

LANDES |  
RECHNUNGSHOF  
BRANDENBURG  
|

# Jahresbericht 2021



LANDES  
RECHNUNGSHOF  
BRANDENBURG



# Jahresbericht 2021

## Impressum

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

Druck: LGB Landesvermessung und  
Geobasisinformation Brandenburg, Potsdam

Bildnachweis: Landesrechnungshof Brandenburg

# Inhaltsverzeichnis

	Vorwort	7
<b>I. Haushaltsrechnung</b>		
1	Entlastung für das Haushaltsjahr 2018	11
2	Haushaltsvollzug und Rechnungslegung 2019	12
3	Kredit- und Schuldenmanagement	51
4	Prüfung von Belegen	64
<b>II. Haushaltslage</b>		
5	Einnahmen und Ausgaben 2020	69
6	Zuweisungen des Landes an die Kommunen	84
7	Finanzierungssaldo, Zinsausgaben, Schuldenstand	91
8	Strukturelles Defizit	94
9	Überwachung der Schuldenbremse	96
10	Ausblick	97
11	Personalhaushalt	102
<b>III. Besondere Prüfungsergebnisse</b>		
	Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)	
12	Gesetzesfolgenabschätzung: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit	125
	Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)	
13	Informationssicherheitsmanagement des Landes mit Lücken	135

	Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)	
14	Verkehrspolizei mit angezogener Handbremse	143
	Einzelplan 04 Ministerium der Justiz (MdJ)	
15	Elektronisches Lernen für Gefangene – Wiedereingliederungsperspektiven verbessern	154
	Einzelplan 05 Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBSJ)	
16	Zuwendungen für das Haus des brandenburgischen Sports zu großzügig?	164
	Einzelplan 06 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK)	
17	IT-Sicherheit an den Hochschulen in Gefahr	173
	Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie (MWAE)	
18	„Mikrokredit Brandenburg“ – Es könnte einfacher sein	188
	Einzelplan 10 Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz (MLUK)	
19	Rechts- und prüfungsfreie Räume für die Gewässerunterhaltungsverbände?	202
	Einzelplan 10 Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz (MLUK)	
20	Haftungsfreistellung für Altlasten – Spardose des Ressorts	216
	Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL)	
21	Licht und Schatten bei der Erhaltung der Brücken des Landes	223

	Einzelplan 20	
	Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE)	
22	Optimierungspotenzial bei der Veranlagung von Einkommensteuerfällen im Risikomanagementsystem	230

#### IV. Ergebnisberichte

	Ergebnisbericht	
	Ministerium der Justiz (MdJ)	
23	Soziale Dienste der Justiz	239

	Ergebnisbericht	
	Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE)	
24	Kommunales Infrastrukturprogramm – Empfehlungen aus der Prüfung bei neuen Förderprogrammen berücksichtigt	241

	Abbildungsverzeichnis	247
	Tabellenverzeichnis	249
	Abkürzungsverzeichnis	250



## Vorwort



Sehr geehrte Leserin,  
sehr geehrter Leser,

die Arbeit des Landesrechnungshofs am Jahresbericht 2021 stand – wie schon im vorigen Jahr – im Zeichen der Corona-Pandemie. Die meisten meiner Mitarbeitenden haben 2021 überwiegend zu Hause gearbeitet. Und ich kann feststellen: Es ist möglich, auch an anderen Orten als in der Dienststelle gute Arbeitsergebnisse zu erreichen. Mitunter steigt die Leistungsbereitschaft sogar, weil es für viele Mitarbeitenden einfacher ist, Familie und Arbeit unter einen Hut zu bringen. Das ist auch eine Erkenntnis der Leitungsebenen fast aller anderen Landesrechnungshöfe und des Bundesrechnungshofs. Deshalb will ich beim Landesrechnungshof Brandenburg den Weg des mobilen Arbeitens weiter gehen.

Der Jahresbericht 2021 beleuchtet bei der Haushaltslage insbesondere den von Landesregierung und Landtag eingeschlagenen Weg bei der Bewältigung der finanziellen Herausforderungen, die durch die Corona-Pandemie entstanden sind. Schon während der Beratungen des Haushalts für das Jahr 2021 hat der Landesrechnungshof auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen der Schuldenbremse hingewiesen. Sie gilt seit 2020 und legt enge Maßstäbe an eine Neuverschuldung an. Dazu berichten wir ab Seite 96. Wie sich ganz aktuell durch ein Urteil des Hessischen Verfassungsgerichtshofs gezeigt hat, waren die Warnungen des Landesrechnungshofs sehr berechtigt, auch wenn die Rechtslage in Hessen und Brandenburg nicht ganz deckungsgleich ist. Ich räume auch ein, dass die vielen verfassungsrechtlichen Fragen zur Schuldenbremse noch nicht abschließend geklärt sind. Gleichwohl wäre der Landtag gut beraten gewesen, die Hinweise des Landesrechnungshofs ernster zu nehmen. Das sollte er jedenfalls in Zukunft tun.

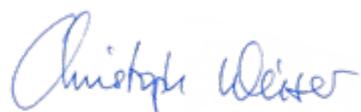
Bei den besonderen Berichtsbeiträgen greifen wir wieder eine breite Palette an Themen auf. Wir haben in diesem Jahr elf Prüfungen aus acht

Ministerien in den Jahresbericht aufgenommen. Einen Schwerpunkt bilden drei Prüfungen aus dem IT-Bereich: über E-Learning im Justizvollzug und über die IT-Sicherheit in der Landesverwaltung und an den Hochschulen. Darüber hinaus berichtet der Landesrechnungshof von technischen und organisatorischen Defiziten bei der Verkehrspolizei und von einer zu großzügigen Zuwendung für den Bau des Hauses des Sports. Der Landesrechnungshof sieht auch Verbesserungspotenzial bei der Vergabe von Mikrokrediten durch die ILB.

Des Weiteren beleuchten wir eine kreative Haushaltswirtschaft des Umweltministeriums bei der Altlastenfreistellung von Unternehmen und Defizite bei der ministeriellen Aufsicht über die Gewässerunterhaltungsverbände. Deren Führungspersonal hat diese Freiräume zum eigenen Vorteil genutzt. Das sollte sich künftig ändern. Den Zustand von Brücken im Straßennetz thematisieren wir ebenso wie ein optimierbares Risikomanagementsystem bei der Veranlagung von Steuern. Nicht zuletzt blickt der Rechnungshof auf die Vermeidung von Bürokratiekosten bei der Formulierung von Gesetzen. Hier muss das beim Innenministerium für die gesamte Landesregierung angesiedelte Verfahren der Normenkontrolle verbessert werden.

Noch ein Wort in eigener Sache: In diesem Jahresbericht verwenden wir bei der Bezeichnung von Personen erstmals fast ausschließlich geschlechtsneutrale Formulierungen, also „Mitarbeitende“ statt „Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen“. Wir wollen damit einen Beitrag zu einer geschlechtersensiblen Sprache leisten. Sofern wir keinen neutralen Begriff gefunden haben oder ein solcher noch nicht existiert, verwenden wir weiterhin die männliche und die weibliche Bezeichnung. Ich stehe anderen derzeit öffentlich diskutierten, einfacheren Schreibweisen aber offen und konstruktiv gegenüber. Die weitere Diskussion werde ich mit Interesse verfolgen und daraus für künftige Jahresberichte des Landesrechnungshofs Schlussfolgerungen ziehen.

Mit freundlichen Grüßen



Christoph Weiser  
Präsident

# I. Haushaltsrechnung





# 1 Entlastung für das Haushaltsjahr 2018

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtags Brandenburg (AHK) beriet am 27. Mai 2021 über die Entlastung der Landesregierung. Grundlagen gemäß Artikel 106 der Verfassung<sup>1</sup> waren die Haushaltsrechnung 2018<sup>2</sup> und der Jahresbericht 2020<sup>3</sup> des Landesrechnungshofs. Im Unterschied zu den Vorjahren war der Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtags Brandenburg (AHF) nicht mitberatend zu einer Stellungnahme aufgefordert worden.

Der Landtag bestätigte gemäß § 114 Landeshaushaltsordnung (LHO)<sup>4</sup> in seiner 47. Sitzung am 17. Juni 2021 die vom AHK festgestellten Sachverhalte und die Beschlüsse über einzuleitende Maßnahmen sowie die dafür gesetzten Termine. Er erteilte der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 2018 einschließlich des Vermögensnachweises die Entlastung.<sup>5</sup>

Der Präsidentin des Landtags und dem Präsidenten des Verfassungsgerichts erteilte der Landtag für ihre Rechnungen 2018 gleichfalls am 17. Juni 2021 gesondert die Entlastung.<sup>6</sup>

Am selben Tag sprach der Landtag dem Landesrechnungshof gemäß § 101 LHO für dessen Rechnung 2018 die Entlastung aus.<sup>7</sup> Zuvor hatte der vom AHK hierfür eingesetzte Unterausschuss diese Rechnung geprüft.

---

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

2 Drs. 7/269.

3 Drs. 7/2512 (Neudruck).

4 Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl. I 1999, Nr. 7, S. 106), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juni 2019 (GVBl. I 1919, Nr. 20).

5 Drs. 7/3735-B.

6 Drs. 7/3732-B und Drs. 7/3733-B.

7 Drs. 7/3734-B.

## 2 Haushaltsvollzug und Rechnungslegung 2019

Die nachfolgenden Ausführungen betreffen im Wesentlichen das Haushaltsjahr 2019. Die Einzelpläne werden entsprechend des Haushaltsgesetzes und der Haushaltsrechnung benannt. Für die Ministerien werden die seit der aktuellen 7. Wahlperiode geltenden Bezeichnungen verwendet.

### 2.1 Überblick

**Zum Jahresabschluss 2019 glich das Ministerium der Finanzen und für Europa den negativen Saldo aus Einnahmen und Ausgaben in Höhe von 1.265,5 Mio. Euro durch eine Nettokreditaufnahme von 1.000 Mio. Euro und eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage von 265,5 Mio. Euro aus. Somit reduzierte sich der Bestand dieser Rücklage auf 1.741,3 Mio. Euro.**

Für das Haushaltsjahr 2019 wurden Einnahmen und Ausgaben in Höhe von 13.629,1 Mio. Euro geplant.<sup>8</sup> Vor dem Jahresabschluss 2019 lagen die Einnahmen um 1.265,5 Mio. Euro unter den Ausgaben. Den Ausgleich dieses negativen Saldos erreichte das Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE) durch eine Nettokreditaufnahme von 1.000 Mio. Euro und eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage von 265,5 Mio. Euro. Der Bestand dieser Rücklage reduzierte sich auf 1.741,3 Mio. Euro. Die Nettokreditaufnahme wurde erst mit dem Nachtragshaushaltsgesetz (NTHG) 2019 zugelassen. Der Betrag von 1.000 Mio. Euro wurde vollständig dem extra neu gegründeten Sondervermögen „Zukunftsinvestitionsfonds des Landes Brandenburg“ (SV Zifo)<sup>9</sup> zugeführt.

Das Haushaltsjahr 2019 wurde damit kassenmäßig in Einnahmen und Ausgaben mit 13.774,4 Mio. Euro ausgeglichen abgeschlossen. Zur Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben 2019 wird auf die Gruppierungsübersicht im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2019

---

<sup>8</sup> Haushaltsgesetz (HG) 2019/2020 vom 18. Dezember 2018 (GVBl. I 2018, Nr. 33), für das Haushaltsjahr 2019 geändert durch Nachtragshaushaltsgesetz (NTHG) 2019 vom 13. Dezember 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 57).

<sup>9</sup> Zukunftsinvestitionsfonds-Errichtungsgesetz (ZifoG) vom 13. Dezember 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 56).

verwiesen.<sup>10</sup> Weitergehende Informationen enthält auch der Jahresbericht 2020 des Landesrechnungshofs.<sup>11</sup>

Nachfolgend werden die Jahresergebnisse und die Entwicklung des Bestands der Allgemeinen Rücklage zusammengefasst.

Haushaltsjahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Werte	in Mio. €								
Überschuss/ Fehlbetrag (-)	167,2	44,9	583,2	235,3	204,2	359,2	459,2	800,0	-1.265,5
Schuldentilgung/ Nettokreditaufnahme	-	-	291,6	-	-	180,0	230,0	150,0	1.000,0
Allgemeine Rücklage (Zuführung/Entnahme)	167,2	44,9	291,6	235,3	204,2	179,2	229,2	450,0	265,5
Bestand Allgemeine Rücklage	372,4	417,3	708,9	944,2	1.148,4	1.327,6	1.556,8	2.006,2	1.741,3

Tabelle 1: Jahresergebnisse und Entwicklung der Allgemeinen Rücklage  
Quellen: Haushaltsrechnungen und Rechnungsnachweisungen 2011 bis 2019

Die Überschüsse der Jahre 2011, 2012, 2014 und 2015 wurden vollständig der Allgemeinen Rücklage zugeführt. Sie soll zum Ausgleich konjunkturbedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben dienen. Für die Jahre 2013, 2016, 2017 und 2018 erfolgte eine anteilige Zuführung zu dieser Rücklage. Mit den restlichen Beträgen in Höhe von 861,6 Mio. Euro wurden Schulden getilgt.

Mit der auf der Grundlage des NTHG 2019 erfolgten Nettokreditaufnahme von 1.000 Mio. Euro stieg die haushalterische Gesamtanspruchnahme der Kreditermächtigungen zum Jahresende 2019 auf 18.810 Mio. Euro und somit auf den bisher höchsten Wert seit der Gründung des Landes Brandenburg.

Beim Land eingehende Zahlungen ab 1 Mio. Euro, deren Fälligkeiten im abgelaufenen Haushaltsjahr lagen, sind in den Büchern des alten Haushaltsjahres zu buchen, solange die Bücher nicht abgeschlossen sind. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass eine Einzahlung am 17. Januar 2020 von 26,5 Mio. Euro aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) noch in das Haushaltsjahr 2019 umzubuchen war. Die Zahlung war zum 30. Dezember 2019 fällig und die Bücher waren noch nicht geschlossen. Somit wurden die Einnahmen für das Haushaltsjahr 2019 um diesen Betrag zu niedrig und die offenen Sollstellungen um 26,5 Mio. Euro zu hoch

<sup>10</sup> Drs. 7/2701 (S. I/26 bis I/32).

<sup>11</sup> Drs. 7/2512 (S. 73 bis 90).

ausgewiesen. Der Landesrechnungshof bat, künftig die Regelungen zur Buchung von Einnahmen nach Haushaltsjahren auch bei Beträgen von über 1 Mio. Euro zu beachten.

Die Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu den §§ 70 bis 72 und 75 bis 80 Landeshaushaltsordnung (LHO) enthalten auch detaillierte Regelungen zur Sicherheit von Kassenbehältern. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass diese Regelungen in der Landeshauptkasse (LHK) an beiden Dienstorten, in Potsdam und Frankfurt (Oder), nicht eingehalten wurden. Zudem lag für den Dienstort Frankfurt (Oder) eine Dienstanweisung, die die Sicherheit des Kassenbehälters regelt, nicht vor. Der Landesrechnungshof bat, die Mängel zu beseitigen. Das MdFE teilte mit, dass es organisatorische Veränderungen vorgenommen habe und sicherte eine zeitnahe Erarbeitung der Dienstanweisung zu.

## 2.2 Bildung der Rücklagen

**Die Rücklagen erhöhten sich gegenüber dem Jahr 2018 um 70 Mio. Euro auf 473,1 Mio. Euro. Das MdFE setzte den Rücklagensatz für die Personal- und Verwaltungsbudgets erstmals seit dem Jahr 2012 auf den Mindestsatz von 50 % fest. Die „anderen Rücklagen“ stiegen gegenüber dem Vorjahr um 65 Mio. Euro auf 354,8 Mio. Euro an. Der Landesrechnungshof vertrat im Gegensatz zum MdFE die Auffassung, dass auch diese Rücklagen in ihrer Höhe steuerbar sind.**

### 2.2.1 Grundlagen und Überblick

Gemäß §§ 5 und 6 HG 2019/2020 wurden in den Einzelplänen 01 bis 14 und im Einzelplan 20 aus den Personalausgaben je Einzelplan (Epl.) Personalbudgets und aus den sächlichen Verwaltungsausgaben, den Ausgaben für den Erwerb beweglicher Sachen und den Verwaltungseinnahmen je Einzelplan Verwaltungsbudgets gebildet. Diese Budgets wurden beim Jahresabschluss unterschritten, sodass Rücklagen gebildet werden konnten.<sup>12</sup> Seit dem HG 2012 war der Rücklagensatz mindestens in Höhe von 50 % der Unterschreitung festzusetzen. Das MdFE konnte jedoch einen höheren Rücklagensatz bestimmen. Ein geringerer Satz war nur zur Vermeidung oder Begrenzung eines ansonsten entstehenden Fehlbetrags nach § 25 Absatz 1 LHO möglich. Das MdFE setzte den Rücklagensatz für die Personal- und

---

<sup>12</sup> Im Epl. 20 wird eine Rücklage aus dem Personalbudget nicht gebildet.

Verwaltungsbudgets auf das Mindestmaß von 50 % fest.<sup>13</sup> Weiterhin wurden bestimmte Minderausgaben in den Personalbudgets in voller Höhe einer gesonderten Rücklage Langzeitkonten zugeführt. Diese Rücklagen sind zur Deckung von Personalausgaben für Vertretungen beziehungsweise eine Nachfolge während der Freistellungsphase zu verwenden. Das ursprünglich bis zum 31. Dezember 2019 befristete Pilotprojekt werde zunächst bis Ende 2021 verlängert und soll anschließend in den Regelbetrieb überführt werden. Darüber hinaus wurden „andere Rücklagen“ auf der Grundlage von Haushaltsvermerken gebildet.

Zum Jahresabschluss 2019 wurden insgesamt Rücklagen von 473,1 Mio. Euro ausgewiesen. Sie lagen um 70 Mio. Euro über dem Vorjahreswert.

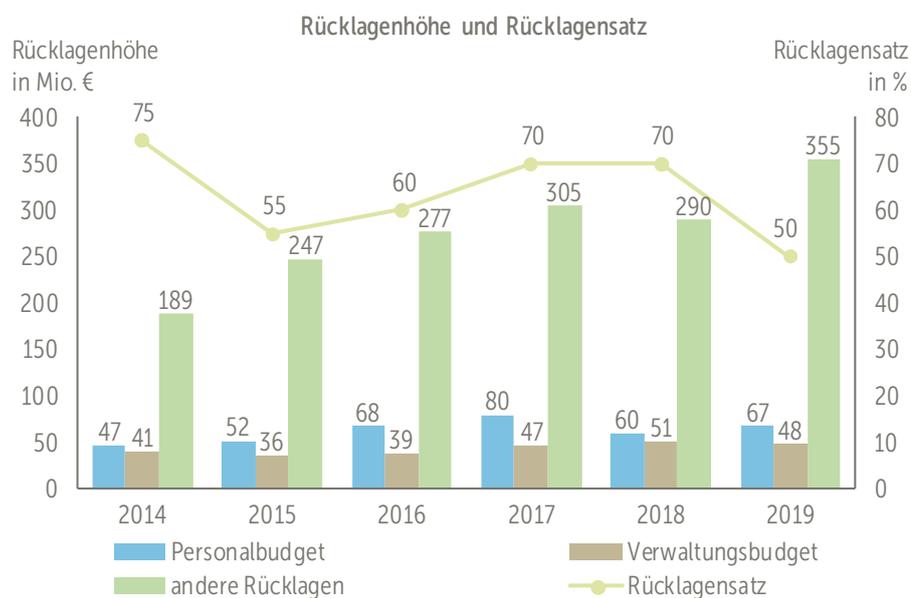


Abbildung 1: Entwicklung der Rücklagenhöhen und -sätze 2014 bis 2019  
Quellen: Haushaltsrechnungen 2014 bis 2019

Wesentlich hierfür war die Entwicklung bei den „anderen Rücklagen“, die sich um 65 Mio. Euro auf 354,6 Mio. Euro erhöhten. Obwohl der Rücklagensatz für die Personal- und Verwaltungsbudgets auf das Mindestmaß von 50 % festgesetzt wurde, stiegen die auf dieser Grundlage gebildeten Rücklagen gegenüber dem Vorjahr um zusammen 4,1 Mio. Euro auf 115,5 Mio. Euro. Die zur Einführung von Langzeitkonten seit dem Jahr 2015 gebildeten Rücklagen betragen 3 Mio. Euro. Im Jahr 2019 hatte sich die Anzahl der Langzeitkonten in elf Einzelplänen auf 103 erhöht. Zum Jahresende 2019

<sup>13</sup> Verwaltungsvorschrift vom 8. Januar 2020 zur Bildung von Rücklagen beim Jahresabschluss 2019 (VV Rücklagen 2019) und Schreiben vom 4. März 2020 zur Festsetzung des Rücklagensatzes.

betragen die Rücklagen Langzeitkonten insgesamt 2.962,2 Tsd. Euro. Von den gesamten Rücklagenzuführungen entfielen 152,9 Mio. Euro auf zweckgebundene Drittmittel, die im Landeshaushalt vereinnahmt, aber nicht vollständig zweckentsprechend verausgabt wurden. Eine Übersicht nach Einzelplänen und Rücklagearten enthält der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2019.<sup>14</sup>

## 2.2.2 Festsetzung der „anderen Rücklagen“

Die Ressorts konnten die „anderen Rücklagen“ auf der Grundlage von Haushaltsvermerken bilden. Sie betragen insgesamt 354,6 Mio. Euro (+65 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr). Somit entfielen drei Viertel aller Zuführungen auf diese Rücklagen. Das MdFE erläuterte in Ziffer 3.2 des Abschlussberichts zur Haushaltsrechnung 2019, dass diese Rücklagen nicht steuerbar seien.

Der Landesrechnungshof stellte fest:

- Nach den ausgebrachten Haushaltsvermerken durften beziehungsweise konnten beim Jahresabschluss verbliebene Mehreinnahmen und/oder Minderausgaben im Rahmen der Zweckbestimmung in voller Höhe einer Rücklage zugeführt werden, sodass es im Ermessen der Dienststellen lag, entsprechende Rücklagen zu bilden.<sup>15</sup> Aufgrund dieser Formulierungen ist der Landesrechnungshof der Auffassung, dass die Rücklagen in ihrer Höhe steuerbar sind. Lediglich dafür erhaltene, aber noch nicht verausgabte Drittmittel hatte das MdFE entsprechend zu berücksichtigen. Gründe, weshalb die „anderen Rücklagen“ in voller Höhe gebildet wurden, waren nicht aktenkundig. Insofern bietet es sich an, die Rücklagefähigkeit dieser Landesmittel auch in Abhängigkeit von dem zu erwartenden Jahresabschluss zu bewerten. Der Landesrechnungshof empfahl dem MdFE, die Formulierung im Abschlussbericht der Haushaltsrechnung zu überdenken und die Gründe für die Bildung der „anderen Rücklagen“ auch hinsichtlich ihrer Höhe zu dokumentieren. Den Hinweis und die Empfehlung habe das Ministerium zur Kenntnis genommen; sie würden entsprechend berücksichtigt. Beispielsweise sei die Rücklage zur Digitalisierungsstrategie beim Jahresabschluss 2020 nicht in voller Höhe gebildet worden.

---

<sup>14</sup> Drs. 7/2701 (Seite I/24).

<sup>15</sup> Das betraf den Epl. 03, das Kapitel 06 100 (Hochschulen) und das Kapitel 08 050 Titelgruppe (TGr.) 61 (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“).

- Das MdFE setzte zum Jahresabschluss 2019 für den bereits im Jahr 2018 vollzogenen Umzug des Landesbetriebs Brandenburgischer IT-Dienstleister (ZIT-BB) eine Rücklage in Höhe von 45,4 Mio. Euro fest. Nach den Erläuterungen im Haushaltsplan 2019/2020 sollten von den ursprünglich geplanten Gesamtausgaben noch 6,4 Mio. Euro im Jahr 2019 und 4 Mio. Euro im Jahr 2020 verwendet werden. Die festgesetzte Rücklage lag somit deutlich über dem tatsächlichen Bedarf und belastete den Jahresabschluss 2019 zusätzlich. Das MdFE wies darauf hin, dass ein Teil der Abrechnung/Rechnungsstellung von Baumaßnahmen in der Regel zum Ende der jeweiligen Baumaßnahme sowie Jahresscheiben übergreifend erfolge. Somit erschien es zum Jahresabschluss 2019 notwendig, eine Rücklage vorzuhalten. Im Nachtragshaushaltsplan 2020 wurde zur Deckung der Ausgaben eine Entnahme von 19 Mio. Euro veranschlagt. Im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung 2021 wurde einvernehmlich festgelegt, diese Rücklage nicht mehr zu bilden. Entsprechend wurden zum Jahresabschluss 2020 die nicht verausgabten Mittel in Höhe von 24,7 Mio. Euro an den Landeshaushalt zurückgeführt.
- Von den „anderen Rücklagen“ waren 203,7 Mio. Euro (57,4 %) den Rücklagen der Hochschulen (Kapitel 06 100) zuzuordnen. Davon entfielen 84,5 Mio. Euro auf die direkten Hochschulrücklagen, die entgegen der Verwaltungsvorschriften<sup>16</sup> nicht in der Obergruppe (OGr.) 919, sondern in der OGr. 682 (Zuweisung für laufende Zwecke) der Titelgruppe der jeweiligen Hochschule gebucht wurden. Damit ist die Bildung dieser Rücklagen in der Haushaltsrechnung separat nicht nachvollziehbar.<sup>17</sup> Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass es im Sinne des Grundsatzes der Haushaltswahrheit und -klarheit zweckmäßiger ist, die Rücklagenzuführungen jeweils in der OGr. 919 bei den Hochschulen auszuweisen. Obwohl bereits seit dem Haushaltsjahr 2000 den Hochschulen die erforderlichen Landesmittel jeweils nur aus zwei Zuschusstiteln zugewiesen werden, würde die Globalisierung der Hochschulbudgets dadurch nicht eingeschränkt. Das MdFE wies darauf hin, dass eine solche Umstellung erheblichen Aufwand verursachen würde, kurzfristig nicht zu realisieren und nicht erforderlich sei, auch weil die Transparenz über entsprechende Buchungslisten gegeben sei. Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) steuere seit dem Jahr 2019 durch konkrete Festlegungen die Rücklagenbildung und

<sup>16</sup> Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Brandenburg in der hier maßgeblichen Fassung vom 24. November 2013 (ABl. 2014, Nr. 4, S. 99).

<sup>17</sup> Eine Übersicht enthält nur der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2019 auf Seite I/24 (Drs. 7/2701).

erwarte, dass mit dem Jahresabschluss 2021 ein Abbau der Rücklagen sichtbar werde.

### 2.2.3 Rücklagen aus den Personal- und Verwaltungsbudgets

Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2019 betragen die Rücklagen bei den Personalbudgets 61,4 Mio. Euro und bei den Verwaltungsbudgets 42,7 Mio. Euro. Selbst im Jahr 2019 lagen sie trotz des bisher niedrigsten Rücklagensatzes von 50 % darüber. Das MdFE begründete dies mit dem „hohen strukturellen Defizit des Haushaltsplans 2020 (insbesondere einschließlich des Nachtragsentwurfs) und des erstmalig seit 2010 negativen Jahresergebnisses im Haushaltsjahr 2019“.<sup>18</sup>

Der Landesrechnungshof sieht in der Bildung von Rücklagen aus den Verwaltungs- und Personalbudgets grundsätzlich ein wirksames Instrument, um dem sogenannten „Dezemberfieber“ entgegenzuwirken. Andererseits ist wegen der bereits kritischen haushaltswirtschaftlichen Lage des Landes anzuerkennen, dass der Rücklagensatz gemäß § 5 Absatz 1 HG 2021 auf höchstens bis zu 15 % reduziert wurde.

Der Landesrechnungshof stellte zur Bildung der Rücklagen fest:

- Das MdFE setzte die Rücklage aus dem Verwaltungsbudget für den Epl. 11 auf 2.483,6 Tsd. Euro fest. Es hatte bei seiner Berechnung die Ansätze der Titel, die vom Verwaltungsbudget auszunehmen waren, nicht abgezogen. Die Rücklage wurde daher um 417,9 Tsd. Euro zu niedrig festgesetzt. Eine Korrektur erfolgte bereits mit Schreiben des MdFE vom 12. März 2021. Der Landesrechnungshof empfahl zu prüfen, die Verwaltungsvorschriften (VV) Rücklagen hinsichtlich der Berücksichtigung der vom Verwaltungsbudget auszunehmenden Titel eindeutiger, wie beispielsweise bei den Festlegungen zum Personalbudget, zu formulieren.
- Das MdFE hatte in seiner Stellungnahme zu den Feststellungen aus der Jahresabschlussprüfung 2018 unter anderem mitgeteilt, dass für den Epl. 05 mit den Festsetzungen für das Jahr 2019 die Rücklagen Langzeitkonten und Personalbudget korrigiert seien. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass dies nur für die Rücklage Langzeitkonten zutrif. Bei der Festsetzung der Rücklagen aus dem

---

<sup>18</sup> Schreiben des MdFE zur Festlegung des Rücklagensatzes für die Verwaltungs- und Personalbudgets für das Haushaltsjahr 2019 vom 4. März 2020.

Verwaltungsbudget waren für das Jahr 2018 die Drittmittelrücklagen unterschiedlich berücksichtigt worden. Die somit für den Epl. 05 zu hoch festgesetzte Verwaltungsbudgetrücklage wurde mit der Festsetzung für 2019 korrigiert.

#### 2.2.4 Rücklagen Langzeitkonten

Im Epl. 10 trat ein „Störfall“ wegen der Beendigung eines Arbeitsverhältnisses ein. Das angesparte Wertguthaben war zu Lasten des Personalbudgets an den Beschäftigten auszuzahlen. Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz (MLUK) reduzierte in seinem Antrag auf Bildung der Rücklage Langzeitkonten den rücklagefähigen Betrag für das Jahr 2019 um 23,9 Tsd. Euro. Die Rücklage war jedoch nicht für die Finanzierung einer Vertretung/Nachfolge verwendet worden. Für den Epl. 10 wurden im Ergebnis die Rücklage Langzeitkonten um 23,9 Tsd. Euro zu niedrig gebildet und die Rücklage aus dem Personalbudget um 11,9 Tsd. Euro zu hoch festgesetzt. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass das Personalbudget des MLUK doppelt belastet wurde: sowohl mit der Zuführung zur Rücklage Langzeitkonten als auch mit der Auszahlung des angesparten Wertguthabens wegen der Auflösung des Langzeitkontos. Eine Freistellungsphase, in der die Rücklage zur Finanzierung einer Vertretung/Nachfolge in Anspruch genommen werden kann, wird es in diesem Fall nicht geben. Daher bat der Landesrechnungshof zu prüfen, ob eine Entnahme aus der Rücklage Langzeitkonten zu Gunsten des Personalbudgets ermöglicht werden kann, wenn ein Langzeitkonto aufgrund eines „Störfalls“ aufgelöst wird. Eine Anpassung der bisherigen Regelungen aufgrund dieses besonderen Einzelfalls wird vom MdFE nicht für erforderlich gehalten.

### 2.3 Allgemeine Rücklage – Keine Entnahmen für den Infrastrukturfonds Zukunft Brandenburg

**Die Ausgaben 2019 in Höhe von 54,9 Mio. Euro aus dem Infrastrukturfonds Zukunft Brandenburg wurden nicht aus der Allgemeinen Rücklage finanziert. Diesem Fonds wurden formal nur bestimmte, in den Einzelplänen enthaltene Investitionsausgaben zugeordnet. Die Mittel des Fonds werden nicht transparent veranschlagt und bewirtschaftet.**

Für das Haushaltsjahr 2019 war unter anderem eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage geplant, um Maßnahmen des Infrastrukturfonds Zukunft Brandenburg zu finanzieren. Dieser Fonds wurde mit dem

Nachtragshaushaltsplan 2018 in Höhe von 200 Mio. Euro gebildet. Die zusätzlichen Investitionen in Schulen, Straßen, Schienen und für die Digitalisierung<sup>19</sup> sollten aus der Allgemeinen Rücklage finanziert werden. Hierfür wurde ein gesonderter Titel im Epl. 20<sup>20</sup> eingerichtet. Die Inanspruchnahme sollte abhängig vom tatsächlichen Mittelabfluss zum Jahresabschluss festgestellt werden.

Im Haushaltsplan 2019 war für die Finanzierung der Maßnahmen des Fonds eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 83,9 Mio. Euro veranschlagt, die zum Jahresabschluss nicht realisiert wurde. Gleichwohl wurden zwölf Maßnahmen über insgesamt 54,8 Mio. Euro aus diesem Fonds finanziert. Diese Informationen reichte das MdFE dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen (AHF) im Nachgang zur Diskussion über den Bericht zum Jahresabschluss 2019<sup>21</sup> am 24. April 2020 nach, da dieser Fonds bis dahin noch nicht Bestandteil der jährlichen Berichterstattung an den AHF war. Der Landesrechnungshof konnte die Übersicht nicht nachvollziehen, da auch Ausgaben bei einem Titel<sup>22</sup> in Höhe von 5,5 Mio. Euro angegeben waren, der gemäß Haushaltsplan 2019/2020 zu einem anderen Titel<sup>23</sup> „umgesetzt“ wurde und bei dem kein Mittelabfluss erfolgt war.

Ähnlich war bereits im Haushaltsjahr 2018 verfahren worden. Die Ausgaben in Höhe von 68 Mio. Euro wurden nicht aus der Allgemeinen Rücklage finanziert. Dort standen für diese Zwecke 86,2 Mio. Euro zur Verfügung.

Tatsächlich wurden die dem Fonds formal „zugeordneten“ Ausgaben 2018 und 2019 aus unterschiedlichen Investitionstiteln der Einzelpläne geleistet. Zudem hatte das MdFE entschieden, von den vorgesehenen Finanzierungsmodalitäten, konkret von der Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage, abzuweichen. Eine Einbindung des AHF war nicht erfolgt. Für den Landesrechnungshof war unverständlich, dass die Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage aus einem jeweils extra dafür eingerichteten

---

19 Vgl. Drs. 6/7912 (S. 7).

20 Kapitel 20 020 Titel 359 16 (Entnahme aus der allgemeinen Rücklage zur Verwendung für den „Infrastrukturfonds Zukunft Brandenburg“).

21 11. Sitzung am 16. April 2020 (TOP 2: Berichterstattung gemäß § 18 Absatz 1 Nummer 2 HG 2019/2020 an den AHF zum Jahresabschluss 2019, MdFE-Vorlage 09/20).

22 Kapitel 11 500 (Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs) Titel 891 30 (Landesprogramm zur Förderung von Investitionen im ÖPNV).

23 Kapitel 11 500 Titel 883 60 (Zuweisungen an die Aufgabenträger für Investitionen).

Titel nicht erfolgt waren. Die Bildung dieses Fonds mit dem NTHG 2018<sup>24</sup> wurde im Ergebnis der Regierungserklärung vom 15. November 2017 haushalterisch umgesetzt. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs fand eine transparente Veranschlagung und Bewirtschaftung der Mittel nicht statt.

Zusammenfassend wies das MdFE darauf hin, dass die Investitionen des Infrastrukturfonds Zukunft Brandenburg haushalterisch nicht gesondert ausgewiesen wurden. In vielen Fällen umfasse der Fonds nur einen Teil eines Ausgabetitels, sodass der Mittelabfluss durch eine Abfrage bei den bewirtschaftenden Ressorts feststellbar sei. Dieser Fonds sei eine Zusammenfassung mehrerer investiver Projekte, deren „Mittelabfluss gebündelt festgestellt“ werde. Eine Finanzierung aus der Allgemeinen Rücklage sei aufgrund des Jahresüberschusses 2018 sowie der nicht ausgeschöpften Inanspruchnahme der veranschlagten Rücklagenentnahme 2019 nicht notwendig gewesen. Dieser Fonds sei kein Fonds im Sinne einer Haushalts- und Bewirtschaftungssystematik, sondern ein strukturpolitisches Instrument, um die Wichtigkeit der Investitionen zu unterstreichen. Da die Ressorts regelmäßig zum aktuellen Sachstand der laufenden Projekte einschließlich des Mittelabflusses berichten würden, sei eine Transparenz gegeben.

## 2.4 Zuweisung von Personalverstärkungsmitteln

**Im Jahr 2019 wurden für alle Einzelpläne zusätzliche Personalverstärkungsmittel in Höhe von 100,2 Mio. Euro zur Verfügung gestellt, obwohl nur im Epl. 05 ein Mehrbedarf in Höhe von 35,8 Mio. Euro bestand. Nach dem ausgebrachten Haushaltsvermerk wurden Personalverstärkungsmittel in Höhe von 61,7 Mio. Euro zusätzlich zugewiesen. Dieser Vermerk sowie die verbindlichen Erläuterungen sollten der praktizierten Verfahrensweise angepasst werden.**

Im Epl. 20 werden innerhalb der Hauptgruppe (HGr.) 4 Ausgaben zur Verstärkung der Personalausgaben in allen Einzelplänen veranschlagt.<sup>25</sup> Nach den verbindlichen Erläuterungen im Haushaltsplan dienen diese Mittel vor allem der Deckung von Personalmehrausgaben, die aufgrund von Besoldungs- und Tariferhöhungen oder aus anderen unabweisbaren

---

<sup>24</sup> HG 2017/2018 vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I 2016, Nr. 33), für das Haushaltsjahr 2018 geändert durch NTHG 2018 vom 20. März 2018 (GVBl. I 2018, Nr. 5).

<sup>25</sup> Kapitel 20 020 (Allgemeine Bewilligungen) Titel 461 20 (Zur Verstärkung der Personalausgaben in allen Einzelplänen).

Gründen entstehen und bei der Festsetzung der Personalausgaben in den Kapiteln und Titeln des Landeshaushalts noch nicht berücksichtigt werden konnten. Nach einem der ausgebrachten Haushaltsvermerke dürfen die Personalausgaben der Einzelpläne aus diesem Ansatz verstärkt werden, sodass bei einem Personalausgabentitel höhere Ausgaben als veranschlagt geleistet werden können. Verstärkungen im Sinne von §§ 20 und 46 LHO dürfen nur vorgenommen werden, soweit bei dem deckungsberechtigten Ansatz keine Verfügungsbeschränkungen bestehen, über die Mittel verfügt worden ist und soweit die bei dem deckungspflichtigen Ansatz verbleibenden Ausgabemittel voraussichtlich ausreichen, um alle nach der Zweckbestimmung zu leistenden Ausgaben zu bestreiten.

Das MdFE erläuterte, dass es sich hierbei um einen sonstigen Haushaltsvermerk und weder um einen Verstärkungs- noch um einen Deckungsvermerk handele. Er habe nur deklaratorischen Charakter. Infolgedessen wies es die Personalverstärkungsmittel je Einzelplan zu, ohne dass auf den tatsächlichen Bedarf abgestellt wurde und entsprechende Anträge vorlagen. Es begründete seine Vorgehensweise damit, dass ein Aufwuchs bei den Personalbudgets bereits in der Phase der Haushaltsaufstellung 2019 als notwendig angesehen wurde und lediglich dessen konkrete Höhe unbekannt gewesen sei, da davon ausgegangen werden musste, dass ein neuer Tarifvertrag abgeschlossen werden würde. Einschließlich der Rücklagen aus dem Jahr 2018 betrugen die Personalbudgets 2019 für alle Einzelpläne 2.538,2 Mio. Euro. Tatsächlich wurden Ausgaben in Höhe von 2.485,2 Mio. Euro geleistet. Das MdFE hatte insgesamt 100,2 Mio. Euro an Personalverstärkungsmitteln zugewiesen.

Ein Bedarf für zusätzlich bereitzustellende Personalmittel gemäß §§ 20 und 46 LHO bestand lediglich im Epl. 05. Hier lagen die tatsächlichen Personalausgaben wegen des Planstellen- und Stellenzuwachses um 38,5 Mio. Euro über dem Personalbudget. Tatsächlich wurden jedoch 46,9 Mio. Euro zugewiesen. Somit wurden 8,4 Mio. Euro dem Personalbudget zusätzlich bereitgestellt. Obwohl für alle anderen Einzelpläne keine Mehrbedarfe bei den Personalbudgets bestanden, hatte das MdFE Personalverstärkungsmittel in Höhe von 53,3 Mio. Euro zugewiesen. Insgesamt wurden somit 61,7 Mio. Euro zusätzlich bereitgestellt. In der Folge erhöhten sich jeweils die rücklagefähigen Beträge, sodass im Ergebnis um 30,8 Mio. Euro höhere Rücklagen aus den Personalbudgets gebildet werden konnten.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass das MdFE nach dem Wortlaut der Zweckbestimmung des Titels und des ausgebrachten Vermerks zu

viele Personalverstärkungsmittel bereitgestellt hatte. Sofern den Ressorts der finanzielle Mehrbedarf aus den Tarif- und Besoldungserhöhungen weiterhin budgeterhöhend ohne Nachweis zugewiesen werden soll, empfahl er, zumindest den Haushaltsvermerk und die verbindlichen Erläuterungen im Titel 461 20 anzupassen. In diesem Zusammenhang sollte das MdFE prüfen, die Verteilung der Personalverstärkungsmittel in der Haushaltsrechnung gesondert darzustellen, da bei dem oben angegebenen Titel die Ist-Ausgaben immer mit null Euro ausgewiesen werden, egal wie viele Mittel tatsächlich zugewiesen wurden.

Das MdFE erläuterte, dass die Personalverstärkungsmittel nicht der Deckung von Personalmehrausgaben im Sinne der §§ 20 und 46 LHO dienen, sondern den Ressorts würden „im Sinne einer Deckungsquelle diejenigen Personalausgaben zugewiesen, die aus den Besoldungs- und Tarifierhöhungen resultieren.“ Der ausgebrachte sonstige Haushaltsvermerk solle die Mittelbereitstellung zugunsten der Einzelpläne ermöglichen. Die bisherige Verfahrensweise werde aufgrund der guten Erfahrungen beibehalten. Das MdFE hielt diesen Vermerk gleichwohl im Nachgang nicht für erforderlich, weil sich der Sachverhalt auch aus den verbindlichen Erläuterungen ergebe. Insofern könne die bisherige Darstellung auch missverstanden werden. Die Vorschläge des Landesrechnungshofs zur Anpassung des Haushaltsvermerks und der verbindlichen Erläuterung sowie zur Darstellung der in Anspruch genommenen Personalverstärkungsmittel in der Haushaltsrechnung seien geprüft und notwendige Änderungen im Haushaltsentwurf 2022 berücksichtigt worden.

## 2.5 Deckungsfähigkeit und Haushaltsvermerke

**Auf der Grundlage gegebener Hinweise wurden fehlerhafte beziehungsweise fehlende Haushaltsvermerke im Epl. 11 bereits mit dem Haushaltsplan 2021 korrigiert oder ergänzt. Das MdFE sollte zudem prüfen, ob einige Haushaltsvermerke im Epl. 20 entfallen und die Haushaltstechnischen Richtlinien des Landes Brandenburg geändert werden können.**

### 2.5.1 Grundlagen

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen (VE) können jeweils für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung gefördert wird. Damit

sollen eine Vereinfachung und Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft erreicht werden. Insbesondere die §§ 5 und 6 HG 2019/2020 ermöglichen eine flexible Bewirtschaftung der Personal- und Verwaltungsausgaben. Zudem enthält der Haushaltsplan weitere Deckungsmöglichkeiten. Die ausgebrachten Haushaltsvermerke sind nach den Haushaltstechnischen Richtlinien 2019/2020 des Landes Brandenburg (HRL-Bbg)<sup>26</sup> bei der Ausführung des Haushaltsplans verbindlich. Sie sind auf ihre tatsächliche Notwendigkeit zu begrenzen. Zwei Titel betreffende Haushaltsvermerke müssen korrespondierend bei beiden Titeln ausgebracht werden. Das MdFE hat weitere Regelungen in verschiedene Erlasse beziehungsweise Rundschreiben aufgenommen. Den Mittelbewirtschaftenden wird damit ermöglicht, Mehrausgaben zu decken, ohne die strengen Kriterien zu den über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß § 37 LHO erfüllen zu müssen.

Darüber hinaus dürfen Einnahmen auf die Verwendung für bestimmte Zwecke beschränkt werden. Zweckgebundene Einnahmen und die dazugehörigen Ausgaben sind kenntlich zu machen, soweit sich die Bindung nicht bereits aus der Zweckbestimmung ergibt. Ausnahmen vom Bruttoprinzip können nach § 15 Absatz 1 Satz 3 LHO im Haushaltsgesetz oder -plan zugelassen werden. Dabei ist zwischen dem mit den Haushaltsvermerken verfolgten Ziel und der damit verbundenen Einschränkung haushalterischer Grundsätze abzuwägen.

## 2.5.2 Feststellungen in den Einzelplänen 10, 11 und 20

Der Landesrechnungshof prüfte die in den Epl. 11 und 20 vorhandenen Deckungsmöglichkeiten und die Umsetzung der Haushaltsvermerke. Weitere Feststellungen ergaben sich zum Epl. 10.

– Der Epl. 11 enthielt 331 Titel, von denen 243 Titel über eine Deckungsbeziehung gemäß § 5 HG 2019/2020 verbunden waren. Insgesamt 120 Titel verfügten zusammen über 247 spezielle Haushaltsvermerke. Bei acht Titeln fehlten die korrespondierenden Zweckbindungsvermerke beziehungsweise der korrespondierende Verstärkungsvermerk. Das MdFE hatte bereits im April 2020 die entsprechenden Vermerke korrigiert. Bei zwei Titeln fehlte in den Erläuterungen die Kenntlichmachung der zweckgebundenen Einnahmen beziehungsweise der dazu gehörenden Aufgaben durch den Klammerzusatz „§ 17 Absatz 3 LHO“. Das Ministerium für Infrastruktur

---

<sup>26</sup> Für die Aufstellung des Haushaltsplans 2019/2020 gelten die HRL-Bbg vom 31. Januar 2018.

und Landesplanung (MIL) sagte zu, dies mit dem nächsten Haushaltsplan anzupassen und einen Zweckbindungsvermerk auszubringen.

- Der Epl. 20 enthielt 327 Titel, von denen nur 27 über eine Deckungsbeziehung im Verwaltungsbudget gemäß § 5 HG 2019/2020 verbunden waren. Bei 207 Titeln waren 453 Haushaltsvermerke, darunter 153 Verstärkungs- und 28 Übertragungsvermerke sowie 131 spezielle Haushaltsvermerke ausgebracht. Der Landesrechnungshof wies hinsichtlich der ausgebrachten Haushaltsvermerke auf verschiedene Ungenauigkeiten in einzelnen Kapiteln hin. In einem Fall wurde ein Titel mit 297,2 Tsd. Euro unzulässigerweise aus zwei anderen Titeln verstärkt, obwohl das MdFE einen Antrag auf überplanmäßige Ausgaben hätte stellen müssen, um diese Ausgaben leisten zu können. Zudem bat der Landesrechnungshof, Haushaltsvermerke nur auszubringen, wenn sie für die Bewirtschaftung erforderlich sind. Das MdFE erläuterte, dass die Hinweise zur Anpassung unterschiedlicher Haushaltsvermerke an die Vorgaben der HRL-Bbg<sup>27</sup> bereits im Entwurf des Haushaltsplanes 2022 berücksichtigt wurden.
- Bei einer Titelgruppe des Landesamtes für Umwelt (Kapitel 10 105) war unter anderem auch der Haushaltsvermerk ausgebracht, dass die Ausgaben vor Eingang der Einnahmen geleistet werden konnten. Die Ausgaben der Titelgruppe lagen 2019 um 93,2 Tsd. Euro über dem Ansatz. In der Haushaltsrechnung wurden sie als Mehrausgaben ausgewiesen, für die das MdFE seine Einwilligung gemäß § 37 LHO nicht erteilt hatte. Die zu diesem Zeitpunkt noch ausstehenden Einnahmen der Europäischen Union wurden im Haushaltsjahr 2020 vereinnahmt. Der Landesrechnungshof hatte bereits im Vorjahr darauf hingewiesen, dass in solchen Fällen die Einnahmen nicht noch einmal für das Ausgabenbudget zur Verfügung gestellt werden dürfen. Er empfahl, den Haushaltsvermerk in Anlehnung an die Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes zu ergänzen.

## 2.6 Haushaltsüberschreitungen

**Die Haushaltsüberschreitungen in Höhe von 119,1 Mio. Euro lagen im Jahr 2019 deutlich über den Vorjahreswerten. Die nicht genehmigten Mehrausgaben von 3,1 Mio. Euro im Epl. 10 durften auf der Grundlage eines Haushaltsvermerks geleistet werden und stellten keine Haushaltsüberschreitungen dar. Mehrausgaben für Beihilfezahlungen in**

<sup>27</sup> Für die Aufstellung des Haushaltsplans 2022 gelten die HRL-Bbg vom 15. Februar 2021.

**Höhe von 8,5 Mio. Euro wurden nicht rechtzeitig beantragt und weder in den Bericht an den Landtag noch in die Anlage 1 der Haushaltsrechnung 2019 aufgenommen.**

## 2.6.1 Grundlagen und Überblick

Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen gemäß § 37 Absatz 1 LHO der Einwilligung des MdFE. Dafür hat das beantragende Ministerium den unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarf zu begründen. Zudem ist grundsätzlich ein Vorschlag zur Deckung vorzulegen, da die Ausgaben durch Einsparungen bei anderen Ausgaben in demselben Einzelplan ausgeglichen werden sollen. Eines Nachtragshaushalts bedarf es nicht, wenn die Mehrausgabe 7,5 Mio. Euro an Landesmitteln nicht überschreitet oder wenn Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind. Das MdFE hat über- und außerplanmäßige Ausgaben mit einem Einzelbetrag von 25 Tsd. Euro und darüber dem Landtag halbjährlich mitzuteilen. Der Haushaltsrechnung sind entsprechende Übersichten beizufügen.

Die Haushaltsrechnung 2019 weist 23 Haushaltsüberschreitungen in acht Einzelplänen von zusammen 119,1 Mio. Euro aus. Dieser Betrag hat sich gegenüber dem Vorjahr mehr als versechsfacht und stellt seit dem Jahr 2012 den mit Abstand höchsten Wert dar. Aus dem Gesamthaushalt wurden 34,8 Mio. Euro und aus der Allgemeinen Rücklage 61,8 Mio. Euro gedeckt. Seit dem Jahr 2012 entwickelten sich die Haushaltsüberschreitungen wie folgt:

Haushalts- überschreitungen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Werte in Mio. €							
Überplanmäßige Ausgaben	25,9	28,6	40,3	48,9	14,5	61,7	8,5	84,7
Außerplanmäßige Ausgaben	1,8	1,6	2,3	3,3	0,4	3,6	5,9	31,3
Weitere Mehrausgaben	3,8	2,5	0,1	7,1	21,2	0,8	4,8	3,1
Summe	31,5	32,7	42,7	59,3	36,1	66,1	19,2	119,1

**Tabelle 2:** [Entwicklung der Haushaltsüberschreitungen 2012 bis 2019](#)  
 Quellen: [Haushaltsrechnungen 2012 bis 2019](#)

Wesentlich für diesen Anstieg waren:

- Der Bund stellte im Jahr 2019 weitere 12,9 Mio. Euro zur Bewältigung der von der „Dürre 2018“ verursachten Schäden zur Verfügung. In gleicher

Höhe waren Landesmittel einzusetzen. Die Deckung dieser überplanmäßigen Ausgaben erfolgte aus Minderausgaben im Epl. 10.

- Mit der Abschaffung der zuvor von den Bürgern zu leistenden Straßenausbaubeiträge war das Land verpflichtet, den Kommunen deren Mehrausgaben rückwirkend zum 1. Januar 2019 zu erstatten. Hierfür waren außerplanmäßige Ausgaben von 31,2 Mio. Euro notwendig, die aus dem Gesamthaushalt gedeckt wurden.
- Das Land leistete überplanmäßige Ausgaben nach dem Landesaufnahmegesetz<sup>28</sup> in Höhe von 61,8 Mio. Euro, die durch eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage gedeckt wurden.

## 2.6.2 Einzelfeststellungen

Der Landesrechnungshof prüfte ausgewählte Haushaltsüberschreitungen und stellte fest:

- Im Epl. 10 wurden Ausgabenüberschreitungen von 3,1 Mio. Euro ausgewiesen, in die das MdFE gemäß § 37 Absatz 1 LHO nicht eingewilligt hatte. Erstattungen der Europäischen Union waren aus verfahrenstechnischen Gründen nicht mehr als Haushaltseinnahmen 2019 gebucht worden. Nach den Haushaltsvermerken konnten in den betroffenen Titelgruppen die Ausgaben jedoch vor Eingang der Einnahmen geleistet werden, sodass der Landesrechnungshof diese Ausgaben als genehmigt ansah. In der Anlage 1 der Haushaltsrechnung 2019 wird darauf hingewiesen, dass diese Ausgaben aus Einnahmen des Haushaltsjahres 2020 gedeckt würden. Hierzu stellte der Landesrechnungshof klar, dass eine Deckungsquelle immer im jeweiligen Haushaltsjahr zur Verfügung stehen muss, weil sonst faktisch die Ausgaben aus dem Gesamthaushalt 2019 gedeckt werden. Er bat um künftige Beachtung.
- Für Beihilfezahlungen wurden überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 8,7 Mio. Euro beantragt. Zu diesem Zeitpunkt waren bereits überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 8,5 Mio. Euro geleistet worden. Das zuständige Referat im MdFE wies darauf hin, dass eine Einwilligung in diese Ausgaben bei rechtzeitiger Beantragung erteilt worden wäre. Für die noch zu leistenden Beihilfezahlungen von 0,2 Mio. Euro wurden überplanmäßige Ausgaben genehmigt. Das MdFE wies diese Haushaltsüberschreitungen in Höhe von 8,7 Mio. Euro versehentlich nicht im Bericht an den Landtag und in der Anlage 1 (Teil A) der

---

<sup>28</sup> Landesaufnahmegesetz (LAufnG) vom 15. März 2016 (GVBl. I 2016, Nr. 11), für den hier maßgeblichen Zeitraum zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juni 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 31).

Haushaltsrechnung 2019 aus. Der Landesrechnungshof bat, zukünftig überplanmäßige Ausgaben rechtzeitig zu beantragen sowie den Bericht und die Haushaltsrechnung mit größerer Sorgfalt zu erstellen.

## 2.7 Forderungen und Einnahmeausfälle

**Die Rechnungsnachweisungen 2019 enthielten seit drei Jahren erstmals wieder eine Übersicht zu den offenen Sollstellungen, die jedoch noch Ungenauigkeiten aufwies. Die vom Zentralen Forderungsmanagement der LHK vorgenommenen befristeten Niederschlagungen wurden weiterhin nicht in der Anlage 6 E der Haushaltsrechnung 2019 abgebildet.**

Einnahmen sind rechtzeitig und vollständig zu erheben. Das setzt voraus, dass die zur Annahme von Einnahmen erforderlichen Zahlungsanordnungen rechtzeitig erstellt werden. Änderungen von Verträgen und Vergleiche sowie die Veränderung von Ansprüchen stellen Ausnahmen von diesen Grundsätzen dar.<sup>29</sup> Forderungen sind Ansprüche des Landes gegenüber Dritten, deren Gegenleistung (Bezahlung) noch aussteht. Können solche Einnahmen nicht realisiert werden, ist über das weitere Verfahren, beispielsweise eine Niederschlagung der Ansprüche zu entscheiden. Die offenen Sollstellungen sind Bestandteil der Rechnungsnachweisungen.

Da die von der LHK zu erstellenden Übersichten zu den offenen Sollstellungen in den Rechnungsnachweisungen 2016 bis 2018 fehlten, hatte der Landesrechnungshof selbst die Höhe der Forderungen aus dem Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-System (HKR-System) ermittelt. Auf dieser Grundlage ergibt sich im Vergleich zum Vorjahr, dass die offenen Sollstellungen 2019 mit 159 Mio. Euro um 60,5 Mio. Euro (+61,4 %) und somit deutlich über dem Vorjahreswert lagen. Die wesentlichsten Veränderungen betrafen die Einzelpläne 07 (+391,3 %) und 08 (+406,8 %). Der Landesrechnungshof stellte zu den Rechnungsnachweisungen 2019 für sechs Einzelpläne fest:

- Im Unterschied zu den Vorjahren wurden innerhalb der offenen Sollstellungen auch die noch nicht fälligen Forderungen ausgewiesen.
- Es fehlten die offenen Sollstellungen aus Einnahmebuchungen auf Ausgabeposten (sogenannte SB-Buchungen) in Höhe von 610,4 Tsd. Euro.

---

<sup>29</sup> Vgl. §§ 34, 58 und 59 LHO.

- Es wurden 5.052,1 Tsd. Euro als offene Sollstellungen ausgewiesen, obwohl es sich nicht um „echte“ Forderungen, sondern um die „Zahlauflkorrektur“ vom 27./30. Dezember 2019 handelte.
- Es wurden Einzahlungen von 25,5 Tsd. Euro berücksichtigt, die erst im Jahr 2020 erfolgt waren beziehungsweise zugeordnet werden konnten und deshalb noch nicht vom Forderungsbestand 2019 hätten abgezogen werden dürfen. Zudem waren 10.165,4 Tsd. Euro in den offenen Sollstellungen enthalten, die im Rahmen der bewirtschafteten Verwahrungen gebucht wurden.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass in der Übersicht zu den offenen Sollstellungen künftig nur die tatsächlichen Forderungen auszuweisen und zusätzlich die aus Einnahmebuchungen auf Ausgabeposten resultierenden Forderungen aufzunehmen sind. Das MdFE erläuterte, dass diese Auswertungsfehler das Ergebnis manueller Erhebungen gewesen seien. Zukünftig sollen die offenen Sollstellungen über einen speziellen Bericht im HKR-System ausgewertet werden, der gegenwärtig inhaltlich abgestimmt werde.

In der Anlage 6 E der Haushaltsrechnung werden die Einnahmeausfälle nach § 59 LHO dargestellt. Für das Haushaltsjahr 2019 ergibt sich folgender Überblick:

Einnahmeausfälle 2019	Einzelpläne 01 bis 20
Werte in Tsd. €	
Erlassene Forderungen	8,5
Befristet niedergeschlagene Forderungen	1.776,0
Unbefristet niedergeschlagene Forderungen	8.129,7
Unbefristet niedergeschlagene Forderungen (Kleinbeträge)	7,7
<b>Summe</b>	<b>9.921,9</b>

**Tabelle 3:** [Einnahmeausfälle 2019](#)  
 Quellen: [Haushaltsrechnung 2019](#) und eigene Berechnungen

Da in der Nebenbuchhaltung des HKR-Verfahrens eine Auswertung der Daten nicht möglich war, konnte die Höhe der von der LHK im Rahmen des Zentralen Forderungsmanagements bearbeiteten befristet niedergeschlagenen Ansprüche nicht ermittelt werden. Deshalb fehlten diese Beträge in der Anlage 6 E der Haushaltsrechnung 2019.

Der Landesrechnungshof bat das MdFE, den bisher zur Verfügung gestellten Auswertungsbericht nochmals zu überarbeiten, um künftig

auch die Angaben zu den befristeten Niederschlagungen der am Zentralen Forderungsmanagement teilnehmenden Ressorts in der Haushaltsrechnung abbilden zu können. Wenn aus technischen Gründen bestimmte Einnahmeausfälle nicht oder nur unvollständig ermittelt werden können, sollte ein entsprechender Hinweis in die Haushaltsrechnung aufgenommen werden. Hierzu wies das MdFE darauf hin, dass der Report zur Ermittlung der Höhe der befristeten Niederschlagungen seit Mai 2021 zum Testen bereitstehe, es aber noch einen Korrekturbedarf gebe. Diese Arbeiten sollten im 3. Quartal 2021 abgeschlossen werden.

Der Landesrechnungshof prüfte in der LHK ausgewählte unbefristete Niederschlagungen, die drei Ressorts zuzuordnen waren. Er stellte fest, dass nach seiner Auffassung die Befugnisse, wer über die Niederschlagungen zu entscheiden hat, nicht eindeutig geregelt waren. Da das Sachgebiet Landesjustizkasse, Arbeitsgebiet Vollstreckung, nunmehr in das Zentrale Forderungsmanagement integriert wurde, war es zudem erforderlich, die entsprechende Dienstanweisung zu überarbeiten. Nach Mitteilung des MdFE wurde sie durch die Dienstanweisung zur Regelung des Zeichnungsrechts und des Schriftverkehrs in der LHK am 14. April 2021 aktualisiert.

## 2.8 Ausgabereste

**Die Ausgabereste 2019 erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 73,4 Mio. Euro auf 560,4 Mio. Euro. Reste im Umfang von 30,4 Mio. Euro sind nicht in dem Bericht an den AHF aufgeführt, weil dies nur für Titel mit einem Ansatz ab 1 Mio. Euro vorgegeben ist. Bei 13 Titeln wurden unzulässigerweise Ausgabereste in Höhe von 5,2 Mio. Euro gebildet, obwohl diese Ausgaben nicht übertragbar waren.**

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. Für die Bildung und Inanspruchnahme der Ausgabereste ist die Einwilligung des MdFE erforderlich, die nur erteilt werden darf, wenn veranschlagte Ausgaben in gleicher Höhe bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht geleistet werden. Hiervon ausgenommen sind insbesondere Ausgabereste aus den Zuweisungen des allgemeinen

Steuerverbunds und Ausgaberechte, denen zweckgebundene Einnahmen gegenüberstehen.

Die Ministerin der Finanzen und für Europa stimmte am 24. März 2020 der Bildung von Ausgaberechten aus dem Jahr 2019 in Höhe von 560,4 Mio. Euro (+73,4 Mio. Euro gegenüber 2018) zu. Davon wurden 336,4 Mio. Euro aus zweckgebundenen Einnahmen und Drittmitteln gebildet. Insgesamt waren 437,6 Mio. Euro (78 %) der Ausgaberechte aus dem Gesamthaushalt zu decken. Werden sie in Anspruch genommen, sind entsprechende Kassenmittel bereitzustellen.

Der Landesrechnungshof stellte fest:

- Die Berichtspflicht an den AHF zu der Inanspruchnahme der Ausgaberechte ist in den Haushaltsgesetzen geregelt, um die parlamentarische Kontrolle über die Verwendung dieser Mittel sicherzustellen. Ab dem HG 2010 wurde allerdings diese Pflicht auf Titel mit einem Ansatz ab 1 Mio. Euro begrenzt. Deshalb wurden in dem Bericht 2019 die Ausgaberechte für „Dürre-Hilfen“ (23,1 Mio. Euro), Investitionen in die Trinkwasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsanlagen der Gemeinden (4,2 Mio. Euro), Förderung einer Großbatterie am Standort Schwarze Pumpe (2,6 Mio. Euro) und Investitionszuweisungen aus dem Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR (0,5 Mio. Euro) nicht aufgenommen. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass der Bericht an den AHF möglichst aussagekräftig sein sollte, um eine uneingeschränkte parlamentarische Kontrolle zu ermöglichen. Er regte deshalb an, die Berichtspflicht auf alle in den Hauptgruppen 6 und 8 in Anspruch genommenen Ausgaberechte zu erweitern. Das MdFE erachtet eine erweiterte Berichtspflicht nicht als sinnvoll, da sich die bisherige Berichterstattung bewährt habe.
- In den Epl. 06 und 10 waren bei insgesamt elf Titeln Ausgaberechte in Höhe von 4,9 Mio. Euro gebildet worden, obwohl diese Ausgaben nicht übertragbar waren, weil die hierfür erforderlichen Haushaltsvermerke fehlten. Der Landesrechnungshof bat, nur solche Ausgaberechte zu bilden, bei denen die Voraussetzungen für eine Übertragbarkeit vorliegen.
- Das MdFE hatte für den Epl. 05 in die Bildung eines Ausgaberechtes für das „Landesinvestitionsprogramm in die Infrastruktur der Kindertagesbetreuung 2018–2019“ über 2,5 Mio. Euro eingewilligt, obwohl die im Jahr 2018 nicht verwendeten Investitionsmittel in den Haushaltsplänen 2019 und 2020 neu veranschlagt wurden. Der Ausgaberecht aus dem Jahr 2019 hätte nur noch in Höhe von 0,9 Mio.

Euro und nicht in Höhe von 2,5 Mio. Euro gebildet werden dürfen. Im Haushaltsplan 2021 sind keine Investitionsmittel mehr vorgesehen. Gegenüber dem Landesrechnungshof sicherte das MdFE zu, dass es die Hinweise bei der Bildung des Ausgaberesstes zum Jahresabschluss 2020 berücksichtigt habe.

## 2.9 Verpflichtungsermächtigungen

**Nur die Hälfte der beantragten 62 Mio. Euro an über- und außerplanmäßigen VE wurde in Anspruch genommen. Im Epl. 07 wurde auf eine vollständige Deckung dieser VE verzichtet und der Grundsatz der Einzelveranschlagung nicht beachtet. Im Epl. 10 wurden VE unzulässigerweise für übertragbar erklärt.**

Um Verpflichtungen eingehen zu können, die in künftigen Jahren zur Leistung von Ausgaben führen können, sind VE bei dem nach der Zweckbestimmung in Betracht kommenden Ausgabebetitel auszubringen. Im Haushaltsgesetz oder -plan können sie für deckungsfähig erklärt werden, wenn deren Jahresfälligkeiten übereinstimmen. Sie dürfen jedoch nicht für übertragbar erklärt werden. Für über- und außerplanmäßige VE haben die Ressorts den unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarf zu begründen und einen Vorschlag zu ihrer Einsparung in demselben Einzelplan zu unterbreiten.

Im Haushaltsjahr 2019 standen VE in Höhe von 3.645,1 Mio. Euro zur Verfügung. Davon waren 3.583,1 Mio. Euro im HG 2019/2020 veranschlagt sowie zusätzlich über- und außerplanmäßige VE von 62 Mio. Euro bewilligt worden. Die VE wurden insgesamt in Höhe von 2.304,1 Mio. Euro (63,2 %) in Anspruch genommen.

Der Landesrechnungshof stellte fest:

- Das Ministerium für Sozialen, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz (MSGIV) beantragte in zehn von zwölf Fällen über- und außerplanmäßige VE, ohne eine vollumfängliche Deckung innerhalb des Epl. 07 anzubieten. Das MdFE erteilte dennoch seine Zustimmung. Von den in Anspruch genommenen über- und außerplanmäßigen VE in Höhe von 9,4 Mio. Euro wurden deshalb 7,7 Mio. Euro aus dem Gesamthaushalt gedeckt. Das MdFE begründete dies mit ausreichend vorgesehenen finanziellen Mitteln im betreffenden Haushaltsjahr beziehungsweise in der Finanzplanung.

- Gemäß § 16 LHO sind innerhalb einer Titelgruppe die VE bei dem jeweiligen Einzeltitel zu veranschlagen. Trotzdem war im Kapitel 07 030 (Arbeitsmarkt) in zwei Titelgruppen bei jeweils nur einem Titel sowie bei Kapitel 20 030 (Kommunaler Finanzausgleich) bei einem Titel und zwei Titelgruppen ein Haushaltsvermerk ausgebracht worden, wonach die veranschlagten VE auch für die anderen Titel galten. Das MdFE erläuterte, dass ein solcher Vermerk eine Ausnahme zu § 16 LHO darstelle. In Aufgabenbereichen mit gleicher Zielstellung sei dies das einfachste Mittel im Rahmen der Veranschlagung. Zudem sei die Bemessung der Höhe einer VE oftmals schwierig und von verschiedenen Faktoren abhängig. Zudem könne der Haushalt übersichtlich gestaltet und in seiner Durchführung vereinfacht werden. Ansonsten müsse zusätzlich zu einer Einzelveranschlagung noch ein Deckungsvermerk ausgebracht werden.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass gemäß der HRL-Bbg 2019/2020 das Ausbringen von mehreren Titeln in einer Titelgruppe unter einer übergeordneten Zweckbestimmung nicht die Einzelveranschlagung außer Kraft setzt. Die dargestellte Verfahrensweise war nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig. Die vom MdFE angeführten Gründe waren aus Sicht des Landesrechnungshofs eher allgemein gehalten und begründeten ein spezielles Ausnahmefordernis nicht.

Das MdFE teilte mit, dass nicht für jede Titelgruppe diese Praxis gewählt worden sei. Es sei vom Einzelfall abhängig. Zukünftig werde jedoch stärker geprüft, ob von dem Grundsatz der Einzelveranschlagung abgewichen werden solle.

- Im Epl. 10 waren bei sechs Titeln Haushaltsvermerke ausgebracht, die es ermöglichten, VE zu übertragen. Sie dürfen jedoch nicht für übertragbar erklärt werden. Das MdFE erläuterte, dass dieser Haushaltsvermerk tatsächlich nur für die Ausgaben gelte und keine Sonderregelung zur Übertragbarkeit von VE getroffen werden sollte. Der Landesrechnungshof bat, die Haushaltsvermerke entsprechend anzupassen.

## 2.10 Globale Minderausgaben

**Die Hälfte der zu erwirtschaftenden globalen Minderausgaben wurde aus nicht mehr benötigten und eigentlich zur Kofinanzierung erforderlichen Landesmitteln erbracht. Dies ist jedoch nur im Ausnahmefall möglich. Ferner war die Deckung der globalen Minderausgaben aus Selbstbewirtschaftungsmitteln unzulässig.**

Globale Minderausgaben (GMA) sind zum Ausgleich des Haushaltsplans veranschlagte negative Ausgabeansätze, die durch Einsparungen bei den einzelnen Ausgabeansätzen auszugleichen sind.<sup>30</sup> Ihre Erwirtschaftung ist beim Jahresabschluss nach Titeln auszuweisen. Veranschlagte und nicht mehr zur Kofinanzierung erforderliche Landesmittel (Kofi-Mittel) waren gemäß § 8 Absatz 3 HG 2019/2020 gesperrt und konnten somit grundsätzlich nicht zur Erwirtschaftung von GMA herangezogen werden. Sollten sie dennoch eingesetzt werden, war eine förmliche Aufhebung der Sperre gemäß § 36 LHO erforderlich.

Im Jahr 2019 wurden in sieben Einzelplänen GMA in Höhe von 49,4 Mio. Euro (+29,9 % gegenüber dem Vorjahr) veranschlagt. Allein 24,3 Mio. Euro wurden aus nicht mehr benötigten Kofi-Mitteln erwirtschaftet. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass diese Mittel, sofern sie für die eigentlich veranschlagten Zwecke nicht mehr benötigt wurden, gesperrt waren. Sie konnten erst nach deren förmlicher Aufhebung zur Erwirtschaftung von veranschlagten GMA herangezogen werden. Der hohe Anteil eingesetzter Kofi-Mittel deutete für den Landesrechnungshof darauf hin, dass diese Verfahrensweise regelmäßig zugelassen wurde und kein Ausnahmetatbestand mehr war. Deshalb sollte künftig bei der Entsperrung und der Zustimmung für eine andere Verwendung der Kofi-Mittel der Ausnahmecharakter dieser Entscheidung gebührend berücksichtigt werden.

Der Landesrechnungshof stellte im Einzelnen fest:

- Im Epl. 06 wurden auch im Haushaltsjahr 2019 die gemäß § 15 Absatz 2 LHO zur Selbstbewirtschaftung bestimmten Mittel<sup>31</sup> im Umfang von 1,3 Mio. Euro als Deckung für die GMA ausgewiesen. Der Landesrechnungshof hatte hierzu bereits für die Haushaltsjahre 2016 bis 2018 festgestellt, dass diese Mittel den Forschungseinrichtungen über das laufende Haushaltsjahr hinaus zeitlich unbegrenzt zur Verfügung stehen sollen. In seinem Jahresbericht 2019 wies er darauf hin, dass die in vollem Umfang zur Selbstbewirtschaftung veranschlagten Mittel nicht zur Erwirtschaftung der GMA herangezogen werden sollten. Die

---

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

31 Kapitel 06 030 (Allgemeine überregionale Finanzierungen) TGr. 60 (Forschungseinrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz [WGL]).

gleiche Auffassung vertrat auch der AHK.<sup>32</sup> Der Landesrechnungshof kritisierte diese Verfahrensweise erneut und ging zudem davon aus, dass die zur Selbstbewirtschaftung veranschlagten Mittel von den Forschungseinrichtungen in dieser Höhe nicht zeitnah benötigt wurden. Im Rahmen der Beratungen zum Haushaltsgesetz 2022 sollte deshalb geprüft werden, nur einen Anteil des Mittelansatzes zur Selbstbewirtschaftung vorzusehen.

- Das MIL teilte dem MdFE erst auf Nachfrage am 18. Mai 2020 mit, dass die GMA für den Epl. 11 vollständig aus nicht benötigten Kofi-Mitteln erwirtschaftet wurden. Das MdFE wies am 21. September 2020 darauf hin, dass es diese Mittel nicht entsperrt habe und entsprechende Anträge auch nicht vorliegen würden. Deshalb hätten die Mittel nicht zur Erwirtschaftung der GMA herangezogen werden dürfen. Der Landesrechnungshof bat das MIL, zukünftig größere Sorgfalt auf die Heranziehung von Ausgaben zur Erwirtschaftung der GMA zu legen.

## 2.11 Vermögensnachweis und weitere Anlagen der Haushaltsrechnung

**Nach den Eintragungen in die Grundbücher wurden Flächenverkäufe nicht immer zeitnah in das Landesgrundbesitzverzeichnis übernommen. Ein Verkauf im Jahr 2005 ist 16 Jahre später immer noch schwebend unwirksam. Hier besteht aufgrund von Entsorgungsverfügungen eines Landkreises für das Land das Risiko, Aufwendungen für die Abfallentsorgung von bis zu 2,5 Mio. Euro übernehmen zu müssen.**

**Die Nettokreditaufnahme von 1 Mrd. Euro war sowohl nach der bis zum Jahr 2019 geltenden Begrenzung der Kreditaufnahme auf die Höhe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen als auch nach der neuen Schuldenbremse verfassungsrechtlich problematisch. Um dieses „Finanzpolster“ für die folgenden Haushaltsjahre zu sichern, wurden das Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds errichtet und wesentliche Haushaltsgrundsätze sowie die Verfassungsprinzipien der Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplans ignoriert.**

Die Haushaltsrechnung 2019 enthält in der Anlage 6 den Vermögensnachweis. Die Sondervermögen und Rücklagen, die Jahresabschlüsse der

---

<sup>32</sup> Vgl. S. 87 des Protokolls der 3. Sitzung des AHK vom 23. April 2020 (P-AHK 7/3): „Der Ausschuss für Haushaltskontrolle ist der Auffassung, dass sog. Selbstbewirtschaftungsmittel für Forschungseinrichtungen nicht zur Erbringung einer GMA herangezogen bzw. eingesetzt werden sollten.“

Landesbetriebe sowie die Fonds werden in weiteren Anlagen abgebildet. Das Grundvermögen des Landes wird nur flächenmäßig in Hektar dargestellt.

### 2.11.1 Grundvermögen

Das Grundvermögen wird im Landesgrundbesitzverzeichnis<sup>33</sup> erfasst und nachgewiesen. Die Haushaltsrechnung 2019 enthält in der Anlage 6 B die Übersicht über das Grundvermögen zum 31. Dezember 2019. Dort sind alle im Eigentum des Landes befindlichen Grundstücksflächen, getrennt nach Verwaltungs- und Finanzvermögen (Allgemeines Grundvermögen – AGV) dargestellt. Zudem werden in der Anlage 2 der Haushaltsrechnung die Liegenschaften der ehemaligen Westgruppe der Truppen (WGT-Liegenschaftsvermögen) im AGV und das Bodenreformvermögen ausgewiesen.<sup>34</sup> Die nachstehende Tabelle zeigt die Veränderungen 2019 gegenüber dem Vorjahr:

---

33 Verzeichnis über das Grundvermögen des Landes Brandenburg (Landesgrundbesitzverzeichnis); Rund-  
erlass des MdFE vom 29. Juli 2002, geändert mit Schreiben vom 29. Januar 2020.

34 Im Verwaltungsgrundvermögen werden die Forstflächen, die Flächen im Gemeingebrauch und das  
sonstige Verwaltungsvermögen erfasst. Unter dem AGV wird das Vermögen geführt, das nicht für Ver-  
waltungszwecke oder im Rahmen des Gemeingebrauchs benötigt wird zzgl. der Flächen aus Fiskalerb-  
schaften.

Grundvermögen	Bestand 2018	Saldo der Zu- und Abgänge	Bestand 2019	Veränderung
Werte	in ha			in %
<b>I. Verwaltungsvermögen</b>				
Forstflächen	270.935,8	-49,6	270.886,2	-0,02
Flächen im Gemeingebrauch	37.764,2	+52,2	37.816,4	+0,14
Sonstiges Verwaltungsvermögen	2.007,9	-57,3	1.950,6	-2,85
<b>Gesamt</b>	<b>310.707,9</b>	<b>-54,8</b>	<b>310.653,1</b>	<b>-0,02</b>
<b>II. Finanzvermögen</b>				
AGV	1.151,7	-102,0	1.049,7 <sup>35</sup>	-8,86
WGT-Vermögen im AGV	9.500,0	-50,0	9.450,0 <sup>36</sup>	-0,53
Bodenreformvermögen (TGr. 67)	15.433,0	-116,0	15.317,0	-0,75
<b>Gesamt</b>	<b>26.084,7</b>	<b>-268,0</b>	<b>25.816,7</b>	<b>-1,03</b>
<b>III. Fremdvermögen</b>				
Bodenreformvermögen (TGr. 66)	5.853,0	-362,0	5.491,0	-6,18

Tabelle 4: Grundvermögen des Landes Brandenburg  
Quelle: Haushaltsrechnung 2019

Das Verwaltungsvermögen verringerte sich zum Jahresende 2019 gegenüber dem Vorjahr nur geringfügig. Das sonstige Verwaltungsvermögen reduzierte sich um 57,3 ha, wovon 54,2 ha auf Flächenabgänge der Landesgewässer- und Naturschutzverwaltung (Epl. 10) entfallen, die jetzt den Flächen im Gemeingebrauch zugeordnet sind. Aufgrund der Änderung des Landesgrundbesitzverzeichnisses<sup>37</sup> sind Flächen, die nicht mit dem Gemeingebrauch gewidmeten Bauwerken (wie zum Beispiel Stau- und Schöpfwerken) bebaut sind und bei denen es sich nicht um Behördenstandorte handelt, den Flächen im Gemeingebrauch zuzuordnen. Das AGV verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um 102 ha auf 1.049,7 ha. Die Abgänge resultierten vor allem aus der Übergabe weiterer Seen und Gewässerflächen an die Kommunen.<sup>38</sup> Innerhalb des AGV wurden auch Flächen von 271,9 ha aus Fiskalerbschaften nachgewiesen. Diese Flächenangabe war um 0,94 ha zu hoch.

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

36 Ohne eine WGT-Liegenschaft mit einer Fläche von 163,2 ha.

37 Runderlass des MdFE vom 29. Juli 2002, geändert mit Schreiben vom 29. Januar 2020.

38 Das Land Brandenburg erwarb von der Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH und der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben 194 Seen oder Teilflächen von Gewässern (vier Gewässerpakete) und wendete dafür insgesamt 6,9 Mio. Euro auf.

### *Flächen aus Fiskalerbschaften im AGV*

Ist die Erbfolge eines Erblassers nicht durch eine Verfügung von Todes wegen geregelt, gelten hinsichtlich der Verteilung einer Erbschaft die Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB).<sup>39</sup> Der Staat erbt nur dann, wenn Verstorbene keine Nachkommen haben oder diese das Erbe ausschlagen. Allerdings haftet die „öffentliche Hand“ nur mit dem vorhandenen Nachlass; das heißt, dass sie keine Schulden des Verstorbenen übernimmt, die den Wert des Nachlasses übersteigen. Der Staat kann als einziger die Erbausschlagung nicht erklären und hat in letzter Konsequenz das Erbe anzutreten. Der Landesrechnungshof stellte hinsichtlich des Ausweises dieser Flächen fest:

- Der Brandenburgische Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) verkaufte im Jahr 2018 den Erbanteil des Landes von einem Viertel an vier Flurstücken einer Gemarkung. Bereits bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 hatte der Landesrechnungshof festgestellt, dass ein weiteres Flurstück anteilig dem Land gehörte. Hierzu hatte der BLB mitgeteilt, dass dieses Flurstück im Jahr 2010 an einen Landkreis veräußert worden sei. Nunmehr ergab sich nach Rückfrage beim zuständigen Notar, dass der damalige Kaufvertrag aufgrund einer nicht erfolgten Nachgenehmigung eines Erben tatsächlich nicht zustande gekommen sei. Das zuständige Notariat habe bereits im Jahr 2014 die Akte zum Verkauf geschlossen und es versäumt, den BLB zu unterrichten. Das Flurstück gehöre weiterhin dem Land, sodass es zum 31. Dezember 2020 wieder im AGV auszuweisen war.
- Das Land wurde im Jahr 2018 zu einem Zwölftel Miterbe an einem Flurstück. Im Jahr 2019 verkaufte die Erbengemeinschaft das Grundstück zu einem Preis von 14.000 Euro und das Land erzielte anteilig Einnahmen von 1.166,67 Euro. Auch dieses Flurstück war zum Jahresende 2019 noch im Landesgrundbesitzverzeichnis enthalten, obwohl die Übereignung des Grundstücks im Grundbuch bereits eingetragen war.

Der Landesrechnungshof bat, künftig die Umsetzung von Kaufverträgen besser zu kontrollieren und Verkaufsvorgänge nach den Grundbucheinträgen bei der Erstellung des Flächennachweises entsprechend zu berücksichtigen.

---

<sup>39</sup> Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909 und 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3256). Hier: Buch 5 (Erbrecht).

### *Liegenschaften des WGT-Vermögens*

Die Brandenburgische Boden Gesellschaft für Grundstücksverwaltung und -verwertung mbH (BBG) ist vom Land mit der Entwicklung und Verwertung der ehemals von der WGT genutzten militärischen Liegenschaften beauftragt. Diese Liegenschaften hatte es von der Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage eines Verwaltungsabkommens<sup>40</sup> übernommen. Sie wurden dem Sondervermögen „Grundstücksfonds Brandenburg“ zugeführt und im Grundbuch eingetragen.<sup>41</sup> Dieses Sondervermögen wurde aufgelöst und zum 1. Januar 2005 in den Landeshaushalt überführt.<sup>42</sup>

Gegenüber dem Vorjahr verringerte sich das WGT-Vermögen entsprechend der Angaben in der Haushaltsrechnung 2019 um 236 Tsd. Euro auf 1,4 Mio. Euro (Vermögen abzüglich Verbindlichkeiten). Im Jahr 2019 wickelte die BBG 15 Verkäufe über insgesamt 45 ha ab (Vorjahr: 30 Verkäufe über 277 ha).

In den Berichten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften wird seit dem Jahr 2006 ein Betrag von 1 Euro innerhalb der Verbindlichkeiten als Kaufpreiseingang vor Vertragsgenehmigung ausgewiesen. Hierzu merkten das MdFE und die BBG an, dass es sich um einen schwebend unwirksamen Kaufvertrag aus dem Jahr 2005 handele. Zusammenfassend ergab sich aus dem Sachstandsbericht der BBG und den übermittelten Unterlagen:

- Die BBG verkaufte im Jahr 2002 von einem ehemaligen Munitionslager eine Fläche von 159 ha an eine Privatperson. Die Besitzübergabe erfolgte unter der Maßgabe der noch ausstehenden Genehmigung des Kaufvertrages durch den AHF. Zum Zeitpunkt des Verkaufs lag eine Entsorgungsanordnung des zuständigen Amtes für Immissionsschutz vom 17. Mai 2001 vor. Danach waren vom Käufer 2.650 t an Altreifen zu beraumen. Dieser Vertrag wurde vom Käufer wegen arglistiger Täuschung angefochten und daraufhin nicht vollzogen. Die BBG hatte diesen Vorwurf zurückgewiesen.
- Um der Waldbrandgefahr zu begegnen, veranlasste der Käufer nach der Besitzübernahme, die auf den Flächen lagernden Holzhackschnitzel von einer Firma mit 25.500 t Boden- und Bauschuttgemisch abdecken zu

---

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

41 Gesetz über die Verwertung der Liegenschaften der Westgruppe der Truppen (WGT-LVG) vom 3. Juni 1994 (GVBl. I 1994, Nr. 13, S. 170), das am 1. Januar 2010 durch Artikel 22 des Gesetzes vom 22. Juni 2006 (GVBl. I 2006, Nr. 7, S. 74, 88) außer Kraft getreten ist.

42 Kapitel 20 630 (Liegenschaftsvermögen) TGr. 65 (WGT-Liegenschaftsvermögen im AGV).

lassen. Da die verwendeten mineralischen Abfälle kontaminiert waren (Sonderabfälle), waren sie zu entsorgen.

- Die BBG schloss am 27. Dezember 2005 erneut einen vollmachtlosen Kaufvertrag mit der gleichen Privatperson unter Beachtung der Festlegungen aus den beiden Entsorgungsanordnungen. Der Kaufpreis lag unter Berücksichtigung eines Abzugsbetrags von 378.356 Euro wieder bei 1 Euro, den der Käufer bezahlte. Der zuständige Landrat hatte im Mai 2007 dem Verkauf widersprochen. Er kündigte gegenüber der BBG im August 2007 an, eine Ordnungsverfügung zur Entsorgung der mineralischen Abfälle zu erlassen.
- Die BBG und der Landrat vereinbarten zur Vermeidung der Ordnungsverfügung, die auf dem Gelände abgelagerten Stoffe nochmals gutachterlich bewerten zu lassen. Nach dem Bericht einer Fachfirma vom 15. Februar 2008 sind diese Stoffe fachgerecht zu entsorgen. Eine Ordnungsverfügung wurde bislang nicht erlassen. Die BBG geht für diese Liegenschaft von möglichen Aufwendungen für die Abfallentsorgung in Höhe von 2,5 Mio. Euro aus.

Das MdFE wies darauf hin, dass der AHF wegen der dargestellten Hindernisse bisher nicht eingebunden wurde. Zudem sei es keine Option, die schwebende Unwirksamkeit des Kaufvertrages durch abschließende Verweigerung der Genehmigung zu beenden. Es habe hinsichtlich des Abschlusses des Verkaufsvorganges eine mögliche Verwendung der Liegenschaft für die Errichtung von Windkraftanlagen im Blick. Dafür könnte der Kaufvertrag vom 27. Dezember 2005 angepasst werden. Ziel soll es sein, die erzielten Beträge zur Finanzierung der Kosten für die Beseitigung der Altlasten einzusetzen. So könnte auch den Bedenken des Landkreises begegnet werden. Das MdFE wies auch darauf hin, dass bestandskräftige Regionalpläne nicht vorhanden seien, sodass eine abschließende planungsrechtliche Bewertung nicht vorgenommen werden könne. Wegen der weiterhin bestehenden schwebenden Unwirksamkeit des Kaufvertrages werden keine Nachteile für das Land gesehen.

Der Landesrechnungshof ist weiterhin der Auffassung, dass im ungünstigsten Fall das Land die Aufwendungen für die Abfallentsorgung von bis zu 2,5 Mio. Euro zu tragen hat. Auch die weiteren Ausführungen des MdFE hinsichtlich einer möglichen Nutzung der Flächen für die Errichtung von Windkraftanlagen lassen nicht den Schluss zu, dass dieser Verkaufsvorgang nunmehr in einem überschaubaren Zeitraum endlich zum Abschluss gebracht wird. Offen ist zudem, welche Positionen der bisherige Käufer und der Landkreis vertreten.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass der vom MdFE übermittelte Flächennachweis zum 31. Dezember 2019 diese Liegenschaft zunächst nicht auswies. Auf Nachfrage des Landesrechnungshofs korrigierte die BBG ihren Nachweis zum 31. Dezember 2019 um insgesamt 163,2 ha. Diese um 4,2 ha größere Fläche ergab sich aus der katasteramtlichen Vermessung. In der Haushaltsrechnung 2019 fehlte diese Fläche jedoch innerhalb des WGT-Vermögens. Deshalb bat der Landesrechnungshof, in der Haushaltsrechnung 2020 den Bestand für 2019 zu korrigieren.

### **2.11.2 Kapitalvermögen**

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

Vermögen und Schulden sowie Bürgschaften und Gewährleistungen	Bestand Anfang 2019	Saldo der Zu- und Abgänge	Bestand Ende 2019	Veränderung
Werte	in Tsd. €			in %
Sondervermögen:				
Tierseuchenkasse	33.514,0	-1.175,0	32.339,0	-3,5
Landeswohnungsbauvermögen (LWV)	-2.265,0	+46.353,0	44.088,0	-
Versorgungsfonds	829.501,0	+98.957,0	928.458,0	+11,9
Finanzierungsfonds Flughafen BER <sup>43</sup>	-	-	-	-
Zukunftsinvestitionsfonds	-	-	1.000.000,0	-
LWV (Saldo): <sup>44</sup>	976.100,5	+61.438,5	1.037.539,0	+6,3
Darlehensforderungen	1.918.365,2	-40.826,2	1.877.539,0	-2,1
davon Barliquidität	-	+44.088,0	44.088,0	-
Verbindlichkeiten gegenüber Dritten	942.264,8	-102.264,8	840.000,0	-10,9
Rücklage Ausgleichsabgabe	28.582,9	-693,0	27.889,9	-2,4
Bodenreformvermögen/WGT-Liegenschaften	11.208,7	+973,6	12.182,4	+8,7
Eigenkapital der Landesbetriebe	884.454,5	+19.151,0	903.605,5	+2,2
Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen	698.647,2	-28.937,0	669.710,2	-4,1
Darlehensforderungen (ohne LWV) <sup>45</sup>	138.403,1	-11.954,7	126.448,4	-8,6
Vermögen der Fonds <sup>46</sup>	100.614,2	+3.191,3	103.805,5	+3,2
Schulden (Landesschatzanweisungen und Schuldscheindarlehen)	14.705.629,0	+606.000,0	15.311.629,0	+4,1
Bürgschaften und Gewährleistungen	1.489.444,0	-20.044,0	1.469.400,0	-1,3

Tabelle 5: Vermögen und Schulden sowie Bürgschaften und Gewährleistungen  
Quelle: Haushaltsrechnung 2019

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

44 Der Saldo des LWV ergibt sich aus den Forderungen einschließlich der Barliquidität abzüglich der Verbindlichkeiten. In der Haushaltsrechnung 2018 waren die Endbestände fehlerhaft ausgewiesen.

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

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

Der Landesrechnungshof merkt zu Einzelpositionen der Übersicht an:

- Die Anteile des Landes am Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen zum 31. Dezember 2019 betragen 669,7 Mio. Euro und verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um 28,9 Mio. Euro. Allein bei der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) führten die anteiligen Verluste von 41,3 Mio. Euro zur Reduzierung des Anteils des Landes am Eigenkapital auf 401 Mio. Euro (-9,3 %).
- Das Vermögen der elf Fonds erhöhte sich zum 31. Dezember 2019 gegenüber dem Vorjahr um 3,2 Mio. Euro auf 103,8 Mio. Euro (+3,2 %). Der Landesrechnungshof stellte Ungenauigkeiten in der Anlage 7 der Haushaltsrechnung 2019 bei drei Fonds fest. Zudem wies er darauf hin, dass für den EFRE-Stadtentwicklungsfonds<sup>47</sup> im Gegensatz zu allen anderen Fonds lediglich die liquiden Mittel und die Höhe der Forderungen und Verbindlichkeiten angegeben wurden. Die Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) hatte dem zuständigen MIL jedoch Unterlagen übermittelt, die auch diese Beträge enthielten. Hierzu empfahl der Landesrechnungshof wegen der angestrebten möglichst einheitlichen Darstellung der Entwicklung der Fonds, auch für den EFRE-Stadtentwicklungsfonds den Anfangsbestand, die Höhe der Zu- und Abgänge sowie das Fondsvermögen zukünftig in der Haushaltsrechnung darzustellen. Das MIL und das MdFE sind bestrebt, diese Empfehlung in den künftigen Haushaltsrechnungen umzusetzen.
- Das Landeswohnungsbauvermögen (LWV)<sup>48</sup> verfügte zum 31. Dezember 2019 über ein Vermögen von 1.877,5 Mio. Euro, dem in gleicher Höhe Schulden gegenüberstanden. Sie setzten sich aus Verbindlichkeiten gegenüber Dritten (840 Mio. Euro) und Verbindlichkeiten gegenüber dem Land (1.037,5 Mio. Euro) zusammen. Letztgenannte Verbindlichkeiten stellen eine Einlage des Landes im Vermögen dar. Insgesamt wurde das LWV im Jahr 2019 um 102,3 Mio. Euro entschuldet, weil weiterhin viele Zuwendungsempfangende das niedrige Zinsniveau am Kapitalmarkt genutzt hatten, um Förderdarlehen frühzeitig zurückzuzahlen. Die Forderungsausfälle lagen bei lediglich 0,9 Mio. Euro.

---

47 Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).

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

- Für das Sondervermögen Versorgungsfonds des Landes Brandenburg wurde mit dem HG 2017/2018<sup>49</sup> und der Änderung des Versorgungsfondsgesetzes festgelegt, dass ab dem Haushaltsjahr 2017 zusätzliche Mittel nach Maßgabe des Haushalts zugeführt werden können. Seitdem waren keine Zuführungen mehr veranschlagt. Im Jahr 2019 erfolgte rückwirkend aufgrund von Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofs für die Jahre 2011 bis 2016 eine Sonderzuführung von 90,1 Mio. Euro aus Zahlungen für Versorgungsaufwendungen anderer Länder.
- Neben dem Bund und dem Land Berlin ist das Land Brandenburg zu 37 % an der FBB beteiligt. Da die Eröffnung des neuen Flughafens BER mehrmals verschoben wurde, stellten die Gesellschafter der FBB in den Folgejahren zusätzliches Kapital bereit. Auf das Land Brandenburg entfielen zunächst 444 Mio. Euro, die in den Jahren 2013 bis 2016 als Zuweisungen und Darlehen aus dem Landeshaushalt finanziert wurden. Ab dem Jahr 2016 sollte ein weiterer Landesanteil von 409,6 Mio. Euro als Gesellschafterdarlehen bereitgestellt werden. Zur Finanzierung dieses Anteils wurde das Sondervermögen Finanzierungsfonds Flughafen BER mit entsprechender Kreditermächtigung errichtet. Aus diesem Sondervermögen wurden die Darlehen an die FBB ausgereicht. Die Restzahlung 2019 des Gesellschafterdarlehens in Höhe von 49,8 Mio. Euro wurde im Sondervermögen als Einnahme (Schuldenaufnahme am Kreditmarkt sowie Zuführungen aus dem Landeshaushalt) und Ausgabe (Darlehen an die FBB und Zinsausgaben für Schuldenaufnahmen) abgebildet, sodass der Vermögensbestand zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres jeweils null Euro betrug. Zudem wurden Zinszahlungen in Höhe von 4,7 Mio. Euro für diese Kapitalzuführungen geleistet, die aus dem Landeshaushalt finanziert wurden.

### 2.11.3 Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds

Das MdFE wurde durch das NTHG 2019 ermächtigt, 1 Mrd. Euro Kredite aufzunehmen, die dem am 13. Dezember 2019 eingerichteten Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds zugeführt wurden. Daraus sollen strategisch bedeutsame Investitionen in den Bereichen Regionalentwicklung, Klimaschutz, moderne Infrastruktur, Digitalisierung und Innovation finanziert werden. Im Gesetzentwurf der drei Koalitionsfraktionen wird ausgeführt, dass somit die notwendigen Mittel losgelöst von der Jährlichkeit des

---

<sup>49</sup> HG 2017/2018 vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I 2016, Nr. 33), geändert durch Gesetz vom 20. März 2018 (GVBl. I 2018, Nr. 5).

Haushalts über einen längeren Zeitraum transparent, bedarfsangemessen und flexibel zur Verfügung gestellt werden könnten.

Der Landesrechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2020<sup>50</sup> dargestellt, dass er diese Nettokreditaufnahme aus zwei Gründen für verfassungsrechtlich problematisch hält:

- Das MdFE wies im Stabilitätsbericht 2019 eine verfassungsmäßige Kreditobergrenze von 796,4 Mio. Euro aus. Nur mit der im NTHG 2019 erfolgten Veranschlagung von 1.000 Mio. Euro der Zuweisungen an das Sondervermögen als Investitionsausgabe wurde die Kreditobergrenze auf 1.796,4 Mio. Euro erhöht, obwohl tatsächlich kein Cent davon für eine Investition verwendet wurde. Legt man das Buchungsverfahren ab dem Nachtragshaushalt 2020 zugrunde, so werden die Investitionsausgaben jedoch nicht direkt aus dem Sondervermögen, sondern aus dem Kernhaushalt geleistet. Zunächst wird eine Einnahme aus dem Sondervermögen im Haushalt des Landes gebucht und anschließend werden die Ausgaben aus einzelnen dafür eingerichteten Investitionstiteln der jeweiligen Einzelpläne geleistet. Somit wurden und werden diese Ausgaben doppelt als Investitionsausgaben erfasst; einmal im Jahr 2019 als investive Zuführung an das Sondervermögen und in den kommenden Jahren, wenn die Investitionen tatsächlich getätigt werden, nochmals aus dem jeweiligen Einzelplan. Die Zuführungen zum SV Zifo hätten auf dieser Grundlage als besondere Finanzierungsausgaben innerhalb der HGr. 9 gebucht werden müssen. Dann wäre aber nur eine Kreditaufnahme von 796,4 Mio. Euro zulässig gewesen.
- Die Aufnahme neuer Kredite kurz bevor die neue Schuldenbremse galt, widersprach zudem der Intention des Grundgesetzgebers, auch weil bis dahin die Allgemeine Rücklage des Landes „gut gefüllt“ war. Nach den Vorgaben des im Jahr 2011 eingefügten Artikels 143d Absatz 1 Satz 4 des Grundgesetzes<sup>51</sup> sollten die Haushalte der Länder in der Übergangszeit bis zum Wirksamwerden der Schuldenbremse konsolidiert und tragfähig gestaltet werden. Rein vorsorglich finanzielle Zusatzpolster durch die Aufnahme neuer Kredite anzulegen, wird diesem Auftrag nicht gerecht.

Der Landesrechnungshof wies auch darauf hin, dass die Errichtung des Sondervermögens das parlamentarische Budgetrecht berührt. Die Aufgaben

---

<sup>50</sup> Jahresbericht 2020 (Teil II, Tz. 5, S. 73 ff.).

<sup>51</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im BGBl. Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048).

können ebenso gut im Rahmen des Landeshaushalts (Kernhaushalts) erfüllt werden. Eine mit der Errichtung des Sondervermögens angestrebte Transparenz wird aus Sicht des Landesrechnungshofs nicht erreicht, denn letztendlich wird es nicht selbst bewirtschaftet. Vielmehr werden die Mittel aus dem Sondervermögen wieder dem Kernhaushalt zugeführt, um die Investitionsausgaben aus den jeweiligen Einzelplänen zu leisten. Deswegen bietet, auch im Hinblick auf die bedarfsangemessene Zurverfügungstellung der Ausgabemittel, der Wirtschaftsplan des Sondervermögens keine Vorteile, denn die Ausgabeansätze und VE müssen aufgrund der angewandten Verfahrensweise zusätzlich auch im Landeshaushalt ausgebracht werden. Somit wird deutlich, dass das Sondervermögen nur eingerichtet wurde, um die aus der Kreditaufnahme vorgenommene Zuführung von 1 Mrd. Euro jahresübergreifend zu sichern. Damit werden die zu beachtenden Verfassungsprinzipien der Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplans sowie die Haushaltsgrundsätze der Klarheit und Wahrheit sowie der Jährlichkeit nicht beachtet und auch das besondere Gewicht des Budgetrechts des Parlaments ausgehebelt.

Hierzu wies das MdFE zusammenfassend auf seine bereits zur Haushaltslage des Jahresberichts 2020 abgegebene Stellungnahme gegenüber dem Landesrechnungshof, auf sein Schreiben vom 6. Mai 2021 an den AHK sowie auf die Diskussion hierzu in der Ausschusssitzung vom 27. Mai 2021 hin. Im Ergebnis wurde deutlich, dass das MdFE und der Landesrechnungshof zum SV Zifo, zur Schuldenbremse und zur Darstellung von Investitionen im Landeshaushalt weiterhin unterschiedliche rechtliche Bewertungen vornehmen.

#### **2.11.4 Jahresabschlüsse der Landesbetriebe**

Landesbetriebe sind rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, die überwiegend öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten erfüllen. Entsprechend der Errichtungserlasse beziehungsweise der Betriebsanweisungen sind die fünf Landesbetriebe nicht auf eine Gewinnerzielung ausgerichtet. Ihre Bilanzen sowie die Gewinn- und Verlustrechnungen (GuV) werden in der Anlage 3 (Teile A bis E) der Haushaltsrechnung 2019 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 Landesbetriebe haben den Jahresabschluss einschließlich des Lageberichts innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Bilanzstichtags aufzustellen und dem zuständigen Ministerium unverzüglich vorzulegen. Diese Unterlagen sind von einem Abschlussprüfer zu prüfen, der einen Bestätigungsvermerk zu erteilen hat.<sup>52</sup> Das zuständige Ministerium hat den geprüften Jahresabschluss innerhalb von drei Monaten nach dessen Vorlage festzustellen. Über die Verwendung des Jahresergebnisses entscheidet es im Einvernehmen mit dem MdFE. Auch die Haushaltsrechnung 2019 weist für alle Landesbetriebe die endgültigen Jahresabschlüsse aus. Das MdFE hatte bis Ende Januar 2021 für jeden Landesbetrieb sein Einvernehmen zur Verwendung des jeweiligen Jahresergebnisses 2019 erteilt.

Die Bilanzierungsrichtlinie (BilR)<sup>53</sup> enthält die Mindeststandards zur Aufstellung, Bilanzierung und Prüfung der Eröffnungsbilanz sowie der Jahresabschlüsse für die Landesbetriebe. Auch auf Anregung des Landesrechnungshofs hin überarbeitete das MdFE diese Richtlinie, die in ihrer Neufassung zum 1. Januar 2021 in Kraft trat. Es wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass ihre Neukonzeptionierung noch nicht abgeschlossen sei. Ausnahmen von den Vorschriften des Handelsgesetzbuchs seien noch hinsichtlich zwingender Notwendigkeiten und ihrer Effektivität zu prüfen. Es war beabsichtigt, im Zeitraum von Januar bis August 2021 in einer Projektgruppe diese Neukonzeptionierung abzuschließen. Das Ergebnis dieser Novellierung sollte anschließend dem Landesrechnungshof zur Anhörung vorgelegt werden. Auch der Landesrechnungshof hält weitere Anpassungen der BilR für notwendig. Die Ergebnisse bleiben abzuwarten. Die überarbeitete BilR soll zum 1. Januar 2022 in Kraft treten.

### *Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg*

Das Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK) erwartete beim Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg (LGB) für das Geschäftsjahr 2019 ein in Erträgen und Aufwendungen ausgeglichenes Jahresergebnis. Tatsächlich entstand ein Fehlbetrag von

---

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

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

780 Tsd. Euro (Vorjahr: 251 Tsd. Euro). Sein Eigenkapital verringerte sich auf 5,6 Mio. Euro. Das MIK und das MdFE kamen überein, den Fehlbetrag 2019 aus der Gewinnrücklage unter der Bedingung auszugleichen, dass der LGB eine Priorisierung und Neuausrichtung der zu erfüllenden Aufgaben auf der Grundlage seiner finanziellen Möglichkeiten vornimmt.

Der Landesbetrieb erzielte im Jahr 2019 seine Umsatzerlöse zu mehr als drei Viertel (19,2 Mio. Euro) aus der mit dem MIK bestehenden Servicevereinbarung und zu knapp einem Viertel (5,9 Mio. Euro) aus Erlösen (unter anderem für ingenieurtechnische Leistungen, Projektleistungen und topografische Daten). Er konnte seine Umsatzerlöse geringfügig gegenüber dem Vorjahr um 0,7 % steigern, während sich die Aufwendungen dagegen um 2,7 % erhöhten. Dies führte unter anderem zu dem größeren Fehlbetrag. Die Bereitstellung von Geodaten und die kostenfreie Nutzung (Open Data) schränken seine Möglichkeiten ein, daraus Erlöse zu erzielen. Insofern bleibt die weitere wirtschaftliche Entwicklung abzuwarten.

#### *Brandenburgischer IT-Dienstleister*

Der für den ZIT-BB für das Geschäftsjahr 2019 erwartete Überschuss von 1,3 Mio. Euro wurde mit 7,1 Mio. Euro (Vorjahr: 2,9 Mio. Euro) sehr deutlich übertroffen.

Das MIK sah vor, diesen Überschuss für notwendige Investitionen zur technischen Absicherung der Informationstechnik des Landes, zur Erweiterung und Erneuerung der redundanten LAN-Koppelung sowie zur Errichtung eines Langzeitspeichers für elektronische Verfahren zu verwenden. Vor dem Hintergrund der hohen Gewinnrücklagen in Höhe von 6,6 Mio. Euro und den im Jahr 2019 ausgereichten Zuschüssen erwartete das MdFE, dass der Jahresüberschuss von 7,1 Mio. Euro an den Landeshaushalt abgeführt werde. Das MIK sprach sich für eine „Abführung mit Augenmaß“ aus. Beide Ressorts kamen überein, die gewährten Investitions- und Aufwandszuschüsse in Höhe von 3,4 Mio. Euro an den Landeshaushalt abzuführen.

#### *Landesbetrieb Forst Brandenburg*

Das MLUK erwartete für den Landesbetrieb Forst Brandenburg (LFB) für das Geschäftsjahr 2019 einen Fehlbedarf von 7,5 Mio. Euro. Tatsächlich wurde ein Überschuss von 1,7 Mio. Euro (Vorjahr: 4,4 Mio. Euro) erwirtschaftet. Das MLUK und das MdFE verständigten sich darauf, von diesem Überschuss 0,35 Mio. Euro der satzungsgemäßen Rücklage Wirtschaftsbetrieb

(Risikorücklage) und 1 Mio. Euro der Liegenschaftsrücklage zuzuführen sowie 0,35 Mio. Euro an den Landeshaushalt abzuführen.

Nach der BilR hat sich die Prüfung der Jahresabschlüsse gemäß § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)<sup>54</sup> zusätzlich auf die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und der wirtschaftlichen Verhältnisse zu erstrecken. Hierzu wies der Landesrechnungshof darauf hin, dass eine solche Beauftragung bisher nicht erfolgt war. Er bat, künftig eine Prüfung nach § 53 HGrG in die Beauftragung mit einzubeziehen. Die Ergebnisse sind im Abschlussbericht zu dokumentieren.

### *Landesbetrieb Straßenwesen*

Das MIL erwartete für den Landesbetrieb Straßenwesen (LS) für das Geschäftsjahr 2019 einen Fehlbetrag von 9,3 Mio. Euro. Tatsächlich entstand ein Fehlbetrag von 8,3 Mio. Euro. Der LS konnte seine Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen um 14,6 Mio. Euro auf 306,4 Mio. Euro steigern. Gleichzeitig erhöhten sich jedoch die Aufwendungen um 28,8 Mio. Euro auf 314,6 Mio. Euro.

Das MIL und das MdFE verständigten sich darauf, den Fehlbetrag von 8,3 Mio. Euro mit 6 Mio. Euro aus der Gewinnrücklage zu decken und den Restbetrag von 2,3 Mio. Euro auf die neue Rechnung vorzutragen. Das MdFE bat das MIL im Rahmen des operativen Controllings der Aufwendungen des LS im laufenden Geschäftsjahr, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, den bilanziellen Verlustvortrag auszugleichen und eine Eigenkapitalschwächung des LS zukünftig zu vermeiden.

Die wirtschaftliche Entwicklung des LS bleibt vor dem Hintergrund der Umstrukturierungen im Rahmen der Änderungen der Zuständigkeiten für die Bundesautobahnen abzuwarten.

### *Brandenburgischer Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen*

Der für den BLB für das Geschäftsjahr 2019 erwartete Überschuss von 8,1 Mio. Euro wurde mit 25,3 Mio. Euro (Vorjahr: 22,9 Mio. Euro) sehr deutlich übertroffen.

Der in der Haushaltsrechnung 2019 ausgewiesene Jahresabschluss stimmt mit dem Ausweis im Abschlussbericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

---

<sup>54</sup> Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

überein. Allerdings wurde in der Haushaltsrechnung 2019 am Ende folgender Vermerk aufgenommen: „Die Feststellung des Jahresabschlusses erfolgt entsprechend Bilanzierungsrichtlinie Mitte August, nach dem Abschluss mit den Wirtschaftsprüfern.“ Hierzu wies das MdFE darauf hin, dass dieser Zusatz nicht mit dem Fachreferat abgestimmt gewesen und entbehrlich sei.

Der BLB hatte zur Verwendung des Überschusses von 25,3 Mio. Euro eine Gewinnthesaurierung zur finanziellen Absicherung der zukünftigen Investitionen und zum Erhalt der Liquidität vorgeschlagen. Das MdFE entschied mit dem Hinweis auf das Sonderinvestitionsprogramm der Polizei über insgesamt 34,6 Mio. Euro und die jährliche Darlehenstilgung von 10 Mio. Euro ab dem Jahr 2022, den gesamten Überschuss in die anderen Gewinnrücklagen einzustellen.

## 3 Kredit- und Schuldenmanagement

### 3.1 Grundlagen und Überblick

**Zum Jahresabschluss 2019 erhöhte sich die Verschuldung des Landes am Kreditmarkt um 606 Mio. Euro auf 15.312 Mio. Euro, während sich das Derivatevolumen nur geringfügig auf 10.368 Mio. Euro verringerte. Die haushalterische Verschuldung erreichte mit 18,8 Mrd. Euro den höchsten Stand seit der Gründung des Landes Brandenburg.**

Das Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE) war auf der Grundlage von § 18 LHO in Verbindung mit dem HG 2019/2020<sup>55</sup> zur Kreditaufnahme für Anschlussfinanzierungen ermächtigt, die sich in Höhe der vorzeitig getilgten Darlehen und der getilgten Kredite mit unterjähriger Laufzeit erhöhte. Zusätzlich enthielt das Nachtragshaushaltsgesetz (NTHG) 2019 die Ermächtigung, zur Deckung von Ausgaben Kredite bis zu 1.000 Mio. Euro aufzunehmen. Diesen Betrag führte die Landesregierung dem neu gegründeten Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds zu.

Kassenverstärkungskredite durften bis zu 1.635,5 Mio. Euro<sup>56</sup> (Vorjahr: 1.422,5 Mio. Euro) aufgenommen werden. Außerdem war das MdFE ermächtigt, ergänzende Vereinbarungen zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken, zur Erzielung günstiger Konditionen und ähnlichen Zwecken zu treffen, sodass es Derivategeschäfte abschließen konnte. Die Summe der Nominalwerte derartiger Vereinbarungen durfte dabei die Summe der insgesamt am Kapitalmarkt aufgenommenen Kredite nicht übersteigen. Es konnte ferner Sicherheiten in Form verzinslicher Barmittel stellen und entgegennehmen.

Die nachfolgende Tabelle fasst die Entwicklung der Verschuldung am Kreditmarkt, die Entwicklung des Derivatevolumens und die Gesamtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen seit dem Jahr 2012 zusammen:

---

<sup>55</sup> Haushaltsgesetz 2019/2020 vom 18. Dezember 2018 (GVBl. I 2018, Nr. 33), für das Haushaltsjahr 2019 geändert durch Nachtragshaushaltsgesetz (NTHG) 2019 vom 13. Dezember 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 57).

<sup>56</sup> Bis zu 12 % des in Artikel 1 Ziffer 1 des NTHG 2019 festgestellten Betrages (Höhe der veranschlagten Einnahmen und Ausgaben: 13.629 Mio. Euro).

Verschuldung/ Derivate/ Kredite	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verschuldung am Kreditmarkt (Mio. €)	18.036	17.212	16.718	16.695	16.018	15.056	14.706	15.312
Anzahl der Kreditverträge	363	345	327	314	285	267	237	215
Derivatevolumen (Mio. €)	19.011	16.148	13.549	12.296	10.801	10.435	10.375	10.368
Anzahl der Derivateverträge	247	215	179	161	138	127	120	114
Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen (Mio. €)	18.662	18.370	18.370	18.370	18.190	17.960	17.810	18.810

Tabelle 6: Verschuldung am Kreditmarkt, Derivatevolumen und Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen 2012 bis 2019  
 Quellen: Programm zur Schulden-, Derivate- und Wertpapierverwaltung (SDW-Programm) und Eckdaten des MdFE zum Landeshaushalt seit 1991

Die Verschuldung am Kreditmarkt erhöhte sich erstmalig seit dem Jahr 2012 um 606 Mio. Euro und lag zum 31. Dezember 2019 bei 15.312 Mio. Euro, somit aber immer noch um 2.724 Mio. Euro unter dem Wert von 18.036 Mio. Euro im Jahr 2012. Bei der Zunahme der Verschuldung handelt es sich nicht um eine Nettoneuverschuldung, sondern um die Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen aus Vorjahren für die Refinanzierung ausgelaufener Kreditverträge. Das Derivatevolumen blieb nahezu konstant.

## 3.2 Entwicklung des Gesamtportfolios

**Die Refinanzierungen der Kredite im Jahr 2019 über 2,4 Mrd. Euro erfolgten zu 72 % langfristig. Das Gesamtportfolio wies unter Berücksichtigung der Derivate zu 93,2 % festverzinsliche Kredite aus, sodass die hieraus zu leistenden Zinszahlungen mittelfristig überwiegend kalkulierbar sind.**

Das MdFE schloss im Jahr 2019 insgesamt 14 Kreditverträge mit einem Volumen von 2.410 Mio. Euro ab. Die Refinanzierung erfolgte zu 83 % (2.000 Mio. Euro) durch die Emission von Landesschatzanweisungen und zu 17 % (410 Mio. Euro) aus der Aufnahme von Schuldscheindarlehen. Insgesamt haben 30 % der aufgenommenen Kredite eine Laufzeit von 30 Jahren. Bei weiteren 42 % liegt sie zwischen 15 und 20 Jahren, das heißt, dass die Kreditaufnahme im Jahr 2019 zu 72 % langfristig erfolgte. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick zur Struktur des Gesamtportfolios aus Krediten und Derivaten seit dem Jahr 2014.

Kredit- und Derivateportfolio	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	in %					
Anteil fest verzinst	79,2	87,6	90,4	91,1	92,8	93,2
Anteil variabel verzinst	20,8	12,4	9,6	8,9	7,2	6,8
	in Jahren					
Durchschnittliche Restlaufzeit	5,75	6,21	6,52	6,86	7,18	8,89
Mittlere Zinsbindung <sup>57</sup>	5,56	8,38	5,30	9,10	10,60	17,50
Zinsbindung des Kreditportfolios	4,43	k. A.	5,80	6,20	6,70	8,40
Durchschnittsverzinsung	2,37	2,16	2,01	1,95	1,82	1,83
	in Mio. €					
Summe der Barwerte	-18.175,0	-18.949,0	-18.106,0	-15.956,0	-15.925,0	-17.788,8
Barwerte des Kreditportfolios	-18.080,0	-18.249,0	-16.881,0	-15.650,0	-15.316,5	-16.331,0

**Tabelle 7:** Struktur des Gesamtportfolios  
 Quellen: Jahresberichte des MdFE zum Kredit- und Derivateportfolio

Das Schuldenportfolio des Landes setzte sich aus variablen und festverzinslichen Krediten zusammen. Zum Ende des Jahres 2019 betrug der festverzinsliche Anteil an den Krediten (ohne Derivate) 82,4 % und nach dem Einsatz von Derivaten 93,2 %, sodass die hieraus zu leistenden Zinszahlungen mittelfristig überwiegend kalkulierbar sind.

Aufgrund des Niedrigzinsumfeldes wurde der variable Anteil im Gesamtportfolio stetig reduziert und lag im Jahr 2019 bei 6,8 %. Die in der Portfoliostrategie festgelegte Höchstgrenze von 30 % variabel verzinsten Kredite stellt aus Sicht des MdFE den maximal vertretbaren Richtwert dar. Gegenwärtig sichert sich das Ministerium die niedrigen Zinsen möglichst langfristig und steigerte somit deutlich den festverzinslichen Anteil. Dementsprechend erhöhte sich seit dem Jahr 2015 die durchschnittliche Restlaufzeit aller Kreditverträge auf 8,89 Jahre. Die mittlere Zinsbindung des Gesamtportfolios lag zum 31. Dezember 2019 bei 17,5 Jahren, die des Kreditportfolios bei 8,4 Jahren.

Der Barwert für das aus Krediten und Derivaten bestehende Gesamtportfolio lag zum 31. Dezember 2019 bei minus 17.788,8 Mio. Euro und damit um

<sup>57</sup> Die mittlere Zinsbindung gibt an, wie lange die vereinbarten Festzinssätze im Mittel noch gültig sind.

2.477 Mio. Euro über der nominalen Schuldenlast von 15.312 Mio. Euro. Das MdFE interpretiert dies als Preis für die Sicherheit gegen Zinserhöhungen.<sup>58</sup>

Im Jahr 2019 liefen planmäßig 33 Kredite im Volumen von 1.779 Mio. Euro aus. Vorzeitig beendet wurde ein variabel verzinstes Wertpapier. Den Schulden des Landes am Kapitalmarkt lagen zum 31. Dezember 2019 insgesamt 215 Kreditgeschäfte (Vorjahr: 237) zugrunde. Die nachstehende Abbildung zeigt die Fälligkeitsstruktur des Kreditportfolios für die Jahre 2015 bis 2019.

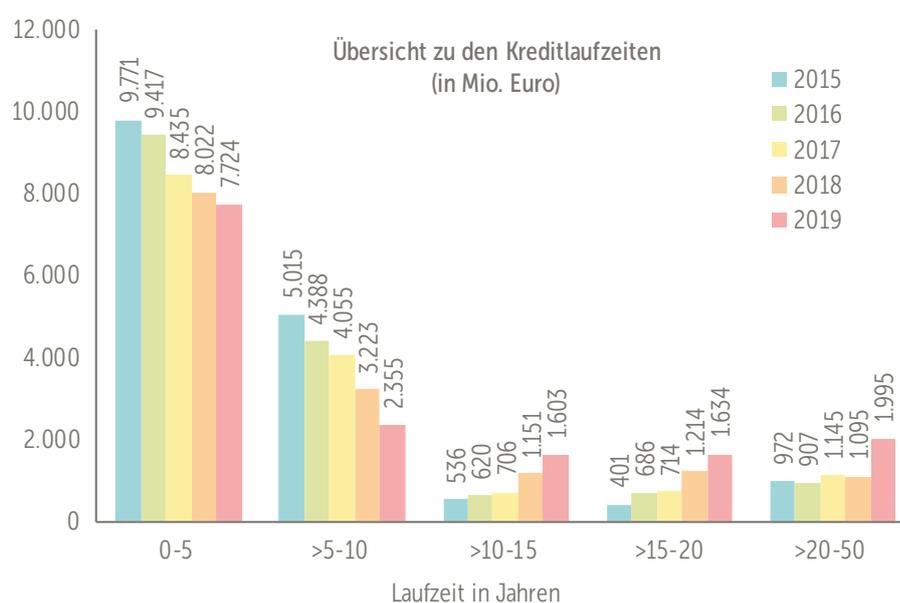


Abbildung 2: Fälligkeitsstruktur des Kreditportfolios 2015 bis 2019  
Quellen: Report aus SDW und eigene Berechnungen

Mit den Kreditaufnahmen im Jahr 2019 hatten sich die Fälligkeiten zur Tilgung im Zeitraum von über 20 Jahren gegenüber dem Vorjahr um 900 Mio. Euro erhöht. Dennoch wird die Hälfte der Kapitalmarktschulden in den nächsten fünf Jahren endfällig.

Im Jahr 2019 leistete das Land Zinsausgaben von 270,9 Mio. Euro und somit 9,5 Mio. Euro weniger als im Vorjahr. Diese Entwicklung ist nach wie vor auf das niedrige Zinsniveau am Kreditmarkt und das Auslaufen von Verträgen mit höheren Zinssätzen zurückzuführen. Die Durchschnittsverzinsung 2019 betrug 1,83 % und blieb gegenüber dem Vorjahr fast unverändert. Das MdFE ermittelte diesen Wert, indem es die Zinszahlungen aus den Krediten und

<sup>58</sup> Vgl. Tz. 3.3 des Jahresberichtes 2019 des MdFE.

Derivaten (269,2 Mio. Euro) ins Verhältnis zur Verschuldung am Kreditmarkt zum 31. Dezember 2018 (14.706 Mio. Euro) setzte.

Das MdFE nahm im Haushaltsjahr 2019 an 313 Tagen (Vorjahr: 299 Tage) Kassenverstärkungskredite auf. Zum Jahresende betrugen diese 801 Mio. Euro (Vorjahr: 508 Mio. Euro). Der Höchstwert an Kassenverstärkungskrediten lag im September 2019 bei 1.301 Mio. Euro (Vorjahr: 860 Mio. Euro), sodass der im Haushaltsgesetz festgelegte Ermächtigungsrahmen eingehalten wurde. Wegen des seit Juni 2014 negativen Zinssatzes der Einlagefazilität<sup>59</sup> erhielt das MdFE im Haushaltsjahr 2019 Zinseinnahmen, wenn es Kassenverstärkungskredite aufnahm, anstatt Ausgaben leisten zu müssen. Dagegen hatte es für Kontoguthaben am Tagesende Zinsen zu zahlen. Wie im Vorjahr richtete das MdFE sein Liquiditätsmanagement dahingehend aus, möglichst Kassenverstärkungskredite aufzunehmen, anstatt Guthaben auf dem von ihm geführten Konto der Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale (Helaba) zu belassen. Es erzielte Einnahmen aufgrund von negativen Zinsen für die aufgenommenen Kassenverstärkungskredite in Höhe von 1,8 Mio. Euro (+0,6 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr). Für am Tagesende verbliebene Guthaben auf dem Bankkonto bei der Helaba hatte das MdFE im Jahr 2019 Zinsausgaben von 133 Tsd. Euro (Vorjahr: 199 Tsd. Euro) zu leisten.

### 3.3 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

**Zum 31. Dezember 2019 bestanden 114 Derivatevereinbarungen mit einem Volumen von 10.368 Mio. Euro. Das MdFE nahm verschiedene einzelfallbezogene Restrukturierungen vor, ohne dass eine auf das Gesamtportfolio ausgerichtete strategische Vorgehensweise zu erkennen war. Bei einigen Geschäften wurden den Banken zusätzlich einseitige Kündigungsrechte gewährt, sodass das MdFE in eine „Stillhalterposition“ tritt, somit selbst nicht steuern kann und das Zinsänderungsrisiko trägt.**

---

<sup>59</sup> 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](http://www.kreditvergleich.net/statistiken/leitzinsen)). Der Zinssatz war im März 2016 auf minus 0,40 % festgelegt worden. Er beträgt seit September 2019 minus 0,50 %.

### 3.3.1 Überblick

Das MdFE setzt seit dem Jahr 1998 derivative Finanzinstrumente ein. Zum 31. Dezember 2019 lag das Derivatevolumen bei 10.368 Mio. Euro. Gemessen an der Verschuldung am Kapitalmarkt entspricht dies 67,7 %. Es waren 114 Derivatevereinbarungen geschlossen, darunter befanden sich 91 Swaps (7.823 Mio. Euro), 20 Swaptions (2.502 Mio. Euro) und drei Währungssicherungsgeschäfte (43 Mio. Euro). Das älteste im Portfolio befindliche Derivat wurde im Jahr 2003 mit einem Bezugsvolumen von 50 Mio. Euro geschlossen und läuft noch bis zum Jahr 2023.

Das MdFE schloss im Jahr 2019 keine neuen Derivatevereinbarungen ab. Das SDW-Programm wies Zugänge von 814 Mio. Euro und Abgänge von 821 Mio. Euro aus. Diese Zu- beziehungsweise Abgänge ergaben sich vor allem aus den vorgenommenen Restrukturierungen und den von den Banken ausgeübten Optionen.

### 3.3.2 Ausgewählte Restrukturierungen 2019

Das MdFE restrukturiert jedes Jahr einzelne Derivate, um beispielsweise die Ausübung einer Option durch die Bank zu vermeiden oder veränderte Bedingungen hinsichtlich Laufzeit, Zinssatz und anderen Parametern zu erhalten. Mit der vorhergehenden Hausleitung war vereinbart, dass eine pauschale Auflösung aller Derivate wegen der damit verbundenen Kosten nicht darstellbar sei. Zudem sollten Prämien von Swaptions sukzessive auf den Ausübungszeitpunkt verschoben werden. Auch wurde eine fallbezogene Betrachtung einzelner Derivate für erforderlich gehalten. Vereinbart wurde ebenfalls, eine zeitnahe Restrukturierung der innerhalb der nächsten Jahre ausübbareren Swaptions durch Verschiebung der Ausübungszeitpunkte zeitlich nach hinten sowie eine zeitnahe Restrukturierung von Swaptions durch Umwandlung von in der Zukunft startenden Zinssatzswaps mit und ohne Kündigungsrecht anzustreben.

Das Ministerium betonte, dass es sich bei einer Restrukturierung um ein Geschäft mit der jeweiligen Bank handeln würde, bei dem ein Vorteil für das Land (zum Beispiel Nichtausübung eines Derivates zum jetzigen Zeitpunkt) durch einen Nachteil zu einem späteren Zeitpunkt erkaufte werde. Allerdings könnten sich die Marktgegebenheiten auch im Zeitablauf ändern und auf diese Weise den Nachteil (Risiko) in einen Vorteil (Chance) wandeln.

### *Niedrigere Zinszahlungen infolge der Umstellung auf eine tägliche Besicherung*

Das MdFE verfolgte in den vergangenen Jahren bei den Swaptions auch das Ziel, das überwiegend vereinbarte Cash Settlement in ein Physical Settlement<sup>60</sup> umzuwandeln. So restrukturierte es im Jahr 2016 ein Paket aus sechs Swaptions, sodass von Cash auf Physical Settlement umgewandelt wurde. Die vereinbarten Prämienzahlungen lagen zwischen 4,2 Mio. Euro und 8,1 Mio. Euro. Eine Bedingung der beteiligten Bank war die Einführung einer Mandatory Break Clause<sup>61</sup> in den Jahren 2034 bis 2037, wobei es sich dabei nur um ein zeitlich verschobenes Cash Settlement handelte. Diese Klausel sollte gelöscht werden, wenn ab Februar 2019 auf eine tägliche Besicherung umgestellt werden würde. In diesem Fall würden zusätzlich auch bei vier der sechs Swaptions die vom Land zu zahlenden Zinssätze reduziert werden. Die Bank hat jeweils den 6 ME<sup>62</sup> zu zahlen. Entsprechend handelte das MdFE. In der Tabelle sind die Konditionen vor und nach der täglichen Besicherung gegenübergestellt.

SDW-Nr.	Ausübungszeitpunkt	Differenz zwischen bisherigem und neuem Zinssatz (in %)	Laufzeit bis zum Jahr
S00255	27.09.2030	0,00	2060
S00259	01.12.2032	-0,06	2062
S00260	29.09.2031	-0,06	2061
S00334	01.08.2029	-0,06	2059
S00422	01.10.2032	-0,06	2062
S00428	29.01.2029	0,00	2064

**Tabelle 8:** Derivatevereinbarungen des MdFE  
Quellen: Unterlagen des MdFE

Es ist davon auszugehen, dass die beteiligte Bank ihre jeweilige Option ausübt, wenn der 30- beziehungsweise 35-Jahres-Swapsatz zu dem jeweiligen Ausübungszeitpunkt unter den festgesetzten neuen Zinssätzen liegt. Das MdFE verschob zur Risikoreduzierung die Auszahlung der Prämien auf die vereinbarten Ausübungszeitpunkte der Optionen. Dies würde zu einer Entlastung in dem jeweiligen Haushaltsjahr führen. Das MdFE beabsichtigt

<sup>60</sup> Settlement steht für die Art des Ausgleichs im Fall der Ausübung der Option. Es wird zwischen dem Beginn des Finanzgeschäfts (Physical Settlement) und dem Barausgleich in Höhe des zum Optionszeitpunkt ermittelten Barwerts (Cash Settlement) unterschieden.

<sup>61</sup> Vorzeitige Erfüllung des Geschäfts durch Ausgleichszahlung in Höhe des Barwertes zu einem zuvor definierten Zeitpunkt.

<sup>62</sup> Monats-Euribor („Euro InterBank Offered Rate“), Abkürzung: ME.

jedoch, diese Prämien im Falle der Ausübung der Optionen zur Reduzierung des vom Land zu zahlenden Zinssatzes einzusetzen, sodass eine Entlastung nachfolgender Haushaltsjahre erreicht werden könnte.

Letztlich bleibt die Höhe der zukünftigen Be- oder Entlastungen für den Landeshaushalt ungewiss.

### *Keine Restrukturierung von Swaptions trotz bevorstehender Ausübungszeitpunkte*

Im Portfolio befanden sich auch drei im Jahr 2008 geschlossene Swaptions mit einem Bezugsbetrag von insgesamt 524 Mio. Euro. Die vom Land zu zahlenden Zinssätze lagen bei 2 % oder knapp darunter. Die Bank hatte jeweils den 6 ME zu entrichten. Die Swaptions sollten Ende April 2019 auf der Grundlage einer mit der damaligen Hausleitung des MdFE abgestimmten Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 2014 restrukturiert werden. Danach sollte zur Reduzierung der Komplexität des Derivateportfolios eine fallbezogene Betrachtung der einzelnen Derivatestrukturen vorgenommen werden.

SDW-Nr.	Bezugsvolumen (Mio. €)	Start	Ende
S00362	206	15.06.2021	15.06.2041
S00361	172	12.06.2020	12.06.2045
S00363	146	12.06.2019	12.06.2048

Tabelle 9: Swaptions vor der Restrukturierung  
Quellen: Unterlagen des MdFE

Bei einer Swaption (S00363) lag der Ausübungszeitpunkt für die Option im Juni 2019. Das MdFE ging Ende April 2019 davon aus, dass die beteiligte Bank ihre Option für diese Swaption ausüben würde. Es beabsichtigte deshalb, ein aus drei Swaptions bestehendes Paket zu restrukturieren. Dabei sollten sowohl eine zeitliche Verschiebung der Ausübungszeitpunkte als auch eine Verlängerung der Laufzeiten der dann laufenden Swaps vereinbart werden. Während die zuständige Abteilungsleitung der Restrukturierung zustimmte, lehnten die damalige Staatssekretärin und das Controlling dies ab. Die Abteilungsleitung hielt es außerdem nicht für ratsam, die drei Swaptions wegen der hohen negativen Barwerte von 110,5 Mio. Euro aufzulösen.

Die Bank übte ihr Recht auf den Swap (S00363) im Juni 2019 aus und verfügt zudem über ein weiteres Kündigungsrecht im Jahr 2029. Das MdFE erhielt die vereinbarte Optionsprämie. Aus diesem Swap ist nunmehr ein fester Zinssatz und über die Laufzeit gerechnet ein Betrag von insgesamt

81,8 Mio. Euro zu zahlen. Zusätzlich hat das MdFE gegenwärtig den negativen 6 ME an die Bank aufzubringen.

Die von der Hausleitung und dem Controlling abgelehnte Restrukturierung hat das Fachreferat zum Anlass genommen, neue Ansatzpunkte für eine Restrukturierung zu entwickeln.

### *Restrukturierung eines Strategiederivates in ein Optimierungsderivat*

Dieselbe Bank konnte im Juni 2020 ihre Option auf einen weiteren Swap (S00361) ausüben. Aus diesem Grund strebte das MdFE im Dezember 2019 erneut eine Restrukturierung dieser Swaption an, jedoch nicht als Paketlösung. Auch in diesem Fall hatte das Land der Bank ein Kündigungsrecht zehn Jahre nach dem Ausübungszeitpunkt verkauft. Bei der Restrukturierung wurde unter anderem, das Kündigungsrecht zurückgekauft, die Zinszahlungen des Landes an eine Zinsstrukturkurve<sup>63</sup> und an einen dreifachen Hebel gebunden sowie der Beginn und das Ende um sieben Jahre nach hinten verschoben.

Im Ergebnis wurde ein Strategie- in ein Optimierungsderivat<sup>64</sup> umgewandelt. Nunmehr hängt die Ausübung der Option im Jahr 2027 von der Korrelation eines langen zu einem kurzen Euro-Swapsatz ab. Sollten sich diese Sätze entkoppeln, kann der festzusetzende Zinssatz auch aufgrund des 3-fachen Hebels deutlich über dem vor der Restrukturierung vereinbarten festen Zinssatz liegen und können die Zinszahlungen des MdFE entsprechend hoch sein. Entscheidend ist der Abstand der beiden Zinssätze zueinander zum Ausübungszeitpunkt und nicht das Steigen oder Fallen des allgemeinen Zinsniveaus. Aktuell ist der kurz laufende Euro-Swapsatz negativ, sodass sich ein geringerer Zinssatz als in der ursprünglichen Swaption vereinbart, errechnen würde.

Im seinem Bericht für das IV. Quartal 2019 führte das MdFE hierzu aus, dass die Wahrscheinlichkeit für eine Ausübung der Option durch die Bank vor der Restrukturierung im aktuellen Marktumfeld hoch gewesen sei und

---

63 Die Zinsstrukturkurve bedeutet in diesem Fall die Koppelung an die Korrelation eines sehr lange laufenden zu einem kurz laufendem Euro-Swapsatz.

64 Das MdFE setzt Strategiederivate ein, um die in seiner Portfoliostrategie festgelegte Aufteilung des Kreditportfolios in mindestens 70 % fest verzinsliche und höchstens 30 % variabel verzinsliche Kredite umzusetzen. Optimierungsderivate nutzt es, um die Verzinsung eines Kredits an die Entwicklung anderer ökonomischer Indikatoren (z. B. Inflationsrate, Wechselkurs oder die Differenz zwischen zwei Marktzinssätzen als die absolute Höhe des Zinssatzes) zu koppeln. Somit soll das Gesamtrisiko in mehrere, möglichst nicht positiv miteinander korrelierende Einzelrisiken aufgespalten und eine breite Streuung der Einzelrisiken erreicht werden.

nach der Koppelung an die Zinsstrukturkurve auf Basis aktueller Marktdaten jedoch gegen null tendieren würde. Die Restrukturierung habe auf eine Risikoreduzierung abgezielt. Um den Rückkauf des Kündigungsrechts zu finanzieren, setzte das MdFE die zustehenden Prämien aus dieser Derivatevereinbarung und einer weiteren Swaption ein und zahlte eine Prämie im hohen einstelligen Millionenbereich an die Bank. Diese Kosten wären zwar absolut und subjektiv betrachtet hoch, allerdings seien sie bei ihrer Interpretation in einen Kontext zu setzen. Konkret sei dies der Vergleich zur Zahlung bei Nichtrestrukturierung und somit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit der Optionsausübung, wodurch nicht nur der feste Zinssatz zu zahlen gewesen wäre, sondern auch der negative variable Zinssatz.

Das MdFE wies ferner darauf hin, dass es die zukünftige Entwicklung der Zinsstrukturkurve, also die Markterwartung, nicht berücksichtigt habe. Vorrangiges Ziel sei gewesen, die Ausübung der Option zu vermeiden und einen zeitlichen Puffer zu schaffen. Auch sei die gewählte Verzinsung eine Zinsformel, die sich in den vergangenen Jahren bewährt habe.

Informationen zur Prüfung der Marktgerechtigkeit dieser Restrukturierung waren zum Zeitpunkt der Prüfung durch das interne Controlling im MdFE nicht aktenkundig. Es hatte deshalb bemängelt, dass es die Marktgerechtigkeit auf der Grundlage der Barwerte im Portfolio und Risiko Management System (PMS) nicht prüfen konnte, da der damit ermittelte Barwert erheblich von dem von der Bank genannten Barwert abwich. Die ursprüngliche Swaption unterlag nach Auffassung des Controllings einem Zinsänderungsrisiko. Nach der Restrukturierung sei zusätzlich das Risiko einer ungünstigen Entwicklung der Zinsstrukturkurve in der Eurozone hinzugetreten. Das MdFE wies darauf hin, dass die Unterlagen zur Prüfung der Marktgerechtigkeit nach dem Hinweis des Controllings den Sachakten zugeführt wurden.

Auch wenn das Land nicht den Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk)<sup>65</sup> unterliegt<sup>66</sup>, so hat das MdFE dennoch bei Restrukturierungen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gemäß

---

65 Rundschreiben 10/2021 der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen vom 16. August 2021 (Geschäftszeichen BA 54-FR 2210-2020/0001); vgl. [https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Rundschreiben/2021/rs\\_1021\\_MaRisk\\_BA.html](https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Rundschreiben/2021/rs_1021_MaRisk_BA.html) - abgerufen am 25. August 2021.

66 Die Kontrolle der Marktgerechtigkeit und die grundsätzliche Unzulässigkeit von Handelsgeschäften zu nicht marktgerechten Bedingungen ist für Kreditinstitute, Finanzdienstleistungsinstitute und Wertpapierhandelsbanken im Anwenderkreis der Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) vorgeschrieben. Vgl. <https://www.gabler-banklexikon.de/definition>.

§ 7 LHO zu beachten. Das Vorliegen der Marktgerechtigkeit bietet bei Restrukturierungen hierfür einen wichtigen Anhaltspunkt. Insofern sollte das MdFE dies auch weiterhin in den Unterlagen dokumentieren.

Für den Landesrechnungshof ist jedoch die vom MdFE dargestellte Risikoreduzierung nicht erkennbar. Aus seiner Sicht sind, so wie es auch das Controlling ausgeführt hat, Risiken hinzugekommen. Er ist auch der Auffassung, dass die vom MdFE zur Beurteilung des Risikos der Ausübung der Option durch die Bank herangezogenen aktuellen Marktdaten bei einem erst im Jahr 2027 anstehenden Ausübungszeitpunkt gerade bei der Korrelation des langen zum kurzen Swapsatz wenig hilfreich sind. Das MdFE stellte dar, dass dem Risiko einer „Verflachung der Zinsstrukturkurve auch die Chance einer Versteilerung der Zinsstrukturkurve“ gegenüberzustellen sei. Grundsätzlich sei eine steile Zinsstrukturkurve zu beobachten, da für die langen Laufzeiten eine wesentlich höhere Rendite geboten werde als für die kurzen.

Bei dieser Restrukturierung konnte das MdFE den Barwert nicht aus dem PMS ermitteln, weil dieser nicht mit dem der Bank übereinstimmte. Das Ministerium wies diesbezüglich nochmals darauf hin, dass es nicht den einen richtigen Barwert gebe, sondern dieser von den verschiedenen Bewertungsmodellen und -parametern abhängig sei. Die Unterschiedlichkeit von Barwerten sei somit normal und die Berechnung von Barwerten jeweils bei einer Bank und im PMS in sich schlüssig und konsistent. Der Landesrechnungshof wies abschließend darauf hin, dass nach der Dienstvereinbarung des MdFE nur für den Abschluss von Optimierungsderivaten ein Chance-Risikoprofil zu erstellen ist. Das MdFE stufte den für diese Restrukturierung vorliegenden Aktenvermerk als Chance-Risiko-Betrachtung ein. Der Landesrechnungshof hält es unabhängig davon für erforderlich, dass auch bei Restrukturierungen, die ein Strategie- in ein Optimierungsderivatum wandeln, in der Dienstanweisung eine entsprechende Analyse verpflichtend vorgegeben wird, um ein effektives Risikomanagement sicherzustellen. Das MdFE habe sich inzwischen entschieden, die Dienstvereinbarung perspektivisch so anzupassen, dass auch bei Restrukturierungen bestehender Derivate die Abteilungsleitung über die Komplexität in Form eines Chancen/Risikoprofils zu unterrichten sei.

### 3.4 Besicherung von Derivatevereinbarungen

**Von den zum 31. Dezember 2019 bestehenden 114 Derivatevereinbarungen waren 79 mit einem Bezugsvolumen von 7.801 Mio. Euro besichert. Im Jahr 2019 erforderte die Stellung von Sicherheiten erheblich mehr Liquidität als im Vorjahr. Das MdFE hatte zum 31. Dezember 2019 insgesamt 940,9 Mio. Euro zu hinterlegen, somit 732,6 Mio. Euro mehr als ein Jahr zuvor.**

Als Grundlage für die zu hinterlegende Sicherheit je Derivat dient der Barwert. Die Berechnungsstelle für die Ermittlung des Sicherungsbetrags sowie der Zinsen ist in allen Fällen die Bank. Auf der Basis der ermittelten Beträge sind die Sicherheiten zu leisten oder entgegenzunehmen, wobei unterschiedliche Mindesttransferbeträge vereinbart sind. Die erhaltenen Sicherheiten haben die Empfänger jeweils mit dem EONIA-Zinssatz<sup>67</sup> täglich zu verzinsen. Seit dem Jahr 2016 wird grundsätzlich auch eine negative Verzinsung von Sicherheiten vorgenommen.

Die Sicherheitsleistungen werden überwiegend zum Ende des Monats ermittelt und sind demzufolge monatlich zu entrichten. Die tägliche Besicherung stellt die Ausnahme dar, ist aber grundsätzlich der Marktstandard. Insofern bleibt abzuwarten, inwiefern auch das MdFE die Derivatevereinbarungen sukzessive auf eine tägliche Besicherung umzustellen hat. Es wies darauf hin, dass entsprechende Vereinbarungen individuell zu schließen wären.

Bei aus Sicht des MdFE negativen Barwerten hat es Sicherheiten zu stellen, bei positiven Barwerten erhält es Sicherheiten von der Bank. Zum 31. Dezember 2019 waren Sicherheitsleistungen von 82,5 Mio. Euro beim Land (Vorjahr: 121,9 Mio. Euro) und 940,9 Mio. Euro bei den Banken (Vorjahr: 208,3 Mio. Euro) hinterlegt. Die folgende Abbildung zeigt die Höhe der Sicherheitsleistungen des Landes und der Banken jeweils zum Ende der Monate Juni und Dezember der Jahre 2014 bis 2019.

---

<sup>67</sup> Der Euro OverNight Index Average (EONIA) ist der Tagesgeldzinssatz für die europäische Gemeinschaftswährung Euro, der von der Europäischen Zentralbank (EZB) berechnet wird.

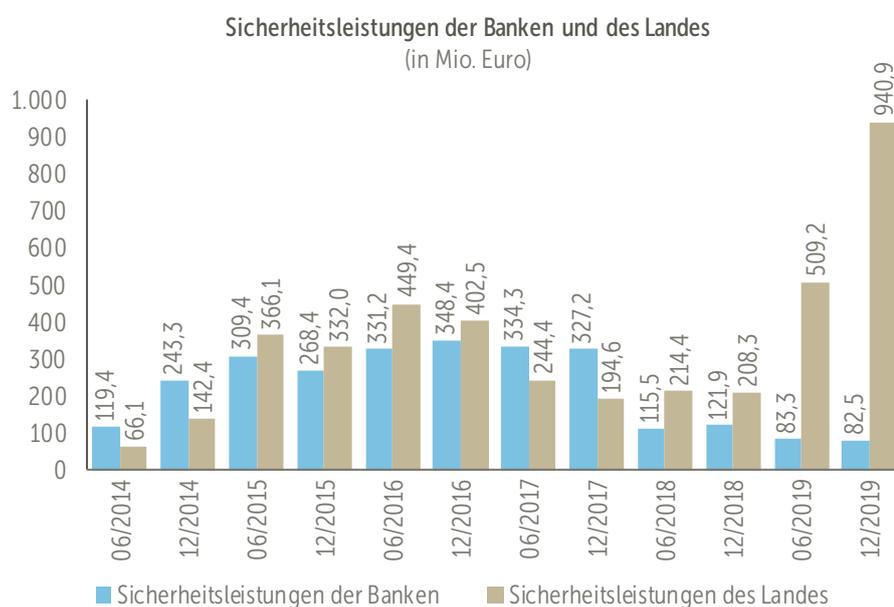


Abbildung 3: Sicherheitsleistungen 2014 bis 2019  
Quelle: HKR-Verfahren (Verwahrungs- und Vorschusskonto)

Im Verlauf des Jahres 2019 verringerten sich die von den Banken an das Land zu leistenden Sicherheiten um 39,4 Mio. Euro auf 82,5 Mio. Euro. Gleichzeitig erhöhten sich die Barwerte von anderen besicherten Derivaten zu Ungunsten des Landes auch aufgrund der weiter gesunkenen Zinssätze mit der Folge, dass das Land höhere Sicherheiten leisten musste. Sie stiegen im Verlauf des Jahres um 732,6 Mio. Euro auf 940,9 Mio. Euro. Ursächlich hierfür war im Wesentlichen die negative Entwicklung der Barwerte für Derivatevereinbarungen mit vier Banken. Die Sicherheitsleistungen lagen mit 1,3 Mrd. Euro im September 2019 am höchsten. Erforderlich war eine entsprechend hohe Liquidität und auch die Aufnahme von hohen Kassenverstärkungskrediten.

Im Jahr 2019 erzielte das MdFE Einnahmen aus der Verzinsung von Sicherheitsleistungen in Höhe von 0,2 Mio. Euro (Vorjahr: 0,5 Mio. Euro) und entrichtete für die bei den Banken hinterlegten Sicherheiten Zinsen in Höhe von 2,2 Mio. Euro (Vorjahr: 0,7 Mio. Euro).

## 4 Prüfung von Belegen

**Die Prüfung von Belegen des Haushaltsjahres 2019 mittels eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens ergab, dass die Einnahmen und Ausgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt waren. Die Fehlerquote betrug 16,8 %. Die entsprechende Prüfung für das Haushaltsjahr 2020 ergab eine Fehlerquote von 32,4 %.**

### 4.1 Grundlagen und Überblick

Gemäß § 97 Absatz 2 Nummer 1 Landeshaushaltsordnung (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 Einzelbuchungen<sup>68</sup> mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % ebenfalls in dem Bereich des festgestellten Ergebnisses liegt.

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

---

<sup>68</sup> Unberücksichtigt blieben Einnahmen der HGr. 0 sowie der OGr. 35 bis 38, die Personalausgaben (HGr. 4, außer Gruppe 453) und sonstige, nicht in der Haushaltsrechnung enthaltene, Positionen (OGr. 90 bis 96 und OGr. 99).

Haushaltsjahr	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Pilotphase						
Grundgesamtheit der Belege in Mio.	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7
Geprüfte Dienststellen	40	30	30	30	30	30	30
Geprüfte Belege	2.133	2.111	2.251	2.155	2.134	2.129	2.073
Geprüfter Wertumfang in Mio. €	16,9	34,9	52,3	1,5	19,8	143,1	40,8
Festgestellte Fehlerquote in %	16,8	29,5	11,5	23,8	21,3	16,8	32,4
Fehlerquote Fälligkeit/Skonto in %	1,7	3,7	0,8	2,8	7,3	10,0	5,6

Tabelle 10: Umfang und Ergebnisse der Belegprüfungen 2014 bis 2020  
Quelle: Daten aus dem HKR-Verfahren und Erhebungen des Landesrechnungshofs

## 4.2 Haushaltsjahr 2019

Der Landesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2019 und den in den Büchern aufgeführten Beträgen fest. Die Prüfung der Belege für das Haushaltsjahr 2019 ergab, dass die Einnahmen und Ausgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt waren. Das Ergebnis dieser Belegprüfung ist ausführlich im Jahresbericht 2020<sup>69</sup> dargestellt.

## 4.3 Haushaltsjahr 2020

Die Belegprüfung für das Haushaltsjahr 2020 ergab eine Fehlerquote von 32,4 %. Im Einzelnen wurde festgestellt, dass die

- für die Anordnungsberechtigten vorzuhaltenden Unterschriftsmitteilungen beziehungsweise die Unterschrift und/oder das Datum fehlten (39,5 %),
- Entwertung der zahlungsbegründenden Unterlagen unvollständig war oder fehlte (34,2 %) und
- sachliche beziehungsweise rechnerische Richtigkeit von nicht berechtigten Personen bestätigt wurde oder fehlte (11 %).

69 S. 66 bis 68 der Drs. 7/2512 (Neudruck).

Bei Fehlern, die grundsätzlich geeignet wären, zu einem Vermögensschaden zu führen, wie beispielsweise eine Zahlung vor Fälligkeit, lag die Fehlerquote bei 5,6 %.<sup>70</sup>

Von den 30 geprüften Dienststellen wurden 22 mindestens zum zweiten Mal geprüft. Elf Dienststellen sind aufgrund der Zufallsauswahl noch ungeprüft. Es zeigte sich, dass die Fehlerquote je Dienststelle abnahm je häufiger sie geprüft wurde. So lag sie bei den erstmalig geprüften bei 60 %, während sie bei den zwei beziehungsweise drei Mal geprüften Dienststellen bei 33 % beziehungsweise 13 % lag. Bei den bereits zum vierten Mal geprüften waren es sogar nur noch 3 %. Bei der Hälfte der wiederholt geprüften Dienststellen traten die in vorherigen Prüfungen festgestellten Fehler nicht wieder auf.

Die im Vergleich zu den Vorjahren relativ hohe Fehlerquote von 32,4 % ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass in vier erstmals geprüften Dienststellen hohe Fehlerquoten zwischen 89 % und 100 % festgestellt wurden, die auf denselben Fehler (beispielsweise fehlende Unterschriftsmitteilungen) zurückzuführen sind.

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

---

<sup>70</sup> Hierzu ist anzumerken, dass das MdFE im Haushaltsjahr 2020 Kassenverstärkungskredite zu negativen Zinsen aufnahm und die Banken dafür Zinsen an das Land zu zahlen hatten. Insofern führten Zahlungen vor Fälligkeit zu keinem Vermögensschaden.  
In vier Fällen wurden insgesamt eingeräumte Zahlungsabzüge (Skonti) von 46,27 Euro nicht berücksichtigt.

## II. Haushaltslage





## 5 Einnahmen und Ausgaben 2020

Die Regelungen in der Landesverfassung und in der Landeshaushaltsordnung zu der seit dem Jahr 2020 geltenden Schuldenbremse ermöglichten es dem Land, aufgrund der außergewöhnlichen Notsituation, die die Corona-Pandemie mit sich brachte, neue Kredite aufzunehmen. Aufgrund von pandemiebedingten Mehrausgaben und geringeren Steuereinnahmen wurden Nettokredite über 1,6 Mrd. Euro notlagen- und konjunkturbedingt aufgenommen. Zugleich hat das Finanzministerium aber nur 15 % des geplanten Betrages der Allgemeinen Rücklage entnommen.

### 5.1 Das Haushaltsjahr 2020 und die Corona-Pandemie

Zum 1. Januar 2020 wurde auch in der Brandenburger Landesverfassung die Schuldenbremse eingefügt. Der Haushalt ist danach grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen davon hat der Landtag Brandenburg mit seinen Beschlüssen im Frühjahr 2019 in der Landesverfassung<sup>1</sup> und in der Landeshaushaltsordnung (LHO)<sup>2</sup> geregelt. Kreditaufnahmen sind nur noch bei einer von der konjunkturellen Normallage abweichenden Entwicklung (§ 18a LHO), wenn der Landtag das Vorliegen einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation festgestellt hat (§ 18b LHO) sowie zur Umsetzung finanzieller Transaktionen (§ 18 Absatz 4 Satz 1 LHO) möglich.

Anfang des Jahres 2020 erreichte die Corona-Pandemie auch das Land Brandenburg. Weder vorhersehbar noch in ihrem Verlauf und den Auswirkungen auf Staat, Gesellschaft und Wirtschaft abschätzbar, waren Folgen für den Landeshaushalt unausweichlich. Neben ungeplanten Mehrausgaben mussten wegbrechende Steuereinnahmen kompensiert werden. Bereits im ersten Jahr nach Inkrafttreten der Schuldenbremse mussten so die Regelungen zur Ausnahme in Anspruch genommen werden.

---

1 Artikel 103 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).

2 §§ 18 ff. Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl. I 1999, Nr. 7, S. 106), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juni 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 20).

Der Landtag stellte gemäß § 18b LHO mit Beschluss vom 1. April 2020 eine außergewöhnliche Notsituation fest, die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.<sup>3</sup> Das Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE) wurde so mit dem Nachtragshaushaltsgesetz (NTHG) 2020<sup>4</sup> zur Aufnahme von Krediten von bis zu 2 Mrd. Euro ermächtigt. Das Haushaltsvolumen umfasste damit 15.215,6 Mio. Euro. Darüber hinaus bildete es auch die organisatorischen Veränderungen der neuen Regierung in der 7. Legislaturperiode und deren Schwerpunkte ab. Zum strukturellen Haushaltsausgleich sollten aus der Allgemeinen Rücklage 889,2 Mio. Euro entnommen werden. Zum Jahresabschluss 2020 standen den Ausgaben von 14.822,8 Mio. Euro nur Einnahmen von 13.112,8 Mio. Euro gegenüber. Für den Haushaltsausgleich waren infolgedessen eine Nettokreditaufnahme sowie eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage erforderlich.

Von den pandemiebedingten Mehrausgaben wurden insgesamt 614,9 Mio. Euro über die Nettokreditaufnahme aufgrund der festgestellten außergewöhnlichen Notsituation finanziert. Darüber hinaus stellte der Bund erhebliche finanzielle Mittel, beispielsweise in Form von Soforthilfen, zur Verfügung, die ebenso über den Landeshaushalt ausgezahlt wurden.

Die abweichende Entwicklung von der wirtschaftlichen Normallage ermöglichte es dem MdFE, Nettokredite von 964,8 Mio. Euro aufzunehmen. Insgesamt wurden um 833,1 Mio. Euro geringere Steuereinnahmen als im Haushaltsplan veranschlagt eingenommen.

Im Jahr 2020 betrug die gesamte Neuverschuldung 1.579,7 Mio. Euro. Den restlichen Haushaltsausgleich nahm das MdFE über eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 130,3 Mio. Euro vor. Dies entsprach nur 15 % des geplanten Betrags. Insofern wurden die Rücklagemittel zu Gunsten der konjunkturbedingten Nettokreditaufnahme geschont.

Für das Haushaltsjahr 2020 ist festzustellen, dass die getroffene Vorsorge in Höhe von 2 Mrd. Euro für Corona-Pandemie bedingte Mehrausgaben mehr als auskömmlich war. Von den 896 Mio. Euro nach § 8a NTHG 2020 bewilligten Mehrausgaben flossen nur 614,9 Mio. Euro ab.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist verfassungsrechtlich eine Kreditaufnahme für den Haushaltsausgleich das nachrangige

---

<sup>3</sup> Drs. 7/890-B.

<sup>4</sup> Haushaltsgesetz 2019/2020 vom 18. Dezember 2018 (GVBl. I 2018, Nr. 33, S. 1; GVBl. I 2018, Nr. 33, S. 14) zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. April 2020 (GVBl. I 2020, Nr. 9, S. 1; GVBl. I 2020, Nr. 9, S. 3).

Instrument. Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder unterstrichen in ihrer Hildesheimer Erklärung<sup>5</sup> deren Ausnahmetatbestand. Zuvor müssen eigene konsolidierende Anstrengungen unternommen und vorhandene Allgemeine Rücklagemittel zum Haushaltsausgleich herangezogen werden, auch wenn Kreditermächtigungen konjunktur- oder notlagenbedingt möglich sind. Denn deren Inanspruchnahme zieht immer die Notwendigkeit ihrer Tilgung nach sich, die in nachfolgenden Haushaltsjahren erwirtschaftet werden muss, zukünftige Haushalte und Generationen belastet sowie deren Handlungsspielräume einschränkt.

## 5.2 Einnahmen

Das Land plante für das Jahr 2020 Gesamteinnahmen von 15.215,6 Mio. Euro. Tatsächlich beliefen sie sich auf 14.822,8 Mio. Euro und lagen damit um 392,8 Mio. Euro unter dem Ansatz. Gegenüber 2019 erhöhten sich die Gesamteinnahmen allerdings um 1.048,4 Mio. Euro.

---

5 Hildesheimer Erklärung zur Neuverschuldung des Bundes und der Länder im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 21. September 2020.

Einnahmearten	2018	2019	2020			Änderung 2019/2020 in %
	Ist	Ist	Ansatz	Ist	Diff.	
Werte	in Mio. €					
<b>Steuern und steuerähnliche Abgaben, darunter</b>	<b>8.167,9</b>	<b>8.349,0</b>	<b>9.043,3</b>	<b>8.212,1</b>	<b>-831,2</b>	<b>-1,6</b>
- Gemeinschaftsteuern	7.625,3	7.760,8	8.423,7	7.566,3	-857,4	-2,5
- Landessteuern	528,1	569,8	605,8	630,1	24,3	10,6
<b>Verwaltungseinnahmen</b>	<b>421,6</b>	<b>425,1</b>	<b>382,4</b>	<b>447,5</b>	<b>65,1</b>	<b>5,3</b>
<b>Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes, davon</b>	<b>2.462,3</b>	<b>2.345,0</b>	<b>2.057,0</b>	<b>2.977,5</b>	<b>920,5</b>	<b>27,0</b>
- Allgemeine Zuweisungen des Bundes, darunter	1.077,9	972,9	1.080,6	1.048,7	-31,9	7,8
SoBEZ und BEZ bis 2019	658,4	553,4	0,0	0,0	0,0	-6,4
BEZ ab 2020	0,0	0,0	691,5	518,2	-173,3	
- Sonstige Zuweisungen des Bundes	1.031,7	1.008,5	720,6	1.196,5	475,9	18,6
- Zuweisungen für Investitionen vom Bund	352,6	363,7	255,8	732,3	476,5	101,3
<b>Einnahmen aus Zuschüssen der EU, davon</b>	<b>244,9</b>	<b>265,3</b>	<b>479,2</b>	<b>311,2</b>	<b>-168,0</b>	<b>17,3</b>
- Zuschüsse von der EU	165,0	126,7	201,7	157,5	-44,2	24,3
- Sonstige Zuschüsse für Investitionen von der EU	79,9	138,6	277,5	153,7	-123,8	10,9
<b>Länderfinanzausgleich bis 2019</b>	<b>582,6</b>	<b>552,7</b>	<b>0,0</b>	<b>140,2</b>	<b>140,2</b>	<b>-74,6</b>
<b>Nettokreditaufnahme, davon</b>	<b>0,0</b>	<b>1.000,0</b>	<b>2.000,0</b>	<b>1.579,7</b>	<b>-420,3</b>	<b>58,0</b>
- nach § 18 a LHO	0,0	0,0	0,0	964,8	964,8	100,0
- nach § 18 b LHO	0,0	0,0	2.000,0	614,9	-1.385,1	100,0
<b>Besondere Finanzierungseinnahmen, darunter</b>	<b>350,0</b>	<b>593,8</b>	<b>997,6</b>	<b>857,2</b>	<b>-140,4</b>	<b>44,4</b>
- Entnahme Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds	0,0	0,0	43,1	14,4	-28,7	100,0
- Entnahme Allgemeine Rücklage	0,0	265,5	889,2	130,3	-758,9	-50,9
<b>Sonstige Einnahmen</b>	<b>247,6</b>	<b>243,5</b>	<b>256,1</b>	<b>297,4</b>	<b>41,3</b>	<b>22,1</b>
<b>Summe</b>	<b>12.476,9</b>	<b>13.774,4</b>	<b>15.215,6</b>	<b>14.822,8</b>	<b>-392,8</b>	<b>7,6</b>

Tabelle 11: Einnahmearten 2018 bis 2020

Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2018 bis 2020, Abweichungen durch Rundung

Diese Steigerung bei den Gesamteinnahmen ist im Wesentlichen auf die Nettokreditaufnahme von 1.579,7 Mio. Euro und höhere Bundeszuweisungen zurückzuführen.

Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben fielen 2020 zwar um 831,2 Mio. Euro geringer aus, als veranschlagt, sanken im Vergleich zum Vorjahr jedoch nur um 136,9 Mio. Euro. Dabei erreichten die Gemeinschaftsteuern mit 7.566,3 Mio. Euro fast den Vorjahreswert, blieben jedoch um 857,4 Mio. Euro unter dem Haushaltssoll. Dagegen entwickelten sich die Einnahmen aus den Landessteuern positiv. Diese stiegen um 60,3 Mio. Euro und lagen damit 10,6 % über dem Vorjahreswert.

Die Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen des Bundes im Jahr 2020 erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 75,8 Mio. Euro auf 1.048,7 Mio. Euro und lagen um 7,8 % über dem Ist 2019. Dies ist im Wesentlichen auf die außerplanmäßige Corona-Hilfe zum Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen der Kommunen<sup>6</sup> in Höhe von 127,0 Mio. Euro sowie dem ab dem Jahr 2020 neu geordneten bundesstaatlichen Finanzausgleich<sup>7</sup> (-35,2 Mio. Euro) zurückzuführen.

Die sonstigen Zuweisungen des Bundes stiegen um 18,6 % gegenüber dem Vorjahr auf 1.196,5 Mio. Euro an. Sie lagen auch deutlich über dem Haushaltssoll, unter anderem wegen der Zuweisungen zur Weiterleitung an die Landkreise und kreisfreien Städte für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gemäß § 46 a SGB XII (162,7 Mio. Euro) und im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II (238,5 Mio. Euro). Diese werden zwar an die Kommunen durchgeleitet, sind aber nicht als durchlaufende Posten geplant.

Die Zuweisungen des Bundes für Investitionen betragen 732,3 Mio. Euro und haben sich gegenüber dem Vorjahr somit mehr als verdoppelt. Darunter sind unter anderem die Bundeszuweisungen im Rahmen der Soforthilfe „Corona“<sup>8</sup> in Höhe von 455,9 Mio. Euro erfasst. Ohne diese bleiben die Bundeszuweisungen deutlich unter dem Vorjahresniveau.

Die Einnahmen aus Zuschüssen der Europäischen Union (EU) stiegen um 45,9 Mio. Euro auf insgesamt 311,2 Mio. Euro. Sie blieben, auch weil

---

6 Pauschaler Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden nach § 1 Abs. 1 und 2 des Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 06. Oktober 2020, BGBl. I 2020 Nr. 45.

7 Ab dem Jahr 2020 erhält das Land Brandenburg statt der bis 2019 gewährten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft höhere allgemeine bzw. neue Bundesergänzungszuweisungen.

8 Kapitel 08 030 (Existenzgründung und Unternehmensbeteiligung in Industrie, Mittelstand, Handwerk) Titel 331 10 (Bundeszuweisungen im Rahmen der Soforthilfe „Corona“).

Erstattungen der EU noch nicht eingegangen waren, weiterhin deutlich unter dem Ansatz von insgesamt 479,2 Mio. Euro.

Die besonderen Finanzierungseinnahmen sind gegenüber dem Jahr 2019 um 263,4 Mio. Euro auf 857,2 Mio. Euro gestiegen. Entgegen dem Ansatz im Haushaltsplan von 889,2 Mio. Euro entnahm die Landesregierung für den Ausgleich des Haushaltes 2020 der Allgemeinen Rücklage lediglich 130,3 Mio. Euro (2019: 265,5 Mio. Euro). Der Bestand der Allgemeinen Rücklage verringerte sich dadurch auf 1.611 Mio. Euro. Die Entnahmen aus dem im Jahr 2019 eingerichteten Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds<sup>9</sup> (SV Zifo) betragen 14,4 Mio. Euro. Zusätzlich wurden im Jahr 2020 die besonderen Mittel für die Maßnahmen zum Gesundheitsschutz im Rahmen der Corona-Krise<sup>10</sup> in Höhe von 317,4 Mio. Euro für Krankenhäuser und für die Krankenhausförderung erfasst.

Die Anteile von drei Einnahmearten an den Gesamteinnahmen des Landes haben sich im Coronajahr 2020 gegenüber dem Vorjahr stark verändert: Der Anteil der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben betrug nur noch 55,4 %. Im Vorjahr waren es 60,6 %. Der Bund steuerte zur Finanzierung des Landeshaushalts 20,1 % bei. Das sind 3,1 Prozentpunkte mehr als im Vorjahr und unter anderem auf die zusätzlichen Corona-Zuweisungen zurückzuführen. Mit insgesamt 1.579,7 Mio. Euro wuchs der Anteil der Nettokreditaufnahmen an den Einnahmen des Landeshaushalts auf 10,7 % (Vorjahr 7,1 %).

---

9 Titel 356 73 (Entnahme aus dem Zukunftsinvestitionsfonds Brandenburg).

10 Kapitel 07 050 (Krankenhäuser und Krankenhausförderung) Titel 382 18 (Durchlaufende Posten).

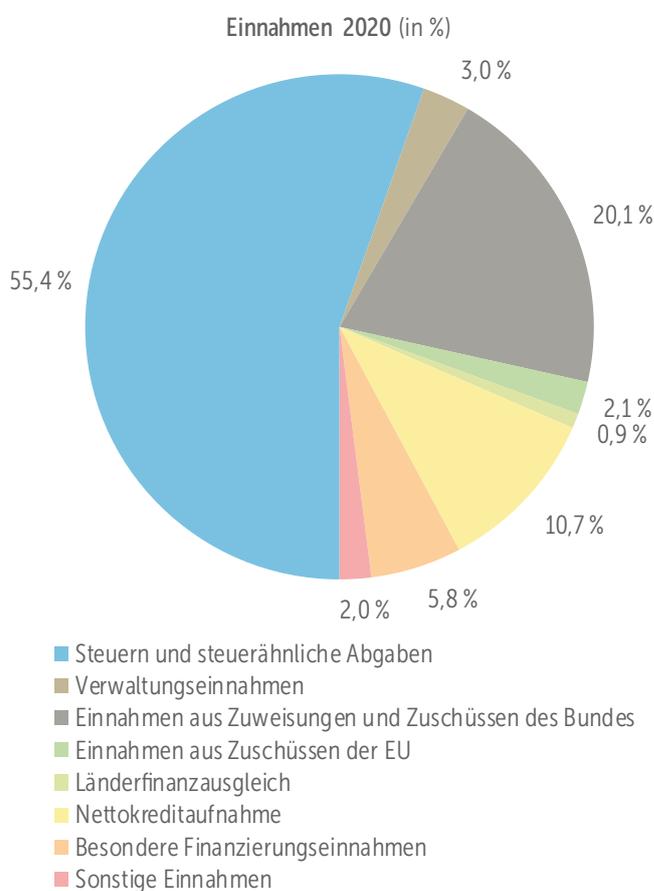


Abbildung 4: Einnahmen 2020  
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2020

Die bereinigten Einnahmen<sup>11</sup> erhöhten sich trotz Corona-Pandemie geringfügig um 205,2 Mio. Euro auf 12.385,8 Mio. Euro (2019: 12.180,6 Mio. Euro).

<sup>11</sup> Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Überschüssen der Vorjahre und haushaltstechnischen Verrechnungen.

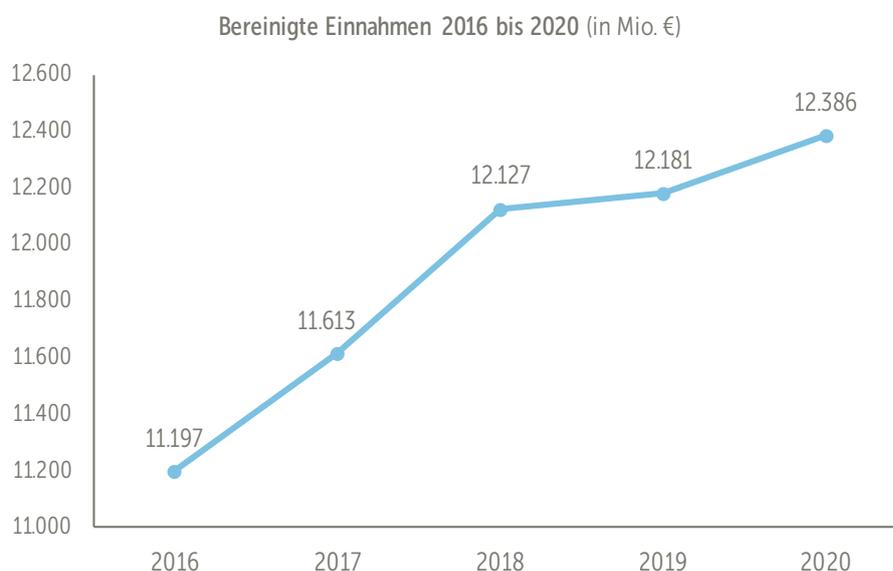


Abbildung 5: **Bereinigte Einnahmen 2016 bis 2020**  
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2016 bis 2020

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

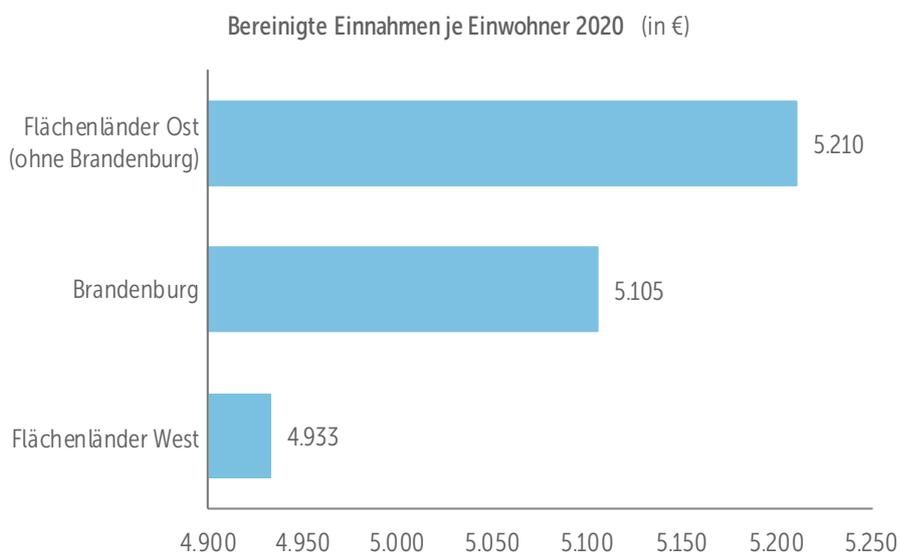


Abbildung 6: **Bereinigte Einnahmen je Einwohner 2020**  
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2020. Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2020, nur Kernhaushalte, eigene Berechnungen (Bevölkerung: Stand 30.06.2020)

Das Land Brandenburg erzielte im Jahr 2020 mit 5.105 Euro (2019: 4.902 Euro) um 172 Euro höhere Einnahmen je Einwohner als die westdeutschen Flächenländer. Gegenüber den ostdeutschen Flächenländern (ohne Brandenburg) verzeichnete es um 105 Euro geringere Einnahmen je Einwohner.

### 5.3 Ausgaben

Die Gesamtausgaben des Landes Brandenburg im Haushaltsjahr 2020 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 1.048,4 Mio. Euro (7,6 %) auf 14.822,8 Mio. Euro. Sie lagen damit um 392,8 Mio. Euro unter dem geplanten Ansatz von 15.215,6 Mio. Euro. Der deutliche Anstieg gegenüber dem Vorjahr ist hauptsächlich auf die durch die Corona-Pandemie verursachten Mehrausgaben des Landes zurückzuführen.

Ausgabearten	2018	2019	2020			Änderung 2019/2020 in %
	Ist	Ist	Ansatz	Ist	Diff.	
Werte	in Mio. €					in %
Personalausgaben	2.832,5	2.977,7	3.316,1	3.144,3	-171,8	5,6
Sächliche Verwaltungsausgaben	660,3	682,9	771,0	734,4	-36,6	7,5
Zinsausgaben	280,4	270,9	280,5	199,5	-81,0	-26,4
Tilgungsausgaben	150,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen, darunter	6.573,4	7.070,5	7.223,9	8.459,8	1.235,9	19,6
- allgemeine Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	2.198,0	2.293,0	2.406,1	2.642,2	236,1	15,2
- sonstige Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	1.748,9	1.924,4	1.755,4	2.198,7	443,3	14,3
- sonstige Zuschüsse an andere Bereiche	1.910,6	2.076,0	2.229,2	2.771,5	542,3	33,5
Baumaßnahmen	45,7	33,4	60,2	43,2	-17,0	29,3
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitions- förderungsmaßnahmen, darunter	1.159,0	2.255,1	1.630,3	1.438,4	-191,9	-36,2
- Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände	332,0	440,9	679,1	529,2	-149,9	20,0
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	701,9	685,5	785,2	685,0	-100,2	-0,1
Zuweisungen an das Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds	0,0	1.000,0	0,0	0,0	0,0	-100,0
Zuschüsse aus dem Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds	0,0	0,0	43,1	14,4	-28,7	100,0
Besondere Finanzierungsausgaben, darunter	775,7	483,8	1.933,7	803,2	-1.130,5	66,0
- Digitalisierungsrücklage	0,0	30,8	0,0	83,6	83,6	171,4
- Sondervermögen Versorgungsfonds	0,0	90,1	0,0	0,0	0,0	-100,0
- Allgemeine Rücklage	450,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Summe</b>	<b>12.476,9</b>	<b>13.774,4</b>	<b>15.215,6</b>	<b>14.822,8</b>	<b>-392,8</b>	<b>7,6</b>

Tabelle 12: Ausgabearten 2018 bis 2020  
Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2018 bis 2020, Abweichungen durch Rundung

Die Personalausgaben (nur Hauptgruppe [HGr.] 4) erhöhten sich im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr um 166,6 Mio. Euro (5,6 %) auf 3.144,3 Mio. Euro. Sie blieben um 171,8 Mio. Euro unter dem Haushaltsansatz. Die sächlichen Verwaltungsausgaben stiegen um 51,5 Mio. Euro (7,5 %) auf 734,4 Mio. Euro.

Die Zinsausgaben verringerten sich wegen des dauerhaft niedrigen Zinsniveaus und der Möglichkeit, Altkredite durch günstigere Neukredite abzulösen, im Jahr 2020 um 71,4 Mio. Euro (26,4 %) auf 199,5 Mio. Euro. Sie blieben um 81,0 Mio. Euro unter dem Ansatz.

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen beliefen sich auf insgesamt 8.459,8 Mio. Euro und stiegen somit um 1.389,3 Mio. Euro (19,6 %) gegenüber dem Vorjahr an. Die höheren Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (+623,5 Mio. Euro) und sonstigen Zuschüsse an andere Bereiche (+695,5 Mio. Euro) sind vor allem auf pandemiebedingte Mehrausgaben zurückzuführen, wie die Zahlungen aus dem Kommunalen Rettungsschirm oder die Corona-Soforthilfen, für die das Land auch Bundesmittel erhalten hatte.

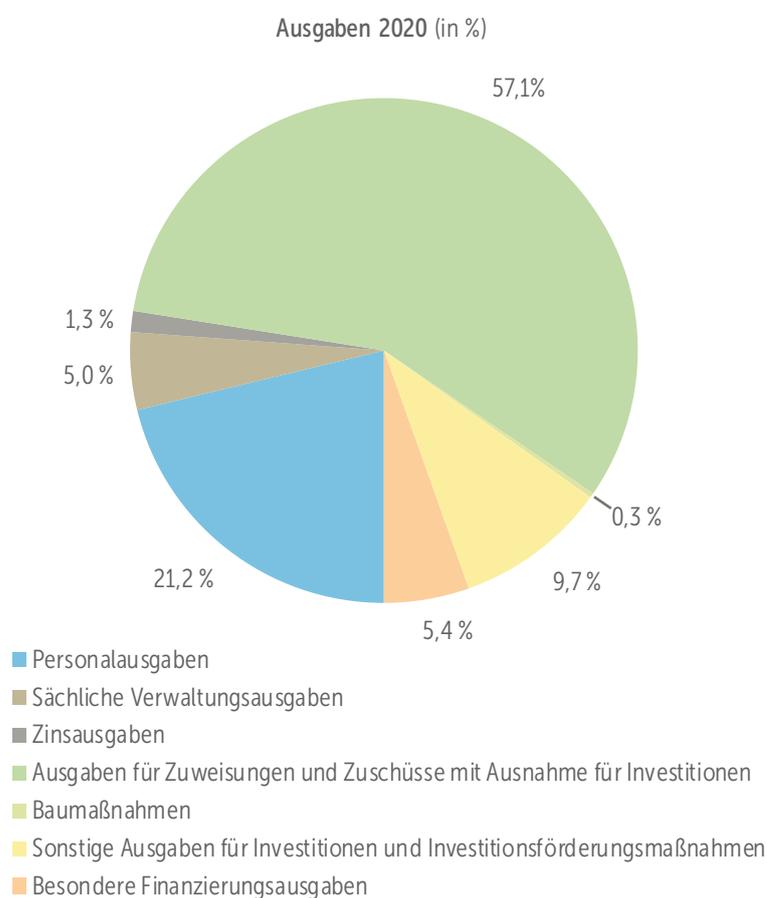
Die Ausgaben für Baumaßnahmen des Landes stiegen um 29,3 % beziehungsweise 9,8 Mio. Euro auf 43,2 Mio. Euro, blieben aber um 17 Mio. Euro unter dem Haushaltsansatz.

Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und zur Förderung von Investitionen verringerten sich im Jahr 2020 um 816,7 Mio. Euro (36,2 %) auf 1.438,4 Mio. Euro. Dies reflektiert den Sondereffekt der Zuweisungen an das Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds von 1 Mrd. Euro im Jahr 2019. Um diesen bereinigt, ergibt sich eine leichte Erhöhung der Investitionsausgaben um 183,3 Mio. Euro (14,6 %). Aus dem Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds wurden im Jahr 2020 lediglich 14,4 Mio. Euro verwendet, deutlich weniger als die geplanten 43,1 Mio. Euro. Die Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Investitionen erhöhten sich im Jahr 2020 um 88,3 Mio. Euro (20,0 %) auf insgesamt 529,2 Mio. Euro. Sie blieben jedoch um 149,9 Mio. Euro unter dem geplanten Ansatz. Die Ausgaben für Zuschüsse zur Förderung von Investitionen an sonstige Bereiche blieben mit 685 Mio. Euro auf dem Vorjahresniveau.

Die Ausgaben für besondere Finanzierungsmaßnahmen steigerten sich im Jahr 2020 um zwei Drittel auf 803,2 Mio. Euro. Dieser Anstieg resultiert fast ausschließlich aus den als durchlaufende Posten gebuchten besonderen

Mitteln für Maßnahmen zum Gesundheitsschutz<sup>12</sup> in Höhe von 317,4 Mio. Euro, die im Rahmen der Corona-Krise vom Bund für Krankenhäuser und für die Krankenhausförderung zur Verfügung gestellt wurden. Die Zuführungen an die Rücklagen lagen mit insgesamt 481 Mio. Euro leicht über dem Vorjahresniveau (478,7 Mio. Euro). Darunter erhöhte sich die erstmals im Jahr 2019 gebildete Digitalisierungsrücklage<sup>13</sup> von 30,8 Mio. Euro auf 83,6 Mio. Euro.

Die Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen machen wie im Vorjahr mit 57,1 % mehr als die Hälfte der Ausgaben des Landes aus. Der Anteil hat sich gegenüber dem Jahr 2019 um 5,8 % wegen der zusätzlichen pandemiebedingten Ausgaben erhöht.



**Abbildung 7:** Ausgaben 2020  
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss

<sup>12</sup> Kapitel 07 050 (Krankenhäuser und Krankenhausförderung) Titel 982 18 (Haushaltstechnische Verrechnung).

<sup>13</sup> Kapitel 08 050 (Wirtschafts- und Strukturförderung) Titel 919 61 und Titel 919 69 (Zuführung zur Digitalisierungsrücklage).

Der Anteil der Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen an den Gesamtausgaben liegt mit 9,7 % deutlich unter dem Vorjahreswert (16,6 %), der durch die Zuweisung an das Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds höher war.

Die bereinigten Ausgaben<sup>14</sup> beliefen sich auf 14.019,5 Mio. Euro (2019: 13.290,6 Mio. Euro). Sie überstiegen den Vorjahreswert um 728,9 Mio. Euro (5,5 %), bereinigt um den Sondereffekt der Zuweisung an das Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds sogar um 1.728,9 Mio. Euro (13,0 %). Insoweit setzte sich der kontinuierliche Anstieg der bereinigten Ausgaben seit 2016, auch bedingt durch die Corona-Pandemie, verstärkt fort.

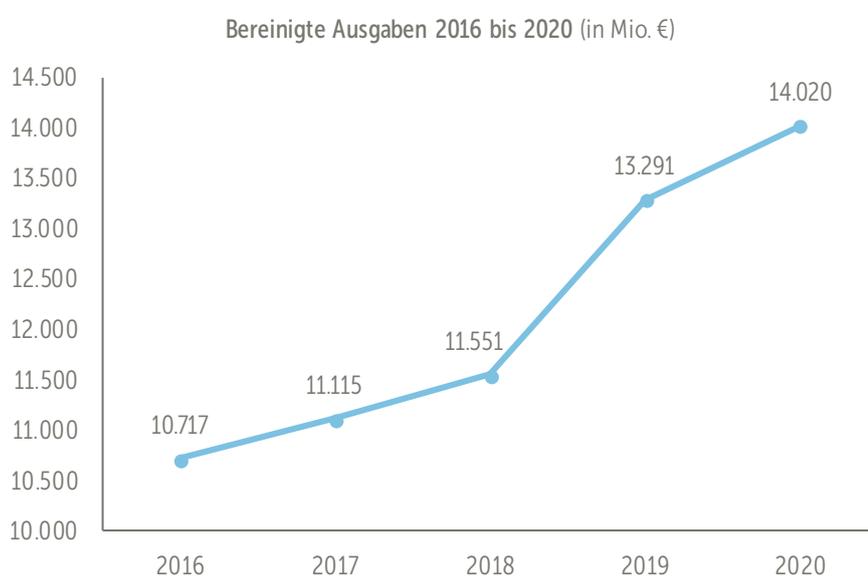


Abbildung 8: [Bereinigte Ausgaben 2016 bis 2020](#)  
Quelle: [Ist lt. Kassenabschluss 2016 bis 2020](#)

Im Vergleich der bereinigten Ausgaben je Einwohner positioniert sich das Land Brandenburg im Jahr 2020 über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer und unter dem Durchschnitt in den ostdeutschen Flächenländern (ohne Brandenburg).

<sup>14</sup> Gesamtausgaben ohne Tilgungsausgaben am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke sowie Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und haushaltstechnischen Verrechnungen.

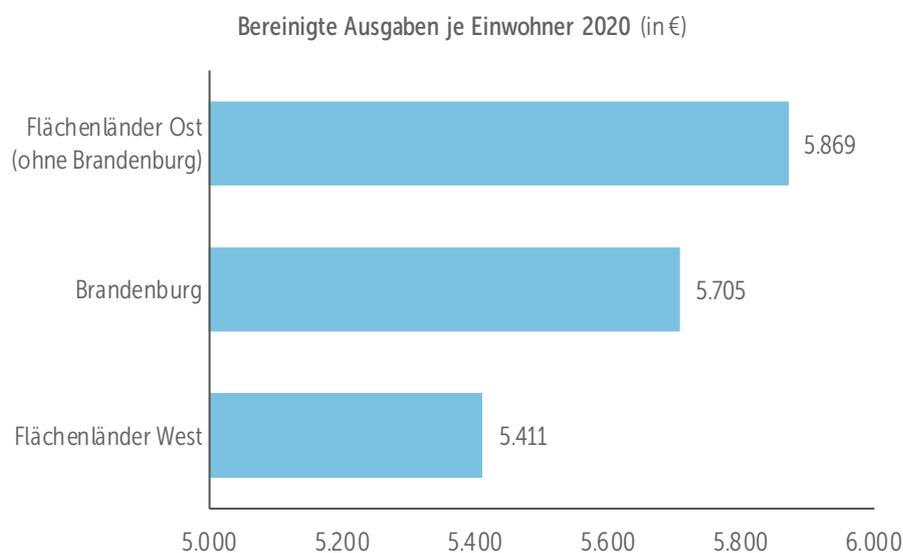


Abbildung 9: **Bereinigte Ausgaben je Einwohner 2020**  
Quellen: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2020, nur Kernhaushalte, eigene Berechnungen (Bevölkerung: Stand zum 30.06.2020)

Das Land Brandenburg gab im Jahr 2020 mit 5.705 Euro je Einwohner 294 Euro mehr aus (2019: 844 Euro mehr) als die westdeutschen Flächenländer und 164 Euro je Einwohner weniger als die übrigen ostdeutschen Flächenländer (2019: 414 Euro mehr).

#### *Haushaltswirtschaftliche Quoten*

Die haushaltswirtschaftlichen Quoten des Landes stehen im Haushaltsjahr 2020 unter dem Einfluss der außerordentlichen pandemiebedingten Ausgaben.

Haushaltswirtschaftliche Quoten	2017	2018	2019 <sup>15</sup>	2020
Werte	in %			
Personalausgabenquote I bereinigt (ohne SV Zifo)	24,4	24,5	24,2	22,4
Personalausgabenquote I			22,4	
Investitionsquote bereinigt (ohne SV Zifo)	9,9	10,4	10,5	10,6
Investitionsquote			17,2	
Steuerdeckungsquote bereinigt (ohne SV Zifo)	68,5	70,6	67,8	58,5
Steuerdeckungsquote			62,7	
Bereinigte Zins-Steuer-Quote	3,9	3,4	3,3	2,4
Nettokreditfinanzierungsquote	-2,1	-1,3	7,5	11,3

Tabelle 13: Hauswirtschaftliche Quoten 2017 bis 2020  
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2017 bis 2020

Die Personalausgabenquote I kennzeichnet den Anteil der Personalausgaben (nur HGr. 4) an den bereinigten Ausgaben. Sie verminderte sich gegenüber dem Jahr 2019 um 1,8 Prozentpunkte auf 22,4 %.

Die Investitionsquote spiegelt die Relation der investiven Ausgaben (einschließlich Investitionsförderungen) zu den bereinigten Ausgaben wider. Sie stieg gegenüber dem Vorjahr um nur 0,1 Prozentpunkte auf 10,6 % an.

Die Steuerdeckungsquote drückt das Verhältnis der Steuereinnahmen zu den bereinigten Ausgaben aus. Sie verminderte sich im Vergleich zum Jahr 2019 um 9,3 Prozentpunkte auf 58,5 %, weil der Steigerung der bereinigten Ausgaben (+5,5 %) im Vergleich zum Vorjahr eine reale Minderung der Steuereinnahmen (1,6 %) gegenübersteht.

Die Zins-Steuer-Quote (Anteil der Zinsausgaben an den Einnahmen aus Steuern) sank im Jahr 2020 auf 2,4 % und folgte trotz leicht gesunkener Steuereinnahmen weiterhin dem Abwärtstrend.

Der Anteil der Nettoverschuldung an den bereinigten Ausgaben ergibt die Kreditfinanzierungsquote. Infolge der Nettokreditaufnahmen in Höhe von 1.579,7 Mio. Euro stieg die Kreditfinanzierungsquote im Jahr 2020 auf 11,3 %.

<sup>15</sup> Für das Haushaltsjahr 2019 werden die Hauswirtschaftlichen Quoten, wie im Jahresbericht 2020 des Landesrechnungshofs, mit und ohne den Sondereffekt der Zuweisung an das SV Zifo dargestellt.

## 6 Zuweisungen des Landes an die Kommunen

**Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhielten im Jahr 2020 insgesamt 5,4 Mrd. Euro aus dem Landeshaushalt. Davon entfielen 269,3 Mio. Euro auf den Kommunalen Rettungsschirm. Das Finanzministerium hat den Ausgleich der kommunalen Steuermindereinnahmen im Jahr 2020 vollständig über den Notlagenkredit finanziert, obwohl hierfür 93 Mio. Euro zweckgebundene Bundesmittel zur Verfügung gestellt wurden.**

### 6.1 Grundlagen und Übersicht über die Zuweisungen insgesamt

Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz<sup>16</sup> (GG) garantiert den Gemeinden und Gemeindeverbänden (nachfolgend Kommunen) alle örtlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln. Dabei steht ihnen auch eine wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle zu, wie beispielsweise die Grund- und die Gewerbesteuer. Die Länder haben ergänzend hierzu ihre Kommunen nach Artikel 106 Absatz 7 Satz 1 GG an den Gemeinschaftsteuern zu einem von ihnen zu bestimmenden Prozentsatz zu beteiligen (Kommunaler Finanzausgleich). Gemäß Artikel 99 Satz 2 der Verfassung des Landes Brandenburg<sup>17</sup> (LV) hat das Land Brandenburg durch einen solchen Finanzausgleich dafür zu sorgen, dass die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen können. Hat es Aufgaben an die Kommunen übertragen, so ist entsprechend Artikel 97 Absatz 3 Satz 3 LV für die Mehrbelastungen der Kommunen durch die übertragenen Aufgaben ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen (Konnexitätsprinzip).

Der Kommunale Finanzausgleich ist im Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz<sup>18</sup> (BbgFAG) geregelt. Für das Ausgleichsjahr 2020 beträgt gemäß § 3 Absatz 1 Satz 2 BbgFAG die Verbundmasse 22 % der Gemeinschaftsteuer-, Landessteuer- sowie weiterer Einnahmen des Landes,

---

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

17 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).

18 Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG) vom 29. Juni 2004 (GVBl. I 2004, S. 262), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Dezember 2020 (GVBl. I 2020, Nr. 36).

was einem Betrag von 2,2 Mrd. Euro entspricht. Dieser Prozentsatz, nach dem die finanzielle Verteilung zwischen dem Land und den Kommunen im Sinne einer Symmetrie zwischen Aufgaben und Ausgaben erfolgt, ist gemäß § 3 Absatz 4 BbgFAG alle drei Jahre zu prüfen und ggfs. anzupassen. Nach dem aktuellen Gutachten zum Ausgleichsjahr 2022<sup>19</sup> habe in den betrachteten Jahren 2017 bis 2019 eine „leichte Asymmetrie zu Lasten der Landesebene“ bestanden und die Verbundmasse sollte von 22,43 % im Jahr 2021 auf 21,24 % im Jahr 2022 abgesenkt werden. Vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie einigten sich das Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE), das Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK) sowie die kommunalen Spitzenverbände jedoch in der gemeinsamen Erklärung vom 11. Mai 2021 darauf, die für 2021 gesetzlich vorgesehene Verbundmasse von 22,43 % bis zum Jahr 2024 fortzuschreiben. Die Umsetzung durch den Gesetzgeber steht noch aus. Die Landesregierung hat dem Landtag einen Gesetzentwurf für ein „Achstes Gesetz zur Änderung des BbgFAG“ am 14. September 2021 zur Beschlussfassung vorgelegt.<sup>20</sup>

Ergänzend zu den Mitteln aus der Verbundmasse erhalten die Kommunen weitere Zuweisungen für den kommunalen Finanzausgleich. Außerdem sind erhebliche Zuweisungen vor allem aus den Ressorteinzelplänen vorgesehen. Im Jahr 2020 beliefen sich die Zuweisungen auf zusammen 5,4 Mrd. Euro (2019: 4,7 Mrd. Euro).

---

<sup>19</sup> Lenk/Hesse/Stärke: Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg zum Ausgleichsjahr 2022, Gutachten, März 2021.

<sup>20</sup> Drs. 7/4204.

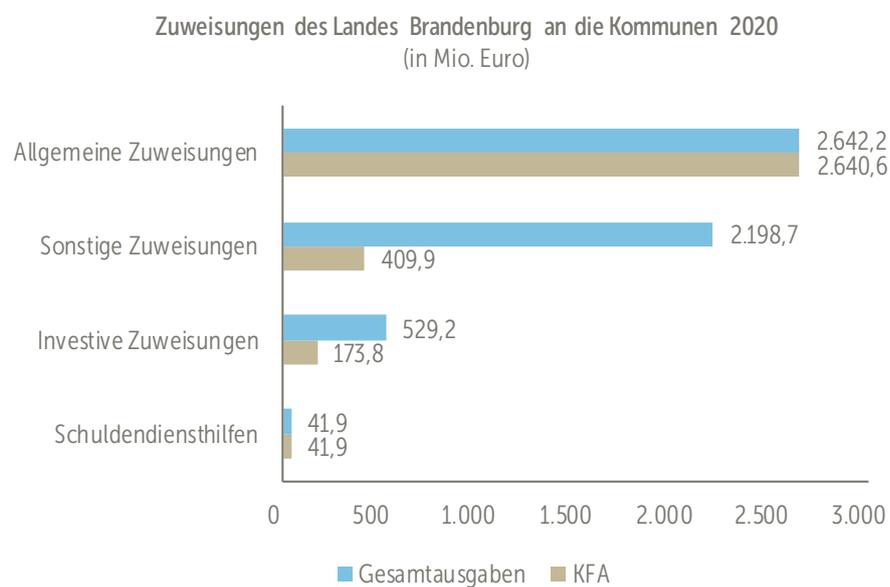


Abbildung 10: Zuweisungen 2020 an Kommunen  
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2020

Davon entfielen auf den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) 3,3 Mrd. Euro und 2,1 Mrd. Euro (2019: 1,8 Mrd. Euro) erhielten die Kommunen aus den Ressorteinzelplänen.

## 6.2 Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz

Das Land verausgabte im Jahr 2020 aus dem Kapitel 20 030<sup>21</sup> insgesamt 2,6 Mrd. Euro für die Zuweisungen an die Kommunen nach dem BbgFAG. Dem standen Einnahmen von 65,9 Mio. Euro gegenüber. Diese Zuweisungen sind vorwiegend allgemeiner Art, d. h., sie sind nicht zweckgebunden.

Davon umfassten die Zuweisungen an die Kommunen aus dem Steuerverbund zusammen 2,3 Mrd. Euro und betrafen unter anderem

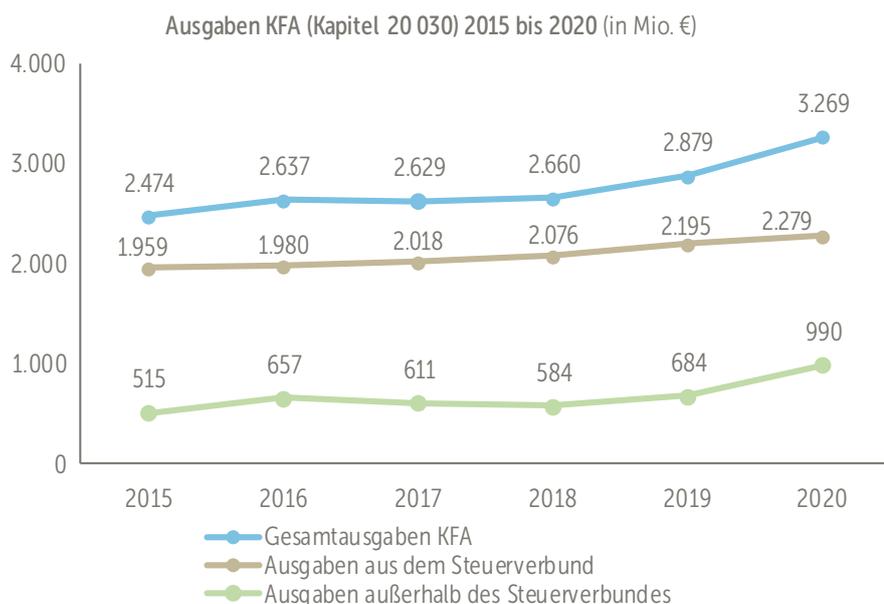
- allgemeine Schlüsselzuweisungen (1.875,5 Mio. Euro),
- investive Schlüsselzuweisungen (130,4 Mio. Euro),
- Schullastenausgleich (85,8 Mio. Euro),
- Zuweisungen für Soziallastenausgleich (110,9 Mio. Euro).

<sup>21</sup> Kapitel 20 030 (Kommunaler Finanzausgleich).

Außerhalb des Steuerverbundes erhielten die Kommunen weitere Zuweisungen in Höhe von 989,7 Mio. Euro, wie beispielsweise

- die Zuweisungen für übertragene Aufgaben (180,5 Mio. Euro),
- die Erstattung von Kosten für die Aufnahme und Unterbringung ausländischer Geflüchteter und von Spätaussiedelnden nach dem Landesaufnahmegesetz<sup>22</sup> (231,4 Mio. Euro),
- den Ersatz der Straßenausbaubeiträge (36,7 Mio. Euro),
- die Zuweisungen nach dem Gemeindestrukturänderungsförderungsgesetz (41,9 Mio. Euro). Diese wurden über eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage finanziert.<sup>23</sup>

Von den Gesamtausgaben des Landes im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs entfielen 173,8 Mio. Euro auf investive und 3.092,5 Mio. Euro auf konsumtive Zuweisungen.



**Abbildung 11:** Leistungen des Landes im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs  
 Quellen: Haushaltrechnungen 2015 bis 2019, Ist laut Kassenabschluss 2020

<sup>22</sup> Landesaufnahmegesetz (LAufnG) vom 15. März 2016 (GVBl. I 2016, Nr. 11), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Dezember 2020 (GVBl. I 2020, Nr. 42).

<sup>23</sup> Kapitel 20 020 (Allgemeine Bewilligungen) Titel 359 17 (Entnahme aus der allgemeinen Rücklage zur Verwendung für das Gemeindestrukturänderungsförderungsgesetz zum Abbau der Kassenkreditbelastung dreier kreisfreier Städte und zur Stärkung von Kultureinrichtungen).

Die Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes machten im Jahr 2020 etwa ein Drittel der Zuweisungen aus dem Kapitel des Kommunalen Finanzausgleichs aus. Die Steigerung gegenüber dem Vorjahr (+306 Mio. Euro) ergibt sich im Wesentlichen durch die Zahlungen von 269,3 Mio. Euro aus dem Kommunalen Rettungsschirm. Die Kommunen erhielten sie zum Ausgleich coronabedingter Mehrausgaben und der Gewerbesteuermindereinnahmen (siehe Tz. 6.4).

### 6.3 Weitere Zuweisungen an die Kommunen

Außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs erhielten die Kommunen weitere Zuweisungen aus den Ressorteinzelplänen, die überwiegend zweckgebunden waren. Von insgesamt 2,1 Mrd. Euro entfielen 355,4 Mio. Euro auf Investitionen und 1.790,3 Mio. Euro auf konsumtive Ausgaben. Dem standen Einnahmen aus Bundes- oder EU-Mitteln von ca. 614,1 Mio. Euro gegenüber.

Zu diesen weiteren Zahlungen gehören beispielsweise die Zuweisungen

- im Rahmen des Kommunalen Infrastrukturprogramms (50,1 Mio. Euro),
- zur Förderung von Kindertagesbetreuung (499,4 Mio. Euro),
- für die Stadtentwicklung (97,7 Mio. Euro) oder
- die Kostenerstattung für die örtlichen Sozialhilfeträger (636,1 Mio. Euro).

Von den Zuweisungen für Kultur und Kirchen (17,5 Mio. Euro) wurde ein Teilbetrag der institutionellen Förderung von Theatern und Orchestern<sup>24</sup> (8,9 Mio. Euro) ebenfalls über eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage finanziert.<sup>25</sup>

### 6.4 Kommunalen Rettungsschirm

Dem Kommunalen Rettungsschirm des Landes Brandenburg zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie liegt die gemeinsame Erklärung der Ministerin der Finanzen und für Europa und des Ministers des Innern und für Kommunales zusammen mit dem Landkreistag Brandenburg

---

<sup>24</sup> Kapitel 06 810 (Ausgaben für Kultur und Kirche) TGr. 61 (Institutionelle Förderung von Theatern und Orchestern).

<sup>25</sup> Vgl. Fußnote 23

und dem Städte- und Gemeindebund Brandenburg vom 4. Juni 2020<sup>26</sup> zugrunde. Danach sollen den Kommunen 580 Mio. Euro in den Jahren 2020 und 2021 zufließen. Als Rechtsgrundlagen galten für das Jahr 2020

- die Richtlinie Kommunaler Rettungsschirm Corona 2020<sup>27</sup> des MIK und
- die Richtlinie Ausgleich kommunale Steuermindereinnahmen 2020<sup>28</sup> des MdFE.

Danach erhielten die Kommunen im Jahr 2020 vom MIK einen Mehrbelastungsausgleich von 70 Mio. Euro und vom MdFE einen anteiligen pauschalen Ausgleich der Steuermindereinnahmen von 199,3 Mio. Euro. Der Brandenburger Landtag verabschiedete im Dezember 2020 das Gesetz zur Umsetzung des Kommunalen Rettungsschirms im Kommunalen Finanzausgleich<sup>29</sup>, das die Mindereinnahmen der Kommunen durch die Corona-Pandemie ausgleichen soll. Durch dieses Gesetz wird insbesondere die Verbundmasse der Jahre 2021 und 2022 um 156 Mio. Euro und um 71 Mio. Euro erhöht.

Das Land Brandenburg erhielt vom Bund im Jahr 2020 nach dem Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder<sup>30</sup> 127 Mio. Euro als pauschalen Ausgleich für die Gewerbesteuermindereinnahmen. Hiervon hatte es gemäß Artikel 143h GG zweckgebunden 93 Mio. Euro und zu gleichen Teilen Landesmittel an die Kommunen<sup>31</sup> weiterzuleiten. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass entsprechend dem Bericht zum Jahresabschluss 2020<sup>32</sup> des MdFE gleichwohl der Gesamtbetrag der Zuweisung über den Notlagenkredit nach § 18b Landeshaushaltsordnung (LHO) finanziert wurde. Notlagenbedingte Kredite dürfen im jeweiligen Haushaltsjahr nur in der Höhe aufgenommen werden, in der sie zur Finan-

---

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

27 RL Kommunaler Rettungsschirm Corona 2020 vom 10. Juli 2020 (ABl. 20, [Nr. 29], S. 635).

28 RL Ausgleich kommunale Steuermindereinnahmen vom 13. August 2020 (ABl. 20, [Nr. 34S], S. 828\_2).

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

30 Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6. Oktober 2020 (BGBl. I Nr. 45).

31 Bericht des MdFE an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen vom 15. Dezember 2020.

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

zierung der Maßnahmen zur Bewältigung der Krise benötigt werden.<sup>33</sup> Da der Bund zu einem Teil für den Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen der Kommunen aufgekommen ist, war in Höhe dieses Betrages keine zusätzliche notlagenbedingte Kreditaufnahme des Landes erforderlich. Deshalb ist die notlagenbedingte Kreditermächtigung um 93 Mio. Euro zu hoch in Anspruch genommen worden.

Nach Darstellung des MdFE waren die Bundesmittel nicht als zweckgebundene Zuweisung zu behandeln gewesen, somit unter Anwendung des § 8 LHO (Grundsatz der Gesamtdeckung) vereinnahmt und wurden deshalb nicht im Rahmen der notlagenbedingten Nettokreditaufnahme berücksichtigt. Für die Ermittlung der notlagenbedingten Kreditaufnahme habe es die getätigten Einwilligungen nach § 8a Nachtragshaushaltsgesetz 2020<sup>34</sup> zugrunde gelegt.

Der Landesrechnungshof weist daraufhin, dass diese Einnahmen aus den Zuweisungen des Bundes ausschließlich zur Bekämpfung der Notlage, 2020 also der Corona-Pandemie, verwendet werden durften. Aus Sicht des Landesrechnungshofs ist es von hoher Bedeutung, dass die Regelungen der Schuldenbremse eingehalten werden.

---

<sup>33</sup> Vgl. auch Hildesheimer Erklärung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 21. September 2020.

<sup>34</sup> Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (NTHG 2020) vom 1. April 2020 (GVBl. I 2020, Nr. 9., S. 1, GVBl. I 2020, Nr. 9, S. 3)

## 7 Finanzierungssaldo, Zinsausgaben, Schuldenstand

Das Finanzierungsdefizit stieg im zweiten Jahr in Folge stark an und belief sich für das Haushaltsjahr 2020 auf 1,6 Mrd. Euro. Die Nettokreditaufnahmen in fast gleicher Höhe führten zu einem deutlichen Anstieg beim Schuldenstand des Landes. Dieser erreichte mit 20,4 Mrd. Euro erneut einen Höchstwert.

Der Finanzierungssaldo errechnet sich aus der Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben. Für das Jahr 2020 belief sich das Finanzierungsdefizit auf 1.633,7 Mio. Euro. Es erhöhte sich um 523,8 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahreswert (2019: 1.109,9 Mio. Euro). Damit endeten die bis zum Jahr 2018 ansteigenden Finanzierungsüberschüsse abrupt.

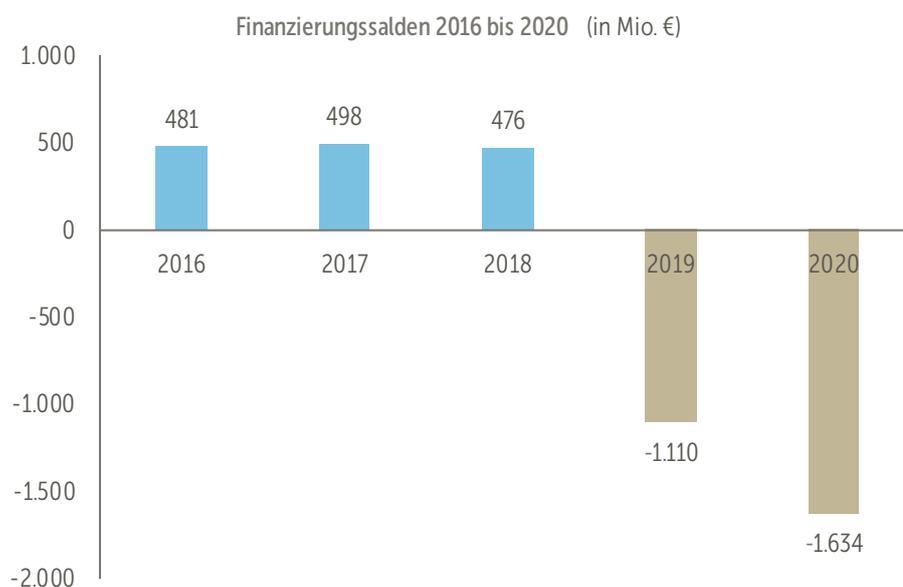


Abbildung 12: Finanzierungssalden 2016 bis 2020  
Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2016 bis 2020

Der Schuldenstand wuchs aufgrund der Nettokreditaufnahmen in Höhe von 1.579,7 Mio. Euro auf insgesamt 20,4 Mrd. Euro an.

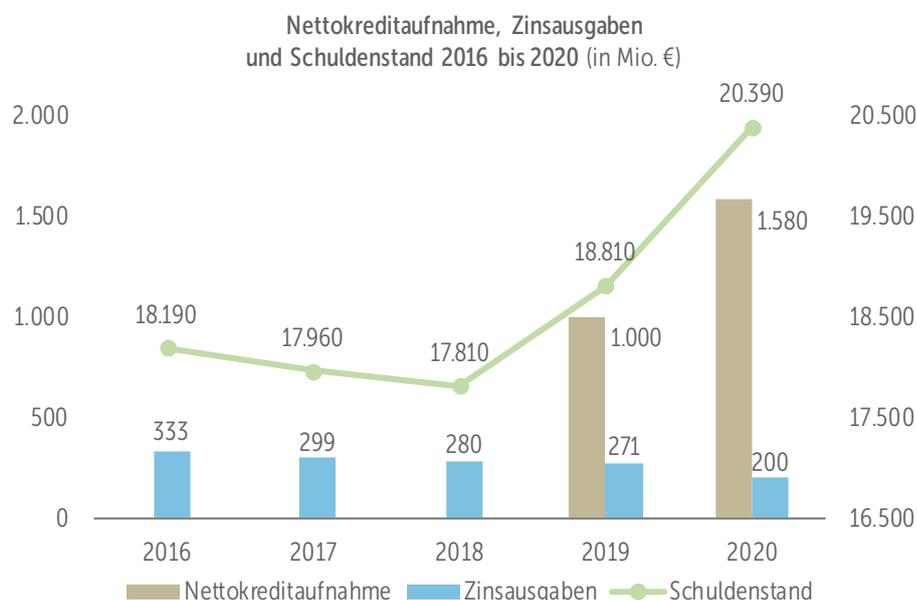
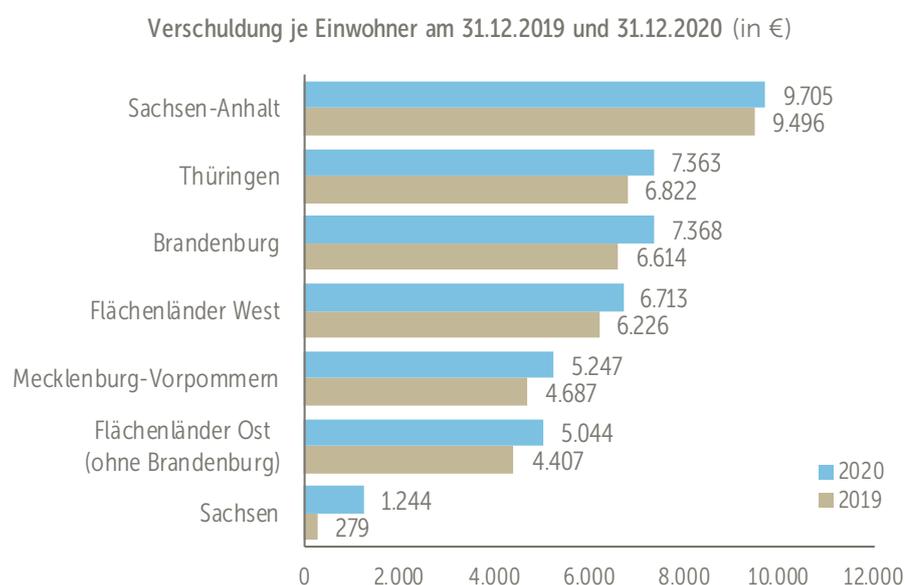


Abbildung 13: Nettokreditaufnahme, Zinsausgaben und Schuldenstand 2016 bis 2020  
Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2016 bis 2020

Die seit dem Jahr 2012 vorgenommene Altschuldentilgung von insgesamt 852 Mio. Euro wurde bereits mit der Nettokreditaufnahme für den Zukunftsinvestitionsfonds im Jahr 2019 vollständig konterkariert. Schon damit erreichte die Gesamtverschuldung den höchsten Wert seit Bestehen des Landes. Die erneute Nettokreditaufnahme im Jahr 2020, nunmehr in Folge der Corona-Pandemie, führt zu einem weiteren deutlichen Anstieg der Gesamtverschuldung. Mit der Ermächtigung zur Neuverschuldung auch im Jahr 2021 wird sich diese Entwicklung voraussichtlich fortsetzen. Dagegen lagen die Zinsausgaben aufgrund des niedrigen Zinsniveaus mit knapp 200 Mio. Euro erneut deutlich unter dem Vorjahreswert, wobei Einmaleffekte aufgrund von Einnahmen aus Agio in Höhe von 44,2 Mio. Euro bei den Zinsausgaben berücksichtigt wurden.

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes Brandenburg der Kern- und Extrahaushalte beim nicht-öffentlichen Bereich<sup>35</sup> erhöhte sich im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr um 754 Euro auf 7.368 Euro je Einwohner.

<sup>35</sup> 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 14:** Verschuldung je Einwohner 2019 und 2020  
 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 655 Euro (2019: 388 Euro) höhere Schuldenlast, im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer (ohne Brandenburg) lag sie um 2.324 Euro über dem Durchschnitt. Dieser liegt weiterhin hauptsächlich in der niedrigen sächsischen Verschuldung begründet, obgleich sich auch diese infolge der Neuverschuldung aufgrund der Corona-Pandemie um 965 Euro je Einwohner erhöhte. Brandenburg weist nach Sachsen damit den mit Abstand höchsten Anstieg der Verschuldung je Einwohner gegenüber dem Vorjahr unter den ostdeutschen Flächenländern auf.

## 8 Strukturelles Defizit

**Brandenburg wies 2020 trotz zumindest leicht gestiegener struktureller Einnahmen ein strukturelles Defizit von fast 1,6 Mrd. Euro aus. Die strukturellen Ausgaben erhöhten sich erneut beträchtlich um 656 Mio. Euro.**

Zur Beurteilung der Haushaltslage 2020 stellte der Landesrechnungshof in Anlehnung an das Vorgehen des Stabilitätsrates die strukturellen Einnahmen<sup>36</sup> den strukturellen Ausgaben<sup>37</sup> gegenüber. Im Ergebnis ergab sich ein strukturelles Defizit<sup>38</sup> von 1.557,3 Mio. Euro. Ein strukturelles Defizit lässt Rückschlüsse auf den finanziellen Umfang von notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen zu, um auf eine Nettokreditaufnahme verzichten zu können.

---

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

37 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).

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

Strukturelles Defizit	2018	2019	2020	Differenz 2019/2020
Werte	in Mio. €			
Gesamteinnahmen	12.476,9	13.774,4	14.822,8	1.048,4
abzüglich Einnahmen aus				
- Krediten am Kapitalmarkt	0,0	1.000,0	1.579,7	579,7
- Entnahmen aus Rücklagen	347,0	587,9	533,3	-54,6
- haushaltstechnischen Verrechnungen	3,0	5,9	324,0	318,0
- Veräußerung von Beteiligungen, Kapitalrückzahlungen	0,0	0,0	0,0	0,0
- Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	12,2	10,8	12,2	1,4
- Darlehensrückflüssen	18,8	14,0	32,6	18,6
- Krediten beim öffentlichen Bereich	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturelle Einnahmen	12.095,9	12.155,8	12.340,9	185,2
Gesamtausgaben	12.476,9	13.774,4	14.822,8	1.048,4
abzüglich Ausgaben für				
- Zuführungen an Rücklagen	773,1	478,7	481,0	2,3
- haushaltstechnische Verrechnungen	2,6	5,2	322,2	317,0
- Tilgungen am Kreditmarkt	150,0	0,0	0,0	0,0
- Erwerb von Beteiligungen	15,0	5,4	10,8	5,4
- Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	3,9	5,9	2,5	-3,4
- Darlehensvergaben	35,8	36,8	108,0	71,1
- Tilgungen beim öffentlichen Bereich	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturelle Ausgaben	11.496,5	13.242,4	13.898,2	655,8
Struktureller Saldo	599,4	-1.086,6	-1.557,3	470,7
abzüglich				
- SoBEZ (Solidarpakt II) bis 2019 <sup>39</sup>	402,9	300,3	0,0	-300,3
Strukturelles Defizit (-) / Struktureller Überschuss (+)	+196,5	-1.386,9	-1.557,3	170,4

Tabelle 14: Strukturelles Defizit 2018 bis 2020  
Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2018 bis 2020, Abweichungen durch Rundung

Das strukturelle Defizit für das Jahr 2020 übersteigt das Defizit des Vorjahres nochmals um 170,4 Mio. Euro. Die strukturellen Einnahmen erhöhten sich

<sup>39</sup> Eine Bereinigung um die Einnahmen aus den SoBEZ des Korbs I des Solidarpakts II findet aufgrund der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Haushaltsjahr 2020 nicht mehr statt.

mit 185,2 Mio. Euro nur geringfügig. Kritisch anzumerken bleibt – wie bereits in den Jahren zuvor – der massive Aufwuchs der strukturellen Ausgaben um beträchtliche 655,8 Mio. Euro. Noch im Jahr 2018 wurde ein struktureller Überschuss von knapp 200 Mio. Euro ausgewiesen.

## 9 Überwachung der Schuldenbremse

**Der Stabilitätsrat stellte fest, dass die Schuldenbremse für die Jahre 2020 und 2021 eingehalten wird, weil sich die Verschuldung aus einer Notlage heraus ergibt. Der Landesrechnungshof weist auf den Ausnahmecharakter dieser Neuverschuldung hin und mahnt einen restriktiven Gebrauch an.**

Der Bund und die Länder haben ihre Haushalte ab dem Jahr 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 in zwei Komponenten.

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

Die Länder können für die Konjunkturbereinigung – mit Bindungswirkung von fünf Jahren – entscheiden, ob sie dabei jeweils das Bundesverfahren oder das Verfahren für die Konsolidierungshilfelande anwenden.

Der Stabilitätsrat stellt in seinem Beschluss zu beiden Komponenten seine Ergebnisse dar.

Aus Sicht des Landesrechnungshofs ist durch die Wahlmöglichkeit eine Überwachung auf Basis eines „einheitlichen“ Konjunkturbereinigungs-

verfahrens nicht gewährleistet und könnte eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse einschränken.

Das Land Brandenburg hat sich für das Verfahren der Konsolidierungshilfeländer entschieden. Gemäß Beschluss auf seiner Sitzung am 18. Dezember 2020 hat der Stabilitätsrat zur Kenntnis genommen, dass Brandenburg die Schuldenbremse für die Jahre 2020 und 2021 einhalten wird. Er stellte fest, dass sich aus dem harmonisierten, an den europäischen Vorgaben und Verfahren orientierten Analysesystem keine Beanstandungen ergeben. Die Höhe der ausgewiesenen möglichen strukturellen Nettokreditaufnahmen bemisst sich danach aus einer Notsituation heraus.

Die Ausnahmen von der Schuldenbremse sind restriktiv anzuwenden. Der Landesrechnungshof hatte auf den Ausnahmecharakter der Neuverschuldung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Haushalt 2021 hingewiesen.<sup>40</sup> Verfassungsrechtlich problematisch ist, dass die im laufenden Haushaltsjahr nicht benötigten notlagenbedingten Kreditermächtigungen in Anspruch genommen und dem Sondervermögen „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ zugeführt werden sollen. Somit stehen diese Kreditaufnahmen für Ausgaben noch im folgenden Haushaltsjahr weiter zur Verfügung.

## 10 Ausblick

**Die Haushaltslage Brandenburgs wird zusehends düsterer. Sie gibt Anlass zur Besorgnis. Dies liegt nicht nur an den gesamtwirtschaftlich schwierigen Rahmenbedingungen infolge der Corona-Pandemie. Ein Grund ist auch, dass die Landesregierung nicht widerstehen konnte, die Ausnahmeregelung der Schuldenbremse zum Anlass zu nehmen, finanzielle Reserven für die Zukunft aufzubauen. Sie kann daher längst überfällige Konsolidierungsmaßnahmen aufschieben. Die Tragfähigkeit des Haushaltes gerät damit aber in Gefahr.**

Bevor man in unsicheren Zeiten einen Ausblick in die Zukunft wagt, ist es ratsam, sich anhand einer Bestandsaufnahme zunächst die aktuelle Haushaltslage in Brandenburg zu vergegenwärtigen. Das strukturelle Defizit

---

<sup>40</sup> Pressemitteilungen des Landesrechnungshofs 9/2020 vom 24. Oktober 2020 und 2/2021 vom 28. Mai 2021.

ist im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr um 170,4 Mio. Euro angewachsen und beträgt 1.557,3 Mio. Euro. Während die Steuereinnahmen deutlich hinter den Ansätzen zurück, aber im Ist fast auf Vorjahresniveau blieben, stiegen die ohnehin hohen (Konsum-)Ausgaben durch zusätzliche Ausgaben zur Eindämmung der Corona-Pandemie und zur Beseitigung ihrer Folgen weiter an. Die strukturellen Ausgaben nahmen um 655,8 Mio. Euro erneut stark zu. Allerdings sollte nicht unerwähnt bleiben, dass der Bund erhebliche Zuweisungen zur Deckung der Pandemie-bedingten Mehrausgaben, insbesondere im Rahmen der Soforthilfen „Corona“, zur Verfügung stellte. Durch die Nettokreditaufnahme in Höhe von 1.579,7 Mio. Euro erreichte die Verschuldung einen neuen Höchststand von nunmehr 20,4 Mrd. Euro. Der Anteil der kreditfinanzierten Ausgaben am Haushalt nahm damit weiter deutlich zu.

Der Landesrechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2020 in Bezug auf den Doppelhaushalt 2019/2020 und für den Finanzplanungszeitraum darauf hingewiesen, dass sich der Haushalt Brandenburgs – auch unabhängig von den coronabedingten Herausforderungen – in einem strukturellen Ungleichgewicht befindet. Die wachsenden konsumtiven Ausgaben konnten nur über Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage gedeckt werden. Zusätzliche investive Ausgaben im Jahr 2019 für den Zukunftsinvestitionsfonds wurden sogar noch unmittelbar vor Geltung der Schuldenbremse, nach der alten Schuldenregel, über einen Kredit finanziert. Die Finanzministerin hat in der Pressemitteilung zum endgültigen Jahresabschluss 2020<sup>41</sup> selbst eingeräumt, dass der Haushalt unverkennbar strukturelle Schieflagen aufweise, die nichts mit Corona zu tun hätten.

Diese strukturellen Probleme im Landeshaushalt haben sich in den letzten Jahren und damit vor der Corona-Pandemie manifestiert, weil sich die Ausgabenlinie stets expansiv entwickelte. Kontinuierlich steigende Steuereinnahmen ermöglichten – insbesondere bei politischen Prioritätsprojekten – ein großzügiges Ausgabeverhalten. Konkrete Konsolidierungsmaßnahmen waren nicht vorgesehen und erschienen angesichts der positiven Einnahmesituation auch nicht zwingend. In der aktuellen Corona-Pandemie rächt sich dies nun in besonderem Maße.

Vor diesem Hintergrund ist auch das Nachtragshaushaltsgesetz 2021 (NTHG 2021)<sup>42</sup> kritisch zu sehen. Dieses sieht eine zusätzliche notlagen-

---

41 Pressemitteilung des MdFE vom 12. April 2021, 11/2021.

42 Nachtragshaushaltsgesetz 2021 (NTHG 2021) vom 23. Juni 2021 (GVBl. I 2021, Nr. 17, S. 1, GVBl. I 2021, Nr. 17, S. 2).

bedingte Kreditaufnahme in Höhe von 514,8 Mio. Euro vor, obgleich Mittel in dieser Höhe in der Allgemeinen Rücklage zur Verfügung stehen. Folglich sind im Haushaltsjahr 2021 Nettokreditaufnahmen bis zu 3.258,8 Mio. Euro möglich. Dadurch wird deutlich, wie das Land kreditfinanziert für die nächsten Jahre vorsorgt: Vorhandene Rücklagen werden für anderweitige Ausgabenwünsche geschont. So können unliebsame Konsolidierungsschritte auch weiterhin auf die lange Bank geschoben werden.

Grundsätzlich ist aufgrund der fortgeltenden Voraussetzungen auch im Jahr 2021 eine notlagenbedingte Kreditaufnahme gemäß § 18b Landeshaushaltsordnung (LHO) zulässig. Überdies steht dem Haushaltsgesetzgeber bezüglich der konkreten Höhe der Nettoneuverschuldung ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu. Allerdings gibt der Landesrechnungshof zu bedenken, dass im aktuellen NTHG 2021 grundlegende Verfassungsprinzipien kreativ interpretiert werden, weil alternative Möglichkeiten zur Schließung von Deckungslücken unberücksichtigt bleiben. Aufgrund des ausdrücklichen Ausnahmecharakters einer notlagenbedingten Neuverschuldung sind alle Konsolidierungspotenziale des Haushaltes auszuschöpfen, um deren Umfang zu reduzieren. Denn Kredite sind nach der Intention der Verfassung ein stets nachrangiges Finanzierungsmittel. Sie sind schlichtweg nicht erforderlich, wenn der Haushaltsausgleich auch mit regulären Haushaltsmitteln und/oder Rücklagen gelingen würde. In dieses Bild passt, dass trotz der jüngsten Steuerschätzung<sup>43</sup>, die Brandenburg gegenüber der letzten Schätzung aus dem November 2020 für das Haushaltsjahr 2021 zusätzliche Einnahmen in Höhe von 268,1 Mio. Euro prognostiziert, keine Reduzierung des Volumens der Kreditermächtigungen im NTHG 2021 vorgenommen wurde. Die Allgemeine Rücklage wies zum Jahresabschluss 2020 einen Bestand von 1.611,0 Mio. Euro auf. Für das Haushaltsjahr 2021 waren bislang Rücklagenentnahmen in Höhe von 662,3 Mio. Euro geplant. Selbst im Falle einer vollständigen Inanspruchnahme verbliebe ein Bestand von knapp 1 Mrd. Euro. Bei einer mit dem NTHG 2021 festgestellten Deckungslücke in Höhe von 514,8 Mio. Euro zur Bewältigung der Folgen der Coronapandemie stünden damit aus Sicht des Landesrechnungshofs ausreichend Mittel zum Ausgleich zur Verfügung.

---

<sup>43</sup> Bericht des MdFE an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen zum Ergebnis der 160. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 10. bis 12. Mai 2021 einschließlich Regionalisierung, MdFE-Vorlage 24/21 vom 28. Mai 2021.

Zwar ist die Allgemeine Rücklage nach der mittelfristigen Finanzplanung bereits vollständig „verplant“. Gleichwohl wurden bisher die beabsichtigten, zum Teil hohen Entnahmen tatsächlich nicht realisiert. Im Jahr 2019 waren es 164 Mio. Euro weniger (-46,4 %). Im Jahr 2020 verzichtete das Finanzministerium auf die Entnahme von 758,9 Mio. Euro (-85,3 %), weil einer höheren Nettoneuverschuldung der Vorzug gegeben wurde.

Angesichts möglicherweise wirtschaftlich schwieriger bevorstehender Jahre ist der Wunsch, eine möglichst hohe Rücklage „auf Vorrat“ zu halten, politisch nachvollziehbar. Entscheidend ist jedoch: Die notlagenbedingte Kreditaufnahme verfolgt nach der Intention des Gesetzgebers das Ziel, die Handlungsfähigkeit des Staates in der Krise wiederherzustellen. Sie soll nicht dazu dienen, auflösbare Rücklagen für künftige Jahre zu sichern, um gesetzte Standards rücklagenfinanziert weiterhin fortsetzen zu können und zwingende Konsolidierungsmaßnahmen weiter aufzuschieben.

Ebenso ist das „Horten“ von Kreditermächtigungen nach Ansicht des Landesrechnungshofs verfassungsrechtlich problematisch. In der Tat handelt es sich beim NTHG 2021 um Ausgabe- und Kreditermächtigungen, die nicht ausgeschöpft werden müssen. Dennoch sind gemäß § 2 Absatz 1 Nr. 3 des Haushaltsgesetzes 2021 (HG 2021)<sup>44</sup> die notlagenbedingten Kredite, die nicht zur Deckung von Corona bedingten Ausgaben im Haushaltsjahr 2021 benötigt werden, dem Sondervermögen „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ zuzuführen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist dadurch das Prinzip der Jährlichkeit beeinträchtigt. Obgleich der Landtag der Verlagerung der Kreditermächtigungen mit dem Haushaltsgesetz selbst zugestimmt hat, führt diese Vorgehensweise zu einer überjährigen Einsetzungsmöglichkeit der Mittel, bei der dem Landtag die konkrete Zweckbestimmung der ins Sondervermögen verlagerten Kreditermächtigungen unbekannt ist. Das fördert die Intransparenz, weil es die Prüfung erschwert, ob der geforderte notlagenspezifische Verursachungszusammenhang für die aus dem Sondervermögen getätigten Ausgaben tatsächlich vorliegt.

Der Ermächtigungsrahmen für eine Nettoneuverschuldung im Jahr 2021 ist mit 3.258,8 Mio. Euro mehr als doppelt so hoch wie im Vorjahr. Damit kann prognostiziert werden, dass die Verschuldung des Landes erneut einen Höchststand erreichen wird. Bereits ab 2022 sind jährlich 3,3 % der aufgenommenen Kredite zu tilgen. Das sind derzeit zwar „nur“ 20,3 Mio.

---

<sup>44</sup> Haushaltsgesetz 2021 (HG 2021) vom 18. Dezember 2020 (GVBl. I 2020, Nr. 35, S. 1, GVBl. I 2020, Nr. 35, S. 15).

Euro, aber die Landtage der nächsten sechs Legislaturperioden sind damit haushaltsrechtlich gebunden. Um den Sinn und Zweck des § 18b LHO erreichen zu können, wäre es – zusätzlich zu der Angabe mit welchem Prozentsatz die aufgenommenen Kredite getilgt werden sollen – sinnvoll, bereits im Haushaltsgesetz anzugeben, in welcher maximalen Höhe Tilgungsverpflichtungen entstehen, wenn der Ermächtigungsrahmen für eine Kreditaufnahme im jeweiligen Haushaltsjahr vollständig ausgeschöpft wird. Dies würde die Transparenz über die finanzielle Tragweite der Kreditaufnahme erhöhen. Darüber hinaus werden die Zinsen und Tilgungsverpflichtungen aus der wachsenden Verschuldung trotz des gegenwärtigen niedrigen Zinsniveaus die finanziellen Möglichkeiten des Landes in den nächsten Jahren weiter erheblich einschränken. Dies ist nicht nur eine Frage der Generationengerechtigkeit. Es wird auch die kommenden Gesetzgeber vor erhebliche Herausforderungen stellen.

Kein Weg wird zukünftig an einem konsequenten Konsolidierungspfad vorbeiführen. Der aktuell vorgelegte Finanzplan des Landes Brandenburg<sup>45</sup>, der auf der Steuerschätzung vom Mai 2021 beruht, weist für den Planungszeitraum 2023 bis 2025 eine Deckungslücke von zusammen 3,5 Mrd. Euro aus. Prioritätensetzungen, Aufgabenkritik sowie der Verzicht auf neue strukturelle Ausgaben sind daher unumgänglich. Andernfalls läuft das Land Brandenburg Gefahr, auch nach dem Ende der Corona-Pandemie keinen Haushaltsausgleich erreichen zu können, der mit der (landes-)verfassungsrechtlichen Schuldenbremse in Einklang steht.

---

45 Drs. 7/4213.

## 11 Personalhaushalt

**Ein Drittel des Landeshaushalts wurde für Personalausgaben aufgewendet. Die Anzahl der Personalstellen stieg stetig und die Besetzungsquote sank seit 2019 auffällig. Der Landesrechnungshof sieht mit Sorge, dass für die vorhersehbar steigenden Versorgungslasten keine ausreichende Vorsorge getroffen wird.**

### 11.1 Entwicklung und Struktur der Personalausgaben

Die Personalausgaben setzen sich im Wesentlichen aus den Bezügen und Entgelten für die aktiven Beschäftigten sowie den Versorgungsleistungen zusammen. Sie sind sowohl im Kernhaushalt, als auch in den Nebenhaushalten (NHH) enthalten.

#### *Personalausgaben des Kernhaushalts*

Haushaltssystematisch sind die Ausgaben für den Kernhaushalt des Landes Brandenburg der Hauptgruppe (HGr.) 4 zugeordnet. Im Jahr 2020 beliefen sie sich auf 3.144,3 Mio. Euro (2019: 2.977,7 Mio. Euro).

Die Personalausgaben der HGr. 4 gliedern sich in Ausgaben für

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

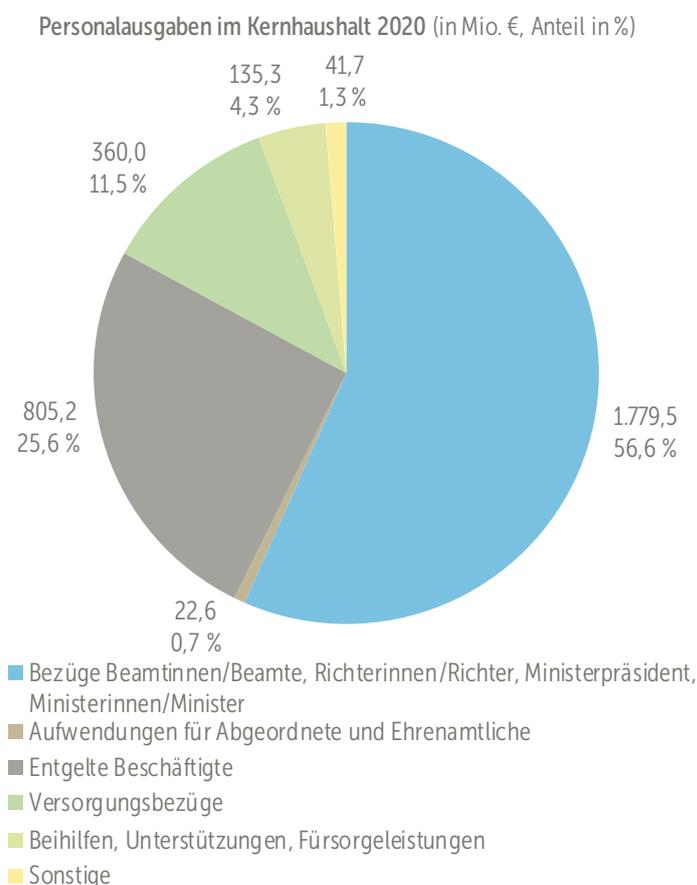


Abbildung 15: Personalausgaben im Kernhaushalt 2020  
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2020, Abweichungen durch Rundung

Im Vergleich zu den Vorjahren blieb der Anteil der Personalausgaben für die Beschäftigten mit 25,6 % gleichbleibend hoch. Der Anteil der Personalausgaben für die Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter sank auf 56,6 % und setzte damit den leicht fallenden Trend der letzten Jahre fort. Ebenso stetig, allerdings mit steigender Tendenz, erhöhte sich der Anteil der Ausgaben für Versorgungsbezüge um mehr als einen Prozentpunkt auf 11,5 %.

#### *Personalausgaben der Nebenhaushalte*

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. 6<sup>46</sup> finanziert. Im Jahr 2020 betragen die Personalausgaben für diese Nebenhaushalte 676,0 Mio. Euro (2019: 649,3 Mio. Euro).

### Personalinduzierte Ausgaben

Bei der Betrachtung der personalinduzierten Ausgaben berücksichtigt der Landesrechnungshof neben den Personalausgaben des Kernhaushalts und der Nebenhaushalte ebenso die Ausgaben, die durch die Beteiligung des Landes an den Kosten aus den Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der ehemaligen DDR nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG)<sup>47</sup> entstehen.

Im Jahr 2020 betragen die personalinduzierten Ausgaben des Landes insgesamt 4.349,3 Mio. Euro und stiegen damit gegenüber dem Vorjahr um 206,5 Mio. Euro (+5 %) an.

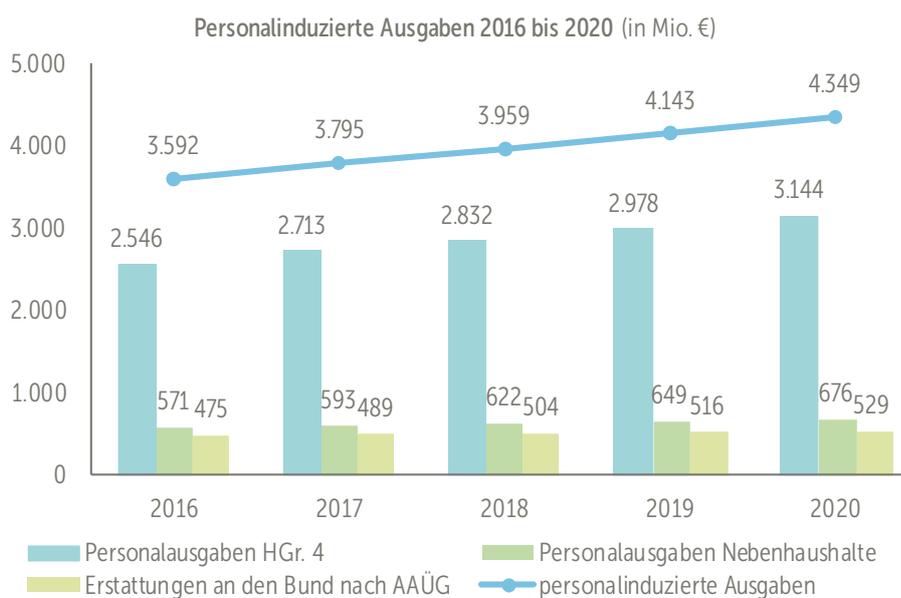


Abbildung 16: Personalinduzierte Ausgaben 2016 bis 2020  
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2016 bis 2020, Verlagerte Personalausgaben HGr. 6 lt. MdFE vom 26. April 2021, Abweichungen durch Rundung

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

47 Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz 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), Kapitel 20 710 (Versorgung) Titel 631 10 (Erstattungen an den Bund für Sonderversorgungen der Angehörigen der Polizei, der Organe der Feuerwehr und des Strafvollzugs) und Titel 631 11 (Erstattungen an Bund für Zusatzversorgungssysteme).

Die Personalausgaben der HGr. 4 erhöhten sich gegenüber 2019 um 5,6 % beziehungsweise 166,6 Mio. Euro und die der Nebenhaushalte um 4,1 % beziehungsweise 26,8 Mio. Euro. Die Erstattungen an den Bund nach dem AAÜG stiegen ebenfalls gegenüber dem Vorjahr um 2,5 % beziehungsweise 13,1 Mio. Euro.

Seit 2016 stiegen die personalinduzierten Ausgaben um insgesamt 756,9 Mio. Euro an (+21,1 %), wobei sich die einzelnen Ausgaben dabei unterschiedlich entwickelten.

Personalinduzierte Ausgaben	2016	2017	2018	2019	2020	2016 zu 2020
<b>Werte</b>	<b>in Mio. € (Anteil in %)</b>					<b>in %</b>
<b>Personalinduzierte Ausgaben, davon:</b>	<b>3.592</b>	<b>3.795</b>	<b>3.959</b>	<b>4.143</b>	<b>4.349</b>	<b>21,1</b>
Bezüge, Entgelte, Vergütungen	2.152 (59,9)	2.272 (59,9)	2.380 (60,1)	2.488 (60,1)	2.585 (59,4)	<b>20,1</b>
Versorgungsbezüge	196 (5,5)	235 (6,2)	269 (6,8)	310 (7,5)	360 (8,3)	<b>83,7</b>
Beihilfen, Unterstützungen, Fürsorgeleistungen	97 (2,7)	103 (2,7)	112 (2,8)	121 (2,9)	135 (3,1)	<b>39,2</b>
Personalausgaben Nebenhaushalte	571 (15,9)	593 (15,6)	622 (15,7)	649 (15,7)	676 (15,5)	<b>18,4</b>
Erstattungen an den Bund nach AAÜG	475 (13,2)	489 (12,9)	504 (12,7)	516 (12,5)	529 (12,2)	<b>11,4</b>

**Tabelle 15:** Entwicklung der personalinduzierten Ausgaben 2016 bis 2020  
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2016 bis 2020, Verlagerte Personalausgaben HGr. 6 lt. MdFE vom 26. April 2021, Abweichungen durch Rundung

Die stärkste Steigerungsrate im betrachteten Zeitraum ist weiterhin bei den Versorgungsbezügen mit 83,7 % zu verzeichnen. Der Anteil an den Gesamtausgaben lag jedoch mit 360 Mio. Euro nur bei 8,3 %. Bei den Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen beträgt der Zuwachs 39,2 %. Mit einer Zunahme um 433 Mio. Euro (+20,1 %) entfällt auf die Personalausgaben für das aktive Personal der größte betragsmäßige Beitrag der Erhöhung der personalinduzierten Ausgaben. Die Personalausgaben für die Nebenhaushalte stiegen dagegen um 18,4 %.

Der Landesrechnungshof betrachtet regelmäßig das Verhältnis der personalinduzierten Ausgaben zu den bereinigten Ausgaben. Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben wird als Personal-

ausgabenquote dargestellt. 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.

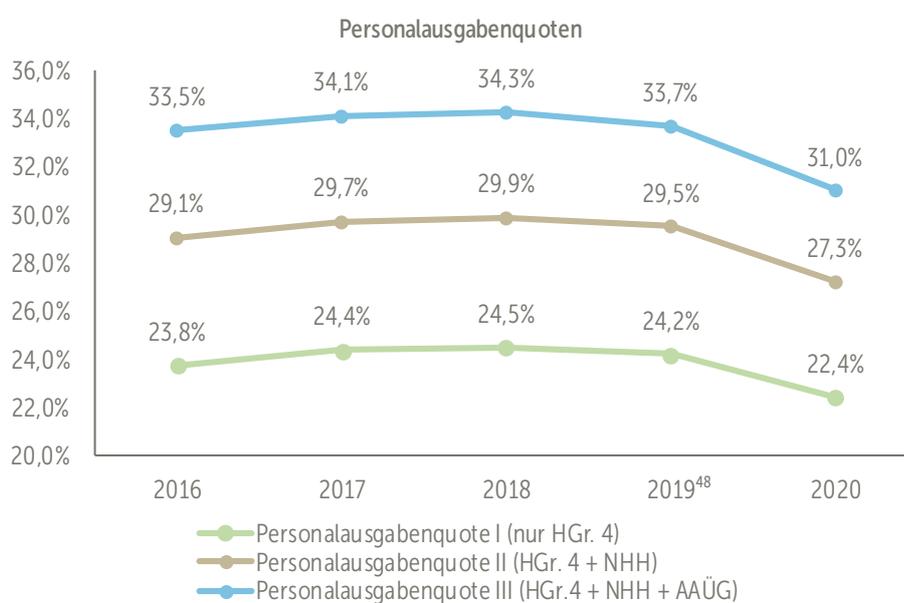


Abbildung 17: Personalausgabenquoten 2016 bis 2020<sup>48</sup>  
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2016 bis 2020

Seit 2016 wurden entsprechend der Personalausgabenquote III regelmäßig mehr als 30 % der bereinigten Ausgaben für Personal ausgegeben. Die pandemiebedingten Mehrausgaben im Jahr 2020 senken rechnerisch das Niveau der Personalausgabenquoten. Sie haben im Jahr 2020 etwa das gleiche Niveau, wie im Vorjahr mit dem Sondereffekt Zukunftsinvestitionsfonds.<sup>49</sup>

Die personalinduzierten Ausgaben stiegen seit 2016 um 21,1 % und damit insgesamt weniger stark als die bereinigten Ausgaben mit 30,8 %. In den nächsten Jahren sind weitere Ausgabensteigerungen im Personalbereich zu erwarten. Diese beruhen insbesondere auf Stellenzuwächsen, strukturellen Besoldungsverbesserungen und der weiteren systematischen Zunahme der Versorgungsempfängenden.

<sup>48</sup> Personalausgabenquoten 2019: ohne SV Zifo (1 Mrd. Euro).

<sup>49</sup> Vgl. Jahresbericht des Landesrechnungshofs 2020, S. 109.

## 11.2 Personalstellen und deren Besetzung

### 11.2.1 Personalstellen der Einzelpläne 02 bis 12

Die Zahl der Personalstellen setzt sich zusammen aus Planstellen und anderen Stellen.<sup>50</sup> Für das Jahr 2021 wurden für die Einzelpläne 02 bis 12 insgesamt 48.756<sup>51</sup> Personalstellen im Haushalt geplant.

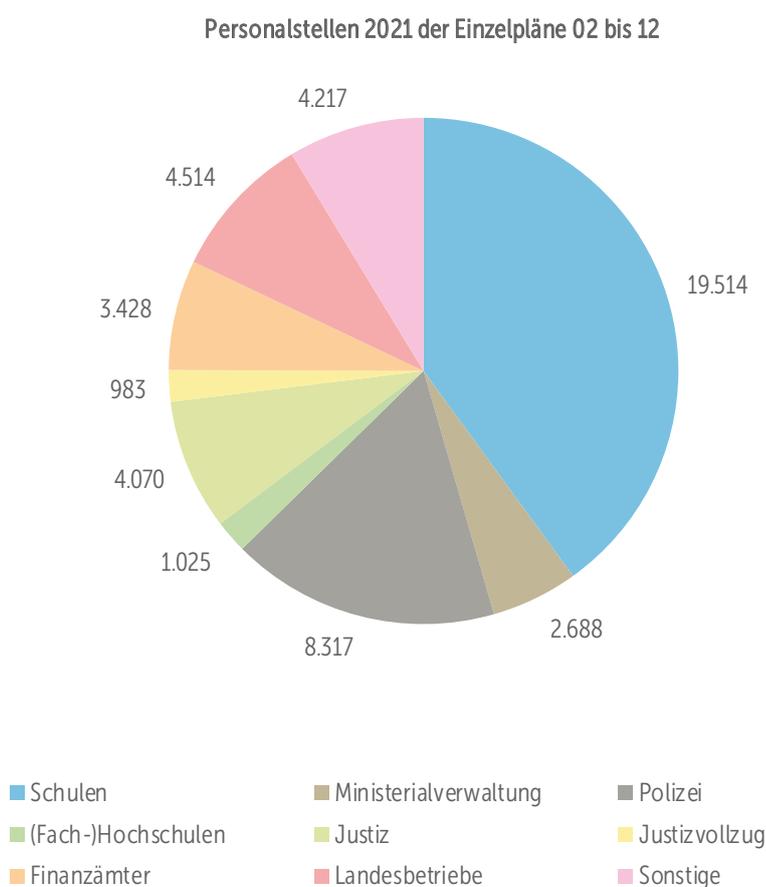


Abbildung 18: Personalstellen 2021 Einzelpläne 02 bis 12  
Quelle: HG 2021

Die Schulen hatten mit 40 % der Personalstellen erwartungsgemäß den größten Stellenanteil innerhalb der Einzelpläne 02 bis 12; den zweitgrößten Anteil die Personalstellen der Polizei mit 17,1 %.

<sup>50</sup> Alle Personalstellen ohne Stellen für Abgeordnete Beamtinnen und Beamte, Beamtinnen und Beamte, die noch nicht in ein Amt eingewiesen wurden, Beamtinnen und Beamte im Vorbereitungsdienst, Leerstellen.

<sup>51</sup> Inklusive 466 Nachwuchsstellen, ohne Tarifbeschäftigte des Hochschulbereichs.

Im Vergleich zum Jahr 2020 wurden im Haushaltsplan 2021 für die Einzelpläne 02 bis 12 saldiert 263 Personalstellen (2020: 48.493) mehr ausgewiesen. Die größte Steigung von 5,2 % (+209 Personalstellen) war in den „sonstigen“ Aufgabenbereichen zu verzeichnen. Einzig bei den Landesbetrieben verringerte sich die Personalstellenanzahl gegenüber dem Vorjahr um insgesamt 408 Personalstellen. Dieser Stellenabbau resultierte zum einen aus der Übergabe von Aufgaben und Personal des Landesbetriebes Straßenwesen an die Autobahn-GmbH des Bundes mit 427 Personalstellen. Zum anderen verringerte sich die Personalstellenanzahl des Landesbetriebes Forst infolge der Realisierung von kw-Vermerken um 136 Personalstellen.

### 11.2.2 Stellenbesetzung

Die Betrachtung der Personalstellenanzahl allein ist nicht aussagekräftig genug für die Einschätzung der personellen Ausstattung des Landes Brandenburg. Hierzu ist auch der jährliche Bericht der Landesregierung entsprechend § 18 Absatz 2 Nr. 4 des jeweiligen Haushaltsgesetzes über die Besetzung der Planstellen und Stellen in allen Ressorts heranzuziehen. Ab 2021 besteht die Berichtspflicht quartalsweise.<sup>52</sup>

#### *Stellenbesetzung insgesamt*

Das in den Berichten ausgewiesene Soll für Planstellen und Stellen weicht von denen im Haushaltsplan ab. Dies resultiert vor allem daher, weil der Stichtag der Berichterstattung in das laufende Schuljahr fällt und sich somit das Soll bei den Schulkapiteln auf den Haushaltsplan des Vorjahres bezieht. Darüber hinaus sind Verschiebungen innerhalb der Einzelpläne und separate Bewilligungen des Ausschusses für Haushalt und Finanzen des Landtags berücksichtigt.

---

<sup>52</sup> § 19 Absatz 2 Nr. 4 HG 2021.

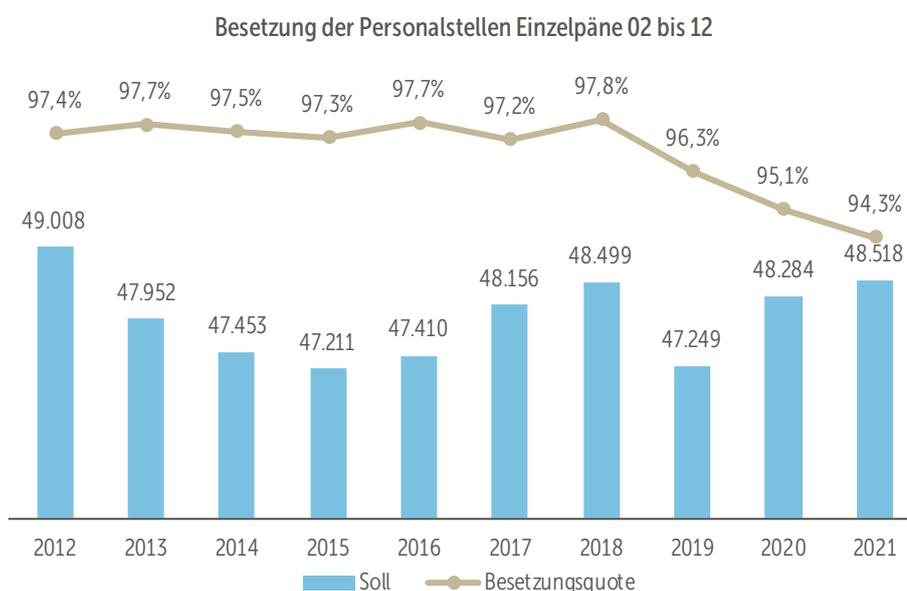


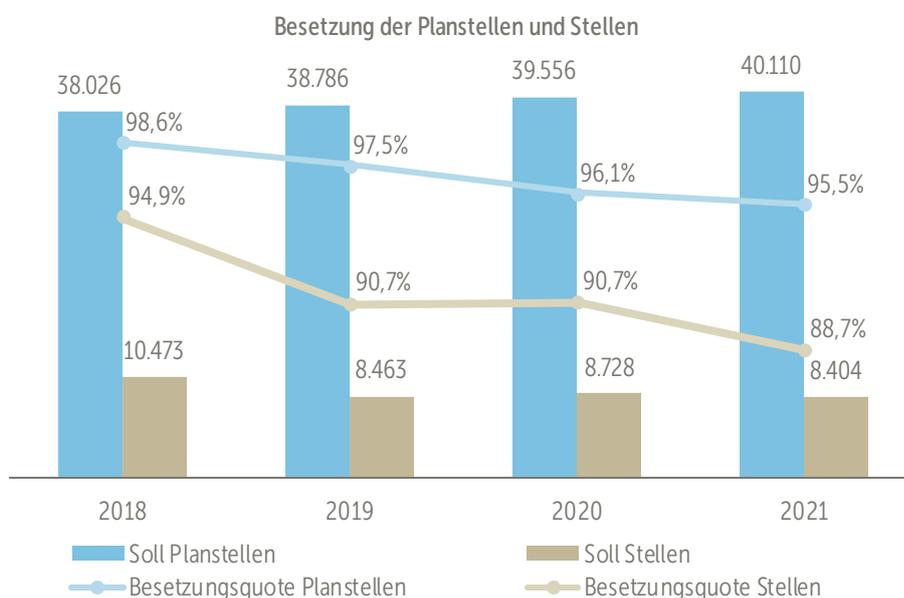
Abbildung 19: Entwicklung der Besetzung der Personalstellen für die Jahre 2012 bis 2021  
 Quellen: Übersicht über die Besetzung der Planstellen und Stellen zum 31.05. des Jahres (Bericht gemäß § 18 Absatz 2 Nr. 4 HG der Jahre 2012 bis 2020) bzw. zum 30.06.2021 (Bericht gemäß § 19 Absatz 2 Nr. 4 HG 2021)

Die Anzahl der Personalstellen in den Einzelplänen 02 bis 12 wuchs in den letzten vier Jahren rechnerisch um nur 15 Stellen. Ab dem Jahr 2019 wurden allerdings 2.297 weniger Stellen bei den Hochschulen ausgewiesen, weil die Stellenplanbindung für die Tarifbeschäftigten entfiel.

Die Besetzungsquote war im Zeitraum von 2012 bis 2018 relativ stabil, sie sank jedoch in den Jahren von 2018 zu 2021 von 97,8 % auf 94,3 %. Die Anzahl der nicht besetzten Personalstellen stieg von 1.271 im Jahr 2012 auf 2.751 im Jahr 2021.

#### *Stellenbesetzung nach Planstellen und Stellen*

Der Landesrechnungshof betrachtete die Stellenstruktur und deren Besetzung für den Zeitraum mit sinkenden Besetzungsquoten näher. Von 2018 bis 2021 stieg die Anzahl der Planstellen; im Gegenzug sank die Anzahl der Stellen. Dabei entwickelte sich deren Besetzung unterschiedlich.



**Abbildung 20:** Entwicklung der Besetzung der Planstellen und Stellen für die Jahre 2018 bis 2021  
 Quellen: Übersicht über die Besetzung der Planstellen und Stellen zum 31.05. des Jahres (Bericht gemäß § 18 Absatz 2 Nr. 4 HG der Jahre 2018 bis 2020) bzw. zum 30.06.2021 (Bericht gemäß § 19 Absatz 2 Nr. 4 HG 2021)

Bei den Planstellen sank die Besetzungsquote von 98,6 % (528 nicht besetzte Planstellen) im Jahr 2018 auf 95,5 % (1.806 nicht besetzte Planstellen) im Jahr 2021. Die Stellen für Tarifbeschäftigte waren im Jahr 2018 zu 94,9 % besetzt. Das umfasst 529 nicht besetzte Stellen. Bis einschließlich 2021 wurden prozentual immer weniger Stellen besetzt, so dass 952 Stellen (11,3 %) nicht besetzt waren.

Laut Bericht des MdFE zum 30. Juni 2021<sup>53</sup> resultieren die Differenzen zwischen Stellensoll und Ist-Besetzung unter anderem aus noch nicht besetzten neuen Stellen im Haushalt 2021, noch nicht besetzten Stellen nach Altersabgängen und Fluktuationen sowie Teilzeitstellenanteilen.

### *Stellenbesetzung nach Aufgabenbereichen*

Seit 2019 werden die Berichte des MdFE nach Kapiteln gegliedert. Die Betrachtung des Landesrechnungshofs einzelner Aufgabenbereiche der Einzelpläne 02 bis 12 bezieht sich daher auf die Jahre 2019 bis 2021. Innerhalb dieser drei Jahre war das Besetzungsniveau unterschiedlich ausgeprägt.

<sup>53</sup> Berichterstattung gem. § 19 Absatz 2 Nr. 4 HG 2021 über die Besetzung der Planstellen und Stellen zum 30. Juni 2021 (MdFE-Vorlage 37/21).

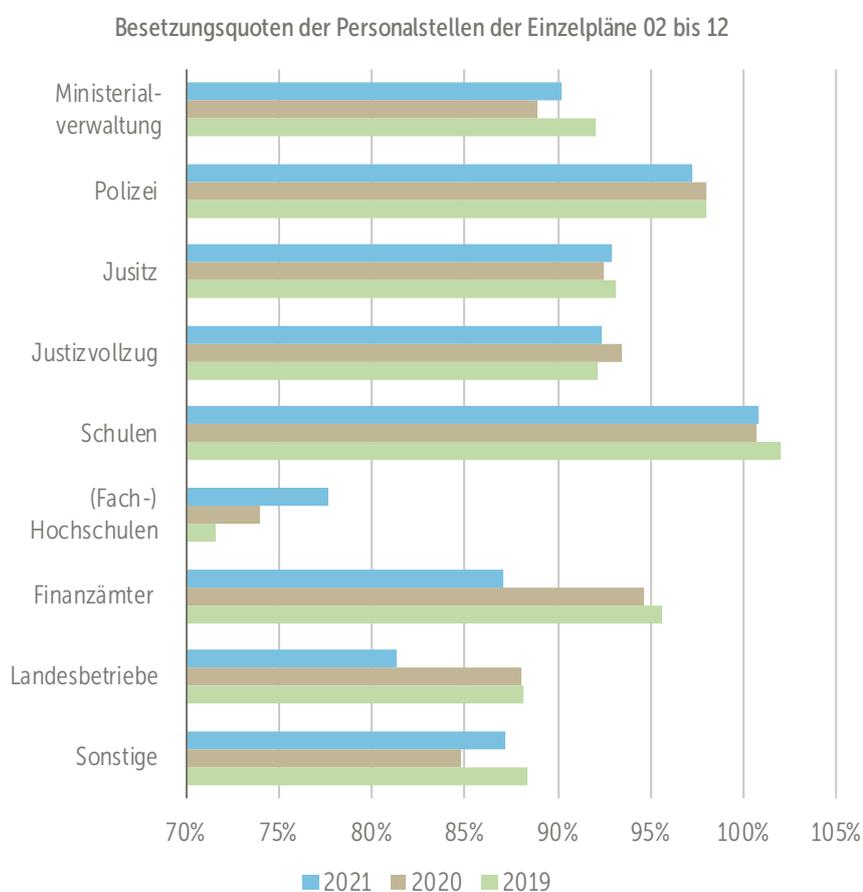
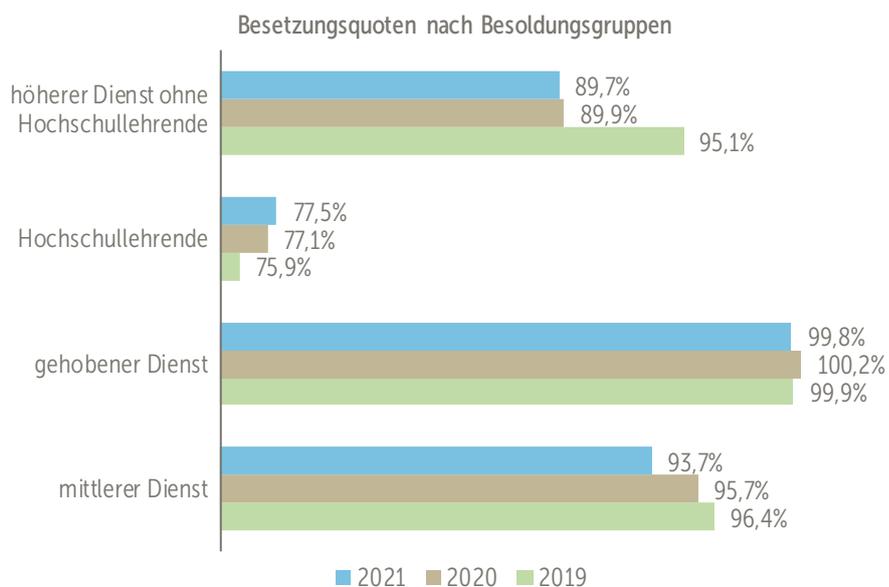


Abbildung 21: Besetzungsquoten Einzelpläne 02 bis 12 für die Jahre 2019 bis 2021  
 Quellen: Übersicht über die Besetzung der Planstellen und Stellen zum 31.05. des Jahres (Bericht gemäß § 18 Absatz 2 Nr. 4 HG der Jahre 2017 bis 2020) bzw. zum 30.06.2021 (Bericht gemäß § 19 Absatz 2 Nr. 4 HG 2021)

Im Schulbereich wurden regelmäßig mehr Tarifbeschäftigte und Beamtinnen und Beamte beschäftigt als Personalstellen geplant waren, was auf die in diesem Bereich im Haushaltsplan ausgebrachten Beschäftigungspositionen zurückzuführen ist. Die Besetzung der Personalstellen im Aufgabenbereich der Polizei war über die drei Jahre und unter Berücksichtigung aller Laufbahnen und vergleichbarer Entgeltgruppen mit einem Durchschnitt von 97,7 % sehr gut. In fast allen Bereichen, bis auf den (Fach)-Hochschulbereich und den Justizvollzug, haben die Besetzungsquoten jedoch abgenommen. Bei den (Fach-)Hochschulen werden nur noch die Planstellen ausgewiesen. Hier ist ein leichter Anstieg der Quote feststellbar, selbst im Jahr 2021 sind sie nur zu 77,6 % besetzt (229 nicht besetzte Planstellen).

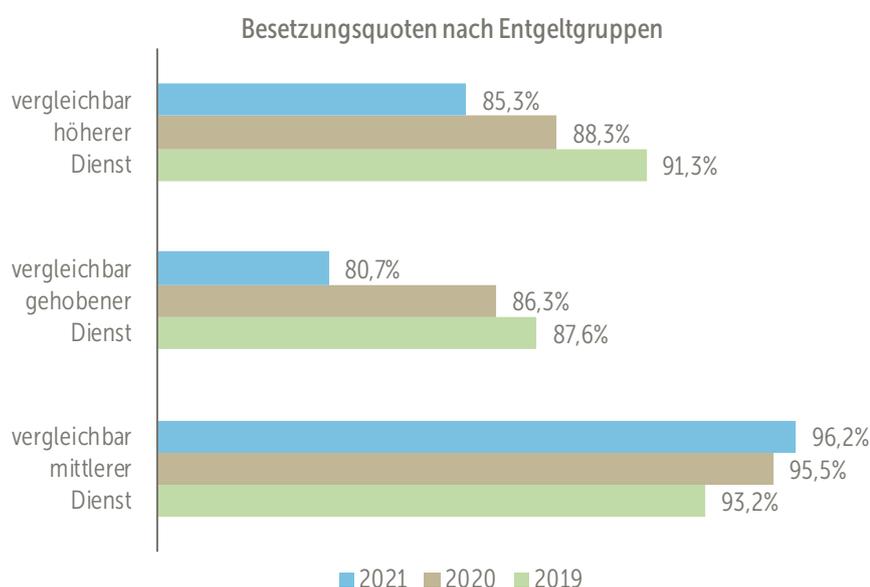
### Stellenbesetzung nach Besoldungs- und Entgeltgruppen

Die Besetzungsquoten nach den Besoldungs- beziehungsweise Entgeltgruppen schwanken zum Teil sehr zwischen den einzelnen Jahren.



**Abbildung 22:** Besetzung der Planstellen nach Laufbahnen 2019 bis 2021  
 Quellen: Übersicht über die Besetzung der Planstellen und Stellen zum 31.05. des Jahres (Bericht gemäß § 18 Absatz 2 Nr. 4 HG der Jahre 2019 und 2020) bzw. zum 30.06.2021 (Bericht gemäß § 19 Absatz 2 Nr. 4 HG 2021)

Die Planstellen der Laufbahn des gehobenen Dienstes waren fast immer vollständig besetzt. Das Besetzungsniveau bei denen des höheren Dienstes sank kontinuierlich von 95,1 % auf 89,7 % ab. Besonders niedrige Besetzungsquoten, jedoch von 75,9 % auf 77,5 % steigend, gab es bei den Besoldungsgruppen W für Hochschullehrende.



**Abbildung 23:** Besetzung der Stellen nach Entgeltgruppen vergleichbarer Laufbahnen 2019 bis 2021  
 Quellen: Übersicht über die Besetzung der Planstellen und Stellen zum 31.05. des Jahres (Bericht gemäß § 18 Absatz 2 Nr. 4 HG der Jahre 2019 und 2020) bzw. zum 30.06.2021 (Bericht gemäß § 19 Absatz 2 Nr. 4 HG 2021)

Das Besetzungsniveau sank sowohl bei den Entgeltgruppen des vergleichbaren gehobenen Dienstes als auch des höheren Dienstes stark ab. Im Jahr 2021 sind die Stellen der Entgeltgruppen des vergleichbaren gehobenen Dienstes nur noch zu 80,7 % besetzt. Nur im vergleichbaren mittleren Dienst erhöhte sich die Besetzungsquote von 93,2 % auf 96,2 %.

## 11.3 Versorgungsleistungen

### 11.3.1 Überblick über die Versorgungsleistungen

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

- beamtenrechtliche Versorgungsbezüge<sup>54</sup>,
- Erstattungen nach dem AAÜG an den Bund für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme,
- Versorgungszahlungen für ehemalige Mitglieder der Landesregierung,

<sup>54</sup> Diese Ausgaben, einschließlich Hinterbliebenenversorgung, sind in allen Einzelplänen jeweils im Titel 432 10 (Versorgungsbezüge der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter sowie deren Hinterbliebene) veranschlagt.

- Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Rentenversicherung,
- Umlagen an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder.

Ein geringer Anteil wird durch Zuweisungen aus dem Versorgungsfonds mitfinanziert. Seit dem Jahr 2018 werden Einnahmen aus dem Versorgungsfonds gemäß § 6 Absatz 4 Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz<sup>55</sup> in Höhe der Fälligkeiten der Wertpapiere aus der überführten Versorgungsrücklage erzielt.

---

<sup>55</sup> Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz (BbgVfG) vom 19. Dezember 2008 (GVBl. I 2008, Nr. 18, S. 361), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I 2016, Nr. 31).

Versorgung	2016	2017	2018	2019	2020
	Werte in Tsd. €				
Einnahmen					
Versorgungszuschläge beurlaubter Beamtinnen/ Beamter	2.006	1.978	1.940	2.339	2.669
Erstattungen anderer Dienstherren <sup>56</sup>	26.277	25.726	28.001	27.542	50.944
Zuweisungen aus dem Versorgungsfonds	-	-	12.786	14.972	12.059
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>28.283</b>	<b>27.704</b>	<b>42.727</b>	<b>44.853</b>	<b>65.672</b>
Ausgaben					
Kap. 20 710 „Versorgung“ davon:	540.589	560.541	565.604	580.558	607.969
Zuführungen an Versorgungsrücklagen	28.153	27.523	5.296	0	0
Versorgungsbezüge MP und Ministerinnen/Minister	1.241	1.206	1.337	1.568	1.881
Beihilfen für Versorgungsempfangende	29.863	35.189	41.071	46.302	55.701
Erstattungen an andere Dienstherren <sup>57</sup>	5.832	7.674	13.642	16.624	21.015
Fürsorgeleistungen/ Unterstützungen	181	301	223	176	359
Erstattungen AAÜG	475.320	488.648	504.035	515.888	529.013
Versorgungsbezüge Beamtinnen/Beamte, Richterinnen/Richter	194.982	233.638	267.357	308.049	358.148
Zuführungen an Versorgungsfonds	84.821	0	0	90.074	0
Aufwendungen für ehem. MdL und Hinterbliebene	2.002	2.037	2.111	2.878	3.557
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>822.394</b>	<b>796.216</b>	<b>835.072</b>	<b>981.560</b>	<b>969.675</b>

Tabelle 16: Versorgungleistungen 2016 bis 2020  
Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2016 bis 2020, Abweichungen durch Rundung

Die Versorgungsleistungen des Landes betragen im Jahr 2020 insgesamt 969,7 Mio. Euro und stiegen innerhalb der letzten vier Jahre um 147,3 Mio.

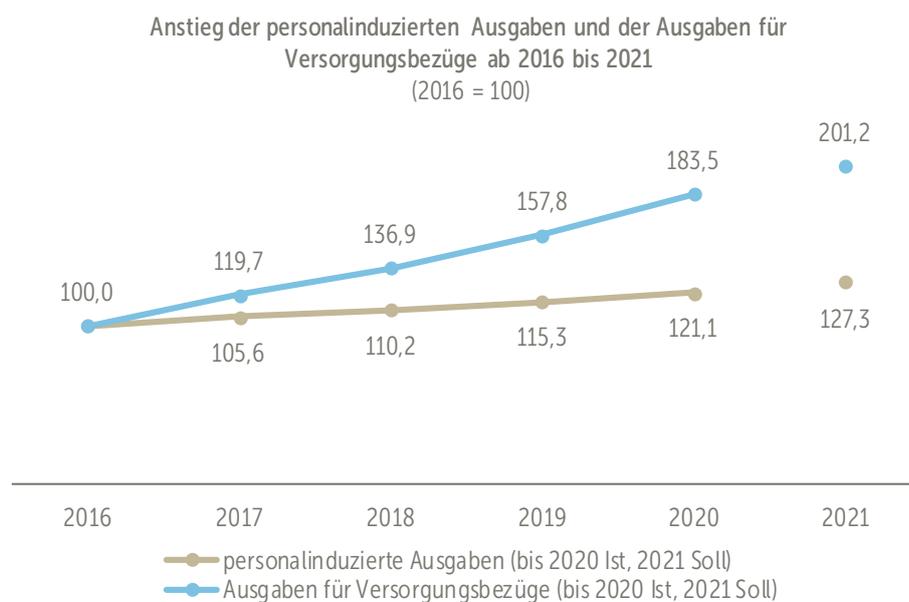
<sup>56</sup> Einnahmen aus der Beteiligung abgebender Dienstherren an den Versorgungsleistungen des Landes in den Fällen der Übernahme einer Beamtin/eines Beamten oder einer Richterin/eines Richters vom Bund, den Ländern, von Gemeinden oder „Sonstigen“ aufgrund des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrages vom 26. Januar 2010 (GVBl. I 2010, Nr. 27).

<sup>57</sup> Ausgaben aufgrund des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrages.

Euro. Die Einnahmen aus Erstattungen anderer Dienstherren aufgrund des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrages sind im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr enorm angewachsen. Sie überstiegen mit 50,9 Mio. Euro deutlich die Ausgaben des Landes an andere Dienstherren von 21 Mio. Euro. Der Landesrechnungshof regt an, die Voraussetzungen zu schaffen, die Differenz dieser speziell zum Ausgleich späterer Versorgungslasten zugewiesenen Mittel dem Versorgungsfonds zuzuführen.

### 11.3.2 Versorgungsbezüge

Die Versorgungsbezüge im Jahr 2020 betragen 360 Mio. Euro und stiegen damit seit 2016 um 83,5 %. Sie belasten den Landeshaushalt zunehmend und werden in den kommenden Jahren einen immer größeren Anteil an den personalinduzierten Ausgaben einnehmen.



**Abbildung 24:** Anstieg der personalinduzierten Ausgaben und der Ausgaben für Versorgungsbezüge ab 2016 bis 2021  
 Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2016 bis 2020, HG 2021, Verlagerte Personalausgaben HGr. 6 – Ist laut MdFE vom 26. April 2021, eigene Berechnungen

Die Ausgaben für die im Ruhestand befindlichen Personen, beziehungsweise deren Hinterbliebenen stiegen erwartungsgemäß wie in den Vorjahren überproportional an. Ihr Anteil an den personalinduzierten Ausgaben erhöhte sich von 5,5 % im Jahr 2016 auf 8,3 % im Jahr 2020.

Ein zunehmend höherer Anteil der Einnahmen muss somit für Versorgungsausgaben verwendet werden. Dies zeigt auch die

Entwicklung der Versorgungs-Steuer-Quote, die das Verhältnis der Versorgungsausgaben<sup>58</sup> zu den Steuereinnahmen wiedergibt.

Versorgungs-Steuer-Quote 2016 bis 2020 (in %)

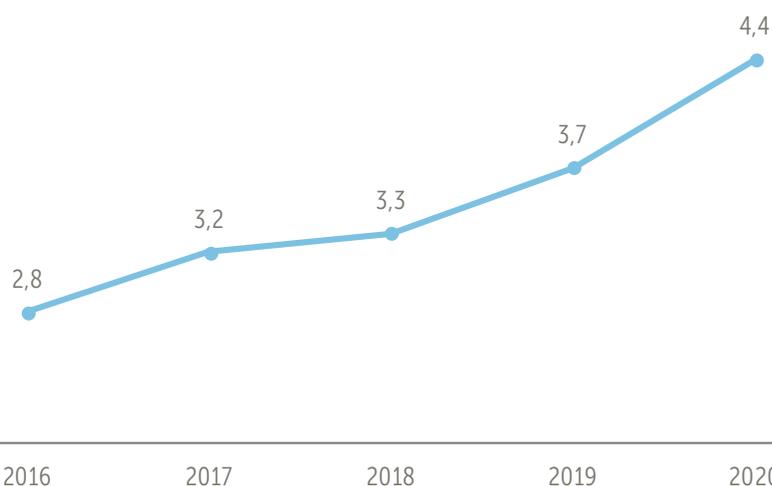


Abbildung 25: Versorgungs-Steuer-Quote 2016 bis 2020  
Quellen: Ist lt. Kassenabschluss 2016 bis 2020

Sie erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 0,7 Prozentpunkte. Dieser vergleichsweise hohe Anstieg ist auf die wachsenden Ausgaben und die geringeren Steuereinnahmen im Jahr 2020 zurückzuführen.

Diese steigenden Versorgungslasten schränken den Gestaltungsspielraum von Politik und Verwaltung ein. Gemäß Beschluss des Ausschusses für Haushaltskontrolle<sup>59</sup> hat die Landesregierung die Prognose über künftige Versorgungslasten 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.<sup>60</sup> Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass mit der Prognose gleichfalls eine Analyse vorgelegt wird, mit welchen Instrumenten die zukünftigen Versorgungsausgaben gedeckt werden können.

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

59 Drs. 7/1196.

60 Drs. 7/1396.

### 11.3.3 Ausgaben für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme

Das Land Brandenburg zahlte dem Bund im Jahr 2020 gemäß § 15 AAÜG insgesamt 529 Mio. Euro. Das entspricht 54,6 % aller Versorgungsaufwendungen. Darunter fallen die entstandenen 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 sind in voller Höhe zu erstatten und betragen 165,7 Mio. Euro. Dem Bund werden zudem 60 % seiner Aufwendungen für die Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR erstattet. Für das Jahr 2020 beliefen sich diese Ausgaben auf 363,3 Mio. Euro.

Zur Entlastung der ostdeutschen Länder vereinbarte die Regierungskoalition des Bundes im Jahr 2018, „schrittweise einen höheren Anteil bei den Erstattungen an die Rentenversicherung für die Ansprüche aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR“<sup>61</sup> zu übernehmen. Der Landtag hatte mit Beschluss vom 16. Mai 2019<sup>62</sup> die damalige Landesregierung aufgefordert, sich dafür einzusetzen, dass der Bund die AAÜG-Lasten vollständig übernimmt. Mit dem Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder<sup>63</sup> wurde der Bundesanteil ab dem Jahr 2021 auf 50 % angehoben. Damit verbleibt in den kommenden Jahren immer noch ein erheblicher Teil, der durch das Land Brandenburg zu leisten ist.

### 11.3.4 Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfangenden

Seit 2016 stieg die Anzahl der Versorgungsempfangenden jährlich um durchschnittlich über 1.000 Personen auf 13.737 im Jahr 2020.

---

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

62 Drs. 6/11261 (ND)-B.

63 Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6. Oktober 2020 (BGBl. I Nr. 45).

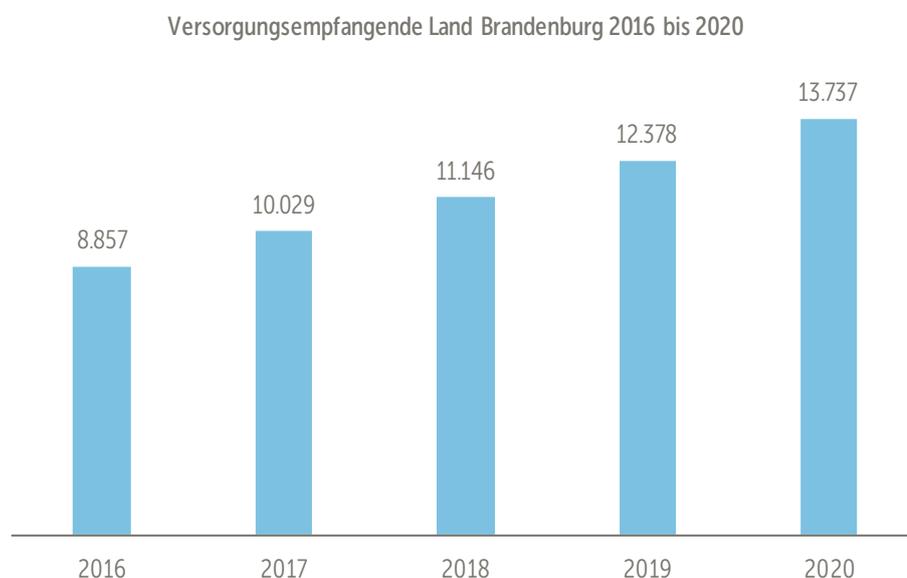


Abbildung 26: Versorgungsempfangende 2016 bis 2020  
Quellen: Angaben der ZBB (jeweils zum 31. Dezember des Jahres)

Davon erhielten 12.322 Ruhegehalt und 1.415 Personen Hinterbliebenenleistungen. Knapp die Hälfte der Ruhegehaltsempfängerinnen und -empfänger schieden mit Erreichen der gesetzlichen (inklusive der besonderen gesetzlichen) Altersgrenze aus (49,7 %). Besondere Altersgrenzen gelten insbesondere für Vollzugsbeamtinnen und -beamte der Polizei und der Justiz. Vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze gingen 50 % der Ruhegehaltsempfängerinnen und -empfänger in den Ruhestand, zum Teil unter Inkaufnahme von Versorgungsabschlägen. Hierbei schieden 2.113 Ruhegehaltsempfängerinnen und -empfänger aufgrund einer festgestellten Dienstunfähigkeit aus (17,1 % aller Ruhegehaltsfälle).

	Vollzugsdienst	Schuldienst	Richterdienst	Übrige	Gesamt
Versorgungsempfangende gesamt	4.699	5.672	317	3.049	13.737
Ruhegehalt	4.012	5.330	261	2.719	12.322
Witwen-/Witwergeld	620	292	43	266	1.221
Waisengeld	67	50	13	64	194
nachrichtlich: Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehaltes					
Dienstunfähigkeit	530	1.119	27	437	2.113
besondere Altersgrenze	3.454	2		4	3.460
Antragsaltersgrenze	19	3.322	61	586	3.988
gesetzliche Altersgrenze	9	886	173	1.598	2.666
einstweiliger Ruhestand				49	49
Ruhestand wegen Zeitablauf				8	8
sonstige Gründe		1		37	38

Tabelle 17: Versorgungsempfangende und Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehaltes 2020  
Quelle: Angabe der ZBB (zum 31. Dezember 2020)

Die Altersstruktur der aktiven Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter lässt einen weiteren Anstieg der Zahl der Versorgungsempfangenden erwarten. Deren Anteil wird längerfristig – wie in den westdeutschen Ländern – etwa zwei Drittel der Zahl der aktiven Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter ausmachen. Aktuell liegt er bei 39,5 %.

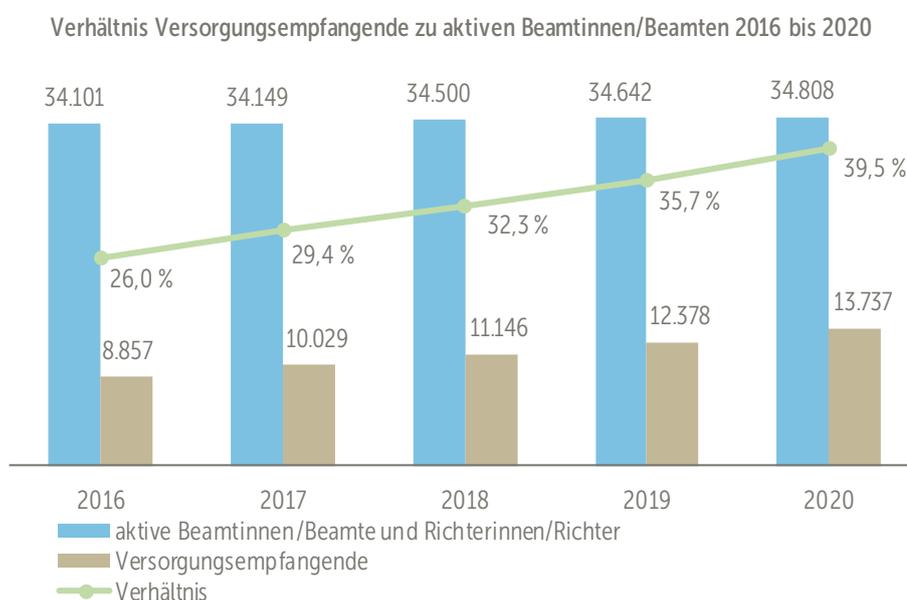


Abbildung 27: Verhältnis Versorgungsempfangende zu aktiven Beamtinnen/Beamten 2016 bis 2020  
 Quellen: Angaben der ZBB

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

### 11.3.5 Geringe Vorsorge durch den Versorgungsfonds

Der Gesetzgeber verfolgte mit dem Versorgungsfondsgesetz<sup>64</sup> das Ziel, zukünftige Versorgungslasten dadurch auszugleichen, dass für alle ab dem Jahr 2009 ernannten Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter bestimmte monatliche Beträge an einen Versorgungsfonds abgeführt werden. Da diese erwartungsgemäß grundsätzlich erst nach 2040 in den Ruhestand treten werden, würde ab diesem Zeitpunkt eine deutliche Entlastung des Haushalts durch den im Versorgungsfonds gebildeten Kapitalstock erfolgen.<sup>65</sup> Der Gesamtwert des Versorgungsfonds betrug 926,4 Mio. Euro<sup>66</sup> im Jahr 2020 und wuchs gegenüber 2019 um 7,6 Mio. Euro an.

<sup>64</sup> Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz (BbgVfG) vom 19. Dezember 2008 (GVBl. I 2008, Nr. 18, S. 361), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I 2016, Nr. 31).

<sup>65</sup> Vgl. Begründung des Entwurfs des Versorgungsfondsgesetzes, Drs. 4/6788, S. 1.

<sup>66</sup> Bericht des MdFE über die Entwicklung des Versorgungsfonds des Landes Brandenburg für das Jahr 2020, S. 19; vgl. aber Fußnote 19 des Berichts, wonach die Ermittlung des Werts für die Haushaltsrechnung 930.046.803,36 Euro beträgt.

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<sup>67</sup> gestrichen. Vorgesehen ist nun nur noch eine Teilfinanzierung durch Zuführungen aus dem Landeshaushalt nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltes. Die letzte Zuführung 2019 beruhte auf der Prüfung des Landesrechnungshofs zur Versorgungslastenteilung.<sup>68</sup>

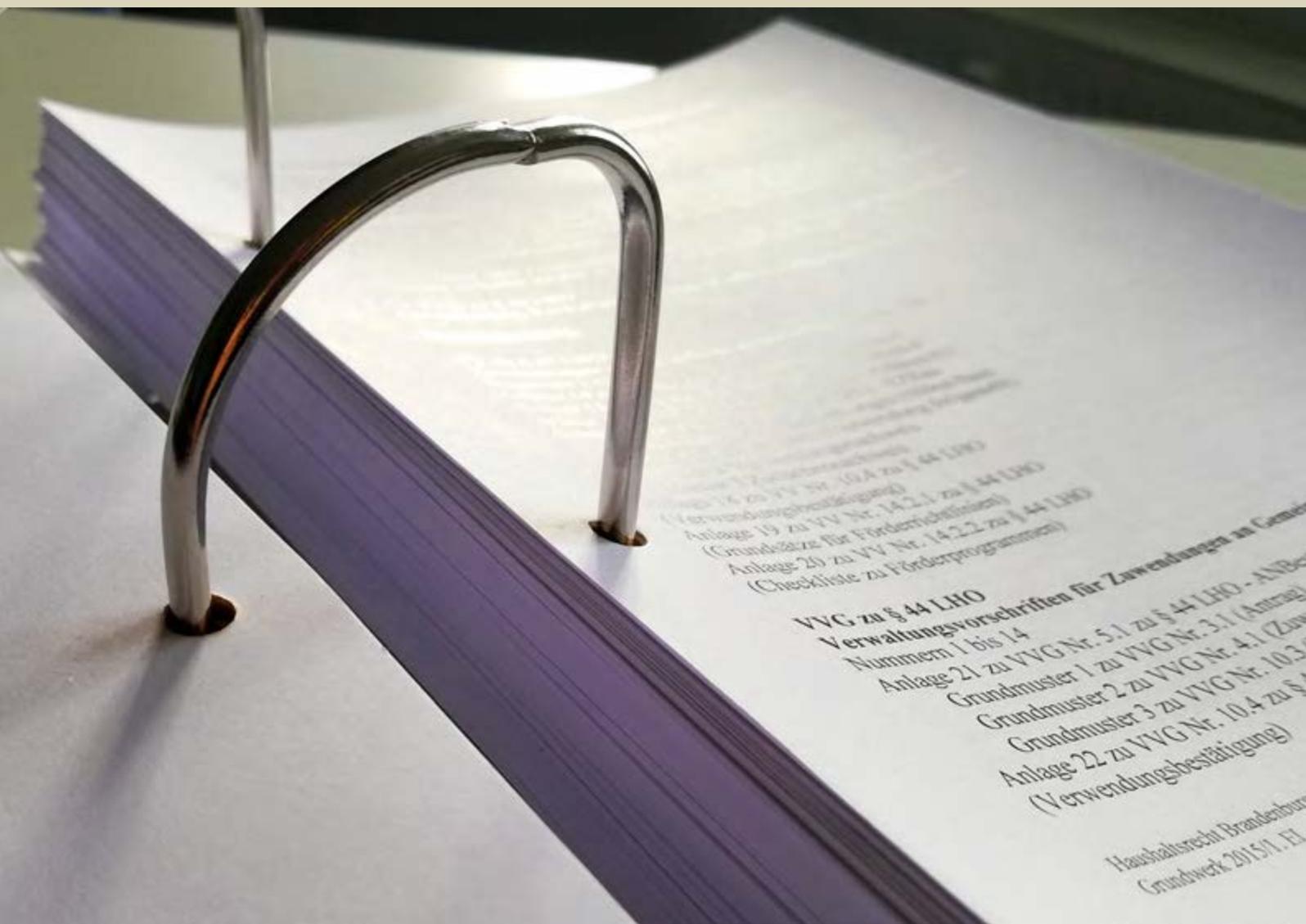
Vor dem Hintergrund, dass der Landeshaushalt künftig durch die Neuverschuldung in den Jahren 2020 und 2021 deutlich belastet sein wird und die Renditen aus Geldanlagen aufgrund des weiterhin niedrigen Zinsniveaus eher gering ausfallen werden, sind Zuführungen an den Versorgungsfonds nicht zu erwarten. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs hätte jedoch selbst ein Ansparen von Mitteln zum einen den Effekt, künftige Haushalte zu entlasten und zum anderen, ein größeres Portfolio aufzubauen, das bei einem Anziehen des Kapitalmarktes eine höhere Rendite brächte. Das MdFE stellte in Aussicht, dass bei verbesserten Anlagebedingungen wieder Zuführungen an den Versorgungsfonds erfolgen können. Um den Haushalt generationengerechter hinsichtlich der Versorgungsausgaben zu gestalten, hatte der Landesrechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2017 angeregt, jährlich eine feste Schuldentilgung in Betracht zu ziehen. Hinsichtlich ihres Umfangs könnte sie, wie beispielsweise in Thüringen, gesetzlich geregelt und damit in die Entscheidung des Parlaments gestellt werden. Bleibt es allerdings beim Status quo, werden die finanziellen Handlungsspielräume künftiger Parlamente begrenzt.

---

<sup>67</sup> Gesetz über die Aufhebung des Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I 2016, Nr. 31).

<sup>68</sup> Vgl. Jahresbericht 2020 des Landesrechnungshofs Brandenburg, Tz. 10.2.2.

### III. Besondere Prüfungsergebnisse





## Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)

### 12 Gesetzesfolgenabschätzung: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Die Landesregierung verfolgt das Ziel, Auswirkungen von Gesetzen auf Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung abzuschätzen, um Belastungen zu verringern sowie Regelungen zu vereinfachen. Für den Landesrechnungshof war nicht erkennbar, ob und inwieweit diese Ziele erreicht werden. Mit der vorgefundenen organisatorischen und inhaltlichen Umsetzung der Gesetzesfolgenabschätzung ist der angekündigte Bürokratieabbau nur schwer zu bewältigen.

#### 12.1 Prüfungsgegenstand

Die Landesregierung ist nach Artikel 94 Satz 1 der Verfassung des Landes Brandenburg<sup>1</sup> verpflichtet, den Landtag und seine Ausschüsse über die Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen frühzeitig und vollständig zu unterrichten. Damit soll die Voraussetzung geschaffen werden, dass sich die Abgeordneten zu Vorhaben der Landesregierung positionieren können.<sup>2</sup> Zudem hat sie nach § 10 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung (LHO)<sup>3</sup> ihren Gesetzesvorlagen einen Überblick über die Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft des Landes, der Gemeinden und des Bundes beizufügen.

---

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

2 Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung über die Unterrichtung des Landtages nach Artikel 94 der Verfassung des Landes Brandenburg vom 7. Oktober 2010 (GVBl. I 2010, Nr. 31), zuletzt geändert durch 1. Änderung der Vereinbarung vom 26. September 2013 (GVBl. I 2013, Nr. 26).

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

Darüber hinaus ist eine Gesetzesfolgenabschätzung gemäß § 21 Absatz 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg (GGO)<sup>4</sup> vorzunehmen. Danach ist das jeweilige Ministerium verpflichtet, Erforderlichkeit, Zweckmäßigkeit und Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung bei jedem Gesetzesentwurf zu prüfen. Die Landesregierung sieht darin einen Schwerpunkt für den Bürokratieabbau.

Bei der Prüfung der Ministerien ist darzustellen, „ob die bestmögliche Erreichung des beabsichtigten Zwecks gesichert ist und ungewollte Nebenwirkungen ausgeschlossen werden können. Insbesondere stehen der sparsame Umgang mit personellen und finanziellen Ressourcen sowie die Frage auf dem Prüfstand, ob die Umsetzung des Gesetzes Bürger, Unternehmen oder Verwaltung mit unverhältnismäßig hohen Kosten belastet“<sup>5</sup>. In diesem Zusammenhang sind die Bürokratiekosten zu ermitteln. Die Gesetzesfolgenabschätzung ist entsprechend der „Richtlinie zu Ziel, Inhalt und Verfahren der Zentralen Normprüfung“<sup>6</sup> anhand der Kriterien des Normprüfbogens vorzunehmen. Dieser ist der Zentralen Normprüfstelle beim MIK zuzuleiten. Die Ministerien werden bei der Umsetzung der gesetzten Ziele des Bürokratieabbaus durch die Zentrale Normprüfstelle unterstützt.

Der Landesrechnungshof prüfte vorrangig in Gesetzesvorlagen

- die Darstellung der Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen sowie
- das Verfahren zur Ermittlung der Auswirkungen von Regelungen auf Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung.

Er beschränkte sich dabei auf die 114 in der 6. Legislaturperiode von der Landesregierung selbst ins Parlament eingebrachten Gesetzesentwürfe. Aus diesen wählte er für eine weitere, detaillierte Analyse eine Stichprobe von 26 Gesetzesvorhaben aus.

---

4 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg (GGO) vom 15. März 2016, <http://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/ggo2016>, abgerufen am 19. Mai 2021.

5 Vgl. Land Brandenburg: Zentrale Normprüfung / Gesetzesfolgenabschätzung, <https://mik.brandenburg.de/mik/de/themen/buerokratieabbau/schwerpunkte/zentrale-normpruefstelle/>, zuletzt abgerufen am 2. Juni 2021.

6 Anlage 9 zu § 21 Absatz 3 GGO.

## 12.2 Prüfungsergebnis

### 12.2.1 Fehlende oder unzureichende Unterrichtung des Landtags

Die Ministerien unterließen in 66 der 114 Gesetzesvorlagen die notwendigen Angaben zu den Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen, obwohl § 10 Absatz 1 LHO dies ausdrücklich vorschreibt.

	Anzahl	in %
Es gibt Auswirkungen	24	21
Keine Auswirkungen festgestellt	24	21
Ohne Angabe	66	58
<b>Gesamt</b>	<b>114</b>	<b>100</b>

**Tabelle 18:** Angaben in den Gesetzesvorlagen über die Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen  
Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Daten der Parlamentsdokumentation Land Brandenburg

Lediglich 24 Gesetzentwürfe beeinflussten aus Sicht der Landesregierung die öffentlichen Finanzen. Dabei wurden zwar allgemeine Auswirkungen oft umfänglich beschrieben, konkrete jedoch nur kurz erwähnt. In 14 Fällen wurden die Auswirkungen anhand von Zahlen konkretisiert. Aufgrund der sehr ausführlichen Berechnungen und Erläuterungen entsprachen zwei Gesetzentwürfe<sup>7</sup> den Anforderungen.

Angaben über die Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen sind nicht ausdrücklich im Vorblatt<sup>8</sup> zu den Gesetzentwürfen vorgesehen, beim Formblatt für Kabinetttvorlagen<sup>9</sup> hingegen schon.

<sup>7</sup> Sechstes Gesetz zur Änderung des Kindertagesstättengesetzes (Drs. 6/1520) und Gesetz zum Einstieg in die Elternbeitragsfreiheit in Kitas (Drs. 6/8212).

<sup>8</sup> Anlage 8 zu § 21 Absatz 2 GGO.

<sup>9</sup> Anlage 4 zu § 12 Absatz 1 GGO.

## 12.2.2 Zentrale Normprüfung ohne herausgehobene organisatorische Stellung

Die Aufgaben der Zentralen Normprüfstelle nahmen im Prüfungszeitraum im MIK drei Beschäftigte des Referates 12<sup>10</sup> mit 50, 30 und 20 % sowie die Referatsleitung mit ca. 10 % der Arbeitszeit wahr. Somit standen für die Zentrale Normprüfung 1,1 Vollzeitäquivalente<sup>11</sup> zur Verfügung. Innerhalb des MIK war die Zentrale Normprüfstelle in dessen Hierarchieebenen integriert. Sie wurde im Rahmen der internen Ressortabstimmung zumeist durch Organisationseinheiten im Ministerium und selten direkt durch die Fachressorts beteiligt. Die Zentrale Normprüfstelle hatte insoweit weder im eigenen noch gegenüber den Fachministerien eine besondere, herausgehobene Stellung.

## 12.2.3 Keine einheitliche Beteiligung der Zentralen Normprüfstelle

Die Beteiligung der Zentralen Normprüfstelle durch die Ministerien orientiert sich im Wesentlichen an einem mehrstufigen Verfahren, das auch bei Kabinetttvorlagen der Landesregierung Anwendung findet.

Die Zentrale Normprüfstelle wurde grundsätzlich an Gesetzesvorhaben beteiligt. In welcher Verfahrensstufe sie erstmalig über den Gesetzentwurf unterrichtet wurde, war allerdings sehr unterschiedlich. Ebenso war der ihr für eine Normprüfung zur Verfügung stehende Zeitraum sehr verschieden. In einigen Fällen wurde sie frühzeitig beteiligt, zum Beispiel mit einer Frist von einem Monat, in anderen Gesetzgebungsverfahren hatte sie nur wenige Tage Zeit bis zur erbetenen Stellungnahme.

Durch die organisatorische Stellung innerhalb des MIK wurde die Bearbeitungsfrist für die Zentrale Normprüfung weiter verkürzt.

---

10 Leitstelle Bürokratieabbau, Zentrale Normprüfstelle, Landesorganisation, Zentrale Stelle für Gesundheitsmanagement.

11 Bei Vollzeitäquivalenten handelt es sich um das durchschnittliche wöchentliche Arbeitsvolumen (in Stunden), das für eine Stelle vorgesehen oder bei Erledigung einer bestimmten Aufgabe geleistet wird. Dieses Arbeitsvolumen ist durch die Stundenzahl zu dividieren, die im Durchschnitt wöchentlich auf einem Vollzeitarbeitsplatz geleistet wird.

## 12.2.4 Fehlende oder unzureichende Beantwortung der Normprüfbögen

Der Zentralen Normprüfstelle lag für nahezu jeden zweiten der geprüften Gesetzentwürfe kein Normprüfbogen vor. Es war nicht dokumentiert, dass und aus welchem Grund dieser verzichtbar war. Seitens der Zentralen Normprüfstelle wurden fehlende Normprüfbögen bei den Ministerien weder beanstandet noch eine Nachreichung eingefordert.

In den Normprüfbögen beantworteten die Ministerien die Prüffragen vielfach nur oberflächlich und sehr knapp. Zum Teil wurden sie lediglich mit ja oder nein beantwortet, obwohl Begründungen gefordert waren. Sofern die Ministerien ihre Antworten begründeten, wurden teilweise nur pauschale Aussagen getroffen, ohne dass auf die Auswirkungen für Bürgerinnen und Bürger, Verwaltung und Wirtschaft tatsächlich konkret eingegangen wurde. So lagen zum Beispiel den Ministerien oft keine Daten über die Anzahl der Fälle und der Betroffenen vor.

Eine detailliertere Betrachtung zu möglichen Veränderungen bei Sach-, Personal- bzw. Verfahrensstandards und deren kostenseitigen Auswirkungen fand lediglich in den Fällen statt, in denen die Ministerien vermuteten, dass Kommunen Konnexitätsansprüche stellen könnten. Bei anderen Gesetzesvorhaben setzten sich die Ministerien nur in Einzelfällen mit diesen Fragen des Normprüfbogens inhaltlich auseinander. Lediglich bei drei Gesetzentwürfen<sup>12</sup> waren die Antworten in den Normprüfbögen verständlich, ausführlich und schlüssig formuliert.

Bei keinem der geprüften Gesetzesvorhaben ermittelten die Ministerien die Bürokratiekosten. Aus den vorgelegten Unterlagen ging nicht hervor, dass zwischen dem zuständigen Ministerium und der Zentralen Normprüfstelle Einvernehmen darüber bestand, dass dies nicht erforderlich war.

Die Ministerien beabsichtigten, die Wirksamkeit, den Aufwand und eventuelle Nebenwirkungen der neuen oder geänderten Regelungen nach deren Inkrafttreten zu betrachten und auszuwerten. Aus den Unterlagen war nicht ersichtlich, anhand welcher Kriterien und Methoden die Auswertung erfolgen sollte.

---

12 Staatsvertrag über die Einrichtung und den Betrieb eines klinischen Krebsregisters (Drs. 6/3900), Zweiter Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages über das Gemeinsame Krebsregister (Drs. 6/6532), Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Gütestellengesetzes und weiterer Gesetze (Drs. 6/7067).

Bei ihrer Normprüfung verneinten die Ministerien in fast allen Fällen die Möglichkeit, den Vollzug der Gesetzentwürfe ganz oder teilweise zu automatisieren.

### 12.2.5 Normprüfung mangelhaft dokumentiert

Für den Landesrechnungshof war in der überwiegenden Zahl der geprüften Fälle mangels ausreichender Dokumentation durch die Zentrale Normprüfstelle nicht erkennbar, ob und inwiefern eine inhaltliche Befassung und Prüfung des Gesetzentwurfs tatsächlich stattgefunden hatte. Es lagen nur in wenigen Ausnahmefällen Vermerke, Notizen oder Prüfungsnachweise der Zentralen Normprüfstelle vor.

### 12.2.6 Ein Viertel der Gesetzentwürfe ohne Information für den Landtag über die Gesetzesfolgenabschätzung

Bei jedem Gesetzentwurf sind Erforderlichkeit, Zweckmäßigkeit und Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung zu prüfen und im Vorblatt zu den jeweiligen Gesetzentwürfen darzulegen. Es ist ebenso zulässig, dass die geforderten Angaben aus der Gesetzesbegründung hervorgehen. Es war in das Ermessen der Ministerien gestellt, an welcher Stelle und in welcher Art und Weise sie die Auswirkungen darstellten.

Darstellung der Auswirkungen in Gesetzesvorlagen auf ...	Bürgerinnen und Bürger		Wirtschaft		Verwaltung	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Auswirkungen erwartet	61	54	41	36	50	44
Keine Auswirkungen	37	32	40	35	35	31
Ohne Angabe	16	14	33	29	29	25

Tabelle 19: Darstellung der Auswirkungen in Gesetzesvorlagen und Staatsverträgen auf Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft sowie Verwaltung  
Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Daten der Parlamentsdokumentation Land Brandenburg

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Landesregierung bei rund einem Viertel der Gesetzesvorlagen überhaupt keine Angaben zu den Auswirkungen machte. Dagegen enthielten die Normprüfbögen und die Kabinetttvorlagen detaillierte Angaben zur Gesetzesfolgenabschätzung.

## 12.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Landesregierung künftig ausnahmslos allen Gesetzentwürfen einen Überblick über die Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen beifügt und somit den Erfordernissen der LHO Rechnung trägt. Hierzu regte er an, das Vorblatt für Gesetzentwürfe zu ergänzen und den Vorgaben des § 10 Absatz 1 LHO anzupassen. Da ohnehin in den Kabinetttvorlagen über die finanziellen Auswirkungen informiert wird, dürfte sich hieraus kein nennenswerter Mehraufwand für die Ministerien ergeben.

Der vorgefundene Verfahrensweg für die Zentrale Normprüfung war sehr zeitintensiv. Eine detaillierte inhaltliche Befassung mit einem Gesetzentwurf und dessen Prüfung erfordern nach Auffassung des Landesrechnungshofs, dass der Zentralen Normprüfstelle hinreichend Zeit eingeräumt wird. Zudem sollte im Anschluss auch dem federführenden Fachressort noch genügend Zeit verbleiben, um sich mit den Ergebnissen der Normprüfung angemessen auseinandersetzen bzw. diese im weiteren Gesetzgebungsverfahren berücksichtigen zu können. Daher empfiehlt der Landesrechnungshof eine unmittelbare und gesonderte Unterrichtung der Zentralen Normprüfstelle über Gesetzesvorhaben. In diesem Zusammenhang sollte das MIK prüfen, ob die Verkürzung des Verfahrensablaufs und die direkte Beteiligung der Zentralen Normprüfstelle durch eine herausgehobene organisatorische Stellung unterstützt werden kann.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Zentrale Normprüfstelle zukünftig die Normprüfung mit den gegebenen Hinweisen und Stellungnahmen dokumentiert.

Er hält es zudem für notwendig, bereits im Vorfeld von Gesetzesänderungen eine hinreichende Datenbasis zu schaffen. Nur auf Grundlage von Parametern, Messgrößen oder Indikatoren können das Regelungsfeld analysiert, Ziele operationalisiert, Regelungsalternativen entwickelt sowie ihre Vor- und Nachteile abgeschätzt werden.

In Ermangelung verbindlicher und objektiver Vorgaben wird sowohl die Entscheidung über die Durchführung einer Wirksamkeitskontrolle als auch über die Art ihrer Durchführung in das Ermessen der Ministerien gestellt. Im Interesse einer effektiven Gesetzesfolgenabschätzung hält der Landesrechnungshof es für ratsam, insbesondere die Wirksamkeit und die Wirkungen einer neuen Regelung verpflichtend zu evaluieren und zu

kontrollieren. Dies sollte in bestimmten, vorgegebenen Zeitintervallen und anhand verbindlicher objektiver Kriterien erfolgen.

Die Frage des Normprüfbogens nach der Automatisierung des Vollzugs berührt aus Sicht des Landesrechnungshofs auch einige Handlungsfelder der Digitalisierungsstrategie des Landes Brandenburg. Er empfiehlt daher, neben diesen Fragen auch Aspekte der Digitalisierungsstrategie einfließen zu lassen. In diesem Zusammenhang könnte auch der von der Landesregierung vorgesehene Klima- und Nachhaltigkeitscheck<sup>13</sup> bei der Folgenabschätzung im Normprüfbogen ergänzt werden.

Außerdem wurde deutlich, dass die Fragestellungen dazu verleiten, unterschiedlich detailliert, meist jedoch sehr knapp zu antworten. Der Landesrechnungshof empfiehlt, insbesondere die geschlossenen Fragen des Normprüfbogens zu überdenken.

Weil die Darstellung der Gesetzesfolgenabschätzung nicht einheitlich erfolgte, regt der Landesrechnungshof an, dass die Feststellungen im Normprüfbogen in die Gesetzesvorlagen übernommen werden und das Vorblatt entsprechend neu gefasst wird. Damit erhalten Anzuhörende zum Gesetzentwurf und der Landtag als Gesetzgeber nachvollziehbare Informationen über die Auswirkungen, die die Regelungen mit sich bringen.

## 12.4 Stellungnahme

Das MIK hat darauf hingewiesen, dass der Landtag bereits die Bedeutung der Normprüfung hervorgehoben habe. Mit seinem Beschluss vom 24. Februar 2021<sup>14</sup> ist die Landesregierung aufgefordert, den Bereich der Zentralen Normenkontrolle zu stärken, um bei künftigen Gesetzen Bürokratieaufwüchse zu vermeiden und die Anwendung der Gesetze praxistauglich zu gestalten. Der aktuelle Normenbestand ist im Sinne einer Daueraufgabe auf Verständlichkeit, Klarheit und Vereinfachung bei der Rechtsanwendung zu prüfen sowie gegebenenfalls anzupassen.

Folgende Empfehlungen werde das MIK umsetzen bzw. habe es umgesetzt:

- Im Rahmen der Anpassung der GGO sollen die maßgeblichen Dokumente, wie der Normprüfbogen, die Kabinetttvorlage sowie das

---

<sup>13</sup> Vgl. Gemeinsamer Koalitionsvertrag von SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen vom 20. November 2019, S. 64, [https://www.brandenburg.de/media/bb1.a.3833.de/Koalitionsvertrag\\_Endfassung.pdf](https://www.brandenburg.de/media/bb1.a.3833.de/Koalitionsvertrag_Endfassung.pdf).

<sup>14</sup> Drs. 7/3055-B.

Vorblatt zum Gesetzentwurf, inhaltlich kritisch überprüft und unter Berücksichtigung der Empfehlungen entsprechend aktualisiert werden.

- Das für die Zentrale Normprüfstelle zuständige Referat hat in seinem Konzept zum Bürokratieabbau die zentrale Rolle der Normprüfung als eines der Haupthandlungsfelder herausgearbeitet. Zukünftig wird auch das Thema Digitalisierung in den Fokus der Normprüfung gerückt. Die Ressorts sollen sich mit der Frage auseinandersetzen, inwieweit die Normen digitalisierte Prozesse zulassen.
- Der Prüfungsablauf in der Zentralen Normprüfung wird stärker dokumentiert.
- Die Bereiche Normenkontrolle und Bürokratieabbau wurden personell gestärkt.

Das MIK teilte weiterhin mit, dass die Landesregierung die Auswirkungen von Regelungen auf Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung zukünftig stärker fokussieren werde.

## 12.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof hält es, ebenso wie die Landesregierung, für wichtig, die Gesetzesfolgen einer neuen Regelung sowie deren Bürokratiekosten zu ermitteln. Auch der aktuelle Koalitionsvertrag legt fest, zukünftig jede Initiative auf bürokratische Belastungen hin zu überprüfen. Darüber hinaus sieht er einen Klima- und Nachhaltigkeitscheck bei der Folgeschätzung von Gesetzesinitiativen vor. Um auch diese Bestrebungen umzusetzen, ist es erforderlich, dass die derzeit bestehenden Regelungen zur Normprüfung in der Verwaltungspraxis stärker mit Leben gefüllt werden. Ferner sollte der Zentralen Normprüfstelle in Gesetzgebungsverfahren – personell und organisatorisch – eine herausgehobenere Stellung zukommen. Nur auf diesem Weg kann das Ziel einer effektiven Normprüfung in Brandenburg wirksamer umgesetzt werden.

Auch der Landtag fordert mit seinem Beschluss vom 24. Februar 2021 die Landesregierung auf, die Zentrale Normenkontrolle zu stärken. Der Landesrechnungshof hält es deshalb für erforderlich, dass alle Ministerien diesem Bereich die notwendige Bedeutung und Priorität beimessen. Nur so kann die Zentrale Normprüfstelle überhaupt in die Lage versetzt werden, die Aufgabe in dem Maße wahrzunehmen, wie es von der Landesregierung und Politik angedacht ist.

Die „Richtlinie zu Ziel, Inhalt und Verfahren der Zentralen Normprüfung“ hat die Intention, den Normenbestand sowie bürokratische Belastungen zu reduzieren. Voraussetzung hierfür ist, dass Daten zum Normenbestand sowie die Bürokratiekosten überhaupt erhoben werden. Damit könnten die Belastungen durch veränderte oder neue Regelungen aufgezeigt werden. Mangels einer solchen systematischen Ermittlung konnte der Landesrechnungshof nicht beurteilen, ob und inwieweit die Intention der Richtlinie erfüllt wurde. Er hält es für angezeigt, die Veränderungen bei den Bürokratiekosten innerhalb einer Legislaturperiode systematisch zu erfassen.

## Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)

### 13 Informationssicherheitsmanagement des Landes mit Lücken

Das Informationssicherheitsmanagement des Landes spielt keine seiner Bedeutung nach angemessene Rolle. Der Landesrechnungshof kritisiert insbesondere, dass Entscheidungen zur Informationssicherheit nicht von den dafür verantwortlichen Behördenleitungen getroffen werden. Die landesweit zu beachtenden Regularien entsprechen zudem nicht den aktuellen Empfehlungen im Umgang mit der Informationssicherheit. Dadurch können vermeidbare Sicherheits- und Verantwortungsrisiken entstehen.

#### 13.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof Brandenburg prüfte die organisatorischen Strukturen sowie die Prozesse für ein wirksames Informationssicherheitsmanagement in der Landesverwaltung Brandenburg. Er untersuchte die Abläufe, Aufgaben und Beziehungen der mit Informationssicherheitsmanagement betrauten Aufgabenträger.

Grundlage bildeten die aktuellen Landesregularien und die daraus resultierende Organisation in der Landesverwaltung. Die Informationssicherheitsleitlinie des Landes weist dem für zentrale IT-Koordinierung zuständigen Referat des Ministeriums des Innern und für Kommunales (MIK) die Aufgabe zu, einen IT-Sicherheitsmanager für die Landesverwaltung einzusetzen. Ihm obliegt insbesondere die strategische Steuerung des Informationssicherheitsmanagements für das Land.

Entsprechend der Informationssicherheitsleitlinie des Landes Brandenburg gestaltet sich die Organisation im Land wie folgt:

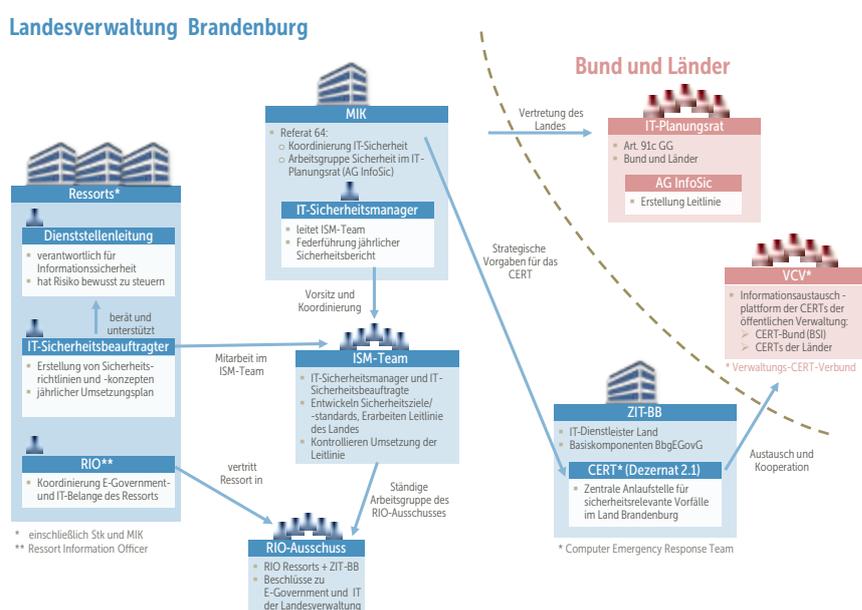


Abbildung 28: Überblick über die Organisation des Informationssicherheitsmanagements in der Landesverwaltung

Quelle: Grafik des Landesrechnungshofs

## 13.2 Prüfungsergebnis

### 13.2.1 Informationssicherheitsleitlinie nicht aktuell

Allgemein beschreiben Informationssicherheitsleitlinien den Aufbau und den Betrieb eines zentral koordinierten, ressortübergreifenden Informationssicherheitsmanagementsystems, um die Erfüllung der Sicherheitsziele der Landesverwaltung zu gewährleisten. Die Informationssicherheitsleitlinie des Landes Brandenburg ist veraltet. Bislang sind weder die im Jahr 2017 veröffentlichten Weiterentwicklungen bei Grundschutz und Standards des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik berücksichtigt, noch ist eine Anpassung an die 2018 überarbeitete Leitlinie für die Informationssicherheit in der öffentlichen Verwaltung des IT-Planungsrates erfolgt.

### 13.2.2 Fehlendes Berichtswesen

Ein regelmäßiges Berichtswesen auf Basis konkreter Kennzahlen ist noch nicht realisiert. Die Vereinbarung konkreter Maßnahmen mit messbaren Zielen und die kontinuierliche Überwachung der Zielerreichung anhand aussagekräftiger Controlling-Kennzahlen sind dafür notwendig. Nur so ist es möglich, den Stand der Informationssicherheit zuverlässig bewerten und geeignete

Maßnahmen zum Erreichen eines angemessenen Sicherheitsniveaus treffen zu können. Auch die Leitungsebene kann nur ausgehend von aussagekräftigen Informationen ihrer Steuerungsverantwortung gerecht werden.

### **13.2.3 IT-Sicherheitsbeauftragte mit nachgeordneter Funktion**

Mit Blick auf die fortschreitende Digitalisierung, der daraus folgenden steigenden Zahl von Angriffspunkten und dem dadurch bedingten höheren Risiko ist eine Stärkung der Rolle und Ressourcen der IT-Sicherheitsbeauftragten zwingend erforderlich. Die aufgewendeten personellen Ressourcen werden derzeit der Bedeutung der IT-Sicherheit und der zunehmenden Gefährdungslage nicht gerecht. Zudem arbeiten die IT-Sicherheitsbeauftragten lediglich als ständige Arbeitsgruppe im Ausschuss der Ressort Information Officer (RIO-Ausschuss) mit und sind von dessen Entscheidungen abhängig. Bei Beschlüssen des RIO-Ausschusses kam es in der Vergangenheit zu von den Bewertungen der IT-Sicherheitsbeauftragten abweichenden, die IT-Sicherheit des Landes als nachrangigen Aspekt betrachtenden Einschätzungen. Einzelne IT-Sicherheitsbeauftragte sind innerhalb ihres Ressorts dem RIO organisatorisch untergeordnet, was sich ebenfalls auf die erforderliche Unabhängigkeit auswirken kann.

### **13.2.4 Wahrnehmung der Verantwortung der Leitungsebene fehlt**

Sowohl die Informationssicherheitsleitlinie des Landes als auch die Leitlinie für Informationssicherheit des IT-Planungsrates verweisen darauf, dass die Verantwortung für Informationssicherheit bei der Leitungsebene liegt. Die aktuellen Regelungen im Land Brandenburg tragen dem nicht Rechnung. Entscheidungen über Maßnahmen, die nach Einschätzung des IT-Sicherheitsmanagers und der IT-Sicherheitsbeauftragten der Ressorts zur Gewährleistung der Informationssicherheit in der Landesverwaltung erforderlich sind, werden nicht auf Ebene der Behördenleitungen wahrgenommen, sondern liegen derzeit in der Entscheidungsbefugnis des RIO-Ausschusses.

### **13.2.5 Keine Informationen zur Behebung festgestellter Defizite**

Für die Landesverwaltung Brandenburg liegen keine belastbaren Informationen vor, inwieweit die bereits mit einer Datenerhebung des IT-Sicherheitsmanagers erkannten und mit den Handlungsempfehlungen aus dem Jahresplan 2018 an die RIO adressierten Defizite der Informationssicherheit zwischenzeitlich verbessert werden konnten oder nach wie vor fortbestehen.

### **13.2.6 Sicherheitsrevisionen beziehungsweise Sicherheits-Audits nicht durchgeführt**

Regelmäßige Sicherheitsrevisionen beziehungsweise Sicherheits-Audits, die nach den Empfehlungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik und der Informationssicherheitsleitlinie des Landes vorgesehen sind, werden nicht durchgeführt. Sie sollten der Überwachung und des Nachweises der Wirksamkeit von Sicherheitsmaßnahmen und -prozessen dienen.

### **13.2.7 Fehlender Überblick zum Stand der IT-Sicherheit auf kommunaler Ebene**

Mit dem Aufbau und der Verzahnung der Verwaltungsportale von Bund, Ländern und Kommunen nach dem Onlinezugangsgesetz finden ein größerer Austausch von Daten und eine tiefere Verknüpfung der genutzten Systeme statt. Sicherheitsgefährdungen, egal auf welcher Ebene, wirken sich direkt auf alle Systeme aus und beschränken deren Nutzbarkeit. Das Land verfügt bezüglich des Standes der IT-Sicherheit auf kommunaler Ebene über keinen detaillierten Überblick. Es geht lediglich davon aus, dass die Kommunen entsprechend der Empfehlungen des IT-Planungsrates IT-Sicherheit auf Basis des Grundschutzes des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik betreiben. Das MIK verweist insoweit auf den Grundsatz der Konnexität.

### 13.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof hat dem übergreifend zuständigen MIK folgende Empfehlungen zur Überarbeitung der Informationssicherheitsleitlinie des Landes Brandenburg und für weitere Maßnahmen zur IT-Sicherheit gegeben:

- Die Informationssicherheitsleitlinie des Landes Brandenburg ist ein Grundlegendokument zur Organisation der Informationssicherheit. Die Leitlinie ist veraltet und muss unter Beachtung der bestehenden Regelwerke überarbeitet werden. Zudem fehlt ein funktionsfähiger Prozess zur regelmäßigen Überprüfung der Leitlinie.
- Die jeweilige Behördenleitung ist für die Informationssicherheit verantwortlich. Der Leitungsebene fehlen aussagekräftige Informationen, um dieser Steuerungsverantwortung gerecht zu werden. Bei der Überarbeitung der Leitlinie ist auch deshalb der Schwerpunkt auf die in der Leitlinie und dem Umsetzungsplan des IT-Planungsrates beschriebenen Handlungsfelder und Maßnahmen zu legen. Die Vereinbarung konkreter Maßnahmen mit messbaren Zielen und die kontinuierliche Überwachung der Zielerreichung anhand aussagekräftiger Controlling-Kennzahlen sind erforderlich, um den Stand der Informationssicherheit zuverlässig bewerten und geeignete Maßnahmen zum Erreichen eines angemessenen Sicherheitsniveaus treffen zu können. Die für Brandenburg zu ermittelnden Kennzahlen sollen deshalb künftig Eingang in die Berichte der Informationssicherheitsbeauftragten an ihre für Informationssicherheit verantwortliche Behördenleitung finden.
- Die IT-Sicherheitsbeauftragten spielen, mit Blick auf die zunehmenden Risiken, eine wichtige Rolle für die Informationssicherheit im Land Brandenburg, die zwingend gestärkt werden muss. Dazu gehört insbesondere die organisatorische Unabhängigkeit vom RIO des Ressorts, angemessene Ressourcen und fachliche Qualifikationen. Die IT-Sicherheitsbeauftragten und RIO der Ressorts sollten in verschiedenen Bereichen tätig sein, vor allem darf kein Über/Unterordnungsverhältnis zwischen beiden gegeben sein. Die IT-Sicherheitsbeauftragten müssen über angemessene personelle und finanzielle Ressourcen verfügen. Der Personalbedarf ist sach- und methodengerecht zu ermitteln und regelmäßig zu überprüfen. Als fachliche Qualifikation ist die Zertifizierung als IT-Sicherheitsbeauftragte in der öffentlichen Verwaltung nach den

Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik vorzusehen.

- Die Verantwortung und die Entscheidungsbefugnisse über Maßnahmen zur Informationssicherheit liegen bei der Leitungsebene. Die IT-Sicherheitsmanager und die IT-Sicherheitsbeauftragten sind zuständig, einen ressortübergreifenden Sicherheitsprozess zu initiieren und zu begleiten. Die Entscheidung über die von ihnen geplanten Maßnahmen muss folglich auf der Ebene der Behördenleitungen getroffen werden.
- Da für die Landesverwaltung Brandenburg keine belastbaren Informationen darüber vorliegen, inwieweit die mit der Datenerhebung 2017 erkannten Defizite der Informationssicherheit fortbestehen, muss in der Leitlinie verankert werden, dass die Ergebnisse des zu etablierenden Monitorings zum verpflichtenden Bestandteil der jährlichen Sicherheitsberichte werden.
- Regelmäßige Sicherheitsrevisionen beziehungsweise Sicherheits-Audits sind erforderlich. Im Einzelplan des MIK ist ein entsprechendes Budget einzuplanen. Die Realisierung von Sicherheitsrevisionen beziehungsweise Sicherheits-Audits sollte langfristig mit dem Informationssicherheitsteam abgestimmt werden.
- Workshops zu Best Practices bei der praktischen Umsetzung der Informationssicherheit in der Landesverwaltung sollten etabliert und stetig durchgeführt werden. Die Kooperation mit den Kommunen sollte verstärkt Beachtung finden.
- Die Informationssicherheitsleitlinie des Landes Brandenburg erfordert einen Beschluss der Landesregierung. Eine Abhängigkeit von einer Entscheidung des RIO-Ausschusses wird zum einen der Bedeutung von Informationssicherheit nicht gerecht. Zum anderen würde damit die Entscheidung – entsprechend den Empfehlungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik – wieder in die Zuständigkeit gelegt, die bis 2014 bestand.

## 13.4 Stellungnahme

Das MIK unterstreicht die Bedeutung der Informationssicherheit und erkennt die Einschätzungen des Landesrechnungshofs weitgehend an. Es verbessere auf Grundlage der Empfehlungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik, verschiedenster Entscheidungen aus der Binnenorganisation des Landes Brandenburg oder des IT-Planungsrates fortlaufend die Sicherheitsbelange. Dies sei auch in der Vergangenheit so gewesen, wobei die organisatorischen Gründe und die zur Verfügung stehenden Ressourcen, auf die der Landesrechnungshof als Hinderungsgründe für eine zum Teil nicht zeitnahe Umsetzung hingewiesen hat, bestätigt werden. Das MIK wird die Vorschläge des Rechnungshofes aufgreifen und die konsequente Umsetzung der Sicherheitsanforderungen weiter vorantreiben. Insbesondere werden aktuell die Informationssicherheitsleitlinie fortgeschrieben und abgestimmt sowie informationssicherheitsrelevante Daten auf Grundlage eines überarbeiteten Kennzahlensystems vermessen und ausgewertet. Im Bereich der IT-Sicherheit werde bei den Kommunen für die Zusammenarbeit mit dem Land verstärkt geworben.

## 13.5 Schlussbemerkungen

Die Einführung, der Betrieb und die regelmäßige Anpassung eines Informationssicherheitsmanagementsystems an sich verändernde Gefährdungslagen erfordern personelle und finanzielle Ressourcen, die unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit zu planen sind. Der Ressourceneinsatz rechtfertigt sich durch die hohen materiellen und immateriellen Schäden, die ohne ausreichenden Schutz für das Land Brandenburg bei einem Sicherheitsvorfall eintreten könnten.

Mangels aktueller Datenerhebung erscheint fraglich, ob das in der Informationssicherheitsleitlinie des Landes genannte Ziel, in allen Ressorts ein Informationssicherheitsmanagementsystem zur Gewährleistung des IT-Grundschutzes entsprechend den Standards des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik zu etablieren, erreicht ist. Das MIK ist aufgefordert, ein umfangreiches Kennzahlensystem zu installieren, das künftig zuverlässige Aussagen über die Weiterentwicklung und Fortschritte der Informationssicherheit ermöglicht. Unter Verwendung dieser Daten müssen künftig aussagekräftige Jahresberichte zum Stand der Informationssicherheit in der gesamten Landesverwaltung erstellt

werden. Die Darstellung der aktuellen Gefährdungslage, von Problemen, Erfolgen und Verbesserungsmöglichkeiten soll die Leitungsebene mit allen relevanten Informationen versorgen, um den Sicherheitsprozess beurteilen zu können. Erst darauf basierende Maßnahmenvorschläge ermöglichen der Leitungsebene, ihrer zugewiesenen Verantwortung für Informationssicherheit gerecht zu werden.

Der Landesrechnungshof erachtet die zeitnahe Überarbeitung und fortlaufende Aktualisierung der Informationssicherheitsleitlinie des Landes für dringend notwendig.

## Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)

### 14 Verkehrspolizei mit angezogener Handbremse

**Der Verkehrspolizei kommt eine wichtige Rolle bei der Sanktion von Regelverstößen, aber auch bei der Verhinderung von Verkehrsunfällen zu. Technisch und organisatorisch könnte ihre Arbeit erheblich verbessert werden.**

#### 14.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof prüfte innerhalb der Polizei des Landes Brandenburg den Bereich der Verkehrspolizei. Er führte Erhebungen beim Polizeipräsidium, der Polizeidirektion (PD) Süd, der Direktion Besondere Dienste (DBD) und dem Zentraldienst der Polizei mit der Zentralen Bußgeldstelle durch.

#### 14.2 Prüfungsergebnis

##### 14.2.1 Strategische Ziele der Polizei des Landes Brandenburg (Verkehrspolizei)

Die Verkehrssicherheitsarbeit der Landesregierung basiert auf dem Integrierten Verkehrssicherheitsprogramm für das Land Brandenburg. Dessen Ziel ist es – ausgehend vom Wert des Jahres 2012<sup>1</sup> – bis zum Jahr 2024 die Zahl

- der im Straßenverkehr Getöteten um 40 % und
- der Schwerverletzten um 50 % zu reduzieren.

---

1 Ausgangszahlen 2012: 166 Getötete, 2.473 Schwerverletzte.

Aufgabe der Verkehrspolizei ist es, auf der Grundlage der Verkehrsunfallauswertung mittels Verkehrsüberwachungsmaßnahmen zu dieser Zielerreichung beizutragen und die Verkehrssicherheit zu erhöhen.

Die Entwicklung des Verkehrsunfallgeschehens wird in der Verkehrsunfallbilanz abgebildet. Sie zeigt, dass die Zahl der im Straßenverkehr Verletzten seit dem Jahr 2012 nicht mehr sinkt.<sup>2</sup> Die Anzahl der Verkehrstoten schwankt, sie liegt jedoch stets deutlich über 100.

Hauptunfallursache ist ungenügender Abstand – sowohl bezogen auf die Anzahl der Verkehrsunfälle<sup>3</sup> als auch auf die Anzahl der Verletzten. Dem gegenüber sind Todesfälle im Zusammenhang mit Verkehrsunfällen überwiegend auf Geschwindigkeitsüberschreitungen zurückzuführen.<sup>4</sup>

Mit 125 Verkehrstoten im Jahr 2019 weist das Land Brandenburg eine Häufigkeitszahl von 50 Verkehrstoten je 1 Mio. Einwohner auf, die Häufigkeitszahl Deutschlands lag im Jahr 2019 bei 37.<sup>5</sup> Brandenburg nimmt damit bei den Verkehrstoten im Ländervergleich einen Platz im letzten Drittel ein.

### 14.2.2 Organisation der Verkehrspolizei

Für die strategische Ausrichtung der verkehrspolizeilichen Arbeit ist der Stabsbereich „Verkehrsangelegenheiten“ im Polizeipräsidium verantwortlich. In den vier Polizeidirektionen des Landes Brandenburg wurde jeweils eine Organisationseinheit Verkehrspolizei geschaffen, in denen die spezialisierten Kräfte der Straßenverkehrsüberwachung, wie die Sonderüberwachungsgruppen, die Verkehrsüberwachungs-Trupps und die Einsatztrupps Video mit der Autobahnpolizei gebündelt sind.

Zum 31. Dezember 2019 standen den Verkehrspolizeidirektionen 431 Stellen zur Verfügung, von denen 411 besetzt waren.

---

2 Der Landesrechnungshof hat die Verkehrsunfallbilanz 2020 nicht mit einbezogen, da das Jahr wegen der Corona-Pandemie nicht mit den davorliegenden vergleichbar ist.

3 Die Anzahl der Verkehrsunfälle ist keine der Zielgrößen des Verkehrssicherheitsprogramms der Landesregierung.

4 Gemeinsame Pressemitteilung des MIK und des MIL vom 21. Februar 2020, Verkehrsunfallbilanz 2019.

5 [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/02/PD20\\_061\\_46241.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/02/PD20_061_46241.html).

### 14.2.3 Abstandsmessung

Im Jahr 2016 teilte der Hersteller der Anlage, die bis dahin zur Video-Brücken-Abstandsmessung genutzt wurde, der Polizei mit, dass er den Service für dieses Gerät einstellen werde. Das Polizeipräsidium entschied sich daraufhin für die Beschaffung einer neuen Abstandsmessanlage.

Das vom Zentraldienst der Polizei beauftragte Unternehmen lieferte die Abstands- und Geschwindigkeitsmessanlage (in der „Version 3.0“) im Juni 2017. Wegen der Komplexität und Neuartigkeit des Gerätes sowie der Notwendigkeit zur hierarchieübergreifenden Zusammenarbeit lag es nahe, in der Einführung ein Projekt zu sehen.<sup>6</sup> Weil das MIK den Kauf aber als Ersatzbeschaffung eingestuft hatte, verzichtete die Polizei darauf, die Einführung der Anlage im Wege eines Projektes zu begleiten. Die Technische Einsatzinheit stellte nach Erhalt des neuen Gerätes fest, dass sich die technischen Anforderungen deutlich von denen des Vorgängermodells unterschieden.

Darüber hinaus ergaben sich Probleme mit der Schnittstelle zum Fachverfahren zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten. Deshalb wurde die Testphase bis ins Jahr 2018 verlängert. Ende 2018 signalisierte die Zentrale Bußgeldstelle der Polizei, dass die Datensätze nunmehr zur Übernahme in das Fachverfahren geeignet wären.

Die Technische Einsatzinheit (TEE) nahm Mitte März 2019 den Messbetrieb auf. Sie übermittelte die Daten von 20 Messtagen an die Zentrale Bußgeldstelle der Polizei. Mitte Mai 2019 gab die Zentrale Bußgeldstelle der Polizei die Rückmeldung, dass die Daten nunmehr wegen der schlechten Bildqualität nicht in das Fachverfahren übernommen werden könnten. Auf Nachfrage wurde dem Landesrechnungshof mitgeteilt, dass die Zentrale Bußgeldstelle der Polizei (ZBSt) im Testbetrieb bis dahin lediglich die technische Machbarkeit der Einstellung der Datensätze in das Fachverfahren geprüft hatte, nicht aber die Bildqualität.

Das Herstellerunternehmen nahm eine Nachbesserung sowie weitere Anpassungsarbeiten an der Schnittstelle vor. Im weiteren Verlauf des Jahres 2019 erließ die Zentrale Bußgeldstelle der Polizei auf der Grundlage der von der Technischen Einsatzinheit übermittelten Ergebnisse der Abstandsmessungen keinen Bescheid.

---

<sup>6</sup> Projektmanagement – Leitfaden – Standardisierung der wesentlichen Phasen, Methoden und Begriffe für Projekte in der Brandenburger Landesverwaltung.

Ende März 2020 erfolgte die Umstellung auf das neue System („Version 4.5“). Beim Test der neuen Anlage stellte sich heraus, dass der technische Unterschied zur vorhergegangenen Version unerwartet groß war. Zusätzlich traten technische Fehler, insbesondere wiederholte Abstürze des Messsystems, auf. Im Verlauf der Abstimmungen über die Fehlerbehebung zwischen Hersteller und der Technischen Einsatzinheit stellte das Unternehmen mehrere Updates zur Verfügung, die aber zu keiner ausreichenden Verbesserung führten. Ein durchgehend stabiler Messbetrieb konnte in der Folgezeit nicht erreicht werden.

Der Landesrechnungshof ließ sich an drei Tagen im Juli 2020 die Abstandsmessanlage im Einsatz zeigen. An diesen Tagen sollte die Ahndung der Abstandsverstöße im Anhalteverfahren erfolgen. Die Mitarbeiter waren vom Hersteller gebeten worden, mit besonders geringer Geschwindigkeit zu arbeiten, um einen ungewollten Programmabbruch („Absturz“) zu verhindern. Zudem war eine ständige Überwachung der Hauptrechnerbelastung notwendig, da bereits veränderte Lichtverhältnisse die Anlage über Gebühr beanspruchen konnten. Zusätzlich war die Kommunikation zwischen den Beamten durch eine instabile Sprechfunkverbindung behindert.

Ursprünglich war vorgesehen, die Messergebnisse in das polizeiinterne Netz einzuspielen. Dies konnte jedoch nicht umgesetzt werden, da der Hersteller die hierfür notwendige Sendeantenne auf dem Messfahrzeug abbauen ließ. Eine Lösung für dieses Problem war bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen nicht absehbar.

Vom 22. Juni bis zum 21. Oktober 2020 erfasste das Messsystem 21.928 Verdachtsfälle. Nach Auswertung und Bearbeitung durch die Beamten der Technischen Einsatzinheit blieben 3.006 tatsächlich verfolgbare Verstöße übrig, das heißt sechs von sieben Messungen waren unbrauchbar. Auf Nachfrage teilte die Zentrale Bußgeldstelle der Polizei mit, dass ihr lediglich 2.203 zur weiteren Bearbeitung im Fachverfahren konvertierte Fälle übergeben worden seien. Im Fachverfahren wurden davon ca. 470 Vorgänge, also etwa jeder fünfte, übernommen. Hierfür nannte die Zentrale Bußgeldstelle der Polizei verschiedene Gründe:

- automatische Halterabfrage nicht möglich,
- unzureichende Bildqualität,
- übermittelte Datensätze enthielten irreparable Unzulänglichkeiten,
- Verjährung.

Die Zentrale Bußgeldstelle der Polizei teilte mit, dass in 240 Verfahren ein Verwarnungsgeld oder Bußgeldbescheid erlassen worden sei. Bezogen auf die Anzahl der automatisch festgestellten Verdachtsfälle liegt die „Erfolgsquote“ danach bei 1,09 %.

#### Messergebnisse ab Juni 2020

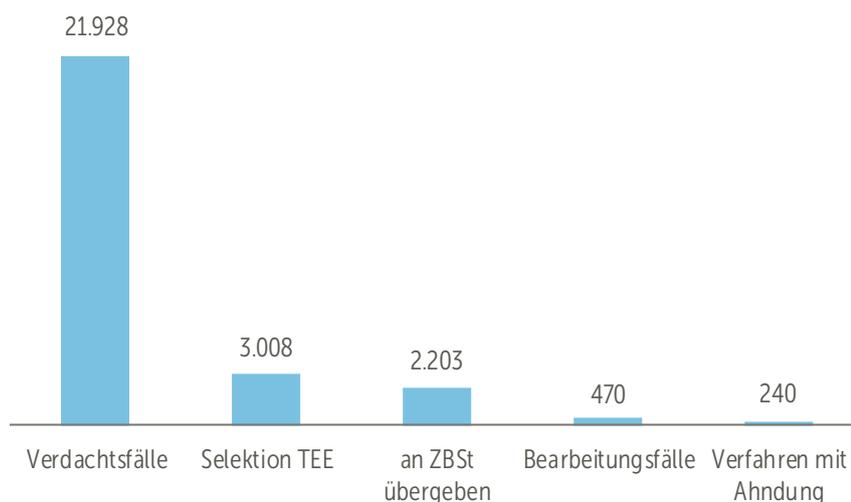


Abbildung 29: Verfahren aus Abstandsvergehen  
Quelle: Direktion Besondere Dienste und Zentrale Bußgeldstelle der Polizei, Messdaten von 22. Juni 2020 bis zum 21. Oktober 2020.

Während der Erhebungen verrichtete die Technische Einsatz Einheit ihre Regelarbeitszeit an fünf Tagen in der Woche, jeweils in dem Zeitfenster zwischen 7:00 Uhr und 15:00 Uhr. Die reine Messzeit pro Messtag betrug circa drei Stunden und fand fast ausschließlich zwischen 10:00 Uhr und 13:00 Uhr statt. Die übrige Dienstzeit beanspruchten An- und Abfahrt sowie Auf- und Abbau der Messtechnik.

Die Anlage wurde Ende Oktober 2020 samt Fahrzeug zur Reparatur an den Hersteller übergeben.

#### 14.2.4 Automatisierte Geschwindigkeitsüberwachung

Als automatisierte Geschwindigkeitsüberwachungstechnik standen der Verkehrspolizei der Polizeidirektionen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen folgende Messgeräte zur Verfügung:

- 9 Einseitensensoren sowie
- 13 PoliScanSpeed (PSS).

PSS können in stationären Messkabinen, aber auch in Enforcement Trailern („Blitzer-Anhängern“) autonom, das heißt ohne Personaleinsatz, eingesetzt werden.



Abbildung 30: Messkabine der Brandenburger Polizei  
Quelle: Landesrechnungshof Brandenburg

Die Verkehrsüberwachungs-Trupps steigerten die Auslastung der Geschwindigkeitsmessgeräte gegenüber dem Jahr 2014. Allerdings konnte das zwischenzeitlich deutlich gestiegene Niveau der Jahre 2015 und 2016 trotz des Einsatzes der Messkabinen und Enforcement Trailer nicht gehalten werden. In diesem Zeitraum sank der Personalbestand von 123 auf 82.

Die Einsätze, bei denen die Polizeivollzugsbediensteten während der Geschwindigkeitsüberwachung vor Ort waren (personalabhängige Messzeiten), gingen landesweit seit 2014 durchschnittlich um ein Drittel zurück. Die personalabhängigen Messstunden sanken – wohl hauptsächlich bedingt durch den Personalabbau – auf 53 % der Gesamtmesstunden. Gleichzeitig stieg (bezogen auf die Bediensteten) jedoch die Zeit, in der die Geräte manuell eingesetzt wurden.

Der Landesrechnungshof wertete die Einsatzstatistik der Verkehrspolizei der Polizeidirektion Süd aus. Zwei der vier dort tätigen Verkehrsüberwachungs-Trupps hatten die Möglichkeit, ihre Messgeräte in einer Messkabine beziehungsweise einem Enforcement Trailer zu installieren. Im Jahr 2019 waren diese Geräte an 245 Tagen in der Messkabine und an 202 Tagen im Trailer und damit an 67 % bzw. 55 % der möglichen Messtage verbaut. Die

Verkehrsüberwachungs-Trupps nutzten diese Möglichkeit, um aufgrund von parallel zu bewältigenden polizeilichen Maßnahmen trotzdem die Auslastung der Geschwindigkeitsmessgeräte gewährleisten zu können. Mit dem Einsatz der PSS-Geräte in Messkabinen und Enforcement Trailern war es der Verkehrspolizei möglich, den Personaleinsatz im Verhältnis zu den Messstunden niedrig zu halten. Da der Einsatz in Messkabinen und Trailern bauartbedingt örtlich nur eingeschränkt möglich ist, führte dies möglicherweise zu einem Absinken des Kontrolldrucks in der Fläche.

Nachteilig wirkten sich landesweit zudem Ausfallzeiten der Geschwindigkeitsüberwachungstechnik aus. Neben 76.120 nachgewiesenen Messstunden fielen die Geräte im Jahr 2019 an 17.009 Stunden aus. Die Ausfallstatistik wies davon 7.693 (45 %) „Sonstige Ausfallstunden“ aus, die insbesondere auf Personalausfälle wegen Krankheit und Urlaub zurückzuführen waren. 6.903 Ausfallstunden (41 %) waren technisch bedingt.<sup>7</sup> Auch während der Erhebungen des Landesrechnungshofs kam es wiederholt zu Ausfällen der Technik.

#### 14.2.5 Geschwindigkeitsüberwachung mit Lasergerät

Die Polizeidirektionen und die Direktion Besondere Dienste verfügten 2019 über insgesamt 92 Lasergeschwindigkeitsmessgeräte. Diese kamen im Jahr 2019 in den Polizeidirektionen durchschnittlich 10,2 Stunden je Monat zum Einsatz. Dabei lag die Einsatzdauer in der Polizeidirektion Nord bei durchschnittlich 18,4 Stunden je Monat, in der Polizeidirektion Süd bei 7,5 Stunden.

Jahr	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Entwicklung seit 2014
Werte	in Stunden						in %
PD Nord	40,8	33,7	26,8	22,8	22,6	18,4	-55 %
PD Ost	21,5	11,9	10,3	11,7	11,1	13,6	-37 %
PD Süd	19,6	13,0	11,4	10,3	9,7	7,5	-62 %
PD West	9,5	7,7	8,7	7,1	8,4	8,2	-14 %
DBD	10,5	11,2	5,2	4,7	3,1	2,3	-78 %
<b>Durchschnitt</b>	<b>19,4</b>	<b>14,8</b>	<b>12,2</b>	<b>11,3</b>	<b>11,0</b>	<b>10,2</b>	<b>-47 %</b>

Tabelle 20: Entwicklung der durchschnittlichen monatlichen Messstunden der Lasergeschwindigkeitsmessgeräte  
Quelle: Statistik des Polizeipräsidiums

<sup>7</sup> Weitere 2.522 Ausfallstunden wies das Polizeipräsidium witterungs- und einsatzbedingt sowie mit erforderlichen Gerichtsterminen aus.

Die durchschnittliche Nutzung der Geräte ging 2019 im Vergleich zu den Nutzungsstunden 2014 um 47 % zurück.

Durchschnittliche monatliche Laser-Messstunden je Gerät

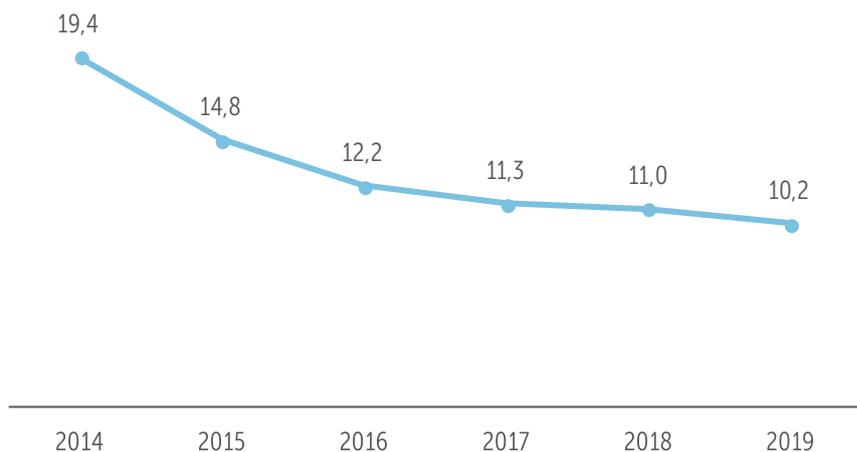


Abbildung 31: Laser-Messstunden je Gerät  
Quelle: Statistik des Polizeipräsidiiums

#### 14.2.6 Sonstige Verkehrsüberwachungsmaßnahmen

Die Verkehrsüberwachungs-Trupps haben neben der Aufgabe der automatisierten Geschwindigkeitsüberwachung die Verantwortung zur Überwachung und Bekämpfung weiterer Hauptunfallursachen.

Die vom Landesrechnungshof interviewten Bediensteten der Verkehrspolizei erklärten, dass aufgrund der personellen Situation und der Priorisierung der Geschwindigkeitsüberwachung ein Teil verkehrspolizeilicher Aufgaben nur eingeschränkt erfüllbar sei. Allgemeine Verkehrskontrollen mit dem Ziel einer umfassenden Fahrer- und Fahrzeugkontrolle oder der Einsatz gegen Rotlichtverstöße und Vorfahrtsvergehen kämen zu kurz. Bei der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben sei die sofortige Ansprache ein wichtiger Aspekt der Prävention. Pandemiebedingt konnte der Landesrechnungshof nur mit wenigen Bediensteten sprechen. Ob die dargestellten Einschätzungen in der Verkehrspolizei verbreitet sind oder lediglich Einzelmeinungen darstellen, konnte er daher nicht überprüfen.

Ahndungen nach der Feststellung von „folgenlosen Fahrten unter Einfluss von Alkohol“ sanken zwischen 2014 und 2019 um 17 %. Die Zahl der unter Einfluss von Alkohol verursachten Unfälle stieg hingegen an. Im Vergleich

zum Jahr 2014 lag der Anstieg 2019 bei drei, im Vergleich zum Jahr 2015 bei zwölf Prozent. Nach dem Vorgesagten hält es der Landesrechnungshof für naheliegend, dass ein Kontrolldruck, der zu einer Verhaltensänderung der Verkehrsteilnehmer beitragen soll, nicht in ausreichendem Maße aufgebaut werden konnte.

### 14.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof prüfte vor Ort, wie die Verkehrs-Kontrollsystem-Anlage die Abstands- und Geschwindigkeitsverstöße dokumentieren konnte. Er stellte fest, dass eine Vielzahl der Probleme, insbesondere die komplizierte Nutzung der Anlage, nicht dauerhaft abgestellt werden konnte. Das hatte zur Folge, dass die Möglichkeiten des Gerätes kaum genutzt wurden.

Obwohl das Polizeipräsidium die Anwendungsmöglichkeiten der Verkehrs-Kontrollsystem-Anlage kannte und um die Schwierigkeiten in der Anwendung wusste, unterstützte es die Mitarbeiter der Technischen Einsatzeinheit nicht ausreichend. Es fehlte sowohl an einer Begleitung der Einführung der Verkehrs-Kontrollsystem-Anlage durch ein Einführungsprojekt als auch ein Problemmanagement.

Auch die Zusammenarbeit zwischen Zentraler Bußgeldstelle der Polizei und Technischer Einsatzeinheit verlief nicht gut. Oft wurde das teilweise gelieferte Datenmaterial erst nach Wochen oder gar Monaten in der Zentralen Bußgeldstelle der Polizei begutachtet. Die Mitarbeiter der Technischen Einsatzeinheit blieben somit lange im Ungewissen darüber, ob ihre Messergebnisse verwertbar waren. Insofern wussten sie nicht, wo für künftige Fälle Nachbesserungen notwendig waren. Das Polizeipräsidium hat während der Prüfung durch den Landesrechnungshof bereits Veränderungen herbeigeführt.

Auch wenn die Mitarbeiter der Technischen Einsatzeinheit engagiert ans Werk gingen – sie erfuhren weder vom Polizeipräsidium noch von der Zentralen Bußgeldstelle der Polizei ausreichende Unterstützung. Damit war eine erfolgreiche Aufgabenerledigung kaum möglich.

Der Standort der Abstandsmesstechnik bei der Technischen Einsatzeinheit ist aus Sicht des Landesrechnungshofs zu hinterfragen. Um eine flächen-deckende Überwachung zu gewährleisten, sollte erwogen werden, die Anlage temporär an unterschiedlichen Orten einzusetzen. Auch sollte

nach Abstellung der technischen Probleme geprüft werden, inwieweit die Anschaffung eines weiteren Gerätes sinnvoll wäre. Damit könnte eine flächendeckende Abstandsmessung im Norden und im Süden des Landes besser abgesichert werden.

Der Landesrechnungshof bittet, zukünftig genauer zwischen reiner Austauschbeschaffung und Erneuerung zu unterscheiden. Die Entscheidung, die Beschaffung und Einführung nicht als Projekt zu begleiten, hatte maßgeblichen Einfluss auf die vom Landesrechnungshof festgestellten Versäumnisse und Mängel.

Zwar konnte die Auslastung der Geschwindigkeitsmessgeräte im Vergleich zu einzelnen Vorjahren trotz sinkenden Personalbestandes auf einem Durchschnittsniveau gehalten werden. Dies wurde insbesondere durch den Einsatz der Geräte in Messkabinen und Enforcement Trailern sichergestellt. Deren Einsatzmöglichkeiten sind bauartbedingt eingeschränkt. Auch die Rückgänge in der Nutzung von Lasermessgeräten und die sinkende Zahl der Anzeigen wegen Fahrten unter Alkoholeinfluss sprechen dafür, dass Verkehrsüberwachungsmaßnahmen insgesamt rückläufig sind. Hinzu kommt, dass mit der nur eingeschränkt nutzbaren Abstandsmesstechnik ein Verfolgungsdruck bei der Hauptunfallursache Abstandsverstöße kaum vorhanden ist. Der Landesrechnungshof bezweifelt daher, ob die Überwachungsdichte aufrechterhalten werden kann.

## 14.4 Stellungnahme

Das MIK erkannte die Feststellungen des Landesrechnungshofs im Wesentlichen an. Wo es Präzisierungen oder Formulierungsänderungen anregte, ist der Landesrechnungshof dem zumeist gefolgt. Besonderen Wert legte das MIK auf die Feststellung, dass die Interviewpartner des Landesrechnungshofs lediglich ihre individuelle Sicht wiedergegeben hätten.

## 14.5 Schlussbemerkungen

Im Jahr 2019 kamen in Brandenburg 125 Menschen durch Verkehrsunfälle ums Leben, 11.819 wurden verletzt. Zwar ging die Anzahl der im Straßenverkehr Getöteten kontinuierlich zurück, bei der Anzahl der Verletzten konnte seit 2008 keine deutliche Reduzierung mehr verzeichnet werden.

Die Verhinderung oder wenigstens die Reduzierung von menschlichem Leid steht im Vordergrund der verkehrspolizeilichen Arbeit. Jedoch sind auch die durch Verkehrsunfälle entstehenden Sach- und Personenschäden erheblich, sie liegen bundesweit jedes Jahr im zweistelligen Milliarden-Euro-Bereich. Auch dies verdeutlicht die Notwendigkeit verstärkter Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verkehrssicherheit.

Der Landesrechnungshof erkennt an, dass die Verkehrspolizisten ihre Aufgaben mit hoher Einsatzbereitschaft verrichteten. Er gibt aber auch zu bedenken, dass sich die im Verkehrssicherheitskonzept formulierten Ziele intensiverer Verkehrsüberwachungsmaßnahmen mit den eingesetzten technischen Mitteln und den personellen Ressourcen nur schwer erreichen lassen.

## Einzelplan 04 Ministerium der Justiz (MdJ)

### 15 Elektronisches Lernen für Gefangene — Wiedereingliederungsperspektiven verbessern

Der brandenburgische Justizvollzug bietet Gefangenen die Möglichkeit zum elektronischen Lernen mit einer Lernplattform. Die Ausgaben für die Lernplattform steigen seit Jahren, doch die Nutzung stagniert. Das liegt auch am Einsatz veralteter Technik und an schlechten Internetanbindungen. Weil das Justizministerium keine konkreten Ziele vorgab, konnte es auch keine Erfolgskontrolle durchführen.

#### 15.1 Prüfungsgegenstand

Gemäß Artikel 54 der Landesverfassung<sup>1</sup> muss der Strafvollzug darauf ausgerichtet sein, den Strafgefangenen zu befähigen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen. Nach § 7 Absatz 1 des Brandenburgischen Justizvollzugsgesetzes<sup>2</sup> ist das Leben im Vollzug den allgemeinen Lebensverhältnissen so weit wie möglich anzugleichen. Die brandenburgische Justizverwaltung setzt deshalb auch im Justizvollzug elektronische Lehr- und Lernmittel ein.

Speziell für das Lehren und Lernen im Strafvollzug wurde die Lern- und Kommunikationsplattform E-Learning im Strafvollzug (e-lis) entwickelt. Der Schwerpunkt dieser Lernplattform liegt auf dem Einsatz von digitalen Medien in den allgemeinschulischen und berufspädagogischen Bereichen von Justizvollzugsanstalten.

---

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

2 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, S. 25).

Die e-lis Lernplattform unterstützt Strafgefangene seit 2005 – in gesondert eingerichteten Computerräumen – beim Lernen im Rahmen von Bildungsprogrammen. Die Justizvollzugsanstalten sind über spezielle Sicherheitsserver mit e-lis verbunden.

E-lis wird in einem Länderverbund von 13 Ländern und der Republik Österreich auf Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung betrieben. Die technische und pädagogische Betreuung erfolgt seit 2009 durch eine gemeinnützige Betreiberin.



Abbildung 32: e-lis Verbundländer  
Quelle: Verwaltungsvereinbarung, eigene Darstellung

Der Betrieb der Lernplattform wird durch eine Zuwendung finanziert. Deren Kosten teilen sich die Länder. Das Land Brandenburg hat die Rolle

des Zuwendungsgebers übernommen. Die Betreiberin ist Zuwendungsempfängerin. Die Interessen der Verbundländer werden über einen gemeinsamen Begleitausschuss vertreten.

Das Land Brandenburg ist vertraglich verpflichtet, die Kosten für 140 Lernplätze zu tragen. Laut Erhebungen des MdJ aus dem Jahr 2020 wurden hiervon 137 Plätze genutzt. Damit stand rechnerisch etwa jeder und jedem neunten Gefangenen ganztägig ein Lernplatz zur Verfügung bzw. jeder und jedem Gefangenen wöchentlich ein halber Tag am Lernplatz.<sup>3</sup>

## 15.2 Prüfungsergebnis

### 15.2.1 Haushalt

Die Zuwendungen für den Betrieb der e-lis Lernplattform werden aus dem Titel 686 10 des Kapitels 04 050 geleistet. Die Bewirtschaftung des Titels hat das MdJ der Investitionsbank des Landes Brandenburg übertragen.

Das tatsächliche e-lis-Fördervolumen lag jedes Jahr über dem Haushaltsansatz und stieg kontinuierlich an – so betrug es 2016 noch 660.191 Euro und erhöhte sich bis 2020 auf 1.119.272 Euro.

Haushaltsjahr	2016	2017	2018	2019	2020
	Werte in € (gerundet)				
Ansatz	527.000	693.000	711.000	1.005.500	1.065.800
Ist	660.191	730.906	948.539	1.030.030	1.119.272

Tabelle 21: e-lis-Fördervolumen  
Quelle: Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen

### 15.2.2 Zuwendung

Die Zuwendungen für den Betrieb der e-lis Lernplattform wurden als Projektförderung ausgereicht. Typische Merkmale einer Projektförderung, wie einzelne fachlich, inhaltlich oder zeitlich abgegrenzte Vorhaben, waren allerdings nicht erkennbar. Statt konkreter Projekte förderte das MdJ die laufenden Betriebskosten der Lernplattform sowie deren kontinuierliche Weiterentwicklung. Zudem unterließ das MdJ über einen Zeitraum von elf Jahren Erfolgskontrollen, obwohl solche nach Abschluss eines geförderten

<sup>3</sup> Am 31. Dezember 2019 waren in Brandenburg 1.284 Personen inhaftiert (Quelle: Statistisches Bundesamt, destatis.de).

Projektes durchzuführen sind. Mit ihnen soll festgestellt werden, ob das mit der Förderung beabsichtigte Ziel erreicht wurde.

Zuwendungen werden grundsätzlich als Teilfinanzierungen gewährt. Hier bildeten allerdings die Gesamtausgaben für die „Betreibung“ der Lernplattform zugleich den Höchstbetrag der Zuwendung. Damit bestand eine Vollfinanzierung. Eine solche „marktgerechte Bezahlung“ einer Leistung spricht eher für einen öffentlichen Auftrag als für eine Zuwendung.

### 15.2.3 Betrieb der Lernplattform

Die Betreiberin legte ein „Sicherheitskonzept für die IT-Infrastruktur der e-lis Lernplattform“ vor. Das Sicherheitskonzept traf grundlegende Bestimmungen zu Risiken und Verantwortlichkeiten, wobei es erkennbar die besonderen Umstände des geschlossenen Vollzugs (etwa das erhöhte Risiko des Vandalismus) berücksichtigte. Diesen besonderen Umständen ist es auch geschuldet, dass eine geteilte Verantwortlichkeit im Bereich der IT-Sicherheit zwischen der Betreiberin und den beteiligten Ländern als Trägern des Justizvollzugs besteht.

Die technische Betreuung der Lernkabinette und der Server in den Justizvollzugsanstalten oblag den Systemadministratoren der jeweiligen Anstalt.

Die Ausstattung der Lernkabinette erfolgte durch die Justizvollzugsanstalten. Hier kamen Rechner mit veralteter Hard- und Software zum Einsatz. Teilweise gab es für die Software keinen Support mehr (MS Windows 7).

JVA	Anzahl der Arbeitsplätze		Ausstattung lt. Aussage der einzelnen JVA
	lt. MdJ	lt. Ist-Analyse JVA	
Brandenburg an der Havel	25	25	Altgeräte der Verwaltung
Cottbus-Dissenchen	31	31	wiederverwertete Verwaltungstechnik (10-12 Jahre alt mit Windows 7)
Luckau-Duben	44	40	technische Ausstattung nicht modern/ nicht zeitgemäß
Neuruppin-Wulkow	18	18	ausrangierte Technik aus Frankfurt (Oder). Betriebssystem Windows 7. Hard- und Software (insbesondere Server, Monitore, Rechner) sind bereits über acht Jahre alt und müssen dringend erneuert werden.
Wriezen	22	22	e-lis ist seit zweieinhalb Jahren inaktiv
Summe	140	136	

Tabelle 22: Ausstattung der Lernkabinette  
Quelle: eigene Erhebungen

Die Anbindung an das Internet stellte die Anstalten teilweise vor Probleme. So war in einer Anstalt eine Internetverbindung nur über einen LTE-Anschluss möglich, in einer anderen Anstalt war die Internetverbindung langsam und es gab Störungen aufgrund der Kapazität der Leitung.

Die Systemadministratoren sahen sich zum Teil überlastet und maßen der Wartung der für e-lis erforderlichen Rechner geringere Priorität bei als denjenigen im übrigen Anstaltsbereich.

Der Zentrale IT-Dienstleister für die Justiz des Landes Brandenburg (ZenIT) unterstützt entsprechend seinem Einrichtungserlass unter anderem die Justizvollzugsanstalten bei der effizienten Erfüllung ihrer Aufgaben. Die Übernahme des IT-Betriebs für die Justizvollzugsanstalten war zum 1. März 2021 vorgesehen.<sup>4</sup> Die e-lis-Benutzerzugänge werden allerdings weiterhin von den jeweiligen JVA-Administratoren verwaltet. Eine Einbeziehung des oder gar Übertragung auf den ZenIT ist nach Auskunft des MdJ nicht geplant.

<sup>4</sup> Pressemitteilung des MdJ vom 7. Dezember 2020.

### 15.2.4 Nutzung der Lernplattform

Die e-lis Lernplattform stellte im Jahr 2018 mehr als 200 Lernprogramme zur Verfügung. Das Nutzungsverhalten wertete die Betreiberin jährlich durch Erstellung einer Rangliste der am meisten genutzten Programme aus.

Als Grundlage dienten die Klicks, mit denen die einzelnen Programme geöffnet wurden.<sup>5</sup> Im Jahr 2018 wurde das meistgenutzte Programm insgesamt 14.202 Male geöffnet, das Programm auf Platz 2 nur noch 7.557 Male. Beim Programm auf Platz 30 waren es weniger als 1.000 Klicks. Ein Vergleich der Statistik 2018 mit 2019 zeigte, dass die 30 meistbenutzten Programme in beiden Jahren fast identisch waren. Mittlerweile hat sich der Umfang der Lernprogramme auf über 400 erhöht.

In den Justizvollzugsanstalten des Landes Brandenburg standen im Jahr 2018 insgesamt 140 Lernplätze zur Verfügung. Die Betreiberin legte jährliche, landesspezifische Nutzungsanalysen vor. Danach erfolgten im Jahr 2018 durchschnittlich 1.312 Programmaufrufe im brandenburgischen Justizvollzug je Monat. Das entspricht 65 Programmaufrufen am Tag. Dies bedeutet, dass noch nicht einmal an der Hälfte der 140 Lernplätze täglich auch nur ein einziges Programm aufgerufen wurde.

### 15.2.5 Wartung der Sicherheitsserver

Die Dienstleistungsabteilung für den Justizvollzug bei der Justizvollzugsanstalt Brandenburg an der Havel schloss im August 2017 einen Wartungsvertrag mit der Betreiberin über die Fernwartung der Sicherheitsserver in einzelnen Justizvollzugsanstalten. Der Vertrag wurde zum 1. September 2018 gekündigt und zum 1. März 2019 neu mit der Betreiberin verhandelt.

Das MdJ teilte mit, dass es keinen entsprechenden Vergabevorgang gebe. Die Wartung könne nur durch die Betreiberin selbst oder durch von dieser beauftragte Dritte durchgeführt werden. Deshalb sei auf die sonst üblichen Formulare bei Vergaben verzichtet worden.

Allerdings betonte die Betreiberin, dass es dem Land Brandenburg freistehe, die Wartung selbst oder durch einen anderen Anbieter durchführen zu lassen.

---

<sup>5</sup> Im Gespräch mit dem Landesrechnungshof teilte die Betreiberin allerdings mit, dass ein einzelner Klick auch mehrere Hintergrundprozesse auslösen könnte, welche wiederum zu Mehrfachzählungen führen könnten. Die tatsächlichen Nutzungszahlen sind daher unbekannt.

### 15.2.6 Zusätzliche Förderung

Um die Nutzung der e-lis Lernplattform zu fördern, reichte das MdJ eine zusätzliche Zuwendung aus. Diese erhielt ebenfalls die Betreiberin. Die Aufgaben überschneiden sich zum Teil, insbesondere ist die pädagogische Beratung bei beiden Projekten genannt.

Bereits seit 2005 begleitete die Betreiberin das MdJ in verschiedensten Projekten zum Thema E-Learning im Strafvollzug. Ab 2013 fokussierte sich deren Tätigkeit auf die Kommunikation, Koordination und Beratung im Zusammenhang mit der Nutzung der e-lis Lernplattform in Brandenburg. Die entsprechende Zuwendung endete am 30. April 2015.

Fehlende oder nicht ausreichende Dokumentation in der Akte hinderten den Landesrechnungshof daran, die gründliche Auseinandersetzung mit dem Bedarf, dem Ziel und der Art der Förderung der Betreiberin für brandenburgspezifische Aufgaben zu prüfen.

Im August 2016 gab es im MdJ weitere Überlegungen, noch während des laufenden Jahres Gelder an die Betreiberin auszureichen. Die Finanzierung sollte „ausnahmsweise“ über Honorarzahungen an sie erfolgen. Der Beauftragte für den Haushalt empfahl eine Abrechnung über eine Zuwendung. Zur beabsichtigten Maßnahme führte das Fachreferat des MdJ aus, dass sie „passgenau von hier festgestellte Bedarfe“ aufgreife. Die Nutzung der länderübergreifenden e-lis Lernplattform sollte durch dieses brandenburgische Zusatzprojekt effektiver werden. Das Haushaltsreferat des MdJ bemängelte im späteren Verlauf, dass in der fachlichen Stellungnahme die Darstellung eines konkreten landesspezifischen Bedarfs fehle. Im Dezember 2016 wurde trotzdem der Zuwendungsantrag positiv beschieden.

Im Juli 2017 reichte die Betreiberin erneut einen Antrag auf Gewährung einer Zuwendung in Höhe von 46.146,85 Euro für die Jahre 2017 bis 2019 für „Pädagogische Schulungs-, Beratungs- und Supportleistungen der e-lis Lernplattform in Brandenburg“ ein.

Ziel des Projektes sollte die qualitative und quantitative Stärkung der Anwendung der e-lis Lernplattform sowie die Ausweitung der e-lis-Nutzung sein. Ferner stand die Beratung der Justizvollzugsanstalten in Abstimmung mit der brandenburgischen Justizverwaltung in Hinblick auf Weiterentwicklung und Sicherheit im Vordergrund. Hierzu waren pädagogische Workshops und Vor-Ort-Besuche angedacht.

Laut Sachbericht wurden in den drei Jahren von 2017 bis 2019 lediglich an insgesamt neun Tagen Maßnahmen durchgeführt. Der Abschlussbericht über das Projekt enthielt nur vage Aussagen über Art und Umfang der Maßnahmen und den Aufwand dafür.

Im Jahr 2018 kam es bei der Projektdurchführung zu ernsthaften Problemen. Bereits im Zwischenbericht wies die Betreiberin darauf hin, dass aufgrund des schlechten technischen Zustands der Serverräume (ungewartete Rechner, veraltete Software) und fehlender administrativer Ansprechpartner hohe Betreuungsaufwände entstanden waren, um überhaupt Workshops realisieren zu können. Im Abschlussbericht 2019 wurde unter anderem festgehalten, dass der Einsatz von digitalen Medien nur bei Bereitstellung fachlicher und zeitlicher Ressourcen nachhaltig umgesetzt werden könne. Dies sei im brandenburgischen Strafvollzug nicht immer möglich.

### 15.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof hat erhebliche Zweifel, ob hier der Raum für eine Zuwendung eröffnet ist sowie an der Korrektheit der gewählten Zuwendungsart. Das MdJ ist aufgefordert, die Finanzierung der Lernplattform in Einklang mit der Landshaushaltsordnung (LHO)<sup>6</sup> und den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften zu bringen.

Da das MdJ es über lange Zeit versäumte, konkrete Projektziele vorzugeben, konnte es bis zu dem vom Landesrechnungshof geprüften Zeitraum auch keine Erfolgskontrolle durchführen. Das MdJ muss seine Steuerungsfunktion aktiver wahrnehmen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs wurden durch den ZenIT die Voraussetzungen geschaffen, den technischen Betrieb der e-lis Plattform zu übernehmen. Ein zentraler Ansprechpartner (ähnlich wie es momentan in Hessen und Niedersachsen durchgeführt wird) und ein Hard- und Softwaremanagement durch den ZenIT könnten nach Auffassung des Landesrechnungshofs die Effektivität in der Nutzung von e-lis deutlich steigern. Hierbei könnten alle Beteiligten durch ein zentrales und schlankes Verfahren profitieren. Sollte dies nicht leistbar sein, könnte die Herauslösung des technischen Betriebes aus der Förderung und die Vergabe an einen externen Dienstleister inklusive der Betreuung der Lernkabinette zielführend sein.

---

<sup>6</sup> Landshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl. I 1999, Nr. 7, S. 106) zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juni 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 20).

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass die Auswahl der für den Strafvollzug geeigneten Programme und Inhalte sehr aufwendig für die Betreiberin sein mag und die Ansprüche der einzelnen Verbundländer im Detail sehr unterschiedlich sein können. Schwer nachvollziehbar erscheint jedoch, warum die Betreiberin insgesamt über 400 Lernprogramme vorhalten muss, wenn hiervon nicht einmal 30 eine nennenswerte Nutzung aufweisen. Der Landesrechnungshof empfahl dem MdJ, die tatsächliche Nutzung der Lernprogramme und die Notwendigkeit einer so großen Menge an Programmen für den gesamten Verbund genauer zu hinterfragen und im Begleitausschuss auf eine sich eventuell daraus ergebende Kostenreduzierung durch ein verringertes Angebot an Programmen hinzuwirken.

Der Landesrechnungshof vermochte nicht nachzuvollziehen, warum die Betreiberin scheinbar durchgängig in den Jahren 2013 bis 2019 weitere Projektförderungen mit dem Ziel der brandenburgspezifischen Betreuung erhielt, obwohl die Nutzung der e-lis Lernplattform nicht vorangebracht wurde. Es mangelte zwischen den einzelnen Förderperioden an konkreten Maßnahmen des MdJ (zum Beispiel Bereitstellung von neuerer Technik, mehr Personalressourcen), um die Nutzung voranzubringen. Der Landesrechnungshof begrüßt die 2020 angefangene Evaluation des MdJ zu Nutzung, vorhandenen Problemen und Weiterentwicklung der e-lis Lernplattform.

Die zusätzliche Landesförderung erscheint dem Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar. Die intensive Auseinandersetzung im Sinne des § 23 LHO, insbesondere zum erheblichen Landesinteresse, die konkrete Bedarfsanalyse und Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes waren den Akten nicht zu entnehmen. Eine abschließende Prüfung der Zweckerreichung durch das MdJ unterblieb. Das MdJ reichte eine weitere Zuwendung aus, ohne dass Erfolge der Vorgängerförderungen erkennbar waren beziehungsweise evaluiert worden wären.

Nachdem die Betreiberin seit nunmehr fast 20 Jahren das elektronische Lernen im Justizvollzug nahezu exklusiv betreut, regt der Landesrechnungshof an, eine Markterforschung oder ein Interessenbekundungsverfahren durchzuführen.

Soweit das MdJ die personellen, fachlichen und technischen Voraussetzungen zum Betrieb der e-lis Lernplattform zukünftig nicht zur

Verfügung stellen kann, sollten Alternativen wie die Nutzung einzelner Module im Offlinemodus geprüft und eingesetzt werden.<sup>7</sup>

## 15.4 Stellungnahme

Das MdJ erkannte die Feststellungen des Landesrechnungshofs im Wesentlichen an. Es erklärte jedoch, dass e-lis in der Justizvollzugsanstalt Nord-Brandenburg (Teilanstalt Wriezen) grundsätzlich hätte genutzt werden können. Probleme bestünden hauptsächlich noch, weil „die Wartung der einzelnen PC-Arbeitsplätze aus personellen Gründen nicht umsetzbar“ sei und die PC-Kabinette daher nicht hätten genutzt werden können.

## 15.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof bewertet das Bestreben, Strafgefangenen während ihrer Haftzeit vielfältige Aus- und Weiterbildungsangebote zu machen, positiv. Um im Rahmen der Resozialisierung von Strafgefangenen einen nachhaltigen Lernerfolg zu gewährleisten, muss das Angebot verlässlich bestehen. Umsetzung und Finanzierung des Angebots haben den Anforderungen der LHO zu genügen.

---

<sup>7</sup> So nutzt Bayern Lernplattformen, die vom Deutschen Volkshochschul-Verband entwickelt wurden. Damit stehen im bayerischen Justizvollzug die Lernportale „ich-will-lernen.de“ und „ich-will-deutsch-lernen.de“ im Offline-Modus zur Verfügung. Diese beiden sind auch die meistgenutzten Angebote in Brandenburg.

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

### 16 Zuwendungen für das Haus des brandenburgischen Sports zu großzügig?

Für den Bau des Hauses des Sports hätte der Landessportbund einen höheren Eigenanteil erbringen können, weil er entgegen seiner Angabe im Zuwendungsantrag werthaltiges Vermögen besaß. Die Zuwendung hätte um mehr als eine Million Euro niedriger ausfallen können. Das Sportministerium ging entsprechenden Hinweisen des Landesrechnungshofs vor Erlass des Zuwendungsbescheids nicht nach. Die Annahmen des Landesrechnungshofs bestätigten sich schon kurze Zeit später, weil der Landessportbund nach Anstieg der Baukosten seine Eigenmittel um eine Million Euro und seinen Kreditrahmen um bis zu 3,5 Millionen Euro aufstockte. Der Empfehlung des Landesrechnungshofs, sich an künftigen Mehrkosten nicht mehr zu beteiligen, folgte das Ministerium.

#### 16.1 Prüfungsgegenstand

Die Geschäftsstelle des Landessportbunds (LSB) ist seit seiner Gründung in einem ehemaligen Wohnhaus in zentraler Innenstadtlage in Potsdam untergebracht. Die Bürofläche beträgt 900 m<sup>2</sup>. Daneben bestehen weitere Standorte. Bereits seit 2008 überlegte der LSB, die einzelnen Bereiche an einem Standort in Potsdam zusammenzuführen.

Der LSB plante den Bau eines Hauses des Sports (HdS) für 14,5 Mio. Euro. Dafür wollte er einen Eigenanteil von 6,4 Mio. Euro aufwenden. Er beantragte daher 2019 eine Zuwendung von 8,1 Mio. Euro. Im Zuwendungsantrag gab er an, keine weiteren Vermögenswerte zur Finanzierung dieses Projekts einsetzen zu können.

Der Eigenanteil setzte sich zusammen aus der Aufnahme eines Darlehens in Höhe von 4,5 Mio. Euro und der Erbringung von Eigenmitteln von 1,9 Mio. Euro. Dies entsprach einem Eigenanteil von 44 %.<sup>1</sup>

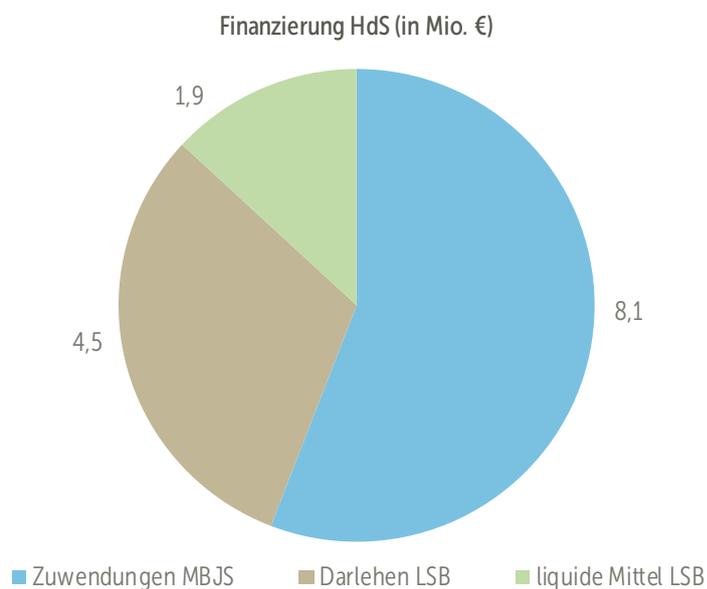


Abbildung 33: Finanzierung des Hauses des Sports  
Quelle: MBSJ, LSB

Am 13. Oktober 2020 teilte der LSB mit, dass die Kosten auf etwa 18,7 Mio. Euro angestiegen seien und beantragte zusätzliche Zuwendungen von 2,3 Mio. Euro. Das MBSJ lehnte den Antrag ab. Wenig später erklärte der LSB, die Mehrkosten in Höhe von 4,2 Mio. Euro selbst zu tragen. Hierdurch stieg sein Eigenanteil. Neben der Festlegung im Änderungsbescheid vom 8. September 2021 die Zuwendung nicht zu erhöhen, griff das MBSJ eine Empfehlung des Landesrechnungshofs auf und stellte auf eine Festbetragsfinanzierung um.

<sup>1</sup> Das MBSJ erließ den Zuwendungsbescheid am 20. November 2019. Es handelte sich um ein politisch verabredetes Projekt der Landesregierung. Ein neues Kapitel für Brandenburg: Zusammenhalt, Nachhaltigkeit, Sicherheit. Gemeinsamer Koalitionsvertrag von SPD, CDU und Bündnis 90/Die Grünen vom 24. Oktober 2019, S. 36f, [https://www.brandenburg.de/media/bb1.a.3780.de/191024\\_Koalitionsvertrag\\_Endfassung.pdf](https://www.brandenburg.de/media/bb1.a.3780.de/191024_Koalitionsvertrag_Endfassung.pdf) (abgerufen am 21. April 2020).

## 16.2 Prüfungsergebnis

### 16.2.1 Eigenmittel

Die Finanzierung des Zuwendungszwecks ist zunächst Aufgabe des Zuwendungsempfängers. Dieser muss alles in seinen Kräften stehende und ihm Zumutbare tun, um die erforderlichen Mittel für die Maßnahme aufzubringen. Öffentliche Mittel haben nur einen ergänzenden beziehungsweise subsidiären Charakter.

Der Landesrechnungshof hatte mehrere Anhaltspunkte, dass der LSB auch einen höheren Anteil Eigenmittel hätte erbringen können. Insbesondere verfügten der LSB und seine Tochtergesellschaften über liquide Mittel. Zudem gehörte dem LSB das Haus in zentraler Innenstadtlage in Potsdam.

Vor Übergabe des Zuwendungsbescheides wies der Landesrechnungshof das MBS auf diese Vermögenswerte hin und bat um Stellungnahme. Erst einige Wochen nach Erlass des Zuwendungsbescheides erhielt der Landesrechnungshof eine Stellungnahme des LSB, eine Stellungnahme des MBS erst nach mehrmaliger Nachfrage sechs Monate später. Hierin übernahm das MBS im Wesentlichen die Argumentation des LSB und sah keine Notwendigkeit, die Höhe der Eigenmittel neu zu bewerten.

#### *Liquide Mittel des LSB*

Anhand interner Buchhaltungsunterlagen für 2016 bis 2019 und der Jahresabschlüsse des LSB zum 31. Dezember 2016 bis 31. Dezember 2018 stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Konto- und Wertpapierbestände mit einer Ausnahme<sup>2</sup> nie unter 2 Mio. Euro lagen, an mehreren Stichtagen aber auch über 6 Mio. Euro, betrogen. Zum letzten vorliegenden Stichtag 31. Oktober 2019 ergab sich ein Stand von rund 3 Mio. Euro, davon 0,4 Mio. Euro in Wertpapieren.<sup>3</sup>

Insofern bestanden deutliche Hinweise, dass der LSB einen wesentlich höheren Anteil liquider Mittel für die Finanzierung des HdS hätte erbringen können.

---

<sup>2</sup> Zum 28. Februar 2017 betrug der Bestand rd. 1,5 Mio. Euro.

<sup>3</sup> Mehrere Guthaben auf Bankkonten, die der Finanzierung geplanter Baumaßnahmen dienen sollten, ließ der Landesrechnungshof dabei unberücksichtigt.

### Liquide Mittel der Tochtergesellschaft

In der Vergangenheit gründete der LSB mehrere gemeinnützige Gesellschaften oder ist an diesen beteiligt.<sup>4</sup> Für die Sportservice GmbH, bei der der LSB alleiniger Gesellschafter ist, stellte der Landesrechnungshof anhand der öffentlich einsehbaren Jahresabschlüsse bis einschließlich 2019 hohe Vermögenswerte fest:

Jahr	Finanzanlagen	Kasse/Bank	gesamt
	Werte in €		
2015	434.000	351.000	785.000
2016	665.000	1.100.000	1.765.000
2017	797.000	708.000	1.505.000
2018	813.000	218.000	1.031.000
2019	843.000	1.000.000	1.843.000

Tabelle 23: Entwicklung liquide Mittel und Finanzanlagen der SportService GmbH  
Quelle: Bundesanzeiger

Zwar hat der LSB aufgrund des Gesellschaftsvertrages zunächst keine Möglichkeit, Mittel der Sportservice GmbH zu entziehen. Als Alleingesellschafter hätte der LSB aber diesen Gesellschaftervertrag ändern und auf die Mittel zugreifen können.<sup>5</sup>

### Immobilie des LSB

Das bisher genutzte Gebäude in der Potsdamer Innenstadt soll nach Fertigstellung des HdS voraussichtlich im Jahr 2022 veräußert werden. Dem MBSJ bekannte Pläne aus dem Jahr 2016 sahen noch vor, den Veräußerungserlös zum Grundstückserwerb für das HdS einzusetzen. Von diesen Plänen rückte der LSB, wie aus der Finanzierungsplanung hervorgeht, später ab.

Eine Wertermittlung der Immobilie nahm der LSB nicht vor. Allein der Bodenrichtwert für das Grundstück betrug zum 31. Dezember 2018 410.000 Euro und stieg zuletzt auf rund 500.000 Euro.<sup>6</sup> Da der LSB das

<sup>4</sup> LSB Sportservice gGmbH (Sportservice GmbH), Europäische Sportakademie Land Brandenburg gGmbH und Sport- und Bildungszentrum Lindow (Mark) gGmbH.

<sup>5</sup> Dies war auch unter Beibehaltung der Gemeinnützigkeit der Sportservice GmbH möglich.

<sup>6</sup> Das Grundstück hat eine Größe von 630 m<sup>2</sup>. Abfrage: BORIS Land Brandenburg Gutachterausschüsse für Grundstückswerte. Zum 31. Dezember 2020 stieg der Bodenrichtwert auf 800 Euro/m<sup>2</sup>.

neue Grundstück für mehr als eine Million Euro im Jahr 2019 erwarb, ist von einem entsprechenden Wert der bisher genutzten Immobilie auszugehen.

Aufgrund der Nachrangigkeit der Zuwendungen hätte der LSB zumindest einen wesentlichen Teil des Veräußerungserlöses als Eigenmittel in die Finanzierung einbringen müssen. Aufgrund der erst später beabsichtigten Veräußerung, hätte ein Teil der Zuwendung zunächst als Darlehen vergeben werden können. Im Übrigen haben Darlehen Vorrang vor nicht rückzahlbaren Zuwendungen.

Das MBSJ prüfte die Eigenmittel des LSB unzureichend. Es übernahm dessen Angaben und genehmigte die Zuwendung wie beantragt.

### 16.2.2 Zeichnung des Zuwendungsbescheides

Im MBSJ erfolgt die Schlusszeichnung von Zuwendungsbescheiden gestaffelt in Abhängigkeit der Fördersumme. Gemäß MBSJ-Haushaltsbewirtschaftungsschreiben 2019<sup>7</sup> (HWR-Schreiben) ist die abschließende Zeichnung von Zuwendungsbescheiden mit Fördersummen über 500.000 Euro<sup>8</sup> der Staatssekretärin vorbehalten.

Den Zuwendungsbescheid für das Haus des Sports über 8,1 Mio. Euro sowie die zugehörige Begleitverfügung zeichnete ein Mitarbeiter des MBSJ. Eine Bevollmächtigung oder Vertretungsregelung in diesem Förderfall legte das MBSJ nicht vor.

### 16.2.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Das MBSJ führte keine nach § 7 LHO<sup>9</sup> vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. Die Benennung einiger Vorteile der Baumaßnahme genügt hierfür nicht. Auch bestimmte und bewertete das MBSJ vor Maßnahmebeginn keine Handlungsalternativen.

---

7 Bewirtschaftung der Haushaltsmittel 2019 im Einzelplan 05 (MBSJ-Haushaltsbewirtschaftungsschreiben 2019) vom 9. Januar 2019.

8 Nr. 1.8.1 MBSJ-Haushaltsbewirtschaftungsschreiben 2019.

9 § 7 der Landeshaushaltsordnung (LHO) i. d. F. der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl. I 1999, Nr.7), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juni 2019 (GVBl. I 2019, Nr. 20).

## 16.3 Folgerungen

### 16.3.1 Eigenmittel

Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips war das MBS vor der Bewilligung der Zuwendung dazu verpflichtet, sich mit den Angaben des LSB näher zu beschäftigen, spätestens nach den Hinweisen des Landesrechnungshofs war dies geboten. Das MBS gewährte Zuwendungen in nicht erforderlicher Höhe.

Der aus dem Verkauf zu erwartende Erlös wird nicht zu einer Entlastung des Zuwendungsgebers führen, sondern ausschließlich dem Zuwendungsempfänger, also dem LSB, zugutekommen. Um dies zu vermeiden, hätte ein Teil der Zuwendung im Hinblick auf den erwarteten Verkaufserlös als Kredit vergeben werden können.

### 16.3.2 Zeichnung des Zuwendungsbescheides

Der Landesrechnungshof bat um künftige Beachtung der Vertretungsregelungen.

### 16.3.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Das MBS ist verpflichtet, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im gebotenen Umfang durchzuführen. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das MBS die vorhandenen Alternativen (Kauf, Pacht) wirtschaftlich bewertet und dies dokumentiert.

## 16.4 Stellungnahme

Das MBS teilt die Auffassung des Landesrechnungshofs nicht, dass die Zuwendung zu hoch gewesen sei. Zur Würdigung der über drei Jahrzehnte andauernden „herausragenden gesellschaftlichen Arbeit für den Sport in Brandenburg“ habe die Landesregierung beschlossen, den LSB finanziell zu unterstützen.

In seiner Stellungnahme vom 17. Juni 2021 teilte das MBS weiter mit, dass die geplanten Baukosten elf Monate nach Erlass des Zuwendungsbescheides um rund 4,2 Mio. Euro gestiegen seien. Erst auf weitere Nachfrage des Landesrechnungshofs teilte das MBS mit, dass der LSB am 13. Oktober 2020 beantragt habe, dass sich das MBS an den Mehrkosten anteilig mit

circa 2,3 Mio. Euro beteilige. Wenig später – am 19. Oktober 2020 – habe der LSB erklärt, die höheren Kosten allein durch die Einbringung von zusätzlichen Eigenmitteln in Höhe von einer Million Euro und durch Erhöhung der Kreditaufnahme (bis zu acht Mio. Euro) decken zu können. Nach Auffassung des MBSJ sei der Sachverhalt aufgrund der Rücknahme des Antrages „nicht mehr bedeutend“ gewesen.

### 16.4.1 Eigenmittel

#### *Liquide Mittel des LSB und der Tochtergesellschaft*

Nach Prüfung der liquiden Mittel habe das MBSJ festgestellt, dass der LSB – neben dem Darlehen in Höhe von 4,5 Mio. Euro – keinen höheren Eigenanteil als die 1,9 Mio. Euro hätte erbringen können. Hinsichtlich der Mittel der Tochtergesellschaft hat es – ohne nachvollziehbare Begründung – erklärt, dass deren Verwendung ausscheide.

#### *Immobilie des LSB*

Das MBSJ habe unter anderem festgestellt, „dass die Höhe des zu (erwartenden) Verkaufserlöses aufgrund der Dynamik und der extrem steigenden Entwicklung der Immobilienpreise im Stadtzentrum der Landeshauptstadt noch immer nicht einschätzbar“ sei. Zudem sehe es die Veräußerung der Immobilie erst im Jahre 2022 als betriebswirtschaftlich sinnvoll an. Weiterhin wäre bei einer „Zwangsveräußerung“ schon im Jahre 2019 ein Verkaufserlös unter dem Marktwert realisiert worden.

### 16.4.2 Zuwendungsverfahren

Das MBSJ hat ausgeführt, dass die Zeichnung des Bescheides durch den Mitarbeiter nicht zu beanstanden sei. Bei dem HWR-Schreiben handele es sich um eine verwaltungsinterne Regelung, die keine Außenwirkung entfalte. Zur Vertretung der Behördenleitung gehöre regelmäßig die Schlusszeichnung eines Zuwendungsbescheides.

### 16.4.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Hierzu führt das MBSJ an, das zuständige Fachreferat habe zwar keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zum Neubau des HdS dokumentiert. Es habe jedoch gemeinsam mit dem LSB eine überaus intensive und ausführliche Prüfung der zur Auswahl stehenden künftigen Standorte durchgeführt. Zudem habe der Brandenburgische Landesbetrieb für

Liegenschaften und Bauen (BLB) in seiner fachlichen Stellungnahme zum Fördermittelantrag im Ergebnis festgestellt, dass die „Planung und Konstruktion“ des Bauvorhabens wirtschaftlich und sparsam und die Kosten angemessen seien. Künftig wolle das MBSJ Analysen zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in geeigneter Art und Weise dokumentieren.

## 16.5 Schlussbemerkungen

Elf Monate nach der Bescheiderteilung erhöhte der LSB seine Eigenmittel um 1 Mio. Euro und seinen Kreditrahmen um rund 3,5 Mio. Euro. Der Landesrechnungshof sieht sich damit in seiner Annahme bestätigt, dass der LSB bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung einen wesentlich höheren Eigenanteil hätte erbringen können. Das MBSJ griff nicht den Gedanken auf, dass der LSB als Alleingesellschafter Zugriffsmöglichkeiten auf die nicht unerheblichen liquiden Mittel der Tochtergesellschaft schaffen kann.

Klarzustellen ist, dass der Landesrechnungshof keine Veräußerung der Immobilie in 2019 forderte, erst recht nicht unter Marktwert und schon gar keine „Zwangsveräußerung“. Im Hinblick auf den Erlös aus einer Veräußerung hätte das MBSJ aber statt eines verlorenen Zuschusses allenfalls ein Darlehen gewähren dürfen. Um den Wert eines Grundstückes, das zu Eigenmittelzwecken angesetzt werden soll, festzustellen, sollte grundsätzlich ein Wertgutachten erstellt werden.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MBSJ dafür Sorge tragen will, künftige Untersuchungen zur Wahl der Standorte von Einrichtungen des LSB zu dokumentieren. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 LHO umfassen aber nicht die nachträgliche Bewertung der getroffenen Entscheidung, wie durch den BLB geschehen. Um die wirtschaftlichste Lösung zu erzielen, sind vor Entscheidungen die relevanten Handlungsalternativen zu bestimmen und zu bewerten.

Die politisch getroffene Entscheidung zur Bezuschussung eines Hauses des Sports, stellt der Landesrechnungshof nicht in Frage. Trotzdem bleiben die allgemeinen Regeln der Zuschussgewährung, hier zuvörderst § 7 LHO, zu beachten. Das Land Brandenburg darf sich deshalb nur im finanziell notwendigen beziehungsweise gebotenen Umfang einbringen. Der Landesrechnungshof gab Hinweise im Vorfeld der Entscheidung über den Antrag auf Zuwendung. Er hätte erwartet, dass sich das MBSJ damit vor Zuschussgewährung kritisch auseinandersetzt, um finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt zu vermeiden. Die Würdigung der unstreitig heraus-

ragenden Arbeit des LSB wäre nach Überzeugung des Landesrechnungshofs auch mit einer geringeren finanziellen Beteiligung erreicht worden.

Vom MBSJ erwartet der Landesrechnungshof, dass es künftig erbetene, die Prüfung betreffende Informationen vollumfänglich zur Verfügung stellt.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MBSJ durch die Änderung seines Zuwendungsbescheides deutlich gemacht hat, dass sich das Land nicht an weiteren Mehrkosten beteiligt.

## Einzelplan 06 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK)

### 17 IT-Sicherheit an den Hochschulen in Gefahr

An vielen Hochschulen des Landes ist die IT-Sicherheit gefährdet. Insbesondere fehlt es an einer konzeptionellen Herangehensweise. Hier besteht Aufhol- und Verstärkungsbedarf.

Die Verantwortung für eine ausreichende IT-Sicherheit liegt bei der Leitungsebene der Hochschulen. Diese sollten künftig noch stärker IT-Sicherheit als Führungsaufgabe erkennen und wahrnehmen. Das Wissenschaftsministerium als Rechts- und Fachaufsichtsbehörde ist gefordert, die Hochschulen künftig nicht mehr weitestgehend allein zu lassen, sondern nach Kräften zu unterstützen.

#### 17.1 Prüfungsgegenstand

Die Hochschulen sind ein attraktives Ziel für Hacker. Der Landesrechnungshof prüfte die IT-Sicherheit an den acht staatlichen Brandenburger Hochschulen. Die Hochschulen arbeiten zunehmend IT-gestützt. Damit steigt die Abhängigkeit von sicher und zuverlässig funktionierender Informationstechnik. Neben physischen Gefahren wie zum Beispiel Stromausfällen stellen auch Hackerangriffe eine diffuse Bedrohung für den stabilen IT-Betrieb und die IT-Infrastruktur dar. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) schätzt die IT-Sicherheitslage in Deutschland als „angespannt bis kritisch“<sup>1</sup> ein.

Seit Dezember 2019 waren mindestens drei deutsche Universitäten und ein Universitätsklinikum das Ziel erfolgreicher Hackerangriffe. Um weiteren Schaden zu verhindern, mussten die Hochschulen ihre Computersysteme

---

1 BSI (Hrsg.) (2021): Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2021. Bonn: BSI, S. 9.

präventiv – teilweise über mehrere Monate – abschalten.<sup>2</sup> Die Kosten zur Behebung der Schäden sind zum Teil beträchtlich. Alleine die Universität Gießen musste 1,7 Mio. Euro aufwenden.<sup>3</sup>

Der Landesrechnungshof prüfte querschnittlich, welche konzeptionellen, technischen und personellen Maßnahmen die Hochschulen ergriffen haben, um die IT-Sicherheit zu gewährleisten.<sup>4</sup> Er konzentrierte sich auf die IT-Sicherheit in den Jahren 2018 und 2019, berücksichtigte aber auch spätere Entwicklungen. Die Prüfung erfolgte anhand von einheitlichen schriftlichen Fragebögen, Interviews sowie teilweise Inaugenscheinnahmen an den Hochschulen, beginnend ab Juni 2020.

Als Prüfungsmaßstäbe legte der Landesrechnungshof allgemein anerkannte und grundlegende Standards zur Informationssicherheit zu Grunde, insbesondere den IT-Grundschutz des BSI sowie die Anforderungen der ISO-Norm 27001.<sup>5</sup> In seinen Bewertungen berücksichtigte er – wie immer – die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

---

2 Vgl. für viele: Warnecke, Tilmann (2021): Hackerangriff auf die TU. Uni-Angehörige können ihre Mails nicht benutzen, die Verwaltung ist eingeschränkt. In: Der Tagesspiegel vom 4. Mai 2021, S. 18; Ruhr Universität Bochum (Hrsg.) (2020): IT-Infrastruktur der RUB ist teilweise außer Betrieb. Online unter: [www.news.rub.de/servicemeldungen/2020-05-07-digitale-lehre-geht-weiter-it-infrastruktur-der-rub-ist-teilweise-ausser-betrieb](http://www.news.rub.de/servicemeldungen/2020-05-07-digitale-lehre-geht-weiter-it-infrastruktur-der-rub-ist-teilweise-ausser-betrieb) [zuletzt abgerufen am 13. September 2021]; Mukherjee, Joybrato (2020): „#JLUoffline war ein Weckruf.“ Der Präsident der Justus-Liebig-Universität Gießen über den Cyberangriff auf seine Hochschule. Interview mit Katrin Schmermund. In: Forschung & Lehre, 27. Jg., H. 2, S. 126 f.; Forschung & Lehre (Hrsg.) (2021): BSI: Hackerangriff auf Uniklinik vermeidbar. In: Forschung & Lehre, 28. Jg., H. 2, S. 94.

3 Vgl. Helwig, Heidrun (2020): Teure Cyberattacke in Gießen: #JLUoffline kostet 1,7 Millionen Euro. Online unter: [www.giessener-anzeiger.de/lokales/stadt-giessen/nachrichten-giessen/teure-cyberattacke-in-giessen-jluoffline-kostet-17-millionen-euro\\_22020391](http://www.giessener-anzeiger.de/lokales/stadt-giessen/nachrichten-giessen/teure-cyberattacke-in-giessen-jluoffline-kostet-17-millionen-euro_22020391) [zuletzt abgerufen am 13. September 2021].

4 Um sicherheitsrelevante Lücken der IT-Sicherheit an den Hochschulen nicht offenzulegen, konnten einzelne Prüfungsfeststellungen nicht in den Jahresbericht aufgenommen werden. Zudem musste auf eine zu umfangreiche Detailtiefe verzichtet werden.

5 Darüber hinaus wandte der Landesrechnungshof die Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik – Leitlinien und gemeinsame Maßstäbe für IT-Prüfungen – (IT-Mindestanforderungen 2020) in der Fassung vom August 2020, die Leitlinie für die Informationssicherheit in der Landesverwaltung Brandenburg (Informationssicherheitsleitlinie) in der Fassung vom 14. April 2014 sowie die Leitlinie für die Informationssicherheit in der öffentlichen Verwaltung, Version 2.0 des IT-Planungsrates in der Fassung vom 6. Dezember 2018 an.

## 17.2 Prüfungsergebnis

### 17.2.1 IT-Sicherheit stiefmütterlich finanziert

Das MWFK weist den staatlichen Hochschulen im Land Brandenburg ihre Haushaltsmittel global zu. Die Hochschulen bewirtschaften die pauschalen Zuschüsse im Rahmen ihrer Hochschulautonomie weitgehend unabhängig und eigenständig, so auch für IT-Betrieb und Informationssicherheit.

Die Hochschulen teilten dem Landesrechnungshof mit, für IT-Sicherheit in den geprüften Jahren jährlich insgesamt rund 1,2 Mio. Euro verausgabt zu haben.<sup>6</sup> Die jährlichen Ausgaben je Hochschule lagen zwischen 25.000 und 687.000 Euro. Die Hälfte der Hochschulen gaben jährlich weniger als 120.000 Euro für IT-Sicherheit aus.

Bei diesen Werten ist allerdings zu berücksichtigen, dass mehrere Hochschulen ihre Ausgaben für IT-Sicherheit mangels gesonderter Mittelausweisung lediglich schätzen konnten. Eine Hochschule konnte ihre IT-Sicherheitsausgaben gar nicht beziffern.

Einzelne Hochschulen finanzierten zudem Maßnahmen zur IT-Sicherheit nicht aus der Grundfinanzierung. Sie nutzten stattdessen unregelmäßig zur Verfügung stehende Sonder- und Drittmittel, obwohl Ausgaben für IT-Sicherheit im Regelfall laufend anfallen.

Keine Hochschule stellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Maßnahmen der IT-Sicherheit an. Die einzelnen Maßnahmen waren ganz überwiegend nicht in ein übergreifendes IT-Sicherheitskonzept integriert.

### 17.2.2 Zu wenig Personal für IT-Sicherheit

An den Hochschulen arbeitete 2018 Personal im Umfang von 128 Vollzeit-äquivalenten (VZÄ) in den zentralen IT-Einheiten. Im Folgejahr waren es 11 VZÄ mehr. Mit dezidierten Aufgaben der IT-Sicherheit wurden in beiden Jahren jeweils rund 13 VZÄ betraut, davon 9 VZÄ bei nur einer Hochschule. Keine Hochschule verfügte über Personal, das sich ausschließlich mit IT-Sicherheit befasste.

Die Hochschulen unterließen es weitestgehend, die Aufgaben im Bereich der IT-Sicherheit zu erfassen und konkret zu beschreiben. Ebenso wenig

---

<sup>6</sup> Berücksichtigt wurden Ausgaben für Hardware, Software und Personal.

ermittelten sie den Personalbedarf für die Erfüllung dieser Aufgaben. Die Hochschulen gaben vielmehr an, dass sich die personellen Kapazitäten „historisch entwickelt“ hätten.<sup>7</sup>

Zwar wurde den Mitarbeitenden, die IT-Sicherheitsaufgaben übernahmen, von den Hochschulen grundsätzlich die Teilnahme an IT-Sicherheitsfortbildungen ermöglicht. Trotz der dynamischen Entwicklungen in der IT-Sicherheit wurden diese jedoch nur schwach nachgefragt.

Fünf der acht Hochschulen verfügten organisatorisch über dezentrale IT-Einheiten, die ihre IT-Systeme relativ autonom im Hochschulnetz betrieben. Das birgt die Gefahr, dass IT-Sicherheitsvorkehrungen der zentralen IT dort nicht umgesetzt werden.

### **17.2.3 Informationssicherheitsbeauftragte: zwingend erforderlich, aber selten vorhanden**

Die Hochschulen sind gehalten, Informationssicherheitsbeauftragte zu bestellen. Diese sind organisatorisch unabhängig und direkt den Hochschulleitungen unterstellt.<sup>8</sup>

Nur drei Hochschulen hatten bei Prüfungsbeginn Informationssicherheitsbeauftragte eingesetzt. Zwei Hochschulen nahmen eine Bestellung im Verlauf der Prüfung vor.

Den bereits berufenen Informationssicherheitsbeauftragten stand ein Arbeitszeitanteil von 5 bis 20 Prozent für diese Funktion zur Verfügung. Einige übernahmen überwiegend Aufgaben im operativen IT-Betrieb.

Zudem waren an einigen der Hochschulen die Informationssicherheitsbeauftragten nicht konsequent in IT-sicherheitsrelevante Verfahren und Entscheidungen eingebunden. In Einzelfällen waren sie darüber hinaus nur rudimentär mit der IT-Infrastruktur vertraut.

---

<sup>7</sup> Vgl. ISMS.1.A6 BSI IT-Grundschutz, demnach eine geeignete übergreifende Organisationsstruktur für Informationssicherheit vorhanden sein muss.

<sup>8</sup> Vgl. ISMS.1.A4 BSI IT-Grundschutz und A.6.1.2 ISO-Norm 27001.

## 17.2.4 Informationssicherheitsleitlinien: ein rares Gut

Im Prüfungszeitraum hatten nur drei der acht Hochschulen eine nach ISMS.1.A3 BSI IT-Grundschutz<sup>9</sup> vorgesehene Informationssicherheitsleitlinie in Kraft gesetzt, welche die grundlegenden Informationssicherheitsziele und -strategien fixiert. Deshalb war es dem Landesrechnungshof an fünf Hochschulen nicht möglich zu prüfen, ob sie in angemessenem Maße übergeordnete IT-Sicherheitsziele festlegten und eine adäquate Informationssicherheitsstrategie verfolgten.

## 17.2.5 IT-Sicherheitskonzept für Verwaltung und Wissenschaft

Aus der übergreifenden IT-Sicherheitsstrategie sind gesonderte Sicherheitskonzepte abzuleiten. In diesen soll der spezifische Schutzbedarf der eingesetzten Systeme und Daten festgehalten werden. Dabei sind vor allem die unterschiedlichen Aufgaben der Hochschulverwaltung und des wissenschaftlichen Bereichs zu berücksichtigen. Zudem sollen aus den Schutzbedarfen angemessene Sicherheitsmaßnahmen abgeleitet werden.<sup>10</sup>

Fünf der acht Hochschulen konnten dem Landesrechnungshof kein Sicherheitskonzept für die Verwaltung vorlegen. Für den Wissenschaftsbereich lag nur an einer Hochschule ein Sicherheitskonzept vor.

## 17.2.6 IT-Sicherheitsmängel an Arbeitsplatzrechnern

Das Verhalten der Mitarbeitenden ist ein maßgeblicher Erfolgsfaktor für den Schutz der Hochschulnetze und der Daten. Ihre Bedeutung wird regelmäßig unterschätzt.<sup>11</sup>

### *Sensibilisierung und Schulung der Mitarbeitenden*

Strukturierte Sensibilisierungs- und Schulungsprogramme zur Informationssicherheit wurden von den Hochschulen weitestgehend weder konzipiert noch durchgeführt.<sup>12</sup> Nur in Ausnahmefällen boten sie eigene oder

---

9 Vgl. auch A.5.1 ISO-Norm 27001.

10 Vgl. ISMS.1.A10 BSI IT-Grundschutz.

11 Vgl. ENISA (Hrsg.) (2020): Insider Threat. ENSIA Threat Landscape. From January 2019 to April 2020. ENISA: Attiki.

12 Vgl. Baustein ORP.3 BSI IT-Grundschutz.

externe Schulungsmaßnahmen und Sensibilisierungen regelmäßig an. Die Sensibilisierung der Nutzenden in Informationssicherheit erfolgte hauptsächlich schriftlich über Awareness-E-Mails sowie Merkblätter und Informationen auf den Internetseiten der Hochschulen.

### *Schwacher Passwortschutz*

Alle Hochschulen hatten Passwortvorgaben getroffen und technisch umgesetzt. Nach den Mindestvorgaben konnten die Nutzenden jedoch teilweise nicht ausreichend komplexe Kennwörter wählen.<sup>13</sup>

### *Fehlende Bildschirmsperren*

Nur bei drei Hochschulverwaltungen war vorgegeben, dass die Beschäftigten Bildschirmsperren beim Verlassen des Büros zu aktivieren haben. Lediglich eine der Hochschulen richtete für die Verwaltung eine automatische Bildschirmsperre ein, allerdings erst nach 20 Minuten.<sup>14</sup>

### *Installation gefährlicher Software*

An fünf der acht Hochschulen können die Mitarbeitenden im wissenschaftlichen Bereich an den Computern ungehindert selbst Software installieren. Dies hat zur Folge, dass die installierte Software weder von der IT-Einheit überprüft noch erfasst wurde.<sup>15</sup>

### *Veraltete Dateiformate in E-Mails*

Alle Hochschulen schränken den Empfang von E-Mail-Anhängen ein. Zum Teil können die Nutzenden nach einem Warnhinweis die E-Mails mit potenziell gefährlichen Anhängen eigenständig öffnen.<sup>16</sup>

---

13 Vgl. BSI (Hrsg.) (2019): Sichere Passwörter – Faktenblatt. Online unter: [https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Checklisten/sichere\\_passwoerter\\_faktenblatt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Checklisten/sichere_passwoerter_faktenblatt.pdf?__blob=publicationFile&v=1) [zuletzt abgerufen am 13. September 2021].

14 Vgl. SYS.2.2.A1 BSI IT-Grundschutz.

15 Vgl. A.12.6.2 der ISO-Norm 27001.

16 Das BSI warnt im Grundschutz-Baustein APP1 ausdrücklich vor schädlichen Inhalten in Office-Dokumenten.

## 17.2.7 Gefahrenquelle Hochschulnetz

Der Landesrechnungshof untersuchte, wie die Hochschulnetze geplant, aufgebaut und betrieben wurden. Dabei stellte er fest, dass die Hochschulnetze grundsätzlich gut vor Hackerangriffen geschützt sind. Dennoch erkennt der Landesrechnungshof weiteres Verbesserungspotenzial.

### *Fehlende Redundanz von Netzwerktechnik*

Einige Hochschulen haben die zentralen Router und Switches nicht redundant<sup>17</sup> ausgelegt, sodass hier ein Single Point of Failure<sup>18</sup> bestand. Fallen diese Systemkomponenten aus, wird die Funktionalität und Verfügbarkeit des IT-Gesamtsystems oder anderer Komponenten beeinträchtigt, möglicherweise bis hin zum Ausfall.

### *Umgang mit DDoS-Angriffen*

Hackerangriffe erfolgen sehr oft als sogenannte Distributed-Denial-of-Service-(DDoS-)Angriffe. Hierbei wird die Nichtverfügbarkeit von Internetdiensten durch die Überlastung der Internetanbindung infolge einer hohen Anzahl an Serveranfragen von vielen Quellen, sogenannten Bots, herbeigeführt.<sup>19</sup> Nur fünf der acht Hochschulen konnte eine DDoS-Schutzlösung vorweisen.

## 17.2.8 (Un-)Sicherheit der Serverräume

An mehreren Hochschulen fand der Landesrechnungshof Serverräume vor, die bauseitig nicht für den Rechenzentrumsbetrieb ausgelegt sind.

### *Nutzung von Serverräumen als Lager*

Einige Hochschulen nutzten ihre Serverräume gleichzeitig als Lagerräume. Die Einlagerungen von u. a. Pappkartons und Kopiergeräten stellten potenzielle Brandlasten dar.<sup>20</sup>

---

17 Unter Redundanz wird das mehrfache Vorhandensein von gleichartigen Ressourcen eines technischen Systems verstanden. Die Redundanz stellt ein wesentliches Prinzip zur Realisierung hochverfügbarer IT-Infrastrukturen dar. Vgl. BSI (Hrsg.) (2013): Band G, Kapitel 7: Prinzipien der Verfügbarkeit. Bonn: BSI, S. 6.

18 Ein Single Point of Failure stellt einen Bestandteil eines technischen Systems dar, dessen Ausfall den Ausfall des gesamten Systems verursachen kann.

19 Vgl. BSI (Hrsg.) (2020): Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2020. Bonn: BSI, S. 29.

20 Vgl. INF.1.M3 BSI IT-Grundschutz.

### *Brandschutz*

Die Serverräume mehrerer Hochschulen waren nicht mit Rauchmeldern, Brandschutztüren oder einer Feuerlöschanlage ausgestattet.<sup>21</sup> Eine frühe Branderkennung und ein schnelles Eingreifen tragen aber zum Schutz des Personals und der Technik bei.

### *Notstromversorgung*

Zwar verfügten alle Hochschulen über eine batteriebetriebene unterbrechungsfreie Stromversorgung (USV). Diese war jedoch nicht an allen Hochschulen so ausgelegt, ein sicheres Herunterfahren der IT-Systeme durch die Mitarbeitenden zu ermöglichen. Über ein zusätzliches Dieselnotstromaggregat verfügten lediglich zwei Hochschulen.<sup>22</sup>

### *Klimaanlage*

Um eine Überlastung der Systeme zu verhindern, haben die Hochschulen ihre Serverräume mit Klimaanlagen ausgestattet. In einzelnen Hochschulen ist die notwendige Klimatisierung der Serverräume bei Ausfall der primären Klimaanlage jedoch nicht sichergestellt.<sup>23</sup>

## **17.2.9 Laxer Umgang mit Sicherheitsvorfällen**

Der Landesrechnungshof erhob, welche Verfahren und Maßnahmen die Hochschulen ergriffen haben, um schädlichen Einwirkungen schnell entgegenzutreten und Schäden zu verhindern.

### *Notfallkonzepte und Notfallhandbücher*

Ein Notfallkonzept hat zum Ziel, Notfälle effektiv zu bewältigen und kritische Geschäftsprozesse schnell wiederaufzunehmen.<sup>24</sup> Doch nur wenige Hochschulen dokumentierten in einem Notfallkonzept ihre IT-Systeme und einen Plan zum Umgang mit einem Ernstfall.

Praxistaugliche Notfallhandbücher mit Handlungsanweisungen für kritische Schadereignisse, Wiederanlaufplänen und Informationen zu

---

21 Vgl. INF.2.A8, INF.2.A9, INF.2.A17, INF.1.M17 und INF.1.M22 des BSI IT-Grundschatz.

22 Vgl. INF.2.A3, INF.2.A25 und INF.5.A16 BSI IT-Grundschatz.

23 Vgl. INF.2.A16 BSI IT-Grundschatz.

24 Vgl. DER.4.A7 BSI IT-Grundschatz.

Kapazitäts- und Verfügbarkeitsanforderungen an einzelne IT-Systeme und IT-Anwendungen fehlten in fünf Hochschulen.<sup>25</sup>

#### *Bearbeitung von Sicherheitsvorfällen*

Lediglich eine Hochschule arbeitete standardisiert mit einem Formblatt zur Meldung von Sicherheitsvorfällen sowie zur anschließenden Protokollierung der getroffenen Maßnahmen. Zwei weitere Hochschulen verfügten zwar über ein entsprechendes Muster, setzen es jedoch nicht ein.<sup>26</sup>

### **17.2.10 Rolle des MWFK zwischen Hochschulautonomie und IT-Sicherheit**

Das MWFK fördert das hochschulübergreifende Zentrum für Digitale Transformation (ZDT) an der TH Wildau. Die Einrichtung sollte ursprünglich die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen der Hochschulen vorantreiben, befasst sich aber zunehmend auch mit Fragen der IT-Sicherheit.

Doch das MWFK unterstützte den Austausch der Hochschulen untereinander etwa durch Best-Practice-Vergleiche nicht. Es unterstützte die Hochschulen nicht bei der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der IT-Sicherheit. Das hätte die Arbeit an den einzelnen Hochschulen erleichtern können.

Ebenso fehlten ministerielle Vorgaben zur Gewährleistung der IT-Sicherheit an den Hochschulen. Im Prüfungsverlauf äußerten die Hochschulen, dass sie konkrete Vorgaben im Kontext der IT-Sicherheit begrüßen würden. Sie sähen das nicht als Eingriff in die Hochschulautonomie.

Darüber hinaus gaben die Hochschulen an, ganz überwiegend keinen Kontakt zum MWFK betreffend IT-Sicherheitsfragen zu haben. Konkrete Ansprechpersonen im Ministerium waren den IT-Einheiten nicht bekannt.

## **17.3 Folgerungen**

IT-Sicherheit an Hochschulen ist angesichts ihrer hohen Vulnerabilität und der daraus resultierenden hohen monetären und nichtmonetären Schadensrisiken kein nachrangiger Aspekt der universitären Aufgaben. Die Hochschulleitungen sollten die Gewährleistung von IT-Sicherheit vielmehr als Kernaufgabe verstehen. Der Landesrechnungshof sieht das MWFK

---

<sup>25</sup> Vgl. DER.4.A1 BSI IT-Grundschutz.

<sup>26</sup> Vgl. Baustein DER2.1 BSI IT-Grundschutz.

gefordert, gemeinsam mit den Hochschulen die IT-Sicherheit weiter zu verbessern.

Hierzu sollten das MWFK und die Hochschulen sicherstellen, dass die IT-Sicherheit dauerhaft und in ausreichendem Maße aus den Globalzuweisungen finanziert werden kann. Um wirtschaftlich und sparsam in IT-Sicherheit zu investieren, bedarf es strukturierter Sicherheitskonzepte und eines Überblicks über die verausgabten Mittel.

Der Landesrechnungshof sieht es kritisch, dass die dezidierten Aufgaben in der IT-Sicherheit sowie der Zeitbedarf zu ihrer Erfüllung nicht ermittelt und den Mitarbeitenden dezidiert zugewiesen wurden. Die Hochschulen kümmerten sich zu wenig um die IT-Sicherheitsaufgaben. Zudem waren die Arbeitszeitanteile zur Wahrnehmung der IT-Sicherheitsaufgaben zu gering bemessen.

Sofern an den Hochschulen dezentrale IT-Einheiten bestanden, konnten Sicherheitsmaßnahmen der zentralen IT-Einheiten umgangen werden. Bei einer Hackerattacke auf die TU Berlin drangen Angreifende über die dezentralen IT-Systeme der Hochschule ein und verschafften sich hierüber Zugang bis in die zentrale IT.<sup>27</sup> Der Landesrechnungshof hält es daher für notwendig, dass die dezentralen IT-Einheiten in die IT-Sicherheitsstrukturen der Hochschulen konsequent eingebunden werden und eine klare Kompetenzverteilung zwischen den beiden Ebenen besteht.

Problematisch war zudem, dass die meisten Hochschulen keine Informationssicherheitsbeauftragte mit der notwendigen Unabhängigkeit einsetzten. Sie müssen außerhalb des operativen IT-Betriebs stehen, um diesen effektiv kontrollieren zu können. Die Hochschulen sollten – gegebenenfalls gemeinsame – Informationssicherheitsbeauftragte einstellen.

Der Landesrechnungshof hält eine Informationssicherheitsleitlinie für elementar, um systematisch die grundsätzlichen Anforderungen und Ziele der IT-Sicherheit zu bestimmen und daraus eine Informationssicherheitsstrategie abzuleiten. Mit einer von der Hochschulleitung beschlossenen Informationssicherheitsleitlinie übernimmt diese auch die Verantwortung für Informationssicherheit und ihr Stellenwert innerhalb der Hochschulen wird verdeutlicht.

---

<sup>27</sup> Christ, Sebastian (2021): Kampf an 1000 Einfallstoren. In: Der Tagesspiegel vom 30. August 2021, S. 21.

Der Landesrechnungshof sieht es kritisch, dass sieben Hochschulen es versäumten, für den Verwaltungs- und den Wissenschaftsbereich Informationssicherheitskonzepte zu erarbeiten. Mithin bleibt fraglich, ob die Maßnahmen geeignet und wirtschaftlich sind, die IT-Sicherheitsziele für die einzelnen Systeme und Daten zu erreichen. Hier erkennt der Landesrechnungshof Nachholbedarf.

Für die IT-Systeme sind auch die Nutzenden verantwortlich. Nicht allen sind die Gefahren durch Hackerattacken bewusst. Daher sind Vorgaben, Anweisungen und Sicherheitsrichtlinien für die Nutzenden von hoher Bedeutung. Für sie ist eine (verpflichtende) Sensibilisierung und Schulung essenziell.

Um die Konten der Nutzenden besser vor unberechtigtem Zugriff zu schützen, empfiehlt der Landesrechnungshof den Hochschulen, die Komplexität der Mindestanforderungen an Passwörter zu steigern.

Zudem sollten zum Schutz der PC-Systeme automatische Bildschirmsperren an jedem Arbeitsplatz nach einer festgelegten Zeitspanne von wenigen Minuten der Inaktivität eingeführt werden.

Der Landesrechnungshof hält die Installation von Software durch die Nutzenden im Grundsatz für problematisch. Weder wird die installierte Software vor ihrer Installation geprüft, noch haben die IT-Einheiten einen Überblick über die aufgespielten Programme und möglichen Sicherheitsrisiken.

Handlungsbedarf erkennt der Landesrechnungshof auch bei der konsequenten Sperrung von Dateiformaten mit potenzieller Schadsoftware in den Anhängen von E-Mails durch die Hochschulen. Hierdurch kann das Risiko von erfolgreichen Angriffen mit Schadsoftware verringert werden.

Auch die technische Infrastruktur an den Hochschulen ist ausbaufähig. Es sollte geprüft werden, inwiefern die Redundanz der Netzwerkhardware verbessert werden kann, um die Ausfallsicherheit weiter zu erhöhen. Des Weiteren empfiehlt der Landesrechnungshof den Hochschulen, eigene Maßnahmen oder eine Dienstleisterlösung zur Abwehr von DDoS-Angriffen zu implementieren.

Gerade in Technikräumen ist es wichtig, einen Brand schnell festzustellen und zu bekämpfen. Der Brandschutz in den Serverräumen sollte einer kritischen Analyse unterzogen werden.

Sofern die Hochschulen die Notstromversorgung ihrer Serverräume nur über eine USV sicherstellen, ist nach Auffassung des Landesrechnungshofs ein automatisiertes Herunterfahren der Systeme notwendig. Wie an einigen Hochschulen bereits geschehen, sollte zudem die Nutzung eines Dieselnotstromaggregats geprüft werden.

Nicht redundante Klimaanlage betrachtet der Landesrechnungshof ebenfalls als problematisch. Das Öffnen der Fenster beim Ausfall der Klimaanlage stellt keine durchgehend geeignete Maßnahme zur Klimatisierung der Serverräume dar. Zumindest sind Industrielüfter vorzuhalten. Grundsätzlich sollte eine redundante Auslegung der Klimaanlage in Betracht gezogen werden.

Der Landesrechnungshof hält dezidierte Notfallkonzepte und Notfallhandbücher für notwendig. Damit wäre sichergestellt, dass Notfallprozesse, Vorgehensweisen, Zuständigkeiten und Meldekettens dokumentiert sind und personenunabhängig vorliegen. Zudem können vorab festgelegte Notfallkonzepte und Notfallhandbücher dazu beitragen, die Auswirkungen dynamisch verlaufender Sicherheitsereignisse einzudämmen.

Der Landesrechnungshof sieht das MWFK in der Pflicht, die Hochschulen bei der Gewährleistung der IT-Sicherheit als kompetenter Ansprechpartner aktiv zu unterstützen. Im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht sollte es

- Vorgaben machen und Empfehlungen aussprechen,
- die Zusammenarbeit der Hochschulen auf dem Gebiet der IT-Sicherheit fördern sowie
- sich über den Stand der IT-Sicherheit berichten lassen, um Fehlentwicklungen gegenzusteuern und Optimierungsbedarf zu erkennen.

Die Hochschulen befürworteten eine vertiefte Zusammenarbeit mit dem MWFK. Darüber hinaus waren sie offen für Vorgaben für künftige Maßnahmen zur Verbesserung der IT-Sicherheit.

## 17.4 Stellungnahme

Das MWFK teilt die Auffassung des Landesrechnungshofs, dass die Gewährleistung von IT-Sicherheit an den Brandenburger Hochschulen von besonderer Relevanz ist. Insofern wird die Prüfung des Landesrechnungshofs ausdrücklich begrüßt. Die Methodik der Prüfung wird als transparent, nach-

vollziehbar und geeignet zur Analyse der IT-Sicherheit an den Hochschulen anerkannt. Die vom Landesrechnungshof beanstandeten Defizite der IT-Sicherheit an den Hochschulen waren dem MWFK in der vorliegenden Menge sowie Detailtiefe bisher nicht bekannt.

Das Wissenschaftsministerium stimmt ferner mit dem Landesrechnungshof dahingehend überein, dass explizite ministerielle Vorgaben zur IT-Sicherheit an den Hochschulen bisher nicht bestehen. Die Hochschulen hätten entsprechende Wünsche auch nicht artikuliert. Zudem verweist das MWFK auf die „Leitlinie für die Informationssicherheit in der Landesverwaltung Brandenburg“ in der Fassung vom 14. April 2014. Das MWFK werde prüfen, inwiefern ministerielle Vorgaben erforderlich und rechtlich möglich sind.

Ein deutlicher Dissens besteht hinsichtlich des bisherigen Agierens des Wissenschaftsministeriums bei der IT-Sicherheit. Hierzu trägt das MWFK vor: Es seien Maßnahmen ergriffen worden, damit die Hochschulen das Thema der IT-Sicherheit konzeptionell bearbeiten können. Konkret handele sich um

- ein Gutachten über die „Verwaltungs-IT der brandenburgischen Hochschulen“ im Jahr 2017,
- die Mitbegründung des ZDT und die Finanzierung des dort angesiedelten Projekts „IT-Konzepte“,
- die Berücksichtigung von IT-Sicherheit in einer Digitalisierungsagenda von MWFK und Hochschulen sowie
- die Auflage eines Förderprogramms, das auch die IT-Sicherheit adressiert.

Zudem stehe es den Hochschulen frei, auch ohne Unterstützung des MWFK miteinander in Austausch und Kooperation zu treten.

Eine Ansprechperson für IT-Sicherheit sei den Hochschul- und Verwaltungsleitungen bekannt. Die IT-Sicherheitsbeauftragte des MWFK habe akute Warnmeldungen an die Hochschulen weitergegeben.

Die Prüfung des Landesrechnungshofs wurde dessen ungeachtet vom MWFK unmittelbar zum Anlass genommen, gegenüber den Hochschulen tätig zu werden.

## 17.5 Schlussbemerkungen

IT-Systeme deutscher Hochschulen sind hoch vulnerabel. Dies zeigen die erfolgreichen Angriffe auf Wissenschaftseinrichtungen. Künftig sind sogar noch individualisiertere und komplexere Angriffe auf deren IT zu erwarten. Gleichzeitig steigt durch die zunehmende Digitalisierung die Abhängigkeit von einer sicheren IT. Infolgedessen kann auch von größeren Schadensszenarien ausgegangen werden. Deshalb sollten die Hochschulen den Empfehlungen des BSI folgen – sie sind State of the Art.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Wissenschaftsministerium einen Handlungsbedarf bei der IT-Sicherheit an den Hochschulen sieht. Er anerkennt ferner, dass das MWFK prüft, weitere Maßnahmen einzuleiten und den Kontakt zu den Hochschulen bereits aufgenommen hat. Es ist angezeigt, dass IT-Sicherheit in die Digitalisierungsagenda zwischen MWFK und Hochschulen aufgenommen wurde.

Die weitere vorgebrachte Argumentation hält der Landesrechnungshof hingegen für wenig stichhaltig. Denn das vorgelegte Gutachten aus dem Jahr 2017 hat bislang zu wenig Veränderungen insbesondere im konzeptionellen Bereich geführt. Die Hochschulen nahmen die im Gutachten festgestellten Mängel in der IT-Sicherheit nicht in ausreichendem Maße zum Anlass, geeignete Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Das MWFK blieb hierbei passiv.

Positiv hervorzuheben ist, dass das Wissenschaftsministerium das ZDT weiter fördert. Das ZDT behandelte IT-Sicherheit bisher nur nachrangig. Angesichts der massiven Bedrohungen sollte IT-Sicherheit im Bereich des Projekts „IT-Konzepte“ auch in den Fokus genommen werden.

Der Verweis auf die Informationssicherheitsleitlinie für die Brandenburger Landesverwaltung ist nur bedingt zielführend. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist die Leitlinie für die Hochschulen nicht verpflichtend und darüber hinaus inhaltlich veraltet.<sup>28</sup>

Förderprogramme, die auch IT-Sicherheit adressieren, sind zwar grundsätzlich zielführend. Jedoch muss IT-Sicherheit als Daueraufgabe begriffen und demzufolge auch finanziert werden. Insbesondere bedarf es im Vorfeld

---

<sup>28</sup> Vgl. Tz. 13.2.1 des diesjährigen Jahresberichtsbeitrags „Informationssicherheitsmanagement des Landes mit Lücken“.

einer schlüssigen Gesamtplanung und Integration in das bestehende Sicherheitsgefüge.

Für den Landesrechnungshof ist nicht nachzuvollziehen, dass das MWFK davon ausgeht, dass den Hochschulen eine Ansprechperson für IT-Sicherheit bekannt sei. Diese Wahrnehmung teilte ausweislich der geführten Gespräche mit Mitgliedern der Hochschulleitungen und IT-Einheiten – selbst nach ausdrücklicher Rückfrage seitens des Landesrechnungshofs – nur eine Hochschule. Dies gilt auch für die Sicherheitshinweise der IT-Sicherheitsbeauftragten des Wissenschaftsministeriums.

Der Landesrechnungshof nimmt darüber hinaus zur Kenntnis, dass das Wissenschaftsministerium in seiner Stellungnahme nicht auf die technischen und baulichen Mängel im Bereich der IT-Sicherheit eingegangen ist. Ebenso wenig äußerte sich das MWFK zur Angemessenheit der übernommenen dezidierten IT-Sicherheitsaufgaben und deren personeller Ausstattung. Er erwartet auch hier ein Tätigwerden des MWFK.

Zunehmend erwarten staatliche und private Drittmittelgebende eine Zertifizierung der Informationssicherheit eines Managementsystems durch ein ISO 27001-Zertifikat. Das MWFK sollte auch deshalb die Hochschulen bei einer entsprechenden Zertifizierung unterstützen.

Die Hochschulen bleiben gefordert, die IT-Sicherheit technisch und konzeptionell weiter auszubauen. In diesem Zusammenhang ist auch eine hinreichende finanzielle Ausstattung im Auge zu behalten. Das MWFK muss sich aktiv in diesen kontinuierlichen Prozess einbringen. Der Landesrechnungshof wird die weiteren Entwicklungen in der IT-Sicherheit an den Hochschulen auch in Zukunft kritisch verfolgen.

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

### 18 „Mikrokredit Brandenburg“ – Es könnte einfacher sein

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie (MWAE) sollte prüfen, wie die brandenburgischen Vorschriften für Zuwendungen weiterentwickelt werden können, um die Umsetzung europäischer Förderinstrumente zukünftig einfacher, rechtssicherer und kostengünstiger gestalten zu können. Für die gegebenenfalls notwendigen Änderungen des Haushaltsrechts bedarf das MWAE der Unterstützung des dafür zuständigen Ministeriums der Finanzen.

#### 18.1 Prüfungsgegenstand

Die Europäische Kommission (KOM) hat die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, die über die Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds)<sup>1</sup> angestrebte Wirkung von Fördergeldern der Europäischen Union (EU) durch vermehrten Einsatz von Finanzinstrumenten anstelle herkömmlicher Zuschüsse zu verstärken.<sup>2</sup> Zu diesen Finanzinstrumenten gehören unter anderen mit Fördergeldern ausgestattete Darlehensfonds. Werden Fördergelder als Darlehen<sup>3</sup> ausgegeben, so müssen diese vereinbarungsgemäß nach Ablauf der Vertragslaufzeit von den Unternehmen nebst Zinsen zurückgezahlt werden. Das Fondsvermögen bleibt im Idealfall erhalten. Die Fördergelder stehen damit mehrmals zur Verfügung und werden nicht wie

---

1 Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF), Kohäsionsfonds (KF), Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

2 Vgl. KOM, „Finanzinstrumente in der Kohäsionspolitik 2014-2020“, März 2014, unter [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/financial\\_instruments\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/financial_instruments_de.pdf) [Zugriff: 29. September 2021]. Finanzinstrumente in diesem Sinne sind Darlehen, Beteiligungskapital und Garantien. Siehe für die EU-Förderperiode 2021-2027 zum Einsatz von Finanzinstrumenten Artikel 58 ff. VO (EU) 2021/1060 (ABl. EU L 231 vom 30. Juni 2021, S. 159-706).

3 Im Folgenden werden die Begriffe Darlehen und Kredit synonym verwendet.

bei klassischen nicht rückzahlbaren Zuwendungen (sogenannte „verlorene Zuschüsse“) verbraucht.

Das MWAE ist der Aufforderung der KOM gefolgt. Es hat zur Umsetzung des „Operationellen Programms des Landes Brandenburg für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in der Förderperiode 2014 bis 2020 (OP EFRE 2014-2020)“ den „Mikrokredit Brandenburg“ (MKB) als Finanzinstrument aufgelegt und gestaltete ihn als Fonds im Sinne der „Gemeinsamen Verordnung über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF-VO)“<sup>4</sup> aus.

Bei der Durchführung des MKB wird das MWAE von der Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) unterstützt.

Die ILB erhielt vom MWAE im Wege der Projektförderung eine Zuwendung „von bis zu 10 Mio. Euro“. Diese bestand aus 8 Mio. Euro EFRE- und 2 Mio. Euro Landesmitteln. Grundlage hierfür ist ein Zuwendungsvertrag (ZWV MKB).

Die Zuwendung überließ das MWAE der ILB zur Ausstattung des Fonds. Die Fondsgelder hat die ILB zu verwenden, um zinsverbilligte Darlehen zu gewähren. Die Vorgaben, nach denen die ILB diese Kredite vergeben darf, sind in Finanzierungsgrundsätzen (FG) enthalten. Danach sind die Darlehen zur Finanzierung „von betrieblich bedingten Investitionen und Betriebsmitteln“ bestimmt. Die Darlehen können sowohl an junge beziehungsweise in der Existenzgründung befindliche Unternehmen ausgereicht werden, als auch im Falle der Unternehmensnachfolge. Die Höhe des Darlehens beträgt mindestens 2.000 Euro und höchstens 25.000 Euro bei bis zu fünf Jahren Laufzeit. Eine Besicherung ist nicht erforderlich. Bis zu sechs Monate können tilgungsfrei gestellt werden. Der Kredit wird in einer Summe ausgezahlt. Eine vorzeitige Rückzahlung ist möglich. Der Zinssatz beträgt 1,77 %.<sup>5</sup>

Mit diesen Konditionen soll der MKB eine Kreditnachfrage bedienen, für die es von privaten Banken und Sparkassen üblicherweise kein Angebot gibt, weil Aufwand und Ertrag in einem betriebswirtschaftlichen Missverhältnis stehen. Für das MWAE steht im Vordergrund, die Liquidität der Unternehmen zu sichern. Es will Wachstum und Beschäftigung fördern und einen Beitrag zu Selbstständigkeit, Unternehmertum und Existenzgründung im Land

---

4 VO (EU) Nr. 1303/2013 (ABl. EU L 347 vom 20. Dezember 2013, S. 320-469).

5 Stand 29. September 2021.

Brandenburg leisten. Darüber hinaus ist sein Ziel, diese europäischen Gelder langfristig für die brandenburgische Wirtschaftsförderung zu sichern.

Die Verwaltungskosten für die Durchführung des MKB werden der ILB anteilig aus den Rückflüssen der Darlehen und dem Landeshaushalt erstattet.

Der Landesrechnungshof untersuchte die Rahmenbedingungen und Konzeption des MKB, die vertraglichen Vereinbarungen zwischen dem Land und der ILB und die Ausstattung des Fonds. Ferner betrachtete er die Darlehensverfahren sowie Planung, Entwicklung und Deckung der Verwaltungskosten der ILB. Seinen Schwerpunkt legte er auf die Anfangsphase des MKB in den Haushaltsjahren 2015 bis 2018.

## 18.2 Prüfungsergebnis

Die Nachfrage zeigt, dass im Land Brandenburg Bedarf für ein Mikrokreditprogramm besteht. Der Landesrechnungshof stellte jedoch beim MKB systematische Fehler sowie Fehler bei der Bearbeitung fest. Auch überschritten die Kosten der Kreditgewährung und -bearbeitung schnell die zwischen MWAE und ILB vereinbarte Grenze überschritten.

### 18.2.1 Finanzinstrumente – Fremdkörper im nationalen Zuwendungsrecht

Die europäischen Vorgaben zur Gestaltung des Finanzinstruments MKB ergeben sich aus der ESIF-VO<sup>6</sup>. Danach haben das MWAE und die ILB beim Einsatz des Finanzinstruments dafür Sorge zu tragen, dass das geltende europäische Recht<sup>7</sup> sowie das nationale Recht eingehalten werden.<sup>8</sup>

---

6 Insbesondere Artikel 38 ff. ESIF-VO.

7 Neben den Vorschriften für ESI-Fonds sind dies insbesondere die Regeln zu staatlichen Beihilfen nach Artikel 107 ff. Vertrag über die Arbeitsweise der EU (Konsolidierte Fassung) vom 26. Oktober 2012 (ABL. EU C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 47-199) (AEUV).

8 Artikel 6 ESIF-VO: „Die aus den ESI-Fonds geförderten Vorhaben müssen dem Unionsrecht und dem in Bezug auf dessen Umsetzung einschlägigen nationalen Recht (im Folgenden „anwendbares Recht“) entsprechen.“

Die brandenburgische Landeshaushaltsordnung (LHO)<sup>9</sup> und die dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften (VV-LHO)<sup>10</sup> enthalten zu Finanzinstrumenten keine inhaltlichen Regelungen. Diese sind lediglich vom Anwendungsbereich der brandenburgischen „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen für aus den EU-Fonds (EFRE, ELER, EMFF und ESF) finanzierte Vorhaben in der Förderperiode 2014 bis 2020 (ANBest-EU)“<sup>11</sup> ausgenommen.<sup>12</sup>

Nach den VV-LHO können „zweckgebundene Darlehen und andere bedingt oder unbedingt rückzahlbare Leistungen“<sup>13</sup> zwar Zuwendungen sein und sollen auch Vorrang gegenüber nicht rückzahlbaren Zuwendungen<sup>14</sup> haben. Allerdings treffen die VV zu § 23 LHO und insbesondere zu § 44 LHO vor allem Regelungen zur Gewährung von Geldleistungen, die nicht zurückzuzahlen sind. Ausführliche Regelungen zu Darlehen fehlen.

Das MWAE hat daher gegenüber dem Landesrechnungshof betont, dass die EU-Verordnungen gerade im Bereich der Finanzinstrumente eine ungewohnte Konzeption für die deutschen Haushaltsordnungen darstellen. Sie setzten hier Zielstellungen und Rahmenbedingungen, deren Umsetzung bei Einhaltung der LHO und der VV hierzu „nicht immer 1:1 möglich“ sei. Eben weil die VV-LHO keine spezifischen eigenen Regelungen trafen, habe das MWAE bei der Unternehmensfinanzierung durch den MKB eine Konstruktion gewählt, bei der die VV-LHO als Innenrecht der Verwaltung so weit wie möglich berücksichtigt worden seien. „Bei einer 1:1 Umsetzung des Programms nach den VV-LHO“ sei aber das Ziel, jungen Unternehmen unbürokratisch und schnell Darlehen zur Unternehmensfinanzierung zur Verfügung zu stellen, nicht mehr zu gewährleisten.

Die vom Landesrechnungshof festgestellten systematischen Fehler sind im Wesentlichen darin begründet, dass das brandenburgische Zuwendungsrecht keine Regelungen zu Finanzinstrumenten enthält

---

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

10 Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 2016 (ABl. 2016 S. 870) zuletzt geändert durch Erlass des MdFE vom 11. Dezember 2020 (ABl. 2021 S. 46).

11 Anlage 16 zu VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO.

12 Vgl. Titel und Präambel ANBest-EU.

13 VV Nr. 1.1 zu § 23 LHO.

14 VV Nr. 1.1 zu § 44 LHO.

und auch nicht ausdrücklich regelt, wie die zuständige Verwaltung in einem solchen Fall zu verfahren hat. Das MWAE stand somit vor der Herausforderung, ein europäisches Förderinstrument in nationales Recht zu übertragen, ohne dafür eindeutige nationale Vorgaben zu haben.

### 18.2.2 Unternehmensfinanzierung – die unbekanntes Zuwendungsart

Das brandenburgische Zuwendungsrecht kennt als Arten der Zuwendung lediglich Zuwendungen

- zur Deckung von Ausgaben der oder des Zuwendungsempfängenden für einzelne abgegrenzte Vorhaben (Projektförderung)<sup>15</sup> sowie
- zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben der oder des Zuwendungsempfängenden (institutionelle Förderung)<sup>16</sup>.

Weitere Zuwendungsarten sind nicht vorgesehen.

Der ZWV MKB bestimmt als „Zweck der Zuwendung [...] die Gewährung von verzinslichen Darlehen an KMU [kleine und mittlere Unternehmen]<sup>17</sup> mit Betriebsitz im Land Brandenburg zur Finanzierung von betrieblich bedingten Investitionen und Betriebsmitteln“.<sup>18</sup> Ziel des MWAE war es, eine unbürokratische Unternehmensfinanzierung zu erreichen.

Anders als bei den vorhandenen Zuwendungsarten ist bei einer klassischen Unternehmensfinanzierung keine einzeln abgegrenzte Maßnahme beziehungsweise kein konkretes Vorhaben als Bezugspunkt für die Förderung erforderlich. Bezugspunkte sind lediglich betriebliche Ausgaben

---

15 VV Nr. 2.1 zu § 23 LHO.

16 VV Nr. 2.2 zu § 23 LHO.

17 Der Begriff KMU umfasst Kleinstunternehmen, kleine Unternehmen und mittlere Unternehmen. Die Definition orientiert sich nach der Empfehlung (2003/361/EG) der Europäischen Kommission an Umsatz- und Beschäftigtengrößenklassen: Kleinstunternehmen haben bis zu 9 tätige Personen und bis zu 2 Mio. Euro Jahresumsatz oder Jahresbilanzsumme; kleine Unternehmen haben bis zu 49 tätige Personen und bis 10 Mio. Euro Jahresumsatz oder -bilanzsumme und sind kein Kleinstunternehmen; mittlere Unternehmen haben bis zu 249 tätige Personen und bis zu 50 Mio. Euro Jahresumsatz oder -bilanzsumme und sind kein kleines oder Kleinstunternehmen; Großunternehmen haben über 249 tätige Personen oder über 50 Mio. Euro Jahresumsatz oder -bilanzsumme.

18 § 2 Abs. 1 ZWV MKB.

(und gegebenenfalls Kosten<sup>19</sup>), die es zu finanzieren beziehungsweise zu decken gilt. Es reicht aus, ein Anfangs- und Enddatum festzulegen. Alle in diesem Zeitraum anfallenden betrieblichen Ausgaben (und gegebenenfalls Kosten) können durch die Unternehmensfinanzierung gedeckt werden.

Die FG, die die Darlehensvergabe zwischen ILB und Unternehmen regeln, beziehen sich ausdrücklich auf eine „Maßnahme“. Sie sehen zu deren inhaltlicher Abgrenzung vor, dass die Darlehen für *„betrieblich bedingte Investitionen und Betriebsmittel“* eingesetzt werden müssen.<sup>20</sup> Was hierunter zu verstehen ist, wird in den FG nicht weiter ausgeführt. Die Auslegung der ILB ergab sich nur ansatzweise aus dem Antragsformular und dem Darlehensvertrag beziehungsweise der ILB-internen Dokumentenvorlage hierfür.

Hinsichtlich der zeitlichen Abgrenzung einer „Maßnahme“ legte die ILB fest, dass diese grundsätzlich mit dem Abschluss eines Vertrages beginnt. Abgeschlossen ist die „Maßnahme“ im Falle einer

- investiven Maßnahme, *„wenn die von ihr umfassten Waren und Leistungen vollständig geliefert bzw. erbracht wurden und zweckentsprechend genutzt werden können.“*
- nicht-investiven Maßnahme, *„wenn die von ihr umfassten Tätigkeiten vollständig und zweckentsprechend erbracht wurden.“*

Das Ziel der unbürokratischen Unternehmensfinanzierung wurde so nicht erreicht. Dazu hätte es einer einzeln abgegrenzten Maßnahme bzw. eines Vorhabens als Bezugspunkt für die Förderung nicht bedurft. Vielmehr hätte sich die ILB darauf beschränken können, ein konkretes Anfangs- und Enddatum festzulegen, so dass alle in diesem Zeitraum anfallenden betrieblichen Ausgaben (und gegebenenfalls Kosten) aus der Zuwendung hätten finanziert werden können.

Mit den in den VV-LHO normierten Zuwendungsarten Projektförderung und institutionelle Förderung war das Ziel der Unternehmensfinanzierung von MWAE und ILB nicht rechtssicher umzusetzen.

---

<sup>19</sup> Kosten werden allgemein als der in Geld bewertete Güter- und Dienstleistungsverzehr zur Erstellung einer Leistung bezeichnet. Im Unterschied zu Ausgaben können Kosten auch ohne Zahlungsvorgang entstehen, z. B. bei kalkulatorischen Kosten wie kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen. Vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, Abschnitt F, II., 2., Stand Mai 2021.

<sup>20</sup> Nr. 2.1 FG.

### 18.2.3 Darlehensverwendung nicht hinreichend nachgewiesen

Der erforderliche Nachweis der Verwendung der Zuwendung durch die ILB (erste Ebene) gegenüber dem MWAE ist im ZWV MKB ausdrücklich geregelt. Zum Nachweis der Verwendung der Darlehen durch die Unternehmen gegenüber der ILB (zweite Ebene) enthält er lediglich die Formulierung: *„Die Prüfung der Verwendung obliegt der ILB.“*

Die ILB stellte den Unternehmen ein Formular *„Verwendungsbestätigung“* bereit und verpflichtete sie im Darlehensvertrag, mit diesem Formular die zweckentsprechende Verwendung des Darlehens nachzuweisen. Inhaltliche Vorgaben fehlten, insbesondere zur Gestaltung der Sachberichte. Eine Auflistung der einzelnen aus dem Darlehen finanzierten Ausgaben (Belegliste) verlangte die ILB nicht.

Die Sachberichte waren uneinheitlich. Ihr Umfang reichte von einem Satz mit Verweis auf Internetseiten, die aus dem Darlehen finanziert worden seien, bis hin zu umfangreichen Beschreibungen mit Anlagen. Die einzelnen aus dem Darlehen finanzierten Ausgaben konnte die ILB nur ersehen, wenn vereinzelt die Unternehmen von sich aus Unterlagen einreichten. Aber auch diese ließ die ILB ungeprüft.

Eine Verwendungsbestätigung im Sinne der VV-LHO ist aufgrund der Finanzierung der Darlehen mit EFRE-Mitteln nach nationalem Zuwendungsrecht nicht vorgesehen.<sup>21</sup> Der Formularinhalt entsprach auch nicht den Anforderungen an einen Verwendungsnachweis nach den VV-LHO.

Für die Prüfung der Verwendung lagen der ILB letztlich nur Eigenerklärungen der Unternehmen vor. Allein aus diesen war nicht hinreichend überprüfbar, ob die Darlehen tatsächlich für die im Darlehensvertrag benannten Maßnahmen und in den vereinbarten Zeiträumen verwendet wurden.

---

<sup>21</sup> VV Nr. 10.4 zu § 44 LHO.

### 18.2.4 Keine Bindungsdauer vereinbart

Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Darlehen ist unter anderem, dass die Unternehmen ihren Betriebssitz, zukünftigen Betriebssitz oder eine Betriebsstätte<sup>22</sup> im Land Brandenburg haben.<sup>23</sup> Entsprechend wurde in den Darlehensverträgen vereinbart, dass das Darlehen ausschließlich der Finanzierung der Maßnahme am benannten Maßnahme-/Investitionsort dient.

Nicht vereinbart wurde eine Bindungsdauer für aus dem Darlehen beschaffte Wirtschaftsgüter bzw. für die Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs am geförderten Standort im Land Brandenburg.

### 18.2.5 Weitere Verbesserungsmöglichkeiten

Der Landesrechnungshof stellte zahlreiche weitere Möglichkeiten zur Verfahrensverbesserung fest.

Dies betraf beispielsweise

- die Einbindung der Handwerks- sowie Industrie- und Handelskammern zur fachkundigen Bewertung insbesondere der Marktchancen der Unternehmen und der Tragfähigkeit ihres Geschäftsmodells,
- die Form und den Umfang der im Antragsverfahren einzureichenden Unterlagen sowie
- den Umgang mit Verstößen gegen den Darlehensvertrag, insbesondere bei Verletzung von Mitteilungs- und Zahlungspflichten.

Insgesamt standardisierte die ILB das Verfahren weit weniger, als bei der Gewährung von Darlehen als „klassischem“ Bankengeschäft zu erwarten gewesen wäre. Die ILB ging vielmehr auf die „Besonderheiten“ der einzelnen Unternehmen ein, verbunden mit entsprechendem Personal- und Zeitaufwand.

---

<sup>22</sup> Abgabenordnung (AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Artikel 24 Absatz 9 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154).

<sup>23</sup> Nr. 4.1 FG.

### 18.2.6 Verwaltungskosten schon nach drei von acht Jahren Programmlaufzeit nicht mehr erstattungsfähig

Der ZWV MKB regelt neben der Ausstattung des Fonds die Erstattung der Kosten, die der ILB bei der Verwaltung des Fonds entstehen. Weiterhin hat das Land mit der ILB einen Vertrag über die Kostentragung bei Durchführung des MKB (KoV MKB) geschlossen. Die für die Durchführung des MKB entstehenden Kosten<sup>24</sup> werden der ILB aus den Darlehensrückflüssen erstattet (Fonds-Anteil). Reichen die Rückflüsse zur Deckung nicht aus, erstattet das MWAE den Restbetrag aus dem Landeshaushalt (Landes-Anteil).

Nach Einholung einer gutachterlichen Stellungnahme sowie mit Blick auf das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbarte das MWAE mit der ILB für die gesamten Verwaltungskosten im Förderzeitraum eine Obergrenze von jahresdurchschnittlich 2 % der Fondsmittel. Bei Fondsmitteln von 10 Mio. Euro betrug die auf das Jahr gerechnete Kostengrenze 200.000 Euro. Der Förderzeitraum begann im Dezember 2015 und endet am 31. Oktober 2023 und hat somit eine Dauer von sieben Jahren und elf Monaten. Die Obergrenze für den Förderzeitraum betrug folglich 1,58 Mio. Euro<sup>25</sup>. Die Verwaltungskosten der ILB haben die Grenze bereits nach gut drei Jahren erreicht. Bis dahin wurden fast zwei Drittel aus dem Landeshaushalt finanziert. Geplant war ein Landes-Anteil von weniger als der Hälfte.

Das vorzeitige Erreichen der Obergrenze führt der Landesrechnungshof zum einen darauf zurück, dass die Verwaltungskosten je Antrag von Anfang an deutlich höher als geplant waren. Zum anderen berücksichtigte das MWAE bei der Preiskalkulation nicht hinreichend den Stand und die Entwicklung des Stundenpreises der ILB. Auch gingen MWAE und ILB davon aus, dass ein größerer Teil der Kosten auf den Fonds-Anteil entfallen werde.

---

24 Im Wesentlichen sind dies Personalkosten.

25  $95 \text{ Monate} \times 200.000 \text{ Euro} / 12 \text{ Monate} = 1.583.333,33 \text{ Euro}$ .

## 18.3 Folgerungen

### 18.3.1 Darlehensverwendung hinreichend nachweisen

Der Landesrechnungshof forderte das MWAE auf, den Nachweis für die zweckentsprechende Verwendung auf der Ebene der kreditnehmenden Unternehmen zu verbessern.

Hinsichtlich des Sachberichts wies er darauf hin, dass dieser dazu dient, der Bewilligungsbehörde die Prüfung zu ermöglichen, was zur Erfüllung des Zweckes unternommen wurde und ob der Zweck als erfüllt anzusehen ist. Der Sachbericht über die Darlehensverwendung ist das Gegenstück zum Vorhabenskonzept, das für die Darlehensgewährung vorzulegen war. Das Vorhabenskonzept stellt somit den „Plan“ und der Sachbericht dessen „Umsetzung“ dar. Der Landesrechnungshof empfahl daher, dass die ILB für den Sachbericht inhaltliche Vorgaben macht, die spiegelbildlich zum Vorhabenskonzept sind.

### 18.3.2 Bindungsdauer einführen

Der Landesrechnungshof regte an, die Einführung einer Bindungsdauer zu prüfen, innerhalb derer der Geschäftsbetrieb der Unternehmen im Land Brandenburg aufrecht zu erhalten ist. Diese könnte an die Laufzeit des Darlehens geknüpft werden oder mindestens zwei Jahre ab dessen Auszahlung betragen.

Auch das Parlament hatte bei der Beschlussfassung zum Jahresbericht 2020 des Landesrechnungshofs das MWAE und die ILB bestärkt, Förderungen möglichst an Langzeitaufgaben zu binden, um deren Nachhaltigkeit zu gewährleisten.<sup>26</sup>

### 18.3.3 Verbesserungsvorschläge umsetzen

Der Landesrechnungshof plädierte dafür, seine Vorschläge aufzunehmen (vgl. Tz. 18.2.5). Er geht davon aus, dass sie die Verfahren vereinfachen und damit den Verwaltungsaufwand verringern können.

---

<sup>26</sup> LT-Drs. 7/3735, S. 11.

### 18.3.4 Verwaltungskosten konsequenter vermeiden

Das MWAE sollte bei künftigen Programmen von der Art des MKB bereits bei der Planung und der Festlegung des Regelwerks konsequenter auf die damit verbundenen Verwaltungskosten achten. Zwar ist das individuelle Eingehen auf die Bedürfnisse der Unternehmen aus deren Sicht begrüßenswert. Eine stärkere Standardisierung würde den Arbeitsaufwand seitens der ILB und damit die Kosten der Programmumsetzung indes verringern.

## 18.4 Stellungnahme

### 18.4.1 Verwendungsnachweis wird um Stichprobenverfahren ergänzt

Das MWAE teilte mit, dass in Absprache mit der Prüfbehörde für den EFRE<sup>27</sup> das ursprüngliche System der Eigenerklärungen um ein Stichprobenverfahren für die Belegprüfung im Rahmen der Prüfung der „Verwendungsbestätigungen“ erweitert worden sei. Nach Abstimmung mit der KOM werde derzeit ein neues System entwickelt, das die Prüfungsstandards für den Nachweis der förderfähigen Ausgaben erleichtern solle. Entsprechend der Empfehlung der Prüfbehörde sollen die FG angepasst werden.

Dieses Verfahren dokumentiere ausreichend die Verwendung der Darlehen.

Hierdurch sieht das MWAE auch die Konformität der „Verwendungsbestätigung“ mit den Vorschriften für ESI-Fonds hergestellt.

### 18.4.2 Bindungsdauer soll geändert werden

Das MWAE plant, die Bindungsdauer auf zwei Jahre nach Auszahlung des Darlehens festzulegen. Zum Nachweis haben die kreditnehmenden Unternehmen den Sitz ihrer Betriebsstätte im Land Brandenburg subventionserheblich zu bestätigen. Zusätzlich wird die ILB als Stichprobe bei 5 % aller ausgereichten Darlehen zwei Jahre nach Auszahlung anhand einer Creditreform-Auskunft den aktuellen Sitz überprüfen.

---

<sup>27</sup> Für die Förderung aus dem EFRE sieht das europäische Recht ein eigenes Verwaltungs- und Kontrollsystem vor. Ein Teil dessen ist die Prüfbehörde. Es handelt sich dabei um eine nationale Stelle, die als „verlängerter Arm“ der Europäischen Kommission im Land Brandenburg den ordnungsgemäßen Einsatz der EFRE-Gelder überprüft.

### 18.4.3 Verbesserungsvorschläge teilweise umgesetzt

Das MWAE teilte mit, dass es beziehungsweise die ILB die Anregungen des Landesrechnungshofs zur Verbesserung des Darlehensverfahrens teilweise umgesetzt habe bzw. deren Umsetzung prüfe. Die FG werden derzeit überarbeitet.

Die ILB lehnte insbesondere die Vorschläge zur Standardisierung ab, da die Kontaktaufnahme und Absprachemöglichkeiten mit den Unternehmen höchst unterschiedlich seien. Dies stehe einer Standardisierung entgegen. Ein erhöhter Zeitaufwand resultiere auch aus der Qualität der eingereichten Unterlagen.

### 18.4.4 Verwaltungskosten zutreffend dargestellt

Das MWAE bestätigte die vom Landesrechnungshof dargestellte Entwicklung der Verwaltungskosten.

Die ILB habe letztmalig für das 1. Quartal 2019 Entgelte über den Landeshaushalt (Landes-Anteil) abgerechnet. Seit die vereinbarten Verwaltungskosten von 1,58 Mio. Euro ausgeschöpft seien, trage die ILB die Kosten für die Programmdurchführung im Wesentlichen selbst.

Die 2-Prozent-Regelung sei vom MWAE festgelegt worden, um zu vermeiden, dass die Verwaltungskosten der ILB in keinem Verhältnis mehr zum eigentlichen Nutzen des Fonds stehen. Die ILB habe die Kostengrenze akzeptiert. Zudem sei auch für die ILB die Bearbeitung von Mikrokrediten neu gewesen und sie habe deshalb keine Erfahrungen hinsichtlich des Aufwandes gehabt.

Der KoV MKB wurde nach Angaben des MWAE im Oktober 2020 bezüglich der Entgeltabrechnung für die Durchführung des Stichprobenverfahrens (siehe Tz. 18.4.1) um einen weiteren Absatz ergänzt. Diese Entgelte erstatte das MWAE in analoger Anwendung des allgemeinen Rahmenvertrags für die Geschäftsbesorgungen zwischen MWAE und ILB. Nach Auffassung des MWAE unterliegen diese nicht der Obergrenze von 2 % der Fondsmittel.

## 18.5 Schlussbemerkungen

Positiv bewertet der Landesrechnungshof, dass das MWAE und die ILB seit seinen Erhebungen bereits eine Reihe von Veränderungen und Verbesserungen in Prozessen, Dokumenten und Arbeitsanweisungen vorgenommen haben.

Die Veränderungen und Verbesserungen, die MWAE und ILB umgesetzt haben, sind nicht nur durch die Prüfung des Landesrechnungshofs veranlasst, sondern beruhen auch auf den Erkenntnissen und Ergebnissen aus

- der Bearbeitung des MKB in der Anfangszeit des Programmes,
- dem Erfahrungsaustausch mit den Handwerks- sowie den Industrie- und Handelskammern und zwischen ILB und MWAE,
- den Prüfungen der ILB durch externe Prüfende sowie
- den Prüfungen der Prüfbehörde des EFRE.

Hierauf und auf den Ergebnissen der Prüfung des Landesrechnungshofs sollten MWAE und ILB aufbauen und weitere Verbesserungen anstreben.

Auch wenn das MWAE mitgeteilt hat, dass der MKB im neuen EFRE-Programm für 2021 bis 2027 nicht fortgesetzt wird, hat die Prüfung nach Auffassung des Landesrechnungshofs über den MKB hinaus aufgezeigt, dass eine Weiterentwicklung der VV zu den §§ 23 und 44 LHO diskutiert werden sollte. Dies betrifft insbesondere die Regelungen zu Darlehen als Zuwendungsform, die Unternehmensfinanzierung als Zuwendungsart und die Harmonisierung von brandenburgischen Zuwendungsrecht und den europäischen Vorschriften zu den ESI-Fonds:

- Die VV zu § 23 LHO benennen das Darlehen lediglich als mögliche Zuwendungsform. In den VV zu § 44 LHO finden sich hierzu keine speziellen Regelungen. Hier könnten Ergänzungen der VV den Bewilligungsstellen die Erfüllung ihrer Aufgaben erleichtern.
- Neben der Projektförderung und der institutionellen Förderung könnte die „Unternehmensfinanzierung“ eine sinnvolle Ergänzung der Zuwendungsarten nach den VV-LHO sein. Fasst man darunter Zuwendungen „zur Deckung der gesamten betrieblichen Ausgaben (und gegebenenfalls Kosten) der oder des Zuwendungsempfangenden in einem festgesetzten Zeitraum“, kann dies sowohl für die Antragstellung als auch den Verwendungsnachweis die Rechtssicherheit erhöhen und

eine deutliche Erleichterung im Vergleich zum bisherigen Verfahren bedeuten.

- Wie das Beispiel MKB verdeutlicht, führt es zu erheblichen Unsicherheiten in der Umsetzung, dass brandenburgisches Zuwendungsrecht nicht hinreichend auf die europäischen Förderinstrumente zugeschnitten ist. Auch besteht die Gefahr, dass der Verwaltungsaufwand außer Verhältnis zum angestrebten Erfolg gerät. Das MWAE sollte daher prüfen, wie europäische Förderinstrumente, insbesondere die des EFRE und ESF<sup>28</sup>, und die VV-LHO in Zukunft und insbesondere mit Blick auf die Regelungen für die EU-Förderperiode 2021 bis 2027 noch besser aufeinander abgestimmt werden können.

Bei Regelungslücken ist zu erwägen, das nationale Recht – beispielsweise über eine Öffnungsklausel – so anzupassen, dass es möglichst weitgehend den europäischen Intentionen entspricht.

Ziel muss eine Vereinfachung des Verfahrens sein. Überregulierung ist zu verhindern. Die Ausführungen des MWAE zur Anpassung der „*Verwendungsbestätigung*“ verdeutlichen das Problem: Trotz der Bestätigung der EFRE-Konformität durch die Prüfbehörde, ist diese Form des Verwendungsnachweises nach dem Wortlaut des nationalen Rechts weiterhin nicht vorgesehen.

Für die gegebenenfalls notwendigen Änderungen der VV-LHO bedarf das MWAE der Unterstützung des dafür zuständigen Ministeriums der Finanzen und für Europa.<sup>29</sup> Der Landesrechnungshof wird den Änderungsprozess gerne begleiten.

---

<sup>28</sup> Vgl. Zuständigkeiten des MWAE für EFRE und ESF nach der Bekanntmachung der Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden vom 7. Mai 2020 (GVBl. II Nr. 34).

<sup>29</sup> § 5 LHO.

## Einzelplan 10 Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz (MLUK)

### 19 Rechts- und prüfungsfreie Räume für die Gewässerunterhaltungsverbände?

**Bei drei Gewässerunterhaltungsverbänden brachte eine Prüfung des Landesrechnungshofs massive Verstöße gegen haushaltsrechtliche Vorschriften und einen unwirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln ans Licht. So leisteten zwei Verbände ungerechtfertigte Personal- und Sachausgaben von rund 280 Tsd. Euro. Das MLUK sah sich außerstande, für eine umfassende Aufsicht über die Verbände zu sorgen.**

#### 19.1 Prüfungsgegenstand

Brandenburg verfügt über ein mehr als 32.000 km langes Fließgewässernetz. Dieses wird nach seiner wasserwirtschaftlichen Bedeutung in Gewässer I. Ordnung (bedeutende Gewässer, rund 1.980 km) und Gewässer II. Ordnung (alle anderen Gewässer, rund 30.500 km) unterteilt. Für die Gewässerunterhaltung wurden durch Landesgesetz<sup>1</sup> 25 Gewässerunterhaltungsverbände (im Weiteren: Verbände) gegründet. Ihnen obliegt sowohl die durch die Beiträge der Mitglieder finanzierte Gewässerunterhaltung II. Ordnung sowie die Durchführung der durch das Land finanzierten Gewässerunterhaltung I. Ordnung. Daneben sind den Verbänden vom Land weitere Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung übertragen worden, zum Beispiel die Modernisierung wasserwirtschaftlicher Anlagen oder der Ausbau von Gewässern, wofür sie ebenfalls eine Kostenerstattung des Landes erhalten. Zudem können sie freiwillige Aufgaben wahrnehmen. Für diese Aufgaben sah der Etat des MLUK in den Jahren 2017 bis 2019 74,2 Mio. Euro vor. Gesetzlich pflichtige Mitglieder der Verbände sind insbesondere die Bundesrepublik Deutschland,

<sup>1</sup> § 1 Abs. 1 Gesetz über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden (GUVG) vom 13. März 1995, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. Dezember 2017 (GVBl. I 2017, Nr. 28).

das Land Brandenburg und die sich jeweils im Verbandsgebiet befindlichen Kommunen.

Der Landesrechnungshof prüfte im Rahmen einer Stichprobe die Haushalts- und Wirtschaftsführung bei drei Verbänden.<sup>2</sup> Anhand dieser Stichprobe wollte er feststellen, ob das MLUK seine Aufsicht über die Verbände hinreichend wahrnimmt und damit auf die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch die Verbände hinwirkt. Dies ist auch wichtig, um dem Interesse der beitragspflichtigen Pflichtmitglieder der Verbände an einer sparsamen Verwendung der von ihnen aufgebrauchten Mittel gerecht zu werden.

## 19.2 Prüfungsergebnis

### 19.2.1 Ungerechtfertigte Zulagenzahlungen

Alle drei Verbände wandten den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD-VKA) an. Einer der geprüften Verbände zahlte seinen Beschäftigten im Zeitraum von Januar 2017 bis August 2019 nicht vom Tarifrrecht gedeckte Zulagen von über einer Viertelmillion Euro. Hiervon entfielen allein über 100,0 Tsd. Euro auf die damalige Geschäftsführung.

Die Zulagen waren weder schriftlich noch widerruflich vereinbart. Zudem verweigerte der Verband die Auskunft, seit wann er die Zulagen zahlte. Auch lagen zum Zeitpunkt der Prüfung weder Beschlüsse des Vorstandsvorstands noch der Verbandsversammlung zur Zulagengewährung vor. Entsprechende Hinweise auf die gezahlten Zulagen und deren Größenordnung waren auch dem Haushalts- oder Stellenplan nicht zu entnehmen.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass der Verband in erheblichem Maße gegen tarifrechtliche Regelungen verstoßen hat und die dadurch verursachten Mehrausgaben zu erhöhten Beiträgen für die Mitglieder des Verbandes führen können.

---

<sup>2</sup> Aus Gründen des Datenschutzes werden die Verbände mit den Pseudonymen Verband A, B und C bezeichnet.

## 19.2.2 Hohe nicht benötigte liquide Mittel

Der Landesrechnungshof stellte bei zwei Verbänden auf Grundlage der Jahresabschlüsse zum Stichtag 31. Dezember 2017 hohe Bestände an liquiden Mitteln auf Bankkonten fest. Damit hätten die Verbände ihre zu diesem Zeitpunkt bestehenden kurzfristigen Verbindlichkeiten jeweils mindestens fünfzehnfach begleichen können.<sup>3</sup>

Auch bei der Betrachtung über einen längeren Zeitraum stellte der Landesrechnungshof fest, dass der Verband A in den Jahren 2016 bis 2018 durchschnittlich über liquide Mittel von rund 1,4 Mio. Euro verfügte, während es beim Verband C im Durchschnitt über 732,0 Tsd. Euro in den Jahren 2017 bis 2019 waren. Selbst zum Zeitpunkt ihres jeweils geringsten Kontobestands verzeichnete der Verband A noch verfügbare Mittel von mehr als 862,6 Tsd. Euro und der Verband C von über 423,9 Tsd. Euro.

Damit besaßen beide Verbände weit mehr liquide Mittel, als sie zur Erfüllung ihrer Verbindlichkeiten und letztlich ihrer Aufgaben in diesem Zeitraum benötigten.

## 19.2.3 Vergabeverstöße

Der Landesrechnungshof prüfte, ob die Verbände die Regelungen des Vergaberechts beachteten und stellte fest, dass alle geprüften Vergaben in unterschiedlicher Ausprägung fehlerbehaftet waren.

So unterblieb grundsätzlich die gemäß § 3 Vergabeverordnung<sup>4</sup> notwendige Schätzung der Auftragswerte, die wesentlich für die anzuwendenden Rechtsgrundlagen<sup>5</sup> und die Festlegung der zutreffenden Vergabeart sind. In der Folge nutzten die Verbände teilweise falsche Vergabearten.

Ein Verband nahm in zwei Fällen vergaberechtswidrige Direktbeauftragungen von Unternehmen ohne Durchführung förmlicher Vergabeverfahren vor (De-facto-Vergaben) und beschaffte so zum Beispiel eine Böschungs- und Grabenmähdmaschine für 187,2 Tsd. Euro netto.

---

3 Beim Verband A lag die Liquidität 1. Grades (Verhältnis liquider Mittel zu kurzfristigen Verbindlichkeiten) zum 31.12.2017 bei 1.670 %, beim Verband C bei 1.549 %.

4 Vergabeverordnung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1691).

5 Im Oberschwellenbereich EU-Vergaberecht und im Unterschwellenbereich nationales Vergabe- bzw. Haushaltsrecht.

Vergabevermerke, die der Dokumentation der Vergabeverfahren dienen und somit unabdingbar für die Transparenz und Rechtmäßigkeit der Vergaben sind, fehlten teilweise gänzlich oder waren unvollständig.

Das Mindestentgelt nach dem Brandenburgischen Vergabegesetz<sup>6</sup> wurde überwiegend nicht vereinbart, womit der Gesetzeszweck bei den Auftragsvergaben der Verbände oftmals ins Leere lief.

Die Verbände waren somit ihrer Pflicht als öffentlicher Auftraggeber, die Vergabevorschriften oberhalb als auch unterhalb der Schwellenwerte anzuwenden, nicht nachgekommen. Sie verletzten damit die Grundsätze von Transparenz, Wettbewerb, Gleichbehandlung und Wirtschaftlichkeit erheblich.

Diese Verstöße gegen die vergaberechtlichen Vorschriften durch die Verbände gefährdeten einen fairen Wettbewerb und führen erfahrungsgemäß zu unwirtschaftlichen Beschaffungen und unnötigen Belastungen für die öffentlichen Haushalte.

#### **19.2.4 Nicht nutzbringende Beteiligung an einem Tochterunternehmen**

Der Verband C besitzt ein Tochterunternehmen in Form einer GmbH, deren alleiniger Gesellschafter er ist. Das Tochterunternehmen war nahezu ausschließlich für den Verband tätig und verfügte über kein eigenes Personal. Die administrativen Aufgaben für die GmbH übernahm entsprechend einem Geschäftsbesorgungsvertrag der Verband.

Die Tochtergesellschaft ist Eigentümerin eines Fuhrparks, bestehend aus Fahrzeugen, Maschinen und Geräten für die Gewässerunterhaltung. Diese mietete der Verband im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung auf Basis eines geschlossenen Rahmenvertrages an. Die jährlichen Ausgaben betragen in den geprüften Jahren 2017 und 2018 im Mittel jeweils rund 480,4 Tsd. Euro brutto.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass der Verband einen in seinem eigenen Anlagevermögen befindlichen Pkw unnötigerweise von seiner Tochtergesellschaft anmietete. Hierfür fielen innerhalb von drei Jahren zu Unrecht geleistete Zahlungen von rund 3.700 Euro brutto an.

---

<sup>6</sup> § 6 Brandenburgisches Vergabegesetz (BbgVergG) vom 29. September 2016 (GVBl. I 2016, Nr. 21), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. April 2021 (GVBl. I 2021, Nr. 9).

Des Weiteren mietete der Verband einen Pkw von seiner Tochtergesellschaft an, den diese bereits einem Dritten zur Erfüllung werkvertraglicher Leistungen für die GmbH überlassen hatte. De facto zahlte der Verband somit eine Miete für einen Pkw, der ihm für seine Aufgabenerfüllung nicht zur Verfügung stand. Die Ausgaben hierfür beliefen sich innerhalb von vier Jahren auf rund 26,8 Tsd. Euro brutto.

Nach den Regelungen der Landeshaushaltsordnung (§ 65 LHO)<sup>7</sup> sollen sich die Verbände an privatrechtlichen Unternehmen nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse vorliegt und der Zweck nicht auf andere Weise wirtschaftlicher erreicht werden kann. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass der Verband über keine solche Wirtschaftlichkeitsbetrachtung verfügte und das wichtige Interesse am Bestehen seiner GmbH nicht belegen konnte.

Für den Landesrechnungshof waren daher weder ein wichtiges Interesse des Verbandes zur Beteiligung an der GmbH erkennbar, noch waren die wirtschaftlichen Vorteile durch die gewählte Beteiligungsstruktur nachvollziehbar. Ein Mehrwert für die Wahrnehmung der Gewässerunterhaltung war aus seiner Sicht nicht gegeben.

### 19.2.5 Private Nutzung von Dienstfahrzeugen

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass alle drei geprüften Verbände einzelnen Beschäftigten Dienstfahrzeuge zur privaten Nutzung überlassen hatten. In einem Fall war es dem Beschäftigten sogar gestattet, private Fahrten ins Ausland ohne vorherige Zustimmung des Verbandes durchzuführen. Überdies waren in zwei Fällen die steuerlichen Berechnungen des geldwerten Vorteils nicht nachvollziehbar.

Der Landesrechnungshof hielt diese Vorteilsgewährung für unwirtschaftlich und nicht angemessen. Zum Vergleich wies er darauf hin, dass im Land Brandenburg ein solcher Vorteil nur Mitgliedern der Landesregierung, Staatssekretären und ähnlichen Personen eingeräumt ist. Private Auslandsfahrten sind selbst diesem Personenkreis nicht gestattet.

---

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

## 19.2.6 Unwirtschaftliche Sachausgaben

Der Landesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung diverse nicht gerechtfertigte Sachausgaben fest. In einem Fall zahlte der Verband dem damaligen Geschäftsführer eine monatliche Miete dafür, dass dieser das zur privaten Nutzung überlassene Dienstfahrzeug in der Garage auf seinem Privatgrundstück abstellte. Ein anderer Verband beschaffte ein Ortungssystem für über 2.900 Euro, welches nach seinen Angaben aufgrund einer Monierung der Landesdatenschutzbeauftragten nicht dauerhaft zum Einsatz kam.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass derartige Ausgaben nicht mit einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung im Einklang stehen, und forderte, derartige Ausgaben kritisch zu hinterfragen.

## 19.2.7 Fehlende Auslastungsplanung und mangelnde Wirtschaftlichkeit des Fahrzeugeinsatzes

Die Verbände verfügten jeweils über einen Fuhrpark mit Pkws, Lkws und Traktoren zur Erfüllung ihrer Aufgaben.

Die Feststellungen des Landesrechnungshofs ergaben, dass alle Verbände diverse Fahrzeuge innerhalb eines zugrunde gelegten Dreijahreszeitraums nur in geringem Umfang nutzten.

So betrug die durchschnittliche Jahreslaufleistung von drei Pkw des Verbandes A sowie drei Pkw und vier Lkw des Verbandes B nur rund 4.000 km (rund 16 km pro Arbeitstag). Beim Verband C waren drei der angemieteten Pkw im Dreijahresmittel rund 6.800 km im Jahr und somit 27 km pro Arbeitstag im Einsatz.

Während zwei Traktoren des Verbandes A im Durchschnitt nur 193 Stunden und somit weniger als eine Stunde pro Arbeitstag eingesetzt wurden, nutzte der Verband B acht seiner Traktoren rund 363 Stunden im Jahr und der Verband C zwei seiner angemieteten Traktoren rund 302 Stunden im Jahr. In beiden Fällen lag die Einsatzzeit bei nicht einmal eineinhalb Stunden pro Arbeitstag.

Keiner der Verbände verfügte über eine Auslastungsplanung, sodass der Auslastungsgrad der eingesetzten Fahrzeuge und Maschinen nicht bestimmt werden konnte.

## 19.2.8 Rechtsnatur und geltendes Haushaltsrecht

Bei den Verbänden handelt es sich um Körperschaften des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen. Sie sind somit landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts, die zur mittelbaren Landesverwaltung zählen.

Dementsprechend ordneten die Ausführungs- und Durchführungsvorschriften zur Gewässerunterhaltung des MLUK beziehungsweise des Landesamtes für Umwelt (LfU) die Verbände der mittelbaren Landesverwaltung nach dem Landesorganisationsgesetz (LOG)<sup>8</sup> zu.<sup>9</sup>

Bis zum 31. Dezember 2018 galten für die Verbände für den Haushalt, die Rechnungslegung sowie deren Prüfung die §§ 63 bis 85 und §§ 101 bis 104 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf)<sup>10</sup> entsprechend, soweit in deren Satzungen nichts anderes bestimmt war.

Ab dem 1. Januar 2019 galt mit der Änderung des Gesetzes über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden (GUVG) die BbgKVerf nicht mehr für die Verbände. Das GUVG regelte nunmehr, dass die Verbände ihre Haushaltswirtschaft, das Rechnungswesen und den Jahresabschluss nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung und den Bestimmungen des Handelsgesetzbuches (§§ 238-263) zu führen haben.

Weiterhin finden auf die Verbände die Bestimmungen der LHO Anwendung, soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist. Erforderlich ist eine positive anderweitige Regelung oder ein Schweigen des Gesetzes, welches als eine gewollt abweichende Regelung zu interpretieren ist.<sup>11</sup> Demzufolge gelten zum Beispiel der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO), die Regelungen zum Vergaberecht (§ 55 LHO) und zu den Beteiligungen (§ 65 LHO).

Der Gesetzgeber hat dem MLUK zudem die Möglichkeit eingeräumt, das Nähere in einer Rechtsverordnung zu regeln.

---

<sup>8</sup> Landesorganisationsgesetz (LOG) 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).

<sup>9</sup> Auch das „Organigramm der mittelbaren Landesverwaltung bezogen auf den Aufbau nach dem LOG“ enthält diese Zuordnung.

<sup>10</sup> Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I 2007, Nr. 19, S. 286), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Juni 2021 (GVBl. I 2021, Nr. 21).

<sup>11</sup> Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 30.09.2009 - 8 C 5/09 - juris Randnummer 16; Sächsisches Oberverwaltungsgericht (SächsOVG), a. a. O., Randnummer 18.

Da das Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs gemäß § 111 LHO für die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Verbände besteht, nahm er es uneingeschränkt wahr und prüfte alle Bereiche der verbandlichen Tätigkeit (das heißt, die durch die Beiträge der Mitglieder finanzierte Gewässerunterhaltung II. Ordnung sowie die Durchführung der durch das Land finanzierten Gewässerunterhaltung I. Ordnung).

Der Landesrechnungshof legte die vorgenannten Vorschriften als Maßstab für seine Prüfung zugrunde. Er stellte jedoch fest, dass bei den Verbänden beträchtliche Unsicherheiten hinsichtlich der Verpflichtung zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Regelungen der LHO bestanden.

Darüber hinaus hegte einer der geprüften Verbände erhebliche Zweifel am Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs bezogen auf den Bereich der Gewässerunterhaltung II. Ordnung und war anfangs nur bereit, Teile seiner Buchführungsunterlagen aus dem Bereich der Gewässerunterhaltung I. Ordnung für die Prüfung vorzulegen. Auch das MLUK beurteilte das Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs nach § 111 LHO kritisch.

Nach Erläuterung seiner Prüfungsrechte akzeptierten die Verbände die Prüfung durch den Landesrechnungshof, sodass er die notwendigen Erhebungen vollumfänglich vornehmen konnte.

### 19.2.9 Aufsicht durch das MLUK

Die Verbände unterliegen der Rechtsaufsicht des MLUK (allgemeine Körperschaftsaufsicht). In diesem Rahmen muss das Ministerium sicherstellen, dass die Verbände ihre Aufgaben wahrnehmen und rechtmäßig handeln. Dies umfasst auch die Einhaltung des Haushaltsrechts und damit auch die wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung durch die Verbände.

Die dem MLUK dafür zur Verfügung stehenden Aufsichtsmittel sind im Wasserverbandsgesetz (WVG)<sup>12</sup> geregelt. Sie reichen von Informationsrechten, zu der auch das Akteneinsichtsrecht und das Recht zu Prüfungen vor Ort zählt, der Teilnahme an den Sitzungen der Verbandsorgane über die Zustimmung zu bestimmten rechtsverbindlichen Handlungen der Verbände, die Ersatzvornahme in Fällen, in denen ein Verband aufsichtlichen Weisungen nicht nachkommt, bis hin zur Bestellung von Beauftragten bei festgestelltem Versagen der Verbandsorgane.

---

<sup>12</sup> Gesetz über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandsgesetz) vom 12. Februar 1991 (BGBl. I S. 405), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Mai 2002 (BGBl. I S. 1578).

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass das MLUK in den Jahren 2015 bis 2018 bei keinem Verband eine Vor-Ort-Kontrolle durchführte. Nach Darstellung des MLUK bestand dazu kein Anlass.

Ferner stellte der Landesrechnungshof fest, dass das MLUK in den Jahren 2017 und 2018 lediglich an sechs beziehungsweise fünf Sitzungen von jährlich mindestens 50 Sitzungen der Verbandsorgane<sup>13</sup> teilnahm und nur Protokolle nebst Beschlussvorlagen anforderte und auswertete. Als Grund dafür nannte das MLUK eigene Prioritätensetzung unter Beachtung bestehender personeller enger Ressourcen.

Mit Auswertungen der Jahresabschlüsse der Verbände begann das MLUK erst im Laufe des Jahres 2019.

Die Durchführung der Gewässerunterhaltung I. Ordnung obliegt den Verbänden nach den Vorgaben des LfU als übertragene (Landes-)Aufgabe. Das MLUK ging davon aus, dass es sich bei den Vorgaben nicht um ein „klassisches“ (Fach-)Aufsichtsverhältnis, sondern um ein „Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis“ zwischen dem LfU und den Verbänden handeln würde. Eine nähere Einordnung zur Rechtsqualität der Vorgaben des LfU an die Verbände konnte das MLUK nicht vornehmen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass zwischen den Beteiligten (MLUK, LfU und den Verbänden) unklar war, welche Rechtsqualität diese Vorgaben haben und ob beziehungsweise in welchem Umfang damit eine Fachaufsicht über die Verbände für die Gewässerunterhaltung I. Ordnung bestand.

Das führte zu Rechtsstreitigkeiten der Verbände mit dem Land bei der Durchsetzung von Vorgaben zur Aufgabendurchführung. Ein Verband lehnte es ab, Vorgaben zur Kalkulation und Abrechnung von Leistungen der Gewässerunterhaltung I. Ordnung umzusetzen. Er beschritt regelmäßig gegen Vorgaben des Landes den Rechtsweg.

### 19.3 Folgerungen

Bezüglich der ungerechtfertigten Zulagenzahlungen forderte der Landesrechnungshof das MLUK auf, die festgestellten Sachverhalte aufzuklären und dafür Sorge zu tragen, dass im Verband haftungsrechtliche

---

<sup>13</sup> Die 25 Verbände haben jährlich mindestens eine Sitzung des Vorstandes und auch mindestens eine Sitzung der Versammlung durchzuführen.

Ansprüche gegenüber dem Vorstand und der damaligen Geschäftsführung geprüft werden.

Im Hinblick auf die festgestellten hohen liquiden Mittel von zwei Verbänden bat der Landesrechnungshof das MLUK, eine Beitragsüberprüfung bei diesen vorzunehmen und sich gegebenenfalls für Beitragssenkungen einzusetzen.

Bezogen auf die festgestellten Vergabeverstöße erwartet der Landesrechnungshof, dass das MLUK die Einhaltung des Vergaberechtes in seine Aufsicht mit einbezieht und auch Prüfungen von Vergabeverfahren vor Ort vornimmt.

Das MLUK ist dazu angehalten, auf eine alsbaldige Liquidation der GmbH beim Verband hinzuwirken, soweit das wichtige Interesse am Bestehen der Tochtergesellschaft nicht belegt werden kann.

Hinsichtlich der festgestellten privaten Nutzung von Dienstfahrzeugen bat der Landesrechnungshof das MLUK, die private Nutzung von Dienstfahrzeugen durch Beschäftigte in allen Verbänden zu prüfen und bei Nichtvorliegen triftiger Gründe auf deren Beendigung hinzuwirken.

Der Landesrechnungshof bat das MLUK, den Verbänden grundsätzliche Hinweise zur sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung von Sachausgaben zu geben.

Weiterhin empfahl der Landesrechnungshof dem MLUK, gegenüber den Verbänden auf eine wirtschaftliche Vorhaltung und Auslastung der Fahrzeugbestände hinzuwirken.

Zur Beseitigung haushaltsrechtlicher Unsicherheiten empfahl der Landesrechnungshof dem MLUK, durch eine gesetzliche Regelung klarzustellen, welche haushaltsrechtlichen Regelungen der LHO die Verbände als landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts zu beachten haben. Weiterhin bat er in dieser auf das Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs klarstellend hinzuweisen.

Da bereits die Prüfung bei drei Verbänden eine breite Palette an haushaltsrechtlichen Verstößen und unwirtschaftlichem Verhalten zeigte, legte der Landesrechnungshof dem MLUK nahe, auch die übrigen 22 Verbände zu den festgestellten Mängeln zu prüfen und künftig insgesamt seine Rechtsaufsicht zu intensivieren. Dazu sollte es auch verstärkt an den Sitzungen der

Verbandsorgane teilnehmen und so seine Präsenz vor Ort stärken, um dem rechtsfehlerhaften Handeln der Verbände entgegenzuwirken.

Zur Klarstellung der Rechtsqualität der „Vorgaben“ im Bereich der Gewässerunterhaltung I. Ordnung empfahl der Landesrechnungshof, diese künftig als Fachaufsicht auszugestalten. In einer entsprechenden gesetzlichen Regelung sollten deren Zuständigkeiten, Inhalte und Umfang festgelegt werden. Damit würden die Weisungsrechte klar geregelt und dem MLUK effektivere Steuerungsmöglichkeiten an die Hand gegeben.

Der Landesrechnungshof gab den Verbänden die sie betreffenden Prüfungsfeststellungen mit der Möglichkeit zur Stellungnahme zur Kenntnis. Die Verbandsstimmungen leitete er dem MLUK zur Berücksichtigung im weiteren Verfahren zu.

## 19.4 Stellungnahmen

### 19.4.1 Stellungnahme des Ministeriums

Das MLUK vertrat zur Rechtsnatur der Verbände die Auffassung, dass es sich nicht um landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts handeln würde, sondern um „Selbstverwaltungskörperschaften in der Erscheinungsform der funktionalen Selbstverwaltung“, die nicht zur mittelbaren Landesverwaltung gehören.

In seiner abschließenden Stellungnahme zum Jahresbericht nahm das MLUK zur Rechtsnatur der Verbände keine ausdrückliche Stellung mehr.

Im Ergebnis bestreitet das Ministerium die Anwendbarkeit der LHO auf die Verbände für den Bereich der Gewässerunterhaltung II. Ordnung (Selbstverwaltungsaufgaben). Damit würden deren zentrale haushaltsrechtliche Regelungen (zum Beispiel Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit [§ 7 LHO]), Vergaberecht im Unterschwellenbereich [§ 55 LHO], Maßstäbe für Beteiligungen [§ 65 LHO]) nicht ohne Weiteres für die Verbände gelten. Dementsprechend bekräftigt das MLUK in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht nochmals, dass nach seiner Auffassung das Vergaberecht im Unterschwellenbereich für die Verbände nicht zur Anwendung käme.

Lediglich bei der vom Land finanzierten Gewässerunterhaltung I. Ordnung und den weiteren vom Land übertragenen Aufgaben hätten sich die Verbände bereits an die Regelungen der LHO zu halten.

Gleichwohl wolle das MLUK die Empfehlung des Landesrechnungshofs aufgreifen, durch eine Rechtsverordnung bis Ende 2021 oder durch Gesetz verbindlich zu regeln, welche Bestimmungen der LHO für die Verbände gelten sollen. Derzeit erfolgen dazu die notwendigen Abstimmungen mit den weiteren betroffenen Ressorts.

Hinsichtlich der unberechtigten Zulagenzahlungen teilte das MLUK mit, dass es nicht seine Aufgabe sei, die korrekte, auch materiell rechtmäßige Umsetzung tarifrechtlicher Regelungen zu prüfen. Dies sei Aufgabe des Verbandes. Das MLUK habe diesen aufgefordert, die Zulagen tarifrechtlich zu überprüfen und ggf. nachträglich einen Beschluss zu fassen, der die Zulagengewährungen rückwirkend billige. Dem sei der Verband nachgekommen, indem er nach Prüfung durch Beschluss die gezahlten Zulagen nachträglich bewilligte. Das MLUK sehe durch die „Heilung“ der fehlenden Beschlussfassung keine ungerechtfertigte Zahlung von Zulagen durch den Verband. Trotzdem werde das LfU eine weitere Prüfung vornehmen.

Nach Auffassung des MLUK lasse sich aus der festgestellten hohen Liquidität der Verbände keine Notwendigkeit zur Beitragsüberprüfung ableiten. Deren Plausibilität ergäbe sich aus den Wirtschaftsplänen der Verbände.

Ungeachtet seiner Rechtsauffassung, dass das Vergaberecht im Unterschwellenbereich bei der Gewässerunterhaltung II. Ordnung nicht gelte, werde das MLUK den Verbänden dessen Anwendung empfehlen und eine pflichtige Geltung durch den Erlass einer Rechtsverordnung prüfen. Zudem habe das LfU die Feststellungen des Landesrechnungshofs zum Anlass genommen, Vergabevorgänge zu prüfen.

Hinsichtlich der nicht nutzbringenden Beteiligung an einem Tochterunternehmen sehe das MLUK keinen aufsichtsrechtlichen Handlungsbedarf, da der Verband angekündigt habe, das Vermögen seines Tochterunternehmens sukzessive abzubauen.

Die private Nutzung von Dienstfahrzeugen sehe auch das MLUK kritisch und werde diese bei den Verbänden überprüfen. Ferner werde es den Verbänden mittels Rundschreiben Hinweise zur sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung von Sachausgaben geben.

Das MLUK beabsichtige, eine künftige Auslastungsplanung für die Fahrzeuge und Maschinen der Verbände zu befördern. Dazu sollen auch Instrumente des Controllings durch das LfU bei den Verbänden genutzt werden.

Das MLUK kündigte an, die Ausübung seiner Rechtsaufsicht zu vertiefen und zu intensivieren. Es beabsichtige jedoch nicht, die Weisungsrechte bei der Gewässerunterhaltung I. Ordnung künftig als Fachaufsicht auszugestalten. Stattdessen werde es prüfen, ob Verbesserungen bei der durch das LfU wahrgenommenen Lenkung und Kontrolle erforderlich seien.

Zum Umfang und Inhalt seiner Rechtsaufsicht wies das MLUK darauf hin, dass diese keine Finanzaufsicht darstelle. So seien beispielsweise die Zahlung von Zulagen und die Wirtschaftlichkeit von Sachausgaben oder Unternehmensbeteiligungen nicht durch die Rechtsaufsicht zu prüfen. Vielmehr sei die sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung eigenverantwortliche Aufgabe der Verbände. Im Bereich der Wirtschaftsführung seien die Befugnisse im Wesentlichen auf Zustimmungserfordernisse im WVG beschränkt. Darüber hinaus könne die Aufsichtsbehörde lediglich Hinweise geben.

Die beitragszahlenden Verbandsmitglieder beschließen im Rahmen der Festsetzung des Wirtschaftsplans über die vom Verband zu leistenden Ausgaben. Daher obliege es den Mitgliedern, die Wirtschaftlichkeit der Verbandsausgaben zu hinterfragen.

### 19.4.2 Stellungnahmen der Verbände

Zur Zulagengewährung teilte der betroffene Verband B mit, dass er sich gegen die Feststellung, dass keine Beschlüsse der Verbandsorgane vorlagen, wendet. Er räumte jedoch ein, dass dieser Sachverhalt aus den Protokollen der Gremien nicht hinreichend ersichtlich war. Daher seien die Beschlüsse nachträglich neu gefasst und vom MLUK als hinreichend angesehen und bestätigt worden. Er gehe davon aus, dass die Beschlüsse den tarifrechtlichen Anforderungen genügen.

Der Verband C erachtet die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofs weitgehend für fehlerhaft. Insbesondere weist er die ihn betreffenden vergaberechtlichen Beanstandungen zurück und geht weiterhin davon aus, ordnungsgemäße Vergaben durchgeführt zu haben. Ungeachtet der werkvertraglichen Überlassung an einen Dritten habe die Geschäftsführung des Verbandes das Fahrzeug genutzt. Insoweit träfe die Behauptung nicht zu, dass der Verband das Fahrzeug nicht nutzen konnte und Miete fälschlich entrichtet habe.

Der Verband A machte von seinem Äußerungsrecht keinen Gebrauch.

## 19.5 Schlussbemerkungen

Unabhängig von der Frage der Rechtsnatur der Verbände weist der Landesrechnungshof auf die festgestellten Mängel und deren finanzielle Folgen für die mit unnötig hohen Beiträgen belasteten Kommunen und andere Beitragszahlende hin.

Der Landesrechnungshof sieht eine wesentliche Ursache für diese Mängel darin, dass die Kontroll- und Steuerungsverantwortung des MLUK weder hinreichend geregelt ist, noch intensiv genug ausgeübt wurde. Künftig muss es auch die materielle Rechtmäßigkeit, insbesondere unter dem Aspekt der Verpflichtung der Verbände zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerfüllung, in seine Aufsicht einbeziehen.

Vor diesem Hintergrund hält der Landesrechnungshof den vom MLUK teilweise postulierten aufsichts- und prüfungsfreien Raum bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe der Gewässerunterhaltung für nicht hinnehmbar.

Das Ministerium ließ es auch offen, ob es das Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs zur gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung der Verbände anerkennt und künftig gegenüber den Verbänden vertreten wird. Daher fordert er, dass es die Verbände in der geplanten gesetzlichen Regelung auf das Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs klarstellend hinweisen wird.

Das Land wie auch die übrigen Beitragszahlenden werden durch eine unwirtschaftliche Haushaltsführung bei den Verbänden belastet. Daher erwartet der Landesrechnungshof vom MLUK, dass es die Prüfungsfeststellungen zum Anlass nimmt, entsprechende Kontrollen der Haushalts- und Wirtschaftsführung auch bei allen anderen Verbänden vorzunehmen und seine Steuerungs- und Aufsichtsfunktion künftig deutlich intensiver wahrzunehmen. Im Falle der ungerechtfertigten Zulagenzahlungen erwartet der Landesrechnungshof weiterhin, dass haftungsrechtliche Schritte gegen die damaligen Verantwortlichen des Verbandes geprüft werden.

Der Landesrechnungshof sieht seine Beanstandungen ungeachtet gegenteiliger Auffassungen der Verbände nicht als entkräftet an. Maßgebliche Unterlagen, die zu einer anderen Sachverhaltsbewertung geführt hätten, haben beide Verbände nicht vorgelegt.

## Einzelplan 10 Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz (MLUK)

### 20 Haftungsfreistellung für Altlasten – Spardose des Ressorts

Die Ausgaben für Haftungsfreistellungen sind seit 15 Jahren deutlich zu hoch veranschlagt. Jedes Jahr war absehbar, dass Landesmittel in zweistelliger Millionenhöhe nicht für diese Aufgabe benötigt werden. Das Ministerium gab die „eingesparten“ Landesmittel stattdessen für zahlreiche andere Zwecke aus.

Ob die von der Haftung Freigestellten ihre Arbeitsplatz- und Investitionsverpflichtungen erfüllten, überprüfte die Umweltverwaltung nicht ausreichend.

#### 20.1 Prüfungsgegenstand

Im Zuge der deutschen Wiedervereinigung sollten auf industriellen oder gewerblichen Altstandorten in den neuen Bundesländern Investitionen ermöglicht und Arbeitsplätze geschaffen beziehungsweise erhalten werden. Ein mögliches Investitionshemmnis für wirtschaftliche Unternehmungen war die gesetzliche Haftung für vorhandene Umweltschäden auf den betreffenden Betriebsgrundstücken.

Durch die Haftungsfreistellung für Altlasten sollte dieses Hemmnis beseitigt werden.<sup>1</sup> Danach konnten Eigentümer, Besitzer oder Erwerber von Anlagen oder gewerblich genutzten Grundstücken Anträge stellen, um von der Kostenlast für Schäden, die durch den Betrieb der Anlage oder die Benutzung des Grundstücks vor dem 1. Juli 1990 verursacht wurden, ganz oder teilweise freigestellt werden. Eine Antragstellung war bis zum 30. März 1992 möglich. Die Bearbeitung der einzelnen Freistellungsvorgänge dauert bis heute an.

---

<sup>1</sup> Die Haftungsfreistellung ist in Art. 1 § 4 Abs. 3 des Umweltrahmengesetzes (URaG) in der Fassung des Hemmnisbeseitigungsgesetzes vom 22. März 1991 bundesgesetzlich geregelt (BGBl. I S. 766, 1928).

Die Freistellungsentscheidungen treffen in Brandenburg die unteren Bodenschutzbehörden (Landkreise und kreisfreie Städte). Die Entscheidungen bedürfen jedoch jeweils der Zustimmung des MLUK als Kostenträger. Der Bund beteiligt sich im Rahmen eines Verwaltungsabkommens mit den ostdeutschen Ländern zum Teil an den Sanierungskosten.

## 20.2 Prüfungsergebnis

### 20.2.1 Veranschlagungshöhe

Das MLUK hat die für Haftungsfreistellungen veranschlagten Ausgabeansätze von jährlich durchschnittlich 47,6 Mio. Euro seit 15 Jahren durchgängig nur zu weniger als der Hälfte ausgeschöpft. Die durchschnittliche Inanspruchnahme in den Jahren 2005 bis 2019 betrug nur 32 %.

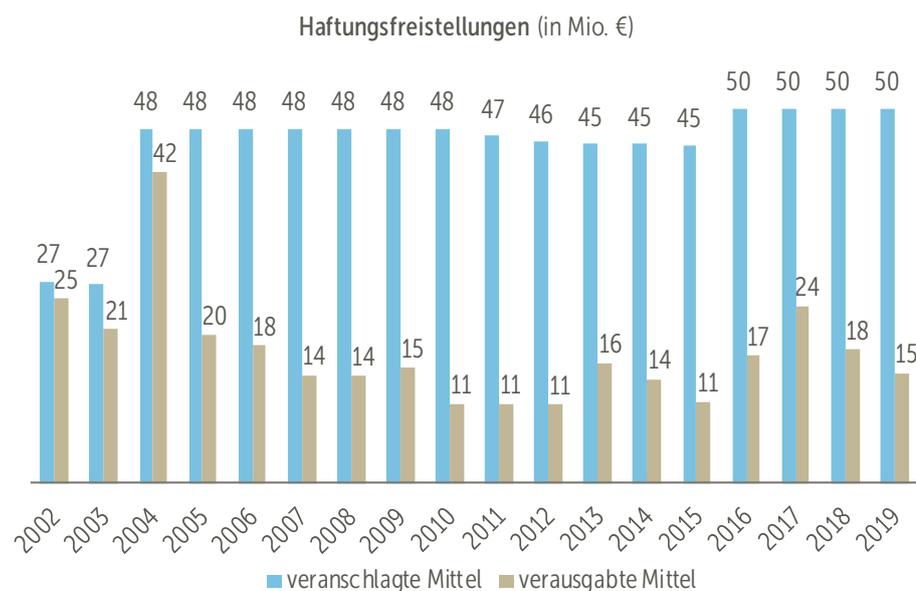


Abbildung 34: Für Haftungsfreistellungen veranschlagte und verausgabte Mittel  
Quelle: Haushaltsrechnungen 2005 bis 2019

Die systematische Überveranschlagung der Ausgaben verstößt gegen das Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit. Hierdurch wird der Haushaltsgesetzgeber in seinem Budgetrecht eingeschränkt. Zugleich hat das MLUK sich durch die Überveranschlagung der Haushaltsmittel einen Ausgabenspielraum von durchschnittlich 14,2 Mio. Euro jährlich geschaffen, der für den Landtag so nicht erkennbar war.

## 20.2.2 Verwendung der überveranschlagten Mittel

Das Ministerium verwendete die überveranschlagten Mittel für zahlreiche andere Zwecke.

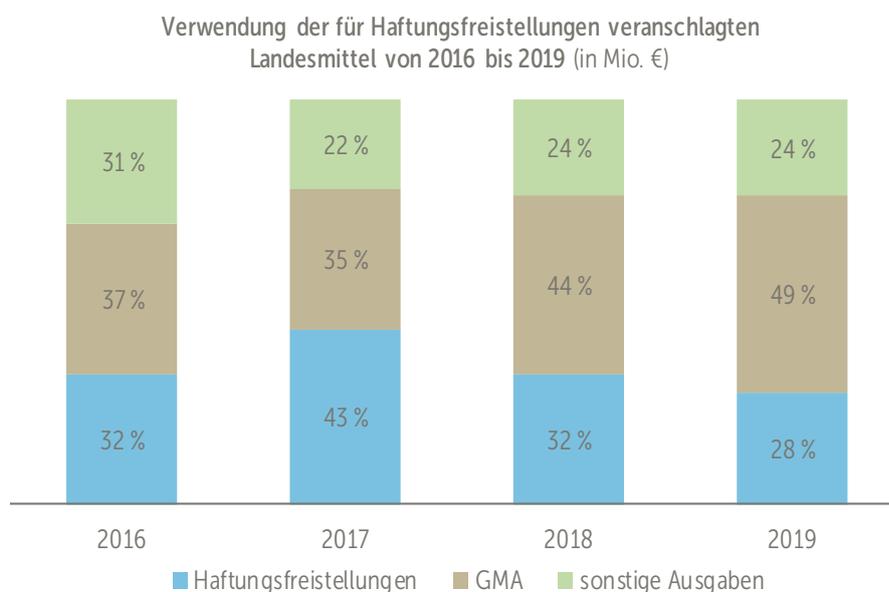


Abbildung 35: Verwendung der für Haftungsfreistellungen veranschlagten Landesmittel von 2016 bis 2019

Quelle: Aufstellung des MLUK vom 2. Oktober 2020

Das MLUK erwirtschaftete hieraus unter anderem jedes Jahr die im Einzelplan veranschlagte Globale Minderausgabe (GMA). Bei einer GMA handelt es sich um Einsparverpflichtungen, die ein Ministerium im Laufe eines Jahres durch Ausgabensenkungen erwirtschaften muss. Das MLUK wusste jedoch bereits zu Beginn eines Jahres, dass es am Jahresende die GMA mit den überveranschlagten Mitteln der Haftungsfreistellung decken wird.

Weitere Mittel wurden beispielsweise für Grundstückskäufe, Baumaßnahmen oder IT-Ausstattung ebenfalls ohne Bezug zur Haftungsfreistellung ausgegeben. Das MLUK nutzte hierbei sehr weitreichende Deckungsvermerke und -bewilligungen.

Zudem stellte der Landesrechnungshof fest, dass das Ministerium seinen finanziellen Ausgabenspielraum über Jahre hinweg falsch berechnete. Dadurch wurden in den Jahren 2010 bis 2019 die vom Parlament bewilligten Landesmittel sogar um insgesamt bis zu 3,9 Mio. Euro überschritten.

### 20.2.3 Verhältnismäßige und einheitliche Standards

Voraussetzung für eine Freistellung sind geplante Investitionen und die Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen. Diese müssen insbesondere gegenüber den Kostenrisiken, welche die öffentliche Hand durch die Haftungsfreistellung trägt, verhältnismäßig sein. Auch um dem Gleichbehandlungsgrundsatz zu genügen, müssen die Verpflichtungen unterschiedlicher Freistellungsfälle zueinander verhältnismäßig sein, also nach einheitlichen Maßstäben festgelegt werden.

Den Begünstigten wurden im Freistellungsbescheid unterschiedliche Arbeitsplatz- und Investitionsverpflichtungen auferlegt. Ein landesweit einheitliches Konzept zur Verfahrensweise bei dieser Ermessensausübung im Freistellungsverfahren existierte nicht. Das MLUK als für das gesamte Land Brandenburg zuständige Einvernehmensbehörde und Kostenträger gab keine Richtwerte, Handlungsleitlinien oder Ähnliches heraus, die eine einheitliche, ermessensfehlerfreie Entscheidungspraxis gewährleistet hätten.

Einige Freistellungsbescheide verpflichteten die Freigestellten lediglich, innerhalb eines Jahres bestimmte Angaben zu machen. Sie sollten beispielsweise Auskunft geben über die Bedeutung der Altlastenfreistellung für das Vorhaben, über getätigte und geplante Investitionen oder die in den nächsten fünf Jahre voraussichtlich erhaltenen beziehungsweise entstehenden Arbeitsplätze. Eine Verpflichtung zu bestimmten Investitionen oder zum Arbeitsplatzergänzung enthielten die Bescheide nicht.

Indem den Freigestellten ausschließlich aufgegeben wurde, über geplante Investitionen und Arbeitsplätze zu berichten, wurde das eigentliche Ziel, sie zur Investition und Schaffung von Arbeitsplätzen zu verpflichten, nicht erreicht. Die Freigestellten konnten nach Gutdünken Angaben zum Umfang der von ihnen beabsichtigten Maßnahmen machen. Bereits damit kamen sie ihrer Verpflichtung aus dem Freistellungsbescheid nach.

### 20.2.4 Prüfung der Auflagenerfüllung

Das MLUK unterließ es, sich von den kommunalen Freistellungsbehörden systematisch über den Stand der Überprüfung der Arbeitsplatz- und Investitionsverpflichtungen unterrichten zu lassen. Es gab auch keine Vorgaben oder Empfehlungen des MLUK an die Freistellungsbehörden zum Umfang und Inhalt solcher Überprüfungen.

Der Landesrechnungshof prüfte 14 Freistellungsfälle. Lediglich in sechs Fällen konnten die Verpflichtungen als erfüllt angesehen werden. In den anderen Fällen zeigte die Prüfung Mängel auf. So wurden Freistellungsbescheide verlängert, ohne dass die Einhaltung der Verpflichtungen überhaupt geprüft wurde. In Verlängerungsbescheiden wurde zum Teil gänzlich auf die ursprünglichen Forderungen verzichtet. In einem Fall akzeptierte die Freistellungsbehörde eine Selbstauskunft des Begünstigten, in der Arbeitsplatz- und Investitionsverpflichtungen gar keine Erwähnung fanden. In einem anderen Fall teilte der Freigestellte lediglich mit, dass er weltweit 420 Personen beschäftigt. Der Personaleinsatz auf der freigestellten Fläche wurde von der Freistellungsbehörde nicht weiter hinterfragt.

### 20.2.5 Finanzielles Risiko

Das MLUK besitzt keinen Überblick über mögliche Kosten, die aus der Haftungsfreistellung noch auf das Land zukommen. Die Kenntnis der finanziellen Risiken ist jedoch notwendige Voraussetzung, um sachgerechte und strategische Entscheidungen zur Abarbeitung der Aufgabe treffen zu können. Gleichfalls ist die Bewertung des Finanzrisikos Grundlage für künftige Budgetentscheidungen des Parlamentes.

Das MLUK hat die Notwendigkeit einer Strategie zur Abarbeitung der Aufgabe inzwischen erkannt. Bis zum Abschluss der Prüfung hatte das MLUK allerdings eine seit mehreren Jahren andauernde Bestandsaufnahme noch nicht abgeschlossen.

## 20.3 Folgerungen

Das MLUK verfügt über jahrzehntelange Erfahrungen zur Haftungsfreistellung. Daher kann es eine realistische Schätzung der tatsächlich jährlich erforderlichen Haushaltsmittel vornehmen und künftig die Ausgabeansätze für Haftungsfreistellungen bei der Bedarfsanmeldung zur Haushaltsaufstellung deutlich geringer veranschlagen. Auf Grundlage seiner Rückschau hält der Landesrechnungshof eine Halbierung der Ansätze für angemessen.

Soweit in künftigen Haushalten des MLUK noch eine GMA veranschlagt wird, ist diese durch tatsächliche Einsparungen im Haushaltsvollzug zu erwirtschaften und nicht wie bisher durch im Vorhinein überveranschlagte Ausgaben zu decken.

Das MLUK muss die Berechnung von Landesmitteln, die nicht für Haftungsfreistellungen verausgabt und stattdessen für andere Zwecke verfügbar waren, umgehend ändern und künftig korrekt vornehmen.

Der Landesrechnungshof sieht das MLUK als für das gesamte Land zuständige Einvernehmensbehörde und Kostenträger in der Pflicht einheitliche Standards bei der Auferlegung von Arbeitsplatz- und Investitionsverpflichtungen zu gewährleisten. Das MLUK sollte künftig sicherstellen, dass die Freistellungsbehörden die Einhaltung der Arbeitsplatz- und Investitionsverpflichtungen prüfen. Das MLUK sollte sich stichprobenartig diese Überprüfungen nachweisen lassen und auf die Einhaltung der Verpflichtungen hinwirken.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das MLUK mit dem im Ministerium vorhandenen Erfahrungswissen eine Einschätzung der finanziellen Risiken vornimmt. Dies muss notwendiger Bestandteil einer Strategie zur weiteren Bearbeitung dieser Aufgabe sein.

## 20.4 Stellungnahme

Das MLUK weist auf die erfolgreiche fachliche Arbeit bei altlastenbedingten Gefahrenabwehrmaßnahmen im Bereich Boden und Grundwasser in den letzten 20 Jahren hin.

Zur Veranschlagungshöhe stellte das MLUK dar, dass mit der bisherigen Praxis ein für den einzelnen Freistellungsfall nicht seriös kalkulierbares Haushaltsrisiko über viele Jahre erfolgreich abgesichert worden sei. Dies sei auch ohne politische Kontroversen im Parlament sowie unter Vermeidung rechtlicher Konflikte mit den freigestellten Unternehmen geschehen.

Die Verwendung der überveranschlagten Mittel erfolgte aufgrund diverser Haushaltsvermerke. Diese sehr flexible Gestaltung des Einzelplans sei gewollt. Falls die Vermerke gestrichen würden, müsste das MLUK bei künftigen Haushaltsplanaufstellungen an anderen Stellen des Haushaltes diverse Mehrbedarfe geltend machen. Ferner müsste eine Reduzierung der Mittel für Haftungsfreistellungen mit einer Senkung der GMA einhergehen. Eine Überschreitung der vom Parlament bewilligten Landesmittel gibt es aus Sicht des MLUK faktisch nicht.

Zum Mangel an verhältnismäßigen und einheitlichen Standards merkte das MLUK an, dass den Freistellungsbehörden mit einem Handbuch von 1998 durchaus Erläuterungen zur Ermessensausübung an die Hand gegeben

worden seien. Die Entwicklung detaillierterer Kriterien zu Arbeitsplatz- und Investitionsverpflichtungen sei zwar grundsätzlich wünschenswert. Im Hinblick auf die nur noch vereinzelt zu erwartenden neuen Freistellungsfälle sei dies aber nicht mehr erforderlich.

Das MLUK kündigte an, künftig die Freistellungsbehörden zur Überprüfung der Einhaltung der Arbeitsplatz- und Investitionsverpflichtungen anzuhalten und sich diese stichprobenartig nachweisen zu lassen.

Zur Einschätzung des finanziellen Risikos führte das MLUK aus, dass die Umsetzung der laufenden Bestandsaufnahme auch pandemiebedingt äußerst schwierig und langwierig sei.

## 20.5 Schlussbemerkungen

Seit Gründung des Landes Brandenburg ist die Haftungsfreistellung für Altlasten ein langjähriger und finanziell bedeutsamer Aufgabenbereich des MLUK.

Der Landesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, dass das MLUK die dafür vorgesehenen Haushaltsmittel von durchschnittlich 47,6 Mio. Euro nicht nur für die kontinuierliche Abarbeitung der Aufgabe verwendete, sondern damit auch zahlreiche andere Ausgaben finanzierte. Die Nutzung der äußerst weitreichenden Deckungsmöglichkeiten sieht der Landesrechnungshof kritisch. Sie schränken die Entscheidungshoheit des Haushaltsgesetzgebers ein.

Die Höhe der Veranschlagungen sollte bereits in den kommenden Haushaltsjahren reduziert werden. Den Abschluss der laufenden Bestandsaufnahme muss das Ministerium hierfür nicht abwarten. Deren Ergebnisse können dem Ministerium und dem Landtag den notwendigen Gesamtüberblick zur Einschätzung des mittel- beziehungsweise langfristigen finanziellen Risikos geben.

Das MLUK verkennt weiterhin, dass es unabhängig von der Überveranschlagung die vom Parlament bewilligten Landesmittel überschreitet. Der Landesrechnungshof wird auf eine Korrektur der Berechnung hinwirken.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MLUK künftig die Freistellungsbehörden zur Überprüfung der Einhaltung der Arbeitsplatz- und Investitionsverpflichtungen anhalten und sich diese selbst stichprobenartig nachweisen lassen will.

## Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL)

### 21 Licht und Schatten bei der Erhaltung der Brücken des Landes

**Der Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg (LS) hat das Erhaltungsmanagement für Brücken erkennbar verbessert. Jedoch hat sich der Zustand der Brücken trotz gestiegenen Mitteleinsatzes nur geringfügig gebessert. Der LS muss weiterhin die Qualität seiner Bauwerksdaten steigern und die Tragfähigkeit älterer Brücken zügig nachrechnen.**

#### 21.1 Prüfungsgegenstand

Brücken sind ein wesentlicher Bestandteil der Infrastruktur. Um die Verkehrssicherheit zu gewährleisten, müssen sie zuverlässig unterhalten und erhalten werden. Wegen der hohen Bedeutung dieser Prozesse kontrolliert der Landesrechnungshof in regelmäßigen Abständen das Brückenmanagement des LS. Dieser ist für die insgesamt 749 Brücken an Landesstraßen zuständig. Eine Kontrollprüfung der Jahre 2016 bis 2019 sollte untersuchen, ob es zur vorherigen Prüfung des Jahres 2013 Verbesserungen gegeben hat.

#### 21.2 Prüfungsergebnis

Der Landesrechnungshof begrüßt die deutliche Erhöhung der eingesetzten Finanzmittel für die Erhaltung von Brücken von nur 5,0 Mio. Euro im Jahr 2013 auf nunmehr durchschnittlich 9,9 Mio. Euro in den untersuchten Jahren 2016 bis 2019. Der Landesrechnungshof würdigt ebenfalls, dass bei der aktuellen Kontrollprüfung bei einer Stichprobe mit insgesamt 67 Bauwerken keine gravierenden Beanstandungen bei der Durchführung der notwendigen Brückenprüfungen festgestellt wurden. Die erforderlichen Brückenprüfungen wurden vollständig durchgeführt, die Intervalle weitgehend eingehalten und die Prüfberichte in der Datenbank hinterlegt.

Mängel gab es jedoch in anderen Bereichen des Managements der Brückenerhaltung. Im Einzelnen stellte der Landesrechnungshof fest:

### **21.2.1 Fehlende Nachrechnung**

Für die Nutzung der Brücken ist neben dem baulichen Zustand auch eine ausreichende Tragfähigkeit der Konstruktion von Bedeutung. Ob eine Brücke tragfähig für den Fahrzeugverkehr ist, hängt im Wesentlichen von ihrer technischen Konstruktion (Maße, Bauart, Baustoffe, Anzahl der Fahrspuren) und der verkehrlichen Belastung, hier insbesondere auch durch Schwerlastverkehre, ab. Welche Belastung eine Brücke aufzunehmen hat, muss der Baulastträger mit der Bestimmung des Ziellastniveaus festlegen. Wenn die Belastung ohne zusätzliche bauliche Maßnahmen erhöht werden kann, dann hat die Brücke eine Tragfähigkeitsreserve. Im Jahr 2013 identifizierte der LS insgesamt 56 Brücken mit potenziellen Tragfähigkeitsdefiziten, für die eine Nachrechnung erforderlich wäre. Im Jahr 2020 gab der LS an, dass 80 bis 90 Brücken nachgerechnet werden müssen. Die durchzuführenden Nachrechnungen der Brücken hatte der LS jedoch bis Ende 2019 nicht begonnen. Ursächlich hierfür war nach Angaben des LS ein Personalmangel im zuständigen Bereich.

### **21.2.2 IT-unterstützte Brückenerhaltung**

Zur Unterstützung des Erhaltungsmanagements für Brücken entwickelte der Bund mit den Straßenbauverwaltungen der Länder das IT-basierte Programm Bauwerks-Management-System (BMS). Bis heute ist dies nicht einsatzfähig. Daher erarbeitete das Land Brandenburg federführend gemeinsam mit anderen Bundesländern das Verfahren Erhaltungsbedarfsprognose Ingenieurbauwerke (EPING). Der Landesrechnungshof hält das Programm EPING mit seinem Leistungsspektrum für ein geeignetes Instrument, Strategien zum Brückenerhalt zu entwickeln. Der LS sollte der Anwendung von EPING höchste Priorität einräumen. Gleichwohl ist die Einführung des BMS seitens des Bundes zu beobachten und zeitnah über den möglichen Einsatz im Land Brandenburg zu entscheiden.

### 21.2.3 Qualität und Quantität der Bauwerksdaten

Wie schon 2013 durch den Landesrechnungshof festgestellt, muss der LS an der Steigerung der Informationsgüte seiner Datenbank (SIB-Bauwerke<sup>1</sup>) arbeiten. Die Qualität und Quantität der Bauwerksdaten der Brücken in der Datenbank ist nach wie vor mangelhaft. Es fehlten teilweise die Altersangaben zu den Bauwerken, es gab keine korrekten Längen- beziehungsweise Flächenangaben, die Zustandsnoten waren nicht vorhanden oder es fehlten die Angaben der Hauptbaustoffe der Überbauten. Für ein erfolgreiches Erhaltungsmanagement sind exakte und umfassende Grundlagedaten jedoch eine wesentliche Voraussetzung. Wie auch schon im Jahr 2013 festgestellt, fehlen noch immer Schnittstellen zu anderen Programmen wie SAP.

### 21.2.4 Erfolgskontrolle des LS

Bei seiner Prüfung im Jahr 2013 stellte der Landesrechnungshof fest, dass der LS keine verbindlichen Ziele für die Zustandsentwicklung der Brücken festgelegt hatte. Mittlerweile definierte der LS wesentliche Ziele der Brückenerhaltung:

- Sicherung einer hohen Verfügbarkeit der Brückeninfrastruktur,
- Beseitigung vorhandener und Vermeidung neuer Nutzungseinschränkungen,
- Erhöhung des Brückenanteils mit guten Zustandsnoten und Erreichung eines mittleren Brückenzustands im Zustandsnotenbereich von 2,0 bis 2,4.

Nachweise über die Verbindlichkeit der Ziele, deren Messbarkeit und den Zeithorizont der Zielerreichung legte der LS jedoch nicht vor.

---

1 SIB-Bauwerke: Straßeninformationsbank – Teilsystem Bauwerksdaten.

Die Erhaltungsziele des LS über die Verteilung der einzelnen Zustandsnoten sind in der Abbildung dargestellt:

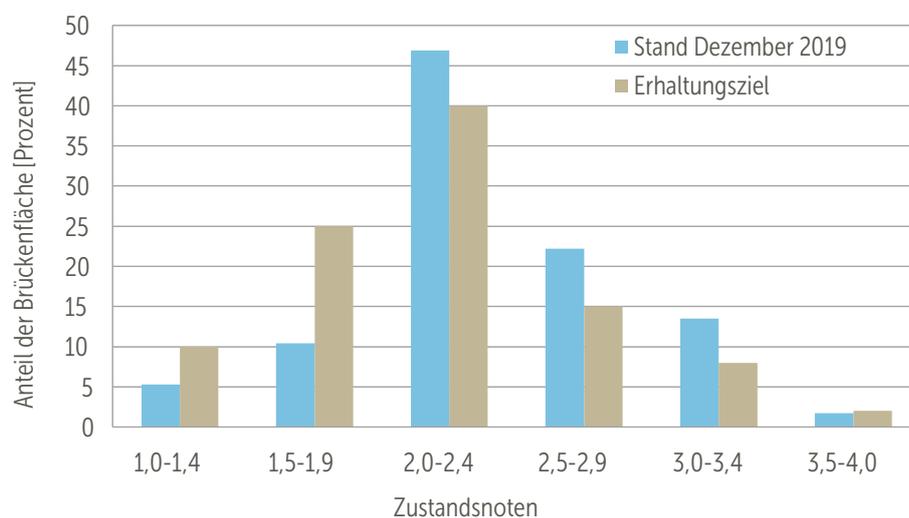


Abbildung 36: Erhaltungsziele des LS für Brücken an Landesstraßen  
Quelle: eigene Darstellung des LS

Vergleicht man die Zustandsnoten von 2019 mit dem gewünschten Erhaltungsziel, wird deutlich, dass der Anteil der Brücken in gutem Zustand (1,5 - 1,9) zu gering und der Anteil der Brücken im schlechten Zustand (2,5 - 3,4) zu hoch ist. Ursächlich dafür sind Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Maßnahmen. So hatte der LS von 2016 bis 2020 insgesamt 63 Maßnahmen mit einem Finanzbedarf von 56,2 Mio. Euro geplant. Bis Dezember 2019 hatte er davon nur 25 Maßnahmen fertiggestellt und acht in der laufenden Umsetzung. 15 Projekte wurden auf die Jahre 2021 bis 2025 verschoben, weitere 15 Vorhaben auf die Zeit nach 2025.

Trotz des erhöhten Mitteleinsatzes kommt es daher nur zu einer langsamen Verbesserung des Zustandes der Brücken an brandenburgischen Landesstraßen. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass der LS seine Ziele verbindlich festlegt und die genauen Hintergründe und Ursachen für Bauverzögerungen ermittelt. Wie schon 2013 regt der Landesrechnungshof an, kennzahlengestützte Berichte zu erarbeiten.

### 21.2.5 Fachaufsicht durch das MIL

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 Brückenerhaltungsmanagement des LS der Fachaufsicht des MIL.

Die Prüfung 2013 ergab, dass das MIL dem LS das Ziel vorgab, im Grünen Netz<sup>2</sup> eine Zustandsnote von mindestens 3,5 sicherzustellen. Verbindliche Ziele in Abhängigkeit vom verfügbaren Budget fehlten jedoch ebenso wie eine Erhaltungsstrategie. Daher empfahl der Landesrechnungshof im Jahr 2013 die Entwicklung von messbaren Erhaltungszielen.

Im Rahmen der Kontrollprüfung gab das MIL an, dem LS keine Ziele zur Erhaltung der Brücken im Landesstraßennetz vorgegeben zu haben. Eine langfristige Strategie der Brückenerhaltung hat das MIL seitdem nicht erarbeitet.

Der Landesrechnungshof bemängelt sowohl die fehlenden Zielvorgaben, als auch das Fehlen der aufgabenbezogenen Kennzahlen der Brückenerhaltung. Das MIL kann damit weder die Zielerreichung bewerten, noch die erforderlichen Haushaltsmittel ableiten.

Der Landesrechnungshof regt erneut an, dass das MIL die relevanten Steuerungs- und Kontrollinformationen als Kennziffern definiert und diese dem LS vorgibt. Auf der Grundlage kennzahlengestützter Berichte des LS gegenüber dem MIL können dann Abweichungen zwischen dem Erhaltungsziel und dem tatsächlichen Zustand der Brücken erkannt und Maßnahmen zu deren Beseitigung eingeleitet werden. Zudem sollte das MIL einen Zeithorizont zur Erreichung der Ziele festlegen.

Nur so lässt sich die zur Erreichung der Erhaltungsziele notwendige Finanz- und Personalausstattung für den LS ableiten.

## 21.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass

- das MIL strategische Ziele für den Erhaltungszustand der Brücken festlegt und diese mit Kennzahlen untersetzt,

---

<sup>2</sup> Landesstraßen, die nicht zum Grundnetz gehören bzw. die nicht verkehrswichtig sind.

- das MIL aus dem Erhaltungsziel die Personal- und Finanzausstattung für den LS ableitet,
- der LS seine Brücken zeitnah nachrechnet,
- der LS die Qualität und Quantität seiner Bauwerksdaten verbessert und Schnittstellen zu Programmen wie SAP schafft sowie
- der LS seine eigenen Erhaltungsziele mit einem verbindlichen Zeitplan versieht und eine Analyse der aufgetretenen Bauverzögerungen vornimmt.

## 21.4 Stellungnahmen

Das MIL hat in seiner Stellungnahme die Sicht des Landesrechnungshofs weitgehend geteilt. Auch das Ministerium sehe einen Nachrechnungsbedarf bei insgesamt 225 Brücken an Landesstraßen. Wegen dieser großen Anzahl plane der LS eine Priorisierung bei den Nachrechnungen von insgesamt 84 Bauwerken. Diese sollen soweit möglich, bei Brücken mit statischen und konstruktiven Ähnlichkeiten gebündelt erfolgen, um diesen Prozess zu beschleunigen.

Zur Verbesserung der Qualität der Bauwerksdaten stellte der LS in allen drei regional zuständigen Sachgebieten Fachpersonal zur Pflege der Datenbank ein. Geplant sei darüber hinaus die vollumfängliche Datenrevision aller in Betrieb befindlichen Objekte, inklusive der Korrektur und Nacherfassung in der Bauwerksdatenbank sowie die Erarbeitung eines hausinternen Leitfadens mit Checklisten und spezifischen Vorgaben zur Erfassung und Pflege des Datenbestandes.

Künftig wolle der LS eine bessere Abstimmung der Bedarfsliste für die Brückensanierung mit dem tatsächlichen Erhaltungsprogramm durchführen. Etwaige Abweichungen sollen im Einzelfall substantiiert und nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden.

Es sei weiterhin vorgesehen, die Bedarfslisten jährlich fortzuschreiben. Zukünftig solle kontinuierlich ein Abgleich der Projektzuordnung und der Kostenansätze erfolgen, so dass dem LS damit ein geeignetes Controllinginstrument für die operative Geschäftsebene vorliege. Mit dem Programm EPING können unterstützend Prognosen errechnet und ggf. Nachsteuerungsbedarfe aufgezeigt werden. Nach dem Ende der Halbdekade 2021 bis 2025 solle eine umfassende Abrechnung und Neufassung für den Zeitraum 2026 bis 2040 erfolgen. Planungsziel des LS

für den Brückenerhalt sei eine mittlere Zustandsnote des gesamten historisch gewachsenen Bauwerksbestandes an Landesstraßen im Bereich von 2,0 - 2,4.

Das MIL nehme seine Fachaufsicht durch die Erarbeitung der Bedarfslisten wahr. Dabei werde für einen Zeitraum von fünf Jahren eine Priorisierung erarbeitet, die als Grundlage für die jährlichen Bauprogramme diene. Das von Brandenburg mitentwickelte Programm EPING solle weiterentwickelt und damit die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen optimiert werden.

Für das Jahr 2022 sei eine Handreichung für den Bereich der Landesstraßen geplant, in der die strategischen Anforderungen für das Verwaltungshandeln dargelegt werden, und es solle der konkrete Erhaltungsbedarf gegenüber dem LS formuliert werden.

## 21.5 Schlussbemerkungen

Seit der Prüfung des Brückenmanagements 2013 unternahm der LS erkennbare Anstrengungen, um den Zustand der Brücken an Landesstraßen zu verbessern. Insbesondere die deutliche Erhöhung des Mitteleinsatzes ist zu begrüßen. Ohne effektive Steuerung auf Grundlage abrechenbarer Kennzahlen ist jedoch nicht garantiert, dass diese Mittel auch zum gewünschten Ziel führen: nämlich einer deutlichen Verbesserung des Brückenzustands an Landesstraßen. Der Landesrechnungshof empfiehlt daher erneut und nachdrücklich, verbindliche Ziele für den Zustand von Brücken an brandenburgischen Landesstraßen festzulegen.

## Einzelplan 20 Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE)

### 22 Optimierungspotenzial bei der Veranlagung von Einkommensteuerfällen im Risikomanagementsystem

**Der elektronische Eingang der Steuererklärungen und die zunehmende maschinelle Fallbearbeitung haben positiven Einfluss auf die statistischen Kennwerte der Finanzämter. Weitere Effizienzsteigerungen sind möglich, auch durch eine Erhöhung des Anteils vollmaschineller Veranlagungen. Zur Qualitätssicherung ist eine bessere Bearbeitung von Fällen der Zufallsauswahl und von Turnushinweisen erforderlich.**

#### 22.1 Prüfungsgegenstand

Durch das Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens<sup>1</sup> wurden seit dem Jahr 2017 die Bearbeitungsvorgaben für Steuererklärungen grundlegend geändert. § 88 Absatz 5 Abgabenordnung (AO)<sup>2</sup> sieht nun erstmals den Einsatz automationsgestützter Systeme gesetzlich vor und legt dafür Mindestanforderungen fest. Bei der Entscheidung über Art und Umfang von Ermittlungen sind erstmals ausdrücklich auch Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu berücksichtigen (§ 88 Absatz 3 AO).

Elektronische Verfahren unterstützen in immer größerem Umfang die Bearbeitung der Steuerfälle bei den Finanzämtern. So setzt die brandenburgische Steuerverwaltung seit dem Jahr 2017 für die Veranlagung zur Einkommensteuer landesweit das maschinelle Verfahren

---

1 Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1679).

2 In der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Artikel 15 Absatz 26 des Gesetzes vom 4. Mai 2021 (BGBl. I S. 882).

„RMS Veranlagung 2.0 (RMS 2.0)“ ein. Weitere Verfahren entlasten bei veranlagungsbegleitenden Tätigkeiten.

Es ist zunächst Aufgabe der Bediensteten der Veranlagungsstelle, jeden Steuerfall einer Risikoklasse zuzuordnen, die den Risikogehalt des Steuerfalls abbildet und den Umfang des programmgesteuerten Risikofilters bestimmt. Das RMS 2.0 nimmt dann bei der Veranlagung maschinelle Plausibilitätsprüfungen vor und steuert potenziell risikobehaftete Sachverhalte durch Risikohinweise zur personellen Prüfung aus. Die Bediensteten der Veranlagungsstelle sind gehalten, nur die ausgegebenen Hinweise zu bearbeiten. Es wird angestrebt, den Bearbeitungsaufwand für Fälle mit geringem Steuerausfallrisiko (risikoarme Fälle) zu verringern. Die Bediensteten sollen die Möglichkeit bekommen, sich auf die qualitativ hochwertige Bearbeitung risikobehafteter Fälle zu fokussieren.

Zu den Mindestanforderungen, die die AO an ein Risikomanagementsystem stellt, gehört unter anderem, dass nach dem Prinzip der Zufallsauswahl eine hinreichende Anzahl von Fällen für eine umfassende Prüfung zur Verfügung stehen muss. Der Anwendungserlass zur Abgabenordnung<sup>3</sup> gibt vor, dass diese Fälle vertieft zu prüfen sind.

Daneben gibt das Verfahren Hinweise zur turnusmäßigen Überprüfung bestimmter Sachverhalte aus. Die entsprechenden Turnushinweise sollen sicherstellen, dass ein seit mehreren Jahren vorliegender Sachverhalt nach einem prüfungsfreien Zeitraum ohne Ausgabe von Hinweisen wieder personell überprüft wird.

Der Landesrechnungshof prüfte die elektronische Bearbeitung von Einkommensteuerfällen. Bei zwei Finanzämtern nahm er Einsicht in 752 Veranlagungen bei 415 Steuerpflichtigen. Dabei betrachtete er risikoarme Steuerfälle sowie die Bearbeitung von Fällen der Zufallsauswahl und ausgewählter Turnushinweise.

---

<sup>3</sup> Anwendungserlass zur Abgabenordnung (AEAO), Erlass des Bundesministeriums der Finanzen vom 31. Januar 2014 (BStBl I S. 290), zuletzt geändert durch BMF-Schreiben vom 28. Januar 2021 (BStBl I S. 145).

## 22.2 Prüfungsergebnis

### 22.2.1 Statistische Kennwerte der Einkommensteuerveranlagung

Im Bereich der Einkommensteuerveranlagung stieg die Quote der elektronisch abgegebenen Steuererklärungen (ELSTER-Quote) zwischen dem 31. Dezember 2016 und dem 31. Dezember 2019 landesweit von 57 % auf 68 %<sup>4</sup> an. Die Steuerverwaltung ist bestrebt, die elektronische Übersendung von Erklärungen und sonstiger Post an die Finanzämter zu steigern<sup>5</sup>, zum Beispiel durch den Einsatz sogenannter „ELSTER-Botschafter“ in den Finanzämtern. Auch sollen durch ein Scan-Verfahren weiterhin eingehende Papiererklärungen künftig in elektronischer Form zur Verfügung gestellt werden.

Ebenfalls verringerte sich die durchschnittliche Bearbeitungsdauer einer Einkommensteuererklärung. So betrug für den Veranlagungszeitraum 2013 die Bearbeitungszeit im Land noch 53,74 Tage, für den Veranlagungszeitraum 2018 waren es nur noch 47,19 Tage.<sup>6</sup> Gleichzeitig erhöhte sich landesweit die Erledigungsquote zum Ende des Folgejahres. Die Finanzämter hatten zuletzt 73,05 % der Einkommensteuerveranlagungen 2018 am 31. Dezember 2019 erledigt.

Vor allem in dem Arbeitsbereich, der bei Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit, Renten und Kapitalvermögen zuständig war, stieg auch die Produktivität kontinuierlich an. Hier wurden zum 31. Dezember 2019 fast 3.000 erledigte Fälle im Jahr je eingesetztem Bediensteten erfasst.

### 22.2.2 Risikoarme Fälle

Ein Steuerfall ist risikoarm, wenn die (Erst-)Veranlagung unter Anwendung des RMS 2.0 ohne Ausgabe eines Risikohinweises erfolgt. Eine materiellrechtliche Bearbeitung des Falles ist dann nicht mehr erforderlich. Sofern bei diesen Fällen eine personelle Befassung nicht aus sonstigen Gründen<sup>7</sup>

---

4 Bezogen auf die Erklärungen für die drei vorangegangenen Veranlagungszeiträume.

5 Vor allem bei Steuerpflichtigen, die nicht zu einer elektronischen Erklärungsabgabe verpflichtet sind.

6 Jeweils zum Stichtag 31. Dezember des Folgejahres für den vorangegangenen Veranlagungszeitraum.

7 Zum Beispiel manueller Bearbeitungsaufwand durch die Abgabe einer Papiererklärung, bei Änderungen der Adress- oder Kontodaten oder bei von den Erklärungsangaben abweichenden elektronischen Daten.

erforderlich ist, werden risikoarme Fälle vollmaschinell veranlagt als sogenannte Autofälle.

Die Quote der risikoarmen Fälle nahm in Brandenburg stetig zu. Landesweit erfolgten zum Stichtag 30. September 2019 bereits mehr als die Hälfte der für das Jahr 2018 durchgeführten Einkommensteuerveranlagungen (54 %) ohne Ausgabe eines Hinweises. Der Anteil der Autofälle an den risikoarmen Fällen war aber noch relativ gering. In den geprüften Finanzämtern lag dieser zum oben genannten Stichtag jeweils unter 40 % und betraf überwiegend Steuerfälle im Arbeitnehmerbereich.

Die risikoarmen Fälle enthielten in den eingesehenen Einzelfällen keine gewichtigen Risiken, die das RMS 2.0 nicht erkannt hatte. Allerdings hatten die Steuerpflichtigen des Öfteren steuerlich nicht anzuerkennende Aufwendungen geltend gemacht, unter anderem pauschale Ansätze und Aufwendungen, deren Abzug offensichtlich unzulässig war. Das steuerliche Risiko war jeweils so gering, dass das System keinen Risikohinweis ausgab. In jedem fünften Fall führten diese Angaben aber zu einer ungerechtfertigten Steuerminderung.

### 22.2.3 Fälle der Zufallsauswahl

Unabhängig vom Risiko wählt das Verfahren nach dem Zufallsprinzip für jeden Veranlagungszeitraum 2 % der Erstveranlagungen zur personellen Prüfung aus. Durch einen Risikohinweis werden die Bediensteten aufgefordert, den Gesamtfall zu prüfen und dabei auch gegebenenfalls ausgegebene weitere Hinweise einzubeziehen. Spezifische Arbeitsanweisungen hierfür erließ das MdFE nicht.

Die Finanzämter bearbeiteten den Risikohinweis zur Zufallsauswahl häufig nur unzureichend. Waren daneben noch andere Hinweise ausgegeben, konzentrierten sich die Bediensteten häufig nur hierauf, statt eine Gesamtfallprüfung vorzunehmen. Das führte bei jedem fünften Fall dazu, dass offensichtlich fehlerhafte Erklärungsangaben (vor allem Pauschalen für Arbeitsmittel, Berufskleidung, Reinigungskosten) nicht aufgegriffen und zum Abzug zugelassen wurden.

### 22.2.4 Turnusmäßig zu überprüfende Steuerfälle

Wie wirksam das Instrument der Turnusprüfung ist, hängt maßgeblich von der Art der Hinweisbearbeitung ab. Gesonderte Arbeitsanweisungen zur Turnusprüfung erließ das MdFE ebenfalls nicht. Die Bediensteten wurden lediglich auf die vorgesehene turnusmäßige Prüfung bestimmter Fallgruppen gesondert hingewiesen.

Ein Turnushinweis fordert bei Anträgen auf Übertragung des Kinderfreibetrags und/oder des Freibetrags für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf auf, die gesetzlichen Voraussetzungen zu prüfen und gegebenenfalls eine Kontrollmitteilung zu fertigen. Die Finanzämter kamen dieser Aufforderung häufig nur unzureichend nach. So unterblieben schriftliche Kontrollmitteilungen an den für das andere Elternteil zuständigen Arbeitsbereich, Freibeträge wurden teilweise doppelt gewährt.

Auch bei der Bearbeitung von Turnushinweisen zur doppelten Haushaltsführung und zum häuslichen Arbeitszimmer hätte der Landesrechnungshof weiteren Aufklärungsbedarf in einigen Fällen gesehen, zum Beispiel zu Entfernungangaben bei Familienheimfahrten oder bei Änderungen in der Lebens- und Arbeitssituation seit dem letzten Turnus.

Bei Einnahmenüberschussrechnungen (EÜR)<sup>8</sup> haben die Bediensteten die Gewinnermittlung bei Ausgabe des Turnushinweises vollumfänglich personell zu prüfen. In mehr als einem Drittel der eingesehenen Turnusprüfungen der EÜR sah der Landesrechnungshof das Risiko eines Steuer ausfalls durch unklare und erläuterungsbedürftige Erklärungsangaben, die von den Bediensteten trotz des Risikohinweises zur Turnusprüfung nicht aufgegriffen wurden. Bei diesen Steuerfällen handelte es sich größtenteils um Kleinst- beziehungsweise Kleinbetriebe. Eine größere Fallgruppe betraf Fotovoltaikanlagen.

## 22.3 Folgerungen

Der zunehmende elektronische Erklärungseingang sowie die weitere maschinelle Fallbearbeitung hatten nachweislich positiven Einfluss auf die statistischen Kennwerte für Einkommensteuerveranlagungen. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Einführung des Scan-Verfahrens

---

<sup>8</sup> Gewinnermittlung durch den Überschuss der Betriebseinnahmen über die Betriebsausgaben, vgl. § 4 Absatz 3 des Einkommensteuergesetzes.

und die Tätigkeit der „ELSTER-Botschafter“ zu weiteren Effizienzgewinnen führen können.

Auch der zunehmende Anteil der risikoarmen Fälle trug bereits zur Entlastung der Finanzämter bei. Wesentliche Effizienzsteigerungen wären noch zu erreichen, wenn diese Fälle auch weitgehend vollmaschinell veranlagt werden könnten. Der Landesrechnungshof geht auch hier davon aus, dass durch die bundesweit und auf Landesebene eingeleiteten Maßnahmen eine weitere Steigerung möglich ist, sobald weitere Medienbrüche und manuelle Bearbeitungsschritte bei der Vorbereitung der Veranlagung entfallen.

Vor dem Hintergrund, dass die risikoarmen Fälle keinen Prüfungsaufwand verursachen sollen, war ihre maschinelle Einstufung in den eingesehenen einschlägigen Fällen jeweils zutreffend. Sie waren jedoch auch nicht völlig risikolos.

Die Zufallsauswahl ist als Instrument der Qualitätssicherung ein Kernelement des RMS 2.0. Dieser hohen Wertigkeit trägt die Steuerverwaltung nicht ausreichend Rechnung. Nur eine genaue Prüfung der Zufallsfälle kann Hinweise auf erforderliche und sinnvolle Anpassungen des maschinellen Risikofilters geben. Steuerlich nicht anzuerkennende Erklärungsangaben sollten im Interesse einer Qualitätsverbesserung zumindest dann aufgegriffen werden, wenn die Bediensteten ohnehin mit der personellen Bearbeitung der Erklärung befasst sind. Wegen der möglichen Breitenwirkung ist die steuerliche Auswirkung im Einzelfall von untergeordneter Bedeutung.

Bei sachgerechter Bearbeitung dienen auch die Turnushinweise der Sicherung beziehungsweise Verbesserung der Qualität des RMS 2.0. Dies kann nur geschehen, wenn die personelle Befassung über die Kriterien der maschinellen Prüfung hinausgeht. Da für diese Fälle eine Betriebsprüfung eher selten in Betracht kommt, ist der Turnushinweis regelmäßig die einzige Möglichkeit zu prüfen, ob die Besteuerungsgrundlagen zutreffend und vollständig erklärt wurden. Die in den Finanzämtern vorherrschende Praxis hält der Landesrechnungshof für unzureichend. Angesichts der Funktion der Turnushinweise hält er deshalb eine intensivere Prüfung als bisher für erforderlich.

Der Landesrechnungshof vermisst eine Differenzierung der Bearbeitungsvorgaben nach der Art der Hinweise. Er weist ebenso darauf hin, dass unzureichend bearbeitete Hinweise Auswirkungen auf zukünftige Veranlagungen haben können. Auch die Sicherung der Ergebnisse für Folgeveranlagungen ist von Bedeutung.

## 22.4 Stellungnahme

Das MdFE hat die Auffassung vertreten, dass Umfang und Intensität der risikoorientierten Fallbearbeitung den rechtlichen und konzeptionellen Vorgaben des Verfahrens gerecht wird. Detailliertere Arbeitsanweisungen hat es nicht für erforderlich gehalten. Es will die Finanzämter in den anstehenden Fachbesprechungen aber auf die Feststellungen des Landesrechnungshofs und die Bedeutung der fachlich zutreffenden Abarbeitung der Hinweise hinweisen.

## 22.5 Schlussbemerkungen

Das RMS 2.0 hat sich bereits zunehmend bei der Einkommensteuer-  
veranlagung in Brandenburg etabliert. Für die Erfüllung der gesetz-  
lichen Mindestanforderungen an ein Risikomanagementsystem und die  
Wirksamkeit der Instrumente zur Qualitätssicherung ist eine adäquate  
Bearbeitung dieser Risikohinweise von erheblicher Bedeutung.

Hinsichtlich der von ihm betrachteten Fallgruppen sieht der  
Landesrechnungshof noch Optimierungspotenzial.

## IV. Ergebnisberichte

Landesr

  
Landesrechnungshof Brandenburg



# Ergebnisbericht Ministerium der Justiz (MdJ)

## 23 Soziale Dienste der Justiz

In seinem Jahresbericht 2016 hatte der Landesrechnungshof die Organisation und die Aufgabenwahrnehmung der Sozialen Dienste der Justiz (SdJ) thematisiert. Das Ministerium der Justiz hat darauf mit verschiedenen Maßnahmen reagiert. Der Landesrechnungshof sieht noch nicht alle Kritikpunkte ausgeräumt. (Jahresbericht 2016, Beitrag Nr. 11)

### 23.1 Sachverhalt

Der Landesrechnungshof stellte unter anderem fest:

- Das Brandenburgische Oberlandesgericht (OLG) hatte keine allgemein gültigen Kriterien für die Errichtung von Dienstsitzen und Außensprechstunden aufgestellt. Die Anzahl bestehender Außenstellen kannte das OLG nicht.
- Die SdJ verfügten über kein eigenes Sicherheitskonzept. Daher gab es keine einheitlichen Sicherheitsvorkehrungen für Dienstsitze und Außenstellen.
- Aufgrund der begrenzten personellen Kapazität des IT-Dezernats des OLG konnte kein IT-Grundschutz hergestellt werden.
- Die lokalen Serverräume der SdJ wiesen überwiegend Mängel im Bereich der Informationssicherheit auf.

Der Landesrechnungshof empfahl unter anderem

- die Anzahl der Außenstellen kritisch zu hinterfragen,
- die zügige Erstellung eines Sicherheitskonzeptes für die SdJ, um einheitliche Sicherheitsvorkehrungen umzusetzen und
- den notwendigen Schutz der Daten in den SdJ sicherzustellen.

## 23.2 Weitere Entwicklung

Zu dem Jahresberichtsbeitrag des Landesrechnungshofs führte das MdJ aus, die Außensprechstunden der SdJ künftig alle zwei Jahre generell einer Überprüfung zu unterziehen. Anmietungen sollten ggf. angepasst und die Möglichkeit der Festlegung von Grundsätzen zur Errichtung von Außenstellen für die SdJ intensiv geprüft werden. Gegenüber dem Ausschuss für Haushaltskontrolle erklärte das MdJ schließlich, an den bestehenden Grundsätzen und Kriterien zur Errichtung von Außensprechstunden festhalten zu wollen, ohne diese zu benennen. Die Außensprechstunden prüfte es einmal, die Anmietungen passte es trotz bestehenden Handlungsbedarfs nicht an.

Im Dezember 2017 setzte das MdJ das neu erarbeitete Sicherheitskonzept für die SdJ in Kraft. Es enthält unter anderem Festlegungen für den baulichen Grundschutz. Die Sensibilisierung der betroffenen Mitarbeiter für das Gefahrenmanagement erfolgt allerdings lediglich anlassbezogen.

Das MdJ ließ zwischen 2018 und 2020 die Sicherheit von sechs der insgesamt 20 Dienstsitze der SdJ durch einen externen Dienstleister prüfen. Während bei den (einmalig geprüften) Außensprechstunden bis auf datenschutzrechtliche Aspekte kein hoher Handlungsbedarf festgestellt wurde, bestanden bei den sechs Dienstsitzen weiterhin Mängel. So kann gegenwärtig der bauliche Grundschutz, zum Beispiel beim Brandschutz, nicht durchgängig gewährleistet werden. Zudem bestehen die durch den Landesrechnungshof im Rahmen seiner ursprünglichen Prüfung festgestellten Mängel im Bereich der IT-Sicherheit größtenteils weiterhin.

Die neue IT-Fachanwendung der SdJ wurde in allen Dienstsitzen eingeführt. Allerdings hat das OLG einen entsprechenden Hinweis des MdJ zur Migration der vorhandenen Daten in die neue Fachanwendung nicht berücksichtigt. Somit mussten die Daten aller offenen Fälle händisch in die Fachanwendung nachgetragen werden. Eine Migration abgeschlossener Fälle blieb gänzlich aus.

## 23.3 Fazit

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MdJ zahlreiche seiner Hinweise aufgenommen hat. Allerdings müssten die SdJ dauerhaft Aufmerksamkeit sowohl vom Ministerium als auch vom OLG erhalten. Die Umsetzung der noch ausstehenden Maßnahmen im Bereich der IT-Sicherheit sollte nicht weiter aufgeschoben werden.

## Ergebnisbericht Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE)

### 24 Kommunales Infrastrukturprogramm – Empfehlungen aus der Prüfung bei neuen Förderprogrammen berücksichtigt

**Zahlreiche Empfehlungen des Landesrechnungshofs aus der Prüfung des Kommunalen Infrastrukturprogramms berücksichtigten die Ressorts bei der Ausgestaltung neuer Investitionsförderprogramme in den Bereichen Bildung, Sport und Feuerwehr. (Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 18)**

#### 24.1 Sachverhalt

Um den Investitionsstau in den Bereichen Bildung, Verkehr, Feuerwehr und Sport/Freizeit zu reduzieren, legte das Land Brandenburg mit 161 Mio. Euro das Kommunale Infrastrukturprogramm (KIP) auf.

Zur Umsetzung des KIP erließ das Finanzministerium eine Rahmenrichtlinie. Diese bündelte die für die oben genannten Förderbereiche erarbeiteten Regelungen der folgenden Förderressorts:

- Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBSJ),
- Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL),
- Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK).

Schwächen stellte der Landesrechnungshof insbesondere bei der Vorbereitung des Investitionsprogramms fest:

### *Ziele genau festlegen*

In den Förderregelungen fehlten konkrete und messbare Förderziele. Auch spezifische Indikatoren, die eine Bewertung des Programmerfolgs ermöglichen sollen, legten die Ressorts nicht fest.

Der Landesrechnungshof wies die Ressorts mit Nachdruck darauf hin, dass Ziele von Förderprogrammen konkret und eindeutig bestimmt werden müssen. Außerdem sollte der Programmerfolg mit geeigneten Indikatoren gemessen und bewertet werden, um Rückschlüsse für die weitere Programmsteuerung ziehen zu können.

### *Abläufe frühzeitig planen*

Es gab keine durchgehende Aufgaben- und Ablaufplanung und die Ressorts stellten die Förderrichtlinien zum Teil ohne Beteiligung der am Bewilligungsverfahren Mitwirkenden auf. Werden die Beteiligten dagegen frühzeitig einbezogen, können sie ihre Erfahrungen in die Ausgestaltung des Förderverfahrens einbringen und rechtzeitig die notwendigen Ressourcen zur Umsetzung des Programms planen.

Vor allem aber hatten die Ministerien unterschätzt, dass Baumaßnahmen einen hohen Zeitbedarf haben, zum Beispiel für Planungen und Abstimmungsprozesse, Ausschreibungen sowie für die eigentliche Baudurchführung. In der Folge werden einzelne Förderprojekte – beispielsweise an Schulen und Feuerwehrhäusern – erst rund drei Jahre nach dem ursprünglich geplanten Abschluss des Programms fertig.

Der Landesrechnungshof forderte die Ressorts auf, künftig einen Ablaufplan über die gesamte Laufzeit eines Investitionsförderprogrammes aufzustellen. Dieser sollte unter anderem die erforderliche Zeit für die Planung der Baumaßnahmen, die Antragsprüfung und Bewilligung sowie die Ausführung und Abrechnung der Leistungen berücksichtigen.

### *Prozesse vereinfachen*

Zur Vereinfachung der Verwaltungsabläufe empfahl der Landesrechnungshof dem MIK, bei der Förderung von Feuerwehrhäusern die Umstellung von der Anteilsfinanzierung auf eine Festbetragsfinanzierung zu prüfen („Torpauschale“). Damit könnte für die Kommunen ein größerer Anreiz zum wirtschaftlichen Bauen geschaffen werden.

## 24.2 Weitere Entwicklung

Die erheblichen Investitionsbedarfe bei der kommunalen Infrastruktur konnten auch mit dem KIP 2016-2019 nicht gedeckt werden. Das MBSJ und das MIK legten daher ab Ende 2020 für die Förderung von Baumaßnahmen in den Bereichen Bildung, Sport und Feuerwehr neue Förderprogramme auf (KIP II). Diese werden mit insgesamt 144 Mio. Euro aus dem Zukunftsinvestitionsfonds finanziert.

Zahlreiche Empfehlungen des Landesrechnungshofs aus der Prüfung des KIP berücksichtigten die Ressorts bei der Aufstellung der Richtlinien für die neuen Förderprogramme.

Hierzu folgende Beispiele:

Das MIK hat konkrete Ziele für das neue Förderprogramm zur Verbesserung der Feuerwehrinfrastruktur definiert sowie Indikatoren zur Messung der Zielerreichung festgelegt.

Zur Fortsetzung der Förderung von Bauinvestitionen an Sportstätten führte das MBSJ eine Bedarfsabfrage durch und richtete danach die Förderschwerpunkte aus. Darüber hinaus bestimmte es Kriterien für die Auswahl der Förderprojekte und legte messbare Förderziele fest.

Das MBSJ setzt die Förderung von Schulbauten fort und legt dabei einen Schwerpunkt auf Schulzentren. Bei der Festlegung der Antragsfrist berücksichtigte das Ministerium die langen Vorlauf- und Umsetzungszeiträume von Baumaßnahmen und trug damit der Kritik des Landesrechnungshofs Rechnung.

Das MBSJ stimmte beide Förderrichtlinien mit der Landesbauverwaltung ab und folgte auch damit einer Empfehlung des Landesrechnungshofs.

Das MIK griff darüber hinaus die Anregung des Landesrechnungshofs für eine „Torpauschale“ auf und fördert künftig den Neu- und Umbau sowie die Ausstattung von Feuerwehrhäusern durch Festbeträge. Außerdem hat es das Bewilligungsverfahren vereinfacht und für die Laufzeit des Förderprogramms eine Meilensteinplanung aufgestellt.

## 24.3 Fazit

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Förderressorts zahlreiche Anregungen und Empfehlungen aus seiner Prüfung des KIP aufgegriffen haben. Damit wird einer zielgerichteten und wirtschaftlichen Förderung von Baumaßnahmen künftig besser Rechnung getragen.

Der Landesrechnungshof wird die Umsetzung und die Erreichung der Ziele bei den KIP II-Förderprogrammen weiter verfolgen.

Vom Großen Kollegium des Landesrechnungshofs Brandenburg am 8. September, 8. Oktober und 28. Oktober 2021 beschlossen.



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



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung der Rücklagenhöhen und -sätze 2014 bis 2019	15
Abbildung 2:	Fälligkeitsstruktur des Kreditportfolios 2015 bis 2019	54
Abbildung 3:	Sicherheitsleistungen 2014 bis 2019	63
Abbildung 4:	Einnahmen 2020	75
Abbildung 5:	Bereinigte Einnahmen 2016 bis 2020	76
Abbildung 6:	Bereinigte Einnahmen je Einwohner 2020	76
Abbildung 7:	Ausgaben 2020	80
Abbildung 8:	Bereinigte Ausgaben 2016 bis 2020	81
Abbildung 9:	Bereinigte Ausgaben je Einwohner 2020	82
Abbildung 10:	Zuweisungen 2020 an Kommunen	86
Abbildung 11:	Leistungen des Landes im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs	87
Abbildung 12:	Finanzierungssalden 2016 bis 2020	91
Abbildung 13:	Nettokreditaufnahme, Zinsausgaben und Schuldenstand 2016 bis 2020	92
Abbildung 14:	Verschuldung je Einwohner 2019 und 2020	93
Abbildung 15:	Personalausgaben im Kernhaushalt 2020	103
Abbildung 16:	Personalinduzierte Ausgaben 2016 bis 2020	104
Abbildung 17:	Personalausgabenquoten 2016 bis 2020	106
Abbildung 18:	Personalstellen 2021 Einzelpläne 02 bis 12	107
Abbildung 19:	Entwicklung der Besetzung der Personalstellen für die Jahre 2012 bis 2021	109
Abbildung 20:	Entwicklung der Besetzung der Planstellen und Stellen für die Jahre 2018 bis 2021	110
Abbildung 21:	Besetzungsquoten Einzelpläne 02 bis 12 für die Jahre 2019 bis 2021	111
Abbildung 22:	Besetzung der Planstellen nach Laufbahnen 2019 bis 2021	112
Abbildung 23:	Besetzung der Stellen nach Entgeltgruppen vergleichbarer Laufbahnen 2019 bis 2021	113
Abbildung 24:	Anstieg der personalinduzierten Ausgaben und der Ausgaben für Versorgungsbezüge ab 2016 bis 2021	116
Abbildung 25:	Versorgungs-Steuer-Quote 2016 bis 2020	117
Abbildung 26:	Versorgungsempfangende 2016 bis 2020	119
Abbildung 27:	Verhältnis Versorgungsempfangende zu aktiven Beamtinnen/Beamten 2016 bis 2020	121
Abbildung 28:	Überblick über die Organisation des Informationssicherheitsmanagements in der Landesverwaltung	136
Abbildung 29:	Verfahren aus Abstandsvergehen	147
Abbildung 30:	Messkabine der Brandenburger Polizei	148
Abbildung 31:	Laser-Messstunden je Gerät	150
Abbildung 32:	e-lis Verbundländer	155

Abbildung 33:	Finanzierung des Hauses des Sports	165
Abbildung 34:	Für Haftungsfreistellungen veranschlagte und verausgabte Mittel	217
Abbildung 35:	Verwendung der für Haftungsfreistellungen veranschlagten Landesmittel von 2016 bis 2019	218
Abbildung 36:	Erhaltungsziele des LS für Brücken an Landesstraßen	226

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Jahresergebnisse und Entwicklung der Allgemeinen Rücklage	13
Tabelle 2:	Entwicklung der Haushaltsüberschreitungen 2012 bis 2019	26
Tabelle 3:	Einnahmeausfälle 2019	29
Tabelle 4:	Grundvermögen des Landes Brandenburg	37
Tabelle 5:	Vermögen und Schulden sowie Bürgschaften und Gewährleistungen	42
Tabelle 6:	Verschuldung am Kreditmarkt, Derivatevolumen und Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen 2012 bis 2019	52
Tabelle 7:	Struktur des Gesamtportfolios	53
Tabelle 8:	Derivatevereinbarungen des MdFE	57
Tabelle 9:	Swaptions vor der Restrukturierung	58
Tabelle 10:	Umfang und Ergebnisse der Belegprüfungen 2014 bis 2020	65
Tabelle 11:	Einnahmearten 2018 bis 2020	72
Tabelle 12:	Ausgabearten 2018 bis 2020	78
Tabelle 13:	Hauswirtschaftliche Quoten 2017 bis 2020	83
Tabelle 14:	Strukturelles Defizit 2018 bis 2020	95
Tabelle 15:	Entwicklung der personalinduzierten Ausgaben 2016 bis 2020	105
Tabelle 16:	Versorgungsleistungen 2016 bis 2020	115
Tabelle 17:	Versorgungsempfangende und Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehaltes 2020	120
Tabelle 18:	Angaben in den Gesetzesvorlagen über die Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen	127
Tabelle 19:	Darstellung der Auswirkungen in Gesetzesvorlagen und Staatsverträgen auf Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft sowie Verwaltung	130
Tabelle 20:	Entwicklung der durchschnittlichen monatlichen Messstunden der Lasergeschwindigkeitsmessgeräte	149
Tabelle 21:	e-lis-Fördervolumen	156
Tabelle 22:	Ausstattung der Lernkabinette	158
Tabelle 23:	Entwicklung liquide Mittel und Finanzanlagen der SportService GmbH	167

## Abkürzungsverzeichnis

AAÜG	Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz
ABl.	Amtsblatt für Brandenburg
ABl. (EU)	Amtsblatt der Europäischen Union
AGV	Allgemeines Grundvermögen
AHF	Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtags Brandenburg
AHK	Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtags Brandenburg
ANBest	Allgemeine Nebenbestimmungen
AO	Abgabenordnung
BBG	Brandenburgische Boden Gesellschaft für Grundstücksverwaltung und -verwertung mbH
BbgFAG	Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BbgVfG	Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz
BER	Flughafen Berlin Brandenburg
BilR	Bilanzierungsrichtlinie
BLB	Brandenburgischer Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMS	Bauwerks-Management-System
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BStBl	Bundessteuerblatt
DBD	Direktion Besondere Dienste
DDoS	Distributed-Denial-of-Service
Drs.	Drucksache der Parlamentsdokumentation des Landtags Brandenburg
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
e-lis	E-Learning im Strafvollzug
ELSTER	Elektronische Steuererklärung
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
EPING	Erhaltungsbedarfsprognose Ingenieurbauwerke
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds für Deutschland
ESIF-VO	Gemeinsame Verordnung über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds
EÜR	Einnahmenüberschussrechnung
FBB	Flughafen Berlin Brandenburg GmbH
FG	Finanzierungsgrundsätze
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg
GMA	Globale Minderausgaben

GUVG	Gesetz über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg Teil I und II
HdS	Haus des Sports
Helaba	Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HRL-Bbg	Haushaltstechnische Richtlinien des Landes Brandenburg
Hrsg.	Herausgeber
HWR	Haushaltswirtschaftsrundschreiben
ILB	Investitionsbank des Landes Brandenburg
KF	Kohäsionsfonds
KFA	kommunaler Finanzausgleich
KIP	Kommunales Infrastrukturprogramm
KMU	Kleinstunternehmen, kleine und mittlere Unternehmen
Kofi-Mittel	zur Kofinanzierung erforderliche Landesmittel
KOM	EU-Kommission
KoV MKB	Vertrag über die Kostentragung bei Durchführung des MKB
LFB	Landesbetrieb Forst Brandenburg
LfU	Landesamt für Umwelt
LGB	Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung Brandenburg
LOG	Landesorganisationsgesetz
LS	Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg
LSB	Landessportbund
LV	Verfassung des Landes Brandenburg
LWV	Landeswohnungsbauvermögen
MaRisk	Mindestanforderungen an das Risikomanagement
MBJS	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg
MdFE	Ministerium der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg
MdJ	Ministerium der Justiz des Landes Brandenburg
ME	Monats-Euribor („Euro InterBank Offered Rate“)
MIK	Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg
MKB	Mikrokredit Brandenburg
MLUK	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz des Landes Brandenburg
MSGIV	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg
MWAE	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie des Landes Brandenburg

MWFK	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg
NHH	Nebenhaushalte
NTHG	Nachtragshaushaltsgesetz
OGr.	Obergruppe
OLG	Brandenburgisches Oberlandesgericht
PD	Polizeidirektion
PMS	Portfolio und Risiko Management System
PSS	PoliScanSpeed
RIO	Ressort Information Officer
RL	Richtlinie
RMS 2.0	Risikomanagementsystem Veranlagung 2.0
SAP	HKR-Verfahren des Landes Brandenburg
SdJ	Soziale Dienste der Justiz
SDW	Schulden-, Derivate- und Wertpapierverwaltung
SIB-Bauwerke	Straßeninformationsbank – Teilsystem Bauwerksdaten
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
SV Zifo	Sondervermögen Zukunftsinvestitionsfonds
TEE	Technische Einsatzeinheit
TGr.	Titelgruppe
TH	Technische Hochschule
TVöD-VKA	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst – Bereich der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA)
Tz.	Textziffer
USV	unterbrechungsfreie Stromversorgung
VE	Verpflichtungsermächtigung
VO	Verordnung
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-LHO	Verwaltungsvorschrift Landeshaushaltsordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WGT	Westgruppe der Truppen
WVG	Wasserverbandsgesetz
ZBSt	Zentrale Bußgeldstelle der Polizei
ZDT	Zentrum für Digitale Transformation
ZenIT	Zentraler IT-Dienstleister der Justiz des Landes Brandenburg
ZfB	Zentralstelle und Serviceeinrichtung für das Beschaffungswesen
ZIT-BB	Brandenburgischer IT-Dienstleister
ZWV MKB	Zuwendungsvertrag Mikrokredit Brandenburg



