



Landesrechnungshof Brandenburg



Jahresbericht 2011

Impressum

Herausgeber: Der Präsident des Landesrechnungshofes Brandenburg

Verantwortlich
für den Inhalt: Das Große Kollegium
des Landesrechnungshofes Brandenburg

Bezug: Landesrechnungshof Brandenburg
Steinstraße 104 - 106 14480 Potsdam
Postfach 60 09 62 14409 Potsdam

Telefon: (0331) 866 - 0
Telefax: (0331) 866 - 8518

E-Mail: LRH.Poststelle@lrh.brandenburg.de

Internet: www.lrh-brandenburg.eu

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Vorwort	15
I Haushaltsrechnung 2009	
1 Entlastung für die Haushaltsrechnung 2008	19
2 Haushaltsvollzug 2009	20
3 Rechnungslegung 2009	54
4 Kreditaufnahmen und Geldanlagen	62
5 Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung 2009 (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)	71
6 Vermögen und Schulden des Landes	72
7 Personalhaushalt	85
II Lage und Entwicklung der Landesfinanzen	
8 Haushaltslage	101
III Besondere Prüfungsergebnisse und prüfungsbegleitende Beratungen	
Einzelplan 03	
Ministerium des Innern	
9 Haushalts- und Wirtschaftsführung ausgewählter Schutzbereiche der Polizei	139
10 IT-Projekte zur Einsatzunterstützung, Kriminalitäts- und Verkehrsunfallbekämpfung im Bereich der Polizei	144
11 Einführung des Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystems „EL.DOK“	153
Einzelplan 05	
Ministerium für Bildung, Jugend und Sport	
12 Unterrichtsausfall und Vertretungsunterricht	160

Einzelplan 06
Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur

- 13 Akkreditierung an den Brandenburger Hochschulen 172

Einzelplan 07
Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie

- 14 Förderung der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege 179

Einzelplan 08
Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten

- 15 Impulsprogramm zur Förderung von Netzwerken in den Regionen Brandenburgs 184
16 Baumaßnahmen zur Förderung des Wassertourismus 192

Einzelplan 12
Ministerium der Finanzen

- 17 Aus- und Fortbildungszentrum Königs Wusterhausen 199
18 Neubau eines Verwaltungsgebäudes im Rahmen einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft 214

Einzelplan 20
Allgemeine Finanzverwaltung

- 19 „Bürgencontrolling“ anlässlich der Bürgschaft für die Kredite zur Finanzierung des Flughafens BER 225
20 Besteuerung der Land- und Forstwirtschaft 237

IV Folgerungen aus früheren Berichten des Landesrechnungshofes

Einzelplan 11
Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft

- 21 Zuschüsse für Beförderungsleistungen im Schienenpersonennahverkehr (Jahresbericht 2009, Beitrag Nr. 21) 247

Einzelplan 20
Allgemeine Finanzverwaltung

- | | | |
|----|---|-----|
| 22 | Einkünfte aus Betriebsveräußerungen (Jahresbericht 2009, Beitrag Nr. 24) | 248 |
| 23 | Vollzug der Steuergesetze durch die Länder (Jahresbericht 2009, Beitrag Nr. 26) | 249 |

Einzelplan 06
Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur

- | | | |
|----|--|-----|
| 24 | Bauvorhaben der Stiftung „Stift Neuzelle“ (Jahresbericht 2010, Beitrag Nr. 19) | 251 |
|----|--|-----|

Einzelplan 11
Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft

- | | | |
|----|--|-----|
| 25 | Ausgaben und Zuschüsse für Messen und Ausstellungen (Jahresbericht 2010, Beitrag Nr. 22) | 252 |
|----|--|-----|

Abkürzungsverzeichnis

AAÜG	Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz
AbgG	Abgeordnetengesetz
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AbwAG	Abwasserabgabe
AFBG	Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz
AG	Aktiengesellschaft
AHF	Ausschuss für Haushalt und Finanzen
Allg. Fin.	Allgemeine Finanzverwaltung
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBF	Berlin-Brandenburg-Flughafen Holding GmbH
BbgBVAnpG	Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz
BbgFAG	Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz
BbgHG	Brandenburgisches Hochschulgesetz
BbgSchulG	Brandenburgisches Schulgesetz
BbgVfG	Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz
BbgVRG	Brandenburgisches Versorgungsrücklagengesetz
BBi	Flughafen Berlin Brandenburg International
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
BER	Flughafen Berlin Brandenburg
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BLB	Brandenburgischer Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen

BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
dgl.	dergleichen
DM	Deutsche Mark
DMS/VBS	Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungs-Systeme
Drs.	Drucksache
e. V.	eingetragener Verein
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds Landwirtschaft
EAGFL-A	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds Landwirtschaft - Abteilung Ausrichtung
EFF	Europäischer Fischereifonds
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des länd- lichen Raums
ELSTER	Elektronische Steuererklärung
EntflechtG	Entflechtungsgesetz
ENV	Einzelnutzungsvereinbarung
Epl.	Einzelplan
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
ESF	Europäischer Sozialfonds
EstG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
EZB	Europäische Zentralbank

FAG	Finanzausgleichsgesetz
FBS	Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH
FehlBEZ	Fehlbedarfs-Bundesergänzungszweisungen
ff.	fortfolgend
FH	Fachhochschule
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GebOMI	Gebührenordnung des Ministers des Innern
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg
GMA	Globale Mehr- und Minderausgaben
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
ha	Hektar
Hartz IV	Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Haushaltsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe
HHI	Haushaltsinformationssystem
HH-Plan	Haushaltsplan
HKR-Verfahren	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-Verfahren

HSichG	Haushaltssicherungsgesetz
HÜL-A	Haushaltsüberwachungsliste - Ausgaben
i. d. R.	in der Regel
i. H. v.	in Höhe von
i. L.	in Liquidation
i. S.	im Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
IGW	Internationale Grüne Woche
ILB	InvestitionsBank des Landes Brandenburg
ILE	Integrierte ländliche Entwicklung
insb.	insbesondere
IT	Informationstechnik
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
km	Kilometer
KraftStKompG	Gesetz zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund
kW	Kilowatt
kw	künftig wegfallend
LBB AG	Landesbank Berlin AG
LDH	Landesdatenhaltung
LDS	Landesbetrieb für Datenverarbeitung und IT-Serviceaufgaben (LDS) (Bezeichnung vom 1. Januar 2007 bis 1. Januar 2009)
LGB	Landvermessung und Geobasisinformation Brandenburg
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung
LIGA	Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im Land Brandenburg

LJK	Landesjustizkasse
LOG	Landesorganisationsgesetz
LRH	Landesrechnungshof Brandenburg
LS	Landesbetrieb für Straßenwesen
LT	Landtag
lt.	laut
LUA	Landesumweltamt
LWV	Landeswohnungsbauvermögen
MaRisk	Mindestanforderungen an das Risikomanagement
MASF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie
MASGF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie (Bezeichnung bis 2009)
mbH	mit beschränkter Haftung
MBJS	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
MdF	Ministerium der Finanzen
MdJ	Ministerium der Justiz
MELF	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Bezeichnung bis 1999)
MI	Ministerium des Innern
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft
Mio.	Millionen
MIR	Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (Bezeichnung bis 2009)
MLUR	Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung (Bezeichnung ab 2000 bis 2005)
MLUV	Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz (Bezeichnung bis 2009)
MP	Ministerpräsident

Mrd.	Milliarden
MSWV	Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr (Bezeichnung bis 2004)
MUGV	Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz
MW	Ministerium für Wirtschaft (Bezeichnung bis 2009)
MWE	Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten
MWFK	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur
NFM	Neues Finanzmanagement
Nr.	Nummer
NTHG	Nachtragshaushaltsgesetz
o. a.	oben angeführt
o. g.	oben genannt
OGr.	Obergruppe
ÖPNV	Öffentlicher Personannahverkehr
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
OT	Ortsteil
p. a.	pro anno pro Jahr
POLOS	Polizeiliche Verwaltungs- und Logistiksysteme
PolStrRefG	Polizeistrukturereformgesetz
PPP	Public Private Partnership
PSC	Public Sector Comparator
rd.	rund
RegG	Regionalisierungsgesetz
RiGeW	Richtlinie für die Gestaltung von Wassersportanlagen an Binnen- wasserstraßen
S.	Seite

SAP	Firmenbezeichnung und Bezeichnung für eine integrierte betriebswirtschaftliche Software (Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung)
SGB	Sozialgesetzbuch
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
sog.	so genannt
SpielantV	Spielbankenabgabenanteilverordnung
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
StabiRatG	Stabilitätsratsgesetz
Stk	Staatskanzlei
StrRehaG	Gesetz über die Rehabilitierung von Opfern rechtsstaatswidriger Strafverfolgungsmaßnahmen im Beitrittsgebiet
TFA	Technisches Finanzamt Cottbus
TGr.	Titelgruppe
TH	Technische Hochschule
Tsd.	Tausend
Tz.	Textziffer
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnlich
usw.	und so weiter
VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
VE	Verpflichtungsermächtigungen
Verfassung	Verfassung des Landes Brandenburg
VerwModG	Gesetz über die Ziele und Vorgaben zur Modernisierung der Landesverwaltung
VfGBbg	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
vgl.	vergleiche
VIA-KSD	Verwaltungs-, Informations- und Abrechnungssystem, Kreditposition, Schuldenverwaltung, Derivatverwaltung

VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-Arbeitszeit-Lehrkräfte	Verwaltungsvorschrift zur Arbeitszeit der Lehrkräfte
VV-LHO	Verwaltungsvorschrift zur Landeshaushaltsordnung
VV-Unterrichtsorganisation 2007/2008 bis 2009/2010	Verwaltungsvorschriften zur Unterrichtsorganisation 2007/2008 bis 2009/2010
WEP	Wassersportentwicklungsplan
WertV	Wertermittlungsverordnung
WGT	Westgruppe der Truppen
WNE	Wassernutzungsentgelt
WoGG	Wohngeldgesetz
WPBG	Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZAB	Zukunftsagentur Brandenburg
ZDPol	Zentraldienst der Polizei
ZENSOS	Zentrales System zur Online-Verwaltung von Schulinformationen
ZfB	Zentralstelle und Serviceeinrichtung für das Beschaffungswesen
ZIT-BB	Brandenburgischer IT-Dienstleister
ZuInvG	Zukunftsinvestitionsgesetz
zzgl.	zuzüglich

Vorwort

Der Landesrechnungshof Brandenburg prüft gemäß Artikel 106 Absatz 2 der Verfassung des Landes Brandenburg die Haushaltsrechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Ferner prüft er die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie die Sondervermögen und Betriebe. Bis zum Jahr 2013 bildet die Verwendung der Mittel, die Land und Kommunen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz (Konjunkturpaket II) zur Verfügung stehen, einen Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofes.

Der vorliegende Jahresbericht enthält Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Landes, die für die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2009 von Bedeutung sein können. Weitere Beiträge des Jahresberichtes betreffen einzelne herausgehobene Prüfungsergebnisse, die sich auf das Verwaltungsgeschehen bis zum Jahre 2011 beziehen. Die Ergebnisberichte des Jahresberichtes sollen die Fortschritte aufzeigen, die durch die Prüfungen des Landesrechnungshofes erreicht wurden.

Der Jahresbericht repräsentiert nicht die gesamte Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofes, sondern ist eine Zusammenfassung bedeutsamer Prüfungserkenntnisse. Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof in zahlreichen Prüfungsmitteilungen der Landesverwaltung Hinweise zur Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit gegeben, die von den Entscheidungsträgern der Verwaltung aufgegriffen wurden und zu höherer Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit beitragen werden.

Die geprüften Einrichtungen hatten Gelegenheit, sich zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes zu äußern. Falls über die dargestellten Sachverhalte oder deren Bewertung unterschiedliche Auffassungen bestehen, sind diese dargestellt.

Der Haushaltskontrollausschuss des brandenburgischen Landtages wird die einzelnen Beiträge des Jahresberichtes zu Beginn des Jahres 2012 beraten. Die Ergebnisse wird er seiner Empfehlung über die Entlastung der Landesregierung zugrunde legen.

In dem Jahresbericht des Landesrechnungshofes werden naturgemäß die bei den Prüfungen vorgefundenen Schwachstellen hervorgehoben. Der Landesrechnungshof hat aber auch festgestellt, dass Angehörige der Landesverwaltung und der landeseigenen Einrichtungen ihre Aufgaben mit hohem Engagement und fachlicher Kompetenz erfüllen.

Über die Jahresberichterstattung hinaus kann der Landesrechnungshof auf der Grundlage seiner Prüfungserfahrungen den Landtag, die Landesregierung und einzelne Ministerien beraten (§ 88 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung). Davon hat er Ende 2010 mit dem Bericht über die Prüfung von Verfahren in Insolvenzsachen und im Frühjahr dieses Jahres mit dem Zweiten Bericht über die Prüfung der Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz im Land Brandenburg Gebrauch gemacht. Ferner hat der Landesrechnungshof im November 2010 den Landtag in einem Sonderbericht nach § 99 der Landeshaushaltsordnung über die Prüfung des Verkaufs des ehemaligen Kasernengeländes Potsdam-Krampnitz unterrichtet.

Politische Entscheidungen im Rahmen des geltenden Rechts unterliegen nicht der Beurteilung des Landesrechnungshofes. Über Prüfungserkenntnisse, welche die Voraussetzungen und Auswirkungen politischer Entscheidungen betreffen, berichtet er den politischen Entscheidungsträgern und regt ggf. eine Überprüfung der Entscheidungen an.

Die im Jahresbericht verwendeten Funktions-, Status- und anderen personenbezogenen Bezeichnungen gelten für Frauen und Männer gleichermaßen.

Der Jahresbericht ist im Internet unter der Adresse www.lrh-brandenburg.eu abrufbar.

Potsdam, im September 2011

Dr. Thomas Apelt

Präsident des Landesrechnungshofes

I

Haushaltsrechnung 2009

1 Entlastung für die Haushaltsrechnung 2008

Zur Entlastung der Landesregierung für das Rechnungsjahr 2008 beriet der Ausschuss für Haushaltskontrolle in drei Sitzungen. Grundlage waren die Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg (Drucksache [Drs.] 5/66) und der Jahresbericht 2010 des Landesrechnungshofes Brandenburg (LRH) (Drs. 5/2350) gemäß Artikel 106 der Verfassung des Landes Brandenburg (Verfassung)¹. Der Landtag beschloss in seiner 36. Sitzung am 18. Mai 2011 (Drs. 5/3014-B),

- die vom Ausschuss für Haushaltskontrolle festgestellten Sachverhalte, die Beschlüsse über einzuleitende Maßnahmen und die dafür gesetzten Termine gemäß § 114 der Landeshaushaltsordnung (LHO)² zu bestätigen und
- der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 2008 gemäß § 114 LHO i. V. m. Artikel 106 der Verfassung die Entlastung zu erteilen.

Dem Präsidenten des Landtages sowie dem Präsidenten des Verfassungsgerichtes erteilte der Landtag für ihre Rechnungen 2008 gleichfalls am 18. Mai 2011 gemäß § 114 LHO i. V. m. Artikel 106 der Verfassung gesondert Entlastung (Drs. 5/3011-B und 5/3012-B).

Der Landtag sprach dem LRH gemäß § 101 LHO für dessen Rechnung 2008 ebenfalls am 18. Mai 2011 die Entlastung aus (Drs. 5/3013-B). Zuvor hatte der vom Ausschuss für Haushaltskontrolle hierfür eingesetzte Unterausschuss die Rechnung geprüft.

Diese drei Rechnungen sind Bestandteil der Haushaltsrechnung 2008.

¹ Verfassung des Landes Brandenburg in der Fassung vom 7. Juli 2009 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I S. 191).

² Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 28. Juni 2006 (GVBl. I S. 74, 85).

2**Haushaltsvollzug 2009**

Das Haushaltsjahr 2009 schloss mit einem Fehlbetrag von 144,5 Mio. Euro ab, weil unter Berücksichtigung der Rücklagen und der haushaltstechnischen Verrechnungen die verfügbare Kreditermächtigung von 314,8 Mio. Euro nicht ausreichte, um das Gesamtdefizit auszugleichen. Die Landesregierung beschloss, diesen Ausgleich bereits mit dem Haushaltsplan 2010 vorzunehmen.

Im Haushaltsjahr 2009 wurden insgesamt Rücklagen von 282,5 Mio. Euro gebildet und in das Haushaltsjahr 2010 übertragen. Die Rücklagen erhöhten sich gegenüber 2008 um lediglich 7,2 Mio. Euro. Während sich die Rücklagen aus den Personalbudgets um 18,3 Mio. Euro (- 22,1 %) reduzierten, erhöhten sich die Rücklagen aus den Verwaltungsbudgets um 9,8 Mio. Euro (+ 13,7 %) und die anderen Rücklagen um 15,7 Mio. Euro (+ 13 %).

Die Ausgabereste erreichten 2009 eine Höhe von 92,1 Mio. Euro und lagen um 18,2 Mio. Euro (- 16,5 %) unter dem Wert des Vorjahres.

Im Haushaltsjahr 2009 betragen die überplanmäßigen Ausgaben 115,6 Mio. Euro, die außerplanmäßigen Ausgaben 48,4 Mio. Euro sowie weitere, ohne die Genehmigung des Ministeriums der Finanzen getätigte Mehrausgaben 16 Mio. Euro. Damit stiegen die Haushaltsüberschreitungen gegenüber 2008 um das Fünffache an. Allein die außerplanmäßigen Ausgaben erhöhten sich auf fast das 14-fache des Vorjahreswertes.

Die zum Jahresabschluss 2009 ausgewiesenen Verwahrungen i. H. v. 894,7 Mio. Euro blieben weiterhin auf einem hohen Niveau. Einen wesentlichen Anteil daran hatten die Haushaltsüberschüsse 2007 und 2008 von insgesamt 549,7 Mio. Euro. Erst im Juli 2010 wurden davon 200 Mio. Euro dem Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Brandenburg“ zugeführt.

Die Ausgaben 2009 zur Verstärkung der Personalausgaben in allen Einzelplänen (Personalverstärkungsmittel) stiegen gegenüber dem Vorjahr um mehr als das Doppelte an. Zur Finanzierung wurden überplanmäßige Ausgaben von 17 Mio. Euro notwendig. Die zum Jahresende 2009 noch „freien“ Mittel von 2 Mio. Euro sind einem Ressort zur Deckung seines Defizits im Personalbudget zugewiesen worden.

Das Ministerium der Finanzen gewährt einem Landesbetrieb im Rahmen des Vermieter-Mieter-Modells für leer stehende Gebäude ein Entgelt von 25 % der „nachhaltig erzielbaren Nettokaltmiete“, ohne die Höhe dieses Betrages hinreichend begründet zu haben. Der Landesbetrieb geht von einer Gewährung dieser Entgelte bis zum Ende der nächsten Legislaturperiode im Jahr 2019 aus. Das Ministerium der Finanzen finanzierte aus Haushaltsmitteln für von Pächtern betriebene Kantinen und Cafeterien den Pachtzins und die Betriebs- und Nebenkosten, ohne dass hinreichend geprüft wurde, ob die Pächter finanziell in der Lage sind, die Aufwendungen selbst zu tragen.

Die vorläufige Kantinenrichtlinie des Landes aus dem Jahr 1991 legt fest, dass auf die Erhebung des Pachtzinses und die Erstattung der Betriebs- und Nebenkosten verzichtet werden kann, wenn dadurch den Beschäftigten der Landesverwaltung preiswertere Speisen und Getränke angeboten werden.

2.1 Überblick

Der Haushaltsplan 2009 sah Einnahmen und Ausgaben von 10.053 Mio. Euro vor. Die bereinigten Ist-Ausgaben³ betragen 9.962,7 Mio. Euro und lagen um 50,7 Mio. Euro unter dem Ansatz von 10.013,4 Mio. Euro. Die bereinigten Einnahmen waren mit 9.900,8 Mio. Euro veranschlagt. Insgesamt fielen die bereinigten Ist-Einnahmen⁴ mit 9.512,3 Mio. Euro um 388,5 Mio. Euro niedriger aus als geplant. Der Finanzierungssaldo belief sich somit auf einen negativen Betrag von 450,4 Mio. Euro (Ansatz: minus 112,6 Mio. Euro). Unter Berücksichtigung der Buchungen der Rücklagen sowie der haushaltstechnischen Verrechnungen und weil die zum Ausgleich des Gesamtdefizits verfügbare Kreditermächtigung von 314,8 Mio. Euro nicht ausreichte, schloss das Haushaltsjahr 2009 mit einem Fehlbetrag von 144,5 Mio. Euro. Dieser Fehlbetrag ist spätestens im zweitnächsten Haushaltsjahr 2011 auszugleichen (§ 25 Abs. 3 der Landeshaushaltsordnung [LHO]⁵). Die Landesregierung beschloss am 22. Dezember 2009, diesen Ausgleich bereits mit dem Haushaltsplan 2010 vorzunehmen.

³ Gesamtausgaben abzüglich Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen.

⁴ Gesamteinnahmen abzüglich Einnahmen aus Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre und haushaltstechnische Verrechnungen.

⁵ Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 28. Juni 2006 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I S. 74, 85).

2.2 Einnahmen und Ausgaben

Die Einnahmen entwickelten sich im Haushaltsjahr 2009 im Vergleich zu den Ansätzen wie folgt:

Einnahmeart	Ansatz	Ist	Abweichung
	in Tsd. €		
Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel (HGr. 0)	5.549.964,6	5.005.920,1	- 544.044,5
<u>darunter:</u>			
Lohnsteuer	1.211.000,0	1.245.833,9	+ 34.833,9
veranlagte Einkommensteuer	- 15.900,0	35.573,6	+ 51.473,6
Zinsabschlagsteuer	36.000,0	66.869,2	+ 30.869,2
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag (ohne Zinsabschlag)	25.000,0	73.042,5	+ 48.042,5
Körperschaftsteuer	144.000,0	112.484,1	- 31.515,9
Grunderwerbsteuer	146.000,0	108.712,7	- 37.287,3
Umsatzsteuer (mit Einfuhrumsatzsteuer)	3.632.000,0	3.108.621,8	- 523.378,2
Kraftfahrzeugsteuer	260.000,0	128.873,2	- 131.126,8 ⁶
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (HGr. 1)	335.278,3	384.338,9	+ 49.060,6
<u>darunter:</u>			
Verwaltungseinnahmen	226.183,9	283.213,3	+ 57.029,4
Erlöse aus der Veräußerung von unbeweglichen Sachen	8.332,5	16.152,2	+ 7.819,7
Zinseinnahmen (gesamt)	7.608,7	11.219,5	+ 3.610,8
Darlehensrückflüsse (gesamt)	36.506,9	24.751,9	- 11.755,0
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2)	3.265.208,3	3.396.286,2	+ 131.077,9
<u>darunter:</u>			
Allgemeine Zuweisungen von Bund und Ländern	2.519.738,0	2.476.379,0	- 43.359,0
Sonstige Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich	581.687,6	764.760,9	+ 183.073,3
Zuschüsse von der EU	154.388,5	135.169,6	- 19.218,9
Sonstige Zuschüsse aus sonstigen Bereichen	7.770,2	17.310,5	+ 9.540,3
Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen (HGr. 3)	902.515,4	1.276.063,3	+ 373.547,9
<u>davon:</u>			
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	106.876,7	314.772,9	+ 207.896,2
Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich	410.828,5	465.059,2	+ 54.230,7
Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen	339.520,2	260.673,6	- 78.846,6
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	43.588,3	225.597,7	+ 182.009,4
Haushaltstechnische Verrechnungen	1.701,7	9.959,9	+ 8.258,2
Summe	10.052.966,6	10.062.608,5	+ 9.641,9

Quelle: Haushaltsrechnung 2009
(Abweichungen durch Rundungen)

⁶ Die Ertragskompetenz für die Kraftfahrzeugsteuer ging von den Ländern auf den Bund über. Als Ausgleich für die Mindereinnahmen stellte der Bund den Ländern allgemeine Zuweisungen bereit. Das Land Brandenburg erhielt für das zweite Halbjahr 2009 insgesamt 136,5 Mio. Euro, die bei Kapitel 20 020 (Allgemeine Bewilligungen) Titel 211 54 (Allgemeine Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich von Mindereinnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer) vereinnahmt wurden.

Die Einnahmen der **Hauptgruppe (HGr.) 0** von 5.005,9 Mio. Euro (- 10,3 % im Vergleich zum Vorjahr) lagen um 544 Mio. Euro unter dem Ansatz von 5.550 Mio. Euro und betragen 49,7 % der Gesamteinnahmen.

Im Vergleich zum Vorjahr gingen vor allem die gewinnabhängigen Steuern (veranlagte Einkommensteuer und Körperschaftsteuer) zurück. Diese Einnahmen sanken um 55,7 Mio. Euro (- 27,3 %). Auch die Umsatzsteuer⁷ lag mit 399,3 Mio. Euro unter dem Vorjahresergebnis von 3.507,9 Mio. Euro. Die Einnahmen aus der Lohnsteuer, die ein Viertel der Steuereinnahmen des Landes ausmachen, erreichten mit 1.245,8 Mio. Euro in etwa das Niveau des Jahres 2008.

Die Landessteuern (Obergruppen [OGr.] 05 und 06) betragen 2009 insgesamt 315,7 Mio. Euro (mit dem vom Bund für die Kraftfahrzeugsteuer gezahlten Kompensationsbetrag: 452,2 Mio. Euro). Sie gingen gegenüber 2008 um 6,3 Mio. Euro zurück. Ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen des Landes betrug noch 6,3 %.

Bei den Einnahmen der **HGr. 1** war gegenüber dem Vorjahr ein Rückgang um 24,7 Mio. Euro festzustellen. Sie erreichten 384,3 Mio. Euro (3,8 % der Gesamteinnahmen) und lagen somit um 49,1 Mio. Euro über dem Soll. Dazu trugen im Wesentlichen bei:

- Innerhalb des Polizeibereiches⁸ wurden Mehreinnahmen aus Geldstrafen und Geldbußen von zusammen 10,6 Mio. Euro (2008: 6,3 Mio. Euro) realisiert.
- Das Landesumweltamt (LUA)⁹ erzielte - wie in den Vorjahren - Mehreinnahmen aus dem Wassernutzungsentgelt und der Abwasserabgabe von 9 Mio. Euro.
- Beim Ministerium für Wirtschaft (MW)¹⁰ traten Sollüberschreitungen vor allem bei den Rückflüssen und Zinsen aus drittfinanzierten Programmen von insgesamt 7,6 Mio. Euro auf¹¹.

⁷ Einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer.

⁸ Kapitel 03 101 (Polizeipräsidium Frankfurt [Oder]), Kapitel 03 102 (Polizeipräsidium Potsdam), Kapitel 03 140 (Landeseinsatzzeit der Polizei) und Kapitel 03 150 (Zentraldienst der Polizei); jeweils Titel 112 10 (Geldstrafen und Geldbußen).

⁹ Kapitel 10 105 (Landesumweltamt Brandenburg) Titel 111 83 (Wassernutzungsentgelt [WNE], Abwasserabgabe [AbwAG]).

¹⁰ Bezeichnung ab November 2009: Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (MWE).

¹¹ Kapitel 08 010 (Ministerium für Wirtschaft) Titel 119 16 (Rückflüsse und Zinsen aus drittfinanzierten Programmen - GA -), Titel 119 17 (Rückflüsse und Zinsen aus drittfinanzierten Programmen - EU -) und Titel 119 18 (Rückflüsse und Zinsen aus drittfinanzierten Programmen - EFRE und Technische Hilfe -).

Mindereinnahmen ergaben sich - wie im Vorjahr - im Wesentlichen bei den vom Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) an das Land zurückzuzahlenden Darlehen (13,1 Mio. Euro)¹² und bei den Einnahmen aus der Glücksspielabgabe der Lotterien und Sportwetten (8,3 Mio. Euro)¹³. Die Mindereinnahmen beim BLB resultieren nach Mitteilung des Ministerium der Finanzen (MdF) daraus, dass in der Folge des verspäteten Abschlusses der Rahmennutzungsvereinbarungen mit den Ressorts auch die Einzelnutzungsvereinbarungen mit den Nutzern und die Liegenschaftsübernahmen in das wirtschaftliche Eigentum des BLB nur verspätet zustande kamen und somit die Anfang 2007 für 2009 prognostizierten Erträge und der erwartete Jahresüberschuss nicht erreicht wurden.

Die Einnahmen der **HGr. 2** betragen 3.396,3 Mio. Euro (2008: 3.509,5 Mio. Euro). Dies entsprach 33,8 % der Gesamteinnahmen. Im Haushaltsvollzug waren Mehreinnahmen von 131,1 Mio. Euro aufgekommen. Davon entfallen 140 Mio. Euro auf Zuweisungen des Bundes im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II)¹⁴, die an die Landkreise und kreisfreien Städte weiterzuleiten waren. Zudem wirken sich hier die einnahmeseitig nicht geplanten Kompensationszahlungen des Bundes i. H. v. 136,5 Mio. Euro für die „entgangene“ Kraftfahrzeugsteuer positiv aus. Parallel zu den zurückgehenden Steuereinnahmen lagen 2009 die Einnahmen¹⁵ aus den allgemeinen Zuweisungen der Länder nach Artikel 107 des Grundgesetzes¹⁶ und die Ergänzungszuweisungen des Bundes zum Ausgleich von Fehlbeträgen¹⁷ von zusammen 726,1 Mio. Euro um 179,9 Mio. Euro unter den Ansätzen. Sie gingen gegenüber 2008 um 156,6 Mio. Euro zurück. Bei den Zuschüssen von der Europäischen Union (EU) waren Mindereinnahmen von 19,2 Mio. Euro zu verzeichnen.

Die Einnahmen der **HGr. 3** beliefen sich im Haushaltsjahr 2009 auf 1.276,1 Mio. Euro. Ihr Anteil an den Gesamteinnahmen betrug 12,7 %. Die Mehreinnahmen von 373,5 Mio. Euro sind vor allem auf die in vollem Umfang in Anspruch genommene Nettokreditermächtigung des Haushaltsgesetzes 2008/2009¹⁸ von zusammen 314,8 Mio. Euro und die nicht geplanten Einnahmen im Zusammenhang mit dem Zukunftsinvestitionsgesetz¹⁹ als Bestandteil des Konjunkturpaketes II von 66 Mio. Euro zurückzuführen.

¹² Kapitel 20 020 (Allgemeine Bewilligungen) Titel 181 25 (Darlehensrückflüsse vom BLB).

¹³ Kapitel 20 020 (Allgemeine Bewilligungen) Titel 123 20 (Einnahmen aus der Glücksspielabgabe der Lotterien und Sportwetten des Landes).

¹⁴ Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitssuchende - in der Fassung vom 22. Dezember 2010 (Bundesgesetzblatt [BGBl.] I S. 2309).

¹⁵ Kapitel 20 020 (Allgemeine Bewilligungen) Titel 212 10 (Zuweisungen von anderen Ländern nach Artikel 107 Abs. 2 des Grundgesetzes).

¹⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der Fassung vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944).

¹⁷ Kapitel 20 020 (Allgemeine Bewilligungen) Titel 211 10 (Ergänzungszuweisungen des Bundes zum Ausgleich von Fehlbeträgen).

¹⁸ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2008 und 2009 (Haushaltsgesetz 2008/2009 - HG 2008/2009) in der Fassung vom 3. April 2009 (GVBl. I S. 26, 60).

¹⁹ Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz - ZuInvG) vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 428) in der Fassung vom 27. Mai 2010 (BGBl. I S. 671).

Lässt man diesen Betrag unberücksichtigt, so belaufen sich die Mindereinnahmen aus den Zuweisungen, Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen (OGr. 33 und 34) auf 90,5 Mio. Euro:

- Im Haushaltsvollzug 2009 erhielt das Land Brandenburg 33,8 Mio. Euro geringere investive Zuweisungen des Bundes als geplant. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass das Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz (MLUV)²⁰ wie in den Vorjahren auch 2009 Mindereinnahmen aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) von 33,1 Mio. Euro auswies.
- Die Zuschüsse der EU für Investitionen lagen um 77,4 Mio. Euro unter dem Soll. Für das MW waren Mindereinnahmen von 22,1 Mio. Euro bei den Zuweisungen der EU aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für die Förderperiode 2007 bis 2013 festzustellen. Das MLUV verzeichnete für diese Förderperiode Mindereinnahmen von 55,3 Mio. Euro bei den Erstattungen der EU für Investitionen zur Förderung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER).

Abschließend ist auf die Einnahmen aus den Entnahmen der verschiedenen für 2008 gebildeten Rücklagen i. H. v. 225,6 Mio. Euro hinzuweisen.

²⁰ Bezeichnung ab November 2009: Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (MUGV).

Die Ausgaben entwickelten sich im Haushaltsjahr 2009 im Vergleich zu den Ansätzen wie folgt:

Ausgabeart	Ansatz	Ist	Abweichung
	in Tsd. €		
Personalausgaben (HGr. 4)	2.081.107,9	2.045.630,9	- 35.477,0
<u>darunter:</u>			
Bezüge und Nebenleistungen	1.835.311,2	1.901.963,4	+ 66.652,2
Versorgungsbezüge	75.382,9	63.972,1	- 11.410,8
Globale Mehr- und Minderausgaben	90.300,0	-	- 90.300,0
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst (HGr. 5)	1.383.134,8	1.197.883,3	- 185.251,5
<u>davon</u>			
Sächliche Verwaltungsausgaben (gesamt)	465.605,5	497.113,6	+ 31.508,1
Zinsausgaben am Kreditmarkt	917.529,3	700.769,7	- 216.759,6
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)	4.779.960,2	4.980.383,6	+ 200.423,4
<u>darunter:</u>			
Allgemeine Zuweisungen an Gemeinden / Gemeindeverbände	2.099.834,0	2.109.392,8	+ 9.558,8
Sonstige zweckgebundene Zuweisungen an öffentlichen Bereich	985.343,3	1.158.318,7	+ 172.975,4
Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche	61.845,2	71.363,2	+ 9.518,0
Sonstige Zuschüsse an sonstige Bereiche	1.569.136,2	1.578.333,5	+ 9.197,3
Bausgaben (HGr. 7)²¹	17.350,0	36.286,0	+ 18.936,0
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 8)	1.755.031,2	1.702.545,7	- 52.485,5
<u>darunter:</u>			
Erwerb von beweglichen Sachen	41.972,7	43.898,2	+ 1.925,5
Erwerb von Beteiligungen im Inland	42.410,0	100.037,3	+ 57.627,3
Darlehen an Gemeinden und Gemeindeverbände	-	15.553,1	+ 15.553,1
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	736.393,7	679.092,6	- 57.301,1
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	862.864,1	780.862,1	- 82.002,0
Besondere Finanzierungsausgaben (HGr. 9)	36.382,5	244.428,8	+ 208.046,3
<u>darunter:</u>			
Besondere Finanzierungsausgaben	37.905,4	234.409,9	+ 196.504,5
Haushaltstechnische Verrechnungen	1.701,7	10.018,9	+ 8.317,2
Summe	10.052.966,6	10.207.158,5	+ 154.191,9

Quelle: Haushaltsrechnung 2009
(Abweichungen durch Rundungen)

²¹ Wegen der im Jahr 2008 erfolgten Umstellung der Finanzierung landeseigener Hochbaumaßnahmen auf aus der HGr. 8 zu buchende Zuschüsse an den BLB wurden 2009 in der HGr. 7 nur noch Ausgaben i. H. v. 17,4 Mio. Euro geplant. Hinzu kommt ein Ansatz in der HGr. 8 i. H. v. 164,4 Mio. Euro für Hochbauausgaben.

Das Land Brandenburg leistete Personalausgaben (**HGr. 4**) von 2.045,6 Mio. Euro, was einem Anteil von 20 % an den Gesamtausgaben entsprach. Sie blieben um 35,5 Mio. Euro hinter dem Ansatz zurück, lagen aber um 31,2 Mio. Euro über den Ausgaben 2008. Ausschlaggebend für diesen Aufwuchs waren die zum 1. März 2009 wirksam gewordenen Tarifierhöhungen und die wirkungsgleiche Übernahme des Tarifabschlusses für den Besoldungsbereich. Für diese Tarif- und Besoldungssteigerungen war im Haushaltsplan 2009 Vorsorge getroffen worden²², so dass der Gesamtansatz der HGr. 4 nicht überschritten wurde. Die Aufwendungen für Versorgungsbezüge stiegen gegenüber 2008 um 11,4 Mio. Euro (+ 21,7 %) an, fielen jedoch 2009 um 11,4 Mio. Euro geringer als veranschlagt aus. Dem standen Mehrausgaben für Bezüge und Nebenleistungen der Beamten und Richter von 71,2 Mio. Euro und für nicht aufteilbare Personalausgaben von 15,7 Mio. Euro gegenüber.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben und die Ausgaben für den Schuldendienst (**HGr. 5**) blieben um 185,3 Mio. Euro unter dem Ansatz von 1.383,1 Mio. Euro. Sie nahmen einen Anteil von 11,7 % an den Gesamtausgaben ein. Die veranschlagten sächlichen Verwaltungsausgaben (OGr. 51 bis 54) von 465,6 Mio. Euro wurden um 31,5 Mio. Euro überschritten. Die größten Einzelabweichungen traten bei den Aufwendungen für Sachverständige, Gerichts- und sonstigen Kosten (+ 7,9 Mio. Euro)²³ und den Aufwendungen zur Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens (+ 7,2 Mio. Euro)²⁴ auf. Weitere Einzelabweichungen betrafen die Durchführungs- und Verfahrenskosten im Rahmen von EU-Programmen²⁵. Die Ausgaben für Zinsen unterschritten den Ansatz um 216,8 Mio. Euro (- 23,6 %)²⁶. Sie lagen zudem um 107,1 Mio. Euro niedriger als 2008 (- 13,3 %).

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (**HGr. 6**) betrugen 4.980,4 Mio. Euro und stellten mit 48,8 % den größten Ausgabeposten dar. Sie fielen um 200,4 Mio. Euro höher als etatisiert aus. Diese Überschreitung war wie in den Vorjahren vor allem auf die mit einem Nullansatz veranschlagten Ausgaben von 140 Mio. Euro (2008: 161,7 Mio. Euro) für die Zuweisungen an die Landkreise und kreisfreien Städte aus Mitteln des Bundes im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II zurückzuführen²⁷. Weitere Mehrausgaben von 22,1 Mio. Euro entstanden für Leistungen der Grundsicherung im Alter für stationär betreute Personen, die auf Grund einer Entscheidung des Landesverfassungsgerichtes zu erstatten waren²⁸.

²² Es waren Personalverstärkungsmittel veranschlagt. Insgesamt wurden für diese Zwecke 99,9 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.

²³ Hier waren Mehrausgaben u. a. im Rahmen der Einführung des bundesweit einheitlichen digitalen Sprech- und Datenfunksystems festzustellen (+ 2 Mio. Euro).

²⁴ Das betraf vor allem die Unterhaltungsaufwendungen für die Wasser- und Bodenverbände bei Gewässern I. Ordnung (+ 7,1 Mio. Euro), denen Mehreinnahmen in der HGr. 1 gegenüberstanden.

²⁵ Das betraf die sächlichen Verwaltungsausgaben für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch ELER von 2007 bis 2013 (+ 6 Mio. Euro) und die sonstigen sächlichen Verwaltungsausgaben im Rahmen der Landesmittel zur Kofinanzierung von Maßnahmen des ELER, weiterer EU-Programme sowie der GAK (+ 4,7 Mio. Euro).

²⁶ Kapitel 20 650 (Schuldenverwaltung) Titel 575 10 (Zinsen für Kreditmarktmittel).

²⁷ Brandenburg veranschlagt, wie auch einige andere Länder, die für die Kommunen bestimmten Bundeszuweisungen auf der Grundlage von § 11 LHO über Leertitel und somit nicht in voller Höhe einnahme- und ausgabeseitig, weil es sich um „durchlaufende Posten“ handelt. Da der Bund den Kommunen die Mittel aus rechtlichen Gründen nicht direkt überweisen darf, erfolgt der Geldtransfer über die Länder.

²⁸ Kapitel 07 070 (Förderung der Sozialstruktur) Titel 633 20 (Kostenerstattungen für Leistungen der Grundsicherung im Alter für stationär betreute Personen). Urteil des Verfassungsgerichtes des Landes Brandenburg vom 28. Juli 2008 - VfGBbg 76/05 -.

Die Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs beliefen sich 2009 auf 2.109,4 Mio. Euro. Gegenüber 2008 entspricht dies einem Rückgang von 333,8 Mio. Euro (- 13,7 %). Minderausgaben entstanden beispielsweise bei den Opferpensionen nach dem Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz²⁹ i. H. v. 12,6 Mio. Euro³⁰.

Das Land Brandenburg leistete für Baumaßnahmen (**HGr. 7**) Ausgaben von 36,3 Mio. Euro, die um 18,9 Mio. Euro über dem Soll lagen (0,4 % der Gesamtausgaben)³¹. Ursachen sind u. a. Mehrausgaben des MLUV für von der EU im Rahmen der GAK (+ 6,2 Mio. Euro) und des ELER (+ 14,3 Mio. Euro) finanzierte wasserbautechnische Maßnahmen sowie für weitere Baumaßnahmen (+ 6,2 Mio. Euro). Dem gegenüber waren im Ministerium des Innern (MI) wie im Vorjahr Minderausgaben von 4,7 Mio. Euro für kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten im Rahmen der Einführung des Digitalfunk BOS³² zu verzeichnen.

Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (**HGr. 8**) beliefen sich auf 1.702,5 Mio. Euro (16,7 % der Gesamtausgaben) und blieben um 52,5 Mio. Euro unter dem Soll. Sie lagen jedoch um 118,2 Mio. Euro höher als 2008. Mehrausgaben von 85,6 Mio. Euro entstanden im Rahmen der Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes. Dafür waren Haushaltsmittel 2009 nicht veranschlagt. Weitere Mehrausgaben entstanden, weil das Land von der Landesbank Berlin AG (LBB AG) deren Anteil von 25 % am Stammkapital der InvestitionsBank des Landes Brandenburg (ILB) zu einem Kaufpreis von 57 Mio. Euro noch im Jahr 2009 erwarb³³. Wesentliche Soll-Ist-Abweichungen im zwei- und auch dreistelligen Millionenbereich betreffen regelmäßig die Bereiche der Wirtschafts- und Strukturförderung³⁴ und der Strukturförderung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume³⁵. Die Veranschlagung der Haushaltsmittel erfolgt in Titelgruppen, deren Titel innerhalb der Titelgruppe gegenseitig deckungsfähig sind. Den Minderausgaben bei einzelnen Titeln stehen in der Regel Mehrausgaben bei anderen Titeln der Titelgruppe gegenüber, so dass teilweise ein näherungsweise Ausgleich stattfindet.

²⁹ Gesetz über die Rehabilitierung von Opfern rechtsstaatswidriger Strafverfolgungsmaßnahmen im Beitrittsgebiet (StrRehaG) in der Fassung vom 13. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2904).

³⁰ Kapitel 04 040 (Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften) Titel 681 62 (Ausgaben für Opferpensionen nach § 17 a StrRehaG).

³¹ Mit dem Inkrafttreten des HG 2008/2009 ist der Einzelplan (Epl.) 15 entfallen.

³² Bundesweit einheitliches Sprech- und Datenfunksystem für alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS): Digitalfunk BOS.

³³ Die LBB AG hatte im Oktober 2004 den Beteiligungsvertrag an der ILB zum 31. Dezember 2005 gekündigt (Beteiligung i. H. v. 25 % des Stammkapitals). Das führte zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung. Das Gericht unterbreitete einen Vorschlag für einen Vergleich, wonach das Land einen Kaufpreis von 57 Mio. Euro für den Erwerb dieser Beteiligung zu zahlen habe und die LBB AG die Kosten des Gerichtsverfahrens trage. Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen wurde am 27. November 2009 vom Ministerium der Finanzen (MdF) mit Verweis auf § 37 Abs. 4 LHO unterrichtet und stimmte am 3. Dezember 2009 dem Erwerb der Beteiligung zu einem Preis von 57 Mio. Euro zu (P-AHF 5/1-1).

³⁴ Im Rahmen der Wirtschafts- und Strukturförderung (Kapitel 08 050) waren innerhalb der Titelgruppe (TGr.) 94 (Zuschüsse und Zuweisungen aus Mitteln des EFRE für die Förderperiode 2007 bis 2013) Minderausgaben von 135,4 Mio. Euro bei den Zuweisungen für Infrastruktur an Gemeinden festzustellen (Titel 883 94). Die Minderausgaben der Titelgruppe insgesamt betragen jedoch nur 2,8 Mio. Euro.

³⁵ Im Bereich der Strukturförderung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume (Kapitel 10 025) traten innerhalb der TGr. 80 (Mittel des ELER für die Förderperiode 2007 bis 2013) Minderausgaben von 51,1 Mio. Euro bei den Zuschüssen für Investitionen an private Unternehmen (Titel 892 80) auf, die auf eine gesunkene Nachfrage nach Fördermitteln in der Folge der Wirtschaftskrise zurückgeführt wurden. Die Minderausgaben der Titelgruppe insgesamt betragen 33,3 Mio. Euro.

Weitere Minderausgaben von 59,1 Mio. Euro wies der BLB für die staatlichen Hochbaumaßnahmen aus³⁶.

Das Land Brandenburg leistete bei einem Ansatz von 36,4 Mio. Euro besondere Finanzierungsausgaben (**HGr. 9**) von 244,4 Mio. Euro (2,4 % der Gesamtausgaben). Sie umfassen vor allem die Zuführungen an die Rücklagen. Insgesamt wurden Rücklagen i. H. v. 282,5 Mio. Euro gebildet. Da die Rücklagen der Hochschulen aus haushaltssystematischen Gründen teilweise der HGr. 6 zugeordnet sind, werden in der OGr. 91 Rücklagen von 224,9 Mio. Euro nachgewiesen. Darin enthalten ist auch die erstmalige Zuführung von 3,6 Mio. Euro an das Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Brandenburg“³⁷ für die nach dem 31. Dezember 2008 erstmals ernannten Beamten und Richter.

2.3 Rücklagenbildung

Gemäß § 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes 2008/2009 (HG 2008/2009)³⁸ wurden in den Einzelplänen (Epl.) 01 bis 14 aus den Personalausgaben je Einzelplan Personalbudgets gebildet. In diesen Einzelplänen und im Epl. 20 wurden aus den sächlichen Verwaltungsausgaben, den Ausgaben für den Erwerb beweglicher Sachen und den Verwaltungseinnahmen je Einzelplan Verwaltungsbudgets gebildet.

Das MdF veröffentlichte mit Schreiben vom 29. Dezember 2009 die Verwaltungsvorschrift (VV)³⁹ zur Rücklagenbildung 2009. Es setzte für die Verwaltungs- und Personalbudgets den Rücklagensatz auf jeweils 70 % des rücklagefähigen Betrages sowie abweichend davon für das Verwaltungsbudget des Bereiches E-Government (Kapitel 20 050) den Rücklagensatz auf 100 % und für das Personalbudget im Epl. 12 den Rücklagensatz auf 40 % fest. Zweckgebundene Drittmittel, die im laufenden Haushaltsjahr nicht verausgabt wurden, konnten in voller Höhe der Rücklage zugeführt werden.

Die gesonderte Bildung einer IT-Rücklage aus Ausgaben der Titelgruppe (TGr.) 99 ist nur für den Landtag, den LRH sowie das Landesverfassungsgericht vorgesehen⁴⁰. In den Ressorts und der Staatskanzlei (Stk) sind diese Ausgaben Bestandteil der Verwaltungsbudgets.

2.3.1 Überblick

Der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2009 weist unter der Tz. 3.2 nach Einzelplänen folgende Rücklagen aus:

³⁶ Wesentliche Gründe waren: Realisierung von Neubauten (Landtagsgebäude und Gebäude des MdF) in öffentlich-privater Partnerschaft (- 24,5 Mio. Euro), bedarfsorientierte Überprüfung der Standortkonzepte der Hochschulen (- 25,5 Mio. Euro) und ausstehende Entscheidungen zur Reform der Struktur der Amtsgerichte (- 10,6 Mio. Euro).

³⁷ Gesetz zur Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz - BbgVfG) vom 19. Dezember 2008 (GVBl. I S. 361).

³⁸ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2008 und 2009 (Haushaltsgesetz 2008/2009 - HG 2008/2009) in der Fassung vom 3. April 2009 (GVBl. I S. 26, 60).

³⁹ Verwaltungsvorschrift zur Rücklagenbildung 2009 in der Fassung vom 29. Dezember 2009.

⁴⁰ § 6 Abs. 2 HG 2008/2009.

Einzelplan (Bezeichnung)	Rücklage Personalbudget	Rücklage Verwaltungsbudget	Andere Rücklagen	Gesamt
	in €			
01 (LT)	1.033.706,00	576.752,00	224.100,00 ⁴¹	1.834.558,00
02 (Stk)	957.814,21	10.000,00	-	967.814,21
03 (MI)	- 4.403.567,00	6.567.017,00	11.029.526,00 ⁴²	13.192.976,00
04 (MdJ)	13.050.227,00	6.222.600,00	-	19.272.827,00
05 (MBS)	9.445.575,05	785.572,74	-	10.231.147,79
06 (MWFK)	4.537.206,42	50.626.397,42	54.658.905,55 ⁴³	109.822.509,39
07 (MASGF ⁴⁴)	4.865.033,43	196.335,78	22.878.223,34 ⁴⁵	27.939.592,55
08 (MW)	3.217.027,00	2.663.610,00	-	5.880.637,00
10 (MLUV)	7.275.608,20	3.209.257,80	5.952.734,73 ⁴⁶	16.437.600,73
11 (MIR ⁴⁷)	7.387.476,00	3.848.926,00	-	11.236.402,00
12 (MdF)	14.176.073,96	589.089,42	-	14.765.163,38
13 (LRH)	3.034.050,35	586.573,56	213.663,13 ⁴⁸	3.834.287,04
14 (VfGBbg)	23.446,39	11.096,11	7.231,69 ⁴⁹	41.774,19
20 (Allg. Fin.)	-	5.268.276,36	41.777.169,89 ⁵⁰	47.045.446,25
Gesamt	64.599.677,01	81.161.504,19	136.741.554,33	282.502.735,53
2008	82.914.280,67	71.415.837,66	121.028.635,85	275.358.754,18

Quelle: Haushaltsrechnung 2009

⁴¹ IT-Rücklage: Landtag Brandenburg (Kapitel 01 010) Einnahmen aus der IT-Rücklage / Kosten der Datenverarbeitung (TGr. 99).

⁴² Rücklage Digitalfunk BOS
(Kapitel 03 020 TGr. 63): 11.000.000,00 Euro,
Rücklage aus Zuweisungen an den Landesbetrieb für Datenverarbeitung und IT-Serviceaufgaben (LDS)
(Kapitel 03 020 TGr. 62): 12.651,00 Euro,
Rücklage aus Zuweisungen an die Landvermessung und Geobasisinformation Brandenburg (LGB)
(Kapitel 03 020 TGr. 61): 16.875,00 Euro.

⁴³ Außerplanmäßige Rücklage aus den Maßnahmen im Hochschulbereich (Kapitel 06 100 TGr. 60): 3.006.015,20 Euro,
Rücklagen aller Hochschulen aus den Globalhaushalten (Kapitel 06 100 HGr. 6): 51.652.890,35 Euro.

⁴⁴ Bezeichnung ab November 2009: Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie (MASF).

⁴⁵ Rücklage Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz (Kapitel 07 060 Titel 919 70).

⁴⁶ Rücklage Wirtschaftsbetrieb Forst (Kapitel 10 080 Titel 912 10, 912 11 und 916 10).

⁴⁷ Bezeichnung ab November 2009: Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL).

⁴⁸ IT-Rücklage.

⁴⁹ IT-Rücklage (TGr. 99).

⁵⁰ Rücklage Verwaltungsbudget im Rahmen E-Government (Kapitel 20 050): 4.383.466,00 Euro,
Rücklage zum Aufbau einer Geodateninfrastruktur (Kapitel 20 050 TGr. 71): 1.156.332,00 Euro,
Rücklage im Westgruppe der Truppen (WGT)-Liegenschaftsvermögen (Kapitel 20 630 TGr. 65): 27.134.833,81 Euro,
Rücklage im Bodenreformvermögen aus der Durchsetzung der Ansprüche (Kapitel 20 630 TGr. 66): 8.519.330,00 Euro,
Rücklage (Liquiditätssicherungskonto) aus der Verwaltung und Verwertung der Liegenschaften
aus dem Bodenreformvermögen (Kapitel 20 650 TGr. 67): 583.208,08 Euro.

Im Haushaltsjahr 2009 wurden insgesamt Rücklagen von 282,5 Mio. Euro gebildet und in das Haushaltsjahr 2010 übertragen. Die Rücklagen erhöhten sich gegenüber 2008 um lediglich 7,2 Mio. Euro. Während die Rücklagen der Personalbudgets um 18,3 Mio. Euro (- 22,1 %) reduziert wurden, erhöhten sich die Rücklagen der Verwaltungsbudgets um 9,8 Mio. Euro (+ 13,7 %) und die anderen Rücklagen um 15,7 Mio. Euro (+ 13 %).

Der LRH prüfte stichprobenweise, ob die Rücklagen 2009 richtig festgesetzt wurden.

2.3.2 Rücklagen aus den Personalbudgets

Der Rückgang der Rücklagen Personalbudget um 18,3 Mio. Euro gegenüber 2008 ist darauf zurückzuführen, dass der Rücklagensatz um 10 % auf 70 % (im Epl. 12 auf 40 %) gesenkt wurde. Fast drei Viertel des Rückgangs entfallen auf die Epl. 03, 04 und 12. Für den Epl. 03 ist zudem darauf hinzuweisen, dass ein Vorgriff („Rotbuchung“) auf 2010 zum Ausgleich des Personalbudgets 2009 notwendig war (Ausweis einer negativen Rücklage von 4,4 Mio. Euro).

2.3.3 Rücklagen aus den Verwaltungsbudgets

Obwohl auch für die Bildung der Rücklagen aus den nicht verbrauchten Mitteln der Verwaltungsbudgets der Rücklagensatz von 80 % auf 70 % gesenkt wurde⁵¹, erhöhten sich die Rücklagen gegenüber 2008 um 9,8 Mio. Euro. Dieser Anstieg ist im Wesentlichen auf die nicht vollständige Verwendung der zweckgebundenen Einnahmen (Drittmittel) durch die Hochschulen (Epl. 06) zurückzuführen. Die nicht verwendeten Mittel wurden bis 2009 vollständig einer Rücklage zugeführt und innerhalb des Verwaltungsbudgets erfasst⁵². Mit dem Haushaltsplan 2010 wurde diese Rücklage gesondert ausgewiesen⁵³. Die Rücklagen stiegen gegenüber 2008 um 19,5 Mio. Euro auf 50,6 Mio. Euro (davon Drittmittel: 48,3 Mio. Euro) an.

2.3.4 Andere Rücklagen

In der Haushaltsrechnung 2009 wurden andere Rücklagen von 136,7 Mio. Euro (2008: 121 Mio. Euro) ausgewiesen. Wesentlich für den Anstieg um 15,7 Mio. Euro waren die Auflösung der Rücklage Personalkostenausgleichsfonds (18,3 Mio. Euro) und eine höhere Rücklage aus der Ausgleichsabgabe nach dem SGB IX - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen -⁵⁴ (5,1 Mio. Euro). Dem standen vor allem geringere Rücklagen als 2008 für den Digitalfunk BOS (3,1 Mio. Euro), für drei Landesbetriebe (2,3 Mio. Euro) sowie für das WGT-Liegenschafts- und Bodenreformvermögen (Titelgruppen 65 bis 67 von zusammen 4,6 Mio. Euro) gegenüber.

⁵¹ Für das Kapitel 20 050 war ein Rücklagensatz von 100 % festgelegt.

⁵² Kapitel 06 020 (Allgemeine Bewilligungen) Titel 359 10 bzw. 919 10 (Entnahme aus der bzw. Zuführung zu der Rücklage Verwaltungsbudget).

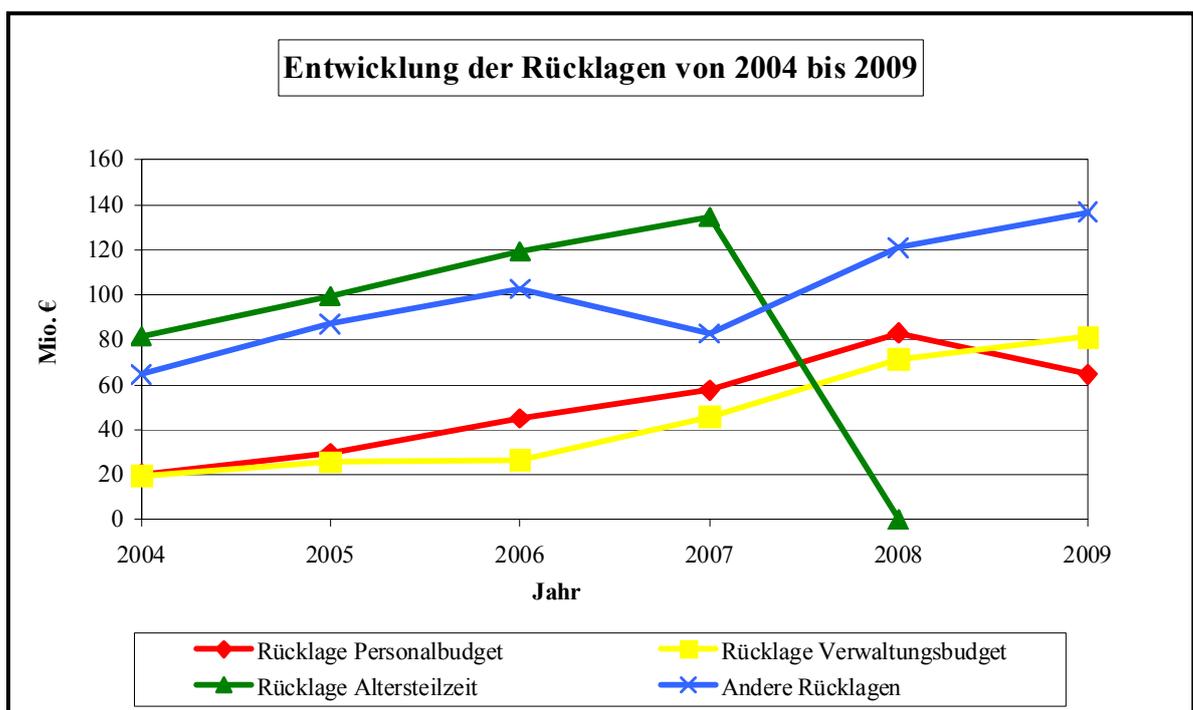
⁵³ Kapitel 06 110 (Investitionsmaßnahmen an Hochschulen - außerhalb der Globalhaushalte) Titel 359 20 bzw. 919 20 (Entnahme aus der bzw. Zuführung zu der Rücklage Kompensationsmittel Hochschulbau).

⁵⁴ SGB Neuntes Buch (IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - in der Fassung vom 20. Juni 2011 (BGBl. I S. 1114).

Im Zusammenhang mit der Rücklage Digitalfunk BOS ist anzumerken, dass der Projektzeitplan für die bundesweite Einführung des Digitalfunks erneut verschoben wurde. Dies hat auch Auswirkungen auf den jährlichen Finanzbedarf des Landes. Im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplanes 2011 wurden die Ausgaben um 10 Mio. Euro auf 22 Mio. Euro gesenkt. Ferner ist vorgesehen, dass das MI Verpflichtungen für 2012 und 2013 i. H. v. 26,5 Mio. Euro eingeht⁵⁵.

2.3.5 Entwicklung der Rücklagen

Die nachstehende Grafik zeigt die Entwicklung der kumulierten Rücklagen von 2004 bis 2009. Die Haushaltsüberschüsse 2007 (402,7 Mio. Euro) und 2008 (147 Mio. Euro), die ebenfalls den Rücklagen zugeführt wurden, sind darin nicht enthalten.



Quelle: Haushaltsrechnungen 2004 bis 2009

Die Rücklagen aus den Personal- und Verwaltungsbudgets und die anderen Rücklagen stiegen von 2004 bis 2008 stetig an. Während 2009 gegenüber 2008 die Rücklagen aus den Verwaltungsbudgets um 9,8 Mio. Euro und die anderen Rücklagen um 15,7 Mio. Euro weiter anwuchsen, gingen die Rücklagen aus den Personalbudgets erstmals um 18,3 Mio. Euro zurück.

⁵⁵ Protokoll der 16. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen vom 30. November 2010 (Drs. P-AHF 5/16).

Das MdF hatte in einem ersten Schritt für 2009 den Rücklagensatz für die Bildung der Rücklagen aus den Personal- und Verwaltungsbudgets - bis auf wenige Ausnahmen - von 80 % auf 70 % gesenkt. Für die Rücklagenbildung 2010 wurde dieser Satz weiter auf nur noch 60 % reduziert. Zudem beschloss die Landesregierung im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplanes 2011 und die für den Haushaltsausgleich erforderliche Nettokreditaufnahme, eine einmalige Entnahme (Einnahme) aus der zum Jahresabschluss 2010 gebildeten Rücklage der Personalbudgets i. H. v. 45 Mio. Euro und der Globalbudgets der Hochschulen i. H. v. 10 Mio. Euro zu veranschlagen. Diese Beträge von zusammen 55 Mio. Euro stellen rechnerisch allgemeine Deckungsmittel für den Haushalt 2011 dar und stehen deshalb am Jahresende 2011 nicht mehr für die Rücklagenbildung zur Verfügung.

2.4 Ausgabereste und Vorgriffe

2.4.1 Grundsätze

Im laufenden Haushaltsjahr nicht in Anspruch genommene Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sowie andere Ausgaben, die im Haushaltsgesetz und Haushaltsplan für übertragbar erklärt wurden, können in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden und erhöhen dann die Ausgabeermächtigung dieses Titels (Ausgabereste). Seine Bildung ist zulässig, sofern der Zweck fort dauert, ein sachliches oder wirtschaftliches Bedürfnis besteht und bei den Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen entsprechende Einnahmen eingegangen sind.

Die Bildung von Ausgaberesten ist in § 45 Abs. 1 bis 4 LHO und den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften⁵⁶ geregelt. Danach bedürfen die Bildung und die Inanspruchnahme u. a. von Ausgaberesten der Einwilligung des MdF. Es darf seine Einwilligung in die Inanspruchnahme nur erteilen, wenn veranschlagte Ausgaben in gleicher Höhe bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht geleistet werden oder wenn Ausgabemittel zur Deckung der Ausgabereste veranschlagt worden sind (§ 19 Abs. 2 LHO). Hiervon ausgenommen sind

1. Ausgabereste aus den Zuweisungen des allgemeinen Steuerverbundes und des Kraftfahrzeugsteuerverbundes, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch das Land Brandenburg zur Verfügung gestellt worden sind, und
2. Ausgabereste, denen zweckgebundene Einnahmen gegenüberstehen.

Das MdF kann in besonders begründeten Einzelfällen die Übertragbarkeit von Ausgaben zulassen, soweit Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen noch im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind⁵⁷.

⁵⁶ Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) in der Fassung vom 6. Februar 2011 (Amtsblatt für Brandenburg S. 490).

⁵⁷ §§ 19 und 45 LHO und die dazugehörigen VV.

Vorgriffe sind Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben. Sie sind auf die nächstjährige Bewilligung für den gleichen Zweck anzurechnen. Ein Vorgriff ist zulässig, soweit im Haushaltsplan des nächsten Haushaltsjahres eine Ausgabe mit gleicher Zweckbestimmung und im laufenden Haushaltsjahr ein kassenmäßiger Ausgleich vorgesehen wird. Der Ansatz im nächsten Haushaltsjahr muss so bemessen sein, dass er bei einer Anrechnung als Vorgriff zur Finanzierung des verbleibenden Bedarfs ausreicht. In der Haushaltsrechnung werden die Vorgriffe im laufenden Haushaltsjahr beim Rechnungssoll als Minus-Ausgabereist dargestellt.

2.4.2 Überblick

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der am Ende des Rechnungsjahres verbliebenen Ausgabereist und Vorgriffe.

Jahr	Ansatz der Ausgaben	Ausgabereist	davon Haushaltsvorgriffe	Anteil der Ausgabereist am Ausgabevolumen
				in %
				in Mio. €
2004	9.811,0	159,4	0,7	1,6
2005	9.981,3	170,7	1,7	1,7
2006	10.047,3	145,9	-	1,5
2007	10.012,5	190,7	1,4	1,9
2008	10.242,7	110,3	-	1,1
2009	10.207,2	92,1	0,4	0,9

Quellen: Haushaltsrechnungen 2004 bis 2009

Das MdF willigte 2009 in die Bildung von Ausgabereisten i. H. v. 92,1 Mio. Euro ein (2008: 110,3 Mio. Euro). Sie reduzierten sich gegenüber dem Vorjahr um 18,2 Mio. Euro (- 16,5 %).

Nach Einzelplänen und Hauptgruppen ergibt sich für 2009 folgende Übersicht:

Ressort (Epl.)	Ausgabereste						Vorriff	Gesamt
	HGr. 4 ⁵⁸	HGr. 5 ⁵⁹	HGr. 6 ⁶⁰	HGr. 7 ⁶¹	HGr. 8 ⁶²	HGr. 9 ⁶³		
	in Tsd. €							
MI (03)	-	-	957,5	-	-	-	-	957,5
MWFK (06)	-	-	10,6	-	-	-	-	10,6
MASGF (07)	-	-	-	-	-	29,3	-	29,3
MLUV (10)	83,9	22.159,5	1.472,8	106,0	93,7	-	- 386,2	23.529,7
MIR (11)	-	412,6	13.683,9	-	35.879,2	-	-	49.975,7
Allg. Fin. (20)	-	712,6	15.393,6	-	1.102,8	-	-	17.209,0
Gesamt	83,9	23.284,7	31.518,4	106,0	37.075,7	29,3	- 386,2	91.711,8

Quelle: Haushaltsrechnung 2009

Geringere Ausgabereste als im Jahr 2008 wurden insbesondere im Epl. 20 gebildet. Der Ausgabereist für den Ausgleichsfonds⁶⁴ ist gegenüber 2008 um 11,9 Mio. Euro auf noch 12,5 Mio. Euro vermindert worden. Der Ausgabereist 2009 für das Pilotprojekt Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)⁶⁵ sank um 3,8 Mio. Euro auf 0,7 Mio. Euro. Im Epl. 11 wurden 2009 um 4,1 Mio. Euro geringere Ausgabereste als 2008 ausgewiesen. Die Reste wurden gegenüber dem Vorjahr für den Betriebskostenausgleich Eisenbahnverkehrsunternehmen, die die Leistungen des Öffentlichen Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) erbringen⁶⁶, um 5,7 Mio. Euro auf 13,6 Mio. Euro und für Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen⁶⁷ um 3,2 Mio. Euro reduziert.

Das MdF ging davon aus, dass Ausgabereste von 86,6 Mio. Euro aus dem Gesamthaushalt zu decken seien. Es waren jedoch 82,3 Mio. Euro⁶⁸ (2008: 97,8 Mio. Euro), davon 69,7 Mio. Euro, denen zweckgebundene Einnahmen gegenüberstanden, und 12,6 Mio. Euro aus den Zuweisungen des allgemeinen Steuerverbundes. Das MdF hatte zudem zugesagt, weitere Reste von 8,3 Mio. Euro⁶⁹ aus dem Gesamthaushalt zu decken. Tatsächlich waren somit 90,6 Mio. Euro (98,4 %) aus dem Gesamthaushalt zu finanzieren.

⁵⁸ Personalausgaben.

⁵⁹ Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst.

⁶⁰ Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen.

⁶¹ Baumaßnahmen.

⁶² Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen.

⁶³ Besondere Finanzierungsausgaben.

⁶⁴ Kapitel 20 030 (Kommunaler Finanzausgleich) Titel 613 14 (Ausgleichsfonds).

⁶⁵ Kapitel 20 020 (Allgemeine Bewilligungen) TGr. 62 (Neues Finanzmanagement) Titel 526 62 (Sachverständige).

⁶⁶ Kapitel 11 500 (Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs) Titel 682 10 (Betriebskostenausgleich an öffentliche SPNV-Leistungsersteller).

⁶⁷ Kapitel 11 500 Titel 891 10 (Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen).

⁶⁸ § 45 Abs. 3 Satz 3 Nrn. 1 und 2 LHO.

⁶⁹ Davon: 4,1 Mio. Euro (Zuweisungen an die Landeshauptstadt Potsdam),
3,5 Mio. Euro (Sanierung der Braunkohleindustrie),
0,7 Mio. Euro (Pilotprojekt KLR).

Das MdF erteilte am 16. April 2010 seine Einwilligung in die Bildung der Ausgabereste und des Vorgriffs aus dem Jahr 2009.

Der Haushaltsplan 2009 sah keine Mittel zur Finanzierung der Ausgabereste vor. Der weit überwiegende Anteil der Ausgabereste ist aus dem Gesamthaushalt zu decken. Gleichwohl wird wie in den Vorjahren deren Inanspruchnahme vom MdF im Rahmen der allgemeinen Steuerung des Landshaushalts sichergestellt.

Der LRH prüfte in drei Ressorts (MIL, MUGV und MdF) die Berechnung und ob für die Bildung der Ausgabereste ausführlich begründete Anträge vorlagen. Seine Feststellungen hat er im MdF ausgewertet. Es wurde die Übereinstimmung erzielt, künftig auf die Einhaltung des Haushaltsrechts hinzuwirken.

2.5 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen sind insbesondere über- und außerplanmäßige Ausgaben, die gemäß § 37 LHO grundsätzlich der Einwilligung des MdF bedürfen. Der unvorhergesehene und unabweisbare Bedarf ist zu begründen und ein Vorschlag zur Finanzierung dieser zusätzlichen Ausgaben aus Einsparungen bei anderen Ausgaben in demselben Einzelplan zu unterbreiten. Das MdF hat die Begründung und den Einsparungsvorschlag des Ressorts zu prüfen und darf seine Einwilligung nur im Fall des Vorliegens der Voraussetzungen erteilen. Mehrausgaben aus zweckgebundenen Mehreinnahmen stellen keine über- oder außerplanmäßigen Ausgaben dar. Das MdF hat über- und außerplanmäßige Ausgaben mit einem Einzelbetrag von 25.000 Euro und darüber halbjährlich dem Landtag mitzuteilen (§ 37 Abs. 4 LHO) sowie Übersichten über die über- und außerplanmäßigen Haushaltsüberschreitungen einschließlich der Vorgriffe⁷⁰ und die Gründe hierfür der jährlichen Haushaltsrechnung beizufügen (§ 85 Abs. 1 LHO).

Die Haushaltsrechnung 2009 enthält eine Übersicht über die über- und außerplanmäßigen Haushaltsüberschreitungen einschließlich der Vorgriffe. Sie weist 72 Haushaltsüberschreitungen von 179,8 Mio. Euro aus.

⁷⁰ Vorgriffe sind Beträge, um die die im Haushaltsplan bei einem Titel ausgebrachten Ausgabemittel einschließlich der aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr übertragenen Ausgabereste überschritten worden sind und die von den im Haushaltsplan des nächsten Haushaltsjahres bei gleicher Zweckbestimmung ausgebrachten Ausgabemitteln vorweg abgesetzt werden. Sie führen im Jahr der Inanspruchnahme zu überplanmäßigen Ausgaben und belasten kassenmäßig das Haushaltsjahr, in dem sie geleistet wurden und rechnungsmäßig erst den Rechnungsabschluss des folgenden Jahres.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung von 2004 bis 2009:

Jahr	überplanmäßige Ausgaben	außerplanmäßige Ausgaben	Vorgriffe	weitere Mehrausgaben ⁷¹	Gesamt
	in Tsd. €				
2004	14.415,4	35.895,6	656,9	123,3	51.091,2
2005	46.168,2	10.102,4	1.665,6	814,0	58.750,2
2006	79.528,2	18.238,6	-	100,0	97.866,8
2007	50.141,7	5.087,5	1.432,4	743,5	57.405,1
2008	24.629,7	3.510,5	-	7.735,2	35.875,4
2009	115.625,8	48.424,2	386,2	16.010,4 ⁷²	180.446,6

Quellen: Haushaltsrechnungen 2004 bis 2009

Im Haushaltsjahr 2009 stiegen die Mehrausgaben insgesamt stark an und erreichten die fünffache Höhe des Vorjahreswertes. Während sich die weiteren Mehrausgaben etwas mehr als verdoppelten, erhöhten sich die außerplanmäßigen Ausgaben auf fast das 14-fache des Betrages von 2008. Mehrausgaben von 79,7 Mio. Euro entstanden allein durch:

- überplanmäßige Ausgaben von 57,6 Mio. Euro für den Erwerb der Beteiligung der LBB AG an der ILB i. H. v. 25 % des Stammkapitals und
- außerplanmäßige Ausgaben von 22,1 Mio. Euro im Rahmen von Kostenerstattungen für Leistungen der Grundsicherung im Alter für stationär betreute Personen.

Der LRH prüfte in vier Ressorts die über- und außerplanmäßigen Ausgaben mit einem Einzelbetrag von 25.000 Euro und darüber in Bezug auf die angebotene Deckung, den Nachweis der Belastung des Gesamthaushaltes hieraus und das Vorliegen der Einwilligungsvoraussetzungen sowie die weiteren Mehrausgaben. Seine Feststellungen hat er den geprüften Ressorts mitgeteilt. Er wird gemeinsam mit diesen auf eine künftig haushaltsrechtskonforme Praxis hinwirken.

⁷¹ Mehrausgaben ohne die nach § 37 Abs. 1 LHO erforderliche Einwilligung des MdF.

⁷² Diese Ausgaben betrafen i. H. v. 15 Mio. Euro den Bereich der Wirtschafts- und Strukturförderung des MW.

2.6 Verwahrungen und Hinterlegungen

Verwahrungen sind vorläufige Buchungen von Einnahmen außerhalb der vorgegebenen Einnahmetitel und somit keine Haushaltseinnahmen. Gemäß § 60 Abs. 2 LHO darf eine Einzahlung nur in Verwahrung genommen werden, solange sie nicht oder wenn sie ihrer Art nach nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann. Auszahlungen aus Verwahrungen dürfen nur im Zusammenhang mit dem Verwahrungszweck geleistet werden. Eine in Verwahrung gebuchte Einzahlung ist grundsätzlich in dem Haushaltsjahr zu vereinnahmen, in dem die Verwahrung entstanden ist, spätestens jedoch bis zum Ablauf des zweiten auf die Buchung folgenden Haushaltsjahres. Die Dienststellen haben eine Annahmeanordnung zu erteilen und der zuständigen Kasse zuzuleiten, sobald für eine Einzahlung der Grund, der Zahlungspflichtige, der Betrag und die Fälligkeit feststehen. Nachweisungen über die bis zum Jahresabschluss nicht endgültig abgewickelten Verwahrungen sind den Rechnungsnachweisungen als Anlage beizufügen. Kassenverstärkungskredite sind wie Verwahrungen zu behandeln (§ 60 Abs. 3 LHO).

Hinterlegung ist die Übergabe einer Sache zur treuhänderischen Verwaltung (z. B. Geld, Wertpapiere und sonstige Urkunden sowie Kostbarkeiten). Die Hinterlegung ist möglich als Erfüllung einer Verbindlichkeit, als Erfüllungersatz, als Sicherheitsleistung und zur Sicherung der hinterlegten Sache. Hinterlegungsgeschäfte werden von Hinterlegungsstellen (Amtsgerichte) und von der Hinterlegungskasse (Landesjustizkasse [LJK]) wahrgenommen.

Aus den Rechnungsnachweisungen ergeben sich zum 31. Dezember 2009 Verwahrungen und Hinterlegungen in folgender Höhe:

Verwahrungen und Hinterlegungen	gesamt	davon		
		LHK	SG LJK	SAP-Kasse
	in Tsd. €			
Verwahrungen (OGr. 90)	840.962,2	756.682,1	9.172,4	75.107,7
Hinterlegungen (OGr. 97)	53.694,5	-	53.694,5	-
Gesamt 2009	894.656,7	756.682,1	62.866,9	75.107,7
<i>Gesamt 2008</i>	<i>986.982,6</i>	<i>927.914,3</i>	<i>59.068,3</i>	<i>-</i>

Quellen: Rechnungsnachweisungen und Buchungslisten zu den Jahresabschlüssen 2008 und 2009

Zum Jahresabschluss 2009 verblieben 894,7 Mio. Euro auf den Verwahrungsbuchungsstellen, davon 831,8 Mio. Euro (einschließlich der SAP-Kasse) auf den Buchungsstellen der Landeshauptkasse (LHK). Die Verwahrungen sanken gegenüber dem Vorjahr um 95,7 Mio. Euro. Gleichzeitig erhöhten sich die Hinterlegungen um 3,4 Mio. Euro.

72,8 % der 2009 in den Verwahrungen ausgewiesenen Beträge entfallen auf die Allgemeine Rücklage und die Kassenverstärkungskredite:

- Die Haushaltsüberschüsse 2007 und 2008 von zusammen 549,7 Mio. Euro wurden als Allgemeine Rücklage mit dem Verweis auf §§ 25 Abs. 2 und 62 Abs. 2 LHO innerhalb der Verwahrungen ausgewiesen.
- Kassenverstärkungskredite von 101,5 Mio. Euro wurden in den sonstigen Verwahrungen erfasst.

Der LRH prüfte die als Verwahrungen ausgewiesenen Beträge im Geschäftsbereich von fünf Ressorts darauf, ob sie noch 2009 zu Einnahmen hätten führen können. Zudem ging er der Frage nach, über welchen Zeitraum Einzelbeträge in Verwahrungen nachgewiesen wurden.

Der LRH hatte im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2008 festgestellt, dass die Haushaltsüberschüsse 2007 und 2008 von zusammen 549,7 Mio. Euro über einen Zeitraum von fast zwei Jahren auf einer Verwahrungsbuchungsstelle erfasst und keiner Verwendung zugeführt wurden. Für den LRH war nicht erkennbar, warum die Mittel nicht bereits mit Beginn des Jahres 2009 als „Sockelbetrag“ dem Versorgungsfonds zugeführt wurden. Die Erhebungen zum Jahresabschluss 2009 ergaben, dass die Haushaltsüberschüsse sowohl 2009 als auch 2010 weiterhin in Verwahrungen verblieben waren. Das MdF wies darauf hin, dass dem Haushaltsgesetzgeber so die Möglichkeit gegeben werden sollte, flexibel und ohne zeitliche Limitierung über die Verwendung dieser Mittel entscheiden zu können.

Erst am 23. Juli 2010 wurde ein Teil der Haushaltsüberschüsse i. H. v. 200 Mio. Euro in den Landshaushalt übernommen („Zuführung an den Versorgungsfonds“). Von den restlichen Mitteln wurden am 23. November 2010 zum Ausgleich des Fehlbetrages 2009 144,5 Mio. Euro in den Landshaushalt vereinnahmt. Zum Jahresabschluss 2010 verblieben somit noch 205,2 Mio. Euro in Verwahrung.

Da der Haushaltsplan 2011 nur die Entnahme von 30 Mio. Euro⁷³ vorsieht, ist davon auszugehen, dass Ende 2011 innerhalb der Verwahrungen immer noch ein Restbetrag des Überschusses 2007 von 28,2 Mio. Euro und der Überschuss 2008 in voller Höhe mit 147 Mio. Euro nachgewiesen werden.

Das MdF hält den Einsatz der verbliebenen Mittel zur Begrenzung der Nettokreditaufnahme in den kommenden Jahren für haushaltspolitisch geboten. Deshalb werden die Mittel weiterhin auf der eingerichteten Verwahrungsbuchungsstelle verbleiben.

⁷³ Kapitel 20 020 Titel 351 10. Bei diesem Titel sind Mehreinnahmen (zusätzliche Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage) zulässig zur Deckung von unvorhergesehenen und unabweisbaren Mehrausgaben sowie zur Verminderung oder Vermeidung eines Fehlbetrages gemäß § 25 LHO.

2.7 Personalverstärkungsmittel

2.7.1 Grundsätze und Überblick

Aus den Personalverstärkungsmitteln können Ausgaben zur Deckung von Personalmehrausgaben geleistet werden, die auf Grund von Besoldungs- und Tariferhöhungen oder aus anderen unabwiesbaren Gründen entstehen und bei der Festsetzung der Personalausgaben in den einzelnen Kapiteln und Titeln des Landeshaushalts nicht berücksichtigt werden konnten. Die Personalverstärkungsmittel werden im Epl. 20⁷⁴ für alle Einzelpläne zur Verstärkung der Personalausgaben veranschlagt. Der Ansatz 2009 betrug 91,3 Mio. Euro.

Das MdF ermittelt die Höhe der zu veranschlagenden Personalverstärkungsmittel auf der Grundlage der Ausgaben des Vorjahres, von Annahmen über voraussichtlich zu erwartende zusätzliche Zahlungen auf Grund von Tarif- und Besoldungserhöhungen und weiterer Einzelfälle (z. B. Zahlungen im Rahmen des Mutterschutzes). Im Wesentlichen wird die Höhe der einzelnen Positionen geschätzt. Das MdF weist den Ressorts auf Antrag die Personalverstärkungsmittel zu. Sie erhöhen dort das jeweilige Personalbudget („Sollzugang“).

Zur Höhe der 2007 bis 2009 geplanten und tatsächlich bereitgestellten Personalverstärkungsmittel ergibt sich:

Haushaltsjahr	Höhe der Ansätze	Ist-Ausgaben	Mehrausgaben (+) / Minderausgaben (-)
2007	63,0	53,5	- 9,5
2008	56,6	35,6	- 21,0
2009	91,3	108,2	+ 16,9

Quellen: Haushaltspläne 2007 bis 2009 und Übersichten des MdF

Obwohl der Ansatz 2009 erheblich erhöht wurde, waren Mehrausgaben von 16,9 Mio. Euro zu leisten. Sie waren im Wesentlichen durch die finanziellen Auswirkungen aus dem Abschluss des Tarifvertrages für die Beschäftigten des Landes zum 1. März 2009 und der zu diesem Stichtag wirkungsgleichen Übernahme der Erhöhungen für den Besoldungsbereich begründet.

⁷⁴ Kapitel 20 020 (Allgemeine Bewilligungen) Titel 461 20.

2.7.2 Ausgleich eines Defizits im Personalbudget des Ministeriums des Innern

Das MI informierte das MdF am 16. März 2009 über voraussichtliche Überschreitungen des Personalbudgets 2009 um bis zu 7,4 Mio. Euro. Das MdF stellte am 26. März 2009 u. a. eine Zuweisung von Personalverstärkungsmitteln zur Erhöhung des Personalbudgets ab dem 1. Oktober 2009 in Aussicht⁷⁵. Das MI beantragte am 9. November 2009 auf der Grundlage einer Hochrechnung zum 30. Oktober 2009 die Zuweisung von Personalverstärkungsmitteln zur Behebung des Defizits im Personalbudget 2009. Es ging in der Folge zudem von Mehrausgaben von 1,8 Mio. Euro für die Heilfürsorge und insgesamt von einem Defizit von 9 Mio. Euro aus.

Auf der Grundlage der vorläufigen Daten zum Jahresabschluss 2009 zeichnete sich im Januar 2010 ein Defizit von 7 Mio. Euro ab, das in voller Höhe als Vorgriff auf das Personalbudget 2010 anzurechnen gewesen wäre. Gleichzeitig würde sich dieser Vorgriff mindernd auf das Personalbudget 2010 auswirken. Ein Ausgleich wäre jedoch nicht zwingend im Haushaltsjahr 2010 notwendig gewesen. Da das MI auf der Basis des ihm zunächst vorläufig für 2010 vom MdF zugestandenem Personalbudgets bereits ein Defizit von 21 Mio. Euro errechnet hatte, beschloss das MdF, dem MI die 2009 noch verfügbaren Personalverstärkungsmittel i. H. v. 2 Mio. Euro zuzuweisen. Es ging davon aus, dass ein verminderter Vorgriff auf 2010 zusammen mit der dem MI zugestandenem Personalbudgeterhöhung von 10 Mio. Euro für 2010 eine „Anreizwirkung“ zur Einhaltung des Personalbudgets entfalten würde. Gleichzeitig wurde dem Ministerium wie in den Vorjahren gestattet, die Mehrausgaben von 1,8 Mio. Euro für die Heilfürsorge nicht bei der Rücklagenbildung zu berücksichtigen, so dass sich der zu erwartende Vorgriff in gleicher Höhe weiter reduzierte. Damit wurden dem MI für 2009 aus den Personalverstärkungsmitteln insgesamt 19,1 Mio. Euro vorwiegend zum Ausgleich für Tarif- und Besoldungserhöhungen zugewiesen.

Der LRH wies darauf hin, dass die Zuweisung zusätzlicher Personalverstärkungsmittel zum Ausgleich des Defizits im Personalbudget des MI nicht sachgerecht war. Es war nicht erkennbar, ob das MI alle Möglichkeiten ausgeschöpft hatte, um das bereits in Vorjahren erkannte Defizit durch entsprechende personalwirtschaftliche Maßnahmen zu mindern. Hinzu kommt, dass das MdF bereits in den Vorjahren Anträgen des MI auf Ausnahmen hinsichtlich der Bewirtschaftung des Personalbudgets stattgegeben hatte.

Nach dem jährlichen Haushaltswirtschaftsrundschreiben sind die ggf. durch Zuweisung von Verstärkungsmitteln und durch Verwendung von zweckgebundenen Mehreinnahmen fortgeschriebenen Personalbudgets bis zum Jahresabschluss verbindlich einzuhalten. Die Möglichkeiten der Stellenpläne können nicht mehr genutzt werden, wenn auf Grund ressortinterner Hochrechnungen und Prognosen zu erwarten ist, dass die Personalausgaben des Einzelplans bis zum Jahresabschluss 2009 überschritten oder das Personalbudget für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung nicht eingehalten würde. In diesem Fall sind rechtzeitig Personalbewirtschaftungsmaßnahmen einzuleiten.

⁷⁵ Die Personalbudgets wurden 2006 für alle Einzelpläne neu berechnet. Im Ergebnis sollten einheitlich 91,9 % der Planstellen und Stellen finanziert werden (Um die Budgets einzuhalten, konnten die Ressorts somit 8,1 % der Planstellen und Stellen nicht besetzen.). Das MI hatte gegen diese Regelung Bedenken geäußert. Ihm wurde Hilfe zugesichert, wenn sich das neue Personalbudget nicht als auskömmlich erweisen sollte. Dem MI wurden in den vergangenen Jahren - obwohl sich für die Folgejahre ein Defizit abzeichnete - Ausnahmen von den für die einzelnen Haushaltsjahre festgelegten personalwirtschaftlichen Beschränkungen zugestanden, so dass bestimmte Maßnahmen (z. B. die Übernahme von Anwärtern oder die Durchführung von einzelnen Beförderungen) möglich waren.

Offensichtlich haben sich die vom MdF auch in den Vorjahren erteilten Ausnahmegenehmigungen in Bezug auf die Erzielung eines ausgeglichenen Personalbudgets im MI bisher nicht positiv ausgewirkt.

Personalverstärkungsmittel können für Ausgaben zur Deckung von Personalmehrausgaben geleistet werden, die auf Grund von Besoldungs- und Tariferhöhungen oder aus anderen unabweisbaren Gründen entstehen und bei der Festsetzung der Personalausgaben in den einzelnen Kapiteln und Titeln des Landeshaushalts nicht berücksichtigt werden konnten. Eine weitere Begründung, die eine zusätzliche Ausnahmeregelung des MdF rechtfertigen würde, war nicht erkennbar.

Das MdF hielt es für zweckmäßig, die bereitstehenden, aber letztlich nicht in der beantragten Höhe für Besoldungssteigerungen benötigten überplanmäßigen Ausgaben dem MI zur Verringerung des Vorgriffes auf 2010 zuzuweisen. Der LRH hält es für notwendig, dass das MI Personalausgaben in der benötigten Höhe veranschlagt, damit Personalverstärkungsmittel nicht zweckfremd verwendet werden. Dies ist erforderlich, um das parlamentarische Budgetrecht zu wahren.

2.8 Ausgewählte Soll-Ist-Abweichungen

2.8.1 Erlöse aus der Veräußerung von unbeweglichen Sachen

Das Land veranschlagt jährlich Erlöse aus der Veräußerung von unbeweglichen Sachen. Die tatsächlichen Einnahmen lagen jeweils deutlich über den Ansätzen:

Kapitel 20 630 ⁷⁶ Titel 131 10 ⁷⁷	Haushaltsjahr				
	2007	2008	2009	2010	2011
Ansatz (Mio. €)	2,1	2,0	1,9	2,0	2,0
Ist-Einnahmen (Mio. €)	7,2	3,9	5,9	7,4	
Mehreinnahmen (Mio. €)	5,1	1,9	4,0	5,4	

Quellen: Haushaltspläne 2007 bis 2011, Haushaltsrechnungen 2007 bis 2009 und Jahresabschluss 2010

Das MdF führte aus, dass sich - neben den Festlegungen in den vom BLB für die Grundstücke des Allgemeinen Grundvermögens erstellten Verwertungsplänen⁷⁸ - ein erheblicher Teil der Erlöse aus operativen, nicht geplanten Veräußerungen⁷⁹ von Liegenschaften ergibt.

⁷⁶ Liegenschaftsvermögen.

⁷⁷ Erlöse aus der Veräußerung von unbeweglichen Sachen.

⁷⁸ Angaben: Bezeichnung des Grundstücks, Grundstücksgröße und Höhe der erwarteten Einnahme.

⁷⁹ Dazu gehörten: Maßnahmen zur Förderung der kommunalen und regionalen Entwicklung, Verbesserung der Marktsituation (erhöhtes Kaufinteresse), Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und Schaffung eigentumsrechtlicher Voraussetzungen, um Fördermittel erhalten zu können sowie die Nutzung von Auktionen.

Die vom BLB erstellten Verwertungspläne ließen es bisher nicht zu, kurz-, mittel- und langfristige Veräußerungsstrategien des Landes zu entwickeln. Der BLB begann erstmals im Juli 2010 damit, alle im Eigentum des Landes befindlichen Grundstücke des Allgemeinen Grundvermögens zusammenzustellen und dabei festzulegen, ob das einzelne Grundstück innerhalb der nächsten zwei bis drei Jahre im Bestand bleibt, entwickelt oder verwertet werden soll. Aus einem ersten Entwurf des BLB ergab sich folgender Überblick:

Anzahl der Liegenschaften: 373		
davon:	davon:	davon:
unbebaut: 188	ungenutzt: 167	in Sondernutzung ⁸⁰ : 117
bebaut: 185	genutzt mit Wohnungsmietvertrag: 43	für eine Verwertung vorgesehen: 242 ⁸¹
	genutzt mit sonstigem Nutzungsvertrag: 145 ⁸²	für eine Entwicklung vorgesehen: 14
	genutzt ohne Vertrag: 18	

Das MdF wies darauf hin, dass der BLB in den vergangenen Jahren mehr Objekte als zunächst vorgesehen verwertet hat und schneller als erwartet entsprechende Verträge schloss. Ausgehend vom Bestand des entbehrlichen Landesvermögens im Allgemeinen Grundvermögen seien sich der BLB und das MdF einig, den Bestand der Liegenschaften durch Veräußerungen jährlich um 20 % zu reduzieren und hierbei den Schwerpunkt auf die kostenintensiven Objekte zu legen. Auf ein darüber hinaus gehendes Konzept habe das MdF auf Grund der „geringen Anzahl von Liegenschaften“ verzichtet.

2.8.2 Doppelzahlung an eine Stadt, die Sitz einer Spielbank ist

Nach § 11 Abs. 1 des Glücksspielgesetzes des Landes Brandenburg⁸³ ist der Spielbankunternehmer⁸⁴ verpflichtet, an das Land eine Spielbankabgabe zu entrichten. Von dieser Abgabe erhält die Gemeinde, die der Sitz einer Spielbank ist, vom Land einen Anteil von 15 %⁸⁵. Der Betrag wird vierteljährlich nachträglich überwiesen.

⁸⁰ Der Begriff der Sondernutzung wird verwendet für Friedhofsflächen, Erbbaurechtsverträge und für von Polizeidienststellen genutzte Flächen.

⁸¹ Teilweise sind Verwertungstermine festgelegt: für 2010: 15, für 2011: 60, für 2012: 26, für 2013: 7 und für 2014: 1.

⁸² Davon 18 mit Gewerbemietvertrag.

⁸³ Glücksspielgesetz des Landes Brandenburg in der Fassung vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I S. 218).

⁸⁴ Der Spielbankunternehmer ist derjenige, der eine Spielbank als Erlaubnisinhaber betreibt. Im Land Brandenburg ist es die Brandenburgische Spielbanken GmbH & Co KG.

⁸⁵ § 1 der Verordnung über den Anteil der Spielbankgemeinde an der Spielbankabgabe (Spielbankenabgabenanteilverordnung - SpielantV) in der Fassung vom 22. Oktober 1998 (GVBl. II S. 603).

Die Abgabe einer Spielbank für das zweite Quartal 2007 an das Land betrug 1,7 Mio. Euro. Daraus ergab sich ein Anteil für die Stadt von 247.595,36 Euro. Das MdF überwies der Stadt im Juli 2007 auf Grund einer falschen Stornierung einer Auszahlungsanordnung den Betrag doppelt. Das MdF stellte diese „Doppelzahlung“ nicht fest. Es teilte dem LRH mit, dass das Aufkommen der Spielbankabgabe je Monat stark schwanke und sich nicht genau planen lasse, so dass die Höhe der nachgewiesenen Beträge nicht signifikant auffällig war. Es führte weiter aus, dass die Stadt im Jahr 2007 das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-Verfahren (HKR-Verfahren) auf SAP umgestellt habe und die nicht zuzuordnende Einnahme unter Verwahrungen erfasste. Erst bei der endgültigen Klärung ihrer Umstellungskonten im Jahr 2009 habe die Stadt die LHK als Absender der in Verwahrung genommenen Einzahlung festgestellt und erkannt, dass eine offene Forderung gegenüber dem Land weder aus 2009 noch aus 2007 bestand. Der vom Land zuviel überwiesene Betrag wurde erst am 11. November 2009 wieder im Landeshaushalt vereinnahmt.

Nach Nr. 7.8 der VV zu § 34 LHO ist die Haushaltsüberwachungsliste Ausgaben (HÜL-A) monatlich aufzurechnen und mit den Sachbüchern der Kasse abzugleichen. Das MdF konnte eine solche Liste für den entsprechenden Titel nicht vorlegen. Der LRH wies das MdF darauf hin, den notwendigen Abgleich nicht vorgenommen und so die „Doppelzahlung“ nicht festgestellt zu haben. Das Ministerium hat den Sachverhalt ausgewertet und Maßnahmen getroffen, um solche Fälle künftig auszuschließen. Auch die Stadt „bemerkte“ den zusätzlichen Zahlungseingang erst nach über zwei Jahren.

2.8.3 Entgeltzahlungen des MdF an den BLB für ungenutzte Liegenschaften und Kantinen

2.8.3.1 Grundlagen und Überblick

Das zunächst dem MdF zugeordnete Ressortvermögen und die Liegenschaften der Landesbehördenzentren wurden dem BLB 2006 übertragen. Die Dienststellen des nachgeordneten Bereiches des MdF schlossen anschließend Einzelnutzungsvereinbarungen (ENV) mit dem BLB. Ab dem 1. Januar 2007 folgten die Dienststellen der übrigen Ressorts. Der BLB verwaltet die Liegenschaften als kaufmännisch handelnder Dienstleister u. a. mit dem Ziel, ortsübliche Mieten zu realisieren. Das übergebene Ressortvermögen umfasste auch alle nicht genutzten Liegenschaften und Gebäude. Das MdF verpflichtete sich am 19. Juni 2007, ein so genanntes Leerstandsentgelt⁸⁶ für die zum 1. Januar 2007 nicht genutzten Liegenschaften und Gebäude zu zahlen, da der BLB dafür nicht verantwortlich war. Die Vereinbarung galt zunächst bis zum 31. Dezember 2007. Sie wurde jedoch jährlich, mittlerweile bis zum 31. Dezember 2010, verlängert. Ein Leerstandsentgelt gewährt das MdF grundsätzlich nicht nach einer planmäßigen Kündigung der ENV. Für diese Liegenschaften hat der BLB selbst für eine Neuvermietung zu sorgen. Zum Jahresende 2010 wurden Flächen im Umfang von 56.100 m² nicht genutzt.

⁸⁶ Hierzu zählen im Wesentlichen 25 % der ortsüblichen Miete (d. h. der „nachhaltig erzielbaren Nettokaltmiete“) sowie die Betriebs- und Nebenkosten.

Neben dem Ressortvermögen waren auch die Kantinen in das Vermieter-Mieter-Modell einzubeziehen. Konnte eine Kantine einem Nutzer zugeordnet werden, so wurde dies in der jeweiligen ENV berücksichtigt und entsprechende Entgelte festgelegt. Für die Kantinen in den zunächst vier Landesbehördenzentren⁸⁷ und dem Standort Heinrich-Mann-Allee 107 war das nicht möglich, weil sie jeweils von mehreren Dienststellen genutzt und somit nicht einem Nutzer zugeordnet werden konnten. Um auch hier Entgelte erheben zu können, schlossen das MdF und der BLB am 12. Oktober 2007 eine Vereinbarung.

Das MdF veranschlagte ab dem Haushaltsjahr 2007 Ausgaben für Leerstandsentgelte und Ausgaben für Nutzungsentgelte für Kantinen⁸⁸:

Ausgaben für	Ansatz					Ist-Ausgaben			
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010
	in Tsd. €								
Leerstand	1.031	940	940	746	743	1.011	905	755	
Kantinen	745	946	946	1.454	1.331	887	1.094	1.293	
Gesamt	1.776	1.886	1.886	2.200	2.074	1.898	1.999	2.048	2.065

Quellen: Haushaltspläne 2007 bis 2011, Haushaltsrechnungen 2007 bis 2009 und Jahresabschluss 2010

Der Gesamtansatz der Ausgaben erhöhte sich von 2007 bis 2010 um 23,9 %. Die Ist-Ausgaben lagen 2007 bis 2009 jeweils über den Ansätzen. Während die Leerstandsentgelte sowohl vom Ansatz als auch von den Ist-Ausgaben kontinuierlich jeweils um etwa ein Viertel gesenkt wurden, erhöhten sich die Ausgaben für die Kantinen erheblich (Ansatz: + 78,7 % und Ist-Ausgaben: + 45,8 %). Allein für 2010 wurde hier der Ansatz um 53,7 % gegenüber 2009 angehoben.

Die Entgelte enthalten auch Vorauszahlungen für Betriebs- und Nebenkosten, die zum Jahresende abgerechnet werden.

2.8.3.2 Entgeltzahlungen für ungenutzte Liegenschaften

Im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2006 hatte der BLB für die in den Bestand zu übernehmenden Gebäude mittels einer Ertragswertschätzung⁸⁹ die Höhe der erzielbaren Nettokaltmieten ermittelt. Der BLB und das MdF kamen auf dieser Grundlage überein, davon 25 % als Miete für die Leerstandsflächen festzulegen. Das MdF hatte weiterhin die Betriebs- und Nebenkosten (z. B. für Strom, Wärme, Wasser und Reinigung) in voller Höhe zu tragen. Zunächst wurden Vorauszahlungen von 2,50 Euro je m² geleistet, die mit der jeweiligen Jahresendabrechnung verrechnet wurden.

⁸⁷ Potsdam: Steinstraße 104 - 106 und ab dem 1. Mai 2008: Henning-von-Tresckow-Straße 9 - 13,
Neuruppin: Justizzentrum (Feldmannstraße 1) und Behördenzentrum (Fehrbelliner Straße 4 b),
Cottbus: Behördenzentrum (Von-Schön-Straße 15),
Frankfurt (Oder): Behördenzentrum (Müllroser Chaussee 47 - 55),
Eberswalde: Ab dem 1. Januar 2009: Behördenzentrum (Tramper Chaussee 5).

⁸⁸ Kapitel 12 020 (Allgemeine Bewilligungen) Titel 518 61 (Ausgleich für Leerstandsaufwendungen und dergleichen).

⁸⁹ Die Schätzung erfolgte in Anlehnung an §§ 15 bis 20 der Verordnung über Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Wertermittlungsverordnung - WertV) in der Fassung vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081, 2110).

Der BLB ist verpflichtet, Maßnahmen für eine Reduzierung der nicht genutzten Liegenschaften zu veranlassen. Nicht genutzte Häuser sollen vor allem an Landesbehörden vermietet werden. Deshalb können Standortentscheidungen der Landesregierung dazu beitragen, den Anteil der nicht genutzten Gebäude weiter zu reduzieren. Der BLB hat die Gebäude in einem vermietbaren Zustand zu halten und notwendige Reparaturen zu veranlassen. Der Betrieb der Anlagen für die Strom-, Wasser- und Telefonversorgung ist sicherzustellen. Der BLB strebt an, die Gebäude entweder vollständig zu vermieten oder leer zu ziehen und anschließend zu verwerten. Deshalb sollen bisher nicht genutzte Teilflächen in Gebäuden (bspw. einzelne Etagen) an Dienststellen vermietet werden, die somit das von ihnen vorher genutzte Gebäude frei ziehen. In Einzelfällen sei dies bereits gelungen. Der BLB erstellt zudem Konzepte für die Entwicklung einzelner Standorte⁹⁰. Werden diese umgesetzt, können Liegenschaften (wie z. B. durch den Ausbau der Infrastruktur) attraktiver und der Leerstand möglicherweise reduziert werden.

Der BLB führt eine Übersicht zur Anzahl und zum Umfang der nicht genutzten Liegenschaften. Im November eines Jahres wird ein Abschlussbericht erstellt. Von 2007 bis 2010 ergibt sich folgender Überblick:

Inhalt	„Gesamtübersicht der Leerstände“			
	zum 01.01.2007	zum 01.11.2008	zum 10.10.2009	zum 02.11.2010
Anzahl der Objekte	32	33	29	28
Fläche (in m ²)	26.300	20.400	15.600	13.100

Die nicht genutzten Flächen wurden um 13.200 m² reduziert:

- 15 Objekte wurden inzwischen ganz oder größtenteils vermietet. Beispielsweise übernahm der Landesbetrieb für Straßenwesen (LS) zwei Häuser (3.200 m²) in Potsdam (Steinstraße 104 - 106). Sechs Gebäude in Frankfurt (Oder) wurden vermietet, wovon allein fünf das Landesbehördenzentrum betreffen (Müllroser Chaussee 47 - 55).
- Drei von Beginn an ungenutzte Gebäude weist der BLB als „verwertet“ aus, obwohl davon zwei Gebäude weiterhin nicht genutzt werden. So wird ein Haus (2.800 m²) des Landesbehördenzentrums in Frankfurt (Oder) für eine eventuelle Nutzung durch ein Amtsgericht (im Hinblick auf eine mögliche Reform der Amtsgerichte) bzw. für das Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung vorgehalten. Das MdF gewährt hierfür das Leerstandentgelt (Nettokaltmiete sowie Betriebs- und Nebenkosten). Das trifft auch auf ein Haus (1.900 m²) in Potsdam (Heinrich-Mann-Allee 103) zu. Hier ist der Abriss des Gebäudes vorgesehen, weil eine Bundesbehörde auf der Liegenschaft einen neuen Gebäudekomplex errichten wird. Ein Haus (1.600 m²) in Cottbus (Von-Stein-Straße 30) wurde zum 1. Januar 2008 an das Kataster- und Vermessungsamt des Landkreises Spree-Neiße mietfrei übergeben⁹¹. Der Bericht des BLB vom 1. November 2008 weist dieses Gebäude als „Leerstandsfläche“

⁹⁰ Im Jahr 2009 wurden z. B. Unterbringungskonzepte für die Standorte in Potsdam und in Cottbus erstellt. Für Wünsdorf fertigte der BLB eine Flächenanalyse an, die eine optimale Unterbringung der Mieter und eine bessere Verwertung der Liegenschaften ermöglichen soll.

⁹¹ Das Land hat dem Kataster- und Vermessungsamt gemäß Artikel 97 Abs. 3 der Verfassung Aufgaben übertragen. Im Rahmen der Kostenerstattung trägt das Land die Miete.

aus. Die Berichte der Folgejahre führen dieses Haus nicht mehr als leer stehend, sondern nur noch statistisch zu Abrechnungszwecken. Als Leerstandsentsgelt gewährt das MdF die Nettokaltmiete.

- Das MdF zahlte dem BLB in weiteren drei Fällen die Nettokaltmiete als Leerstandsentsgelt. Dies betraf zwei Häuser (6.600 m² und 2.300 m²) in Potsdam (Heinrich-Mann-Allee 103). Mit dem Auszug der Agentur für Arbeit übernahm die oben genannte Bundesbehörde die Häuser mietfrei. Diese Entscheidung der Landesregierung hat nach den Angaben des BLB zur Folge, dass erst ab 2013 Mietzahlungen vereinbart sind.

In weiteren 20 Fällen mit einer Gesamtfläche von 12.400 m² gewährt das MdF als „Leerstandsentsgelt“ die Nettokaltmiete sowie die Betriebs- und Nebenkosten, weil diese Objekte zum 2. November 2010 nicht vermietet waren. Hierzu zählten vor allem Gebäude in Wünsdorf (Hauptallee 116 mit 6.100 m²) und in Brandenburg an der Havel (Kleine Gartenstraße 40/41 mit 2.700 m²). Der BLB führt ein Haus (400 m²) in Potsdam (Heinrich-Mann-Allee 103) als leerstehendes Gebäude. Das Haus ist nicht saniert und insgesamt in einem Zustand, der eine Vermietung ausschließt. Der BLB führte hierzu aus, dass eine „bauliche Herrichtung“ nur erfolgt, wenn sich Interessenten für eine Nutzung finden würden.

Die zwischen dem MdF und dem BLB geschlossene Vereinbarung vom 19. Juni 2007 legt fest, dass es sich bei der Zahlung der Leerstandsentgelte grundsätzlich nur um eine befristete Unterstützung handelt und sie deshalb in der „Anlaufphase des Vermieter-Mieter-Modells“ gezahlt werden. Ein konkreter Zeitraum wurde nicht genannt. Die Zahlung der Leerstandsentgelte ist auch davon abhängig, ob Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Der BLB führte in einem Gespräch mit dem LRH u. a. aus, dass er von der Gewährung dieser Entgelte bis zum Ende der nächsten Legislaturperiode im Jahr 2019 ausgeht.

Der LRH wies darauf hin, dass Leerstandsentgelte nur für die Anlaufphase vorgesehen waren. Eine entsprechende Mittelbereitstellung weiterhin noch bis zum Jahr 2019 zu erwarten, ist nicht sachgerecht und widerspricht der Vereinbarung. Die Höhe der vom MdF gezahlten „Leerstandsmiete“ wurde pauschal auf 25 % der „nachhaltig erzielbaren Nettokaltmiete“ festgelegt, ohne diesen Wert hinreichend begründet zu haben. Eine schriftliche Vereinbarung liegt nicht vor.

Das MdF führte zusammenfassend aus, dass

- es auf eine konkrete zeitliche Befristung des gesamten Zeitraumes für die Zahlung der Leerstandsentgelte verzichtet habe und deshalb auch nur eine jährliche Fortschreibung erfolgt sei,
- es gegenüber dem BLB angedeutet habe, dass die für 2012/2013 in Aussicht genommene Evaluierung des Vermieter-Mieter-Modells und deren Ergebnis möglicherweise der Endpunkt für die Gewährung der Leerstandsentgelte sein könnte,
- es nicht nachvollziehen könne, warum der BLB von einem Zeitraum bis zum Jahr 2019 für die Gewährung der Leerstandsentgelte ausgehe,

- die „Leerstandsmiete“ von pauschal 25 % der ortsüblichen Nettokaltmiete dem durchschnittlichen Anteil der so genannten nicht umlagefähigen Bewirtschaftungskosten an der Nettokaltmiete entspreche und
- der BLB zusätzlich die auf den Leerstand tatsächlich anfallenden umlagefähigen Betriebs-, Heiz- und Nebenkosten erhalte, so dass ihm keine Kosten aus dem nicht von ihm verursachten Leerstand entstehen.

Damit ist dem Anliegen des LRH zunächst Rechnung getragen. Das MdF sollte bei seinen weiteren Entscheidungen berücksichtigen, dass es mittelfristig nur darum gehen kann, leerstehende Gebäude für eine Nutzung von Dienststellen des Landes herzurichten oder sie einer anderweitigen Verwendung zuzuführen.

2.8.3.3 Zahlungen des MdF und der Pächter von Kantinen an den BLB

Der BLB überließ dem MdF auf der Grundlage einer Vereinbarung vom 12. Oktober 2007 die Gebäude der Kantinen und der Cafeterien. Damit wurde angestrebt, für diese Gebäude die auf der Grundlage der Ertragswertschätzung ermittelten erzielbaren Nettokaltmieten in voller Höhe zu erwirtschaften und eine Begleichung der Betriebs- und Nebenkosten zu sichern. Das MdF gewährt nach dieser Vereinbarung ein Nutzungsentgelt.

Das MdF verpachtete die Räume zum Betreiben von Kantinen⁹² an Dritte⁹³. Im Rahmen des Vermieter-Mieter-Modells wurde der BLB Vertragspartner der Pächter, die den Pachtzins sowie die Betriebs- und Nebenkosten an ihn zu zahlen hatten. Hiervon konnte auf der Grundlage der vorläufigen Kantinenrichtlinie des Landes vom 4. Dezember 1991 abgesehen werden, wenn die erzielten Ersparnisse der Verbilligung der Speisen und Getränke dienen. Deshalb ist in den Verträgen vereinbart, dass auf die Erhebung von Pachtzinsen zunächst verzichtet wird. Zudem hat der BLB nach Abschluss eines Wirtschaftsjahres auf der Grundlage der Gewinn- und Verlustrechnung zu prüfen, ob der Pächter die Pachtzinsen sowie die Betriebs- und Nebenkosten zahlen kann. Im Ergebnis soll festgestellt werden, ob und inwieweit sich durch eine finanzielle Beteiligung der Kantinenpächter das vom MdF gewährte Nutzungsentgelt entsprechend reduzieren lässt.

⁹² Der BLB und das MdF unterzeichneten am 10. Oktober 2008 einen „Geschäftsbesorgungsvertrag zum Führen von Betrieben gewerblicher Art (Kantinen) in Landesbehördenzentren an Regierungs- und Finanzamtsstandorten“.

⁹³ Beispiel: Im Rahmen der Vereinbarung übernahm das MdF die Räume der Kantine in der Heinrich-Mann-Allee 107 (1.500 m²). Hiervon wurden 270 m² verpachtet sowie 400 m² und zwei Aufzüge unentgeltlich zur Verfügung gestellt.

Der LRH stellte bezüglich der neun Kantinen und Cafeterien fest:

- Acht Pächter zahlten keinen Pachtzins. In diesen Fällen entrichtete das MdF an den BLB die Nettokaltmiete in vollem Umfang (für Kantinen) oder anteilig (für Cafeterien)⁹⁴. Nur der Pächter der Cafeteria im Behördenzentrum Frankfurt (Oder), Müllroser Chaussee 55, entrichtete monatlich einen Pachtzins von 458,70 Euro, der seit der Unterzeichnung des Pachtvertrages am 4. Mai 2005 unverändert blieb. Der BLB wies darauf hin, dass in diesem Fall das MdF den Differenzbetrag bis zur Höhe der im Rahmen der Ertragswertschätzung ermittelten Beträge erstattet. Für diese Cafeteria lag eine Ertragswertschätzung nicht vor. Grundlage für die Ermittlung der Nettokaltmiete waren die vom BLB für das ebenfalls im Gebäude befindliche Land- und Amtsgericht Frankfurt (Oder) berechneten Beträge. Hiernach ergab sich für die Cafeteria eine monatliche Kaltmiete von 846,86 Euro. Diesen Betrag zahlt das MdF an den BLB. Somit erzielt der Landesbetrieb einen Pachtzins, der monatlich um 458,70 Euro über dem nach der Ertragswertschätzung ermittelten Betrag lag.
- Der BLB führte in keinem Fall die in den Pachtverträgen vorgesehene Prüfung der Gewinn- und Verlustrechnung durch, um zu ermitteln, ob und inwieweit der einzelne Pächter in der Lage ist, den Pachtzins zu zahlen.
- Die Pächter von drei Kantinen und einer Cafeteria entrichteten zudem keine Betriebs- und Nebenkosten. Diese Kosten übernahm das MdF in voller Höhe. In den restlichen fünf Fällen zahlten die Pächter die Betriebs- und Nebenkosten nur in Höhe der jeweiligen Vorauszahlungen. In zwei Fällen war die Höhe der Vorauszahlungen seit März 2000 bzw. seit Juni 2006 nicht verändert worden⁹⁵. Weitere Betriebs- und Nebenkosten wurden den Pächtern nicht in Rechnung gestellt. Insoweit übernahm auch hier das MdF die entsprechenden Nachzahlungen im Rahmen der jährlichen Schlussabrechnungen. Zudem untersuchte der BLB in diesen Fällen nicht, ob sich die Pächter an den tatsächlich angefallenen Betriebs- und Nebenkosten hätten beteiligen können.
- Die jeweilige Unterhaltungspauschale und die Ausgaben für die Stellplätze finanziert ausschließlich das MdF.

⁹⁴ Beispielsweise ermittelte der Gutachter für die Kantine in der Heinrich-Mann-Allee 107 in Potsdam eine Fläche von 1.100 m² und eine erzielbare Nettokaltmiete von 5.400 Euro pro Monat. Nach der „Vereinbarung zu den Kantinen in den vier Landesbehördenzentren und dem Regierungsstandort Heinrich-Mann-Allee 107“ übernahm das MdF eine Kantinenfläche von 1.500 m² zu einer monatlichen Nettokaltmiete von 7.400 Euro. Zu der Differenz von 400 m² konnte der BLB keine Angaben machen. Die nach einem EDV-Programm berechneten Flächen und die vom Gutachter auf der Basis von Quadratmetern ermittelten Beträge seien die Grundlage für die Abrechnung mit dem MdF.

⁹⁵ So wurde in § 2 Abs. 6 des Pachtvertrages vom 10. März 2000 für die Kantine in Potsdam (Heinrich-Mann-Allee 107) die Zahlung von Betriebskosten i. H. v. 1.000 DM vereinbart. Dieser Betrag wurde vom BLB in 511 Euro umgerechnet und wird bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt als monatliche Vorauszahlung für die Betriebs- und Nebenkosten vom Pächter gezahlt.

Der LRH wies für die Kantine in der Heinrich-Mann-Allee 107 in Potsdam darauf hin, dass sich die hierfür vom BLB ermittelte Fläche nicht aus der Flächenberechnung ableiten ließ, die im Rahmen der Ertragswertschätzung vorgenommen wurde. Für die Cafeteria im Behördenzentrum Frankfurt (Oder), Müllroser Chaussee 55, erfolgte eine solche Ertragswertschätzung nicht. Hierfür erzielt der BLB einen Pachtzins, der die Nettokaltmiete übersteigt. Im Übrigen empfahl der LRH zu prüfen, ob die vorläufige Kantinenrichtlinie in der geltenden Fassung noch zeitgemäß ist. Der BLB prüfte nicht, ob und wenn ja, in welcher Höhe sich die Pächter an der Pacht und der Begleichung der Betriebs- und Nebenkosten zu beteiligen hatten. Im Übrigen bat der LRH das MdF darauf hinzuwirken, dass der BLB dieser Verpflichtung nachkommt. Der BLB prüfte die Sachverhalte nicht, weil auf der Grundlage der bisherigen Regelungen das MdF sowohl die Differenz zur Nettokaltmiete als auch die „Fehlbeträge“ bei den Betriebs- und Nebenkosten ausglich. Im Ergebnis übernahm das MdF den weitaus größten Teil der Ausgaben für die Kantinen und Cafeterien.

Das MdF wies darauf hin, dass keine Weisung vorliegt, nach der der BLB auf die Prüfung der Gewinn- und Verlustrechnung verzichten kann, weil die Differenzbeträge vom Ministerium übernommen werden. Allerdings geht das MdF auf der Grundlage der hier bekannten Umsatzzahlen davon aus, dass eine Beteiligung durch die Pächter eher die Ausnahme darstellt. Der BLB überprüft im Auftrag des MdF gegenwärtig das Kantinenwesen mit dem Ziel einer Vereinheitlichung und Neustrukturierung. Im Ergebnis soll ein Muster für einen möglichst einheitlich gestalteten Pachtvertrag erarbeitet werden. Auf dieser Grundlage wird angestrebt, spätestens im Jahr 2012 die bestehenden und vom BLB übernommenen Pachtverträge der einzelnen Kantinenpächter anzupassen und ggf. auch Kantinenverpachtungen neu auszuschreiben. Ob und inwieweit im Ergebnis auch die Kantinenrichtlinie des Landes angepasst wird, bleibt abzuwarten. Angesichts der Haushaltslage sollte das MdF prüfen, inwieweit die bisher praktizierte Verfahrensweise noch zu vertreten ist. Aus Sicht des LRH handelt es sich um eine Subventionierung des Kantinenwesens, ohne dass dies aus dem jeweiligen Haushaltsplan hervorgeht.

2.8.4 Finanzierung von Sachpreisen zur Erhöhung der „ELSTER-Quote“

2.8.4.1 Ausgangslage und Überblick

Seit dem Jahr 2000 besteht im Land Brandenburg die Möglichkeit, auch die Einkommensteuererklärung beim Finanzamt auf elektronischem Weg einzureichen⁹⁶. Bis zum Jahresende 2006 betrug der Anteil der so übermittelten Steuererklärungen lediglich 17,2 %. Zur weiteren Erhöhung dieser Quote regte das MdF 2007 eine Informationskampagne an, die u. a. auch die Verlosung von Sachpreisen vorsah. Das Pressereferat des MdF wies darauf hin, dass der Etat für Öffentlichkeitsarbeit 2007 für eine derart aufwändige Werbekampagne nicht ausgelegt war. Die zusätzlich für diese Informationskampagne benötigten Mittel sollten beim Beauftragten für den Haushalt des Ministeriums gesondert beantragt werden, da sie „ungeplante und nicht vorhersehbare Mehrausgaben“ darstellen.

⁹⁶ ELSTER (ELEktronische STEuerERklärung) bietet die Möglichkeit, verschiedene Steuererklärungen elektronisch über das Internet an das Finanzamt zu übermitteln. Dazu kann das Formular (kostenloses Steuerprogramm der Finanzverwaltung aller Länder und des Bundes) oder aber jedes andere Softwareprodukt verwendet werden, in das die ELSTER-Schnittstelle integriert ist. So kann ELSTER auch für die Erstellung der Einkommensteuererklärung genutzt werden. Im Finanzamt entfällt der Arbeitsaufwand der Dateneingabe. Zudem kontrolliert das Programm die Eingaben des Steuerpflichtigen mittels einer internen Plausibilitätsprüfung und vermeidet so Eingabefehler. Um den Anteil der elektronisch übermittelten Steuererklärungen weiter zu erhöhen, sind die Finanzämter bundesweit angewiesen, diese gegenüber den in Papierform vorgelegten Steuererklärungen vorrangig zu bearbeiten.

Von 2007 bis 2010 wurden die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit beträchtlich erhöht:

Kapitel 12 020 ⁹⁷	Haushaltsjahr			
	2007	2008	2009	2010
	in €			
Titel 531 10⁹⁸				
geplante Ausgaben	104.000 ⁹⁹	103.000	103.000	40.000
davon für ELSTER	-	60.000	60.000	10.000
Ist-Ausgaben	81.757	31.250	55.075	58.213
davon für ELSTER	-	9.900	30.800	-
Abweichung für ELSTER	-	- 50.100	- 29.200	-
Titel 531 20¹⁰⁰				
geplante Ausgaben	47.200 ¹⁰¹	47.200	47.200	115.000
davon für ELSTER	-	40.000	40.000	110.000
Ist-Ausgaben	66.041	116.431	86.202	129.288
davon für ELSTER	57.600	103.000	63.900	-
Abweichung für ELSTER	+ 57.600	+ 63.000	+ 23.900	-

2.8.4.2 Ausgaben 2007 bis 2009

Das MdF entschied im Rahmen der Elektronischen Steuererklärung (ELSTER)-Informationskampagnen attraktive Sachpreise auszuloben¹⁰². Aus drei anderen Ländern lagen dementsprechende Erfahrungen vor. Dort waren Preise ausgelobt worden, die einen Gesamtwert je Land zwischen 1.500 und 5.000 Euro je Jahr hatten. Innerhalb des MdF wurde auch die Auffassung vertreten, dass eine Finanzierung vor allem von größeren Sachpreisen aus den vorhandenen Haushaltstiteln haushaltsrechtlich nicht möglich sei. So wurden u. a. haushalterische Gründe für ausschlaggebend gehalten, warum andere Länder derartige Aktionen zumindest teilweise über Sponsoren abgesichert hatten. Die Hausleitung entschied, die Informationskampagne 2007 erstmals durchzuführen und 35 Preise unter den Teilnehmern zu verlosen, die ihre Einkommensteuererklärung 2006 bis zum 31. Mai 2007 elektronisch beim Finanzamt eingereicht hatten.

⁹⁷ Allgemeine Bewilligungen.

⁹⁸ Kosten für Veröffentlichungen und der Dokumentation; die Erläuterungen im Haushaltsplan zu diesem Titel sahen vor, dass die Ausgaben veranschlagt sind für Fachinformationsschriften und -materialien des MdF, u. a. für „Maßnahmen zur Bewerbung von ELSTER (Publikationen, Plakate, Anzeigen u. a.)“ von jeweils 60.000 Euro in den Jahren 2008 und 2009.

⁹⁹ Die ursprünglich geplanten Ausgaben von 44.000 Euro wurden durch eine Zuweisung von weiteren 60.000 Euro erhöht.

¹⁰⁰ Öffentlichkeitsarbeit; die Erläuterungen zu diesem Titel sahen vor, dass die Ausgaben u. a. veranschlagt sind für die „Öffentlichkeitsarbeit zu ELSTER (Veranstaltungen, ELSTER-Informationstage, sonstige werbliche Maßnahmen“) von jeweils 40.000 Euro in den Jahren 2008 und 2009.

¹⁰¹ Die ursprünglich geplanten Ausgaben von 7.200 Euro wurden durch eine Zuweisung von weiteren 40.000 Euro erhöht.

¹⁰² Dabei war sich das MdF durchaus der besonderen Situation bewusst: Einerseits ist der Haushalt des Landes weiter zu konsolidieren. Andererseits bleibe man aber weiterhin auf hohe Zuweisungen Dritter angewiesen. Zu „opulente“ Sachpreise könnten missverstanden werden. Da von den Konsolidierungsanstrengungen auch die Beschäftigten des Landes betroffen sind, sollte einer Reaktion wie „Aber dafür haben sie Geld“ vorgebeugt werden.

Die Ausgaben von 2007 bis 2009 setzten sich wie folgt zusammen:

Inhaltliche Schwerpunkte	Haushaltsjahre		
	2007	2008	2009
	in Tsd. €		
Werbemaßnahmen (Anzeigenkampagne)	41,2	46,0	22,9
Plakate (Schlüsselkarten, faltgestell-Messestand)	2,5	1,5	2,5
Faltblätter	9,4	9,3	8,2
„Give-Aways“ (Schlüsselbänder, Baumwolltaschen, Kugelschreiber, Holz-Jojo)	17,5	10,6	20,8
Ausgaben der Finanzämter (Standmiete, Süßwaren, Tontechnik)	8,8	2,7	2,4
Transportkosten (für Informationsveranstaltungen, Messestand)	13,9	4,7	5,3
Sonstige Kosten (Ersatzteile, Namensschilder)	0,2	0,6	0,3
Sachpreise (Gewinnspiel) <u>davon:</u> Eintrittskarten für die Potsdamer Schlössernacht ¹⁰³ Hotelgutscheine („Wellness-Wochenende“) ¹⁰⁴ Elektronische Artikel ¹⁰⁵ Gutscheine für den Filmpark in Potsdam ¹⁰⁶ Hauptpreis ¹⁰⁷	20,2	37,3	32,3
Summe	113,7	112,9	94,7

Das MdF legte die einzelnen Wertgrenzen für die Sachpreise selbst fest und beschaffte qualitativ hochwertige Waren. Es schätzte Anfang 2010 ein, dass die von 2007 bis 2009 durchgeführten Informationskampagnen erfolgreich waren und auch zu einem positiveren Image der Finanzverwaltung beigetragen haben. Lag die Quote für die über das Internet eingereichten Einkommensteuererklärungen in Brandenburg im Jahr 2002 noch bei 3,4 %, so stieg sie bis zum Jahresende 2006 auf 17,2 %. Diese Zahl bildete den Ausgangspunkt für die Informationskampagne 2007 bis 2009. Zum Jahresende 2009 betrug die Quote 37,7 %. Damit belegte Brandenburg nach Bremen, das für solche Zwecke keine Sachpreise ausgelobt hatte, im Bundesvergleich einen zweiten Platz. Die im Jahr 2009 durchgeführten Veranstaltungen ließen aber auch erkennen, dass die ELSTER-Software bei den Bürgern umfassend bekannt ist, eine Nutzung aber wegen grundsätzlicher Vorbehalte gegenüber Online-Anwendungen abgelehnt werde. Deshalb wurde im Jahr 2010 auf eine „reine ELSTER-Informationskampagne“ verzichtet.

¹⁰³ 2008 und 2009 jeweils zehn Eintrittskarten.

¹⁰⁴ 2008: zehn Gutscheine.
2009: neun Gutscheine.

¹⁰⁵ 2007: 20 tragbare digitale Media-Player, fünf Notebooks und zwei LCD-Fernseher.
2008: 17 tragbare digitale Media-Player, fünf Notebooks, zwei LCD-Fernseher und zehn Digitalkameras.
2009: 20 tragbare digitale Media-Player und vier Notebooks.

¹⁰⁶ 2009: zehn Gutscheine.

¹⁰⁷ 2007: zweiwöchige Bootschartertour im Wert von 5.000 Euro.
2008: ein Pkw im Wert von 19.000 Euro
2009: ein Pkw im Wert von 19.700 Euro.

Alle Länder konnten den Anteil der elektronisch an die Finanzämter eingereichten Einkommensteuererklärungen von 2009 zu 2006 mehr oder weniger stark steigern. Lag diese Steigerung in Bayern nur bei 17,3 %, so betrug sie in Sachsen 216,3 %. Von 2006 bis 2009 entwickelte sich z. B. die Quote in Bremen von 15,3 % auf 42,3 %, in Mecklenburg-Vorpommern von 15 % auf 32,7 %, in Sachsen von 10,4 % auf 32,9 % und in Sachsen-Anhalt von 13,9 % auf 35,1 %, ohne dass diese Länder eine finanziell aufwändige „Werbekampagne“ gestartet hatten.

2.8.4.3 Bewertung

Mit der Finanzierung der ELSTER-Informationenkampagne erhöhte das MdF die beiden Haushaltsansätze für die Öffentlichkeitsarbeit von 51.200 Euro in 2007 auf 150.200 Euro in 2008 und in 2009.

Der LRH wies das MdF darauf hin, dass er die Finanzierung von Sachpreisen im Rahmen dieser ohnehin aufwändigen Informationenkampagne aus dem Haushalt für nicht sachgerecht hielt (Nichtbeachtung des Haushaltsgrundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit). Für das Parlament war auf der Grundlage der Erläuterungen im Haushaltsplan nicht zu erkennen, dass auch Sachpreise finanziert werden sollten. Es gab lediglich den Hinweis auf „sonstige werbliche Maßnahmen“.

Zudem gab der LRH zu bedenken, dass eine Steigerung der ELSTER-Quote - wie in anderen Ländern auch - ohne diese finanziell aufwändige Kampagne einfach als Folge der verstärkten Nutzung von „Internet-Angeboten“ hätte erreicht werden können.

3**Rechnungslegung 2009**

Der Landesrechnungshof Brandenburg wies bereits im Jahresbericht 2010 im Ergebnis der Prüfung des Jahresabschlusses 2008 darauf hin, dass die Einführung der neuen SAP-Software im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen ab 2009 mit erheblichen Problemen verbunden war. Er führte aus, dass wegen der aufgetretenen Abweichungen eine ordnungsgemäße Buchführung nicht gewährleistet war und die Auswirkungen auf die Richtigkeit des Jahresabschlusses 2009 noch nicht beurteilt werden konnten. Bis zum Jahresende 2010 hatten die meisten Dienststellen auf die neue SAP-Software umgestellt.

Bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2009 war erneut festzustellen, dass nach wie vor Differenzen bei den Tagesabschlüssen und beim Jahresabschluss zwischen den Ergebnissen des Haushaltsmanagementsystems und den Buchungsergebnissen der Finanzbuchhaltung auftraten. Die Landeshauptkasse kann aus den zuvor genannten Gründen seit Januar 2009 einen ordnungsgemäßen Tagesabschluss nicht mehr vorlegen. Das Ministerium der Finanzen steht dennoch auf dem Standpunkt, dass die SAP-Software ein reversionssicheres System ist, in dem die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung geprüft und sichergestellt ist. Es hält die erstellten Tagesabschlüsse für ordnungsgemäß, weil die Differenzen zeitnah aufgeklärt werden konnten.

Nach dem derzeitigen Kenntnisstand kann der Landesrechnungshof Brandenburg nur mit Einschränkungen bestätigen, dass die in der Haushaltsrechnung 2009 und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben als ordnungsgemäß belegt angesehen werden können. Die vom Ministerium der Finanzen seit April 2009 eingeleiteten Maßnahmen führten noch nicht dazu, eine ordnungsgemäße Buchführung sicherzustellen.

3.1 Ausgangslage

Der Landtag beschloss am 14. Dezember 2007 das Haushaltsgesetz 2008/2009 (HG 2008/2009)¹⁰⁸ und am 10. Juli 2008 das Nachtragshaushaltsgesetz 2008/2009¹⁰⁹. Die Einnahmen und die Ausgaben 2009 des dem HG 2008/2009 als Anlage beigefügten Haushaltsplans wurden auf 10,1 Mrd. Euro festgestellt. Die Nettokreditermächtigung betrug 106,9 Mio. Euro. Für das Jahr 2009 wurden Verpflichtungsermächtigungen (VE) mit einem Gesamtbetrag von 1.982,7 Mio. Euro veranschlagt.

Über die Verwendung aller Einnahmen und Ausgaben, das Vermögen und die Schulden des Landes hat der Minister der Finanzen gemäß Artikel 106 Abs. 1 der Verfassung des Landes Brandenburg (Verfassung)¹¹⁰ im folgenden Haushaltsjahr zur Entlastung der Landesregierung dem Landtag Rechnung zu legen.

¹⁰⁸ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2008 und 2009 (Haushaltsgesetz 2008/2009 - HG 2008/2009) in der Fassung vom 3. April 2009 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I S. 26, 60).

¹⁰⁹ Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2008/2009 (Nachtragshaushaltsgesetz 2008/2009 - NTHG 2008/2009) in der Fassung vom 14. Juli 2008 (GVBl. I S. 162).

¹¹⁰ Verfassung des Landes Brandenburg (Verfassung) in der Fassung vom 7. Juli 2009 (GVBl. I S. 191).

Auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher vom 12. März 2010 stellte das MdF die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2009 auf. Grundlage für den Abschluss des Haushalts 2009 bildete das Ergebnis des Tagesabschlusses vom 12. März 2010. Danach wurde der Haushalt 2009 kassenmäßig mit Einnahmen von 10.062.608.367,96 Euro und mit Ausgaben von 10.207.158.485,39 Euro abgeschlossen. Als kassenmäßiges Jahresergebnis (Unterschiedsbetrag zwischen der Summe der Ist-Einnahmen und der Summe der Ist-Ausgaben) wurde ein Fehlbetrag von minus 144.550.117,43 Euro ausgewiesen. Da haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte Jahresergebnisse aus früheren Jahren nicht bestanden, beträgt auch das kassenmäßige Gesamtergebnis minus 144.550.117,43 Euro. Die Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen aus dem Doppelhaushalt 2008/2009 von zusammen 314,8 Mio. Euro¹¹¹ hatte zum Defizitausgleich nicht ausgereicht. Dieser Fehlbetrag ist gemäß § 25 Abs. 3 der Landeshaushaltsordnung (LHO)¹¹² spätestens im zweitnächsten Haushaltsjahr 2011 auszugleichen. Die Landesregierung hatte in ihrer Haushaltsklausur am 22. Dezember 2009 festgelegt, diesen Fehlbetrag bereits im Haushaltsjahr 2010 aus der Allgemeinen Rücklage (Haushaltsüberschüsse 2007 und 2008) auszugleichen. Der Fehlbetrag wurde im Haushaltsplan 2010 veranschlagt¹¹³ und nach dem Ergebnis des Jahresabschlusses 2010 durch eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage¹¹⁴ vollständig ausgeglichen.

Der Minister der Finanzen übergab die Haushaltsrechnung 2009 am 13. Dezember 2010 dem Präsidenten des Landtages (Drucksache [Drs.] 5/2479).

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte stichprobenweise den Kassenabschluss, die Rechnungslegung und die Jahresabschlüsse für das Haushaltsjahr 2009 in ausgewählten Dienststellen auf die Einhaltung des geltenden Haushaltsrechts.

3.2 Rechnungswesen

Die Landeshauptkasse (LHK) legte am 18. Juni 2010 die Unterlagen über die Rechnungsnachweisungen für das Haushaltsjahr 2009 vor. Sie führte aus, dass sich Differenzen im Jahresabschlussergebnis mit Stand vom 12. März 2010 ergeben haben. Die für diesen Buchungstag ausgewiesenen Zahlungsmittelbestände stimmten mit den SAP-Buchungsergebnissen überein. Differenzen seien jedoch bei der Abstimmung der Ergebnisse zwischen den Beständen der SAP-Kasse und den im Haushaltsinformationssystem (HHI) ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben aufgetreten. Die LHK gab diese Gesamtdifferenz mit minus 5.283.441,05 Euro¹¹⁵ an und erklärte, dass ein Teil dieser Buchungsdifferenzen inzwischen bereinigt sei. Die durchgeführten Analysen und Untersuchungen hätten ergeben, dass viele Fehler auf Softwareprobleme sowie auf Anwendungs- und Prozessfehler zurückzuführen seien.

¹¹¹ 207,9 Mio. Euro wurden aus der fortgeltenden Kreditermächtigung aus 2008 und 106,9 Mio. Euro aus der Kreditermächtigung 2009 in Anspruch genommen.

¹¹² Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 28. Juni 2006 (GVBl. I S. 74, 85).

¹¹³ Kapitel 20 650 (Schuldenverwaltung) Titel 961 10 (Ausgleich von Fehlbeträgen).

¹¹⁴ Kapitel 20 020 (Allgemeine Bewilligungen) Titel 325 10 (Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage).

¹¹⁵ Nach Auskunft der LHK wurde die Differenz als Minusbetrag ausgewiesen, da der Sollbestand höher als der Ist-Bestand war.

Die Gesamtdifferenz 2009 von minus 5.283.441,05 Euro setzt sich wie folgt zusammen:

Nr.	Differenz in €	Erläuterung der LHK
	- 5.283.441,05	Gesamtdifferenz
1	5.190.641,67	Dies betrifft eine fehlerhafte Buchung am 19. Februar 2010 im Epl. 08. Die Korrektur erfolgte erst nach dem Jahresabschluss.
2	32.574,38	Diesem Betrag liegen fehlerhafte Buchungen bei Bestands- und „Schwebeposten“ zugrunde. Betroffen sind die Zahlstellen im Epl. 04, wobei laufende Korrekturen und Umbuchungen erfolgten.
3	- 21.850,03	In diesem Umfang wird das Haushaltsergebnis 2009 am Abschlussstag beeinflusst. Haushaltsrelevante Buchungen des Zahlungsabgrenzers ¹¹⁶ sind nicht in der Abschlussrechnung berücksichtigt.
4	- 82.075,03	Verbleibende Differenz im Jahresabschlussergebnis.

Quelle: Vermerk der LHK vom 15. Juni 2010

Die von der LHK ausgewiesene Differenz von 5.190.641,67 Euro (Nr. 1 der Tabelle) betraf eine fehlerhafte Buchung im Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten¹¹⁷. Diese Buchung wurde für das Haushaltsjahr 2010 sowohl am 12. Januar 2010 als auch am 22. Februar 2010 und somit doppelt ausgeführt, weil eine bereits vollzogene Auszahlungsanordnung vom Ministerium mit der falschen Transaktion „Rücknahme des Ausgleichs“ korrigiert wurde. Damit stufte das SAP-System die Zahlung als „noch nicht ausgeführt“ ein, so dass der o. a. Betrag erneut ausgezahlt wurde. Der von der Bundeskasse zurück überwiesene Betrag wurde erst am 16. März 2010 vereinnahmt. Der LRH stellte darüber hinaus fest, dass in diesem Titel ein weiterer Betrag von 925 Euro auf Grund des gleichen Fehlers auch doppelt ausgezahlt wurde. Diese Rückzahlung wurde ebenfalls am 16. März 2010 vereinnahmt. Beide Doppelzahlungen führten nach Auffassung des LRH jedoch nicht zu Differenzen im Jahresabschlussergebnis 2009, weil sowohl die Auszahlungen als auch die Einnahmen aus den Rückzahlungen im Haushalt 2010 erfasst wurden. Es handelt sich deshalb bis zur Rückzahlung der doppelt gezahlten Beträge um Differenzen bei den jeweiligen Tagesabschlüssen im Haushaltsjahr 2010.

Das Ministerium der Finanzen (MdF) stellte fest, dass im Rahmen der Haushaltsdurchführung 2010 mit der Transaktion „Rücknahme des Ausgleichs“ bei der Aufhebung von Stundungen und Niederschlagungen jahresübergreifend gebucht und der bereits zum Stichtag 12. März 2010 festgelegte Jahresabschluss 2009 noch nachträglich verändert wurde. Die LHK hatte in der Folge 120 fehlerhafte Buchungen zu korrigieren. Nur durch schwierige und zeitaufwändige Rückabwicklungen konnten diese Fehler behoben werden. Deshalb legte das MdF fest, dass „Rücknahmen des Ausgleichs“ nicht mehr von den Bewirtschaftern vorgenommen werden können. Erforderliche Aufhebungen eines Ausgleichs bleiben nunmehr ausschließlich der LHK vorbehalten, so dass Doppelzahlungen und unzulässige jahresübergreifende Buchungen vermieden werden sollen.

¹¹⁶ Der Zahlungsabgrenzer ist die Schnittstelle zwischen der Kasse und dem Bewirtschafter. Mit dieser Transaktion werden die Daten der Finanzbuchhaltung (Modul FI) in das Haushaltsmanagementsystem (Modul PSM) fortgeschrieben.

¹¹⁷ Kapitel 08 050 (Wirtschafts- und Strukturförderung) Titel 331 00 (Zuweisungen des Bundes für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“), Finanzposition 08.050.331.00.00.

Die Differenz von 32.574,38 Euro (Nr. 2 der Tabelle) betraf fehlerhafte Buchungen bei den Zahlstellen im Epl. 04 (Ministerium der Justiz). Die LHK vollzog die einzelnen Buchungen in den Zahlstellen nach, um sowohl die fehlerhaften Buchungen als auch die Fehler im System zu erkennen und zu bereinigen. Bis Ende Dezember 2010 wiesen noch zwei Zahlstellen Differenzen auf. Das MdF teilte ergänzend mit, dass in 2011 alle Zahlstellenfehler bereinigt wurden.

Eine Differenz von insgesamt minus 21.850,03 Euro (Nr. 3 der Tabelle) habe sich ergeben, weil der Zahlungsabgrenzer bestimmte Buchungen nicht in der Abschlussrechnung berücksichtigt hatte: Das im MdF zuständige Referat legte auf der Basis der Buchungsliste vom 24. Februar 2010, die auch die Buchungen zu den Rücklagen enthält, die Höhe der Abschlussbuchungen einschließlich der Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen fest. Danach verblieb ein Fehlbetrag von 144.528.267,40 Euro. Nach der Durchführung der Abschlussbuchungen wurde der erforderliche Zahllauf veranlasst. Dabei hat der Zahlungsabgrenzer eine Reihe von Buchungen in das Haushaltsmanagementsystem noch für das Haushaltsjahr 2009 übertragen. Ein mit zusätzlichen Beratungsleistungen beauftragtes Unternehmen leitete der LHK am 12. März 2010 eine Liste der betroffenen Buchungen zu. Danach erfolgten in den Einzelplänen (Epl.) 04, 07, 08 und 11 Buchungen überwiegend zu Lasten des Haushaltsjahres 2009, die den bisherigen Fehlbetrag um weitere 21.850,03 Euro erhöhten. Beispielsweise wurde eine Buchung im Epl. 08 erst nach mehr als acht Monaten in das Haushaltsmanagementsystem fortgeschrieben. In den Epl. 04 und 11 handelte es sich insbesondere um Anordnungen zu Stundungen und Niederschlagungen. Das MdF nahm eine ergänzende Ausgleichsbuchung nicht vor. Anstelle des ursprünglich ermittelten Fehlbetrages wurde als kassenmäßiges Gesamtergebnis ein um 21.850,03 Euro höherer Fehlbetrag von 144.550.117,43 Euro ausgewiesen. Nach Auffassung des LRH handelt es sich deshalb bei dem Betrag von minus 21.850,03 Euro nicht - wie von der LHK mitgeteilt - um einen Differenzbetrag beim Jahresabschlussergebnis, sondern die damit verbundenen Buchungen sind in dem Jahresabschlussergebnis 2009 enthalten.

Die Differenz von minus 82.075,03 Euro (Nr. 4 der Tabelle) soll nach Auskunft der LHK unterschiedliche Ursachen haben. Wesentliche Fehler sind der Anlagenbuchhaltung im Epl. 04 zuzuordnen. Ein beauftragtes Unternehmen soll insbesondere diese Differenz klären. Sie ermittelt mit den aus dem HHI eingespielten Daten die tägliche Veränderung der Differenzen. Auf diese Weise konnten bereits einige Probleme lokalisiert und notwendige Schritte eingeleitet werden, um eine korrekte Abbildung der Daten zu erreichen. Bei der täglichen Fortschreibung verblieb im November 2010 regelmäßig ein Betrag von etwa 69.000 Euro als noch nicht geklärte Differenz („Grund-Differenz“). Das beauftragte Unternehmen geht davon aus, dass die Probleme schrittweise gelöst werden können. Dies gelte jedoch nicht für die systembedingten Unzulänglichkeiten wie z. B. die Funktionsweise des Zahlungsabgrenzers.

Der LRH wies zusammenfassend darauf hin, dass die von der LHK mitgeteilten Differenzen von minus 5.190.641,67 Euro und von minus 21.850,03 Euro nicht dem Ergebnis des Jahresabschlusses 2009 zuzurechnen sind. Nach seiner Auffassung betrug die Differenz minus 49.500,65 Euro, die sich aus dem Betrag von 32.574,38 Euro (Nr. 2 der Tabelle) und aus der verbleibenden Differenz von minus 82.075,03 Euro (Nr. 4 der Tabelle) zusammensetzt.

3.3 Klärung und künftige Vermeidung von Differenzen

Das MdF analysierte die aufgetretenen Fehler und leitete notwendige Veränderungen ein:

- Im Epl. 04 wurden Anlagenverrechnungsbuchungen fehlerhaft automatisch in das HHI übertragen. Diese Verfahrensweise wurde geändert.
- Die Bewirtschafter lösten auch jahresübergreifende Buchungen aus, die den Jahresabschluss 2009 beeinflussten. Das MdF ließ diese Möglichkeiten 2010 nicht mehr zu.
- Es wurden Analysen durchgeführt und Verfahren entwickelt, um täglich die fehlerhaften Buchungen festzustellen und eine gezielte Korrektur der Fehler vornehmen zu können.
- Die Aufklärung der „Grund-Differenz“ von etwa 69.000 Euro bildete zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH den Schwerpunkt der Fehlersuche. Hierbei geht es im Wesentlichen um Fehlbuchungen bei den Zahlstellen und beim Zahlungsabgrenzer. Zudem stimmte die Summe der „Schwebeposten“ im Tagesabschluss nicht mit der Summe der „Schwebeposten“ im Sachkonto überein.
- Auf Grund des Umfangs der Fehleranalyse wurde für die LHK zusätzlich ein Beratungsunternehmen vertraglich gebunden.

Das MdF prüft zudem, ob ein Buchungszentrum eingerichtet werden kann. Hierfür soll eine Projektgruppe gebildet werden, um bis zum Ende des Jahres 2011 den Fragen nachzugehen, ob und ggf. mit welchen Aufgaben ein Buchungszentrum eingerichtet und wie dabei vorgegangen werden kann.

Das MdF teilte mit, dass bis zum Jahresabschluss 2010 am 14. April 2011 die Differenzen überwiegend aufgeklärt werden konnten. Es sei lediglich eine „Grund-Differenz“ verblieben, die auf ein gesondertes Bestandskonto ausgebucht worden sei, so dass von diesem Zeitpunkt an der Tagesabschluss grundsätzlich keine Differenzen mehr aufweise. Hinsichtlich der Probleme mit der Funktionsweise des Zahlungsabgrenzers werde durch die SAP AG eine Programmkorrektur entwickelt, die sich zunächst noch in einer Testphase befinde.

3.4 Einhaltung der Festlegungen des Jahresabschlusserlasses

Der LRH prüfte stichprobenweise die Einhaltung der vom MdF im Jahresabschlusserlass 2009 getroffenen Festlegungen und stellte fest:

- Zu Lasten des Haushaltsjahres 2009 wurden Auszahlungen von 452.300 Euro veranlasst, die erst in 2010 fällig waren. Beispielsweise wurden dadurch in 2009 in einem Fall 13 Monatsmieten an den Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) geleistet.
- In 2010 wurden Auszahlungen über 294.400 Euro ohne schriftliche Genehmigungen des MdF noch zu Lasten des Haushaltsjahres 2009 gebucht.
- Einnahmen über 1,4 Mio. Euro im Februar 2010 wurden ohne schriftliche Genehmigungen des MdF noch zu Gunsten des Haushaltsjahres 2009 gebucht.

Der LRH wies darauf hin, dass Auszahlungen nach den festgelegten Terminen nur zuzulassen waren, wenn entsprechende Genehmigungen des MdF vorlagen. Mit der Vereinbarung einer Zahlung über 1,4 Mio. Euro noch im Februar 2010 für das Jahr 2009 wurde das Gesamtergebnis des Haushaltsabschlusses 2009 unzulässig beeinflusst. Bei Beachtung von § 72 Abs. 3 LHO wäre der auszuweisende Fehlbetrag höher als 144,5 Mio. Euro gewesen. Der LRH bat, künftig die Festlegungen im Jahresabschlusserlass und die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten. Das MdF erläuterte dazu, dass es im Vorfeld des Jahresabschlusserlasses 2010 nochmals auf das Verfahren hingewiesen und die Festlegungen für den Jahresabschluss 2010 entsprechend angepasst hat.

3.5 Prüfung eines Tagesabschlusses und des Bargeldbestandes in der LHK

Der LRH prüfte den Tagesabschluss der LHK sowie den Bargeldbestand vom 1. November 2010 und stellte fest:

Der Tagesabschluss wies eine Differenz von 75.228,22 Euro zwischen dem Kassenistbestand und dem Saldo zwischen den Einnahmen und den Ausgaben nach dem HHI aus, die nicht aufzuklären war. Ferner konnte der LRH innerhalb des Kassenistbestandes die „Schwebeposten“ für ein Sachkonto nicht nachvollziehen. Die hier festgestellte Differenz von 2.381,95 Euro konnte ebenfalls nicht geklärt werden. Bereits bei seiner letztjährigen Prüfung eines Tagesabschlusses konnte der LRH die Höhe dieser „Schwebeposten“ nicht nachvollziehen. Erst nachdem er erneut auf dieses Problem aufmerksam machte, versuchte die Kasse, diese Differenz zu klären. Der Leiter der LHK wies darauf hin, dass diese Schwierigkeiten seit Januar 2011 nicht mehr bestehen sollen. Außerdem konnte die LHK bei einem Sachkonto einen Beleg für die Zahlung von 51 Mio. Euro nicht vorlegen. Die Kasse hatte diesen Betrag zunächst als Vorschuss erfasst, weil die zuständige Bank diese Zahlung einem falschen Sachkonto zugeordnet hatte. Da der Bestand dieses Vorschusskontos über mehrere Tage nicht kontrolliert wurde, ist die Zahlung erst im Ergebnis der Prüfung verspätet der richtigen Buchungsstelle zugeordnet worden.

Auf Grund der beim Tagesabschluss festgestellten Differenzen bei den „Schwebeposten“ des Kassenistbestandes und der nach der Übertragung in das HHI festgestellten Differenzen zwischen dem Kassenistbestand der in der Finanzbuchhaltung des SAP-Systems und der im Haushaltsmanagementsystem ausgewiesenen Bestände kann der LRH nach dem derzeitigen Kenntnisstand die Ordnungsmäßigkeit des Tagesabschlusses vom 1. November 2010 nur mit Einschränkungen bestätigen.

3.6 Zusammenfassende Bemerkungen

Der LRH hält die seit Beginn des Jahres 2009 bei der Umstellung des HKR-Verfahrens auf die SAP-Software auftretenden Probleme weiterhin für schwerwiegend. Die landesweite Einführung des neuen HKR-Systems ist mit vielen Unzulänglichkeiten verbunden. Als Beispiele hierfür sind die Doppelzahlungen sowie die Differenzen bei den Tagesabschlüssen und beim Jahresabschluss 2009 anzuführen.

Der LRH wies darauf hin, dass die Rechnungslegung des Landes auf der Basis der Daten des HHI erfolgt¹¹⁸, welches die Daten des Haushaltsmanagementsystems abbildet. Das MdF bestätigte, dass seit Beginn des Jahres 2009 die Landesergebnisse dieses Haushaltsmanagementsystems von den Buchungsergebnissen in der Finanzbuchhaltung abweichen. Es betonte, dass Differenzen bei den Tagesabschlüssen 2009 „nur in seltenen Ausnahmefällen und in kleinen Beträgen auftraten, die immer direkt aufgeklärt wurden.“ Die aktuellen Prüfungsergebnisse zeigen, dass bei den Tagesabschlüssen weiterhin Unstimmigkeiten auftreten. Dem LRH konnte ein ordnungsgemäßer Tagesabschluss nicht vorgelegt werden. Das immer noch erhebliche Probleme zu lösen sind, ist auch dem internen Schriftverkehr des MdF zu entnehmen. So äußerte z. B. der Leiter der LHK im Zusammenhang mit zusätzlichen Ausgaben, dass „seit Anfang Januar 2009 kein einziges stimmiges Tagesergebnis zu verzeichnen ist“. Dies führe zu erheblichen Risiken für die Kassensicherheit der gesamten Landesverwaltung (z. B. unkontrollierte Doppelzahlungen).

Auf Grund der Vielschichtigkeit der mit der Einführung von SAP auftretenden Probleme kann der LRH auch die Probleme bei der Bewirtschaftung und Rechnungslegung nachvollziehen. Er erkennt an, dass sich das MdF nachdrücklich darum bemüht, diese zu beheben und Lösungen für ein umfassend funktionierendes System zu finden. Dennoch ist sicherzustellen, dass beispielsweise Doppelzahlungen ausgeschlossen werden. Im Hinblick auf die Kassensicherheit ist insbesondere nicht hinzunehmen, dass seit Beginn des Jahres 2009 kein korrekter Tagesabschluss mehr vorgewiesen werden kann.

Die ordnungsgemäße Abbildung der Ergebnisse aus dem Verfahren zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren) ist Voraussetzung für ein geordnetes Haushalts- und Rechnungswesen. Für die Steuerung durch Politik und Verwaltung hat das HKR-Verfahren die notwendigen Informationen verlässlich zu liefern. Diese Aufgabe erfüllt die eingeführte SAP-Software noch nicht. Zusammenfassend hält er es für erforderlich, die Anstrengungen zur Schaffung eines funktionierenden SAP-Systems zu erhöhen. Die LHK sollte in die Lage versetzt werden, ihre Tagesabschlüsse künftig ordnungsgemäß erstellen zu können.

Das MdF teilte mit, dass es seit der Prüfung des Jahresabschlusses 2009 durch den LRH weitere wesentliche Fortschritte bei der Lösung der einzelnen Probleme verzeichnen konnte, so dass auch die Tagesabschlüsse keine Differenzen mehr aufweisen.

3.7 Zusätzliche Ausgaben für Beratungsleistungen

Das MdF beauftragte in den Jahren 2009 und 2010 ein Unternehmen mit zusätzlichen Beratungsleistungen zur Klärung der Differenzen zwischen den Angaben im SAP-System und im HHI im Umfang von 255.715 Euro. Die Vergütung sollte nach dem Leistungsaufwand erfolgen (Stundensatz von 135 Euro), wobei unterschiedliche Obergrenzen festgelegt wurden. Der LRH stellte fest, dass

- das MdF kein Ausschreibungsverfahren durchführte, sondern die Leistungen freihändig vergab, weil das Unternehmen auch zuvor bereits den Bereich der Kasse betreut habe.
- das Unternehmen immer zu einem Zeitpunkt begann die Leistungen zu erbringen, zu dem der jeweilige Vertrag noch nicht unterzeichnet war.

¹¹⁸ Tz. 8.4.3 des Masterkonzeptes Bewirtschaftung zur Einführung des Neuen Finanzmanagements (NFM).

- im Jahr 2009 erbrachte Leistungen auch für Zeiträume finanziert wurden, zu denen eine haushaltsrechtliche Ermächtigung zur Verausgabung von außerplanmäßigen Mitteln noch nicht vorlag.

Der LRH wies darauf hin, dass Leistungen grundsätzlich mindestens durch Vergleichsangebote vergeben werden sollten, auch wenn die Wertgrenzen bei Auftragswerten für eine Beschränkte Ausschreibung oder Freihändige Vergabe befristet bis zum 31. Dezember 2011 heraufgesetzt wurden¹¹⁹. Dies sollte insbesondere dann in Betracht gezogen werden, wenn nur durch die zeitliche Befristung von Verträgen das Auftragsvolumen unterhalb der Wertgrenzen liegt. Der LRH hält es zudem für unzulässig und mit § 55 LHO nicht vereinbar, Verträge mündlich oder für einen rückwirkenden Leistungszeitraum zu schließen.

Das MdF teilte mit, es sei davon ausgegangen, dass ein zusätzlicher Beratungsbedarf lediglich vorübergehend nötig sei und habe deshalb die Verträge nur für kurze Zeiträume abgeschlossen. Wegen der Dringlichkeit sei das Unternehmen jeweils auf Grund eines mündlichen Vertrages tätig geworden, dessen Bedingungen später vertraglich vereinbart worden seien. Das MdF führte zudem an, dass nach derzeitiger Sachlage dauerhaft zusätzliche Beratungsleistungen für erforderlich gehalten werden und die Leistungen jetzt ausgeschrieben werden sollen.

¹¹⁹ Unterhalb von 100.000 Euro kann die Vergabestelle ohne Nachweis eines Ausnahmetatbestandes Beschränkte Ausschreibungen oder Freihändige Vergaben für Liefer- und Dienstleistungen durchführen (vgl. Verwaltungsvorschrift zur Landeshaushaltsordnung in der Fassung vom 6. Februar 2011 [Amtsblatt für Brandenburg Nr. 11 S. 490] Nr. 5 zu § 55 LHO).

4 Kreditaufnahmen und Geldanlagen

Das Ministerium der Finanzen hatte auf Grund des günstigen Zinsniveaus am Kreditmarkt auch 2009 deutlich weniger an Zinsausgaben zu leisten als veranschlagt. In der Folge entstanden Minderausgaben von 203 Mio. Euro.

Der Einsatz von Finanzinstrumenten, deren eigener Wert sich aus dem Marktpreis eines oder mehrerer Basisprodukte ableitet (Derivate), bietet die Möglichkeit, die Zinsbelastung durch Begrenzung und Steuerung von Risiken zu reduzieren und die Schuldenstruktur oder die Höhe der Zinszahlungen zu optimieren. Diese Derivatgeschäfte werden bisher unzureichend dokumentiert, so dass deren Entscheidungsgrundlagen nicht nachvollzogen werden konnten. Die finanziellen Auswirkungen der Derivatgeschäfte bleiben dem Parlament und der Landesregierung verborgen. Im zuständigen Referat des Ministeriums der Finanzen sollte für die Derivatgeschäfte auf Leitungsebene die Funktionstrennung in den Bereichen Abschluss, Abwicklung und Controlling beachtet werden.

4.1 Grundsätze und Überblick

Die Kreditaufnahme dient der Beschaffung von Deckungsmitteln, um Finanzierungslücken zwischen Einnahmen und Ausgaben zu schließen.

Das Ministerium der Finanzen (MdF) war nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Haushaltsgesetzes 2008/2009 (HG 2008/2009)¹²⁰ ermächtigt, für 2009 zur Deckung von Ausgaben Kredite bis zu 106,9 Mio. Euro aufzunehmen. Die Ermächtigung erhöhte sich um die Beträge zur Tilgung von in 2009 fällig werdenden Krediten. Der Kreditfinanzierungsplan sah Einnahmen aus Krediten von 1.974,4 Mio. Euro und Tilgungsausgaben für Kredite von 1.867,5 Mio. Euro vor. Zudem war das MdF zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft ermächtigt, Kassenverstärkungskredite bis zu 1.206,4 Mio. Euro¹²¹ zuzüglich der für 2009 noch nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen¹²² aufzunehmen. Soweit die Kredite zurückgezahlt waren, konnte die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden.

Das Land leistete Ausgaben von 3.100,6 Mio. Euro für die Tilgung der im Haushaltsjahr 2009 fälligen Kredite. Es nahm Kredite (brutto) i. H. v. 3.415,4 Mio. Euro am Kreditmarkt auf. Die Nettokreditaufnahme betrug 314,8 Mio. Euro¹²³.

¹²⁰ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2008 und 2009 (Haushaltsgesetz 2008/2009 - HG 2008/2009) in der Fassung vom 3. April 2009 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I S. 26, 60).

¹²¹ Bis zu 12 % des in § 1 Satz 1 HG 2008/2009 festgestellten Betrages (Höhe der Einnahmen und Ausgaben 2009: 10.053 Mio. Euro).

¹²² § 2 Abs. 1 Nr. 2 HG 2008/2009.

¹²³ Es wurde die fortgeltende Kreditermächtigung aus 2008 von 207,9 Mio. Euro und die Kreditermächtigung aus 2009 von 106,9 Mio. Euro in Anspruch genommen.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Kreditaufnahme seit dem Jahr 2002:

Jahr	Bruttokredit- ermächti- gung	Tilgung (Plan)	Nettokredit- ermächti- gung	Bruttokredit- aufnahme	Tilgung (Ist)	Nettokredit- aufnahme
	in Mio. €					
2002	3.383,7	2.362,7	1.021,0	2.889,1	1.551,3	1.337,8
2003	3.849,1	2.648,3	1.200,8	2.966,1	1.801,4	1.164,7
2004	3.722,9	2.600,5	1.122,4	2.332,7	1.628,4	704,3
2005	3.485,7	2.514,3	971,4	2.313,3	1.759,3	554,0
2006	3.862,5	3.036,1	826,4	3.209,5	2.855,2	354,3
2007	2.942,2	2.382,2	560,0	2.899,2	2.899,2	0
2008	3.853,3	3.645,4	207,9	4.589,1	4.589,1	0
2009	1.974,4	1.867,5	106,9	3.415,4	3.100,6	314,8
2010	3.504,4	2.853,5	650,9	3.134,9	2.791,8	343,1
2011	3.289,1	2.849,1	440,0			

Quellen: HG 2002 bis 2011, Haushaltsrechnungen 2002 bis 2009 und Rechnungsnachweisung 2010

Gegenüber dem Kreditfinanzierungsplan lagen sowohl die Tilgungsausgaben als auch die Einnahmen aus Krediten deutlich über den Ansätzen:

	Plan 2009	Ist 2009	Abweichung
	in Mio. €		
Einnahmen aus Krediten	1.974,4	3.415,4	+ 1.441,0
Tilgungsausgaben für Kredite	1.867,5	3.100,6	+ 1.233,1

Quellen: Haushaltsplan 2009 und Haushaltsrechnung 2009

Die Einnahmen aus Krediten lagen um 73 % und die Tilgungsausgaben um 66 % über den Ansätzen. Die Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf den Geld- und Kreditmarkt haben zu diesen Abweichungen beigetragen. Zur Sicherstellung des Kreditbedarfs wurden 2008 und 2009 unterjährige Kredite aufgenommen, so dass 2009 insgesamt 1.125 Mio. Euro Tilgungsausgaben nur für Kredite zu leisten waren, die eine Laufzeit von weniger als einem Jahr aufwiesen. Dementsprechend waren neue Kredite aufzunehmen, so dass auch die Einnahmen aus Krediten deutlich höher ausfielen als der Finanzierungsplan vorsah.

4.2 Kassenverstärkungskredite und Geldanlagen

Das MdF nahm 2009 an 197 Tagen Kassenverstärkungskredite auf. Der Höchstbetrag betrug 767,2 Mio. Euro, so dass es den Ermächtigungsrahmen einhielt.

Das MdF soll nicht sofort benötigte Kassenmittel so anlegen, dass über sie bei Bedarf verfügt werden kann (§ 43 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung [LHO]¹²⁴). Es legte fast an jedem Arbeitstag des Jahres 2009 Geld an¹²⁵. Die täglichen Geldanlagen werden auf der Grundlage des mit der InvestitionsBank des Landes Brandenburg geschlossenen Rahmenvertrages vom 19. November 1999 vorgenommen¹²⁶. Darüber hinaus tätigte das MdF weitere Geldanlagen, darunter auch Termingeldanlagen¹²⁷, bei anderen Geldinstituten.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) hatte bei seinen vorangegangenen Prüfungen festgestellt, dass das MdF Kredite aufgenommen und gleichzeitig als Termingelder angelegt hatte, um Zinsgewinne zu erzielen. Er prüfte, ob auch im Jahr 2009 entsprechende Geld- und Kreditgeschäfte getätigt wurden und stellte fest, dass bei den angelegten Termingeldern keine direkte und zeitgleiche Anknüpfung an ein Kreditgeschäft bestand.

Das MdF legte insbesondere in den Monaten März und April 2009 hohe Beträge als Termingeld an. Der Tageshöchstbetrag bei diesen Geldanlagen belief sich auf 1.190 Mio. Euro. Die hohe Liquidität bis zum 24. April 2009 war darauf zurückzuführen, dass Tilgungszahlungen am 8. April 2009 über 500 Mio. Euro und am 24. April 2009 über 1.000 Mio. Euro für zwei Kreditgeschäfte zu leisten waren. Das MdF nahm deshalb in den Monaten März und April 2009 mehrere Deckungskredite i. H. v. 1.613,4 Mio. Euro auf und legte das Geld bis zu den Fälligkeitstagen für die Tilgungszahlungen als Termingeld an. Es nahm in diesen beiden Monaten parallel Kassenverstärkungskredite auf, um die in der Folge der Termingeldanlagen aufgetretenen Liquiditätsengpässe auszugleichen.

4.3 Zinseinnahmen und Zinsausgaben

Das MdF hat sicherzustellen, dass in der Landeshauptkasse (LHK) jederzeit ausreichend Kassenmittel zur Verfügung stehen. Hierfür kann es Kassenverstärkungskredite aufnehmen. Nicht sofort benötigte Kassenmittel soll es so anlegen, dass über sie bei Bedarf verfügt werden kann.

¹²⁴ Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 28. Juni 2006 (GVBl. I S. 74, 85).

¹²⁵ Lediglich am 21. August 2009 und am 5. Oktober 2009 legte das MdF kein Geld an.

¹²⁶ Danach wird ein Habensaldo auf dem Konto der LHK bei Buchungsschluss auf das Landeszentralbankkonto der ILB übertragen und mit dem aktuellen Zinssatz für Einlagefazilitäten der Europäischen Zentralbank (EZB) für Banken verzinst. Am nächsten Tag wird das Guthaben einschließlich Zinsen wieder auf das Konto der LHK übertragen. Mit den Einlagefazilitäten können die Geldinstitute kurzfristig (über Nacht) Geld anlegen. Die Einlagefazilität dient der Liquiditätsabschöpfung und stellt die Zinsuntergrenze am Tagsgeldmarkt dar (Quelle: Wirtschaftslexikon.Gabler.de).

¹²⁷ Termingeld oder Termineinlagen sind Geldanlagen, die für eine befristete Zeit angelegt werden.

Zur Entwicklung der Zinseinnahmen aus den Geldanlagen der LHK und der Zinsausgaben für Kassenverstärkungskredite ergibt sich folgender Überblick:

Jahr	Zinseinnahmen aus den Geldanlagen der LHK (Kapitel 20 020 Titel 162 10)			Zinsausgaben für Kassenkredite (Kapitel 20 020 Titel 571 10)		
	Ansatz	Ist	Abweichung	Ansatz	Ist	Abweichung
	in Tsd. €					
2003	1.022,6	3.729,0	+ 2.706,4	15.338,8	5.660,4	- 9.678,4
2004	900,0	4.758,4	+ 3.858,4	18.406,6	2.560,7	- 15.845,9
2005	900,0	3.362,2	+ 2.462,2	18.000,0	3.761,8	- 14.238,2
2006	900,0	5.547,9	+ 4.647,9	18.000,0	5.087,2	- 12.912,8
2007	1.100,0	13.039,0	+ 11.939,0	11.500,0	5.510,3	- 5.989,7
2008	1.100,0	40.019,5	+ 38.919,5	11.500,0	8.537,0	- 2.963,0
2009	1.100,0	1.590,7	+ 490,7	11.500,0	1.454,2	- 10.045,8
2010	3.000,0	95,9	- 2.904,1	11.500,0	1.327,5	- 10.172,5
2011	3.000,0			11.500,0		

Quellen: Haushaltsrechnungen 2003 bis 2009, Rechnungsnachweisung 2010 und Haushaltsplan 2011

Das MdF nahm die Hinweise des LRH auf und erhöhte für 2010 den Ansatz für die Zinseinnahmen aus den Geldanlagen. Der Ansatz für Zinsausgaben für Kassenverstärkungskredite blieb unverändert. Auf Grund des niedrigen Zinsniveaus für Geldanlagen und für kurzfristige Kredite sind zwar die Einnahmen aus den Geldanlagen im Jahr 2010 deutlich hinter dem Ansatz zurückgeblieben. Gleichzeitig wurden jedoch nur 11,5 % der veranschlagten Zinsausgaben für Kassenverstärkungskredite geleistet, so dass die Mindereinnahmen durch Minderausgaben mehr als ausgeglichen wurden.

Das MdF veranschlagte 2009 die Zinsausgaben für Kreditmarktmittel¹²⁸ mit 887,6 Mio. Euro, denen Ist-Ausgaben von 694,8 Mio. Euro gegenüberstanden (Inanspruchnahme von 78,3 %). Die Zinsausgaben entwickelten sich seit 2007 wie folgt:

Jahr	Zinsausgaben für Kreditmarktmittel (Kapitel 20 650 Titel 575 10)		
	Ansatz	Ist	Abweichung
	in Tsd. €		
2007	844.858,7	783.710,4	- 61.148,3
2008	837.549,7	793.237,5	- 44.312,2
2009	887.629,3	694.819,0	- 192.810,3
2010	712.000,0	632.849,5	- 79.150,5

Quellen: Haushaltsrechnungen 2007 bis 2009, Rechnungsnachweisung 2010 und Haushaltsplan 2010

¹²⁸ Kapitel 20 650 (Schuldenverwaltung) Titel 575 10 (Zinsen für Kreditmarktmittel).

Die Zinsausgaben lagen 2009 um 192,8 Mio. Euro unter dem Ansatz. Zu berücksichtigen ist, dass nach dem Haushaltsvermerk abweichend vom Bruttoprinzip die Zinseinnahmen von den Ausgaben abgesetzt werden. Im Jahr 2009 betrugen die Einnahmen 107,5 Mio. Euro.

Es bleibt festzuhalten, dass sich die Auswirkungen der Finanzmarktkrise in der Höhe der Zinsausgaben des Landes widerspiegeln und bei der Veranschlagung der Ausgaben so nicht absehbar waren.

4.4 Einsatz derivativer Finanzierungsinstrumente

Der LRH untersuchte im MdF die Aufbau- und Ablauforganisation, die Dokumentation der einzelnen Abschlüsse sowie das Berichtswesen beim Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten (Derivaten)¹²⁹. Eine inhaltliche Prüfung der einzelnen Geschäfte (z. B. in Bezug auf die Risikobewertung oder hinsichtlich der finanziellen Vorteile mit und ohne Derivat) wurde nicht vorgenommen.

4.4.1 Fehlende Ausgestaltung der gesetzlichen Ermächtigung

Nach Artikel 103 Abs. 1 der Verfassung des Landes Brandenburg (Verfassung)¹³⁰ bedürfen die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, einer der Höhe nach bestimmten Ermächtigung durch Gesetz. Das MdF wird in § 2 Abs. 4 HG 2008/2009 ermächtigt, im Rahmen der Kreditfinanzierung auch ergänzende Vereinbarungen zu treffen, die der Begrenzung von Zinsänderungsrisiken, der Erzielung günstigerer Konditionen und ähnlichen Zwecken bei neuen Krediten und bestehenden Schulden dienen. Zum Einsatz von Derivaten sind weder landesgesetzlich noch durch Dienstanweisung des MdF vom 11. April 2008¹³¹ bestimmte oder bestimmbare Grenzen festgelegt.

Der Abschluss von Derivaten ist in der Regel ein eigenständiges, von der Kreditaufnahme losgelöstes Rechtsgeschäft.¹³² Derivate führen zu Verpflichtungen, deren Eintritt und Höhe zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung nicht zweifelsfrei bestimmt werden können. Das Land hat ggf. auch erst in folgenden Haushaltsjahren Zahlungen zu leisten.

Derivatgeschäfte sollten deshalb haushaltsrechtlich als den Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, vergleichbare Rechtsgeschäfte angesehen werden. Daraus leitet sich die verfassungsrechtliche Pflicht ab, die Höhe der Ermächtigung in bestimmten oder bestimmbaren Grenzen für Derivatgeschäfte in einem Gesetz festzulegen. Auch der Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit¹³³ erfordert eine volumenmäßige Ermächtigung im Haushaltsplan.

¹²⁹ Derivate sind Finanzinstrumente, deren eigener Wert aus dem Marktpreis eines oder mehrerer originärer Basisprodukte (z. B. Aktien, Kredite, Schuldverschreibungen) abgeleitet wird. Es wird auf die Entwicklung des Basisproduktes in der Zukunft, z. B. steigende oder fallende Zinsen, gesetzt. Das Wort Derivat ist lateinischer Herkunft (von derivare = ableiten).

¹³⁰ Verfassung des Landes Brandenburg (Verfassung) in der Fassung vom 7. Juli 2009 (GVBl. I S. 191).

¹³¹ Dienstanweisung des MdF für die Aufnahme von Krediten am Geld- und Kapitalmarkt sowie für den Einsatz von Derivaten vom 11. April 2008.

¹³² Ausnahmen sind z. B. Schuldscheindarlehen mit Kündigungs- und Wandlungsrechten.

¹³³ Artikel 101 Abs. 2 Verfassung und § 11 Abs. 2 LHO.

Bereits 1998 haben die Landesrechnungshöfe empfohlen, eine gesetzliche Regelung zum Umfang der Derivatgeschäfte zu schaffen.¹³⁴ Der LRH regte an, dass das MdF auf eine entsprechende Ergänzung im Haushaltsgesetz 2012 (HG 2012)¹³⁵ hinwirkt. Dabei könnte zwischen Sicherungs- und Optimierungsderivaten¹³⁶ unterschieden werden. Beispielsweise könnten Sicherungsgeschäfte zur Begrenzung von Zinsänderungs- oder Währungsrisiken von der Anrechnung auf die volumenmäßige Begrenzung ausgeschlossen werden.

Das MdF hält es nicht für erforderlich, den Einsatz von Derivaten volumenmäßig zu begrenzen. Eine solche Begrenzung sei nicht geeignet, Risiken zu reduzieren. Nach seiner Meinung könnte durch eine solche Regelung unter Umständen die Umsetzung der Strategie für das Portfolio scheitern.

4.4.2 Ziele des MdF beim Liquiditäts- und Schuldenmanagement

Die Aufgabe des Liquiditäts- und Schuldenmanagements des MdF besteht darin, die benötigten Kredite im Verlauf des Haushaltsjahres so rechtzeitig zu besorgen, dass die Zahlungsfähigkeit des Landes jederzeit gesichert ist. Instrumente, Zinsbindung und Laufzeit der Kredite sind dabei so zu wählen, dass möglichst kostengünstige Konditionen mit vertretbarem Risiko erzielt werden. Der Einsatz von Derivaten zielt darauf ab, die Zinsbelastung durch Begrenzung und Steuerung von Risiken zu reduzieren. Zudem sollen die Chancen zur Erzielung günstiger Konditionen sowohl für bestehende, im Abschluss befindliche und künftig abzuschließende Kredite genutzt werden.¹³⁷

¹³⁴ „Empfehlungen für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente im öffentlichen Bereich“ (Beschluss der Präsidentin und der Präsidenten der Landesrechnungshöfe auf ihrer Konferenz vom 28. bis 30. September 1998) - nachfolgend: Empfehlungen der Landesrechnungshöfe von 1998.

¹³⁵ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012 - HG 2012), Entwurf Drucksache 5/3650.

¹³⁶ Sicherungsgeschäfte sind Liquiditäts-, Zinsänderungs- oder Währungskursrisiken. Steht das Ausnutzen von Chancen zur Erzielung günstiger Konditionen im Mittelpunkt, handelt es sich um Optimierungsgeschäfte.

¹³⁷ Dienstanweisung des MdF vom 11. April 2008.

Das MdF schloss 2009 Derivatvereinbarungen i. H. v. 797,1 Mio. Euro (einschließlich Prämien und Annuitäten) ab, deren Umfang mit Stand vom Oktober 2010 insgesamt 10.047,5 Mio. Euro betrug. Ferner hat das MdF Forward-Swaptions¹³⁸ i. H. v. 5.283,5 Mio. Euro abgeschlossen, bei denen erst zu einem teilweise in sehr ferner Zukunft liegenden Zeitpunkt die Option auf einen Swap ausgeübt werden kann und somit auch erst dann Zahlungen zu leisten wären.¹³⁹ Außerdem vereinbarte das MdF Forward-Starting-Swaps und -Collars¹⁴⁰ i. H. v. 680 Mio. Euro, bei denen der Swap bzw. der Collar auch erst zu einem in der Zukunft liegenden Zeitpunkt beginnt und dementsprechend dann Zahlungen zu leisten sind.

Das MdF sichert mit dem Einsatz von Derivaten die Strategie für das Kredit- und Derivateportfolio insgesamt so ab, dass das Portfolio 70 % festverzinsliche Kredite und 30 % variabel verzinsliche Kredite beinhaltet. Eine schriftliche Festlegung hierzu gibt es nicht. Das MdF setzt Derivate dementsprechend überwiegend ein, um Risiken zu reduzieren oder zu neutralisieren. Nach seinen Ausführungen soll die Strategie möglichst unabhängig von Zinsprognosen umgesetzt werden. Allenfalls Extremsituationen oder die drohende Überschreitung des Zinsausgabebetels würden eine Änderung der Strategie nach sich ziehen.

Nach Auffassung des LRH sollte die für das Kredit- und das Derivateportfolio geltende Strategie schriftlich festgelegt werden. Da die finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt erheblich sein können, sollte eine regelmäßige Prüfung der mit der Strategie verfolgten Ziele vorgenommen werden, so dass auf die Entwicklungen auf dem Kredit- und Finanzmarkt reagiert werden kann.

4.4.3 Organisation des Liquiditäts- und Schuldenmanagements

Die Aufgaben der Schuldenverwaltung wurden bis 2006 von der Abteilung 4 des MdF wahrgenommen. 2007 wurden die Bereiche Kreditaufnahme und Schuldenverwaltung in einem Referat zusammengeführt. Seitdem sind die Funktionen Abschluss und Abwicklung von Kredit- und Derivatgeschäften in der Leitungsebene personell nicht mehr getrennt. Der zuständige Referatsleiter ist an allen Geschäftsabschlüssen beteiligt. Im Rahmen der Abwicklung (Verwaltung) der Derivatgeschäfte zeichnen in der Regel der Referatsleiter oder der Referent die Zahlungsanordnungen als Anordnungsbefugte. Auch die Controllingaufgabe ist dem Referatsleiter zugeordnet.

¹³⁸ Swap: Ein Swap ([Aus-] Tausch) ist in der Wirtschaft eine Vereinbarung zwischen zwei Vertragspartnern, an zukünftigen Zeitpunkten vertraglich definierte Zahlungsströme (Cash Flows) auszutauschen. Die Vereinbarung legt fest, wie die Zahlungen berechnet und wann sie fällig werden.

Swaption: Eine Option auf einen Swap ist das Recht des Käufers gegen Zahlung einer Prämie an einem zukünftigen Termin und zu bestimmten Konditionen in einen vorab vereinbarten Swap einzutreten (Quelle: Anlage der Dienstanweisung zur Begriffsbestimmung der zulässigen Derivate).

Forward: Vorausvereinbarungen von Zinssätzen.

¹³⁹ Beispielsweise wurde ein Swaption mit einem Volumen von 100 Mio. Euro vereinbart, der am 16. August 2035 ausgeübt werden kann. Der Swap würde dann vom 23. August 2035 bis zum 23. August 2060 laufen.

¹⁴⁰ Forward-Starting-Swaps: Zinsswaps mit verzögertem Anfangsdatum.

Collar: Gleichzeitige vertragliche Vereinbarung über den Kauf eines Caps und den Kauf eines Floors.

Cap: Optionsgeschäft in Form vertraglich festgeschriebener Zinsobergrenzen.

Floor: Optionsgeschäft in Form vertraglich festgeschriebener Zinsuntergrenzen.

Das MdF prüft gegenwärtig, das Controlling des Portfolios einer Bank zu übertragen. Der LRH wies darauf hin, dass es dann größtenteils von den Einschätzungen einer Bank abhängig wird, die selbst Marktteilnehmer ist und somit auch eigene Interessen verfolgt. Außerdem sollte sich das MdF nicht nur auf ein Angebot stützen, sondern weitere Angebote einholen, um den Leistungsumfang einschätzen und die Entscheidung zur Beauftragung auch unter vergaberechtlichen Gesichtspunkten nachvollziehbar gestalten zu können.

Der LRH hält eine Funktionstrennung auf Leitungsebene beim Abschluss, der Abwicklung und beim Controlling von Derivatgeschäften für erforderlich. Die organisatorische Ausgestaltung und Aufgabenwahrnehmung sollte sich an den Vorgaben für das Kreditwesen (Mindestanforderungen an das Risikomanagement [MaRisk] der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht) orientieren.

Das MdF betrachtet eine eventuelle Übertragung von Controllingaufgaben für das Portfolio auf einen Externen lediglich als unterstützende Maßnahme für den Controller. Es hält es zudem für vertretbar, die Strukturen unverändert zu belassen, solange mit den Derivaten nur die Gesamtfinanzierungsstrategie umgesetzt wird.

4.4.4 Weitere Prüfungsfeststellungen

Der LRH stellte fest, dass beim Abschluss von Derivatgeschäften vergleichbare Angebote und die Gründe, die für die Auswahl des jeweiligen Geschäftspartners entscheidend waren, nicht aus den Akten hervorgingen. Im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen hält der LRH diese Aktenführung für unzureichend. Das MdF sollte für eine transparente und nachvollziehbare Aktenführung Sorge tragen. Soweit möglich sollten Vergleichsangebote eingeholt und dokumentiert werden. Ferner sollten die Entscheidungsgrundlagen für die Auswahl des Vertragspartners aktenkundig gemacht werden.

Das MdF bestimmt das Adressausfallrisiko¹⁴¹ gegenwärtig getrennt für die derivativen Geschäfte und die Anlage des Sondervermögens „Versorgungsfonds des Landes Brandenburg“. Die Risiken, die das Land bei dem Ausfall eines Geschäftspartners hat, kumulieren sich. Das MdF sollte deshalb prüfen, ob sich die Begrenzung des Adressausfallrisikos nicht nur auf Derivatgeschäfte, sondern auch auf die weiteren Marktaktivitäten des MdF, zumindest auf die Anlagen des von ihm selbst verwalteten Sondervermögens und auf Termingeldanlagen, für die ebenfalls Ausfallrisiken bestehen, beziehen sollte.

¹⁴¹ Das Land ist in einem Swapvertrag Schuldner und Gläubiger zugleich. Bei derartigen Verträgen ist nicht nur die Fehleinschätzung der Marktentwicklung ein Risiko, sondern auch, dass der Vertragspartner seinen Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommt (Ausfallrisiko). In der Arbeitsanweisung Derivate des zuständigen Referatsleiters vom 30. Juni 2005 sind hierzu Limite festgelegt.

Die Einnahmen und Ausgaben aus Derivatgeschäften werden bei den Zinsausgaben für Kreditmarktmittel¹⁴² nachgewiesen. Im Jahr 2009 betrug die Einnahmen 116,8 Mio. Euro und die Ausgaben 88,1 Mio. Euro.¹⁴³ Das Fehlen eigener Haushaltsstellen für die mit den Derivatgeschäften verbundenen Einnahmen und Ausgaben entspricht nach Auffassung des LRH nicht den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit sowie der sachlichen Spezialität.¹⁴⁴ Die Veranschlagung in eigenen Haushaltstiteln ist auch in den Empfehlungen der Landesrechnungshöfe von 1998 vorgesehen und würde die Transparenz für das Parlament erhöhen. Bisher ist es nicht möglich, die finanziellen Auswirkungen der Ermächtigung in § 2 Abs. 4 HG 2008/2009 zu beurteilen. Der LRH bat deshalb das MdF, eigene Haushaltstitel für die Derivatgeschäfte neu einzurichten. Einen entsprechenden Hinweis hatte der LRH bereits im Jahresbericht 2004 gegeben.

Eine Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben aus Derivatgeschäften in eigenen Haushaltstiteln hält das MdF nicht für erforderlich, weil eine Erfolgsbewertung hieraus nicht möglich sei. Ein Erfolg könne nur bei Swaps gemessen werden, die zusätzliche Risiken beinhalten und zur Zinsoptimierung eingesetzt werden. Die finanziellen Auswirkungen der Ermächtigung nach § 2 Abs. 4 HG 2008/2009 können durch den Zinstitel und seine Entwicklung analysiert werden. Das MdF sagte zu, zumindest die Einnahmen und Ausgaben für Derivate, die nicht mehr zur Umsetzung von Strategiezielen eingesetzt werden können in einem gesonderten Einnahmetitel (netto) zu buchen. Dies betrifft regelmäßig aufgelöste Derivate.

Die Einrichtung eigener Haushaltstitel bedeutet nach Auffassung des LRH nicht, dass allein aus den Einnahmen und Ausgaben eine Erfolgsbewertung des Einsatzes von Derivaten abgeleitet werden soll. Im Vordergrund steht die Beachtung der Haushaltsgrundsätze der sachlichen Spezialität und der Haushaltswahrheit und -klarheit, mit denen die parlamentarischen Budgetrechte gewährleistet werden sollen.

Das Parlament wurde bisher über den Einsatz von Derivaten nicht unterrichtet. Der LRH regte zur Sicherstellung der parlamentarischen Kontrolle eine regelmäßige Unterrichtung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtages über die Kreditaufnahme und den Umfang sowie das Ergebnis des Einsatzes von Derivaten an. Das MdF sollte auf eine entsprechende Ergänzung von § 18 HG 2012 hinwirken. Es hält jedoch die Unterrichtung des Haushalts- und Finanzausschusses im Rahmen der Berichte über den Haushaltsvollzug für ausreichend.

¹⁴² Kapitel 20 650 (Schuldenverwaltung) Titel 575 10 (Zinsausgaben für Kreditmarktmittel). Die Einnahmen aus Derivaten werden als Absetzung auf diesem Ausgabebetitel gebucht.

¹⁴³ Diese Beträge wurden vom MdF aus dem IT-Verfahren VIA-KSD (Verwaltungs-, Informations- und Abrechnungssystem, Kreditposition, Schuldenverwaltung, Derivatverwaltung) ermittelt. Bei den Einnahmen erfolgte zudem ein Abgleich mit den Angaben der Haushaltsüberwachungsliste.

¹⁴⁴ § 17 LHO.

5 Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung 2009 (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)

Die Haushaltsrechnung 2009 einschließlich des Vermögensnachweises enthält alle Bestandteile, die gemäß §§ 81 bis 86 der Landeshaushaltsordnung (LHO)¹⁴⁵ zur Entlastung der Landesregierung erforderlich sind. Die Prüfung ergab Abweichungen von Beträgen der Rechnungen und der Bücher. Insgesamt ist für das Haushaltsjahr 2009 trotz der im Rechnungswesen vorgefundenen Schwachstellen, die auf die Umstellung des HKR-Verfahrens auf die SAP-Software zurückzuführen sind, eine noch ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung 2009 festzustellen.

Deshalb teilt der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO mit, dass mit den genannten Einschränkungen

- die in der Haushaltsrechnung 2009 und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und
- die geprüften Einnahmen und Ausgaben als ordnungsgemäß belegt angesehen werden können.

Soweit der LRH weitere Defizite bei der Rechnungslegung und der ordnungsgemäßen Belegung der Einnahmen und Ausgaben festgestellt hat, sind die zuständigen Stellen des Landes darauf hingewiesen worden, dass sie die haushaltsrechtlichen Bestimmungen mit der gebotenen Sorgfalt anzuwenden haben.

¹⁴⁵ Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 28. Juni 2006 (GVBl. I S. 74, 85).

6 Vermögen und Schulden des Landes

Das Vermögen und die Schulden des Landes Brandenburg werden durch Fortschreibung des Bestandes ermittelt. Das Vermögen beinhaltet grundsätzlich alle unbeweglichen und beweglichen Sachen und Rechte, die im Eigentum des Landes oder in seinem Besitz sind. Der Vermögensnachweis hat hierüber Auskunft zu geben.

Die Schulden des Landes werden zum 31. Dezember 2009 mit 17.508,1 Mio. Euro angegeben. Sie erhöhten sich gegenüber 2008 um 298,6 Mio. Euro (+ 1,7 %). Hinzu kommen die Schulden des Landeswohnungsbauvermögens von 1.993,7 Mio. Euro, die um 36,2 Mio. Euro (- 1,8 %) niedriger lagen als 2008.

Über die Verwendung der in 2009 von drei Landesbetrieben erwirtschafteten Jahresüberschüsse von insgesamt 16,2 Mio. Euro wurde in zwei Fällen erst im September 2011 durch das jeweils zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen entschieden. In einem Fall steht diese Entscheidung weiterhin aus.

Der Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg bilanzierte in 2008 einen „Sonderposten aus nicht verbrauchten Zuweisungen“, weil die Zuweisungen des Landes 2008 nicht mehr verwendet wurden, entsprechende Aufträge für Bauvorhaben an Landesstraßen jedoch bereits erteilt waren. Die Auflösung dieses „Sonderpostens“ in 2009 über den Zeitraum, in dem die Gegenleistungen erbracht wurden, konnte der Landesbetrieb nicht mit Maßnahmen bzw. Projekten untersetzen.

Für den Stadtentwicklungsfonds stellten im Juni 2009 das Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung 15 Mio. Euro aus Mitteln der Europäischen Union und die InvestitionsBank des Landes Brandenburg 5 Mio. Euro an „nationalen Kofinanzierungsmitteln“ bereit. Zu diesem Zeitpunkt bestand bei den Kommunen kein Bedarf an Darlehen aus dem Fonds. Im Jahr 2010 waren lediglich die Verwaltungskosten der Bank von 230.233,33 Euro für die Bereitstellung der „nationalen Kofinanzierungsmittel“ und die Bewirtschaftung des Fonds zu finanzieren, ohne dass Darlehen aus dem Fonds ausgereicht wurden. Im ersten Quartal 2011 wurden erste Mittel aus dem Stadtentwicklungsfonds zur Verfügung gestellt.

6.1 Grundlagen

Gemäß Artikel 106 Abs. 1 der Verfassung des Landes Brandenburg (Verfassung)¹⁴⁶ hat der Minister der Finanzen auch über das Vermögen und die Schulden des Landes im folgenden Haushaltsjahr zur Entlastung der Landesregierung dem Landtag Rechnung zu legen.

¹⁴⁶ Verfassung des Landes Brandenburg (Verfassung) in der Fassung vom 7. Juli 2009 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I S. 191).

Der Vermögensnachweis hat den Bestand und die Veränderungen des Vermögens und der Schulden systematisch geordnet darzustellen. Der Begriff des Vermögens ist weit gefasst und bezieht sich grundsätzlich auf alle Sachen, die im Eigentum des Landes stehen, sowie auf alle Rechte (z. B. Forderungen), deren Träger das Land Brandenburg ist.

6.2 Inhalt des Vermögensnachweises zum 31. Dezember 2009

Das Ministerium der Finanzen (MdF) legte den Vermögensnachweis als Anlage zur Haushaltsrechnung mit folgendem Inhalt vor:

- Übersicht der Staatsschulden mit Angaben zu den Inlands- und den Auslandsschulden sowie zur Bestandsentwicklung der Bürgschaften und Gewährleistungen unterteilt nach Wirtschaft und Wohnungsbau (Anlage 6 A),
- Übersicht über das Grundvermögen mit Angaben zu den Flächen für das Verwaltungs- und das Finanzvermögen (Anlage 6 B),
- Nachweis der Anteile des Landes am Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen sowie Nachweis der mittelbaren Beteiligungen des Landes (unmittelbare Beteiligungen der landesbeteiligten Gesellschaften - Anlage 6 C) und
- Nachweis der Einnahmen, Ausgaben sowie der Forderungen und Verbindlichkeiten einschließlich der Ausfälle des Landeswohnungsbauvermögens (LWV) in der Zuständigkeit des Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (MIR)¹⁴⁷ und Übersichten zu den ausgereichten Darlehen und deren Rückflüsse (Anlage 6 D).

Die Übersichten

- über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Westgruppen der Truppen (WGT)-Liegenschaften im Allgemeinen Grundvermögen und Bodenreformvermögen sowie Sondervermögen und Rücklagen,
- über die Jahresabschlüsse bei Landesbetrieben,
- über die nicht veranschlagten Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen und
- zur Nachweisung der Fonds

sind in gesonderten Anlagen 2, 3, 4 und 7 zur Haushaltsrechnung des Landes dokumentiert.

¹⁴⁷ Bezeichnung ab November 2009: Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL).

6.3 Übersicht

Einen Überblick über das Vermögen und die Schulden des Landes zum 31. Dezember 2009 zeigt folgende Tabelle:

	Bestand Ende 2008	Veränderung 2009	Bestand Ende 2009	Entwicklung 2009 zu 2008
A. Vermögen				
A 1 Liegenschaftsvermögen ¹⁴⁸	in ha			in %
	301.988,7	+ 2.973,5	304.962,2	+ 1,0
<i>nachrichtlich: Bodenreformvermögen und WGT-Liegenschaften¹⁴⁹</i>	29.606,0	- 2.234,0	27.372,0	- 7,5
A 2 Kapitalvermögen	in Tsd. €			in %
Darlehensforderungen einschließlich LWV ¹⁵⁰	3.740.575,6	- 65.541,7	3.675.033,9	- 1,8
Rücklage Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz	17.790,6	+ 5.087,6	22.878,2	+ 28,6
Sondervermögen	90.052,3	+ 21.366,4	111.418,7	+ 23,7
davon Tierseuchenkasse	22.904,0	+ 1.521,0	24.425,0	+ 6,6
davon LWV	734,3	+ 9.091,4	9.825,7	+ 1.238,1
davon Versorgungsrücklage	66.414,0	+ 10.754,0	77.168,0	+ 16,2
Bodenreformvermögen und WGT-Liegenschaften ¹⁵¹	33.768,8	- 786,8	32.982,0	- 2,3
Eigenkapital der Landesbetriebe	59.064,5	+ 13.836,9	72.901,4	+ 23,4
Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen	478.110,6	+ 89.056,2	567.166,8	+ 18,6
Fonds	5.308,6	+ 1.975,8	7.284,4	+ 37,2
B. Schulden	in Tsd. €			in %
Inlands- und Auslandsschulden	17.209.509,0	+ 298.598,0	17.508.107,0	+ 1,7
Schulden LWV	2.029.878,3	- 36.145,2	1.993.733,1	- 1,8
C. Bürgschaften und Gewährleistungen	in Tsd. €			in %
	767.191,0	+ 848.723,0	1.615.914,0	+ 110,6

Quellen: Haushaltsrechnung 2009 und Meldungen der Ressorts
(Abweichungen durch Rundungen)

¹⁴⁸ Ohne Bodenreformvermögen und WGT-Liegenschaften Brandenburg.

¹⁴⁹ Gegenstand der Vermögensaufstellung sind ausschließlich die Grundstücke, die dem Land nach den Vorschriften aus der Abwicklung der Bodenreform gemäß Artikel 233 §§ 11 bis 16 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch in der Fassung vom 23. Juni 2011 (Bundesgesetzblatt [BGBl.] I S. 1266) zugefallen sind und sich in Landeseigentum befinden. Die Gesamtflächen in ha sind ohne Bewertung.

¹⁵⁰ Die Forderungen sind mit dem Nominalwert ausgewiesen.

¹⁵¹ Vermögen abzüglich Verbindlichkeiten.

Wesentliche Änderungen des Kapitalvermögens sind darauf zurückzuführen, dass die Darlehensforderungen des Landes um 65,5 Mio. Euro gesunken sind. Dem steht ein Zugang an Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen von 89,1 Mio. Euro und eine Erhöhung des Eigenkapitals der Landesbetriebe um 13,8 Mio. Euro auf 72,9 Mio. Euro gegenüber. Die Erhöhung des Eigenkapitals der Landesbetriebe ist im Wesentlichen beim Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) entstanden.

6.4 Jahresabschlüsse der Landesbetriebe

6.4.1 Grundlagen und Feststellung der Jahresabschlüsse

Die Landesbetriebe haben nach Nr. 13 der Verwaltungsvorschrift (VV)¹⁵² zu § 74 der Landeshaushaltsordnung (LHO)¹⁵³ einen Jahresabschluss unter besonderer Berücksichtigung der VV zu § 26 LHO und dem Dritten Buch des Handelsgesetzbuches¹⁵⁴ zu erstellen. Die Aufstellung sowie die Prüfung der Jahresabschlüsse ist in der Bilanzierungsrichtlinie (Anlage zu VV Nr. 1.6 zu § 26 LHO) geregelt. Danach haben die Landesbetriebe den Jahresabschluss drei Monate nach Ablauf des Bilanzstichtages¹⁵⁵ aufzustellen. Der Jahresabschluss ist durch einen Abschlussprüfer zu prüfen und zu testieren. Die Feststellung des Abschlusses durch das zuständige Ministerium hat drei Monate nach Vorlage des geprüften (testierten) Jahresabschlusses zu erfolgen. Das zuständige Ministerium entscheidet im Einvernehmen mit dem MdF, wie die Jahresergebnisse (Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag) zu verwenden sind.

Der Haushaltsrechnung sind nach § 85 Abs. 1 Nr. 3 LHO Übersichten über die Jahresabschlüsse (Bilanz sowie die Gewinn- und Verlustrechnung) bei Landesbetrieben beizufügen. Die Haushaltsrechnung 2009 weist lediglich für den Landesbetrieb Straßenwesen (LS) einen endgültigen Jahresabschluss aus. Die Jahresabschlüsse des Brandenburgischen IT-Dienstleisters (ZIT-BB) und des Landesbetriebes Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg (LGB) sind nur mit dem vorläufigen, vom Wirtschaftsprüfer noch nicht testierten, Ergebnis und der Jahresabschluss des BLB ist nur als Entwurf ausgewiesen. Auch für 2008 hatte nur das MIR für den LS den Jahresabschluss so rechtzeitig festgestellt, dass die endgültigen Ergebnisse in die Haushaltsrechnung eingeflossen sind.

¹⁵² Verwaltungsvorschrift zur Landeshaushaltsordnung in der Fassung vom 6. Februar 2011 (Amtsblatt für Brandenburg Nr. 11 S. 490).

¹⁵³ Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 28. Juni 2006 (GVBl. I S. 74, 85).

¹⁵⁴ Handelsgesetzbuch (HGB) in der Fassung vom 1. März 2011 (Bundesgesetzblatt [BGBl.] I S. 288).

¹⁵⁵ Der Bilanzstichtag ist für die Landesbetriebe der 31. Dezember eines Jahres.

In der nachfolgenden Tabelle sind der Zeitpunkt der Testierung und die Feststellung des Jahresabschlusses bei den jeweiligen Landesbetrieben für 2008 und 2009 dargestellt:

Landesbetrieb	Jahresabschlüsse der Landesbetriebe			
	2008		2009	
	Testierung durch den Abschlussprüfer am	Feststellung durch das Ressort am	Testierung durch den Abschlussprüfer am	Feststellung durch das Ressort am
ZIT-BB	30.09.2009	05.05.2010	09.12.2010	21.09.2011
LGB	07.07.2009	29.03.2011	22.11.2010	offen
LS	20.05.2009	30.09.2009	31.05.2010	25.01.2011
BLB	15.03.2010	14.04.2011	17.03.2011	19.09.2011

Quellen: Abschlussberichte der Wirtschaftsprüfer, Angaben der Ressorts, Stand: 21. September 2011

Die Übersicht zeigt, dass der Zeitpunkt der Testierung des Jahresabschlusses durch die jeweils beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft sowie die Feststellung des Jahresabschlusses durch die zuständigen Ministerien bei den Landesbetrieben sehr unterschiedlich ist. Die Bestimmungen zur Feststellung der testierten Jahresabschlüsse (innerhalb von drei Monaten) wurden überwiegend nicht eingehalten.

Die später festgestellten endgültigen Jahresabschlüsse der Landesbetriebe weichen von den vorläufigen Ergebnissen ab, z. B. in Bezug auf die Höhe des ausgewiesenen Eigenkapitals. Dadurch wurde in der Haushaltsrechnung 2009 für den ZIT-BB ein um 54.800 Euro niedrigeres sowie für den LGB ein um 16.500 Euro und für den BLB ein um 299.168 Euro höheres Eigenkapital ausgewiesen. Die fehlende Feststellung des Jahresabschlusses bei dem LGB hat zur Folge, dass über den Jahresüberschuss 2009 von 2,7 Mio. Euro noch nicht entschieden ist¹⁵⁶.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) hält es für erforderlich, die Bestimmungen der Bilanzierungsrichtlinie einzuhalten. Eine zeitnahe Aufstellung, Testierung und Feststellung der Jahresabschlüsse erhöht die Aussagekraft des Vermögensnachweises. Gewinnabführungen sollten zeitnah im Haushalt vereinnahmt werden.

¹⁵⁶ Der Jahresüberschuss 2008 des BLB von 5 Mio. Euro wurde erst im Dezember 2010 auf Grund eines entsprechenden Hinweises des LRH als Darlehensrückzahlung vereinnahmt. Die Jahresüberschüsse 2008 des Landesbetrieb für Datenverarbeitung und IT-Serviceaufgaben (LDS) und des LGB verblieben Eigenkapital erhöhend in den Landesbetrieben.

6.4.2 Jahresabschluss des Landesbetriebes Straßenwesen Brandenburg

Der LS wies in seiner Bilanz 2008 einen „Sonderposten aus nicht verbrauchten Zuweisungen“ über 8,3 Mio. Euro aus¹⁵⁷. Diese Mittel hatte der LS vom MIR erhalten, jedoch im Haushaltsjahr 2008 zur Finanzierung von Maßnahmen nicht mehr verwendet und in das Haushaltsjahr 2009 übertragen. Es handelte sich hierbei u. a. um Bauvorhaben an Landesstraßen, für die die entsprechenden Aufträge überwiegend bereits erteilt waren. Der LS löste diesen „Sonderposten“ von 8,3 Mio. Euro im Dezember 2009 in einer Summe auf. Eine Aufstellung der einzelnen daraus finanzierten Projekte konnte aus dem Rechnungswesen des LS nicht abgeleitet werden. Der LS begründete dies damit, dass er in 2009 noch keine Steuerung auf der Basis von Plan-/Ist-Daten vornahm, da nur eine Ist-Kostenrechnung angewandt wurde. Das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) und der LS konnten letztlich nur einen Betrag von 3,3 Mio. Euro des aufgelösten „Sonderpostens“ mit Baumaßnahmen belegen.

Das MIL sollte künftig sicherstellen, dass die Auflösung eines nach Nr. 12.4 Satz 2 Bilanzierungsrichtlinie gebildeten „Sonderpostens“ über den Zeitraum, in dem der LS die Gegenleistung erbringt, nachvollziehbar dargestellt und mit Maßnahmen bzw. Projekten untersetzt werden kann.

¹⁵⁷ Nach Nr. 12.4 Bilanzierungsrichtlinie ist der Zuschuss mit dem Zuführungsbetrag als „Sonderposten“ in die Bilanz einzustellen, wenn der LS auch nach dem Bilanzstichtag eine Gegenleistung zu erbringen hat. Der Sonderposten wird rätierlich über den Zeitraum, in dem der LS die Gegenleistung erbringt, erfolgswirksam aufgelöst.

6.5 Entwicklung der Gesamtverschuldung

Zu den Schulden zählen die Wertpapiersschulden und die Schuldscheindarlehen sowie die Eventualverbindlichkeiten (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Schulden sowie der Bürgschaften und Gewährleistungen:

Bezeichnung	31. Dezember 2008	Zugänge (+) und Abgänge (-) 2009	31. Dezember 2009
	in Tsd. €		
I Schulden			
1 Wertpapiersschulden	10.165.827	- 38.917	10.126.910
2 Schuldscheindarlehen			
2.1 Inland	6.918.682	+ 334.514	7.253.197
<i>davon Banken und Sparkassen</i>	5.605.618	- 22.484	5.588.133
<i>davon Bausparkassen</i>	25.000	-	25.000
<i>davon Versicherungsunternehmen</i>	1.228.064	+ 293.000	1.516.064
<i>davon öffentliche Zusatzversorgungseinrichtungen</i>	60.000	+ 64.000	124.000
2.2 Ausland	125.000	+ 3.000	128.000
<i>davon auf Euro lautend</i>	125.000	+ 3.000	128.000
<i>davon auf fremde Währung lautend</i>	-	-	-
Gesamt	17.209.509	+ 298.597	17.508.107
nachrichtlich: Zinsausgaben	807.831	- 107.061	700.770
II Bürgschaften und Gewährleistungen			
1 Bürgschaften, Garantien und Haftungsfreistellungen für die Wirtschaft	636.917	+ 860.817	1.497.734
2 Bürgschaften und Haftungsfreistellungen für den Wohnungsbau	130.274	- 12.094	118.180
Gesamt	767.191	+ 848.723	1.615.914

Quelle: Haushaltsrechnung 2009, Anlage 6 A
(Abweichungen durch Rundungen)

Zum 31. Dezember 2009 betragen die Schulden des Landes 17.508,1 Mio. Euro. Die in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Schulden des Landeswohnungsbauvermögens beliefen sich zum Jahresende 2009 auf 1.993,7 Mio. Euro.

Der LRH stellte in 2009 eine Abweichung der zum 31. Dezember 2008 ausgewiesenen Schuldscheindarlehen im Inland gegenüber der Haushaltsrechnung 2008 um 70 Mio. Euro fest. Der Bestand an Schuldscheindarlehen bei inländischen Banken und Sparkassen zu diesem Zeitpunkt wurde um 70 Mio. Euro niedriger bzw. bei inländischen Versicherungsunternehmen um 70 Mio. Euro höher ausgewiesen. Das Ministerium der Finanzen (MdF) hatte in der Haushaltsrechnung 2008 Abtretungen und den damit verbundenen Gläubigerwechsel nicht berücksichtigt. Dies wurde in der Haushaltsrechnung 2009 in der Weise berücksichtigt, dass der Bestand zum 31. Dezember 2008 korrigiert wurde.

In der vorstehenden Tabelle sind auch für 2009 der Zugang und der Abgang bei den Schuldscheindarlehen im Inland nicht korrekt dargestellt. Eine Abtretung von 5 Mio. Euro ist nicht als Zugang in 2009 bei den inländischen Banken und Sparkassen bzw. nicht als Abgang bei den inländischen Versicherungsunternehmen ausgewiesen.

Das MdF sollte die Übersicht über die Staatsschulden des Landes (Anlage 6 a zur Haushaltsrechnung) künftig mit größerer Sorgfalt erstellen.

6.6 Landeswohnungsbauvermögen

Die Haushaltsrechnung 2009 enthält den Nachweis der Einnahmen, der Ausgaben sowie der Forderungen und Verbindlichkeiten des LWV. Die Forderungen sind gegenüber dem Vorjahr um 80,7 Mio. Euro auf 3.309,1 Mio. Euro gesunken. Sie umfassen die bereits ausgezahlten Darlehen abzüglich der Ausfälle und Rückflüsse zum jeweiligen Stichtag und sind mit dem Nominalwert ausgewiesen. Die Verbindlichkeiten aus Krediten sind gegenüber dem Vorjahr um 36,1 Mio. Euro auf 1.993,7 Mio. Euro gesunken. Die Verbindlichkeiten gegenüber dem Land reduzierten sich um 53,6 Mio. Euro auf 1.306,4 Mio. Euro.

Die Forderungsausfälle im geförderten Wohnungsbau werden zum 31. Dezember 2009 mit 36,4 Mio. Euro angegeben¹⁵⁸. Damit ist in 2009 ein Rückgang um 36,7 Mio. Euro gegenüber 2008 zu verzeichnen.

6.7 Ausgereichte Darlehen und deren Rückflüsse

Die folgende Übersicht gibt einen Überblick über die ausgereichten Darlehen, zu den bisherigen Rückflüssen und den derzeit nicht oder nicht mehr beizubringenden Forderungen:

¹⁵⁸ Die Ausfälle enthalten die tatsächlich ausgefallenen Forderungen sowie Forderungen ohne werthaltige Sicherheiten, die in der Haushaltsrechnung 2009 erstmals nicht mehr im Einzelnen beziffert wurden.

Ministerium	Anzahl	Gesamtbetrag 1991 - 2009	Rückflüsse 1991 - 2009	Forderungen
MBSJ <i>davon nicht mehr beizubringende Forderungen</i>	157	116.947,6	112.329,4 ¹⁵⁹	2.642,3 -
MWFK	unbekannt	89.459,4 ¹⁶⁰	48.977,8	37.124,7 ¹⁶¹
MASGF ¹⁶² <i>davon derzeit nicht oder nicht mehr beizubringende Forderungen</i>	575	38.109,3	27.749,9	10.359,3 5.431,3
MW ¹⁶³ <i>davon derzeit nicht oder nicht mehr beizubringende Forderungen</i>	24 ¹⁶⁴	151.060,0	6.704,1 ¹⁶⁵	144.402,1 81.339,5
MLUV ¹⁶⁶ <i>davon derzeit nicht oder nicht mehr beizubringende Forderungen</i>	1.521	175.164,6	72.025,0	103.139,6 20.990,7
MIR davon Erschließung von Wohngebieten (Bund-Länder-Programm) ¹⁶⁷ davon Erschließung neuer Wohngebiete (Landesprogramm) ¹⁶⁸ davon Wohnraumförderung	128 31 20 77	69.995,7 10.441,5 9.346,7 50.207,5	19.427,1 9.208,6 7.965,5 2.253,0	50.568,6 1.232,9 1.381,2 47.954,5
Allgemeine Finanzverwaltung <i>davon Eigenkapital der FBS verbleiben davon derzeit nicht oder nicht mehr beizubringende Forderungen</i>	20 ¹⁶⁹	211.652,5 ¹⁷⁰ 179.211,6 32.440,9	4.913,4 - 4.913,4	27.527,5 - - 27.527,5
Summe		852.389,1		375.764,1
<i>nachrichtlich: ohne Eigenkapital der FBS</i>		673.177,5		375.764,1

Quellen: Haushaltsrechnung 2009, Anlage 6 D
(Abweichungen durch Rundungen)

¹⁵⁹ Hierin enthalten sind auch Zinszahlungen und Rückflüsse aus Zuwendungen bis 1993 von insgesamt 59.262 Euro.

¹⁶⁰ Es handelt sich ausschließlich um Darlehen nach dem Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung [Bundesausbildungsförderungsgesetz - BAföG] in der Fassung vom 7. Dezember 2010 [BGBl. I S. 1952]), die vom Bundesverwaltungsamt verwaltet werden. Die brutto veranschlagten Darlehensbeträge setzen sich aus 65 % Bundes- und 35 % Landesmitteln zusammen. Die Rückflüsse enthalten nur die Landesmittel.

¹⁶¹ Die Forderungen wurden rechnerisch ermittelt, es kann daraus kein Rückschluss auf die noch zu erwartenden Rückflüsse gezogen werden. Es sind hier vor allem die §§ 17, 18 a, 18 b und 56 BAföG zu beachten.

¹⁶² Bezeichnung ab November 2009: Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie (MASF).

¹⁶³ Bezeichnung ab November 2009: Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (MWE).
Ohne Fonds. Die an die Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH (FBS) - vormals Berlin-Brandenburg-Flughafen Holding GmbH (BBF) - ausgereichten Gesellschafterdarlehen werden seit 2005 unabhängig davon, welches Ressort sie zuvor ausgereicht hatte, im Epl. 20 (Allgemeine Finanzverwaltung) nachgewiesen.

¹⁶⁴ Ohne Fonds.

¹⁶⁵ Ohne Zinsen.

¹⁶⁶ Bezeichnung ab November 2009: Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (MUGV).

Bezeichnung bis 1999: Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (MELF).

Bezeichnung bis 2000: Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung (MLUR).

¹⁶⁷ Nur Landesanteil.

¹⁶⁸ Ab 2007 erfolgt die Wohnraumförderung aus dem Landeshaushalt.

¹⁶⁹ Mit allen seit 1992 an die FBS bereitgestellten Gesellschafterdarlehen, unabhängig davon, welches Ressort sie zuvor ausgereicht hatte.

¹⁷⁰ Zur besseren Vergleichbarkeit mit den anderen Ressorts wurde auf den Ausweis von Zinsforderungen von 1.088.987,80 Euro verzichtet.

Zum 31. Dezember 2009 beliefen sich die Forderungen aus ausgereichten Darlehen auf insgesamt 852,4 Mio. Euro und die derzeit nicht beizubringenden Forderungen nach den Angaben der Ministerien auf 135,3 Mio. Euro.

Hinzu kommen die Forderungen des Landeswohnungsbauvermögens aus ausgereichten Darlehen, die sich zum 31. Dezember 2009 auf 3.299,3 Mio. Euro beliefen¹⁷¹. Die Rückflüsse (Tilgungen) bis einschließlich 2009 betragen 1.063,3 Mio. Euro. Ausfälle sind i. H. v. 36,4 Mio. Euro¹⁷² ausgewiesen.

6.8 Landesanteile am Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen und mittelbare Beteiligungen

Der Vermögensnachweis 2009 schließt die Übersichten „Nachweisung der Anteile des Landes am Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen zum 31.12.2009“ sowie „Mittelbare und unmittelbare Beteiligungen nach dem Stand 31.12.2009“ ein. Das Land hält Anteile am Eigenkapital von 22 landesbeteiligten Gesellschaften (Vorjahr: 23) und ist mittelbar an 26 Unternehmen (Vorjahr: 25) beteiligt. Die Landesanteile haben sich in 2009 um 89,1 Mio. Euro auf 567,2 Mio. Euro¹⁷³ erhöht. Im Jahr 2009 ergaben sich u. a. folgende Veränderungen:

- Die Gesellschafter der Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH führten 2009 insgesamt 49 Mio. Euro als Bareinlage der Kapitalrücklage zu. Der Anteil des Landes lag bei 18,1 Mio. Euro¹⁷⁴.
- Das Eigenkapital der Landesentwicklungsgesellschaft für Städtebau, Wohnen und Verkehr mbH i. L. erhöhte sich durch Zuführungen des Landes im Jahr 2009 gegenüber 2008 von 14,4 Mio. Euro auf 26,8 Mio. Euro.
- Der Anteil des Landes an der InvestitionsBank des Landes Brandenburg (ILB) erhöhte sich in 2009 auf Grund eines Anteilsübernahmevertrages und der Zahlung von 39,8 Mio. Euro auf 50 %¹⁷⁵.
- Im Dezember 2007 hat die Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH die Facility Management Tempelhof GmbH als 100 %-Tochtergesellschaft gegründet, an der das Land mittelbar beteiligt war. Ende 2009 wurde die Gesellschaft aufgelöst.

¹⁷¹ Dieser Betrag errechnet sich aus den bereits ausgezahlten Darlehen abzüglich der Rückflüsse und Ausfälle zu den zum Stichtag bestehenden Forderungen. Die Forderungen wurden um die Barliquidität von 9.825.700 Euro bereinigt. Nach der Übersicht zu den ausgereichten Darlehen und Rückflüssen (Anlage 6 D der Haushaltsrechnung 2009) wurden Darlehen von 4.718,7 Mio. Euro insgesamt bewilligt, aber noch nicht vollständig ausgezahlt.

¹⁷² Dies beinhaltet die tatsächlich ausgefallenen Forderungen sowie Forderungen ohne werthaltige Sicherheiten.

¹⁷³ Die „Nachweisung der Anteile des Landes am Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen“ stellt bei den Beteiligungen von weniger als 10 v. H. nur den Anteil des Landes am Nennkapital dar (Ausnahme: Kreditanstalt für Wiederaufbau).

¹⁷⁴ Kapitel 20 610 (Kapitalvermögen) Titel 831 60 (Zuweisungen an die Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH - FBS).

¹⁷⁵ Anteilsübernahmevertrag vom 10. Dezember 2009. Damit ist der Anteil der Landesbank Berlin AG auf das Land Brandenburg übergegangen.

6.9 Einnahmen und Ausgaben sowie Bestand an WGT-Liegenschaften im Allgemeinen Grundvermögen und Bodenreformvermögen

Die Einnahmen und Ausgaben und die Bestände an WGT-Liegenschaften im Allgemeinen Grundvermögen sowie an Bodenreformvermögen werden in der Haushaltsrechnung gesondert nachgewiesen.

Die Verpflichtungen des WGT-Liegenschaftsvermögens konnten bisher aus den laufenden Einnahmen und den aus den Überschüssen der vorangegangenen Wirtschaftsjahre gebildeten Rücklagen finanziert werden. Für 2009 wurden kaufvertragliche Verpflichtungen von 0,6 Mio. Euro übernommen.

Unter Berücksichtigung der zu Beginn des Haushaltsjahres 2009 erfolgten Entnahme des aus 2008 bestehenden Rücklagenbestandes von 29,4 Mio. Euro und einer zum Jahresabschluss 2009 erfolgten Zuführung von 27,1 Mio. Euro ergibt sich ein Fehlbetrag von 2,2 Mio. Euro.

Die Verpflichtungen und die Risiken des WGT-Vermögens werden zum Stichtag 31. Dezember 2009 mit einem finanziellen Volumen von 30,2 Mio. Euro bewertet. Bei den Risiken wird von einer Eintrittswahrscheinlichkeit i. H. v. 16,1 Mio. Euro ausgegangen (2008: 11,1 Mio. Euro)¹⁷⁶.

Der Nachweis des Bodenreformvermögens stellt den Bestand an Vermögen und Verbindlichkeiten zum 31. Dezember 2009 dar. Das Vermögen beläuft sich nach der Übersicht in der Haushaltsrechnung 2009 auf 17,3 Mio. Euro (Forderungen: von 8,1 Mio. Euro und liquide Mittel von 9,2 Mio. Euro). Die Verbindlichkeiten werden mit 0,8 Mio. Euro angegeben. 2008 betragen die Verbindlichkeiten noch 2,2 Mio. Euro. Zum Abschluss des Haushaltsjahres 2009 belief sich der Bestand des Bodenreformvermögens im Haushalt des Landes auf 0,7 Mio. Euro (Vorjahr: 1,9 Mio. Euro).

6.10 Nachweisung des Stadtentwicklungsfonds Brandenburg

Die Haushaltsrechnung 2009 weist als „Zuführung zu EFRE-finanzierten Fonds für Darlehen an Gemeinden und Gemeindeverbände (Stadtentwicklungsfonds)“ zum 1. Januar 2009 einen Anfangsbestand von 15 Mio. Euro aus. Veränderungen dieses Bestandes und die Höhe des Fondsvermögens zum Jahresende sind nicht ausgewiesen.

Auf der Grundlage eines Zuwendungsvertrages beauftragte das MIR¹⁷⁷ die ILB mit der Bewirtschaftung des Stadtentwicklungsfonds. Hierfür stellte das Ministerium Mittel von 15 Mio. Euro zur Verfügung. Die ILB ergänzte diese um weitere 5 Mio. Euro („nationale Kofinanzierung“¹⁷⁸).

¹⁷⁶ Quelle: GdW Revision AG; Bericht über die Prüfung der Rechnungslegung für das Geschäftsjahr vom 1. Januar 2009 bis 31. Dezember 2009 für das von der Brandenburgischen Boden Gesellschaft für Grundstücksverwaltung und -verwertung mbH, Zossen OT Wünsdorf, treuhänderisch verwaltete Landesvermögen Titelgruppe 65 „WGT-Liegenschaftsvermögen im AGV“ des Landes Brandenburg.

¹⁷⁷ Das MIR ist durch Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung vom MWE mit der Funktion einer zwischengeschalteten Stelle nach Art. 59 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 vom 11. Juli 2006 (ABl. der Europäischen Union vom 31. Juli 2006) beauftragt worden.

¹⁷⁸ Nach § 2 des Zuwendungsvertrages vom 4. Mai 2009 zwischen dem MIR und der ILB.

Der LRH stellte fest, dass das MIR die Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) i. H. v. 15 Mio. Euro am 22. Juni 2009 in den Stadtentwicklungsfonds einzahlte. Ferner stellte die ILB die Kofinanzierungsmittel von 5 Mio. Euro bereit. In 2009 wurden keine Darlehen aus dem Stadtentwicklungsfonds gewährt. Die Fondsmittel wurden angelegt. Die Zinseinnahmen 2009 hieraus betragen 122.490,37 Euro¹⁷⁹. Das Fondsvermögen wies zum 31. Dezember 2009 einen Bestand von 20,1 Mio. Euro aus.

Auch in 2010 wurden keine Darlehen aus diesem Fonds ausgereicht. Obwohl die ILB zwar Darlehen für zwei Projekte bewilligte, erfolgte ein Mittelabruf über insgesamt 272.966,50 Euro erst im ersten Quartal 2011. In 2010 realisierte die ILB Zinseinnahmen im Wesentlichen aus Termingeldanlagen i. H. v. 167.490,34 Euro.

Die verzögerte Ausreichung der Darlehen in 2009 und 2010 begründete die ILB¹⁸⁰ insbesondere damit, dass „ausreichend Mittel für die Gewährung von Zuschüssen“ nach der Richtlinie des MIL zur nachhaltigen Stadtentwicklung¹⁸¹ vorhanden waren. Die Kommunen hätten zudem die finanziellen Möglichkeiten des Zukunftsinvestitionsgesetzes¹⁸² genutzt.

Nach dem Zuwendungsvertrag werden die Verwaltungskosten¹⁸³ nur aus den Zinserträgen und bei Bedarf aus den Tilgungen der gewährten Darlehen bestritten. Bis zum Ende des Jahres 2009 rechnete die ILB keine Verwaltungskosten ab. Sie wies in ihrem Bericht 2009 zum Stadtentwicklungsfonds darauf hin, dass die erwarteten Einnahmen aus den Geldanlagen die fälligen Verwaltungskosten von insgesamt 230.233,33 Euro¹⁸⁴ nicht decken würden. Vor diesem Hintergrund wurde der Zuwendungsvertrag dahingehend geändert, dass die Verwaltungskosten jeweils nachträglich zum 30. Juni des Folgejahres abgerechnet werden. Außerdem wurde für den Fall, dass zum jährlichen Abrechnungstermin keine ausreichenden Mittel zur Verfügung stehen, der Ausgleich in den Folgejahren zugelassen. Die Verwaltungskosten in 2010 wurden in Abhängigkeit von der Höhe der Zinseinnahmen aus den Termingeldanlagen in Teilbeträgen beglichen.

Der LRH merkt an, dass die Angaben in Anlage 7 der Haushaltsrechnung 2009 unvollständig und ungenau sind, weil die Zuführung zum Fondsvermögen ein halbes Jahr später als angegeben erfolgte und der Bestand von 20,1 Mio. Euro zum 31. Dezember 2009 nicht ausgewiesen wurde.

¹⁷⁹ Es wurden 19 Mio. Euro als Termingeld vom 22. Juni bis zum 30. Dezember 2009 und die weiteren Fondsmittel als Tagesgeld angelegt.

¹⁸⁰ Berichte der ILB zum Stadtentwicklungsfonds Brandenburg für die Jahre 2009 und 2010.

¹⁸¹ Vom 13. Juni 2008 (Amtsblatt für Brandenburg Nr. 28 vom 16. Juli 2008, S. 1748).

¹⁸² Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz - ZuInvG) in der Fassung vom 27. Mai 2010 (BGBl. I S. 671).

¹⁸³ Nach § 5 Abs. 3 des Zuwendungsvertrages sind die Verwaltungskosten alle Kosten, die dem Stadtentwicklungsfonds in unmittelbarem Zusammenhang mit der Bereitstellung der nationalen Kofinanzierung und der Bewirtschaftung der Fondsmittel entstehen. Das sind die festgelegten Zinsen auf den Nominalbetrag der Kofinanzierung (5 Mio. Euro) zuzüglich 0,25 % p. a. auf den Nominalbetrag für die Unterhaltung eines gesonderten Buchungskreises für den Fonds bei der ILB. Die vom MIR eingezahlte Zuwendung und die von der ILB bereitgestellte „nationale Kofinanzierung“ dürfen nicht zur Bedienung der Verwaltungskosten verwandt werden.

¹⁸⁴ 217.733,33 Euro: Bereitstellung der „nationalen Kofinanzierung“, Berechnungssatz: 4,26 % p. a.
12.500,00 Euro: Bewirtschaftung des Fonds, Berechnungssatz: 0,25 % p. a.
230.233,33 Euro.

Auf Grund der frühzeitigen Einrichtung des Stadtentwicklungsfonds fielen für das erste Jahr Verwaltungskosten von 230.233,33 Euro an (12.500 Euro für die Bewirtschaftung und 217.733,33 Euro für Zinsausgaben für die „nationale Kofinanzierung“), ohne dass entsprechende Darlehen aus den Fondsmitteln zu finanzieren waren.

Der Fonds sollte künftig korrekt nachgewiesen werden. Ferner sollte bei der Zuführung von EU- und Landesmitteln an den Fonds darauf geachtet werden, dass die Mittel erst dann zugeführt werden, wenn sie für Zwecke des Fonds benötigt werden.

Zusammenfassend bestätigen MdF und MIL die Feststellungen. Sie wiesen zudem darauf hin, dass der Abstimmungsaufwand mit der EU-Kommission zur Schaffung dieses Fonds sehr hoch war und sich bis zum Jahr 2009 hinzog. Weitere Verhandlungen mit der EU-Kommission vor allem zur Verwendung von Erträgen zur Deckung von Refinanzierungskosten fanden im IV. Quartal 2010 statt. Im Ergebnis bescheinigte die Kommission dem Land Brandenburg im Jahr 2011, dass das für den Stadtentwicklungsfonds ursprünglich vorgesehene und abgestimmte Darlehensmodell fortgesetzt werden könne. Beide Ressorts wiesen auch darauf hin, dass allein die Zuführung des EFRE-Anteils von 15 Mio. Euro an den Fonds gegenüber der Europäischen Union bereits als Auszahlung zu werten ist.

7

Personalhaushalt

Die Personalausgaben sind, nachdem sie langjährig konstant geblieben waren (2,5 Mrd. Euro; das heißt jeweils ein Viertel des Haushaltsvolumens), seit 2009 gestiegen (2009: 2,56 Mrd. Euro; 2010: 2,7 Mrd. Euro). Die Ansätze für 2011 liegen bei 2,7 Mrd. Euro. Die Personalbedarfsplanung der Landesregierung bis 2015 sowie die längerfristige Prognose bis 2020 sieht eine erhebliche Reduzierung von Planstellen und Stellen vor.

Insbesondere die Versorgungsausgaben wachsen stetig an. In dem Prognosezeitraum bis 2020 sollen die Versorgungsausgaben je nach Steigerungsrate der Versorgungshöhe zwischen 308 und 367 Mio. Euro jährlich betragen. Für das Jahr 2030 werden Ausgaben bis zu 997 Mio. Euro prognostiziert. Allein die Steigerung der Versorgungsausgaben von 2009 auf 2010 betrug 21,3 Prozent.

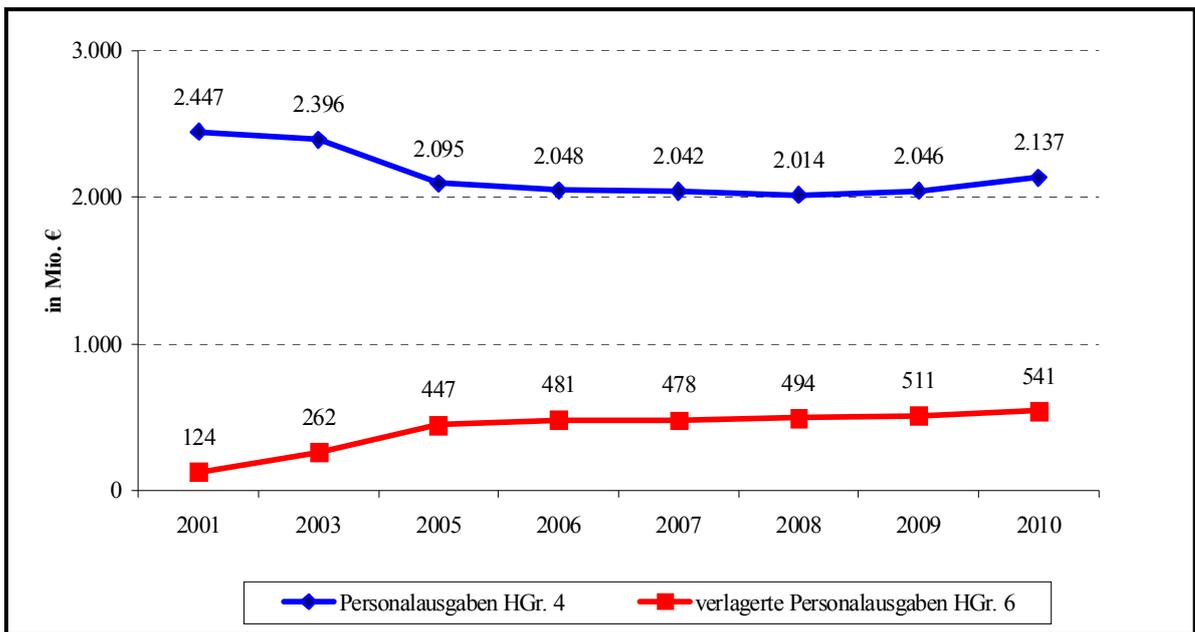
Der Anstieg der Versorgungsausgaben könnte durch eine Verschiebung des Zeitpunkts für den Eintritt in den Ruhestand entsprechend der rentenrechtlichen Regelung („Versorgung mit 67“) beeinflusst werden. Eine gesetzliche Regelung steht aus.

In den Versorgungsfonds sind bisher 216 Mio. Euro zugeführt worden, davon 200 Mio. Euro aus den Haushaltsüberschüssen der Jahre 2007 und 2008. Der Haushalt des Landes Brandenburg ist aber seitdem wieder in Teilen kreditfinanziert. In kreditfinanzierten Haushalten lassen sich solche Rücklagen auch im Lichte des § 7 der Landeshaushaltsordnung nur mit dem Nutzen rechtfertigen, der sich aus der verlässlichen Verringerung zukünftiger Deckungslücken ergibt.

7.1 Personalausgaben

Personalausgaben sind Ausgaben, die der Hauptgruppe (HGr.) 4 des Gruppierungsplans zugeordnet sind. Nicht dazu gehören Ausgaben für das Personal der Landesbetriebe, der Hochschulen mit Globalhaushalten, der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder) als Stiftungsuniversität usw.; diese werden über Entgelte, Zuweisungen und Zuschüsse aus der HGr. 6 finanziert. Die Gründung beispielsweise eines Landesbetriebes führt also zunächst lediglich dazu, dass die Personalausgaben der HGr. 4 um das übergegangene Personal verringert, gleichzeitig aber die Ausgaben der HGr. 6 entsprechend erhöht werden.

Die Entwicklung der Ausgaben der HGr. 4 und der in die HGr. 6¹⁸⁵ verlagerten Personalausgaben gestaltete sich in den vergangenen zehn Jahren wie folgt:



Quellen: HGr. 4 - Ist lt. Kassenabschluss, verlagerte Personalausgaben HGr. 6 - Ist lt. MdF vom 16. Mai 2011

Die langjährig relative Konstanz der Personalausgaben - bis 2008 - ist sowohl durch den Personalabbau als auch die Tarifabschlüsse und die teilweise ausgesetzten Besoldungsanpassungen begründet. 2009 stiegen die Personalausgaben (HGr. 4 und 6) gegenüber 2008 um 49 Mio. Euro auf 2.557 Mio. Euro an.

Die Personalausgaben (HGr. 4) lagen 2010 mit 2.137 Mio. Euro um 91 Mio. Euro bzw. 4,5 % über dem Vorjahr. Die verlagerten Personalausgaben in der HGr. 6 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 29 Mio. Euro auf 541 Mio. Euro an.

Der „Anstieg der Personalausgaben ist insbesondere auf die zum 1. Januar 2010 wirksam gewordene vollständige Ost-West-Angleichung der oberen Entgelt- und Besoldungsgruppen zurückzuführen. Daneben stiegen die Entgelte und Besoldungen im Zuge der zweiten Stufe des Tarifabschlusses 2009 und der wirkungsgleichen Übernahme für den Besoldungsbereich zum 1. März 2010 linear um 1,2 %.“¹⁸⁶

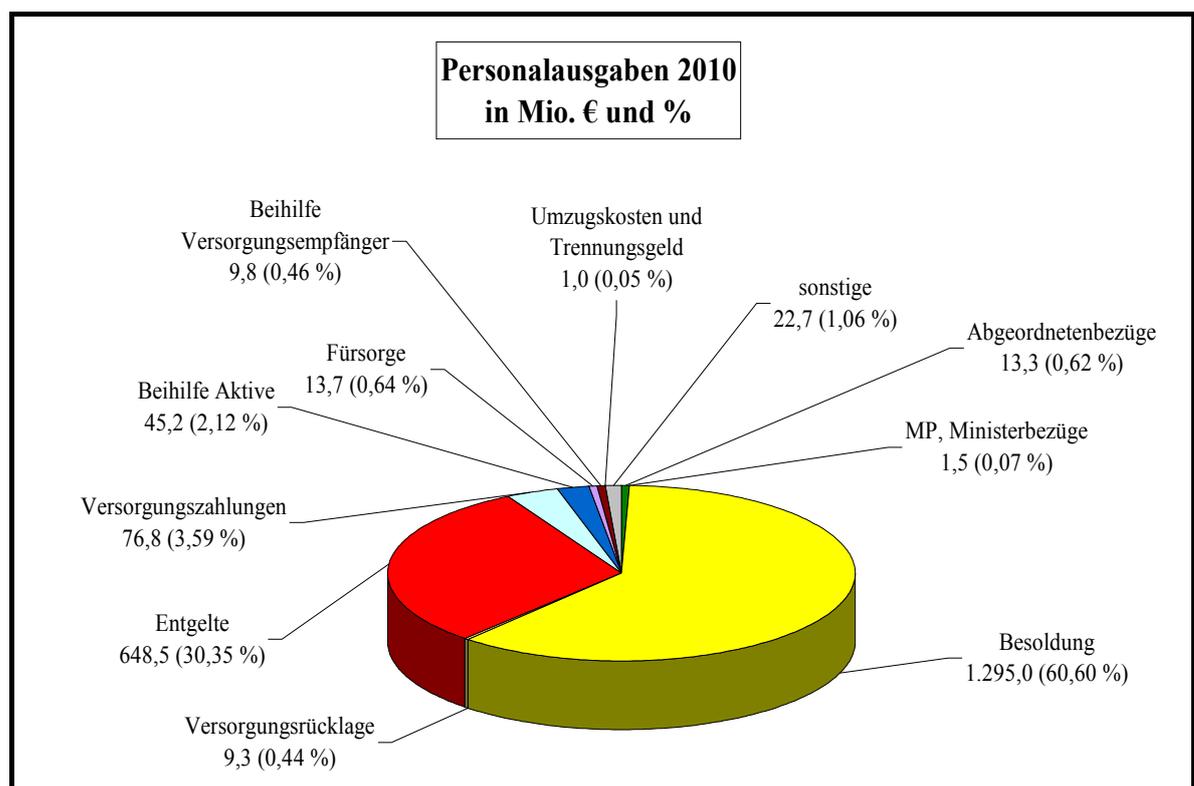
¹⁸⁵ Soweit im Folgenden auf die HGr. 6 Bezug genommen wird, sind nur die verlagerten Personalausgaben angesprochen, d. h. es handelt sich nur um den Teil des Zuschusses, der die jeweiligen Personalausgaben betrifft.

¹⁸⁶ Berichterstattung des Ministeriums der Finanzen gem. § 18 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 2010 (Haushaltsgesetz 2010 - HG 2010) in der Fassung vom 11. Mai 2010 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I Nr. 18 S. 1) an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages zum Jahresabschluss 2010 vom 3. März 2011.

Im Jahr 2011 führen die Tarifvereinbarungen für die Beschäftigten der Länder vom 10. März 2011 zu Einkommenserhöhungen um 1,5 % zum 1. April 2011. Dazu kommt im April 2011 eine Einmalzahlung von 360 Euro je Beschäftigtem für den Zeitraum vom 1. Januar bis 31. März 2011. Die Tarifierhöhung bringt nach ersten vorläufigen Berechnungen des Ministeriums der Finanzen (MdF) Kosten in Höhe von rd. 19 Mio. Euro in diesem Jahr mit sich.¹⁸⁷ Das Tarifiergebnis ist zeit- und wirkungsgleich auf den Beamten- und Versorgungsempfängerbereich übertragen worden.¹⁸⁸ Nach der Prognose im Gesetzesentwurf der Landesregierung entstehen für die Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge Mehrausgaben von rd. 29,2 Mio. Euro für das Jahr 2011.

Der Großteil der Personalausgaben aus der HGr. 4 entfällt derzeit auf die Besoldung und Entgelte für Beamte und Beschäftigte. Die Ausgaben für Versorgung, Beihilfen, Fürsorge oder Umzugskosten und Trennungsgeld lagen 2010 noch unter zehn Prozent der Ausgaben der HGr. 4. Allerdings sind die Ausgaben für Versorgung und Beihilfe in den letzten zehn Jahren deutlich angestiegen.

Im Einzelnen gliederten sich im Jahr 2010 die Ausgaben der HGr. 4 wie folgt auf:

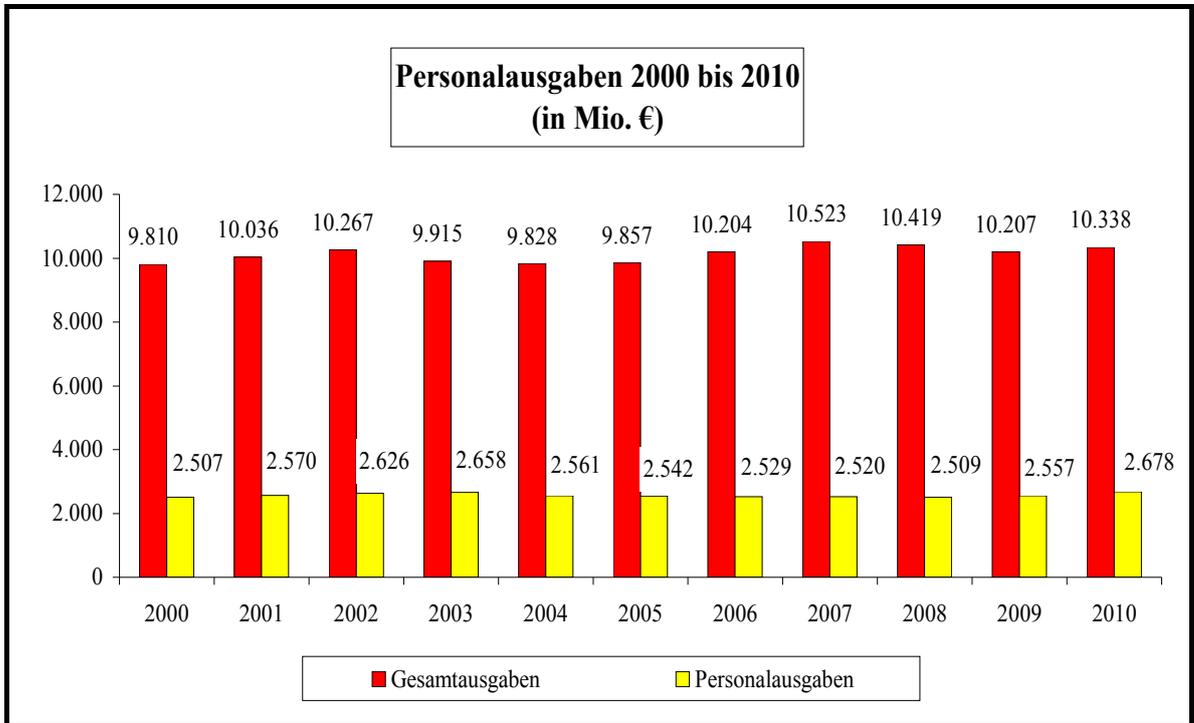


Quelle: MdF - Ist lt. Buchungsergebnisse 2010 per 19. April 2011

¹⁸⁷ Erläuterungen des Ministers der Finanzen in der Sitzung des Haushaltsausschusses am 31. März 2011 (P-AHF 5/24-1); zum 1. Januar 2012 werden die Gehälter um weitere 1,9 % sowie einen Sockelbetrag von 17 Euro steigen, woraus sich ein Aufwand von ca. 40 Mio. Euro ergibt.

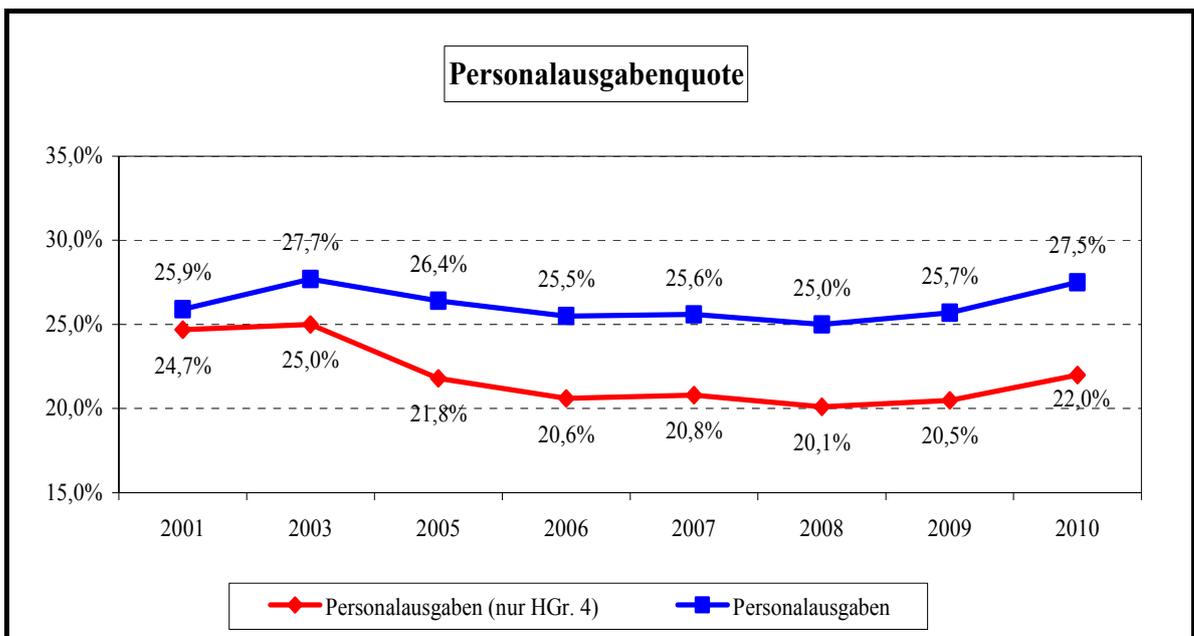
¹⁸⁸ Gesetz zur Anpassung von Besoldung und Versorgungsbezügen im Land Brandenburg 2011/2012 (Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 - BbgBVAnpG 2011/2012) vom 18. Oktober 2011 (GVBl. I Nr. 23).

Das Verhältnis der Personalausgaben (HGr. 4 und 6) zu den Gesamtausgaben des Landeshaushalts stellt sich folgendermaßen dar:



Quellen: Ist lt. Kassenabschluss (2000 und 2001 umgerechnet in Euro)

Die aktuelle Personalausgabenquote¹⁸⁹ beträgt 22,0 % (nur HGr. 4) bzw. 27,5 % (HGr. 4 und 6) und entwickelte sich in den vergangenen zehn Jahren wie folgt:



Quelle: Ist lt. Kassenabschluss

¹⁸⁹ Anteil der Personalausgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben.

7.2 Versorgungsleistungen

Das Land Brandenburg erbringt folgende Leistungen für die Altersvorsorge:

- die beamtenrechtlichen Versorgungsbezüge,
- die Ausgaben für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme des Beitrittsgebietes¹⁹⁰,
- die Versorgungszahlungen für ehemalige Mitglieder des Landtages und der Landesregierung,
- die Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Rentenversicherung und
- die Umlage an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL).

¹⁹⁰ Nach dem Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Sonder- und Zusatzversorgungssystemen des Beitrittsgebietes (Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz - AAÜG) in der Fassung vom 19. Dezember 2007 (Bundesgesetzblatt [BGBl.] I S. 3024).

Im Einzelnen stellt sich die Entwicklung der Versorgung wie folgt dar:

Versorgung	2004	2006	2007	2008	2009	2010
	in Tsd. €					
Einnahmen						
Einzahlungen beurlaubter Beamter ¹⁹¹	615,2	610,0	698,2	741,8	760,2	880,9
Erstattungen anderer Dienstherren ¹⁹²	5.443,5	9.088,1	8.771,6	8.545,7	8.901,4	9.710,2
Gesamteinnahme	6.058,7	9.698,1	9.469,8	9.287,5	9.661,6	10.591,1
Ausgaben						
1 MP/Minister/Beamte/Richter						
- Zuführungen an Sondervermögen ¹⁹³	6.916,1	7.185,7	7.144,3	7.523,4	7.732,0	9.372,7
- Versorgungsbezüge MP/Minister ¹⁹⁴	591,8	677,5	556,2	545,8	586,2	1.107,7
- Versorgungsbezüge Beamte/Richter ¹⁹⁵	23.527,8	(35.075,3)	(42.147,4)	(51.266,0)	(62.399,9)	(75.667,4)
- Beihilfen für Versorgungsempfänger	2.081,6	3.959,0	4.675,5	6.484,9	8.224,3	9.764,6
- Erstattungen an Länder ¹⁹⁶	30,6	46,7	37,7	64,9	114,6	400,6
2 Fürsorgeleistungen/Unterstützungen ¹⁹⁷	20,8	233,0	172,7	173,2	179,0	130,3
3 Erstattungen Sonder-/Zusatzversorgung ¹⁹⁸	402.728,2	425.898,9	429.287,1	418.782,8	415.717,5	411.173,3
Gesamtausgabe¹⁹⁹	435.896,9	438.000,8	441.873,5	433.575,0	432.553,6	431.949,2
Überschuss (+)/Zuschuss (-)	- 429.838,2	- 428.302,7	- 432.403,7	- 424.287,5	- 422.892,0	- 421.358,1
Kapitel 01 010						
Versorgung der Abgeordneten ²⁰⁰	842,3	943,5	801,4	856,7	1.186,3	1.704,2

Quellen: 2004 bis 2010: Ist lt. Kassenabschluss

¹⁹¹ Aus dem Beamtenverhältnis beurlaubte Beamte haben in der Regel Versorgungszuschläge einzuzahlen.

¹⁹² Es handelt sich um Einnahmen aus der Beteiligung abgebender Dienstherren an den Versorgungsleistungen des Landes in den Fällen der Übernahme eines Beamten oder Richters nach Vollendung des 45. Lebensjahres vom Bund, den Ländern oder von Gemeinden (sowie ab 2007 zusätzlich von „Sonstigen“) im früheren Bundesgebiet auf Grund §§ 107 b und 107 c des Gesetzes über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes (Beamtenversorgungsgesetz - BeamtVG) in der Fassung vom 5. September 2010 (BGBl. I S. 1288).

¹⁹³ Auf der Grundlage des Gesetzes über Versorgungsrücklagen im Land Brandenburg (Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetz - BbgVRG) in der Fassung vom 23. September 2008 (GVBl. I S. 202, 208) ist der Aufbau von Versorgungsrücklagen als Sondervermögen vorgesehen (Titel 424 10 und 434 10).

¹⁹⁴ Versorgungsbezüge des Ministerpräsidenten (MP) und der Minister sowie deren Hinterbliebenen.

¹⁹⁵ Versorgungsbezüge der Beamten und Richter sowie deren Hinterbliebenen.

¹⁹⁶ Ausgaben für die Beteiligung an Versorgungsleistungen aufnehmender Dienstherren (Länder und ab 2007 auch „Sonstige“) in den Fällen der Übernahme eines Beamten oder Richters nach Vollendung des 45. Lebensjahres auf Grund §§ 107 b und 107 c BeamtVG.

¹⁹⁷ Weitere Ausgaben für Fürsorgeleistungen/Unterstützungen (z. B. Aufwendungen der Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamte) sind in den Einzelplänen veranschlagt.

¹⁹⁸ Erstattungen an den Bund nach dem AAÜG für Kosten aus dem ehemaligen Sonderversorgungssystem der Deutschen Volkspolizei, der Feuerwehr und des Strafvollzugs sowie der Rentenversicherungsbeiträge nach dem Rentenüberleitungsgesetz sowie Verwaltungskosten, die das Bundesversicherungsamt geltend macht. Nach dem AAÜG wurden dem Bund die entstehenden Aufwendungen für die Zusatzversorgungssysteme anteilig von den neuen Ländern erstattet (ab 2008: 64 %, ab 2009: 62 %, ab 2010: 60 %).

¹⁹⁹ Die Gesamtausgabe des Kapitels 20 710 enthält ab 2005 nicht mehr die Versorgungsbezüge der Beamten und Richter, da diese Ausgaben in allen Einzelplänen im Titel 432 10 veranschlagt werden.

²⁰⁰ Ausgaben für ehemalige Abgeordnete und Hinterbliebene auf der Grundlage des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages Brandenburg (Abgeordnetengesetz - AbgG) in der Fassung vom 21. Januar 2010 (GVBl. I Nr. 3).

7.2.1 Versorgungsbezüge

Die Versorgungsausgaben stiegen von 2004 bis 2010 von 23,5 Mio. Euro auf 75,7 Mio. Euro.²⁰¹ 2011 werden Ausgaben von 97,1 Mio. Euro²⁰² erwartet.

Die Anzahl der Versorgungsempfänger stieg von 433 im Jahr 2000 auf 3.695 im Jahr 2010. Von den am 31. Dezember 2010 vorhandenen 3.041 Ruhegehaltsempfängern waren 883 wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig in den Ruhestand versetzt worden (29,0 %):

	Polizei- und Justizvollzug	Schul- dienst	Richter	übrige Bereiche	Gesamt
Versorgungsempfänger gesamt	1.904	727	149	915	3.695
davon:					
- Ruhegehalt	1.565	579	122	775	3.041
- Witwengeld	243	92	17	107	459
- Waisengeld	96	56	10	33	195
Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehalts					
- Dienstunfähigkeit	310	352	18	203	883
- besondere Altersgrenze (60)	1.251				1.251
- Antragsaltersgrenze (60/62 bzw. 63)		161	28	153	342
- gesetzliche Altersgrenze (65)	2	66	76	352	496
- Ruhestand wegen Zeitablaufs				7	7
- einstweiliger Ruhestand				37	37
- sonstige Gründe	2			23	25
Ruhegehalt gesamt	1.565	579	122	775	3.041

Quelle: Stand Dezember 2010 lt. ZBB

Ein vom Ministerium der Finanzen (MdF) in Auftrag gegebenes versicherungsmathematisches Gutachten²⁰³ hat die „Versorgungsverpflichtungen“ des sog. Altbestandes zum Stichtag 31. Dezember 2008 bis 2105 fortgeschrieben. Danach wird sich die Anzahl der Versorgungsempfänger (Ruhestands-, Witwen- und Waisenversorgungen) bis 2015 auf 8.257 erhöhen. Für 2020 wird eine Zahl von 14.845 prognostiziert; das entspricht je nach Steigerungsrate der Versorgungshöhe Ausgaben zwischen 308 und 367 Mio. Euro. Der Höchststand der Versorgungsausgaben wird im Haushaltsjahr 2042 mit 1.106 Mio. Euro (bei 1,5 % Kostendynamik pro Jahr) erwartet.²⁰⁴

²⁰¹ Seit 2005 werden die Versorgungsbezüge der Beamten und Richter nicht mehr zentral im Kapitel 20 710, sondern in den Einzelplänen veranschlagt.

²⁰² Haushaltsplan als Anlage zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011- HG 2011) in der Fassung vom 20. Dezember 2010), Titel 432.

²⁰³ Heubeck AG: Versicherungsmathematisches Gutachten zur Finanzierung der Versorgungsverpflichtungen des Landes Brandenburg, August 2009 - nicht veröffentlicht.

²⁰⁴ Heubeck AG, a. a. O.

Eine dämpfende Wirkung auf die Höhe der Versorgungsausgaben ergäbe sich, wenn bei Beamten ebenso wie bei Beschäftigten die Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand angehoben würde.²⁰⁵

Die in der Rentenversicherung und für die Beamten des Bundes vorgesehene Erhöhung der Altersgrenze auf 67 Jahre wird wegen der bis 2029 andauernden stufenweisen Einführung nur zu einer mäßigen finanziellen Entlastung führen. Hinzu kommt, dass durch die lange Einführungsphase die zahlenmäßig starken Beamtenjahrgänge (Jahrgang 1960 und älter; rd. 40 % der Beamten) von dieser Maßnahme entweder überhaupt nicht oder nur in geringem Maße betroffen sind. Erst nach 2029 kommt die volle Entlastungswirkung zum Tragen.

Die Koalitionsvereinbarung der die Regierung tragenden Parteien sieht eine beschleunigte Anhebung der Altersgrenze von 2012 bis 2019 vor. Damit würde für die Jahrgänge ab 1954 im Jahre 2019 bereits die Altersgrenze von 67 Jahren gelten. Dies hätte zur Folge, dass auch die starken Beamtenjahrgänge in die „Pension mit 67“ einbezogen werden. Die beschleunigte Einführung würde folglich bereits nach kurzer Zeit spürbare Einsparungen bewirken.

Die Anhebung der Altersgrenze muss im Zusammenhang mit dem im Land Brandenburg vorgesehenen Personalabbau gesehen werden, da der Personalabbau wesentlich auf dem altersbedingten Ausscheiden von Beamten und Beschäftigten beruht. Wird die rentenrechtliche Regelung, d. h. die Anhebung der Altersgrenze auf 67 Jahre, in Schritten bis 2029 beamtenrechtlich nachvollzogen, so ergäben sich für die Personalbedarfsplanung aber nur marginale Auswirkungen, da bspw. für die Beamten des Geburtsjahrgangs 1955 im Jahre 2020 die Altersgrenze nur um neun Monate hinausgeschoben würde. Anders sähe dies bei einer Umsetzung bis zum Jahre 2019 aus. In diesem Fall bedarf es genauer Modellrechnungen, ob die Einsparungen im Versorgungsbereich höher sind als die Einsparungen durch den Stellenabbau.

Nicht zu den Versorgungsausgaben zu zählen, aber in diesem Zusammenhang zu nennen sind die Ausgaben für die Versorgungsrücklage und den Versorgungsfonds.

7.2.1.1 Versorgungsrücklage

§ 14 a des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG)²⁰⁶ schreibt Bund und Ländern die Bildung einer Versorgungsrücklage aus der Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen um jeweils 0,2 % bis 2017 vor. Zur Durchführung dieser Vorschrift ist mit dem Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetz (BbgVRG)²⁰⁷ die Grundlage für die Bildung von Versorgungsrücklagen als Sondervermögen unter dem Namen "Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg" geschaffen worden. Von 1999 bis 2010 wurde eine Versorgungsrücklage von 91,1 Mio. Euro aufgebaut.

²⁰⁵ Benz/Hagist/Raffelhüschen, Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Nordrhein-Westfalen, Juli 2010, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. Die darin enthaltenen Aussagen zu den Auswirkungen der Erhöhung der Pensionsaltersgrenzen auf die Entwicklung der Beamtenpensionen lassen sich auf die Situation in Brandenburg übertragen. Die im Folgenden verwendeten Textpassagen stehen auf den S. 52 ff.

²⁰⁶ Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3020), in der zuletzt durch Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2039) geänderten Fassung.

²⁰⁷ Gesetz über Versorgungsrücklagen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Versorgungsrücklagengesetz - BbgVRG) in der Fassung vom 23. September 2008 (GVBl. I S. 202, 208). Wegen der Ausgestaltung im Einzelnen wird auf den Jahresbericht 2010 des Landesrechnungshofs Brandenburg, S. 90, verwiesen.

Das MdF geht im Rahmen seiner Prognose²⁰⁸ zur Entwicklung der Versorgungsausgaben davon aus, dass die Versorgungsrücklage des Landes bei weiterhin jährlichen Zuführungen von sieben bis acht Mio. Euro bis 2018 einen Vermögensbestand von etwa 200 Mio. Euro erreicht haben wird. Dieser Betrag würde dann ausreichen, um Versorgungsleistungen etwa eines dreiviertel Jahres finanzieren zu können.

7.2.1.2 Versorgungsfonds

Gesetzliche Grundlage des Versorgungsfonds ist das Brandenburgische Versorgungsfondsgesetz (BbgVfG)²⁰⁹.

Der brandenburgische Landeshaushalt wird derzeit wieder u. a. durch eine jährliche Nettokreditaufnahme finanziert. Von daher muss sich die Frage nach dem Nutzen eines Versorgungsfonds stellen, der folglich auch kreditfinanziert ist. Diese Frage ist aber unter mehreren Aspekten zu bewerten, die zwar jeder für sich bestimmte Entscheidungen implizieren, in einer Gesamtschau aller Aspekte aber ein anderes Bild ergeben können.

Zunächst ist grundsätzlich davon auszugehen, dass Erträge, die dauerhaft²¹⁰ die Schuldzinsen übersteigen, nur bei Anlagen erzielbar sind, die mit hohen Risiken behaftet sind. Die Anlagerichtlinien sehen quantitative und qualitative Restriktionen vor, um Risiken zu mindern. Der Versorgungsfonds soll also nicht zielgerichtet - mit einem entsprechend hohen Anlagerisiko - längerfristig Erträge über den Schuldzinsen erwirtschaften.

Neben der finanzwirtschaftlichen Bedeutung ist aber auch die verwaltungsseitige und politische Steuerungswirkung von Versorgungsfonds zu würdigen.

Die Bildung eines Versorgungsfonds dient einer teilweisen Kapitaldeckung der Versorgungsverpflichtungen. Insoweit führt der Versorgungsfonds zu einer generationengerechten Aufwand-Nutzen-Relation, d. h. es erfolgt keine alleinige Verschiebung des Versorgungsaufwands auf zukünftige Generationen. Außerdem unterstützt die Bildung von Versorgungsfonds insbesondere in einem kameral geführten Haushalt die notwendige Kostentransparenz.

Vor allem kann durch die laufende Zuführung von Mitteln in Versorgungsfonds der Problematik stark steigender Versorgungsverpflichtungen ab dem Zeitpunkt der Einführung der Verschuldungsgrenze (2020²¹¹) entgegengesteuert werden.

Bei alledem kommt selbstverständlich dem Aspekt einer Sicherung des angesammelten Kapitals vor zweckfremder Verwendung hohe Bedeutung zu.

²⁰⁸ Prognose der Entwicklung der Versorgungsempfänger und der Höhe der Versorgungsausgaben des Landes Brandenburg im Zeitraum 2005 bis 2035 vom November 2006.

²⁰⁹ Gesetz zur Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz - BbgVfG) in der Fassung vom 19. Dezember 2008 (GVBl. I S. 361). Zur Entstehungsgeschichte und zu den grundsätzlichen Modalitäten des Versorgungsfonds siehe Jahresbericht 2010 des Landesrechnungshofs Brandenburg, S. 91.

²¹⁰ Ein Vergleich von Soll- und Habenzinsen aus zeitversetzten Kreditaufnahmen/Geldanlagen erfüllt dieses Kriterium nicht.

²¹¹ Vgl. Art. 109, 115 und 143d des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944).

Die Bildung von Versorgungsfonds ist in kreditfinanzierten Haushalten grundsätzlich unwirtschaftlich. Solche Rücklagen sind deshalb im Lichte des § 7 der Landeshaushaltsordnung²¹² nur mit dem Nutzen zu rechtfertigen, der sich aus der verlässlichen Verringerung zukünftiger Deckungslücken ergibt.

Die Zuführungen zum Versorgungsfonds betragen im Jahr 2010 insgesamt 216,2 Mio. Euro. Hierunter fielen Mittelzuführungen für Versorgungsansprüche der neu eingestellten Beamten und Richter im Haushaltsjahr 2009 in Höhe 3,6 Mio. Euro und im Haushaltsjahr 2010 in Höhe von 12,6 Mio. Euro.

Der Liquiditätsbestand zum Ende des Jahres 2010 betrug 15,2 Mio. Euro. Der hohe Liquiditätsbestand ist dadurch verursacht, dass die Zuweisungen für die neu eingestellten Beamten erst am Jahresende 2010 überwiesen wurden. Das Verfahren für die Zuweisung aus den Einzeletats setzt Abstimmungen zwischen der Zentralen Bezügestelle und den Ressorts voraus, die im Laufe des Jahres 2010 in ein automatisiertes Verfahren überführt worden sind. Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) geht davon aus, dass künftig die Zuweisungen kontinuierlich im Haushaltsjahr erfolgen und die anlagefähigen Mittel damit früher bekannt und verwertbar sind.

Insgesamt wurden im Jahr 2010 Zinseinnahmen in Höhe von 1,1 Mio. Euro erzielt.

7.2.1.3 Sonder- und Zusatzversorgungssysteme

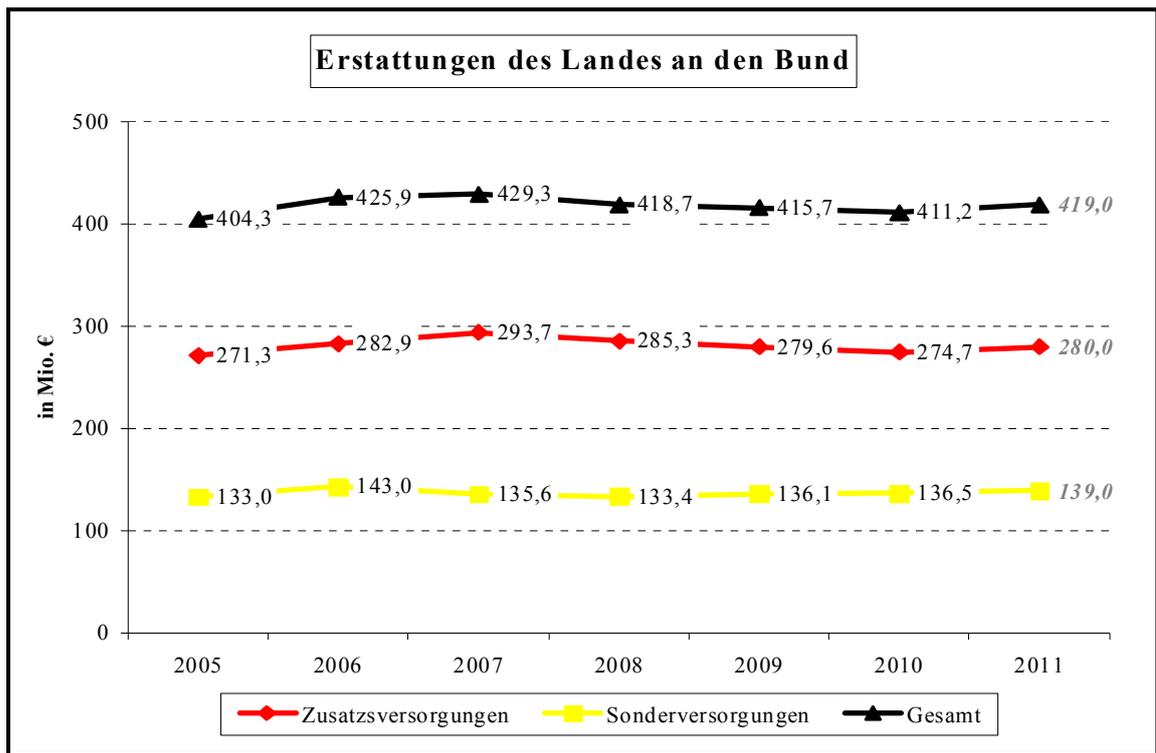
Nach den Vorschriften des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes (AAÜG)²¹³ wurden das Sonderversorgungssystem²¹⁴ ehemaliger Angehöriger der Deutschen Volkspolizei, der Organe der Feuerwehr sowie des Strafvollzuges und die Zusatzversorgungssysteme²¹⁵ von Angehörigen bestimmter wissenschaftlicher und künstlerischer Berufe sowie bestimmter hauptamtlicher Mitarbeiter gesellschaftlicher Organisationen in die Rentenversicherung überführt. Die Versorgungsleistungen werden von der Deutschen Rentenversicherung Bund ausgezahlt, wobei der Bund die hierdurch entstehenden Aufwendungen erstattet. Der Bund seinerseits erhält von den neuen Ländern die Aufwendungen für das Sonderversorgungssystem ganz und für die benannten Zusatzversorgungssysteme teilweise ersetzt.

²¹² Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 28. Juni 2006 (GVBl. I S. 74, 85).

²¹³ Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Sonder- und Zusatzversorgungssystemen des Beitrittsgebietes (Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz - AAÜG) in der Fassung vom 19. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3024).

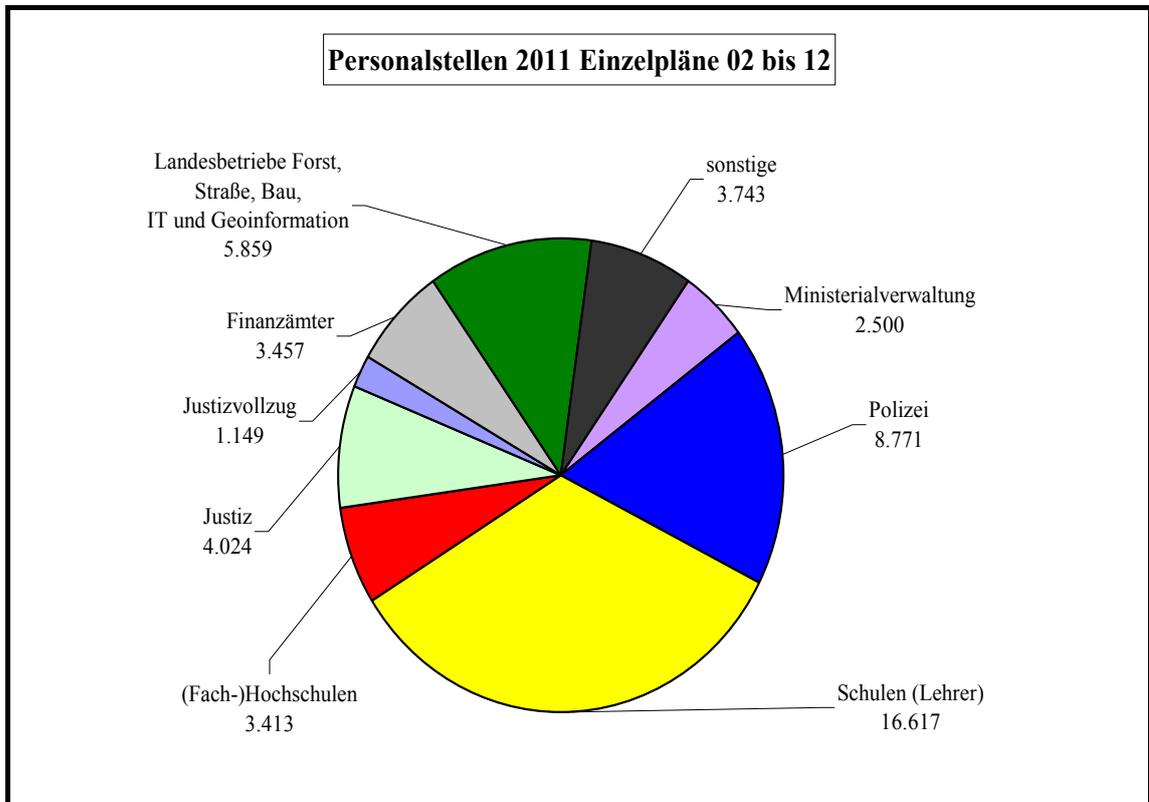
²¹⁴ Sonderversorgungssysteme: Angehörige der Nationalen Volksarmee, der Deutschen Volkspolizei, der Organe der Feuerwehr, des Strafvollzuges, der Zollverwaltung und des Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit.

²¹⁵ Zusatzversorgungssysteme: Angehörige der technischen Intelligenz; Generaldirektoren; Vorsitzende von Produktionsgenossenschaften; wissenschaftliche Mitarbeiter; Angehörige der Intelligenz an wissenschaftlichen, pädagogischen und medizinischen Einrichtungen; Ärzte; Zahnärzte; Apotheker; Tierärzte; künstlerisch Beschäftigte von Rundfunk, Fernsehen, Filmwesen, Theatern, Orchestern, des Schriftstellerverbandes, Ballettmitglieder; Pädagogen; hauptamtliche Mitglieder des Staatsapparates, von gesellschaftlichen Organisationen, der Gewerkschaft und von Parteien.



Quelle: 2005 bis 2010 Ist laut Kassenabschluss, 2011 Ansatz lt. Haushaltsgesetz 2011

7.3 Entwicklung des Personalhaushaltes



Quelle: Ansatz lt. Haushaltsplan 2011

Gegenüber dem Haushaltsplan 2005 weist der Haushaltsplan 2011 insgesamt einen Abbau von 5.672 Personalstellen aus.

Die wesentlichen Personalstellenveränderungen sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Einzelplan	2003	2004 ²¹⁶	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	+/-2005
02 MP/Stk	202	215	214	212	196	201	198	164	163	- 51
03 MI	11.101	10.981	10.782	11.364 ²¹⁷	10.912	10.858	10.556	10.383	10.206	- 576
04 MdJ	5.660	5.916	5.941	5.864	5.817	5.683	5.583	5.417	5.299	- 642
05 MBJS	24.150	21.973	20.654	19.941	19.044	18.064	17.466	17.331	17.279	- 3.375
06 MWFK	4.490	4.421	4.158	4.158	4.154	4.157	4.138	3.753	3.735	- 423
07 MASF	1.543	1.215	1.193	1.131	1.100	1.097	1.053	852	821	- 372
08 MWE ²¹⁸	423	416	403	396	385	390	376	387	369	- 34
10 MUGV ²¹⁹	4.320	4.161	3.938	3.848	3.710	4.784	4.567	1.382	1.319	- 2.619
11 MIL ²²⁰	2.769	2.755	2.741	2.737	2.612	2.993	2.908	5.555	5.431	+ 2.690
12 MdF	5.488	5.497	5.456	5.412	5.387	5.330	5.212	4.901	4.911	- 545
20 Allg. Fin.	40	-	-	-	-	-	-	155	275	+ 275
Summe	60.186	57.550	55.480	55.063	53.317	53.557	52.057	50.280	49.808	- 5.672

Quellen: 2003 bis 2011: Personalstellensoll lt. Haushaltsplan

Nach Artikel 1 § 3 Abs. 3 des Haushaltssicherungsgesetzes 2003²²¹ hat die Landesregierung den Landtag mit der Einbringung der Entwürfe des Haushalts über die Personalbedarfsplanung zu unterrichten. Mit der Einbringung des Haushaltsentwurfs 2012 legte die Landesregierung die Fortschreibung der Personalbedarfsplanung bis zum 31. Dezember 2015 vor.²²²

Die Personalbedarfsplanung 2015 weist nunmehr eine Gesamtzielzahl von 44.995 Personalstellen²²³ aus. Nach der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten am 18. November 2009 will die Landesregierung im Jahr 2019 einen Personalbestand von 40.000 Personalstellen halten.

²¹⁶ Unter Berücksichtigung der Differenzen zwischen den Angaben in den Haushaltsplänen 2004 und 2005/2006 ergeben sich nicht erkennbare Abweichungen (Ministerpräsident/Staatskanzlei [MP/Stk]: + 15, MdJ: + 288, MASGF: -313, MdF: + 55, Allgemeine Finanzverwaltung [Allg. Fin.]: - 45).

²¹⁷ Gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsplan 2006 wurden die Personalstellen von 10.581 auf 11.364 erhöht (+ 783): Bis 2006 wies die Stellenübersicht nur die den beiden Landesbetrieben (LDS, LGB) zugeordneten 87 Planstellen (Beamte) aus. Im Haushaltsplan 2007 sind für 2006 jedoch sämtliche 870 Planstellen und Stellen der beiden Landesbetriebe aufgeführt, so dass eine Erhöhung der Personalstellenzahl um 783 gegenüber dem Haushaltsplan 2006 ausgewiesen wird.

²¹⁸ Bezeichnung bis 2009: Ministerium für Wirtschaft (MW).
Bezeichnung ab 2010: Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (MWE).

²¹⁹ Bezeichnung ab 2000: Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung (MLUR).
Bezeichnung ab 2005: Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz (MLUV).
Bezeichnung ab 2009: Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (MUGV).

²²⁰ Bezeichnung bis 2004: Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr (MSWV).
Bezeichnung ab 2005: Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (MIR).
Bezeichnung ab 2010: Ministerium für Infrastruktur und Ländliche Entwicklung (MIL).

²²¹ Gesetz zur Sicherung des Haushalts und zur Modernisierung der Landesverwaltung (Haushaltssicherungsgesetz 2003 - HSichG 2003) in der Fassung vom 10. Juli 2003 (GVBl. I S. 194).

²²² Personalbedarfsplanung 2015 und ressortübergreifende Personalentwicklungsplanung für die brandenburgische Landesverwaltung - Landtagsdrucksache (LT-Drs.) 5/3652.

²²³ In der Personalbedarfsplanung wird zwischen Stellen unterschieden, die aus Landesmitteln bzw. aus Drittmitteln finanziert werden. Es werden hier nur die Anpassungen im Bereich der aus Landesmitteln finanzierten Stellen dargestellt.

Mit 48.857 aus Landesmitteln finanzierten Stellen weist der Haushaltsplan 2011 gegenüber dem Jahr 2000 einen um 17.396 Stellen geringeren Stellenbestand aus. Das mit der Personalbedarfsplanung 2010 gesetzte Ziel von maximal 49.367 Stellen wurde somit erreicht bzw. noch um 510 Stellen unterschritten.²²⁴ Die Umsetzung der Personalbedarfsplanung 2014 erfolgt im Haushaltsplan 2011 durch das Ausbringen von 3.299 Stellen mit kw-Vermerk, sodass der Stellenbestand ohne kw-Vermerk 45.558 Stellen ausweist. Der LRH geht davon aus, dass der Personal- und Stellenanpassungsprozess kontinuierlich weitergeführt wird.

²²⁴ Diese Differenz ist keine reine Stelleneinsparung, da seit der Personalbedarfsplanung 2010 u. a. das Gemeinsame Landeslabor als Anstalt öffentlichen Rechts und das Amt für Statistik mit Berlin gegründet wurden.

II

Lage und Entwicklung der Landesfinanzen

8

Haushaltslage

Der Vollzug des Haushaltsplanes 2010 war beeinflusst durch die vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung und die kurz darauf verfügte Haushaltssperre, die bis Mitte Oktober 2010 in Kraft war. Das Haushaltsjahr 2010 schloss mit einer Nettokreditaufnahme von 343 Millionen Euro ab. Der Finanzierungssaldo 2010 belief sich auf minus 318 Millionen Euro (2009: - 451 Millionen Euro). Die Verschuldung stieg nach Abschluss des Haushaltsjahres auf 18.662 Millionen Euro, was einem Schuldenstand je Einwohner von 7.444 Euro (2009: 7.282 Euro) entspricht.

Der Vergleich der Haushaltsquoten zeigt, dass das Land Brandenburg im Jahr 2010 einen höheren Anteil der bereinigten Ausgaben aus Steuern finanziert hat als der Durchschnitt der übrigen neuen Länder (ohne Berlin).

Die mittelfristige Finanzplanung verdeutlicht den Konsolidierungsbedarf, um ab dem Jahr 2014 dauerhaft auf eine Nettokreditaufnahme verzichten zu können. Nach dieser Planung wird der Anteil der Ausgaben für laufende Zuweisungen und Zuschüsse weiter anwachsen. Dem steht ein voraussichtlicher Rückgang der Investitionsausgaben auf 12,4 % der bereinigten Ausgaben im Jahr 2015 (Ist 2010: 16,9 %) gegenüber, was der Investitionsquote von 9,7 % der finanzschwachen westdeutschen Flächenländern des Jahres 2010 näher kommt. Das Land sollte den Schwerpunkt der Einsparungen auf die Konsumausgaben, insbesondere die Ausgaben für laufende Zuweisungen und Zuschüsse legen. Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist dies notwendig, damit das Land Brandenburg, das ab dem Jahr 2014 auf eine Nettokreditaufnahme verzichten will, die investiven Spielräume bis zum Jahr 2019 behält, um die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau der teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf einzusetzen.

8.1 Einnahmen

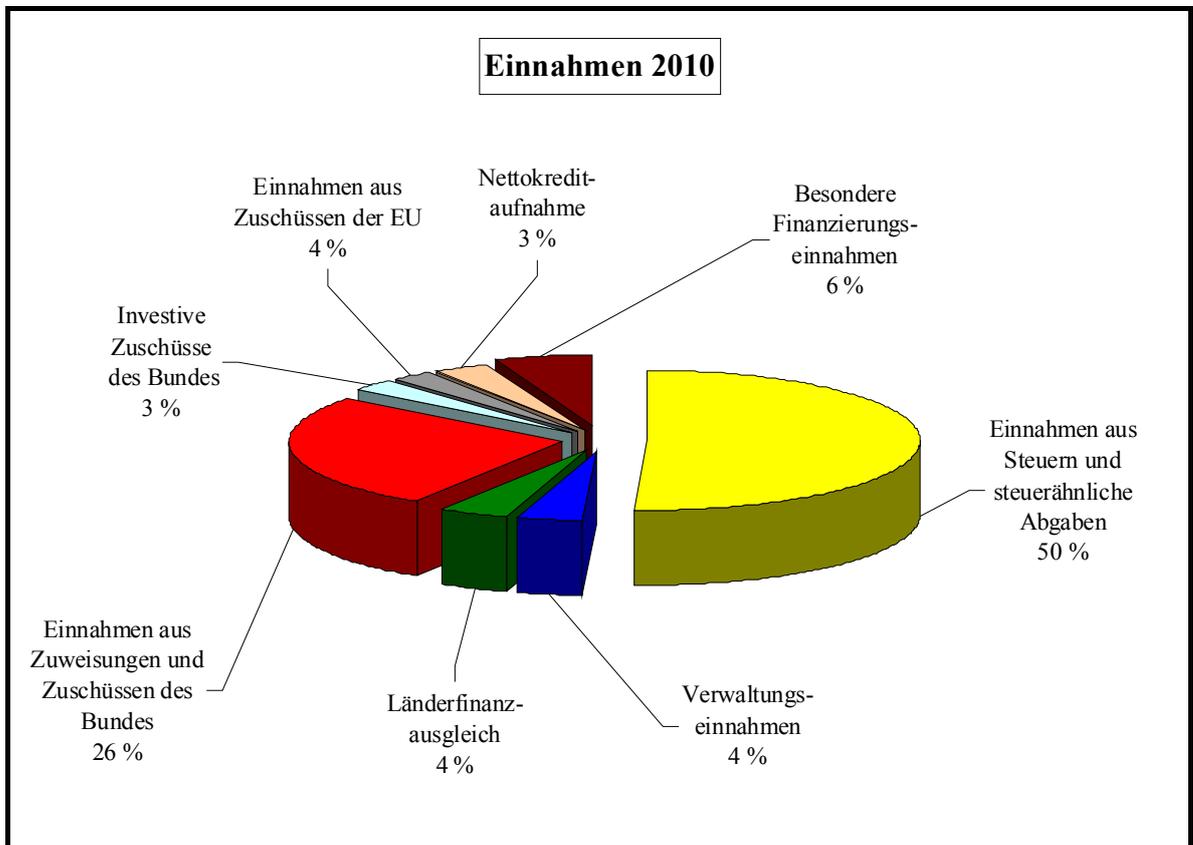
Die Gesamteinnahmen des Landes Brandenburg im Haushaltsjahr 2010 beliefen sich auf 10.338 Mio. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr stiegen sie um 275,4 Mio. Euro (Ist 2009: 10.062,6 Mio. Euro). Zum Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen nahm das Land im Jahr 2010 neue Kredite im Umfang von 343,1 Mio. Euro (Soll 2010: 650,9 Mio. Euro) auf. Bei den wichtigsten Einnahmenarten ergab sich im Jahr 2010 - hier dargestellt im Vergleich zum Vorjahr - folgendes Bild:

Arten	Ist 2009	Ist 2010	Mehrein- nahmen/ Minderein- nahmen	Mehrein- nahmen/ Minderein- nahmen	Anteil am Haushalts- volumen 2010	nach- richtlich: Soll 2011
	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in %	in %	in Mio. €
1	2	3	4(3-2)	5(4/2)	6	7
Steuern und steuerähnliche Abgaben	5.005,9	5.129,6	123,7	2,5	49,6	5.133,2
Verwaltungseinnahmen	384,3	382,7	- 1,6	0,0	3,7	345,4
Länderfinanzausgleich	522,9	437,5	- 85,4	- 16,3	4,2	413,4
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes	2.681,5	2.679,0	- 2,5	0,0	25,9	2.434,1
Zuweisungen für Investitionen vom Bund	350,2	290,5	- 59,7	- 17,0	2,8	357,1
Einnahmen aus Zuschüssen der EU	393,6	252,7	- 140,9	- 35,8	2,4	628,8
Nettokreditaufnahme	314,8	343,1	28,3	9,0	3,3	440,0
Besondere Finanzierungseinnahmen (ohne Nettokreditaufnahme)	235,6	581,8	346,2	146,9	5,6	173,3

Quellen: 2009 bis 2010: Ist lt. Kassenabschluss
2011: Haushaltsplan
(Abweichungen durch Rundungen)

53,3 % der Einnahmen 2010 des Landes Brandenburg entfielen auf Steuern und steuerähnliche Abgaben sowie auf Verwaltungseinnahmen. Gut 35 % seiner Einnahmen resultierten aus Zuweisungen des Bundes, der Länder und der EU.

Die nachfolgende Grafik gibt einen Überblick über die Einnahmestruktur des Landes im Einzelnen für das Haushaltsjahr 2010:



8.1.1 Einnahmen aus Steuern

Das Land Brandenburg hat im Haushaltsjahr 2010 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben von 5.129,6 Mio. Euro erzielt (Soll: 4.806 Mio. Euro), was einem Anteil der Steuereinnahmen am Haushaltsvolumen von 50 % entspricht. Im Vergleich zum Vorjahr sind die Einnahmen um 123,7 Mio. Euro (2,5 %) gestiegen. Die Mehreinnahmen im Vergleich zum Soll 2010 beliefen sich auf 323,6 Mio. Euro.

Nach Steuerarten ergaben sich im Zeitraum 2007 bis 2010 folgende Veränderungen:

	2007	2008	2009	2010
	- in Mio. Euro -			
1. Steuern vom Umsatz	3.638	3.508	3.109	3.365
2. Lohnsteuer	1.090	1.248	1.246	1.227
3. Einkommensteuer	- 38	42	36	89
5. Körperschaftsteuer	175	162	112	141
6. Zinsabschlagsteuer	57	71	67	50
7. Sonstige	67	85	114	92
Gemeinschaftsteuern Landesanteil (Summe)	4.989	5.116	4.684	4.965
1. Kraftfahrzeugsteuer	263	264	129	-
2. Grunderwerbsteuer	157	110	109	86
3. Lotteriesteuer	33	37	32	30
4. Biersteuer	12	16	17	20
5. Erbschaftsteuer	15	22	20	15
6. Sonstige Landessteuern	9	9	10	8
Landessteuern (Summe)	489	458	317	158
Steuereinnahmen gesamt	5.478	5.574	5.001	5.123
In % des Haushaltsansatzes	110,7	102,5	90,2	106,7

Quellen: 2007 bis 2010: Ist lt. Kassenabschluss
(Abweichungen durch Rundungen)

Die Hauptursache des Zuwachses gegenüber dem Vorjahr ist die dynamische wirtschaftliche Erholung in Deutschland nach dem Einbruch infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009. Abzulesen ist dies an den deutlichen Steigerungen bei der Umsatzsteuer sowie den Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer. Das Ergebnis der Umsatzsteuer lag um 256 Mio. Euro über dem Vorjahresergebnis, was einem Zuwachs von 8 % entspricht. Die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer stiegen um mehr als das Doppelte von 36 Mio. Euro in 2009 auf 89 Mio. Euro in 2010. Auf Grund der günstigen Gewinnentwicklung der Unternehmen verbesserte sich das Ergebnis der Einnahmen aus der Körperschaftsteuer von 112 Mio. Euro in 2009 auf 141 Mio. Euro (26 %). Diesen Einnahmesteigerungen standen geringere Einnahmerückgänge gegenüber (z. B. bei der Lohnsteuer).

Bei der Beurteilung der Einnahmen aus Landessteuern ist zu berücksichtigen, dass mit Wirkung vom 1. Juli 2009 die Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund überging²²⁵. Das Land hat im Jahr 2010 als Kompensation 269 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt erhalten.

²²⁵ Gesetz zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund (KraftStKompG) vom 29. Mai 2009 (Bundesgesetzblatt [BGBl.] I S. 1170). Den Ländern steht ab 2010 jährlich ein Betrag von 9 Mrd. Euro aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Die Einnahmen sind bei Kapitel 20 020 (Allgemeine Bewilligungen) Titel 211 54 (Allgemeine Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich von Mindereinnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer) veranschlagt.

8.1.2 Bundesstaatlicher Finanzausgleich

Die Finanzverteilung erfolgt auf der Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes (FAG)²²⁶.

8.1.2.1 Länderfinanzausgleich

Das Land vereinnahmte im Jahr 2010 aus dem Länderfinanzausgleich nach Artikel 107 des Grundgesetzes (GG)²²⁷ 437,5 Mio. Euro (4 % der Gesamteinnahmen). Die nachfolgende Tabelle stellt die Entwicklung der Einnahmen im Landeshaushalt aus dem Länderfinanzausgleich von 2006 bis 2010 dar:

	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mio. €				
Länderfinanzausgleich	601,5	670,8	634,5	522,9	437,5

Quellen: 2006 bis 2010: Ist lt. Kassenabschluss

Gegenüber dem Jahr 2009 sind die Einnahmen im Jahr 2010 um 85,4 Mio. Euro (16,3 %) gesunken. Insgesamt haben sich die Einnahmen im Zeitraum 2007 bis 2010 um 233,3 Mio. Euro (34,8 %) reduziert.

8.1.2.2 Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)

Nach Artikel 107 GG kann durch Gesetz bestimmt werden, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (BEZ) gewährt. Diese Zuweisungen des Bundes an das Land beliefen sich im Haushaltsjahr 2010 auf 1.678,0 Mio. Euro (2009: 1.810,9 Mio. Euro).

Finanzschwache Länder, deren Finanzkraft nach dem Länderfinanzausgleich unter 99,5 % der Finanzkraft der Ländergesamtheit liegt, erhalten allgemeine BEZ (bisher: Fehlbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen - FehlBEZ).

Außerdem werden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) nach dem FAG gewährt zum

- Ausgleich für - gemessen an der Bevölkerungszahl - überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung zugunsten kleinerer Länder,
- Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige und
- Abbau teilungsbedingter Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft.

²²⁶ Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG) in der Fassung vom 27. Mai 2010 (BGBl. I S. 671).

²²⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der Fassung vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944).

Die Entwicklung der Einnahmen aus den BEZ stellt die nachfolgende Tabelle dar:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	in Mio. €					
Fehl-BEZ ²²⁸	236	268	248	203	180	180
SoBEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung	55	55	55	55	55	55
SoBEZ zur Deckung der Sonderlasten aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft	1.502	1.487	1.465	1.362	1.253	1.150
SoBEZ zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige	190	190	190	190	190	190
Summe	1.983	2.000	1.958	1.810	1.678	1.575

Quellen: 2006 bis 2010: Ist lt. Kassenabschluss
 2011: Haushaltsplan
 (Abweichungen durch Rundungen)

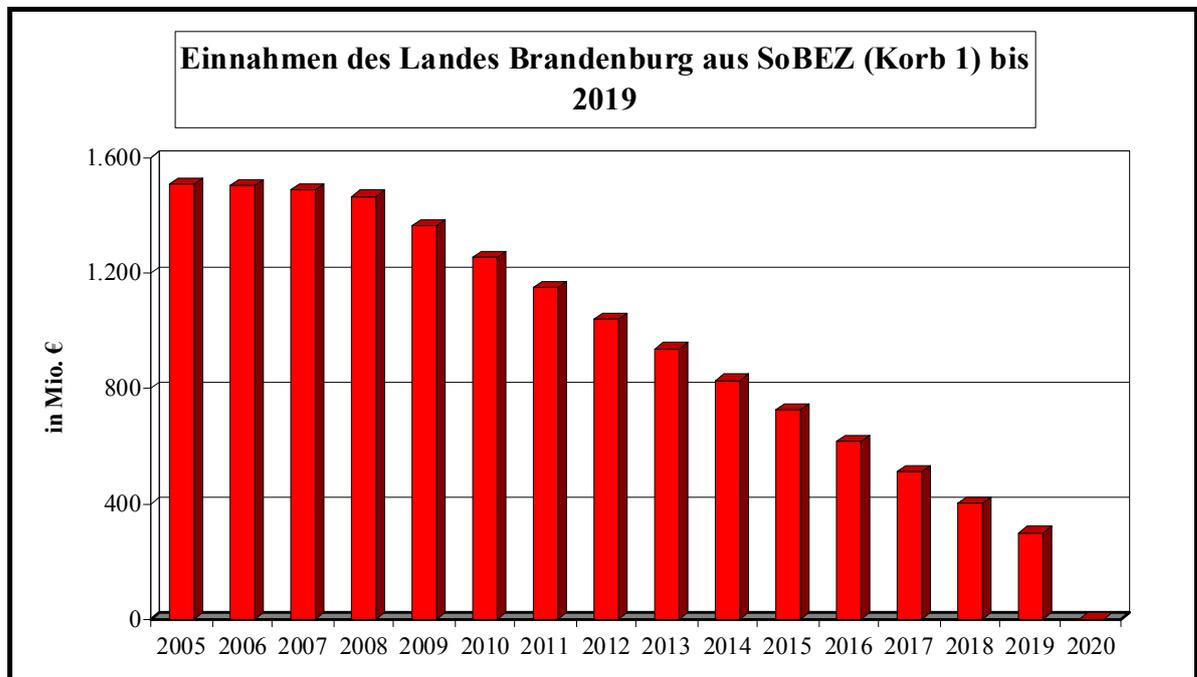
Die Vergabe von SoBEZ ist zu befristen und im Regelfall degressiv auszugestalten. Die Voraussetzungen für ihre Vergabe sind in angemessenem Zeitabstand zu überprüfen.

Die im Jahr 2008 vom Bundesministerium der Finanzen durchgeführte Überprüfung der Voraussetzungen für die Gewährung von SoBEZ zum Ausgleich überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung hatte zum Ergebnis, dass die gegenwärtige Höhe und Verteilung dieser SoBEZ über das Jahr 2010 hinaus unverändert beibehalten wird.

Der Bund hat zum Ausgleich von Sonderlasten auf Grund der strukturellen Arbeitslosigkeit und den daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige dem Land Brandenburg von 2005 bis 2010 jährlich 190 Mio. Euro zugewiesen.

²²⁸ Gemäß Neuregelung des FAG vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955) zum 1. Januar 2005: „Allgemeine BEZ zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs“.

Zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft erhält das Land Brandenburg in den Jahren 2005 bis 2019 insgesamt 15,1 Mrd. Euro (Korb 1 des Solidarpakts II). Dabei setzte ab dem Jahr 2008 eine spürbare Degression ein, wie die nachfolgende Grafik zeigt:



Vor allem auf Grund des Korbes 1 verfügte das Land Brandenburg (ohne Kommunen) im Jahr 2010 über eine Finanzausstattung je Einwohner (nur bereinigte Einnahmen), die um 874 Euro²²⁹ über dem Durchschnitt der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein lag. Bis zum Jahr 2020 werden die Einnahmen aus diesen SoBEZ im Jahresdurchschnitt um 122 Mio. Euro zurückgehen²³⁰ und ab dem Jahr 2020 nicht mehr zur Verfügung stehen. Die Haushaltspolitik des Landes Brandenburg steht unverändert vor der Notwendigkeit, den Rückgang der SoBEZ vorrangig durch Ausgabenkürzungen auszugleichen.

²²⁹ Berechnet für die Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein nach den Daten der vierteljährlichen Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes - Fachserie 14, Reihe 2, 1. bis 4. Vierteljahr 2010; Brandenburg 2010: Ist lt. Kassenabschluss.

²³⁰ Da die SoBEZ ohne Berücksichtigung der Preisentwicklung zugewiesen werden, ist der reale Rückgang größer.

8.1.3 Sonstige Finanzbeziehungen des Landes zum Bund

8.1.3.1 Gemeinschaftsaufgaben

In Artikel 91 a Abs. 1 GG²³¹ werden zwei Bereiche benannt, in denen der Bund bei der Erfüllung von Länderaufgaben mitwirkt:

- Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und
- Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

Die Bundesregierung unterstützt mit der Gemeinschaftsaufgabe (GA) „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft in strukturschwachen Regionen und leistet Finanzhilfen bei Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen wirtschaftsnahen Infrastruktur.

Die Zuweisungen des Bundes für die GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zeigen seit dem Jahr 2006 folgende Entwicklung:

	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mio. €				
Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für die GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	100,1	95,6	92,9	95,2	69,8

Quellen: 2006 bis 2010: Ist lt. Kassenabschluss

Im Haushaltsjahr 2010 nahm das Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (MWE)²³² Bundesmittel von 69,8 Mio. Euro in Anspruch. Dies waren 21,1 Mio. Euro weniger als geplant.

Das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft plante 2010 zur Förderung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes, 60 Mio. Euro an Bundesmitteln der GA „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ einzusetzen. Es wurden nur 23 Mio. Euro vereinnahmt.

²³¹ Das Land Brandenburg erhielt im Jahr 2006 letztmalig Zuweisungen des Bundes im Rahmen der GA „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ (Artikel 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG in der Fassung vom 28. August 2006 [BGBl. I S. 2034]). Mit der Beendigung dieser GA steht den Ländern nach Artikel 143 c GG ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2013 jährlich ein Betrag von 695,3 Mio. Euro aus dem Haushalt des Bundes zu. Der Anteil des Landes Brandenburg beläuft sich auf jährlich 22,4 Mio. Euro (§ 4 Abs. 1 des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen [Entflechtungsgesetz - EntflechtG] vom 5. September 2006, BGBl. I S. 2098, 2102). Mit diesem Betrag sind auch die Mittel zur Ausfinanzierung der vom Bund bis 2006 eingegangenen Verpflichtungen abgegolten.

²³² Bezeichnung bis Oktober 2009: Ministerium für Wirtschaft (MW).

Auf der Grundlage des neugefassten Artikels 91 b GG können Bund und Länder nach Absatz 1 auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von

- Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen,
- Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen und
- Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten

zusammenwirken.

Die im Landeshaushalt ausgewiesenen Zuweisungen des Bundes zur Förderung von Wissenschaft und Forschung nach Artikel 91 b Abs. 1 GG beliefen sich im Haushaltsjahr 2010 auf 36,6 Mio. Euro²³³ (2009: 33 Mio. Euro).

8.1.3.2 Geldleistungsgesetze

Gemäß Artikel 104 a Abs. 3 GG können Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, bestimmen, dass diese Geldleistungen ganz oder teilweise vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, dass der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrag des Bundes durchgeführt.

Beispiele für Geldleistungsgesetze, bei denen der Bund mindestens die Hälfte der Ausgaben trägt, sind:

- Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)²³⁴ und
- Wohngeldgesetz²³⁵.

Ziel des BAföG ist es, jungen Menschen die Möglichkeit zu geben, unabhängig von ihrer sozialen und wirtschaftlichen Situation eine Ausbildung zu absolvieren, die ihren Fähigkeiten und Interessen entspricht. Eine qualifizierte Ausbildung soll nicht an fehlenden finanziellen Mitteln der Auszubildenden, ihrer Eltern oder ihrer Ehegatten scheitern.

²³³ Die Einnahmen des Landes Brandenburg aus Zuweisungen des Bundes zur Förderung von Wissenschaft und Forschung nach Artikel 91 b Abs. 1 GG wurden im Haushaltsjahr 2010 in folgenden Haushaltsstellen ausgewiesen: Kapitel 06 030 (Allgemeine überregionale Finanzierungen), Titel 231 60 (Zweckgebundene Zuweisungen des Bundes zum Betriebshaushalt der Einrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz) und Titel 331 60 (Zweckgebundene Zuweisungen des Bundes für Investitionen der Einrichtungen), Kapitel 06 100 (Globalzuweisungen an die Hochschulen [ohne Großgeräte, Ersteinrichtungen und Baumaßnahmen]), Titel 231 80 (Zweckgebundene Zuweisungen des Bundes im Rahmen des Hochschulpaktes 2020) und Kapitel 06 110 (Investitionsmaßnahmen an Hochschulen - außerhalb der Globalhaushalte), Titel 331 20 (Einnahmen zur Finanzierung des allgemeinen Hochschulbaus einschließlich Erstausrüstung und Großgeräte).

²³⁴ Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz - BAföG) in der Fassung vom 7. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1952).

²³⁵ Wohngeldgesetz (WOGG) vom 24. September 2008 (BGBl. I S. 1856) in der Fassung vom 24. März 2011 (BGBl. I S. 453).

Die ausgewählten Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für die Ausbildungsförderung von 2006 bis 2010 stellen sich wie folgt dar:

	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mio. €				
Einnahmen aus zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes für Ausbildungsförderung im Schulbereich - Zuschüsse	31,2	31,1	31,8	33,0	30,5
Einnahmen aus zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes für Ausbildungsförderung im Hochschulbereich - Zuschüsse	14,5	14,3	15,6	19,3	20,9
Einnahmen aus zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes für Aufstiegsfortbildung - Zuschüsse ²³⁶	1,6	1,6	1,7	1,9	2,3
Einnahmen aus zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes für Ausbildungsförderung im Hochschulbereich - Darlehen	13,2	13,0	14,0	17,7	19,1

Quellen: 2006 bis 2010: Ist lt. Kassenabschluss

Zur Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens wird Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz gewährt. Das Wohngeld tragen Bund und Länder je zur Hälfte. Im Jahr 2010 betragen die Ausgaben für Wohngeld 58,8 Mio. Euro.

Die Anteile des Bundes an den Aufwendungen für Wohngeld sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mio. €				
Einnahmen aus dem Anteil des Bundes an den Aufwendungen für Wohngeld	23,4	17,1	14,1	28,0	26,9

Quellen: 2006 bis 2010: Ist lt. Kassenabschluss

Im Haushaltsplan 2010 waren Einnahmen von 28 Mio. Euro aus dem Anteil des Bundes an den Aufwendungen für Wohngeld geplant. Im Landeshaushalt wurden 26,9 Mio. Euro vereinnahmt.

²³⁶ Gesetz zur Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung (Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz - AFBG) in der Fassung vom 24. Oktober 2010 (BGBl. I S. 1422).

8.1.3.3 Finanzhilfen

Der Bund kann den Ländern gemäß Artikel 104 b Abs. 1 GG Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind²³⁷.

Beispiele dafür sind:

- Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz²³⁸,
- Stadtsanierung und -entwicklung sowie
- Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“.

Nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz wird das Land Brandenburg Finanzhilfen von 343 Mio. Euro erhalten. Einschließlich der vom Land Brandenburg und den Kommunen aufzubringenden Kofinanzierungsmittel von 114 Mio. Euro werden im Land Brandenburg insgesamt 457 Mio. Euro zusätzlich für öffentliche Investitionen eingesetzt. Hiervon geben die Kommunen 241 Mio. Euro in direkter Verantwortung aus. Für Investitionen in die Bildungsinfrastruktur wie Schulen und Kindertagesstätten werden 154 Mio. Euro eingesetzt. Den Restbetrag von 88 Mio. Euro können die Kommunen für Investitionen in die sonstige Infrastruktur verwenden. Weitere 60,2 Mio. Euro fließen in ausgewählte kommunale Infrastrukturinvestitionen (u. a. Häfen, Gesundheitseinrichtungen, Sportstätten). Das Land Brandenburg fördert mit eigenen Programmen auf der Grundlage der §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung (LHO)²³⁹ Vorhaben im Umfang von 155 Mio. Euro (z. B. Investitionen zugunsten des Schulsports und Ganztagschulen sowie zur Förderung von Forschung und Hochschulen). 2010 hat das Land Brandenburg zur Durchführung der Maßnahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes aus dem Investitions- und Tilgungsfonds 157,9 Mio. Euro erhalten.

²³⁷ Infolge der Föderalismusreform I sind die Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden und zur sozialen Wohnraumförderung entfallen. Regelungen in den Bereichen der Gemeindeverkehrsfinanzierung und der sozialen Wohnraumförderung galten bis zum 31. Dezember 2006 fort (Artikel 125 c Abs. 2 Satz 1 GG). Die im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung für die besonderen Programme nach § 6 Abs. 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) sowie die sonstigen nach Artikel 104 a Abs. 4 GG in der Fassung vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) geschaffenen Regelungen gelten bis zum 31. Dezember 2019 fort, soweit nicht ein früherer Zeitpunkt für das Außerkrafttreten bestimmt ist oder wird. Der Bund führt im Rahmen seiner Zuständigkeit die besonderen Programme nach § 6 Abs. 1 und § 10 Abs. 2 Sätze 1 und 3 GVFG fort. Die Länder erhalten für den durch die Abschaffung der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden und zur sozialen Wohnraumförderung bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2013 jährlich Beträge aus dem Haushalt des Bundes von 1.335,5 Mio. Euro bzw. von 518,2 Mio. Euro (§ 3 Abs. 1 und 2 EntflechtG). Der Anteil Brandenburgs beläuft sich auf jährlich 54,2 Mio. Euro bzw. 30,3 Mio. Euro (§ 4 Abs. 3 und 4 EntflechtG).

²³⁸ Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz - ZuInvG) in der Fassung vom 27. Mai 2010 (BGBl. I S. 671).

²³⁹ Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 28. Juni 2006 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.], I S. 74,85).

Die ausgewählten Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes zur Städtebauförderung im Land Brandenburg haben sich in den vergangenen Jahren wie folgt entwickelt:

	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mio. €				
Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für die soziale Stadt	2,6	3,0	2,9	3,1	3,3
Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für denkmalpflegerische Maßnahmen in historischen Stadt- und Ortskernen	14,2	15,6	16,1	15,7	15,0
Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen	13,1	15,8	18,2	15,7	12,7
Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für Maßnahmen des Stadtumbaus	24,4	19,4	18,4	16,8	18,6

Quellen: 2006 bis 2010: Ist lt. Kassenabschluss

Im Rahmen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008 bis 2013 gewährt der Bund Finanzhilfen für Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zu Tageseinrichtungen und zur Tagespflege für Kinder unter drei Jahren. Grundlage des Programms ist die Verständigung zwischen Bund, Ländern und Kommunen, die Kindertagesbetreuung - ausgerichtet an einem bundesweit durchschnittlichen Bedarf für 35 % der unter drei Jahre alten Kinder - bis 2013 auszubauen, so dass rund 750.000 Plätze zur Verfügung stehen. Gefördert werden Investitionsvorhaben, die der Schaffung und Sanierung von Einrichtungen dienen. Der Bund stellt aus dem eigens gebildeten Sondervermögen bis 2013 einen Betrag von 2,2 Mrd. Euro zur Verfügung. Das Land Brandenburg erhält aus diesem Topf 56,8 Mio. Euro. Seit dem Inkrafttreten des Programms 2008 hat das Land Brandenburg insgesamt 20,7 Mio. Euro eingenommen.

8.1.3.4 Regionalisierungsmittel

Die Aufgabenverantwortung im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) tragen die Länder. Ihnen steht für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) ein Finanzierungsbetrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu (Artikel 106 a GG).

Gemäß dem Regionalisierungsgesetz (RegG)²⁴⁰ stehen den Ländern für den ÖPNV aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes Mittel zu. Das Land Brandenburg erhielt 2010 aus Zuweisungen des Bundes für die Umsetzung der Regionalisierung des SPNV 392,7 Mio. Euro.

²⁴⁰ Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz - RegG) in der Fassung vom 12. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2871).

Die Zuweisungen des Bundes im Bereich der Regionalisierung des SPNV stellen sich in den Jahren 2006 bis 2010 wie folgt dar:

	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mio. €				
Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für die Umsetzung der Regionalisierung des SPNV	402,7	383,1	381,1	386,9	392,7

Quellen: 2006 bis 2010: Ist lt. Kassenabschluss

8.1.4 Bereinigte Einnahmen

Seit 2008 sind die bereinigten Einnahmen²⁴¹ kontinuierlich um 713 Mio. Euro auf 9.413 Mio. Euro (7 %) im Jahr 2010 gesunken. Gegenüber dem Vorjahr haben sie sich nochmals um knapp 100 Mio. Euro reduziert und lagen sogar noch deutlich unter dem Niveau des Jahres 2006. Die bereinigten Einnahmen beliefen sich in den Jahren

2006	auf	9.610 Mio. Euro,
2007	auf	10.242 Mio. Euro,
2008	auf	10.126 Mio. Euro,
2009	auf	9.512 Mio. Euro und
2010	auf	9.413 Mio. Euro.

Die Einnahmesituation des Landes Brandenburg lässt sich mit Hilfe der bereinigten Einnahmen je Einwohner darstellen und mit den übrigen Flächenländern vergleichen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung von 2006 bis 2010 im Vergleich zu den neuen und den alten Flächenländern:

Bereinigte Einnahmen in Euro je Einwohner					
	2006	2007	2008	2009	2010
Land Brandenburg	3.764	4.029	4.003	3.781	3.754
neue Flächenländer (ohne Brandenburg)	3.845	4.108	4.168	4.076	3.967
alte Flächenländer	2.737	2.936	3.090	2.907	2.992

Quellen: Land Brandenburg: 2006 bis 2010: Ist lt. Kassenabschluss
andere Länder: 2006 bis 2010: Eigene Berechnungen des LRH aus Ist-Werten,
andere Länderangaben 2010 vorläufig
(Bevölkerung jeweils Stand zum 30. Juni)

²⁴¹ Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Überschüssen der Vorjahre und Haushaltstechnische Verrechnungen.

Die bereinigten Einnahmen je Einwohner des Landes Brandenburg sind 2010 gegenüber dem Vorjahr auf nahezu unverändertem Niveau geblieben. Demgegenüber verzeichneten die übrigen neuen Länder einen stärkeren Rückgang, nämlich um 109 Euro. In den alten Flächenländern stiegen 2010 die bereinigten Einnahmen gegenüber dem Vorjahr um 85 Euro je Einwohner. Die westdeutschen Flächenländer verfügten 2010 im Vergleich zum Land Brandenburg über 762 Euro geringere Einnahmen je Einwohner.

Infolge der zurückgehenden Zuweisungen des Bundes (u. a. Korb I des Solidarpakts II) und der Europäischen Union (EU) werden sich langfristig die Einnahmen je Einwohner des Landes Brandenburg den Werten der finanzschwachen Flächenländer West nähern. Insbesondere ist auszuschließen, dass der Rückgang der SoBEZ dauerhaft durch Steuermehreinnahmen ausgeglichen werden kann. Da der Einnahmefall auch nicht durch eine wachsende Nettoneuverschuldung kompensiert werden kann, weil dieser durch das Grundgesetz Grenzen gesetzt sind, werden weitere Einnahmen oder Kürzungen der Ausgaben notwendig sein, um den Haushalt auszugleichen.

8.2 Ausgaben

Die Gesamtausgaben des Landes Brandenburg im Haushaltsjahr 2010 beliefen sich auf 10.338 Mio. Euro (2009: 10.207 Mio. Euro). Die nachfolgende Tabelle stellt die Entwicklung im Vergleich zum Vorjahr (und zum Soll 2011) dar:

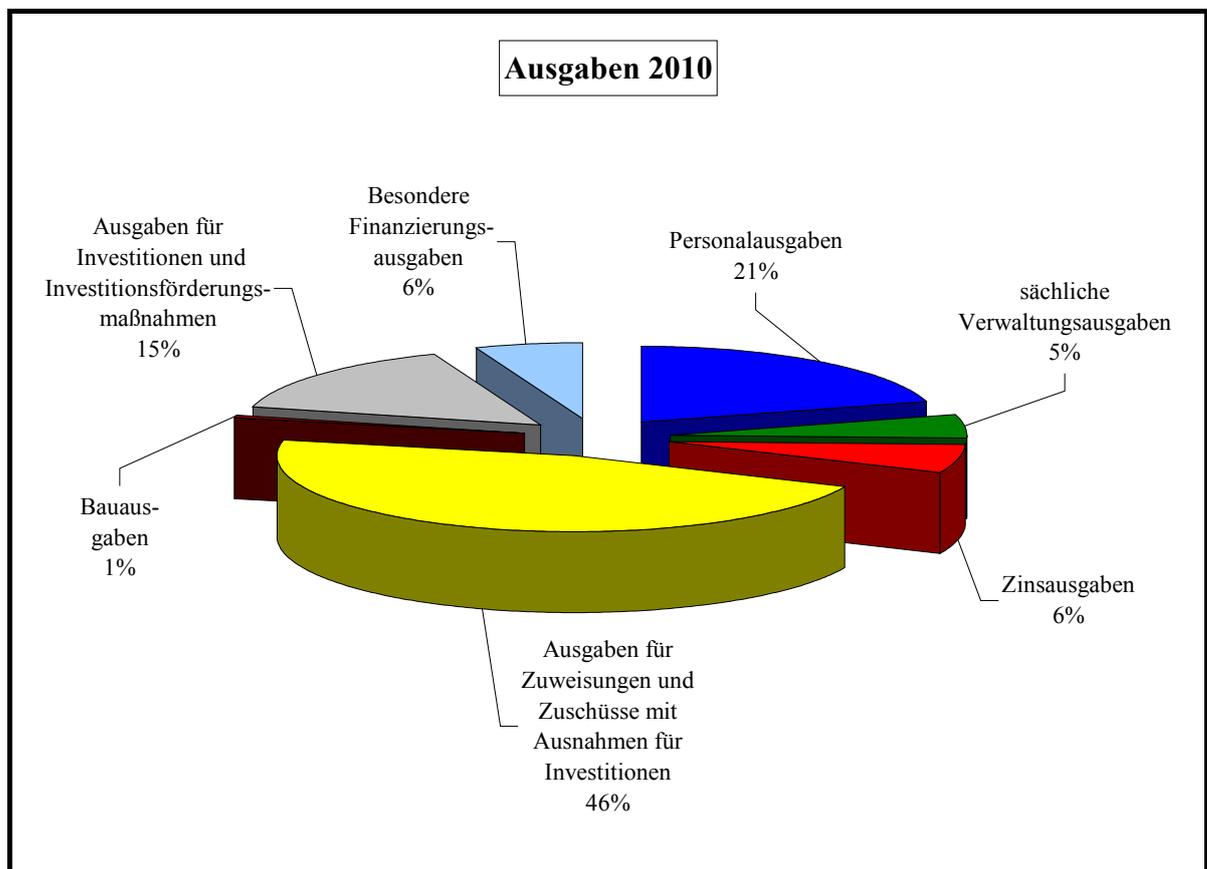
	Ist 2009	Ist 2010	Mehrausgaben/ Minder- ausgaben	Mehrausgaben/ Minder- ausgaben	Anteil am Haushalts- volumen 2010	nach- richtlich: Soll 2011
	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in %	in %	in Mio. €
1	2	3	4(3-2)	5(4/2)	6	7
Personalausgaben	2.045,6	2.136,8	91,2	4,5	20,7	2.232,6
Sächliche Verwaltungs- ausgaben	497,1	502,3	5,2	1,0	4,9	526,4
Zinsausgaben	700,8	632,2	- 68,6	- 9,8	6,1	742,0
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Aus- nahme für Investitionen	4.980,4	4.819,6	- 160,8	- 3,2	46,6	4.886,7
Baumaßnahmen	36,3	52,3	16,0	44,1	0,5	51,0
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investi- tionsförderungsmaßnahmen	1.702,5	1.587,3	- 115,2	- 6,8	15,4	1.653,9
Besondere Finanzierungsausgaben	244,4	607,3	362,9	148,5	5,9	47,4

Quellen: 2009 bis 2010: Ist lt. Kassenabschluss
2011: Haushaltsplan
(Abweichungen durch Rundungen)

Aus Sicht des Landesrechnungshofes Brandenburg (LRH) sind zwei Aspekte bemerkenswert:

- Auf Grund des niedrigen Zinsniveaus sanken im Jahr 2010 die Ausgaben für Zinsen gegenüber 2009 um 68,6 Mio. Euro. Insoweit profitiert der Landeshaushalt von den niedrigen Zinsen an den Kapitalmärkten infolge der Finanz- und Schuldenkrise. Andererseits werden sich bei steigenden Zinsen hohe Belastungen für den Landeshaushalt ergeben, da die Kapitalmarktverschuldung unverändert hoch ist.
- Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen liegen trotz der Maßnahmen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz um 115,2 Mio. Euro unter dem Ist des Vorjahres. Bereinigt um die Ausgaben für Maßnahmen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz sind die Ausgaben um 215,8 Mio. Euro von 1.616,9 Mio. Euro (2009) auf 1.401,1 Mio. Euro gesunken.

Die nachfolgende Grafik zeigt die Struktur der Ausgaben 2010 des Landes Brandenburg:



46 % aller Ausgaben des Landes Brandenburg 2010 wurden für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen getätigt.

8.3 Bereinigte Ausgaben

Die bereinigten Ausgaben²⁴² betragen 2010 insgesamt 9.731 Mio. Euro (2009: 9.963 Mio. Euro). Sie lagen um 232 Mio. Euro unter dem Vorjahreswert. Die bereinigten Ausgaben beliefen sich im Jahr

2006	auf	9.936 Mio. Euro,
2007	auf	9.828 Mio. Euro,
2008	auf	10.029 Mio. Euro,
2009	auf	9.963 Mio. Euro und
2010	auf	9.731 Mio. Euro.

Seit dem Jahr 2008 sind die bereinigten Ausgaben um 298 Mio. Euro (3 %) gesunken.

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

	2006	2007	2008	2009	2010
	in € je Einwohner				
Land Brandenburg	3.892	3.866	3.965	3.960	3.880
neue Flächenländer (ohne Brandenburg)	3.884	3.858	3.975	4.062	4.127
alte Flächenländer	2.830	2.925	3.115	3.257	3.256

Quellen: Land Brandenburg: 2006 bis 2010: Ist lt. Kassenabschluss
andere Länder: 2006 bis 2010: Eigene Berechnungen des LRH aus Ist-Werten,
Länderangaben 2010 vorläufig
(Bevölkerung jeweils zum 30. Juni)

2010 gab das Land Brandenburg je Einwohner 247 Euro weniger aus als die übrigen neuen Länder (ohne Berlin). Während in Brandenburg die bereinigten Ausgaben je Einwohner um 80 Euro sanken, sind sie durchschnittlich in den übrigen neuen Ländern hingegen um 65 Euro je Einwohner gestiegen. Die Ausgaben der westdeutschen Flächenländer verharrten auf Vorjahresniveau.

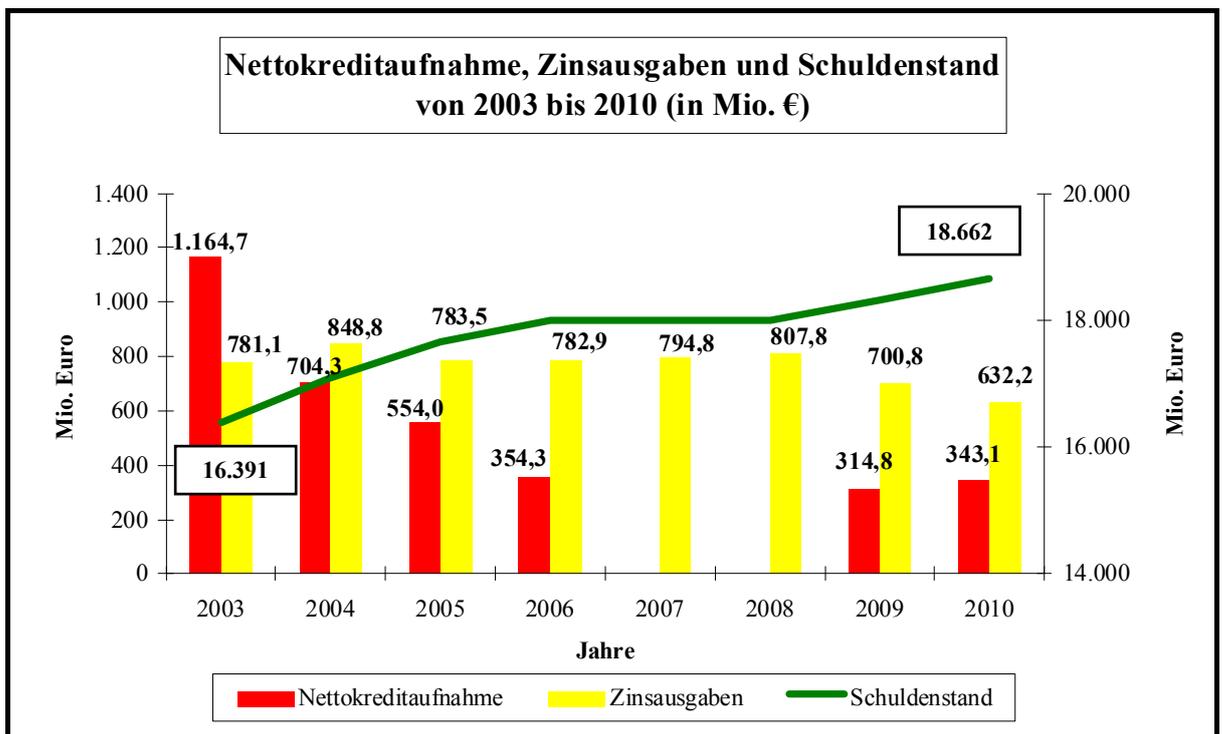
Auf Grund der zurückgehenden Solidarpakt II-Mittel werden die bereinigten Einnahmen des Landes kontinuierlich sinken und bis 2019 das Niveau der westlichen Flächenländer erreichen.

²⁴² Gesamtausgaben ohne Tilgungsausgaben am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke sowie Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen.

8.4 Nettokreditaufnahme, Finanzierungssaldo, Zinsausgaben und Schuldenstand

Das Haushaltsjahr 2010 schloss mit einer Nettokreditaufnahme von 343,1 Mio. Euro (Fehlbetrag 2009: 144,6 Mio. Euro, Nettokreditaufnahme 2009: 314,8 Mio. Euro). Der Finanzierungssaldo²⁴³ betrug minus 317,6 Mio. Euro (2009: - 450,5 Mio. Euro). Das Land leistete 2010 Zinsausgaben von 632,2 Mio. Euro (2009: 700,8 Mio. Euro). Die Schulden stiegen auf der Grundlage des Jahresabschlusses auf 18.662 Mio. Euro (7.444 Euro je Einwohner).

Die nachfolgende Grafik stellt den Zusammenhang zwischen Nettokreditaufnahme, Zinsausgaben und Schuldenstand dar.



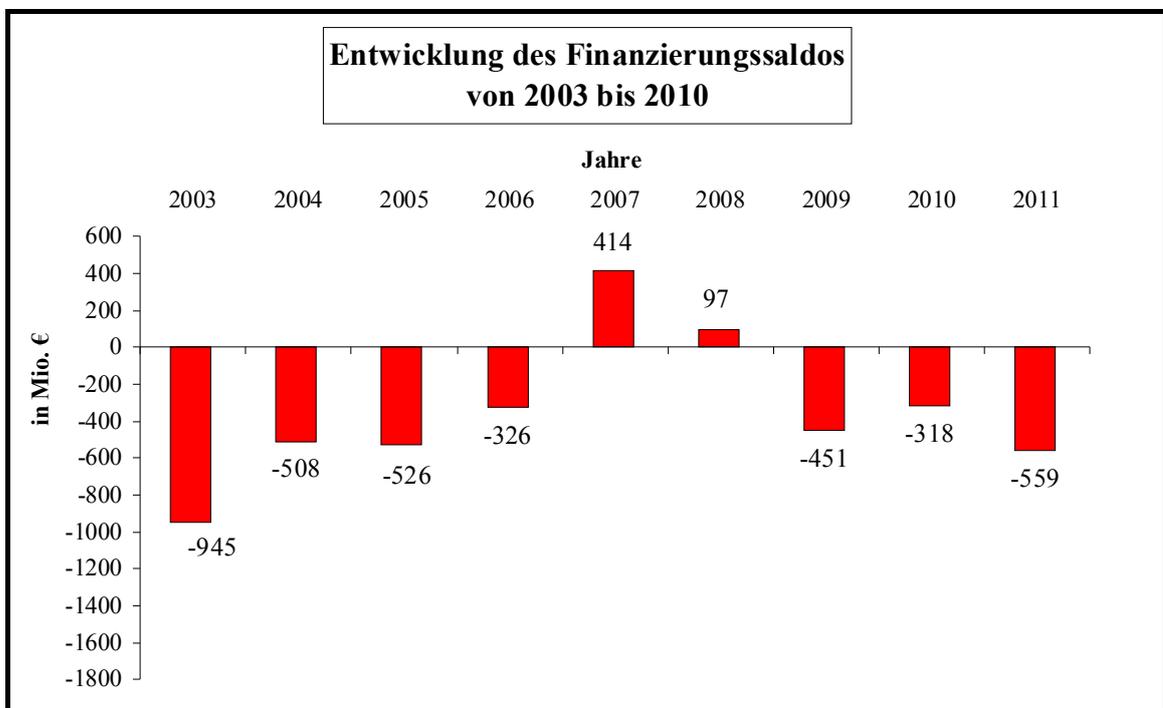
Quellen: 2003 bis 2010: Ist lt. Kassenabschluss

Die Darstellung verdeutlicht, dass der kontinuierliche Rückgang der Nettokreditaufnahme zu einer Verlangsamung des Anstiegs und einer weitgehend konstanten Entwicklung der Zinsausgaben von 2005 bis 2008 geführt hat. Auf Grund der günstigen Refinanzierungsbedingungen am Kapitalmarkt verringerte das Land Brandenburg seit dem Jahr 2008 seine Zinsausgaben um 175,6 Mio. Euro (21,7 %).

²⁴³ Der Finanzierungssaldo errechnet sich aus der Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben.

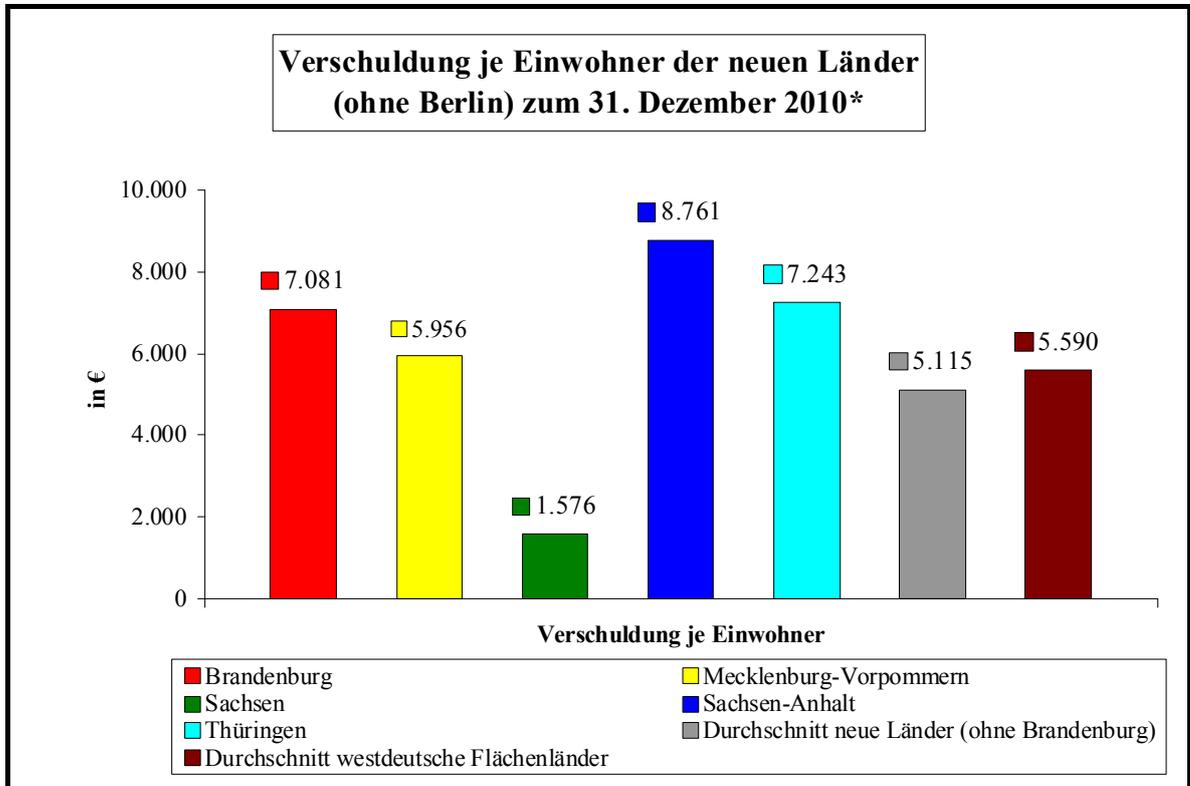
Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008 und 2009 vergrößerte sich die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2009 um 865 Mio. Euro (von + 414 Mio. Euro auf - 451 Mio. Euro). Im Haushaltsjahr 2010 verbesserte sich die Haushaltslage auf Grund der wirtschaftlichen Erholung, mit der Folge, dass sich der Finanzierungssaldo nach Abschluss des Haushaltsjahres 2010 auf minus 318 Mio. Euro verringert hat. Dies entspricht dem Betrag des Jahres 2006. Gegenüber 2009 sank die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und Ausgaben um 133 Mio. Euro. Hauptursache waren im Jahr 2010 die im Vergleich zur Veranschlagung höheren Steuermehreinnahmen von 323,6 Mio. Euro. Nach dem Haushaltsplan 2011 soll der Finanzierungssaldo minus 559 Mio. Euro betragen.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung in den Jahren 2003 bis 2010 (einschließlich Haushaltsplan 2011).



Quellen: 2003 bis 2010: Ist lt. Kassenabschluss
2011: Haushaltsplan
(Abweichungen durch Rundungen)

Die Verschuldung des Landes Brandenburg je Einwohner (ohne Kommunen) liegt unverändert über dem Durchschnitt der neuen Länder (ohne Berlin), wie das folgende Diagramm zeigt.



Quelle: Vierteljahresstatistik über den Schuldenstand am 31. Dezember 2010; eigene Berechnung des LRH (Bevölkerung zum 30. Juni 2010)

* nur Schulden am Kreditmarkt (ohne Schulden bei öffentlichen Haushalten)

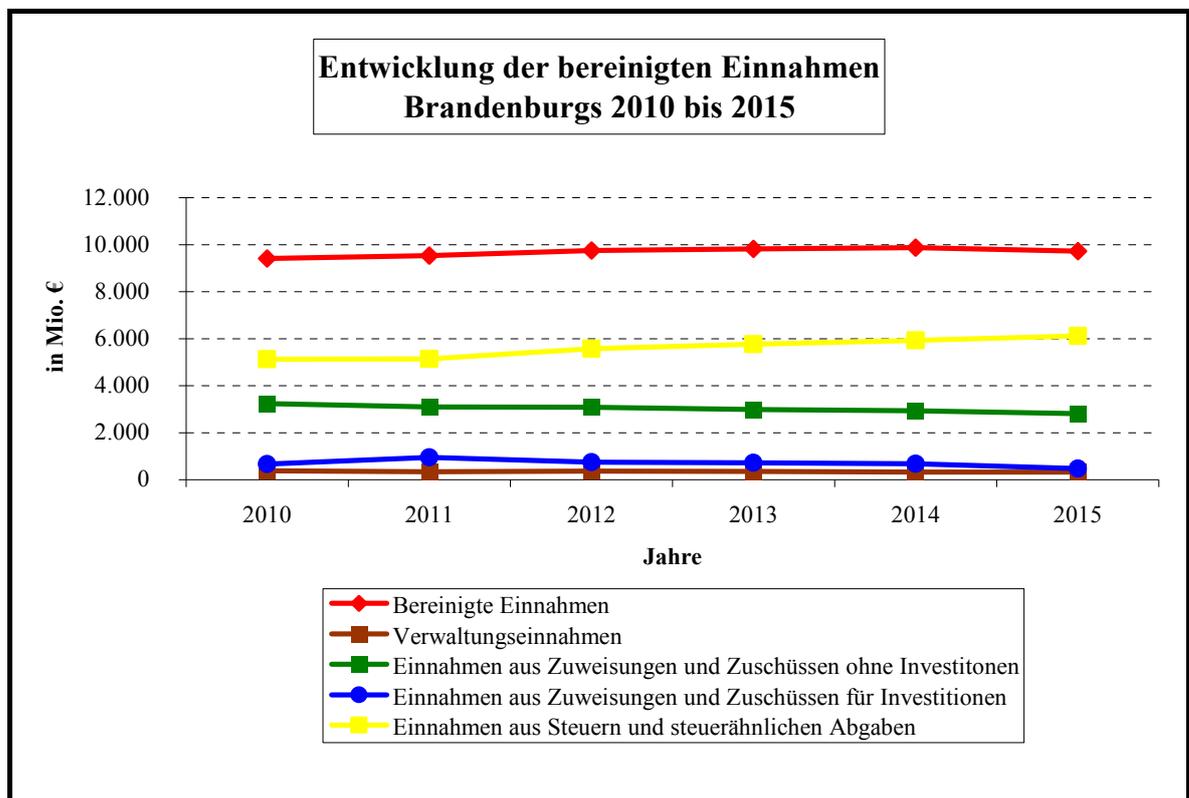
Zum 31. Dezember 2010 betrug der Schuldenstand des Landes Brandenburg je Einwohner 7.081 Euro²⁴⁴. Die höchste Verschuldung unter den neuen Ländern wies unverändert mit 8.761 Euro je Einwohner Sachsen-Anhalt auf. Im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer lastete auf jedem Einwohner Brandenburgs eine um 1.491 Euro höhere Schuldenlast.

²⁴⁴ Da Angaben zum Schuldenstand der Länder nach dem Abschluss des Haushaltsjahres 2010 nicht vorliegen, wurde der Ländervergleich auf der Grundlage der Vierteljahresstatistik über den Schuldenstand am 31. Dezember 2010 durchgeführt. Der an anderen Stellen im Text genannte Schuldenstand je Einwohner Brandenburgs von 7.444 Euro je Einwohner ergibt sich auf der Grundlage der Nettokreditaufnahme zum Abschluss des Haushaltsjahres 2010.

8.5 Eckwerte der mittelfristigen Finanzplanung

Die Landesregierung Brandenburg hat am 28. Juni 2011 die Eckwerte der mittelfristigen Finanzplanung 2011 bis 2015 beschlossen. Die Finanzplanung basiert auf den Prognosen über die mittelfristige Wirtschaftsentwicklung, die zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung bestehen. Darin stellt die Landesregierung in der mittelfristigen Finanzplanung den haushaltspolitischen Handlungsbedarf dar, um ab dem Jahr 2014 - wie von der Landesregierung beschlossen - auf eine Nettokreditaufnahme zu verzichten. Zusätzliche Bedeutung hat die mittelfristige Finanzplanung infolge des neuen Systems der Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat gewonnen, da sie zur Bewertung der Gefahr einer drohenden Haushaltsnotlage herangezogen wird.

Der haushaltspolitische Handlungsbedarf lässt sich aus einer Analyse der voraussichtlichen Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben im Finanzplanungszeitraum ermitteln. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der bereinigten Einnahmen insgesamt und ihrer Einzelpositionen in den Jahren 2010 bis 2015.



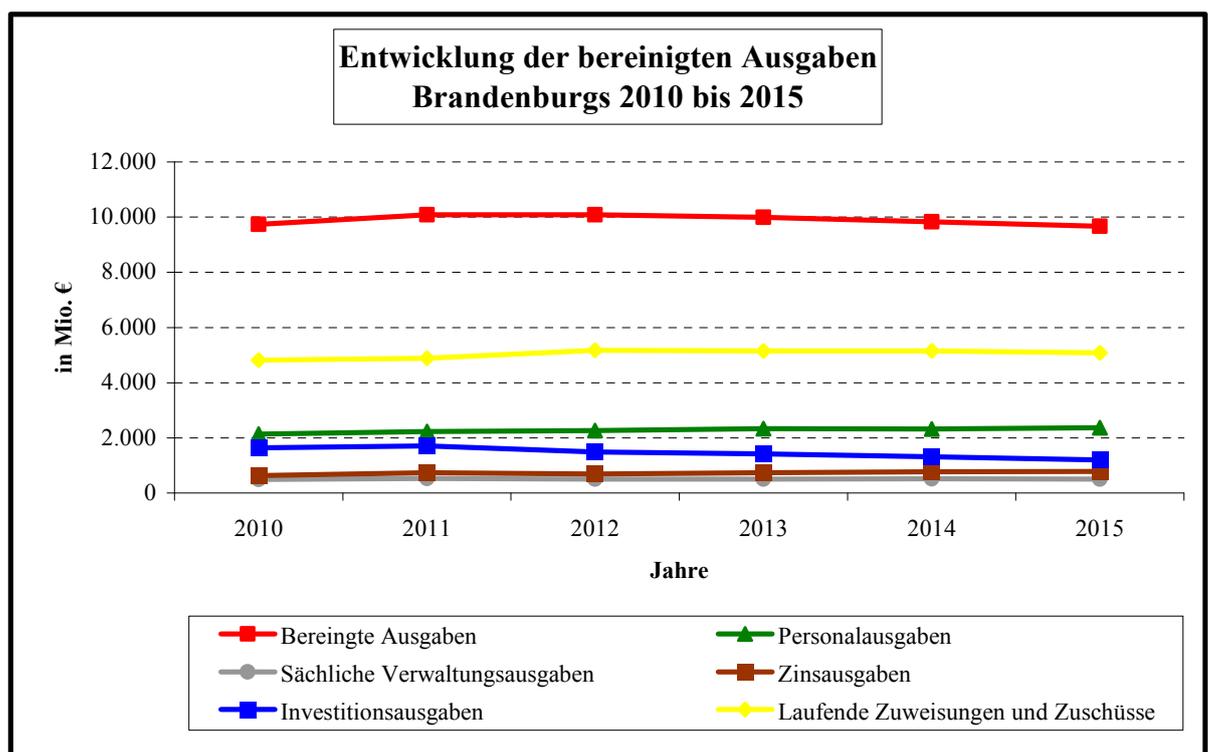
Quellen: 2010: Ist lt. Kassenabschluss
 2011: Haushaltsplan
 2012: Entwurf des Haushaltsgesetzes
 2013 bis 2015: Finanzplan des Landes Brandenburg (Stand 28. Juni 2011)

Im Zeitraum 2010 bis 2014 steigen nach der Prognose des Ministeriums der Finanzen (MdF) die bereinigten Einnahmen von 9.413,1 Mio. Euro um 458,3 Mio. Euro auf 9.871,4 Mio. Euro (5 %). Sie sinken im Jahr 2015 gegenüber dem Jahr 2014 auf 9.717,5 Mio. Euro (1,6 %). Im Mittel kann das Land im Zeitraum bis 2015 mit bereinigten Einnahmen von 9,7 Mrd. Euro rechnen.

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen ohne Investitionen verringern sich zwischen 2010 und 2015 auf Grund der sinkenden SoBEZ von 3.237 Mio. Euro (Ist 2010) auf 2.801,5 Mio. Euro (13,5 %). Noch stärker werden sich nach der Prognose des MdF die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen von 663,9 Mio. Euro im Jahr 2010 auf 473 Mio. Euro im Jahr 2015 reduzieren (- 29 %). Diese rückläufige Entwicklung ist auf die sich verringern den Finanzhilfen des Bundes und der EU zurückzuführen.

Diesen Rückgängen steht ein Zuwachs der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben gegenüber. Das MdF prognostiziert in seiner mittelfristigen Finanzplanung - ausgehend von den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2011 - einen Anstieg von 5.129,6 Mio. Euro in 2010 auf 5.932 Mrd. Euro im Jahr 2014. Zum Vergleich: Noch in der mittelfristigen Finanzplanung 2010 bis 2014 war das MdF von Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben von 5.602 Mio. Euro im Jahr 2014 ausgegangen. Im Jahr 2015 erwartet das MdF Einnahmen von 6.113,1 Mio. Euro, was einem Anstieg zwischen 2010 und 2015 um 19 % entspricht.

Im Vergleich zu den bereinigten Einnahmen weisen die bereinigten Ausgaben und ihre Einzelpositionen in den Jahren 2010 bis 2015 die folgende Entwicklung auf:



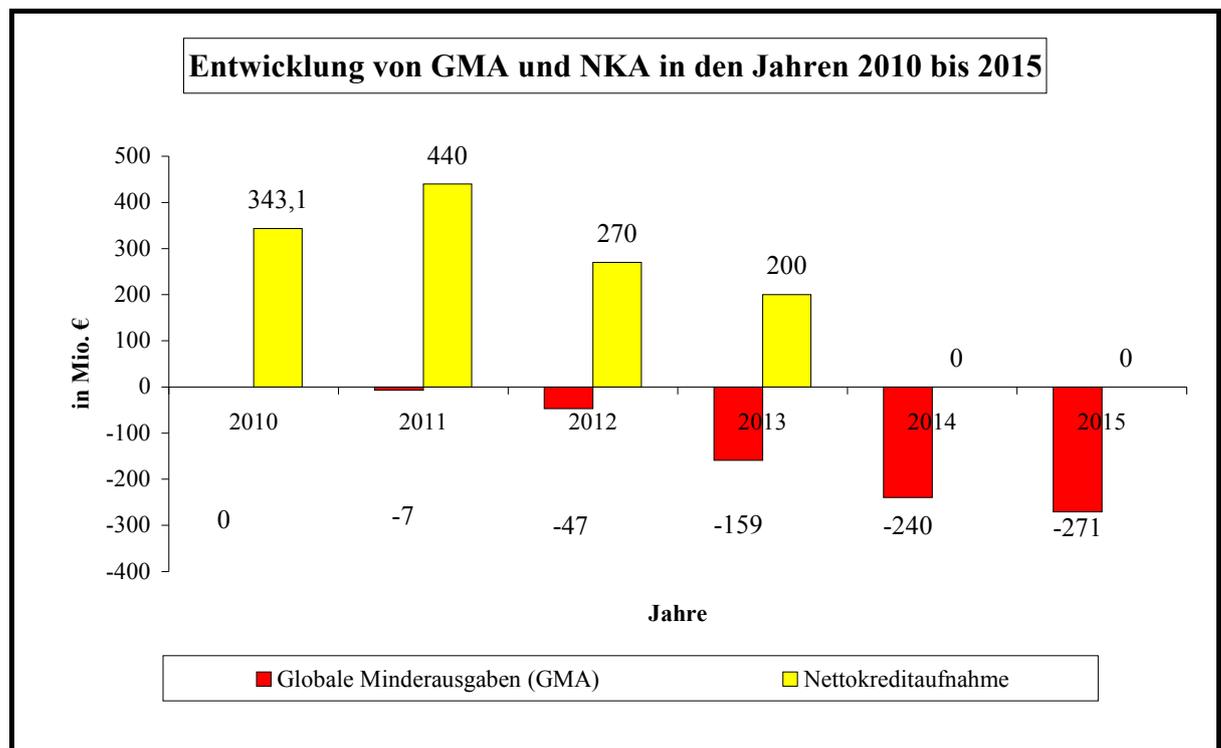
Quellen: 2010: Ist lt. Kassenabschluss
 2011: Haushaltsplan
 2012: Entwurf des Haushaltsgesetzes
 2013 bis 2015: Finanzplan des Landes Brandenburg (Stand 28. Juni 2011)

Nach der aktuellen Finanzplanung werden die Personalausgaben (nur HGr. 4) zwischen 2010 und 2015 von 2.136,8 Mio. Euro um 226,8 Mio. Euro (10,6 %) auf 2.363,6 Mio. Euro ansteigen. Im gleichen Zeitraum nehmen die Zinsausgaben von 632,2 Mio. Euro (Ist 2010) auf voraussichtlich 783,5 Mio. Euro im Jahr 2015 um 24 % zu. Auch die Ausgaben für laufende Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen weisen einen Anstieg von 4.819,6 Mio. Euro im Jahr 2010 auf 5.086,5 Mio. Euro im Jahr 2015 auf, was einem Wachstum von 5,5 % in diesem Zeitraum entspricht.

Dieser kontinuierlichen Zunahme der Konsumausgaben steht eine gegenläufige Entwicklung bei den Investitionsausgaben gegenüber. Das Land beabsichtigt, die Investitionsausgaben in den Jahren 2010 bis 2015 um 442,8 Mio. Euro von 1.639,6 Mio. Euro auf 1.196,8 Mio. Euro abzusenken. Dies entspricht einem Rückgang um 27 %. Sollte diese Planung umgesetzt werden, schmilzt der Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben von 16,9 % (Ist 2010) auf 12,4 % (Plan 2015), was der Investitionsquote von 9,7 % der finanzschwachen westdeutschen Flächenländern²⁴⁵ des Jahres 2010 näher kommt.

Der LRH hält es für notwendig, den Schwerpunkt der Einsparungen auf die Konsumausgaben, insbesondere die Ausgaben für laufende Zuweisungen und Zuschüsse zu legen. Aus Sicht des LRH ist dies auch notwendig, damit das Land Brandenburg - unter der Maßgabe, ab dem Jahr 2014 auf eine Nettokreditaufnahme zu verzichten - die investiven Spielräume bis zum Jahr 2019 behält, die SoBEZ zum Abbau der teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf einzusetzen.

Die Landesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, ab dem Haushaltsjahr 2014 auf eine Nettokreditaufnahme zu verzichten. Hierzu müssen die Finanzierungslücken, die in den Globalen Minderausgaben (GMA) zum Ausdruck kommen, geschlossen werden.



²⁴⁵ Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein.

Unter den Annahmen der mittelfristigen Finanzplanung muss das Land in den Jahren 2014 und 2015 Ausgaben von 240 Mio. Euro bzw. 271 Mio. Euro einsparen, damit dauerhaft auf eine Nettokreditaufnahme verzichtet werden kann.

8.6 Begleitung der Arbeit des Stabilitätsrats und Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern

Als Ergebnis der Föderalismusreform II wurden im Grundgesetz der Stabilitätsrat sowie die Schuldenbremse verankert. Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben sich darauf verständigt, die Arbeit des Stabilitätsrates kontinuierlich zu begleiten und die Wirkung der Schuldenbremse im Bund und in den Ländern zu erörtern.

8.6.1 Begleitung der Arbeit des Stabilitätsrates

Der Stabilitätsrat²⁴⁶ ist ein neu geschaffenes Bund-Länder-Gremium zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen. Seine Hauptaufgaben sind die regelmäßige Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder sowie die Durchführung von Sanierungsverfahren nach Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage.

Der Stabilitätsrat berät jährlich über die Haushaltslage jedes einzelnen Landes auf der Grundlage eines Berichts des jeweiligen Landes, der die Darstellung definierter Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur mittelfristigen Finanzplanung, zur Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditobergrenze sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthält. Der Analysezeitraum umfasst in Bezug auf die Haushaltslage die dem aktuellen Haushaltsjahr vorangehenden zwei Haushaltsjahre sowie die Beschlüsse der Landesregierung zum Haushaltsplanentwurf und/oder der mittelfristigen Finanzplanung. Die Ist-Ergebnisse werden der amtlichen Finanzstatistik entnommen.

Zur Analyse der aktuellen Haushaltslage und der mittelfristigen Finanzplanung hat sich der Stabilitätsrat in seiner konstituierenden Sitzung am 28. April 2010 auf vier Kennziffern verständigt:

- struktureller Finanzierungssaldo je Einwohner,
- Kreditfinanzierungsquote,
- Zins-Steuer-Quote sowie
- Schuldenstand je Einwohner zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres.

Der Stabilitätsrat prüft, ob im Betrachtungszeitraum für jede Kennziffer festgelegte Schwellenwerte überschritten werden. Eine Kennziffer gilt in einem Zeitraum als auffällig, wenn mindestens zwei Werte den festgelegten Schwellenwert überschreiten. Ein Zeitraum wird insgesamt als auffällig gewertet, wenn mindestens drei von vier Kennziffern auffällig sind. Nach Feststellung des Stabilitätsrates in seiner Sitzung am 15. Oktober 2010 droht dem Land Brandenburg keine Haushaltsnotlage.

²⁴⁶ Artikel 109 a Nr. 1 GG sowie Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz - StabiRatG) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702).

Der Stabilitätsrat leitet seine Einschätzung der Entwicklung der Haushaltssituation auch aus einer Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung²⁴⁷ für sieben Jahre ab. Diese Projektion stützt sich auf die Kennziffer Schuldenstand als Ergebnis der Haushaltsentwicklung in der Vergangenheit. Maßstab der Beurteilung der langfristigen Haushaltsentwicklung ist das Verhältnis aus Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt. Unter der Annahme, dass das Verhältnis aus Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt der Ländergesamtheit im Ausgangsjahr konstant gehalten wird, wird für jedes Land die maximal zulässige jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der Ausgaben berechnet.

Aus Sicht des LRH ist das Vorgehen des Stabilitätsrates in Grenzen geeignet, eine drohende Haushaltsnotlage zu erkennen und die Funktion eines Frühwarnsystems zu erfüllen. Insofern weist der LRH einschränkend auf Folgendes hin:

- Die Grenzwerte zur Beurteilung einer Haushaltsnotlage orientieren sich am Länderdurchschnitt. Folglich können wenige Länder den Durchschnitt so verzerren, dass nur Extremfälle auffällig werden und die übrigen Länder „quasi“ automatisch die Schwellenwerte unterschreiten.
- Die Standardprojektion basiert - wie das MdF in seinem Bericht an den Stabilitätsrat selbst ausführt²⁴⁸ - auf einer stark vereinfachten und modellhaften Einschätzung der Haushaltssituation und stellt keine Prognose der zukünftigen Entwicklung dar. Daher kann aus ihr nicht gefolgert werden, ob tatsächlich eine Haushaltsentwicklung vorliegt, die eine drohende Haushaltsnotlage entstehen lässt.

Im Übrigen lässt die Feststellung des Stabilitätsrates, dass einem Land eine Haushaltsnotlage nicht droht, nicht den Schluss zu, dass die Haushaltspolitik des Landes geeignet ist, die Schuldenbremse einzuhalten.

8.6.2 Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern

Nach der Änderung des Grundgesetzes infolge der Föderalismusreform II sind die Haushalte der Länder grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diese Schuldenbremse tritt für die Länder im Jahr 2020 in Kraft. In der Übergangsphase bis zum Ablauf des Jahres 2019 sind die Länderhaushalte so aufzustellen, dass die Voraussetzungen der Einhaltung der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 erfüllt sind.

Schon vor der Grundgesetzänderung haben einige Landesgesetzgeber eigene Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme in die Landesverfassung und/oder Landeshaushaltsordnungen aufgenommen. Andere nahmen die Grundgesetzänderung zum Anlass, ihre Nettokreditaufnahmeregeln zu ändern.

²⁴⁷ § 3 Abs. 2 StabiRatG.

²⁴⁸ Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg, Stabilitätsbericht des Landes Brandenburg 2010, S. 9.

Einen Überblick über geänderte Verschuldungsregeln (ohne Stadtstaaten) gibt die nachfolgende Tabelle (Stand Juni 2011):

Land	Rechtsgrundlage	Wortlaut der Regelung ²⁴⁹
Baden-Württemberg	§ 18 LHO	<p>(1) Der Haushaltsplan ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Gesamtverschuldung am Kreditmarkt soll den am 31. Dezember 2007 erreichten Betrag nicht dauerhaft überschreiten.</p> <p>(3) Eine über den am 31. Dezember 2007 erreichten Betrag hinaus gehende Kreditaufnahme ist nur zulässig</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. bei einem Rückgang der Steuereinnahmen des Landes um mindestens 1 Prozent gegenüber dem Vorjahr oder 2. bei Naturkatastrophen oder vergleichbar schwerwiegenden Situationen. <p>(4) Bei Kreditaufnahmen ist jeweils die Rückführung der Kreditmarktschulden in einem Tilgungsplan verbindlich festzulegen. Die Rückführung hat zeitnah zu erfolgen, spätestens jedoch innerhalb von 7 Jahre.</p>
Bayern	§ 18 BayHO	<p>(1) Der Haushaltsplan soll regelmäßig ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden.</p>
Hessen	Artikel 141 Landesverfassung	<p>(1) Der Haushalt ist ungeachtet der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung des Landtags und der Landesregierung grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen.</p> <p>(3) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Abs. 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.</p> <p>(4) Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Not-situationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Abs. 1 abgewichen werden. Die Abweichung ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.</p>

²⁴⁹ In die Übersicht wurden nur die Regelungen aufgenommen, die in Bezug auf die Neuordnung der Nettokreditaufnahmeregelung relevant sind.

Land	Rechtsgrundlage	Wortlaut der Regelung ²⁴⁹
Mecklenburg-Vorpommern	Artikel 65 Abs. 2 Landesverfassung	(2) Der Haushaltsplan ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen hiervon sind nur zulässig, soweit diese zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer gegenüber einem mehrjährigen Vergleichszeitraum abweichenden konjunkturellen Entwicklung oder zum Ausgleich eines außerordentlichen Finanzbedarfs infolge von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen, dringend geboten sind. Die nach Satz 2 zulässigen Kredite sind innerhalb eines bestimmten Zeitraums vollständig zu tilgen. Das Nähere regelt ein Gesetz.
	Artikel 79a Landesverfassung	Ab dem Haushaltsjahr 2012 sind die jährlichen Haushalte so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgaben des Artikels 65 Absatz 2 in der ab dem 1. Januar 2020 geltenden Fassung erfüllt werden.
Rheinland-Pfalz	Artikel 117 Landesverfassung	(1) Der Haushaltsplan ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Abweichungen hiervon sind nur zulässig, soweit sie zum Ausgleich <ul style="list-style-type: none"> 1. konjunkturbedingter Defizite im Rahmen des nach Satz 5 näher zu bestimmenden Verfahrens oder 2. eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge <ul style="list-style-type: none"> a) von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen oder b) einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation notwendig sind. Die Gründe der Abweichung sind gesondert darzulegen. Für die nach Satz 2 Nr. 2 zulässigen Kredite ist eine konjunkturgerechte Tilgung vorzusehen. Das Nähere bestimmt ein Gesetz; bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.
Sachsen	§ 18 SHO	(1) Der Haushaltsplan ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Gesamtverschuldung darf den mit dem Haushaltsabschluss 2008 festgestellten Betrag nicht überschreiten. Ausnahmen von den Sätzen 1 und 2 sind nur unter den Voraussetzungen der Absätze 2 und 3 zulässig.

Land	Rechtsgrundlage	Wortlaut der Regelung ²⁴⁹
		<p>(2) Einnahmen aus Krediten dürfen unter Beachtung von Absatz 1 Satz 2 nur unterhalb der Höhe der Summe der eigenfinanzierten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Eine Kreditaufnahme, die abweichend von Satz 1 die Höhe der Investitionsausgaben übersteigt, ist nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts; in diesem Falle ist im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen, dass 1. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht und 2. die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.</p> <p>(3) Eine den Betrag gemäß Absatz 1 Satz 2 überschreitende Gesamtverschuldung ist nur zulässig</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. bei einem Rückgang der Steuereinnahmen des Landes um mindestens 3 Prozent gegenüber dem Vorjahr oder 2. bei Naturkatastrophen oder vergleichbar schwerwiegenden Situationen von überregionaler Bedeutung.
Sachsen-Anhalt	§ 18 LHO	<p>(1) Der Haushaltsplan ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen sind nur unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 zulässig.</p> <p>(2) Der Haushaltsausgleich durch Aufnahme von Krediten ist zulässig bei:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung, die die Finanzlage des Landes nicht nur unerheblich beeinträchtigt, bis zum Ausgleich der konjunkturell bedingten Einnahmeausfälle oder 2. Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Not-situationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen. <p>(3) Die Kredite sind unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung innerhalb eines angemessenen Zeitraumes zurückzuzahlen. Umschuldungen gelten nicht als Tilgung. Die Tilgung hat in dem ersten Haushaltsjahr zu beginnen, in dem der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden kann, spätestens jedoch im vierten auf die Kreditaufnahme folgenden Haushaltsjahr. Der dem Land verbleibende Anteil an konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen ist insbesondere zur zusätzlichen Tilgung der Kredite zu verwenden.</p>

Land	Rechtsgrundlage	Wortlaut der Regelung ²⁴⁹
		<p>Die Rückzahlung der Kredite ist in einem Tilgungsplan festzulegen, von dem zulasten einer zeitnahen Tilgung nur abgewichen werden darf, wenn die Finanzlage des Landes durch einen der in Absatz 2 genannten oder sonstige schwerwiegende Umstände erheblich beeinträchtigt wird. Der Tilgungsplan sowie Abweichungen hiervon zulasten einer zeitnahen Tilgung bedürfen der Zustimmung des Landtags.</p> <p>(4) Die Haushaltspläne sind so aufzustellen, dass die Verschuldung am Kreditmarkt sinkt. Unter besonderer Berücksichtigung der Gesamtverschuldung und des Tilgungskonzeptes des Finanzplans gemäß § 31 sollen regelmäßige Tilgungsbeiträge festgesetzt werden, soweit dem nicht in Absatz 2 genannte oder sonstige schwerwiegende Umstände entgegenstehen.</p>
Schleswig-Holstein	Landesverfassung	<p>(1) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.</p> <p>(2) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.</p> <p>(3) Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von den Vorgaben nach Absatz 1 und 2 auf Grund eines Beschlusses mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages abgewichen werden. Im Falle der Abweichung von den Vorgaben des Absatzes 1 ist der Beschluss mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 1 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.</p>
Thüringen	§ 18 ThürLHO	<p>(1) Der Haushaltsplan ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.</p> <p>(2) Ausnahmen hiervon sind nur zulässig</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. zum Ausgleich von Einnahmeausfällen bis zu der Höhe, in der die geplanten Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen nach Artikel 107 Abs. 1 und 2 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes den Durchschnitt der entsprechenden kassenmäßigen Einnahmen der drei dem Jahr der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahre unterschreiten,

Land	Rechtsgrundlage	Wortlaut der Regelung ²⁴⁹
		<p>2. zum Ausgleich eines außerordentlichen Finanzbedarfs infolge von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Diese Ausnahmen sind von der Landesregierung im Entwurf des Haushaltsgesetzes gesondert klarzustellen.</p> <p>(3) Für Kredite nach Absatz 2 ist die Rückführung der Kreditmarktschulden in einem Tilgungsplan auf fünf Jahre verbindlich festzulegen. Die Tilgung hat in dem Haushaltsjahr zu beginnen, in dem der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden kann. Die Tilgung kann ausgesetzt werden, soweit die Aufnahme von Krediten nach Absatz 2 zulässig ist.</p> <p>(4) Die Landesregierung hat dem Landtag jährlich über die Höhe der Tilgungsleistungen nach Absatz 3 und über die Maßnahmen zur Einhaltung des Tilgungsplans zu berichten.</p>

Quellen: Haushaltsordnungen und Verfassungen der Länder

Der LRH hatte in seinem Jahresbericht 2010 vorgeschlagen, die bisherige Regelung zur Kreditaufnahme des Artikels 103 der Verfassung des Landes Brandenburg (Verfassung)²⁵⁰ im Einklang mit dem Grundgesetz zu ändern. Dies hat der Landtag abgelehnt.

8.7 Finanzbeziehung des Landes zu den Kommunen

Nach Artikel 99 der Verfassung hat das Land Brandenburg durch einen Finanzausgleich dafür zu sorgen, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Aufgaben erfüllen können. Im Rahmen des Finanzausgleichs sind sie angemessen an den Steuereinnahmen des Landes zu beteiligen.

Das Brandenburgische Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG)²⁵¹ hat ab dem 1. Januar 2005 die Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Kommunen auf eine dauerhafte Grundlage gestellt. Neben den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich erhalten die Städte, Gemeinden und Landkreise Zuweisungen für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben. Diese Zuweisungen sind außerhalb des BbgFAG geregelt. Den Kommunen werden 20 % des allgemeinen Steuerverbundes, des Länderfinanzausgleichs, der Fehl-BEZ und der Einnahmen des Landes aus Zuweisungen des Bundes zur Kompensation des Wegfalls der Kraftfahrzeugsteuer sowie 40 % des brandenburgischen Anteils an den SoBEZ zugewiesen („Verbundmasse“). Die Verbundmasse wird im aktuellen Haushaltsjahr jeweils um den Ausgleichsbetrag aus der exakten Abrechnung des vorvergangenen Jahres reduziert oder angehoben.

²⁵⁰ Verfassung des Landes Brandenburg in der Fassung vom 7. Juli 2009 (GVBl. I S. 191).

²⁵¹ Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz - BbgFAG) in der Fassung vom 20. Dezember 2010 (GVBl. I Nr. 44).

Die Leistungen des Landes an die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zeigen folgende Entwicklung:

Leistungen des Landes an Kommunen im Rahmen des BbgFAG							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	in Mio. €						
Steuerverbundmasse (netto)	1.811	1.637	1.553	1.624	1.610	1.604	1.602
Sonstige Zuweisungen, Erstattungen und Zuschüsse	637	334	333	344	348	350	354
Gesamt²⁵²	2.448	1.971	1.886	1.968	1.958	1.954	1.956

Quellen: 2009 und 2010: Haushaltsrechnungen
 2011: Soll lt. BbgFAG und Haushaltsplan
 2012 bis 2015: Schreiben des MdF vom 16. Mai 2011
 (Abweichungen durch Rundungen)

Aus der Verbundmasse werden insbesondere die allgemeinen und die investiven Schlüsselzuweisungen gespeist. Weitere Zuweisungen erhalten die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs aus dem Schullastenausgleich, dem Familienleistungsausgleich und aus verschiedenen Sonderausgleichsfonds. Überdies leistete das Land im Jahr 2010 Ausgaben von 190 Mio. Euro an die Kommunen zum Ausgleich der Mehrbelastungen durch das 4. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“)²⁵³. Das Land Brandenburg nimmt diesen Betrag als SoBEZ ein und gibt ihn ungekürzt an die Kommunen weiter.

Entsprechend der Empfehlung des im Auftrag des MdF erstellten Gutachtens über die Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg²⁵⁴ führte der Landesgesetzgeber eine Finanzausgleichsumlage ein. Danach müssen die Kommunen, deren Steuerkraft um 15 % über dem Finanzbedarf liegt, einen Teil der über ihrem Finanzbedarf liegenden Steuerkraft abführen.

²⁵² Ohne SoBEZ zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Erwerbsfähige (Hartz IV).

²⁵³ Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) in der Fassung vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954).

²⁵⁴ D. Vesper, Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Eine Analyse für die Jahre 2005 bis 2008. Expertise im Auftrag des Finanzministeriums des Landes Brandenburg. Berlin, September 2009.

8.8 Stand der Abwicklung der EU-Programme

Die EU hat sich zum Ziel gesetzt, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt innerhalb der Gemeinschaft zu stärken und die harmonische Entwicklung der EU als Ganzes zu fördern. Wichtigste Instrumente zur Verwirklichung dieser Ziele sind die Strukturfonds²⁵⁵ und die Gemeinschaftsinitiativen.

8.8.1 Förderperiode 2000 bis 2006

Für die Förderperiode 2000 bis 2006 erhielt das Land Brandenburg die Mittel auf der Grundlage der Entscheidung der Europäischen Kommission C (2000) 43000 vom 29. Dezember 2000²⁵⁶, mit der das vorgelegte „Operationelle Programm Brandenburg Förderperiode 2000 - 2006“ bestätigt wurde. Es umfasst Strukturfondsmittel von 3.225,2 Mio. Euro, die - verteilt über den Zeitraum der Programmabwicklung - im Landeshaushalt als Einnahme eingestellt und auf der Grundlage der Förderrichtlinien und Förderprogramme des Landes an Zuwendungsempfänger weitergeleitet wurden.

²⁵⁵ Die Finanzmittel der Strukturfonds werden den Mitgliedstaaten oder deren Regionen (z. B. den Ländern) in siebenjährigen Förderperioden zur Verfügung gestellt. Die Regionen der EU waren in der Förderperiode 2000 bis 2006 je nach Wirtschaftskraft in drei Gruppen eingeteilt:

- in Ziel-1-Gebiete, deren Pro-Kopf-Inlandsprodukt sich nach der Statistik der Jahre 1994 bis 1996 auf weniger als 75 % des EU-Durchschnitts beläuft,
- in Ziel-2-Gebiete, die wirtschaftliche und soziale Strukturprobleme haben, sowie
- in Ziel-3-Gebiete, die außerhalb des Ziel-1-Gebietes liegen, zur Unterstützung auf dem Gebiet der Bildungs- und Beschäftigungspolitik.

Folgende Finanzierungsinstrumente wurden in der Förderperiode 2000 bis 2006 zu den Strukturfonds gezählt:

- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),
- Europäischer Sozialfonds (ESF),
- Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - Abteilung Ausrichtung (EAGFL-A) und
- das Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF).

Brandenburg wurde in der Förderperiode 2000 - 2006 vollständig als Ziel-1-Gebiet gefördert. Mit der EU-Förderung wird immer nur ein Teil der Gesamtausgaben finanziert, so dass stets eine Kofinanzierung notwendig ist. Der EU-Anteil an den Gesamtausgaben einer Maßnahme beträgt in Ziel-1-Gebieten in der Regel 50 % bis 75 %.

²⁵⁶ Zuletzt geändert durch die Entscheidung der Kommission C (2009) 1130 vom 18. Februar 2009.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick zum Finanzvolumen der Jahre 2000 bis 2006 und die endgültig von der Zahlstelle bestätigten Ausgaben des Operationellen Programms 2000 bis 2006 für das Land Brandenburg nach Abschluss der Förderperiode:

Operationelles Programm Land Brandenburg 2000 bis 2006						
Schwerpunkte	Öffentliche Mittel gesamt			EFRE/ESF/EAGFL-A		
	Plan	Ausgaben Ist	Anteil Ist an Plan	Plan	Ausgaben Ist	Anteil Ist an Plan
	2000-2006	2000-2009		2000-2006	2000-2009	
	in Mio. €	in Mio. €	in %	in Mio. €	in Mio. €	in %
Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft	1.067,5	994,5	93,2	592,0	544,1	91,9
Infrastrukturmaßnahmen	1.412,5	1.509,7	106,9	843,9	853,1	101,1
Schutz und Verbesserung der Umwelt	413,4	515,2	124,6	282,5	280,6	99,3
Förderung des Arbeitskräftepotentials und der Chancengleichheit	1.044,2	1.123,0	107,5	733,8	721,0	98,3
Förderung der ländlichen Entwicklung	1.032,8	1.026,0	99,3	727,3	723,3	99,5
Technische Hilfe ²⁵⁷	60,9	46,7	76,7	45,7	34,7	75,9
Summe: Schwerpunkte	5.031,3	5.215,1	103,7	3.225,2	3.156,8	97,9

Quelle: Schreiben des MdF vom 16. Mai 2011
(Abweichungen durch Rundungen)

8.8.2 Förderperiode 2007 bis 2013

Der Einsatz der Strukturfonds-Mittel in der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 basiert auf den Operationellen Programmen des Landes Brandenburg für den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung²⁵⁸ und für den Europäischen Sozialfonds²⁵⁹. Die Förderfähigkeit von Maßnahmen richtet sich nach den Bestimmungen der maßgeblichen Förderrichtlinien. Brandenburg wird in diesem Förderzeitraum 2,1 Mrd. Euro erhalten. Davon entfällt eine Mrd. Euro (EFRE: 743,4 Mio. Euro und ESF: 268,1 Mio. Euro) auf die Regionen mit Übergangsunterstützung („Brandenburg Südwest“).

²⁵⁷ Mit den Mitteln der „Technischen Hilfe“ können Aufwendungen zur Vorbereitung, Begleitung, Bewertung und Kontrolle der eingesetzten Mittel der Fonds finanziert werden (Artikel 23 der Verordnung [Europäische Gemeinschaft - EG] Nr. 1260/1999 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds - Allgemeine Strukturfondsverordnung).

²⁵⁸ CCI 2007 DE 16 1 PO 002 vom 7. September 2007.

²⁵⁹ CCI 2007 DE 05 1 PO 001 vom 5. August 2007.

Zur Förderung des ländlichen Raums werden in den Jahren 2007 bis 2013 Mittel des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER)²⁶⁰ eingesetzt. Seine Förderschwerpunkte wurden im Entwicklungsplan für den ländlichen Raum (EPLR) Brandenburgs und Berlins 2007 bis 2013²⁶¹ definiert. Die EU stellt Zuweisungen von maximal 1,1 Mrd. Euro zur Verfügung.

Die nachfolgende Tabelle bietet einen Überblick zum Stand der Abwicklung der Operationellen Programme und des Entwicklungsplans vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2010.

Programme des Landes Brandenburg 2007 bis 2013						
Operationelle Programme/ Entwicklungsplan	Öffentliche Ausgaben gesamt			EFRE/ESF/ELER		
	Plan	Ausgaben Ist	Anteil Ist an Plan	Plan	Ausgaben Ist	Anteil Ist an Plan
	2007-2013	2007-2010	in %	2007-2013	2007-2010	in %
	in Mio. €	in Mio. €	in %	in Mio. €	in Mio. €	in %
EFRE Ziel: „Konvergenz“*	1.878,9	712,9	37,9	1.498,7	517,6	34,5
davon: Regionen mit Übergangs- unterstützung		388,1		743,3	279,9	37,7
ESF Ziel: „Konvergenz“*	802,3	279,3	34,8	620,2	238,1	38,4
davon: Regionen mit Übergangs- unterstützung	347,0	120,6	34,8	268,1	103,9	38,8
EPLR* ²⁶²	1.468,9	494,3	33,7	1.139,6	400,1	35,1
Summe	4.150,1	1.486,5	35,8	3.258,5	1.155,8	35,5

Quelle: Schreiben des MdF vom 16. Mai 2011

* einschließlich Technische Hilfe (Abweichungen durch Rundungen)

Die Tabelle verdeutlicht, dass der schleppende Beginn der Förderung mit Mitteln der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 bislang nicht aufgeholt worden ist. Erst gut ein Drittel der geplanten Ausgaben wurden bislang geleistet. Wie im Vorjahr besteht eine Ursache darin, dass auch 2010 vorrangig Projekte des Zukunftsinvestitionsgesetzes realisiert wurden.

²⁶⁰ Der ELER und der Europäische Fischereifonds (EFF) ersetzen den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds Landwirtschaft (EAGFL) und die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ bzw. den FIAF. ELER und EFF haben eigene rechtliche Grundlagen und sind nicht mehr Teil der Kohäsionspolitik der EU.

²⁶¹ CCI 2007 DE06RP007 vom 5. September 2007 Stand 29. Juli 2010.

²⁶² Für Fördermaßnahmen im Land Berlin wurden im Berichtszeitraum öffentliche Ausgaben von 307.708,24 Euro geleistet. Hiervon entfiel auf die EU-Beteiligung ein Anteil von 169.218,88 Euro.

Als neues Ziel 3 fördert die EU die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen ihren Mitgliedstaaten. Die Förderung der deutsch-polnischen Zusammenarbeit mit Beteiligung Brandenburgs basiert auf den Bestimmungen des „Operationellen Programms zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit - Polen (Wojewodschaft Lubuskie) - Brandenburg 2007 - 2013 im Rahmen der Europäischen territorialen Zusammenarbeit“ (EFRE-Beitrag gesamt: 124,5 Mio. Euro)²⁶³ und des „Operationellen Programms des Ziels 3 ‚Europäische territoriale Zusammenarbeit‘ - ‚Grenzübergreifende Zusammenarbeit‘ der Länder Mecklenburg-Vorpommern/Brandenburg und der Republik Polen (Wojewodschaft Zachodniopomorskie) 2007 - 2013“ (EFRE-Beitrag gesamt: 132,8 Mio. Euro).²⁶⁴

Die Programme werden von den polnischen Verwaltungsstellen bzw. dem Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern verwaltet. Das MWE des Landes Brandenburg bewirtschaftet lediglich die ihm im Rahmen der Technischen Hilfe zur Verfügung stehenden Mittel.

8.9 Haushaltswirtschaftliche Quoten

8.9.1 Land Brandenburg

Die haushaltswirtschaftlichen Quoten des Landes stellen sich im Zeitraum 2006 bis 2010 wie folgt dar:

Haushaltswirtschaftliche Quoten					
	2006	2007	2008	2009	2010
	in %				
Steuerdeckungsquote	47,9	55,8	55,5	50,2	52,6
Nettokreditfinanzierungsquote	3,6	0,0	0,0	3,2	3,5
Personalausgabenquote I ²⁶⁵	20,6	20,8	20,1	20,5	22,0
Personalausgabenquote II ²⁶⁶	25,5	25,6	24,9	25,7	27,5
Bereinigte Zinssteuerquote	16,5	14,5	14,5	14,0	12,3
Investitionsquote	18,5	17,4	16,3	17,5	16,9

Quellen: MdF und Berechnungen des LRH
2006 bis 2010: Ist lt. Kassenabschluss

Die Steuerdeckungsquote drückt das Verhältnis der Steuereinnahmen zu den bereinigten Ausgaben aus. Infolge der Steuermehreinnahmen stieg sie gegenüber dem Vorjahr um 2,4 Prozentpunkte auf 52,6 %.

Die Nettokreditfinanzierungsquote spiegelt das Verhältnis der Nettokreditaufnahme zu den bereinigten Ausgaben wider. Im Vergleich zu 2009 erhöhte sie sich um 0,3 Prozentpunkte auf 3,5 % der bereinigten Ausgaben.

²⁶³ CCI 2007 CB 163 PO 011 vom 25. März 2008.

²⁶⁴ CCI 2007 CB 163 PO 019 vom 28. März 2008.

²⁶⁵ Anteil der Personalausgaben (einschließlich personalbezogener Sachausgaben) an den bereinigten Ausgaben.

²⁶⁶ Anteil der Personalausgaben (einschließlich personalbezogener Sachausgaben und der Verlagerungen) an den bereinigten Ausgaben.

Die Personalausgabenquote I kennzeichnet den Anteil der Personalausgaben (einschließlich personalbezogener Sachausgaben) an den bereinigten Ausgaben. Die Personalausgabenquote 2010 legte im Vergleich zum Vorjahr um 1,5 Prozentpunkte zu.

Die bereinigte Zinssteuerquote (Anteil der Zinsausgaben an den Einnahmen aus Steuern) sank 2010 von 14,0 % auf 12,3 %. Es ist nicht absehbar, wie lange die Phase günstiger Finanzierungsbedingungen am Geld- und Kreditmarkt noch anhalten wird.

Die Investitionsquote spiegelt die Relation der investiven Ausgaben (einschließlich Investitionsförderungen) zu den bereinigten Ausgaben wider. Der Anteil der öffentlichen Investitionsausgaben am Landeshaushalt ist gegenüber 2009 um 0,6 Prozentpunkte gesunken.

8.9.2 Ländervergleich

Haushaltswirtschaftliche Quoten werden gebildet, um Haushaltsstrukturen zu vergleichen und daraus Hinweise auf haushaltspolitischen Handlungsbedarf abzuleiten. In der nachfolgenden Tabelle werden die haushaltswirtschaftlichen Quoten Brandenburgs denen der neuen Länder (ohne Brandenburg) und der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer gegenübergestellt²⁶⁷.

Haushaltswirtschaftliche Quoten						
	2009			2010		
	Brandenburg	Neue Länder (ohne Brandenburg)	Finanzschwache westdeutsche Flächenländer	Brandenburg	Neue Länder (ohne Brandenburg)	Finanzschwache westdeutsche Flächenländer
	in %					
Steuerdeckungsquote	50,0	51,1	67,0	51,2	49,1	64,2
Bereinigte Zinssteuerquote	14,0	10,5	14,1	12,3	10,3	13,3
Zinsausgabenquote	7,0	5,3	9,4	6,3	5,1	8,5
Investitionsquote*	17,4	19,0	8,5	16,3	19,3	9,7

Quellen: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes Fachserie 14, Reihe 2, 1. bis 4. Vierteljahr 2009 und 2010; eigene Berechnungen

* berechnet auf der Grundlage der Ausgaben der Kapitalrechnung

²⁶⁷ Auf einen Vergleich von Personalausgabenquoten wurde verzichtet, da die in der vierteljährlichen Kassenstatistik ausgewiesenen Personalausgaben die Verlagerungen nicht berücksichtigen.

Der Vergleich verdeutlicht die unverändert ungünstige Struktur des Landeshaushaltes Brandenburgs im Vergleich zu den übrigen neuen Ländern. Sie drückt sich in dem höheren Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen (+ 2 Prozentpunkte) und den bereinigten Ausgaben (+ 1,2 Prozentpunkte) aus bei gleichzeitig geringerem Anteil der Investitionen an den bereinigten Ausgaben. Bemerkenswert ist, dass sich gegenüber dem Durchschnitt der Vergleichsländer die Steuerdeckungsquote Brandenburgs zum Vorjahr erhöht hat, was das MdF auf die Wirtschaftsstruktur des Landes zurückführt.

III

Besondere Prüfungsergebnisse und prüfungsbegleitende Beratungen

9.2 Prüfungsergebnisse

9.2.1 Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die stichprobenweise Prüfung von 19,2 % der Annahme- und Auszahlungsanordnungen sowie der zahlungsbegründenden Unterlagen erstreckte sich auf 7.302 Fälle mit einem Anordnungsvolumen von 3,4 Mio. Euro. Insgesamt traten bei etwa der Hälfte der geprüften Kassenanordnungen Mängel bei der förmlichen Ordnungsmäßigkeit auf.

Auf 3.161 der geprüften Kassenanordnungen oder auf den begründenden Unterlagen fehlten beispielsweise die Bescheinigungen der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit ganz oder teilweise. Des Weiteren gab es 982 Fälle, bei denen die begründenden Unterlagen fehlten, nicht vollständig oder die vorgeschriebenen Vermerke zur Entwertung nicht vorhanden waren. In 311 Fällen enthielten die Kassenanordnungen unrichtige Angaben zur Fälligkeit.

In einigen Schutzbereichen waren Geldannahmestellen nicht ordnungsgemäß eingerichtet. Ferner fanden teilweise über längere Zeiträume vorgeschriebene unvermutete Prüfungen der Zahlstellen nicht statt.

Zum Zeitpunkt der Prüfungen wiesen mehrere Schutzbereiche einen großen Teil ihrer Vermögensgegenstände nicht in den entsprechenden Verzeichnissen nach. Weitere Mängel traten bei der Bewirtschaftung von Dienstkraftfahrzeugen auf, da die vorgeschriebenen Dokumente nicht immer ordnungsgemäß geführt wurden und notwendige Kontrollen teilweise nicht dokumentiert waren.

Der LRH stellte insgesamt fest, dass die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung in den ausgewählten Schutzbereichen nicht durchgehend gewährleistet war. Er stellte aber auch fest, dass die Schutzbereiche bereits während der örtlichen Erhebungen einige der aufgezeigten Mängel abgestellt hatten.

9.2.2 Verwarnungsgelder

In den jeweiligen Dienstanweisungen zum Umgang mit Bargeld und geldwerten Dokumenten sind die Abrechnungszeiträume für eingekommene Verwarnungsgelder geregelt. Danach sind diese in der Regel spätestens nach fünf Arbeitstagen bei den Abrechnungsstellen abzurechnen.

In der Mehrzahl der Schutzbereiche hielten die Bediensteten bis auf wenige Ausnahmen die vorgeschriebenen Abrechnungszeiträume nicht ein und überschritten diese teilweise erheblich. In einem Fall rechnete ein Polizeivollzugsbediensteter die eingekommenen Verwarnungsgelder erst nach 1.026 Tagen (fast drei Jahre) ab.

9.2.3 Fehlalarme

Die Schutzbereiche vereinnahmten Gebühren für Einsätze bei ungerechtfertigtem Alarmieren der Polizei. Die Leistungsbescheide wurden überwiegend nach den eingegangenen Meldeprotokollen der örtlichen Polizeivollzugsbediensteten erstellt. Die Schutzbereiche überwachten dabei in der Regel nicht, ob alle Meldeprotokolle zur Bearbeitung vorlagen.

Anhand von Stichproben ermittelte der LRH, dass den Schutzbereichen möglicherweise für 727 Einsätze Einnahmen von insgesamt 53.000 Euro entgangen sind.

Der LRH wies das Ministerium des Innern (MI) darauf hin, dass der vollständigen Erstellung der Leistungsbescheide große Bedeutung zukommt. Dies gilt umso mehr, als mit Inkrafttreten der neuen Gebührenordnung²⁷⁰ der Gebührensatz für Maßnahmen auf Grund ungerechtfertigten Alarmierens der Polizei oder Vortäuschens einer Gefahrenlage erhöht wurde und nunmehr 100 Euro bis 50.000 Euro betragen kann.

9.2.4 Türnotöffnungen

Beamte der Schutzbereiche führten in Ausübung ihres Dienstes Notöffnungen unter Heranziehung von Schlüsseldiensten durch. Bei einem Teil dieser polizeilichen Maßnahmen (u. a. bei Ruhestörungen) sind die entstandenen Ausgaben den Verursachern per Leistungsbescheid in Rechnung zu stellen oder einem Straf- oder Bußgeldverfahren zuzuordnen und als Verfahrenskosten über die Kriminalpolizei bei der Staatsanwaltschaft anzumelden.

Die Schutzbereiche versäumten häufig zu prüfen, ob Leistungsbescheide zu erstellen oder als Verfahrenskosten bei der Staatsanwaltschaft anzumelden waren. Dies führte ggf. zu Einnahmeverlusten von insgesamt 5.000 Euro.

9.2.5 Sicherstellungen

In einigen Schutzbereichen entstanden hohe Ausgaben durch Standkosten für sichergestellte Fahrzeuge und andere Beweismittel, weil sich wegen nicht ausreichender Überwachung der Vorgänge die Freigabe zur Herausgabe der Fahrzeuge an die rechtmäßigen Eigentümer oder deren Verwertung zum Teil über Jahre hinzogen.

Die Schutzbereiche führten z. B. nicht die zur Fristenüberwachung notwendigen Listen und besorgten nicht die Informationen, die zur Prüfung der von den Abrechnungsunternehmen vorgelegten Rechnungen erforderlich waren. Bei einigen Sicherstellungen erstatteten Schutzbereiche ohne ausreichende Prüfung höhere Vergütungen als vertraglich vereinbart. In weiteren Fällen versäumten es Schutzbereiche, die Sicherstellungskosten zeitnah durch marktgerechte Einnahmen aus Verwertungen zu reduzieren.

²⁷⁰ Verordnung über die Gebühren für öffentliche Leistungen im Geschäftsbereich des Ministers des Innern (Gebührenordnung des Ministers des Innern - GebOMI) in der Fassung vom 21. Juli 2010 (GVBl. II Nr. 46).

9.2.6 Offene Forderungen

Entsprechend den Vorschriften der Landeshaushaltsordnung sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig bei Fälligkeit zu erheben. Verzugsschäden sind geltend zu machen und privatrechtliche Forderungen nach einer ersten Mahnung der Landeshauptkasse durch die Dienststellen selbst beizutreiben.

Die offenen Forderungen der geprüften Schutzbereiche betragen insgesamt fast eine Mio. Euro. Teilweise reichten die Forderungen bis in das Haushaltsjahr 1993 zurück. Die Schutzbereiche konnten in der Regel die Bearbeitung der offenen Sollstellungen belegen und die eingeleiteten Maßnahmen nachweisen. Ein Teil der Fälle befand sich in Mahn- oder Vollstreckungsverfahren.

Die Schutzbereiche bemühten sich jedoch nicht immer ausreichend, die ihnen zustehenden Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Die Bearbeitungsdauer von Schadensersatzforderungen war oft zu lang. In einem Schutzbereich vergingen teilweise 24 Monate, bis Forderungen geltend gemacht oder Mahnverfahren eingeleitet wurden. In einigen Fällen verzichteten Schutzbereiche ohne nachvollziehbaren Grund auf eine angemessene Verzinsung der Forderungen.

Die Schutzbereiche ließen Zahlungen mit geringen monatlichen Raten zu, ohne die wirtschaftlichen Verhältnisse regelmäßig zu prüfen und die Raten ggf. neu festzulegen. In einem Schutzbereich betrug eine Forderung 96.289,89 Euro und sollte in monatlichen Raten von 50 Euro beglichen werden. Eine Überprüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse fand nicht statt.

9.3 Folgerungen

Der LRH erwartete, dass die Schutzbereiche den Anforderungen an die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung stärkere Beachtung schenken und die einschlägigen Vorschriften einhalten.

Er erachtete es als notwendig, dass die Meldeprotokolle zu Fehlalarmen und Türnotöffnungen zeitnah erstellt und weitergeleitet werden. Die zuständigen Bearbeiter sollten dazu bessere Recherchemöglichkeiten erhalten, damit sie fehlende Meldeprotokolle anmahnen und die Leistungsbescheide erstellen können.

Bei der Sicherstellung von Fahrzeugen sollte die Überwachung der Vorgänge verbessert werden, um unnötige Ausgaben zu vermeiden. Ferner hielt der LRH Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitung von privatrechtlichen Forderungen für geboten und erwartete deren zeitnahe Beibehaltung.

9.4 Stellungnahme

Das MI hat in seinen Stellungnahmen die Verstöße gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung weitgehend eingeräumt. Gleichzeitig hat das Ministerium seine Absicht bekundet, künftig darauf zu achten, dass den Hinweisen und Empfehlungen des LRH gefolgt wird. Es hat über Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Mängel berichtet.

9.5 Schlussbemerkung

Der LRH begrüßt, dass das MI die Prüfungsfeststellungen anerkannt und entsprechende Maßnahmen eingeleitet hat, um die aufgezeigten Mängel abzustellen. Vor dem Hintergrund der Polizeistrukturereform „Polizei 2020“²⁷¹ und der damit veränderten Verantwortung für die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung erachtet der LRH eine geordnete Überführung der bisherigen Aufgaben in die neue Struktur der Polizeibehörden und -einrichtungen unter Beachtung der gegebenen Hinweise als notwendig. Das MI hat frühzeitig dafür Sorge zu tragen, dass die Bediensteten der Polizei für die auf sie zukommenden Aufgaben qualifiziert werden, damit die Polizei des Landes Brandenburg in der neuen Organisationsstruktur von Beginn an wirtschaftlich und wirksam tätig sein kann.

²⁷¹ Gesetz zur Polizeistrukturereform „Polizei 2020“ des Landes Brandenburg (Polizeistruktureformgesetz „Polizei 2020“ BbgPolStrRefG 2020) in der Fassung vom 20. Dezember 2010 (GVBl. I Nr. 42).

Einzelplan 03 Ministerium des Innern

10 IT-Projekte zur Einsatzunterstützung, Kriminalitäts- und Verkehrsunfallbekämpfung im Bereich der Polizei

In den Haushaltsjahren 2005 bis 2010 lagen die tatsächlichen Ausgaben für Informationstechnik erheblich über den Ansätzen der Haushaltspläne. Erforderliche Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes wurden im beträchtlichen Umfang durch erwirtschaftete Mehreinnahmen finanziert.

Die Projektleitung beim Einsatzleitsystem ELBOS lag seit dem Jahr 2000 ausschließlich in den Händen eines freiberuflich tätigen Mitarbeiters. Hierdurch entstand eine hohe Abhängigkeit, die Risiken für den Projektverlauf insgesamt und die Betreuung beinhaltete.

Weil eigenes IT-Fachpersonal fehlte, war der Zentraldienst der Polizei bei der Einführung und beim laufenden Betrieb der IT-Verfahren ComVor zur Vorgangsbearbeitung und dem Auskunftssystem POLAS in hohem Maße auf die Unterstützung externer Unternehmen angewiesen. Damit entstanden zusätzliche Risiken beim Betrieb und der Sicherheit der IT-Verfahren sowie in der Regel auch höhere Kosten.

Die Entwicklung und Einführung des polizeilichen Informationssystems POLYGON verzögerte sich. Ursache hierfür waren Mängel im Projektmanagement und in der Kommunikation mit dem Unternehmen.

Der Zentraldienst der Polizei führte für die untersuchten IT-Projekte keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und keine Erfolgskontrollen durch.

Die vorgefundenen Projekt- und Verfahrensdokumentationen entsprachen nicht immer den Anforderungen. Die IT-Sicherheitskonzepte wurden teilweise verspätet erstellt, waren unvollständig oder nicht mehr aktuell. Die erforderlichen Maßnahmen zur IT-Sicherheit wurden nicht zeitnah umgesetzt.

Die Hinweise und Empfehlungen des Landesrechnungshofes Brandenburg aus seinen früheren Prüfungen setzte der Polizeibereich nicht vollständig um.

10.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte den Einsatz der Informationstechnik (IT) im Bereich der Polizei des Landes Brandenburg. Er untersuchte die Einhaltung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bei ausgewählten IT-Projekten zur Einsatzunterstützung, Kriminalitäts- und Verkehrsunfallbekämpfung. Zugleich untersuchte der LRH die Umsetzung seiner Hinweise und Empfehlungen aus früheren Prüfungen.

10.2 Prüfungsergebnis

10.2.1 Haushaltsmittel

Die Haushaltsmittel für Informationstechnik sind in der Titelgruppe 99 (Kosten der Datenverarbeitung) des Zentraldienstes der Polizei (ZDPol) veranschlagt. Die nachfolgende Tabelle enthält die Ansätze, die Ist-Ausgaben und die Mehrausgaben der Haushaltsjahre 2005 bis 2010:

Haushaltsjahr	Ansatz	Ist-Ausgaben	Mehrausgaben
2005	6.700.000,00	11.010.009,97	4.310.009,97
2006	6.915.000,00	9.299.653,98	2.384.653,98
2007	6.873.900,00	9.580.197,51	2.706.297,51
2008	8.121.400,00	14.337.439,40	6.216.039,40
2009	9.491.400,00	15.823.577,40	6.332.177,40
2010	6.855.000,00	13.643.422,95	6.788.422,95
Gesamt	44.956.700,00	73.694.301,21	28.737.601,21

Quelle: Haushaltsinformationssystem des Landes Brandenburg

Die in der Tabelle dargestellten Haushaltsdaten zeigen, dass die tatsächlichen Ausgaben der Titelgruppe (TGr.) 99 in jedem Jahr erheblich über den Ansätzen der Haushaltspläne lagen.

Durch die Ansätze in den Haushaltsplänen war nur ein Teil der zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes zwingend erforderlichen Maßnahmen haushaltsmäßig gedeckt. Alle anderen Maßnahmen wurden insbesondere durch erwirtschaftete Mehreinnahmen bei Geldstrafen und Geldbußen finanziert.

Der LRH sah in der nicht ausreichenden Veranschlagung von benötigten Haushaltsmitteln einen Verstoß gegen wesentliche Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit. Obwohl die Verwendung von erwirtschafteten Mehreinnahmen bei der Polizei haushaltsrechtlich durch die Regelung für neue Steuerungsinstrumente in den Haushaltsgesetzen der Jahre 2005 bis 2010 legitimiert war (§ 5 Abs. 4 und 5 der jeweiligen Haushaltsgesetze), sah der LRH angesichts der verausgabten beträchtlichen Millionenbeträge das Budgetrecht des Haushaltsgesetzgebers als berührt an, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass dieser solche Freiräume zulassen wollte.

Aus den Angaben in den Haushaltsplänen konnte der LRH nicht nachvollziehen, in welcher Höhe Haushaltsmittel für die einzelnen IT-Projekte veranschlagt worden waren. Er sichtete deshalb Unterlagen des ZDPol (Bewirtschaftungspläne in Form von Excel-Tabellen). Diese zeigten, dass die Haushaltsmittel für die ausgewählten IT-Projekte in verschiedenen Titeln der TGr. 99 veranschlagt und nachgewiesen wurden. Kostenübersichten, in denen die für die einzelnen IT-Projekte insgesamt verausgabten Haushaltsmittel erfasst und überwacht wurden, lagen nicht vor. Es war deshalb für den LRH anhand der zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht möglich, die Gesamtausgaben für die jeweiligen IT-Projekte exakt zu ermitteln.

10.2.2 Einsatzleitsystem ELBOS

Die Leitstellen der Polizei bilden die zentralen Koordinierungsschnittstellen zwischen Einsatzanforderung und Einsatzabwicklung. Die beiden Leitstellen der Polizei des Landes Brandenburg setzen zur Unterstützung das IT-Verfahren ELBOS ein.

Der ZDPol vergab das Qualitäts- und Projektmanagement für dieses IT-Verfahren 1997 an ein privates Unternehmen. Im Jahr 1998 führte das Unternehmen den Auftrag nicht weiter. Zu diesem Zeitpunkt war für die interne Projektbetreuung ein Mitarbeiter des ZDPol zuständig, der die Behörde jedoch im März 2000 verließ. Ein fachlich kompetenter Nachfolger stand nicht zur Verfügung. Daher schrieb der ZDPol im Jahr 2000 die weitere Projektbetreuung aus. Den Zuschlag erhielt der nunmehr freiberuflich tätige ehemalige Mitarbeiter des Unternehmens, welches 1997 das Projekt betreut hatte.

Der Vertrag zwischen dem ZDPol und dem externen Projektleiter hatte zunächst eine Laufzeit von drei Jahren. Bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH wurde der Vertrag mehrmals ohne Ausschreibung verlängert. Die Begründung für die freihändige Vergabe bezog sich vor allem darauf, dass der ZDPol durch den langjährigen Einsatz des externen Mitarbeiters vollständig von dessen weiterer Verwendung abhängig sei.

Erst in den Jahren 2006 und 2007 wurde wieder ein Mitarbeiter des ZDPol für die interne Projektbetreuung eingearbeitet. Er wechselte jedoch im Laufe des Jahres 2008 in eine andere Polizeibehörde, ohne dass Ersatz vorhanden war. Zum Ende des Jahres 2009 sollte ein Mitarbeiter des ehemaligen Polizeipräsidiums Frankfurt (Oder) die Aufgaben des internen Projektbetreuers übernehmen.

Durch die Tatsache, dass die Projektleitung seit dem Jahr 2000 ausschließlich in den Händen eines freiberuflich tätigen Mitarbeiters lag, entstand eine hohe Abhängigkeit, die Risiken für den Projektverlauf insgesamt und die Betreuung beinhaltete. Obwohl der ZDPol die damit verbundene Gefährdung erkannt und auch die Wirtschaftlichkeit dieser Verfahrensweise in Frage gestellt hatte, änderte sich die Situation lange Zeit nicht. Die mehrfachen Versuche, eine Betreuung durch eigene Mitarbeiter zu realisieren, führten nicht zum Erfolg. Der ZDPol ließ es ferner zu, dass für diese Aufgabe ausgebildete Mitarbeiter in andere Bereiche innerhalb der Polizei versetzt wurden, ohne dass eingearbeitete Vertreter oder Nachfolger zur Verfügung standen.

Der ZDPol führte für das IT-Projekt ELBOS keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen durch, obwohl in der Projektdokumentation ausdrücklich auf deren Notwendigkeit hingewiesen wurde. Den Nachweis, ob ELBOS unter den bisherigen Rahmenbedingungen wirtschaftlich betrieben wird und ob die vorgesehenen Ziele erreicht wurden, erbrachte der ZDPol bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht.

10.2.3 Vorgangbearbeitungs- und Auskunftssystem ComVor/POLAS

Das IT-Verfahren ComVor zur Vorgangbearbeitung unterstützt die tägliche polizeiliche Arbeit. Die hierbei entstehenden Daten werden in einer zentralen Datenbank gespeichert. Mit dem Auskunftssystem POLAS können diese Daten nach unterschiedlichen Kriterien ausgewertet, bundesweit zugänglich gemacht oder anderen IT-Verfahren zur Verfügung gestellt werden.

Im Jahr 2006 begann der ZDPol mit der Einführung von ComVor. Der Wirkbetrieb sollte am 1. Juli 2007 beginnen. Im September 2006 berichtete der Teilprojektleiter über eine kritische Situation beim Projektverlauf. Er führte aus, dass Probleme insbesondere wegen fehlenden Personals, der festgelegten Projektorganisation und der Gliederung des Teilprojektes entstanden seien. Das vorhandene Berichtswesen sei für eine Steuerung und Koordination ungeeignet. Der Umfang des Projektes sei erheblich unterschätzt worden und die Aufgaben nicht neben dem Tagesgeschäft lösbar.

Das Ministerium des Innern (MI) richtete daraufhin im September 2006 eine Controlling-Stelle für die IT-Projekte der Polizei ein, die mit einem externen Berater und einem Mitarbeiter des ZDPol besetzt war. Diese Stelle befasste sich mit der entstandenen Situation und erarbeitete einen Controllingbericht, in dem die wesentlichen Risiken benannt und entsprechende Empfehlungen zur weiteren Vorgehensweise aufgeführt wurden. Sie empfahl u. a. die Benennung eines Gesamtprojektleiters mit Amtsautorität und eines Projektmanagers in Vollzeit, die Festlegung einer neuen Projektstruktur, die Erarbeitung und Abstimmung eines Gesamtprojektplanes sowie eines vollständigen Finanzplanes für das Projekt und die anschließende Betriebsphase.

Auf der Grundlage der Empfehlungen veranlasste das MI noch im September 2006 das bisherige Teilprojekt neu als Projekt ComVor/LDH und gliederte es in Teilprojekte. Mit der fachlichen Freigabe wurde das Teilprojekt ComVor zum 1. November 2007 in den Wirkbetrieb überführt. Die anderen Teilprojekte wurden überwiegend Ende des Jahres 2007 und das Teilprojekt Landesdatenhaltung (LDH) im Januar 2008 abgeschlossen.

Im Dezember 2007 stellte der ZDPol fest, dass für den Bereich des technischen Betriebes im Folgejahr elf Stellen nicht besetzt waren. Er schlug vor, dies durch den Einsatz externer Mitarbeiter auszugleichen. Ende 2009 waren weiterhin acht externe Mitarbeiter tätig. Zwei Mitarbeiter übernahm der ZDPol von dem externen Unternehmen.

Durch die starke Abhängigkeit von externen Unternehmen entstanden zusätzliche Risiken beim Betrieb und der Sicherheit der IT-Verfahren sowie in der Regel auch höhere Kosten. Weil der ZDPol es versäumte, eine ausreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrollen durchzuführen, war es für den LRH nicht möglich, Einsparungen und Effizienzsteigerungen durch die Einführung von ComVor und POLAS festzustellen.

10.2.4 Polizeiliches Informationssystem POLYGON

Die Polizei des Landes Brandenburg setzte seit 1995 das polizeiliche Informationssystem POLYGON zur Unterstützung bei der Fallbearbeitung sowie für Auswerte- und Analyseaufgaben bei komplexen Ermittlungsverfahren in einzelnen Bereichen als Einzelplatzversion ein. Im Jahr 2004 beschaffte der ZDPol eine netzwerkfähige Version von POLYGON mit der Anwendungssoftware POLYS und der graphischen Auswertesoftware PIOS. Zum Zeitpunkt der Prüfung standen der Brandenburger Polizei ca. 18 Fachanwendungen für POLYGON zur Verfügung.

Im November 2005 beanstandete das beauftragte Unternehmen, dass der ZDPol die Aufgaben der Projektleitung nicht im gebotenen Umfang wahrnahm. Der ZDPol unterzog das Projekt im Dezember 2005 einer Neuorganisation und setzte einen neuen Projektleiter ein. Ebenso benannte er die zuständige Projektgruppe. Die Projektleitung legte als eine der ersten Aufgaben fest, dass ein „grober Meilensteinplan“ und ein Kostenplan zu erarbeiten seien. Die Fachgruppen sollten die für die Projektdurchführung erforderlichen Dokumente erarbeiten. Ein Meilensteinplan und ein Kostenplan waren in den dem LRH übergebenen Unterlagen nicht enthalten.

Der LRH stellte weiter fest, dass das Softwareunternehmen wiederholt Projekt- und Leistungshemmnisse angezeigt sowie sich über Kommunikationsprobleme beklagt hatte. Das Unternehmen bemängelte insbesondere, dass angeforderte Zuarbeiten und Spezifikationen durch den ZDPol nicht zeitgerecht erfolgten oder nicht weitergegeben wurden. Es kam zu Zeitverzögerungen und zu einem erhöhten Aufwand. Ferner merkte das Unternehmen an, dass vertraglich vereinbarte Einweisungen und Schulungen der Anwender nicht oder nicht zeitgerecht stattgefunden hatten. Es berichtete ferner über vergebliche Versuche der Auftragsklärung sowie über die fehlende Bereitstellung einer vereinbarten Testumgebung.

Im Januar 2010 beauftragte der ZDPol einen Mitarbeiter mit der Fachadministration von POLYGON. Mit dem Wirkbetrieb und der Steuerung der Weiterentwicklung der Fachanwendungen waren im ZDPol nunmehr zwei Mitarbeiter im Umfang von 1,5 Vollzeiteinheiten befasst.

Die in den Schreiben des Unternehmens aufgeführten Mängel und Probleme konnte der LRH nicht abschließend bewerten, da die entsprechenden Stellungnahmen des ZDPol nicht (mehr) verfügbar waren. Offensichtlich waren jedoch Mängel bei der Projektleitung und -betreuung sowie der Kommunikation mit dem Unternehmen, was zu Verzögerungen führte.

Bei den örtlichen Erhebungen konnte der ZDPol für das IT-Verfahren POLYGON erforderliche Unterlagen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen nicht vorlegen. Er wies somit auch bei diesem Projekt nicht nach, ob das IT-Verfahren wirtschaftlich betrieben wird und ob die vorgesehenen Ziele erreicht wurden.

10.2.5 Projekt- und Verfahrensdokumentation

Der ZDPol übergab dem LRH für das IT-Verfahren ELBOS eine mehrbändige Dokumentation mit Stand 1998/1999. Diese Unterlagen stellten eine Zusammenfassung aller für die Projekteinführung notwendigen Dokumente dar. Die Sichtung durch den LRH ergab, dass es sich hierbei um eine sehr ausführliche und den Vorgaben entsprechende Projektdokumentation handelte. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bestand die Verfahrensdokumentation aus verschiedenen Unterlagen, die in der Regel Anlass bezogen erstellt worden waren. Der LRH stellte fest, dass der ZDPol sowohl die Projekt- als auch die Verfahrensdokumentation nicht regelmäßig fortgeschrieben und aktualisiert hatte. Weil zu der Vielzahl an Unterlagen keine Übersicht existierte, war ferner deren Vollständigkeit durch den LRH nicht nachprüfbar.

Im Jahr 2006 erarbeitete ein externer Berater eine Dokumentationsrichtlinie für die IT-Projekte der Polizei des Landes Brandenburg. Der Verfasser wies auf die Bedeutung der Revisionsfähigkeit und die einzuhaltenden Kriterien der Projekt- und Verfahrensdokumentation hin. Anhand einer Checkliste führte er die wesentlichen dazu gehörenden Dokumente und deren Inhalte auf.

Für die Verfahren ComVor und POLAS stellte der ZDPol dem LRH an Stelle einer papiergebundenen Dokumentation mehrere tausend Dateien (13.626 Dateien in 2.150 Ordnern) zur Verfügung. Bei deren Prüfung stellte der LRH fest, dass ihm sowohl vollständige als auch unvollständige Sachbearbeitungen mit unterschiedlichen Arbeits- und Versionsständen der Dokumente übergeben worden waren. Die Dateien waren weder übersichtlich noch nachvollziehbar geordnet. Obwohl die in Auftrag gegebene und für verbindlich erklärte Dokumentationsrichtlinie genaue Handlungsanweisungen für eine ordnungsgemäße und nachvollziehbare Projekt- und Verfahrensdokumentation bei der Durchführung von IT-Projekten vorgab, hielt sich der ZDPol nur eingeschränkt daran.

Die Projekt- und Verfahrensdokumentation für das IT-Verfahren POLYGON war in einen Grundsatzordner sowie in separate Ordner für jede Fachanwendung unterteilt. Unterlagen vom Projektbeginn, insbesondere zur Projektleitung, zu Arbeitsgruppen, Zeit- und Kostenplänen, waren in der dem LRH übergebenen Dokumentation nicht enthalten. Einige Dokumente waren im polizeilichen Intranet gespeichert. Sie enthielten allgemeine sowie spezifische Informationen zu den Fachanwendungen und stammten überwiegend aus den Jahren 2006 und 2007.

Im Zusammenhang mit der Übergabe der Dokumentation für POLYGON wurde dem LRH bekannt, dass der ZDPol erst im September 2009 mit der Erstellung und Aufbereitung von Projektunterlagen für die einzelnen Fachanwendungen in der übergebenen Form begonnen hatte. Die einzelnen Ordner der entsprechenden Fachanwendungen waren zwar einheitlich gegliedert, jedoch enthielten sie überwiegend nur Einlegeblätter entsprechend der Gliederung. Die zugehörigen Dokumente fehlten häufig. Das lag u. a. auch daran, dass Dokumente, die ausschließlich auf dem Notebook des Projektleiters gespeichert waren, offensichtlich ohne Datensicherung gelöscht worden waren.

Die übergebene Projekt- und Verfahrensdokumentation für POLYGON und die Fachanwendungen entsprachen nicht den Anforderungen. Sie wurden insbesondere für die Fachanwendungen nicht zeitnah erstellt und waren in weiten Teilen unvollständig. Das elektronische Projektunterlagen nicht gesichert wurden und gelöscht werden konnten, weist auf Versäumnisse bei der IT-Sicherheit hin.

10.2.6 Sicherheitskonzepte

Im Oktober 1999 erarbeitete der ZDPol ein erstes Sicherheits- und Betriebskonzept für das IT-Verfahren ELBOS, das er aber nicht mehr fortschrieb. Im Rahmen der Polizeistrukturreform 2002 wurden die Leitstellen der Polizei von fünf auf zwei reduziert. Die bisherige Verfahrensweise bei Ausfall einer Leitstelle genügte den Anforderungen nicht mehr. Im Oktober 2006 beschrieb der externe Projektleiter kurz die Auswirkungen eines möglichen Ausfalls von ELBOS. Diese „Entwurfsfassung“ enthielt jedoch weder Schlussfolgerungen noch erforderliche Handlungsanweisungen.

In der Folgezeit erstellte der ZDPol schrittweise Ausarbeitungen für ein Ausfallkonzept zu drei Varianten, deren Praxistauglichkeit bei einer realitätsnahen Übung im März 2009 überprüft wurde. Auch wenn die Übung detailliert geplant war, fehlten konkrete Vorgaben zu den zu erreichenden Reaktions- und Umschaltzeiten sowie zum Funktionsumfang der Ausfalllösung. Der übergebene Vorgang zum Ausfallkonzept für ELBOS bestand aus einer Vielzahl von Einzeldokumenten, deren Vollständigkeit und Aktualität durch den LRH nicht prüfbar waren. Ein Änderungsdienst oder ein Versionsstand der Dokumente war nicht erkennbar.

Im Sicherheitskonzept für das System ComVor/POLAS stellte der ZDPol einen sehr hohen Schutzbedarf fest. Die Risikobewertung ergab eine Reihe von notwendigen Maßnahmen zur Herstellung der IT-Sicherheit. Die umzusetzenden technischen und organisatorischen Maßnahmen fasste eine Projektgruppe in einem 136 Maßnahmen umfassenden Realisierungsplan zusammen und begann mit der Umsetzung eines Teils der Maßnahmen.

Um ein Mindestsicherheitsniveau beim Einsatz der Informationstechnik zu erreichen, führen die Polizeien des Bundes und der Länder gegenseitige Grundschutzaudits durch, bei denen Risiko- und Schwachstellenanalysen von IT Systemen durchgeführt werden. In den jeweiligen Abschlussberichten der Jahre 2008 und 2009 wiesen die Erarbeiter auf noch vorhandene schwerwiegende Mängel hin und forderten die im IT-Sicherheitskonzept ComVor/POLAS aufgeführten Maßnahmen zur Herstellung der IT-Sicherheit kurzfristig umzusetzen.

Der LRH stellte fest, dass zum Zeitpunkt seiner örtlichen Erhebungen Anfang 2010 kein aktualisiertes Sicherheitskonzept für ComVor/POLAS vorlag. Es war auch nicht erkennbar, ob die bei den IT-Sicherheitsaudits aufgezeigten Mängel abgestellt und welche Maßnahmen aus dem Realisierungsplan umgesetzt worden waren. Gleichwohl betreibt der ZDPol seit Ende 2007 die landesweiten IT-Verfahren mit hohem Schutzbedarf, ohne dass die IT-Sicherheit im notwendigen Umfang gewährleistet ist.

Im als Entwurf gekennzeichneten Sicherheitskonzept vom 8. Juli 2009 ermittelte der ZDPol für das Gesamtsystem von POLYGON einen sehr hohen Schutzbedarf und für die Verfügbarkeit erachtete er eine Reaktionszeit von 24 Stunden als ausreichend. Da die Entwicklung von POLYGON durch ein externes Unternehmen erfolgt, greifen nach Darstellung des ZDPol die in der Polizei üblichen Sicherheitsmaßnahmen nicht im vollen Umfang, so dass erhöhte Risiken bestehen. Eine vollständige Umsetzung der im Entwurf beschriebenen Maßnahmen war zum Zeitpunkt der Prüfung nicht erfolgt.

Der LRH erachtete es als bedenklich, dass bei Vorliegen eines hohen Schutzbedarfes für das IT-Verfahren POLYGON der ZDPol erst Jahre nach der Projekteinführung mit der Erarbeitung eines Entwurfes des IT-Sicherheitskonzeptes begann und die Umsetzung zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht abgeschlossen war.

10.2.7 Vorangegangene Prüfungen des LRH

Der LRH prüfte im Jahr 2007 im ZDPol das IT-Projekt Polizeiliche Verwaltungs- und Logistiksysteme (POLOS) und im Jahr 2008 das IT-Verwarn- und Bußgeldverfahren SC-OWI. Er bezog in seine aktuelle Prüfung auch ein, inwieweit der ZDPol die erforderlichen Folgerungen aus früheren Untersuchungen gezogen und Zusagen umgesetzt hat.

Im Ergebnis stellte der LRH fest, dass weiterhin die tatsächlichen Ausgaben für Informationstechnik erheblich über den Ansätzen der Haushaltspläne lagen. Kostenübersichten, in denen die für die einzelnen IT-Projekte insgesamt verausgabten Haushaltsmittel erfasst und überwacht wurden, lagen ebenfalls nicht vor. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden nur teilweise und Erfolgskontrollen nicht durchgeführt. Der ZDPol widmete dem Projektmanagement insbesondere zum Projektanfang noch zu wenig Aufmerksamkeit. Die Vollständigkeit und Aktualität der Projekt- und Verfahrensdokumentation war immer noch nicht ausreichend. Sicherheitskonzepte für die IT-Verfahren wurden verspätet erstellt, waren unvollständig oder nicht mehr aktuell.

10.3 Folgerungen

Der LRH erwartete, dass künftig die notwendigen Haushaltsmittel für Maßnahmen, die zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes zwingend erforderlich sind, in voller Höhe im Haushaltsplan veranschlagt werden. Er forderte den ZDPol auf, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen gemäß den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung durchzuführen und zu dokumentieren. Ferner regte er an, dass der ZDPol die tatsächlichen Ausgaben projektbezogen und entsprechend den Ansätzen der Haushaltspläne nachweist, die Gesamtausgaben für die IT-Projekte ermittelt und im Rahmen von Erfolgskontrollen auswertet.

Bei der Vorbereitung, Umsetzung und Betreuung von IT-Projekten sollte der ZDPol die Abhängigkeit von Einzelpersonen künftig vermeiden. Ebenso sollte er die Abhängigkeit von externen Unternehmen schrittweise verringern und Leistungen an Externe nur dann vergeben, wenn diese nicht selber erbracht werden können und die Wirtschaftlichkeit gegeben ist. Ferner empfahl der LRH das Projektmanagement weiter zu verbessern.

Bei den Projekt- und Verfahrensdokumentationen empfahl der LRH, dass der ZDPol die Vorgaben der Dokumentationsrichtlinie umsetzt und insbesondere die Verfahrensdokumentation entsprechend überarbeitet und künftig regelmäßig fortschreibt.

Ferner hielt es der LRH für geboten, dass der ZDPol umgehend die notwendigen Maßnahmen zur Gewährleistung der IT-Sicherheit im Bereich der Polizei ergreift und deren Umsetzung dokumentiert.

10.4 Stellungnahme

Das MI hat im Rahmen eines Abschlussgespräches sowie in seiner Stellungnahme alle wesentlichen Sachverhalte bestätigt. Es hat zugesagt, dass die Hinweise und Empfehlungen des LRH künftig beachtet und notwendige Maßnahmen ergriffen werden, um die aufgezeigten Mängel zeitnah abzustellen.

Darüber hinaus hat das MI mitgeteilt, dass eine Reihe von Maßnahmen bereits eingeleitet oder umgesetzt wurden. Beispielsweise seien Vorstudien und angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zwischenzeitlich Praxis und würden künftig gewährleistet. Ferner seien die Empfehlungen zur Anwendung der einschlägigen Methoden des Projektmanagements umgesetzt worden. Der ZDPol werde künftig darauf achten, dass aktuelle IT-Projekte erst dann in den Wirkbetrieb übernommen werden, wenn die Vorgaben für die Projekt- und Verfahrensdokumentation hinreichend umgesetzt worden seien. Ebenso seien Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit eingeleitet worden.

10.5 Schlussbemerkung

Die Nutzung von Informationstechnik durch die Polizei dient der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben. Die sichere und wirtschaftliche Verarbeitung von Informationen ist daher von unverzichtbarer Bedeutung. Dabei hat der zunehmende Einsatz von IT-Verfahren in den Bereichen der Einsatzunterstützung, der Kriminalitäts- und der Verkehrsunfallbekämpfung die Abhängigkeit von der Verfügbarkeit dieser IT-Fachverfahren und -Anwendungen anhaltend erhöht.

Auch wenn der LRH Ansätze für Fortschritte festgestellt hat, hält er es für erforderlich, das Projektmanagement und die IT-Sicherheit weiter zu verbessern. Er sieht es auch als notwendig an, Erfolgskontrollen über die erreichten Ziele und zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit durchzuführen.

Der LRH begrüßt, dass das MI und der ZDPol die gegebenen Hinweise und Empfehlungen aufgegriffen und Maßnahmen eingeleitet haben, um die aufgezeigten Mängel abzustellen. Er erwartet eine zügige und konsequente Umsetzung der zugesagten Maßnahmen.

Einzelplan 03 Ministerium des Innern

11 Einführung des Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystems „EL.DOK“

Das Kabinett beschloss im April 2008 auf der Grundlage einer durch das Ministerium des Innern erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Einführung eines einheitlichen IT-gestützten Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystems in der brandenburgischen Ministerialverwaltung bis zum Ende des Jahres 2011 (Projekt „EL.DOK BB“).

Der Beginn der schrittweisen Einführung des landeseinheitlichen Systems war ursprünglich für das erste Quartal 2009 geplant, erfolgte aber erst - mit mehr als einem Jahr Verzögerung - Anfang Mai 2010. Das Ministerium des Innern selbst schätzt inzwischen ein, dass die Einführung erst im Laufe des Jahres 2012 abgeschlossen sein wird. Der ursprüngliche Termin wird demnach weit überschritten werden.

Bei der im November 2007 im Zuge der Projektvorbereitung erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind der erwartete Nutzen und die entstehenden Kosten des Projektes nicht richtig dargestellt worden. Die nach der Landeshaushaltsordnung vorgeschriebene begleitende Erfolgskontrolle und damit eine Aktualisierung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nahm das Ministerium des Innern nicht vor. Das Ministerium hatte mehrfach, zuletzt Ende Mai 2011, eine Überarbeitung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angekündigt. Die Zweifel des Landesrechnungshofes Brandenburg an der Wirtschaftlichkeit des Projektes „EL.DOK BB“ sind bisher nicht ausgeräumt worden.

Das Ministerium wandte finanzielle Mittel und personelle Ressourcen für die Entwicklung einer IT-Lösung zur Unterstützung des Projektmanagements von „EL.DOK BB“ auf. Diese Lösung wird im Rahmen des Projektes nicht einsetzbar sein.

Das Ministerium des Innern hat ein Sicherheitskonzept für das landeseinheitliche Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystem erstellen lassen, wobei die im Konzept empfohlenen Maßnahmen teilweise durch den Brandenburgischen IT-Dienstleister zu realisieren waren. Den Umsetzungsstand der Maßnahmen überprüfte das Ministerium nicht.

11.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte die Einführung eines elektronischen Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungs-Systems (DMS/VBS) in der Landesverwaltung Brandenburg.

Die Landesregierung beauftragte am 8. April 2008 die Ministerien und die Staatskanzlei, bis Ende 2011 ein einheitliches, an ihre spezifischen Belange angepasstes DMS/VBS in ihren Häusern einzuführen.

Mit der Einführung soll ein Paradigmenwechsel verbunden sein. Durch die Änderung des Arbeitsmediums - weg von der Papierakte, hin zur elektronischen Akte als entscheidungsrelevanter Unterlage - wird auch die Arbeitsweise der Landesregierung auf der Ebene der Ministerialverwaltung eine grundlegende Änderung erfahren. Um die Funktionsfähigkeit der Landesregierung dauerhaft und verlässlich zu gewährleisten, muss das hierfür eingesetzte System hohen Ansprüchen an Stabilität und Sicherheit genügen.

Die Landesregierung beauftragte das Ministerium des Innern (MI) mit der Gesamtprojektleitung und der Auswahlentscheidung für das landeseinheitlich einzusetzende System. Grundsätzlich waren die Ministerien und die Staatskanzlei in die Entscheidungen einzubeziehen.

Das MI stützte seine Entscheidungen zur Einführung eines landeseinheitlichen DMS/VBS u. a. auf seine Erfahrungen aus einem Testbetrieb, den es von Februar bis Dezember 2006 durchführte. Dazu wurde ein DMS/VBS-Produkt²⁷² so angepasst, dass rd. 140 Mitarbeiter des Ministeriums die Aktenhaltung und die Vorgangsbearbeitung elektronisch abwickeln konnten. Dieses System wurde nach Ablauf des Testbetriebes mit Blick auf die beabsichtigte Einführung eines landeseinheitlichen DMS/VBS in den am Test beteiligten Organisationseinheiten des MI weiter eingesetzt.

11.2 Prüfungsergebnisse

11.2.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Nach § 7 der Landeshaushaltsordnung (LHO)²⁷³ sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen und zu dokumentieren. Dies gilt sowohl bei der Planung neuer Maßnahmen, während der Durchführung als auch nach Abschluss der Maßnahmen. Das MI erstellte mit Stand vom 30. November 2007 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Einführung eines landeseinheitlichen DMS/VBS. Die darin dargestellte Wirtschaftlichkeit der geplanten Systemeinführung war eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für die Landesregierung.

Der LRH stellte fest, dass die o. g. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung insgesamt unzureichend war und auch nicht fortgeschrieben wurde. Insbesondere hat das MI in seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- die Ausgangssituation - vor allem in personeller und technischer Hinsicht - unzureichend analysiert und deshalb ungesicherte und z. T. erheblich von den tatsächlichen Verhältnissen abweichende Annahmen verwendet,
- bedeutende Kostenfaktoren nicht berücksichtigt sowie
- methodische Fehler gemacht, die zu fehlerhaften Einschätzungen hinsichtlich des erwarteten Nutzens führten.

²⁷² Es handelt sich dabei nicht um das später für den landesweiten Einsatz ausgewählte Produkt.

²⁷³ Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 28. Juni 2006 (Gesetz- und Verordnungsblatt I S. 74, 85).

So schätzte das MI bei der Einführung eines Systems, das eine bestimmte technische Infrastruktur voraussetzt, die mit dem Einsatz in einer heterogenen und teilweise veralteten IT-Umgebung verbundenen Probleme falsch ein.

Auch brachte das MI in seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beispielsweise einen Nutzen aus der Verwertung der in den Ressorts vorhandenen Software-Lizenzen für andere, durch das landeseinheitliche System abzulösende DMS/VBS in Ansatz. Angesichts der Verzögerungen im Projektverlauf und der schnellen Weiterentwicklung von Softwareprodukten werden aus der Verwertung der in den Ressorts vorhandenen DMS/VBS-Lizenzen keine Erlöse mehr zu erzielen sein. Der angenommene Nutzen i. H. v. ca. 181.000 Euro wird damit vollständig entfallen.

Bei der Darstellung der Kosten berücksichtigte das MI u. a. nicht, dass bei Nutzerschulungen nicht nur direkter Aufwand, z. B. für Räume oder Honorare für Dozenten, sondern auch indirekter Aufwand für die zu schulenden Anwender, die in dieser Zeit für ihre originären Aufgaben nicht zur Verfügung stehen, entsteht. Allein hierfür wären zusätzliche Kosten von mehr als 2,3 Mio. Euro zu berücksichtigen gewesen.

Darüber hinaus stellte das MI in seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einen Nutzen durch die Beschleunigung der Akten-Recherche und der formalen Vorgangsbearbeitung dar. Diesen erwarteten Nutzen übertrug es ohne Differenzierung pauschal auf alle Prozesse in der Ministerialverwaltung. Für dort typische Prozesse (insb. Gesetzgebungsverfahren) ermittelte es den tatsächlichen Zeitanteil der eingangs genannten Teilprozesse - im Vergleich zur inhaltlichen Arbeit - nicht.

Weiterhin bezifferte das MI die voraussichtlichen Einarbeitungskosten für Anwender und IT-Fachpersonal pauschal mit 20 % der quantitativen Arbeitsleistung eines Monats und die Zeitspanne bis zur routinierten Nutzung auf sechs Monate. Es begründete diese Werte mit der Wirkung seiner Maßnahmen zum Akzeptanz-Management. Der LRH hielt die Annahme des MI zur Höhe der Einarbeitungskosten für fraglich, da das MI einen anfänglichen Produktivitätsverlust offenbar ausschließlich subjektiv begründet sieht, nämlich durch mangelnde Akzeptanz seitens der Nutzer. Objektive Gründe wie fehlende Routine, mögliche Bedienfehler durch die Anwender und zu behebbende technische Probleme nahm es von seiner Betrachtung aus. Der seitens des MI angenommene Produktivitätsverlust würde - über den 6-Monats-Zeitraum betrachtet - einem arbeitstäglichen Mehraufwand von weniger als 15 Minuten entsprechen. Dies erschien wegen der objektiven Fehlerquellen bei der Einführung eines komplexen Software-Systems als zweifelhaft. Der LRH ging von einem höheren zeitlichen Einarbeitungsaufwand und damit höheren Einarbeitungskosten aus.

Das MI dokumentierte weder den Testbetrieb noch den sich anschließenden weiteren Einsatz des Produkts durch einen Abschlussbericht. Die daraus für die Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung herangezogenen Erfahrungen des MI waren für den LRH somit nicht nachprüfbar. Auffällig war allerdings, dass der Testbereich, eine Abteilung des MI mit 140 Nutzern, relativ klein und für eine Ministerialverwaltung mit den typischen Aufsichts- und Gesetzgebungsfunktionen nicht repräsentativ war. Trotzdem hielt es das MI für „im höchsten Maße wahrscheinlich, dass die gesamte Landesregierung zu den geeigneten Bereichen für die Einführung eines DMS/VBS gehört“.

Dagegen wurde in einer anderen Landesverwaltung der Test eines ähnlichen Systems mit 500 Test-Anwendern in zwölf Behörden auf unterschiedlichen Ebenen durchgeführt. Der LRH hielt wegen der nicht repräsentativen Datenbasis die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dargestellte laufende Personalkosteneinsparung für nicht belastbar.

Eine begleitende Erfolgskontrolle durch Fortschreibung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nahm das MI nicht vor. Dies wiegt umso schwerer, als sich durch die Verzögerungen im Projektablauf gegenüber der ursprünglichen Planung die Zeitpunkte des Eintritts von Kosten- und Nutzenwirksamkeiten geändert hatten. Bereits eingetretene Kosten stehen erst in der Zukunft liegendem - und deshalb neu zu bewertenden - Nutzen gegenüber. Das MI teilte im Mai 2011 mit, es werde unter Zugrundelegung der Hinweise des LRH unverzüglich eine Fortschreibung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vornehmen. Bis dahin werde das MI die Einführung in weiteren Ministerien zurückstellen.

11.2.2 Vergabe

Für die Beurteilung der Praxistauglichkeit der ausgewählten Lösung für das landeseinheitliche DMS/VBS sah das MI zunächst vor, vor der Zuschlagserteilung eine mehrwöchige Teststellung mindestens eines Systems aus der Angebotsbewertung durchzuführen. Bei einer solchen Verfahrensweise werden praxisnahe Testfälle bearbeitet, deren konkrete Gestaltung im Verlauf des Tests bei Bedarf modifiziert werden kann - ohne die Grenzen des ausgeschriebenen Leistungsumfanges zu verlassen. Der Test liegt im Wirkungsbereich der künftigen Anwender, die das gesamte Verfahren steuern. Die Testanwender werden allenfalls durch den Anbieter bei der Lösung von Software-Problemen unterstützt.

Entgegen dieser ursprünglichen Planung lief das durch die Verdingungsunterlage festgelegte Beurteilungsverfahren wesentlich anders ab. Am Ende des Auswahlverfahrens fand anstelle des Tests durch die Anwender eine Systempräsentation durch den Anbieter statt.

Das MI stützte seine Auswahl in einem ersten Schritt - neben seinen eigenen Erfahrungen mit einem anderen DMS/VBS - auf die schriftlichen Angaben der Bieter in ihren Angeboten. Nach den Vorgaben der Verdingungsunterlage waren in einem zweiten Schritt nur diejenigen Bieter zu einer zweitägigen Systempräsentation einzuladen, deren Angebote zu einer sog. Führungsgruppe gehörten bzw. - nach erfolgreicher Präsentation - zu dieser Gruppe hätten gehören können.

Diese Vorgaben für die Auswahlentscheidung führten dazu, dass nur der Bieter mit dem im Ergebnis des ersten Bewertungsschrittes führenden Angebot sein Produkt im Rahmen einer Systempräsentation vorstellte. Die Systempräsentation durch den Bieter deckte - so die Auskunft des MI - lediglich einfache Testfälle ab. Zur Vorbereitung dieser Präsentation standen dem Bieter zwei Wochen Vorbereitungszeit zur Verfügung.

Der LRH hielt diese Verfahrensweise zur Beurteilung der Praxistauglichkeit angesichts der Komplexität und der Auswirkung des einzuführenden IT-Verfahrens auf die gesamte Landesverwaltung für unzureichend.

11.2.3 Projektmanagement

Nach dem Projekt-Zeitplan vom Mai 2008 sollte mit der Produktivsetzung, d. h. mit der Überführung des landeseinheitlichen DMS/VBS vom Test- in den Wirkbetrieb, im ersten Quartal 2009 begonnen werden. Tatsächlich begann die Produktivsetzung nach mehreren Terminverschiebungen erst Anfang Mai 2010, zunächst in einer Abteilung des MI.

Das MI definierte keine konkreten Messgrößen für den Erfolg des Projektes, die für eine Einschätzung über die Effizienz und Effektivität des Vorhabens bzw. über dessen Umsetzung erforderlich gewesen wären. Darüber hinaus legte es keine Abbruchkriterien fest. Ein systematisches und wirksames Risikomanagement im Projekt konnte der LRH nicht erkennen.

Zur Unterstützung des Projektmanagements wurde von Beginn an eine Standard-Software verwendet. Die damit erstellten Projektpläne ließen Unzulänglichkeiten hinsichtlich der Anwendung dieser Software erkennen.

Diese bestanden insbesondere darin, dass

- die zeitliche Abfolge der einzelnen Aktivitäten nur unzureichend erfasst wurde,
- zwischen Aktivitäten ggf. bestehende Abhängigkeiten nicht immer berücksichtigt wurden sowie
- die Zuordnung von Aktivitäten zu Personen nicht ausreichend klar erfolgte.

Folgewirkungen von Projektereignissen²⁷⁴ und personelle Engpässe durch Überlastung von Projektbeteiligten sind dadurch nur mit hohem Aufwand erkennbar.

Im Verlauf des Projektes zog das MI in Betracht, an Stelle dieser Software für das Projektmanagement eine IT-Lösung zur projektinternen Kommunikation und für die Unterstützung des Projektmanagements zu verwenden. Diese Lösung sollte auf dem im Verlauf des Projektes „EL.DOK BB“ zu entwickelnden landeseinheitlichen DMS/VBS basieren und wird vom MI als „EL.ZA“²⁷⁵ bezeichnet.

Zur Entwicklung von „EL.ZA“ wurden externe Programmierleistungen im Umfang von ca. 100.000 Euro beauftragt. Darüber hinaus waren durch Mitarbeiter des Projektteams konzeptionelle Vorarbeiten sowie Konfigurationsarbeiten im System erforderlich.

²⁷⁴ Z. B. Domino-Effekte bei Terminverschiebungen.

²⁷⁵ „ZA“ steht für „Zusammenarbeit“ (insbesondere Abstimmung von Dokumenten, Gremienarbeit und Projektarbeit).

Der LRH sah „EL.ZA“ aus folgenden Gründen kritisch:

- „EL.ZA“ war nicht Teil des Projektauftrags zur Einführung von „EL.DOK BB“. Obwohl das MI personelle Probleme im Projektablauf hatte, belastete es die Mitarbeiter des Projektteams mit der Erarbeitung von „EL.ZA“ zusätzlich.
- Mit dem Einsatz der Komponente „EL.ZA“ wird erst nach dem Abschluss des Projekts „EL.DOK BB“ zu rechnen sein und diese somit im Rahmen der weiteren Entwicklung des Projekts „EL.DOK BB“ gar nicht zum Einsatz kommen können. Dies widerspricht der mit „EL.ZA“ verfolgten Zielstellung.
- Schließlich wird „EL.ZA“ zu diesem Zeitpunkt unter IT-Entwicklungsaspekten bereits veraltet sein. Dadurch wird der hierfür im Jahr 2008 getätigte Entwicklungsaufwand also größtenteils „abzuschreiben“ sein.

Insgesamt ist die Dokumentation des Projektes „EL.DOK BB“ lückenhaft, da die für die Projektdurchführung wichtigen Termin-, Kosten- und Ressourcenpläne fehlen.

11.2.4 Sicherheitskonzept

Zwischen dem MI und dem Brandenburgischen IT-Dienstleister (ZIT-BB) wurde die Erstellung eines Sicherheitskonzeptes vertraglich vereinbart, wobei der ZIT-BB einen externen Dienstleister mit der Erstellung des Konzeptes beauftragte. Das Konzept wurde auf der Basis der IT-Grundschutz-Methodik des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik erstellt.

Im Konzept wurden die Erforderlichkeit der Umsetzung diverser Maßnahmen in den Bereichen „Infrastruktur“, „Netze“ und „IT-Anwendungen“ dargestellt, die noch ausstehenden Maßnahmen in einer Realisierungsplanung grob skizziert sowie die „regelmäßige Revision der getroffenen Maßnahmen“ als wichtiger Aspekt genannt.

Zum Realisierungsstand legte der ZIT-BB dem MI einen Maßnahmenplan vor, der lediglich aus einer Auflistung der für den Bereich „übergreifende Aspekte“ im Konzept genannten Bausteine bestand. Realisierungszeitpunkt und Erfüllungsgrad für die einzelnen erforderlichen Maßnahmen waren darin nicht benannt.

Das MI überprüfte die Umsetzung der im Sicherheitskonzept empfohlenen Maßnahmen nicht. Die im Plan angeführten detaillierten Berichte lagen nicht vor. Die Aktualisierung der Berichte hatte der ZIT-BB für Mitte des Jahres 2010 angekündigt. Nach Auskunft des MI wird das Sicherheitskonzept „derzeit planmäßig evaluiert“.

11.3 Folgerungen

Der LRH betrachtet die normativen Vorgaben zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als obligatorisch anzuwendende Richtschnur, was seitens des MI im Falle dieses Projektes nur teilweise beachtet wurde.

Auf der Grundlage der aktualisierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird zunächst zu klären sein, ob die Wirtschaftlichkeit des Projektes „EL.DOK BB“ überhaupt weiterhin besteht. Im Ergebnis dieses Prozesses wird über die Fortführung des Projekts zu entscheiden sein.

Als Resümee seiner Feststellungen sah der LRH - wie auch das MI - die Notwendigkeit eines Aufschubes der Einführung des landeseinheitlichen DMS/VBS in weiteren Ressorts.

Hinsichtlich des Projektmanagements riet der LRH sowohl im weiteren Projektverlauf als auch in künftigen Projekten die Projektdokumentation zu verbessern und ein geeignetes Vorgehensmodell anzuwenden.

11.4 Stellungnahme

Das MI hat die vom LRH angemahnte Dringlichkeit, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne einer projektbegleitenden Erfolgskontrolle fortzuschreiben, anerkannt. Es wolle dabei die Hinweise des LRH berücksichtigen. Anders als der LRH halte das MI daran fest, von der Erprobung in einem Bereich des MI auf eine ausreichende Eignung des Systems für die gesamte Ministerialverwaltung schließen zu können. Es hat diese Auffassung auch damit begründet, dass es die anderen Bereiche der Ministerialverwaltung durch seine Rolle als das für die Landesorganisation zuständige Ministerium kenne.

11.5 Schlussbemerkung

Der LRH wird den Fortgang des Projektes „EL.DOK BB“ weiterhin verfolgen.

Eine abschließende Beurteilung des Projektes wird erst nach dessen Beendigung möglich sein, d. h. sobald verwertbare Erkenntnisse aus dem Wirkbetrieb des landeseinheitlichen DMS/VBS vorliegen.

Einzelplan 05 Ministerium für Bildung, Jugend und Sport

12 Unterrichtsausfall und Vertretungsunterricht

Im Schuljahr 2008/2009 wurden an den allgemeinbildenden Schulen in öffentlicher Trägerschaft des Landes Brandenburg 998.499 Unterrichtsstunden nicht planmäßig erteilt. Dies entspricht 8,31 % des Unterrichtsstundensolls in Höhe von 12.016.129 Stunden. Hiervon wurden 799.905 Unterrichtsstunden (6,66 % des Unterrichtsstundensolls) vertreten, während 198.594 Unterrichtsstunden (1,65 % des Unterrichtsstundensolls) ersatzlos ausfielen. Im Vergleich zu anderen Ländern war der für das Land Brandenburg statistisch ausgewiesene Unterrichtsausfall im Schuljahr 2008/2009 gering.

Statistisch wird nicht erfasst, welche Unterrichtsfächer ausfallen und in welchem Unterrichtsfach die Vertretung erfolgt, obwohl dies mit einem vertretbaren Zusatzaufwand möglich wäre. Eine Erfassung zumindest nach „Hauptfächern“ erscheint sinnvoll, um Rückschlüsse auf die Erfüllung der Studentafel ziehen zu können.

Der Vertretungsunterricht muss qualitativen Ansprüchen genügen. Einige statistisch ausgewiesene Vertretungsmaßnahmen, wie die „Selbstständige Schülerarbeit/Studienaufgaben“, können nur bei Beachtung von Mindestanforderungen als qualifizierter Vertretungsunterricht gewertet werden.

Die Schulaufsicht und die Schulen verfügen über Instrumente, um Unterrichtsausfall entgegenzuwirken. Diese Maßnahmen sind weiter auszubauen und zu intensivieren.

Das von der Landesregierung im Jahr 2007 vorgelegte Konzept „Verlässliche Schule Brandenburg“, mit dem der tatsächliche Unterrichtsausfall minimiert und die Qualität des Unterrichts verbessert werden sollte, beschränkte sich im Wesentlichen auf Absichtserklärungen, wurde von den Schulämtern und Schulen nicht als verbindlich betrachtet und enthielt keine zeitlichen Vorgaben. Empfehlungen des Konzepts setzte das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport unzureichend und nicht zielorientiert um. Insbesondere muss die Kooperation und Kommunikation zwischen der Schulaufsicht und den Schulen verbessert werden. Eine nachhaltige Evaluierung der durch das Konzept erzeugten Wirkungen fand nicht statt.

12.1 Prüfungsgegenstand

Im Vergleich zu anderen Ländern war der tatsächliche Unterrichtsausfall im Schuljahr 2008/2009 in Brandenburg statistisch gesehen gering. Das verdeutlicht folgende Tabelle:

Länder	tatsächlicher Unterrichtsausfall in %
Baden-Württemberg	3,2
Bayern*)	2,8
Berlin	2,3
Brandenburg	1,7
Bremen	2,5
Mecklenburg-Vorpommern	2,3
Nordrhein-Westfalen	2,3
Rheinland-Pfalz	2,6
Sachsen	3,2
Schleswig-Holstein	2,0
Thüringen	1,6

Quellen: Internetpräsentation der für Bildung zuständigen Ministerien der Länder.

*) Schuljahr 2009/2010.

Im Schuljahr 2008/2009 betrug das Unterrichtsstundensoll der Lehrkräfte im Land Brandenburg 12.016.129 Stunden. Hiervon wurden 91,69 % planmäßig erteilt. Von den 998.499 nicht planmäßig erteilten Unterrichtsstunden (8,31 % des Unterrichtsstundensolls) wurden 799.905 Unterrichtsstunden (6,66 % des Unterrichtsstundensolls) vertreten und 198.594 Unterrichtsstunden (1,65 % des Unterrichtsstundensolls) fielen ersatzlos aus.

Die Landesregierung legte bereits im Jahr 2007 das Konzept „Verlässliche Schule Brandenburg“ (Drucksache [Drs.] 4/4859) vor. Mit dem Konzept sollte vor allem erreicht werden, dass der tatsächliche Unterrichtsausfall minimiert und die Qualität des Unterrichts verbessert wird. In dem Konzept der Landesregierung waren u. a. die Bildung eines schulamtsinternen Vertretungspools aus der Vertretungsreserve und die schrittweise Budgetierung der Vertretungsmittel für die Schulen vorgesehen.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) untersuchte im Jahr 2010 im Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBS), in allen sechs staatlichen Schulämtern (im Folgenden Schulämter) und in 16 ausgewählten Schulen die Ursachen des Unterrichtsausfalls an den allgemeinbildenden Schulen in öffentlicher Trägerschaft und die von der Landesregierung hiergegen eingeleiteten Maßnahmen. Er prüfte dabei insbesondere,

- inwieweit die vom MBS vorgegebenen Kriterien für die statistische Erfassung des Unterrichtsausfalls von den Schulen gleichmäßig angewandt wurden und ob der tatsächliche Unterrichtsausfall vollständig dokumentiert wurde,
- inwieweit die verschiedenen Vertretungsmaßnahmen statistisch als vertretener Unterricht bewertet werden können,
- ob und wie die Maßnahmen des Konzepts „Verlässliche Schule Brandenburg“ von den Schulen, den Schulämtern und vom MBS umgesetzt wurden,
- ob sich diese Maßnahmen als ausreichend erwiesen und
- ob die vom LRH anlässlich einer Prüfung im Jahr 2000 gegebenen Empfehlungen beachtet wurde.

12.2 Prüfungsergebnis

12.2.1 Ausfall- und Vertretungsstatistik

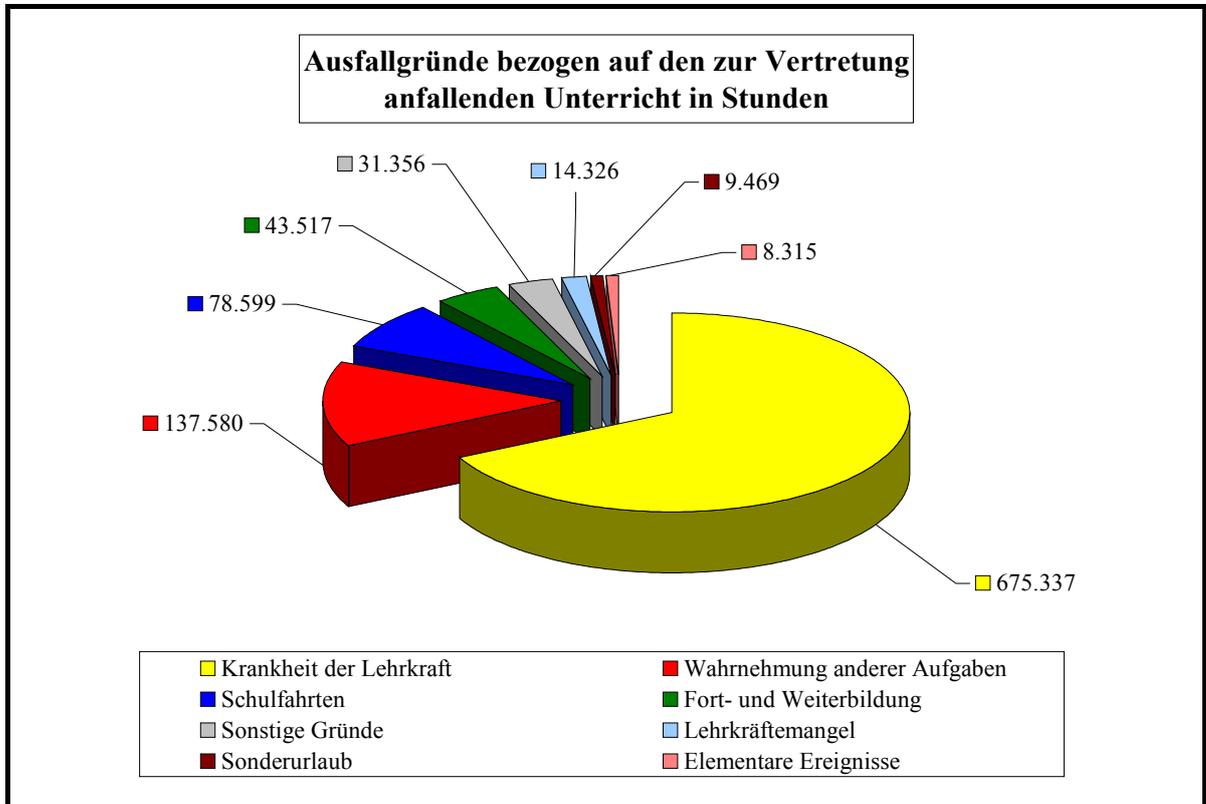
Seit dem Schuljahr 1998/99 führt das MBS statistische Erhebungen zum Unterrichtsausfall und zum Vertretungsunterricht durch. Im Jahr 2003 führte das MBS das modular aufgebaute System ZENSOS (Zentrales System zur Online-Verwaltung von Schulinformationen) zur Erfassung der Unterrichtsausfälle und Vertretungsstunden ein. Das Land kam damit einer wesentlichen Empfehlung des LRH aus dem Jahr 2000 nach.

Der LRH stellte allerdings fest, dass in ZENSOS nicht erfasst wird, welche Unterrichtsfächer ausfallen und in welchem Fach die Vertretung unterrichtet, obwohl Stundenplanprogramme die Möglichkeit bieten, den Vertretungsunterricht nach Unterrichtsfächern zu erfassen. Die Schulen erstellten die Ausfallstatistik ausgehend von ihren - häufig manuell angefertigten - Vertretungsplänen mit z. T. erheblichem Aufwand. Bei der manuellen Übertragung der statistischen Angaben in das System ZENSOS konnten Übertragungsfehler nicht ausgeschlossen werden. Nach Angaben des MBS nutzten nur rd. 43 % der Schulen am Markt verfügbare Stundenplanprogramme.

Für die Landesstatistik gab das MBS in dem Erhebungsformular „Vertretungsunterricht und Unterrichtsausfall“²⁷⁶ jeweils acht Kategorien für die Erfassung des möglichen und des verhinderten Unterrichtsausfalls vor.

²⁷⁶ Anleitung zum Ausfüllen des Erhebungs-Formulars „Vertretungsunterricht und Unterrichtsausfall“ (Allgemeinbildende und berufliche Schulen in öffentlicher Trägerschaft) in der Fassung vom 20. Februar 2009, MBS, Referat 16 - ZENSOS.

Die folgende Abbildung verdeutlicht den Anteil der Ausfallgründe bezogen auf den zur Vertretung anfallenden Unterricht (möglicher Unterrichtsausfall) von 998.499 Unterrichtsstunden im Schuljahr 2008/2009:



Quelle: ZENSOS.

Wegen „Krankheit der Lehrkraft“ fielen im Schuljahr 2008/2009 675.337 Unterrichtsstunden zur Vertretung an. Das entsprach 67,64 % des gesamten möglichen Unterrichtsausfalls. Dieser Ausfallgrund wies den mit Abstand größten Anteil in der Statistik auf. Das MBS bot seit dem Schuljahr 2005/2006 Maßnahmen zum vorbeugenden Gesundheitsschutz für Lehrkräfte an. Dazu gehörten z. B. Seminare zum Thema Lehrergesundheit und die Ausbildung von Lehrkräften zu Anti-Stress-Trainern.

Weil Lehrkräfte zur „Wahrnehmung von anderen Aufgaben“ (z. B. Aufsicht bei Klausuren und Prüfungen) herangezogen wurden, fielen im Schuljahr 2008/2009 137.580 Unterrichtsstunden zur Vertretung an. Das entsprach 13,78 % des gesamten möglichen Unterrichtsausfalls. Der LRH hatte bereits bei seiner vorherigen Prüfung den hohen Anteil des Unterrichtsausfalls wegen schulorganisatorischer Maßnahmen kritisch hervorgehoben.

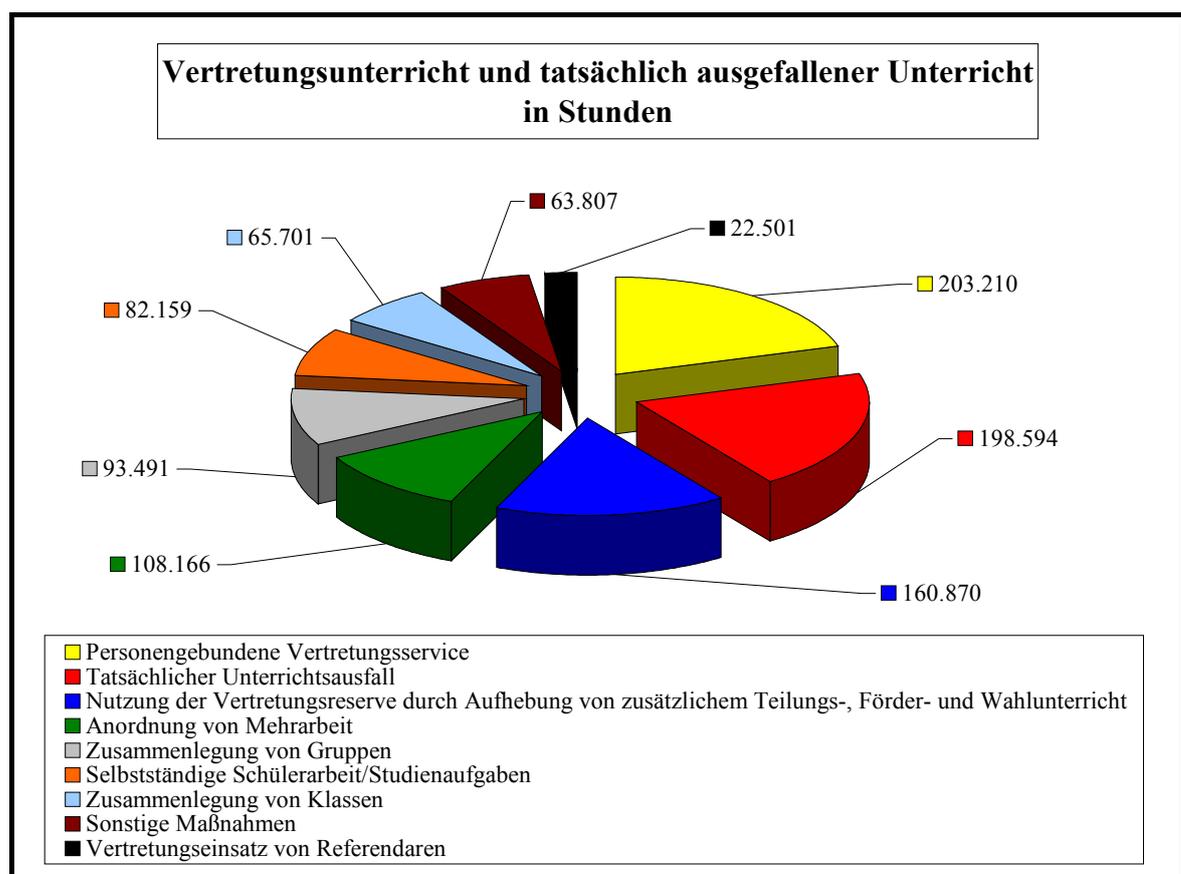
Auf Grund von „Schulfahrten“ fielen im Schuljahr 2008/2009 78.599 Unterrichtsstunden zur Vertretung an, weil die Lehrkräfte für den Unterricht nicht zur Verfügung standen. Das entsprach 7,87 % des gesamten möglichen Unterrichtsausfalls. Mehrere in die örtlichen Erhebungen einbezogene Schulen führten Projekte und Schulfahrten jahrgangswise in einer bestimmten Woche durch, um möglichen Unterrichtsausfall zu minimieren.

Wegen der Teilnahme der Lehrkräfte an „Fort- und Weiterbildung“ fielen im Schuljahr 2008/2009 43.517 Unterrichtsstunden zur Vertretung an, was 4,36 % des gesamten möglichen Unterrichtsausfalls entsprach. Gemäß Abschnitt 2 Nr. 5 der Verwaltungsvorschriften zur Arbeitszeit der Lehrkräfte (VV-Arbeitszeit-Lehrkräfte)²⁷⁷ können diese während der Schulferien einmal bis zu einer Woche zur Fort- und Weiterbildung herangezogen werden. Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen sollen gemäß Konzept „Verlässliche Schule Brandenburg“ von den Lehrkräften möglichst in der unterrichtsfreien Zeit wahrgenommen werden und teilnehmende Lehrkräfte als Multiplikatoren im Lehrerkollegium wirken. Diese Vorgabe setzt voraus, dass entsprechende Angebote auch in der unterrichtsfreien Zeit vorgehalten werden. Der LRH stellte fest, dass in den Ferien als unterrichtsfreier Zeit Fortbildungen nur in geringem Umfang angeboten wurden.

Im Übrigen fielen im Schuljahr 2008/2009 31.356 Unterrichtsstunden aus „sonstigen Gründen“ zur Vertretung an. Die Schulen gaben u. a. die Erledigung dienstlicher Angelegenheiten beim Schulumt und Veranstaltungen im Haus als „sonstige Gründe“ an.

12.2.2 Vertretungsmaßnahmen

Folgende Abbildung zeigt für das Schuljahr 2008/2009 den Anteil der einzelnen Kategorien am Vertretungsunterricht sowie den tatsächlichen Unterrichtsausfall:



²⁷⁷ Verwaltungsvorschriften zur Arbeitszeit der Lehrkräfte (VV-Arbeitszeit-Lehrkräfte) in der Fassung vom 18. September 2002 (Amtsblatt [ABl.] MBS 2002, S. 624).

Im Schuljahr 2008/2009 betrug der Anteil der vertretenen Unterrichtsstunden in den Kategorien „Zusammenlegung von Klassen“ und „Zusammenlegung von Kursen/Gruppen“ zusammen 159.192 Unterrichtsstunden. Welche Gruppenstärke sich bei der Zusammenlegung ergab, wurde statistisch nicht erhoben. Bei Schülerzahlen, die die obere Bandbreite der Klassenfrequenz gemäß Nr. 6 Abs. 1 und Nr. 7 Abs. 1 der Verwaltungsvorschriften zur Unterrichtsorganisation 2007/2008 bis 2009/2010 (VV-Unterrichtsorganisation 2007/2008 bis 2009/2010)²⁷⁸ von bis zu 28 Schülerinnen und Schülern überschreiten, ist nach Auffassung des LRH die Zusammenlegung von Klassen oder von Kursen/Gruppen statistisch nicht als Vertretung anzusehen.

Im Schuljahr 2008/2009 wurden zur Absicherung des Vertretungsunterrichts 108.166 Unterrichtsstunden als Mehrarbeit angeordnet. Bei den örtlichen Erhebungen gaben die Schulen an, dass die Bereitschaft zur Leistung von Mehrarbeit wegen der bestehenden Vergütungsregelungen eher gering sei.

160.870 Unterrichtsstunden des zusätzlichen Teilungs-, Förder- und Wahlunterrichts wurden nicht erteilt, weil die Lehrer durch Vertretungsunterricht einen Unterrichtsausfall in anderen Klassen verhinderten. Der Teilungs-, Förder- und Wahlunterricht ist eine Vertretungsreserve und deshalb nicht im Unterrichtsstundensoll der Schule enthalten.

Vertreter Unterricht wird seit dem Schuljahr 2000/2001 auch nach dem Merkmal „Selbstständige Schülerarbeit/Studienaufgaben“ erfasst. Um Unterrichtsausfall zu verhindern, erhält die Klasse Aufgaben, die während der Abwesenheit der planmäßigen Lehrkraft von den Lernenden zu erledigen sind. Im Schuljahr 2008/2009 betrug der Anteil der vertretenen Unterrichtsstunden in dieser Kategorie 82.159 Unterrichtsstunden.

Im Schuljahr 2008/2009 betrug der Anteil der vertretenen Unterrichtsstunden in der Kategorie „Sonstige Maßnahmen“ 63.807 Unterrichtsstunden. Hierunter erfassten die Schulen u. a. den Einsatz von Praktikanten, Sozialarbeitern und Externen (z. B. Eltern).

12.2.3 Konzept „Verlässliche Schule Brandenburg“

Der Landtag forderte die Landesregierung mit Beschluss vom 22. November 2006 (Drs. 4/3664-B) auf, ein Gesamtkonzept „Verlässliche Schule Brandenburg“ zu erarbeiten. Im September 2007 legte die Landesregierung das vom MBS erarbeitete Konzept vor.

Der LRH untersuchte die Umsetzung von Kernelementen des vorgelegten Konzepts, wie Vertretungsreserve und Budgetierung.

Zur Vermeidung von Unterrichtsausfall wurde den Schulen bereits seit mehreren Jahren eine so genannte pauschale „Vertretungsreserve“ i. H. v. 3 % über die gesetzliche Stundentafel hinaus zugewiesen. Neben der Beibehaltung der pauschalen Vertretungsreserve ist im Konzept vorgesehen, dass die Schulämter einen Teil der Vertretungsreserve zurückbehalten, um diesen in eigener Verantwortung für einen flexiblen Lehrkräftepool, eine so genannte „Lehrerfeuerwehr“, nutzen zu können.

²⁷⁸ Verwaltungsvorschriften über die Unterrichtsorganisation in den Schuljahren 2007/2008 bis 2009/2010 (VV - Unterrichtsorganisation 2007/2008 bis 2009/2010) in der Fassung vom 20. Dezember 2006 (ABl. MBS 2007, S. 5).

Für das Schuljahr 2008/2009 empfahl das MBS den Schulämtern, mit den Schulleitungen zu vereinbaren, aus der Zuweisung der Vertretungsreserve eine schulamtsbezogene Vorsorge in Höhe von einem Prozentpunkt auszuklammern, die schulübergreifend für die Aufstockung von Beschäftigungsumfängen von Lehrkräften oder für befristete Einstellungen verwendet werden sollte.

Der LRH stellte fest, dass kein Schulamt die vorgesehene „Lehrerfeuerwehr“ einrichtete. Darüber hinaus wurden die Schulämter - wie im Konzept vorgesehen - regelmäßig nur bei längerfristigen, in der Regel krankheitsbedingten Ausfällen tätig. Dabei ging die Initiative von den Schulen oder aber von den Eltern aus. Die Deckung von kurzfristigem Vertretungsbedarf oblag den Schulen in eigener Verantwortung.

Mit einer Budgetierung von Vertretungsmitteln wird es den Schulen im Rahmen gesetzlicher Vorgaben ermöglicht, Personalmittel selbst zu bewirtschaften (§ 7 Abs. 5 Brandenburgisches Schulgesetz - BbgSchulG²⁷⁹). Hierzu wird ein Teil der verfügbaren Vertretungsreserve in ein Personalkostenbudget umgewandelt. Mit Stand Juni 2010 verfügten lediglich 18 Schulen und 21 Oberstufenzentren über ein Personalkostenbudget. Von den 764 für das Schuljahr 2010/2011 ausgewiesenen Schulen in öffentlicher Trägerschaft nutzten somit nur rd. 5 % diese Maßnahme. Der LRH hielt die Budgetierung für sinnvoll, weil Schulen, die diese bereits praktizieren, Vertretungslösungen schneller organisieren konnten.

Nach dem Konzept der Landesregierung sollten die Schulleitungen ein verbindliches Vertretungskonzept entwickeln, um die grundsätzliche Verfahrensweise zur Vermeidung bzw. Minimierung von Unterrichtsausfall an den Schulen zu regeln. Der LRH ließ sich über die in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Schulen hinaus 88 Vertretungskonzepte vorlegen. Er stellte fest, dass Qualität, Quantität und inhaltlicher Aufbau sehr unterschiedlich waren. Diese Feststellungen bestätigten sich auch bei den örtlichen Erhebungen in den ausgewählten Schulen. Lediglich ein Teil der im Konzept der Landesregierung aufgeführten Maßnahmen wurde in die schulinternen Vertretungskonzepte überführt. Die Schulämter nahmen die eingereichten Vertretungskonzepte zur Kenntnis, glichen diese aber nicht mit dem Maßnahmenkatalog des MBS ab. Die Schulämter nahmen daher die im Konzept der Landesregierung vorgesehene Steuerungsfunktion der Schulaufsicht nicht oder nur unzureichend wahr.

Der LRH stellte zusammenfassend fest, dass die Schulämter und Schulen das Konzept nicht konsequent umsetzten. Er sah hierfür folgende Ursachen:

- Das Konzept wurde von den Schulämtern und Schulen nicht als verbindlich betrachtet. Bei den einzelnen Schulleitungen war nur bedingt Akzeptanz für die im Konzept enthaltenen Empfehlungen gegeben.
- Die Schulaufsicht gab den Schulen nicht vor, bis wann die im Konzept enthaltenen Maßnahmen umzusetzen waren.
- Das MBS ließ sich von den Schulämtern nicht berichten, wie das Konzept der Landesregierung von den Schulen umgesetzt wird. Hierdurch war es dem MBS nicht möglich, auf Zielabweichungen oder Probleme bei der Umsetzung zu reagieren.

²⁷⁹ Gesetz über die Schulen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Schulgesetz - BbgSchulG) in der Fassung vom 7. Juli 2009 (Gesetz- und Verordnungsblatt I S. 262, 269).

12.3 Folgerungen

Im Schuljahr 2008/2009 wurden im Land Brandenburg fast eine Million Unterrichtsstunden (mehr als 8 % des Unterrichtsstundensolls) nicht planmäßig erteilt. Ziel der Schulen, der Schulämter und des MBS sollte es daher sein, gleichwertigen Vertretungsunterricht zu sichern und die ersatzlos ausfallenden Unterrichtsstunden zu minimieren. Dazu gab der LRH dem MBS folgende Empfehlungen:

- Unterrichtsausfall und Vertretungsunterricht sollten nach Unterrichtsfächern, zumindest nach „Hauptfächern“, erfasst werden. Das wäre ein Instrument zur Kontrolle der Einhaltung der Stundentafel. Der LRH hielt es für notwendig, die Statistik (ZENSOS) entsprechend zu erweitern.
- Auf den möglichen Unterrichtsausfall wegen „Krankheit der Lehrkraft“ entfiel statistisch der größte Anteil. Maßnahmen zur Gesundheitsförderung an den Schulen müssen deshalb einen hohen Stellenwert haben.
- Bei dem Ausfallgrund „Wahrnehmung von anderen Aufgaben“ stand der mögliche Ausfall des planmäßigen Unterrichts frühzeitig fest. Deshalb müsste der tatsächliche Unterrichtsausfall weitgehend vermieden werden können, z. B. durch den planbaren Einsatz von Vertretungskräften.
- Der mögliche Unterrichtsausfall durch „Schulfahrten“ verharrte auf einem hohen Niveau. Der LRH hielt es für sinnvoll, den Ansatz einiger Schulen, Projekte und Schulfahrten z. B. jahrgangswise zeitlich zu konzentrieren, generell in allen Schulen anzuwenden.
- Das MBS sollte prüfen, ob „Fort- und Weiterbildungen“ verstärkt in die Schulferien verlagert werden können. Dies wäre durch eine entsprechende Änderung der VV-Arbeitszeit-Lehrkräfte möglich.
- Der LRH kam zu dem Schluss, dass einige Vertretungsmaßnahmen nur unter genau definierten Voraussetzungen dem Anspruch an einen gleichwertigen Unterricht genügen. Eine statistische Erfassung als Vertretungsmaßnahme kam nach Auffassung des LRH daher nur unter Berücksichtigung der folgenden Mindestanforderungen in Betracht:
 - Bei der „Zusammenlegung von Klassen“ darf die obere Bandbreite der Schülerzahl gemäß der VV-Unterrichtsorganisation 2007/2008 bis 2009/2010 grundsätzlich nicht überschritten werden.
 - „Selbstständige Schülerarbeit/Studienaufgaben“ sollte möglichst nur in der Sekundarstufe I und in der Sekundarstufe II als Vertretungsmaßnahme gewertet werden, soweit die Vorbereitung unter Beachtung des Lehrplans erfolgt. Zudem müssten die entsprechenden Aufgaben, Unterrichtsmaterialien u. ä. bei Bedarf sofort und in der erforderlichen Qualität zur Verfügung stehen. Die Ergebnisse sind ausnahmslos zu kontrollieren und in den planmäßigen Unterricht einzubeziehen.

- „Sonstige Maßnahmen“ sind statistisch nur als Vertretungsunterricht zu werten, wenn der Einsatz qualifizierter Lehrkräfte gesichert ist. Die Schulleitung hat sich im Vorfeld über die fachliche und pädagogische Eignung des vorgesehenen Personenkreises zu informieren. Die Maßnahme ist nur heranzuziehen, wenn eine anderweitige Vertretung nicht möglich ist.
- Der LRH bekräftigte seine Auffassung, dass die genannten Maßnahmen bei Nichteinhaltung der Mindestanforderungen statistisch nicht als Vertretungsmaßnahmen zu werten sind. Die Anleitung zum Ausfüllen des Erhebungsformulars „Vertretungsunterricht und Unterrichtsausfall“ sollte entsprechend modifiziert werden.

Der LRH hielt das Konzept „Verlässliche Schule Brandenburg“ grundsätzlich für geeignet, den tatsächlichen Unterrichtsausfall zu verringern und die Qualität des Unterrichts zu verbessern. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine konsequente Umsetzung.

Ferner sind die Rollen der Schulen, der Schulämter und des MBS eindeutig festzulegen.

12.4 **Stellungnahme**

Das MBS hat in seiner Stellungnahme angemerkt, dass der Vermeidung von Unterrichtsausfall eine hohe Bedeutung beigemessen werde. Es hat die Auffassung des LRH geteilt, dass weiterhin Anstrengungen zu unternehmen seien, um den möglichen Unterrichtsausfall zu verringern.

Das MBS hat auf die Empfehlungen des LRH unter anderem entgegnet:

Aus den Daten über ausgefallene und vertretene Unterrichtsfächer seien weder Rückschlüsse auf die Einhaltung der Stundentafel noch auf das Erreichen der Lernziele möglich. Deshalb sei auch künftig keine Erfassung der ausgefallenen und vertretenen Unterrichtsstunden nach Fächern vorgesehen. Eine wesentliche Voraussetzung zur Erreichung der Lernziele und den erfolgreichen Kompetenzerwerb sei unbestritten die Erteilung einer hinreichenden Anzahl von Unterrichtsstunden in den einzelnen Fächern. Vor diesem Hintergrund komme es aber beim Vertretungsunterricht nicht vorrangig auf das Fach an, sondern auf die Qualität des Vertretungsunterrichts. Das MBS sehe im Rahmen der laufenden Qualitätssicherung auch beim Vertretungsunterricht weitere Verbesserungsmöglichkeiten.

Das MBS hat die im Rahmen des Gesundheitsmanagements etablierten Fortbildungs- und Beratungsangebote als nach Art und Umfang bedarfsgerecht eingeschätzt. Insbesondere würden Maßnahmen im Rahmen der arbeitsmedizinischen Betreuung der Lehrkräfte mit dem zuständigen arbeitsmedizinischen Dienst auf Schulumtsebene durchgeführt.

Die Vermeidung von Unterrichtsausfall wegen der Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen habe für das MBS eine hohe Priorität. Das MBS hat hierzu auf seine grundsätzlichen Vorgaben verwiesen, wonach bei Fortbildungsveranstaltungen ausdrücklich die Durchführung während der unterrichtsfreien Zeit gefordert sei. Eine Ausdehnung des in den VV-Arbeitszeit-Lehrkräfte vorgesehenen Zeitraums von einer Woche, in dem die Lehrkräfte zur Erfüllung dienstlicher Aufgaben, insbesondere zur Fort- und Weiterbildung, herangezogen werden können, stoße jedoch aus arbeitszeitrechtlichen Gründen an Grenzen.

Als Maßnahme zur Vermeidung von Unterrichtsausfall seien nach Auffassung des MBS Klassenzusammenlegungen grundsätzlich nur im Rahmen der schulform- und schulstufenspezifischen Obergrenzen für die Unterrichtsorganisation vertretbar. Diese Vertretungsoption würde im Wesentlichen von Grund- und Förderschulen genutzt; in deutlich geringerem Umfang auch von Oberschulen.

Eine ausdrückliche Festlegung der Jahrgangsstufen, in denen „selbstständige Schülerarbeit“ als Vertretungsmaßnahme zulässig ist, wäre nicht sachgerecht, da auch der Entwicklungsstand der jeweiligen Klasse oder Lerngruppe zu berücksichtigen sei. Die vom LRH beschriebenen Anforderungen an die „selbstständige Schülerarbeit“ gehörten zu den üblichen fachlichen Standards, nicht zuletzt sei im Konzept der Landesregierung „Verlässliche Schule Brandenburg“ u. a. die Anlage eines Pools mit Unterrichtsmaterial für Vertretungsunterricht aufgeführt.

Bezüglich der Erfassung „Sonstiger Maßnahmen“ als Vertretungsunterricht bedürfe es nach Auffassung des MBS keiner gesonderten Festlegung, dass sich die Schulleitung über die fachliche und pädagogische Eignung Externer informieren muss. Dies ergebe sich bereits aus den in §§ 70 und 71 BbgSchulG beschriebenen Aufgaben der Schulleitungen bzw. der Schulleiterinnen und Schulleiter.

Das Konzept „Verlässliche Schule Brandenburg“ sei nach Auffassung des MBS mit Schreiben vom 30. Oktober 2007 gegenüber den Schulen für verbindlich erklärt worden. Neben dem bereits angewendeten Verfahren der schulamtsinternen Stellenreserve für kurzfristige und gezielte befristete Einstellungen und Aufstockungen sei die im Konzept vorgesehene Einrichtung eines flexiblen Lehrkräftepools wegen der Vielzahl der abzusichernden Fächer und Schulstufen und der Entfernungen nicht sinnvoll umsetzbar. Die ebenfalls im Konzept vorgesehene Personalkostenbudgetierung setze das Vorhandensein von (Plan-) Stellen oder Personalmitteln über die Beschäftigungsansprüche der Bestandslehrkräfte hinaus voraus. Solche Reserven hätten dem MBS bisher praktisch nicht zur Verfügung gestanden. Da aber der Überhang im Lehrkräftebereich in absehbarer Zeit abgebaut sein würde, könnten Handlungsoptionen der Schulen in den kommenden Schuljahren sukzessive erweitert werden. Das MBS hat zugesagt, die Feststellungen des LRH hinsichtlich der Qualität der Vertretungskonzepte der Schulen und deren schulaufsichtliche Behandlung im Rahmen der datengestützten Qualitätsgespräche in den Schulen und in Beratungen mit den Schulpflichtigen und Schulpflichtigen zu thematisieren.

Mit dem Einsatz eines neuen Schulverwaltungsprogramms im Jahr 2012 erwarte das MBS eine Qualitätssteigerung bei der Datenerhebung in den Schulen. Das MBS werde entsprechend der Empfehlung des LRH prüfen, inwieweit den beschriebenen Problemen mit erweiterten Schulungsmaßnahmen zum Einsatz der Software abgeholfen werden könne.

12.5 Schlussbemerkung

Der Stellungnahme des MBS ist zu entnehmen, dass es sich intensiv mit den Hinweisen und Empfehlungen des LRH befasst hat. Es wird aber auch deutlich, dass das MBS einige Hinweise und Empfehlungen des LRH nicht aufgreifen will. Der LRH hält jedoch an seinen Empfehlungen fest.

Die ausgefallenen und vertretenen Unterrichtsstunden sollten nach „Hauptfächern“ erfasst werden. Denn nur so kann die erforderliche Transparenz hergestellt werden.

Der LRH nimmt die Bemühungen des MBS im Rahmen des Gesundheitsmanagements zur Kenntnis. Das MBS hat mit den Fortbildungs- und Beratungsangeboten sowie der regelmäßigen arbeitsmedizinischen Betreuung der Lehrkräfte entsprechende Grundlagen geschaffen. Es bedarf weiterer Anstrengungen, um dem möglichen Unterrichtsausfall wegen „Krankheit der Lehrkraft“ entgegenzuwirken.

Der LRH nimmt den Einwand des MBS zur Kenntnis, eine Ausdehnung des Zeitraums, indem die Lehrkräfte in den Schulferien zu „Fort- und Weiterbildungen“ herangezogen werden können, stoße auf arbeitszeitrechtliche Grenzen. Dies hindert das MBS jedoch nicht, die derzeit bestehenden Regelungen im Rahmen der rechtlichen Grenzen zu überprüfen und ggf. auszuweiten. Im Übrigen sollte das MBS untersuchen, in welchem Umfang von der Möglichkeit der einwöchigen Fort- und Weiterbildung in den Schulferien Gebrauch gemacht wird.

Das MBS teilt die Auffassung des LRH, dass die „Zusammenlegungen von Klassen“ grundsätzlich nur im Rahmen der schulform- und schulstufenspezifischen Obergrenzen vertretbar sind. Demzufolge ist die statistische Erfassung als Vertretungsmaßnahme nur bei Einhaltung der Obergrenzen vorzunehmen.

Das MBS sieht die vom LRH beschriebenen Anforderungen an die „Selbstständige Schülerarbeit/Studienaufgaben“ als übliche fachliche Standards an.

Hinsichtlich der „Sonstigen Maßnahmen“ teilt das MBS die Auffassung des LRH. Somit ist bei fachlicher und pädagogischer Eignung der Vertretungskraft eine Erfassung als Vertretungsmaßnahme vorzunehmen.

Zur inhaltlichen Umsetzung des Konzepts „Verlässliche Schule Brandenburg“ wird das MBS nach Abbau des Lehrkräfteüberhangs die Handlungsoptionen der Schulen in Bezug auf die Personalkostenbudgetierung sukzessive erweitern können. Die Qualität der Vertretungskonzepte der Schulen und deren schulaufsichtliche Behandlung im Rahmen der datengestützten Qualitätsgespräche sollten in den Schulen und in Beratungen mit den Schullehrerinnen und Schullehrern thematisiert werden.

Das MBS hält in seiner Stellungnahme die Einrichtung eines flexiblen Lehrkräftepools nicht für sinnvoll umsetzbar. Der LRH verkennt die angeführten Hemmnisse nicht. Jedoch erachtet er die Einführung - zumindest in Teilen des Landes und für die Hauptfächer - für zweckmäßig. Erfahrungswerte anderer Länder, die dieses Instrument erfolgreich nutzen, können herangezogen werden.

Der LRH begrüßt den Einsatz eines neuen Schulverwaltungsprogramms ab dem Jahr 2012. Er erwartet dadurch eine Qualitätssteigerung und eine Aufwandsminimierung bei der Datenerhebung in den Schulen.

Das Instrument der pauschalen Vertretungsreserve sieht der LRH als probates Mittel zur Verringerung des Unterrichtsausfalls an. Jedoch führt eine generelle Anhebung nicht zwangsläufig zu einer nachhaltigen Reduzierung des Vertretungsbedarfs bzw. des Unterrichtsausfalls. Da der krankheitsbedingte Ausfall von Lehrkräften nicht in linear gleichbleibender Höhe stattfindet, würde zum einen auch eine höhere Vertretungsreserve in Spitzenzeiten nicht ausreichen. Zum anderen wäre die Vertretungsreserve in Zeiten mit geringerem Ausfall überproportioniert.

Der LRH hält das Konzept „Verlässliche Schule Brandenburg“ für einen guten Ansatz, um den tatsächlichen Unterrichtsausfall zu reduzieren und die Qualität des Vertretungsunterrichts zu verbessern. Es bleibt aber ohne verbindliche Vorgaben bezüglich der Umsetzung und der Berichtspflichten für die Schulen weitestgehend unverbindlich.

Einzelplan 06 **Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur**

13 Akkreditierung an den Brandenburger Hochschulen

Der Bologna-Prozess hat die deutsche Hochschullandschaft von Grund auf neu gestaltet. Zeitgleich mit der Umstellung der Studiengänge auf Bachelor- und Masterabschlüsse entstand eine große Anzahl neuer, bisher unbekannter Studiengänge. Um die hohe Qualität deutscher Hochschularbeit auch in Zukunft sicherzustellen, müssen sich nun grundsätzlich alle Studiengänge einer externen Qualitätskontrolle stellen, sie müssen sich akkreditieren lassen.

Die Ausgaben für dieses aufwändige Verfahren waren bislang nicht bekannt. Weder gab es Planungsgrößen für die Akkreditierung, noch konnte im Nachhinein jemand sagen, welche Ausgaben entstanden waren.

Der Landesrechnungshof Brandenburg erfasste daher erstmalig für alle Brandenburger Hochschulen auf der Grundlage einer eigenen Befragung die Ausgaben für die durchgeführten Akkreditierungsverfahren. Insgesamt handelte es sich in den Jahren 2005 bis 2009 um einen Betrag von 4,8 Mio. Euro. Davon entfielen fast 80 % auf das Hochschulpersonal, welches den Akkreditierungsagenturen zuarbeitete.

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes ginge es auch wirtschaftlicher: Cluster- statt Einzelakkreditierung und System- statt Programmakkreditierung. Zudem sollten die Hochschulen ihren bürokratischen Aufwand senken.

13.1 Prüfungsgegenstand

Im Zuge des Bologna-Prozesses müssen fast alle Hochschulstudiengänge in Deutschland ein Akkreditierungsverfahren durchlaufen. Für Brandenburg regelt § 17 Abs. 6 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes (BbgHG)²⁸⁰ die Akkreditierungspflicht für neue Bachelor- und Masterstudiengänge. Das Verfahren soll die Vergleichbarkeit von Studienabschlüssen herstellen, für Qualitätssicherung im Hochschulwesen sorgen und der Profilbildung der Hochschulen dienen. Akkreditierung bedeutet im staatlichen Hochschulbereich die zeitlich begrenzte formelle Anerkennung von Studienprogrammen bzw. hochschulinternen Qualitätssicherungssystemen.

²⁸⁰ Gesetz über die Hochschulen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz - BbgHG) in der Fassung vom 26. Oktober 2010 (Gesetz- und Verordnungsblatt I/10, [Nr. 35]).

Zu unterscheiden sind zunächst Programm- und Systemakkreditierung:

Bei der Programmakkreditierung als Einzelakkreditierung wird die Übereinstimmung eines einzelnen Studiengangs mit bestimmten Qualitätskriterien überprüft und abschließend bestätigt. Hat ein Studiengang ein Akkreditierungsverfahren erfolgreich absolviert, erhält er eine befristete Akkreditierung. Eine besondere Ausprägung der Programmakkreditierung bildet die Bündel- oder Clusterakkreditierung. Durch die Bündelung mehrerer Verfahren einer Programmakkreditierung kann die Hochschule die auf sie zukommenden Belastungen reduzieren.

Gegenstand der Systemakkreditierung ist das interne Qualitätssicherungssystem einer Hochschule. Eine positive Systemakkreditierung bescheinigt der Hochschule, dass ihr Qualitätssicherungssystem im Bereich von Studium und Lehre geeignet ist, die Qualifikationsziele zu erreichen und die Qualitätsstandards ihrer Studiengänge zu gewährleisten. Studiengänge, die nach der Systemakkreditierung eingerichtet werden, sind somit automatisch akkreditiert.

Sowohl Programm- als auch Systemakkreditierungen müssen sich regelmäßig reakkreditieren lassen. Dabei wird das Akkreditierungsverfahren innerhalb vorgeschriebener Zeiträume erneut gestartet.

Akkreditierungen werden von Akkreditierungsagenturen durchgeführt. Derzeit gibt es in Deutschland zehn dieser Agenturen. Es handelt sich um private Unternehmen, die berechtigt sind, das Qualitätssiegel des Akkreditierungsrates an von ihnen akkreditierte Studiengänge zu vergeben.

Der Akkreditierungsrat ist eine Stiftung des öffentlichen Rechts, die den gesetzlichen Auftrag hat, das System der Qualitätssicherung in Studium und Lehre durch Akkreditierung von Studiengängen zu organisieren. Der Akkreditierungsrat definiert die Grundanforderungen an das Akkreditierungsverfahren. Zur Anwendung der Kriterien für die Akkreditierung werden die Akkreditierungsagenturen vom Akkreditierungsrat in einem eigenen Verfahren zugelassen. Den Agenturen wird im Falle einer erfolgreichen Begutachtung das Qualitätssiegel des Akkreditierungsrates eingeräumt.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) untersuchte die Durchführung der Akkreditierungen und den damit verbundenen Aufwand an allen neun Brandenburger Hochschulen. Die finanziellen Mittel für die Akkreditierungen sind in den Haushalten der Hochschulen bereits enthalten. Die Prüfung erstreckte sich auf die Haushaltsjahre 2005 bis 2009.

13.2 Prüfungsergebnis

13.2.1 Studiengänge an den Brandenburger Hochschulen und Stand der Akkreditierung

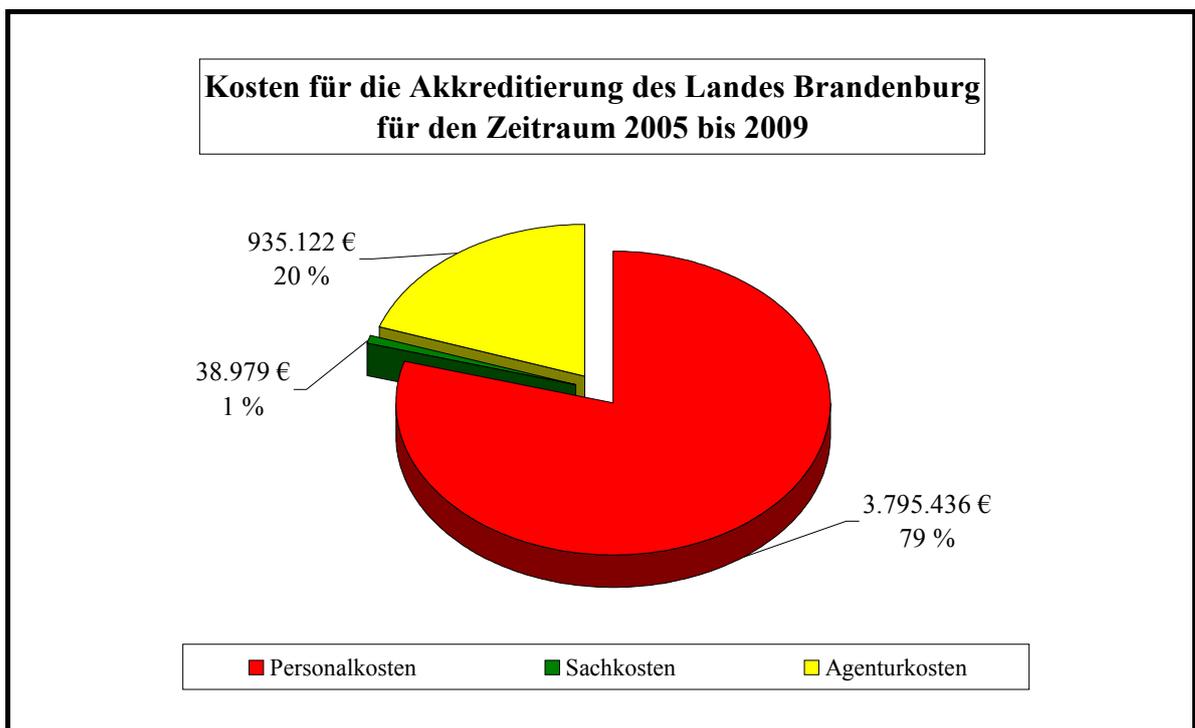
Die neun Brandenburger Hochschulen boten Ende 2009 insgesamt 397 Studiengänge an. Der Umstellungsprozess auf Bachelor- und Masterstudiengänge ist weit fortgeschritten: Nur 40 von 397 Studiengängen, d. h. 10 %, enden mit einem klassischen Studienabschluss (Diplom, Magister und Staatsprüfung). 167 der 357 Bachelor- und Masterstudiengänge durchliefen ein Akkreditierungsverfahren. Die entspricht einer Akkreditierungsquote von 47 %.

13.2.2 Ausgaben für die Akkreditierung

Der LRH ermittelte erstmalig alle Ausgaben der Brandenburger Hochschulen für die Akkreditierung. Dabei beschränkte sich der LRH auf den Zeitraum 2005 bis 2009. Die vom LRH selbst erhobenen Zahlen beruhen auf den Angaben der Hochschulen. Da die Zahlen für die Vergangenheit nicht vollständig vorlagen, wurden die Zahlen von den Hochschulen teilweise geschätzt. Für den LRH sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, die Zweifel an der grundsätzlichen Aussagekraft der erhobenen Daten begründen.

Zu unterscheiden sind Ausgaben für die Agenturen, das Personal und die Sachmittel. Bei den Agenturkosten handelt es sich um Entgelte für die Akkreditierungsagenturen. Personalausgaben entstehen dadurch, dass auf verschiedenen Arbeitsebenen innerhalb der Hochschulen den Akkreditierungsagenturen zugearbeitet wird. Es geht also um den Arbeitszeitaufwand von Professoren und sonstigen Hochschulmitarbeitern. Sachaufwendungen dienen der Vorbereitung und Durchführung des Akkreditierungsverfahrens; es entstehen Telefon-, Kopier- und Transportkosten.

Die Hochschulen zahlten in den Jahren 2005 bis 2009 4,8 Mio. Euro für Akkreditierungen. Nur knapp 20 % dieser Summe ging an die beauftragten Akkreditierungsagenturen. Fast 80 % der Gesamtausgaben entfiel auf das Personal der Hochschulen. Der Sachanteil lag bei unter 1 %.



13.2.3 Unterschiedliche Ausgaben für den annähernd gleichen Studiengang

Akkreditierungsausgaben für vergleichbare Studiengänge variieren um das Vierfache, ohne dass hierfür sachlich rechtfertigende Gründe erkennbar sind. Dabei sind die Unterschiede in den reinen Agenturkosten nur gradueller Natur.

So wurde der Bachelorstudiengang Wirtschaftsinformatik an der Fachhochschule (FH) Brandenburg für 116.848 Euro und an der TH Wildau (FH) für 22.951 Euro akkreditiert. Die Akkreditierung des Bachelorstudiengangs Betriebswirtschaftslehre kostete an der FH Brandenburg 116.848 Euro, an der TH Wildau (FH) hingegen nur 27.646 Euro.

13.2.4 Vergleich Einzel- und Clusterakkreditierung

Im Durchschnitt aller akkreditierten Studiengänge sämtlicher Hochschulen betragen die Agenturkosten für Clusterakkreditierungen nur 3.799 Euro je Studiengang, wohingegen einzelne Akkreditierungen mit 10.108 Euro fast drei Mal so teuer sind.

13.3 Folgerungen

13.3.1 Systemakkreditierung

Der LRH sah eine Systemakkreditierung als eine sinnvolle Alternative zur Programmakkreditierung an. Ein hochschulinternes Qualitätssicherungssystem ist sachgerecht und entspricht einer vom Gesetzgeber gewollten Hochschulautonomie. Durch eine solche „interne Akkreditierungsagentur“ können die Hochschulen selbst über ihre Studiengänge „wachen“. In Brandenburg verfolgt allein die Universität Potsdam das Ziel einer Systemakkreditierung, die für März/April 2012 angestrebt wird.

Der LRH regte an, dass zukünftig die anderen Brandenburger Hochschulen den Weg einer Akkreditierung eigener Qualitätssicherungssysteme ins Auge fassen. Der LRH empfahl, diesen Paradigmenwechsel mit entsprechenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu unterlegen.

13.3.2 Reakkreditierung

§ 17 Abs. 6 Satz 4 BbgHG schreibt eine Reakkreditierung vor. Zweck der Reakkreditierung ist es, dass sich Hochschulen aus Gründen der Qualitätssicherung nicht auf einer einmaligen Qualitätskontrolle ausruhen sollen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Durchführung der Reakkreditierung bestehen nicht. Es ist gänzlich ungeprüft, ob mit dem gegenwärtigen System der fünfjährigen Reakkreditierung der Zweck der Maßnahme erreicht und ob wirtschaftlich vorgegangen wird. Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) sollte angesichts des erheblichen Finanzvolumens und des großen bürokratischen Aufwandes die Notwendigkeit und die Frequenz der Reakkreditierungspflicht überprüfen.

13.3.3 Clusterakkreditierung

Die Hochschulen sollten zukünftig in geeigneten Fällen wegen der geringeren Ausgaben mehr Clusterakkreditierungen vornehmen. Unabhängig davon gilt die Anregung des LRH, die Zweckmäßigkeit von Systemakkreditierungen zu prüfen.

13.3.4 Akkreditierungsbürokratie

Die Hochschulen haben den Akkreditierungsagenturen eine umfassende Selbstdokumentation des zu akkreditierenden Studiengangs als Basis für die durchzuführende Akkreditierung zu erstellen und vorzulegen. Dieser hohe bürokratische Aufwand für eine Akkreditierung sollte gesenkt werden. Die Hochschulen sollten sich gegenüber den Akkreditierungsagenturen und dem Akkreditierungsrat um eine entsprechende Reduzierung bemühen. Auch die Landesregierung sollte sich dafür einsetzen.

13.3.5 Planungsgrößen

Planungsgrößen über die Gesamtausgaben einer Akkreditierung sind weder in Brandenburg noch in anderen Bundesländern vorhanden. Auch der Akkreditierungsrat erfasst diese Kosten nicht. Nur die reinen Agenturausgaben sind bekannt. Sie variieren zwischen 10.000 und 15.000 Euro. Diese Ausgaben machen jedoch nur einen Bruchteil der Gesamtausgaben für ein Akkreditierungsverfahren aus.

Der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit lässt es daher ratsam erscheinen, entsprechende Planungsgrößen für vergleichbare Studiengänge zu bilden. Für die Berechnung ließe sich auf die vom LRH ermittelten Ausgaben zurückgreifen. Die Folge wären identische Ansätze für die Akkreditierung vergleichbarer Studiengänge. Kostenspreizungen der beschriebenen Art um das Vierfache gehörten dann der Vergangenheit an.

13.4 Stellungnahme

Das MWFK hat in seiner Stellungnahme zunächst betont, dass Akkreditierungsverfahren kostenintensiv seien und einen erheblichen bürokratischen Aufwand erforderten. Es sei erklärtes Ziel der Landesregierung, Kosten und Aufwand zu senken. Die Landesregierung werde sich im laufenden Reformprozess bundesweit dafür einsetzen.

Das MWFK hat sich auch der Sichtweise des LRH angeschlossen, dass es methodisch schwierig sei, im Nachhinein valide Zahlen zu den Kosten des Akkreditierungsverfahrens an den Brandenburger Hochschulen zu ermitteln. Zu den vom LRH erhobenen Zahlen hat es im Einzelnen folgende Hinweise gegeben:

- Die Erhebung des LRH sei mit Unschärfen beim Zahlenmaterial verbunden, da die Datengrundlage auf nachträglichen Schätzungen der Hochschulen beruhe. Der LRH habe nicht auf MWFK-eigene Statistiken zurückgegriffen, was zu unterschiedlichen Datenlagen geführt habe. Der Bericht enthalte „nicht autorisiertes Zahlenmaterial“. Die Datengrundlage beziehe sich auf Haushaltsjahre und nicht auf den Zeitraum eines Akkreditierungsverfahrens. Dies habe zur Folge, dass am Anfang des vom LRH betrachteten Fünfjahreszeitraums die Anfangskosten einiger Verfahren und am Ende die Kosten einiger Verfahren, die noch nicht abgeschlossen waren, nicht berücksichtigt werden konnten.
- Wegen der unsicheren Datenlage könnten die entstandenen Kosten paralleler Studiengänge nicht verglichen werden.

- Die Systemakkreditierung sei erst 2008 eingeführt worden. Die Durchführung dauere mehr als zwei Jahre. Die Systemakkreditierung sei deswegen nur eine zukünftige Option. Der notwendige Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems sei zudem kosten- und personalaufwändig. Daher könne die Systemakkreditierung für kleinere Hochschulen nicht wirtschaftlicher als eine Programmakkreditierung sein.
- Clusterakkreditierungen seien im Grundsatz wirtschaftlicher als Einzelakkreditierungen. Die Hochschulen könnten sie aber nur bei sehr ähnlichen Studiengängen vornehmen. Dies begrenze deren tatsächliche Anwendung.
- Reakkreditierungen seien kosten- und personalaufwändig. Das Land Brandenburg setze sich bereits jetzt dafür ein, die Kosten zu senken und die Reakkreditierungsfrequenz zu verlängern.
- Die verschiedenen Steuerungsinstrumente des Landes (z. B. Hochschulentwicklungspläne der einzelnen Hochschulen, Zielvereinbarungen mit den Hochschulen, Dienstberatungen der Ministerin und den Hochschulen) seien ausreichend. Ein übergreifendes Hochschulplanungs- und -entwicklungskonzept sei unnötig.

13.5 Schlussbemerkung

Bachelor und Master statt Diplom und Magister: Die deutschen Hochschulen stellen ihre Studiengänge und Abschlüsse um. Und um eine hohe Qualität zu gewährleisten, werden die Studiengänge akkreditiert.

Der LRH weiß sich mit dem MWFK einig in den Kernaussagen der Prüfungsfeststellungen:

- Akkreditierungen sind kostenintensive Verfahren, die mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand verbunden sind.
- Für die Akkreditierung im Land Brandenburg sind weder planende noch begleitende oder abschließende Wirtschaftlichkeitsberechnungen vorhanden.
- Es gibt eine Reihe von Schwachpunkten im aktuellen Akkreditierungsverfahren, denen sich das Ministerium kurzfristig zuwenden muss.

Angesichts gänzlich fehlender Daten ermittelte der LRH den Aufwand des Akkreditierungsverfahrens. Dazu befragte der LRH alle Brandenburger Hochschulen. Der LRH teilt die Bedenken des MWFK, das auf der Grundlage von Schätzungen erhobene Daten Unsicherheiten beinhalten können. Die Zahlen sind nach Ansicht des LRH hinreichend valide, seine Empfehlungen zu stützen. Bei der Prüfung beschränkte er sich auf die Haushaltsjahre 2005 bis 2009. Dies ist sachgerecht, werden doch alle in diesem Zeitraum getätigten Ausgaben erfasst, unabhängig vom Stand eines Akkreditierungsverfahrens. Genau diese Kostenerhebung für diese fünf Jahre war ein Ziel der Prüfung. Es ging dem LRH nicht um „endgültige“ Personal- oder Sachkosten. Im Übrigen stellte der LRH dem MWFK die umfangreichen Erhebungsbögen zur Verfügung, bevor sie an die Hochschulen gesandt wurden. Das Ministerium machte seinerzeit keine Bedenken geltend. Abschließend weist der LRH darauf hin, dass er sich seine Daten nicht - wie vom MWFK gefordert - „autorisieren“ lassen muss.

Der LRH begrüßt es, dass das MWFK jetzt folgende Fragen vordringlich untersuchen und mit konkreten Berechnungen unterlegen wird:

- Wie kann Transparenz hinsichtlich der Kosten der Akkreditierung hergestellt werden?
- Wann ist eine Systemakkreditierung statt einer Programmakkreditierung sinnvoll?
- In welchen Fällen ist eine Clusterakkreditierung zweckmäßig?
- Ist die gegenwärtige Frequenz der Reakkreditierung beizubehalten?
- Wie kann der bürokratische Aufwand gesenkt werden?

Das MWFK sollte die Ergebnisse dieser Prüfung schnell umsetzen. Es sollte den Hochschulen Handlungsempfehlungen zur Optimierung des Akkreditierungsverfahrens an die Hand geben. Ein paralleler Anstoß auf Bundesebene dürfte auf fruchtbaren Boden fallen, und zwar auch und gerade angesichts der andauernden Reformdiskussion und der zum Jahresende 2011 zu erwartenden Stellungnahme des Wissenschaftsrates.

Einzelplan 07

Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie

14 Förderung der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege

Das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe ist gesetzlich verpflichtet, Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Sozialhilfe angemessen zu unterstützen. Dieser Verpflichtung kommt das Land mit jährlich 1,2 Mio. Euro nach. Welche Gegenleistungen die Verbände im Einzelnen zu erbringen haben, wird in einem Zuwendungsvertrag zwischen dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie und den in der LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im Land Brandenburg zusammengeschlossenen Verbänden festgelegt. Zu den Leistungen gehören zum Beispiel Aufgaben in den Bereichen Hilfen für alte, behinderte, chronisch und psychisch kranke Menschen, der Integration von Migranten oder der Frauen- und Familienhilfe.

Verbesserungspotential sah der Landesrechnungshof Brandenburg an erster Stelle bei der Formulierung der im Zuwendungsvertrag festgelegten Ziele. Sie sollten in Zukunft so konkret formuliert werden, dass Erfolg oder Misserfolg tatsächlich gemessen werden kann. Die Vielzahl der Maßnahmen und die schwammigen Zielindikatoren lassen gegenwärtig eine effektive ministerielle Steuerung nicht zu.

Das im Zuwendungsvertrag vereinbarte Berichtswesen als Grundlage für ein effektives Controlling wurde von den Beteiligten nicht mit der gebotenen Sorgfalt wahrgenommen. So ließ das Ministerium für die Berichterstattung der Liga der Spitzenverbände sowohl mehrfach Fristüberschreitungen unbeanstandet zu und nahm Mängel hin, die eine aussagefähige Beurteilung der Arbeit der Verbände nicht zuließen.

14.1 Prüfungsgegenstand

Die sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, nämlich

- die Arbeiterwohlfahrt Landesverband Brandenburg e. V.
- der Caritasverband für das Erzbistum Berlin e. V.
- das Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz e. V.
- der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband Landesverband Brandenburg e. V.
- das Deutsche Rote Kreuz Landesverband Brandenburg e. V. und
- die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e. V.

haben sich zu einer Arbeitsgemeinschaft, der Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im Land Brandenburg (LIGA), zusammengefunden. Die LIGA will gemeinsame Vorstellungen sowie Forderungen formulieren und sie in der sozialpolitischen Meinungsbildung auf allen Ebenen der Gesellschaft vertreten. Sie strebt damit an, Partnerin für den Landtag, die Landesregierung mit ihren Ministerien, die Kreistage und die Landratsämter zu sein.

Bis zum Jahr 2003 erhielten die hier geprüften Verbände jeweils eigene Zuwendungen. Ab dem Haushaltsjahr 2004 wurde die Einzelförderung der sechs Verbände beendet. An deren Stelle trat ein Zuwendungsvertrag, der die Grundlage für die finanzielle Förderung der Spitzenverbände bildete und der eine Ziel- und Leistungsvereinbarung beinhaltete.

Grundlage für die Verteilung der Landesmittel auf die einzelnen Verbände ist ein in den 90er Jahren innerhalb der LIGA ermittelter Maßstab, der so genannte „LIGA-Schlüssel“. Die Ziel- und Leistungsvereinbarung hat an diesen Quoten bei der Mittelzuweisung nichts geändert.

Die finanzielle Situation der Spitzenverbandsarbeit ist durch zwei gegenläufige Tendenzen gekennzeichnet. Einerseits sanken die Landeszuschüsse von 3,2 Mio. Euro im Jahr 1995 auf 1,2 Mio. Euro im Jahr 2010, andererseits stiegen die Personalkosten auf Grund tariflicher Anpassungen laufend. Die Verbände reagierten auf diese Entwicklung mit einer Reduzierung des Personals, mit Umstrukturierungsmaßnahmen und der Schließung von Projekten. 2010 waren für die Spitzenverbandstätigkeit 22 Stellen eingesetzt.

Der Abschluss einer Ziel- und Leistungsvereinbarung war ein neues Instrument in der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wohlfahrtspflege, zu dem der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) bereits im Jahr 1998 die Anregung gegeben hatte. Der LRH prüfte alle vier Phasen des neuen Steuerungsansatzes, nämlich

- den Prozess und die Ergebnisse der Zielfindung,
- die Auswirkungen der Vertragsgestaltung auf die Arbeit der Spitzenverbände,
- die verwaltungstechnische Abwicklung des Programms und
- die neu vereinbarte Form der Berichterstattung über die Zielerreichung.

14.2 Prüfungsergebnis

14.2.1 Messbarkeit der vereinbarten Ziele

Der für die Leistungsabrechnung und Berichterstattung maßgebliche Teil des Zielekatalogs (Teil II: Spezielle Ziele und Maßnahmen) enthält acht Arbeitsfelder. Sie sind untergliedert in 31 spezielle Ziele, die mit insgesamt 72 konkreten Maßnahmen untersetzt sind.

Der weit überwiegende Teil der in der Vereinbarung aufgeführten Ziele beschreibt qualitative Prozesse (etwas wird gestärkt, weiterentwickelt, gefördert). Beispielsweise lauten Zielbeschreibungen wie folgt:

- Ziel 1.1 Verbesserung der Lebensbedingungen für ältere Menschen mit Behinderungen
- Ziel 2.4 Weiterentwicklung der Versorgungsstrukturen für Menschen mit Abhängigkeitserkrankungen und für psychisch kranke Menschen
- Ziel 5.1 Beförderung der Integration von Migrantinnen und Migranten
- Ziel 8.4 Erleichterung des Zugangs zum freiwilligen bürgerschaftlichen Engagement durch Vernetzung der Informationsstrukturen im Land.

Nach Ansicht des LRH kann bei Zielen, die als qualitativer Prozess beschrieben werden, der Stand der Zielerreichung nur erschwert festgestellt oder gemessen werden. Nicht messbare Zielbeschreibungen erschweren die Erfolgskontrolle.

Die Maßnahmen des Katalogs zeigen auf, in welcher Art und Weise die Ziele des Zuwendungsvertrages konkretisiert werden sollen. Der LRH prüfte die Maßnahmen für drei Arbeitsfelder. Von einer Konkretisierung der Ziele durch präzise beschriebene Maßnahmen konnte in den meisten Fällen nicht gesprochen werden. So wurde beispielsweise zu dem Ziel 1.1 - Verbesserung der Lebensbedingungen für ältere Menschen mit Behinderungen die präzisierende Maßnahme wie folgt beschrieben: „Führen einer verbandsübergreifenden Fachdiskussion über Konzepte zur Gestaltung angemessener Beschäftigung für ältere Menschen mit Behinderungen und zu einem fachlich gestalteten Übergang aus der Werkstatt in den Ruhestand. Über beide Fragen finden ein fachlicher Austausch und eine Präsentation von Best-Practice-Beispielen statt.“

Der LRH gewann aus dem Studium des Zielekatalogs und den Gesprächen mit den Beteiligten die Überzeugung, dass das Bestreben der LIGA dahin ging, die Vereinbarung konkreter Maßnahmen zu vermeiden und es lediglich bei den allgemeinen Zielen zu belassen. Der LRH empfahl deshalb dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Frauen (MASF), auf die Vereinbarung möglichst konkreter und damit messbarer Ziele hinzuwirken.

14.2.2 Verwaltungstechnische Abwicklung

14.2.2.1 Berichtspflichten: Turnus, Termine und Qualität

Im Zuwendungsvertrag haben sich die Spitzenverbände verpflichtet, sowohl jährlich Zwischenberichte über den Stand der Zielerreichung als auch - nach Abschluss der Vertragsperiode - einen Gesamtbericht über die Zielerreichung vorzulegen.

Das Berichtswesen dient u. a. dazu, dem MASF Erkenntnisse und Erfahrungen als Grundlage für ein effektives Controlling möglichst zeitnah zu verschaffen. Nach dem Zuwendungsvertrag ist das Berichtswesen „eine wichtige Grundlage für das Steuerungsgremium für die Steuerung der Zielvereinbarung und bei der Jahresplanung für das jeweilige Folgejahr“. Darüber hinaus soll die Berichterstattung Grundlage für die LIGA-interne Steuerung der Arbeitsverteilung, des Personaleinsatzes und der fachlichen Arbeit sein.

Die LIGA hatte sich im Zuwendungsvertrag verpflichtet, bis zum 31. März des Folgejahres einen Zwischenbericht über den Stand der Zielerreichung sowie bis zum 30. Juni des der Vertragsperiode folgenden Jahres einen Gesamtbericht vorzulegen. Die vorgesehenen Termine hielt die LIGA überwiegend nicht ein. Auf der anderen Seite nahm das MASF seine Kontrollpflichten nicht durchgängig wahr und ließ die Fristüberschreitungen unbeanstandet.

Der LRH wies das MASF auf die teilweise mangelhafte Qualität der Berichterstattung hin. Er stellte fest, dass die Zuarbeiten der Spitzenverbände unvollständig waren. So lieferte z. B. ein Verband in den vom LRH geprüften Arbeitsfeldern überhaupt keine Zuarbeit. Zu sieben Maßnahmen wurde von keinem Spitzenverband über irgendeine Aktivität berichtet. Acht Einzelberichte von Verbänden zu verschiedenen Maßnahmen wurden nicht in den Gesamtbericht übernommen. Einige Verbände berichteten über Maßnahmen, die nicht Gegenstand der Zielvereinbarung waren. Das MASF war somit nicht in der Lage, seine im Zuwendungsvertrag vorgesehenen Funktionen wahrzunehmen.

Unabhängig von den konkret festgestellten Mängeln bei der Berichterstattung ist der LRH der Ansicht, dass Zwischenberichte geeignet sind, um die mit dem Berichtswesen angestrebten Ziele zu erreichen. Demgegenüber wiederholte der Gesamtbericht lediglich die aus den Zwischenberichten bekannten Informationen in etwas verdichteter Form. Der LRH empfahl dem MASF, auf einen Gesamtbericht der LIGA künftig zu verzichten.

14.2.2.2 Personalkostenabrechnungen

Die Zuwendungen sind dazu bestimmt, die anteiligen Personalkosten der in der LIGA zusammengeschlossenen Verbände zu decken. Es dürfen nur Ausgaben für Personalkosten geleistet werden, die zur Erreichung der im Zielkatalog aufgeführten Ziele erforderlich sind. Als Nachweis für die Verwendung der Mittel genügt nach dem Zuwendungsvertrag der in der Maßnahmeplanung vorgesehene Ansatz für Personalausgaben. Darüber, ob diese Planung tatsächlich umgesetzt wurde, also das Personal vereinbarungsgemäß eingesetzt wurde, wird nicht berichtet. Die LIGA erklärte hierzu, dass eine tatsächliche Erfassung der für die Umsetzung des Zielkatalogs eingesetzten personellen Ressourcen praktisch nicht möglich sei bzw. einen unverträglich hohen Aufwand erfordern würde. Der LRH teilte diese Ansicht der LIGA nicht, weil sich die angefallenen Personalkosten aus einer geordneten Kostenrechnung ergeben müssten.

14.3 Stellungnahme

Das MASF hat die Kritik des LRH an der fehlenden Messbarkeit der Ziele für berechtigt gehalten. Es habe die Notwendigkeit klarer Ziel- und Maßnahmeformulierungen in den mit der LIGA geführten Auswertungskonferenzen zum Sachbericht 2010 - der diesmal fristgerecht vorgelegt worden sei - eingehend erörtert. Im Ergebnis sei verabredet worden, das Thema auf Arbeitsebene zu vertiefen, damit danach das aus Vertretern des MASF und der LIGA bestehende Steuerungsgremium Zielkriterien und Regeln für die Konkretisierung von Maßnahmen beschließen kann. Das bereits vor der Prüfung im MASF gebildete Grundsatzreferat würde seine Steuerungsfunktion hinsichtlich der Zielvereinbarungen verstärkt wahrnehmen. So hätten bereits seit 2009 wieder regelmäßig Sitzungen des Steuerungsgremiums stattgefunden. Zu der Erstattung von Personalkosten auf der Basis der Maßnahmeplanung anstelle der Ist-Kosten hat sich das MASF nicht geäußert.

14.4 Schlussbemerkungen

Der LRH begrüßt es, dass das MASF die aufgezeigten Mängel zum Anlass genommen hat, die Durchführung der Ziel- und Leistungsvereinbarung zu verbessern. Denn der seit dem Jahr 2004 eingeschlagene Weg, anstelle von einer Pauschalförderung nunmehr durch einen Zuwendungsvertrag die finanzielle Förderung der Spitzenverbandsarbeit gezielt zu steuern, bildet nach Ansicht des LRH eine gute Grundlage für eine effektive Verwendung der Haushaltsmittel. Allerdings sollte das MASF dazu übergehen, im nächsten Fördervertrag vorzusehen, dass nur die Personal-Ist-Ausgaben erstattungsfähig sind. Diese dürften sich einer entsprechend angelegten Kostenrechnung entnehmen lassen.

Kernaufgabe des Ministeriums wird es in Zukunft sein, präziser als bisher festzulegen, welche konkreten Aufgaben mit der Förderung der Spitzenverbandsarbeit in Höhe von 1,2 Mio. Euro von den Verbänden zu erledigen sind. Diese Zielvorgaben müssen so konkret formuliert werden, dass die Verbände in der Lage sind, in ihre Arbeitsplanung solche Maßnahmen aufzunehmen, die einer Erfolgskontrolle zugänglich sind. Nur so kann am Ende des Planungszeitraums konkret Rechenschaft abgelegt werden, ob die Ziele erreicht oder verfehlt worden sind.

Vollständig umgesetzt würde der Grundgedanke einer Ziel- und Leistungsvereinbarung nach Auffassung des LRH erst dann, wenn auch die Mittelverteilung innerhalb der LIGA davon beeinflusst würde, in welchem Maße der einzelne Verband dazu beigetragen hat, die LIGA-Ziele zu erreichen.

Die InvestitionsBank des Landes Brandenburg (ILB) als Geschäftsbesorgerin des MWE bewilligte seit Bestehen des Impulsprogramms für insgesamt 38 Maßnahmen Zuschüsse in Höhe von insgesamt 6,5 Mio. Euro.

Bewilligungsjahr	Anzahl geförderter Netzwerke	Bewilligungsvolumen in Euro
2004	1	185.040,00
2005	2	548.780,00
2006	10	826.730,00
2007	0	0,00
2008	20	3.866.686,20
2009	2	420.000,00
2004 bis 2009	35	5.847.236,20
bis 30.06.2010	3	634.080,20
Gesamt	38	6.481.316,40

Für die bis zum 31. Dezember 2009 bewilligten 35 Maßnahmen waren per 31. Dezember 2009 insgesamt 3.336.000 Euro ausgezahlt worden.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte im Jahr 2010 in 14 als Beurteilungstichprobe ausgewählten Förderfällen die verfahrensmäßige Abwicklung der Förderung durch die ILB und die Zukunftsagentur Brandenburg (ZAB). Er ging bei seiner Prüfung außerdem der Frage nach, wie erfolgreich und nachhaltig die Fördermittel eingesetzt wurden.

15.2 Prüfungsergebnisse

15.2.1 Netzwerke verstoßen gegen öffentliche Vergabevorschriften

Die ILB wies bis zum Jahr 2008 die Netzwerke durch eine Auflage im Zuwendungsbescheid und durch gesonderte Übersendung der Allgemeinen Nebenbestimmungen auf die Einhaltung der öffentlichen Vergabevorschriften hin. Sie begnügte sich im weiteren Verfahren - bei der Kontrolle der Beachtung des Vergaberechts durch das Netzwerk - damit, dass dieses bei der Anforderung von Fördermitteln durch Unterschrift die Einhaltung der Vergabevorschriften bestätigt. Auch im Vermerk über die Prüfung der Verwendungsnachweise bestätigte die ILB die Einhaltung der Vergabevorschriften, ohne dies im Einzelnen kritisch hinterfragt bzw. durch Einsicht in Vergabeunterlagen überprüft zu haben.

Im Jahr 2008 ergriff die ILB verstärkt Maßnahmen zur Gewährleistung der Einhaltung des Vergaberechts durch die Netzwerke. Diese werden seitdem durch veränderte Formulare und ergänzende Merkblätter auf die Vergabevorschriften bereits in der Antragsphase aufmerksam gemacht. Die Antragsteller wurden außerdem verpflichtet, bei Mittelanforderungen in einem Vordruck die erforderlichen Angaben über die Art der Auftragsvergabe zu machen.

Der LRH stellte fest, dass die Netzwerke danach in mehreren Fällen unrichtige Angaben in den Vordrucken machten, indem sie Auftragswerte auf die jeweiligen Mittelanforderungen aufteilten. Hierdurch kam es mehrmals zu Unterschreitungen der Wertgrenzen für die Durchführung einer öffentlichen Ausschreibung.

Die ILB überprüfte die Angaben der Netzwerke nicht in allen Fällen durch Einsicht in Vergabeunterlagen und erkannte dadurch die Mängel im Vergabeverfahren der Netzwerke nicht. Dabei hätte sie auf Grund der bereits in den Antragsunterlagen kalkulierten vorläufigen Auftragswerte die Relevanz der jeweiligen Vergabearten kennen müssen.

15.2.2 Öffentlich mitfinanzierte Beratungsberichte wertlos

In den 14 geprüften Förderfällen mit einem Bewilligungsvolumen von 2.131.000 Euro entfielen auf die Ausgaben für zusätzliche Dienstleistungen in Form von Studien, Konzepten und Gutachten 1.379.000 Euro (ca. 57 %).

Die ILB forderte diese geförderten Dienstleistungsprodukte zum Teil an, wertete sie auskunftsgemäß aber nicht aus. Die ZAB schätzte in der Antragsphase das Erfordernis derartiger Auftragsleistungen zwar ein, unterzog diese jedoch im Verlauf des Förderverfahrens nicht mehr einer inhaltlichen und kostenmäßigen Bewertung.

Der LRH sah in einem Förderfall eine ca. 130.000 Euro teure „Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für das Netzwerk“ kritisch durch. Hierbei stellte sich heraus, dass die 37 Seiten lange Abhandlung eines externen Dienstleisters ganz überwiegend aus Textbausteinen besteht, die wie der betriebswirtschaftlichen Literatur entnommen wirken. Sie ließen jeden Bezug zu den speziellen Verhältnissen des Auftraggebers vermissen. Allenfalls in einigen wenigen Tabellen kam die so genannte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ihrem Zweck nahe. Das geförderte Netzwerk selbst erklärte bei den örtlichen Erhebungen des LRH, dass man sich dort der mangelnden Qualität und Aussagefähigkeit dieser Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht bewusst sei. In einem weiteren Förderfall stieß der LRH auf einen ca. 15.000 Euro teuren Beratungsbericht von ähnlich zweifelhafter Qualität. Die auf die beiden genannten Beratungsberichte entfallenden Fördermittel betragen ca. 56.000 Euro bzw. 6.000 Euro.

15.2.3 Vorgaben zum Verwendungszweck waren so allgemein formuliert, dass sie nicht erreichbar bzw. nachvollziehbar waren

Die ILB formulierte den Verwendungszweck in den Zuwendungsbescheiden vergleichsweise kurz und teilweise allgemein gehalten. Sie griff dabei lediglich auf die Bezeichnung des Netzwerkes und dessen geplantes Projekt zurück. Ergänzend wies sie in den Bescheiden ausdrücklich darauf hin, dass der Verwendungszweck nur dann als erfüllt gilt, wenn das Projekt entsprechend der bestätigten Projektbeschreibung umgesetzt wurde.

Die ILB bestätigte regelmäßig auf der Grundlage der fachlichen Stellungnahme der ZAB die Erfüllung des Verwendungszwecks. Sie berücksichtigte dabei jedoch nicht, dass die durchzuführenden Projekte zu diesem Zeitpunkt überwiegend noch nicht abgeschlossen waren.

15.2.4 Erfolgskontrollen auf Programmebene sind bisher unterblieben

Für Förderprogramme des Landes, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, ist gemäß VV Nr. 11a.2 zu § 44 LHO²⁸² eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen.

Das MWE verschärfte noch die Anforderungen an die Erfolgskontrolle im Impulsprogramm, indem es in der Richtlinie vom 3. März 2004 festlegte, dass eine Verlängerung der Geltungsdauer dieser Richtlinie nur erfolgt, wenn ein Effizienznachweis diese rechtfertigt. Nach Nr. 8 der Richtlinie vom 25. November 2004 und 23. Februar 2006 findet während der Laufzeit des Programms eine laufende Evaluierung statt; ein Zwischenbericht wird im September eines jeden Jahres erstellt.

Eine Erfolgskontrolle zur Richtlinie vom 3. März 2004 war laut MWE im Hinblick auf den fehlenden Abfluss der Fördermittel nicht möglich. Um ein Auslaufen des Förderprogramms zu verhindern, bedurfte es einer Verlängerung der Geltungsdauer, wie in der Richtlinie vom 25. November 2004 neu festgeschrieben. Die von da an vorgesehene laufende Evaluierung während der Laufzeit des Impulsprogramms unterblieb ebenfalls. Auskunftsgemäß war eine Evaluierung zum Ende des Jahres 2010 oder spätestens im Jahr 2011 vorgesehen.

15.2.5 An Stelle des MWE kontrolliert der LRH die Wirksamkeit des Impulsprogramms

Da Erfolgskontrollen auf Programmebene bisher unterblieben sind, ging der LRH selbst der Frage nach, wie wirksam und nachhaltig die Fördermittel eingesetzt wurden. Er versandte Fragebogen an die 12 Netzwerke, bei denen der Durchführungszeitraum der Fördermaßnahme sich bis zum 31. Dezember 2009 erstreckt hatte. Die Rücklaufquote betrug 92 %.

15.2.5.1 Hoher Fördermitteleinsatz bei wenigen geschaffenen Arbeitsplätzen

Im Zusammenhang mit einer Förderung sind neu geschaffene Arbeitsplätze grundsätzlich ein wichtiger Indikator für die Wirtschaftlichkeit von Subventionen. Obwohl die Schaffung neuer Arbeitsplätze nicht ausdrückliches Ziel des Impulsprogramms ist, nahm das MWE selbst dieses Kriterium in seine Checkliste zur Bewertung des Impulsprogramms auf, ohne hierauf je dezidiert eingegangen zu sein.

Vier der 12 befragten Netzwerke hatten im jeweiligen Förderzeitraum neue Arbeitsplätze nicht geschaffen. Bei fünf weiteren Netzwerken erhöhte sich die Zahl der Arbeitsplätze von 99 zu Beginn um 17 auf 116 am Ende des Förderzeitraumes. In diesen neun Fällen sind Zuwendungen in Höhe von 1.430.000 Euro bewilligt worden. Der Fördermitteleinsatz betrug mithin 84.000 Euro pro Arbeitsplatz. Er lag damit um 66.000 Euro bzw. 14.000 Euro über der lohn- bzw. sachkostenbezogenen Förderung aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

²⁸² Verwaltungsvorschrift zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) in der Fassung vom 6. Februar 2011 (Amtsblatt für Brandenburg Nr. 11).

15.2.5.2 Nach Ablauf der öffentlichen Förderung bestand nur noch die Hälfte der Netzwerke

Nachhaltigkeit im Sinne des Impulsprogramms bedeutet nach Auffassung des LRH, dass die mit öffentlichen Mitteln angeschobene Kooperation von Unternehmen über den Förderzeitraum von bis zu drei Jahren hinaus in eine Zeit hineinwirkt, in der die Netzwerke die Weiterentwicklung der geplanten Produkte bzw. Vorhaben allein zu finanzieren haben. Mithin war festzustellen, ob und inwieweit der Impuls des Förderprogramms dauerhaft, ungeachtet einer fehlenden finanziellen Unterstützung durch das Land, gezündet hat.

Die Befragung des LRH ergab, dass zum Zeitpunkt der Erhebungen (Juli 2010) nur sechs Netzwerke weiter bestanden. Fünf Netzwerke waren überwiegend unmittelbar nach Ablauf der öffentlichen Förderung durch die jeweils zugehörigen Unternehmen aufgelöst worden. Die durch die Netzwerke initiierten Projekte oder Produkte waren bis dahin teilweise nicht durchgeführt bzw. nicht an den Markt gebracht worden.

15.2.5.3 Netzwerke schätzen die Effekte für die Unternehmen verhalten und differenziert ein

Insgesamt sind - ausgehend von den Befragungsergebnissen - die mit dem Impulsprogramm angestrebten wirtschaftlichen Effekte aus den Netzwerken kaum mit einem eindeutigen Wirkungsgrad, eher mit teilweise größeren Abstrichen eingetreten. Dies gilt auch für die ausdrücklich im Impulsprogramm bezeichneten Effekte einer Verbesserung des Standortumfeldes, einer Erschließung überregionaler Märkte, einer Beschleunigung bei der Umsetzung von Innovationen und einer Schaffung von Synergien zwischen kooperierenden Unternehmen.

15.3 Folgerungen

Mit beträchtlichen Anlaufschwierigkeiten im Jahr 2004 gestartet, zeigte das Impulsprogramm auch danach nicht die gewünschten Wirkungen hinsichtlich Nachfrage und Mittelabfluss. Insgesamt konnte der LRH die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Impulsprogramms nicht bestätigen. Besorgniserregend waren aus Sicht des LRH die geringe Nachhaltigkeit der Förderung, der hohe Mitteleinsatz je neu geschaffenen Arbeitsplatz sowie die von den Netzwerken selbst differenziert und verhalten eingeschätzten Effekte der Netzwerke für die teilnehmenden Unternehmen.

Dringender Korrekturbedarf besteht bei der Formulierung des Zweckzwecks im Bescheid angesichts der bisher überwiegend nicht abgeschlossenen Netzwerkprojekte. Anderenfalls könnte bei gleich bleibender Sachlage eine Zweckverfehlung mit der Folge von Rückforderungen der Fördermittel vorliegen.

Bedenklich stimmte auch die in zwei Einzelfällen deutlich gewordene mangelhafte Qualität jeweils eines geförderten Dienstleistungsprodukts in Verbindung mit der Tatsache, dass ILB und ZAB bisher die Notwendigkeit und Angemessenheit der getätigten Ausgaben für Studien, Gutachten und Konzepte externer Dienstleister nicht überprüft haben. Weitere Fälle mit nahezu wertlosen Dienstleistungsprodukten vermag der LRH deshalb nicht auszuschließen.

Die Versäumnisse und Schwachstellen bei den Auftragsvergaben der Netzwerke wiegen vor dem Hintergrund schwer, dass der Europäische Rechnungshof und die EU-Kommission seit Jahren auf Fehler in den Vergabeverfahren und auf gebotene Konsequenzen hinweisen.

Mit Blick darauf empfahl der LRH,

- das Impulsprogramm im Rahmen der längst fälligen Erfolgskontrolle durch das MWE kurzfristig dahingehend zu überprüfen, ob angesichts der vom LRH beschriebenen Schwachstellen das erhebliche Landesinteresse an der Erfüllung des Förderzweckes weiterhin gegeben und die Fortführung des Programms vertretbar ist.
- den Förderzweck künftig so zu bestimmen, dass er im Förderzeitraum tatsächlich erfüllt werden kann.
- die Fördermittel in Höhe von 62.000 Euro für die im Wesentlichen nutzlosen Beratungsberichte als nicht wirtschaftlich und sparsam verwendet zurückzufordern und künftig generell die Qualität der Dienstleistungsprodukte kritisch zu hinterfragen.
- künftig die Einhaltung der Vergabevorschriften verstärkt zu kontrollieren, zumindest durch stichprobenweise Anforderung und Prüfung von Vergabeunterlagen.

15.4 **Stellungnahme**

Das MWE hat zu den Hinweisen und Beanstandungen des LRH ausgeführt, dass

- die ILB die Einhaltung der Vergabevorschriften stichprobenhaft anhand von entsprechenden Angaben der Netzwerke prüfe.
- bei der Antrags- und Mittelabrufprüfung u. a. kontrolliert werde, ob die geplanten Ausgaben der Netzwerke verhältnismäßig sowie angemessen und die externen Dienstleister grundsätzlich fachlich geeignet sind. Entscheidend sei, dass die von den Dienstleistern erbrachten Leistungen dem inhaltlichen Anspruch der Netzwerke gerecht werden und dieses in die Lage versetzen, das Projekt antragsgemäß umzusetzen. An der qualitativ hochwertigen Leistungserbringung hätten die Netzwerke grundsätzlich ein erhebliches Eigeninteresse, da über den Eigenanteil eine Kofinanzierung erfolgt. Eine Bestätigung der Zweckmäßigkeit und Angemessenheit der erbrachten Dienstleistungen setze nicht die inhaltliche Bewertung einzelner externer Dienstleistungen voraus. Der mit einer fachlich-inhaltlichen Bewertung von Dienstleistungen verbundene Prüfaufwand sei unverhältnismäßig hoch, insbesondere dann, wenn zusätzliche externe Expertisen zur Begutachtung herangezogen werden müssten.
- die ILB den entsprechenden Hinweis des LRH aufgreifen und künftig den Verwendungszweck präzise und richtlinienkonform formulieren werde. Außerdem würden die Kurzbeschreibung des Vorhabens sowie der detaillierte Arbeitsplan aus der Vorhabensbeschreibung zum Antrag künftig als verbindliche Vorhabensbeschreibung dem Zuwendungsbescheid beigelegt.
- das Impulsprogramm seit dem Jahr 2004 mehrmals im Sinne einer begleitenden Erfolgskontrolle novelliert worden sei. Mittlerweile (Stand: Juli 2011) lägen ausreichend empirische Daten vor, sodass eine externe Evaluierung im Interesse einer ausgewogenen Beurteilung in die Wege geleitet worden sei.

- die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze kein unmittelbares Ziel des Impulsprogramms sei. Bemerkenswert sei trotzdem, dass zwei Drittel der befragten Netzwerke trotz der Wirtschaftskrise neue Arbeitsplätze geschaffen haben. Der Bezug zu den lohnkostenbezogenen Zuschüssen im Rahmen der Förderung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sei nicht sachgerecht, da in dieser Förderungsart überwiegend Investitionen mit Arbeitsplatzaufgaben verknüpft werden.
- es als Erfolg zu werten sei, wenn über die Hälfte der Netzwerke ohne öffentliche Förderung ihre Zusammenarbeit weiter fortsetzen.
- es sich den Schlussfolgerungen des LRH aus den Bewertungen der Netzwerke zu den Effekten aus den Zusammenschlüssen nicht anschließen könne, weil auch die von den Netzwerken nur als teilweise zutreffend bewerteten Wirkungen als (Teil-)Erfolg des Impulsprogramms anzusehen seien.

15.5 Schlussbemerkung

Der LRH stellt fest, dass das MWE in seinen Ausführungen auf die Hinweise und Beanstandungen des LRH nicht oder nur teilweise eingegangen ist. So legt es nicht dar, ob und inwieweit es die Beanstandung des LRH ausräumen wolle, dass die Netzwerke - von der ILB unbemerkt - durch unrichtige Angaben die Vergabevorschriften umgangen haben.

Das MWE ist nicht auf die Forderung des LRH eingegangen, die Fördermittel für zwei wertlose, öffentlich finanzierte Beratungsberichte zurück zu fordern und künftig generell die Qualität der Dienstleistungsprodukte kritisch zu hinterfragen. Nach Auffassung des LRH gehört es aber zu den grundlegenden Aufgaben einer Bewilligungsbehörde zu prüfen, ob ein Zuwendungsempfänger die Auflage des Zuwendungsbescheides, die Zuwendung wirtschaftlich und sparsam zu verwenden, eingehalten hat.

Der LRH begrüßt die Zusage des MWE, künftig den Zuwendungszweck präzise und richtlinienkonform zu formulieren. Dadurch kann vermieden werden, dass eine gewährte Zuwendung unter Umständen wegen Zweckverfehlung zurück zu fordern ist.

Die Entgegnung des Ministeriums auf den Vorhalt, eine Erfolgskontrolle bisher nicht durchgeführt zu haben, vermag den LRH nicht zu überzeugen. Die Bestrebungen, ein Förderprogramm zu verlängern, zu novellieren oder aber auch ggf. einzustellen, sind üblicherweise das Ergebnis einer Erfolgskontrolle auf Programmebene. Hinzu kommt, dass die vom MWE vorgesehenen laufenden Evaluierungen während der Laufzeit des Impulsprogramms ebenfalls unterblieben waren.

Der LRH weist in diesem Zusammenhang nochmals darauf hin, dass das MWE das Erfolgskriterium „Schaffung von Arbeitsplätzen“ in seine Checkliste zur Bewertung des Impulsprogramms aufgenommen hatte. Mit Blick darauf hatte der LRH auf den hohen Fördermitteleinsatz für die wenigen geschaffenen Arbeitsplätze aufmerksam gemacht.

Insgesamt vermögen die Ausführungen des MWE die Zweifel des LRH an der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Impulsprogramms nicht auszuräumen. Er sieht deshalb den Ergebnissen der nunmehr in die Wege geleiteten Evaluierung durch einen externen Dienstleister mit Interesse entgegen. Er erwartet, dass das MWE danach kritisch hinterfragt, ob das erhebliche Landesinteresse an der Erfüllung des Förderzwecks des Impulsprogramms weiterhin gegeben und die Fortführung des Programms vertretbar ist.

Einzelplan 08

Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten

16 Baumaßnahmen zur Förderung des Wassertourismus

Für die Förderung des Wassertourismus gibt es keine zentrale Zuständigkeit innerhalb der Landesregierung und keine einheitlichen Fördervorgaben. Die einzelnen Ressorts fördern vielmehr in eigener Zuständigkeit auf der Grundlage bestehender Bundes-, Landes- und EU-Förderprogramme. Der Landesrechnungshof Brandenburg kritisierte Mängel bei der Koordinierung der Förderverfahren. Diese zeigten sich insbesondere darin, dass die beteiligten Ressorts nicht über eine vollständige, koordinierte und zuverlässige Übersicht aller Fördermaßnahmen verfügen.

Auf Grund der fehlenden Bestandserfassung von Infrastruktureinrichtungen an den Gewässern ließ sich der im besonderen Landesinteresse liegende Bedarf für die Förderung des Wassertourismus nicht genau ermitteln. Trotz einer bereits hohen Standortdichte an einzelnen Wasserwanderrouten ist dort die Förderung weiterer Maßnahmen geplant.

Die Bewilligungsbehörden bewerteten in vielen Fällen die Begründungen der Zuwendungsempfänger für die Wirtschaftlichkeit der beantragten Fördermaßnahmen unkritisch und interpretierten den Bedarf in der Regel großzügig. Dadurch sind vermeidbare Kosten entstanden und zu hohe Zuwendungen bewilligt worden.

Weder die Zuwendungsempfänger noch die Bewilligungsbehörden zeigten für die Ausführung von typischen wassertouristischen Bauvorhaben und die gewählten Baukonstruktionen alternative Lösungen auf, obwohl es aus Sicht des Landesrechnungshofes Brandenburg in vielen Fällen wirtschaftlichere Bauausführungen gegeben hätte.

16.1 Prüfungsgegenstand

Brandenburg gilt als das gewässerreichste Bundesland. Der Wassertourismus bildet daher einen Schwerpunkt im Tourismuskonzept der Landesregierung. Das Land fördert Maßnahmen zur qualitativen Verbesserung sowie zum Ausbau der Infrastruktur für den Wassertourismus. Die Förderung zielt darauf, den individuellen Charakter der verschiedenen brandenburgischen Wassersportreviere zu stärken, um damit nicht zuletzt Brandenburgs Rolle in der Hauptstadtregion und als Reiseziel zu festigen.

Die strategische Grundlage für die Förderung des Wassertourismus bilden der Wassersportentwicklungsplan (WEP), mittlerweile fortgeschrieben als wep3, die Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des Wassertourismus im Land Brandenburg sowie die Tourismuskonzeption des Landes Brandenburg.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte ressortübergreifend 204 Baumaßnahmen zur Förderung des Wassertourismus aus den Jahren 1999 bis 2007 mit einem Fördervolumen von 78,2 Mio. Euro.

16.2 Prüfungsergebnisse

16.2.1 Ressorts und Förderprogramme

Für die Förderung des Wassertourismus gibt es keine zentrale Zuständigkeit innerhalb der Landesregierung und kein spezielles Förderprogramm mit einer entsprechenden Förderrichtlinie. Die einzelnen Ministerien fördern vielmehr in eigener Zuständigkeit und nach ihren finanziellen Möglichkeiten auf der Grundlage bestehender Bundes-, Landes- und EU-Förderprogramme. Die Baumaßnahmen zur Förderung des Wassertourismus wurden bisher u. a. mit Mitteln aus den folgenden Förderprogrammen finanziert:

Ressort	Förderprogramme
MIL ²⁸³	- Zukunft im Stadtteil - Reaktivierung städtebaulich relevanter Brachflächen - Stadtumbau Ost
MWE ²⁸⁴	- GRW ²⁸⁵ -Förderung der gewerblichen Wirtschaft (GRW-G) - GRW-Förderung der wirtschaftsnahen kommunalen Infrastruktur (GRW-I) - EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIIA
MUGV ²⁸⁶	- EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER+ zur Förderung des ländlichen Raumes - Integrierte ländliche Entwicklung (ILE)
MBJS	- Sportstättenbau

Nach den Festlegungen im WEP-Teil II soll die Förderung von wassertouristischen Baumaßnahmen entlang der Hauptwasserwanderrouen zwischen den beteiligten Ministerien abgestimmt werden. Die Landesregierung legte hierzu fest, dass zur Fortschreibung und Weiterentwicklung der Förderübersichten jährliche Abstimmungsrounden mit den beteiligten Ressorts unter Federführung des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport (MBJS) durchzuführen sind. Diese Abstimmungsrounden fanden bis zum Jahr 2003 statt. Das MBJS fasste die Ergebnisse dieser Koordinierungsgespräche und die von den beteiligten Ressorts übermittelten Daten zu den geförderten Projekten jährlich in einer Förderübersicht zusammen und veröffentlichte diese. Eine über das Jahr 2003 hinausgehende Bilanz von Fördervorhaben an den Wasserwanderplätzen wurde jedoch nicht mehr erstellt.

²⁸³ Bezeichnung bis 2004: Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr (MSWV).
Bezeichnung ab 2005: Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (MIR).
Bezeichnung ab 2010: Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL).

²⁸⁴ Bezeichnung bis 2009: Ministerium für Wirtschaft (MW).
Bezeichnung ab 2010: Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (MWE).

²⁸⁵ GRW: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

²⁸⁶ Bezeichnung bis 1999: Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (MELF).
Bezeichnung ab 2000: Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung (MLUR).
Bezeichnung ab 2005: Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz (MLUV).
Bezeichnung ab 2009: Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (MUGV).

Sowohl die Förderübersichten der einzelnen Ministerien als auch die zusammengefassten Angaben des MBJS wichen von den Prüfungsergebnissen des LRH erheblich ab. So waren 67 Maßnahmen mit einem Fördermittelvolumen von 38,2 Mio. Euro nicht in den Förderübersichten der Ministerien enthalten. In der Aufstellung des MBJS aus dem Jahr 2008 für Fördermaßnahmen von 1999 bis 2007 waren 107 Maßnahmen mit einem Fördermittelvolumen von 47,6 Mio. Euro nicht aufgeführt. Ein Grund für die Abweichungen war darin zu sehen, dass innerhalb der Landesregierung keine einheitlichen und verbindlichen Vorgaben für die Erfassung oder Kennzeichnung von Baumaßnahmen zur Förderung des Wassertourismus existierten, etwa mittels Ordnungsmerkmalen innerhalb der verschiedenen Förderprogramme bzw. Förderdatenbanken. Damit fehlt eine vollständige, übereinstimmende und zuverlässige Übersicht über die geförderten Maßnahmen. Auf Grund der unvollständigen Datenerfassung, des mangelnden Datenabgleichs sowie der fehlenden Übersicht bestehen erhebliche Mängel bei der Steuerung und Koordinierung der Förderung des Wassertourismus zwischen den Ressorts.

16.2.2 Standorte

Im WEP wurden keine verbindlichen Richtwerte für den Abstand zwischen den einzelnen Wasserwanderplätzen vorgegeben, da vielfach auf bereits bestehende Einrichtungen zurückgegriffen werden kann und sich an diesen Standorten in erster Linie eine Verdichtung des Netzes anbietet. Insgesamt sollte jedoch die Entfernung von 40 km zwischen Wasserwanderstützpunkten und 20 km zwischen Wasserwanderliegeplätzen bzw. Liegeplätzen und Stützpunkten nicht überschritten werden.

Weder den Bewilligungsbehörden noch dem mit der Erstellung des WEP beauftragten Planungsbüro war die tatsächliche Standortdichte von Wasserwanderplätzen entlang der einzelnen Wasserwanderrouen bekannt. Die Landesregierung legte diesbezüglich auch keine genauen Ziele fest. Die Prüfung des LRH ergab, dass selbst Regionen, in die bereits erhebliche Fördermittel geflossen sind, nur einen geringen Erfüllungsstand bei den Projekten aufweisen, die im WEP aufgeführt sind. Trotz einer bereits hohen Standortdichte an einzelnen Wasserwanderrouen ist dort aber die Förderung weiterer Maßnahmen vorgesehen.

Der LRH sah es als problematisch an, dass sowohl der Bestand an Infrastruktureinrichtungen an den Gewässern als auch die vom Land geförderten Projekte zur Bestandserweiterung nicht vollständig erfasst wurden. Damit scheidet eine Bewertung, ob auch ohne den weiteren Einsatz von Fördermitteln ein Mindestausstattungsgrad einzelner Routen und Reviere bereits gegeben und damit eine angemessene Ausübung des Wassertourismus möglich ist. Darüber hinaus ist auch eine Ermittlung des künftigen, im Landesinteresse liegenden Bedarfs im Bereich des Wassertourismus nur schwer möglich.

16.2.3 Schaffung von Gastliegeplätzen

Der WEP sah die Vorhaltung von Gastliegeplätzen für Wasserwanderer und die öffentliche Zugänglichkeit von Wasserwanderplätzen als zwingende Voraussetzung für eine Förderung an. Damit soll auch eine Verdichtung des vorhandenen Netzes an Einrichtungen erreicht werden. Bei der Prüfung von Förderprojekten, die durch Vereine betrieben werden, stellte der LRH fest, dass die Bewilligungsbehörden teilweise vor der Gewährung von Fördermitteln und auch nach dem Abschluss der Maßnahmen keine Kenntnis über die Anzahl der Gastliegeplätze hatten. Darüber hinaus machten die Bewilligungsbehörden in den Förderbescheiden nur in Ausnahmefällen die Vorhaltung und Kennzeichnung von Gastliegeplätzen zur Auflage.

Die Ortsbesichtigungen des LRH ergaben, dass bei einer Vielzahl von Fördermaßnahmen die Kennzeichnung von Gastliegeplätzen oder der Hinweis auf eine öffentliche Zugänglichkeit des Wasserwanderplatzes fehlten. Insgesamt standen bei kommunalen Vorhaben, die gewerblich oder durch Vereine genutzt werden, von der geförderten Liegeplatzkapazität nur rd. 10 % für Gastanlieger zur Verfügung. Der überwiegende Anteil der geschaffenen Liegeplätze wurde an Daueranlieger vermietet. Für den LRH war zweifelhaft, ob von diesen Daueranliegern, die größtenteils aus dem regionalen Umfeld stammen, nennenswerte tourismusrelevante Struktureffekte für die jeweilige Region ausgehen.

16.2.4 Wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel

Die Zuwendungsempfänger müssen in ihren Förderanträgen die Notwendigkeit der beabsichtigten Baumaßnahme sowie den Bedarf für die Förderung begründen. Dafür haben sie u. a. die Ziele und den Nutzen der Fördermaßnahme und gegebenenfalls Alternativen darzustellen. Der LRH stellte fest, dass in zahlreichen Fällen Baumaßnahmen gefördert wurden, für die der Bedarf nicht hinreichend nachgewiesen war. So fehlten z. B. konkrete Bedarfsermittlungen und Variantenvergleiche. In anderen Fällen wichen die Zuwendungsempfänger vom bewilligten Verwendungszweck ab, ohne den Bedarf hierfür nachvollziehbar zu begründen. Die großen Kostenunterschiede beim Bau vergleichbarer Maßnahmen lassen darüber hinaus den Schluss zu, dass die baulichen Anlagen nicht immer unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant und ausgeführt wurden.

Darüber hinaus kam der LRH zu der Einschätzung, dass die Bewilligungsbehörden die Begründungen der Zuwendungsempfänger für die Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahmen unkritisch bewerteten und die Bedarfsfrage in der Regel großzügig interpretierten. Dadurch sind vermeidbare Kosten entstanden. So errichtete die Stadt Uebigau-Wahrenbrück an der Kleinen Elster mit Fördermitteln einen Kahnschuppen für die saisonale Unterbringung von drei Spreewaldkähnen mit abgerechneten Kosten von 90.000 Euro. Die drei Meter hohe Bootshauskonstruktion wurde mit elektrischen Rollgittertoren ausgestattet, für den Zugang der Fährleute wurden Edelstahlleitern installiert. Die separate Ein- und Ausstiegstelle für die Fahrgäste kostete noch einmal 47.000 Euro. Direkt neben dem Bootshaus wurde für 44.000 Euro eine weitere Ein- und Ausstiegstelle für Paddler eingerichtet. Beim traditionellen Kahnfährbetrieb im Spreewald werden die Kähne gewöhnlich mittels Kunststoffplanen vor der Witterung geschützt. Beim Verzicht auf das kostenintensive Bootshaus und bei der Zusammenlegung der Ein- und Ausstiegstellen hätten mindestens 130.000 Euro eingespart werden können.

16.3 Folgerungen

Der LRH empfahl den beteiligten Ressorts, zur weiteren Umsetzung des WEP ein wassertouristisches Monitoring einzuführen. Als Grundlage eines solchen, die parallele Förderung der Ressorts begleitenden Beobachtungs- und Steuerungsinstruments sollte eine aktuelle und vollständige Bilanz aller wassertouristischen Maßnahmen erstellt und fortgeschrieben werden. Als Voraussetzung für eine Erfolgskontrolle empfahl der LRH darüber hinaus, die Erfassung und Auswertung der Daten von Fördermaßnahmen des Wassertourismus in einer Arbeitsgruppe ressortübergreifend zu organisieren und die Verantwortlichkeiten verbindlich abzustimmen.

Der LRH hielt es auch für erforderlich, dass sich die beteiligten Ressorts anhand einer koordinierten Förderübersicht einen aktuellen Überblick über den Bestand an Wasserwanderplätzen, Steganlagen, Serviceeinrichtungen usw. verschaffen, um eine hinreichende Bewertung der Standortdichte entlang der einzelnen Hauptwasserwanderrouen zu ermöglichen. Unter Berücksichtigung der vorhandenen Kapazitäten sollte dann der konkrete Bedarf an weiteren Infrastruktureinrichtungen an den Gewässern geprüft und der Bewilligung von Fördermitteln künftig zugrunde gelegt werden.

Um die Zuwendungen zielführend und effizient einzusetzen, sollten die Bewilligungsbehörden künftig verbindliche Festlegungen zur anteiligen Verwendung der Fördermittel für Gastliegeplätze treffen und diese als Auflagen in die Bewilligungsbescheide aufnehmen. Darüber hinaus empfahl der LRH, die Zuwendungsempfänger zu einer Kennzeichnung der öffentlichen Zugänglichkeit der geförderten Anlagen sowie der Gastliegeplätze zu verpflichten.

Nach Auffassung des LRH sollten die Bewilligungsbehörden sachgerechte Maßstäbe bei der Bedarfsprüfung von Zuwendungsbauvorhaben für den Wassertourismus anlegen und auf der Grundlage von nachvollziehbaren sowie zutreffenden Fakten entscheiden. Deshalb empfahl der LRH, dass die Bewilligungsbehörden von den Zuwendungsempfängern bei der Beantragung von Fördermitteln Wirtschaftlichkeitsberechnungen bzw. Variantenuntersuchungen für die geplanten Bauvorhaben fordern. Die Zuwendungsgeber sollten insbesondere die Angemessenheit von Fördermaßnahmen kritisch prüfen und die Förderung auf den für die Erfüllung des Zuwendungszwecks notwendigen finanziellen Umfang beschränken.

Darüber hinaus sieht der LRH die Möglichkeit, für die Bewilligung von Zuwendungen Kostenobergrenzen bzw. -richtwerte in Abhängigkeit von der Art der wassertouristischen Investitionen, z. B. für Steganlagen, Ein- und Ausstiegstellen sowie Sanitäreinrichtungen, festzulegen. Diese sollten als Entscheidungshilfen in einem Förderleitfaden für den Wassertourismus verbindlich festgeschrieben werden.

16.4 Stellungnahme

Das Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (MWE) hat dargelegt, dass übergeordnetes Ziel bei der Erstellung des WEP sei, die infrastrukturellen Voraussetzungen für den Wassersport und -tourismus auf den Hauptwasserwanderwegen und Wasserwanderrevieren zu verbessern. Die einzelnen Ressorts förderten daher in eigener Zuständigkeit auf der Grundlage der ihnen zur Verfügung stehenden Förderrichtlinien. Daher sei eine Koordinierung nur begrenzt möglich. Das MWE hat jedoch die Auffassung des LRH geteilt, dass die Abstimmung zu Fördervorhaben zwischen den Ressorts verbessert werden könne. Zuständiges Gremium hierfür sei der geplante Arbeitskreis „Wassertourismus“ innerhalb der interministeriellen Arbeitsgruppe „Tourismus“. Um die Abstimmungen effektiv durchführen zu können und den Ressorts die Möglichkeit der Einflussnahme einzuräumen, werde mindestens halbjährlich eine Sitzung des Arbeitskreises stattfinden. Dabei seien alle betroffenen Ressorts zur Teilnahme verpflichtet.

Das MWE hat außerdem geäußert, dass künftig durch entsprechende Angaben der Zuwendungsempfänger im Förderantrag und durch die geplanten Ressortabstimmungen gewährleistet werden soll, dass lediglich dem Förderzweck angemessene Mindestausstattungen gefördert werden und eine zu große Dichte von Infrastruktureinrichtungen vermieden wird. Grundsätzlich sollten jedoch mit den geförderten Baumaßnahmen auch attraktive touristische Einrichtungen geschaffen werden. Eine Aufnahme des Gesamtbestandes werde für den Zeitraum nach 2013 als Bilanz und zur Darstellung der Nutzung der Wassersportgewässer angestrebt. Damit könne das bis dahin entstandene Netz der Wasserwanderplätze aufgezeigt werden.

Die Auffassung des LRH, dass die Vorhaltung von Gastliegeplätzen für Wasserwanderer und die öffentliche Nutzung und Zugänglichkeit der Infrastruktureinrichtungen zwingende Fördervoraussetzungen sind, wird vom MWE geteilt. Es hat zugesagt, dass künftig verbindliche Festlegungen für die Schaffung von Gastliegeplätzen getroffen und die Zuwendungsempfänger zu einer Kennzeichnung der öffentlichen Zugänglichkeit der geförderten Anlagen verpflichtet werden.

Der Feststellung, dass in zahlreichen Fällen Baumaßnahmen gefördert wurden, für die der Bedarf nicht hinreichend nachgewiesen war, vermag das MWE nicht zu folgen. Die einzelnen Förderprojekte würden sich in das jeweilige Gesamtvorhaben zur Umsetzung des Gewässertourismuskonzeptes einordnen. Darüber hinaus seien die Baumaßnahmen vom Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen baufachlich geprüft worden. Als Ergebnis sei die Angemessenheit der Baukosten bestätigt worden.

Das MWE hat abschließend auf eine Richtlinie des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung verwiesen, die die technische Gestaltung der Einrichtungen für Wassersportanlagen an Binnenwasserstraßen regelt. Das Land Brandenburg habe sich an der Richtlinie aktiv beteiligt. Es sei daher beabsichtigt, sich bei künftigen Förderungen an den in der Richtlinie beschriebenen Standards zu orientieren und auf einen eigenen Förderleitfaden zunächst zu verzichten.

16.5 Schlussbemerkung

Der LRH begrüßt die detaillierte Auseinandersetzung des MWE und der anderen beteiligten Ressorts mit den Prüfungsfeststellungen.

Mit der beabsichtigten Bildung eines Arbeitskreises „Wassertourismus“ innerhalb der interministeriellen Arbeitsgruppe „Tourismus“ sieht der LRH seine Forderung nach einer verbesserten Koordinierung der Förderverfahren und der Ermittlung des im Landesinteresse liegenden Bedarfs als weitgehend erfüllt an.

Der LRH begrüßt darüber hinaus, dass künftig verbindliche Festlegungen zur Verwendung von Fördermitteln für Gastliegeplätze getroffen und diese als Auflagen in die Bewilligungsbescheide aufgenommen werden sollen. Dies sieht der LRH als wichtige Voraussetzung für einen effizienten Fördermitteleinsatz an.

Mit der Berücksichtigung der Richtlinie für die Gestaltung von Wassersportanlagen an Binnenwasserstraßen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung²⁸⁷ werden nach Auffassung des LRH die Grundlagen für einen wirtschaftlichen und sparsamen Fördermitteleinsatz geschaffen. Gleichwohl sollten die Bewilligungsbehörden bei der Prüfung des Bedarfes von Zuwendungsbaumaßnahmen im Wassertourismus sachgerechte Maßstäbe anlegen. Allein eine fachliche Prüfung durch den Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen hält der LRH für eine hinreichende Bewertung der Erfordernisse bei der Bedarfsprüfung für nicht ausreichend.

²⁸⁷ Richtlinie für die Gestaltung von Wassersportanlagen an Binnenwasserstraßen (RiGeW), Internetpräsentation des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Einzelplan 12 Ministerium der Finanzen

17 Aus- und Fortbildungszentrum Königs Wusterhausen

Das Aus- und Fortbildungszentrum Königs Wusterhausen umfasst die Fachhochschule für Finanzen und die Landesfinanzschule als Ausbildungseinrichtungen der Steuerverwaltung und daneben drei eigenständige Fortbildungseinrichtungen des Landes, nämlich das Fortbildungszentrum der Finanzverwaltung, die Landesakademie für öffentliche Verwaltung sowie die Justizakademie.

Der Landesrechnungshof Brandenburg empfahl, die drei Fortbildungseinrichtungen am Standort Königs Wusterhausen in einer gemeinsamen Einrichtung zusammenzufassen. Diese Fortbildungseinrichtungen unterschreiten wegen ihrer geringen Personalausstattung von insgesamt 15 Bediensteten die sinnvolle Mindestgröße selbstständiger organisatorischer Einheiten. Sie führen vergleichbare Aufgaben in parallelen Tätigkeitsstrukturen aus. Bei der Zusammenfassung der Fortbildungseinrichtungen könnte auf der Leitungsebene eine (Plan-)Stelle des höheren Dienstes eingespart werden. Dies würde die Ausgaben des Aus- und Fortbildungszentrums insgesamt um jährlich etwa 100.000 Euro mindern.

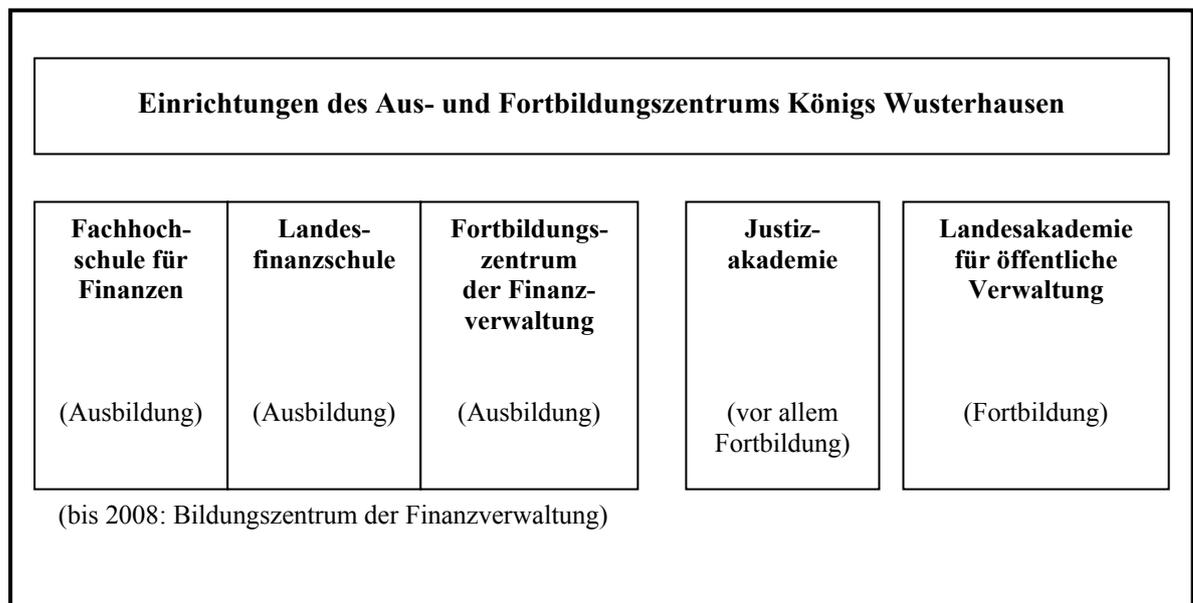
Das Aus- und Fortbildungszentrum verfügt über zwei organisatorisch und räumlich getrennte Bibliotheken. Der Landesrechnungshof konnte die Notwendigkeit gesonderter Bibliotheken auf dem Gelände nicht erkennen. Er empfahl deshalb, künftig nur noch eine gemeinsame Bibliothek zu unterhalten.

Die im Jahre 2008 erfolgte Zusammenführung der Einrichtungen am Standort Königs Wusterhausen sollte unter anderem zu einer möglichst gleichmäßigen Auslastung der Gebäudekapazitäten führen. Die Seminar- und Unterrichtsräume wurden aber bis August 2009 bis auf wenige Ausnahmen nur zu weniger als der Hälfte der verfügbaren Kapazitäten genutzt. Auch die Gästehäuser waren nicht ausgelastet, lediglich ein Gebäude erreichte eine durchschnittliche Belegung von mehr als der Hälfte seiner Kapazität. Der Landesrechnungshof hielt eine höhere Auslastung des Aus- und Fortbildungszentrums für notwendig. Seit der Prüfung ist eine steigende Inanspruchnahme der Kapazitäten des Aus- und Fortbildungszentrums zu verzeichnen.

Die Fachhochschule für Finanzen und die Landesfinanzschule bildeten in den letzten Jahren zu einem weit überwiegenden Anteil ihrer Tätigkeit Nachwuchskräfte für andere Länder aus. Die verhandelten Vergütungen unterschritten für das Jahr 2009 sowohl die in den Preiskalkulationen vorhandenen Ansätze als auch die tatsächlichen Gesamtkosten für diese Teilnehmer. Der Landesrechnungshof forderte das Ministerium der Finanzen auf, die von den anderen Ländern zu entrichtenden Vergütungen erneut zu verhandeln.

17.1 Prüfungsgegenstand

Als Maßnahme zur Aufgabenbündelung sah § 4 Nr. 5 des Gesetzes über Ziele und Vorgaben zur Modernisierung der Landesverwaltung²⁸⁸ vor, das vormalige Bildungszentrum der Finanzverwaltung in Königs Wusterhausen mit den Aus- und Fortbildungseinrichtungen der Steuerverwaltung und die in Kolpin ansässige Justizakademie zu einer Aus- und Fortbildungseinrichtung zusammenzuschließen. Den entsprechenden Kabinettsbeschluss aus dem Jahr 2004 ergänzte die Landesregierung 2005 um das Vorhaben, auch die Landesakademie für öffentliche Verwaltung am Standort Königs Wusterhausen anzusiedeln. Das Land Brandenburg führte daher im Jahr 2008 die Fachhochschule für Finanzen, die Landesfinanzschule, das Fortbildungszentrum der Finanzverwaltung, die Landesakademie für öffentliche Verwaltung und die Justizakademie im Aus- und Fortbildungszentrum Königs Wusterhausen räumlich zusammen:



Aufgabe der Fachhochschule für Finanzen und der Landesfinanzschule ist die fachtheoretische Ausbildung der Laufbahnbewerber des gehobenen und des mittleren Steuerverwaltungsdienstes auf der Grundlage der insoweit einschlägigen Rechtsvorschriften. Neben den Nachwuchskräften der brandenburgischen Steuerverwaltung werden auch die Nachwuchskräfte der sachsen-anhaltinischen und der Berliner Steuerverwaltung ausgebildet. Diese Einrichtungen unterhielten jeweils eigene Fachbereichsverwaltungen. Demgegenüber hat das Fortbildungszentrum der Finanzverwaltung die Aufgabe, die Bediensteten der brandenburgischen Steuerverwaltung weiterzubilden. Die Aus- und Fortbildungseinrichtungen der Steuerverwaltung führen zudem auch für die Steuerverwaltung des Bundes Aus- und Fortbildungsleistungen aus. Die Fortbildungsveranstaltungen betrafen vorrangig steuer-spezifische Fachthemen, daneben aber auch Themen zur Selbstorganisation und Kompetenzentwicklung von Führungskräften. Die Einrichtungen unterliegen der Dienst- und Fachaufsicht des Ministeriums der Finanzen.

²⁸⁸ Gesetz über die Ziele und Vorgaben zur Modernisierung der Landesverwaltung (VerwModG) in der Fassung vom 24. Mai 2004 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I, S. 186, 193).

Die beiden weiteren Fortbildungseinrichtungen sind die Justizakademie und die Landesakademie für öffentliche Verwaltung.

Die Justizakademie ist die Fortbildungsstätte für alle Laufbahngruppen des brandenburgischen Justizressorts und für den höheren Justizdienst des Landes Berlin. Seit dem Jahr 2005 ist das Gemeinsame Juristische Prüfungsamt auf der Grundlage eines Staatsvertrages für die Grundsatzangelegenheiten der Fortbildung des höheren Justizdienstes und des nicht richterlichen Dienstes sowie die Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen für den höheren Dienst (jeweils ohne Justizvollzug) zuständig. Das Ministerium der Justiz (MdJ) bestimmte daher zuletzt im Jahr 2010, dass der Direktor der Justizakademie für die Aufgaben:

- Planung der Fortbildungsveranstaltungen und Erstellen des jährlichen Fortbildungsprogramms,
- Organisation und Vorbereitung der Fortbildungsveranstaltungen und
- Durchführung und Auswertung von Fort- und ausgewählten Ausbildungsveranstaltungen

verantwortlich ist, soweit sie nicht in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinsamen Juristischen Prüfungsamtes fallen. Die Justizakademie unterliegt der Dienstaufsicht des Ministeriums der Justiz und der Fachaufsicht des Gemeinsamen Juristischen Prüfungsamtes der Länder Berlin und Brandenburg.

Die Aufgaben der Landesakademie für öffentliche Verwaltung sind u. a.:

- die Durchführung von Qualifizierungslehrgängen für Angestellte sowie für einzelne Gruppen,
- die Planung und Durchführung ressortübergreifender Veranstaltungen zur fach- und funktionsbezogenen Fortbildung vor allem in den Themen Recht, Haushalt, Finanzen und Verhaltensorientierung, zur Führungskräftefortbildung sowie zur fach- und reformorientierten Fortbildung,
- die Planung und Durchführung von In-House-Veranstaltungen für einzelne Ressorts und ausgewählte Adressatenkreise sowie
- die Planung und Durchführung allgemein weiterqualifizierender Angebote (z. B. Fremdsprachen).

Die Dienst- und Fachaufsicht übt das Ministerium des Innern (MI) aus.

Die Einrichtungen sind eigenständige Einrichtungen im Sinne des brandenburgischen Landesorganisationsgesetzes (LOG)²⁸⁹. Ihre Haushaltsmittel sind dem Einzelplan des Ministeriums der Finanzen (MdF) zugeordnet (Kapitel 12 040), allein die Personalausgaben der Landesakademie für öffentliche Verwaltung und der Justizakademie sind beim MI und beim MdJ veranschlagt. Die Verantwortlichkeit für die Planung, den Inhalt und die Durchführung der Schulungsmaßnahmen verblieb in der fachlichen Hoheit der betreffenden Ressorts. Um die Verwaltungsstrukturen zu optimieren, werden Verwaltungsaufgaben für die Aus- und Fortbildungseinrichtungen von der Zentralen Verwaltung wahrgenommen, die der Fachhochschule der Finanzen zugeordnet ist. Ihre Zusammenarbeit untereinander und mit der Zentralen Verwaltung organisierten die Einrichtungen zunächst eigenständig. Im April 2010 schlossen die Leiter der Einrichtungen eine Kooperationsvereinbarung zur Regelung der weiteren Zusammenarbeit ab.

Mit der Übernahme der fachtheoretischen Steuerausbildung hatte das Land zunächst die weitere Belegung der Landesliegenschaft am Standort Königs Wusterhausen gesichert. Durch die Zusammenführung mit weiteren Bildungseinrichtungen war nunmehr vor allem beabsichtigt, die Bewirtschaftungskosten zu senken und Personalstellen einzusparen.

Die Zusammenführung sollte aber auch eine gleichmäßigere Belegung von Seminar- und Unterkunftsräumen und verbesserte Organisationsbedingungen bewirken.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte in den Jahren 2009 und 2010 die Tätigkeit des Aus- und Fortbildungszentrums. Das Prüfungsverfahren umfasste die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie den Jahresabschluss im Haushaltsjahr 2008. Darüber hinaus prüfte der LRH, ob das MdF im Rahmen der Verwaltungsvereinbarungen mit den anderen Ländern angemessene Vergütungen vereinbarte. Er untersuchte auch, ob das Land durch die Zusammenführung der Einrichtungen an einem gemeinsamen Standort die möglichen Synergieeffekte ausschöpfen konnte.

17.2 Prüfungsergebnis

Die Schaffung des Aus- und Fortbildungszentrums Königs Wusterhausen ermöglichte für die beteiligten Einrichtungen zunächst, die Zahl der (Plan-)Stellen ab dem Haushaltsjahr 2008 um etwa 20 % zu reduzieren. Die weitgehende Übertragung von Verwaltungsaufgaben und Personal auf die Zentrale Verwaltung entlastete dabei die einzelnen Einrichtungen. Die Personalbedarfsplanung des Landes strebt an, den Personalbestand bis zum Jahr 2014 weiter zu verringern.

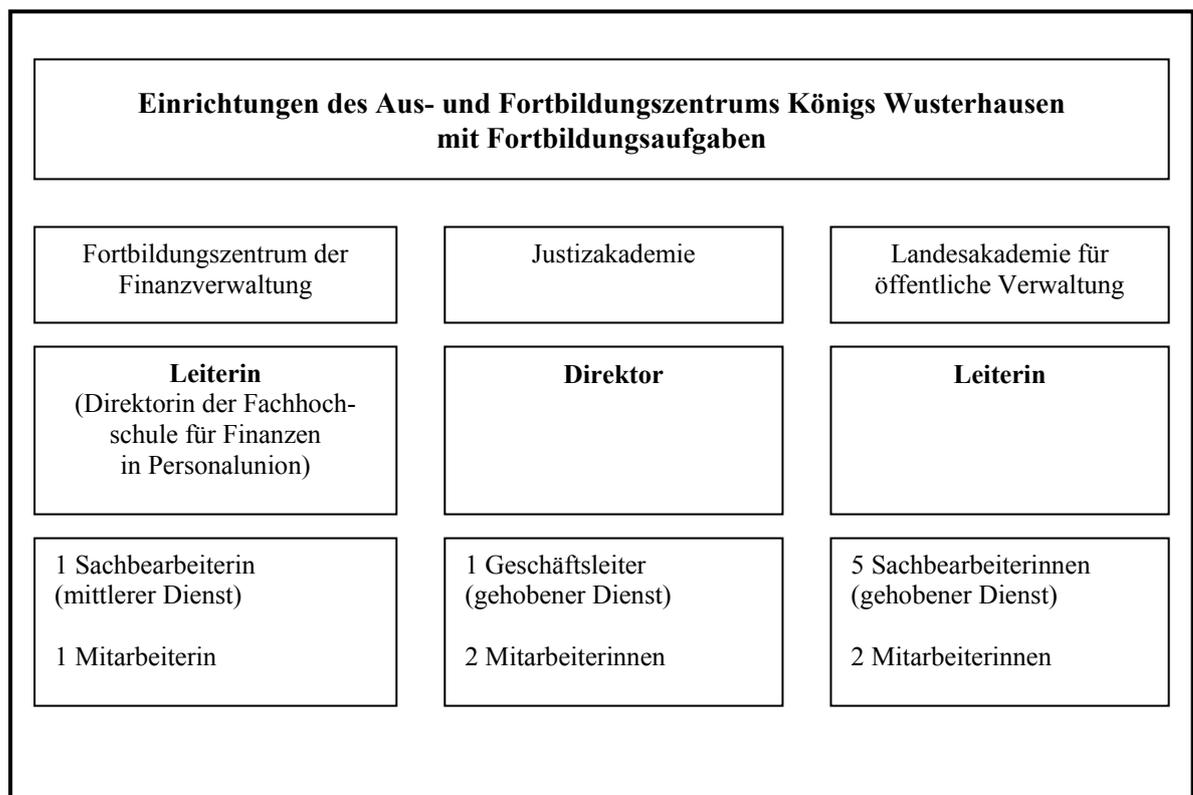
Ein Vergleich der Bewirtschaftungskosten der Liegenschaften vor und nach der Zusammenführung war mangels aussagekräftiger Kosten- und Leistungsrechnungen nicht möglich. Die Investitionen in die Gebäudestruktur und technischen Einrichtungen bewirkten zumindest u. a. erhöhte Nutzungsmöglichkeiten für die Veranstaltungsteilnehmer. Die Zusammenlegung ersparte ebenso Sanierungsaufwendungen, die das Land bei Fortführung der vorherigen Fortbildungsstandorte hätte tragen müssen.

²⁸⁹ Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz- LOG) in der Fassung vom 20. Dezember 2010 (GVBl.I/10, [Nr. 42]).

17.2.1 Aufbau- und Ablauforganisation

Bei den drei Fortbildungseinrichtungen des Aus- und Fortbildungszentrums waren im Jahr 2009 insgesamt noch 15 Bedienstete tätig. Hiervon entfielen auf das Fortbildungszentrum der Finanzverwaltung drei Bedienstete. Die Justizakademie hatte vier Bedienstete und die Landesakademie für öffentliche Verwaltung hatte acht Bedienstete.

Beamte des höheren Dienstes leiteten jeweils die Dienstgeschäfte, wobei die Direktorin der Fachhochschule für Finanzen zugleich sowohl Leiterin der Landesfinanzschule als auch des Fortbildungszentrums der Finanzverwaltung war (ohne Ausweis einer gesonderten [Plan-]Stelle). Bei der Wahrnehmung der Geschäfte der einzelnen Einrichtungen wurde sie jeweils von Ständigen Vertretern unterstützt.



Die drei Fortbildungseinrichtungen führten überwiegend gleichartige Aufgaben in parallelen Tätigkeitsstrukturen aus. Dazu zählen im Wesentlichen:

- die Erhebung des Fortbildungsbedarfs in den jeweiligen Ressorts und ihren nachgeordneten Einrichtungen,
- die inhaltliche und organisatorische Konzeption von Fortbildungsveranstaltungen (Referentenauswahl, Abstimmung der Fortbildungsinhalte sowie Zeit und Ort der Fortbildungsveranstaltungen mit den Referenten, Abschluss der Honorarverträge) sowie
- das Veranstaltungsmanagement (Teilnehmer- und Raumverwaltung, Betreuung von Referenten und Teilnehmern vor Ort).

Das Jahresprogramm 2010 der Landesakademie für öffentliche Verwaltung wies insgesamt 369 Veranstaltungen aus. Themenschwerpunkte waren u. a. Fortbildungsveranstaltungen für Führungskräfte (z. B. zu den Themen Kommunikation oder persönliche und soziale Kompetenz), zu den rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Grundlagen des Verwaltungshandelns oder zum öffentlichen Dienstrecht. Daneben organisierte die Landesakademie für öffentliche Verwaltung Zusatzveranstaltungen nach Einzelvorgaben auftraggebender Ressorts. Die Konzeption der Fortbildungsveranstaltungen erfolgte im Wesentlichen durch die Bediensteten des gehobenen Dienstes. Die Leiterin der Landesakademie für öffentliche Verwaltung befasste sich mit 71 % ihrer Jahresarbeitszeit mit Leitungs- und Koordinationsaufgaben sowie Grundsatzfragen. Sie konzipierte auch Fortbildungsveranstaltungen und Zusatzveranstaltungen.

Für das Fortbildungszentrum der Finanzverwaltung wurden die Fortbildungsveranstaltungen im Wesentlichen durch das MdF, aber auch durch die Leiterin des Fortbildungszentrums der Finanzverwaltung konzipiert.

Das Jahresprogramm 2010 der Justizakademie wies insgesamt 324 Veranstaltungen aus. Nach Einschätzung des LRH betrafen die Veranstaltungen zumeist justizspezifische Inhalte, wie z. B. Tagungen zum Gesellschafts- und Baurecht. Daneben waren im Jahresprogramm 2010 aber auch Veranstaltungen aufgeführt, deren Planung und Vermittlung keine justizspezifischen Vorkenntnisse erforderte. Dies waren z. B. Veranstaltungen für Führungskräfte, Seminare zum Dienstrecht, allgemeine IT-Veranstaltungen, Fitness- und Selbstverteidigungskurse für Justizwachtmeister oder Veranstaltungen für Personalvertretungen. Soweit die Veranstaltungen fachspezifische Themen der Justiz zum Inhalt hatten, waren einige Veranstaltungen bereits im Jahresprogramm 2009 enthalten. Nach den eigenen Angaben des Direktors der Justizakademie konzipierte er mit einem Anteil von 40 % seiner Jahresarbeit ausgewählte Fortbildungsveranstaltungen für den gehobenen und höheren Dienst der Justizverwaltung. Weitere 40 % seiner Jahresarbeitszeit wandte er für die Bearbeitung von Grundsatzfragen der Justizakademie und die Unterstützung des Gemeinsamen Juristischen Prüfungsamtes auf. Die übrigen Veranstaltungen für den gehobenen Dienst wurden von dem Geschäftsleiter der Justizakademie konzipiert. Die Justizakademie nahm weiterhin einzelne Organisations-, Haushalts- und Personalaufgaben wahr, obwohl diese durch die Zentrale Verwaltung hätten übernommen werden können.

Die Einrichtungen wendeten erhebliche Zeit für die Koordinierung der Tätigkeiten der Einrichtungen untereinander und ihre Zusammenarbeit mit der Zentralen Verwaltung auf.

Bereits vor der Zusammenführung der Einrichtungen unterhielt die Fachhochschule für Finanzen eine umfangreiche Fachbibliothek am Standort Königs Wusterhausen. Daneben sah die Justizakademie eine eigene Bibliothek für die Referenten und Teilnehmer der justizspezifischen Veranstaltungen mit einer zeitlich umfassenden Zugriffsmöglichkeit als notwendig an, welche auch die Aufgaben einer Standardbibliothek für die Justizverwaltung zu erfüllen habe. Beide Bibliotheken stehen grundsätzlich allen Teilnehmern von Aus- und Bildungsmaßnahmen oder Externen offen; sie sind jedoch in verschiedenen Gebäuden untergebracht. Wie der LRH feststellte, enthielt der überwiegende Anteil der Literaturbestände der Bibliothek der Justizakademie nur vereinzelt oder keine Entleihvermerke. Befragungen der Bediensteten wiesen darauf hin, dass die Bibliothek fast gar nicht durch Teilnehmer oder Referenten genutzt wurde. Fachliteratur wurde erworben, die bereits in der Bibliothek der Fachhochschule für Finanzen zur Verfügung stand. Diese Doppelbeschaffungen verursachten vermeidbare Mehrausgaben.

17.2.2 Auslastung der Liegenschaft

17.2.2.1 Unterrichtskapazitäten

Im Aus- und Fortbildungszentrum stehen insgesamt 65 Lehrsäle, Seminarräume, Tagungsräume und sonstige Räume für Aus- und Fortbildungsveranstaltungen zur Verfügung. Die Räume des Hörsaalgebäudes sowie des neu errichteten Seminargebäudes können überwiegend für die Durchführung herkömmlicher Unterrichts- bzw. Seminarveranstaltungen genutzt werden. Weitere Veranstaltungsräume haben eine besondere Größe oder Ausstattung (Tagungsräume für Großveranstaltungen bzw. PC-Lehrsäle für IT-gestützte Bildungsmaßnahmen). Die Aus- und Fortbildungseinrichtungen verfügen jeweils über ein Kontingent an Unterrichtsräumen, das sie mit Unterstützung der Zentralen Verwaltung eigenständig belegen. Bei Bedarf stellen sie nicht benötigte Kapazitäten den anderen Einrichtungen zur Verfügung.

Soweit auswertbare Belegungsdaten der Zentralen Verwaltung für diese Räume vorhanden waren, verzeichneten alle Aus- und Fortbildungseinrichtungen im Betrachtungszeitraum Januar bis August 2009 nur eine Auslastungsquote von weniger als der Hälfte der verfügbaren Kapazitäten. Die Einrichtungen lasteten die Räume im Durchschnitt jeweils nur zwischen 18 % und 40 % der verfügbaren Seminartage aus. Die Landesakademie für öffentliche Verwaltung erreichte dabei die höchste durchschnittliche Auslastung. Nur sie konnte zeitweise ihre Lehrsalkapazitäten zu mehr als der Hälfte auslasten.

17.2.2.2 Übernachtungskapazitäten

Für Übernachtungen der Teilnehmer von Aus- und Fortbildungsveranstaltungen bietet das Aus- und Fortbildungszentrum in sechs Häusern Einzelzimmer an. Die Übernachtungsdauer ist bei Fortbildungsveranstaltungen kurzfristig angelegt. Der Umfang der Inanspruchnahme hängt u. a. vom Angebot mehrtägiger Bildungsveranstaltungen sowie der Entfernung des Veranstaltungsortes zum Wohnort der Veranstaltungsteilnehmer ab. Die längerfristige Belegung der Gästehäuser der Fachhochschule für Finanzen und der Landesfinanzschule für Ausbildungszwecke ist maßgeblich abhängig vom Umfang der Ausbildung von Nachwuchskräften der Steuerverwaltungen.

Die Übernachtungskapazitäten der Gästehäuser waren in keinem Monat vollständig ausgelastet. Nur ein von der Fachhochschule der Finanzen genutztes Gästehaus (Haus 7) verzeichnete eine durchschnittliche Auslastungsquote von mehr als 60 %. Das den Fortbildungsteilnehmern vorrangig zugewiesene Gebäude (Haus 5) war im gleichen Zeitraum durchschnittlich nur zu weniger als der Hälfte der möglichen Tage belegt. Drei weitere überwiegend den Nachwuchskräften des mittleren Dienstes und Fortbildungsteilnehmern vorbehaltene Gästehäuser (Häuser 1 bis 3) waren sogar nur zu weniger als einem Fünftel der belegungsfähigen Übernachtungskapazitäten ausgelastet. Der LRH prüfte die Auslastung dieser Häuser für den Zeitraum August 2008 bis September 2009. Er ging bei seiner Berechnung davon aus, dass eine Belegung maximal an 182 Werktagen jährlich möglich ist. Er berücksichtigte dabei vier Übernachtungen je Woche und minderte die verfügbaren Kapazitäten um auf Feiertage fallende Werktage, Raumsperren wegen Bauarbeiten oder zweckfremder Nutzung sowie die Sommerpause des Aus- und Fortbildungszentrums.

17.2.3 **Verwaltungsvereinbarungen der Steuerverwaltung mit anderen Ländern**

Bereits seit 1999 führt das Land Brandenburg auf der Grundlage vertraglicher Verwaltungsvereinbarungen die fachtheoretische Ausbildung auch für Nachwuchskräfte der Steuerverwaltung Sachsen-Anhalts aus. Seit dem Jahr 2002 übernahm es auch die Ausbildung für die Berliner Steuerverwaltung. Seit 2010 kooperiert das Land auch mit dem Bundesministerium der Finanzen und bildet Nachwuchskräfte für das Bundeszentralamt für Steuern aus. Das Land Brandenburg selbst bildete in den letzten Jahren nur noch wenige Finanz- und Steueranwärter aus. Erstmals im Jahr 2010 stellte die brandenburgische Steuerverwaltung wieder Nachwuchskräfte für die Laufbahn des gehobenen Dienstes ein.

Beide Ausbildungseinrichtungen der Steuerverwaltung führten so zu einem weit überwiegenen Anteil ihrer Tätigkeit die Ausbildung für die anderen Länder durch. Die Fachhochschule für Finanzen erreichte im Jahr 2009 mit insgesamt 155 Studenten des gehobenen Dienstes dennoch nur eine Auslastung von 81 % ihrer Ausbildungskapazitäten. Zugleich war die Zahl der Steueranwärter des mittleren Dienstes mit maximal 61 seit dem Jahr 2006 gering, die Ausbildungskapazitäten der Landesfinanzschule blieben daher im Wesentlichen ungenutzt. Erst die voraussichtlich steigende Inanspruchnahme der Ausbildungskapazitäten ab dem Jahr 2010 lässt eine annähernde Vollausslastung beider Einrichtungen erwarten.

Ausgehend von einer Kalkulation der Personal- und Sachkosten hatte die brandenburgische Steuerverwaltung mit den Ländern Berlin und Sachsen-Anhalt die Übernahme der fachtheoretischen Ausbildung der Nachwuchskräfte des gehobenen und mittleren Dienstes der Steuerverwaltung gegen Vergütung in vertraglich vereinbarter Höhe verhandelt. Die mit den anderen Ländern geschlossenen Verträge legten jeweils Zeitpunkt und Höhe der für die Dauer der Ausbildung zu leistenden Entgelte fest. Gemäß der erstmals für das Jahr 2009 erstellten Kosten- und Leistungsrechnung beinhalten die Gesamtkosten der Liegenschaft zu einem hohen Anteil Fixkosten. Die von den anderen Ländern gezahlten Entgelte für das Jahr 2009 waren nicht kostendeckend; die entsprechend der Vereinbarungen in Rechnung gestellten Beträge unterschritten sowohl die in den ursprünglichen Kalkulationen vorhandenen Ansätze als auch die tatsächlichen Gesamtkosten für diese Teilnehmer.

17.3 **Folgerungen**

Die sinkende Finanzmittelausstattung und die demografische Entwicklung sollten für das Land Brandenburg Anlass sein, seine Verwaltungsstrukturen fortlaufend zu modernisieren, um seine Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erledigen zu können. Hierzu eröffnen sich beim Aus- und Fortbildungszentrum Königs Wusterhausen Gestaltungsspielräume.

Die Zusammenführung der Einrichtungen auf einer Liegenschaft bewirkte bereits erste positive Synergieeffekte. Bei der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung konnten die Fortbildungseinrichtungen des Aus- und Fortbildungszentrums die von der Landesregierung angestrebten gegenseitigen Förderungs- und Nutzungsmöglichkeiten bisher aber nur teilweise ausschöpfen.

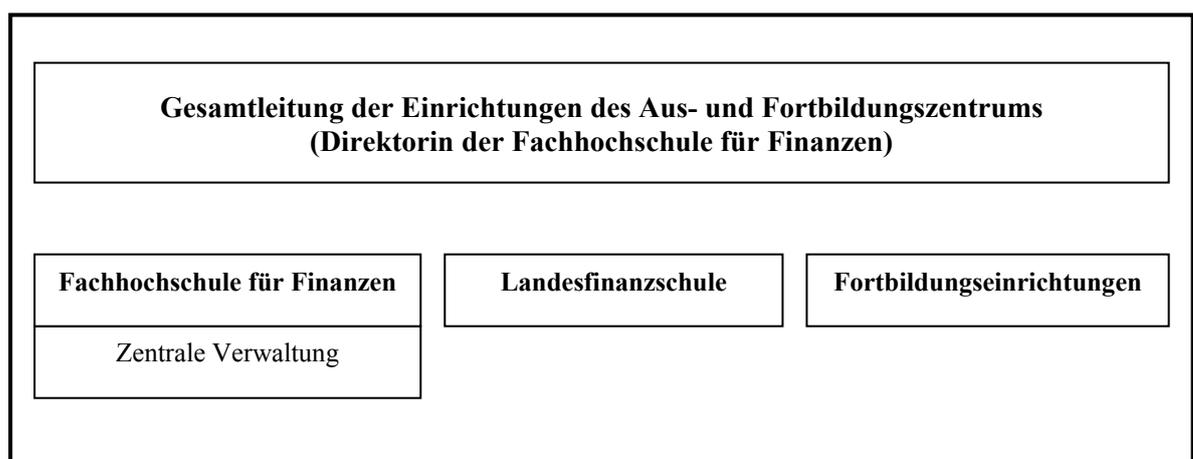
Um die Tätigkeit des Aus- und Fortbildungszentrums zu optimieren, empfahl der LRH,

- das Aus- und Fortbildungszentrum unter eine einheitliche Gesamtleitung zu stellen,
- die drei eigenständigen Fortbildungseinrichtungen in einer gemeinsamen Fortbildungseinrichtung zusammenzufassen und deren Aufgaben in die Bereiche „Veranstaltungskonzeption“ und „Veranstaltungsmanagement“ zu bündeln,
- allgemeine Verwaltungsaufgaben vollständig auf die Zentrale Verwaltung zu übertragen und
- die Aufgaben der Fachbereichsverwaltungen der Fachhochschule für Finanzen und der Landesfinanzschule zu bündeln.

Da der Standort überwiegend durch die Ausbildungseinrichtungen der Steuerverwaltung genutzt wird, sollte für die Gesamtleitung des Aus- und Fortbildungszentrums die Direktorin der Fachhochschule für Finanzen zuständig sein. Diese sollte eine einheitliche Gesamtleitung aller Einrichtungen des Aus- und Fortbildungszentrums vor allem im administrativen Bereich (Vertretung nach außen, Standortverwaltung etc.) gewährleisten. Hinsichtlich der Fortbildungseinrichtung sollten die fachlichen Weisungsrechte unverändert bei den jeweiligen Ressorts verbleiben.

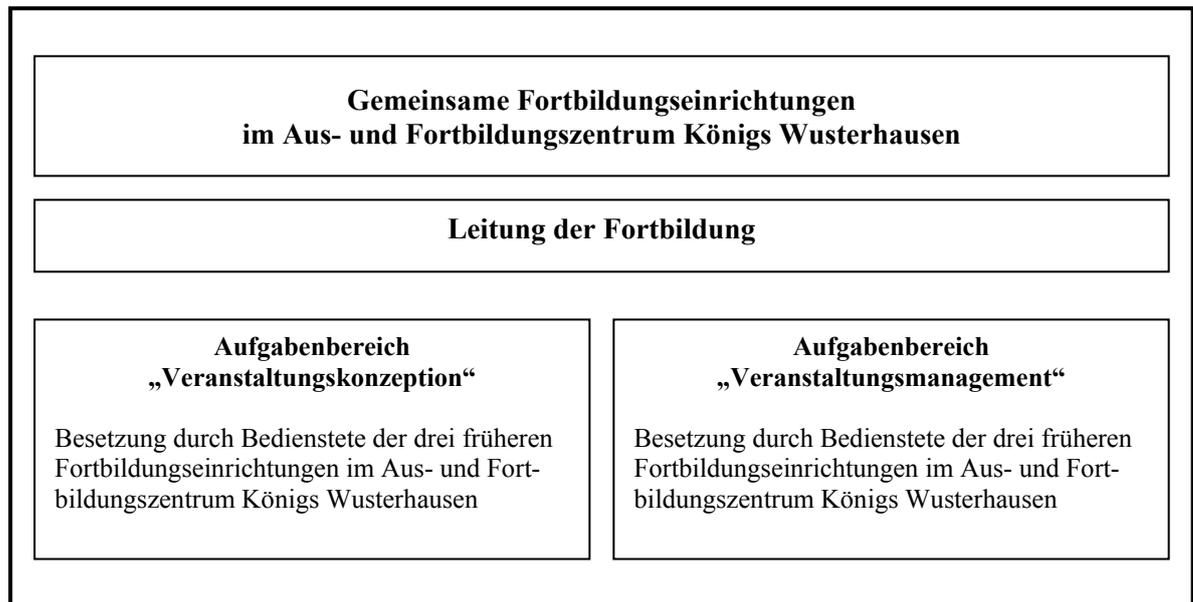
Nach Ansicht des LRH sollte auf der Hierarchieebene unterhalb der Gesamtleitung des Aus- und Fortbildungszentrums ein Fachbereichsleiter für die gemeinsame Fortbildungseinrichtung zuständig sein. Dieser wäre unmittelbarer Ansprechpartner für die Ressorts und an die inhaltlichen und mengenmäßigen Vorgaben der an den Bedürfnissen der Ressorts orientierten Jahresprogramme gebunden.

Die Organisationsstruktur des Aus- und Fortbildungszentrums würde dann wie folgt aussehen:



Die Sachbearbeiter und Mitarbeiter des Fortbildungszentrums der Finanzverwaltung, der Justizakademie und der Landesakademie für öffentliche Verwaltung würden den Arbeitsbereichen „Veranstaltungskonzeption“ und „Veranstaltungsmanagement“ zugeordnet.

Die gemeinsame Einrichtung könnte als zentraler Fortbildungs-Dienstleister agieren und wie folgt aufgebaut sein:



Die geringe Personalausstattung und die weitgehenden Gemeinsamkeiten bei der Aufgabenwahrnehmung der drei Fortbildungseinrichtungen legen deren Zusammenführung in einer größeren Organisationseinheit nahe. Das LOG schreibt für Behörden und Einrichtungen des Landes zwar keine bestimmte Mindestgröße vor. Gemäß der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes²⁹⁰ sollten aber bereits unselbstständige Organisationseinheiten auf Referatsebene aus mindestens fünf Bediensteten bestehen. Auch die in die haushaltsrechtliche Fachliteratur übernommenen Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für die Organisation der Ministerien (sog. „Choriner Beschlüsse“) sehen für ein Referat einen Mindestbestand von fünf sachbearbeitenden Bediensteten des gehobenen und höheren Dienstes vor. Sie fordern Organisationsstrukturen, die der Referatsleitung ausschließlich Führungsaufgaben und bedarfsweise herausgehobene Sachbearbeitungsaufgaben zuweisen. Diese Anforderungen beruhen auf dem Gebot des organisatorischen Minimums, das eine kleinstmögliche Anzahl von Organisationsstufen und -einheiten vorsieht. Sie sind daher nicht nur für oberste Landesbehörden, sondern erst recht an selbstständige Einheiten des nachgeordneten Bereichs der Landesverwaltung zu stellen.

²⁹⁰ Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg (GGO) in der Fassung vom 21. Dezember 2010, BRAVORS.

Eine Optimierung der Arbeitsabläufe bei der Planung und Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen sieht der LRH zunächst darin, die Leitung der gemeinsamen Fortbildung weitgehend von der Konzeption von Fortbildungsveranstaltungen zu entlasten. Insofern verweist der LRH auf die Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Finanzverwaltung, wo die Konzeption von Fortbildungsveranstaltungen im Wesentlichen von Bediensteten des Ministeriums der Finanzen wahrgenommen wird. Er begrüßt zudem, dass im Bereich der Landesakademie für öffentliche Verwaltung grundsätzlich auch fachlich anspruchsvolle Fortbildungsveranstaltungen für den höheren Dienst von Bediensteten des gehobenen Dienstes konzipiert werden. Für verbesserungswürdig erachtet der LRH indes, dass bei der Justizakademie in der Vergangenheit in zu großem Umfang Veranstaltungen durch den Direktor der Justizakademie selbst konzipiert und Grundsatzangelegenheiten bearbeitet wurden. Er verweist insoweit auf die Zuständigkeit des Gemeinsamen Juristischen Prüfungsamts für Grundsatzangelegenheiten der Fortbildung des nicht richterlichen Dienstes sowie des höheren Dienstes. Im Übrigen können Fortbildungsveranstaltungen verstärkt durch Angehörige des gehobenen Dienstes konzipiert werden. Hierfür spricht auch die Zusammensetzung der Veranstaltungen aus dem Jahresprogramm 2010 der Justizakademie, die teilweise entweder keinen justizspezifischen Inhalt aufwiesen oder aber bereits im Jahresprogramm 2009 enthalten waren und deshalb nicht wieder völlig neu konzipiert werden mussten. Vergleichbare Veranstaltungen bieten zudem auch andere Anbieter des Landes für alle Bediensteten der Landesverwaltung.

Die Bündelung der Fortbildungsaufgaben in einer Einrichtung kann es den Bediensteten ermöglichen, sich ausschließlich auf ihre Kernaufgaben, die Konzeption und Ausrichtung der Fortbildungsveranstaltungen, zu konzentrieren. Die Leitung der Fortbildung würde bei der vorgeschlagenen Struktur verstärkt ihre Steuerungs- und Führungsaufgaben wahrnehmen und nur im Einzelfall die Betreuung herausgehobener Veranstaltungen übernehmen. Ressortspezifische Anforderungen könnten so weiterhin Beachtung finden, allgemeine Fortbildungsinhalte aber auch einem breiteren Teilnehmerkreis zugänglich gemacht werden.

Durch die Zusammenführung der Fortbildungsaufgaben auf eine Einrichtung und die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben auf die Zentrale Verwaltung entfällt zudem der bisherige Koordinationsaufwand zwischen den Einrichtungen. Die größere Anzahl von Bediensteten in einer Fortbildungseinrichtung erlaubt es eher, Personalausfälle und die Bewältigung von Belastungsspitzen durch entsprechende Vertretungsregelungen aufzufangen.

Im Hinblick auf die geringe Nutzungsintensität der Justizbibliothek konnte der LRH daneben die weitere Notwendigkeit gesonderter Bibliotheken der Fachhochschule für Finanzen nicht erkennen. Er ging vielmehr davon aus, dass eine Zusammenführung beider Bibliotheken u. a. eine intensivere Nutzung der gesamten Fachliteratur durch alle Teilnehmer der Aus- und Fortbildungsmaßnahmen gewährleisten würde und empfahl, beide Bibliotheken organisatorisch und örtlich zusammenzuführen.

Der LRH geht davon aus, dass bei Erfüllung dieser Voraussetzungen lediglich ein Bediensteter des höheren Dienstes zur Leitung des gemeinsamen Fortbildungsbereichs erforderlich ist. Nach Ansicht des LRH könnte das Aus- und Fortbildungszentrum insbesondere durch den Wegfall einer (Plan-)Stelle des höheren Dienstes Ausgaben von ca. 100.000 Euro pro Jahr einsparen.²⁹¹

Das Aus- und Fortbildungszentrum konnte im Zeitraum 2008/2009 seine Unterrichts- und Übernachtungskapazitäten nur unzureichend auslasten. Der Nutzungsumfang der Raumkapazitäten ist dabei zwar grundsätzlich von verschiedenen Faktoren abhängig, die es selbst nur teilweise beeinflussen kann. Hierzu zählen Anzahl und Verteilung der mehrtägigen Fortbildungsveranstaltungen, Schwankungen bei der Nachfrage der Aus- und Fortbildungsangebote und die grundsätzlich eingeschränkte Nutzbarkeit von Spezialräumen. Sie ist aber ebenso geprägt von den persönlichen Entscheidungen der Teilnehmer, auf der Liegenschaft zu übernachten.

Der LRH ist sich daher bewusst, dass verschiedene Rahmenbedingungen einer Vollaustattung während des gesamten Jahres entgegenstehen. Er sah dennoch Anlass, verstärkte Anstrengungen zur Auslastung der Liegenschaften zu fordern. Angesichts der eingeschränkten Zahl der jährlich belegungsfähigen Werkzeuge hielt er eine durchschnittliche Auslastung der Unterrichts- und Übernachtungskapazitäten von weniger als 50 % nicht für vertretbar. Der LRH hielt verstärkte Anstrengungen für notwendig, um die Auslastung zu erhöhen. Er empfahl neben einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit auch, alternative Nutzungskonzepte aufzustellen, die Reservierungsvorgaben zu standardisieren und die Raumverwaltung vollständig auf die Zentrale Verwaltung zu übertragen. Optimiert werden könnte der Reinigungszyklus, der bisher eine durchgängige Zimmerbelegung hemmte. Freie Raumkapazitäten könnten letztendlich auch Drittnutzern gegen ein angemessenes Entgelt zur Nutzung überlassen werden.

Ohne die Vereinbarungen mit den anderen Ländern über die Ausbildung der Nachwuchskräfte hätte die brandenburgische Steuerverwaltung die Belegung ihrer Ausbildungsstätten in Königs Wusterhausen nicht sicherstellen können. Mit Blick auf die Personalsituation und die Altersstruktur der Steuerverwaltung begrüßte der LRH die Entscheidung des Ministers der Finanzen, wieder verstärkt Nachwuchskräfte für die Steuerverwaltung einzustellen. Er hob aber kritisch hervor, dass das Land Brandenburg - vor allem bei der Ausbildung des gehobenen Dienstes - in Kauf nahm, dass die mit den anderen Ländern vereinbarten Entgelte die tatsächlichen Kosten nur unzureichend decken und so auf potenzielle Einnahmen verzichtete. Der LRH wies darauf hin, dass die unzureichende Kostenerstattung in Verbindung mit der unvollständigen Auslastung letztendlich die Ausbildung der eigenen Anwärter verteuert und forderte die Verwaltung zu weiteren Verhandlungen auf, um eine angemessene Kostenübernahme zu erreichen.

²⁹¹ Vgl. Personalkostensätze des Bundesministeriums der Finanzen für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (nachgeordnete Behörden), durchschnittliche Personalkostensätze einschließlich sonstiger Personalgemeinkosten.

17.4 Stellungnahmen

Die beteiligten Ressorts teilen die Einschätzung des LRH nicht, dass die Fortbildungseinrichtungen vergleichbare Aufgaben in parallelen Tätigkeitsstrukturen durchführen, da sie unterschiedliche Bildungsaufträge haben. Sie sind der Auffassung, dass die Qualität und Quantität der Fortbildungsangebote mit nur einem Bediensteten des höheren Dienstes nicht aufrecht zu erhalten sei und bezweifeln daher auch das bezifferte Einsparvolumen. Sie stellen in Frage, dass herausgehobene Sachbearbeitungsaufgaben (vor allem Planungs- und Konzeptionsaufgaben) an Bedienstete des gehobenen Dienstes übertragen werden können.

Die Ressorts wollten zunächst evaluieren, ob die gegenwärtige Organisationsstruktur Möglichkeiten bietet, weitere Effizienz- und Effektivitätsgewinne (z. B. durch die Übertragung weiterer organisatorischer Aufgaben auf die Zentrale Verwaltung) zu erzielen. Der hohe Koordinierungsaufwand zwischen den Einrichtungen sei durch die inzwischen abgeschlossene Übergangsphase begründet. Der Abschluss der Kooperationsvereinbarung und weitere Aufgabenübertragungen auf die Zentrale Verwaltung würde es den Einrichtungen jetzt erleichtern, sich auf die Erfüllung ihrer Kernaufgabe zu konzentrieren. Daneben wurden ressortspezifische Besonderheiten und der langwierige Abstimmungsprozess betont.

Das MdJ hält eine eigenständige Justizakademie unter der Leitung eines Angehörigen des richterlichen Dienstes für unerlässlich, um eine bedarfsgerechte Justizfortbildung sicherstellen zu können. Auch wenn das Gemeinsame Juristische Prüfungsamt Fortbildungsveranstaltungen für den höheren Justizdienst konzipiert, sei die Anwesenheit eines Mitarbeiters des höheren Justizdienstes als Ansprechpartner „auf Augenhöhe“ zur Vor-Ort-Betreuung der Teilnehmer und Referenten sowie zur fachbezogenen Veranstaltungskoordination erforderlich.

Das MdF hat zuletzt sein hohes Interesse an einer Bildungseinrichtung zum Ausdruck gebracht, die weiterhin innovativen konzeptionellen Anforderungen gerecht werden kann.

Die Fachbereichsverwaltungen der Fachhochschule für Finanzen und der Landesfinanzschule sind seit Januar 2011 organisatorisch zusammengeführt. Die Justizakademie hat inzwischen weitere Verwaltungsaufgaben auf die Zentrale Verwaltung übertragen. Das Justizressort hat sich zudem zu einer gemeinsamen Verwaltung für die beiden Bibliotheken des Aus- und Fortbildungszentrums auf der Grundlage eines entsprechenden Verwaltungsabkommens bereit erklärt.

Hinsichtlich der geringen Raumauslastung hat das MdF auf die im Prüfungszeitraum vorliegenden Gründe verwiesen. Diese wäre ohne eine Zusammenlegung der Einrichtungen noch geringer gewesen. Die Steuerverwaltung hat bereits höhere Auslastungsquoten durch eine verstärkte Nachwuchskräfteausbildung in den Steuerverwaltungen Brandenburgs, Berlins und Sachsen-Anhalts sowie durch die Verstetigung der Kooperation mit den Bund mitgeteilt. Im Bereich der Landesakademie für öffentliche Verwaltung trügen die im März 2011 begonnenen Qualifizierungslehrgänge für Tarifbeschäftigte dazu bei, die Raumauslastung zu steigern. Zudem sei es der Zentralen Verwaltung im Jahr 2010 gelungen, freie Raumkapazitäten vermehrt durch externe Nutzer zu belegen. Die Landesfinanzschule hat die nicht beanspruchten Ausbildungskapazitäten für Fortbildungstätigkeiten genutzt.

Bei der Berechnung der Auslastungsquote und der Bemessung der jährlich belegungs-fähigen Tage haben es die beteiligten Ressorts für geboten gehalten, die Schulferien und sog. „Brückentage“ nicht als belegungsfähige Tage zu berücksichtigen. Die Justizakademie hat eine Berechnung mit 140 belegungsfähigen Tagen als sachgerecht betrachtet. Die Zentrale Verwaltung hat auf der Basis von jährlich höchstens 175 belegungsfähigen Werktagen eine Auslastungsstatistik in den Jahren 2009 und 2010 erstellt. Für das erste Halbjahr 2011 hat sie eine Auslastungsstatistik auf der Basis der tatsächlichen Werktage vorgelegt. Danach waren zuletzt die Seminarräume an durchschnittlich rd. 42 % und die Gästezimmer an durchschnittlich rd. 54 % der monatlichen Werktage belegt.

Für die Bemessung der Vergütungen der anderen Länder hat das MdF die Berechnungsgrundlagen diskutiert. Es hat jedoch mitgeteilt, dass es bereits erneute Verhandlungen aufgenommen habe.

17.5 Schlussbemerkungen

Der LRH erkennt an, dass die Einrichtungen des Aus- und Fortbildungszentrums die Auslastung der Liegenschaft zuletzt bereits erkennbar erhöhen konnten und weitere Steigerungen ankündigten. Er beurteilt auch die vom MdF bzw. der Justizakademie vorgeschlagenen niedrigeren Basiswerte für die Maximalauslastung als nachvollziehbar und ebenfalls vertretbare Berechnungsbasis. Gleichwohl verdeutlichen die auf der Basis der tatsächlichen Werktage vorgelegten aktuelleren Auslastungsanalysen, dass die Belegungen der Unterrichts- und Übernachtungsräume bisher nur zeitweise die erstrebenswerte Auslastungsquote von über 67 % der verfügbaren Kapazitäten erreichte. Es gilt daher auch weiterhin, der Auslastung der vorhandenen Räume besonderes Augenmerk zu widmen.

Dem Ergebnis der weiteren Vertragverhandlungen für die Ausbildung der Nachwuchskräfte der Steuerverwaltung sieht der LRH mit Interesse entgegen.

Die Zusammenlegung des Fortbildungszentrums der Finanzverwaltung, der Justizakademie und der Landesakademie für öffentliche Verwaltung zu einer gemeinsamen Fortbildungseinrichtung sieht er weiterhin als geboten und realisierbar an. Trotz bestehender fachspezifischer Unterschiede in Bezug auf die Fortbildungsthemen und jeweiligen Ansprechpartner üben die Fortbildungseinrichtungen im Wesentlichen gleichartige Aufgaben aus, so dass ihre Zusammenführung aus organisatorischer Sicht zwingend ist. Er geht davon aus, dass erfahrene Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes den überwiegenden Anteil der konzeptionellen Vorbereitung auch von herausgehobenen Fortbildungsveranstaltungen leisten können. Ebenfalls für die Justizfortbildung geht der LRH davon aus, dass erfahrene Angehörige des gehobenen Justizdienstes Fortbildungsveranstaltungen für den höheren Justizdienst angemessen gestalten und betreuen können. Soweit für bestimmte herausgehobene Konzeptionsaufgaben eine Befassung durch den Leiter der gemeinsamen Fortbildungseinrichtung unerlässlich ist, können die Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes ihn durch qualifizierte Vorarbeiten entlasten.

Zudem sieht der LRH für die Fortbildungseinrichtung noch Entlastungspotenzial vor allem durch eine Bereinigung der Fortbildungsprogramme um Veranstaltungen mit thematischen Überschneidungen (z. B. bei Veranstaltungen zur Führungskräftefortbildung, zum Personalvertretungsrecht und IT-Veranstaltungen) und verweist auf das Angebot anderer Fortbildungseinrichtungen. Er geht ebenfalls davon aus, dass die Umsetzung der landesweiten Personalbedarfsplanung langfristig zu einer zusätzlichen Entlastung der Fortbildungseinrichtungen führen wird.

Auch die Integration der Justizakademie in eine ressortübergreifende Fortbildungseinrichtung hält er weiterhin für umsetzbar, da diese grundsätzlich der Exekutive zuzurechnen ist. Nur in wenigen anderen Ländern existieren eigenständige Justizakademien. Der LRH geht dabei davon aus, dass eine gezieltere Aufgabenabgrenzung gegenüber dem Gemeinsamen Juristischen Prüfungsamt zu einer Entlastung der Justizakademie beitragen dürfte.

Einzelplan 12 Ministerium der Finanzen

18 Neubau eines Verwaltungsgebäudes im Rahmen einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft

Die gesamten Zahlungsverpflichtungen des Landes für den Neubau des Ministeriums der Finanzen im Rahmen einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft belaufen sich während der 30-jährigen Vertragslaufzeit auf 40,2 Mio. Euro. Davon entfallen unter anderem 27,3 Mio. Euro auf die Investition und 11,0 Mio. Euro auf das Gebäudemanagement.

Auf Grund einer Entscheidung des Ministeriums der Finanzen verzichtete der Brandenburgische Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen auf eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im frühen Planungsstadium und damit auf den Vergleich geeigneter Beschaffungsvarianten. Infolgedessen unterließ der Landesbetrieb auch die bei diesem Verfahrensschritt gebotene Sensitivitätsanalyse. Eine Überprüfung hinsichtlich der Ergebnis beeinflussenden Faktoren der Wirtschaftlichkeitsberechnung fand damit nicht statt.

Der Brandenburgische Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen erstellte erst auf der Grundlage des optimierten Angebotes des später beauftragten Bieters seinen Wirtschaftlichkeitsvergleich. Als Ergebnis der Gegenüberstellung der klassischen Eigenrealisierung und einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft ermittelte er einen Barwertvorteil von 2,0 % für die Öffentlich-Private Partnerschaft. Demgegenüber errechnete der Landesrechnungshof auf Grund eigener Untersuchungen einen Barwertnachteil für die Öffentlich-Private Partnerschaft von 6,5 %. Dies kann während der gesamten Vertragslaufzeit zu einer Mehrbelastung des Landeshaushalts von bis zu 4,1 Mio. Euro führen.

Im Landeshaushalt fehlt bisher eine vollständige Veranschlagung der Ausgaben für die Öffentlich-Private Partnerschaft einschließlich der notwendigen Verpflichtungsermächtigungen. Weder bei den ausgewiesenen Investitionsausgaben noch bei den konsumtiven Ausgaben kann auf die bestehenden Zahlungsverpflichtungen des Landes geschlossen werden.

18.1 Prüfungsgegenstand

Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP)²⁹² verfolgen das Ziel, durch eine langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft öffentliche Investitionsprojekte effizienter zu realisieren als bisher. Vor dem Hintergrund der Haushalts- und Verwaltungsmodernisierung gewinnen sie als alternative Beschaffungsvariante gegenüber der konventionellen Realisierung an Bedeutung. ÖPP umfassen im Regelfall die Planung, die Finanzierung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung und mitunter die Verwertung von öffentlichen Gebäuden und Infrastruktureinrichtungen durch Private.

Der Neubau für das Ministerium der Finanzen (MdF) in Potsdam ist die erste Hochbaumaßnahme, die das Land Brandenburg im Wege einer ÖPP durchführen lässt. Über die neu gewählte Beschaffungsvariante hinaus versprach sich die Landesregierung durch die bauliche Verdichtung des Standortes in der Heinrich-Mann-Allee 107 und die räumliche Nähe der Ressorts zueinander Effizienzgewinne und Synergieeffekte. Weitere ÖPP-Projekte befinden sich bereits in der Planung bzw. Umsetzung. Die in einigen Ländern seit längerem etablierte Beschaffungsform ÖPP gewinnt damit auch im Land Brandenburg an Bedeutung.

Die Prüfung richtete sich insbesondere auf folgende Schwerpunkte:

- Qualität der Ermittlung des PSC,²⁹³
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
- Kosten des ÖPP-Projektes,
- Veranschlagung des ÖPP-Projektes im Landeshaushalt.

18.2 Prüfungsergebnisse

18.2.1 Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Der zentral und verkehrsgünstig gelegene Regierungsstandort Heinrich-Mann-Allee 107 befindet sich im Landeseigentum. In der Vergangenheit wurden die dort vorhandenen Gebäude vollständig saniert. Als zunächst letzter Neubau entstand im Jahre 2006 ein Gebäude für das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBS), das sich unmittelbar westlich an das MdF-Gebäude anschließt. Die bauliche Verdichtung der Liegenschaft, auf der jetzt vier Ministerien und die Staatskanzlei untergebracht sind, gelangte mit dem Neubau für das MdF zum Abschluss. Der Bedarf zur Unterbringung des MdF an diesem Standort konnte nur durch einen Neubau gedeckt werden, da andere, ggf. auch zu mietende Gebäude, nicht zur Verfügung standen.

²⁹² Als Synonym wird auch der englische Begriff „Public Private Partnership“ (PPP) verwendet.

²⁹³ PSC: Public Sector Comparator (konventioneller Vergleichswert). Er stellt das vollständig quantifizierte konventionelle Referenzobjekt dar, welches in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung den Vergleichsmaßstab mit der ÖPP-Variante bildet. Der PSC ergibt sich als die Summe aller Kosten und ggf. Erlöse für die Planung, den Bau, den Betrieb, die Finanzierung, die Risiken, die Transaktionen, die Verwaltung, die Nutzungsentgelte, die Verwertung etc. Diese Kosten (und gegebenenfalls Erlöse) werden für den gesamten Betrachtungszeitraum prognostiziert, d. h. aus empirischen Daten des Projektträgers für vergleichbare Maßnahmen oder aus Richtwerten (Schätzung) abgeleitet.

Im Mai 2006 übergab das MdF dem Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) den entsprechenden Bauantrag einschließlich des Raumbedarfsplans mit dem Auftrag, im Rahmen der Prüfung des Bauantrages verschiedene Realisierungsmöglichkeiten zur Errichtung eines Bürogebäudes und einer Kfz-Stellplatzanlage für die Gesamtliegenschaft zu untersuchen. Dabei sollten die Möglichkeiten einer konventionellen Baudurchführung anderen Realisierungsvarianten gegenübergestellt und bewertet sowie die Eignung des Projektes als ÖPP-Modell geprüft werden. Nach einem Eignungstest stellte der BLB daraufhin zunächst die Eignung der Maßnahme für eine ÖPP fest. Am 1. Juni 2006 entschied das MdF, das Vorhaben als ÖPP-Maßnahme durchzuführen.

Auf Grund dieser Entscheidung nahm der BLB eine Gegenüberstellung und Bewertung verschiedener Beschaffungsvarianten nicht vor. Er verzichtete somit auf einen vorläufigen Wirtschaftlichkeitsvergleich zu Projektbeginn, in dessen Ergebnis i. d. R. eine Vorentscheidung für oder gegen eine ÖPP-Ausschreibung zu fällen ist.

Folgende Beschaffungsmöglichkeiten hätten nach Ansicht des Landesrechnungshofs Brandenburg (LRH) dabei gegenübergestellt werden können:

- a) eine klassische Eigenrealisierung und Eigenbewirtschaftung, wobei der BLB ggf. auch Dritte mit dem Gebäudemanagement und dem Bauunterhalt beauftragt. Diese Form wurde für das MBSJ gewählt.
- b) ein ÖPP-Projekt der 1. Generation. Solche Modelle umfassen i. d. R. die Planung, die Errichtung, die Finanzierung und ggf. die eingeschränkte Instandhaltung eines Gebäudes durch einen Investor, nicht jedoch den Betrieb (Gebäudemanagement).
- c) ein ÖPP-Projekt der 2. Generation. Der private Partner übernimmt hier im Gegensatz zur Variante b) auch die Unterhaltung und den Betrieb der Immobilie.

Nach § 7 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung (LHO)²⁹⁴ sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dies erfordert grundsätzlich, dass bei der Planung von Baumaßnahmen alternative Lösungsmöglichkeiten und deren Kosten einschließlich der Folgekosten zu untersuchen sind. Auf Grund der Entscheidung des MdF wurde jedoch auf eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und damit auf den Vergleich geeigneter Beschaffungsvarianten verzichtet. Dadurch nutzte der BLB ein wesentliches Instrument für die Ermittlung der wirtschaftlichsten Beschaffungsvariante im frühen Planungsstadium nicht.

18.2.2 Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Der BLB beauftragte im Dezember 2006 eine Beratungsgesellschaft u. a. mit der Erstellung eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs auf der Grundlage des wirtschaftlichsten Angebots als Ergebnis der ÖPP-Ausschreibung. Die für die ÖPP-Variante angebotenen Gesamtbaukosten von 14.869.050 Euro beinhalten die Kfz-Stellplatzanlage. Der BLB wählte als Referenzobjekt für die konventionelle Beschaffung den Neubau für das MBSJ und ermittelte für den PSC Gesamtbaukosten von 15.660.896 Euro.

²⁹⁴ Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 28. Juni 2006 (Gesetz- und Verordnungsblatt I S. 74, 85).

Am 9. April 2008 berichtete der BLB dem MdF, dass die Umsetzung des Projektes in Form einer ÖPP insgesamt wirtschaftlicher sei als die konventionelle Beschaffung. Der beigefügte Wirtschaftlichkeitsvergleich wies einen Barwertvorteil von insgesamt 497.215 Euro aus, das entspricht 2,0 % gegenüber dem PSC.²⁹⁵ Am 25. April 2008 wurde der Vergleich abschließend präzisiert. Der Barwertvorteil belief sich nun auf 501.148 Euro (= 2,02 %). Den beiden Vergleichen liegen mit Ausnahme der Bürgschaftskosten (Gebäudemanagement) für das ÖPP-Projekt dieselben Nominalwerte zugrunde. Die für die ÖPP ausgewiesenen Konditionen basieren auf dem letzten Angebot des Bieters vom 31. März 2008.

Nach einer ersten Bewertung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs zeigten sich folgende Auffälligkeiten, welche den LRH zu einer vertieften Prüfung veranlassten:

18.2.2.1 Kosten für das Gebäudemanagement

Einen wesentlichen Bestandteil der Betriebskosten machen die Kosten für Wärmeenergie aus. Der Wärmebedarf wird jedoch von der Gestaltung des Gebäudes und der anlagentechnischen Konzeption entscheidend mitbestimmt. Für die ÖPP-Variante unterstellte die Beratungsgesellschaft in ihrem Wirtschaftlichkeitsvergleich ohne Begründung einen um 26 % geringeren Wärmebedarf als beim PSC. Das entspricht Mehrkosten von 269.000 Euro für das Referenzobjekt. Die Haushaltsunterlage-Bau für das MBSJ weist mit 330 kW nahezu den gleichen Normwärmebedarf aus, wie er mit 335 kW im Erläuterungsbericht zum optimierten Angebot des Bieters für das ÖPP-Projekt angegeben wurde. Da für die Liegenschaft Heinrich-Mann-Allee 107 Fernwärme-Anschlusszwang besteht und der Bezug von Wärme durch den BLB erfolgt, ist diese Leistung nicht Bestandteil der Gebäudemanagementleistungen des privaten Vertragspartners. Effizienzvorteile des privaten Partners, mit Hilfe einer besonders energiesparenden Bauweise und Anlagentechnik geringere Betriebskosten zu erreichen, waren daher nur eingeschränkt möglich. Die Kalkulation der Kosten für die Wärmeversorgung muss im Hinblick auf eine realistische Bewertung beim PSC jedoch anhand derselben Kriterien wie bei der ÖPP vorgenommen werden. Da der Wärmebedarf bei beiden Beschaffungsvarianten nahezu gleich groß ist, waren die unterschiedlichen Kostenansätze im Wirtschaftlichkeitsvergleich des BLB für den LRH nicht plausibel.

18.2.2.2 Transaktionskosten

ÖPP-Verfahren erfordern im Regelfall ein spezialisiertes Projektmanagement, welches sich im Wesentlichen auf folgende Bereiche erstreckt:

- juristische Beratung,
- technische Beratung und Wirtschaftlichkeitsvergleiche,
- Risikomanagement,
- Vertragsmanagement.

²⁹⁵ Grundlage des Wirtschaftlichkeitsvergleichs ist ein dynamisches Berechnungsverfahren (Kapitalwertmethode), das die Ausgaben, die zu verschiedenen Zeitpunkten anfallen, durch Umrechnung auf einen einheitlichen Bezugszeitpunkt vergleichbar macht (Berücksichtigung von Zins- und Zinseszinsseffekten). Der Barwert ist der Wert, den zukünftige Zahlungen in der Gegenwart haben. Daher ist eine Investition umso günstiger, je geringer die Summe der Barwerte aller zu leistender Zahlungen ist.

Hinsichtlich der personellen und zeitlichen Ressourcen der öffentlichen Hand sowie für eine erfolgreiche Projektumsetzung ist hierfür in vielen Fällen die Einbindung externen Sachverständigen notwendig. Die dafür beim Neubau für das MdF angefallenen so genannten Transaktionskosten beliefen sich auf insgesamt 833.600 Euro und betragen damit 6 % der Gesamtbaukosten.

Der BLB war zum Zeitpunkt des ÖPP-Eignungstests davon ausgegangen, dass die beim ÖPP-Verfahren anfallenden Transaktionskosten einen Zuschlag von maximal 1 % des mit 25,0 Mio. Euro veranschlagten Gesamtinvestitionsvolumens auf die bei konventionellen Beschaffungen entstehenden Baunebenkosten ausmachen würden. Dies hätte zusätzliche Ausgaben von 250.000 Euro bedeutet. Im Wirtschaftlichkeitsvergleich berücksichtigte die Beratungsgesellschaft bereits einen Transaktionsaufwand von 784.000 Euro, das entspricht 5,3 % der Gesamtbaukosten. Die vom BLB aufgestellte Haushaltsunterlage-Vorkosten 2009 weist demgegenüber nochmals erhöhte Transaktionskosten von 847.000 Euro aus.

Der vom BLB ermittelte Barwertvorteil von 2,0 % für die ÖPP war aus Sicht des LRH zu gering, um eine eindeutige und belastbare Entscheidungsgrundlage zugunsten dieser Beschaffungsart treffen zu können. Der abschließende Wirtschaftlichkeitsvergleich zeigte auch, dass die Kosten für das Gebäudemanagement beim ÖPP-Projekt gegenüber einem Eigenbetrieb um ein Drittel höher sind. Dieses für ein ÖPP-Projekt eher untypische Kostenverhältnis hätte für den BLB Anlass sein müssen, die Kostenstruktur insgesamt zu hinterfragen.

18.2.3 Sensitivitätsanalysen

Die Aussagekraft von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hängt größtenteils von den verwendeten Eingangsdaten und den getroffenen Annahmen ab. Sensitivitätsanalysen gestatten die Identifikation derjenigen Eingangsgrößen, die auf Grund des Prognoserisikos das Ergebnis der Untersuchung kritisch beeinflussen können. Dabei wird durch Variation der Eingangswerte die Stärke der Veränderung des Ergebnisses und damit der Wirtschaftlichkeit messbar gemacht. Wesentliche Eingangsgrößen sind insbesondere:

- Investitionskosten,
- Finanzierungskosten (Zinsen),
- Risikokosten,
- Betriebs- und Folgekosten.

Für die ÖPP-Variante liegen die Kosten für diese Größen mit den Angeboten vor und können in gewissen Grenzen im Rahmen des Verfahrens mit dem Bieter verhandelt werden. Im Gegensatz dazu stellt der PSC in der Regel aus Erfahrungswerten geschätzte Kosten dar. Um den Einfluss der verschiedenen Eingangsgrößen auf das Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs zu klären, ist daher eine qualifizierte Variation durch Sensitivitätsanalysen erforderlich. Dies unterließ der BLB.

Der LRH untersuchte den Einfluss der Risiko- und der Wärmekosten auf die Wirtschaftlichkeit des Projektes. Dabei wurden sowohl für die Untersuchungsansätze des BLB als auch des LRH die Risiko- und Wärmekostenansätze einzeln und zusammen betrachtet. Das Ergebnis zeigt, dass z. B. bei Nichtberücksichtigung der Risikokosten, die mit 11,2 % der Gesamtbaukosten in die Berechnung eingehen, die Entscheidung mit einem Nachteil von 5,4 %, d. h. 1,3 Mio. Euro, deutlich zu Ungunsten einer ÖPP ausgefallen wäre. Allein eine Reduzierung der Risikokosten auf 8,0 % hätte bereits zu einer Kostengleichheit zwischen ÖPP und Eigenrealisierung geführt. Eine Nichtberücksichtigung von Risiko- und Wärmekosten hätte den Nachteil der ÖPP auf 6,2 %, d. h. 1,4 Mio. Euro, vergrößert.

Das Beispiel der Veränderung der Wirtschaftlichkeit durch Variation der Risiko- und Wärmekosten zeigt, wie stark die Aussagefähigkeit einer Entscheidung von der Belastbarkeit der zugrunde liegenden Eingangswerte abhängt. Je realistischer die Eingangswerte ermittelt und je geringer die zu erwartende mögliche Abweichung ist, desto genauer kann die Bandbreite der möglichen Änderung einer Wirtschaftlichkeitsberechnung bestimmt und somit eine belastbare Entscheidung herbeigeführt werden.

18.2.4 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen des LRH

Der LRH führte eigene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch, um das Gesamtprojekt bewerten zu können. Um dabei die Vergleichbarkeit zwischen dem PSC und der ÖPP-Variante sicherzustellen, wurden die Kosten für die Wärmeversorgung bei der abschließenden Barwertermittlung herausgerechnet. Gründe hierfür sind der fast identische Wärmebedarf bei den beiden betrachteten Varianten und die beim BLB verbleibende Betriebsführung der Wärmeversorgung auf der Gesamtliegenschaft. Der LRH sah es außerdem für erforderlich an, die Kosten der Stellplatzanlage aus den Gesamtbaukosten des ÖPP-Projektes herauszurechnen.

Zur Ermittlung des PSC für die eigene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung griff der LRH wie der BLB auf den Neubau für das MBS als Referenzobjekt zurück. Die für die Baumaßnahme abgerechneten Ist-Kosten lagen bei 11,3 Mio. Euro. Diese reduzierte der LRH auf Grund der geringeren Nutzfläche des MdF entsprechend. Darüber hinaus waren die inzwischen erhöhte Umsatzsteuer sowie der Baupreisanstieg im Land Brandenburg ab dem Jahre 2006 (Zeitpunkt der Fertigstellung des MBS) zu berücksichtigen. Auf dieser Grundlage ermittelte der LRH für den PSC Gesamtinvestitionskosten von 13,0 Mio. Euro.

Basis der Ermittlung der Gebäudemanagementkosten für den PSC war die vorliegende Nebenkostenabrechnung des BLB gegenüber dem MBS für das Jahr 2008. Für die Reinigung und Hausmeisterdienste ergeben sich hieraus Kosten von 96.800 Euro pro Jahr. Bei einem Ansatz von 1,2 % des Wiederbeschaffungszeitwertes des Gebäudes sind die jährlichen Bauunterhaltungskosten mit 152.130 Euro anzusetzen.

Grundlage für die Beurteilung der Vorteilhaftigkeit einer Beschaffungsvariante sind die Kosten und die Barwerte über die Laufzeit des Projektes. Auf Grund seines Wirtschaftlichkeitsvergleiches kam der LRH zu dem Ergebnis, dass das ÖPP-Projekt sowohl für die Investition als auch für das Gebäudemanagement gegenüber einer Eigenrealisierung mit höheren Kosten verbunden ist. Eine Gegenüberstellung der Barwerte, die der BLB und der LRH im Rahmen ihrer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen jeweils ermittelten, ergibt Folgendes:

Wirtschaftlichkeitsvergleiche auf Basis der Barwerte				
	ÖPP	PSC	Vorteil +/Nachteil -	
BLB	24.311.484 €	24.812.632 €	+ 501.148 €	+ 2,02 %
LRH	23.013.020 €	21.608.324 €	- 1.404.696 €	- 6,50 %

Gegenüber dem im Wirtschaftlichkeitsvergleich des BLB prognostizierten Barwertvorteil der ÖPP von 2,0 % ermittelte der LRH bei seiner Berechnung einen Barwertnachteil von 6,5 % gegenüber der Eigenrealisierung. Dies bedeutet, dass während der Projektlaufzeit von 30 Jahren der Landeshaushalt um bis zu 4,1 Mio. Euro mehr belastet werden kann.

18.2.5 Veranschlagung im Landeshaushalt

Die vom BLB für das Verwaltungsgebäude bis zum Jahre 2040 zu leistenden Zahlungen gliedern sich in den investiven Teil und den konsumtiven Teil. Die gesamten Zahlungsverpflichtungen während der Projektlaufzeit von 30 Jahren belaufen sich auf 40,2 Mio. Euro.

Die bisherige Veranschlagung der Ausgaben für das ÖPP-Projekt in den Haushaltsplänen des Landes Brandenburg stellt sich wie folgt dar:

Im Haushaltsplan (HH-Plan) 2008/2009 ist in der Beilage zum Einzelplan 12 ein Gesamtkostenansatz von jeweils 25,0 Mio. Euro ausgewiesen. In den HH-Plänen 2010 und 2011 finden sich demgegenüber Gesamtkostenansätze von lediglich 1,5 Mio. Euro bzw. von 1,6 Mio. Euro. Diese Beträge lassen jedoch keinen Schluss auf die tatsächliche Höhe der Zahlungsverpflichtungen aus dem ÖPP-Vertrag zu.

Für die Haushaltsjahre 2010 und 2011 weisen die HH-Pläne in Kapitel 12 010, Titel 518 25 Mietzahlungen für das ÖPP-Projekt von 1.629.500 Euro bzw. von 1.420.000 Euro aus. Verpflichtungsermächtigungen für die Haushaltsjahre 2012 ff. sind nicht ausgewiesen. Wie in der Einzelnutzungsvereinbarung zwischen dem MdF und dem BLB festgelegt, beläuft sich der Mietzins für die o. g. Jahre auf 384.700 Euro bzw. auf 444.400 Euro. Er beinhaltet im Wesentlichen die Bewirtschaftungs- und Verwaltungskosten des BLB sowie die Gebäudemanagement-Pauschale.

Die Haushaltsgesetze zu den o. g. HH-Plänen gestatten im Rahmen von Sonderfinanzierungen das Eingehen von Verpflichtungen zulasten künftiger Haushaltsjahre. Ab dem Haushalt für die Jahre 2005/2006 enthalten die Haushaltsgesetze eine Vorhaben bezogene Übersicht über alle Sonderfinanzierungsverfahren im Bereich des Landes (ÖPP und private Vorfinanzierung öffentlicher Baumaßnahmen). Der Neubau für das MdF ist jedoch nicht Bestandteil dieser Übersichten.

Nach § 16 LHO sind Verpflichtungsermächtigungen bei den jeweiligen Ausgaben gesondert zu veranschlagen. Werden Verpflichtungen zu Lasten mehrerer Haushaltsjahre eingegangen, sollen die Jahresbeträge im HH-Plan angegeben werden. Darüber hinaus bestimmt § 17 LHO, dass bei Ausgaben für eine sich auf mehrere Jahre erstreckende Maßnahme bei der ersten Veranschlagung im HH-Plan die voraussichtlichen Gesamtkosten und bei jeder folgenden Veranschlagung außerdem die finanzielle Abwicklung darzulegen sind. Da ÖPP-Vorhaben in der Regel mit einem hohen Wertumfang und mit langfristigen rechtlichen Verpflichtungen verbunden sind, ist ihre umfassende und klare Veranschlagung im Landeshaushalt unerlässlich. Dies erfordert eine gesonderte Darstellung der ÖPP-Projekte im Haushalt sowie die Aufnahme von Verpflichtungsermächtigungen für die Gesamtlauzeit des Vertrages.

Der LRH stellte fest, dass die Haushaltsansätze für die Finanzierung der ÖPP-Maßnahme unplausibel sind und darüber hinaus eine vollständige Veranschlagung der Ausgaben im Landeshaushalt fehlt. Weder bei den im HH-Plan ausgewiesenen Investitionsausgaben noch bei den konsumtiven Ausgaben kann auf die bestehenden Zahlungsverpflichtungen von 40,2 Mio. Euro während der 30-jährigen Projektlaufzeit geschlossen werden.

18.3 Folgerungen

Der LRH empfahl dem MdF, künftig in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zur Ermittlung der vorteilhaftesten Beschaffungsvariante rechtzeitig die sich bietenden technischen und wirtschaftlichen Alternativen einzubeziehen und diese quantitativ und qualitativ nach einheitlichen Rahmenbedingungen zu bewerten. Dabei hat der PSC als maßgebliche Vergleichsgröße für die Bewertung der Eigenrealisierung große Bedeutung bei der Ermittlung der Wirtschaftlichkeit. Der LRH erwartet, dass das MdF diesen sorgfältig und objektiv ermittelt, da anderenfalls keine fundierte Entscheidung möglich ist.

Der LRH hielt es darüber hinaus für geboten, im Zuge des vorläufigen Wirtschaftlichkeitsvergleiches für eine ÖPP qualifizierte Sensitivitätsanalysen durchzuführen. Hierbei ist insbesondere der Einfluss derjenigen Eingangsgrößen auf das Ergebnis zu untersuchen, die im Vorfeld nicht hinreichend exakt erfasst werden können. Daher empfahl der LRH, dass das MdF oder der BLB auf der Grundlage geeigneter in Eigenrealisierung umgesetzter großer Baumaßnahmen die wesentlichen Eingangsgrößen untersucht, um für künftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Sensitivitätsanalysen auf eine fundierte Datenbasis zurückgreifen zu können.

Ausgehend von den Ergebnissen seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erwartet der LRH vom BLB ein qualifiziertes Projektcontrolling, bei dem die Effizienz und die Effektivität der ÖPP-Projekte begleitend beobachtet und bewertet werden.

Der LRH empfahl weiterhin, dass bei ÖPP-Projekten insbesondere die Höhe der voraussichtlichen Gesamtausgaben sowie die Verpflichtungsermächtigungen für künftige Jahre in den Haushaltsplänen ausgewiesen werden. Darüber hinaus sollten alle ÖPP-Projekte im Landesbereich künftig in einer dem Haushaltplan beigelegten vollständigen Gesamtübersicht dargestellt werden.

18.4 Stellungnahme

Das MdF hat in seiner Stellungnahme darauf verwiesen, dass der Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Projekten, nach dem eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Vorentscheidung für oder gegen eine ÖPP-Ausschreibung durchgeführt werden muss, erst Mitte 2007 im Land Brandenburg eingeführt wurde. Der BLB habe jedoch bereits im Jahr 2006 als ersten Schritt den ÖPP-Eignungstest durchgeführt und sollte dabei die konventionelle Baudurchführung anderen Realisierungsmöglichkeiten gegenüberstellen. Diese Prüfung entsprach nach Auffassung des MdF inhaltlich einer vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Es könne daher die Feststellung des LRH, dass auf eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verzichtet worden sei, nicht teilen. Im Hinblick auf aktuelle ÖPP-Verfahren bei Landesbaumaßnahmen hat das MdF mitgeteilt, dass in diesen Fällen entsprechend dem o. g. Leitfaden vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Einleitung des Vergabeverfahrens durchgeführt worden seien.

Darüber hinaus habe der BLB die Gegenüberstellung mit einem ÖPP-Projekt der 1. Generation nicht weiter verfolgt, weil dieses Modell den Lebenszyklusansatz verletze und eine wesentlich detailliertere Leistungsbeschreibung erfordert hätte. Unabhängig davon sei der Beschluss des Landtages Brandenburg vom 20. Mai 2005 (Drucksache 4/1150-B) so aufzufassen, dass nur ein ÖPP-Projekt der 2. Generation in Betracht gezogen werden sollte.

Das MdF hat außerdem geäußert, dass die im Wirtschaftlichkeitsvergleich für das ÖPP-Modell angenommenen geringeren Heizenergieverbrauchskosten nicht mit späteren Berechnungen und Verbrauchsdaten korrespondierten. Die zugrunde gelegten Werte beruhten insofern auf überschlägigen Bedarfsermittlungen. Aus einem ersten Vergleich der Wärmeverbrauchsdaten des MBS und des MdF ergebe sich bei der ÖPP-Variante auf Grund des Minderverbrauchs ein Kostenvorteil von 4.300 Euro pro Jahr. Daher müssten nach Auffassung des MdF die Wärmekosten auch Bestandteil des Wirtschaftlichkeitsvergleiches bleiben.

Die Höhe und die Entwicklung der im Rahmen des ÖPP-Verfahrens angefallenen Transaktionskosten hat das MdF bestätigt. Es hat es jedoch für zweckmäßig gehalten, die Transaktionskosten im Verhältnis zur Gesamtleistung auszudrücken, weil der überwiegende Teil der Leistungen der Finanzierung und dem Gebäudemanagement über die gesamte Vertragslaufzeit von 30 Jahren zuzuordnen seien. Insbesondere den Anteil der juristischen und wirtschaftlichen Beratung mit 2 % der Gesamtinvestitionskosten erachte das MdF bei der Durchführung des ersten ÖPP-Projektes im Land für vertretbar.

Zu der Empfehlung des LRH, im Zuge eines vorläufigen Wirtschaftlichkeitsvergleiches qualifizierte Sensitivitätsanalysen durchzuführen, hat das MdF bemerkt, dass solche Analysen im Nachhinein, das heißt im laufenden Vergabeverfahren, nicht zulässig seien.

In Bezug auf die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen des LRH hat das MdF ausgeführt, dass es eine Herausrechnung der Kosten für die Stellplatzanlage für nicht sachgerecht halte, da das Bürogebäude und die Stellplatzanlage in einem baulichen Zusammenhang errichtet werden sollten. In einer rückwirkenden Kostenbetrachtung unter Berücksichtigung aller während der Bauphase angefallenen Nachträge komme der BLB nunmehr zu einem Barwertvorteil für die Gesamtmaßnahme als ÖPP-Projekt von 0,83 %.

Das MdF hat die Auffassung vertreten, dass die ÖPP-Maßnahme im Landeshaushalt korrekt dargestellt ist. Es hat im Weiteren darauf verwiesen, dass die vertraglichen Zahlungsverpflichtungen ausschließlich zwischen dem BLB und dem Auftragnehmer sowie der finanzierenden Bank bestünden. Das MdF sei dagegen nur Gebäudenutzer. Daher würden ausschließlich die Mietzahlungen des MdF an den BLB im Landeshaushalt veranschlagt. Darüber hinaus hat das MdF zugesagt, ab dem Haushaltsplan 2012 die investiven und konsumtiven Finanzierungsanteile der ÖPP-Maßnahme für den Neubau des MdF in die Übersicht über Sonderfinanzierungsverfahren aufzunehmen.

Abschließend hat das MdF dargelegt, dass der BLB zur Beobachtung und Bewertung der Effizienz und Effektivität der ÖPP-Projekte regelmäßig Abstimmungen in der Planungs- und Bauphase vornehme. Der BLB habe darüber hinaus zugesagt, auch in der Betriebs- und Bewirtschaftungsphase für das MdF-Gebäude ein qualifiziertes Projektcontrolling sicherzustellen.

18.5 Schlussbemerkung

Der LRH begrüßt die detaillierte Auseinandersetzung des MdF und des BLB mit den Prüfungsfeststellungen.

Nach Auffassung des LRH war das MdF unabhängig von der Einführung des Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten verpflichtet, gemäß § 7 Abs. 2 LHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dies erfordert bei Baumaßnahmen eine Gegenüberstellung und Bewertung verschiedener Lösungsmöglichkeiten und deren Kosten einschließlich der Folgekosten. Darüber hinaus stellt ein ÖPP-Eignungstest keinen Wirtschaftlichkeitsvergleich mehrerer Varianten dar. Er dient vielmehr der Feststellung, ob die geplante Baumaßnahme auf Grund ihrer Spezifik für eine ÖPP grundsätzlich geeignet ist. Über den ÖPP-Eignungstest hinausgehende Vergleichsbetrachtungen wurden dem LRH jedoch nicht vorgelegt.

Der LRH kann der Interpretation des MdF, dass durch den oben genannten Landtagsbeschluss nur ÖPP-Projekte der 2. Generation in Betracht gezogen werden sollten, nicht folgen. Nach dem Wortlauf des Beschlusses des Landtages war die Landesregierung aufgefordert „zu berichten, welche öffentlichen Infrastrukturprojekte sich im Finanzplanungszeitraum 2005 bis 2008 für eine PPP eignen würden.“

Auf die Fragestellung, warum der BLB in seiner Wirtschaftlichkeitsberechnung für den PSC höhere Wärmekosten als beim ÖPP-Projekt ansetzte, ist das MdF in seiner Stellungnahme nicht näher eingegangen. Dass der Ansatz der Wärmekosten durch den BLB mit dem aktuellen Verbrauchsdatenvergleich nunmehr bestätigt würde, ist aus der Sicht des LRH nicht schlüssig, da diese Daten zum damaligen Zeitpunkt nicht vorlagen. Darüber hinaus hält er den für das MdF-Gebäude herangezogenen Betrachtungszeitraum des ersten Betriebsjahrs für nur eingeschränkt aussagefähig.

Die vom LRH bei seiner Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorgenommene Herausrechnung der Wärmeversorgungskosten fußte auf dem Ansatz, dass sich bei gleichem Norm-Wärmebedarf für das MBS und das MdF keine signifikanten Kostenunterschiede ergeben würden, die Einfluss auf die Wirtschaftlichkeitsberechnung hätten. Die hierbei zugrunde gelegten Daten für den Norm-Wärmebedarf entnahm der LRH den Planungsunterlagen für das MBS sowie dem ÖPP-Angebot. Dass sich hierbei keine nennenswerten Unterschiede ergeben, hat das MdF in seiner Stellungnahme bestätigt.

Im Gegensatz zum MdF ist der LRH der Ansicht, dass die Transaktionskosten überwiegend der Vorbereitungs- und Bauphase eines ÖPP-Projektes zuzuordnen sind. Einen Zusammenhang insbesondere mit Leistungen der Finanzierung sowie mit dem Gebäudemanagement sieht der LRH nicht, da hierfür bereits gesonderte Verwaltungskosten des BLB beim Kostenvergleich berücksichtigt wurden. Im Übrigen stellen die vom MdF als vertretbar eingeschätzten Kosten für die juristische und wirtschaftliche Beratung nur einen Teil der gesamten Transaktionskosten dar.

Der LRH verkennt nicht, dass das Bürogebäude und die Stellplatzanlage auf der Grundlage einer politischen Präferenz im Zusammenhang errichtet werden sollten. Er sah sich jedoch bei seinen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen mit dem Problem konfrontiert, dass zwar belastbare Kostenwerte für ein vergleichbares Bürogebäude vorlagen, jedoch die Kosten für die Stellplatzanlage auf Grund fehlender Referenzobjekte nur zu schätzen gewesen wären. Dies wäre jedoch für eine qualifizierte Kostenvergleichsrechnung auf der Basis von abgerechneten Kosten ungeeignet gewesen. Im Übrigen bestätigt die rückwirkende Kostenbetrachtung des BLB den vom LRH deutlich gemachten negativen Einfluss von Nachträgen auf die Wirtschaftlichkeit des Projektes.

Die Auffassung des MdF, dass die Maßnahme im Landeshaushalt korrekt dargestellt wurde, wird vom LRH nicht geteilt. Die Grundsätze von Haushaltklarheit und Haushaltswahrheit erfordern eine vollständige und transparente Veranschlagung von ÖPP-Projekten, da diese mit einem hohen Finanzvolumen und einer langen Vertragslaufzeit verbunden sind. Dabei sind insbesondere die Höhe der voraussichtlichen Gesamtausgaben sowie die Verpflichtungsermächtigungen für künftige Haushaltsjahre auszuweisen.

Im Übrigen begrüßt der LRH, dass das MdF seiner Empfehlung nachkommt und ab dem Haushaltsplan 2012 die Höhe der Gesamtausgaben, den Finanzierungsverlauf und die Vertragslaufzeit für das ÖPP-Projekt in der Übersicht über Sonderfinanzierungsverfahren zum Haushaltsgesetz ausweisen wird. Er hält es jedoch weiterhin für erforderlich, dass die notwendigen Verpflichtungsermächtigungen für die künftigen Jahre im Landeshaushalt veranschlagt werden.

Es bleibt abzuwarten, ob das Gebäudemanagement für das MdF-Gebäude durch den privaten Partner gegenüber einer Bewirtschaftung durch den BLB effizienter ist. Der LRH begrüßt, dass der BLB die Wirtschaftlichkeit des ÖPP-Projektes durch ein qualifiziertes Projektcontrolling auch in der Betriebs- und Bewirtschaftungsphase kontinuierlich betrachten und bewerten wird.

Einzelplan 20 Allgemeine Finanzverwaltung

19 „Bürgencontrolling“ anlässlich der Bürgschaft für die Kredite zur Finanzierung des Flughafens BER

Bis zu einem Höchstbetrag von 888 Mio. Euro hat sich das Land Brandenburg, vertreten durch das Ministerium der Finanzen, für Kredite der Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH verbürgt. Die Kredite dienen der Finanzierung des Flughafen Berlin Brandenburg. Auf Grund der rechtlichen Ausgestaltung der Bürgschaft tragen die Kredit gebenden Banken kein Ausfallrisiko. Unabhängig vom wirtschaftlichen Erfolg des Flughafens können die Banken somit sicher sein, dass sie ihr Geld samt Zinsen entweder von der Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH oder über die Bürgschaft vom Land Brandenburg zurück erhalten werden. Sie haben daher keine Veranlassung, den Ausbau und den Betrieb des Flughafens zu überwachen und gegebenenfalls steuernd einzugreifen, wie dies bei Krediten in dieser Größenordnung, die mit einem Ausfallrisiko verbunden sind, sonst banküblich wäre. Angesichts dieser fehlenden Überwachung und Steuerung seitens der Kredit gebenden Banken hat das Land Brandenburg im Zusammenwirken mit der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Berlin, die ebenfalls als Bürgen fungieren, unter der Überschrift „Bürgencontrolling“ verschiedene Maßnahmen ergriffen.

Der Landesrechnungshof Brandenburg konnte nicht abschließend beurteilen, ob die vom Ministerium der Finanzen getroffenen Vorkehrungen Gewähr dafür bieten, dass dem Land Brandenburg aus der Bürgschaft keine Nachteile entstehen. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass das Ministerium der Finanzen das „Bürgencontrolling“ einer Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft übertrug, ohne dass es selbst die Aufgaben des „Bürgencontrollings“ hinreichend konkret definiert hatte. Die Übertragung erfolgte ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsprüfung und unter Verstoß gegen die Vergabevorschriften. Das Ministerium der Finanzen berücksichtigte aus Sicht des Landesrechnungshofs dabei auch nicht ausreichend, dass es bereits in seiner Rolle als Gesellschafter der Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH deren wirtschaftliche Entwicklung und den Flughafenausbau begleitet.

19.1 Prüfungsgegenstand

Das Land Brandenburg ist an der Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH (FBS) mit einem Anteil von 37 % beteiligt. Weitere Gesellschafter sind die Bundesrepublik Deutschland (26 %) und das Land Berlin (ebenfalls 37 %). Unternehmensgegenstand der FBS ist u. a. der Betrieb und Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld zum Flughafen Berlin Brandenburg (BER)²⁹⁶. Den Flughafenausbau finanzieren die FBS, die Gesellschafter als Eigenkapitalgeber und Kredit gewährende Banken als Fremdkapitalgeber. Die FBS verpflichtete sich, 2005 bis 2011 insgesamt 440 Mio. Euro zur Finanzierung des Ausbaus zu erwirtschaften. Die Gesellschafter verpflichteten sich, der FBS im Zeitraum 2005 bis 2010 insgesamt 430 Mio. Euro als Eigenkapital zur Verfügung zu stellen. Das Land Brandenburg übernahm davon - entsprechend seinem Gesellschafteranteil - 159,1 Mio. Euro (37 %).

Fremdkapital erhält die FBS auf der Grundlage dreier Kreditverträge über insgesamt 2,4 Mrd. Euro, die Ende 2008 bzw. Mitte 2009 zustande kamen. Zwei Kreditverträge mit einer Gesamtkreditsumme von 1 Mrd. Euro haben eine Laufzeit von 25 Jahren. Der dritte Kreditvertrag über 1,4 Mrd. Euro hat eine Laufzeit von 10 Jahren. Vor allem vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise, die sich mit der Insolvenz der amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers Inc. im September 2008 weiter verschärfte, wurde den Banken der Abschluss der Kreditverträge dadurch erleichtert, dass die Gesellschafter die Kredite bis zu 100 % der Kreditsumme durch eine Höchstbetragsbürgschaft (im Folgenden: 100 %-Bürgschaft) absichern. Die maximale Bürgschaftssumme der einzelnen Gesellschafter ergibt sich aus ihrem Anteil an der FBS. Auf das Land Brandenburg entfällt mithin ein Anteil von 888 Mio. Euro (= 37 % des Kreditvolumens von 2,4 Mrd. Euro).

Die 100 %-Bürgschaft ist eine Bürgschaft auf erstes Anfordern unter Verzicht auf die Einrede der Vorausklage, der Anfechtbarkeit und der Aufrechenbarkeit. Für die Kreditgeber hat dies zur Folge, dass ihre Kreditforderungen - soweit absehbar - keinem Ausfallrisiko ausgesetzt sind. Dies spiegelt sich bankaufsichtsrechtlich darin wieder, dass sie die Kredite nicht mit Eigenkapital unterlegen müssen.

Der wirtschaftliche Erfolg der FBS ist für die Banken bezogen auf ihr Kreditengagement damit irrelevant, da ihre Forderung in vollem Umfang verbürgt ist. Sie haben mithin keine Veranlassung, auf die FBS und den Ausbau zum BER steuernd Einfluss zu nehmen, wenn sie die Kapitaldienstfähigkeit der FBS, d. h. deren Fähigkeit, die Kreditzinsen zu bedienen und den Kredit zu tilgen, gefährdet sehen. Eine Begleitung der FBS bzw. des Ausbaus zum Flughafen BER durch die Banken ist mithin nicht in dem bei einem größeren Ausfallrisiko üblichen Maße zu erwarten.

Dieses Kontroll- und Steuerungsdefizit auf Seiten der Kredit gebenden Banken versuchen die Bürgen auszugleichen. Das Ministerium der Finanzen (MdF) ergriff daher im Zusammenwirken mit den beiden anderen Bürgen unter der Überschrift „Bürgencontrolling“ verschiedene Maßnahmen. Diese waren Gegenstand der Prüfung.

²⁹⁶ Mit Beschluss des Aufsichtsrats der FBS auf der Sitzung vom 11. Dezember 2009 trägt der Flughafen Berlin Brandenburg International (BBI) den Namen Flughafen Berlin Brandenburg (BER). Im Folgenden wird daher die neue Bezeichnung BER verwendet.

Bei der Übernahme von Bürgschaften durch das Land Brandenburg kann der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) gemäß § 91 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung (LHO)²⁹⁷ bei den Beteiligten prüfen, ob sie ausreichende Vorkehrungen gegen Nachteile für das Land getroffen haben. Mithin bestand ein Ziel der Prüfung darin, zu ermitteln, ob das „Bürgencontrolling“ insbesondere ausreichend Gewähr dafür bietet, dass das Land Brandenburg nicht wegen Ausfalls der Hauptschuldnerin FBS von den Kreditgebern aus der Bürgschaft in Anspruch genommen wird. Auf Grund der Ausgestaltung der Bürgschaft drohen für den Fall des Zahlungsausfalls der FBS unmittelbare Belastungen des Haushalts von bis zu 888 Mio. Euro (maximale Bürgschaftssumme). Das Land müsste nämlich die Banken aus der Bürgschaft zunächst befriedigen. Es hätte somit die Bürgschaftssumme als Ausgaben zu verbuchen. Brandenburg wäre darauf verwiesen, seine Rechte erst nach Zahlung ggf. gerichtlich geltend zu machen.

Darüber hinaus prüfte der LRH nach § 92 Abs. 1 LHO die Betätigung des Landes bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen das Land unmittelbar beteiligt ist, unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze. Das Land ist mit 37 % an der FBS beteiligt und stellt vier der 15 Mitglieder des Aufsichtsrates. Auch der Bund und das Land Berlin sind gleichzeitig Gesellschafter und Bürgen und nehmen ebenfalls eine Doppelrolle ein. Die Gesellschafter haben es somit - z. B. indem sie der FBS zusätzliches Fremd- oder Eigenkapital verweigern oder gewähren - in der Hand, ob der Bürgschaftsfall eintritt. Aber auch vor einem entsprechenden Gesellschafterbeschluss haben die Gesellschafter über ihre Vertreter im Aufsichtsrat die Möglichkeit, auf die FBS und ihre wirtschaftliche Entwicklung bzw. ihre Kapitaldienstfähigkeit Einfluss zu nehmen. Die mit der Stellung als Gesellschafter und der Entsendung von Aufsichtsratsmitgliedern verbundenen Aufgaben werden im MdF durch das Referat 43 „Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen“ (Beteiligungsreferat/-verwaltung) wahrgenommen. Unabhängig von der Bürgschaft begleitet mithin das MdF über seine Beteiligungsverwaltung die wirtschaftliche Entwicklung der FBS bzw. den Ausbau zum Flughafen BER.

Vor diesem Hintergrund war es im Wesentlichen Ziel der Prüfung zu erfahren, wie das Land Brandenburg, vertreten durch das MdF, den Bedarf für ein „Bürgencontrolling“ ermittelt hat, dessen Aufgaben definiert, das „Bürgencontrolling“ organisiert und überwacht, die Erkenntnisse hieraus ggf. nutzt sowie das „Bürgencontrolling“ und die Beteiligungsverwaltung aufeinander abstimmt.

Es war nicht Ziel der Prüfung, zu bewerten, ob die Übernahme der Bürgschaft in der o. a. Form erforderlich war, um die Finanzierung des Ausbaus zum BER zu sichern.

Bei seinen ersten Erhebungen im Frühjahr 2010 stellte sich das „Bürgencontrolling“ für den LRH als ein sich entwickelnder, lernender Prozess dar. Dies aufgreifend erhob der LRH im Mai 2011 erneut den aktuellen Stand bzw. die seit seinen ersten Erhebungen veranlassten Änderungen. Hierbei wurde deutlich, dass das „Bürgencontrolling“ auch künftig Anpassungen und Veränderungen unterliegen wird. Die Feststellungen beziehen sich somit auf den Stand Anfang Mai 2011.

²⁹⁷ Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 28. Juni 2006 (Gesetz- und Verordnungsblatt I S. 74, 85).

19.2 Prüfungsergebnisse

19.2.1 Bedarfsermittlung vernachlässigt brandenburgische Gegebenheiten

Das MdF begründete den Bedarf für ein „Bürgencontrolling“ mit der Notwendigkeit, das Fehlen einer bankseitigen Begleitung des verbürgten Kredits bzw. des hiermit zu finanzierenden Flughafenausbaus auszugleichen. Die Unterscheidung der Perspektive des Bürgen von der des Gesellschafters und die Identifizierung eines daraus resultierenden Zielkonflikts veranlasste das MdF dazu, „Gesellschafter-“ und „Bürgencontrolling“ von einander zu unterscheiden. Worin die Gesellschafter- und Bürgenperspektive und die möglichen Konflikte bestehen, arbeitete das MdF nicht erkennbar heraus.

Für den LRH ließ sich bezogen auf das Land Brandenburg nicht ableiten, worin konkret ein Zielkonflikt bestehen soll. Mit der Gewährung der 100 % Bürgschaft verfolgte der Bürge Land Brandenburg das Ziel, die Langfristfinanzierung des BER zu sichern. Dies war auch das Ziel des Gesellschafters Land Brandenburg. Das MdF nimmt dabei für das Land Brandenburg sowohl die Aufgaben des Gesellschafters als auch des Bürgen wahr. Vor diesem Hintergrund erschien aus Sicht des LRH eine strikte Trennung zwischen der Bürgen- und der Gesellschafter-Rolle im Zusammenhang mit dem Ausgleich des Wegfalls der bankmäßigen Begleitung konstruiert und nicht den brandenburgischen Gegebenheiten angemessen.

19.2.2 Keine konkrete Definition der Aufgaben des „Bürgencontrollings“

Das MdF definierte die Aufgaben des „Bürgencontrollings“ bis zum Abschluss der Erhebungen des LRH, d. h. bis Mai 2011, nicht hinreichend konkret.

Im Vorfeld der Entscheidung über den Bürgschaftsantrag der FBS erörterte das MdF mit den beiden weiteren Bürgen Bund und Berlin mögliche Aufgaben des Bürgencontrollings. Eine abschließende Festlegung unterblieb jedoch. Vielmehr verwies das MdF darauf, dass die Einzelheiten in der Bürgschaftsentscheidung festzulegen seien. Für das MdF stand aber bereits vor der Bürgschaftsentscheidung fest, dass ein „Bürgschaftscontrolling“ nicht alle üblicherweise von den Banken wahrgenommenen Funktionen umfassen könne, ohne dass es dies näher begründete.

Aus Sicht des LRH hätte sich das MdF damit auseinandersetzen müssen, welche Funktionen von den Banken in gleichgelagerten Fällen üblicherweise wahrgenommen werden bzw. auf Grund bankaufsichtsrechtlicher Vorgaben wahrgenommen werden müssen. Solche Vorgaben enthalten z. B. die Rundschreiben der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zu den Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk). Wenn die Notwendigkeit, ein „Bürgencontrolling“ zu implementieren, damit begründet wird, dass das „Bürgencontrolling“ den Wegfall des externen Projektcontrollings durch die finanzierenden Banken ausgleichen soll, dann sollte sich das „Bürgencontrolling“ nach Auffassung des LRH auch möglichst eng an den Steuerungs- und Kontrollsystemen orientieren, die die Banken bei ausfallrisikobehafteten Kreditengagements anwenden.

Am 24. Juni 2009 erhielt die FBS die Bürgschaftszusage. Vor der Ausreichung der Bürgschaftsurkunden hatte die FBS jedoch gegenüber den Bürgen eine rechtsverbindliche unwiderrufliche Erklärung abzugeben, mit der sie sich zahlreichen Mitteilungs- und Informationsverpflichtungen unterwarf.

Für den LRH war nicht nachvollziehbar, wieso sich das MdF zum Zeitpunkt der Bürgschaftsentscheidung lediglich bezüglich der von der FBS bereitzustellenden Informationen festlegte. Das MdF traf keine Regelung, wie diese Informationen konkret auszuwerten sind, noch machte es sich nachvollziehbar darüber Gedanken, welche Konsequenzen es aus den Auswertungsergebnissen ziehen werde. Für einen effizienten und effektiven Risikokontroll- und Steuerungsprozess ist es jedoch nach Auffassung des LRH unerlässlich, frühzeitig Maßstäbe für die Auswahl und Auswertung der „bürgschaftsrelevanten“ Daten festzulegen. „Bürgschaftsrelevanz“ ist dabei zu definieren. Sie trägt in sich selbst noch keine hinreichende Definition. Das MdF bestimmte im vorliegenden Fall jedoch weder konkrete quantitative noch qualitative Indikatoren (z. B. Kennzahlen) für eine frühzeitige Identifizierung des spezifischen Ausfallrisikos.

Nach Auffassung des LRH geht das, was dem Land Brandenburg in seiner Eigenschaft als Bürge über die Verpflichtungserklärung der FBS an Informationen zugänglich gemacht wird, im Wesentlichen nicht über das hinaus, was dem Land Brandenburg in seiner Eigenschaft als Gesellschafter und über seine Vertreter im Aufsichtsrat bereits zugänglich ist.

19.2.3 Beauftragung einer Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft

Zum Zeitpunkt der Erhebungen des LRH nahm eine Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft (WPBG) im Wesentlichen die Aufgaben des „Bürgencontrollings“ für das MdF wahr. Grundlage hierfür war ein Ende Juli 2009, d. h. einen Monat nach der Bürgschaftsentscheidung vom 24. Juni 2009, geschlossener Vertrag des MdF, der Bundesrepublik Deutschland und des Landes Berlin mit der WPBG.

19.2.3.1 Keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Beauftragung der WPBG hat unmittelbar Einfluss auf die Einnahmen des Landes Brandenburg, da die Vergütung der WPBG die Einnahmen aus dem Bürgschaftsentgelt, d. h. dem Entgelt, das die FBS den Bürgen für die Übernahme der Bürgschaft zahlen muss, schmälert. Da der WPBG über die gesamte Bürgschaftslaufzeit, d. h. ggf. bis Anfang 2038, ein jährliches Entgelt von 500.000 Euro (Anteil Land Brandenburg: 185.000 Euro) zzgl. der jeweils geltenden Umsatzsteuer zusteht, verringern sich die Einnahmen der Bürgen aus dem Bürgschaftsentgelt um bis zu 14 Mio. Euro netto (Anteil Land Brandenburg: bis zu 5,18 Mio. Euro netto). Gemäß § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Den dem LRH vorgelegten Akten war nicht zu entnehmen, dass das MdF vor der Beauftragung der WPBG eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angestellt. In den Unterlagen fand sich lediglich ein handschriftlicher Vermerk: „lt. Bund entspricht Entgeltvereinbarung [...] inhaltlich sowie betragsmäßig vergleichbaren Engagements Bund [mit WPBG] => keine Bedenken“.

19.2.3.2 Kein Vergabeverfahren durchgeführt

Mit einem Auftragsvolumen von bis zu 14 Mio. Euro netto (Anteil Land Brandenburg: bis zu 5,18 Mio. Euro netto) hätte die Leistung des „Bürgencontrollings“ Mitte 2009 nach der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF 2006)²⁹⁸ vergeben werden müssen. Dies unterließ das MdF jedoch.

19.2.3.3 Keine hinreichend verbindlichen Vorgaben für die Aufgabenerfüllung

Anknüpfungspunkt für die „Bürgencontrolling“-bezogenen Pflichten der WPBG war allein der o. a. Vertrag vom Juli 2009.

Danach verpflichtete sich die WPBG „bezüglich der laufenden Überwachung des verbürgten Kreditengagements [...] während der Bürgschaftszeit auf Grundlage der seitens der FBS für den Aufsichtsrat erstellten Informationen eine laufende Abweichungsanalyse unter Bürgschaftsaspekten gegenüber der von der FBS vorzulegenden Wirtschafts- und Kapitaldienstplanung (Liquiditätsplanung) durchzuführen“.

Aus Sicht des LRH enthält die Verpflichtung der WPBG mehrere unbestimmte Begriffe, die Spielraum für Interpretationen lassen und Streitbehaftet sein können. So gibt der Begriff „laufend“ keinen Hinweis auf konkrete Zeitintervalle. Eine „Abweichungsanalyse“ kann rein qualitativ, rein quantitativ oder in Kombination beider Ansätze durchgeführt werden. Durch den Zusatz „unter Bürgschaftsaspekten“ findet aus Sicht des LRH auch keine Präzisierung statt. Was „Bürgschaftsaspekte“ sind, hätten die Vertragsparteien definieren müssen. Der LRH sieht eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem vom MdF mit einem „Bürgencontrolling“ Gewollten und den konkreten Verpflichtungen der WPBG. Die WPBG hat mangels präziser Vorgaben seitens des MdF einen nach Auffassung des LRH zu weiten Gestaltungsspielraum. Ob somit das „Bürgencontrolling“ den Mangel des Wegfalls der bankseitigen Begleitung des verbürgten Kreditengagements ausgleicht, liegt in der Hand der WPBG.

19.2.3.4 Interne Vorgaben der WPBG

Intern, d. h. für sich selbst, präzisierte die WPBG die Aufgaben des „Bürgencontrollings“. Die Prüfung baue auf den Unterlagen auf, die von der FBS bereitzustellen seien bzw. die über das Informationsrecht der Bürgen von der WPBG nach deren Ermessen angefordert werden können. Die WPBG unterschied auch zwischen den Prüfungsschwerpunkten und Risiken der Bauphase, d. h. in der der BER errichtet wird, und denen der Betriebsphase, d. h. wenn der BER nach Fertigstellung seinen Betrieb aufnimmt.

²⁹⁸ Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) in der Fassung vom 13. Mai 2006 (Bundesanzeiger Nr. 91 a) in der Änderungsfassung vom Juli 2009.

Aus Sicht des LRH ist positiv hervorzuheben, dass sich die WPBG strukturiert mit den Aufgaben eines „Bürgencontrollings“ auseinandersetzt. Sie füllte damit eine Lücke, die das MdF hinterließ. Die WPBG unterschied zwischen den Anforderungen an ein „Bürgencontrolling“ während der Bau- und während der Betriebsphase. Dies ist aus Sicht des LRH den Umständen angemessen. Der LRH vermisste in dem Vermerk jedoch Festlegungen zu originären Erhebungen der WPBG. Die WPBG greift für ihr „Bürgencontrolling“ lediglich auf Daten der FBS zurück. Eigene - wenn auch nur stichprobenartige - Vor-Ort-Erhebungen sah die WPBG nicht vor. Aussagen zu konkreten Kennzahlen, mit Zahlen unterlegte Maßgaben zur Kapitaldienstfähigkeit oder der aus Bürgensicht zu tolerierenden Auslastung der Kapitaldienstgrenze²⁹⁹ traf die WPBG nicht.

19.2.3.5 Berichte der WPBG

Die WPBG fertigte beginnend mit der 94. Sitzung im September 2009 anlässlich jeder Aufsichtsratssitzung der FBS einen Bericht (WPBG-Bericht). Der letzte WPBG-Bericht, der dem LRH vorlag, ist der Bericht anlässlich der 100. Aufsichtsratssitzung im April 2011.

Der LRH vermisste in den WPBG-Berichten „die laufende Abweichungsanalyse unter Bürgschaftsaspekten gegenüber der von der FBS vorzulegenden Wirtschafts- und Kapitaldienstplanung (Liquiditätsplanung)“, die die WPBG nach dem Vertrag schuldet. Aus Sicht des LRH waren die Auswertungen der Aufsichtsratsvorlagen durch die WPBG im Wesentlichen deskriptiv. Zahlen waren über den Bericht verstreut, ohne dass sie an einer Stelle zusammengefasst würden. Die WPBG unterschied nach Auffassung des LRH nicht hinreichend zwischen Ereignissen, die dauerhaft den Cash flow und damit die Kapitaldienstfähigkeit der FBS beeinflussen, und jenen, die nur über einen kurzen Zeitraum wirken. Aus Sicht des LRH sollte die WPBG Vorlagen nicht erwähnen, die für die Kapitaldienstfähigkeit offensichtlich keine Relevanz haben.

Unabhängig von der Berichterstattung der WPBG erörterte das Referat 43, d. h. die Beteiligungsverwaltung des MdF, in der Referentenrunde, die die Aufsichtsratssitzung vorbereitet, alle Aufsichtsratsvorlagen ausführlich. Es wertete zur Vorbereitung der Aufsichtsratsmitglieder jede Vorlage aus und schlug ein Votum vor.

19.2.3.6 Auswertung der WPBG-Berichte durch das MdF

Das Bürgschaftsreferat 41 des MdF erhielt die WPBG-Berichte häufig nur wenige Werk-tage vor den jeweiligen Aufsichtsratssitzungen. Es wertete die Berichte zunächst nicht, später z. T. nach den Sitzungen in Form eines Vermerkes aus.

Wenn der WPBG-Bericht erst wenige Werk-tage vor der Aufsichtsratssitzung dem Referat 41 bereit gestellt wird, so kann dies aus Sicht des LRH dazu führen, dass das Referat 41 nicht mehr rechtzeitig auf die Entscheidungen des Aufsichtsrates Einfluss nehmen kann. Diese Einflussnahme zu ermöglichen, ist jedoch eines der Ziele des „Bürgencontrollings“. Einer Einflussnahme entgegen steht, wenn das Referat 41 den Bericht erst nach der Sitzung auswertet.

²⁹⁹ Die Kapitaldienstgrenze ist der Betrag, den der Kreditnehmer in einer Periode maximal für die Zahlung der Kreditzinsen und die Kredittilgung zur Verfügung hat bzw. erwirtschaftet.

Inhaltlich erschöpften sich die Vermerke des Referats 41 in der zusammenfassenden Wiedergabe der Ausführungen der WPBG. Dies änderte sich mit dem Vermerk zur Auswertung des WPBG-Berichtes anlässlich der 100. Aufsichtsratssitzung. Hier endete der Vermerk erstmals mit dem Punkt „Stellungnahme/Votum“.

19.2.4 Das „Bürgencontrolling“ in der Praxis

Aus Sicht des LRH zeigten die Vorgänge im Zusammenhang mit dem Abschluss eines umfassenden Leasingvertragswerkes durch die FBS und die Verzögerung des Eröffnungstermins des BER exemplarisch zwei wesentliche Schwächen des „Bürgencontrollings“ in seiner derzeitigen Konstruktion auf.

Bei der Behandlung des Vorgangs „Leasingvertragswerk“ nahm das Land Brandenburg in seiner Rolle als Gesellschafter auch seine Interessen in seiner Rolle als Bürge wahr. Die WPBG war auf die Rolle der (Rechts-)Beraterin beschränkt. Das Referat 43, d. h. die Beteiligungsverwaltung des MdF, hatte bei der Erfüllung seiner originären Aufgaben auch die Interessen der Bürgschaftsverwaltung im Blick und verlieh diesen Interessen Ausdruck. Des „Bürgencontrollings“ bedurfte es mithin nicht.

Im Zusammenhang mit dem Vorgang „Verzögerung des Eröffnungstermins“ versetzte die Gesellschafterstellung das Land Brandenburg in die Lage, viel unmittelbarer Informationen über die Entwicklung der FBS und den Ausbau zum BER zu erhalten, als dies der WPBG möglich war; dies vor allem durch die Teilnahme an allen Gremiensitzungen. Zudem bezog die WPBG ihre Informationen für das „Bürgencontrolling“ im Wesentlichen von der FBS, d. h. dass sie fast vollständig von den Zuarbeiten der FBS abhing. Da die WPBG auf - auch stichprobenartige - eigene Erhebungen z. B. zum Bautenstand verzichtete, war sie darauf angewiesen, dass die FBS sie hinreichend und rechtzeitig informierte. Die Informationspolitik der FBS gegenüber der WPBG bestimmte somit die Erkenntnisse, die die WPBG im Rahmen des „Bürgencontrollings“ zur Verfügung stellen konnte. Die FBS ist jedoch eine Erkenntnisquelle, die auch dem Gesellschafter Land Brandenburg offen steht. Da die FBS ihre Gesellschafter häufig früher unterrichtete als die WPBG, erschöpfte sich der Nutzen der WPBG für das Land darin, dass die WPBG die dem Land ohnehin vorliegenden Daten aus- bzw. bewertete. Im Vergleich zu den Aus- und Bewertungen der Beteiligungsverwaltung des MdF lies sich für den LRH auch insoweit keine qualitative Überlegenheit der Ausführungen der WPBG erkennen.

19.3 Folgerungen

Da es keine hinreichend konkreten Festlegungen des MdF für ein „Bürgencontrolling“ gab, konnte der LRH auch nicht abschließend beurteilen, ob die vom MdF getroffenen Vorkehrungen Gewähr dafür bieten, dass dem Land Brandenburg aus der Bürgschaftsübernahme keine Nachteile entstehen.

Der LRH sah das MdF in der Pflicht, unverzüglich die Aufgaben eines „Bürgencontrollings“ - auch unter Berücksichtigung der bis heute gesammelten Erfahrungen - so konkret wie möglich zu definieren.

Der LRH unterbreitete hierzu Vorschläge. Insbesondere sollte das MdF die Kapitaldienstgrenze ermitteln und bestimmen, welchen Auslastungsgrad dieser Kapitaldienstgrenze es zu tolerieren bereit ist. Hat das MdF den Auslastungsgrad festgelegt, sollte es ermitteln, welche Faktoren wesentlichen Einfluss auf den Cash flow der FBS haben. Die wesentlichen Einflussfaktoren sind zu überwachen. Dabei sollte das MdF Zielwerte festlegen und bestimmen, welche Maßnahmen es ergreift, wenn diese nicht erreicht werden. Insgesamt sollte das „Bürgencontrolling“ dergestalt professionalisiert werden, dass das MdF klassische Controllinginstrumente bzw. -prozesse nutzbar macht und den Vergleich zu der üblichen Kreditbegleitung durch Banken zieht. Nur eine ausführliche Dokumentation des Regelwerks sichert, dass das „Bürgencontrolling“ auch unabhängig von den handelnden Personen funktioniert.

Nach der konkreten Definition der Aufgaben des „Bürgencontrollings“ ist im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung i. S. des § 7 Abs. 2 LHO zu prüfen, ob diese Dritten zu übertragen ist. Bei der Übertragung sind die vergaberechtlichen Vorgaben zu beachten. Der LRH zeigte auf, dass faktisch eine Trennung in Bürge und Gesellschafter Land Brandenburg nicht möglich ist. Das Land Brandenburg hat die Bürgschaft übernommen, um seine Interessen als Gesellschafter an der Sicherung der Langfristfinanzierung des BER zu wahren. Angesichts der engen Begleitung der FBS und des Ausbaus zum BER durch die Brandenburgische Beteiligungsverwaltung (Referat 43) und der aufgezeigten Defizite der Aufgabenerfüllung durch die WPBG sollte das MdF prüfen, ob es dem Referat 43 die Aufgaben eines „Bürgencontrollings“ übertragen kann. Aus Sicht des LRH würde dies im Wesentlichen bedeuten, dass die Beteiligungsverwaltung der Kapitaldienstfähigkeit der FBS noch mehr Aufmerksamkeit widmet.

19.4 **Stellungnahme**

In einer ersten Stellungnahme zu den o. a. Feststellungen und Folgerungen des LRH hat das MdF klargestellt, dass es nicht erwarte, dass ein wie auch immer geartetes „Bürgencontrolling“ Gewähr dafür bieten könne, dass dem Land Brandenburg aus der Bürgschaftsübernahme keine Nachteile entstünden. Vielmehr könne das „Bürgencontrolling“ lediglich derzeit ersichtliche Risiken abbilden und so aus Bürgensicht steuernde Eingriffe ermöglichen. Dieses Instrument sei nicht geeignet, sämtliche Risiken aus dem wirtschaftlichen Betrieb des Flughafens BER zu vermeiden. Der Erfolg des Flughafens werde nicht zuletzt von der Entwicklung der Region und internationalen Einflüssen bestimmt, die nicht ausschließlich der Steuerung der Gesellschafter und Bürgen unterliege.

Die Trennung der Bürgschafts- von der Beteiligungsverwaltung sei eine wohlerwogene Organisationsentscheidung. Aufgabe der Beteiligungsverwaltung sei es gewesen, auf eine bestmögliche Beschaffung von Fremdkapital durch die Gesellschaft zu achten. Aufgabe der Bürgschaftsverwaltung sei es gewesen, die Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Vorschriften einer Bürgschaftsgewährung für die gesamte Laufzeit des zu verbürgenden Kredits zu sichern. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in der Beteiligungsverwaltung für die geschäftlichen Belange der FBS zuständig seien, sollten nicht zugleich die Bürgensicht vertreten. Sie würden sich sonst selbst kontrollieren. Ferner müsse die Bürgschaftsverwaltung von der Beteiligungsverwaltung unabhängig sein, da sich während der Laufzeit der Langfristfinanzierung die Zusammensetzung des Gesellschafterkreises ändern könne. Darüber hinaus sei auch bei den beiden anderen Bürgen/Gesellschaftern, d. h. dem Land Berlin und der Bundesrepublik Deutschland, Bürgschafts- und Beteiligungsverwaltung voneinander getrennt.

Das MdF hat bestätigt, dass das „Bürgencontrolling“ zum Zeitpunkt der Bürgschaftsentscheidung inhaltlich und organisatorisch noch nicht endgültig ausgearbeitet gewesen ist. Eine vertragliche Ausgestaltung der Themen des „Bürgencontrollings“ sei aber auch nicht geboten gewesen. Im zeitlichen Kontext der Finanz- und Wirtschaftskrise habe Anfang 2009 die tatsächliche und rechtliche Vertretbarkeit der Bürgschaftsübernahme im Vordergrund gestanden. Die angestrebten Finanzierungskonditionen seien nur erreichbar gewesen, weil die Kreditgeber von sämtlichen Geschäftsrisiken aus dem Bau und Betrieb des Flughafens BER freigestellt wurden. Gleichzeitig habe neben dem von der FBS beauftragten Controlling keine davon unabhängige und „mit erheblichen Mehrkosten verbundene“ Überwachung organisiert werden sollen. Daher habe es das MdF als zwingend angesehen, die Bürgschaftsentscheidung mit Informationspflichten zu verbinden, die ein „Bürgencontrolling“ ermöglichen sollen. Thematisch habe sich der Inhalt des „Bürgencontrollings“ aus den haushaltsgesetzlichen Anforderungen an die Vergabe von Bürgschaften des Landes abgeleitet. Wesentliche wirtschaftliche und finanzielle Rahmendaten haben sich auch aus der Vorlage für die Bürgschaftsentscheidung ergeben. Das „Bürgencontrolling“ beruhe im Kern darauf, dass sich die WPBG die im Vorfeld der Bürgschaftsübernahme als wesentlich bewerteten Informationen durch die FBS geben lasse, auswerte und den Bürgen bewertet zur Verfügung stelle. Eine von der WPBG unabhängige Informationsbeschaffung durch das MdF sei nicht vorgesehen. Dennoch sei inzwischen eine nähere Vereinbarung zum Inhalt des „Bürgencontrollings“ mit der WPBG getroffen worden.

Die WPBG sei auf Initiative der Bundesrepublik Deutschland mit der Durchführung des Bürgsverfahrens beauftragt worden. Zwischen diesen habe bereits ein Rahmenauftrag zur Betreuung von parallel von der Bundesrepublik und den Ländern übernommenen Bürgschaften bestanden. Auf diesen Rahmenauftrag habe man Bezug genommen und durch die Entgeltvereinbarung ergänzt. Das MdF habe dies akzeptiert. Das Entgelt der WPBG sei vorliegend nicht, wie sonst üblich, mit einem Prozentsatz von der verbürgten Kreditsumme berechnet worden. Vielmehr habe man das Honorar mit 500.000 Euro zzgl. der jeweils geltenden Mehrwertsteuer pro Jahr gedeckelt. Der LRH übersehe daher, dass die WPBG auf Grund der Entgeltvereinbarung eine im Vergleich zu sonstigen Bürgsverfahren umfangreiche Überwachungsfunktion bei gekürztem Entgelt ausüben müsse. Das MdF gehe daher davon aus, dass die Vereinbarung mit der WPBG zum „Bürgencontrolling“ einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung i. S. des § 7 Abs. 2 LHO stand halten könne. Auf die denkbare Einsetzung eines vom laufenden Bürgsverfahren und der FBS unabhängigen Controllers, der selbständig Daten erfasst, habe das MdF verzichtet, um die Finanzierung des BER „möglichst kostensparend“ zu gestalten.

Auf Grund des o. a. Bezugs auf den bestehenden Rahmenauftrag mit der Bundesrepublik, sei auch ein Vergabeverfahren entbehrlich gewesen. Darüber hinaus sei dessen Durchführung angesichts der zeitlichen Umstände 2009 nicht möglich gewesen.

Zur Feststellung des LRH, das MdF habe der WPBG keine hinreichend verbindliche Vorgaben für die Aufgabenerfüllung gemacht, hat das MdF entgegnet, dass dies auf eine bewusste Beschränkung der von der WPBG erwarteten Leistungen hinausgelaufen wäre. Dies hätte aber angesichts der langen Laufzeit des Engagements ggf. zur Folge haben können, dass weitere vertragliche Vereinbarungen nötig würden, um künftige Erwartungen des MdF abzudecken. Dennoch habe die WPBG, auf Initiative der Bürgen hin, im August 2011 ihre Aufgaben schriftlich fixiert. Das MdF werde auch weiterhin bemüht sein, Art und Darstellung der Controllingberichte unter Berücksichtigung der Anregungen des LRH weiterzuentwickeln.

Für das MdF sei es unverständlich, wie der LRH zu der Auffassung gelangen könne, dass es seitens der WPBG an Aussagen zu konkreten Kennzahlen zur Bestimmung der Kapitaldienstfähigkeit fehlen könnte. Diese seien in der von der WPBG ausgearbeiteten Vorlage für die Bürgschaftsentscheidung enthalten. Da das MdF keine Veranlassung sehe, daran zu zweifeln, dass die FBS der WPBG die angeforderten Daten ordnungs- und wahrheitsgemäß zur Verfügung stelle, sei auch nicht vorgesehen, dass die WPBG eigene Vor-Ort-Erhebungen bei der FBS durchführt.

Bezüglich der Berichte der WPBG hat das MdF eingeräumt, dass sich deren Qualität im Laufe der Zeit erheblich verbessert habe. Nach Auffassung des MdF sollte die Darstellung aller Aufsichtsratsvorlagen erhalten bleiben, damit die Bürgen ihrerseits die Möglichkeit haben, abweichend von der Beurteilung der WPBG, aus ihrer Sicht relevante Vorgänge näher zu identifizieren und sich hierzu berichten zu lassen. Die Vorschläge des LRH zum Berichtsaufbau werde das MdF aufnehmen.

Zum Vorschlag des LRH, eine Kapitaldienstgrenze seitens des MdF zu definieren und den tolerablen Auslastungsgrad zu ermitteln, hat das MdF darauf hingewiesen, dass die WPBG die Kapitaldienstgrenze bereits in ihrer Vorlage für die Bürgschaftsentscheidung ermittelt habe. Zur aktuellen Entwicklung hat es ausgeführt, dass es auf Grund der Verlängerung der Bauzeit notwendig geworden sei, die Finanzplanung anzupassen.

Dem Vorschlag des LRH, Zielwerte festzulegen und zu bestimmen, welche Maßnahmen bei etwaigen Unterschreitungen zu ergreifen sind, stand das MdF ebenfalls skeptisch gegenüber. Angesichts der Komplexität des Betriebes eines internationalen Flughafens scheidet die Möglichkeit der Definition von Schwellenwerten, bei deren Unterschreitung sich die Bürgen bereits heute zu bestimmten Maßnahmen verpflichten, aus.

19.5 Schlussbemerkung

Nach Auffassung des LRH darf sich ein „Bürgencontrolling“, soll es eine Vorkehrung gegen Nachteile für das Land sein, nicht in der bloßen Datenlieferung erschöpfen. Unter „Controlling“ versteht man bei Wirtschaftsunternehmen üblicherweise ein umfassendes Steuerungs- und Koordinationssystem zur Unterstützung der Geschäftsführung und der führungsverantwortlichen Stellen bei der zielgerichteten Beeinflussung bestehender betrieblicher Prozesse. Auf die Bürgschaft zugunsten der FBS übertragen ist der betriebliche Prozess die Verhinderung des Bürgschaftsfalls bzw. die langfristige Sicherung der Kapitaldienstfähigkeit der FBS.

Nach dem MdF beruht sein „Bürgencontrolling“ im Kern darauf, dass sich die WPBG Informationen durch die FBS geben lässt, die WPBG diese Informationen auswertet und dem MdF bewertet zur Verfügung stellt. Nach Auffassung des LRH ist eine solches „Bürgencontrolling“ nicht geeignet, den Wegfall der bankseitigen Begleitung des verbürgten Kreditengagements hinreichend auszugleichen. Dies war jedoch der ursprünglich Grund für die Einführung eines „Bürgencontrollings“. Das MdF hat sich nicht damit auseinandergesetzt, welche Funktionen von Banken in gleichgelagerten Fällen üblicherweise wahrgenommen werden bzw. auf Grund bankaufsichtsrechtlicher Vorgaben wahrgenommen werden müssen. Für den LRH ist nicht nachvollziehbar, wieso das MdF bis zum heutigen Zeitpunkt keine Regelung getroffen hat, wie es die von der WPBG bereitgestellten Informationen in seinem Hause konkret auswertet.

Das MdF ging in seiner Stellungnahme nicht auf die Feststellungen des LRH zur Auswertung der z. T. sehr kurzfristig vorgelegten WPBG-Berichte durch das MdF ein. Der LRH sieht die Gefahr, dass das MdF mit der Beauftragung der WPBG sich selbst nicht mehr in der Pflicht sieht, seine eigenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten festzulegen. Eine Bank müsste diese jedoch, z. B. auf Grund der MaRisk, tun.

Wenn das MdF zum Vorschlag, es solle selbst eine Kapitaldienstgrenze ermitteln, auf die Entscheidungsvorlage der WPBG zur Bürgschaft verweist, so werden darin zwei Punkte deutlich. Zum einen erweckt das MdF den Eindruck, es wolle die Verantwortung für diesen aus Bürgensicht elementaren Punkt von sich auf die WPBG verschieben. Zum anderen verkennt das MdF, dass die Daten aus der Bürgschaftsentscheidung nicht mehr aktuell sind. Dies räumt das MdF indirekt über den Verweis auf die notwendige Aktualisierung des Finanzierungsplans auf Grund der Bauzeitverlängerung selbst ein.

Die Definition von Kennzahlen und ihre Überwachung im Rahmen eines Controllings ist - entgegen der Auffassung des MdF - auch bei Unternehmen mit einem komplexen Geschäftsbetrieb möglich. Dies belegen unzählige Beispiele aus der Wirtschaft eindrucksvoll. Dem LRH geht es mit seinem Vorschlag nicht darum, dass sich das MdF schon heute zu bestimmtem Handeln verpflichtet. Die Definition und Überwachung von Kennzahlen verbunden z. B. mit der Festlegung bestimmter Vortragspflichten innerhalb des MdF ermöglicht jedoch erst, dass Entscheidungsträger rechtzeitig über Entwicklungen unterrichtet werden und Entscheidungen treffen können, um Nachteile für das Land zu vermeiden. Die Vorgänge im Zusammenhang mit der Verschiebung des Eröffnungstermins des Flughafens BER verdeutlichen die Notwendigkeit dieser Vortragspflichten. Die Umstände die hierzu geführt haben, waren von der WPBG bereits mehrere Monate vor der Entscheidung an das MdF berichtet worden.

Insgesamt bleibt es aus Sicht des LRH auch nach der Stellungnahme notwendig, dass das MdF Festlegungen dazu trifft, welche Information die WPBG in welcher Form zu liefern hat und wie das MdF mit diesen Informationen umgeht.

Weshalb die Beteiligungsverwaltung nicht auch gleichzeitig die Interessen des Landes in seiner Rolle als Bürge vertreten kann, ist für die LRH auch weiterhin nicht nachvollziehbar. Dies bedeutet keine Selbstkontrolle, sondern gewährleistet, dass bereits frühzeitig dem Aspekt der Kapitaldienstfähigkeit die notwendige Aufmerksamkeit gewidmet wird.

Einzelplan 20 Allgemeine Finanzverwaltung

20 Besteuerung der Land- und Forstwirtschaft

Land- und Forstwirtschaft hat in Brandenburg große Bedeutung. Nahezu 85 % der brandenburgischen Landesfläche wird land- und forstwirtschaftlich genutzt.

Die Veranlagungsstellen der Finanzämter bearbeiteten die Steuererklärungen von Land- und Forstwirten häufig auch ohne vollständige Erklärungsangaben auf den Anlagen L. Weil die Bearbeiter auch eingehende Mitteilungen über die Veräußerung beziehungsweise den Erwerb von Flächen überwiegend nicht auswerteten, war vor allem der betriebliche Grundstücksbestand aus der Steuerakte vielfach nicht nachvollziehbar.

Für die Feststellung von Ersatzwirtschaftswerten als Besteuerungsgrundlage der Grundsteuermessbescheide sollten die Bewertungsstellen zumindest die in den Finanzämtern bereits vorhandenen flächenbezogenen Informationen stärker nutzen. Die Rechtslage für die Bewertung land- und forstwirtschaftlichen Vermögens in den alten und neuen Ländern weicht noch immer voneinander ab.

Bei der Prüfung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe durch die Landwirtschaftlichen Betriebsprüfungsstellen sollten Risikoaspekte stärker als bisher berücksichtigt werden. Der Landesrechnungshof Brandenburg stellt unter anderem die Größenklasseneinteilung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe nach dem Maßstab des Wirtschaftswerts der selbstbewirtschafteten Fläche in Frage.

Sowohl die Landwirtschaftlichen Sachverständigen als auch der Forstwirtschaftliche Sachverständige bei den Finanzämtern könnten stärker bei der Ertragsbesteuerung mitwirken.

20.1 Prüfungsgegenstand

Das Land Brandenburg hat eine Gesamtfläche von 2,9 Mio. Hektar (ha). Mit 1,33 Mio. ha sind fast die Hälfte Landwirtschaftsflächen, weitere 1,09 Mio. ha sind Waldflächen. Somit werden nahezu 85 % der brandenburgischen Landesfläche land- und forstwirtschaftlich genutzt, gepflegt und kultiviert.

Bei den Finanzämtern waren im Jahr 2010 insgesamt 8.451 Betriebe im Bereich der Land- und Forstwirtschaft erfasst. Davon waren fast 70 % als sog. Kleinstbetriebe eingestuft. Diese werden überwiegend von natürlichen Personen geführt. 13 % aller Betriebe sind als Großbetriebe überwiegend in der Rechtsform von Kapitalgesellschaften tätig.

Wegen der zu beachtenden Spezifika bei der Besteuerung haben die Finanzämter für die Veranlagung dieser Steuerfälle gesonderte Zuständigkeiten eingerichtet, soweit es sich um natürliche Personen oder Personengemeinschaften handelt. Mit der Prüfung landwirtschaftlicher Betriebe aller Größenklassen sind seit Beginn des Jahres 2010 noch drei (bisher vier) landwirtschaftliche Betriebsprüfungsstellen beauftragt.

Die Bewertungsstellen der Finanzämter setzen für land- und forstwirtschaftliche Einheiten die Grundsteuermessbeträge für die Grundsteuer A (Agrar) auf der Grundlage von Ersatzwirtschaftswerten fest. Alle Arbeitsbereiche der Finanzämter können die Amtlichen Landwirtschaftlichen Sachverständigen und einen Amtlichen Forstwirtschaftlichen Sachverständigen bei der Besteuerung der Land- und Forstwirtschaft hinzuziehen.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte im Jahr 2010 erstmals die Besteuerung der Land- und Forstwirtschaft bei drei Finanzämtern. Er befasste sich dabei mit:

- der Bearbeitung der Steuerfälle durch die Veranlagungsstellen,
- der Erfassung und Bewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens durch die Bewertungsstellen,
- der Tätigkeit der Landwirtschaftlichen Betriebsprüfungsstellen sowie
- der Mitwirkung der Amtlichen Sachverständigen.

20.2 Prüfungsergebnis

20.2.1 Bearbeitung der Steuerfälle durch die Veranlagungsstellen

Zu den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft gehören gemäß § 13 Einkommensteuergesetz (EStG)³⁰⁰ insbesondere Gewinne/Verluste aus dem Betrieb von Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Weinbau, Gartenbau und aus allen Betrieben, die Pflanzen und Pflanzenteile mit Hilfe der Natur gewinnen. Hierzu zählen auch Einkünfte aus Tierzucht und Tierhaltung in bestimmten Grenzen. Abzugsgrenzen sind diese Einkünfte insbesondere von einer steuerlich unbeachtlichen „Liebhaberei“ und den Einkünften aus einem Gewerbebetrieb.

Unabhängig von der Art ihrer Gewinnermittlung haben Land- und Forstwirte ihren Steuererklärungen für diese Einkünfte die Anlage L beizufügen. Diese vierseitige Anlage sieht neben den Angaben zu den Gewinnen der maßgeblichen Wirtschaftsjahre auch Eintragungen zu betrieblich genutzten Flächen und Tierbeständen sowie zu Entnahmen bzw. der Veräußerung von Grundstücken vor. Bei tarifbegünstigten Einkünften aus Forstwirtschaft ist auch die Anlage Forstwirtschaft auszufüllen. In den eingesehenen Steuerfällen benannten die Land- und Forstwirte in der Anlage L vielfach nur den Gewinn und unterließen weitere Angaben. Der LRH vermisste vor allem Eintragungen zu den Eigentumsflächen des Betriebsvermögens, zu den ge- und verpachteten Flächen, zu Flächenveränderungen nach Beginn des Wirtschaftsjahres und den vereinnahmten bzw. verausgabten Pachtzinsen.

³⁰⁰ Einkommensteuergesetz (EStG) in den für den Prüfungszeitraum maßgeblichen Fassungen.

Auch Eintragungen zur Tierhaltung fehlten bei einschlägigen Betrieben häufig. Allein bei 46 % aller eingesehenen Steuerfälle benannten die Steuerpflichtigen die bewirtschaftete Fläche oder die vorhandenen Vieheinheiten nicht. Die Finanzämter veranlagten die Steuererklärungen regelmäßig auf der Grundlage dieser unvollständigen Angaben, ohne die Steuerpflichtigen aufzufordern, fehlende Angaben in diesen oder zukünftigen Steuererklärungen nachzuholen. Weil die Veranlagungsstellen auch eingehende Mitteilungen über die Veräußerung oder den Erwerb von Flächen überwiegend nicht auswerteten, war der betriebliche Grundstücksbestand aus der Steuerakte vielfach nicht nachvollziehbar.

Bei der materiell-rechtlichen Fallbearbeitung stellte der LRH verschiedene Mängel fest. Unter anderem überprüften die Bearbeiter bei Steuerfällen mit langjährigen Verlusten aus der land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeit nicht, ob die Merkmale einer steuerlich unbeachtlichen „Liebhaberei“ vorlagen. Sie erkannten bei Betrieben der Forstwirtschaft auch pauschale Betriebsausgaben regelmäßig ohne Nachfragen an. Weil sie Betriebseinstellungen nicht immer intensiv prüften, stellten sie die Besteuerung der stillen Reserven nicht sicher.

20.2.2 Erfassung und Bewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens durch die Bewertungsstellen

Die Flächen der Land- und Forstwirtschaft unterliegen der Grundsteuer A (Agrar). Die Einnahmen daraus betragen im Jahr 2009 fast 13 Mio. Euro. Das Grundsteueraufkommen steht in voller Höhe den Städten und Gemeinden zu.

Anders als in den alten Ländern setzen die Bewertungsstellen der Finanzämter der neuen Länder die Grundsteuermessbeträge auf der Grundlage von sog. Ersatzwirtschaftswerten fest. Diese bleiben solange wirksam, bis durch eine Neuveranlagung des Grundsteuermessbetrags ein geänderter Bescheid erlassen wird. Die Ersatzwirtschaftswerte sind jeweils für eine Nutzungseinheit zu ermitteln; eine solche umfasst alle von derselben Person (Nutzer) regelmäßig selbst genutzten Wirtschaftsgüter des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens. Die entsprechenden als Provisorium gedachten Vorschriften des Bewertungsgesetzes blieben seit 1991 nahezu unverändert bestehen. Rechtsprechung und Literatur bemängelten in der Vergangenheit aber bereits die weitere Eignung des gegenwärtigen Systems, den als Besteuerungsgegenstand herangezogenen Grundbesitz zutreffend zu bewerten. Der Ausgang der langjährigen Diskussionen um eine Reform der Grundsteuer ist derzeit noch offen.

Gemäß den ausgewerteten Speicherdaten erfassten die geprüften Finanzämter die grundsteuerlich relevanten Flächen im Wesentlichen. Die Ersatzwirtschaftswerte land- und forstwirtschaftlicher Nutzungseinheiten führten dabei nur in etwa jedem sechsten Fall zu Grundsteuermessbeträgen ab einem Wert von 10 Euro.

Die Finanzämter prüften Wertfortschreibungen von Ersatzwirtschaftswerten bzw. Neuveranlagungen von Grundsteuermessbescheiden uneinheitlich und nicht immer hinreichend. Allein anhand der Erklärungsangaben konnten die Bearbeiter nicht prüfen, ob die bewirtschafteten Flächen vollständig aufgeführt waren. Auch eine externe Überprüfung fehlender Angaben ist ihnen nicht möglich, da keine nutzerbezogenen Kataster geführt werden. Aber auch Informationen zu land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen, die in den Finanzämtern bereits vorlagen, werteten die für die Grundsteuermessbescheide zuständigen Bearbeiter nicht aus.

Die Veranlagungsstelle und die Bewertungsstelle tauschten vorhandene Informationen häufig nicht aus. Die Bewertungsstelle eines Finanzamts legte eingehende Veräußerungsmitteilungen ungeprüft nach der Reihenfolge des Eingangs ab. Abweichungen und relevante Änderungen bei der Flächennutzung blieben so unerkannt.

Betriebsflächen, die nicht nutzbar sind, weil sie auch bei geordneter Wirtschaftsweise keinen Ertrag abwerfen können, gehen als Unland ohne Wert in den Ersatzwirtschaftswert ein. Landesweit verzeichneten die Finanzämter einen Unlandanteil von 1,8 % ihrer Gesamtfläche. Demgegenüber bewertete ein Finanzamt 7,6 % seiner Gesamtfläche als Unland mit 0 Euro. Der LRH konnte dies aus den dokumentierten Entscheidungsgrundlagen nicht immer nachvollziehen.

20.2.3 Tätigkeit der Landwirtschaftlichen Betriebsprüfungsstellen

Die zu prüfenden Betriebe werden nach bundeseinheitlichen Kriterien in Größenklassen eingeteilt (Großbetriebe, Mittelbetriebe, Kleinbetriebe, Kleinstbetriebe). An der Größe der Betriebe orientiert sich sowohl die Berechnung des Personalbedarfs als auch die Verteilung des vorhandenen Personals. Werden Betriebe als Großbetrieb eingestuft, unterstellt die Betriebsprüfungsordnung eine besondere Prüfungswürdigkeit. Sie sieht deshalb grundsätzlich Anschlussprüfungen vor. Bei land- und forstwirtschaftlichen Betrieben ist für die Zuordnung zu einer Größenklasse neben dem Gewinn auch der Wirtschaftswert der selbstbewirtschafteten Fläche maßgebend.

Bei den drei landwirtschaftlichen Betriebsprüfungsstellen des Landes waren im Jahr 2010 insgesamt 34 Prüfer vorhanden. Der LRH sah vor allem die Berechnungs- und Verteilungsgrundlagen des Personaleinsatzes als kritisch an. Landwirtschaftliche Betriebe waren weit überwiegend nicht wegen ihres Gewinns, sondern vor allem wegen ihrer genutzten Flächen und somit der Höhe ihrer Ersatzwirtschaftswerte als Großbetriebe eingestuft. Zugleich wiesen vor allem die finanziellen Prüfungsergebnisse aus Prüfungen landwirtschaftlicher Großbetriebe sowie die verzeichnete Prüfungsdauer bei diesen Betrieben auf ein geringeres steuerliches Ausfallrisiko als bei gewerblichen Betrieben hin. Die einzelnen Betriebsprüfungsstellen des Landes verzeichneten daneben deutliche Unterschiede in den Ergebnissen je Prüfung bzw. je Prüfer. Der Anteil ergebnisloser Prüfungen und Prüfungen mit nur geringen Ergebnissen betrug zuletzt im Jahr 2010 noch 30 %.

Bei den geprüften Landwirtschaftlichen Betriebsprüfungsstellen musste der LRH aber auch feststellen, dass die Prüfer teilweise unzutreffende Ergebnisse in ihren statistischen Anschreibungen erfassten, die nicht den bundesweit geltenden Statistikgrundsätzen entsprechen. Ungeachtet dessen sind die Betriebsprüfungsstatistiken nur begrenzt aussagefähig, weil sich aus ihnen u. a. nicht ergibt, ob die festgesetzten Steuern auch tatsächlich eingenommen wurden.

20.2.4 Mitwirkung der Sachverständigen

Die Steuerverwaltung Brandenburgs hat landesweit acht Amtliche Landwirtschaftliche Sachverständige eingesetzt. Daneben steht ein Amtlicher Forstwirtschaftlicher Sachverständiger allen Ämtern als Ansprechpartner für forstspezifische Bewertungen zur Verfügung. Neben ihren Aufgaben im Bereich der Bodenschätzung sollen die Sachverständigen vor allem bei der Einheitsbewertung und Einkommensbesteuerung zu den fachspezifischen Fragestellungen mitwirken.

Gemäß den Aufzeichnungen der Landwirtschaftlichen Sachverständigen waren diese bei den geprüften Finanzämtern überwiegend für Aufgaben im Zusammenhang mit Ersatzwirtschaftswerten (einerseits Aufträge der Bewertungsstelle, im anderen Finanzamt vor allem gewerbsteuerliche Kürzungsbeträge) tätig. Für ertragsteuerliche Fragen zogen die Veranlagungsstellen die Sachverständigen jedoch kaum hinzu.

Die Bemühungen des Amtlichen Forstwirtschaftlichen Sachverständigen führten nicht immer zu steuerlichen Auswirkungen. Andererseits zogen die Arbeitsbereiche der Finanzämter ihn in forstwirtschaftlichen Fragen nicht regelmäßig hinzu.

20.3 Folgerungen

Die Veranlagungsstellen der Finanzämter bearbeiten Steuerfälle mit Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft überwiegend abschließend. Hierfür benötigen sie hinreichende Kenntnis der relevanten Besteuerungsgrundlagen. Abhängig von der Qualität der eingereichten Gewinnermittlungen sollen vor allem die weiteren Angaben in den Anlagen L und Forstwirtschaft Auskunft über die wirtschaftlichen Verhältnisse der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe bieten und ermöglichen weitere Überprüfungen. Der LRH bat die Steuerverwaltung, zumindest in mehrjährigen Zeitabständen vollständig ausgefüllte Anlagen L anzufordern. Er empfahl, auch gegenüber den steuerberatenden Berufen grundsätzlich darauf hinzuwirken, dass die Erklärungen zukünftig vollständiger Angaben enthalten. Ergänzend schlug er vor, den Aufbau und die Plausibilitätsprüfungen der Anlagen zu ändern und die Anleitung für die Steuerpflichtigen zu erweitern, um die Steuerpflichtigen zu vollständigen Angaben zu veranlassen.

Hinsichtlich der Bewertung land- und forstwirtschaftlicher Flächen hält es der LRH ebenso wie der Bundesrechnungshof³⁰¹ für erforderlich, eine einheitliche Rechtslage im Bundesgebiet auf der Grundlage einer sachgerechten Bewertung herbeizuführen. Die brandenburgischen Finanzämter sollten die Ersatzwirtschaftswerte auch nach einheitlichen Maßstäben bearbeiten. Die Bewertungsstellen sollten dabei zumindest die in den Finanzämtern bereits vorhandenen Informationen stärker nutzen. Das MdF wurde deshalb gebeten, besonders auf einen verstärkten Informationsaustausch aus den anderen Arbeitsbereichen des Finanzamts hinzuwirken. Wegen der vielfach fortgeführten Pachtverträge hat der LRH hier grundsätzlich zwar keine Bedenken, eingehende Veräußerungsmittelungen überwiegend nicht für Neuveranlagungen des Grundsteuermessbetrages auszuwerten. Jedoch hielt er es für nicht vertretbar, diese Mittelungen generell ungeprüft abzulegen. Das Finanzamt mit dem hohen Anteil an Unlandflächen bat der LRH, Steuerfälle gezielt zu überprüfen, bei denen größere Unlandflächen der Besteuerung entzogen sind.

³⁰¹ Vgl. Bemerkungen 2009 des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Beitrag 35.

Für die Ermittlung des Personalbedarfs und die Verteilung der vorhandenen Prüfer der land- und forstwirtschaftlichen Betriebsprüfungsstellen stellte der LRH vor allem die Größenklasseneinteilung landwirtschaftlicher Betriebe nach dem Maßstab des Wirtschaftswerts in Frage, weil dies u. a. die Wirtschaftskraft dieser Betriebe überbewertet. Zum anderen erkannte der LRH ein unterschiedliches Risikopotential der Steuerfälle, das sich nicht erkennbar in der Personalzuordnung der Prüfungsdienste widerspiegelte. Er regte an, Risikoaspekte stärker als bisher zu berücksichtigen und bat das MdF, die Kategorisierung landwirtschaftlicher Betriebe grundsätzlich zu überdenken und länderübergreifend über mögliche Veränderungen zu diskutieren. Darüber hinaus hat er verschiedene Aspekte aufgezeigt, bei denen die Landwirtschaftlichen Betriebsprüfungsstellen ihre Prüfungstätigkeit verbessern können. Er forderte diese auf, zukünftig die finanziellen Ergebnisse sorgfältiger zu erfassen.

Der LRH regte auch an, dass die Veranlagungsstellen und die Prüfungsdienste die Sachverständigen in geeigneten Fällen verstärkt mit gutachterlichen Stellungnahmen zu ertragsteuerlichen Sachverhalten beauftragen.

20.4 Stellungnahme

Das Ministerium der Finanzen (MdF) hat angekündigt, die Veranlagungsstellen der Finanzämter auf die Feststellungen des LRH hinzuweisen.

Bei den Bewertungsstellen werde es die Hinweise des LRH zur unterschiedlichen Behandlung der Veräußerungsmittelteilungen aufgreifen. Es sehe jedoch keine Notwendigkeit, für die Prüfung der Ersatzwirtschaftswerte den Datenaustausch zwischen den Veranlagungs- und Bewertungsstellen zu intensivieren.

Hinsichtlich der Tätigkeit der Landwirtschaftlichen Betriebsprüfungsstellen hat das MdF die bereits im Jahr 2008 begonnene Neuausrichtung der Arbeitsweise sowie die schon aus der Jahresstatistik 2010 ersichtlichen Verbesserungen betont. Es hat grundsätzlich die Auffassung des LRH geteilt, dass die Größenklasseneinteilung und der Prüferinsatz überprüfungswürdig sind, verweist jedoch auf besondere Aspekte und auf anstehende Entwicklungen auf Bundesebene.

Es werde die Möglichkeiten eines effizienteren und umfangreicheren Einsatzes der Sachverständigen im Bereich der ertragsteuerlichen Fragen der Land- und Forstwirtschaft prüfen.

20.5 Schlussbemerkung

Der LRH nimmt die vom MdF angekündigten Maßnahmen zur Kenntnis und sieht deren Umsetzung entgegen.

Bei der Veranlagung der Land- und Forstwirtschaft können vor allem die vorgesehenen Unterweisungen der Bediensteten sowie ein verstärkter Einsatz der Sachverständigen dazu beitragen, die Besteuerung der Land- und Forstwirtschaft zu verbessern.

Im Bereich der Land- und Forstwirtschaftlichen Betriebsprüfungen bleiben noch die Veränderungen zu prüfen, die sich durch die vorgesehene verstärkte Orientierung der Prüfungstätigkeit an Risikokriterien ergeben.

Für die Grundbesitzbewertung bleiben die weitere Rechtsentwicklung sowie eine eventuelle Reform der Grundsteuer abzuwarten. Jedoch hält der LRH auch weiterhin einen verbesserten Zugang der Bewertungsstellen zu Flächeninformationen für sinnvoll.

IV

Folgerungen aus früheren Berichten des Landesrechnungshofes

Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft

21 Zuschüsse für Beförderungsleistungen im Schienenpersonennahverkehr (Jahresbericht 2009, Beitrag Nr. 21)

Frühere Feststellungen

Der LRH beanstandete im Jahresbericht 2009 Folgendes:

- Das Ministerium ließ nach der Vergabe der Beförderungsleistungen im Ostnetz das ausgeschlossene Hauptangebot ausführen und bezahlte hierfür den jährlich um 730.000 Euro höheren Preis des Nebenangebots desselben Bieters, das den Zuschlag erhalten hatte.
- Das Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) stellte zusätzliche Leerfahrten in Rechnung, führte diese aber nur zum Teil aus.
- Vertragsänderungen wurden nicht zeitnah fixiert und die Leistungen bislang zu keinem Fahrplanjahr schlussgerechnet.
- Das EVU erhielt einen Investitionszuschuss von 1,4 Mio. Euro für den Neubau der Betriebswerkstatt. Das Ministerium verzichtete darauf, den Zuschuss auf das Leistungsentgelt des EVU anzurechnen.
- Den auslaufenden Verkehrsvertrag mit einem weiteren EVU verlängerte das Ministerium um weitere drei Jahre, statt die Leistungen neu auszuschreiben.

Der LRH forderte, die Mängel abzustellen.

Beschluss des Landtages

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle unterstützte die Forderungen des LRH.

Ergebnisse

Das Ministerium will den Forderungen des LRH nachkommen und die aufgezeigten Mängel abstellen. Insbesondere zeigte es dem LRH an,

- für nicht ausgeführte Leerfahrten 550.000 Euro vom EVU zurückzufordern,
- ausgezahlte Zuwendungen künftig auf den Verkehrszuschuss anzurechnen und eindeutige Bestimmungen für Rückzahlungen in die Verträge aufzunehmen,
- die Schlussrechnungen kurzfristig zu erstellen,
- die Hinterlegung von Kalkulationsunterlagen im Vergabeverfahren sowie das Verfahren für die Abrechnung der Infrastrukturnutzung zu prüfen.

Einzelplan 20 **Allgemeine Finanzverwaltung**

22 Einkünfte aus Betriebsveräußerungen (Jahresbericht 2009, Beitrag Nr. 24)

Frühere Feststellungen

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte für die Veranlagungszeiträume 2005 und 2006 die Bearbeitung von Steuerfällen mit Einkünften aus Betriebsveräußerungen im Sinne des § 16 des Einkommensteuergesetzes (EStG)³⁰². Er stellte fest, dass es den Finanzämtern nicht immer gelungen war, einschlägige Steuerfälle angemessen zu bearbeiten. Bei mehr als der Hälfte der eingesehenen Steuerfälle führten Mängel zu einem Zinsnachteil oder zu einem Steuerausfall(-risiko).

Nicht immer setzten die Finanzämter die Einkommensteuer für das Jahr der Veräußerung zeitnah fest oder berücksichtigten Veräußerungsgewinne bereits bei der Festsetzung der Vorauszahlungen. Die Folge waren teilweise erhebliche Abschlusszahlungen. Die Finanzämter unterließen in den einschlägigen Fällen auch erforderliche Sachverhaltsermittlungen und forderten z. B. Vertragsunterlagen und Wertgutachten nicht an. Aber auch vorliegende Verträge werteten sie teilweise nicht hinreichend aus. Die Gewinnauswirkungen eines gegebenenfalls anlässlich der Betriebsbeendigung erforderlichen Wechsels der Gewinnermittlungsart erfragten sie regelmäßig nicht. Der LRH befürchtete deshalb landesweite Steuerausfälle und Zinsnachteile.

Beschluss des Landtages

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle nahm in seiner Sitzung vom 9. März 2010 die Feststellungen des LRH zustimmend zur Kenntnis.

Er begrüßte die Maßnahmen, die das Ministerium der Finanzen (MdF) im Anschluss an die Prüfung des LRH ergriffen hatte, um weitere Steuerausfälle und Zinsnachteile bei Betriebsveräußerungen bzw. -aufgaben zu vermeiden. Das MdF qualifizierte u. a. die Mitarbeiter in Fortbildungsveranstaltungen und modifizierte den bei Betriebseinstellungen zu verwendenden Bearbeitungsvordruck nach den Anregungen des LRH. Auch kündigte es an, bei Steuerfällen mit größerem Ermittlungsaufwand zukünftig verstärkt abgekürzte Außenprüfungen durchzuführen.

Der Ausschuss bat das MdF zudem, durch eine Fachgeschäftsprüfung festzustellen, inwieweit sich die Arbeitsqualität bei den Steuerfällen mit Einkünften aus Betriebsveräußerungen verbessert hat.

³⁰² Einkommensteuergesetz (EStG) in den für die Veranlagungszeiträume 2005 und 2006 maßgeblichen Fassungen.

Ergebnisse

Das MdF prüfte danach bei einem Finanzamt die zutreffende Anwendung der steuerlichen Vorschriften. Gemäß seinem Bericht stellt sich dort die Bearbeitung in den geprüften Zeiträumen positiv dar. Das MdF will ferner eine Fachgeschäftsprüfung in einem anderen Finanzamt und weitere Schulungen für die Bearbeiter durchführen. Das Instrument der abgekürzten Außenprüfungen konnten die Finanzämter zudem mit positiven Erfahrungen nutzen.

Die Erörterungen sind abgeschlossen.

Einzelplan 20 Allgemeine Finanzverwaltung

23 **Vollzug der Steuergesetze durch die Länder (Jahresbericht 2009, Beitrag Nr. 26)**

Frühere Feststellungen

Am Beispiel der brandenburgischen Steuerverwaltung befasste sich der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) mit dem Vollzug der Steuergesetze durch die Länder.

Er stellte fest, dass vor allem die Zusammenarbeit mit den übrigen Steuerverwaltungen des Bundes und der Länder sowie die Komplexität des Steuerrechts und seine Änderungshäufigkeit die Arbeit der Steuerverwaltung beeinflussen. Diese bewirkten vor allem einen hohen Koordinierungsaufwand und erforderten eine leistungsfähige Informationstechnik. Bei der länderübergreifenden Zusammenarbeit bestanden aber teilweise föderalismusbedingte Defizite. So mussten die brandenburgischen Finanzämter im Jahr 2007 rechnerisch allein 17 Bearbeiter einsetzen, weil bislang maschinelle Verfahren zu länderübergreifenden Aktenübergaben fehlten und die Vorgaben für die Führung der Steuerakten in anderen Ländern abweichen. Der LRH betrachtete daher eine weitere Vereinheitlichung der Organisation und Informationstechnik sowie eine Verlagerung weiterer Kompetenzen auf den Bund als sinnvoll. Er schätzte das bundesweite IT-Vorhaben KONSENS als sehr bedeutsam ein. Der LRH bat das Ministerium der Finanzen (MdF) zudem sicherzustellen, dass die Steuerverwaltung weiterhin über angemessene personelle und technische Kapazitäten zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügt.

Auch die landespezifischen Rahmenbedingungen wirkten auf die Leistungsfähigkeit der Steuerverwaltung ein. Der LRH kritisierte hier, dass unterschiedliche Ausfassungen des Technischen Finanzamts Cottbus (TFA) und der Zentralstelle und Serviceeinrichtung für das Beschaffungswesen (ZfB) beim Zentraldienst der Polizei eine erneute Ausschreibung der Potsdienstleistungen für die zuletzt jährlich rd. 2,8 Mio. Standardbriefe des Technischen Finanzamts Cottbus verhinderten. Bereits eine Reduzierung des Briefportos um 0,07 Euro hätte dem Land jeweils Ausgaben von rd. 194.000 Euro ersparen können.

Beschluss des Landtages

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle nahm in seiner Sitzung vom 9. März 2010 die Feststellungen des LRH zustimmend zur Kenntnis.

Er begrüßte, dass die brandenburgische Steuerverwaltung ihre Mitgliedschaft in den Gremien des Vorhabens KONSENS nutzen will, um dem elektronischen Aktenübertragungsverfahren eine hohe Priorität einzuräumen.

Der Ausschuss begrüßte auch die von der Steuerverwaltung angekündigte Wiederaufnahme der Laufbahnausbildungen. Er erwartete grundsätzlich, dass die Steuerverwaltung auch zukünftig Personal in bedarfsgerechtem Umfang bei den Finanzämtern einsetzen wird und forderte die Steuerverwaltung auf, die elektronischen Bearbeitungsverfahren auch zur Sicherung einer hohen Bearbeitungsqualität einzusetzen.

Er sah die Vereinbarung bilateraler Vollzugsziele zwischen Bund und Ländern als geeignet an, den einheitlichen Vollzug der Steuergesetze besser zu gewährleisten und forderte das MdF auf, sich für die Fortentwicklung der Zielvereinbarungen zu einem leistungsfähigen länderübergreifenden Controllingsystem einzusetzen.

Hinsichtlich der Vergabe der Postdienstleistungen kritisierte er, dass das Vergabeverfahren trotz des hohen Einsparpotentials noch nicht eröffnet war. Er forderte das MdF auf, dieses unverzüglich und möglichst im Rahmen einer zentralen Beschaffung zu veranlassen und über das Ergebnis zu berichten.

Ergebnisse

Das MdF teilte mit, dass nunmehr ein KONSENS-Projekt existiert, das u. a. Aktenübertragungen zum Gegenstand hat. Es kann zumindest mittelfristig dazu beitragen, den manuellen Arbeitsaufwand bei länderübergreifenden Aktenübergaben zu verringern.

Bei der Pilotierung der Vereinbarungen bilateraler Vollzugsziele zwischen Bund und Ländern wird das Land Brandenburg erst in die dritte Pilotphase einbezogen. Es ist jedoch bereits derzeit aktiv im Rahmen einer Arbeitsgruppe an der Entwicklung eines länderübergreifenden Controllingsystems beteiligt.

Der Zuständigkeitsstreit zwischen dem MdF und der ZfB um eine erneute Vergabe der Postdienstleistungen dauerte zunächst noch an. Das MdF berichtete jedoch im Dezember 2010, dass das Prozedere nunmehr geklärt werden konnte. Für das Jahr 2011 wurden Haushaltsmittel für die Ausschreibung bereitgestellt. Die ZfB wurde im Sommer 2011 gebeten, das Ausschreibungsverfahren durchzuführen. Auf Grund geänderter Vertragsbedingungen erzielt das TFA jedoch schon jetzt Einsparungen bei den Portokosten.

Einzelplan 06 **Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur**

24 Bauvorhaben der Stiftung „Stift Neuzelle“ (Jahresbericht 2010, Beitrag Nr. 19)

Frühere Feststellungen

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte die an Gebäuden des Stifts Neuzelle in den Jahren 2005 bis 2008 durchgeführten Baumaßnahmen. Im Mittelpunkt standen dabei die Sanierung und der Umbau der Gebäude für eine Nutzung als Schule und Internat.

Der LRH stellte unter anderem fest, dass das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) ausschließlich die schulische Nutzung der Gebäude des Stiftes favorisierte und auf Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu Nutzungsalternativen verzichtete. Der finanzielle Aufwand für die Einrichtung von Schülerinternatsplätzen in der Altbausubstanz der Klosteranlage war mehr als doppelt so hoch wie bei vergleichbaren öffentlichen Bauvorhaben. Ursächlich hierfür waren in erster Linie der bauliche Zustand der Anlagen, die umfangreichen Sanierungsaufwendungen sowie die denkmalschutzrechtlichen Auflagen.

Die Projektsteuerungs- und Bauherrenaufgaben wurden für die Stiftung vom Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) wahrgenommen, obwohl die Stiftung „Stift Neuzelle“ die Zuwendungsempfängerin für die Fördermittel zur Durchführung der Baumaßnahmen war. Eine Verwaltungsvereinbarung über die Erledigung der Bauaufgaben schlossen der Landesbetrieb und die Stiftung jedoch nicht.

Der LRH empfahl dem MWFK, die künftigen Baumaßnahmen an den Gebäuden des Stifts nicht ausschließlich auf die schulische Nutzung auszurichten, sondern auch weitere Nutzungsvarianten in seine Überlegungen einzubeziehen. Darüber hinaus kritisierte er, dass für die Schülerunterbringung keine Variantenvergleiche zur Ermittlung der wirtschaftlichsten Lösung veranlasst wurden. Schließlich empfahl der LRH den Abschluss einer rechtsverbindlichen Vereinbarung zwischen der Stiftung und dem BLB, in der die Aufgaben der Vertragsparteien definiert werden.

Beschluss des Landtages

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle unterstützte die Forderungen des LRH.

Ergebnisse

Das Ministerium hat die Empfehlungen aufgegriffen und die wesentlichen Mängel inzwischen abgestellt. So bezieht der BLB in Abstimmung mit dem MWFK in seine weiteren Sanierungsplanungen neben der schulischen Nutzung nunmehr auch andere Nutzungsmöglichkeiten ein. Insbesondere wird er bei der Schaffung von Internatsplätzen verschiedene bauliche Alternativen wirtschaftlich bewerten. Der im März 2011 zwischen der Stiftung „Stift Neuzelle“ und dem BLB geschlossene Geschäftsbesorgungsvertrag regelt künftig klar die Aufgaben- und Verantwortungsteilung bei der Erledigung von Bauaufgaben der Stiftung.

Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft

25 Ausgaben und Zuschüsse für Messen und Ausstellungen (Jahresbericht 2010, Beitrag Nr. 22)

Frühere Feststellungen

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) kritisierte anlässlich des Jahresberichtes 2010 für die geprüften Jahre 2006 und 2007, dass das Ministerium

- das Haushaltsrecht nicht zutreffend anwendete,
- die Wirtschaftlichkeit des Messeauftritts des Landes anlässlich der Internationalen Grünen Woche (IGW) nicht hinreichend untersuchte,
- verdeckte Subventionen an die Aussteller für die IGW und eine weitere internationale Messe weder haushalts- noch beihilferechtlich zutreffend behandelte sowie
- bei den sonstigen Förderungen für Aussteller bei Messen grundlegende Förder- und Bewilligungsvoraussetzungen nicht beachtete.

Er forderte, diese Mängel abzustellen.

Beschluss des Landtages

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle unterstützte die Forderungen des LRH.

Ergebnisse

Das Ministerium griff die Forderungen auf und stellte die wesentlichen Mängel ab. Insbesondere wurden

- die notwendigen haushaltsrechtlichen und beihilferechtlichen Konsequenzen gezogen, um Fördermaßnahmen für Messen transparent darzustellen. Beispielsweise sollen die Aussteller künftig zur Vermeidung indirekter Subventionen kostendeckende Mieten bezahlen und der Haushalt die auf das Land entfallenden Kosten eindeutig darstellen.
- die Wirtschaftlichkeit des Messeauftrittes untersucht und ein neues Messekonzept für die IGW 2012 entwickelt. Die Kosten für den Brandenburg-Empfang wurden im Jahr 2011 im Vergleich zum Jahr 2007 um mehr als die Hälfte gesenkt. Auch will sich das Land auf der IGW künftig nicht mehr neben der Brandenburghalle an weiteren Hallenschauen beteiligen.
- angekündigt, die sonstigen Förderungen an einzelne Aussteller mittels einheitlicher, diskriminierungsfreier Verwaltungsgrundsätze umzusetzen.

Gemäß Beschluss des Großen Kollegiums vom 20. September 2011.

Potsdam, im September 2011

Dr. Apelt

Osten

Klees

Dr. Reinhardt