freimeldungen der Kreise an die ZABH und das LASV nicht identisch waren.

Der Landesrechnungshof verglich die Freimeldungen für drei Stichtage innerhalb des Förderzeitraumes der RL FLA und stellte erhebliche Abweichungen fest:

Freimeldungen der Kreise an	31.08.2016	31.10.2016	30.06.2017
das LASV	10.687	11.526	10.976
die ZABH	2.040	1.419	607

Tabelle 21: Übersicht Vergleich der Freimeldungen LASV und ZABH
Quelle: Landesinterner Dialogserver

Die Freimeldungen der Kreise an die ZABH lagen um ein Vielfaches unter denen an das LASV. Insoweit bestätigte sich die Aussage des LASV. Die Landkreise Märkisch-Oderland und Potsdam-Mittelmark meldeten beispielsweise zu einem Stichtag nur einen bzw. keinen freien Platz gegenüber der ZABH. Dem LASV teilten sie dagegen einen Leerstand von jeweils

mehreren hundert Plätzen mit. Die ZABH wies auf Grundlage der geringeren Freimeldungen Asylsuchende zu, sodass diese zwei Kreise in 2016 ihr Aufnahmesoll zu nicht einmal 15 % erfüllten.

Die folgende fiktive Beispielrechnung veranschaulicht die Wirkung der unterschiedlichen Freimeldungen auf den Förderanteil nach der RL FLA und die Förderung von vermeidbarem Leerstand.

Beispielrechnung RL FLA	Kreis A	Kreis B	Gesamt
Unterbringungsplätze	1.000	1.000	2.000
Jahresaufnahmesoll	500	500	1.000
Freimeldung an ZABH = Zuweisung durch ZABH	200	500	700
vermeidbarer Leerstand	300	0	300
Leerstand RL FLA	800	500	1.300
Anteil Förderung RL FLA	62 %	38 %	100 %
Leerstand RL FLA ohne vermeidbarem Leerstand	500	500	1.000
Anteil Förderung RL FLA ohne vermeidbarem Leerstand	50 %	50 %	100 %

Tabelle 22: [Beispielrechnung RL FLA](#)
Quelle: [Eigene Angaben und Berechnungen](#)

Kreis A meldete nicht in ausreichendem Maße gegenüber der ZABH freie Plätze. Die ZABH wies ihm entsprechend weniger Asylsuchende zu. Dadurch erfüllte Kreis A sein Aufnahmesoll nur in geringerem Umfang, obwohl weitere Unterbringungsplätze (800) zur Verfügung gestanden hätten. In die Berechnung des Förderanteils nach der RL FLA wurde der gesamte (800) und damit auch der vermeidbare Leerstand (300) einbezogen. Bei dessen Nichtberücksichtigung wäre der Förderanteil für Kreis A um 12 Prozentpunkte geringer und für Kreis B entsprechend höher ausgefallen.

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, dass einige Kreise damit im Ergebnis Zuwendungen aus der RL FLA erhielten, obwohl sie die Leerstandskosten durch Nichterfüllung ihres Aufnahmesolls selbst verursacht hatten. Durch die Aufnahme weiterer Geflüchteter hätten die Leerstandskosten bei diesen Kreisen geringer ausfallen können. Gleichzeitig hätte sich der Anteil der Zuwendungen für die Kreise, die ihrer Aufnahmeverpflichtung nachgekommen waren und sogar übererfüllten, entsprechend erhöht.

Das wiegt umso schwerer, als die ZABH unabhängig von der tatsächlichen Freimeldung der Kreise stets Personen bis zur Höhe des aktuellen Aufnahmesolls hätte zuweisen können. Dadurch hätte sich der nach der Richtlinie geförderte Leerstand verringert. Zuweisungsentscheidungen über die von den Kreisen abgegebenen Freimeldungen hinaus sprach die ZABH bis Ende 2018 jedoch nicht aus.

19.2.2 Verteilungsmaßstab für die Zuwendungen

Das MASGF förderte nach der RL FLA die Bereitstellung von Unterbringungsplätzen, die nicht belegt werden konnten. Die Förderung erfolgte auf der Basis einer festen Verteilungsquote. Die Grundlage für deren Ermittlung bildeten die an zehn Stichtagen durch die Kreise gemeldeten leerstehenden und zur Belegung verfügbaren Plätze und der daraus berechnete Durchschnitt je Kreis.

Das LASV wies bereits zum Entwurf der RL FLA das MASGF darauf hin, dass der vorgeschlagene Verteilungsschlüssel alle leerstehenden und zur Belegung verfügbaren Plätze, unabhängig von deren Entstehungszeitpunkt, beinhalten würde. So würden auch die nach dem 1. April 2016 geschaffenen Plätze, für die grundsätzlich Vorhaltekosten nach dem LAufnG beantragt werden konnten, durch ihre Wirkung auf den Verteilungsmaßstab einbezogen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass tatsächlich alle Freimeldungen unabhängig vom Entstehungszeitpunkt in die Verteilungsquote nach der RL FLA eingingen.

Er hält den durch das MASGF gewählten Maßstab für die Verteilung der Zuwendungen an die Kreise grundsätzlich für geeignet. Der Landesrechnungshof teilt jedoch die bereits vom LASV geäußerten Bedenken hinsichtlich der fehlenden Unterscheidung nach dem Entstehungszeitpunkt der geschaffenen Plätze. Bei Nichtberücksichtigung dieser Plätze und des vermeidbaren Leerstands (vgl. Ziffer 19.2.1) hätten sich die daraus errechneten Zuwendungen an die jeweiligen Kreise voraussichtlich geändert.

19.2.3 Aktenführung im LASV

Nach der Geschäftsordnung des LASV galten in den Arbeitsabläufen Papierakten als führendes System, da elektronische Vorgangsbearbeitungs- und Aktenhaltungssysteme für die Umsetzung der RL FLA nicht zur Verfügung standen.

Bei einer papiergebundenen Aktenführung waren elektronisch empfangene, erstellte oder versandte Dokumente auszudrucken und zusammen mit den Bearbeitungs- sowie Geschäftsablaufvermerken zu den Papierakten zu nehmen. Eingänge waren mit dem Eingangsstempel zu versehen. Aus jedem Vorgang musste erkennbar die verfügte geschäftsmäßige und sachliche Erledigung hervorgehen sowie deren Nachprüfung möglich sein. Jederzeit mussten der Stand und die Entwicklung der Vorgangsbearbeitung aus der schriftlichen Aktenführung anhand eines Vermerks nachvollziehbar sein und für Papierakten schlussgezeichnete Verfügungen ergehen.

Diese Vorgaben erfüllte die zuständige Stelle des LASV bei der Umsetzung der RL FLA überwiegend nicht. Dadurch waren die getroffenen Entscheidungen nicht ausreichend dokumentiert und die Nachvollziehbarkeit der zuwendungsrechtlichen Vorgänge nur eingeschränkt möglich.

19.2.4 Auszahlung ohne bestandskräftigen Bescheid

Voraussetzung für die Auszahlung der Zuwendungen war der Eintritt der Bestandskraft der Zuwendungsbescheide.¹⁹⁶

Gegen einen Zuwendungsbescheid legte ein Kreis Widerspruch ohne Begründung ein. Obwohl der Zuwendungsbescheid infolgedessen noch nicht bestandskräftig war, zahlte das LASV die Zuwendung aus.

Erst ein Jahr später wies das LASV den Kreis auf den noch offenen Widerspruch hin. Es bat, den Widerspruch entweder zurückzunehmen oder zu begründen. Nachdem der Kreis

¹⁹⁶ Nr. 7.2 RL FLA i. V. m. Nr. 7.1 Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden (VVG) zu § 44 LHO in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 2016 (ABl. 2016, [Nr. 35], S. 870), zuletzt geändert durch Erlass des MdFE vom 11. März 2020 (ABl. 2020, [Nr. 17], S. 347).

daraufhin seinen Widerspruch begründete, erließ das LASV einen Widerspruchsbescheid. Gegen diesen Bescheid legte der Kreis keine weiteren Rechtsmittel ein, wodurch er bestandskräftig wurde.

Durch die Auszahlung einer Zuwendung vor Bestandskraft des Bescheides verletzte das LASV Vorgaben des Zuwendungsrechts.

Das LASV sah die Zuwendungsbestimmungen jedoch zunächst nicht als verletzt an, da am Tag der Auszahlung die Verwendungsbestätigung des Kreises mit Kostenaufstellung eingegangen war. Daraufhin war die Zuwendung für den aus Sicht des LASV unstrittigen Teilbetrag ausgezahlt worden. Es nahm an, dass durch das Einreichen der Verwendungsbestätigung der Widerspruch insoweit erledigt und konkludent zurückgenommen worden sei und der Bescheid teilweise Bestandskraft erlangt hatte.

Der Landesrechnungshof sieht durch den Eingang der Verwendungsbestätigung kein konkludentes Handeln, das einer Rücknahme eines Widerspruches gleichzusetzen ist und damit eine teilweise Bestandskraft eines Zuwendungsbescheides herbeiführt. Der Kreis hatte einen unbeschränkten Widerspruch erhoben, sodass auch dessen Rücknahme nur in gleicher Weise wie die Widerspruchserklärung und ausdrücklich hätte erfolgen müssen.

19.2.5 Verwendungsbestätigungen fehlten prüfungsrelevante Angaben

Die RL FLA bestimmte für das Verwendungsnachweisverfahren, dass die Kreise eine Verwendungsbestätigung ohne Belege nach einem Musterformular einzureichen hatten. Darin waren unter anderem in einem sachlichen Bericht die Ergebnisse der Zuwendung und ggf. die zahlenmäßige Angabe der geförderten Einheiten darzustellen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass zwar alle erforderlichen Verwendungsbestätigungen der Kreise für die RL FLA vorgelegen hatten, die jeweiligen Sachberichte jedoch höchst unterschiedlich ausgestaltet waren. Nur sieben Kreise benannten die konkreten Objekte für die vorläufige Unter-

bringung. Bei den von den elf übrigen Kreisen vorgelegten Sachberichten fehlten wesentliche prüfungsrelevante Angaben, wie beispielsweise die Art der Unterkunft, die Adresse, die Platztage und die Gesamtkosten. Sie waren somit nicht prüffähig.

Damit konnte nicht ausgeschlossen werden, dass Unterbringungsplätze gefördert wurden, die nicht nach der RL FLA förderfähig waren.

19.2.6 Bestätigungen kommunaler Rechnungsprüfungsämter ersetzen keine Verwendungsnachweisprüfung

Das LASV hatte spätestens innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Verwendungsnachweises eine kursorische Prüfung durchzuführen und festzustellen, ob Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs vorlagen. Ausreichende Stichprobenkontrollen waren für Verwendungsbestätigungen zu gewährleisten, die zehn Prozent der Fälle nicht unterschreiten sollten. In einem Prüfungsvermerk waren der Umfang und das Ergebnis der Prüfung festzuhalten und zu den Bewilligungsakten zu nehmen. Zudem bestimmte die RL FLA, dass eine Bestätigung des örtlich zuständigen kommunalen Rechnungsprüfungsamtes (RPA) einzureichen war.¹⁹⁷

Das LASV dokumentierte für alle Verwendungsbestätigungen weder eine kursorische Prüfung noch eine tiefergehende Stichprobenprüfung. Es erkannte infolgedessen ausnahmslos alle durch die Kreise eingereichten Verwendungsbestätigungen ungeprüft an.

Darin liegt ein Verstoß des LASV gegen die Anforderungen zur Verwendungsnachweisprüfung.

Das LASV vertrat die Auffassung, dass eine Prüfung der Verwendungsbestätigungen entbehrlich gewesen sei, da alle kommunalen RPA bestätigt hatten, dass die Aufwendungen für den Leerstand nicht niedriger als die Fördersummen waren.

¹⁹⁷ Nr. 7.4 und Nr. 7.5 RL FLA i. V. m. Nr. 11.3 und Nr. 11.5 VVG zu § 44 LHO.

Dieser Auffassung vermag der Landesrechnungshof nicht zu folgen. Nicht einmal eine explizite Prüfung der Verwendung durch ein kommunales RPA hätte die Bewilligungsbehörde von ihrer eigenen Verpflichtung zur Verwendungsnachweisprüfung entbunden.¹⁹⁸

19.3 Folgerungen

Im Verlauf seiner Prüfung wies der Landesrechnungshof das LASV auf die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben zum Zuwendungsverfahren hin und machte insbesondere darauf aufmerksam, dass

- bei nicht vorhandenen elektronischen Akten diese vollständig in Papierform zu führen sind,
- vor der Auszahlung von Zuwendungen die Bestandskraft der Zuwendungsbescheide zweifelsfrei gegeben sein muss,
- Verwendungsbestätigungen mit ihren Sachberichten alle für eine Prüfung erforderlichen Angaben enthalten müssen und
- Bestätigungen oder Prüfungen durch das jeweilige kommunale RPA keine Verwendungsnachweisprüfungen durch die Bewilligungsstelle ersetzen.

Das LASV setzte bereits während der Prüfung die empfohlenen Maßnahmen um. Es vervollständigte die Papierakten für die RL FLA, legte in einer Dienstanweisung zur Aktenführung verbindliche Vorgaben fest und führte eine hausinterne Schulung durch. Für die zweite Förderrichtlinie zum Fairen Lastenausgleich wurde das Formular für die Verwendungsbestätigung um die notwendigen Angaben ergänzt und eine Handlungsanweisung für die Verwendungsnachweisprüfung erarbeitet.

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz (MSGIV) teilte zwischenzeitlich mit, dass es mit dem Ministerium des Innern und für Kommunales im Herbst 2018 übereingekommen sei, die gesetzliche Möglichkeit zu nutzen, auch ohne entsprechende Freimeldungen der Kreise

¹⁹⁸ Runderlass des MIK in kommunalen Angelegenheiten Nr. 1/2010 vom 13. April 2010, Nr. IV 1.

Zuweisungen seitens der ZABH vorzunehmen. Über diese vollzogenen Sonderzuweisungen hinaus konnte das MSGIV in verschiedenen sonderaufsichtsrechtlichen Gesprächen erreichen, dass in 2019 keine weiteren Rückstände entstanden und Kreise mit strukturellem Aufnahmerückstand diesen zu einem relevanten Teil abbauten.

Damit wurde im Ergebnis weitgehend den Empfehlungen des Landesrechnungshofes entsprochen.

19.4 Stellungnahme des MSGIV

Das MSGIV teilt die Kritik des Landesrechnungshofes, dass der durch fehlende Freimeldung der Kommunen verursachte Leerstand förderfähig war und erkennt seine Bedenken zum gewählten Verteilungsmaßstab an. Offen blieb jedoch, in welchem Umfang sich daraus die Höhe und die Verteilungsquoten der ausgereichten Fördermittel geändert hätten.

Das MSGIV sieht die übrigen Anregungen des Landesrechnungshofes als berechtigt an und versichert deren künftige Beachtung.

19.5 Schlussbemerkungen

Infolge stark verminderter Zugangszahlen Geflüchteter seit Anfang 2016 war ein zunehmender Leerstand in den bis dahin geschaffenen Unterbringungseinrichtungen zu verzeichnen. Diese Entwicklung war für alle Beteiligten im Land Brandenburg nur schwer vorhersehbar. Im Lichte dieser besonderen Situation ist die möglichst praktische und einfache Unterstützungsform einer pauschalierten Zuwendung über die RL FLA zu sehen.

Dennoch bleibt es auch unter schwierigen Bedingungen, die ein schnelles Agieren erfordern, notwendig, Verwaltungshandeln ausreichend zu dokumentieren. Hinsichtlich der vom Landesrechnungshof festgestellten Mängel im Zuwendungsverfahren ist davon auszugehen, dass diese der besonderen Situation geschuldet waren.

Besonderes Augenmerk sollte das MSGIV darauf richten, Erfahrungen und Hinweise der Bewilligungsstellen zu berücksichtigen.

Der Landesrechnungshof begrüßt ausdrücklich, dass das MSGIV und das LASV seine Empfehlungen und Anregungen bereits umfänglich aufgegriffen und umgesetzt haben.

Abkürzungsverzeichnis

AAÜG	Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz
ABl.	Amtsblatt für Brandenburg
AGV	Allgemeines Grundvermögen
AHK	Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtages Brandenburg
BbgFAG	Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BilR	Bilanzierungsrichtlinie
BLB	Brandenburgischer Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen
Drs.	Drucksache (Parlamentsdokumentation des Landtages Brandenburg)
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EnMS	Anforderungen zur Einführung, Verwirklichung, Aufrechterhaltung und Verbesserung eines Energiemanagementsystems
EONIA	Euro OverNight Index Average
ESF	Europäischer Sozialfonds
GAK	Gemeinschaftsaufgabe <i>Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes</i>
GG	Grundgesetz
GMA	Globale Minderausgaben
GRW-G	Förderung der gewerblichen Wirtschaft im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe <i>Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur</i> (GRW-G) Große Richtlinie
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg Teil I und II
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HRB	Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes
HRL-Bbg	Haushaltstechnische Richtlinien des Landes Brandenburg
i. V. m.	in Verbindung mit
ILB	Investitionsbank des Landes Brandenburg
JMBI.	Justizministerialblatt für das Land Brandenburg
KFA	kommunaler Finanzausgleich
KIP	Kommunales Infrastrukturprogramm des Landes Brandenburg

KIP-Richtlinie	Rahmenrichtlinie zur Umsetzung des KIP
Kofi-Mittel	zur Kofinanzierung erforderliche Landesmittel
LASV	Landesamt für Soziales und Versorgung
LAufnG	Landesaufnahmegesetz
LFB	Landesbetrieb Forst Brandenburg
LGB	Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung
LS	Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg
LWV	Landeswohnungsbauvermögen
MASGF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (Bezeichnung in der 6. Wahlperiode)
MBJS	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
MdF	Ministerium der Finanzen (Bezeichnung bis einschließlich 6. Wahlperiode)
MdFE	Ministerium der Finanzen und für Europa
MdJ	Ministerium der Justiz
ME	Monats-Euribor
MIK	Ministerium des Innern und für Kommunales
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung
MLUK	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz
MSGIV	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz
MWAE	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie
MWFK	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur
NTHG	Nachtragshaushaltsgesetz
OGr.	Obergruppe
OLG	Brandenburgisches Oberlandesgericht
PMS	Portfolio und Risiko Management System
RL FLA	Richtlinie Fairer Lastenausgleich
RPA	Rechnungsprüfungsamt
SDW	Schulden-, Derivate- und Wertpapierverwaltung
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
SSD	Schuldscheindarlehen
SUW	Stadt-Umland-Wettbewerb
TGr.	Titelgruppe
VE	Verpflichtungsermächtigung
VV	Verwaltungsvorschrift
WGT	Westgruppe der Truppen
ZABH	Zentrale Ausländerbehörde

ZBB	Zentrale Bezügestelle des Landes Brandenburg
ZDPol	Zentraldienst der Polizei
ZenIT	Zentraler IT-Dienstleister der Justiz des Landes Brandenburg
ZfB	Zentralstelle und Serviceeinrichtung für das Beschaffungswesen
Zifo	Zukunftsinvestitionsfonds
ZIT-BB	Brandenburgischer IT-Dienstleister

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung der Rücklagen (ohne Langzeitkonten) und Rücklagensätze 2014 bis 2018	15
Abbildung 2:	Kreditlaufzeiten 2014 bis 2018	53
Abbildung 3:	Volumen und Laufzeiten von Krediten und Derivaten zum 31. Dezember 2018	55
Abbildung 4:	Sicherheitsleistungen 2014 bis 2018	63
Abbildung 5:	Einnahmen 2019	79
Abbildung 6:	Bereinigte Einnahmen 2014 bis 2019	80
Abbildung 7:	Bereinigte Einnahmen je Einwohner 2019	80
Abbildung 8:	Ausgaben 2019	83
Abbildung 9:	Bereinigte Ausgaben 2014 bis 2019	84
Abbildung 10:	Bereinigte Ausgaben je Einwohner 2019	84
Abbildung 11:	Ausgaben KFA (Kapitel 20 030) 2014 bis 2019	89
Abbildung 12:	Zuweisungen 2019 an Kommunen	90
Abbildung 13:	Finanzierungssalden 2014 bis 2019	91
Abbildung 14:	Nettokreditaufnahme, Zinsausgaben und Schuldenstand 2014 bis 2019	92
Abbildung 15:	Verschuldung je Einwohner 2018 und 2019	93
Abbildung 16:	Steuereinnahmen 2014 bis 2019	100
Abbildung 17:	Personalausgaben im Kernhaushalt 2019	104
Abbildung 18:	Personalinduzierte Ausgaben 2014 bis 2019	106
Abbildung 19:	Bereinigte und personalinduzierte Ausgaben 2014 bis 2019	108
Abbildung 20:	Personalausgabenquoten 2014 bis 2019	109
Abbildung 21:	Ausgewählte Versorgungsleistungen 2014 bis 2022	112
Abbildung 22:	Versorgungsempfänger 2014 bis 2019	114
Abbildung 23:	Verhältnis von Versorgungsempfängern zu aktiven Beamten 2014 bis 2019	116
Abbildung 24:	Anstieg der personalinduzierten Ausgaben und der Ausgaben für Versorgungsbezüge ab 2014 bis 2022	117
Abbildung 25:	Versorgungs-Steuer-Quote 2014 bis 2022	119
Abbildung 26:	Personalstellen 2020 Einzelpläne 02 bis 12	121
Abbildung 27:	Entwicklung der Personalstellen der Einzelpläne 02 bis 12 für die Jahre 2014 bis 2020	122
Abbildung 28:	Nachwuchsstellen 2014 bis 2020	124
Abbildung 29:	Inanspruchnahme Nachwuchsstellen 2014 bis 2019	125

Abbildung 30:	Befristet Beschäftigte 2015 bis 2019	127
Abbildung 31:	Ungenutzte Flächenpresse in einer JVA	139
Abbildung 32:	Motorsense mit vollständigem Zubehörsatz	142
Abbildung 33:	Noch vorhandene Anbauteile einer zweiten Motorsense	142
Abbildung 34:	Lager für Kfz-Chemie und Pflegematerial der JVA Luckau-Duben 2011 (links) und 2019 (rechts).	143
Abbildung 35:	Bildschirmfoto des Onlineshops	144
Abbildung 36:	Sitz des ZenIT in der Henning-von-Tresckow-Straße, Haus D	151
Abbildung 37:	Personal des ZenIT	152
Abbildung 38:	Mittelbewilligung und -verwendung im SUW	178
Abbildung 39:	Zugangszahlen Asylsuchender in Brandenburg 2012 bis 2019	226

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Höhe der Überschüsse, der Schuldentilgung und der Allgemeinen Rücklage zum Jahresabschluss	13
Tabelle 2:	Rücklagensätze und Haushaltsüberschüsse 2016 bis 2018	16
Tabelle 3:	Haushaltsüberschreitungen 2012 bis 2018	19
Tabelle 4:	Grundvermögen des Landes Brandenburg	39
Tabelle 5:	Teilbeträge für die Jahre 2016 bis 2023	40
Tabelle 6:	Vermögen und Schulden, Bürgschaften und Gewährleistungen	42
Tabelle 7:	Überblick zur Verschuldung und zu den Derivaten 2012 bis 2018	51
Tabelle 8:	Umfang und Ergebnisse der Belegprüfungen 2014 bis 2019	67
Tabelle 9:	Einnahmearten 2018 und 2019	77
Tabelle 10:	Ausgabearten 2018 und 2019	81
Tabelle 11:	Haushaltswirtschaftliche Quoten 2017 bis 2019	85
Tabelle 12:	Strukturelles Defizit 2018 und 2019	95
Tabelle 13:	Entwicklung der personalinduzierten Ausgaben 2014 bis 2019	107
Tabelle 14:	Versorgungsleistungen 2016 bis 2019	111
Tabelle 15:	Versorgungsempfänger und Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehaltes 2019	115
Tabelle 16:	Befristet Beschäftigte im MWFK, MBSJ und in übrigen Bereichen 2017 bis 2019	127
Tabelle 17:	Festgestellte Differenzen zwischen nachgewiesenen und tatsächlichen Einnahmen der Kfz-Werkstatt der JVA	140
Tabelle 18:	Punktevergabe bei den Wertungskriterien im SUW	176
Tabelle 19:	Leitungsbesoldungen in den Ministerien 2015	202
Tabelle 20:	Festgestellte Zielerreichungsgrade bei der variablen Vergütung auf Basis von Zielvereinbarungen	205
Tabelle 21:	Übersicht Vergleich der Freimeldungen LASV und ZABH	227
Tabelle 22:	Beispielrechnung RL FLA	228

Grundlage des Jahresberichts sind die Beschlüsse des Großen Kollegiums vom 7. September 2020 und 5. Oktober 2020.

Thomas Kersting

Hans-Jürgen Klees

Beate Metzkow

Dr. Sieglinde Reinhardt

Christoph Weiser