



Landesrechnungshof Brandenburg



Jahresbericht 2012

Impressum

Herausgeber: Der Präsident des Landesrechnungshofes Brandenburg

Verantwortlich
für den Inhalt: Das Große Kollegium
des Landesrechnungshofes Brandenburg

Bezug: Landesrechnungshof Brandenburg
Dortustraße 30 - 34 14467 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	5
Vorwort	11
I Haushaltsrechnung 2010	
1 Entlastung für die Haushaltsrechnung 2009	15
2 Haushaltsvollzug 2010	16
3 Rechnungslegung 2010	41
4 Kreditaufnahmen und Geldanlagen	46
5 Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung 2010 (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)	66
6 Vermögen und Schulden	67
7 Personalhaushalt	79
II Lage und Entwicklung der Landesfinanzen	
8 Haushaltslage	93
III Besondere Prüfungsergebnisse und prüfungsbegleitende Beratungen	
Ministerpräsident und Staatskanzlei	
9 Organisation und Finanzierung des „Sommerfestes der Landesregierung“	123
Ministerium des Innern	
10 Versetzung von Beamten in den Ruhestand wegen dauernder Dienstunfähigkeit	127
Ministerium der Justiz	
11 Organisation und Wirtschaftlichkeit der Anstaltsbetriebe	136

Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur

- | | | |
|----|--|-----|
| 12 | Förderung der Soziokultur und der freien Theater | 145 |
| 13 | Gästehäuser der Brandenburger Hochschulen | 150 |

Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten

- | | | |
|----|---|-----|
| 14 | Zuschüsse für Betriebsstätten zur Vermietung von Wasserfahrzeugen | 155 |
|----|---|-----|

Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz

- | | | |
|----|--|-----|
| 15 | Stiftung Naturschutzfonds Brandenburg | 163 |
| 16 | Zuschüsse an die Verbraucherzentrale Brandenburg e. V. | 167 |

Ministerium der Finanzen

- | | | |
|----|---|-----|
| 17 | Risikomanagement bei Landesbaumaßnahmen | 171 |
| 18 | Umsetzung der Haushaltssperre 2010 im Haushaltsvollzug 2010 | 178 |

Ressortübergreifende Prüfung

- | | | |
|----|--------------------------------------|-----|
| 19 | Stand der Verwendungsnachweisprüfung | 184 |
|----|--------------------------------------|-----|

Abkürzungsverzeichnis

AAÜG	Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz
a. a. O.	am angeführten/angegebenen Ort
AbgG	Abgeordnetengesetz
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AbwAG	Abwasserabgabe
AFBG	Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
Allg. Fin.	Allgemeine Finanzverwaltung
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBG	Brandenburgische Boden Gesellschaft für Grundstücksverwaltung und -verwertung mbH
Bbg.	Brandenburg
BbgBKG	Brandenburgisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz
BbgBVAnpG	Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz
BbgFAG	Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz
BbgHG	Brandenburgisches Hochschulgesetz
BbgNatSchG	Brandenburgisches Naturschutzgesetz
BbgVfG	Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz
BbgVRG	Brandenburgisches Versorgungsrücklagengesetz
BdH	Beauftragter für den Haushalt
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
BesGr.	Besoldungsgruppe
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BLB	Brandenburgischer Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen

BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
CB	cross-border (grenzüberschreitend)
CCI	Common Code for Identification (Generelle Identifizierungsbezeichnung, Übersetzung durch den Landesrechnungshof Brandenburg)
dgl.	dergleichen
d. h.	das heißt
DM	Deutsche Mark
Drs.	Drucksache
e. V.	eingetragener Verein
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds Landwirtschaft
EFF	Europäischer Fischereifonds
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
Epl.	Einzelplan
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
Euribor	Euro InterBank Offered Rate
FAG	Finanzausgleichgesetz
FBS	Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH
ff.	fortfolgend
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GAK	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAV	Geschäftsanweisung für die Arbeitsverwaltung der Justizvollzugsanstalten des Landes Brandenburg

gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GMA	Globale Minderausgabe
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
ha	Hektar
Hartz IV	Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe
HH-Plan	Haushaltsplan
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HSichG	Haushaltssicherungsgesetz
i. H. v.	in Höhe von
i. d. R.	in der Regel
i. L.	in Liquidation
i. V. m.	in Verbindung mit
ILA	Internationale Luft- und Raumfahrtausstellung
ILB	InvestitionsBank des Landes Brandenburg
insb.	insbesondere
IPO	Initial Public Offering (englisch für Börsenersteinführung oder Börsengang)
IT	Informationstechnik
IZB	Internationales Begegnungszentrum
JMBL	Justizministerialblatt für das Land Brandenburg
JVA	Justizvollzugsanstalt
km	Kilometer
kw	künftig wegfallend

LBG	Landesbeamten-gesetz
LFB	Landesbetrieb Forst Brandenburg
LGB	Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung
LJK	Landesjustizkasse
LOG	Landesorganisationsgesetz
LRH	Landesrechnungshof Brandenburg
LS	Landesbetrieb Straßenwesen
LSTE	Zentrale Einrichtung für die Aus- und Fortbildung der Mitglieder der Feuerwehren im Land Brandenburg
LT	Landtag
lt.	laut
LUA	Landesumweltamt
LWV	Landeswohnungsbauvermögen
MASF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie
MASGF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie (Bezeichnung von 2005 bis 2009)
MaßstG	Maßstäbengesetz
MB	Messe Berlin GmbH
mbH	mit beschränkter Haftung
MBJS	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
MdF	Ministerium der Finanzen
MdJ	Ministerium der Justiz
MI	Ministerium des Innern
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft
Mio.	Millionen
MIR	Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (Bezeichnung von 2005 bis 2009)
MIS	Messeimmobilien Selchow GmbH

MLUV	Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz (Bezeichnung von 2005 bis 2009)
MP	Ministerpräsident
Mrd.	Milliarden
MUGV	Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz
MW	Ministerium für Wirtschaft (Bezeichnung von 2005 bis 2009)
MWE	Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten
MWFK	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur
NFM	Neues Finanzmanagement
NKA	Nettokreditaufnahme
Nr.	Nummer
OGr.	Obergruppe
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
p. a.	Pro anno pro Jahr
PO	programme opérationnel (operationelles Programm)
rd.	rund
RegG	Regionalisierungsgesetz
S.	Seite
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
sog.	so genannt
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
StabiRatG	Stabilitätsratsgesetz
StiftG-EUV	Gesetz über die Errichtung der „Stiftung Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)“
Stk	Staatskanzlei
SubvG	Subventionsgesetz
TFA	Technisches Finanzamt
TGr.	Titelgruppe

Tsd.	Tausend
Tz.	Textziffer
u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
VE	Verpflichtungsermächtigung
Verfassung	Verfassung des Landes Brandenburg
VfGBbg	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschrift
VZB	Verbraucherzentrale Brandenburg e. V.
WGT	Westgruppe der Truppen
WNE	Wassernutzungsentgelt
WOGG	Wohngeldgesetz
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZAB	ZukunftsAgentur Brandenburg GmbH
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 des Landes.

Der vorliegende Jahresbericht enthält Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Landes, die für die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2010 von Bedeutung sind. Weitere Beiträge des Jahresberichtes betreffen einzelne herausgehobene Prüfungsergebnisse, die sich auf das Verwaltungsgeschehen bis zum Jahre 2012 beziehen.

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 2013 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 im September 2012 mit dem Bericht über die Prüfung von Baumaßnahmen zur Nachnutzung von Bergbaufolgelandschaften Gebrauch gemacht. Ferner hat der Landesrechnungshof Brandenburg seine Prüfungserkenntnisse als Mitherausgeber in den Gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten eingebracht.

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 2012

Dr. Thomas Apelt

Präsident des Landesrechnungshofes

I

Haushaltsrechnung 2010

1 Entlastung für die Haushaltsrechnung 2009

Zur Entlastung der Landesregierung für das Rechnungsjahr 2009 beriet der Ausschuss für Haushaltskontrolle in drei Sitzungen. Grundlage waren die Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg (Drucksache [Drs.] 5/2479) und der Jahresbericht 2011 des Landesrechnungshofes Brandenburg (LRH) (Drs. 5/4291) gemäß Artikel 106 der Verfassung des Landes Brandenburg (Verfassung)¹. Der Landtag beschloss in seiner 54. Sitzung am 25. April 2012 (Drs. 5/4975-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 2009 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 2009 gleichfalls am 25. April 2012 gemäß § 114 LHO i. V. m. Artikel 106 der Verfassung gesondert Entlastung (Drs. 5/4972-B und 5/4973-B).

Der Landtag sprach dem LRH gemäß § 101 LHO für dessen Rechnung 2009 ebenfalls am 25. April 2012 die Entlastung aus (Drs. 5/4974-B). Zuvor hatte der vom Ausschuss für Haushaltskontrolle hierfür eingesetzte Unterausschuss die Rechnung geprüft.

Diese drei Rechnungen sind Bestandteil der Haushaltsrechnung 2009.

¹ Verfassung des Landes Brandenburg (Verfassung) in der Fassung vom 19. Dezember 2011 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I Nr. 30 S. 1).

² Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 19. Dezember 2011 (GVBl. I Nr. 35).

2**Haushaltsvollzug 2010**

Der Haushalt 2010 wurde kassenmäßig in Einnahmen und in Ausgaben mit jeweils 10.338 Mio. Euro abgeschlossen. Der Fehlbetrag aus dem Haushaltsjahr 2009 von 144,5 Mio. Euro ist 2010 veranschlagt und durch eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage vollständig ausgeglichen worden.

Im Haushaltsjahr 2010 wurden insgesamt Rücklagen von 281,8 Mio. Euro gebildet und in das Haushaltsjahr 2011 übertragen. Sie lagen geringfügig unter dem Vorjahreswert. Während bei den Rücklagen der Verwaltungsbudgets ein deutlicher Rückgang um 51,6 Mio. Euro (- 63,5 %) festzustellen war, erhöhten sich die Rücklagen der Personalbudgets um 7,5 Mio. Euro (+ 11,6 %) und die anderen Rücklagen um 43,4 Mio. Euro (+ 31,7 %).

Die Ausgabereste erreichten 2010 eine Höhe von 122,3 Mio. Euro und lagen um 30,2 Mio. Euro (+ 32,8 %) über dem Wert des Vorjahres.

In 2010 traten 40 Haushaltsüberschreitungen in Höhe von 26,7 Mio. Euro ein. Das war seit 2004 der niedrigste Wert. Wie in den Vorjahren nahmen die überplanmäßigen Ausgaben den größten Anteil der Haushaltsüberschreitungen ein. Es wurden Mehrausgaben von 0,1 Mio. Euro geleistet, für die das Ministerium der Finanzen die Zustimmung nicht erteilte.

Der Haushaltsplan 2010 sah globale Minderausgaben von 23,1 Mio. Euro vor, die von fünf Ressorts erwirtschaftet wurden. Eine Dienststelle des Landes erbrachte jährlich Leistungen für den Brand- und Katastrophenschutz gegenüber den kommunalen Aufgabenträgern. Um die Leistungen nicht einzelfallbezogen in Rechnung stellen zu müssen, wurde vereinbart, jährlich im Haushaltsplan für diese Dienststelle globale Minderausgaben von 2 Mio. Euro auszubringen. Gleichzeitig wurde der im Ausgleichsfonds dafür vorgehaltene finanzielle Anteil zur Erwirtschaftung dieser globalen Minderausgaben herangezogen.

Das Land wies zum Jahresabschluss 2010 Forderungen von 132,9 Mio. Euro aus. Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um 36,3 Mio. Euro an. Da seit dem Jahr 2010 alle Ressorts im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen die neue Software anwenden, sollte das Ministerium der Finanzen auf dieser Grundlage den Forderungsbestand analysieren und das seit Jahren angekündigte Forderungsmanagement nunmehr einführen.

Der Landesrechnungshof analysierte die Einzelpläne dahingehend, inwieweit sie nach möglichst einheitlichen Kriterien aufgestellt wurden. Standen zunächst so genannte Leertitel im Mittelpunkt, wurden in einem zweiten Schritt die Einzelpläne in Bezug auf die Ausbringung von Haushaltsvermerken untersucht. Es war nicht immer nachvollziehbar, warum einzelne Haushaltsvermerke überhaupt ausgebracht waren oder warum beispielsweise kapitelübergreifende Deckungsmöglichkeiten oder Ausnahmen vom Bruttoprinzip zugelassen wurden.

2.1 Überblick

Der Haushaltsplan 2010 sah Einnahmen und Ausgaben von 10.511,5 Mio. Euro vor. Die bereinigten Ist-Ausgaben³ betragen 9.730,7 Mio. Euro und lagen um 374,3 Mio. Euro unter dem Ansatz von 10.105 Mio. Euro. Die bereinigten Einnahmen waren mit 9.343,2 Mio. Euro veranschlagt. Insgesamt fielen die bereinigten Ist-Einnahmen⁴ mit 9.413,1 Mio. Euro um 69,9 Mio. Euro höher aus als geplant. Der Finanzierungssaldo belief sich somit auf einen negativen Betrag von 317,6 Mio. Euro (Ansatz: minus 761,8 Mio. Euro).

Unter Berücksichtigung der Buchungen der Rücklagen, der haushaltstechnischen Verrechnungen, der Zuführung zum Versorgungsfonds des Landes Brandenburg (Versorgungsfonds) und des Ausgleichs des Fehlbetrages 2009 war es notwendig, die verfügbare Kreditermächtigung von 650,9 Mio. Euro mit 343,1 Mio. Euro in Anspruch zu nehmen.

Für den Haushaltsvollzug 2010 ist im Besonderen darauf hinzuweisen, dass das Haushaltsgesetz 2010 (HG 2010)⁵ erst am 11. Mai 2010 verkündet wurde und bis dahin eine vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung galt. Am 2. Juni 2010 erließ das Ministerium der Finanzen (Mdf) eine bis zum 15. Oktober 2010 geltende Haushaltssperre.

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 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 2010 (Haushaltsgesetz 2010 - HG 2010) in der Fassung vom 11. Mai 2010 (GVBl. I Nr. 18).

2.2 Einnahmen und Ausgaben

Die Einnahmen entwickelten sich im Haushaltsjahr 2010 im Vergleich zu den Ansätzen wie folgt:

Einnahmeart	Ansatz	Ist	Abweichung
	in Tsd. €		
Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel (HGr. 0)	4.805.964,6	5.129.565,2	+ 323.600,6
<u>darunter:</u>			
Lohnsteuer	1.051.900,0	1.227.064,2	+ 75.164,2
veranlagte Einkommensteuer	58.200,0	89.171,0	+ 30.971,0
Umsatzsteuer (mit Einfuhrumsatzsteuer)	3.223.000,0	3.365.184,7	+ 142.184,7
Körperschaftsteuer	128.000,0	141.320,5	+ 13.320,5
Abgeltungssteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	63.400,0	49.959,7	- 13.440,3
Grunderwerbsteuer	107.000,0	86.016,6	- 20.983,4
Gewerbesteuerumlage	41.000,0	36.902,5	- 4.097,5
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (HGr. 1)	334.210,9	382.660,3	+ 48.449,4
<u>darunter:</u>			
Verwaltungseinnahmen	241.614,5	269.066,9	+ 27.452,4
Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen	10.901,8	21.257,6	+ 10.355,8
Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	3.291,0	6.668,9	+ 3.377,9
Darlehensrückflüsse	18.258,2	21.587,0	+ 3.328,8
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2)	3.251.596,4	3.237.008,5	- 14.587,9
<u>darunter:</u>			
Allgemeine Zuweisungen von Bund und Ländern	2.404.378,9	2.384.079,2	- 20.299,7
Sonstige Zuweisungen vom Bund	586.384,9	732.482,8	+ 146.097,9
Zuschüsse von der EU	219.280,1	67.664,4	- 151.615,7
Sonstige Zuschüsse aus sonstigen Bereichen	8.886,7	17.484,1	+ 8.597,4
Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen (HGr. 3)	2.119.716,8	1.588.739,2	- 530.977,6
<u>davon:</u>			
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	650.856,2	343.081,3	- 307.774,9
Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich	509.559,2	476.874,5	- 32.684,7
Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen	441.837,9	186.978,5	- 254.859,4
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	516.357,0	575.773,6	+ 59.416,6
Haushaltstechnische Verrechnungen	1.106,5	6.031,3	+ 4.924,8
Summe	10.511.488,7	10.337.973,2	- 173.515,5

Quelle: Haushaltsrechnung 2010
(Abweichungen durch Rundungen)

Die Einnahmen der **Hauptgruppe (HGr.) 0** von 5.129,6 Mio. Euro (+ 2,5 % im Vergleich zum Vorjahr) lagen um 323,6 Mio. Euro über dem Ansatz von 4.806 Mio. Euro und betragen 49,6 % der Gesamteinnahmen.

Bei der Haushaltsaufstellung 2010 wurde auf der Grundlage der Steuerschätzung vom November 2009 davon ausgegangen, dass sich im Jahr 2010 die Finanz- und Wirtschaftskrise mit weiter sinkenden Steuereinnahmen negativ auswirken werde. Diese Annahmen bestätigten sich nicht. Insbesondere stiegen die Lohnsteuer um 175,2 Mio. Euro und die Umsatzsteuer um 142,2 Mio. Euro an. Beide Steuerarten zusammen machten fast 90 % aller Steuereinnahmen aus.

Die Landessteuern (Obergruppen [OGr.] 05 und 06) betragen 2010 insgesamt 158,2 Mio. Euro. Sie gingen gegenüber 2009 um 28,7 Mio. Euro zurück. Mindereinnahmen waren bei der Grunderwerb-, der Erbschaft- und der Feuerschutzsteuer zu verzeichnen. Der Anteil der Landessteuern an den gesamten Steuereinnahmen betrug noch 3,1 %.

Bei den Einnahmen der **HGr. 1** war gegenüber dem Vorjahr ein leichter Rückgang um 1,6 Mio. Euro auf 382,7 Mio. Euro (3,7 % der Gesamteinnahmen) festzustellen. Die Einnahmen der HGr. 1 wurden überwiegend in vier Einzelplänen⁶ realisiert. In drei dieser vier Einzelpläne waren auch die höchsten Mehreinnahmen festzustellen: Einzelplan (Epl.) 20 (+ 18 Mio. Euro), Epl. 10 (+ 14,4 Mio. Euro) und Epl. 03 (+ 8,3 Mio. Euro). Auffällig waren - wie teilweise in den Vorjahren - folgende Einzelpositionen:

- Innerhalb des Polizeibereiches⁷ wurden Mehreinnahmen aus Geldstrafen und Geldbußen von 4,7 Mio. Euro (2009: 10,6 Mio. Euro) realisiert.
- Das Landesumweltamt (LUA)⁸ erzielte Mehreinnahmen aus dem Wassernutzungsentgelt und der Abwasserabgabe von 6,9 Mio. Euro (2009: 9 Mio. Euro).
- Mehreinnahmen von 6,1 Mio. Euro⁹ ergaben sich aus den an den Naturschutzfonds abzuführenden Einnahmen aus Ersatzzahlungen nach § 15 des Brandenburgischen Naturschutzgesetzes¹⁰.
- Mehreinnahmen von insgesamt 9,7 Mio. Euro ergaben sich beim Kapitalvermögen (Kapitel 20 610). Hierbei handelt es sich um Gewinne aus Kapitalanteilen an Landesgesellschaften, um Mehreinnahmen aus der Veräußerung von Landesbeteiligungen und aus sonstigen Aus- und Rückzahlungen von Kapitalanteilen sowie um Bürgerschaftsentgelte.

⁶ Einzelpläne 04 (Ministerium der Justiz - MdJ) mit 105,3 Mio. Euro, 20 (Allgemeine Finanzverwaltung - Allg. Fin.) mit 98,7 Mio. Euro, 03 (Ministerium des Innern - MI) mit 54,4 Mio. Euro und 10 (Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz - MUGV) mit 44,7 Mio. Euro.

⁷ Kapitel 03 101 (Polizeipräsidium Frankfurt [Oder]), Kapitel 03 102 (Polizeipräsidium Potsdam), Kapitel 03 140 (Landeseinsatzzeitung der Polizei) und Kapitel 03 150 (Zentraldienst der Polizei); jeweils Titel 112 10 (Geldstrafen und Geldbußen).

⁸ Kapitel 10 105 (Landesumweltamt Brandenburg) Titel 111 83 (Wassernutzungsentgelt [WNE], Abwasserabgabe [AbwAG]).

⁹ Kapitel 10 070 (Naturschutz und Landschaftspflege) Titel 111 10 (Gebühren, sonstige Entgelte).

¹⁰ Gesetz über den Naturschutz und die Landschaftspflege im Land Brandenburg (Brandenburgisches Naturschutzgesetz - BbgNatSchG) in der Fassung vom 15. Juli 2010 (GVBl. I Nr. 28).

Die Einnahmen der **HGr. 2** betragen 3.237 Mio. Euro. Dies entsprach 31,3 % der Gesamteinnahmen. Sie lagen um 159,3 Mio. Euro (4,7 %) unter dem Niveau des Vorjahres. Im Haushaltsvollzug waren Mindereinnahmen von 14,6 Mio. Euro zu verzeichnen. Mehreinnahmen von 122,9 Mio. Euro entfielen auf Zuweisungen des Bundes im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)¹¹, die an die Landkreise und kreisfreien Städte weiterzuleiten waren. Die Einnahmen¹² aus den allgemeinen Zuweisungen der Länder nach Artikel 107 des Grundgesetzes¹³ und die Ergänzungszuweisungen des Bundes zum Ausgleich von Fehlbeträgen¹⁴ von zusammen 617,7 Mio. Euro lagen um 20,3 Mio. Euro unter den Ansätzen. Sie gingen gegenüber 2009 um 108,4 Mio. Euro zurück. Die Europäische Kommission setzte im Verlauf des Jahres 2010 gegenüber dem Land Brandenburg die Zahlungen aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) aus, sodass Mindereinnahmen in Höhe der veranschlagten 142,2 Mio. Euro¹⁵ die Folge waren.

Die Einnahmen der **HGr. 3** beliefen sich im Haushaltsjahr 2010 auf 1.588,7 Mio. Euro. Ihr Anteil an den Gesamteinnahmen stieg auf 15,4 %. Die Einnahmen lagen um 312,6 Mio. Euro über dem Vorjahreswert. Die Mindereinnahmen 2010 von 531 Mio. Euro waren vor allem auf die im Umfang von 307,8 Mio. Euro nicht in Anspruch genommene Nettokreditermächtigung des HG 2010 von 650,9 Mio. Euro zurückzuführen. Weitere Mindereinnahmen von 287,6 Mio. Euro ergaben sich vor allem aus den investiven Zuweisungen (OGr. 33 und 34):

- Das Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (MWE)¹⁶ erhielt vom Bund 21,2 Mio. Euro geringere Zuweisungen für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)“¹⁷ und von der Europäischen Union (EU) 156,8 Mio. Euro geringere Zuweisungen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung einschließlich der Zuweisungen für die technische Hilfe¹⁸. Die zuletzt genannte Mindereinnahme war vor allem darauf zurückzuführen, dass der vierte Zahlungsantrag des Landes über 42 Mio. Euro nicht zu einer Erstattung im Jahr 2010 führte.

¹¹ Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - in der Fassung vom 22. Dezember 2011 (Bundesgesetzblatt [BGBl.] I S. 2309).

¹² Kapitel 20 020 (Allgemeine Bewilligungen) Titel 212 10 (Zuweisungen von anderen Ländern nach Artikel 107 Abs. 2 des Grundgesetzes [GG]).

¹³ GG in der Fassung vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944).

¹⁴ Kapitel 20 020 (Allgemeine Bewilligungen) Titel 211 10 (Ergänzungszuweisungen des Bundes zum Ausgleich von Fehlbeträgen).

¹⁵ Kapitel 07 030 (Arbeitsmarkt) Titel 272 15 (Zuweisungen der Europäischen Kommission aus dem Europäischen Sozialfonds auf der Grundlage des Operationellen Programms des Landes Brandenburg für die Förderperiode 2007 bis 2013) und Titel 272 25 (Zuweisungen der Europäischen Kommission für Technische Hilfe im Rahmen des Europäischen Sozialfonds für die Förderperiode 2007 bis 2013).

¹⁶ Kapitel 08 050 (Wirtschafts- und Strukturförderung).

¹⁷ Titel 333 10 (Zuweisungen des Bundes für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur [GRW]“).

¹⁸ Titel 346 12 (Zuweisungen der EU aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung [EFRE] 2007 bis 2013).

- Das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL)¹⁹ erhielt vom Bund 22,8 Mio. Euro geringere Zuweisungen für Investitionen der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)“²⁰. Weitere Mindereinnahmen i. H. v. 36,7 Mio. Euro ergaben sich bei den Zuschüssen der EU zur Förderung im Rahmen des Operationellen Programms des Landes für den Teil „Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds Landwirtschaft (EAGFL) 2000 bis 2006“²¹. Hinzu kamen Mindereinnahmen bei den Erstattungen der EU für Investitionen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) 2007 bis 2013 i. H. v. 58,9 Mio. Euro²².

Insbesondere bei den EU-Fonds standen den Mindereinnahmen in der Regel auch Minder Ausgaben gegenüber.

Die Einnahmen aus den Entnahmen der verschiedenen für 2009 gebildeten Rücklagen beliefen sich auf 575,8 Mio. Euro. Der Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 350,2 Mio. Euro war insbesondere auf die Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage zur Deckung des Fehlbetrages 2009 mit 144,6 Mio. Euro und auf die Zuführung zum Versorgungsfonds (200 Mio. Euro) zurückzuführen.

¹⁹ Kapitel 11 025 (Strukturförderung Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume).

²⁰ Titel 331 62 (Zuweisungen des Bundes für Investitionen für die Gemeinschaftsaufgabe).

²¹ Titel 346 61 (Zuschüsse der EU für Ausgaben des gemeinschaftlichen Förderkonzeptes EAGFL-Ausrichtung).

²² Titel 346 80 (Erstattung der EU für Investitionen).

Die Ausgaben entwickelten sich im Haushaltsjahr 2010 im Vergleich zu den Ansätzen wie folgt:

Ausgabeart	Ansatz	Ist	Abweichung
	in Tsd. €		
Personalausgaben (HGr. 4)	2.223.592,9	2.136.834,8	- 86.758,1
<u>darunter:</u>			
Bezüge und Nebenleistungen	2.001.331,2	1.973.187,8	- 28.143,4
Versorgungsbezüge	89.716,3	78.509,5	- 11.206,8
Globale Mehr- und Minderausgaben	47.445,7	1.019,3	- 46.426,4
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst (HGr. 5)	1.242.276,5	1.134.590,4	- 107.686,1
<u>davon:</u>			
Sächliche Verwaltungsausgaben (gesamt)	494.476,5	502.345,7	+ 7.869,2
Zinsausgaben am Kreditmarkt	747.800,0	632.244,7	- 115.555,3
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)	4.821.039,6	4.819.590,8	- 1.448,8
<u>darunter:</u>			
Allgemeine Zuweisungen an Gemeinden/ Gemeindeverbände	1.596.440,5	1.556.922,7	- 39.517,8
Sonstige zweckgebundene Zuweisungen an öffentlichen Bereich	1.346.780,5	1.464.003,0	+ 117.222,5
Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche	61.897,6	64.823,4	+ 2.925,8
Sonstige Zuschüsse an sonstige Bereiche	1.751.025,5	1.654.166,6	- 96.858,9
Bausgaben (HGr. 7)	60.186,4	52.347,1	- 7.839,3
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 8)	1.775.949,0	1.587.294,3	- 188.654,7
<u>darunter:</u>			
Erwerb von beweglichen Sachen	37.026,3	31.519,2	- 5.507,1
Erwerb von Beteiligungen im Inland	46.470,0	31.460,0	- 15.010,0
Darlehen an sonstige Bereiche	59.571,0	52.032,7	- 7.538,3
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	880.510,0	722.583,0	- 157.927,0
Besondere Finanzierungsausgaben (HGr. 9)	388.444,3	607.315,7	+ 218.871,4
<u>davon:</u>			
Besondere Finanzierungsausgaben	257.427,4	456.722,6	+ 199.295,2
Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	148.000,0	144.550,1	- 3.449,9
Globale Mehr- und Minderausgaben	- 18.089,6	-	+ 18.089,6
Haushaltstechnische Verrechnungen	1.106,5	6.043,0	+ 4.936,5
Summe	10.511.488,7	10.337.973,2	- 173.515,5

Quelle: Haushaltsrechnung 2010
(Abweichungen durch Rundungen)

Das Land Brandenburg leistete Personalausgaben (**HGr. 4**) von 2.136,8 Mio. Euro. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben stieg gegenüber dem Vorjahr leicht auf 20,7 % an. Die Personalausgaben blieben um 86,8 Mio. Euro hinter dem Ansatz zurück, lagen aber um 91,2 Mio. Euro über den Ausgaben 2009. Wesentlich für diesen Anstieg war die zum 1. Januar 2010 wirksam gewordene vollständige Ost-West-Angleichung der oberen Entgelt- und Besoldungsgruppen. Zusätzlich wurden die Entgelte und Bezüge im Rahmen der zweiten Stufe des Tarifabschlusses 2009 ab dem 1. März 2010 linear um 1,2 % erhöht. Dieser Abschluss war wirkungsgleich für den Besoldungsbereich übernommen worden. Die Aufwendungen für Versorgungsbezüge stiegen weiterhin kontinuierlich an. Sie lagen um 14,5 Mio. Euro höher als 2009 (+ 22,7 %).

Die sächlichen Verwaltungsausgaben und die Ausgaben für den Schuldendienst (**HGr. 5**) blieben um 107,7 Mio. Euro unter dem Ansatz. Sie nahmen einen Anteil von 11 % an den Gesamtausgaben ein. Die veranschlagten sächlichen Verwaltungsausgaben (OGr. 51 bis 54) wurden leicht um 7,9 Mio. Euro überschritten. Die größten Einzelabweichungen betrafen die nicht aufteilbaren sächlichen Verwaltungsausgaben (+ 16 Mio. Euro), die Entwicklungskosten der Grundstücke (+ 9,6 Mio. Euro), die vermischten Ausgaben (+ 8,2 Mio. Euro), die Ausgaben in Rechtssachen (- 10,2 Mio. Euro) sowie die Ausgaben für Landes- und Ortsplanungen und sonstige Planungen (- 8,7 Mio. Euro). Nachdem die Ausgaben für Zinsen²³ bereits 2009 mit 700,7 Mio. Euro um 107,1 Mio. Euro unter dem Wert des Jahres 2008 lagen, konnten diese Ausgaben 2010 weiter auf 632,2 Mio. Euro (- 9,8 %) gesenkt werden. Dies wurde durch Umschichtungen von Krediten erreicht, indem für bestehende, zu einem höheren Zinssatz abgeschlossene, Kredite über Verhandlungen ein niedriger Zinssatz erlangt wurde.

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (**HGr. 6**) betragen 4.819,6 Mio. Euro und stellten mit 46,6 % den größten Ausgabeposten dar. Sie lagen um 160,8 Mio. Euro unter dem Vorjahreswert. Wesentliche Abweichungen bei den Mehrausgaben betrafen wie in den Vorjahren vor allem die mit einem Nullansatz veranschlagten Ausgaben von 122,9 Mio. Euro (2009: 140 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.²⁴ Minderausgaben von 11,1 Mio. Euro waren bei den Versorgungsausgaben im Rahmen der Erstattungen an den Bund für die Zusatzversorgungssysteme zu verzeichnen.²⁵

²³ Kapitel 20 650 (Schuldenverwaltung) Titel 575 10 (Zinsen für Kreditmarktmittel).

²⁴ 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.

²⁵ Kapitel 20 710 (Versorgung) Titel 631 11 (Erstattungen an den Bund für Zusatzversorgungssysteme).

Das Land Brandenburg leistete für Baumaßnahmen (**HGr. 7**)²⁶ Ausgaben von 52,4 Mio. Euro (0,5 % der Gesamtausgaben), die um 16,1 Mio. Euro über dem Ist-Wert des Vorjahres lagen (+ 44,4 %). Mehrausgaben von 7,1 Mio. Euro ergaben sich im Epl. 03 (MI) für Baumaßnahmen im Rahmen der Einführung eines bundesweit einheitlichen digitalen Sprech- und Datenfunksystems (Digitalfunk-BOS). Minderausgaben von insgesamt 9,9 Mio. Euro waren für Baumaßnahmen an wasserwirtschaftlichen Anlagen, für Fördermaßnahmen beim Deichbau und für die Gewässersanierung²⁷ zu verzeichnen. Weitere Minderausgaben von 8,7 Mio. Euro betrafen die aus dem ELER finanzierten wasserbautechnischen Maßnahmen²⁸.

Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (**HGr. 8**) beliefen sich auf 1.587,3 Mio. Euro (15,4 % der Gesamtausgaben) und blieben um 188,6 Mio. Euro unter dem Soll (- 10,6 %). Sie lagen um 115,2 Mio. Euro niedriger als 2009 (- 6,8 %). Im Rahmen der weiteren Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes entstanden Mehrausgaben von 22 Mio. Euro. Weitere wesentliche Soll-Ist-Abweichungen im zwei- und auch dreistelligen Millionenbereich betreffen regelmäßig die Bereiche der Wirtschafts- und Strukturförderung²⁹ und der Strukturförderung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume³⁰. 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, sodass teilweise ein näherungsweise Ausgleich stattfindet. Weitere Minderausgaben von 15,4 Mio. Euro wies der BLB für die staatlichen Hochbaumaßnahmen aus.

²⁶ Die landeseigenen Hochbaumaßnahmen werden über die in der HGr. 8 zu buchenden Zuschüsse an den Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) finanziert.

²⁷ Kapitel 10 105 (Landesumweltamt) Titelgruppen 83 und 84 (Wasserwirtschaftliche Maßnahmen).

²⁸ Kapitel 11 025 (Strukturförderung Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume), wasserbautechnische Maßnahmen im Rahmen der Titelgruppe (TGr.) 80.

²⁹ Im Rahmen der Wirtschafts- und Strukturförderung (Kapitel 08 050) waren innerhalb der TGr. 94 (Zuschüsse und Zuweisungen aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung [EFRE] 2007 - 2013) insgesamt Minderausgaben von 59,8 Mio. Euro und Mehrausgaben von 11,4 Mio. Euro festzustellen. Weitere Minderausgaben von 30,5 Mio. Euro betrafen die TGr. 61 (Zuschüsse und Zuweisungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ [GRW]).

³⁰ Im Bereich der Strukturförderung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume (Kapitel 11 025) traten vor allem innerhalb der

- TGr. 62 (Bundesmittel der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes [GAK]) Minderausgaben von 23,3 Mio. Euro und Mehrausgaben von 2,8 Mio. Euro,
- TGr. 80 (Mittel zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums [ELER] 2007 - 2013) Minderausgaben von 73,8 Mio. Euro und Mehrausgaben von 11,8 Mio. Euro sowie
- TGr. 81 (Landesmittel zur Kofinanzierung von Maßnahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums [ELER], weiterer EU-Programme sowie für die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes [GAK]) Minderausgaben von 21,3 Mio. Euro und Mehrausgaben von 1,3 Mio. Euro

Das Land Brandenburg leistete bei einem Ansatz von 388,4 Mio. Euro besondere Finanzierungsausgaben (**HGr. 9**) von 607,3 Mio. Euro (5,9 % der Gesamtausgaben). Diese gegenüber 2009 sowohl vom Ansatz als auch vom Ist her erheblich höheren Werte waren darauf zurückzuführen, dass eine Sonderzuführung von 200 Mio. Euro aus den Haushaltsüberschüssen der Jahre 2007 und 2008 an den Versorgungsfonds³¹ für die nach dem 31. Dezember 2008 erstmals ernannten Beamten und Richter vorgenommen und der Fehlbetrag des Haushaltsjahres 2009 i. H. v. 144,5 Mio. Euro ausgeglichen wurde. Die zum Jahresabschluss 2010 in allen Einzelplänen ausgewiesenen Rücklagen betragen 281,8 Mio. Euro. Sie lagen in etwa auf dem Niveau des Vorjahres.

2.3 Rücklagenbildung

Gemäß §§ 5 und 6 HG 2010 wurden in den Einzelplänen 01 bis 14 aus den Personalausgaben je Einzelplan Personalbudgets gebildet. In diesen Einzelplänen und im Epl. 20 wurden weiterhin aus den sächlichen Verwaltungsausgaben, den Ausgaben für den Erwerb beweglicher Sachen und den Verwaltungseinnahmen je Einzelplan Verwaltungsbudgets gebildet. Die gesonderte Bildung einer IT-Rücklage aus Ausgaben der TGr. 99 ist nur für den Landtag, den Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) sowie das Landesverfassungsgericht vorgesehen.³² In den Ressorts und der Staatskanzlei (Stk) sind diese Ausgaben Bestandteil der Verwaltungsbudgets.

Das MdF veröffentlichte mit Schreiben vom 20. Dezember 2010 die Verwaltungsvorschrift zur Rücklagenbildung 2010.³³ Es setzte für die Verwaltungs- und Personalbudgets den Rücklagensatz grundsätzlich auf jeweils 60 % fest. Die Festsetzung der Rücklage erfolgte jedoch mindestens in der Höhe, wie eine Entnahme zur Haushaltsentlastung im Haushaltsplan 2011 (Begrenzung der Nettokreditaufnahme) veranschlagt war. Zweckgebundene Drittmittel, die im laufenden Haushaltsjahr nicht verausgabt wurden, konnten in voller Höhe der Rücklage zugeführt werden.

2.3.1 Überblick

Der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2010 weist unter der Tz. 3.2 nach Einzelplänen folgende Rücklagen aus:

³¹ Gesetz zur Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz - BbgVfG) vom 19. Dezember 2008 (GVBl. I S. 361).

³² § 6 Abs. 2 HG 2010.

³³ Verwaltungsvorschrift (VV) zur Bildung von Rücklagen beim Jahresabschluss 2010 - VV Rücklagen 2010 - vom 20. Dezember 2010.

Einzelplan (Bezeichnung)	Rücklage Personalbudget	Rücklage Verwaltungsbudget	Andere Rücklagen	Gesamt
	in €			
01 (LT)	792.798,52	226.328,01	529.814,00 ³⁴	1.548.940,53
02 (Stk)	837.406,69	150.146,03	-	987.552,72
03 (MI)	4.284.718,00	6.295.156,00	13.350.661,00 ³⁵	23.930.535,00
04 (MdJ)	10.058.322,73	3.361.009,55	-	13.419.332,28
05 (MBJS)	14.460.269,18	1.172.233,60	-	15.632.502,78
06 (MWFK)	3.356.627,57	6.152.852,45	94.406.457,54 ³⁶	103.915.937,56
07 (MASF)	4.824.069,70	730.806,33	25.389.510,51 ³⁷	30.944.386,54
08 (MWE)	2.842.229,14	3.426.312,56	-	6.250.541,70
10 (MUGV)	5.043.800,00	429.572,12	-	5.473.372,12
11 (MIL)	6.818.196,00	2.361.559,00	10.607.299,00 ³⁸	19.787.054,00
12 (MdF)	16.146.915,68	785.398,46	4.994.457,11 ³⁹	21.926.771,25
13 (LRH)	2.593.106,50	583.732,61	309.546,67 ⁴⁰	3.486.385,78
14 (VfGBbg)	53.113,18	23.726,94	10.187,54 ⁴¹	87.027,66
20 (Allg. Fin.)	-	3.948.378,97	30.457.384,13 ⁴²	34.405.763,10
Gesamt	72.093.572,89	29.647.212,63	180.055.317,50	281.796.103,02
2009	64.599.677,01	81.161.504,19	136.741.554,33	282.502.735,53

Quelle: Haushaltsrechnung 2010

³⁴ Landtag Brandenburg (Kapitel 01 010) Zuführung zu der IT-Rücklage / Kosten der Datenverarbeitung (TGr. 99).

³⁵ Kapitel 03 020:

Rücklage Digitalfunk BOS (TGr. 63): 9.000.000,00 Euro,
Rücklage Brandenburgischer IT-Dienstleister (TGr. 65): 29.077,00 Euro,
Rücklage Landvermessung und Geobasisinformation Brandenburg (TGr. 61): 23.980,00 Euro,

Kapitel 03 030:

Rücklage zum Aufbau einer Geodateninfrastruktur (TGr. 71): 1.399.956,00 Euro,
Rücklage zur technologischen Erneuerung der Vermessungsverwaltung (TGr. 70): 2.008.590,00 Euro,
Rücklage zur Einführung eines Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystems (TGr. 72): 889.058,00 Euro.

³⁶ Rücklagen aus den Kompensationsmitteln für den Hochschulbau (Kapitel 06 110): 53.681.763,82 Euro,

Rücklagen aller Hochschulen aus den Globalhaushalten (Kapitel 06 100 HGr. 6): 40.724.693,72 Euro.

³⁷ Rücklage Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz (Kapitel 07 060 Titel 919 70).

³⁸ Kapitel 11 080 (Forstwirtschaft):

Rücklage Wirtschaftsbetrieb: 3.108.234,00 Euro,
Rücklage für Service und Dienstleistungen der Landesforstanstalt Eberswalde: 393.750,00 Euro,
Rücklage zur Unterhaltung der Forstliegenschaften: 6.716.127,00 Euro,
Rücklage für Investitionen: 389.188,00 Euro.

³⁹ Rücklage Hochschulbaumittel (Kapitel 12 020 TGr. 61 [BLB]).

⁴⁰ IT-Rücklage.

⁴¹ IT-Rücklage (TGr. 99).

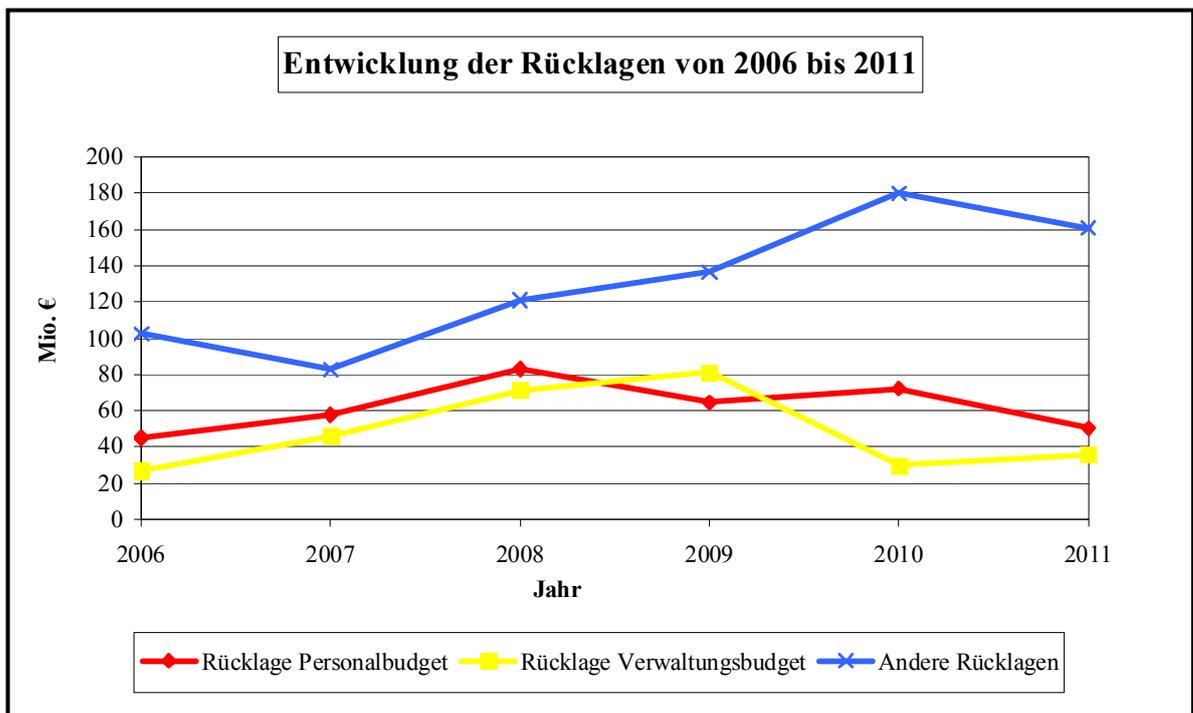
⁴² Kapitel 20 630:

Rücklage im Westgruppe der Truppen (WGT)-Liegenchaftsvermögen (TGr. 65): 22.505.004,67 Euro,
(Der Titel 919 65 weist eine um 5.233,62 Euro höhere Rücklage aus.)
Rücklage im Bodenreformvermögen aus der Durchsetzung der Ansprüche (TGr. 66): 6.486.954,94 Euro,
Rücklage (Liquiditätssicherungskonto) aus der Verwaltung und Verwertung der Liegenchaften
aus dem Bodenreformvermögen (TGr. 67): 1.465.424,52 Euro.

Im Haushaltsjahr 2010 wurden insgesamt Rücklagen von 281,8 Mio. Euro gebildet und in das Haushaltsjahr 2011 übertragen. Sie lagen geringfügig unter dem Vorjahreswert. Während für die Rücklagen der Verwaltungsbudgets ein deutlicher Rückgang um 51,6 Mio. Euro (- 63,5 %) festzustellen war, erhöhten sich die Rücklagen der Personalbudgets um 7,5 Mio. Euro (+ 11,6 %) und die anderen Rücklagen um 43,4 Mio. Euro (+ 31,7 %).

2.3.2 Entwicklung der Rücklagen

Die nachstehende Grafik zeigt die Entwicklung der kumulierten Rücklagen von 2006 bis 2011. Unberücksichtigt sind hier die Haushaltsüberschüsse 2007 (402,7 Mio. Euro) und 2008 (147 Mio. Euro), von denen ab 2011 noch 205,2 Mio. Euro als „Haushaltsreserve“ innerhalb der Verwahrungen und damit außerhalb des Haushalts zur Verfügung standen. Hinzu kommt der Haushaltsüberschuss 2011 von 167,2 Mio. Euro, der ab 2012 ebenfalls innerhalb der Verwahrungen ausgewiesen wird. Nach Auffassung des LRH sollten Haushaltsüberschüsse, über deren Verwendung noch nicht entschieden ist, nicht unter Verwahrungen versteckt, sondern als andere Rücklagen ausgewiesen werden.



Quelle: Haushaltsrechnungen 2006 bis 2011

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 (Ausgabereist). 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 Ausgabereisten ist in § 45 Abs. 1 bis 4 LHO⁴³ und den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften (VV)⁴⁴ geregelt. Danach bedürfen die Bildung und die Inanspruchnahme u. a. von Ausgabereisten 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 Ausgabereiste veranschlagt worden sind (§ 19 Abs. 2 LHO). Hiervon ausgenommen sind

1. Ausgabereiste aus den Zuweisungen des allgemeinen Steuerverbundes und des Kraftfahrzeugsteuerverbundes, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch das Land Brandenburg zur Verfügung gestellt werden sollen, und
2. Ausgabereiste, 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 sind.⁴⁵

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.

⁴³ Landshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 19. Dezember 2011 (GVBl. I Nr. 35).

⁴⁴ Verwaltungsvorschrift zur Landshaushaltsordnung (VV-LHO) in der Fassung vom 6. Februar 2011 (Amtsblatt für Brandenburg Nr. 11 vom 23. März 2011 S. 490).

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

2.4.2 Überblick

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

Jahr	Ansatz der Ausgaben	Ausgabereste	davon Haushaltsvorgriffe	Anteil der Ausgabereste am Ausgabevolumen
				in Mio. €
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
2010	10.511,5	122,3	3,4	1,2

Quellen: Haushaltsrechnungen 2005 bis 2010

Das MdF willigte 2010 in die Bildung von Ausgaberesten i. H. v. 122,3 Mio. Euro ein (2009: 92,1 Mio. Euro). Sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 30,2 Mio. Euro (+ 32,8 %). Außerdem ließ es Vorgriffe von 3,4 Mio. Euro zu.

Nach Einzelplänen und Hauptgruppen ergibt sich für 2010 folgende Übersicht:

Ressort (Epl.)	Ausgabereste						Vorgriff	Gesamt
	HGr. 4 ⁴⁶	HGr. 5 ⁴⁷	HGr. 6 ⁴⁸	HGr. 7 ⁴⁹	HGr. 8 ⁵⁰	HGr. 9 ⁵¹		
	in Tsd. €							
MI (03)	75,0	18,4	1.434,9	-	-	-	-	1.528,3
MBSJ (05)	-	13,9	647,7	-	428,2	-	-	1.089,8
MWFK (06)	-	-	4,1	-	1.398,0	-	-	1.402,1
MASF (07)	-	-	1.110,6	-	-	-	-	1.110,6
MUGV (10)	1,2	17.552,3	66,3	-	4.289,8	17,6	-	21.927,2
MIL (11)	78,8	4.264,3	7.590,6	64,1	25.564,5	-	-	37.562,3
Allg. Fin. (20)	-	3.264,1	51.127,3	-	3.246,2	-	- 3.352,5	54.285,1
Gesamt	155,0	25.113,0	61.981,5	64,1	34.926,7	17,6	- 3.352,5	118.905,4

Quelle: Haushaltsrechnung 2010

⁴⁶ Personalausgaben.

⁴⁷ Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst.

⁴⁸ Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen.

⁴⁹ Baumaßnahmen.

⁵⁰ Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen.

⁵¹ Besondere Finanzierungsausgaben.

Allein im Epl. 20 wurden um 40,4 Mio. Euro höhere Ausgabereste als 2009 gebildet. Der Ausgabereist für den Ausgleichsfonds⁵² erhöhte sich um 36,9 Mio. Euro auf 49,4 Mio. Euro. Weiterhin wurden Ausgabereiste von 3,2 Mio. Euro aus den Zuschüssen für Investitionen aus dem Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR (PMO-Vermögen)⁵³ und von 2,8 Mio. Euro für das Neue Finanzmanagement (NFM)⁵⁴ gebildet.

Dagegen wurden im Epl. 11 die Ausgabereiste gegenüber dem Vorjahr um 12,4 Mio. Euro vermindert. Der Ausgabereist von 3,3 Mio. Euro für den Betriebskostenausgleich an Eisenbahnverkehrsunternehmen, die die Leistungen des Öffentlichen Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) erbringen⁵⁵, lag um 10 Mio. Euro unter dem Wert von 2009. Für die Zuweisungen zur Wohnraumförderung⁵⁶ ist der Ausgabereist um 3 Mio. Euro auf 17,3 Mio. Euro reduziert worden.

Das MdF willigte am 21. März 2011 in die Bildung von Ausgabereisten i. H. v. 117,8 Mio. Euro ein, die aus Drittmitteln (66,9 Mio. Euro) und aus dem Gesamthaushalt (50,9 Mio. Euro) gedeckt und in das Haushaltsjahr 2011 übertragen wurden.⁵⁷

Bei der Prüfung getroffene Einzelfeststellungen wird der LRH mit dem MdF erörtern.

2.5 Haushaltsüberschreitungen

2.5.1 Grundsätze und Überblick

Haushaltsüberschreitungen sind vor allem nicht vorhergesehene, die Planansätze überschreitende Haushaltsausgaben, die gemäß § 37 LHO 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 prüft die Begründung und den Einsparungsvorschlag des Ressorts 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 teilt dem Landtag halbjährlich die Höhe der über- und außerplanmäßige Ausgaben mit einem Einzelbetrag von 25.000 Euro und darüber mit (§ 37 Abs. 4 LHO). Übersichten über die über- und außerplanmäßigen Haushaltsüberschreitungen einschließlich der Vorgriffe⁵⁸ und die Gründe hierfür sind der jährlichen Haushaltsrechnung beizufügen (§ 85 Abs. 1 LHO).

⁵² Kapitel 20 030 (Kommunaler Finanzausgleich) Titel 613 14 (Ausgleichsfonds).

⁵³ Kapitel 20 020 TGr. 75 (Verteilung der dem Land Brandenburg zugewiesenen Mittel aus dem PMO-Vermögen): Titel 893 75 (Zuschüsse für Investitionen aus dem PMO-Vermögen an Sonstige im Inland).

⁵⁴ Kapitel 20 020 TGr. 62 (NFM): Titel 526 62 (Sachverständige).

⁵⁵ Kapitel 11 500 (Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs) Titel 682 10 (Betriebskostenausgleich an öffentliche SPNV-Leistungsersteller).

⁵⁶ Kapitel 11 060 (Angelegenheiten des Wohnungswesens) Titel 893 103 (Zuweisungen zur Wohnraumförderung).

⁵⁷ Der Betrag von 117,8 Mio. Euro liegt um 1,1 Mio. Euro unter dem in der Haushaltsrechnung 2010 dargestellten Wert von 118,9 Mio. Euro. Der in dieser Höhe im Epl. 07 übertragene Ausgabereist sollte aus eigenen Mitteln gedeckt werden. Eine Inanspruchnahme 2011 erfolgte nicht.

⁵⁸ Vorgriffe sind Beträge, um die die im Haushaltsplan bei einem Titel ausgebrachten Ausgabemittel einschließlich der aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr übertragenen Ausgabereiste 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 Haushaltsrechnung 2010 enthält eine Übersicht über die über- und außerplanmäßigen Haushaltsüberschreitungen einschließlich der Vorgriffe und weiterer Mehrausgaben. Sie weist 42 Haushaltsüberschreitungen einschließlich der Vorgriffe i. H. v. 30,1 Mio. Euro aus.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung von 2005 bis 2010:

Jahr	überplanmäßige Ausgaben	außerplanmäßige Ausgaben	Vorgriffe	weitere Mehrausgaben ⁵⁹	Gesamt
	in Tsd. €				
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	180.446,6
2010	21.008,3	5.682,4	3.352,6	100,4	30.143,7

Quellen: Haushaltsrechnungen 2005 bis 2010

Der LRH prüfte in drei 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 Einwilligungsveraussetzungen.

Das MdF leistete im Rahmen der Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes⁶⁰ überplanmäßige Ausgaben i. H. v. 4,6 Mio. Euro⁶¹, ohne dass im Ministerium die erforderliche Einwilligung nach § 37 Abs. 1 LHO vorlag. Sie wurde nicht erteilt, weil der Antrag auf überplanmäßige Ausgaben als Vorgriff erst gestellt wurde, nachdem die Ausgaben bereits geleistet waren. Innerhalb der Haushaltsabteilung des MdF wurde am 17. Februar 2011 beantragt, in einen Vorgriff bei Kapitel 20 060 i. H. v. 3,4 Mio. Euro einzuwilligen, ohne die einzelnen Titel zu benennen. Während fünf Titel Haushaltsüberschreitungen auswiesen, waren bei acht Titeln Haushaltsunterschreitungen festzustellen. Am 23. März 2011 wurden für die Titel 883 20 und 883 25 Vorgriffe von zusammen 3,4 Mio. Euro zugelassen. Der LRH wies darauf hin, dass auch Vorgriffe als Sonderfälle der überplanmäßigen Ausgaben rechtzeitig, d. h. bevor eine Maßnahme eingeleitet wird, zu beantragen sind. Im Übrigen enthält die Haushaltsrechnung 2010 keinen Hinweis darauf, dass den Vorgriffen Mehrausgaben zugrunde lagen, für die die erforderliche Einwilligung gemäß § 37 Abs. 1 LHO nicht erteilt war.

⁵⁹ Mehrausgaben ohne die nach § 37 Abs. 1 LHO erforderliche Einwilligung des MdF.

⁶⁰ 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).

⁶¹ Kapitel 20 060 (Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes) Titel 883 20 (Zuweisungen für Bildungsinfrastruktur - Landesanteil) und Titel 883 25 (Zuweisungen für sonstige Infrastruktur - Landesanteil).

Das MdF teilte hierzu mit, dass die benannten Titel sich aus dem Antrag auf überplanmäßige Ausgaben ergaben. Ihre Nennung im Zusammenhang mit dem Vorgriff sei daher nicht zwingend erforderlich gewesen. Das MdF räumte aber ein, mit der Nennung der Titel wäre die Buchung für Dritte nachvollziehbar gewesen. Da die Überschreitungen bei fünf Titeln über die Deckungsfähigkeit im Haushaltsvollzug ausgeglichen werden konnten, seien von dem Vorgriff nur noch zwei Titel mit nicht gedeckten Mehrausgaben von 3,4 Mio. Euro betroffen. Abschließend merkte das MdF an, dass es keine Vorschrift zur Erstellung der Haushaltsrechnung gebe, wonach ungenehmigte Mehrausgaben gesondert zu kennzeichnen sind. Entsprechend sei in der Haushaltsrechnung 2010 verfahren worden.

2.5.2 Herrichtung eines neuen Standortes zur Durchführung der Internationalen Luft- und Raumfahrttausstellung sowie anderer Messen

Am 27. April 2010 stimmte die Landesregierung unter gewissen Bedingungen zu, sich gemeinsam mit dem Land Berlin für die Ausrichtung der Internationalen Luft- und Raumfahrttausstellung (ILA) ab dem Jahr 2012 am neuen Standort Selchow zu bewerben. Die dafür notwendige Herrichtung der Grundstücksflächen außerhalb des neuen Flughafens zur Durchführung der ILA übernahm die neu gegründete Messeimmobilien Selchow GmbH (MIS). An dieser Gesellschaft beteiligten sich die ZukunftsAgentur Brandenburg GmbH (ZAB) und die Messe Berlin GmbH (MB) mit jeweils 5 Mio. Euro. Weitere 17 Mio. Euro sollten über eine Verlustdeckungszusage abgedeckt werden. Hinzu kamen 6 Mio. Euro für die Herrichtung der Flächen innerhalb des Flughafens. Zusammenfassend stellte die Landesregierung dar⁶², dass beide Länder jeweils die Hälfte der Aufwendungen tragen und Brandenburg neben dem Eigenkapitalanteil an der ZAB von 5 Mio. Euro maximal weitere 11,5 Mio. Euro für die Herrichtung der außerhalb und innerhalb des neuen Flughafens liegenden Flächen aufzubringen hat.⁶³

Nachdem die MIS erst zum 1. Dezember 2010 gegründet worden war, beantragte das zuständige MWE am 13. Dezember 2010 beim MdF eine außerplanmäßige Ausgabe von 5 Mio. Euro zur Bereitstellung des Eigenkapitalanteils der ZAB für die MIS, obwohl in 2010 nur die Hälfte dieses Betrages notwendig sein würde. Das MdF willigte jedoch am 16. Dezember 2010 in den Antrag ein. Der ZAB wurden 5 Mio. Euro als nicht rückzahlbarer Zuschuss (Festbetrag) als Einmalzahlung auf der Grundlage eines zwischen dem MWE und der ZAB am 22. Dezember 2010 geschlossenen Zuwendungsvertrages am 27. Dezember 2010 zur Verfügung gestellt. Die ZAB überwies den Betrag einen Tag später an die MIS.

Das MWE war zunächst für 2010 davon ausgegangen, dass ein Eigenkapitalanteil nur i. H. v. 2,5 Mio. Euro benötigt werde. Es begründete die Bereitstellung des gesamten Anteils von 5 Mio. Euro mit der Beschaffung der notwendigen Kredite durch die MIS. Zusammenfassend stellte der LRH fest, dass keine Landesmittel in 2010 notwendig waren, weil die Verhandlungen der MIS mit den Banken zur Aufnahme von Krediten selbst im August 2011 noch nicht abgeschlossen waren. Der symbolische „erste Spatenstich“ erfolgte am 18. August 2011. Es stellte sich heraus, dass die aufzunehmenden Kredite durch Kreditbürgschaften der beiden Gesellschafter ZAB und MB besichert werden mussten.

⁶² TOP 2 der Niederschrift über die 23. Sitzung der Landesregierung am 27. April 2010.

⁶³ Darüber hinaus ging die Landesregierung davon aus, dass der Zuschuss je durchzuführender ILA 3 Mio. Euro betragen werde.

Das MdF wies darauf hin, dass die MIS ab Mitte November 2010 arbeitsfähig war. Außerdem sei es notwendig gewesen, umgehend mit der Projektrealisierung zu beginnen (z. B. Einleitung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Grundstücksicherung, Verhandlungen mit den Banken). Dazu hätte die MIS mit Finanzmitteln i. H. v. 5 Mio. Euro ausgestattet werden müssen. Zudem seien die Kreditverhandlungen zwischen der MIS und den Banken noch im Jahr 2010 aufgenommen worden, sie hätten sich aber bis zum 1. November 2011 hingezogen, weil die Banken entsprechende Bürgschaften gefordert hätten.

Abschließend merkt der LRH an, dass es im Jahr 2010 ausreichend war, eine Bareinlage von zunächst 2,5 Mio. Euro bereitzustellen, um die dringenden Maßnahmen der Projektrealisierung (z. B. die Grundstücksicherung) finanzieren zu können. Erst Anfang 2011 wäre es nach dem Sichtbarwerden wirtschaftlicher Aktivitäten der MIS notwendig gewesen, die restliche Bareinlage bereitzustellen, um die Kreditverhandlungen erfolgreich durchführen zu können.

2.6 Globale Minderausgaben

2.6.1 Grundsätze und Überblick

Globale Minderausgaben sind zum Ausgleich des Haushaltsplans veranschlagte negative globale Ausgabeansätze, die beim Vollzug des Haushaltsplans durch Einsparungen bei den einzelnen Ausgabeansätzen auszugleichen sind. Sie sind der Unterschiedsbetrag zwischen der Summe der Ausgaben der Einzelpläne (ohne die globalen Minderausgaben) und dem politisch festgelegten Ausgabevolumen.⁶⁴ Eine globale Minderausgabe wird festgelegt, wenn in der Phase der Haushaltsaufstellung titelscharfe Ausgabenkürzungen nicht mehr vorgenommen werden können, ein bestimmtes Ausgabevolumen aber nicht überschritten werden soll. Ihre Erwirtschaftung erfolgt im Rahmen des Haushaltsvollzuges durch die Einschränkung der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel und ist beim Jahresabschluss nach Titeln auszuweisen.

⁶⁴ Mit der Wahrnehmung des Budgetrechts setzt sich das Parlament grundsätzlich mit den Einnahmen und Ausgaben auseinander und steuert über den Haushaltsplan die öffentliche Haushaltswirtschaft. Für die globalen Minderausgaben wird es jedoch der Verwaltung selbst überlassen, zu entscheiden, wo und wie sie erwirtschaftet werden.

In den Haushaltsplänen 2008 und 2009 waren globale Minderausgaben von 11,7 Mio. Euro bzw. von 18,2 Mio. Euro ausgebracht. Der Haushaltsplan 2010 sah entsprechende Minderausgaben von 23,1 Mio. Euro vor, die von fünf Ressorts zu erwirtschaften waren. Es ergibt sich folgender Überblick:

Ministerium (Epl.)	Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Ansatz	Ist
				in Tsd. €	
MI (03)	03 750	972 10	Globale Minderausgabe	- 1.000,0	- 1.000,0
		462 10	Globale Minderausgaben für Personalausgaben	- 1.000,0	- 1.000,0
MWFK (06)	06 020	972 10	Globale Minderausgaben	- 3.765,6	- 3.765,6
MUGV (10)	10 020	972 10	Globale Minderausgabe	- 9.524,0	- 9.524,0
		549 10	Globale Minderausgabe für sächliche Verwaltungsausgaben	- 3.966,7	- 3.966,7
MIL (11)	11 200	972 61	Globale Minderausgabe	- 2.000,0	- 2.000,0
MdF (12)	20 020	972 10	Globale Minderausgaben	- 1.800,0	- 1.800,0
Gesamt				- 23.056,3	- 23.056,3

Quellen: Haushaltspläne 2010 und Haushaltsrechnung 2010

Alle fünf Ressorts erwirtschafteten 2010 die zu erbringenden globalen Minderausgaben.

2.6.2 Ausbringung globaler Minderausgaben, um Aufgabenträgern Leistungen nicht in Rechnung stellen zu müssen

Das MI wies seit dem Jahr 2007 im Epl. 03 bei der Landesschule und Technischen Einrichtung für Brand- und Katastrophenschutz (LSTE)⁶⁵ globale Minderausgaben von jährlich 2 Mio. Euro aus. Obwohl sie in dieser Höhe jährlich zu erwirtschaften waren, lagen die geplanten Gesamtausgaben der LSTE im Zeitraum von 2007 bis 2010 jeweils „nur“ zwischen 7,1 Mio. Euro und 8,7 Mio. Euro. Die Haushaltspläne enthielten keine Erläuterungen zur Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben. Das MdF wies im jährlichen Haushaltswirtschafts-Rundschreiben jedoch darauf hin, dass die Minderausgaben unter Berücksichtigung der Vorsorge im Kommunalen Finanzausgleich (Kapitel 20 030) zu erbringen sind. Tatsächlich wurden die Einsparungen auch nicht im Kapitel 03 750, sondern im Kapitel 20 030 - und hier aus dem Ausgleichsfonds (Titel 613 14) - realisiert.

⁶⁵ Kapitel 03 750. Die LSTE ist die zentrale Einrichtung für die Aus- und Fortbildung der Mitglieder der Feuerwehren im Land Brandenburg und bietet ein jährliches Lehrgangsprogramm (Grund-, Führungs- und Speziallehrgänge) an. Die Technische Einrichtung erbringt Leistungen im Rahmen der Wartung und Überprüfung der Feuerwehrfahrzeuge und führt Beratungsdienstleistungen für die kommunalen Aufgabenträger durch.

Das MI wies zunächst darauf hin, dass die kommunalen Aufgabenträger alle im Zusammenhang mit der Einsatzbereitschaft der Feuerwehren stehenden Kosten selbst tragen.⁶⁶ Um zu vermeiden, dass die LSTE die gegenüber den kommunalen Aufgabenträgern jeweils erbrachten Leistungen in Rechnung stellt, vereinbarten das MdF und das MI, im Kapitel 03 750 jährlich globale Minderausgaben von 2 Mio. Euro auszubringen und die Ausgaben für die Durchführung sämtlicher Maßnahmen für die Kommunen zu veranschlagen. Gleichzeitig wird der im Ausgleichsfonds vorgehaltene Anteil zur Finanzierung der Aufgaben des Brand- und Katastrophenschutzes zurückbehalten und zu deren Erwirtschaftung herangezogen. Die globale Minderausgabe wurde bereits bei der Zuweisung der Mittel des Ausgleichsfonds einbehalten und stand somit nicht für die Bewirtschaftung zur Verfügung.

Die LSTE erstellt jeweils im Folgejahr einen internen Nachweis zu den erbrachten Leistungen und legt diesen dem MI vor. Hier wird er auf Schlüssigkeit geprüft, archiviert und der Einrichtung eine „Entlastung“ erteilt. Der Betrag von 2 Mio. Euro wurde zunächst auf der Grundlage einer Kostenschätzung für die Haushaltsaufstellung 2007 ermittelt und in der Folge auf der Grundlage der tatsächlichen Daten der LSTE für das I. Quartal 2007 auf seine Richtigkeit hin überprüft. Dieser Betrag würde den Umfang der von ihr für die kommunalen Aufgabenträger erbrachten Leistungen darstellen und mit dem Ausgleichsfonds „verrechnet“ werden. Ab 2011 wurde wegen der Erweiterung des Lehrangebotes der Anteil der Personalkosten um 0,2 Mio. Euro erhöht und eine globale Minderausgabe von 2,2 Mio. Euro ausgebracht.

Der LRH wies gegenüber MI und MdF darauf hin, dass mit diesem Verfahren wesentliche Haushaltsgrundsätze nicht hinreichend beachtet wurden, nämlich das Gebot

- der Klarheit, d. h., der Haushaltsplan ist transparent und übersichtlich zu gestalten.
- der Vollständigkeit, d. h., alle Einnahmen und Ausgaben sind im Haushaltsplan zu erfassen.
- der Wahrheit, d. h., die in einem Haushaltsjahr voraussichtlich zu erwartenden Einnahmen und die zu leistenden Ausgaben sind mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen.

Das bisher angewandte Verfahren widerspricht auch den Grundsätzen für die Ausbringung von globalen Minderausgaben. Der LRH forderte beide Ministerien auf, gemeinsam auf eine qualifizierte Mittelveranschlagung ab dem Haushaltsjahr 2013 hinzuwirken.

Das MdF wies darauf hin, dass das MI ab dem Haushaltsjahr 2013 auf die Ausbringung globaler Minderausgaben im Kapitel 03 750 verzichten und die Ansätze ohne den Anteil für die kommunalen Aufgabenträger planen werde. Die Verrechnung der jeweiligen Ausgaben solle über die Ausbringung eines entsprechenden Haushaltsvermerkes erfolgen.

⁶⁶ Verweis auf § 3 Abs. 1 des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz - BbgBKG) in der Fassung vom 23. September 2008 (GVBl. I S. 202, 206).

2.6.3 Inanspruchnahme von Ausgaberesten zur Deckung globaler Minderausgaben

Das MIL veranschlagt im Epl. 11 Ausgaben zur Finanzierung der Braunkohlesanierung in einer Titelgruppe⁶⁷. In den Jahren vor 2010 sind die gegenüber dem Bund eingegangenen Verpflichtungen zur Sanierung großer Projekte nicht vollständig erfüllt worden. Deshalb sah das MIL für 2010 zunächst Mehrausgaben von 2 Mio. Euro vor. Auch das MdF hielt in dieser Höhe eine Steigerung des Ansatzes für notwendig. Beide Ressorts kamen überein, zur Sicherung des Finanzierungssaldos globale Minderausgaben von 2 Mio. Euro auszubringen.

Das MIL wies die globalen Minderausgaben über Mehreinnahmen von 0,8 Mio. Euro und Minderausgaben bei Titel 893 61 (Zuschüsse für Investitionen an Sonstige im Inland) von 1,2 Mio. Euro nach. Für diesen Titel wurden aus 2009 Ausgabereste von 3,5 Mio. Euro übertragen, sodass diese Reste teilweise zur Deckung der globalen Minderausgaben 2010 genutzt wurden. Der LRH wies darauf hin, dass Ausgabereste bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht verausgabte Beträge bei übertragbaren oder für übertragbar erklärten Ausgaben sind, die für ihre Zweckbestimmung weiterhin benötigt werden (§ 45 LHO). Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten zur Deckung von globalen Minderausgaben widersprach der haushaltsrechtlichen Zweckbestimmung für deren Bildung. Zudem beachtete das MIL die Festlegungen im Haushaltswirtschafts-Rundschreiben 2010 nicht, wonach die ausgebrachte globale Minderausgabe durch Minderausgaben und nicht durch Mehreinnahmen nachzuweisen ist.

Das MdF teilte hierzu mit, dass die globalen Minderausgaben im Haushaltsvollzug 2010 nicht aus den gebildeten Ausgaberesten, sondern aus den 2010 neu veranschlagten und kassenseitig nicht abgeflossenen Mitteln erwirtschaftet wurde. Der Ausgabereist sei für die Fortführung der 2010 zeitlich verzögert durchgeführten Investitionsmaßnahmen verwendet worden. Der Nachweis der globalen Minderausgaben bei den Einnahmen der TGr. 61 entspreche den Festlegungen im Haushaltswirtschafts-Rundschreiben 2010.

2.7 Forderungen

2.7.1 Grundsätze und Überblick

Einnahmen sind vollständig und rechtzeitig zu erheben.⁶⁸ Sobald für eine Einzahlung der Grund, der Zahlungspflichtige, der Betrag und die Fälligkeit feststehen, hat die anordnende Stelle eine Annahmeanordnung zu erteilen und sie der Kasse zuzuleiten.⁶⁹ Die zuständigen Kassen prüfen die Einhaltung der Fälligkeiten für Zahlungen an das Land.

Forderungen sind Ansprüche des Landes gegenüber Dritten, deren Gegenleistung (Bezahlung) noch aussteht. Können solche Einnahmen nicht realisiert werden, haben die einzelnen Dienststellen mit der LHK über das weitere Verfahren zu entscheiden und auch über eine Niederschlagung der Ansprüche des Landes zu befinden. Im Weiteren ist auf die Verjährungsfristen zu achten. Sind einzelne Beträge verjährt, sind sie auszubuchen.

⁶⁷ Kapitel 11 200 (Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg) TGr. 61 (Finanzierung der Braunkohlesanierung).

⁶⁸ § 34 Abs. 1 LHO. Die Bestimmungen über die Veränderung von Ansprüchen nach § 59 LHO (Stundung, Niederschlagung, Erlass) stellen hierzu die Ausnahmen dar. Sie legen die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen fest, unter denen die auf Gesetz, Vertrag oder sonstigem Rechtsgrund beruhenden Einnahmeansprüche des Landes in rechtlicher und zeitlicher Sicht verändert werden dürfen.

⁶⁹ VV Nr. 4.1 zu § 70 LHO.

Erfolgt die Zahlung bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht, hat die Landeshauptkasse (LHK) diese Positionen zum Jahresabschluss auszuweisen. Die LHK fasste alle Forderungen zum 31. Dezember 2010 in Übersichten je Haushaltsjahr (Fälligkeit der Zahlung) und je Einzelplan zusammen und fügte diese den Rechnungsnachweisungen bei. In den Jahren 2008 und 2009 erfolgte dieser Nachweis noch getrennt sowohl für das bisher angewendete Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-Verfahren (HKR-Verfahren) Profiskal als auch für das neue HKR-Verfahren SAP.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Forderungen zum 31. Dezember 2010 im Vergleich zu den Jahren 2009 und 2008:

Einzelplan bzw. Obergruppe (Bezeichnung)	Forderungen 2008	Forderungen 2009	Forderungen 2010	Abweichungen 2010 zu 2009
	in Tsd. €			
01 (LT)	19,6	4,7	4,7	-
02 (Stk)	10,7	6,1	-	- 6,1
03 (MI)	2.516,9	2.647,1	2.034,2	- 612,9
04 (MdJ)	636,4	1.985,0	1.742,1	- 242,9
05 (MBJS)	658,7	565,1	440,3	- 124,8
06 (MWFK)	9.333,1	9.531,1	16.386,0	+ 6.854,9
07 (MASF)	25.862,5	20.683,3	16.889,2	- 3.794,1
08 (MWE)	21.019,2	1.241,6	994,8	- 246,8
10 (MUGV)	38.055,0	37.579,7	22.322,7	- 15.257,0
11 (MIL)	4.931,6	1.226,8	16.331,2	+ 15.104,4
12 (MdF / LHK)	223,9	351,9	0,4	- 351,5
13 (LRH)	1,4	-	-	-
20 (Allg. Fin. / MdF)	2.470,5	1.187,0	37.732,7	+ 36.545,7
OGr. 90	122,3	1.615,9	-	- 1.615,9
OGr. 91	128,3	32,6	-	- 32,6
LHK	105.990,1	78.657,9	114.878,3	+ 36.220,4
SG LJK	18.830,0	18.129,6	18.040,8	- 88,8
Gesamt	124.820,1	96.787,5	132.919,1	+ 36.131,6

Quellen: Übersichten der LHK für die Haushaltsjahre 2008 bis 2010

Die LHK wies zum Jahresende 2010 Forderungen i. H. v. 114,9 Mio. Euro aus, die aus den Jahren von 1992 bis 2010 stammen. Während sich der Bestand der Forderungen von 2009 zu 2008 um 27,3 Mio. Euro verringerte, war von 2009 zu 2010 ein deutlicher Anstieg um 36,2 Mio. Euro (+ 46 %) zu verzeichnen. Die Forderungen der Landesjustizkasse (LJK) lagen im Zeitraum von 2008 bis 2010 auf annähernd gleichem Niveau.

2.7.2 Wesentliche Einzelfeststellungen

Der LRH prüfte die zum 31. Dezember 2010 ausgewiesenen Forderungen des MI und des MdJ sowie die Forderungen von drei weiteren Ressorts (Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur [MWFK], MWE und MUGV) zum Jahresabschluss 2009. Im Mittelpunkt stand zunächst, wie die Übernahme der offenen Sollstellungen innerhalb des HKR-Systems von Profiskal nach SAP erfolgte und welche Änderungen sich auf Grund der Systemumstellung für den Nachweis der Forderungen ergaben. Da mit der Umstellung auf das HKR-Verfahren SAP bis zum Jahresende 2010 eine deutliche Zunahme des Forderungsbestandes des MdF und des MWFK erkennbar war, sollten hierfür die Ursachen ermittelt werden. Zudem wurde geprüft, inwieweit im MIL das Ansteigen der Forderungen um 15,1 Mio. Euro allein auf die Übernahme des Bereiches Landwirtschaft zurückzuführen war oder ob es dafür weitere Ursachen gab. Für das MUGV stand im Mittelpunkt, wie sich die Änderungen im Ressortzuschnitt durch die Übernahme des Bereiches Gesundheit und die Abgabe des Bereiches Landwirtschaft auswirkten und ob diese Änderungen auch zur Ausbuchung von Forderungen führten. Im MWE wurde analysiert, welche Ursachen der außergewöhnlich hohe Rückgang des Forderungsbestandes von 2008 zu 2009 hatte.

Insgesamt prüfte der LRH 391 Forderungen von zusammen 18,5 Mio. Euro. Bei drei Ressorts (MWFK, MWE und MUGV) ermittelte er am Beispiel von 137 Forderungen über 9,9 Mio. Euro, ob ausgehend von den Forderungen zum 31. Dezember 2009 bis zum Jahresende 2010 entsprechende Zahlungen eingegangen waren. Zusammenfassend stellte er fest, dass den zum 31. Dezember 2009 nachgewiesenen Forderungen von 17,3 Mio. Euro ein Jahr später lediglich Einnahmen von 2,2 Mio. Euro (12,8 %) zuzuordnen waren. Die zum 31. Dezember 2010 vorhandenen Forderungen von 1,2 Mio. Euro wurden bis zum Jahresende 2011 i. H. v. 0,5 Mio. Euro ausgeglichen (45,8 %). Damit blieben 73,5 % der Forderungen 2009 und 40 % der Forderungen 2010 jeweils bis zum Jahresende des darauffolgenden Jahres bestehen.

Diese Feststellungen sowie die weiteren bei den Ressorts getroffenen Einzelfeststellungen geben dem LRH Anlass, an das Forderungsmanagement zu erinnern, dessen Einführung das MdF vor Jahren angekündigt hatte.

Der LRH hatte im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2008 auf eine Prüfung der Forderungen verzichtet, weil das MdF im Zusammenhang mit der Darstellung der Forderungen zum 31. Dezember 2007 im Jahresbericht 2009 die Ressorts gebeten hatte, über die Bearbeitung der Fälle für den Jahresabschluss 2008 zu berichten. Das MdF hatte im Jahr 2009 mitgeteilt, dass infolge der Unterschiedlichkeit der Geschäftsvorfälle ein zusammenfassender Bericht durch die Dienststellen nicht erstellt werden konnte und die Zusammenstellung einen erheblichen, damals nicht zu bewältigenden Aufwand erfordert hätte. Es ging davon aus, dass eine Gesamtauswertung erst nach dem Jahresabschluss 2010 vorgenommen werden könne, nachdem das Rechnungswesen aller Ressorts auf das HKR-System SAP umgestellt sein würde.

Nachdem seit dem Jahr 2010 alle Ressorts die SAP-Software nutzen, sollte das MdF das angekündigte Forderungsmanagement nunmehr einführen. Besonderes Augenmerk ist auf den weiteren Abbau des Forderungsbestandes zu richten und dabei auf eine möglichst vollständige Vereinnahmung der Mittel im Landeshaushalt hinzuwirken. Außerdem ist es erforderlich, sich einen genauen Überblick zum Forderungsbestand des Landes - vor allem für den Bereich der niedergeschlagenen und erlassenen Forderungen - zu verschaffen.

Zum Abbau des Forderungsbestandes könnte auch die Ausbuchung von uneinbringlichen oder unbefristet niedergeschlagenen Forderungen beitragen. Das MWE ist bereits auf der Grundlage von VV Nr. 4 zu § 59 LHO entsprechend verfahren und hat Beträge ausgebucht. Weiterhin ist darüber zu entscheiden, wie der Nachweis der Forderungsausfälle zu führen ist. Das Bundesministerium der Finanzen wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes mit der Haushaltsrechnung 2012 beginnen, den Verlust von Einnahmen durch Erlass, Niederschlagungen sowie den Verzicht anderen Gründen in einer „Übersicht über die Einnahmeausfälle des Haushaltes“ auszuweisen. Eine ähnliche Lösung wäre auch für das Land Brandenburg sinnvoll.

Zusammenfassend teilte das MdF mit, dass es das vom Bundesministerium der Finanzen an die obersten Bundesbehörden übermittelte Muster über die Darstellung der Einnahmeausfälle hinsichtlich der Anwendbarkeit für das Land Brandenburg geprüft habe. Nach Absprachen mit den Ressorts werde das MdF eine Übersicht zum Nachweis des Verlustes an Einnahmen durch die Niederschlagung oder den Erlass von Forderungen für die Haushaltsrechnung 2013 erstellen. Die Hinweise des LRH seien auch zum Anlass genommen worden, vor allem auf die einheitliche Anwendung der Regelungen des § 59 LHO (und hier insbesondere zu den Niederschlagungen) hinzuweisen.

Weiterhin regte der LRH an, nach dem Aufbau eines Forderungsmanagements in Anlehnung an die Erfahrungen anderer Länder zu prüfen, ob und inwieweit ein externes Inkassounternehmen mit der gewerbsmäßigen Einziehung von Forderungen beauftragt werden könnte. Hierzu wies das MdF darauf hin, dass dies derzeit nicht möglich sei, weil die Forderungen dezentral in den einzelnen Dienststellen bearbeitet würden und sich somit nicht genügend „Auftragsmasse“ ergeben würde. Auf der Grundlage der Koalitionsvereinbarung werde gegenwärtig geprüft, inwieweit es zur Bündelung interner Verwaltungsaufgaben der Behörden sinnvoll ist, ein Buchungszentrum für das Land zu schaffen. Sollten die Untersuchungen zu diesem Ergebnis führen, wäre eine Bündelung des Haushaltsbuchwesens und des Forderungsmanagements denkbar und somit eine neue Ausgangslage gegeben. Konkretere Aussagen könnten vor dem Abschluss des Projektes noch nicht getroffen werden.

2.8 Analyse der Einzelpläne auf Transparenz und Vergleichbarkeit

Der LRH begann 2011, die Einzelpläne zu analysieren und wies zunächst auf die Vielzahl der ausgebrachten Leertitel hin. Er bat die Landesregierung zu prüfen, inwieweit ihre Anzahl künftig reduziert werden kann. Das MdF sagte zu, im nächsten Aufstellungsroundschreiben entsprechende Hinweise zu geben. Für die Aufstellung des Doppelhaushalts 2013/2014 wies das MdF zumindest darauf hin, dass Ausgaben innerhalb einer Titelgruppe auch dann titelscharf zu veranschlagen sind, wenn die einzelnen Titel untereinander deckungsfähig sind. Grundsätzliche Hinweise zur Veranschlagung von Leertiteln enthielt das Aufstellungsroundschreiben jedoch nicht.

In einem zweiten Schritt wurden 2012 die Einzelpläne in Bezug auf die Ausbringung von Haushaltsvermerken analysiert. Dabei war zunächst festzustellen, dass die Ministerien in sehr unterschiedlicher Weise von der Möglichkeit der Ausbringung solcher Vermerke Gebrauch machten. Es war auf dieser Grundlage nicht immer nachvollziehbar, warum einzelne Vermerke ausgebracht waren und so z. B. kapitelübergreifende Deckungsmöglichkeiten oder Ausnahmen vom Grundsatz der Bruttoveranschlagung zugelassen wurden. Teilweise erschloss sich dem LRH auch nicht, weshalb einzelne Haushaltsvermerke überhaupt ausgebracht wurden.

Der LRH stellte bei vier Ressorts (Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie [MASF], MWFK, MWE und MIL) fest:

- Die Einzelpläne enthielten für die Jahre 2010 und 2011 bei verschiedenen Titelgruppen den Haushaltsvermerk „Die Deckungsfähigkeit laut Haushaltsgesetz bleibt erhalten“. Haushaltsvermerke, die auf haushaltsgesetzliche Regelungen verweisen, sind unnötig. Überflüssige Haushaltsvermerke schränken nach Auffassung des LRH die Transparenz und die Übersichtlichkeit des Haushaltsplanes insgesamt ein. Die Ressorts halten es dagegen für notwendig, solche Haushaltsvermerke auszubringen, da sie eine höhere Flexibilität im Haushaltsvollzug sicherstellen.
- Die Einzelpläne weisen seit mehreren Jahren Ausgabetitel mit einem „Null“-Ansatz aus, obwohl regelmäßig Ausgaben zu leisten sind. Das wird möglich, weil über Haushaltsvermerke sichergestellt wird, dass Mehrausgaben dann geleistet werden dürfen, wenn Minderausgaben an anderer Stelle des Einzelplanes entstehen. In anderen Fällen werden zu geringe Ausgaben veranschlagt und über Haushaltsvermerke sichergestellt, dass diese Ausgaben bis zu einer bestimmten Höhe geleistet werden dürften, wenn an anderer Stelle im Einzelplan Einsparungen bei festgelegten Ausgabetiteln oder Einnahmen in bestimmten Titeln realisiert werden. Reichte dies nicht aus, um alle Ausgaben zu decken und bot das Ressort keine Mittel zur Deckung der restlichen Ausgaben an, erfolgte die Finanzierung aus dem Gesamthaushalt. Mit dieser Vorgehensweise werden die Haushaltsgrundsätze der Wahrheit und Klarheit sowie der Einheit und Vollständigkeit nicht beachtet. Auch wenn ein Haushaltsvermerk ausgebracht wurde, kann ein Ministerium jedoch bei einer korrekten Planung der Ausgaben nicht davon ausgehen, dass automatisch Mittel an anderer Stelle des Einzelplans nicht in Anspruch genommen werden. Deshalb sollte es die bisherige Veranschlagungspraxis kritisch prüfen (siehe Nr. 2.3 der VV zu § 11 LHO) und die Haushaltsmittel bedarfsgerecht planen. Die Ressorts wiesen darauf hin, dass die jährlichen Ist-Ausgaben kaum planbar seien und eine bedarfsgerechte Veranschlagung schwierig sei.

Der LRH bat zusammenfassend die einzelnen Ressorts und das MdF, im nächsten Verfahren der Haushaltsaufstellung die bisher ausgebrachten Haushaltsvermerke auf ihre weitere Notwendigkeit zu prüfen. Das MdF teilte mit, dass dies bereits im Zuge der Haushaltsaufstellung 2013/2014 umgesetzt worden sei.

3

Rechnungslegung 2010

Der Landesrechnungshof wies in den Jahresberichten 2010 und 2011 auf Probleme hin, die mit der Einführung der neuen Software im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen entstanden waren. Die bei der Landeshauptkasse zur Fehleranalyse eingerichtete Arbeitsgruppe konnte bis auf einen Restbetrag („Grunddifferenz“) die Differenzen klären, die zwischen den Buchungsergebnissen der Finanzbuchhaltung und dem Haushaltsmanagementsystem aufgetreten waren. Von der Landeshauptkasse wurde vor dem Jahresabschluss 2010 eine „Grunddifferenz“ von minus 53,7 Tsd. Euro ermittelt, „ausgebucht“ und auf einem Vorschusskonto erfasst. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass als „Grunddifferenz“ ein Betrag von minus 75,5 Tsd. Euro auszubuchen gewesen wäre. Gleichwohl wies der Jahresabschluss 2010 keine Differenzen aus. Auch nach der Ausbuchung der „Grunddifferenz“ im April 2011 traten bei den Tagesabschlüssen der Landeshauptkasse weiterhin Abweichungen zwischen den Ergebnissen der Finanzbuchhaltung und des Haushaltsmanagementsystems auf. Diese Abweichungen klärte die Landeshauptkasse täglich und korrigierte sie durch manuelle Buchungen.

Insgesamt entstanden dem Land Brandenburg für von April 2009 bis Juni 2011 zusätzlich erbrachte Beratungsleistungen im Rahmen der Einführung der neuen Software im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen insbesondere zur Unterstützung der Landeshauptkasse Ausgaben von 355,2 Tsd. Euro.

In Einzelfällen veranlasste die Landeshauptkasse auch Buchungen, die vorher mit den einzelnen Dienststellen nicht abgestimmt waren. Traten anwendungsbedingte Fehler in den Zahlstellen auf, wurden die notwendigen Korrekturbuchungen nicht immer dort, sondern auch zum Jahresende 2011 noch von der Landeshauptkasse vorgenommen.

3.1 Ausgangslage

Der Landtag beschloss am 7. Mai 2010 das Haushaltsgesetz 2010 (HG 2010)⁷⁰. Die Einnahmen und die Ausgaben des dem HG 2010 als Anlage beigefügten Haushaltsplans wurden auf 10,5 Mrd. Euro festgestellt. Verpflichtungsermächtigungen wurden mit einem Gesamtbetrag von 3.053,5 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 Brandenburg⁷¹ im folgenden Haushaltsjahr zur Entlastung der Landesregierung dem Landtag Rechnung zu legen.

⁷⁰ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes 2010 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).

⁷¹ Verfassung des Landes Brandenburg (Verfassung) in der Fassung vom 19. Dezember 2011 (GVBl. I Nr. 30 S. 1).

Auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher vom 19. April 2011 stellte das Ministerium der Finanzen (MdF) die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2010 auf.

Grundlage für den Abschluss des Haushalts 2010 bildete das Ergebnis des Tagesabschlusses vom 19. April 2011. Danach wurde der Haushalt 2010 kassenmäßig in Einnahmen und in Ausgaben mit jeweils 10.337.973.179,73 Euro abgeschlossen. Das kassenmäßige Jahresergebnis (Unterschiedsbetrag zwischen der Summe der Ist-Einnahmen und der Summe der Ist-Ausgaben) betrug „Null“ Euro. Da haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte Jahresergebnisse aus früheren Jahren nicht bestanden, betrug auch das kassenmäßige Gesamtergebnis „Null“ Euro.

Das MdF war gemäß § 2 Abs. 1 HG 2010 ermächtigt, zur Deckung von Ausgaben Kredite bis zur Höhe von 650,9 Mio. Euro aufzunehmen. Die Kreditermächtigung wurde im Umfang von 343,1 Mio. Euro in Anspruch genommen. Im Haushaltsjahr 2010 wurde der Fehlbetrag aus dem Haushaltsjahr 2009 von 144,5 Mio. Euro veranschlagt⁷² und durch eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage⁷³ vollständig ausgeglichen.

Der Minister der Finanzen übergab die Haushaltsrechnung 2010 am 8. Dezember 2011 dem Präsidenten des Landtages (Drucksache 5/4420).

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte stichprobenweise den Kassenabschluss, die Rechnungslegung und die Jahresabschlüsse für das Haushaltsjahr 2010 in ausgewählten Dienststellen auf die Einhaltung des geltenden Haushaltsrechts.

3.2 Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

Der LRH hatte bereits in seinen Jahresberichten 2010 und 2011 darauf hingewiesen, dass die Einführung der neuen SAP-Software im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) mit erheblichen Problemen verbunden war. Es traten Differenzen bei den Tagesabschlüssen und beim Jahresabschluss 2009 zwischen den Ergebnissen des Haushaltsmanagementsystems und den Buchungsergebnissen der Finanzbuchhaltung auf. Außerdem konnte der LRH innerhalb des Kassenistbestandes die „Schwebeposten“ für das Sachkonto der WestLB Berlin - Landeshauptkasse (LHK) nicht nachvollziehen. Ein Vergleich mit der über SAP erstellten Liste der Sachkonten nach Einzelposten ergab eine Differenz, die nicht geklärt werden konnte. Erst nachdem der LRH bei seiner Prüfung im Jahr 2010 erneut auf die Differenzen bei den „Schwebeposten“ aufmerksam machte, versuchte die LHK diese Probleme zu klären.

⁷² Kapitel 20 650 (Schuldenverwaltung) Titel 961 10 (Ausgleich von Fehlbeträgen).

⁷³ Kapitel 20 020 (Allgemeine Bewilligungen) Titel 351 10 (Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage).

Folgende Ursachen führten auch in 2011 noch zu Differenzen:

- Die vom Zahlungsabgrenzer⁷⁴ verursachten Fortschreibungsfehler waren sehr komplex. Hierzu schlug der Software-Hersteller erforderliche Programmkorrekturen vor. Das MdF entschied, diese Änderungen erst nach der Einführung der neuen Version der HKR-Software im Oktober 2011 vorzunehmen.
- Weitere Probleme bereiteten so genannte Belegbündel⁷⁵. Sie beeinträchtigen zusätzlich die Leistungsfähigkeit des Zahlungsabgrenzers. Deshalb werden große Belegbündel regelmäßig aufgelöst und zusätzliche Maßnahmen getroffen, um deren Neubildung zu vermeiden (ein- bis zweimalige monatliche Kontrolle). Auch organisatorische Veränderungen wie z. B. die Festlegung, dass bestimmte Buchungen nicht mehr von den Ressorts, sondern nur noch von der LHK ausgeführt werden, führten zu einer Reduzierung der Fehler.
- Es wurden sowohl die Sachkonten der Zahlstellen analysiert als auch Einzelbuchungen überprüft, sodass die seit dem 6. Januar 2009 bei den Tagesabschlüssen im Kassenistbestand der „Schwebeposten“ aufgetretenen „Unstimmigkeiten“ beseitigt werden konnten. Beim Tagesabschluss vom 12. Januar 2011 stimmte erstmals der ausgewiesene Kassenistbestand mit dem Kassenistbestand der über SAP erstellten Liste der Sachkonten nach Einzelposten überein.

Die bei der LHK für die Fehleranalyse eingerichtete Arbeitsgruppe konnte die Differenzen bis auf einen Restbetrag („Grunddifferenz“) noch vor dem Jahresabschluss 2010 durch Korrekturbuchungen klären. Sie buchte diesen nicht aufklärbaren Restbetrag auf einem Vorschusskonto außerhalb des Haushaltes aus, sodass der Jahresabschluss 2010 vom 19. April 2011 keine Differenzen mehr aufwies. Die LHK unternahm keine weiteren Anstrengungen, um die Ursachen für das Entstehen dieses „ausgebuchten“ Betrages zu klären. Der „ausgebuchte“ Restbetrag fiel jedoch nach den Feststellungen des LRH um 21.850,03 Euro zu niedrig aus. Anstelle von minus 53.660,61 Euro wären minus 75.510,64 Euro als Restbetrag „auszubuchen“ gewesen.

Die SAP-Software funktionierte auch zu Beginn des Jahres 2011 immer noch nicht fehlerfrei. Nach der „Ausbuchung“ des Restbetrages zum Jahresabschluss 2010 war die LHK jedoch in der Lage, die wegen der Funktionsweise des Zahlungsabgrenzers neu aufgetretenen Abweichungen zu klären und zu gewährleisten, dass die entsprechenden Belege durch manuelle Buchungen korrekt im SAP-System verarbeitet wurden. Im Oktober 2011 wurde zur Verbesserung der Funktionsweise des Zahlungsabgrenzers eine Programmkorrektur durchgeführt.

⁷⁴ Der Zahlungsabgrenzer ist die Schnittstelle zwischen der Kasse und dem Bewirtschafter. Mit dieser Transaktion werden die Daten der Finanzbuchhaltung in das Haushaltsmanagementsystem fortgeschrieben.

⁷⁵ Die HKR-Software fasst alle Folgebelege zu einem Ursprungsbeleg in einem Belegbündel zusammen, z. B. bei Stundungen, Allgemeinen Anordnungen oder Daueranordnungen. Vor allem bei einzelplanübergreifenden (buchungskreisübergreifenden) Buchungen entstehen große Belegbündel.

Das MdF wies darauf hin, dass die bisher aufgetretenen programmtechnischen Fehler, die zu einer verzögerten Fortschreibung von Belegen führten, mit der Programmkorrektur behoben wurden. Konnten danach trotzdem fehlerhafte Belege nicht korrekt erfasst werden, seien diese Beträge als Zahlungsabgrenzungsfehler und als so genannte Ausgleichsdifferenz ausgewiesen worden und sodann von der LHK manuell bereinigt worden.

Das MdF führte ferner aus, dass seit dem 12. April 2011 der Tagesabschluss korrekt ist und keine (dauerhaften) Differenzen mehr auftreten. Der LRH wird sich bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2011 damit befassen.

Bei den 2011 erstellten Tagesabschlüssen waren außerdem nach wie vor anwendungsbedingte Fehler insbesondere in den Zahlstellen festzustellen, die zu Abweichungen zwischen den Tagesabschlüssen einzelner Sachkonten der Zahlstellen und dem zentralen Zahlstellenbestand (Kassenkonto) führten. Erforderliche Korrekturbuchungen wurden nicht immer vom jeweiligen Verantwortlichen der Zahlstelle, sondern auch Ende 2011 immer noch von Mitarbeitern der LHK vorgenommen. Konkreten Festlegungen, in welchen Fällen Korrekturbuchungen durch die LHK - auch zur Unterstützung der Bewirtschafter in den Dienststellen - durchgeführt werden sollen, gibt es nicht.

Der LRH stellte in Einzelfällen fest, dass die LHK zur Klärung von Differenzen Buchungen veranlasste, die sie zuvor nicht mit den zuständigen Bewirtschaftern der einzelnen Dienststellen abgestimmt hatte, obwohl ein weiterer Handlungsbedarf von den Bewirtschaftern angezeigt war. Die überwiegend 2010 veranlassten Schulungen für die Mitarbeiter der Zahlstellen sowie die von der LHK - in Abstimmung mit der jeweiligen Zahlstelle - vorgenommenen Einzelkorrekturen scheinen nicht ausgereicht zu haben, um den Anteil an ordnungsgemäßen Buchungen in den Zahlstellen weiter zu erhöhen. Der LRH bat das MdF zu prüfen, welche zusätzlichen Maßnahmen notwendig sind, um eine fehlerfreie Bewirtschaftung in den Zahlstellen sicherzustellen.

Das MdF teilte mit, dass es die Kontroll- und Abstimmungsprozesse in den Zahlstellen optimiert sowie weitere technische Maßnahmen veranlasst hat. Dies habe bis zum Juli 2012 zu einer qualitativ verbesserten Buchungstätigkeit der Zahlstellen geführt. Das MdF wies ferner darauf hin, dass die LHK bereits mehrfach angehalten wurde, nur im Rahmen einer nachweislichen Beauftragung durch die Bewirtschafter der Dienststellen zu handeln und die Ausführung von Geschäften ohne Auftrag zu unterlassen.

Der LRH stellte erneut fest, dass die Regelungen zum Jahresabschluss⁷⁶ nicht immer beachtet wurden. Beispielsweise hätten Einnahmen von 6,3 Mio. Euro noch im Haushaltsjahr 2010 erfasst werden müssen, sodass die Nettokreditaufnahme um diesen Betrag geringer ausgefallen wäre. Zudem nahm die LHK noch am 21. Januar 2011 innerhalb des Bodenreformvermögens⁷⁷ auf der Grundlage einer E-Mail des MdF Umbuchungen über insgesamt 2 Mio. Euro vor, obwohl dies nur bis zum 13. Januar 2011 zulässig war. Weder lag eine schriftliche Ausnahmegenehmigung des MdF vor noch war eine Ausnahme⁷⁸ zum Jahresabschluss 2010 dokumentiert.

⁷⁶ Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2010 - Landeshaushalt - Runderlass des MdF vom 23. November 2010 (Amtsblatt für Brandenburg [ABl.] S. 2075).

⁷⁷ Kapitel 20 630 (Liegenchaftsvermögen) Titelgruppe 66 (Bodenreformvermögen aus der Durchsetzung der Ansprüche).

⁷⁸ Nr. 21 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften in der Fassung vom 6. Februar 2011 (ABl. S. 490) zu § 71 der Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 19. Dezember 2011 (GVBl. I Nr. 35).

3.3 Ausgaben für Beratungsleistungen

Der LRH hat bereits im Jahresbericht 2011 darauf hingewiesen, dass das MdF ein Unternehmen mit der Erbringung von Beratungsleistungen und mit Leistungen zur Klärung der aufgetretenen Differenzen beauftragt hatte, um die LHK in ihrer Arbeit zu unterstützen. Ein Ausschreibungsverfahren war nicht durchgeführt worden, sondern diese Leistungen wurden - ohne weitere Begründung - freihändig vergeben. Der LRH hielt es weiterhin für unzulässig und mit § 55 LHO nicht vereinbar, dass Verträge für einen rückwirkenden Leistungszeitraum geschlossen werden. Das MdF sagte am 4. Juli 2011 zu, solche Beratungsleistungen künftig auszuschreiben.

Von April 2009 bis Juni 2011 wandte das MdF für die zusätzlichen Beratungsleistungen insgesamt 355,2 Tsd. Euro auf. In der zweiten Jahreshälfte 2011 gab das MdF keine weiteren Beratungsleistungen in Auftrag.

4 Kreditaufnahmen und Geldanlagen

Das Ministerium der Finanzen konnte 2010 Mindereinnahmen von 2,5 Mio. Euro bei den Geldanlagen durch Minderausgaben von 8,7 Mio. Euro bei den Zinsausgaben für Kassenverstärkungskredite mehr als ausgleichen. Es plante für 2010 die Zinsausgaben um 1,8 Mio. Euro höher, als es notwendig gewesen wäre.

Auch im Jahr 2010 wurde im Haushaltsvollzug - wie in den Vorjahren - der Ansatz für die Zinsausgaben deutlich unterschritten. Deshalb schlug der Landesrechnungshof vor, diese Minderausgaben künftig nicht mehr zur Deckung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie zur Erwirtschaftung von globalen Minderausgaben heranzuziehen. Einsparungen bei Zinsausgaben sollten zur Reduzierung der geplanten Nettokreditaufnahme beitragen. Sollte keine Nettokreditaufnahme notwendig sein, könnten die Minderausgaben zur Schuldentilgung eingesetzt werden, sofern der Jahresabschluss einen Überschuss ausweist.

Das Ministerium der Finanzen schloss etwa 90 % aller Kreditverträge auf der Grundlage von Angeboten der Geldinstitute ab. Die vom Landesrechnungshof geprüften Kreditabschlüsse wurden nicht so dokumentiert, dass auch damit nicht befasste Dritte die Wirtschaftlichkeit des Geschäftes nachvollziehen können.

Das Ministerium der Finanzen schloss im Jahr 2010 Derivatvereinbarungen über 1.692 Mio. Euro ab. Zum 31. Dezember 2010 betrug der Gesamtbestand derartiger Vereinbarungen 14.550 Mio. Euro. Der Landesrechnungshof hält die Einrichtung eigener Titel für die Einnahmen und Ausgaben aus solchen Finanzgeschäften für notwendig, um dem Prinzip der Bruttoveranschlagung Rechnung zu tragen, um für die notwendige Transparenz zu sorgen sowie eine wirksame Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts zu ermöglichen.

4.1 Grundsätze und Überblick

Reichen die regulären Einnahmen des Landes zur Deckung seiner Ausgaben nicht aus, ist es gezwungen, die fehlenden Deckungsmittel über Kreditaufnahmen sicherzustellen. Eine Kreditermächtigung ist das durch Gesetz geregelte Recht der Landesregierung, unterschiedliche Kredite für verschiedene Zwecke aufzunehmen. Die Kreditermächtigung für die Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten und Deckungskrediten ist im Haushaltsgesetz geregelt. Der Kreditfinanzierungsplan enthält die sich auf den Landeshaushalt beziehende zusammenfassende Darstellung aller Kreditbewegungen der Deckungskredite.

Das Ministerium der Finanzen (MdF) war nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Haushaltsgesetzes 2010 (HG 2010)⁷⁹ ermächtigt, für 2010 zur Deckung von Ausgaben Kredite bis zu 650,9 Mio. Euro aufzunehmen. Diese Ermächtigung erhöhte sich um die Beträge zur Tilgung von in 2010 fällig werdenden Krediten. Der Kreditfinanzierungsplan sah Tilgungsausgaben für Kredite von 2.853,5 Mio. Euro vor. Die Kreditermächtigung erhöhte sich zudem in Höhe der vorzeitig getilgten Darlehen und der getilgten Kredite mit unterjähriger Laufzeit.⁸⁰

Weiterhin war das MdF zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft ermächtigt, Kassenverstärkungskredite bis zu 1.261,4 Mio. Euro aufzunehmen⁸¹, zuzüglich der nach § 2 Abs. 1 HG 2010 noch nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen. Soweit diese Kredite zurückgezahlt waren, konnte die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden.

Das Land Brandenburg leistete Ausgaben von 2.864,5 Mio. Euro für die Tilgung der im Haushaltsjahr 2010 fälligen Kredite. Es nahm Kredite (brutto) von 3.112,6 Mio. Euro am Kreditmarkt auf. Die Nettokreditaufnahme betrug 343,1 Mio. Euro. Die langfristige Verschuldung am Kapitalmarkt nahm gegenüber dem Vorjahr um 248,2 Mio. Euro zu und betrug am 31. Dezember 2010 insgesamt 17.756 Mio. Euro. Diesem Betrag lagen 419 Kreditabschlüsse zugrunde. Betrachtet man die Restlaufzeiten dieser Kredite, sind in den nächsten fünf Jahren Kredite im Umfang von 12.474 Mio. Euro zu refinanzieren.

Das MdF tätigt auch kurzfristige Geldanlagen, da es nicht sofort benötigte Kassenmittel so anlegen soll, dass über sie bei Bedarf verfügt werden kann (§ 43 Abs. 2 LHO).

⁷⁹ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes 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).

⁸⁰ § 2 Absätze 1, 2 und 4 HG 2010.

⁸¹ Bis zu 12 % des in § 1 Satz 1 HG 2010 festgestellten Betrages (Höhe der veranschlagten Einnahmen und Ausgaben 2010: 10.512 Mio. Euro).

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	3.112,6	2.864,5	343,1
2011	3.289,1	2.849,1	440,0			
2012	3.933,5	3.663,5	270,0			

Quellen: Haushaltsrechnungen 2002 bis 2010 und Haushaltspläne 2011 und 2012

Die Einnahmen aus den Krediten 2010 waren gegenüber dem Kreditfinanzierungsplan um 391,8 Mio. Euro niedriger. Die Tilgungsausgaben entsprachen - bis auf die vorzeitige Tilgung zweier Kredite über insgesamt 11 Mio. Euro - dem Kreditfinanzierungsplan. Insgesamt fiel die Nettokreditaufnahme um 307,8 Mio. Euro niedriger aus als geplant.

Die Haushaltsrechnung 2010 weist innerhalb des kassenmäßigen Abschlusses erstmals einen Betrag der Jahresabschlussbuchung i. H. v. 94,9 Mio. Euro aus.⁸²

⁸² Dieser Betrag ergibt sich aus der Nettokreditaufnahme sowie aus dem Saldo der Bruttokreditaufnahme und der Tilgungsausgaben:

Nettokreditaufnahme:		343.081.266,42 Euro
Bruttokreditaufnahme:	3.112.619.313,83 Euro	
Tilgungsausgaben:	<u>2.864.465.426,90 Euro</u>	
Saldo:	248.153.886,93 Euro	<u>248.153.886,93 Euro</u>
Jahresabschlussbuchung:		94.927.379,49 Euro.

4.2 Veranschlagung der Zinseinnahmen und Zinsausgaben

4.2.1 Kassenverstärkungskredite und Geldanlagen

Das MdF nahm 2010 an 211 Tagen Kassenverstärkungskredite auf. Der Höchstbetrag betrug 850 Mio. Euro, sodass es den Ermächtigungsrahmen gemäß § 2 Abs. 7 HG 2010 einhielt. Es leistete hierfür Zinsausgaben von 1,3 Mio. Euro bei einem Ansatz von 11,5 Mio. Euro.

Das MdF soll nicht sofort benötigte Kassenmittel so anlegen, dass über sie bei Bedarf verfügt werden kann (§ 43 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung [LHO]⁸³). Es legte 2010 täglich - mit Ausnahme von vier Tagen - Geld an.⁸⁴ Die Zinseinnahmen aus den Geldanlagen waren mit 3 Mio. Euro veranschlagt. Die Ist-Einnahmen betrugen 0,1 Mio. Euro.

Die Zinseinnahmen aus den Geldanlagen der Landeshauptkasse (LHK) und die Zinsausgaben für Kassenverstärkungskredite entwickelten sich seit 2003 wie folgt:

Jahr	Zinseinnahmen aus den Geldanlagen der LHK (Kapitel 20 020 Titel 162 10)			Zinsausgaben für Kassenverstärkungskredite (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	548,3	- 2.451,7	11.500,0	2.763,5	- 8.736,5
2012	3.000,0			11.500,0		

Quellen: Haushaltsrechnungen 2003 bis 2010, Rechnungsnachweisung 2011 und Haushaltsplan 2012

⁸³ Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 19. Dezember 2011 (GVBl. I Nr. 35).

⁸⁴ Hierbei handelt es sich überwiegend um Geldanlagen, die nach dem Liquiditätsausgleich auf dem Konto verblieben sind, automatisch an die InvestitionsBank des Landes Brandenburg (ILB) abgeführt und von ihr verzinst werden.

Das MdF nahm die Hinweise des Landesrechnungshofes Brandenburg (LRH) auf und erhöhte ab 2010 den Ansatz für die Zinseinnahmen aus den Geldanlagen auf jeweils 3 Mio. Euro. Die Ist-Einnahmen blieben auf Grund des niedrigen Zinsniveaus in den Jahren 2010 und 2011 deutlich unter dem Ansatz.

Der Ansatz für die Zinsausgaben für Kassenverstärkungskredite von jeweils 11,5 Mio. Euro blieb seit 2007 unverändert. Die veranschlagten Zinsausgaben wurden 2010 nur mit 11,5 % und 2011 mit 24 % in Anspruch genommen. Das MdF führte hierzu aus, dass die Zinsausgaben für Kassenverstärkungskredite nicht im Einzelnen kalkuliert, sondern in Höhe des Betrages der letzten Jahre (11,5 Mio. Euro) veranschlagt wurden. Auch wenn die Ist-Ausgaben stets deutlich unter dem Ansatz blieben, wurde eine Obergrenze festgelegt, die bei einer „normalen“ Entwicklung des Geldmarktes mit relativer Sicherheit für die Begleichung der Zinsausgaben für Kassenverstärkungskredite ausreichen würde.

Zusammenfassend war festzustellen, dass für 2010 und für 2011 die Mindereinnahmen bei den Geldanlagen durch Minderausgaben bei den Zinsausgaben für Kassenverstärkungskredite mehr als ausgeglichen wurden. Der Ansatz 2012 für die Zinseinnahmen aus den Geldanlagen hätte auf Grund der Ist-Einnahmen 2010 i. H. v. 95,9 Tsd. Euro durchaus reduziert werden können, da für 2012 stark steigende Zinsen für Geldanlagen nicht zu erwarten sind. Der LRH empfahl, bei jeder Haushaltsplanaufstellung die Höhe der zu veranschlagenden Einnahmen auch auf der Grundlage der Ist-Einnahmen des zugrunde zu liegenden Haushaltsjahres zu planen und nicht nur den Betrag aus dem letzten Jahr fortzuschreiben.

4.2.2 Haushaltskredite

Das MdF veranschlagte 2010 die Zinsausgaben für Kreditmarktmittel⁸⁵ mit 712 Mio. Euro, denen Ist-Ausgaben von 632,8 Mio. Euro gegenüberstanden (Inanspruchnahme von 88,9 %). 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
2011	700.400,0	590.966,0	- 109.434,0
2012	668.500,0		

Quellen: Haushaltsrechnungen 2007 bis 2010, Rechnungsnachweisung 2011 und Haushaltsplan 2012

⁸⁵ Kapitel 20 650 (Schuldenverwaltung) Titel 575 10 (Zinsen für Kreditmarktmittel).

Auf der Grundlage der Erläuterungen des MdF zur Kalkulation der Zinsausgaben für Haushaltskredite für 2010 wies der LRH darauf hin, dass die Ausgaben von 200 Mio. Euro für den Versorgungsfonds des Landes⁸⁶ und der Ausgleich des Fehlbetrages aus dem Jahr 2009 i. H. v. 148 Mio. Euro⁸⁷ im Haushaltsplan 2010 veranschlagt waren. Deshalb waren diese Ausgaben nicht zusätzlich für die Ermittlung der für 2010 zu planenden Höhe der Zinsausgaben heranzuziehen. Infolgedessen plante das MdF auf der Grundlage der erläuterten Kalkulationsmethode die Zinsausgaben um 1,8 Mio. Euro höher als es notwendig gewesen wäre.

Das MdF vertrat die Auffassung, dass die haushalterische Veranschlagung nicht die „liquiditätswirksame Beschaffung der Mittel“ beachtete und die Ausgaben von 200 Mio. Euro für den Versorgungsfonds des Landes Brandenburg in der Kalkulation der Zinsausgaben zusätzlich zu berücksichtigen waren. Der LRH konnte sich dieser Auffassung nicht anschließen, weil die der Kalkulation zugrunde gelegten Beträge für die Nettokreditaufnahme und zur Refinanzierung der Kredite alle im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen und Ausgaben berücksichtigen. Dies gilt auch für die Zuführungen zum Versorgungsfonds des Landes Brandenburg. Deshalb war es nicht notwendig, die Zuführungen zum Versorgungsfonds ein weiteres Mal bei der Kalkulation der Zinsausgaben zu berücksichtigen.

4.2.3 Ausgaben für Bonifikation, Disagio und Diskont

Zu den Zinsausgaben innerhalb der Obergruppe (OGr.) 57 gehören auch die Ausgaben für Bonifikation, Disagio und Diskont⁸⁸. Der Haushaltsplan 2010 enthielt bei diesem Titel den Haushaltsvermerk „Einnahmen aus Agio fließen den Ausgaben zu.“

Die Ausgaben entwickelten sich seit 2007 wie folgt:

Jahr	Bonifikation, Disagio und Diskont bei Wertpapieren und Schuldscheindarlehen sowie Nebenkosten (Kapitel 20 650 Titel 575 20)		
	Ansatz	Ist	Abweichung
	in Tsd. €		
2007	8.200,0	5.618,6	- 2.581,4
2008	35.900,0	6.056,0	- 29.844,0
2009	18.400,0	4.496,4	- 13.903,6
2010	24.300,0	- 1.932,2	- 26.232,2
2011	30.100,0	12.494,9	- 17.605,1
2012	16.100,0		

Quellen: Haushaltsrechnungen 2007 bis 2010; Rechnungsnachweisung 2011 und Haushaltsplan 2012

⁸⁶ Kapitel 20 710 (Versorgung) Titel 929 20 (Zuführung an die allgemeine Versorgungsrücklage des Landes).

⁸⁷ Kapitel 20 650 Titel 961 10 (Ausgleich von Fehlbeträgen).

⁸⁸ Kapitel 20 650 Titel 575 20 (Bonifikation, Disagio und Diskont bei Wertpapieren und Schuldscheindarlehen sowie Nebenkosten).

Das MdF plante für 2010 Ausgaben von 24,3 Mio. Euro. Der Titel wies zum Jahresabschluss Ist-Einnahmen von 1,9 Mio. Euro aus. Insgesamt wurden auf diesem Ausgabebetitel 16,2 Mio. Euro vereinnahmt. Das MdF erläuterte hierzu, dass Investoren um die Aufstockung von Landesschatzanweisungen gebeten hätten und sie auf Grund des hohen Kurses ein Agio akzeptieren mussten.

Das MdF ermittelt die Höhe der in diesem Titel zu planenden Ausgaben grundsätzlich auf der Grundlage der vorgesehenen Bruttokreditaufnahme. In den Haushaltsjahren, in denen eine Benchmarkanleihe vorgesehen ist, beträgt der Ansatz 0,9 % und ansonsten 0,6 % der geplanten Bruttokreditaufnahme. Der Diskont bei einer Benchmarkanleihe ist nur schwer zu kalkulieren, da er vom Kurs zum Zeitpunkt der Aufnahme abhängt. Die vom MdF für die Ermittlung des Ansatzes verwendeten Prozentsätze von 0,6 % bzw. 0,9 % wurden in den letzten Jahren tatsächlich deutlich unterschritten.

Der LRH konnte nicht nachvollziehen, weshalb eine Ausnahme vom Grundsatz der Bruttoveranschlagung gemäß § 15 LHO zugelassen wurde und die Einnahmen aus Agio bei dem Ausgabebetitel 575 20 gebucht werden. Nur durch den getrennten und damit nicht saldierten Ausweis aller Einnahmen und Ausgaben wird ein lückenloser Überblick über die Zusammensetzung der einzelnen Haushaltsansätze ermöglicht und den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und -wahrheit entsprochen. Diese Grundsätze sollen sowohl die wirkungsvolle Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts als auch die Haushaltskontrolle ermöglichen. Der LRH hielt es nicht für notwendig, bei diesem Titel einen Rückeinnahmevermerk gemäß § 15 LHO auszubringen. Er schlug vor dem Hintergrund der beträchtlichen Höhe der Einnahmen vor, einen gesonderten Einnahmetitel einzurichten.

Das MdF wies darauf hin, dass Einnahmen aus Agio nur ausnahmsweise anfallen würden und nicht planbar seien. Im Jahr 2010 seien die Einnahmen lediglich aus fünf einzelnen Geschäften erzielt worden. Ein Einnahmetitel könne deshalb nur mit einem „Nullansatz“ veranschlagt werden. Da auch in den Jahren 2009 und 2011 sowie im laufenden Haushaltsjahr 2012 Einnahmen auf diesem Ausgabebetitel gebucht wurden, empfiehlt der LRH die Einrichtung eines Einnahmetitels ggf. auch mit einem „Nullansatz“. Die Anzahl der erwarteten Buchungen ist hierfür unerheblich.

4.2.4 Besonderheiten bei der Veranschlagung von Zinsausgaben

In den vergangenen Jahren lagen die tatsächlichen Zinsausgaben des Landes Brandenburg deutlich unter den veranschlagten Werten. Diese Minderausgaben wurden häufig zur Deckung von über- oder außerplanmäßigen Ausgaben im Einzelplan (Epl.) 20 herangezogen.⁸⁹ Das MdF verwies hinsichtlich der Veranschlagung auf die nicht prognostizierbaren allgemeinen Bedingungen für die Kreditaufnahme am Geld- und Kapitalmarkt. Die Kalkulation der Zinsausgaben habe es deshalb so vorgenommen, dass die veranschlagten Ausgaben in jedem Fall auskömmlich seien. Wegen der Höhe der Zinsausgaben und um die Liquidität des Landes Brandenburg stets sicher stellen zu können, sollen Überschreitungen des Ansatzes unbedingt vermieden werden, da dies in der Regel einen Nachtragshaushalt erfordern würde.

⁸⁹ Das MdF wies für das Haushaltsjahr 2009 darauf hin, dass für Zinsausgaben geplante Mittel von insgesamt 132,5 Mio. Euro zur Deckung über- und außerplanmäßiger Ausgaben verwendet wurden. In den Jahren 2010 und 2011 waren es 3,3 Mio. Euro bzw. 55 Mio. Euro.

Der LRH konnte nachvollziehen, dass eine möglichst genaue Veranschlagung der Zinsausgaben schwierig ist. Gleichwohl zeigte sich in den zurückliegenden Jahren, dass die Ansätze für die Zinsausgaben zum Teil deutlich unterschritten wurden. Um einerseits die Höhe der veranschlagten Zinsausgaben und andererseits die eingeplanten „Reserven“ rechtfertigen zu können, sollten künftig die Minderausgaben bei den Zinsausgaben (OGr. 57) nicht mehr zur Deckung von über- oder außerplanmäßigen Ausgaben und auch nicht zur Erwirtschaftung von globalen Minderausgaben herangezogen werden. Minderausgaben sollten zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme beitragen. In Haushaltsjahren, in denen neue Kredite nicht aufgenommen werden müssen, sollten die Minderausgaben bei der OGr. 57 vollständig zur Schuldentilgung genutzt werden, sofern im Jahresabschluss ein Überschuss ausgewiesen ist.

Das MdF wies darauf hin, dass eine Deckung aus anderen Minderausgaben als der OGr. 57 nicht möglich war, da das Land vor allem rechtliche Ansprüche zu erfüllen hatte. Die Umsetzung des Vorschlages des LRH würde direkten Einfluss auf den jeweiligen Jahresabschluss entweder in Form einer höheren Nettokreditaufnahme oder eines geringeren Überschusses haben. Das MdF sieht hierin keine Möglichkeit, zur Konsolidierung des Landeshaushalts beizutragen.

Der LRH erinnert daran, dass das MdF bereits 2009 zugesagt hatte, Mehreinnahmen aus den Geldanlagen und Minderausgaben bei den Zinsausgaben im Rahmen des Jahresabschlusses für die Schuldentilgung einzusetzen.⁹⁰

4.3 Kredit- und Schuldenmanagement

4.3.1 Dienstanweisung des Ministerium der Finanzen

Das MdF überarbeitete 2010 die Dienstanweisung für die Aufnahme von Krediten am Geld- und Kapitalmarkt sowie für den Einsatz von Derivaten⁹¹ und setzte sie am 20. August 2010 in Kraft. Die Änderungen betrafen Regelungen zur Aufnahme von Krediten in Fremdwährung und zu den Abschlussbefugnissen. Einige Festlegungen, die bis 2007 galten, wurden 2010 wieder in Kraft gesetzt. Beispielsweise führte die Änderung der Dienstanweisung im Jahr 2008 für die Sachbearbeiter dazu, dass sie Einzelabschlüsse nicht mehr bis zur Höhe von 500 Mio. Euro sondern „nur noch“ bis zur Höhe von 200 Mio. Euro tätigen durften. Im Jahr 2010 wurde diese Regelung wieder aufgehoben. Für über 500 Mio. Euro liegende Einzelabschlüsse ist die Zustimmung des zuständigen Abteilungsleiters erforderlich, die weiterhin auch mündlich eingeholt werden kann. Neu in die Dienstanweisung aufgenommen wurde, dass das zuständige Referat der Hausleitung des MdF ergänzend zu den bisherigen Quartalsberichten monatlich eine tabellarische Übersicht über den Stand der Kreditaufnahme vorzulegen hat. Als Grund für die Überarbeitung der Dienstanweisung wurde der Wechsel der Hausleitung im November 2009 genannt.

⁹⁰ Schreiben des MdF an den LRH vom 25. Mai 2009, Jahresberichte 2009 (S. 49) und 2010 (S. 55) des LRH sowie Beschluss des Ausschusses für Haushaltskontrolle vom 12. April 2011 (P-AHK 5/11, S. 16).

⁹¹ Zuletzt geändert am 11. April 2008.

Der LRH hatte im Jahresbericht 2011 die Auffassung vertreten, dass die Strategie für das Kredit- und Derivateportfolio, nach der die Kreditaufnahme mit dem Ziel erfolgt, 70 % festverzinsliche und 30 % variabel verzinsliche Kredite im Portfolio zu halten, schriftlich festgelegt werden sollte. Hierfür würde sich die Dienstanweisung anbieten. Auf Nachfrage führte das MdF im November 2011 aus, dass es eine schriftliche Festlegung weiterhin nicht gebe und dies auch nicht für erforderlich gehalten werde, weil dann eine beabsichtigte Änderung der Strategie ebenfalls schriftlich erfolgen müsste. Es reiche aus, wenn innerhalb des Hauses der Minister der Finanzen beispielsweise im Rahmen eines „Flurgesprächs“ über notwendige Veränderungen der Strategie informiert oder die Sachlage erläutert werde.

Der LRH empfahl, die Zustimmung des zuständigen Abteilungsleiters zu Einzelabschlüssen ab 500 Mio. Euro künftig schriftlich vorzusehen. Er erinnerte auch an den Beschluss des Ausschusses für Haushaltskontrolle vom 13. März 2012, wonach das MdF seine für das Kredit- und das Derivateportfolio geltende Strategie schriftlich festzulegen und regelmäßig zu überprüfen hat. Dazu gehört nach Auffassung des LRH auch, dass mögliche Strategieänderungen nachvollziehbar dargestellt sowie die Auswirkungen auf das Portfolio und auf die Höhe der voraussichtlichen Zinsausgaben aufgezeigt und die für das kommende Jahr maßgebliche Grundrichtung von der Hausleitung des MdF gebilligt werden.

4.3.2 Dokumentation der Kreditabschlüsse

Der LRH prüfte anhand von ausgewählten Einzelfällen die Dokumentation der Kreditabschlüsse. Als typisch erwies sich folgende Fallgestaltung:

Am 6. Januar 2010 vereinbarte das MdF eine Kreditaufnahme über 10 Mio. Euro durch Aufnahme eines Schuldscheindarlehens bei einer Bank. Die Einzelheiten der Vereinbarung waren in einem so genannten Abschlussbogen festgehalten, aus dem die wesentlichen Konditionen dieses Darlehens wie die Laufzeit von zehn Jahren und der effektive Jahreszins von 3,648 % hervorgehen.⁹² Die Wirtschaftlichkeit des Kreditgeschäfts wurde in dem Abschlussbogen nicht begründet.

Das MdF erklärte, dass in diesem Fall die Bank an das Land Brandenburg herangetreten sei und das Angebot unterbreitet habe. Da die Konditionen günstig gewesen seien, sei das Angebot angenommen worden, zumal sich ein Abschluss in dieser Größenordnung mit einer zehnjährigen Laufzeit für das Land angeboten habe. Ergänzend erläuterte das MdF, dass etwa 90 % aller Kreditverträge auf Grund von Angeboten der Darlehensgeber abgeschlossen würden. Es bewertete diese Angebote positiv, weil dadurch die Verhandlungsbasis des Landes gestärkt werde. Die von den Geldinstituten unterbreiteten Angebote seien vielfach sehr speziell und meist für das Land finanziell attraktiv. Das MdF prüfe die angebotenen Konditionen genau und habe auch auf Grund des wöchentlichen Austausches mit den Kreditreferenten der Finanzministerien der anderen Länder einen Überblick über die aktuellen Konditionen, die dann maßgebend für die Entscheidung über die Annahme des jeweiligen Angebotes sind. In solchen Fällen sei es auch unangebracht, regelmäßig bei anderen Geldinstituten Vergleichsangebote - die den Konditionen des vorliegenden Angebots genau entsprechen müssten - einzuholen, ohne dass es zu einem Abschluss kommt.

⁹² Weiterhin waren die Gesprächspartner beider Seiten namentlich benannt sowie das Datum und die Uhrzeit des Abschlusses angegeben. Nicht nachzuvollziehen war, ob das MdF oder die Bank das Geschäft initiiert hatte. Vergleichbare Angebote lagen nicht vor.

Die Banken würden solche Abfragen schließlich nicht mehr beantworten, wenn sie nur noch „pro forma“ um ein Angebot gebeten würden.

Der LRH hält es für notwendig, Kreditabschlüsse so zu dokumentieren, dass auch mit dem Abschluss nicht befasste sachkundige Dritte die Wirtschaftlichkeit des Geschäfts nachvollziehen können. Auch wenn das Vergaberecht für die Aufnahme von Krediten durch die öffentliche Hand eine Ausschreibung nicht vorschreibt, sollte die Kreditaufnahme auf diskriminierungsfreien und transparenten Verfahren beruhen. Zudem sind die in § 7 LHO festgelegten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch bei Kredit- und Derivatgeschäften zu berücksichtigen. Deshalb sollten aus Sicht des LRH Vergleichsangebote eingeholt werden oder es sollte mindestens dokumentiert werden, aus welchen Gründen davon abgesehen wurde. Sollten keine Vergleichsangebote vorliegen, hält er es für zweckmäßig, den herangezogenen Referenzzinssatz auf dem so genannten Abschlussbogen festzuhalten oder einen entsprechenden Auszug den Akten beizufügen.

Das MdF ist weiterhin der Auffassung, dass die Abschlüsse hinreichend transparent dokumentiert sind.

4.3.3 Nutzung derivativer Finanzierungsinstrumente und ihre Veranschlagung

Das MdF schloss im Jahr 2010 Derivatvereinbarungen über 1.692 Mio. Euro⁹³ ab. Zum 31. Dezember 2010 betrug der Gesamtbestand derartiger Vereinbarungen 14.550 Mio. Euro. Regelmäßige Informationen hierzu erhielt das Parlament bisher nicht. Die Einnahmen und Ausgaben aus den Derivatgeschäften erfasste das MdF bisher saldiert bei den Zinsausgaben⁹⁴. Es erläuterte hierzu, dass sich die Einnahmen aus Prämien bzw. „Gewinne“ aus der Auflösung von Swapgeschäften nur schwer planen ließen.

Der LRH hatte im Jahresbericht 2011 darauf hingewiesen, dass Einnahmen und Ausgaben aus derivativen Finanzgeschäften jeweils in eigenen Titeln zu veranschlagen sind. Damit wäre es möglich, die finanziellen Auswirkungen der Ermächtigung in § 2 Abs. 4 HG 2010 zu beurteilen. Das MdF richtete daraufhin im Haushaltsplan 2012 zumindest für die Einnahmen aus Derivaten, die nicht mehr zur Umsetzung von Strategiezielen eingesetzt werden können, einen gesonderten Einnahmetitel 162 10 für „Erträge aus dem Kapitalmarkt“ mit einem Ansatz von 15 Mio. Euro ein. Nach den Erläuterungen zu diesem Titel sind hier die Einnahmen aus beendeten Optimierungsgeschäften veranschlagt.

Der LRH hält es weiterhin für erforderlich, dass sämtliche Einnahmen und Ausgaben aus Derivatgeschäften in gesonderten Titeln veranschlagt und erfasst werden. Die Einrichtung eines Titels nur für die Einnahmen aus beendeten Optimierungsgeschäften ist nicht ausreichend. Da keine eigenen Haushaltsstellen für die mit den Derivatgeschäften verbundenen Einnahmen und Ausgaben vorhanden sind, wird das Prinzip der Bruttoveranschlagung nicht beachtet. Nur bei getrennter Veranschlagung ist erkennbar, wo und in welcher Höhe Einnahmen ihren Entstehungsgrund haben und für welchen Zweck und warum Ausgaben in einer bestimmten Höhe veranschlagt werden. Dies entspricht auch den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit sowie der sachlichen Spezialität (§ 17 LHO).

⁹³ Davon 176 Tsd. Euro für Währungssicherungsgeschäfte.

⁹⁴ Kapitel 20 650 Titel 575 10. Nach dem Haushaltsvermerk zu diesem Titel fließen Zinseinnahmen den Ausgaben zu.

Die Ausbringung gesonderter Haushaltstitel würde für Transparenz sorgen und die wirksame Ausübung des parlamentarischen Budgetrechtes und der parlamentarischen Haushaltskontrolle ermöglichen.

Das MdF teilt nicht die Auffassung des LRH, weil eine getrennte Erfassung von Zinsströmen aus Derivaten die Konnexität aufheben und damit letztlich eine Zinswette begründen würde. Es wäre verfehlt, einzelne Derivate isoliert auf Erfolg oder Misserfolg zu untersuchen. Der Effekt auf das Gesamtportfolio lasse sich am besten messen, wenn wie bisher ein einziger Zinsausgabetitel für Kredit- und Derivatzahlungsströme bestehe.

Der LRH wies darauf hin, dass mit der Einrichtung eigener Titel für die Derivatgeschäfte die Konnexität zu einem Basisgeschäft, die im Rahmen des Schuldenmanagements herzustellen ist, nicht aufgehoben werden würde. Hiervon ist die Abbildung der Zahlungsströme im Haushalt entsprechend den Grundsätzen der Kameralistik zu unterscheiden.

Der LRH hatte im Jahresbericht 2011 angeregt, den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtages regelmäßig über die Kreditaufnahmen und den Umfang sowie das Ergebnis des Einsatzes von Derivaten⁹⁵ zu unterrichten. Diese Anregung wurde im Haushaltsgesetz 2012 (HG 2012)⁹⁶ teilweise umgesetzt (Ergänzung in § 18 Abs. 1 Ziffer 4). Das MdF hat somit erstmalig zum 31. Dezember 2012 über die nach § 2 Abs. 4 HG 2012 abgeschlossenen Optimierungsgeschäfte zu berichten. Der Bericht soll auch eine Risikobewertung und eine Kostendarstellung enthalten. Offen blieb, welche Derivatabschlüsse das Ministerium unter dem Begriff der Optimierungsgeschäfte einordnet. Der LRH verwies hierzu auf den Beschluss des Ausschusses für Haushaltskontrolle des Landtages vom 13. März 2012⁹⁷.

4.3.4 Abschluss eines Zinssatzswaps

Nach der Dienstanweisung des MdF für die Aufnahme von Krediten am Geld- und Kapitalmarkt sowie für den Einsatz von Derivaten vom 20. August 2010 können Derivate auch separat als Begleitvereinbarung zeitgleich oder zeitversetzt zu einem Kreditvertrag abgeschlossen werden.⁹⁸ Ferner ist grundsätzlich die Konnexität (der Bezug auf ein Basisgeschäft) herzustellen. Dabei wird bereits die teilweise Übereinstimmung der Laufzeit des Derivats mit der Laufzeit oder dem Volumen des Basisgeschäfts als ausreichend angesehen. Nach der Arbeitsanweisung des MdF für Derivate vom 30. Juni 2005 ist eine Übersicht über die abgeschlossenen Derivate (Konnexitätsliste) zu führen, aus der die Zuordnung der Derivate zu einem Basisgeschäft ersichtlich ist.

⁹⁵ 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).

⁹⁶ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012 - HG 2012) in der Fassung vom 19. Dezember 2011 (GVBl. I/11, [36]).

⁹⁷ Der Ausschuss für Haushaltskontrolle beschloss unter anderem, dass dem Parlament in regelmäßigen Abständen über die finanziellen Auswirkungen aus den geschlossenen Derivatgeschäften zu berichten ist. Dabei sind auch Volumina, Fristengliederung und Kontrahentengliederung orientiert am VÖB-Schema zur Derivate-Publizität darzustellen.

⁹⁸ Entsprechende Regelungen enthielten auch die vorhergehenden Fassungen der Dienstanweisung.

Der LRH wählte einen vom MdF geschlossenen Zinssatzswap aus und betrachtete die Zahlungen, die in Verbindung mit den zugeordneten Basisgeschäften zu leisten waren oder die das Land erhielt. Er stellte Folgendes fest:

Das MdF vereinbarte am 9. Oktober 2002 telefonisch einen Zinssatzswap⁹⁹ über 25,5 Mio. Euro mit einer Laufzeit bis zum 1. September 2014 (über elf Jahre und acht Monate) mit folgenden Konditionen: Die Bank B zahlt jeweils zum 1. September 2003 und 2004 einen Zinssatz von 7,44 %, danach halbjährlich den 6-Monats-Euribor (6ME)¹⁰⁰ erstmals zum 1. März 2005 und letztmalig zum 1. September 2014. Das Land zahlt zu denselben Zahlungsterminen für die gesamte Laufzeit einen festen Zinssatz von 4,99 %¹⁰¹. Kündigungsrechte wurden nur der Bank eingeräumt, die erstmals zum 1. September 2004 und danach halbjährlich den Swap kündigen kann.

Mit dem Zinssatzswap sollten die Zinsausgaben eines in 1994 geschlossenen Schuldscheindarlehens (Basisgeschäft)¹⁰² gesenkt werden, das zum Abschlusszeitpunkt eine Restlaufzeit von zwei Jahren hatte. Das MdF war bei der Entscheidung davon ausgegangen, dass die Zinsen steigende Tendenz haben würden und damit in zwei Jahren ein Zinssatz für zehnjährige Darlehen von 4,99 % ausgehend von den Erfahrungswerten als niedrig anzusehen sei und noch unter der Durchschnittsverzinsung der Gesamtschulden des Landes liegen würde.

In den Jahren 2003 und 2004 führte das Derivat zu einer Zinersparnis für das Land von 1,2 Mio. Euro. Nach den Angaben des MdF wurde der Zinssatzswap nach der Beendigung des Basisgeschäftes aufeinanderfolgend weiteren fünf Basisgeschäften zugeordnet.¹⁰³ Die Auswahl des jeweiligen Basisgeschäftes erfolgte auf Grund des variablen Zinssatzes des 6ME. Diese Geschäfte stimmten mit der Laufzeit, dem Nominalbetrag und der Zinsperiode des Derivates nicht überein. Der 6ME stieg entgegen der Annahme des MdF beim Abschluss des Derivates im Jahr 2002 nur kurzzeitig im Jahr 2008 über den vom Land zu zahlenden Festzins von 4,99 %. Diese Entwicklung hatte zur Folge, dass das Derivat bezogen auf die jeweiligen Basisgeschäfte die Zinsbelastungen für das Land bis zum 1. September 2011 unter Berücksichtigung der anfänglichen Zinersparnis von 1,2 Mio. Euro um insgesamt 3 Mio. Euro erhöhte.

⁹⁹ Entsprechend der Begriffsbestimmung der Dienstanweisung vom 20. August 2010 ist ein Zinsswap eine vertragliche Vereinbarung über einen periodischen Austausch von Zinszahlungen, die entweder fest bzw. variabel sind (Zinssatzswap) oder auf unterschiedliche Währungen lauten (Währungsswap). Dabei kann das Land Brandenburg sowohl variable als auch feste Zahlungsverpflichtungen eingehen.

¹⁰⁰ Euribor (Euro Interbank Offered Rate): Seit dem 30. Dezember 1998 nach der Zinsmethode act/360 berechneter ungewichteter Durchschnittssatz, der von Reuters täglich um 11 Uhr veröffentlicht wird.
6ME: Zinssatz des 6-Monats-Euribor.

¹⁰¹ Dieses Geschäft wird auch als „Doppelswap“ bezeichnet. Es wird eingesetzt, um eine hohe Zinslast aus dem bestehenden Festzinsdarlehen über die Laufzeit des „Doppelswaps“ zu verteilen. Eine Prämie oder ein Vorfälligkeitsentgelt fällt dabei nicht an.

¹⁰² Konditionen: Das Land zahlt an die Bank A bezogen auf den Nominalbetrag des Schuldscheindarlehens von 50 Mio. DM (25.564.594,06 Euro) bis zum 1. September 1998 jährlich einen Zinssatz von 6,40 % und danach bis zum 1. September 2004 einen festen Zinssatz von 7,96 %.

¹⁰³ Konditionen des aktuellen Basisgeschäftes: Das Land hat eine Landesschatzanweisung mit einem Nominalbetrag von 50 Mio. Euro und einer Laufzeit von vier Jahren begeben. Dafür zahlt das Land an die Bank C halbjährlich nachträglich den 6ME.

Bleibt während der Restlaufzeit des Zinssatzswaps der 6ME, der zum Prüfungszeitpunkt bei einem Zinssatz von 1,328 %¹⁰⁴ lag, auch zukünftig unter dem Festzinssatz von 4,99 %, wird das Land Brandenburg bei Betrachtung des Zinssatzswaps und des Basisgeschäfts weitere Zinszahlungen leisten müssen.

Die vom MdF in seiner Dienstanweisung zugelassene Teil-Konnexität zum Basisgeschäft führte in dem Swapgeschäft dazu, dass nach dem Auslaufen des ersten Basisgeschäfts insgesamt fünf Mal ein neues Basisgeschäft zu „suchen“ war, weil zuvor jeweils Basisgeschäfte zugeordnet wurden, deren Laufzeiten nicht mit der Laufzeit des Derivates übereinstimmten.

Der LRH konnte auch nicht erkennen, welchen Zweck die Regelung zur Teil-Konnexität in der Dienstanweisung grundsätzlich erfüllen soll. Die mehrfache Zuordnung dieses Zinssatzswaps nach dem Auslaufen des ersten Basisgeschäftes zu bisher fünf verschiedenen Basisgeschäften ließ auf eine Zuordnung nur aus formalen Gründen schließen. Bei den nachfolgenden zugeordneten Basisgeschäften war weder in Bezug auf die Laufzeit noch auf den Nominalbetrag sowie die Zinsperiode eine Konnexität gegeben. Ob bei diesen Abweichungen noch von einer Teil-Konnexität ausgegangen werden kann, ist zweifelhaft, sodass sich erneut die Frage stellt, ob es zweckmäßiger wäre, eine vollständige Konnexität zum Basisgeschäft als Voraussetzung für den Abschluss von Derivatgeschäften festzulegen.

An diesem Swapgeschäft wurde auch deutlich, dass selbst bei relativ einfach strukturierten Derivatgeschäften die Verlässlichkeit der Prognose hinsichtlich der Zinsentwicklung entscheidend dafür ist, ob sich das Derivat über die gesamte Laufzeit für das Land positiv entwickelt oder nicht. Der LRH wies ergänzend darauf hin, dass er mit der Darstellung dieses einzelnen Derivates keine Rückschlüsse auf die Ergebnisse des gesamten Schuldenmanagements des Landes ziehen wollte. Er hält jedoch eine deutlich höhere Transparenz in Bezug auf die Dokumentation von Kredit- und Derivatabschlüssen und auf die Abbildung der Einnahmen und Ausgaben der Derivatgeschäfte im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung für erforderlich.

Hinsichtlich des einzelnen Derivates hält das MdF die vom LRH gezogenen Rückschlüsse für nicht zutreffend. Vielmehr stehe auch dieses Derivat insgesamt in einer Strategie mit der Kreditaufnahme und habe letztlich einen Kredit mit einer Festzinsaufnahme ersetzt. Gerade hierin sei die Strategie des Gesamtportfolios begründet, einen gewissen Teil der Kredite variabel und einen gewissen Teil festverzinslich abzubilden.

Der LRH wies darauf hin, dass das MdF den Abschluss des Zinssatzswaps nicht mit der Strategie des Gesamtportfolios begründete. Vielmehr war ausschlaggebend, die Zinsausgaben eines im Jahr 1994 geschlossenen Schuldscheindarlehens (Basisgeschäft) zu reduzieren. Dabei war es davon ausgegangen, dass die Zinsen aus damaliger Sicht eine steigende Tendenz hätten und ein Zinssatz von 4,99 % als niedrig anzusehen sei.

¹⁰⁴ Stand vom 20. Februar 2012.

Das MdF stimmte dem LRH dahingehend zu, dass eine vollständige Konnexität einer Teilkonnexität vorzuziehen ist. Deshalb werde schon seit geraumer Zeit versucht, eine Konnexität möglichst vollständig herzustellen. Ist dies allerdings nicht möglich, müsse auch weiterhin eine Teilkonnexität genügen.

4.4 Reisekosten im Zusammenhang mit der Begebung von Anleihen

4.4.1 Zusammenfassung

Das MdF vereinbarte eine pauschale Kostenbeteiligung von jeweils 10.000 Euro in den Jahren 2010 und 2011 für Reisekosten im Rahmen von zwei gemeinsam mit einer Bank in Asien durchgeführten „Roadshows“¹⁰⁵ im Zusammenhang mit der Begebung von Anleihen. Die Bank übernahm Reise- und Übernachtungskosten für zwei Beschäftigte des MdF und erbrachte weitere Leistungen, die sie sich nicht in vollem Umfang vom MdF bezahlen ließ. Bereits die Ausgaben für die einzelnen Flüge in der Business-Klasse und die Übernachtungskosten in Hotels der „gehobenen Klasse“ für zwei Personen lagen über der vereinbarten Kostenpauschale von 10.000 Euro je „Roadshow“. Im Jahr 2011 schloss das MdF Derivatgeschäfte mit einem Nominalvolumen von 4.275 Mio. Euro mit dieser Bank. Der LRH hielt es für bedenklich, dass sich das MdF geldwerte Reiseleistungen von einer Bank, mit der Milliardenumsätze getätigt werden, erbringen ließ, ohne diese Leistungen in vollem Umfang abzugelten. Er empfahl deshalb, künftige „Roadshows“ auf eine sichere vertragliche Grundlage zu stellen und für alle von Dritten erbrachten Leistungen ein marktgerechtes Entgelt zu zahlen.

Schriftliche Unterlagen über die Beauftragung der mit der Durchführung der beiden „Roadshows“ ausgewählten Bank fehlten. Die wenigen vorgelegten Unterlagen ließen keine Rückschlüsse zu, ob die Ausgaben notwendig waren und die Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt wurden. Das MdF prüfte nicht, ob es zweckmäßig war, die „Roadshows“ durchzuführen und welchen Nutzen sie hatten.

4.4.2 Ausgaben für die Durchführung zweier „Roadshows“

Der LRH prüfte die Haushaltsrechnung und den Vermögensnachweis 2010 und in diesem Zuge auch die Ausgaben des MdF für Reisekosten im Zusammenhang mit der Begebung von Anleihen.¹⁰⁶ Obwohl die im MdF anfallenden Reisekosten grundsätzlich von der Zentralen Bezügestelle des Landes Brandenburg festgesetzt werden, war dies bei Reisekosten im Zusammenhang mit der Begebung von Anleihen nicht der Fall.

Das MdF bezahlte in den Jahren 2010 und 2011 Reisekosten für die Durchführung zweier „Roadshows“ von insgesamt 20.000 Euro. Nach seinen Ausführungen wurden beide Veranstaltungen gemeinsam mit einer Bank durchgeführt.

¹⁰⁵ Eine „Roadshow“ ist eine Reihe von Unternehmenspräsentationen, die ein Emittent vor Investoren an verschiedenen Finanzplätzen, z. B. im Zusammenhang mit einem IPO (Initial Public Offering; englisch für Börsenersteinführung oder Börsengang) oder einer Kapitalerhöhung ausrichtet, um für die Investition in das Unternehmen zu werben. Quelle: Gabler Verlag (Herausgeber), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Roadshow, online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/13123/roadshow-v6.html>.

¹⁰⁶ Kapitel 20 650 (Schuldenverwaltung) Titel 527 30 (Ausgaben für Reisekosten in direktem Zusammenhang mit der Begebung von Anleihen).

Die erste „Roadshow“ fand vom 29. Oktober 2010 bis zum 5. November 2010 in Japan (Kioto und Tokio) und China (Hongkong, Macao und Peking) statt. Die zweite Veranstaltung wurde sechs Monate später vom 1. bis zum 5. Mai 2011 in Abu Dhabi, Dubai, Malaysia (Kuala Lumpur), Singapur und Thailand (Bangkok) durchgeführt.

Eine „Roadshow“ dient dem Zweck, neue Investoren zu gewinnen bzw. die Kontakte zu bestehenden Investoren zu vertiefen, um potentielle Kreditgeber für das Land Brandenburg zu gewinnen.

4.4.3 Dokumentation über die Beauftragung der Bank

Das MdF legte dem LRH weder Unterlagen zur Auftragserteilung für die gemeinsam mit der Bank durchgeführten „Roadshows“ noch andere Vertragsunterlagen vor. Es führte dazu aus, dass die Verhandlungen mit der Bank telefonisch bzw. per E-Mail erfolgt und Unterlagen nur noch vereinzelt vorhanden seien. Die nachfolgenden Ausführungen beruhen deshalb im Wesentlichen auf Erläuterungen des MdF, die dem LRH auf Anfrage mitgeteilt wurden.

Das MdF entschied sich für die Durchführung der beiden „Roadshows“, weil die Bank signalisiert habe, dass eine derartige Veranstaltung für die Gewinnung von Investoren in Asien hilfreich wäre. Sie dienten zudem der Pflege der Geschäftsbeziehungen mit der Bank, die als weltweit tätige Großbank mit zahlreichen Niederlassungen in Asien und deshalb als Partner für die Gewinnung von Investoren in diesem Raum besonders geeignet gewesen sei. Die Beauftragung anderer Banken oder Finanzdienstleister mit der Durchführung von „Roadshows“ prüfte das MdF nicht. Im Jahr 2011 sprach zusätzlich für diese Bank, dass sie Konsortialbank der folgenden vom Land Brandenburg herausgegeben Anleihe war.

Das MdF wies gegenüber der Bank darauf hin, dass es sich jeweils pauschal mit 10.000 Euro an den Gesamtkosten der einzelnen „Roadshow“ beteiligen wollte. Da die Bank die notwendigen Kontakte vor Ort besaß und über die weitaus leistungsfähigere Reiseabteilung verfügte, hielt es das MdF für zweckmäßig, dass sie die Gesprächstermine und die Reiserouten plante. Die genaue Spezifizierung der beiden „Roadshows“ erfolgte mit dem jeweils letzten gültigen Programmablaufplan¹⁰⁷.

Für das MdF nahmen an den Veranstaltungen jeweils der für diese Aufgabe zuständige Referatsleiter und dessen Abteilungsleiter teil.

¹⁰⁷ Diese Unterlagen beinhalten eine detaillierte Tagesplanung und führen die jeweiligen Flüge, die Transfers, die Hotels und die Veranstaltungen (Investorenbesuche) auf. Zudem werden die Teilnehmer von Seiten der Bank benannt.

4.4.4 Pauschale Kostenbeteiligung des Ministeriums der Finanzen

Auf der Grundlage der pauschalen Kostenbeteiligung des MdF von jeweils 10.000 Euro, über die eine schriftliche Vereinbarung nicht vorlag, stellte die Bank ihre Rechnungen am 2. Dezember 2010 und am 6. Juni 2012 aus. Eine Aufschlüsselung der Reise- und Übernachtungskosten sowie der Nebenkosten enthielten die Rechnungen nicht. Das MdF bezahlte die jeweils in Rechnung gestellte Kostenpauschale. Dem Ministerium war der auf die Dienstreisenden des MdF entfallende Anteil an den Gesamtkosten der „Roadshows“ nicht bekannt, da die Bank die Reisekosten ihrer Mitarbeiter nicht offenlegte. Die Bank war zudem nicht verpflichtet, die Leistungen der Mitarbeiter vor Ort abzurechnen.

Das MdF wies darauf hin, dass allein die Kosten der Flüge in der Business-Klasse für die gewählten Reiserouten sowie die Übernachtungskosten in Hotels „mittlerer Kategorie“ für zwei Personen die pauschale Kostenbeteiligung des Landes Brandenburg überschritten. Nebenkosten und die Kosten der Bank für ihre Tätigkeit vor Ort waren in dieser Kalkulation noch nicht enthalten. Eine genaue Einzelrechnung würde zu deutlich höheren Kosten für das Land Brandenburg führen und widerspreche damit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit.

Die in den Programmablaufplänen genannten Hotels ordnete der LRH nicht der „mittleren Kategorie“ zu. Es handelte sich um Hotels, die in einem Fall mit vier, ansonsten mit bis zu fünf Sternen versehen sind und teilweise als Luxushotels bezeichnet werden. Beispielsweise wird einem Hotel in Abu Dhabi, in dem eine Übernachtung im Rahmen der zweiten „Roadshow“ stattfand, als eines der luxuriösesten Hotels der Welt bezeichnet. Insofern stufte der LRH die in den Programmabläufen aufgeführten Hotels mindestens in die „gehobene Kategorie“ ein.

Ansonsten stimmte der LRH mit dem MdF überein, dass die Kosten der Flüge in der Business-Klasse für die gewählten Reiserouten und die Übernachtungskosten in den Hotels für zwei Personen sowie die nicht im Einzelnen genannten Nebenkosten, z. B. für die Transfers zwischen den Flughäfen und den Hotels oder für die Leistungen der Bank vor Ort, die Kostenbeteiligung des MdF von jeweils 10.000 Euro deutlich überschreiten würden. Die anteilig für die Teilnehmer des Landes Brandenburg an der Reise angefallenen tatsächlichen Kosten waren jedoch nicht bekannt.

4.4.5 Ordnungsmäßigkeit der Abrechnung der Dienstreisen

Die Befugnis für die Bewirtschaftung der Reisekosten im Zusammenhang mit der Begebung von Anleihen ist dem Referat im MdF übertragen, dessen Referatsleiter als Dienstreisender an den Reisen teilnahm. Nach der Verwaltungsvorschrift¹⁰⁸ Nr. 11.2 zu § 70 LHO sollen Bedienstete Feststellungsbescheinigungen der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit in Angelegenheiten, die ihre eigene Person betreffen, nicht abgeben.

Gleichwohl wies der Referatsleiter die Zahlung an die Bank an. Er unterzeichnete eine der Auszahlungsanordnungen zur Begleichung der Kostenpauschale als Anordnungsbefugter und zeichnete die andere Auszahlungsanordnung sachlich und rechnerisch richtig.

¹⁰⁸ Verwaltungsvorschrift zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) in der Fassung vom 6. Februar 2011 (Amtsblatt für Brandenburg S. 490).

4.4.6 Auswertung der Ergebnisse der „Roadshows“

Das MdF konnte Unterlagen über die Auswertung der beiden „Roadshows“ nicht vorlegen. Auf Nachfrage des LRH wies es darauf hin, dass die Bank kurz nach Beendigung der ersten Veranstaltung auf das Interesse verschiedener Investoren hingewiesen habe.

Das MdF führte ferner aus, dass sich eine Kausalität zwischen der Präsentation des Landes Brandenburg bei den verschiedenen potentiellen Investoren in Asien und dem Abschluss von Kredit- oder Derivatgeschäften nicht zweifelsfrei nachweisen lasse. Kurz nach der „Roadshow“ im Jahr 2010 sei eine Anleihe durch eine Bank in China aufgestockt und einige Wochen später auch ein Geschäft mit einer in Macao besuchten Bank über 30 Mio. Euro abgeschlossen worden. In unmittelbarem Anschluss an die „Roadshow“ im Jahr 2011 begab das Land Brandenburg eine Benchmarkanleihe¹⁰⁹ von 1 Mrd. Euro. Die Anleihe war deutlich überzeichnet und wurde zu 21 % durch Investoren aus Asien und dem mittleren Osten gezeichnet. Deren Anteil lag über dem Anteil der europäischen Nachbarstaaten von 18 %. Dieses Ergebnis unterstreicht nach Auffassung des MdF, dass die Durchführung von „Roadshows“ erforderlich sei.

Konkrete Ziele, die das MdF mit der Durchführung der „Roadshows“ verfolgte oder Gründe, weshalb es eine zweite „Roadshow“ bereits nach sechs Monaten für erforderlich hielt, waren nicht aktenkundig. Das MdF bewertete nicht, inwieweit die beiden Veranstaltungen von Nutzen für das Land Brandenburg waren, obwohl sie im Abstand von nur sechs Monaten stattfanden. Auf Nachfrage des LRH versuchte es, zumindest einige Abschlüsse, insbesondere im Zusammenhang mit der Begebung der Benchmarkanleihe des Landes Brandenburg mit der Investorensuche in Asien zu verknüpfen.

Das MdF wies ferner auf Bitte des LRH tabellenmäßig nach, welche Finanzbeziehungen es mit der Bank, die die „Roadshows“ durchführte, unterhielt und weiter unterhält¹¹⁰. Seit 2004 schloss das Ministerium mit dieser Bank eine Vielzahl von Geschäften, insbesondere Derivatgeschäfte (Swaps oder Swaptionen) ab. In vier Fällen fungierte die Bank als Konsortialführer bei der Begebung von Wertpapieren. Unter Berücksichtigung bereits aufgelöster Verträge lagen die Abschlüsse in den Jahren 2004 bis 2010 bei einem Nominalvolumen zwischen 25 Mio. Euro und 475 Mio. Euro. Lediglich 2005 betrug das Volumen 1.025 Mio. Euro. Im Jahr 2011 schloss das MdF mit dieser Bank Swaps und Swaptionen mit einem Volumen von 4.275 Mio. Euro. Um die Größenordnung dieser Derivatgeschäfte richtig einordnen zu können, verweist der LRH darauf, dass das Land Brandenburg mit Stand vom 13. April 2012 Derivate mit einem Nominalvolumen von insgesamt 9.987 Mio. Euro einsetzte, die zu diesem Zeitpunkt Teil der Finanz- und Schuldenpolitik waren¹¹¹.

¹⁰⁹ Als Benchmarkanleihen werden Anleihen bezeichnet, die durch das hohe Ausgabevolumen und den damit verbundenen Konditionen für andere Emittenten eine Referenz auf dem Anleihemarkt sind (Quelle: Pressemitteilung des MdF vom 10. Juni 2011: Land Brandenburg platziert erfolgreich neue Anleihe am Kapitalmarkt).

¹¹⁰ Das MdF nannte beispielsweise den Abschlusszeitpunkt und das Vertragsnominal in Euro. Aus technischen Gründen listete es auch aufgelöste Verträge auf.

¹¹¹ Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 2052 vom 20. April 2012.

4.4.7 **Bewertung**

Der LRH stellte nicht grundsätzlich in Frage, dass „Roadshows“ erforderlich sind. Auch die Bedingungen der Reise mögen angesichts der Strapazen solcher Kurzreisen mit häufigen Ortswechseln angemessen gewesen sein. Der LRH sah jedoch erhebliche Probleme bei der vom MdF nur mündlich geschlossenen Vertragsvereinbarung über die pauschale Kostenbeteiligung einerseits und der Entwicklung der Geschäftsbeziehungen mit der in Rede stehenden Bank im Jahr 2011 andererseits.

Der LRH ging davon aus, dass die tatsächlichen Kosten allein für die Flüge in der Business-Klasse und die Unterbringung in Hotels der „gehobenen Kategorie“ für zwei Personen deutlich über der pauschal vereinbarten Kostenbeteiligung lagen. Weitere Nebenkosten, wie z. B. die Leistungen der Bank vor Ort oder die Transfers zwischen den Flughäfen und den Hotels, wären bei der Ermittlung der Gesamtkosten noch zu berücksichtigen. Im Ergebnis übernahm die Bank gegenüber dem MdF Kosten und erbrachte Leistungen, die sie sich nicht in vollem Umfang hat bezahlen lassen.

Außerdem waren die dem LRH im Zusammenhang mit der Durchführung der „Roadshows“ 2010 und 2011 vorgelegten wenigen Unterlagen nicht geeignet, um überhaupt nachvollziehen zu können, wie die Beauftragung der Bank zustande kam, ob die Ausgaben erforderlich waren und ob die Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt wurden.

Der LRH hielt es zudem für unzulässig und mit § 55 LHO nicht vereinbar, Verträge mündlich zu schließen. Die Abrechnung von Leistungen Dritter und die entsprechende Zahlbarmachung setzt grundsätzlich schriftliche Verträge voraus, die zu den zahlungsbegründenden Unterlagen gehören. Der LRH hielt es deshalb für erforderlich, die Beauftragungen der Bank nachvollziehbar zu dokumentieren und künftig schriftliche Vereinbarungen zu schließen.

4.4.8 **Bemerkungen des Ministeriums der Finanzen**

Das MdF hob zunächst in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung die pauschale Abrechnung der „Roadshows“ als die „eindeutig wirtschaftlichere Variante“ gegenüber der Einzelabrechnung hervor. Es sei zweckmäßig gewesen, jeweils eine pauschale Kostenbeteiligung auszuhandeln und der Bank die Buchungen der Reisen sowie die Vereinbarung der Investorengespräche zu übertragen.

Das MdF erachtete auch die Dokumentation der „Roadshows“ als ausreichend. Ein schriftlicher Vertrag sei nicht im Interesse des Landes Brandenburg, sondern allenfalls im Interesse der Bank als Gläubiger gewesen. Diese habe jedoch keinen Wert auf einen schriftlichen Vertrag gelegt, der mit umfangreichen Eventualklauseln zu versehen gewesen wäre und der Bank hohe Kosten verursacht hätte. Das MdF führte aus, dass alle Banken mündliche Verträge akzeptierten und diese in solchen Fällen üblich seien. Eine genaue Aufschlüsselung der Kosten habe es nicht verlangt, da nach der Reise deutlich gewesen sei, dass die Kostenbeteiligungspauschale für das Land Brandenburg günstig war.

4.4.9 Einschätzung des Landesrechnungshofes

Der LRH teilt nicht die Auffassung des MdF, dass die pauschale Abrechnung der „Roadshows“ als die „eindeutig wirtschaftlichere Variante“ anzusehen ist. Für ihn stand im Vordergrund, dass die Bank einen Teil der Reise- und Übernachtungskosten für die beiden Teilnehmer des MdF an der Dienstreise übernahm und Leistungen der Bank vor Ort sowie weitere Nebenkosten gegenüber dem Land Brandenburg nicht abrechnete. Der LRH hielt es für bedenklich, dass sich das MdF geldwerte Reise-Leistungen von einer Bank, mit der Milliardenumsätze getätigt werden, erbringen lässt, ohne diese Leistungen in vollem Umfang abzugelten. Die Tatsache, dass die Derivatgeschäfte des MdF mit dieser Bank nach den beiden „Roadshows“ förmlich in die Höhe schnellten, lässt Raum für Zweifel, ob die Entscheidungen des MdF zum Abschluss der Derivatgeschäfte von der vorausgegangenen unentgeltlichen Reise-Leistung der Bank unbeeinflusst geblieben sind. Derartige Zweifel stellen die staatliche Integrität in Frage.

Die öffentliche Verwaltung muss schon den Anschein einer möglichen Einflussnahme auf ihre Entscheidungen vermeiden. Der LRH hat deshalb empfohlen, künftige „Roadshows“ auf eine sichere vertragliche Grundlage zu stellen und für alle von Dritten erbrachten Leistungen ein marktgerechtes Entgelt zu zahlen.

Der LRH bleibt außerdem bei seiner Auffassung, dass Verträge gleich welchen Inhalts schriftlich zu schließen sind. Er geht davon aus, dass dafür keine unverhältnismäßig hohen Kosten entstehen.

4.4.10 Weitere Bemerkungen des Ministeriums

In einer weiteren Stellungnahme äußerte das MdF, dass es keinen Vertrag über „Reise-Leistungen“ geschlossen habe. Es habe lediglich auf einen Vorschlag der Bank hin zugesagt,

- sich an den Kosten dieser „Roadshow“ maximal bis zu 10.000 Euro zu beteiligen,
- bei einer „Roadshow“ das Land gegenüber Investoren zu präsentieren und
- Auskunft über die wirtschaftliche und finanzielle Verfassung und Leistungsfähigkeit des Landes zu geben.

Ferner werde das MdF gewährleisten, dass künftig entsprechende Vereinbarungen mit Dienstleistern zur Durchführung von „Roadshows“ ebenso schriftlich dokumentiert werden wie die zu Grunde liegenden Wirtschaftlichkeitsabwägungen. Reisekosten von Bediensteten des MdF im Zusammenhang mit „Roadshows“ würden in Zukunft ausschließlich durch das Ministerium getragen und einzeln belegt. Im Übrigen weist das MdF darauf hin, dass die Durchführung der „Roadshows“ in 2010 und 2011 vom Minister der Finanzen gebilligt worden sei und es sich für die teilnehmenden Bediensteten um genehmigte Dienstreisen gehandelt habe.

Darüber hinaus werde der vom LRH hergestellte Zusammenhang zwischen der Durchführung der „Roadshows“ in Kooperation mit der Bank und dem späteren Abschluss von Derivatgeschäften mit dieser Bank zurückgewiesen. Die Bank habe für die - ebenfalls vom Minister der Finanzen gebilligten - Derivatgeschäfte den Zuschlag erhalten, weil sie dafür keinen Besicherungsvertrag als Vorleistung verlangt und als einzige Bank eine transparente, nachprüfbare Preisbildung für diese Geschäfte angeboten habe.

4.4.11 Abschließende Bemerkung des Landesrechnungshofes

Der LRH nimmt die Ausführungen des MdF zur Kenntnis und behält sich weitere Erhebungen zu dem Sachverhalt vor.

5 **Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung 2010** **(§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)**

Die Haushaltsrechnung 2010 einschließlich des Vermögensnachweises enthält alle Bestandteile, die gemäß §§ 81 bis 86 der Landeshaushaltsordnung (LHO)¹¹² zur Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

Die bei der Landeshauptkasse (LHK) seit April 2009 zur Fehleranalyse eingerichtete Arbeitsgruppe konnte wesentliche zwischen den Buchungsergebnissen der Finanzbuchhaltung und dem Haushaltsmanagementsystem in den Vorjahren aufgetretene Differenzen bis auf einen Restbetrag („Grunddifferenz“) klären. Von der LHK wurde vor dem Jahresabschluss 2010 eine „Grunddifferenz“ von minus 53,7 Tsd. Euro ermittelt, „ausgebucht“ und auf einem Vorschusskonto erfasst. Damit verbunden war, dass keine weiteren Anstrengungen unternommen wurden, um die Ursachen für das Entstehen dieses Betrages zu ermitteln. Auch nach der Ausbuchung dieses Betrages traten weiterhin Abweichungen zwischen den Ergebnissen der Finanzbuchhaltung und des Haushaltsmanagementsystems auf. Diese Abweichungen klärte die LHK täglich und korrigierte sie durch manuelle Buchungen.

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

- mit den genannten Einschränkungen die in der Haushaltsrechnung 2010 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 feststellte, sind die zuständigen Stellen des Landes darauf hingewiesen worden, dass sie die haushaltsrechtlichen Bestimmungen mit der gebotenen Sorgfalt anzuwenden haben.

¹¹² Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 19. Dezember 2011 (Gesetz- und Verordnungsblatt I Nr. 35).

6

Vermögen und Schulden

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 2010 mit 17.756,3 Mio. Euro angegeben. Sie erhöhten sich gegenüber 2009 um 248,2 Mio. Euro (+ 1,4 %). Hinzu kommen die Schulden des Landeswohnungsbauvermögens von 1.835,8 Mio. Euro, die um 157,9 Mio. Euro (- 7,9 %) niedriger lagen als 2009.

Die Haushaltsrechnung 2010 enthält nur den endgültigen Jahresabschluss eines der vier dort aufgeführten Landesbetriebe. Der Nachweis des Vermögens des Landes ist somit nicht korrekt dargestellt. Für einen der drei anderen Landesbetriebe lag der endgültige Jahresabschluss immer noch nicht vor. Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landtag, diesen Landesbetrieb bis zur Vorlage der endgültigen Bilanz sowie der Gewinn- und Verlustrechnung von der Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2010 auszunehmen.

Die Angaben im Bericht des mit der Prüfung der Rechnungslegung des Bodenreformvermögens beauftragten Unternehmens stimmten nicht mit den Angaben in der Haushaltsrechnung überein, weil sowohl ein Landesbetrieb als auch ein weiteres mit der Wahrnehmung von Aufgaben betrautes Unternehmen einzelne Haushaltstitel gemeinsam bewirtschaften. Die von diesem Unternehmen veranlassten Buchungen führte die Landeshauptkasse aus, ohne dass die hierfür notwendige allgemeine Kasenanordnung vorlag.

Die Haushaltsrechnung 2010 enthielt bezüglich des Landeswohnungsbauvermögens erstmals keine Angaben mehr zu den eingetretenen Ausfällen.

Das Finanzvermögen verringerte sich 2010 gegenüber dem Vorjahr um 178,3 Hektar. Innerhalb der Fiskalerbschaften des Landes Brandenburg wurde in den Vorjahren ein Flurstück über 1,4 Hektar zuviel ausgewiesen, da das Land nicht der rechtmäßige Eigentümer war.

6.1 Grundlagen

Gemäß Artikel 106 Abs. 1 der Verfassung des Landes Brandenburg¹¹³ 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.

¹¹³ Verfassung des Landes Brandenburg in der Fassung vom 19. Dezember 2011 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I Nr. 30).

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 2010

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 des Landeswohnungsbauvermögens (LWV) in der Zuständigkeit des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) 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.

6.3 Übersicht

Einen Überblick über das Vermögen und die Schulden des Landes zum 31. Dezember 2010 zeigt folgende Tabelle:

Vermögen und Schulden sowie Bürgschaften und Gewährleistungen		Bestand Ende 2009	Veränderung 2010	Bestand Ende 2010	Entwicklung 2010 zu 2009 (in %)
A	Vermögen				
A 1	Liegenschaftsvermögen ¹¹⁴ (in ha)	304.962,2	+ 4.791,9	309.754,1	+ 1,6
	nachrichtlich: Bodenreformvermögen und WGT-Liegenschaften ¹¹⁵ (in ha)	27.372,0	- 1.188,0	26.184,0	- 4,3
		in Tsd. €			
A 2	Kapitalvermögen				
	Darlehensforderungen einschließlich LWV ¹¹⁶	3.675.033,9 ¹¹⁷	- 300.720,4	3.374.313,5	- 8,2
	Rücklage Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz	22.878,2	+ 2.511,3	25.389,5	+ 11,0
	Sondervermögen	111.419,7	+ 217.546,2	328.965,9	+ 195,2
	davon Tierseuchenkasse	24.425,0	+ 2.806,0	27.231,0	+ 11,5
	davon LWV	9.825,7	- 15.021,8	- 5.196,1	- 152,9
	davon Versorgungsrücklage	77.169,0	+ 13.974,0	91.143,0	+ 18,1
	davon Versorgungsfonds	-	+ 215.788,0	215.788,0	+ 100,0
	Bodenreformvermögen und WGT-Liegenschaften ¹¹⁸	32.982,0	- 2.765,8	30.216,2	- 8,4
	Eigenkapital der Landesbetriebe	72.606,9 ¹¹⁹	+ 13.230,6	85.837,5 ¹²⁰	+ 18,2
	Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen	567.166,8	+ 26.181,7	593.348,5	+ 4,6
	Fonds	35.997,6	+ 13.559,8	49.557,7	+ 37,7
B	Schulden				
	Inlands- und Auslandsschulden	17.508.107,0	+ 248.153,0	17.756.260,0	+ 1,4
	Schulden LWV	1.993.733,1	- 157.909,5	1.835.823,6	- 7,9
C	Bürgschaften und Gewährleistungen	1.615.914,0	- 74.585,0	1.541.329,0	- 4,6

Quellen: Haushaltsrechnung 2010 und Meldungen der Ressorts
(Abweichungen durch Rundungen)

¹¹⁴ Ohne Bodenreformvermögen und WGT-Liegenschaften.

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ Die Forderungen sind mit dem Nominalwert ausgewiesen.

¹¹⁷ Die Haushaltsrechnung 2010 weist bei den Forderungen des LWV einen um 9 Mio. Euro zu geringen Betrag aus. Nach den Angaben des MIL handelt es sich um einen Schreibfehler.

¹¹⁸ Vermögen abzüglich der Verbindlichkeiten.

¹¹⁹ Ergebnis der endgültigen Jahresabschlüsse 2009, die von den Angaben in der Haushaltsrechnung 2009 abweichen, da dort nur die vorläufigen Ergebnisse abgebildet wurden.

¹²⁰ Die Jahresabschlüsse 2010 des Brandenburgischen IT-Dienstleisters (ZIT-BB), des Landesbetriebes Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg (LGB) und des Brandenburgischen Landesbetriebes für Liegenschaften und Bauen (BLB) sind vorläufige Ergebnisse.

Wesentliche Änderungen im Kapitalvermögen waren darauf zurückzuführen, dass die Darlehensforderungen des Landes um 300,7 Mio. Euro gesunken sind. Dem stand ein Zugang bei den Sondervermögen von 217,5 Mio. Euro gegenüber, wovon 215,8 Mio. Euro auf die Errichtung des Versorgungsfonds entfallen. Zudem war das Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen um 26,2 Mio. Euro gestiegen. Diese Erhöhung war im Wesentlichen auf eine Kapitalerhöhung bei der Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH zurückzuführen.

6.4 Sondervermögen „Landeswohnungsbauvermögen“

Die Haushaltsrechnung 2010 enthielt den Nachweis der Einnahmen und Ausgaben sowie der Forderungen und Verbindlichkeiten des LWV. Die Forderungen sanken gegenüber dem Vorjahr um 228,9 Mio. Euro auf 3.071,2 Mio. Euro. Sie umfassten die bereits ausgezahlten Darlehen und waren mit dem Nominalwert unter Berücksichtigung der Veränderung von Ansprüchen nach §§ 58 und 59 Landeshaushaltsordnung (LHO)¹²¹ ausgewiesen. Die Verbindlichkeiten aus Krediten des LWV sind gegenüber dem Vorjahr um 157,9 Mio. Euro auf 1.835,8 Mio. Euro gesunken.

Die Höhe der Forderungsausfälle im LWV wurde in der Haushaltsrechnung 2010 erstmals nicht mehr angegeben. Nach der von der InvestitionsBank des Landes Brandenburg (ILB) für das LWV vorgelegten Gesamt- und Einzelrechnungslegung 2010 wurden Ausfälle i. H. v. 25,2 Mio. Euro gebucht (Vorjahr: 36,4 Mio. Euro). Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) bat, die Höhe der Forderungsausfälle im LWV künftig wieder in der Haushaltsrechnung anzugeben.

Die Haushaltsrechnung 2010 enthält in der Anlage 2 den Ausweis zum Geldbestand, zu den Einnahmen und den Ausgaben des Sondervermögens LWV. Die Einnahmen und Ausgaben sowie die Forderungen und Verbindlichkeiten wurden in der Anlage 6 D dargestellt. Zwischen beiden Anlagen besteht hinsichtlich der Einnahmen und der Ausgaben eine Differenz von 161.399 Euro, weil in der Anlage 6 D dieser Betrag im Rahmen der Ausfinanzierung der Verpflichtungen für das Programm Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren (Bewilligungszeitraum von 2002 bis 2003) nicht berücksichtigt wurde.

Außerdem decken sich die in der Anlage 6 D unter Ziffer 3.2 ausgewiesenen Forderungen zum 31. Dezember 2009 nicht mit den Angaben in der Haushaltsrechnung 2009. Die Forderungen aus Treuhandkrediten und damit die gesamten Forderungen wurden in der Haushaltsrechnung 2010 um 9 Mio. Euro niedriger angegeben.

Das MIL sollte den Nachweis zum LWV in den Anlagen 2 und 6 D zur Haushaltsrechnung künftig mit größerer Sorgfalt erstellen.

¹²¹ § 58 (Änderung von Verträgen, Vergleiche) und § 59 (Veränderung von Ansprüchen) der Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 19. Dezember 2011 (GVBl. I Nr. 35).

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 2009	Zugänge (+) und Abgänge (-) 2010	31. Dezember 2010
	in Tsd. €		
I Schulden			
1 Landesschatzanweisungen	10.126.910	+ 697.153	10.824.063
2 Schuldscheindarlehen			
2.1 Inland	7.253.197	- 493.000	6.760.197
<i>davon Banken und Sparkassen</i>	5.588.133	- 624.000	4.964.133
<i>davon Bausparkassen</i>	25.000	+ 45.000	70.000
<i>davon Versicherungsunternehmen</i>	1.516.064	+ 64.500	1.580.564
<i>davon öffentliche Zusatzver- sorgungseinrichtungen</i>	124.000	+ 19.000	143.000
<i>davon sonstige Stellen</i>	-	+ 2.500	2.500
2.2 Ausland	128.000	+ 44.000	172.000
<i>davon auf Euro lautend</i>	128.000	+ 44.000	172.000
<i>davon auf fremde Währung lautend</i>	-	-	-
Gesamt	17.508.107	+ 248.153	17.756.260
nachrichtlich: Zinsausgaben	700.770	- 68.525	632.245
II Bürgschaften und Gewährleistungen			
1 Bürgschaften, Garantien und Haftungs- freistellungen für die Wirtschaft	1.497.734	- 68.997	1.428.737
2 Bürgschaften und Haftungsfreistellun- gen für den Wohnungsbau	118.180	- 5.588	112.592
Gesamt	1.615.914	- 74.585	1.541.329

Quelle: Haushaltsrechnung 2010, Anlage 6 A
(Abweichungen durch Rundungen)

Zum 31. Dezember 2010 betragen die Schulden des Landes Brandenburg 17.756,3 Mio. Euro. Sie stiegen um 248,2 Mio. Euro. Zudem beliefen sich die Schulden des LWV auf 1.835,8 Mio. Euro.

Der Bestand der vom Land übernommenen Gewährleistungen zu Gunsten der Wirtschaft und des Wohnungsbaus reduzierte sich leicht um 74,6 Mio. Euro auf 1.541,3 Mio. Euro.

6.6 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:

Ministerium	Anzahl	Gesamtbetrag 1991 - 2010	Rückflüsse bis 2010	Forderungen
MBJS <i>davon nicht mehr beizubringende Forderungen</i>	157	116.959,6	113.063,1 ¹²²	3.955,7 -
MWFK	unbekannt	99.766,3 ¹²³	48.977,8	42.934,1 ¹²⁴
MASF ¹²⁵ <i>davon derzeit nicht oder nicht mehr beizubringende Forderungen</i>	422	7.884,6	5.957,2	1.927,4 1.216,6
MWE ¹²⁶ <i>davon derzeit nicht oder nicht mehr beizubringende Forderungen</i>	24 ¹²⁷	151.060,0	6.708,8 ¹²⁸	144.351,2 81.339,5
MUGV ¹²⁹ <i>davon derzeit nicht oder nicht mehr beizubringende Forderungen</i>	158	30.406,2	22.365,6	8.040,5 4.240,1
MIL ¹³⁰ <i>davon Erschließung von Wohngebieten (Bund-Länder-Programm)</i> ¹³¹ <i>davon Erschließung neuer Wohngebiete (Landesprogramm)</i> ¹³² <i>davon neue Wohnraumförderung</i> ¹³³	155 31 20 104	94.629,5 10.441,5 9.346,7 74.841,3	20.208,6 9.208,6 7.965,5 3.034,5	74.421,0 1.232,9 1.381,2 71.806,9
Allgemeine Finanzverwaltung <i>davon Eigenkapital der FBS</i> <i>verbleiben</i> <i>davon derzeit nicht oder nicht mehr beizubringende Forderungen</i>	20 ¹³⁴	211.652,5 ¹³⁵ 179.211,6 32.440,9	4.913,4 - 4.913,4	27.527,5 - - 27.527,5
Summe		712.358,7		303.157,4
<i>nachrichtlich: ohne Eigenkapital der FBS</i>		533.358,6		303.157,4

Quellen: Haushaltsrechnung 2010, Anlage 6 D
(Abweichungen durch Rundungen)

¹²² Hierin enthalten sind auch Zinszahlungen und Rückflüsse aus Zuwendungen bis 1993 von insgesamt 59.262 Euro.

¹²³ 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 20. Dezember 2011 [BGBl. I S. 2854]), die vom Bundesverwaltungsamt verwaltet werden. Die brutto veranschlagten Darlehensbeträge setzen sich aus 65 % Bundes- und 35 % Landesmittel zusammen. Die Rückflüsse enthalten nur die Landesmittel.

¹²⁴ 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.

¹²⁵ Die Angaben für den Bereich Gesundheit (Kapitel 07 040) sind wegen der Ressortneubildung nach der Landtagswahl 2009 nicht mehr Bestandteil der Meldung des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie (MASF).

¹²⁶ 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 Einzelplan (Epl.) 20 (Allgemeine Finanzverwaltung) nachgewiesen.

¹²⁷ Ohne Fonds.

¹²⁸ Ohne Zinsen.

¹²⁹ In der Folge der Ressortneubildung nach der Landtagswahl 2009 sind die Darlehen im Bereich Landwirtschaft vom Epl. 10 in den Epl. 11 und die Darlehen im Bereich Gesundheit vom Epl. 07 in den Epl. 10 übergegangen.

¹³⁰ In der Folge der Ressortneubildung nach der Landtagswahl 2009 sind die Darlehen im Bereich Landwirtschaft vom Epl. 10 in den Epl. 11 übergegangen.

¹³¹ Nur Landesanteil.

¹³² Ab 2007 erfolgt die Wohnraumförderung aus dem Landeshaushalt.

¹³³ Die bewilligten Darlehen enthalten sowohl die ausgezahlten als auch die noch nicht ausgezahlten Darlehen. Bei den Rückflüssen handelt es sich ausschließlich um Tilgungsrückflüsse. Die Forderungen stellen die geplanten Rückflüsse ab dem Jahr 2011 dar.

¹³⁴ Mit allen seit 1992 an die FBS bereitgestellten Gesellschafterdarlehen, unabhängig davon, welches Ressort sie zuvor ausgereicht hatte.

¹³⁵ Zur besseren Vergleichbarkeit mit den anderen Ressorts wurde auf den Ausweis von Zinsforderungen i. H. v. 1.088.987,80 Euro verzichtet.

Zum 31. Dezember 2010 beliefen sich die Forderungen aus ausgereichten Darlehen auf insgesamt 712,6 Mio. Euro und die derzeit nicht beizubringenden Forderungen nach den Angaben der Ministerien auf 114,3 Mio. Euro.

Hinzu kommen die Forderungen des LWV aus ausgereichten Darlehen, die sich zum 31. Dezember 2010 auf 3.071,2 Mio. Euro beliefen.¹³⁶ Die Rückflüsse (Tilgungen) bis einschließlich 2010 betragen 1.263,2 Mio. Euro. Die Höhe der Ausfälle wurde nicht mehr ausgewiesen.

Das Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (MWE) wies zum 31. Dezember 2010 erstmals eine Rückzahlung im Jahr 1994 i. H. v. 46.237,86 Euro aus, die einem Darlehen nicht mehr zugeordnet werden konnte.

6.7 Grundvermögen

Das Grundvermögen ist nach den Bestimmungen des Landesgrundbesitzverzeichnisses zu erfassen und nachzuweisen.¹³⁷ In der Anlage 6 B (Übersicht über das Grundvermögen des Landes Brandenburg) der Haushaltsrechnung wird nach Verwaltungs- und Finanzvermögen (Allgemeines Grundvermögen) unterschieden.¹³⁸

Das Finanzvermögen verringerte sich 2010 gegenüber dem Vorjahr um 178,3 ha. Aus dem Allgemeinen Grundvermögen wurden 2010 auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung 49,1 ha unentgeltlich an den Landesbetrieb Forst Brandenburg (LFB) abgegeben. Seit dem Haushaltsjahr 2011 hingegen erfolgt die Abgabe von Teilflächen gegen Zahlung von Entgelten.¹³⁹

¹³⁶ Dieser Betrag errechnet sich nach den zum Stichtag bestehenden Forderungen unter Berücksichtigung der gemäß §§ 58 und 59 LHO geänderten Ansprüche. Insgesamt wurden Darlehen von 4.714,3 Mio. Euro bewilligt, aber noch nicht vollständig ausgezahlt.

¹³⁷ Verzeichnis über das Grundvermögen des Landes Brandenburg (Landesgrundbesitzverzeichnis), Runderlass des MdF vom 29. Juli 2002 (Gesch.-Z.: MdF - 52 VV 2539 - RE 04/02).

¹³⁸ Im Verwaltungsvermögen werden die Forstflächen, die Flächen im Gemeingebrauch (grundsätzlich nur unbebaute Liegenschaften) und das sonstige Verwaltungsvermögen (für originäre Verwaltungszwecke bebautes Grundvermögen einschließlich Freiflächen) erfasst. Unter dem Finanzvermögen (allgemeines Grundvermögen) versteht man die landeseigenen Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte, die nicht für Verwaltungszwecke oder im Rahmen des Gemeingebrauchs benötigt werden.

¹³⁹ § 61 Abs. 3 LHO i. V. m. VV Nr. 3.4 zu § 64 LHO.

6.8 Jahresabschlüsse der Landesbetriebe

6.8.1 Grundlagen und Feststellung der Jahresabschlüsse

Die Landesbetriebe haben nach den Verwaltungsvorschriften (VV)¹⁴⁰ Nr. 13 zu § 74 LHO einen Jahresabschluss unter besonderer Berücksichtigung der VV zu § 26 LHO und dem Dritten Buch des Handelsgesetzbuches (HGB)¹⁴¹ zu erstellen. Gemäß Nr. 1.3 der Bilanzierungsrichtlinie (Anlage zu VV Nr. 1.6 zu § 26 LHO) haben sie den Jahresabschluss und einen Lagebericht nach den Vorschriften des HGB aufzustellen sowie sich prüfen zu lassen.¹⁴² Weitere Regelungen zur Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse enthält die Bilanzierungsrichtlinie. Danach haben die Landesbetriebe den Jahresabschluss drei Monate nach Ablauf des Bilanzstichtages¹⁴³ aufzustellen, der durch einen Abschlussprüfer zu prüfen und zu testieren ist. 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 der Jahresüberschuss zu verwenden oder der Jahresfehlbetrag auszugleichen ist.

Der Haushaltsrechnung sind nach § 85 Abs. 1 Nr. 3 LHO Übersichten über die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe (Bilanz sowie die Gewinn- und Verlustrechnung) beizufügen.

Der LRH hat bereits im Jahresbericht 2011 darauf hingewiesen, dass nur der Jahresabschluss für den Landesbetrieb für Straßenwesen (LS) in der Haushaltsrechnung 2009 mit dem endgültigen Ergebnis ausgewiesen war¹⁴⁴. Auch die Haushaltsrechnung 2010 enthält nur für diesen Landesbetrieb den endgültigen Jahresabschluss. Die Jahresabschlüsse des Brandenburgischen IT-Dienstleisters (ZIT-BB), des LGB und des BLB sind nur mit dem vorläufigen, vom Wirtschaftsprüfer noch nicht testierten, Ergebnis ausgewiesen.

¹⁴⁰ Verwaltungsvorschrift zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) in der Fassung vom 6. Februar 2011 (Amtsblatt für Brandenburg [ABl.] Nr. 11 vom 23. März 2011 S. 490).

¹⁴¹ Handelsgesetzbuch (HGB) in der Fassung vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044).

¹⁴² §§ 289 und 316 ff. HGB.

¹⁴³ Der Bilanzstichtag ist für die Landesbetriebe der 31. Dezember eines Jahres.

¹⁴⁴ Tz. 6.4 des Jahresberichtes 2011 des LRH.

In der nachfolgenden Tabelle sind für die einzelnen Landesbetriebe der Zeitpunkt der Testierung und der Zeitpunkt des Einvernehmens des MdF zur Verwendung der Jahresergebnisse für die Jahre 2008 bis 2010 dargestellt:

Jahresabschlüsse der Landesbetriebe						
Landesbetrieb	2008		2009		2010	
	Testierung durch den Abschlussprüfer am	Einvernehmen bzw. Kenntnisnahme des MdF ¹⁴⁵	Testierung durch den Abschlussprüfer am	Einvernehmen bzw. Kenntnisnahme des MdF ¹⁴⁵	Testierung durch den Abschlussprüfer am	Einvernehmen bzw. Kenntnisnahme des MdF ¹⁴⁵
ZIT-BB	30.09.2009	03.05.2010	09.12.2010	21.09.2011	offen	offen
LGB	07.07.2009	29.03.2011	22.11.2010	19.12.2011	05.12.2011	28.06.2012
LS	20.05.2009	30.09.2009	31.05.2010	25.01.2011	31.05.2011	offen
BLB	15.03.2010	14.04.2011	13.04.2011	19.09.2011	14.12.2011	14.08.2012

Quellen: Abschlussberichte der Wirtschaftsprüfer, Angaben des MdF und der Ressorts (Stand: August 2012)

Die Zeitpunkte der

- Testierung des Jahresabschlusses durch die jeweils beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft,
- Feststellung des Jahresabschlusses durch das jeweils zuständige Ministerium und
- Erklärung des Einvernehmens des MdF zur Verwendung des jeweiligen Jahresergebnisses des einzelnen Landesbetriebes

waren weiterhin sehr unterschiedlich. Die Bestimmung, dass die testierten Jahresabschlüsse innerhalb von drei Monaten festzustellen sind, wurde erneut überwiegend nicht beachtet.

Der LRH wies darauf hin, dass die Bestimmungen der Bilanzierungsrichtlinie einzuhalten sind. Nur auf der Grundlage der nach §§ 26 und 74 LHO aufgestellten, testierten und festgestellten Jahresabschlüsse kann das zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem MdF zeitnah über die Verwendung der Jahresergebnisse entscheiden. Dies ist Voraussetzung für den korrekten und vollständigen Nachweis des Vermögens des Landes.

Da der endgültige Jahresabschluss eines Landesbetriebes mit Stand vom 27. August 2012 noch nicht vorliegt, empfiehlt der LRH, diesen Landesbetrieb bis zur Vorlage der endgültigen Bilanz sowie der Gewinn- und Verlustrechnung von der Entlastung für das Haushaltsjahr 2010 auszunehmen.

¹⁴⁵ Es ist das Datum des Schreibens genannt, mit dem das MdF sein Einvernehmen zur Verwendung der Jahresergebnisse erklärt. Bei einem ausgeglichenen Jahresergebnis ist das Datum des Schreibens des MdF genannt, mit dem es den Bericht des zuständigen Ministeriums nach VV Nr. 18.4 zu § 74 LHO zur Kenntnis nimmt.

6.8.2 Einzelfeststellungen zum Jahresabschluss 2010 - Brandenburgischer IT-Dienstleister

Dem ZIT-BB wurde zum 1. Januar 2010 das Technische Finanzamt (TFA) als Finanzbehörde im Geschäftsbereich des MdF zugeordnet¹⁴⁶. Nach der Anlage zum Errichtungserlass untersteht das TFA der Dienst- und Fachaufsicht des MdF, während die restlichen Bereiche des ZIT-BB weiterhin der Dienst- und Fachaufsicht des Ministeriums des Innern (MI) unterstehen. Ferner ist in diesem Erlass festgelegt, dass der ZIT-BB seine Rechnung nach den Regeln der doppelten Buchführung erstellt. Er hat jährlich einen Wirtschaftsplan nach § 26 LHO aufzustellen, der zusätzlich einen Teilwirtschaftsplan für das TFA enthalten soll.

Im Einzelplan (Epl.) 03 (MI) waren 2010 Zuführungen an den ZIT-BB i. H. v. 6,6 Mio. Euro veranschlagt¹⁴⁷. Weitere Haushaltsmittel (Hauptgruppe 5) wurden von anderen Ressorts auf der Grundlage von Servicevereinbarungen zur Verfügung gestellt. Die Zuführungen an das TFA i. H. v. 10,3 Mio. Euro waren gesondert im Epl. 12 eingestellt¹⁴⁸. Der Wirtschaftsplan des ZIT-BB ist im Haushaltsplan 2010 als Anlage zu Kapitel 03 020 beigefügt. Einen auf der Grundlage des Errichtungserlasses aufzustellenden Teilwirtschaftsplan gab es nicht. Zudem beinhaltet die Haushaltsrechnung 2010 den vorläufigen Jahresabschluss des ZIT-BB, ohne dass das TFA (Geschäftsbereich 5) berücksichtigt wurde.

Das MdF wies darauf hin, dass dem MI zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung der Teilwirtschaftsplan für das TFA vorlag. Nach Auffassung des MI sei jedoch eine Abbildung im Haushaltsplan 2010 nicht vorgesehen gewesen. Nach § 8 Abs. 1 des Errichtungserlasses habe der ZIT-BB gemäß § 26 Abs. 1 LHO jährlich einen Wirtschaftsplan aufzustellen, der als gesonderten Teil einen Teilwirtschaftsplan des TFA enthalte. Der LRH ist auf Grund des Bezuges auf § 26 LHO der Auffassung, dass auch der Teilwirtschaftsplan im Haushaltsplan zu veröffentlichen war.

Das MdF erläuterte zudem, dass der Geschäftsführer des ZIT-BB keine Weisungsbefugnis gegenüber dem TFA habe. Ein geprüfter und testierter Jahresabschluss 2010 liege aus diesen Gründen für den Gesamtbetrieb noch nicht vor. Für den Teilbereich des ZIT-BB habe die beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft dem MI einen Berichtsentwurf vorgelegt.

¹⁴⁶ Erlass des MI zur Änderung des Erlasses des MI zur Errichtung des Landesbetriebes "ZIT-BB" und zur Auflösung des LDS vom 11. Dezember 2009 (ABl. 51/09 S. 2602) - Errichtungserlass.

¹⁴⁷ Kapitel 03 020 (Allgemeine Bewilligungen) Titelgruppe (TGr.) 65 (ZIT-BB).

¹⁴⁸ Kapitel 12 020 (Allgemeine Bewilligungen) TGr. 62 (TFA); Hierbei handelt es sich um Sach- und Investitionsmittel.

6.9 Landesanteile am Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen und mittelbare Beteiligungen

Der Vermögensnachweis 2010 schloss die Übersichten „Nachweisung der Anteile des Landes am Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen zum 31.12.2010“ sowie „Mittelbare und unmittelbare Beteiligungen nach dem Stand 31.12.2010“ ein. Das Land hielt Anteile am Eigenkapital von 23 landesbeteiligten Gesellschaften (Vorjahr: 22) und ist mittelbar an 29 Unternehmen (Vorjahr: 26) beteiligt. Die Landesanteile erhöhten sich im Jahr 2010 um 26,1 Mio. Euro auf 593,3 Mio. Euro.¹⁴⁹ Es ergaben sich insbesondere folgende Veränderungen:

- Die Gesellschafter der FBS stellten 2010 insgesamt 48 Mio. Euro in die Kapitalrücklage ein. Der Anteil des Landes lag bei 17,8 Mio. Euro¹⁵⁰.
- Das Land führte 2010 dem Eigenkapital der Landesentwicklungsgesellschaft für Städtebau, Wohnen und Verkehr mbH i. L. 3,7 Mio. Euro zu. Gleichzeitig waren Verluste von 6,2 Mio. Euro zu verzeichnen. Dadurch reduzierte sich das Eigenkapital gegenüber 2009 insgesamt um 2,5 Mio. Euro auf 24,3 Mio. Euro.
- Die Kapitalveränderungen der ILB von 2,7 Mio. Euro und der Land Brandenburg Lotto GmbH von 3,6 Mio. Euro ergaben sich auf Grund der Ausschüttungen aus den Bilanzgewinnen 2009 an das Land.

6.10 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.

Unter Berücksichtigung der zu Beginn des Haushaltsjahres 2010 erfolgten Entnahme der 2009 gebildeten Rücklagen von 27,1 Mio. Euro und einer zum Jahresabschluss 2010 erfolgten Zuführung von 22,5 Mio. Euro ergab sich für die WGT-Liegenschaften ein ausgeglichenes Jahresergebnis. Bleiben die Rücklagen unberücksichtigt, ist ein Fehlbetrag von 4,6 Mio. Euro festzustellen.

Die Verpflichtungen und die Risiken des WGT-Vermögens wurden zum Stichtag 31. Dezember 2010 mit einem finanziellen Volumen von 29,1 Mio. Euro bewertet. Bei den Risiken wurde von einer Eintrittswahrscheinlichkeit i. H. v. 15 Mio. Euro ausgegangen (2009: 16,1 Mio. Euro)¹⁵¹. Verpflichtungen und Risiken konnten bisher aus den laufenden Einnahmen und den aus den Überschüssen der vorangegangenen Wirtschaftsjahre gebildeten Rücklagen finanziert werden.

¹⁴⁹ 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).

¹⁵⁰ Kapitel 20 610 (Kapitalvermögen) Titel 831 60 (Zuweisungen an die Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH - FBS).

¹⁵¹ Quelle: GdW Revision AG; Bericht über die Prüfung der Rechnungslegung für das Geschäftsjahr vom 1. Januar 2010 bis 31. Dezember 2010 für das von der Brandenburgischen Boden Gesellschaft für Grundstücksverwaltung und -verwertung mbH, Zossen OT Wündsdorf, treuhänderisch verwaltete Landesvermögen Titelgruppe 65 „WGT-Liegenschaftsvermögen im AGV“ des Landes Brandenburg.

Der Nachweis des Bodenreformvermögens stellt den Bestand an Vermögen und Verbindlichkeiten zum 31. Dezember 2010 dar. Das Vermögen belief sich nach der Übersicht in der Haushaltsrechnung 2010 auf 16,7 Mio. Euro (Forderungen von 8,3 Mio. Euro und liquide Mittel von 8,4 Mio. Euro). Die Verbindlichkeiten wurden mit 0,6 Mio. Euro angegeben (2009: 0,8 Mio. Euro).

Die Angaben im Bericht über die Prüfung der Rechnungslegung für das Geschäftsjahr 2010 zur Titelgruppe (TGr.) 66 (Bodenreformvermögen aus der Durchsetzung der Ansprüche) stimmten nicht mit den Angaben in der Haushaltsrechnung 2010 überein, weil einzelne Titel gemeinsam sowohl vom BLB als auch von der Brandenburgischen Boden Gesellschaft für Grundstücksverwaltung und -verwertung mbH (BBG) bewirtschaftet werden. Während der Landesbetrieb für alle Einnahmen und Ausgaben Kassenanordnungen erstellte, führte die LHK die von der BBG veranlassten Buchungen aus, ohne dass eine allgemeine Kassenanordnung vorlag.

Das MdF beabsichtigt, eine Allgemeine Kassenanordnung für die Bewirtschaftung der TGr. 66 zu erteilen.

7

Personalhaushalt

Die Personalausgaben steigen seit 2009 kontinuierlich an (2009: 2,56 Mrd. Euro; 2010: 2,7 Mrd. Euro; 2011 2,76 Mrd. Euro). Die Ansätze für 2012 liegen bei 2,8 Mrd. Euro. Die Landesregierung steuert dieser Entwicklung durch den Abbau von Stellen entgegen und schreibt hierfür die Personalbedarfsplanung regelmäßig fort.

Die Versorgungsausgaben wachsen weiter. Die Steigerung von 2009 auf 2010 betrug 21,3 % und von 2010 auf 2011 18,8 %. Die gesetzliche Regelung zur Verschiebung des Zeitpunkts für den Eintritt in den Ruhestand entsprechend der rentenrechtlichen Regelung („Versorgung mit 67“) steht nach wie vor aus, ist aber angekündigt.

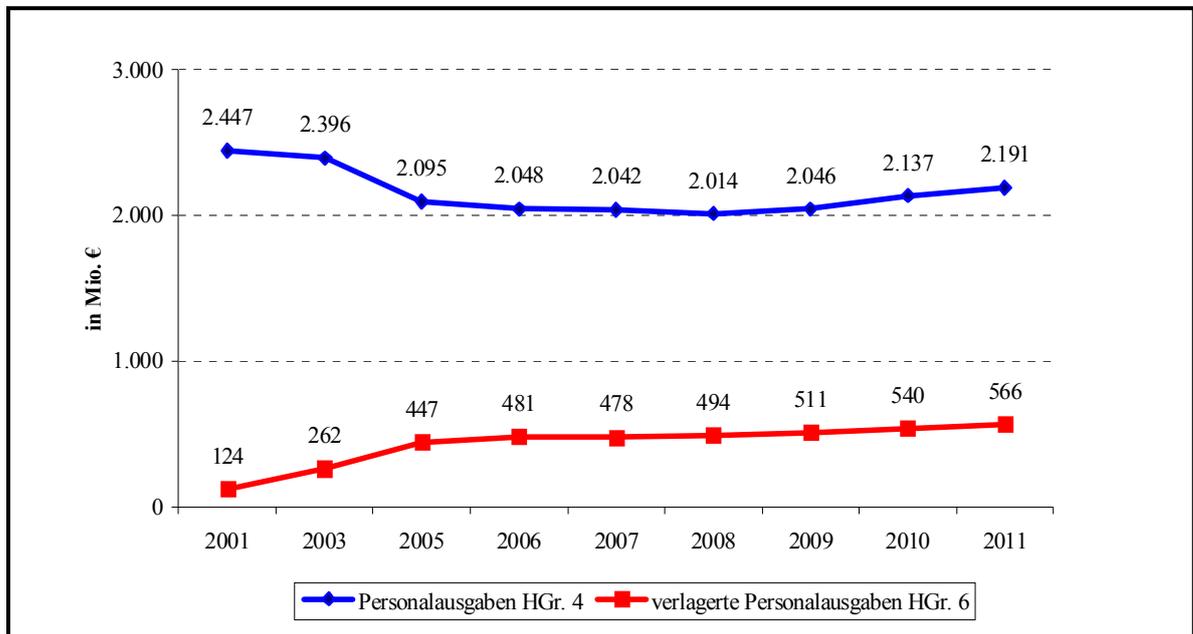
Die Steigerung bei den Personal- und Versorgungsausgaben schlägt sich in der Steigerung der Personalausgabenquote nieder, die sich in den beiden letzten Jahren um zwei Prozentpunkte erhöht hat.

Angesichts der prognostizierten Höhe der Versorgungsausgaben in den kommenden Jahren - für das Jahr 2030 werden Ausgaben bis zu 997 Mio. Euro erwartet - lässt die Höhe des Versorgungsfonds allenfalls eine marginale Entlastung erwarten.

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 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. 6¹⁵² 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 4. Mai 2012

Die Personalausgaben (HGr. 4) lagen 2011 mit 2.191 Mio. Euro um 54 Mio. Euro bzw. 2,5 % über dem Vorjahr. Die verlagerten Personalausgaben in der HGr. 6 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 26 Mio. Euro auf 566 Mio. Euro an.

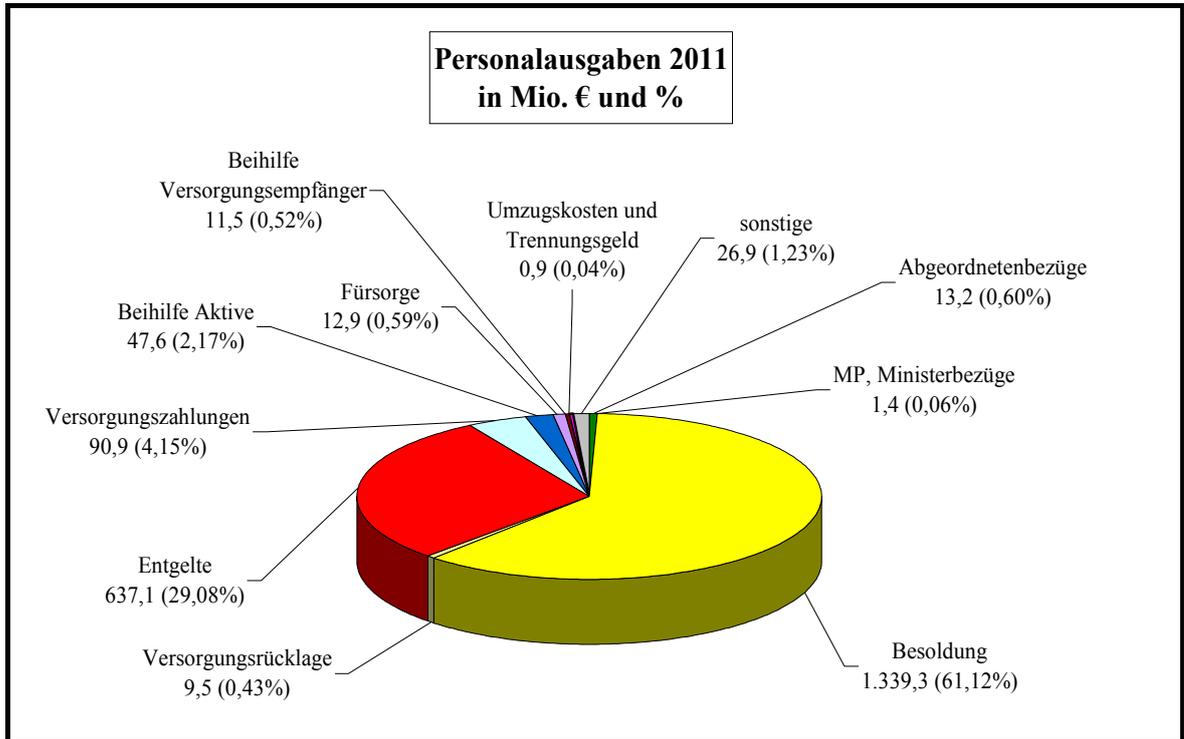
Im Jahr 2011 führten die Tarifvereinbarungen für die Beschäftigten der Länder vom 10. März 2011 zu Einkommenserhöhungen um 1,5 % zum 1. April 2011. Dazu kam im April 2011 eine Einmalzahlung von 360 Euro je Beschäftigtem für den Zeitraum vom 1. Januar bis 31. März 2011. Die Tarifierhöhung führte zu Ausgaben in Höhe von rd. 19 Mio. Euro.¹⁵³ Das Tarifiergebnis ist zeit- und wirkungsgleich auf den Beamten- und Versorgungsempfängerbereich übertragen worden.¹⁵⁴ Aus der Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge ergaben sich Mehrausgaben von rd. 29,2 Mio. Euro.

¹⁵² 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.

¹⁵³ Erläuterungen des Ministers der Finanzen in der Sitzung des Haushaltsausschusses am 31. März 2011 (P-AHF 5/24-1). Zum 1. Januar 2012 sind die Gehälter um weitere 1,9 % sowie einen Sockelbetrag von 17 Euro gestiegen, woraus sich ein Aufwand von ca. 40 Mio. Euro ergibt.

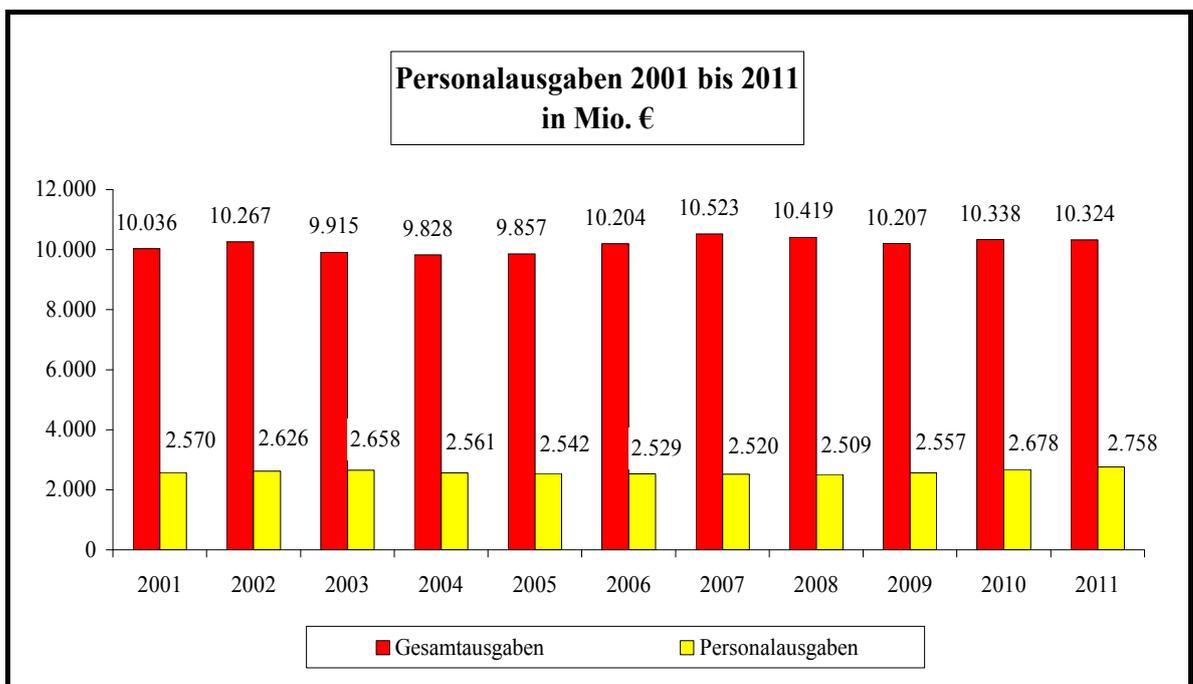
¹⁵⁴ Gesetz zur Anpassung von Besoldung und Versorgungsbezügen im Land Brandenburg 2011/2012 (Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 - BbgBVAnpG 2011/2012) vom 18. Oktober 2011 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I Nr. 23).

Im Einzelnen gliederten sich im Jahr 2011 die Ausgaben der HGr. 4 wie folgt auf:



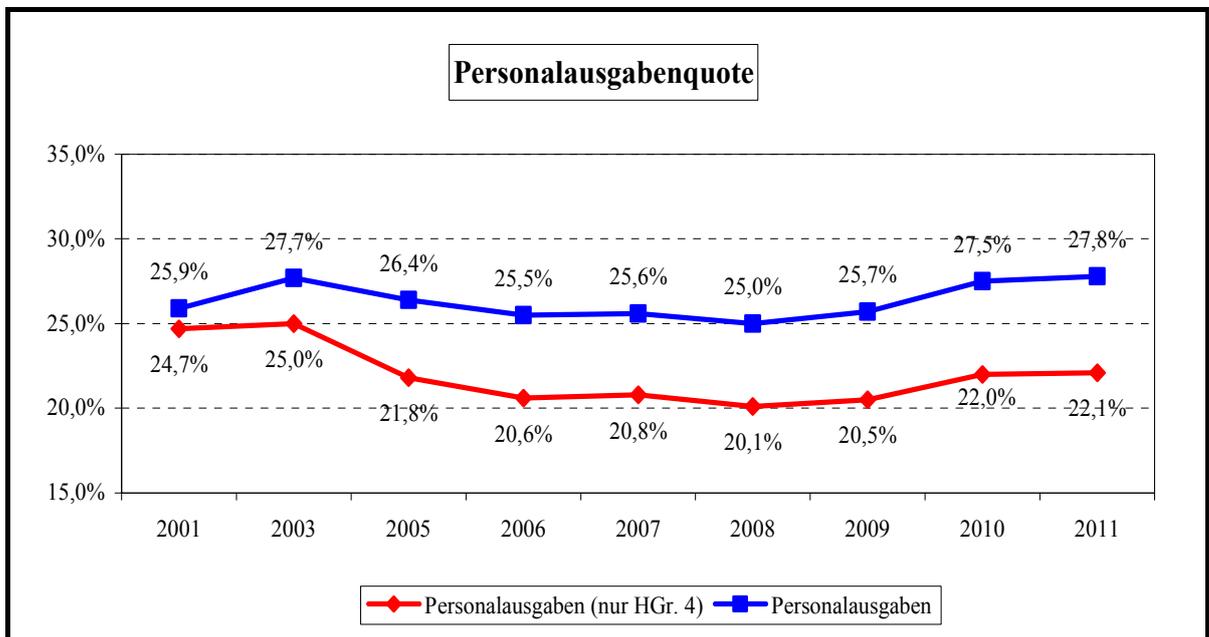
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2011

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



Quelle: Ist lt. Kassenabschluss (2001 umgerechnet in Euro)

Die aktuelle Personalausgabenquote¹⁵⁵ beträgt 22,1 % (nur HGr. 4) bzw. 27,8 % (HGr. 4 und 6) und entwickelte sich wie folgt:



Quelle: Ist lt. Kassenabschluss

7.2 Versorgungsleistungen

Das Land Brandenburg erbringt folgende Leistungen für die Altersversorgung:

- die beamtenrechtlichen Versorgungsbezüge,
- die Ausgaben für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme des Beitrittsgebietes¹⁵⁶,
- 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).

¹⁵⁵ Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben.

¹⁵⁶ 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	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	in Tsd. €					
Einnahmen						
Einzahlungen beurlaubter Beamter ¹⁵⁷	610,0	698,2	741,8	760,2	880,9	987,3
Erstattungen anderer Dienstherren ¹⁵⁸	9.088,1	8.771,6	8.545,7	8.901,4	9.710,2	14.762,6
Gesamteinnahme	9.698,1	9.469,8	9.287,5	9.661,6	10.591,1	15.749,9
Ausgaben						
1 MP/Minister/Beamte/Richter						
- Zuführungen an Sondervermögen ¹⁵⁹	7.185,7	7.144,3	7.523,4	7.732,0	9.372,7	9.553,7
- Versorgungsbezüge MP/Minister ¹⁶⁰	677,5	556,2	545,8	586,2	1.107,7	1.004,5
- Versorgungsbezüge Beamte/Richter ¹⁶¹	35.075,3	42.147,4	51.266,0	62.399,9	75.667,4	89.871,5
- Beihilfen für Versorgungsempfänger	3.959,0	4.675,5	6.484,9	8.224,3	9.764,6	11.488,6
- Erstattungen an Länder ¹⁶²	46,7	37,7	64,9	114,6	400,6	3.060,5
- Erstattungen an Gemeinden/ - verbände ¹⁶³						61,1
- Erstattungen an Bund ¹⁶⁴						525,6
2 Fürsorgeleistungen/Unterstützungen ¹⁶⁵	233,0	172,7	173,2	179,0	130,3	149,9
3 Erstattungen Sonder-/Zusatzversorgung ¹⁶⁶	425.898,9	429.287,1	418.782,8	415.717,5	411.173,3	462.269,9
Gesamtausgabe¹⁶⁷	438.000,8	441.873,5	433.575,0	432.553,6	431.949,2	488.113,8
Überschuss (+)/Zuschuss (-)	- 428.302,7	- 432.403,7	- 424.287,5	- 422.892,0	- 421.358,1	- 472.363,9
Kapitel 01 010						
Versorgung der Abgeordneten ¹⁶⁸	943,5	801,4	856,7	1.186,3	1.704,2	1.341,3

Quellen: 2004 bis 2011: Ist lt. Kassenabschluss

¹⁵⁷ Aus dem Beamtenverhältnis beurlaubte Beamte haben in der Regel Versorgungszuschläge einzuzahlen.

¹⁵⁸ 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).

¹⁵⁹ Auf der Grundlage des Gesetzes über Versorgungsrücklagen im Land Brandenburg (Brandenburgischen Versorgungsrücklagen-gesetz - 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).

¹⁶⁰ Versorgungsbezüge des Ministerpräsidenten (MP) und der Minister sowie deren Hinterbliebener.

¹⁶¹ Versorgungsbezüge der Beamten und Richter sowie deren Hinterbliebener.

¹⁶² 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.

¹⁶³ Die Ausgaben wurden bis 2010 bei Erstattungen an Sonstige nachgewiesen. Ab 2011 erfolgen Zahlungen von Abfindungen nach dem Staatsvertrag über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrenwechseln (Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag) in der Fassung vom 16. Dezember 2009 und 26. Januar 2010 (BGBl. I S. 1290). Diese werden nunmehr in den Titeln Erstattungen an Gemeinden/-verbände und Erstattungen an den Bund gesondert ausgewiesen.

¹⁶⁴ Siehe Fußnote 12.

¹⁶⁵ Weitere Ausgaben für Fürsorgeleistungen/Unterstützungen (z. B. Aufwendungen der Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamte) sind in den Einzelplänen veranschlagt.

¹⁶⁶ 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 %). Vom 5. Dezember 2008 - 16. Dezember 2010 hat die Deutsche Rentenversicherung Erstattungsanforderungen gegenüber dem Bund in zu geringer Höhe berechnet. Diese Berechnungen wurden korrigiert und darüber hinaus erfolgten Neuberechnungen aus unterschiedlichen Rechtsgründen. Die Umsetzung von Urteilen des Bundessozialgerichtes führte zur Erhöhung der Erstattungsbeträge.

¹⁶⁷ 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.

¹⁶⁸ 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 2011 von 23,5 Mio. Euro auf 89,9 Mio. Euro.¹⁶⁹ 2012 werden Ausgaben von 120,6 Mio. Euro¹⁷⁰ erwartet. Durch den Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger (2011 ca. 700) steigen auch die Ausgaben für die Beihilfe der Versorgungsempfänger.

Die Anzahl der Versorgungsempfänger stieg von 433 im Jahr 2000 auf 4.348 im Jahr 2011. Von den am 31. Dezember 2011 vorhandenen 3.663 Ruhegehaltsempfängern waren 1.012 wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig in den Ruhestand versetzt worden (27,6 %):

	Polizei- und Justizvollzug	Schul- dienst	Richter	übrige Bereiche	Gesamt
Versorgungsempfänger gesamt	2.224	946	158	1.020	4.348
davon:					
- Ruhegehalt	1.866	793	134	870	3.663
- Witwengeld	269	106	16	115	506
- Waisengeld	89	47	8	35	179
Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehalts					
- Dienstunfähigkeit	357	422	18	215	1.012
- besondere Altersgrenze (60)	1.506				1.506
- Antragsaltersgrenze (60/62 bzw. 63)		249	30	162	441
- gesetzliche Altersgrenze (65)	2	121	86	425	634
- Ruhestand wegen Zeitablaufs				7	7
- einstweiliger Ruhestand				37	37
- sonstige Gründe	1	1		24	26
Ruhegehalt gesamt	1.866	793	134	870	3.663

Quelle: Stand Dezember 2011 lt. ZBB

Ein vom Ministerium der Finanzen (MdF) in Auftrag gegebenes versicherungsmathematisches Gutachten¹⁷¹ 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 1.107 Mio. Euro (bei 1,5 % Kostendynamik pro Jahr) erwartet.¹⁷²

¹⁶⁹ Seit 2005 werden die Versorgungsbezüge der Beamten und Richter nicht mehr zentral im Kapitel 20 710, sondern in den Einzelplänen veranschlagt.

¹⁷⁰ Haushaltsplan als Anlage zum Haushaltsgesetz 2012 (a. a. O.), Ausgabengruppe 432.

¹⁷¹ Heubeck AG: Versicherungsmathematisches Gutachten zur Finanzierung der Versorgungsverpflichtungen des Landes Brandenburg, August 2009 - nicht veröffentlicht.

¹⁷² Heubeck AG, a. a. O.

Diese Zahlen zeigen die Notwendigkeit, den Ausgabenanstieg bei den Versorgungsausgaben einzudämmen. Auf die dämpfende Wirkung auf die Höhe der Versorgungsausgaben durch Anhebung der Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand wies der LRH bereits in seinem Jahresbericht 2011 hin.¹⁷³ Eine gesetzliche Regelung steht nach wie vor aus.

7.2.1.1 Versorgungsrücklage

§ 14 a des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG)¹⁷⁴ 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)¹⁷⁵ die Grundlage für die Bildung von Versorgungsrücklagen als Sondervermögen unter dem Namen „Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg“ geschaffen worden. Von 1999 bis 2011 wurde eine Versorgungsrücklage von 104,7 Mio. Euro aufgebaut.

Das MdF geht im Rahmen seiner Prognose zur Entwicklung der Versorgungsausgaben davon aus, dass die Versorgungsrücklage des Landes bei weiterhin jährlichen Zuführungen von etwa 9 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 Gesetz zur Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Brandenburg.¹⁷⁶

Im Jahre 2011 sind dem Versorgungsfonds 22,4 Mio. Euro zugeführt worden. Zum Jahresende 2011 waren Mittel des Versorgungsfonds in Höhe von 240,1 Mio. Euro in Wertpapieren und Schulscheindarlehen angelegt. Angesichts der skizzierten Entwicklung der Versorgungsausgaben ist offensichtlich, dass die mögliche Entnahme aus dem Fonds nicht zu einer insgesamt wirksamen Entlastung beitragen wird.

¹⁷³ Landesrechnungshof Brandenburg: Jahresbericht 2011, S. 92.

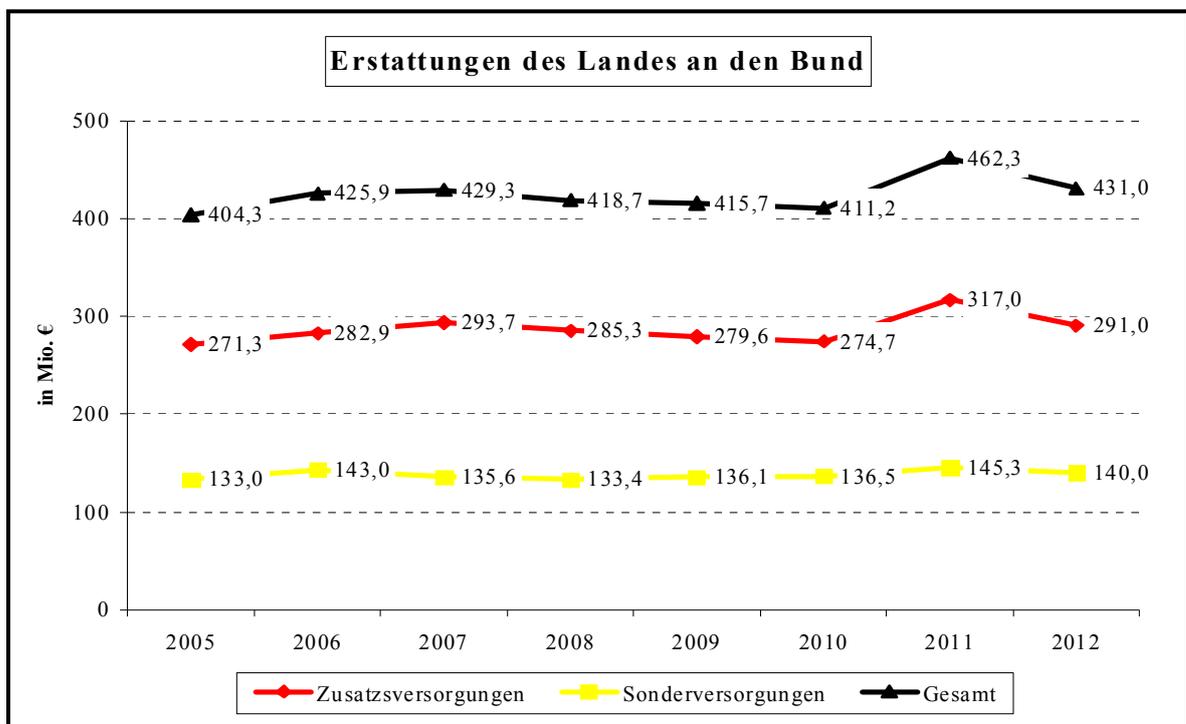
¹⁷⁴ Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2039).

¹⁷⁵ 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.

¹⁷⁶ 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.

7.2.1.3 Sonder- und Zusatzversorgungssysteme

Nach den Vorschriften des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes (AAÜG)¹⁷⁷ wurden das Sonderversorgungssystem¹⁷⁸ ehemaliger Angehöriger der Deutschen Volkspolizei, der Organe der Feuerwehr sowie des Strafvollzuges und die Zusatzversorgungssysteme¹⁷⁹ 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.



Quelle: 2005 bis 2011 Ist laut Kassenabschluss, 2012 Ansatz lt. Haushaltsgesetz 2012

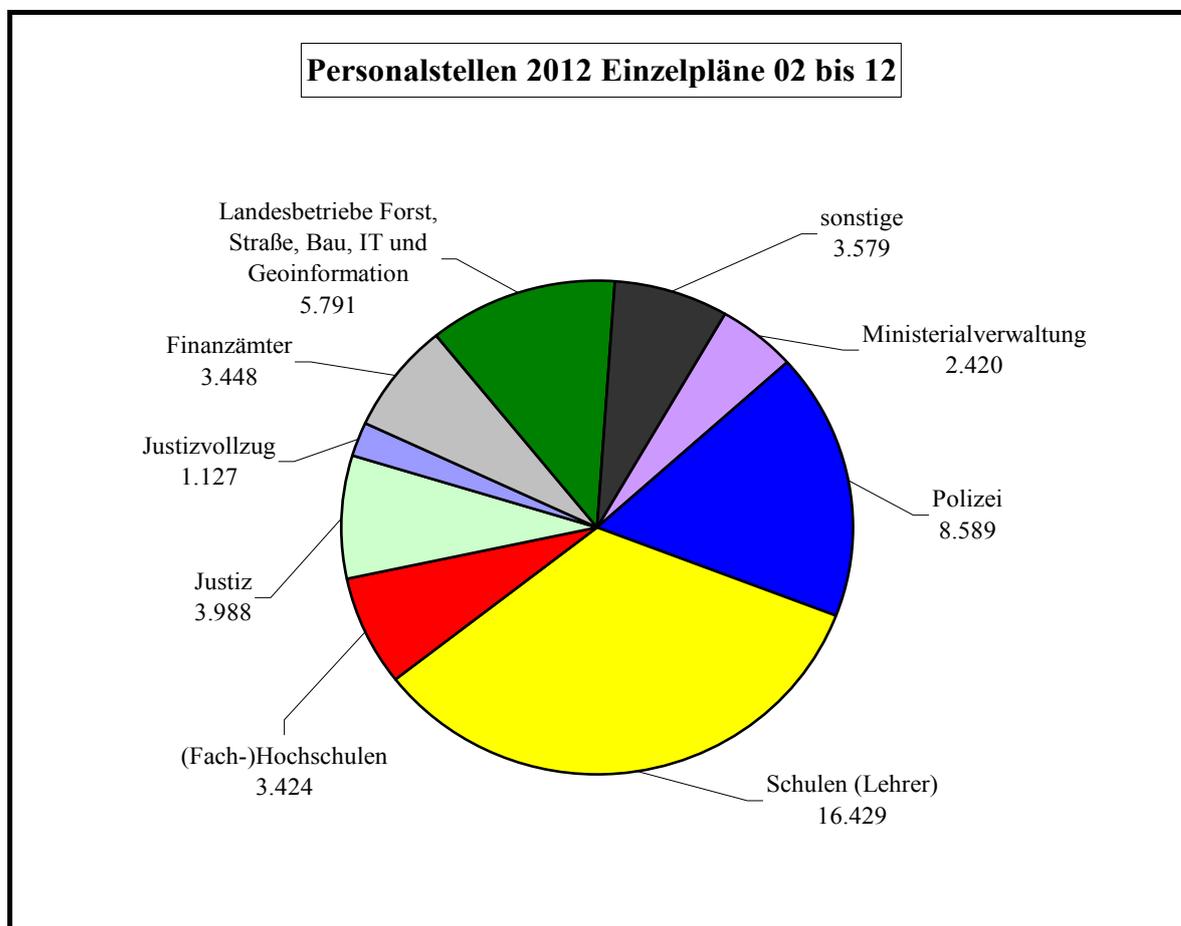
¹⁷⁷ Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Sonder- und Zusatzversorgungssystemen des Beitrittsgebietes (Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz - AAÜG) in der Fassung vom 19. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3024).

¹⁷⁸ Sonderversorgungssysteme: Angehörige der Nationalen Volksarmee, der Deutschen Volkspolizei, der Organe der Feuerwehr, des Strafvollzuges, der Zollverwaltung und des Ministeriums für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit.

¹⁷⁹ 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.

7.3 Entwicklung des Personalhaushaltes

Die den Personalausgaben zugrunde liegenden Planstellen und Stellen wurden in den Stellen- und Wirtschaftsplänen des Haushaltsplanes 2012 für folgende Aufgaben ausgewiesen:



Quelle: Ansatz lt. Haushaltsplan 2012

Gegenüber dem Haushaltsplan 2005 weist der Haushaltsplan 2012 insgesamt einen Abbau von 6.325 Personalstellen aus.

Die wesentlichen Personalstellenveränderungen sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Einzelplan	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	+/- 2005
02 MP/Stk	214	212	196	201	198	164	163	163	- 51
03 MI	10.782	11.364 ¹⁸⁰	10.912	10.858	10.556	10.383	10.206	10.050	- 732
04 MdJ	5.941	5.864	5.817	5.683	5.583	5.417	5.299	5.240	- 701
05 MBS	20.654	19.941	19.044	18.064	17.466	17.331	17.279	17.072	- 3.582
06 MWFK	4.158	4.158	4.154	4.157	4.138	3.753	3.735	3.723	- 435
07 MASF	1.193	1.131	1.100	1.097	1.053	852	821	797	- 396
08 MWE ¹⁸¹	403	396	385	390	376	387	369	350	- 53
10 MUGV ¹⁸²	3.938	3.848	3.710	4.784	4.567	1.382	1.319	1.232	- 2.706
11 MIL ¹⁸³	2.741	2.737	2.612	2.993	2.908	5.555	5.431	5.271	+ 2.530
12 MdF	5.456	5.412	5.387	5.330	5.212	4.901	4.911	4.897	- 559
20 Allg. Fin.	-	-	-	-	-	155	275	360	+ 360
Summe	55.480	55.063	53.317	53.557	52.057	50.280	49.808	49.155	- 6.325

Quellen: 2003 bis 2012: Personalstellensoll lt. Haushaltsplan

Nach Artikel 1 § 3 Abs. 3 des Haushaltssicherungsgesetzes 2003¹⁸⁴ hat die Landesregierung den Landtag mit der Einbringung der Entwürfe des Haushalts über die Personalbedarfsplanung zu unterrichten. Mit der Einbringung des Haushaltsentwurfs 2013/14 legte die Landesregierung die Fortschreibung der Personalbedarfsplanung bis zum 31. Dezember 2018 vor.¹⁸⁵

Danach weist der Haushaltsplan 2012 mit 48.271 aus Landesmitteln finanzierten Stellen gegenüber dem Jahr 2000 einen um 17.982 Stellen geringeren Stellenbestand aus. Zugleich sind noch 756 Stellen mit kw-Vermerk zum 31. Dezember 2012 ausgebracht, so dass der Stellenbestand ohne kw-Vermerke 47.515 Stellen ausweist. Das mit der Personalbedarfsplanung 2012 gesetzte Ziel von maximal 47.826 Stellen kann somit erreicht bzw. noch um 311 Stellen unterschritten werden.

¹⁸⁰ 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.

¹⁸¹ Bezeichnung bis 2009: Ministerium für Wirtschaft (MW).
Bezeichnung ab 2009: Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (MWE).

¹⁸² Bezeichnung ab 2005: Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz (MLUV).
Bezeichnung ab 2009: Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (MUGV).

¹⁸³ Bezeichnung ab 2005: Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (MIR).
Bezeichnung ab 2009: Ministerium für Infrastruktur und Ländliche Entwicklung (MIL).

¹⁸⁴ Gesetz zur Sicherung des Landeshaushalts und zur Modernisierung der Landesverwaltung (Haushaltssicherungsgesetz 2003 - HSichG 2003) in der Fassung vom 10. Juli 2003 (GVBl. I S. 194).

¹⁸⁵ Personalbedarfsplanung 2018 und ressortübergreifende Personalentwicklungsplanung für die brandenburgische Landesverwaltung - MdF - beschlossene Fassung vom 10. Juli 2012; Unterrichtung LT-Drs. 5/5774 vom 8. August 2012.

Die Umsetzung der Personalbedarfsplanung 2015 erfolgte im Haushaltsplan 2012 und im Haushaltsplanentwurf 2013/14 durch das Ausbringen von 3.278 Stellen mit kw-Vermerk.

Der Stellenbestand ohne kw-Vermerk weist somit 44.993 Stellen gegenüber der Zielzahl (44.995 Stellen) aus.

Die Personalbedarfsplanung 2018 gibt den Ressorts eine Reduzierung auf 42.970 Stellen bis 2018 als Zielzahl vor. Gegenüber dem Stellenplan 2012 werden 5.301 Stellen weniger zu finanzieren sein. Die Reduzierung bis 2018 muss durch weitere 2.023 kw-Vermerke in den Haushaltsplänen untersetzt werden.

Die Landesregierung erklärte mit der Bekanntgabe von Eckpunkten für den Doppelhaushalt 2013/2014, dass die bisherige Zielzahl von 40.000 landesfinanzierten Stellen statt Ende 2019 erst Ende 2021 erreicht werden soll.¹⁸⁶ Zum 1. Januar 2020 wird von einem Bestand von max. 42.000 landesfinanzierten Stellen ausgegangen.

Die Verschiebung ist das Ergebnis eines Ausgleichs zwischen mehreren, z. T. gegenläufigen, Entwicklungen und Festlegungen. Viele Landesbedienstete werden in den nächsten Jahren altersbedingt aus der Landesverwaltung ausscheiden. Der Bildungsbereich, hier vorrangig die Schulbildung, in dem die Schüler-Lehrer-Relation von 15,4 den Personaleinsatz bestimmt, der Wissenschafts- und der Polizeibereich sind als politische Schwerpunkte benannt bzw. durch bereits in der Umsetzung befindliche Strukturentscheidungen („Polizei 2020“) beim Personalabbau privilegiert. In diesen Bereichen dürfen deshalb Personalabgänge durch anteilige Neueinstellungen kompensiert werden. Die zunächst angestrebte Zielzahl von 40.000 Stellen im Jahr 2020 hätte damit nur zu Lasten der Restverwaltung realisiert werden können. Dieser Teil der Landesverwaltung wäre übermäßig abgebaut worden. Vor allem wäre dadurch ein Wissensverlust erheblichen Ausmaßes wahrscheinlich gewesen.

Der verlängerte Zeitraum zur Stellenanpassung soll sowohl den Personal- und Stellenabbau fortführen als auch einer zukunftsfähigen Personalentwicklung einschließlich eines möglichen Wissenstransfers dienen. Diese Zielkombination ist grundsätzlich aner kennenswert.

Allerdings führt sie nach 2020 zu höheren Personalausgaben. Diese sind jedoch nicht genau zu prognostizieren. Bei angesetzten durchschnittlichen Personalkosten von 50.000 Euro/Stelle ist mit Ausgaben von 100 Mio. Euro p. a. zu rechnen, die um die Kosten evtl. zu finanzierender Überhänge und die entstehenden Versorgungsausgaben zu bereinigen sind.

Der LRH geht davon aus, dass der Personal- und Stellenanpassungsprozess jedenfalls kontinuierlich weiter geführt wird.

¹⁸⁶ Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen und der Staatskanzlei vom 27. Januar 2012 und 10. Juli 2012.

II

Lage und Entwicklung der Landesfinanzen

8

Haushaltslage

Das Haushaltsjahr 2011 schloss mit einem Haushaltsüberschuss von 167,2 Mio. Euro ab (Nettokreditaufnahme 2010: 343 Mio. Euro). Der Finanzierungssaldo 2011 belief sich auf 145,2 Mio. Euro (2010: minus 318 Mio. Euro). Die Verschuldung verharrte nach Abschluss des Haushaltsjahres 2011 bei 18.662 Mio. Euro. Auf Grund des Bevölkerungsrückgangs stieg der Schuldenstand je Einwohner auf 7.470 Euro (2010: 7.444 Euro).

Das strukturelle Defizit des Landeshaushaltes belief sich 2011 auf rund eine Milliarde Euro, was knapp einem Zehntel des Haushaltsvolumens entspricht. In Höhe dieses Betrages ist das strukturelle Defizit bis zum Jahr 2020 zu verringern, um die Regelung des Grundgesetzes zur Begrenzung der Neuverschuldung (Schuldenbremse) einzuhalten. Da das Land Brandenburg nur über begrenzte Möglichkeiten zur dauerhaften Erhöhung seiner Einnahmen verfügt, muss der Schwerpunkt auf einer Senkung der Ausgaben liegen. Der Landesrechnungshof Brandenburg erneuert seine Empfehlung, ein Handlungskonzept zur Fortsetzung der Konsolidierung zu entwickeln. Im Mittelpunkt dieses Konzeptes sollte die Aufgabenkritik stehen mit dem Ziel, die Wahrnehmung von Aufgaben auf die staatlichen Kernkompetenzen zu beschränken. Ein solches Handlungskonzept würde mit der Verpflichtung des Landes Brandenburg nach dem Grundgesetz korrespondieren, den Haushalt in der Übergangsphase bis zum Jahr 2019 so aufzustellen, dass Brandenburg ab dem Jahr 2020 die Schuldenbremse einhält.

Die Zinsausgaben des Landes sanken seit 2008 um ein Viertel. Die Zinsverpflichtungen enthalten ein großes Risiko für den Landeshaushalt, da nicht davon auszugehen ist, dass das aktuell niedrige Zinsniveau noch mehrere Jahre Bestand haben wird. Daher ist mittel- und langfristig mit einem Anstieg der Zinsausgaben zu rechnen.

Die Rückführung der Nettokreditaufnahme auf Null ab 2014 beruht auf zwei Entwicklungen: dem unterstellten Anstieg der Steuereinnahmen bis 2016 um 4 % im Jahresdurchschnitt und dem kontinuierlichen Rückgang der Investitionsausgaben. Nach Überzeugung des Landesrechnungshofes wird dieser Ansatz nicht ausreichen, um den Haushalt nachhaltig zu konsolidieren und ihn auf eine stabile, insbesondere krisenfeste Basis zu stellen. Substantielle Einschnitte bei den Konsumausgaben werden unumgänglich sein.

8.1 Einnahmen

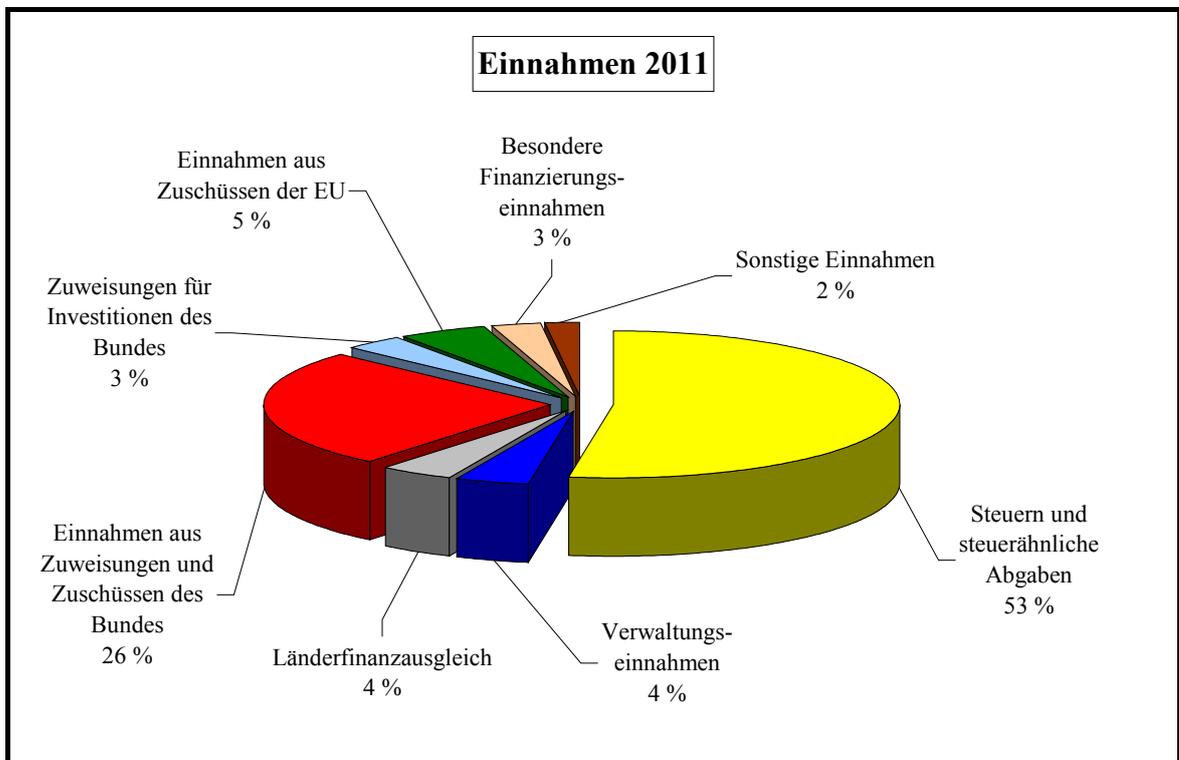
Die Gesamteinnahmen des Landes Brandenburg im Haushaltsjahr 2011 beliefen sich auf 10.324,2 Mio. Euro (Ist 2010: 10.338 Mio. Euro). Zum Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen war im Jahr 2011 keine neue Kreditaufnahme notwendig (Soll 2011: 440 Mio. Euro). Bei den wichtigsten Einnahmearten ergab sich im Jahr 2011 - hier dargestellt im Vergleich zum Vorjahr - folgendes Bild:

Arten	Ist 2010	Ist 2011	Mehrein- nahmen/ Minderein- nahmen	Mehrein- nahmen/ Minderein- nahmen	Anteil am Haushalts- volumen 2011	nach- richtlich Soll 2012
	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	5.129,6	5.515,9	386,3	7,5	53,4	5.689,6
Verwaltungseinnahmen	382,7	430,2	47,5	12,4	4,2	364,3
Länderfinanzausgleich	437,5	413,2	- 24,3	- 5,6	4,0	449,9
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes	2.679,0	2.650,5	- 28,5	- 1,1	25,7	2.306,3
Zuweisungen für Investitionen vom Bund	290,5	326,3	35,8	12,3	3,2	330,4
Einnahmen aus Zuschüssen der EU	252,7	516,7	264,0	104,5	5,0	585,8
Nettokreditaufnahme	343,1	0	- 343,1	- 100,0	0	270,0
Besondere Finanzierungseinnahmen (ohne Nettokreditaufnahme)	581,8	268,5	- 313,3	- 53,9	2,6	87,9

Quellen: 2010 bis 2011: Ist lt. Kassenabschluss
2012: Haushaltsplan
(Abweichungen durch Rundungen)

Im Jahr 2011 entfielen knapp 58 % der Einnahmen des Landes Brandenburg auf Steuern und steuerähnliche Abgaben sowie auf Verwaltungseinnahmen. Gut 38 % seiner Einnahmen resultierten aus Zuweisungen des Bundes, der Länder und der Europäischen Union (EU).

Die nachfolgende Grafik gibt einen Überblick über die Einnahmestruktur des Landes für das Haushaltsjahr 2011:



Abweichungen durch Rundungen

8.1.1 Einnahmen aus Steuern

Das Land Brandenburg erzielte im Haushaltsjahr 2011 Einnahmen aus Steuern von 5.511,7 Mio. Euro (Soll: 5.126,5 Mio. Euro), was einem Anteil der Steuereinnahmen am Haushaltsvolumen von rd. 53 % entsprach. Zum Vorjahr stiegen die Einnahmen um 388,5 Mio. Euro (7,5 %). Die Mehreinnahmen im Vergleich zum Soll 2011 beliefen sich auf 385,2 Mio. Euro.

Nach Steuerarten ergaben sich im Zeitraum 2008 bis 2011 folgende Veränderungen:

	2008	2009	2010	2011
	in Mio. €			
1. Steuern vom Umsatz	3.508	3.109	3.365	3.523
2. Lohnsteuer	1.248	1.246	1.227	1.344
3. Einkommensteuer	42	36	89	133
4. Körperschaftsteuer	162	112	141	153
5. Zinsabschlagsteuer	71	67	50	41
6. Sonstige	85	114	92	94
Gemeinschaftsteuern Landesanteil (Summe)	5.116	4.684	4.964	5.288
1. Kraftfahrzeugsteuer	264	129	-	-
2. Grunderwerbsteuer	110	109	86	148
3. Lotteriesteuer	37	32	30	31
4. Biersteuer	16	17	20	17
5. Erbschaftsteuer	22	20	15	16
6. Sonstige Landessteuern	9	10	8	12
Landessteuern (Summe)	458	317	159	224
Steuereinnahmen gesamt	5.574	5.001	5.123	5.512
In % des Haushaltsansatzes	102,5	90,2	106,7	107,5

Quellen: 2008 bis 2011: Ist lt. Kassenabschluss
(Abweichungen durch Rundungen)

Der erneute Zuwachs gegenüber dem Vorjahr ist auf die fortgesetzte dynamische wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland zurückzuführen. Abzulesen ist dies an den nochmaligen deutlichen Steigerungen bei der Umsatzsteuer sowie den Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer. Das Ergebnis der Umsatzsteuer lag um 157 Mio. Euro über dem Vorjahresergebnis, was einem Mehr von knapp 5 % entspricht. Die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer stiegen von 89 Mio. Euro in 2010 auf 133 Mio. Euro in 2011. Die Einnahmen aus der Lohnsteuer legten um 10 % zu.

Auch die Einnahmen aus Landessteuern stiegen 2011 um 65 Mio. Euro auf 224 Mio. Euro. Allein die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer erhöhten sich um 62 Mio. Euro, was im Wesentlichen auf die am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Erhöhung des Steuersatzes von 3,5 % auf 5 % zurückzuführen ist.

8.1.2 Bundesstaatlicher Finanzausgleich

Die Finanzverteilung erfolgt auf der Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes (FAG)¹⁸⁷.

8.1.2.1 Länderfinanzausgleich

Das Land vereinnahmte im Jahr 2011 aus dem Länderfinanzausgleich nach Artikel 107 des Grundgesetzes (GG)¹⁸⁸ 413,2 Mio. Euro (4 % der Gesamteinnahmen). Die nachfolgende Tabelle stellt die Entwicklung der Einnahmen im Landeshaushalt aus dem Länderfinanzausgleich von 2007 bis 2011 dar:

	2007	2008	2009	2010	2011
	in Mio. €				
Länderfinanzausgleich	670,8	634,5	522,9	437,5	413,2

Quellen: 2007 bis 2011: Ist lt. Kassenabschluss

Gegenüber dem Jahr 2010 sind die Einnahmen im Jahr 2011 um 24,3 Mio. Euro (rd. 6 %) gesunken. Insgesamt haben sich die Einnahmen im Zeitraum 2007 bis 2011 um 257,6 Mio. Euro (38 %) reduziert.

8.1.2.2 Bundesergänzungszuweisungen

Nach Artikel 107 GG kann durch Gesetz bestimmt werden, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (sog. Bundesergänzungszuweisungen [BEZ]) gewährt. Diese Zuweisungen des Bundes an das Land Brandenburg beliefen sich im Haushaltsjahr 2011 auf 1.580,4 Mio. Euro (2010: 1.678,0 Mio. Euro).

Finanzschwache Länder, deren Finanzkraft nach dem Länderfinanzausgleich unter 99,5 % der Finanzkraft der Ländergesamtheit liegt, erhalten allgemeine BEZ.

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,
- Abbau teilungsbedingter Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft.

¹⁸⁷ Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG) in der Fassung vom 7. Dezember 2011 (Bundesgesetzblatt [BGBl.] I S. 2592).

¹⁸⁸ 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:

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	in Mio. €					
Allgemeine BEZ ¹⁸⁹	268	248	203	180	185	197
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	1.487	1.465	1.362	1.253	1.150	1.040
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	135
Summe	2.000	1.958	1.810	1.678	1.580	1.427

Quellen: 2007 bis 2011: Ist lt. Kassenabschluss
 2012: Haushaltsplan
 (Abweichungen durch Rundungen)

Die Vergabe von SoBEZ ist nach dem Maßstäbengesetz¹⁹⁰ zu befristen und im Regelfall degressiv auszugestalten. Die Voraussetzungen für ihre Vergabe sind in angemessenem Zeitabstand zu überprüfen.

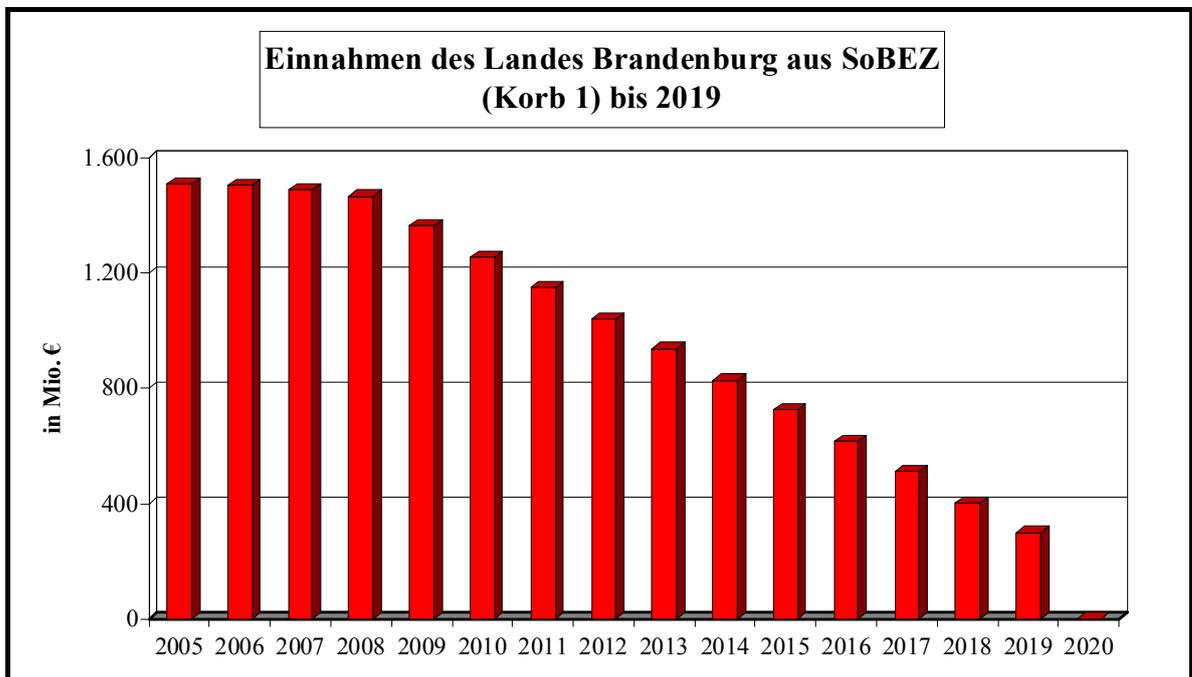
Der Bund wies zum Ausgleich von Sonderlasten auf Grund der strukturellen Arbeitslosigkeit und den daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige dem Land Brandenburg von 2005 bis 2011 jährlich 190 Mio. Euro zu. Der Bund prüfte im Jahr 2011, ob die Voraussetzungen der Gewährung dieser SoBEZ noch vorliegen. Diese Überprüfung führte zu dem Ergebnis, dass Brandenburg ab dem Jahr 2011 jährlich 153,3 Mio. Euro erhält. Da Brandenburg im Jahr 2011 weiterhin eine Zahlung von 190 Mio. Euro erhielt, verrechnet der Bund die „Überzahlung“ von knapp 37 Mio. Euro in den Jahren 2012 und 2013, indem er dem Land jeweils 18,3 Mio. Euro weniger zuweist.

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).

¹⁸⁹ Gemäß Neuregelung des FAG vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955) zum 1. Januar 2005: „Allgemeine BEZ zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs“.

¹⁹⁰ § 12 Abs. 3 des Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz - MaßstG) in der Fassung vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302).

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 2011 über eine Finanzausstattung je Einwohner (nur bereinigte Einnahmen), die um 866 Euro¹⁹¹ 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 zurückgehen 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.

8.1.3 Sonstige Finanzbeziehungen des Landes zum Bund

8.1.3.1 Gemeinschaftsaufgaben

In Artikel 91 a Abs. 1 GG 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.

¹⁹¹ 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 2011; Brandenburg 2011: Ist lt. Kassenabschluss.

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 2007 folgende Entwicklung:

	2007	2008	2009	2010	2011
	in Mio. €				
Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für die GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	95,6	92,9	95,2	69,8	90,4

Quellen: 2007 bis 2011: Ist lt. Kassenabschluss

Im Haushaltsjahr 2011 nahm das Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (MWE) Bundesmittel von 90,4 Mio. Euro in Anspruch. Dies waren 4,2 Mio. Euro weniger als geplant.

Das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft plante 2011 zur Förderung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes, 55 Mio. Euro an Bundesmitteln der GA „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ einzusetzen. Es wurden nur 40,2 Mio. Euro vereinnahmt.

Auf der Grundlage des Artikels 91 b Abs. 1 GG können Bund und Länder 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 2011 auf 43,6 Mio. Euro¹⁹² (2010: 36,6 Mio. Euro).

¹⁹² 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).

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)¹⁹³ und
- Wohngeldgesetz¹⁹⁴.

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.

Die ausgewählten Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für die Ausbildungsförderung von 2007 bis 2011 stellen sich wie folgt dar:

	2007	2008	2009	2010	2011
	in Mio. €				
Einnahmen aus zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes für Ausbildungsförderung im Schulbereich - Zuschüsse	31,1	31,8	33,0	30,5	29,6
Einnahmen aus zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes für Ausbildungsförderung im Hochschulbereich - Zuschüsse	14,3	15,6	19,3	20,9	22,5
Einnahmen aus zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes für Aufstiegsfortbildung - Zuschüsse ¹⁹⁵	1,6	1,7	1,9	2,3	2,3
Einnahmen aus zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes für Ausbildungsförderung im Hochschulbereich - Darlehen	13,0	14,0	17,7	19,1	20,8

Quellen: 2007 bis 2011: 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 2011 betragen die Ausgaben für Wohngeld 49,4 Mio. Euro.

¹⁹³ Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz - BAföG) in der Fassung vom 7. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1952).

¹⁹⁴ Wohngeldgesetz (WOGG) in der Fassung vom 24. März 2011 (BGBl. I S. 453).

¹⁹⁵ Gesetz zur Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung (Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz - AFBG) in der Fassung vom 24. Oktober 2010 (BGBl. I S. 1422).

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

	2007	2008	2009	2010	2011
	in Mio. €				
Einnahmen aus dem Anteil des Bundes an den Aufwendungen für Wohngeld	17,1	14,1	28,0	26,9	27,1

Quellen: 2007 bis 2011: Ist lt. Kassenabschluss

Im Haushaltsplan 2011 waren Einnahmen von 25 Mio. Euro aus dem Anteil des Bundes an den Aufwendungen für Wohngeld geplant. Im Landeshaushalt wurden 27,1 Mio. Euro vereinnahmt.

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 sind.

Beispiele dafür sind:

- Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz¹⁹⁶,
- Stadtsanierung und -entwicklung sowie
- Bundesprogramm "Kinderbetreuungsfinanzierung".

2011 erhielt das Land Brandenburg zur Durchführung der Maßnahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes aus dem Investitions- und Tilgungsfonds 119 Mio. Euro. Insgesamt erhielt das Land in den Jahren 2009 bis 2011 Zahlungen von 342,9 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt, was dem Gesamtbetrag der vorgesehenen Finanzaufweisungen entsprach.

¹⁹⁶ Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz - ZuInvG) in der Fassung vom 27. Mai 2010 (BGBl. I S. 671).

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

	2007	2008	2009	2010	2011
	in Mio. €				
Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für die soziale Stadt	3,0	2,9	3,1	3,3	3,3
Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für denkmalpflegerische Maßnahmen in historischen Stadt- und Ortskernen	15,6	16,1	15,7	15,0	13,2
Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen	15,8	18,2	15,7	12,7	10,1
Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für Maßnahmen des Stadtumbaus	19,4	18,4	16,8	18,6	18,5

Quellen: 2007 bis 2011: 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, sodass rd. 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 davon 56,8 Mio. Euro. Seit dem Inkrafttreten des Programms 2008 nahm das Land Brandenburg insgesamt 28,7 Mio. Euro ein.

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)¹⁹⁷ stehen den Ländern für den ÖPNV aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes Mittel zu. Das Land Brandenburg erhielt 2011 aus Zuweisungen des Bundes für die Umsetzung der Regionalisierung des SPNV 398,6 Mio. Euro.

¹⁹⁷ 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 2007 bis 2011 wie folgt dar:

	2007	2008	2009	2010	2011
	in Mio. €				
Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für die Umsetzung der Regionalisierung des SPNV	383,1	381,1	386,9	392,7	398,6

Quellen: 2007 bis 2011: Ist lt. Kassenabschluss

8.1.4 Bereinigte Einnahmen

Nach dem Einbruch in den Jahren 2009 und 2010 erholte sich die Entwicklung der bereinigten Einnahmen¹⁹⁸ im Jahr 2011 deutlich. Gegenüber dem Vorjahr sind sie um 643 Mio. Euro (7 %) gestiegen. Die bereinigten Einnahmen beliefen sich in den Jahren

2007	auf	10.242 Mio. Euro,
2008	auf	10.126 Mio. Euro,
2009	auf	9.512 Mio. Euro,
2010	auf	9.413 Mio. Euro und
2011	auf	10.056 Mio. Euro.

Die Einnahmesituation des Landes Brandenburg lässt sich mit Hilfe der bereinigten Einnahmen je Einwohner darstellen und mit den übrigen Flächenländern vergleichen. Der Vergleich der bereinigten Einnahmen je Einwohner (nur Länderhaushalte) für 2011 ergibt folgendes Ergebnis.

Bereinigte Einnahmen in Euro je Einwohner	
	2011
Land Brandenburg	4.336
ostdeutsche Flächenländer (ohne Brandenburg)	4.432
westdeutsche Flächenländer	3.464

Quellen: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes Fachserie 14, Reihe 2, 1. bis 4. Vierteljahr 2011; eigene Berechnungen (Bevölkerung jeweils Stand zum 30. Juni)

Die bereinigten Einnahmen je Einwohner des Landes Brandenburg lagen 2011 um 96 Euro je Einwohner unter dem Betrag der übrigen ostdeutschen Länder. Die westdeutschen Flächenländer verfügten 2011 im Vergleich zum Land Brandenburg über 872 Euro geringere Einnahmen je Einwohner.

¹⁹⁸ Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Überschüssen der Vorjahre und Haushaltstechnische Verrechnungen.

8.2 Ausgaben

Die Gesamtausgaben des Landes Brandenburg im Haushaltsjahr 2011 beliefen sich auf 10.324,2 Mio. Euro (2010: 10.338 Mio. Euro). Die nachfolgende Tabelle stellt die Entwicklung im Vergleich zum Vorjahr (und zum Soll 2012) dar:

	Ist 2010	Ist 2011	Mehrausgaben/ Minder- ausgaben	Mehrausgaben/ Minder- ausgaben	Anteil am Haushalts- volumen 2011	nach- richtlich Soll 2012
	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in %	in %	in Mio. €
1	2	3	4(3-2)	5(4/2)	6	7
Personalausgaben	2.136,8	2.191,2	54,4	2,5	21,2	2.267,5
Sächliche Verwaltungs- ausgaben	502,3	517,1	14,8	2,9	5,0	505,2
Zinsausgaben	632,2	606,2	- 26,0	- 4,1	5,9	696,1
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Aus- nahme für Investitionen	4.819,6	5.032,2	212,6	4,4	48,7	5.215,6
Baumaßnahmen	52,3	86,6	34,3	65,6	0,8	106,2
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investi- tionsförderungsmaßnahmen	1.587,3	1.477,2	- 110,1	- 6,9	14,3	1.384,5
Besondere Finanzierungsausgaben	607,3	413,7	- 193,6	- 31,9	4,0	16,4

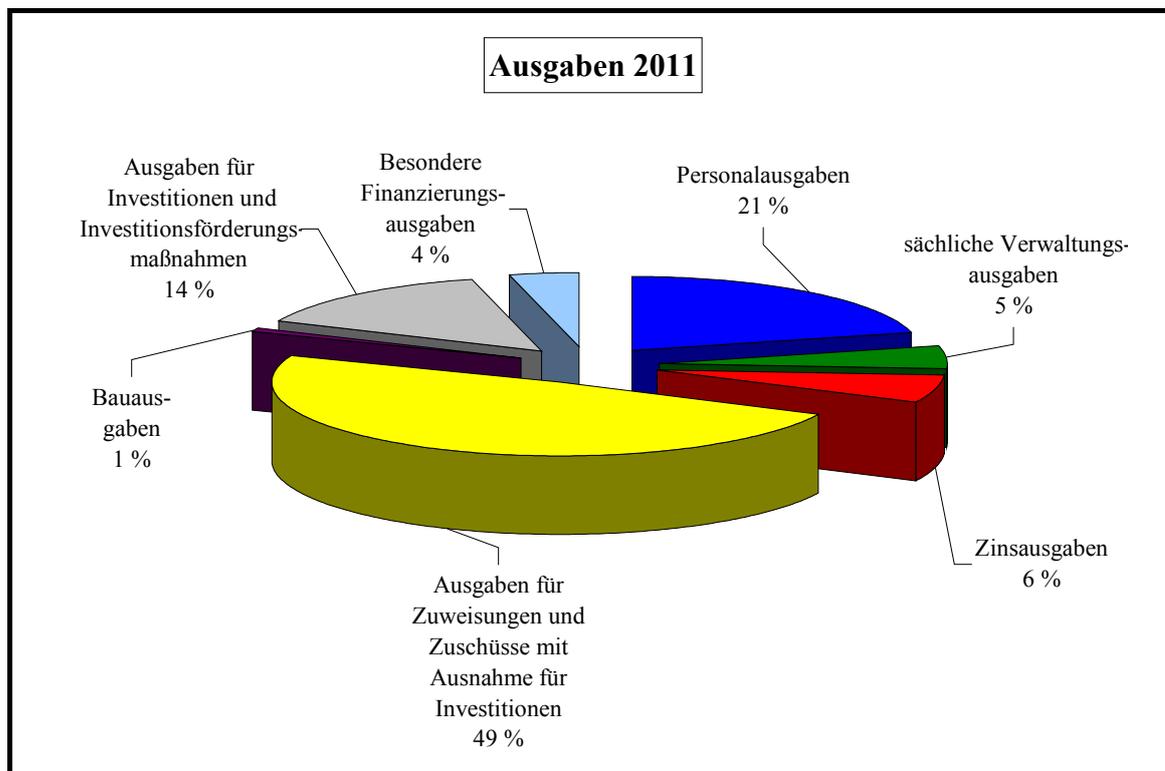
Quellen: 2010 bis 2011: Ist lt. Kassenabschluss
2012: Haushaltsplan
(Abweichungen durch Rundungen)

Auf Grund des unverändert niedrigen Zinsniveaus sanken im Jahr 2011 die Ausgaben für Zinsen gegenüber 2010 um 26,0 Mio. Euro. Insoweit profitiert der Landeshaushalt von den niedrigen Zinsen an den Kapitalmärkten infolge der Finanz- und Schuldenkrise.

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen von 5.032,2 Mio. Euro lagen um 212,6 Mio. Euro (4,4 %) über dem Vorjahr. Im Haushaltsjahr 2012 sind Ausgaben von 5.215,6 Mio. Euro geplant. Dieser Ausgabenanstieg zeigt, dass es bislang nicht in zureichendem Maße gelungen ist, Einsparungen bei dieser Ausgabenart zu beschließen.

Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen von 1.477,2 Mio. Euro lagen im Jahr 2011 um 110,1 Mio. Euro unter dem Niveau des Vorjahres. Sie werden parallel zum Rückgang der SoBEZ sinken, die das Land zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft erhält.

Die nachfolgende Grafik zeigt die Struktur der Ausgaben 2011 des Landes Brandenburg:



49 % aller Ausgaben des Landes Brandenburg 2011 wurden für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen getätigt. Wie schon im Vorjahr lag der Anteil der investiven Ausgaben deutlich unter dem der konsumtiven Ausgaben.

8.3 Bereinigte Ausgaben

Die bereinigten Ausgaben¹⁹⁹ betragen 2011 insgesamt 9.911 Mio. Euro (2010: 9.731 Mio. Euro). Sie lagen um 180 Mio. Euro über dem Vorjahreswert. Die bereinigten Ausgaben beliefen sich im Jahr

2007	auf	9.828 Mio. Euro,
2008	auf	10.029 Mio. Euro,
2009	auf	9.963 Mio. Euro,
2010	auf	9.731 Mio. Euro und
2011	auf	9.911 Mio. Euro.

¹⁹⁹ Gesamtausgaben ohne Tilgungsausgaben am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke sowie Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen.

Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011 hat das Land 9,9 Mrd. Euro ausgegeben. Der Landesregierung ist es nicht gelungen, das Ausgabenniveau nachhaltig zu senken. Vielmehr standen Einsparungen Mehrausgaben bei anderen Ausgabenarten in nahezu gleicher Höhe gegenüber. Um die Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 einzuhalten, müssen die Bemühungen, den Haushalt durch Einsparungen zu entlasten, forciert werden.

Der Vergleich der bereinigten Ausgaben je Einwohner Brandenburgs (nur Länderhaushalte) mit den übrigen ostdeutschen und westdeutschen Flächenländern führt zu folgendem Ergebnis:

Bereinigte Ausgaben in Euro je Einwohner	
	2011
Land Brandenburg	4.257
ostdeutsche Flächenländer (ohne Brandenburg)	4.298
westdeutsche Flächenländer	3.630

Quellen: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes Fachserie 14, Reihe 2, 1. bis 4. Vierteljahr 2011; eigene Berechnungen (Bevölkerung jeweils zum 30. Juni)

2011 gab das Land Brandenburg je Einwohner 41 Euro weniger aus als die übrigen ostdeutschen Länder (ohne Berlin). Die westdeutschen Flächenländer leisteten 2011 um 627 Euro niedrigere Ausgaben je Einwohner als Brandenburg.

8.4 Strukturelles Defizit 2011

Zur Beurteilung der Haushaltslage 2011 berechnete der LRH in Anlehnung an das Vorgehen des Stabilitätsrates²⁰⁰ das strukturelle Defizit des Landeshaushaltes. Diese Größe ergibt sich, indem der strukturelle Überschuss um die Einnahmen aus den SoBEZ des Korbs I des Solidarpakts II bereinigt wird. Ab dem Haushaltsjahr 2020 werden diese Zuweisungen des Bundes dem Land nicht mehr zur Verfügung stehen. Das strukturelle Defizit lässt Rückschlüsse auf den finanziellen Umfang der Konsolidierungsmaßnahmen zu, um ab dem Jahr 2020 dauerhaft auf eine Nettokreditaufnahme zu verzichten.

²⁰⁰ Der LRH verzichtete auf die Ermittlung einer Konjunkturkomponente und die Periodenabgrenzungen, wie sie der Stabilitätsrat für den Länderfinanzausgleich vornimmt.

Für das Jahr 2011 ergibt sich folgende Situation:

Lfd.-Nr.	Art	Ist 2011
		in Mio. €
1	Gesamteinnahmen	10.324,2
	<i>abzüglich Einnahmen aus</i>	
2	Krediten am Kapitalmarkt	0,0
3	Entnahmen aus Rücklagen und haushaltstechnischen Verrechnungen	268,5
4	finanziellen Transaktionen	43,5
5 (1-2-3-4)	Strukturelle Einnahmen	10.012,2
6	Gesamtausgaben	10.324,2
	<i>abzüglich Ausgaben für</i>	
7	Zuführungen an Rücklagen und haushaltstechnischen Verrechnungen	408,8
8	Erwerb von Beteiligungen	14,0
9	Inanspruchnahme von Gewährleistungen	2,0
10	Darlehensvergaben	72,6
11 (6-7-8-9-10)	Strukturelle Ausgaben	9.826,8
12 (6-11)	Struktureller Überschuss	185,3
	<i>abzüglich</i>	
13	SoBEZ (Solidarpakt II)	1.150,1
14 (12-13)	Strukturelles Defizit	- 964,8

Quelle: Ist lt. Kassenabschluss

Die gute Einnahmeentwicklung führte zu einem strukturellen Überschuss (Zeile 12) von 185,3 Mio. Euro. Bereinigt um die Ergänzungszuweisungen des Bundes aus dem Solidarpakt II errechnet sich ein strukturelles Defizit (Zeile 14) von rd. einer Milliarde Euro. Dieses Ergebnis unterstreicht, dass unverändert erheblicher Konsolidierungsbedarf besteht, um ab dem Jahr 2020 die Schuldenbremse einzuhalten.

Die Konsolidierung eines strukturell unausgeglichene Haushalts kann nur durch dauerhaft wirkende Einsparungen und/oder Einnahmesteigerungen gelingen. Bei Letzterem sind die Einflussmöglichkeiten gering, da das Land nur über eingeschränkten Einfluss auf die Steuergesetzgebung verfügt. Dauerhaft wirkende Einsparungen kann das Land durch Eingriffe in landesgesetzliche Bestimmungen erzielen.

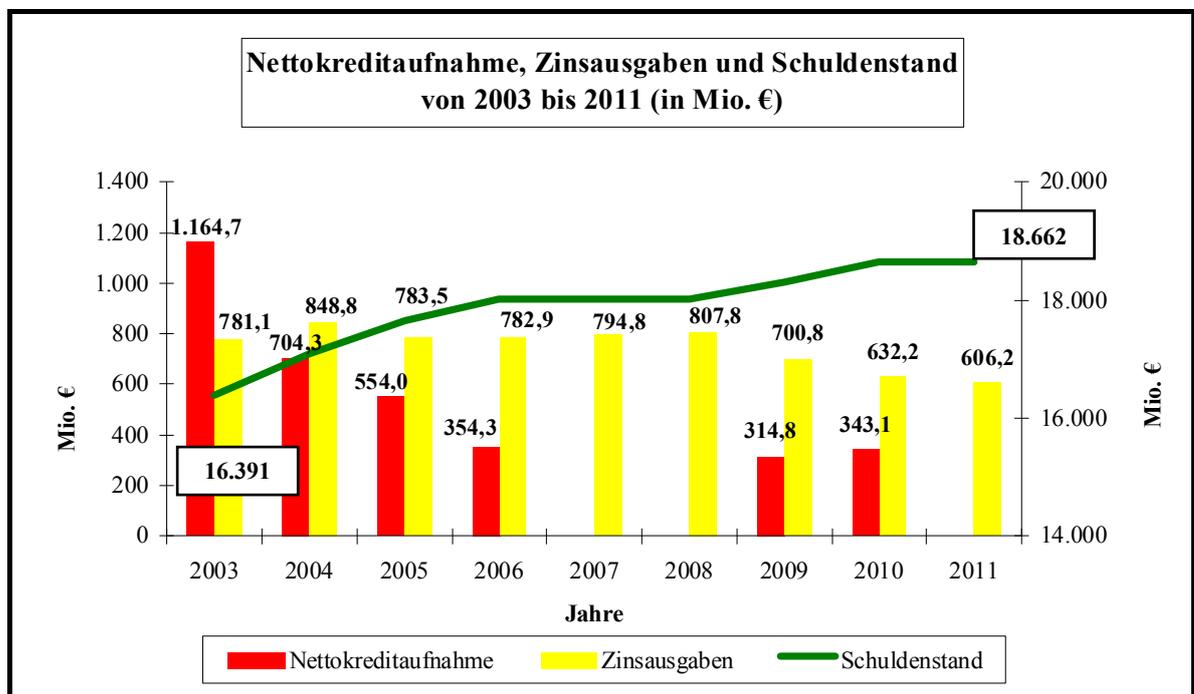
Da das Land nur über sehr begrenzte Möglichkeiten zur dauerhaften Erhöhung seiner Einnahmen verfügt, muss der Schwerpunkt auf Einsparungen bei den Ausgaben liegen. Der LRH empfahl dem Ministerium der Finanzen (MdF) schon in den Vorjahren, zur Fortsetzung des Konsolidierungskurses ein Handlungskonzept zu entwickeln. Im Mittelpunkt dieses Konzepts sollte die Aufgabenkritik stehen mit dem Ziel, die Wahrnehmung von Aufgaben auf die staatlichen Kernkompetenzen zu beschränken (§ 5 Abs. 2 LOG²⁰¹).

Ein solches Handlungskonzept würde mit der Verpflichtung des Landes Brandenburg nach dem Grundgesetz korrespondieren, den Haushalt in der Übergangsphase bis zum Jahr 2019 so aufzustellen, dass Brandenburg ab dem Jahr 2020 die Schuldenbremse einhält. Die Vorschläge der Stabsstelle für Verwaltungsmodernisierung im Ministerium des Innern könnten Teil des Handlungskonzeptes sein.

8.5 Nettokreditaufnahme, Finanzierungssaldo, Zinsausgaben und Schuldenstand

Das Haushaltsjahr 2011 schloss mit einem Haushaltsüberschuss von 167,2 Mio. Euro ab (Nettokreditaufnahme 2010: 343,1 Mio. Euro). Der Finanzierungssaldo²⁰² betrug 145,2 Mio. Euro (2010: minus 317,6 Mio. Euro). Das Land leistete 2011 Zinsausgaben von 606,2 Mio. Euro (2010: 632,2 Mio. Euro). Die Schulden blieben auf der Grundlage des Jahresabschlusses bei 18.662 Mio. Euro (7.470 Euro je Einwohner).

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



Quellen: 2003 bis 2011: Ist lt. Kassenabschluss

²⁰¹ Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz - LOG) in der Fassung vom 20. Dezember 2010 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I Nr. 42).

²⁰² Der Finanzierungssaldo errechnet sich aus der Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben.

Die Darstellung verdeutlicht, dass der kontinuierliche Rückgang der Nettokreditaufnahme zu einer Verlangsamung des Anstiegs der Verschuldung und einer weitgehend konstanten Entwicklung der Zinsausgaben von 2005 bis 2008 führte. Auf Grund der günstigen Finanzierungsbedingungen am Kapitalmarkt sanken seit dem Jahr 2008 die Zinsausgaben um 201,6 Mio. Euro (25 %).

Aus der nachfolgenden Grafik ist abzulesen, wie sich die Finanzierungsbedingungen des Landes am Kapitalmarkt seit dem Jahr 2008 entwickelten. Die Kurven bilden die Zinsentwicklung für festverzinsliche Kredite mit unterschiedlichen Laufzeiten seit dem 1. Quartal 2008 bis zum 2. Quartal 2012 (Stichtag 17. Juni 2012) ab. Die schwarze Kurve steht für festverzinsliche Kredite mit einer Laufzeit von 10 Jahren (10y, [y: Jahr]), die blaue von fünf Jahren (5y) und die rote Kurve von sechs Monaten (6 M Euribor). Die Kurvenläufe visualisieren die Höhe des Zinses zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme. Beispiel: Bei einem Kredit mit einer Laufzeit von 10 Jahren (schwarze Kurve), der zu Beginn des 1. Quartals 2008 aufgenommen wurde, betrug der Zins etwas mehr als 4,5 %. Vier Jahre später, zu Beginn des 2. Quartals 2012, war der Zins eines Kredits mit einer Laufzeit von ebenfalls 10 Jahren um mehr als zwei Prozentpunkte auf unter 2 % gesunken. Ein Kredit mit einer Laufzeit von sechs Monaten kostete zu Beginn des vierten Quartals 2008 ebenfalls etwas mehr als 4,5 %. Zum Stichtag 17. Juni 2012 war der Zins für einen Sechs-Monats-Kredit auf nahe 0 % gefallen.

Die Kurvenverläufe²⁰³ zeigen, wie dramatisch sich die Zinsen seit Beginn der Finanz- und Schuldenkrise (viertes Quartal 2008) reduzierten.



Quelle: Thomson Reuters

²⁰³ 10y: festverzinslicher Kredit mit einer Laufzeit von zehn Jahren.

5y: festverzinslicher Kredit mit einer Laufzeit von fünf Jahren.

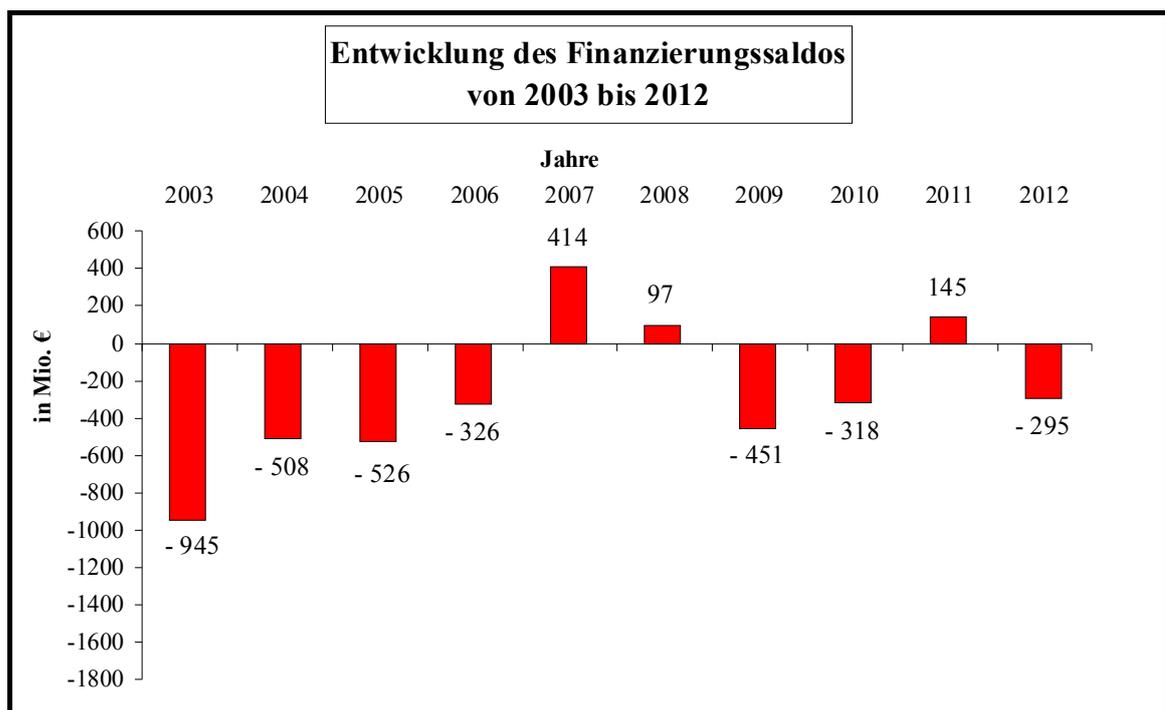
6 M Euribor: festverzinslicher Kredit mit einer Laufzeit von drei Monaten. (Euro InterBank Offered Rate [EURIBOR] ist der Zinssatz für Termingelder in Euro im Interbankengeschäft).

Brandenburg profitierte von dieser Entwicklung. Allerdings verwendete das Land diese Minderausgaben nicht zur nachhaltigen Konsolidierung des Landeshaushaltes, sondern zur Finanzierung von Mehrausgaben bei anderen Ausgabearten.

Aus den Zinsverläufen wird ebenfalls deutlich, dass hier ein großes Risiko für den Landeshaushalt besteht. Da nicht davon auszugehen ist, dass das aktuell niedrige Zinsniveau noch mehrere Jahre Bestand haben wird, ist mittel- und langfristig mit einem Anstieg der Zinsen und folglich der Zinsausgaben zu rechnen. Vorsorge durch den Abbau der Verschuldung des Landes traf die Landesregierung bislang nicht.

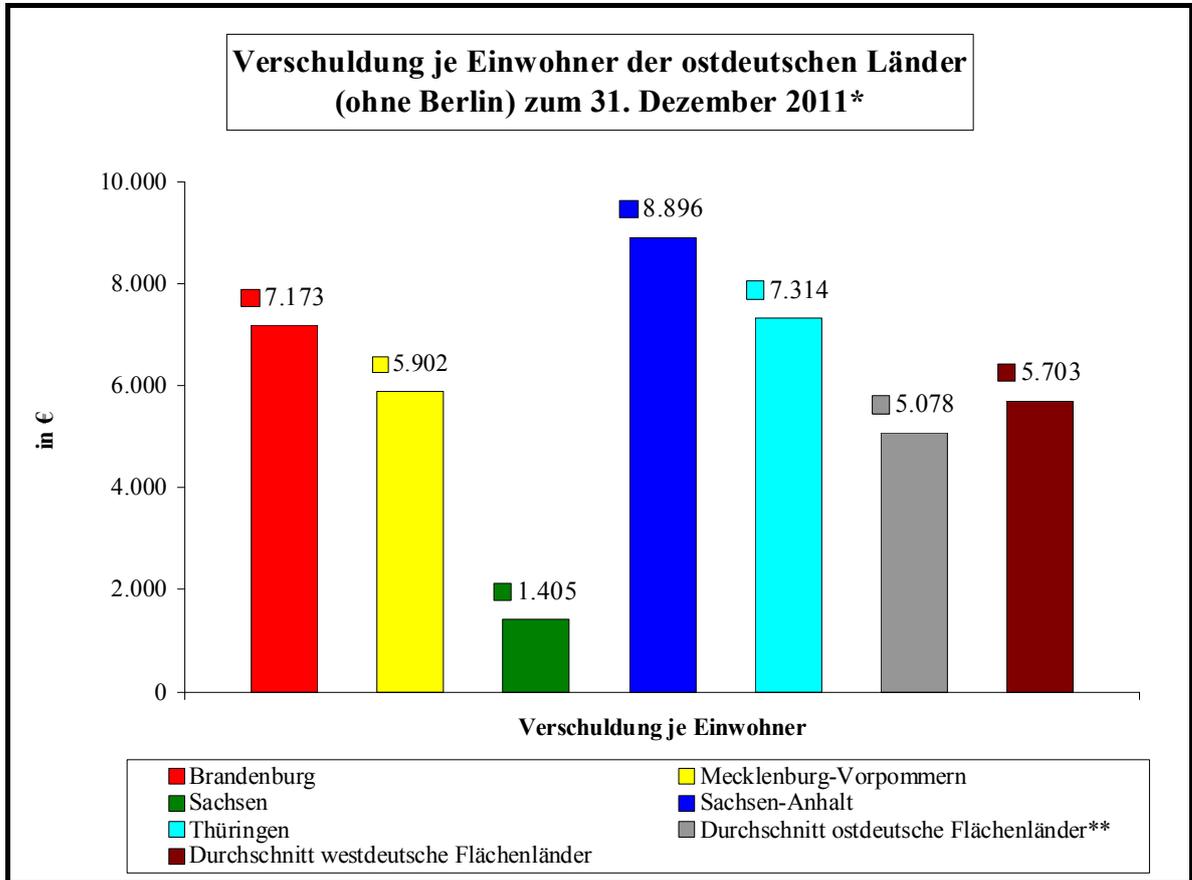
Auf Grund der wirtschaftlichen Erholung verbesserte sich im Haushaltsjahr 2011 die Haushaltslage weiter. Allerdings ist diese Verbesserung ausschließlich auf deutlich gestiegene Einnahmen zurückzuführen. Die bereinigten Einnahmen lagen im Jahr 2011 um 642,6 Mio. Euro (7 %) über dem Vorjahr. Gleichzeitig leistete das Land 2011 um 179,8 Mio. Euro höhere bereinigte Ausgaben. Nachhaltige Ausgabenreduzierungen sind nicht zu verzeichnen. Die Einsparungen bei den Zinsausgaben nutzte das Land auch 2011 vollständig, um Mehrausgaben an anderer Stelle zu finanzieren.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung des jährlichen Finanzierungssaldos in den Jahren 2003 bis 2011 (einschließlich Haushaltsplan 2012).



Quellen: 2003 bis 2011: Ist lt. Kassenabschluss
2012: 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 2011; eigene Berechnung des LRH (Bevölkerung zum 30. Juni 2011)

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

** ohne Brandenburg

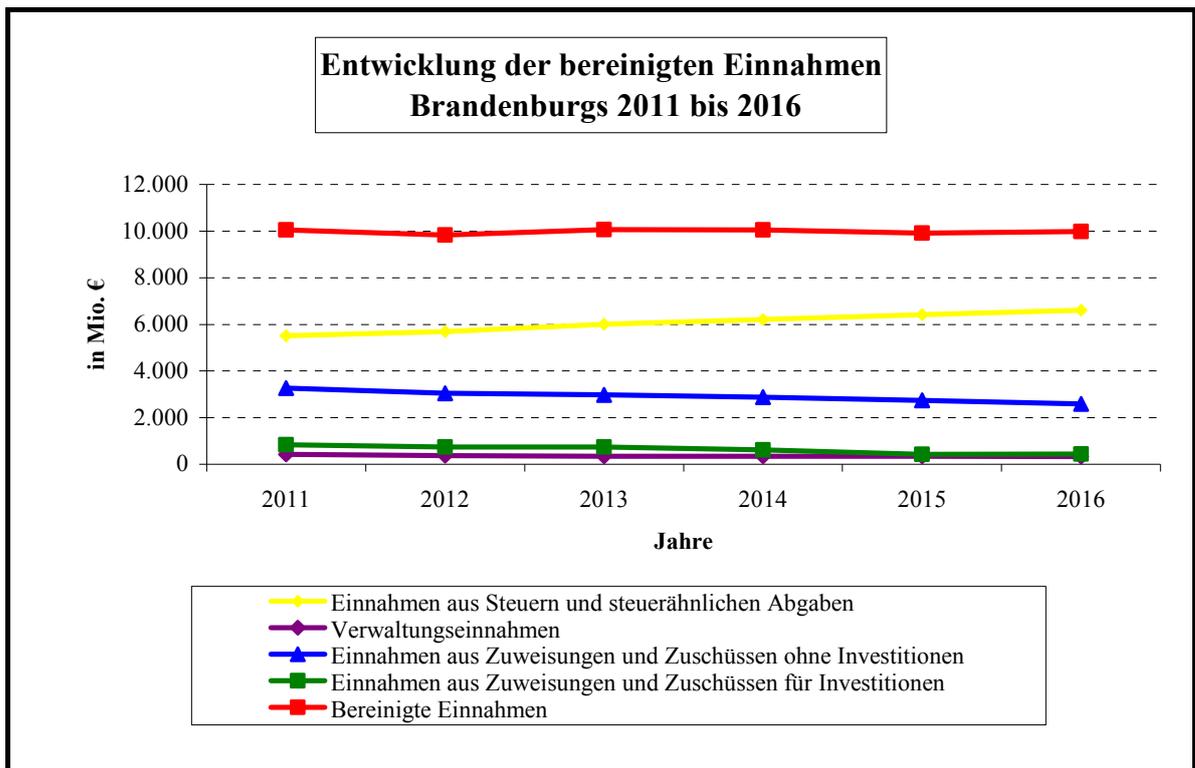
Zum 31. Dezember 2011 betrug der Schuldenstand des Landes Brandenburg je Einwohner 7.173 Euro²⁰⁴. Dies entspricht einer Erhöhung je Einwohner um 92 Euro zum Vorjahr. Die höchste Verschuldung unter den neuen Ländern wies unverändert mit 8.896 Euro je Einwohner Sachsen-Anhalt auf. Im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer lastete auf jedem Einwohner Brandenburgs eine um 1.470 Euro höhere Schuldenlast. Bemerkenswert ist, dass die Verschuldung der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen gegenüber 2010 um 54 Euro bzw. 171 Euro je Einwohner gesunken ist. Die Landesregierungen nutzten die Haushaltsüberschüsse, um ihre Verschuldung zu verringern.

²⁰⁴ Da Angaben zum Schuldenstand der Länder nach dem Abschluss des Haushaltsjahres 2011 nicht vorliegen, wurde der Ländervergleich auf der Grundlage der Vierteljahresstatistik über den Schuldenstand am 31. Dezember 2011 durchgeführt. Der an anderen Stellen im Text genannte Schuldenstand je Einwohner Brandenburgs von 7.470 Euro je Einwohner ergibt sich auf der Grundlage der Nettokreditaufnahme zum Abschluss des Haushaltsjahres 2011.

8.6 Eckwerte der mittelfristigen Finanzplanung

Die Landesregierung hat am 10. Juli 2012 die Eckwerte der mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2012 bis 2016 beschlossen. Sie hält an ihrem Ziel fest, ab dem Haushaltsjahr 2014 auf eine Nettokreditaufnahme zu verzichten. Der hierfür notwendige haushaltspolitische Handlungsbedarf lässt sich aus einer Analyse der Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben ableiten.

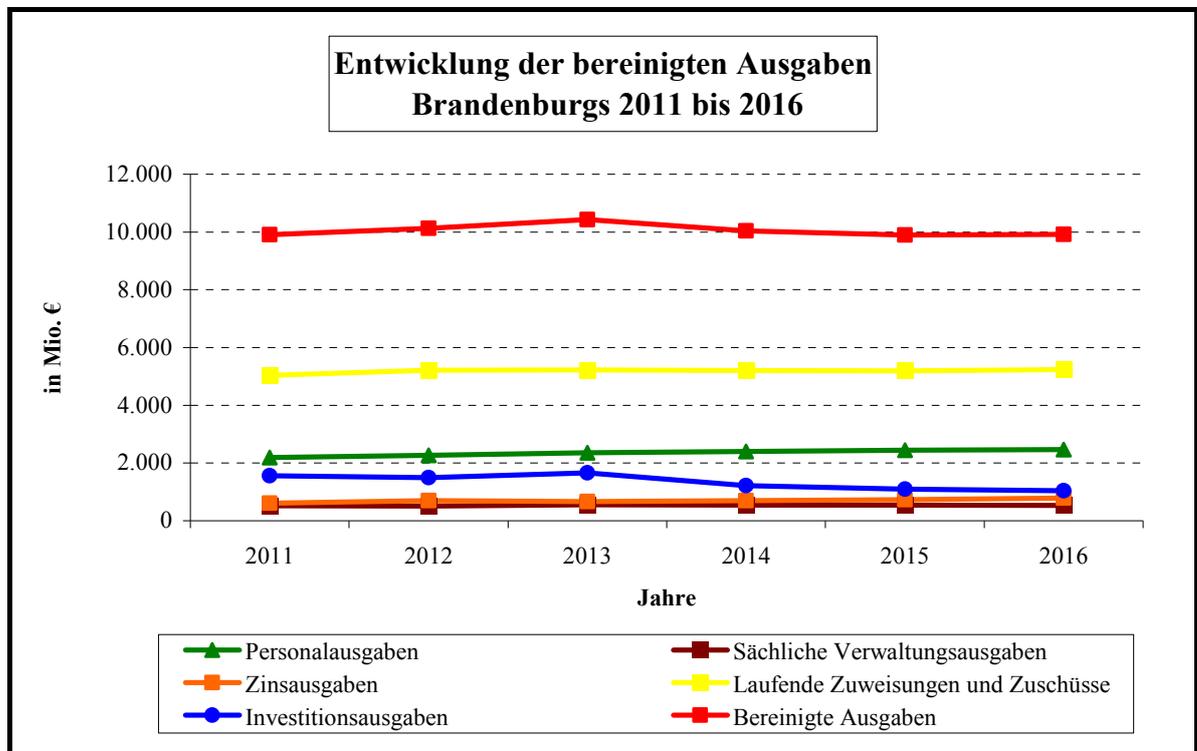
Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der bereinigten Einnahmen insgesamt und nach Einnahmearten:



Quellen: 2011: Ist lt. Kassenabschluss
 2012: Haushaltsplan
 2013 bis 2014: Entwurf des Haushaltsgesetzes
 2015 bis 2016: Finanzplan des Landes Brandenburg (Stand: 14. August 2012)

Das MdF geht davon aus, dass das Land im Zeitraum bis 2016 im Mittel über bereinigte Einnahmen von rd. 10 Mrd. Euro verfügen wird. Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sollen nach der Prognose des MdF in den Jahren 2011 bis 2016 um 1,1 Mrd. Euro von 5.515,9 Mio. Euro auf 6.616,9 Mio. Euro steigen. Dies entspricht einem jahresdurchschnittlichen Anstieg von 4 %. Nach der Planung des MdF gleicht dieser Zuwachs den Rückgang der Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen ohne Investitionen um 21 % und Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen um 47 % bis 2016 aus.

Im Vergleich zu den bereinigten Einnahmen weisen die bereinigten Ausgaben insgesamt und die einzelnen Ausgabenarten folgende Entwicklung aus:



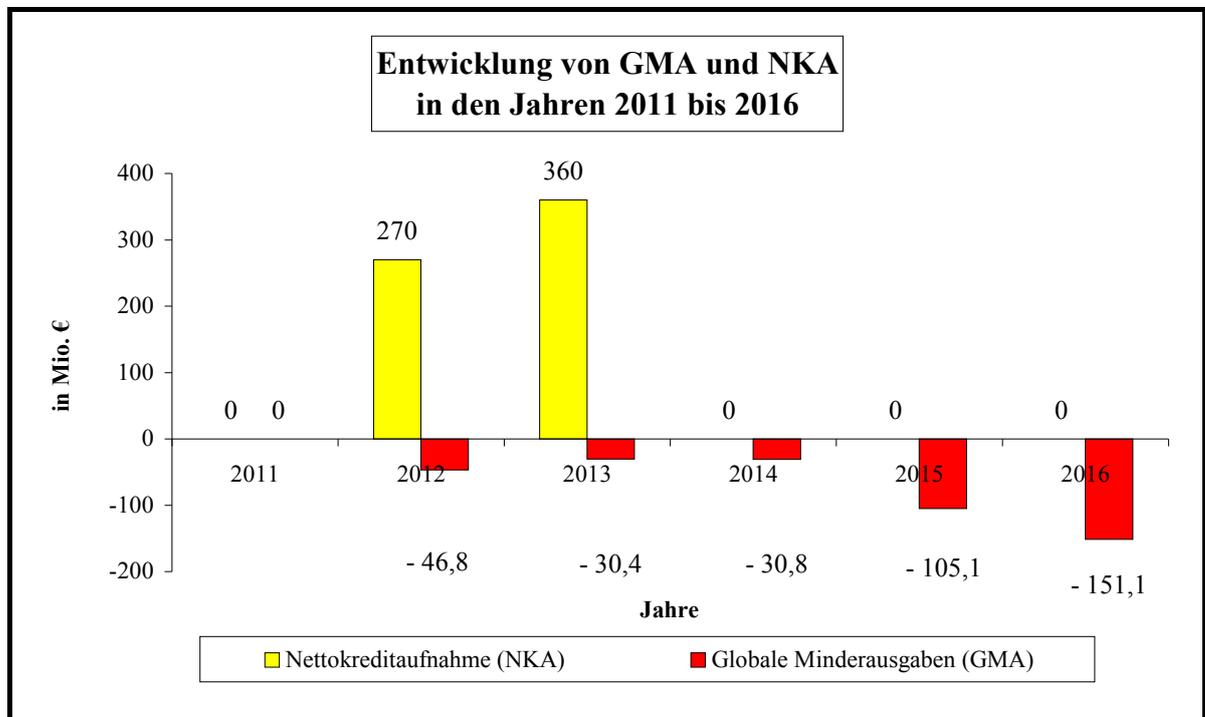
Quellen: 2011: Ist lt. Kassenabschluss
 2012: Haushaltsplan
 2013 bis 2014: Entwurf des Haushaltsgesetzes
 2015 bis 2016: Finanzplan des Landes Brandenburg (Stand: 14. August 2012)

Nach Einschätzung des MdF werden sich die bereinigten Ausgaben im Jahr 2016 mit 9.914,6 Mio. Euro auf dem Niveau des Jahres 2011 von 9.910,5 Mio. Euro befinden. Die Mehrausgaben im Zusammenhang mit dem Flughafenneubau in Schönefeld hat das MdF mit 222 Mio. Euro in 2013 und 30 Mio. Euro in 2014 etatisiert. Dies führt dazu, dass die bereinigten Ausgaben im Jahr 2013 auf 10.431,0 Mio. Euro steigen werden. Im Jahr 2014 sinken sie auf 10.039,4 Mio. Euro.

Nach der aktuellen Finanzplanung werden die Personalausgaben zwischen 2011 und 2016 von 2.191,2 Mio. Euro auf 2.471,0 Mio. Euro (12,8 %) ansteigen. Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen werden bis 2016 um 3 % von 5.032,2 Mio. Euro in 2011 auf 5.232 Mio. Euro zunehmen. Die Ausgaben für Zinsen werden sich bis 2016 um 30,5 % von 606,2 Mio. Euro (2011) auf 791,1 Mio. Euro erhöhen.

Die Mehrausgaben werden durch eine stetige Absenkung der Investitionsausgaben weitgehend kompensiert. Bis zum Jahr 2016 sinken sie um ein Drittel von 1.563,8 Mio. Euro (2011) auf 1.038,5 Mio. Euro. Die Investitionsquote wird nach den Planungen des MdF 2016 knapp über 10 % liegen, was dem Niveau der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer im Jahr 2011 entspricht.

Die Landesregierung verfolgt unverändert das Ziel, ab dem Jahr 2014 auf eine Nettokreditaufnahme zu verzichten. Hierzu müssen die Finanzierungslücken, die in den Globalen Minderausgaben zum Ausdruck kommen, geschlossen werden.



Unter den Annahmen der mittelfristigen Finanzplanung muss das Land in den Jahren 2014 bis 2016 insgesamt rd. 287 Mio. Euro einsparen, um ab dem Jahr 2014 auf eine Nettokreditaufnahme verzichten zu können.

Die Rückführung der Nettokreditaufnahme auf Null ab 2014 beruht auf zwei Entwicklungen: dem unterstellten Anstieg der Steuereinnahmen bis 2016 um 4 % im Jahresdurchschnitt und dem kontinuierlichen Rückgang der Investitionsausgaben. Nach Überzeugung des LRH wird dieser Ansatz nicht ausreichen, den Haushalt nachhaltig zu konsolidieren und ihn auf eine stabile, insbesondere krisenfeste Basis zu stellen. Substantielle Einschnitte bei den Konsumausgaben werden notwendig sein.

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

Der Stabilitätsrat²⁰⁵ 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.

²⁰⁵ Artikel 109 a Nr. 1 GG sowie Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz - StabiRatG) in der Fassung vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702).

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. Nach Feststellung des Stabilitätsrates in seiner Sitzung am 24. Mai 2012 droht dem Land Brandenburg keine Haushaltsnotlage.

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.
- Die Standardprojektion basiert - wie das Ministerium der Finanzen in seinem Bericht an den Stabilitätsrat selbst ausführt²⁰⁶ - 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.

Die Feststellung des Stabilitätsrates, dem Land Brandenburg drohe keine Haushaltsnotlage, lässt nicht den Schluss zu, dass die Haushaltspolitik des Landes geeignet ist, die Schuldenbremse einzuhalten. Das strukturelle Defizit 2011 zeigt, dass noch erheblicher Konsolidierungsbedarf besteht.

8.8 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 kommunalen Finanzausgleichs²⁰⁷ werden sie angemessen an den Steuereinnahmen und anderen Einnahmen des Landes (Verbundmasse) zur Ergänzung ihrer eigenen Erträge und Einzahlungen beteiligt. Auch erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände für die Wahrnehmung von Aufgaben, die das Land ihnen übertragen hat, einen Kostenausgleich.

²⁰⁶ Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg, Stabilitätsbericht des Landes Brandenburg 2010, S. 9.

²⁰⁷ Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz - BbgFAG) in der Fassung vom 19. Dezember 2011 (GVBl. I Nr. 35).

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

Leistungen des Landes an Kommunen im Rahmen des BbgFAG							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	in Mio. €						
Steuerverbundmasse (netto)	1.634	1.667	1.662	1.711	1.730	1.732	1.740
Zuweisungen nach dem BbgFAG außerhalb des Steuerverbunds	239	249	282	271	275	282	289
Gesamt²⁰⁸	1.873	1.916	1.944	1.982	2.005	2.014	2.029

Quellen: 2010 und 2011: Haushaltsrechnungen
 2012: Soll lt. BbgFAG und Haushaltsplan
 2013 bis 2016: Schreiben des MdF vom 18. Mai 2012
 (Abweichungen durch Rundungen)

Aus der Verbundmasse werden insbesondere die allgemeinen und die investiven Schlüsselzuweisungen gespeist. Weitere Zuweisungen erhalten die Kommunen im Rahmen des Schullastenausgleichs, des Familienleistungsausgleichs und aus verschiedenen Sonderausgleichsfonds. Überdies leistete das Land im Jahr 2011 Ausgaben von 190 Mio. Euro an die Kommunen zum Ausgleich der Mehrbelastungen durch das 4. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“)²⁰⁹. Das Land Brandenburg nimmt diesen Betrag als SoBEZ ein und gibt ihn ungekürzt an die Kommunen weiter.

8.9 Stand der Abwicklung der EU-Programme der Förderperiode 2007 - 2013

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. Der Einsatz der Strukturfonds-Mittel in der neuen Förderperiode 2007 bis 2013²¹⁰ basiert auf den Operationellen Programmen des Landes Brandenburg für den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)²¹¹ und für den Europäischen Sozialfonds (ESF)²¹². 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 Milliarde Euro (EFRE: 743,4 Mio. Euro und ESF: 268,1 Mio. Euro) auf die Regionen mit Übergangsunterstützung („Brandenburg Südwest“).

²⁰⁸ 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).

²⁰⁹ Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) in der Fassung vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954).

²¹⁰ Das geplante Volumen der Zuweisungen der EU an das Land Brandenburg für die Förderperiode 2000 - 2006 betrug 3.225,2 Mio. Euro. Aus dem Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) steht noch ein Restzahlungsbetrag von 42,4 Mio. Euro aus, den das Land fristgerecht im September 2010 beantragte.

²¹¹ Commom Code for Identification (CCI): 2007 DE 16 1 Programme Opérationnel (PO) 002 vom 7. September 2007.

²¹² 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)²¹³ eingesetzt. Seine Förderschwerpunkte wurden im Entwicklungsplan für den ländlichen Raum (EPLR) Brandenburgs und Berlins 2007 bis 2013²¹⁴ 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 2011.

Programme des Landes Brandenburg 2007 bis 2013						
Operationelle Programme/ Entwicklungsplan	Öffentliche Ausgaben gesamt			EFRE / ESF / ELER		
	Plan	Ausgaben Ist	Anteil Ist	Plan	Ausgaben Ist	Anteil Ist
	2007-2013	2007-2011	an Plan	2007-2013	2007-2011	an Plan
	in Mio. €	in Mio. €	in %	in Mio. €	in Mio. €	in %
EFRE Ziel „Konvergenz“*	1.878,9	988,1	52,6	1.498,7	713,0	47,6
davon: Regionen mit Übergangs- unterstützung		531,8		743,3	380,8	51,2
ESF Ziel: „Konvergenz“*	802,3	361,1	45,0	620,2	309,2	49,9
davon: Regionen mit Übergangs- unterstützung	347,0	159,9	46,1	268,1	138,3	51,6
EPLR* ²¹⁵	1.468,9	732,7	49,9	1.139,6	566,6	49,7
Summe	4.150,1	2.081,9	50,2	3.258,5	1.588,8	48,8

Quelle: Schreiben des MdF vom 18. Mai 2012

* 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. Die verantwortlichen Stellen leisteten bislang erst knapp die Hälfte der geplanten Ausgaben.

²¹³ Der ELER und der Europäische Fischereifonds (EFF) ersetzen den EAGFL und die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ bzw. den FIAF. ELER und EFF haben eigene rechtliche Grundlagen und sind nicht mehr Teil der Kohäsionspolitik der EU.

²¹⁴ CCI: 2007 DE06RP007 vom 5. September 2007.

²¹⁵ Für Fördermaßnahmen im Land Berlin wurden im Berichtszeitraum öffentliche Ausgaben von 411.332,49 Euro geleistet. Hiervon entfiel auf die EU-Beteiligung ein Anteil von 230.649,64 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)²¹⁶ 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)²¹⁷.

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.

8.10 Haushaltswirtschaftliche Quoten

8.10.1 Land Brandenburg

Die haushaltswirtschaftlichen Quoten des Landes stellen sich im Zeitraum 2007 bis 2011 wie folgt dar:

Haushaltswirtschaftliche Quoten					
	2007	2008	2009	2010	2011
	in %				
Steuerdeckungsquote	55,8	55,5	50,2	52,6	55,7
Nettokreditfinanzierungsquote	0,0	0,0	3,2	3,5	0,0
Personalausgabenquote ²¹⁸	20,8	20,1	20,5	22,0	22,1
Personalausgabenquote II ²¹⁹	25,6	24,9	25,7	27,5	27,8
Bereinigte Zinssteuerquote	14,5	14,5	14,0	12,3	11,0
Investitionsquote	17,4	16,3	17,5	16,9	15,8

Quellen: MdF und Berechnungen des LRH
2007 bis 2011: Ist lt. Kassenabschluss

Die Steuerdeckungsquote drückt das Verhältnis der Steuereinnahmen zu den bereinigten Ausgaben aus. Infolge der Steuermehreinnahmen stieg sie gegenüber dem Vorjahr um 3,1 Prozentpunkte auf 55,7 %.

²¹⁶ CCI: 2007 Cross-Border (CB) 163 PO 011 vom 25. März 2008.

²¹⁷ CCI: 2007 CB 163 PO 019 vom 28. März 2008.

²¹⁸ Anteil der Personalausgaben (einschließlich personalbezogener Sachausgaben) an den bereinigten Ausgaben.

²¹⁹ 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 2011 erhöhte sich gering im Vergleich zum Vorjahr um 0,1 Prozentpunkte.

Die bereinigte Zinssteuerquote (Anteil der Zinsausgaben an den Einnahmen aus Steuern) sank 2011 von 12,3 % auf 11,0 %. 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 2010 um 1,1 Prozentpunkte gesunken.

8.10.2 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 ostdeutschen Flächenländer (ohne Brandenburg) und der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer gegenübergestellt.

Haushaltswirtschaftliche Quoten						
	2010			2011		
	Brandenburg	Ostdeutsche Flächenländer (ohne Brandenburg)	Finanzschwache westdeutsche Flächenländer	Brandenburg	Ostdeutsche Flächenländer (ohne Brandenburg)	Finanzschwache westdeutsche Flächenländer
	in %					
Steuerdeckungsquote	51,2	49,1	64,2	51,9	50,8	62,5
Bereinigte Zinssteuerquote	12,3	10,3	13,3	12,8	9,5	13,4
Zinsausgabenquote	6,3	5,1	8,5	6,6	4,8	8,3
Investitionsquote*	16,3	19,3	9,7	16,1	19,1	10,0

Quellen: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes Fachserie 14, Reihe 2, 1. bis 4. Vierteljahr 2010 und 2011; eigene Berechnungen

* berechnet auf der Grundlage der Ausgaben der Kapitalrechnung

Der Vergleich verdeutlicht die unverändert ungünstige Struktur des Landeshaushaltes Brandenburgs im Vergleich zu den übrigen ostdeutschen Ländern (ohne Berlin). Sie drückt sich in dem höheren Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen (plus 3,3 Prozentpunkte) und an den bereinigten Ausgaben (plus 1,6 Prozentpunkte) aus bei gleichzeitig geringerem Anteil der Investitionen an den bereinigten Ausgaben.

III

Besondere Prüfungsergebnisse und prüfungsbegleitende Beratungen

Ministerpräsident und Staatskanzlei

9 Organisation und Finanzierung des „Sommerfestes der Landesregierung“

Die Staatskanzlei und ein Verein richteten in den Jahren 2010 und 2011 ein gemeinsames Sommerfest aus, in der Öffentlichkeit wahrgenommen als das "Sommerfest der Landesregierung". Sie schlossen Vereinbarungen, die dem Verein die Durchführung und Finanzierung der Sommerfeste sowie das gesamte Veranstaltungs- und Finanzierungsrisiko übertrugen.

Die Vereinbarungen ermöglichten es dem Verein, eine Agentur zur Organisation des Sommerfestes ohne öffentliches Vergabeverfahren auszuwählen. Im Gegensatz zur Staatskanzlei war er nicht verpflichtet, das Vergaberecht anzuwenden. Er beauftragte in beiden Jahren dieselbe Agentur.

Die Staatskanzlei konnte über die Sponsoreneinnahmen und die Ausgaben der Sommerfeste keinen Nachweis erbringen. Sie wies die Einnahmen aus diesem Sponsoring nicht im Landeshaushalt aus. Das Ministerium des Innern führte die Beträge in seinen Sponsoringberichten nicht auf, obwohl die Leistungen für Veranstaltungen verwendet worden waren, welche die Landesregierung mitveranstaltet hatte.

9.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte Organisation und Finanzierung der gemeinsamen Sommerfeste der Landesregierung und eines Vereins. Zu den Aufgaben des Vereins gehörte auch die Pflege der Kontakte zwischen Wirtschaft, Medien, Politik und Verwaltung.

9.2 Prüfungsergebnisse

9.2.1 Organisation und Finanzierung der Sommerfeste

9.2.1.1 Charakter der Sommerfeste

Die Sommerfeste entstanden aus der Zusammenlegung von zwei Veranstaltungen der Staatskanzlei und des Vereins. Sie dienten zu Beginn im Wesentlichen der Pflege der Kontakte zwischen Vertretern aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft. Mittlerweile hat sich der Kreis der rd. 3.000 Gäste auf Persönlichkeiten zum Beispiel aus Sport, Wissenschaft, Diplomatie und Kultur erweitert. Die Staatskanzlei übte maßgeblichen Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung der Sommerfeste aus. Sie legte die Veranstaltungstermine fest, war eng in die konzeptionelle Vorbereitung eingebunden und stellte an den Veranstaltungsabenden eigenes Personal für die Betreuung von Gästen oder die Einlasskontrolle zur Verfügung. Der Ministerpräsident des Landes Brandenburg, die Bevollmächtigte des Landes Brandenburg beim Bund sowie der Präsident des Vereins luden zu den Sommerfesten ein.

9.2.1.2 Finanzierung der Sommerfeste

Durch schriftliche Vereinbarungen (im Folgenden: Vereinbarungen) verpflichteten sich die Staatskanzlei und der Verein in den Jahren 2010 und 2011, gemeinsame Sommerfeste auf dem Gelände "Krongut Bornstedt" zu initiieren. Diese Vereinbarungen enthielten Finanzierungs- und Haftungsabsprachen.

Die Staatskanzlei sicherte verbindlich zu, dass sie für das kulturelle Rahmenprogramm bis zu 25.000 Euro zur Verfügung stellen und Portokosten von jeweils 3.850 Euro für 5.000 Einladungs- und Rückantwortkarten sowie 3.700 Einlasskarten übernehmen werde. Nachforderungen des Vereins gegen die Staatskanzlei waren ausgeschlossen.

Der Verein war berechtigt, seinen Leistungsanteil im Rahmen von Sachsponsoring und über finanzielle Sponsorenbeteiligungen aufzubringen und den Sponsoren Leistungspakete (u. a. Eintrittskarten, Informationsstände) zur Verfügung zu stellen. Als Gegenleistung erhielten Sponsoren die Möglichkeit, sich zu präsentieren und mit Vertretern der Politik Gespräche zu führen.

Der Verein stellte die Staatskanzlei von allen Haftungsfolgen frei. Dies betraf auch Schadensersatzansprüche aus Urheberrechtsverletzungen.

Ferner übernahm der Verein nach den Vereinbarungen die Verantwortung für das Finanzierungsrisiko. Trotz ihrer maßgeblichen Rolle trug die Staatskanzlei zur Finanzierung der Veranstaltung weniger als 10 % bei.

Die Ausgaben für das kulturelle Rahmenprogramm waren im Kapitel 02 030 (Vertretung des Landes beim Bund) Titel 541 10 (Veranstaltungen, Besucherbetreuungen) veranschlagt. Die Erläuterungen zu diesem Titel enthielten keinen Hinweis auf die Sommerfeste.

9.2.1.3 Fehlende Rechnungslegung über Einnahmen und Ausgaben

Die Vereinbarungen regelten nicht, wie über Einnahmen und Ausgaben der Veranstaltung Rechnung zu legen ist. Die Staatskanzlei leistete vereinbarungsgemäß aus ihrem Einzelplan die Ausgaben für das kulturelle Rahmenprogramm (2010: 21.763,70 Euro und 2011: 24.308,50 Euro) sowie für Porto. Die sonstigen Ein- und Auszahlungen liefen über Konten Dritter, die außerhalb des Landeshaushaltes geführt wurden.

Der LRH bat die Staatskanzlei, eine Rechnung aller Einnahmen und Ausgaben des Sommerfestes 2011 vorzulegen. Hierzu war sie nicht in der Lage. Zur Begründung verwies sie auf die Vereinbarung, in der ein Nachweis von Einnahmen und Ausgaben nach Abschluss des Sommerfestes nicht geregelt sei.

Der LRH hält es zur Sicherung der staatlichen Integrität für erforderlich, dass die Staatskanzlei frühzeitig Kenntnis davon hat, aus welchen Quellen die Einnahmen für die mit dem Namen der Landesregierung verbundenen Sommerfeste stammen und an wen die Mittel fließen. Nur so kann das Land sicherstellen, dass keine unerwünschten Sponsoren auftreten, Spenden einen angemessenen Rahmen nicht überschreiten und die für die Sommerfeste gespendeten Mittel auch hierfür verwendet werden.

9.2.1.4 Nichtanwendung des Vergaberechts

Nach den Vereinbarungen war der Verein berechtigt, „Dritte mit der Veranstalterschaft zu beauftragen“. Er beauftragte eine Agentur ohne öffentliche Ausschreibung dieser Dienstleistung mit der Organisation der Sommerfeste. Seit 13 Jahren organisiert dieselbe Kommunikationsagentur die Sommerfeste.

Der Verein unterlag nicht den Bestimmungen des Vergaberechts. Insofern führten die Vereinbarungen dazu, dass die Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge nicht angewendet werden mussten.

Nach Auffassung des LRH ist bei der Organisation und Durchführung von Veranstaltungen, zu denen auch der Ministerpräsident des Landes Brandenburg einlädt, auf Grund der engen Verzahnung von Staat und Wirtschaft der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität einzuhalten. Deshalb empfiehlt der LRH der Staatskanzlei, künftig die Einhaltung der Vorschriften des öffentlichen Vergaberechts mit dem Mitveranstalter vertraglich zu vereinbaren.

9.2.2 Fehlender Nachweis in den Sponsoringberichten des Ministeriums des Innern

Das Land Brandenburg wendet in Fragen des Sponsorings die Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern²²⁰ (im Folgenden: VV-Sponsoring) an. Die VV-Sponsoring regelt, dass Sponsoring gegenüber der Öffentlichkeit offen zu legen ist. Dazu dienen

- das Buchen der Einnahmen aus Sponsoring im Landeshaushalt einschließlich Rechnungslegung und
- die Offenlegung der Geld- und Sachleistungen in den Sponsoringberichten des Landes Brandenburg.

Die Sponsoringleistungen für die Sommerfeste wurden auf Konten Dritter außerhalb des Landeshaushaltes geführt und nicht im Haushalt abgebildet. Aus diesem Grund sah die Staatskanzlei keine Notwendigkeit für eine Darlegung in den Sponsoringberichten des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg.

Sponsoring kann in geeigneten Fällen unterstützend dazu beitragen, Verwaltungsziele zu erreichen, wie das Zusammenführen von Persönlichkeiten aus verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen im Rahmen eines Sommerfestes. Gleichwohl ist in jedem Fall schon der Anschein fremder Einflussnahme zu vermeiden, um die Integrität und Neutralität staatlichen Handelns zu wahren. Aus diesem Grund hält es der LRH für notwendig, die Einnahmen aus Sponsoring für die Sommerfeste im Landeshaushalt und in den Sponsoringberichten des Ministeriums des Innern des Landes auszuweisen.

²²⁰ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen) des Bundesministeriums des Innern vom 11. Juli 2003 (VV-Sponsoring) (Bundesanzeiger Nr. 126 S. 14906).

9.3 Stellungnahme der Staatskanzlei

Die Staatskanzlei hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass es ihr und dem Verein im Rahmen der Vertragsfreiheit unbenommen gewesen sei, eine Vereinbarung über die Verteilung der Aufgaben und die Aufteilung der Kosten zu treffen. Umgekehrt habe die Staatskanzlei keine Notwendigkeit gesehen, dem Verein Vorgaben zur Anwendung der Vorschriften über das öffentliche Auftragswesen zu machen. Sie hat betont, dass die Integrität des staatlichen Handelns grundsätzlich gewährleistet sei. Insbesondere habe die Staatskanzlei Kenntnis gehabt, aus welchen wesentlichen Quellen die Einnahmen für die gemeinsamen Sommerfeste stammten. Die Staatskanzlei hat ausgeführt, dass sie in eigener Zuständigkeit das kulturelle Rahmenprogramm beauftrage und hierüber ordnungsgemäß gemäß der Landeshaushaltsordnung Rechnung ablege. In gleicher Weise verfare der Kooperationspartner für seine Aufgaben in eigener Zuständigkeit. Dies erkläre, warum die Staatskanzlei die vom LRH im Zuge der Prüfung erbetenen Daten des Kooperationspartners nicht aus eigener Kraft habe zur Verfügung stellen können.

Die Staatskanzlei hat sich dazu bereit erklärt, im Rahmen künftiger Verhandlungen mit dem Verein darauf hinzuwirken, dass die Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der gemeinsamen Veranstaltung der Staatskanzlei mitgeteilt werden.

Auch werde sie mit dem Verein vereinbaren, dass für alle eingeworbenen Sponsoreneleistungen die VV-Sponsoring Anwendung findet.

In Bezug auf die Empfehlung des LRH, die Einnahmen aus Sponsoring im Landeshaushalt zu buchen, hat die Staatskanzlei darauf hingewiesen, dass sie in diesem Fall erhebliche Planungs-, Organisations- und Durchführungsleistungen erbringen müsse. Die Staatskanzlei werde prüfen, ob unter diesen Umständen das Verwaltungsziel noch erreicht werden könne. Sie gehe davon aus, dass dem Transparenzgebot ausreichend Genüge getan sein müsste, wenn die Sponsoringleistungen vollumfänglich veröffentlicht werden. Im Übrigen werde die Staatskanzlei künftig in den Erläuterungen zu Titel 541 10 des Kapitels 02 030 auf das Sommerfest hinweisen.

9.4 Schlussbemerkung

Der LRH begrüßt, dass die Staatskanzlei

- mit dem Verein vereinbaren wird, die VV-Sponsoring anzuwenden,
- im Rahmen künftiger Vertragsverhandlungen darauf hinwirken wird, dass der Verein die Staatskanzlei über Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der gemeinsamen Veranstaltung unterrichtet und
- im Haushalt Transparenz über die Einnahmen für die Sommerfeste herstellen wird.

Ministerium des Innern

10 **Versetzung von Beamten in den Ruhestand wegen dauernder Dienstunfähigkeit**

Im Vergleich mit anderen Ländern ist der Anteil der Zurruesetzungen wegen Dienstunfähigkeit an der Gesamtzahl der Ruhestandsfälle im Land Brandenburg überdurchschnittlich hoch. Dies führt zu erhöhten Versorgungsausgaben. Die Rückführung der hohen Zahl vorzeitiger Zurruesetzungen sollte Priorität haben.

Ist die Zurruesetzung wegen dauernder Dienstunfähigkeit unvermeidlich, sind die Verfahren konsequent durchzuführen. Die Dauer der Zurruesetzungsverfahren, gerechnet vom Krankheitsbeginn bis zur Versetzung in den Ruhestand, ist unbefriedigend. Die Verfahrensdauer, auch die Unterschiedlichkeit der Verfahrensdauer, lässt sich objektiv überwiegend nicht begründen. Es fehlen verfahrenssteuernde Regelungen.

Der verzögerte Eintritt in den Ruhestand wegen dauernder Dienstunfähigkeit führt zu finanziellen Nachteilen für das Land Brandenburg.

10.1 **Prüfungsgegenstand**

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte querschnittlich die Versetzung von Beamten wegen dauernder Dienstunfähigkeit in den Ruhestand (im Folgenden Zurruesetzung) im Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBS) im Lehrerbereich, im Ministerium des Innern (MI) im Polizeibereich, und in den Ministerien der Justiz (MdJ), der Finanzen (MdF) und für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (MWE)²²¹.

²²¹ Bezeichnung bis Oktober 2009: Ministerium für Wirtschaft (MW).

10.2 Statistische Entwicklung

Im Prüfungszeitraum 1994 bis 2008 sind im Land Brandenburg 665 Beamte wegen dauernder Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt worden²²².

Der Anteil der Zurrhesetzungen an der Gesamtzahl der Ruhestandsfälle ist im Vergleich mit anderen Ländern im Land Brandenburg höher:

Land	Anteil der Zurrhesetzungen wegen Dienstunfähigkeit an der Gesamtzahl der Zurrhesetzungen (neue Länder: Angabe in Klammern absolute Zahlen)				
	2005	2006	2007	2008	2009
	in %				
Baden-Württemberg	19,8	18,1	16,2	17,2	16,2
Bayern	25,0	21,1	21,1	17,9	15,8
Berlin	34,9	32,1	32,6	31,6	32,4
Brandenburg	35,4 (85)	32,5 (76)	30,4 (109)	25,8 (109)	24,4 (108)
Bremen	20,1	13,2	13,3	15,2	15,7
Hamburg	21,5	19,4	16,9	16,0	17,2
Hessen	26,4	23,7	22,7	17,1	16,9
Mecklenburg-Vorpommern	23,0 (29)	29,0 (45)	20,8 (50)	19,9 (52)	13,3 (36)
Niedersachsen	21,9	21,1	20,7	20,4	22,6
Nordrhein-Westfalen	27,1	23,5	23,9	20,5	23,8
Rheinland-Pfalz	19,1	19,6	13,8	13,1	11,5
Saarland	30,4	31,2	33,9	32,2	30,4
Sachsen	19,8 (52)	19,6 (65)	13,6 (58)	14,4 (65)	17,4 (79)
Sachsen-Anhalt	15,4 (61)	12,7 (56)	8,8 (42)	7,8 (38)	8,7 (47)
Schleswig-Holstein	21,2	18,3	18,2	20,1	21,6
Thüringen	15,8 (37)	13,4 (43)	11,6 (46)	10,5 (41)	15,2 (66)
Neue Länder Gesamt	21,0	19,2	16,0	15,1	15,7
Alte Länder Gesamt	24,3	21,8	21,2	19,4	19,9
Länder Gesamt	24,1	21,7	20,9	19,2	19,6

Quelle: Statistisches Bundesamt

²²² Zum 31. Dezember 2011 waren es 1.012 Beamte; vgl. Haushaltslage, Teil Personalhaushalt, in diesem Jahresbericht.

Die Zahl der Versorgungsempfänger und dementsprechend die Höhe der Versorgungsausgaben werden in den nächsten Jahren in Brandenburg erheblich ansteigen. Zurruhe-setzungen haben auf die Steigerung der Versorgungsausgaben einen nicht unerheblichen Einfluss.

- Die vom Dienstherrn zu tragenden Versorgungsausgaben werden angesichts der allgemein und besonders im Beamtenbereich steigenden Lebenserwartung²²³ i. d. R. umso höher sein, je früher ein Beamter in den Ruhestand versetzt wird.
- Nach den beamtenversorgungsrechtlichen Vorschriften²²⁴ wird die Zeit vom Eintritt in den Ruhestand bis zum Ablauf des Monats der Vollendung des sechzigsten Lebensjahres für die Berechnung des Ruhegehalts zu zwei Dritteln hinzugerechnet, wenn der Beamte vor Vollendung des sechzigsten Lebensjahres wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand getreten ist (§ 13 des Beamtenversorgungsgesetzes [BeamtVG]²²⁵ - Zurechnungszeit). Das Ruhegehalt beträgt in der Regel mindestens 35 % der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge (§ 14 BeamtVG). Das Durchschnittsalter der zurruhegesetzten Beamten lag in allen geprüften Bereichen weit unter der Altersgrenze, sodass es zu einer Erhöhung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit infolge der Zurechnungszeit kam. Weiterhin wird wegen des versorgungsrechtlich festgelegten Stichtags für die Berechnung der ruhegehaltfähigen Zeiten im Beitragsgebiet (3. Oktober 1990) in den meisten Fällen die Mindestversorgung gezahlt worden sein. Damit wird eine Versorgung gezahlt, ohne dass eine äquivalente Leistung gegenüber steht.
- Zum Beispiel erhält ein Mitte der 90er Jahre verbeamteter Lehrer in der BesGr. A 12, der mit 50 Jahren nach 15 ruhegehaltfähigen Jahren wegen dauernder Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt worden ist, bis zur Erreichung der Altersgrenze von 65 Jahren eine Mindestversorgung von 35 % von 3.797,09 Euro, das sind rd. 1.330 Euro monatlich und bezogen auf die Zeit bis zum Erreichen der Altersgrenze rd. 250.000 Euro.

Deshalb sollte es für das Land hohe Priorität haben, die Zahl der Beamten, die vorzeitig in den Ruhestand versetzt werden, zu verringern. In der Fachliteratur werden hier erhebliche Effizienzreserven gesehen²²⁶.

²²³ Vgl. Raffelhüschen u. a., Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e. V., S. 52, der davon ausgeht, dass die Regelaltersgrenze im Beamtenbereich deshalb auf 68 Jahre erhöht werden müsste.

²²⁴ In Brandenburg gilt nach der Föderalismusreform I noch das sog. „versteinerte“ Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz - BeamtVG) in der bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung.

²²⁵ Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz - BeamtVG) in der bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung (Bundesgesetzblatt [BGBl.] I 2006, 1652).

²²⁶ Färber/Funke/Walther, Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung, ZBR 2011, 14 (31).

10.3 Prüfungsfeststellungen

10.3.1 Zuruhesetzungsverfahren

Die Verfahren der Zuruhesetzung wegen Dienstunfähigkeit gliedern sich in den verwaltungsseitigen und den Teil der ärztlichen Begutachtung. Die Verwaltung kann ihre Prozesse prinzipiell effizient gestalten und ggf. optimieren. Demgegenüber ist die Dauer der Erstellung der ärztlichen Gutachten grundsätzlich wegen der Individualität jeder Begutachtung und wegen der unterschiedlichen Auslastung des amtsärztlichen Dienstes nur wenig zu beeinflussen.

Der LRH prüfte von den in Tz. 10.2 genannten 665 Zuruhesetzungen 441 Fälle; außerdem untersuchte er 272 Fälle einer Langzeiterkrankung. Die Zuruhesetzungsverfahren dauerten (gerechnet von Krankheitsbeginn bis zum Eintritt in den Ruhestand) im MBS durchschnittlich 482 Kalendertage, im MI 566 Kalendertage, im MdJ 573 Kalendertage, im MdF 526 Kalendertage und im MWE 559 Kalendertage.

10.3.1.1 Entscheidung über die Dienstfähigkeit

Beamte auf Lebenszeit treten mit Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze (§ 25 des Beamtenstatusgesetzes [BeamtStG]²²⁷ i. V. m. § 45 des Landesbeamtengesetzes [LBG]²²⁸), auf Antrag bei Erreichen der sog. Antragsaltersgrenze (§ 46 Abs. 1 LBG), in den Ruhestand. Im Übrigen erfolgt eine frühere Versetzung in den Ruhestand nur dann, wenn die Beamten wegen ihres körperlichen Zustands oder aus gesundheitlichen Gründen zur Erfüllung ihrer Dienstpflichten dauernd unfähig (dienstunfähig) sind (§ 26 Abs. 1 Satz 1 BeamStG). Als dienstunfähig kann auch angesehen werden, wer infolge Erkrankung innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten mehr als drei Monate keinen Dienst getan hat und keine Aussicht besteht, dass innerhalb von sechs Monaten die Dienstfähigkeit wieder voll hergestellt ist (§ 26 Abs. 1 Satz 2 BeamStG i. V. m. § 37 Abs. 2 LBG). Der Entscheidung über die Versetzung in den Ruhestand geht ein ärztliches Gutachten voraus (§§ 40, 41 LBG). Der Dienstherr hat einen Beurteilungsspielraum²²⁹, weil die Entscheidung in Auslegung und Anwendung des unbestimmten Gesetzesbegriffes Dienstunfähigkeit ergeht.

Der LRH stellte fest, dass in rd. 75 % der abgeschlossenen Zuruhesetzungsfälle ärztliche Gutachten erst nach mehr als 100 Krankentagen angefordert worden waren. Durchschnittlich wurden ärztliche Gutachten nach 197 Krankentagen in Auftrag gegeben, im Höchstfall sogar erst nach 770 Krankentagen. Eine Dokumentation der Gründe für die Verzögerung fehlte oder die Gründe waren zweifelhaft. Es fehlte häufig an einer qualifizierten Prognoseentscheidung, ob Aussicht besteht, dass die Dienstfähigkeit des Beamten innerhalb von sechs Monaten wieder voll hergestellt sein wird. Diese Entscheidung muss in der Regel nach Ablauf des Zeitraums der „vermuteten“ Dienstunfähigkeit (dreimonatige Erkrankung innerhalb von sechs Monaten) getroffen und ggf. auf ein ärztliches Gutachten gestützt werden.

²²⁷ Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz - BeamStG) in der Fassung vom 5. Februar 2009 (BGBl. I/09 S. 160).

²²⁸ Beamtengesetz für das Land Brandenburg (Landesbeamtengesetz - LBG) in der Fassung vom 13. März 2012 (Gesetz- und Verordnungsblatt I/12 S. 5).

²²⁹ Batts, Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, § 44, Rn. 4.

In den noch nicht mit der Zurruesetzung abgeschlossenen Fällen ergab sich folgendes Bild: An dem vom LRH gesetzten Stichtag 31. März 2009 waren 551 Beamte dienstunfähig erkrankt und hatten infolge Erkrankung innerhalb von sechs Monaten mehr als drei Monate keinen Dienst getan. Gleichwohl war an diesem Stichtag in nur 97 Fällen (17,6 %) das Verfahren der Zurruesetzung wegen dauernder Dienstunfähigkeit eingeleitet worden.

Der LRH empfiehlt, die gesetzlich vorgesehene Prognoseentscheidung zeitgerecht zu treffen und zu dokumentieren.

10.3.1.2 Entscheidungsunterstützung durch ärztliche Gutachten

Das LBG trifft keine näheren Aussagen zu Inhalt und Umfang der Anforderung ärztlicher Gutachten.

Der LRH stellte fest, dass - selbst innerhalb eines Geschäftsbereichs - die Behörden Schreiben an den Arzt individuell formuliert hatten. Dies führte zu teilweise unpräzisen Fragen, etwa zum Vorliegen einer dauernden Dienstunfähigkeit, der begrenzten Dienstunfähigkeit oder der Möglichkeit der Verwendung in einer anderen Laufbahn zur Vermeidung der Zurruesetzung. Dementsprechend unpräzise fielen nicht selten die Antworten der Ärzte aus, was zusätzlichen Schriftverkehr und Zeitverzug zur Folge hatte. Im Polizeibereich lagen standardisierte Anforderungsschreiben für die ärztlichen Gutachten vor. Der LRH stellte fest, dass es die „Verständnisprobleme“ zwischen beauftragender Behörde und beauftragtem Arzt in dem beim Polizeivollzugsdienst tätigen zentralen polizeiärztlichen Dienst nicht gegeben hat.

Der LRH empfiehlt, eine Checkliste relevanter Fragestellungen, die Raum für die Besonderheiten des Einzelfalls lässt, zentral zu erarbeiten und den Ressorts zur Verfügung zu stellen. Derart standardisierte Anfragen sind zugleich Orientierung für die ärztlichen Gutachten. Dies kann die Wirtschaftlichkeit des Zurruesetzungsverfahrens erhöhen und zu mehr Rechtssicherheit führen.

Die Beauftragung von Amtsärzten²³⁰ erfolgte nach dem Wohnortprinzip, d. h., der Beamte stellt sich dem Amtsarzt vor, in dessen Bezirk er wohnt, nicht dem, in dem er seinen Dienstsitz hat. Für den Dienstherrn „Land Brandenburg“ sind also eine Vielzahl von Amtsärzten tätig, die eher selten mit der Beurteilung der Dienstfähigkeit befasst sind.

Die durchschnittliche Dauer der Erstellung amtsärztlicher Gutachten über alle geprüften Behörden hinweg betrug 110 Tage. Auch wenn die Bildung eines solchen Durchschnittswertes angesichts der unterschiedlichen Krankheitsbilder und -verläufe nicht in jeder Hinsicht aussagekräftig ist, sieht der LRH bei einer anderen Organisation Beschleunigungsmöglichkeiten.

Der LRH regt deshalb an zu prüfen, ob ein zentraler ärztlicher Dienst für die Landesverwaltung eingerichtet werden kann. Er verspricht sich davon insbesondere eine bessere Vergleichbarkeit der ärztlichen Gutachten und eine Beschleunigung des Verfahrens in allen Phasen.

In Berlin ist ein solcher zentraler amtsärztlicher Dienst eingerichtet.

²³⁰ Von externen Gutachtern wurde in der Praxis kaum Gebrauch gemacht.

10.3.1.3 Ankündigung der Versetzung in den Ruhestand

Nach § 41 LBG teilt der Dienstvorgesetzte, wenn er den Beamten auf Grund eines ärztlichen Gutachtens über den Gesundheitszustand für dienstunfähig hält, eine anderweitige Verwendung nicht möglich ist oder die Voraussetzungen für eine begrenzte Dienstfähigkeit gemäß § 27 BeamStG nicht vorliegen, dem Beamten schriftlich mit, dass seine Versetzung in den Ruhestand beabsichtigt sei. Dabei sind die Gründe für die Versetzung in den Ruhestand anzugeben. Der Beamte kann innerhalb eines Monats Einwendungen erheben.

Nach den Feststellungen des LRH kündigten die personalverwaltenden Stellen die Versetzung der Beamten in den Ruhestand jedoch über längere Zeiträume nicht an. Vom ärztlichen, das Vorliegen der Dienstunfähigkeit bestätigenden Gutachten bis zur Ankündigung der Versetzung in den Ruhestand vergingen nochmals im Durchschnitt 47 Kalendertage.

10.3.1.4 Versetzungsverfügung

Nach § 50 LBG wird die Versetzung in den Ruhestand schriftlich verfügt. Die Versetzungsverfügung ist unverzüglich nach Vorliegen der entscheidungserheblichen Tatsachen auszusprechen.

Nach den Feststellungen des LRH vergingen von der dem Beamten angekündigten Ruhestandsversetzung bis zur Versetzungsverfügung in einzelnen Fällen nochmals bis zu 334 Tage (durchschnittlich 72 Tage), obwohl die Beamten keine Einwendungen gegen die Zurruhesetzung erhoben hatten.

10.3.1.5 Zustellung des Verwaltungsaktes

Gemäß § 51 Satz 1 LBG beginnt der Ruhestand mit dem Ablauf des Monats, in dem die Versetzungsverfügung zugestellt worden ist.

In 45 Fällen wurde mit der Terminsetzung in der Versetzungsverfügung der Beginn des Ruhestandes um bis zu fünf Monate hinausgezögert, ohne dass nachvollziehbare Gründe vorlagen.

In Einzelfällen wurde das Eintrittsdatum in den Ruhestand um bis zu zwei Monate durch verspätete Zustellung der Versetzungsverfügung verzögert.

10.3.1.6 Verzögerungen bei Antragsverfahren

Nach § 40 LBG kann das Zurruhesetzungsverfahren auch durch Antrag des Beamten eingeleitet werden. In diesem Fall wird die Dienstunfähigkeit dadurch festgestellt, dass der Dienstvorgesetzte auf Grund eines ärztlichen Gutachtens (§ 43 LBG) über den Gesundheitszustand erklärt, er halte ihn nach pflichtgemäßem Ermessen für dauernd unfähig, seine Dienstpflichten zu erfüllen. Nach § 51 Satz 1 LBG beginnt der Ruhestand auch im Antragsverfahren mit Ablauf des Monats, in dem die Verfügung über die Versetzung in den Ruhestand zugestellt worden ist. Allerdings kann nach § 51 Satz 2 LBG bei der Mitteilung der Versetzung in den Ruhestand auf Antrag oder mit Zustimmung des Beamten ein früherer Zeitpunkt festgesetzt werden.

Nach den Feststellungen des LRH wurde im Geschäftsbereich des MBS in 24 Fällen dem Antrag des Beamten entsprochen, ihn in den Ruhestand zu versetzen. Obwohl die Dienstunfähigkeit in diesen Fällen überwiegend schon bei Antragstellung durch den Amtsarzt attestiert worden war, lagen zwischen Antrag und Versetzung in den Ruhestand bis zu sechs Monate. Die Zuruhesetzung wurde damit ohne erkennbaren Grund hinausgeschoben.

Im Geschäftsbereich des MdJ²³¹ wurde der Auftrag an den Arzt, Gutachten über die Dienstfähigkeit zu erstellen, erst durchschnittlich 50 Tage nach Antragstellung erteilt. Vom ärztlichen Gutachten bis zur Versetzungsverfügung vergingen im Durchschnitt nochmals 60 Tage.

10.3.1.7 Finanzielle Verluste durch verzögerte Verfahren

Werden Verfahren später als geboten eingeleitet oder Zuruhesetzungen trotz ärztlicher Gutachten über das Vorliegen der dauernden Dienstunfähigkeit nicht unverzüglich verfügt, treten finanzielle Nachteile ein. Solche Nachteile ergeben sich schon aus der laufenden Zahlung der Differenz zwischen der Besoldung und der bei Zuruhesetzung zustehenden Versorgung in Höhe von mindestens 28,25 % der ruhegehaltfähigen Besoldung²³². Diese Differenz dürfte wegen der Versorgungslastenteilung bei Beamten aus den alten Ländern - die früheren Dienstherrn zahlen den auf die Dienstzeit bei ihnen entfallenden Teil der Versorgung - und der Beschränkung der ruhegehaltfähigen Dienstzeiten bei den Beamten aus der ehemaligen DDR auf Zeiten nach dem 3. Oktober 1990 viel höher ausfallen.

10.3.1.8 Wiederherstellung der Dienstfähigkeit

Eine erneute Berufung in das Beamtenverhältnis kann nach § 29 BeamtStG i. V. m. § 42 LBG dann erfolgen, wenn dem wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Beamten im Bereich des früheren Dienstherrn ein Amt seiner früheren oder einer anderen Laufbahn mit mindestens demselben Endgrundgehalt übertragen werden soll und zu erwarten ist, dass er die gesundheitlichen Anforderungen, die dieses Amt stellt, erfüllt.

Reaktivierungen von in den Ruhestand versetzten Beamten fanden in nur sieben Fällen statt.

Ebenso wie das Instrument der begrenzten Dienstfähigkeit ist auch die Reaktivierung wieder dienstfähig gewordener Beamter eine geeignete Maßnahme, die Versorgungskosten zu reduzieren. Der LRH empfiehlt deshalb auch insoweit, im Zuge der Standardisierung der Aufträge zu ärztlichen Gutachten auch eine Aussage des Arztes über eine mögliche Reaktivierung des Beamten vorzusehen.

Auf Seiten der Dienststelle sind zur Prüfung möglicher Reaktivierungen ärztliche Nachuntersuchungen konsequent und termingerecht zu veranlassen.

²³¹ Ohne Richter.

²³² 100 % Besoldung abzüglich Höchstsatz der Versorgung von 71,75 %.

10.4 Folgerungen

Eine vorzeitige Versetzung in den Ruhestand wegen dauernder Dienstunfähigkeit ist in aller Regel mit erhöhten Ausgaben verbunden, insbesondere wenn freiwerdende Stellen nachbesetzt werden. Da das Durchschnittsalter der wegen dauernder Dienstunfähigkeit zur Ruhegesetzten Beamten im Schuldienst 51 Jahre, das der Beamten im Vollzugsdienst 50 Jahre²³³, das der Richter 57 Jahre und das der Beamten in den übrigen Bereichen 49 Jahre betrug, wird der Landeshaushalt über Jahre mit zusätzlichen Ausgaben belastet.

Maßnahmen zur Reduzierung der Zahl der Frühpensionierungen müssen deshalb hohe Priorität haben. Ist eine vorzeitige Versetzung in den Ruhestand jedoch unausweichlich, so sind die Verfahren effizient und effektiv zu führen. Das Besoldungsrecht sieht im Krankheitsfall - auch bei längerer Krankheitsdauer - keine zeitlich festgelegte Begrenzung der Zahlung und keine Reduzierung der Dienstbezüge vor. In den Fällen einer längeren Dienstunfähigkeit eines Beamten sind Konsequenzen nur nach den gesetzlichen Regeln über die vorzeitige Versetzung in den Ruhestand zu prüfen.

Durch den verzögerten Eintritt in den Ruhestand tritt für das Land ein finanzieller Schaden ein. Unabhängig von evtl. Vertretungskosten müssen in diesen Fällen anstelle des abgesenkten Ruhegehaltssatzes für den Zeitraum der verzögerten Versetzung in den Ruhestand die Dienstbezüge in voller Höhe gezahlt werden, obwohl dem keine Leistung gegenübersteht.

Die den Ansprüchen an eine sparsame und wirtschaftliche Verwaltung genügende Lösung dieser Situation kann nur darin liegen, dass der Dienstherr Verfahren über die vorzeitige Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit ohne Zögern betreibt.

Der LRH hält es deshalb zusammenfassend für geboten,

- bei bestehenden Zweifeln über die Dienstfähigkeit eines Beamten Verfahren zur Versetzung in den Ruhestand wegen dauernder Dienstunfähigkeit zeitnah einzuleiten, erforderliche Prozessschritte unverzüglich durchzuführen und notwendige Entscheidungen zeitgerecht zu treffen sowie Verzögerungen unter Angabe der Gründe zu dokumentieren.
- die Zurruesetzung nach Vorliegen aller Voraussetzungen zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu verfügen und Versetzungsverfügungen ohne Zeitverzug zuzustellen.

10.5 Stellungnahme des Ministeriums des Innern

Das MI hat zu den Fragen, die sich im Zusammenhang mit der vorzeitigen Zurruesetzung auf Grund von Dienstunfähigkeit ergeben, Stellung genommen.

Das MI weist darauf hin, dass bei der Beurteilung der statistischen Daten der unterschiedliche Verbeamtungsgrad in den zum Vergleich herangezogenen Ländern sowie die besondere Altersstruktur in Brandenburg, die allein zu einer höheren statistischen Wahrscheinlichkeit einer Zurruesetzung wegen Dienstunfähigkeit führen könne, berücksichtigt werden müsse.

²³³ Die Regelaltersgrenze bei Eintritt in den Ruhestand beträgt für Beamte im Vollzugsdienst 60 Jahre.

Wegen des Grundsatzes „Rehabilitation vor Versorgung“ seien die Verfahren der vorzeitigen Zuruhesetzung aufwendig und zeitintensiv.

Auf verfahrenlenkende Hinweise - neben solchen zur Erweiterung des ärztlichen Gutachterkreises - habe das MI bewusst verzichtet. Das MI halte solche Hinweise aus dienstrechtlicher Sicht und mit Blick auf die Ressorthoheit nicht für erforderlich. Auch verweist das MI insoweit auf die Einzelfallbezogenheit der in Frage stehenden Vorschriften; unter diesem Aspekt seien verfahrenlenkende Hinweise kein geeignetes Steuerungsinstrument und als Ermessenseinschränkung nicht zulässig.

Die vom LRH aufgeworfene Prüfbitte zu einem zentralen ärztlichen Dienst könne wegen einer Vielzahl in diesem Zusammenhang zu klärender Fragen derzeit nicht beantwortet werden.

10.6 Schlussbemerkung

Der LRH teilt die Einschätzung des MI nicht, dass die statistischen Daten verschiedener Länder nicht miteinander vergleichbar seien. Denn auch in den anderen Ländern verteilen sich die Beamten nicht gleichmäßig auf die verschiedenen Altersgruppen.

Die weitere Argumentation des MI lässt in großen Teilen die empirischen Erkenntnisse außer Acht, die der LRH bei den Prüfungen in verschiedenen Behörden gewonnen hat und die in diesem Jahresberichtsbeitrag zusammengefasst sind:

- Die vom MI genannte Umsetzung des Grundsatzes "Rehabilitation vor Versorgung" war nur zum Teil Ursache für die lange Verfahrensdauer.
- Die Auffassung des MI, dass verfahrenssteuernde Vorgaben wegen der Ressorthoheit nicht erforderlich seien, teilt der LRH nicht. Zum einen gelten in anderen Ländern bei gleicher Rechtslage Verwaltungsvorschriften, die das Verfahren der vorzeitigen Zuruhesetzung regeln. Zum anderen verkennt das MI, dass es dem LRH nicht darum geht, das Ermessen der Verwaltung einzuschränken. Die Verwaltung soll lediglich die gesetzlich vorgesehenen Verfahrensschritte konsequent gehen, was z. B. durch eine verwaltungsintern verbindliche Beschreibung des Geschäftsprozesses unterstützt werden könnte.
- Dass mit der Einrichtung eines zentralen ärztlichen Dienstes viele Fragen unbeantwortet sind, wie das MI hervorhebt, bestreitet der LRH nicht. Er gibt aber zu bedenken, dass sich für den Polizeivollzugsdienst ein zentraler polizeiärztlicher Dienst als taugliches Instrument erwiesen hat, obwohl die Beamten des Polizeivollzugsdienstes in allen Landesteilen tätig sind. Deshalb sollte die Einrichtung eines zentralen ärztlichen Dienstes für die übrigen Landesbeamten nicht von vornherein verworfen, sondern die damit zusammenhängenden Fragen sorgfältig geprüft werden.

Ministerium der Justiz

11 Organisation und Wirtschaftlichkeit der Anstaltsbetriebe

Die Justizvollzugsanstalten ermittelten die Verkaufspreise für in den Anstaltsbetrieben hergestellte Erzeugnisse und Leistungen nicht nach den einschlägigen Vorschriften.

In den Anstaltsbetrieben wurden oftmals Bedienstete mit fachfremder Ausbildung eingesetzt. Hierdurch konnte nicht sichergestellt werden, dass die Gefangenearbeit fachgemäß bewertet wird, zudem war die zutreffende Einschätzung von Arbeitsrisiken zweifelhaft.

Das Ministerium der Justiz gab die Erstellung eines Online-Shops für den Verkauf von Artikeln der Gefangenearbeit in Auftrag, ohne dass es eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt hätte. Während einige Artikel über einen längeren Zeitraum ausverkauft waren, wurden von anderen erhebliche Lagerbestände angesammelt, deren Abverkauf rein rechnerisch mehrere hundert Jahre dauern würde.

In der Justizvollzugsanstalt Brandenburg an der Havel stellte der Landesrechnungshof fest:

Für die 2009 neu eröffnete Kfz-Werkstatt existiert bis heute kein Betreiberkonzept. Die Werkstatt orientierte sich nicht am tatsächlichen Bedarf und arbeitete unwirtschaftlich. Die Beschaffung von Ersatzteilen erfolgte zum Teil mithilfe einer unerlaubten privaten Handkasse. Die Werkstatt bot den Bediensteten Leistungen zu deutlich zu geringen Preisen an. Zwei vom Landesrechnungshof untersuchte Reparaturleistungen an Kraftfahrzeugen von Bediensteten waren entgegen den Vorschriften nicht vorab genehmigt worden; in einem Fall unterblieb die Rechnungslegung. Der Landesrechnungshof sieht unter Berücksichtigung der Auslastung den gesamten Eigenbetrieb der Kfz-Pflege und -Wartung als kritisch an. Sollte eine Weiterführung als Unternehmerbetrieb scheitern, ist eine Schließung der Werkstatt zu erwägen.

Das Ministerium der Justiz initiierte eine Verlegung der Gärtnerei vom offenen in den geschlossenen Vollzug, ohne dass eine nachvollziehbare Begründung hierfür erkennbar wäre. Verkauft werden die gärtnerischen Erzeugnisse nunmehr im Werksverkauf außerhalb der Justizvollzugsanstalt.

Die Justizvollzugsanstalt beschaffte eine Brikettierpresse, mit der die in der Tischlerei anfallenden Späne zu Holzbriketts gepresst wurden. Die vorgesehene Nutzung als Heizmaterial scheiterte jedoch daran, dass neben den Holzresten auch Bindemittelrückstände in den Briketts enthalten waren.

Die Gefangenen in der Schneiderei der Justizvollzugsanstalt arbeiteten im Durchschnitt nur 18,5 Minuten pro Stunde.

11.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Arbeitsbetriebe der Justizvollzugsanstalten (Anstaltsbetriebe). Geprüfte Stellen waren das Ministerium der Justiz (MdJ) und die Justizvollzugsanstalten Brandenburg an der Havel, Luckau-Duben (einschließlich der Außenstelle Spremberg) und Neuruppin-Wulkow.

Ziel der Prüfung war es u. a. zu ermitteln, ob die Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß bewirtschaftet wurden, wie die Ermittlung der Verkaufspreise erfolgte und ob die Werkstätten insgesamt wirtschaftlich (wenn auch nicht zwingend gewinnbringend) arbeiteten. Außerdem untersuchte der LRH die Beachtung der einschlägigen landesrechtlichen Vorschriften (insbesondere „Geschäftsanweisung für die Arbeitsverwaltung“²³⁴ - GAV).

11.2 Prüfungsergebnisse

11.2.1 Preisermittlung

Für Erzeugnisse und Leistungen der Eigenbetriebe sind Preise zu berechnen, die sich zusammensetzen aus dem Wert der Rohstoffe, den allgemeinen Betriebskosten und dem Arbeitslohn. Falls die so ermittelten Preise unter denjenigen der freien Wirtschaft liegen, ist ein Gewinnaufschlag zu erheben (Nrn. 21.1 und 22.1 GAV). Die Leistungen der Justizvollzugsanstalten unterliegen nicht der Umsatzsteuerpflicht. Der LRH stellte zahlreiche Fehler bei der Preisermittlung fest:

- Im Zusammenhang mit der Ermittlung des Wertes der Rohstoffe ermittelte die Justizvollzugsanstalt (JVA) Luckau-Duben für ihre Schreinerei die Zutatenaufschläge unzutreffend.
- Für die Kreativwerkstatt der JVA Luckau-Duben und die Manufaktur der JVA Neuruppin-Wulkow fand keine Ermittlung der Betriebskosten statt. Die JVA Brandenburg an der Havel und die JVA Luckau-Duben unterließen z. T. trotz veränderter Betriebskosten eine Anpassung der Preiskalkulation.
- Die für die Wäscherei der JVA Luckau-Duben und für die Schreinerei der JVA Luckau-Duben, Außenstelle Spremberg berücksichtigten Stundenlöhne orientierten sich nicht am Branchentarif. Die Kostenkalkulation der Wäscherei war allein hierdurch um 50 % zu niedrig.
- Ein Gewinnaufschlag wurde in der Kreativwerkstatt in der JVA Luckau-Duben, Außenstelle Spremberg lediglich in Form einer Aufrundung auf volle Euro bzw. 50 Cent des sich aus den Rohstoffen ergebenden Preises hinzugerechnet. Die Preiskalkulationen der in der Schreinerei der JVA Luckau-Duben produzierten Artikel enthalten ebenfalls keine Gewinnaufschläge.

Die Anstaltsbetriebe berechneten die Preise somit nicht durchgängig nach den Vorschriften der GAV. Die so ermittelten Preise waren teilweise deutlich zu niedrig.

²³⁴ Geschäftsanweisung für die Arbeitsverwaltung der Justizvollzugsanstalten des Landes Brandenburg (GAV) - Allgemeine Verfügung des Ministers der Justiz in der Fassung vom 27. November 2001 (Justizministerialblatt für das Land Brandenburg [JMBl.] 2002 S. 4) geändert worden ist.

11.2.2 Werkdienst

Die Anstaltsbetriebe setzten oftmals Bedienstete mit fachfremder Ausbildung ein, etwa einen Metallurgen in der Schreinerei oder einen Fotolaboranten in der Gärtnerei. Hierdurch konnte nicht sichergestellt werden, dass die Gefangenenarbeit fachgemäß bewertet wurde, zudem ist die zutreffende Einschätzung von Arbeitsrisiken zweifelhaft.

11.2.3 Verkauf der „meisterhaft“-Produkte über den Online-Shop

Mit Hilfe des Online-Portals www.meisterhaft-brandenburg.de stellt die Justizverwaltung Informationen über Arbeit und Ausbildung im Justizvollzug zur Verfügung. Zudem wird der Erwerb von verschiedenen im Justizvollzug hergestellten Artikeln angeboten.

11.2.3.1 Projektbeginn

Das MdJ schloss - wohl im Herbst 2008 - einen undatierten Forschungs- und Entwicklungsvertrag mit der Fachhochschule Potsdam. Eine Bedarfsprüfung dahingehend, ob ein Online-Shop überhaupt notwendig war und wirtschaftlich betrieben werden könnte, fand entgegen § 7 Abs. 1 der Landeshauhaltsordnung (LHO)²³⁵ nicht statt. Ein für IT-Projekte erforderliches Pflichtenheft war nicht Bestandteil des Vertrages.

Im April 2009 erhielt die bei der JVA Brandenburg an der Havel angesiedelte IT-Leitstelle vom MdJ den Auftrag, einen Vorschlag zur technischen Realisierung des Online-Shops mit Verbindung in den Vollzug zu liefern. Dabei wies das MdJ ausdrücklich darauf hin, dass „mögliche Sicherheitsrisiken für das Netz in Kauf“²³⁶ genommen würden. Im September 2009 wurde das Online-Portal freigeschaltet.

11.2.3.2 Abschaltung des Online-Shops

Im Mai 2011 erfolgte die Abschaltung der Seite www.meisterhaft-brandenburg.de. Hierzu kam es, weil das MdJ wegen verschiedener Regelungen der von ihm verwendeten Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) abgemahnt worden war. Daraufhin beauftragte das MdJ eine Rechtsanwaltskanzlei mit der Bewertung der „Rügen“. Auf Anraten der Kanzlei unterschrieb das MdJ schließlich eine Unterlassungserklärung.

Nach Verständigung über den Änderungsbedarf wurde der Online-Shop am 17. Mai 2011 abgeschaltet und das Einpflegen der Änderungen veranlasst. Beim Aufruf der Internetseite erschien während der ersten zwei Monate lediglich eine (englischsprachige) Fehlermeldung. Später wurde als Termin für den Abschluss der „Wartungsarbeiten“ zunächst der 13. August 2011, dann der 31. August 2011, später der 31. Oktober 2011, Januar 2012 und schließlich März 2012 genannt.

²³⁵ Landeshauhaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 19. Dezember 2011 (Gesetz- und Verordnungsblatt I/11, [Nr. 35]).

²³⁶ Zitiert aus der E-Mail der Leiters des Referates Presse und Öffentlichkeitsarbeit des MdJ.

11.2.3.3 Statistische Angaben zu Artikeln und Bestellungen

Der LRH untersuchte die Organisation und Wirtschaftlichkeit des Online-Shops für das Jahr 2010 mit folgendem Ergebnis:

- 280 Artikel (entspricht 57 % des Warenangebotes) wurden nicht ein einziges Mal verkauft.
- Von einem Kochhosenmodell wurden im Jahr 2010 insgesamt zwei Exemplare verkauft; der Lagerbestand betrug 514 Stück. Fischerhemden für Kinder wurden insgesamt fünfmal verkauft. Der Warenbestand betrug 152 Stück.

Über den Online-Shop sondert die JVA Brandenburg an der Havel unter der Rubrik „wenn weg, dann weg“ auch ältere Dienst- und Gefangenenbekleidung aus. Im Jahr 2010 wurden über den Shop 168 Einzelartikel veräußert; zum Zeitpunkt der Erhebungen des LRH befanden sich laut Inventurliste der JVA Brandenburg an der Havel noch 4.368 Einzelartikel mit einem Verkaufswert von 21.700 Euro im Lager.

Würde der Verkauf der „wenn weg, dann weg“-Artikel auf diese Weise fortgesetzt, wäre die Aussonderung gegen Ende des Jahres 2036 abgeschlossen. Der Verkauf der Kochhosen dauert - rein rechnerisch - bis ins Jahr 2268.

11.2.4 Kfz-Werkstatt der JVA Brandenburg an der Havel

Im Rahmen des Umbaus der JVA Brandenburg an der Havel erfolgte auch ein Neubau der Kfz-Werkstatt. Um bis zu 12 Gefangene in der Kfz-Werkstatt beschäftigen zu können, erkannte das Ministerium der Finanzen (MfF) für die Kfz-Werkstatt zusammen mit einem Verkaufsraum und einem Unternehmerbetrieb einen Raumbedarf von 1.317 m² an. Die Betriebskosten veranschlagte es mit 60.600 Euro pro Jahr. Die gesamte Baumaßnahme hatte einen Umfang von 3.747.000 Euro. Die neue Werkstatt wurde 2009 eröffnet. Ein Betreiberkonzept gab es nicht.

Zur Werkstatt gehören auch zwei Lkw-Hallen: Eine Halle ist mit einer im Boden versenkbaren Lkw-Hebebühne ausgestattet. Die Hebebühne (Wert: ca. 54.000 Euro) wurde nur einmal in Betrieb genommen, und zwar, um sie zu testen. Ebenfalls ungenutzt blieb eine computergesteuerte Achsmessanlage (Wert: 9.900 Euro).

11.2.4.1 Betrieb

Nach einem Aushang in der Kfz-Werkstatt war „wegen der großen Nachfrage [...] mit bis zu zwei Monaten Wartezeit zu rechnen.“ Alle Fahrzeuge mussten in der am Stadtrand gelegenen Werkstatt bis 7:00 Uhr angeliefert werden. Die Abholung hatte bis 14:30 Uhr zu erfolgen.

Wie viele Termine vergeben werden konnten, hing von Zahl und Qualifikation der zur Verfügung stehenden Gefangenen ab. Planungsschwierigkeiten ergaben sich u. a. daraus, dass sich die Kfz-Werkstatt auf dem Gelände des offenen Vollzuges befindet und daher hauptsächlich Gefangene mit einer (Rest-)Strafdauer von drei bis sechs Monaten beschäftigt werden mussten. Da eine umfangreiche Einarbeitung in diesen Fällen von vornherein ausschied, wurden die Gefangenen fast nur in der Fahrzeugpflege eingesetzt.

Bei der Planung und Terminvergabe gingen die Bediensteten davon aus, dass ein Gefangener einen Auftrag am Tag erledigen kann. Tatsächlich wurden nur 0,75 Aufträge pro Tag je Gefangenen abgearbeitet.

11.2.4.2 Mögliche Verstöße gegen dienstrechtliche Vorschriften

Die Mitarbeiter der Kfz-Werkstatt bestellten die benötigten Ersatzteile teilweise über professionelle Ersatzteilhändler. Bei Lieferung erfolgte grundsätzlich eine Barzahlung der Rechnung durch einen Bediensteten. Hierzu bediente er sich einer Kasse, die die Bediensteten ausschließlich zu diesem Zweck eingerichtet und mit privatem Geld ausgestattet hatten. Bei der Abholung der Fahrzeuge erstatteten die Kunden dann dem Bediensteten die verauslagte Summe. Während der Erhebungen des LRH wurde die Übergabe der Zahlungsmittel durch die Kunden auch mit den Worten „Stimmt so!“ verbunden.

Die Kfz-Werkstatt der JVA Brandenburg an der Havel nahm außerdem Werbung für andere Unternehmen vor: Die Mitarbeiter gaben teilweise Werbezettel für ein Unternehmen aus, das Fahrzeuge aufbereitet und hatten im Tresenbereich einen Werbeaufsteller mit Produkten zur Vorbeugung von Marderverbissen platziert.

Ferner stellte der LRH fest, dass ein Gefangener entgegen den Vorschriften mit Billigung eines Bediensteten die Pkw auf dem Gelände der Kfz-Werkstatt bewegte. Zudem stellte der LRH fest, dass sich zeitweise in den Werkstatträumen auch ehemalige Bedienstete aufhielten.

11.2.5 Gärtnerei der JVA Brandenburg an der Havel

Die Gärtnerei der JVA Brandenburg an der Havel wurde 2009 aus dem Bereich des offenen Vollzugs in den geschlossenen Vollzug umgesetzt. Für 3.336.000 Euro wurden ein neues Gebäude und Sicherungsanlagen errichtet sowie ca. 1,8 ha Anbaufläche hergerichtet. Die Bewirtschaftung der Fläche gestaltete sich problematisch, u. a. weil die vorhandene Erde für eine gärtnerische Nutzung nur teilweise geeignet, insbesondere stark verdichtet war. Zudem konnten vorhandene Brunnen aus Gründen der Wasserqualität nicht für die Bewässerung genutzt werden, sodass die gärtnerisch genutzten Flächen mit Trinkwasser aus dem öffentlichen Trinkwassernetz bewässert wurden. Da der Wasserleitungsquerschnitt aber lediglich für die Sanitäreanlagen ausgelegt war, fehlte es an dem für die Bewässerung der gärtnerisch genutzten Flächen eigentlich benötigten Wasserdruck.

Obwohl Unterzähler für eine gesonderte Messung des Verbrauchs an Trinkwasser für Bewässerungszwecke vorhanden waren, erfolgte für die entsprechende Menge keine gesonderte Abrechnung. Die JVA Brandenburg an der Havel wurde daher neben den Kosten für den Wasserverbrauch zusätzlich mit den hierauf entfallenden Abwassergebühren belastet. Diese machten zwei Drittel der Bewässerungsausgaben aus.

Bis zur Verlegung der Gärtnerei in den geschlossenen Vollzug waren deren Erzeugnisse direkt vor Ort veräußert worden. Mit der Aufnahme des Betriebes im geschlossenen Vollzug wurden die zum Verkauf vorgesehenen Erzeugnisse an den Werksverkauf geliefert, wo die Anforderungen an die Qualität, insbesondere Frische der Erzeugnisse, nicht gewährleistet werden konnten.

11.2.6 Tischlerei der JVA Brandenburg an der Havel

Im Jahr 2001 beschaffte die JVA Brandenburg an der Havel für die Tischlerei für 17.158,34 Euro eine Brikettierpresse, mit der die anfallenden Holzspäne zu Briketts gepresst wurden. Diese konnten jedoch innerhalb der JVA nicht verbrannt werden. Ein Verkauf der Briketts scheiterte ebenfalls, u. a. weil neben den Holzresten auch Bindemittelrückstände in den Briketts enthalten waren. Die Holzbriketts wurden daher kostenpflichtig entsorgt.

11.2.7 Schneiderei der JVA Brandenburg an der Havel

Am Beispiel der Schneiderei untersuchte der LRH das Verhältnis zwischen den als Grundlage für die Entlohnung der Gefangenen ermittelten Arbeitszeiten und den als Grundlage für die Preisermittlung (vgl. Tz. 11.2.1) kalkulierten Arbeitszeiten.

Laut Betriebsauswertung des IT-Buchhaltungs- und Abrechnungssystem im Strafvollzug (BASIS-Web) fielen im II. Quartal 2010 für die Schneiderei 6.320 Stunden an Arbeitszeit der Gefangenen an. Für die im gleichen Zeitraum produzierten Erzeugnisse waren nur 1.950²³⁷ Stunden kalkuliert worden.

11.2.8 Inanspruchnahme von Gefangenearbeit durch Vollzugsbedienstete

Gemäß der Rundverfügung „Inanspruchnahme von Gefangenearbeit durch Dienstkräfte des Justizvollzuges“²³⁸ waren JVA-Bedienstete zum Bezug von preisermäßigten Waren und Dienstleistungen berechtigt. Die Aufträge mussten vorab genehmigt werden.

- Leistungen für Justizvollzugsanstalten, andere Behörden oder private Auftraggeber durften durch Arbeiten für Bedienstete nicht verzögert werden. Dem entgegen bevorzugte die Kfz-Werkstatt der JVA Brandenburg an der Havel grundsätzlich Bedienstete bei der Terminvergabe. Unter diesen Bedingungen arbeitete die Kfz-Werkstatt daher zu 70 % für Bedienstete.

Die Tischlerei der JVA Brandenburg an der Havel nahm im Jahr 2010 Aufträge von Bediensteten an, obwohl sie in anderen Bereichen mit der Produktion im Verzug war.

- Für Reinigungs- und Pflegearbeiten an Kraftfahrzeugen mussten angemessene Entgelte festgesetzt werden, die die Kosten der Arbeitsleistung der Gefangenen sowie für erforderliche Reinigungsmittel decken. Die JVA Brandenburg an der Havel legte die Preise für Kfz-Pflegeleistungen für Dienstkräfte so fest, dass für eine umfassende Kfz-Pflege 16,00 Euro zu entrichten waren. Dies entsprach weniger als einem Siebtel des marktüblichen Preises. Tatsächlich wäre allein die Arbeitsleistung der Gefangenen mit mehr als 50 Euro zu veranschlagen gewesen.

²³⁷ Grundlage der Berechnung sind die zwischen dem 1. April und dem 30. Juni erteilten Aufträge. Hätte der LRH stattdessen die Aufträge mit Rechnungslegung zwischen dem 1. April und dem 30. Juni 2010 betrachtet, hätte sich eine noch deutlich niedrigere Stundenzahl ergeben.

²³⁸ Inanspruchnahme von Gefangenearbeit durch Dienstkräfte des Justizvollzuges - Rundverfügung des Ministers der Justiz in der Fassung vom 19. August 2009 (JMBl. S. 109).

- Der LRH erbat von der JVA Brandenburg an der Havel mehr als zwei Monate nach seinen örtlichen Erhebungen die Genehmigungs- und Abrechnungsunterlagen zu zwei von ihm ausgewählten Reparaturen.

Die erste Reparatur wurde am 5. September 2011 durchgeführt. Nach den Abrechnungsunterlagen stellte der Kunde den Reparaturantrag aber erst am 1. November 2011. Als Reparaturtermin war der 4. November 2011 angegeben. Dieser Antrag wurde durch den Werkdienstleiter am 11. November 2011 genehmigt.

Die zweite erbetene Rechnung war „irrtümlich vergessen worden“ und wurde erst im Zusammenhang der Nachfrage des LRH erstellt. Obwohl bei der Abrechnung mindestens sechs Gefangenen tage Berücksichtigung hätten finden müssen, wurden nur fünf Arbeitsstunden abgerechnet. Statt 327,15 Euro wurden der Bediensteten so nur 36,55 Euro in Rechnung gestellt.

11.3 Folgerungen

Nach Auffassung des LRH war die grundlegende Frage zu stellen, ob die Justiz des Landes Brandenburg überhaupt eine eigene Verkaufsplattform benötigte. Die massiven Probleme bei der Organisation des Verkaufes, bei der IT-Sicherheit und bei der regelmäßigen Pflege der Seite sowie die hierfür aufzuwendenden Finanz- und Personalkapazitäten sollte das MdJ zum Anlass nehmen, den Weiterbetrieb des Shops als solches zu hinterfragen. Falls das MdJ www.meisterhaft-brandenburg.de dennoch weiter betreiben wollte, hätte es sicher zu stellen, dass die Angebote fortwährend aktualisiert und die AGB, die Datenschutzhinweise, das Impressum usw. regelmäßig daraufhin überprüft würden, ob sie sich noch im Einklang mit den geltenden Vorschriften befänden. Das Sortiment war ebenfalls zu überprüfen.

Der LRH sah den gesamten Eigenbetriebsbereich der Kfz-Pflege und -Wartung in der JVA Brandenburg an der Havel als verfehlt an. Die langen Anmeldefristen waren in Verbindung mit den Liefer- und Abholungszeiten kaum geeignet, die am Stadtrand befindliche Kfz-Werkstatt für eine größere Zahl privater Auftraggeber attraktiv zu machen. Der LRH regte an, eine Verpachtung der Kfz-Werkstatt zu prüfen. So könnte eine dauerhafte Beschäftigungsmöglichkeit für Gefangene sichergestellt werden.

Der LRH forderte die Abschaffung der privaten Ersatzteilkasse. Dass die Bediensteten sich die Beschaffungsleistungen möglicherweise mit Trinkgeld vergüten ließen, war nach Auffassung des LRH ebenfalls bedenklich. Der LRH hatte Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit der Werbung für private Dritte durch einen Anstaltsbetrieb.

Der LRH vermochte keine überzeugenden Gründe für die Verlegung der Gärtnerei vom offenen in den geschlossenen Vollzug zu erkennen. Er bat, nochmals zu prüfen, ob und ggf. unter welchen Auflagen die vorhandenen Brunnen zur Bewässerung der gärtnerisch genutzten Flächen verwendet werden könnten. Sollte hierfür auch weiterhin Trinkwasser zum Einsatz kommen müssen, wäre dafür Sorge zu tragen, dass für die entsprechende Menge keine Abwassergebühr entrichtet werden müsste. Ferner wäre der Verkauf dauerhaft so zu organisieren, dass den besonderen Anforderungen an die Qualität von gärtnerischen Erzeugnissen (insbesondere Frische) Rechnung getragen würde.

Der LRH hält die Anschaffung der Brikettierpresse für unwirtschaftlich, weil weder die Möglichkeit der Eigennutzung noch die anderweitige Verwertung der Briketts vorab ordnungsgemäß geprüft worden waren. Ob ein Verkauf der Briketts in Frage kommt, sollte erneut untersucht werden. Wenn sich keine Vermarktungsmöglichkeit ergäbe, wäre eine Veräußerung der Presse zu prüfen.

Der LRH erkennt nicht, dass es auf Grund technischer oder organisatorischer Probleme in der Schneiderei zu Ausfallzeiten kommen kann, die den Gefangenen nicht anzulasten sind und für die dennoch Arbeitslohn zu zahlen ist. Das dargestellte Missverhältnis zwischen abgerechneter und kalkulierter Arbeitszeit legte jedoch den Schluss nahe, dass die Gefangenen über 69 % ihrer Arbeitszeit - d. h. 41,5 Minuten pro Stunde - nicht mit produktiver Arbeit verbrachten. Dies deutete auf schlechte Arbeitszeitauslastung oder/und fehlerhafte Kalkulation der Arbeitszeit hin, was wiederum zu einer fehlerhaften, zu niedrigen Preisermittlung geführt hätte.

Der LRH stellte fest, dass die „Rundverfügung zur Inanspruchnahme von Gefangenenarbeit durch Dienstkräfte des Justizvollzuges“ nicht konsequent umgesetzt wurde. Der LRH bat sowohl die JVA Brandenburg an der Havel als auch das MdJ, insbesondere die zu geringe und die vollständig unterbliebene Rechnungsstellung unter allen dienstrechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen.

Nach Auffassung des LRH sollten Anstaltsbetriebe ausschließlich von Bediensteten geleitet werden, die über eine entsprechende Fachausbildung verfügen.

11.4 Stellungnahme des Ministeriums der Justiz

Das MdJ hat die Feststellungen des LRH überwiegend anerkannt.

Auch um den „Bediensteten mehr Handlungssicherheit bei der Preisgestaltung“ zu geben, werde die GAV überarbeitet.

Die Produktpalette des Online-Shops werde überprüft, gleiches gelte für die IT-Zuständigkeit im MdJ. Auch die Form des Online-Verkaufs solle überprüft werden.

Das MdJ erklärte, noch nicht abschließend über die Form des Weiterbetriebes der Kfz-Werkstatt entschieden zu haben. Im Zusammenhang mit der privaten Handkasse sei ein Disziplinarverfahren eingeleitet und ein Mitarbeiter umgesetzt worden. Die Kfz-Werkstatt werde zukünftig nicht mehr für Dritte werben.

Die Umsetzung der Gärtnerei hielt das MdJ weiterhin für gerechtfertigt, da diese nun näher an der Gefangenenküche sei. Die Einrichtung eines Brunnens zur Wasserversorgung werde geprüft und einen erneuten Versuch der Abwassergebührenbefreiung werde die JVA ebenfalls unternehmen.

Die Brikettierpresse soll voraussichtlich 2013 verwertet werden.

Hinsichtlich der für die Schneiderei zugrunde gelegten Arbeitszeiten bemerkte das MdJ, die Berechnungen stammten noch aus einer Zeit, als die Gefangenen viel leistungsfähiger gewesen wären; die Preise dem Leistungsvermögen der Gefangenen anzupassen, würde einen ungerechtfertigten Verwaltungsaufwand bedeuten.

11.5 Schlussbemerkungen

Die Erhebungen des LRH im Zusammenhang mit der Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Anstaltsbetriebe haben in nahezu allen untersuchten Bereichen Mängel ergeben.

Der LRH erkennt an, dass das MdJ seine Prüfung zum Anlass genommen hat, Änderungen vorzunehmen.

Gleichwohl stehen die geschilderten Feststellungen beispielhaft für die jahrelange Handlungsweise des MdJ in Bezug auf die Anstaltsbetriebe insgesamt. Das MdJ hat ohne erkennbares Konzept Betriebe vom offenen in den geschlossenen bzw. vom geschlossenen in den offenen Vollzug verlegt, Ausbildungsbetriebe konzipiert, die nie ihre Arbeit aufnehmen und dem Umstand, dass die Gefangenenanzahl seit 2003 jährlich um durchschnittlich fast 100 zurückgegangen ist, kaum Rechnung getragen.

Der LRH hat erhebliche Zweifel daran, ob es dem MdJ im Zusammenwirken insbesondere mit der JVA Brandenburg an der Havel gelingen wird, den Online-Shop dauerhaft erfolgreich zu betreiben. Jedenfalls sollte das MdJ gemeinsam mit den Justizvollzugsanstalten bemüht sein, Produkte und Leistungen der Nachfrage anzupassen, den Verkauf über Dritte zu verstärken und eigene Veranstaltungen für die Bekanntmachung der „meisterhaft“-Produkte zu nutzen.

Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur

12 Förderung der Soziokultur und der freien Theater

Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur förderte im Land Brandenburg Einrichtungen der Soziokultur und freie Theater mit jährlich rund 1,1 Mio. Euro. Freie Theater und Einrichtungen der Soziokultur bilden eine Ergänzung und Bereicherung der Institutionen der etablierten Kulturszene. Sie sind deshalb so wichtig, weil sie - da oft sehr klein - flexibler agieren, neue Entwicklungen schnell aufgreifen und somit als bürgernahes Experimentierfeld der Soziokultur und der Theaterlandschaft tätig sein können.

In Brandenburg sind die großen Linien der Kulturarbeit in der Kulturentwicklungskonzeption und in der Regierungserklärung der Landesregierung dargestellt, die konkrete Umsetzung dieser Ziele in handhabbare Vorgaben für die Verwaltungspraxis fehlt jedoch weitgehend.

Zunächst stellte der Landesrechnungshof fest, dass das klassische Verwaltungshandeln - hier die Vergabe der Zuwendungen - auf der ministeriellen Ebene stattfand. Dies bindet unnötig Verwaltungskraft, die für die eigentlichen Aufgaben der obersten Landesbehörde nicht zur Verfügung steht.

Eine gültige Förderrichtlinie gab es nicht. Fördermittel erhielten über Jahre hinweg dieselben Zuwendungsempfänger und dies in annähernd gleicher Höhe.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass der Erfolg der Förderung besser überprüft und dokumentiert wird. Die ihm zur Verfügung gestellten Akten ließen eine aussagekräftige Erfolgskontrolle nicht erkennen.

12.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte die Bewilligung und Verwendung der Zuwendungen für

- die Soziokultur und kulturelle Bildung sowie
- die freien Theater.

Unter Soziokultur wird die Summe aus allen kulturellen, sozialen und politischen Interessen und Bedürfnissen einer Gesellschaft verstanden. Soziokultur ist ausgerichtet auf eine enge Verknüpfung des Alltagslebens mit Kunst und Kultur. Den Kernbereich soziokultureller Praxis bilden Aktivitäten von freien Kulturgruppen und soziokulturellen Zentren, in denen sich Jugendkunstschulen, freie Theaterensembles, Projekte kultureller Kinder- und Jugendarbeit, Geschichtswerkstätten, Interkulturprojekte und Stadtteilkulturarbeit zusammenfinden. Zur Verfügung standen für Soziokultur und kulturelle Bildung 410.000 Euro; vier Projekte und drei Landesverbände erhielten eine Förderung.

Bei den freien Theatern handelt es sich um Theater in freier Trägerschaft, also ohne eine staatliche Beteiligung. 2009 förderte das Land Brandenburg aus dem vom LRH geprüften Haushaltstitel sechs freie Theater und einen Landesverband mit 671.000 Euro.

12.2 Prüfungsergebnis

12.2.1 Keine Förderrichtlinie

Nach Artikel 34 Abs. 2 und 3 der Verfassung des Landes Brandenburg²³⁹ sind Land und Kommunen zur Kulturförderung verpflichtet. Die Norm gebietet eine „öffentliche“ Förderung. Es muss ein transparentes Verfahren gewährleistet sein. Dies wird am besten durch eine Förderrichtlinie sichergestellt. Um den verfassungsrechtlichen Kulturförderungsauftrag zu präzisieren und umzusetzen, erließ das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) 2005 eine Richtlinie zur Projektförderung von Kunst und Kultur.²⁴⁰ Diese Richtlinie trat zum 1. Mai 2008 außer Kraft. Seitdem förderte das MWFK die Soziokultur und die freien Theater, ohne dass der Öffentlichkeit die Modalitäten der Förderung bekannt waren.

Damit vergab das MWFK Fördermittel an die Akteure der Soziokultur und der freien Theater allein auf Grund der unbestimmten gesetzlichen Vorgaben des Haushaltsrechts und einer „sinngemäßen Anwendung“ der ausgelaufenen Richtlinie. Seit Jahren erhielten immer dieselben Zuwendungsempfänger eine Landesförderung,

12.2.2 Ministerielles Zuwendungsverfahren

Das MWFK nahm klassische Verwaltungsaufgaben wahr, indem es selbst die Zuwendungen gewährte. Diese Handhabung widerspricht § 8 Abs. 2 Satz 2 und 3 des Landesorganisationsgesetzes (LOG).²⁴¹ Danach nehmen die Ministerien neben den Regierungsaufgaben nur ausnahmsweise auch Verwaltungsaufgaben wahr. Verwaltungsaufgaben sollen auf nachgeordnete Stellen übertragen werden. Nachgeordnete Stellen können auch private juristische Personen - so genannte Beliehene - sein.²⁴² Ihnen kann das Land die Befugnis übertragen, unter staatlicher Aufsicht staatliche Aufgaben auf dem Gebiet der Zuwendungen im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen.

12.2.3 Verwendungsnachweise ungeprüft

Eine Verwendungsnachweisprüfung fand nicht hinreichend in den Fällen statt, bei denen neben dem Land auch die kommunale Seite eine Zuwendung gewährte und die Kommunen für die Prüfung zuständig waren. Damit blieb die Verwendung der staatlichen Mittel im Wesentlichen ungeprüft.

²³⁹ Verfassung des Landes Brandenburg in der Fassung vom 16. Juni 2004 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I/04, S. 254).

²⁴⁰ Richtlinie des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur zur Projektförderung von Kunst und Kultur vom 11. April 2005 (Amtsblatt für Brandenburg [ABl.] Nr. 17 vom 4. Mai 2005, S. 518 ff.); Änderung der Richtlinie des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur zur Projektförderung von Kunst und Kultur vom 1. August 2007 (ABl. Nr. 33 vom 22. August 2007, S. 1712).

²⁴¹ Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz - LOG) in der Fassung vom 20. Dezember 2010 (GVBl. I/10, S. 4).

²⁴² Siehe § 21 Abs. 1 LOG in Verbindung mit § 44 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung (LHO) sowie Verwaltungsvorschriften Nr. 15 und 16 zu § 44 Abs. 2 LHO.

12.2.4 Fehlende Erfolgskontrollen

Bei allen Zuwendungen ist gemäß Verwaltungsvorschrift (VV)²⁴³ Nr. 11 a zu § 44 der Landeshaushaltsordnung (LHO)²⁴⁴ von der zuständigen Landesbehörde eine Erfolgskontrolle durchzuführen.

Der LRH stellte auf der Basis der ihm zur Verfügung gestellten Akten fest, dass das MWFK keine Erfolgskontrollen durchführte. Das MWFK ließ sich zwar von allen Zuwendungsempfängern Effizienznachweise und Sachberichte vorlegen. Überprüfungen und Auswertungen von Wirkung und Wirtschaftlichkeit nahm es aber weder für einzelne Zuwendungen noch für das Programm insgesamt vor.

12.3 Folgerungen

Nach Auffassung des LRH ist eine öffentlich bekannt gegebene Förderrichtlinie zweckmäßig. Damit bekommen alle Antragsberechtigten von der Absicht der Verwaltung Kenntnis, Fördermittel für die Soziokultur und die freien Theater auszuschütten. Von der Notwendigkeit einer Förderrichtlinie ging in der Vergangenheit auch das MWFK aus.

Der LRH bat das MWFK zu prüfen, die Durchführung des Zuwendungsverfahrens für den Bereich der Soziokultur und der freien Theater jeweils auf einen Landesverband zu übertragen. Damit wäre erreicht, dass der Verband mit größerer Sachnähe die Anträge prüft und über die Aufteilung der Fördermittel entscheidet. Das Ministerium könnte sich dann auf seine eigentliche Aufgabe konzentrieren: Wahrnehmung der Regierungsfunktion und Steuerung und Beaufsichtigung des Verwaltungsgeschehens mittels Richtlinien und Grundsätzen.

Nach dem Dafürhalten des LRH sollte das MWFK für eine umfassende und fehlerfreie Prüfung der Verwendung Sorge tragen. Dafür werden eindeutige Regelungen für die Zuständigkeit zu fixieren sein.

Das MWFK sollte zukünftig den Erfolg der Zuwendungen mit dem Ziel kontrollieren, die staatlichen Gelder noch effizienter einzusetzen.

12.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das MWFK hat in seiner Stellungnahme Folgendes ausgeführt:

Das MWFK habe die ausgelaufene Richtlinie weiter als Leitfaden angewendet. Diese Praxis habe der LRH in der Vergangenheit als „alternative und adäquate, die Förderungsziele und die Transparenz sicherstellende Handlungsweise dargestellt.“ Unabhängig davon sei die Förderrichtlinie überholt und nicht mehr geeignet gewesen, die Förderung präzise zu untersetzen. Das Ministerium habe im Übrigen stets transparent gehandelt: Fördergrundsätze und Antragsfristen seien auf der Homepage veröffentlicht worden.

²⁴³ Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) in der Fassung vom 6. Februar 2011 (ABl. Nr. 11 vom 23. März 2011, S. 490).

²⁴⁴ Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 19. Dezember 2011 (GVBl. I/11, [Nr. 35]).

Das MWFK erarbeite derzeit eine „Kulturpolitische Strategie 2012“. Darin enthalten sei auch eine neue Förderstrategie, die 2013 in Kraft treten solle. Bestandteil dieser Strategie sei es, Förderung anhand landespolitischer Schwerpunktsetzungen zu überprüfen und das Verfahren neu zu ordnen. Bestandteil könnten auch spezielle Fördergrundsätze sein.

Es sei untunlich, einschlägige Landesverbände mit hoheitlichen Befugnissen zu beleihen. Sie seien in erster Linie Interessen- und Fachverbände ihrer Mitglieder. Ihre Aufgabe sei es, diese Interessen zu bündeln, zu transportieren und auch gegenüber dem MWFK zu artikulieren. Wegen der damit einhergehenden großen Nähe und Verbundenheit seien sie zur Beleihung ungeeignet. Es mangle ferner sowohl an personeller Ausstattung als auch an finanziellen Ressourcen. Für den Bereich der Soziokultur und der kulturellen Bildung werde aber die Geschäftsstellenförderung insgesamt auf den Prüfstand gestellt.

Hinsichtlich der Mängel bei der Verwendungsnachweisprüfung hat das MWFK klargestellt, dass in Zukunft ein eindeutiges Einvernehmen zwischen den Zuwendungsgebern hergestellt werde. Das Ministerium werde zudem darauf hinwirken, dass die Kommunen zeitnah den Verwendungsnachweis prüfen.

Erfolgsprüfungen würden regelmäßig durchgeführt. Die Sach- und Effizienzberichte der Zuwendungsempfänger würden zusammen mit anderen Statistiken und Berichten ausgewertet. Für jeden Förderfall habe das MWFK einen eigenen fachlichen Vermerk angefertigt. Darüber hinaus spiegelten sich die Ziel- und Wirkungskontrollen der einzelnen Sparten in kulturpolitischen Aussagen der Landesregierung wider.

12.5 Schlussbemerkungen

Der LRH nimmt zur Kenntnis, dass das MWFK die Förderung der Soziokultur und der freien Theater grundlegend überarbeitet und auf eine neue tragfähige Basis stellen wird.

Der LRH hatte entgegen der Darstellung des MWFK die ministerielle Förderpraxis zuvor nicht gutgeheißen. Er hatte im Gegenteil in mehreren Gesprächen mit dem MWFK stets seine Bedenken geltend gemacht. Ferner waren und sind die Fördermodalitäten intransparent: Auf der Homepage des MWFK finden sich keine Fördervoraussetzungen. Die vom MWFK behaupteten Fördergrundsätze können bereits begrifflich nicht auffindbar sein, weil sie also solche schriftlich nicht existieren. Abrufbar ist allein ein Antragsformular ohne weitere Information.

Die Fördervoraussetzungen sollten unter landespolitischen Zielvorstellungen transparent und nachvollziehbar ausgestaltet sein. Im Vorhinein festgelegte Entscheidungskriterien und nachvollziehbare Dokumentationen sollten die Maßstäbe sein, an denen sich die Vergabe von Fördermitteln auszurichten hat. Dadurch ließe sich spürbar die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit staatlichen Handelns steigern. Folge dieser Neukonzeption könnte und sollte es sein, dass die Förderung offen für innovative Vorhaben ist und nicht immer dieselben Empfänger in den Genuss der öffentlichen Zuwendungen kommen.

Der LRH nimmt die Aussage des MWFK zur Kenntnis, dass bei jeder Einzelförderung eine Erfolgskontrolle durchgeführt und dies dokumentiert worden sei. Die ihm vorgelegten Akten bestätigen die Aussage des MWFK jedoch nicht. Auch auf Nachfrage wurden dem LRH nur Effizienznachweise und Sachberichte vorgelegt, die von den Zuwendungsempfängern stammten. Der LRH begrüßt es, dass immerhin das Erfordernis effektiver Erfolgskontrollen im Grundsatz ebenso außer Frage steht wie die ordnungsgemäße Prüfung der Verwendungsnachweise.

Der LRH begrüßt auch die in Aussicht gestellte Neuausrichtung der Geschäftsstellenförderung. Die vom MWFK vorgebrachten Argumente, die einer Übertragung der administrativen Zuwendungsaufgaben auf einen Dritten entgegenstehen sollen, hält der LRH für nicht überzeugend. Der in anderen Bereichen des ministeriellen Geschäftsbereichs bereits erfolgreich praktizierte Weg sollte auch hier eingeschlagen werden. Der Musikschulverband und das Kulturland Brandenburg können als Vorbild und Orientierung dienen. Die Gesamtverantwortung verbliebe beim Ministerium. Jedenfalls sollte das Ministerium dem gesetzlichen Gebot folgen und sich auf seine Regierungsaufgaben beschränken. Es kann die reinen Verwaltungstätigkeiten auf die Landesverbände oder auf andere geeignete Stellen - etwa einen externen Dienstleister - übertragen.

Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur

13 Gästehäuser der Brandenburger Hochschulen

Die drei Gästehäuser der Brandenburger Hochschulen in Cottbus, Frankfurt (Oder) und Potsdam stellen ausländischen Gastwissenschaftlern möblierte Wohnungen auf Zeit zur Verfügung.

Alle Gästehäuser arbeiteten unwirtschaftlich: Die Mieteinnahmen deckten nicht die Kosten. Im Prüfungszeitraum 2008 bis 2010 entstand ein Verlust von insgesamt 180.000 Euro. Ein Gästehaus war nur unzureichend ausgelastet.

In vielen Fällen verstießen die Hochschulen gegen die durch die Alexander von Humboldt-Stiftung festgelegte Zweckbindung der Häuser. Eine Hochschule nutzte zum Beispiel Gästewohnungen als Büros. Teilweise waren deutsche Wissenschaftler oder auch eigene Mitarbeiter in den Wohnungen untergebracht. Eine Hochschule schloss im Jahr 2008 mit ihrem Präsidenten einen unbefristeten Mietvertrag ab. Sie erhöhte seither die Miete nicht. Diese Verstöße rechtfertigen es, dass der Förderbetrag von knapp 8 Mio. Euro zurückgefordert werden könnte.

13.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte die Wirtschaftlichkeit der Gästehäuser bzw. Internationalen Begegnungszentren (IBZ)²⁴⁵ der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus, der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)²⁴⁶ und der Fachhochschule Potsdam. Die Prüfung erstreckte sich auf die Jahre 2008 bis 2010.

Die Alexander von Humboldt-Stiftung²⁴⁷ hatte in Brandenburg zwischen 1997 und 2002 drei IBZ für 7,95 Mio. Euro errichtet. Teilweise handelte es sich um Neubauten, teilweise wurden alte Stadtvillen saniert. Die Häuser befinden sich an den Hochschulstandorten Cottbus, Frankfurt (Oder) und Potsdam. Insgesamt stehen 49 Wohnungen mit 2.250 m² zur Verfügung. Es werden Ein- bis Vier-Zimmer Wohnungen vorgehalten; die durchschnittliche Wohnungsgröße beträgt 46 m².

Die IBZ in Frankfurt (Oder) und Potsdam werden von den Hochschulen selbst bewirtschaftet. In Cottbus hat diese Aufgabe seit April 2010 größtenteils ein privater Dienstleister übernommen.

²⁴⁵ Im Land Brandenburg werden die Gästehäuser auf Grund ihrer Ausstattung als Internationale Begegnungszentren (IBZ) geführt.

²⁴⁶ Trägerin der staatlichen Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) ist die „Stiftung Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)“, so § 2 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Errichtung der „Stiftung Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)“ (StiftG-EUV) in der Fassung vom 3. April 2009 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I/09 [Nr. 04], S. 26, 58).

²⁴⁷ Die Alexander von Humboldt-Stiftung ist eine gemeinnützige Stiftung der Bundesrepublik Deutschland zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit in der Forschung. Sie ermöglicht ausländischen Wissenschaftlern Forschungsaufenthalte in Deutschland.

Die Hochschulen verpflichteten sich gegenüber der Alexander von Humboldt-Stiftung, die IBZ ausschließlich im Rahmen ihrer Zweckbestimmung zu nutzen. Der Zweck besteht darin, ausländischen Gastwissenschaftlern und ihren Familien möblierte Wohnungen zur Verfügung zu stellen, und zwar für mindestens drei Monate und höchstens zwei Jahre. Außerdem sind Gemeinschaftsräume für die fachliche und außerfachliche Kommunikation der Wissenschaftler anzubieten. Die Mieten haben kostendeckend zu sein.

Die Zweckbindung ist unbefristet. Die Gebäude sind also auf unbestimmte Zeit als IBZ zu nutzen. Die Hochschulen können den ausgemachten Nutzungszweck der IBZ nicht verändern. Im Falle des Zuwiderhandelns ist die Alexander von Humboldt-Stiftung berechtigt, die Mittel bis zur vollen Höhe zurückzufordern.

13.2 Prüfungsergebnis

13.2.1 Rechtliche Zulässigkeit der Gästehäuser

§ 3 Abs. 5 Satz 1 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes (BbgHG)²⁴⁸ bestimmt, dass die Hochschulen die internationale, insbesondere die europäische Zusammenarbeit im Hochschulbereich fördern; sie fördern den Austausch mit ausländischen Hochschulen und anderen wissenschaftlichen oder künstlerischen Einrichtungen. Diese Zusammenarbeitsklausel ist auf Internationalität ausgerichtet. Sie begründet eine Kompetenz der Hochschulen, Gästehäuser für ausländische Gastwissenschaftler zu unterhalten.

Die IBZ sind zweckentsprechend und wirtschaftlich zu betreiben.

13.2.2 Verstöße gegen die Zweckbindung

Der LRH stellte Verstöße gegen die festgelegte Zweckbindung der IBZ fest. Im Einzelnen ergab sich Folgendes:

- Alle drei IBZ beachteten die vorgeschriebenen Mietzeiträume nicht: In Frankfurt (Oder) bestand mehr als ein Drittel und in Potsdam mehr als die Hälfte der Mietverhältnisse unter drei Monaten. In Cottbus hingegen lief die Hälfte der Mietverträge länger als zwei Jahre.
- Nach der Zweckbindung werden Gästewohnungen grundsätzlich an ausländische Gastwissenschaftler vermietet. Die IBZ in Cottbus und Frankfurt (Oder) beherbergten jedoch auch deutsche Wissenschaftler und in Frankfurt (Oder) daneben sogar eigene Mitarbeiter. Die Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) schloss im Jahr 2008 mit ihrem Präsidenten einen unbefristeten Mietvertrag ab. Sie erhöhte - wie auch bei drei anderen Wohnungen - die Miete nicht. Die Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) nutzte sechs Gästewohnungen dauerhaft als Büros.
- Das IBZ Frankfurt (Oder) verfügt über kein Begegnungskonzept für die ausländischen Gastwissenschaftler. Eine reine Wohnraumvermietung widerspricht jedoch der Zweckbindung. Für 2009 und 2010 konnte auch das IBZ Cottbus kein entsprechendes Begegnungskonzept nachweisen.

²⁴⁸ Gesetz über die Hochschulen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz - BbgHG) in der Fassung vom 26. Oktober 2010 (GVBl. I/10 [Nr. 35]).

13.2.3 Wirtschaftlichkeit

Eine kostendeckende Bewirtschaftung der IBZ war überwiegend nicht gegeben. Insgesamt entstanden 2008 bis 2010 an den drei Standorten Betriebskostendefizite von 180.000 Euro. Besonders hohe Verluste von 130.000 Euro gab es in Potsdam, weil Personalausgaben für das Betreuungskonzept nicht in die Mietkalkulation einbezogen wurden.

Die Auslastung des IBZ Frankfurt (Oder) ließ deutlich zu wünschen übrig: Im Jahr 2010 war weniger als die Hälfte der Wohnungen vermietet. Das IBZ Potsdam war 2008 bis 2010 mit knapp 86 % zwar gut ausgelastet. Dennoch hielt der LRH auch hier eine Steigerung für möglich, weil die Nachfrage in jedem Jahr deutlich höher als das Angebot war. Allein das Cottbuser IBZ war durchgängig fast vollständig belegt.

13.2.4 Umsatzsteuerpflicht

Kurzfristige Vermietungen von Wohn- und Schlafräumen, die zur kurzfristigen Beherbergung von Fremden bereitgehalten werden, sind umsatzsteuerpflichtig, langfristige Vermietungen sind hingegen umsatzsteuerfrei.²⁴⁹ Es kommt darauf an, dass der Vermieter die Absicht hat, die Räume für mehr als sechs Monate zu vermieten. Die tatsächliche Belegung ist für die Beurteilung ein wichtiges Indiz. Eine teilweise Dauervermietung ist nur insoweit steuerfrei, als diese Räume eindeutig nicht nur zur vorübergehenden Beherbergung bereitgehalten werden. Soweit dieselben Räume in einem Gebäude wahlweise zur lang- oder zur kurzfristigen Nutzung vorgesehen sind, werden sämtliche Räume zur kurzfristigen Beherbergung bereitgehalten, so dass die Umsätze insgesamt steuerpflichtig sind. Bei allen IBZ fanden sich Mietzeiträume von unter sechs Monaten, die als kurzfristig anzusehen sind. Der LRH wies deshalb darauf hin, dass die aus der Vermietung von Gästewohnungen erzielten Umsätze der Umsatzsteuer unterliegen könnten.

13.3 Folgerungen

13.3.1 Beachtung des Zwecks

Auf Grund der Verstöße gegen die festgelegte Zweckbindung besteht die Gefahr, dass die Alexander von Humboldt-Stiftung den Förderbetrag zurückfordert.

Die Hochschulen sollten daher

- zukünftig die Zweckbindung der IBZ beachten und
- mit der Alexander von Humboldt-Stiftung in Kontakt treten, um eine Rückforderung der Förderbeiträge ganz oder teilweise abzuwenden.

Konkret sollten alle Hochschulen

- die Wohnungen nur für mindestens drei und höchstens 24 Monate vermieten.

²⁴⁹ § 4 Nr. 12 Sätze 1 und 2 des Umsatzsteuergesetzes (UStG) in der Fassung vom 7. Dezember 2011 (Bundesgesetzblatt [BGBl.] I, S. 2592).

Die Brandenburgische Technische Universität Cottbus und die Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) sollten

- nur ausländische Gastwissenschaftler beherbergen sowie
- ein Begegnungskonzept für ausländische Gastwissenschaftler entwickeln.

Zudem sollte die Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

- den Mietvertrag mit ihrem Präsidenten kündigen sowie
- die als Büros genutzten Räumlichkeiten wieder Wohnzwecken zuführen.

13.3.2 Wirtschaftlichkeit

Der LRH empfahl allen Hochschulen, kostendeckende Mieten zu erheben. Ziel sollte es sein, die drei IBZ in Zukunft wirtschaftlich zu betreiben.

Hierzu kann es erforderlich sein, die Grundmieten anzuheben und die Betriebskosten vollständig auf die Mieter umzulegen. Außerdem sollten die Hochschulen prüfen, wie die Kosten zu reduzieren sind. Dazu sind aktuelle Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Mietpreiskalkulationen unabdingbar.

Die IBZ in Frankfurt (Oder) und Potsdam sollten ihre Wirtschaftlichkeit durch eine höhere Auslastung verbessern.

13.3.3 Umsatzsteuerpflicht

Der LRH hält es für möglich, dass die kurzfristige Vermietung von Wohnraum bei den drei IBZ umsatzsteuerpflichtig ist. Er bat daher, die Nutzung der Gästehäuser aus steuerlicher Sicht prüfen zu lassen.

13.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) hat in seiner Stellungnahme die Feststellungen des LRH anerkannt. Die Hochschulen seien aufgefordert, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

Im Einzelnen hat das Ministerium ausgeführt, dass die vom LRH erwähnten Verstöße gegen die Zweckbindung dem Zweck gedient hätten, die Auslastung der Häuser zu verbessern. Im Fall Frankfurt (Oder) sei dies in Absprache mit der Alexander von Humboldt-Stiftung geschehen. Das Angebot am Wohnungsmarkt Frankfurt (Oder) habe zum Teil erheblich unter den Mietpreisen des IBZ gelegen. Die Wirtschaftlichkeit des Frankfurter IBZ habe sich auch deshalb so schlecht dargestellt, weil gravierende Baumängel zur zeitweiligen Unvermietbarkeit von vier der elf Wohnungen geführt hätten. Die hohen Verluste des IBZ Potsdam dagegen seien entstanden, weil die Kosten einer Mitarbeiterin nicht in die Mietpreiskalkulation eingeflossen seien. Die Fachhochschule Potsdam habe zugesagt, die Notwendigkeit der Personalkosten zu überprüfen. Schließlich werde auch eine mögliche Umsatzsteuerpflicht auf kurzfristige Vermietungen mit den zuständigen Finanzämtern geklärt.

Abschließend kündigt das MWFK an, die Situation der IBZ in Brandenburg und die Anwendung der Richtlinien gemeinsam mit den Hochschulen und der Alexander von Humboldt-Stiftung zu überprüfen.

13.5 Schlussbemerkungen

Alle drei IBZ werden entgegen der Verpflichtung einer kostendeckenden Miete unwirtschaftlich betrieben. Die Hochschulen konnten die Kosten nur anteilig aus den Mieterträgen decken. Der Fehlbetrag finanzierte sich unzulässigerweise aus Mitteln, die zur Erfüllung der Hauptaufgaben der Hochschulen zur Verfügung standen. Der Einwand des MWFK, Abweichungen von der Zweckbindung seien im Fall Frankfurt (Oder) mit der Alexander von Humboldt-Stiftung abgestimmt, kann der LRH auf Grund seiner Prüfungsfeststellungen nicht bestätigen. Das Ziel muss in Zukunft eine kostendeckende und der Zweckbestimmung entsprechende Bewirtschaftung sein. Die einzelnen Hochschulen sollten konkrete Maßnahmen alsbald einleiten.

Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten

14

Zuschüsse für Betriebsstätten zur Vermietung von Wasserfahrzeugen

Der Wassertourismus ist ein Schwerpunkt der brandenburgischen Landestourismuskonzeption. Er wird länderübergreifend (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Berlin) über das Produkt „Blaues Paradies“ vermarktet. Das Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten förderte mit Landes-, Bundes- und Mitteln der Europäischen Union die Errichtung von Betriebsstätten kleiner und mittlerer Unternehmen zum Zwecke der Vermietung von Wasserfahrzeugen. Im Auftrag des Ministeriums bewilligte die InvestitionsBank des Landes Brandenburg von 2007 bis 2010 in 37 Fällen Zuschüsse in Höhe von 18,3 Mio. Euro. Damit wurde überwiegend die Anschaffung von Motor- und Segelyachten gefördert.

Der Wirkungsgrad der eingesetzten Fördermittel war aus Sicht des Landesrechnungshofes unbefriedigend. Mit einem auffallend hohen Fördermitteleinsatz wurden nur wenige Arbeitsplätze geschaffen. Die Wertschöpfung aus der Vermietung der vom Land Brandenburg geförderten Wasserfahrzeuge kam zuweilen auch den beiden anderen Bundesländern zugute.

Die Förderung erwies sich außerdem als missbrauchsanfällig. Noch während seiner Prüfung wies der Landesrechnungshof auf sich abzeichnende Unregelmäßigkeiten in mehreren Förderfällen hin und bat die InvestitionsBank des Landes Brandenburg um Unterrichtung der Staatsanwaltschaft wegen des Verdachts auf Subventionsbetrug. In drei Fällen erstattete die InvestitionsBank des Landes Brandenburg Anzeige an die Strafverfolgungsbehörde. Die InvestitionsBank des Landes Brandenburg widerrief außerdem in zwei Fällen die Zuwendungsbescheide und forderte Fördermittel in Höhe von circa 700.000 Euro zurück.

Dass Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten nahm die Feststellungen des Landesrechnungshofes zum Anlass, die Förderung von Wasserfahrzeugen einzustellen.

14.1 Prüfungsgegenstand

Das Land Brandenburg ist mit 700 km² Wasserfläche das wasserreichste Bundesland in Deutschland. Die ausgedehnten Wasserwege vernetzen die Länder Brandenburg, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern. Die Gewässerstruktur bietet u. a. gute Voraussetzungen für einen Charterboottourismus. Der Wassertourismus ist ein Schwerpunktthema der brandenburgischen Landestourismuskonzeption.

Das Land Brandenburg förderte mit EU-, Bundes- und Landesmitteln die Errichtung von Betriebsstätten insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen in Brandenburg zum Zwecke der Vermietung von Wasserfahrzeugen. Die Fördervoraussetzungen ergaben sich im Wesentlichen aus den Verordnungen zu den EU-Strukturfonds 2007 - 2012, den maßgeblichen Vorschriften für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) sowie den Förderrichtlinien des Ministeriums für Wirtschaft und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg. Ziel der Förderung war es, die Wettbewerbsfähigkeit der brandenburgischen Wirtschaft zu stärken sowie in Brandenburg neue Arbeitsplätze zu schaffen oder vorhandene zu sichern.

Die InvestitionsBank des Landes Brandenburg (ILB) bewilligte im Zeitraum 2007 bis 2010 für insgesamt 37 Maßnahmen Zuschüsse in Höhe von ca. 18,3 Mio. Euro.

Bewilligungsjahr	Anzahl der Förderfälle	Bewilligungsvolumen in Euro
2007	8	2.005.400
2008	3	1.385.600
2009	13	6.627.000
2010	13	8.262.700
Gesamt	37	18.280.700

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) wählte hiervon im Wege einer Beurteilungstichprobe 19 Förderfälle mit einem Bewilligungsvolumen von ca. 9,3 Mio. Euro aus. Ziel der Prüfung durch den LRH war es festzustellen, ob die verfahrensmäßige Abwicklung der Förderfälle durch die insoweit zuständige ILB ordnungsgemäß erfolgt ist. Darüber hinaus ging der LRH der Frage nach, wie erfolgreich die Fördermittel eingesetzt wurden.

14.2 Prüfungsergebnisse

14.2.1 Hoher Fördermitteleinsatz bei sehr geringen Arbeitsplatzeffekten

Die Höhe des GRW-Fördermitteleinsatzes ist auf eine maximale Fördersumme je Arbeitsplatz beschränkt. Sie ist einerseits abhängig von den förderfähigen Investitionskosten und andererseits von den möglichen Fördersätzen. Die maximale Fördersumme lag seit Anfang 2007 bei 250.000 Euro je neu geschaffenen Arbeitsplatz und 125.000 Euro je gesichertem Arbeitsplatz. Für einen neu geschaffenen Ausbildungsplatz erhöht sich die mögliche Fördersumme sogar auf 500.000 Euro.

Der LRH ermittelte anlässlich seiner Prüfung die durchschnittliche Fördersumme je geschaffenen und gesichertem Arbeitsplatz und kam zu folgendem Ergebnis: Für alle Förderungen der gewerblichen Wirtschaft mit GRW-Mitteln (1.182 Förderfälle) ergab sich insoweit ein durchschnittlicher Fördermitteleinsatz pro Arbeitsplatz in Höhe von 16.300 Euro. Bei der Förderung von Wasserfahrzeugen lag die Fördersumme pro Arbeitsplatz ca. achtmal so hoch, nämlich fast 127.000 Euro.

Der hohe Fördermitteleinsatz war im Wesentlichen auf zwei Gründe zurückzuführen. Zum einen auf hohe Anschaffungskosten. Denn die förderfähigen Investitionen entfielen fast ausschließlich auf die Anschaffung von Motor- und Segelyachten im gehobenen Segment. Zum anderen war der Anteil kleiner Unternehmen an der Gesamtzahl der geförderten Unternehmen hoch. Kleine Unternehmen können den Höchstfördersatz von 50 % in Anspruch nehmen.

Demgegenüber fielen die Arbeitplatzeffekte vergleichsweise sehr gering aus. Sie lagen deutlich unterhalb der Vergleichswerte der GRW-Förderung insgesamt. Je Förderfall waren durchschnittlich 2,6 Arbeitsplätze zu schaffen und 0,8 Arbeitsplätze zu sichern. Die Vergleichswerte der GRW-Förderung insgesamt lagen hier mit durchschnittlich 11,6 zu schaffenden und 34,8 zu sichernden Arbeitsplätzen weitaus höher.

Insgesamt bestand nach Einschätzung des LRH ein deutliches Missverhältnis zwischen dem Fördermitteleinsatz und den erzielten unmittelbaren Arbeitplatzeffekten.

Da ein Förderschwerpunkt der GRW die Unterstützung der regionalen Investitionstätigkeit zur Erhöhung von Einkommen und Beschäftigung in Problemregionen ist, erfasste der LRH stichprobenweise auch die monatlichen Bruttoverdienste der Beschäftigten in den geförderten Unternehmen. Sie entsprachen in ihrer Spanne zwischen 1.200 und 1.700 Euro etwa denen im niedrig entlohnten Gastgewerbe.

14.2.2 Förderregelungen ermöglichen zeitlich unbegrenzten Einsatz der geförderten Boote außerhalb des Landes Brandenburg

Grundsätzlich mussten die mit GRW-Mitteln erworbenen Wirtschaftsgüter mindestens zehn Jahre nach Abschluss des Investitionsvorhabens in der geförderten Betriebsstätte verbleiben (Verbleibefrist). Für den Einsatz mobiler Wirtschaftsgüter galten besondere Vorschriften. Nach den Förderbestimmungen des Landes Brandenburg durften seit dem Jahr 2006 im Bereich des Tourismus mobile Wirtschaftsgüter - so auch Wasserfahrzeuge - grundsätzlich zeitlich unbestimmt im gesamten Gebiet der neuen Bundesländer mit Ausnahme Berlins eingesetzt werden.

Folge war: Die Brandenburger Betriebsstätte musste nicht zwingend Ausgangs- oder Zielort der Vermietung von Wasserfahrzeugen sein. Deshalb war es auch in einem vom LRH geprüften Förderfall unschädlich, dass ausweislich der geprüften Charterverträge ca. 80 % aller Bootsbewegungen ihren Start- und Zielort im Land Mecklenburg-Vorpommern hatten.

Nach Ansicht des LRH ließen sich mit einer solchen Regelung nur schwer Arbeitsplätze in Brandenburg schaffen bzw. sichern.

14.2.3 Förderung hochwertiger Bootsausstattungen

Die ILB erkannte in zehn Förderfällen Kosten für Sonderausstattungen in Höhe von mehr als 250.000 Euro als förderfähig an und bewilligte hierfür anteilig Zuwendungen in Höhe von nahezu 125.000 Euro.

Zu derartigen Sonderausstattungen gehörten - neben der gesetzlich vorgegebenen Ausrüstung der Boote - u. a.

- hochwertige TV-Geräte mit DVD, Radio mit CD in Salon und Cockpit,
- ausgestattete Pantry mit Mikrowelle, Gasbackofen und Pot/Pan,
- Teakholz für das Cockpit,
- Trailer, Extra Nasszelle und Schanzkleid.

Den Unterlagen war nicht zu entnehmen, dass die ILB diese Kosten bei der Antragsprüfung kritisch im Hinblick auf den Umfang der förderfähigen Ausgaben und die Notwendigkeit der Zuwendungen hinterfragte.

14.2.4 Kritikwürdige Einzelfälle

14.2.4.1 Auflagenverstöße des Zuwendungsempfängers durch vorzeitigen Verkauf geförderter Wasserfahrzeuge

Mit Bescheid vom 18. April 2008 bewilligte die ILB einem Unternehmen Fördermittel in Höhe von 250.000 Euro zur Finanzierung von vier Motoryachten und drei Pontonbooten. Mit der Inanspruchnahme der Fördermittel verpflichtete sich der Zuwendungsempfänger u. a. dazu, dass die angeschafften Wasserfahrzeuge mindestens zehn Jahre in der Betriebsstätte des Zuwendungsempfängers verbleiben müssen (sog. Verbleibefrist). Der LRH stellte im Mai 2011 fest, dass der Zuwendungsempfänger in den Jahren 2009 und 2010 bereits vier Motoryachten veräußert hatte.

Der LRH unterrichtete die ILB darüber, dass der Zuwendungsempfänger durch die Veräußerung von vier Motoryachten gegen die Regelung zur Verbleibefrist der geförderten Wirtschaftsgüter verstoßen habe.

Die ILB kam mit Schreiben vom 21. Juni 2011 - wie vom LRH gefordert - ihrer Mitteilungspflicht nach § 6 des Subventionsgesetzes (SubvG)²⁵⁰ nach und gab den obigen Sachverhalt der Staatsanwaltschaft Potsdam zur Kenntnis. Sie widerrief im Mai 2011 außerdem den Zuwendungsbescheid und forderte Fördermittel in Höhe von 250.000 Euro zurück.

14.2.4.2 Zuwendungsempfänger legt gefälschte Rechnungen vor

Mit Bescheid vom 29. Mai 2010 bewilligte die ILB einer Unternehmersgesellschaft eine Zuwendung in Höhe von 499.750 Euro für die Erweiterung einer Betriebsstätte zur Vercharterung von Wasserfahrzeugen.

²⁵⁰ Gesetz gegen missbräuchliche Inanspruchnahme von Subventionen (Subventionsgesetz - SubvG) in der Fassung vom 1. September 1976 (Bundesgesetzblatt I, S. 2034, 2037).

Im Verlauf der Bearbeitung des Förderfalls stellte die ILB fest, dass die Zuwendungsempfängerin gefälschte Rechnungen über den Erwerb förderfähiger Wasserfahrzeuge bei der ILB einreichte, um auf diese Weise zu Unrecht höhere Zuschüsse von rd. 41.000 Euro zu erhalten. Auf Grund dieser Feststellungen stoppte die ILB die weitere Mittelauszahlung an die Zuwendungsempfängerin. Da der LRH anlässlich seiner Prüfung keine weiteren Maßnahmen seitens der ILB feststellen konnte, forderte er die ILB auf, den Vorgang sowohl unter zuwendungsrechtlichen Gesichtspunkten aufzuarbeiten als auch die Staatsanwaltschaft über den Sachverhalt zu informieren. Beides tat die ILB zwischenzeitlich.

Im November 2011 widerrief die ILB ihren Zuwendungsbescheid über 499.750 Euro und forderte die bis dahin ausgezahlten Fördermittel in Höhe von 442.400 Euro von der Zuwendungsempfängerin zurück.

14.2.4.3 Umsetzung des Förderzwecks in Mecklenburg-Vorpommern

Im März 2010 bewilligte die ILB einem Unternehmen mit Hauptsitz in Mecklenburg-Vorpommern Fördermittel von 1.249.400 Euro für die Errichtung einer Betriebsstätte zur Vercharterung von Booten in Werder (Havel). Die Fördermittel sollten fast ausschließlich zur Mitfinanzierung von 21 hochseetauglichen Segelyachten eingesetzt werden.

Die ILB stellte bei einer Vor-Ort-Kontrolle im Oktober 2010 fest, dass es keine Anhaltspunkte für eine unternehmerische Tätigkeit des Unternehmens in Werder (Havel) gab. Darüber hinaus ergaben ihre Internetrecherchen, dass die im Fördermittelantrag bezeichneten Bootstypen des Baujahres 2011 an Standorten in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein zur Vercharterung angeboten wurden. Die ILB bat, über den Termin der Übergabe und Wasserung der Yachten am Standort Werder (Havel) informiert zu werden, um hieran teilnehmen zu können. Die Zuwendungsempfängerin erklärte auf Nachfrage der ILB, dass das Werderaner Büro solange nur bedarfsweise besetzt sei, bis langfristig gesicherte Einnahmen erzielt würden. Die Yachten würden von ca. 470 Agenturen europäisch und weltweit angeboten.

Weitere Tätigkeiten der ILB zur Bewertung der vorgenannten Antworten der Zuwendungsempfängerin waren aus der Förderakte nicht erkennbar. Vielmehr zahlte sie am 24. November 2010 373.300 Euro und am 14. Februar 2011 weitere 746.900 Euro für die anteilige Finanzierung der sich im Bau befindlichen Segelyachten aus.

Bei seiner Akteneinsicht in der ILB im März 2011 fielen dem LRH insbesondere die personellen Verflechtungen zwischen dem Bootslieferanten und dem geförderten Unternehmen sowie die unübliche Vertragsgestaltung auf. Auffällig waren insbesondere die zeitnahen Fälligkeitstermine zur Zahlung des Kaufpreises. Auf Grund der durch die ILB vorgenommenen Fördermittelauszahlungen waren Mitte Februar 2011 bereits ca. 90 % des Zuwendungsbetrages ausgezahlt, obwohl bis dahin weder eine der geförderten 21 Yachten ausgeliefert worden noch ein Termin für die Übergabe und Wasserung der Yachten am Standort Werder (Havel) absehbar war. Vergleichbare Vertragsgestaltungen in anderen Förderfällen sahen beispielsweise bis zu sechs Zahlungstermine jeweils nach Baufortschritt vor. Die bekannten personellen Verflechtungen zwischen den Bootslieferanten und der Zuwendungsempfängerin hätten nach Ansicht des LRH Anlass zu einer verstärkten Prüfung der hohen Mittelanforderungen zu jeweils frühen Fälligkeitszeitpunkten geben müssen.

Anfang Juni 2011 führte der LRH örtliche Erhebungen in Werder (Havel) durch. Er stellte dabei fest, dass zwischenzeitlich neun Segelyachten einsetzbar waren, sich aber keine dieser Yachten in Werder (Havel) befand. Aus den vorgelegten Charterverträgen ging hervor, dass zum Prüfungszeitpunkt lediglich drei der neun Yachten vertraglich gebunden waren. Eine dieser Yachten war für vier Monate an ein polnisches Reisebüro vermietet worden.

Der LRH stellte außerdem fest, dass das Chartervertragsformular der Zuwendungsempfängerin, Niederlassung Werder (Havel), den Standort Werder (Havel) als Ausgangspunkt für eine Vercharterung nicht vorsah, sondern je einen Standort in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein. Die Ausgestaltung der Betriebsstätte in Werder (Havel) war aus Sicht des LRH nicht geeignet, einen geordneten Geschäftsbetrieb mit fünf Arbeitsplätzen zu gewährleisten und damit den Förderzweck zu erfüllen. Der Geschäftsführer der Zuwendungsempfängerin räumte hierzu ein, dass das angemietete Büro (ca. 15 m²) erst seit Anfang Mai 2011 nach Bedarf besetzt und im Grunde für die laut Vorhabensbeschreibung geplante Geschäftstätigkeit zu klein sei; etwaige Mitarbeiter hätten dort keinen Platz. Eine Vergrößerung der Büroräumlichkeiten sei geplant.

Auf Grund seiner förderrechtlichen Bedenken führte der LRH am 9. Juni 2011 unangemeldet örtliche Erhebungen am Standort des Unternehmens in Mecklenburg-Vorpommern durch. Hierbei bestätigte sich, dass die geförderten Segelyachten, die nicht vertraglich als verchartert ausgewiesen wurden, nahezu vollständig dort vor Anker lagen. Zwei Segelyachten, die ausweislich der Charterverträge am 11. bzw. 18. Juni 2011 von der Schleswig-Holsteiner Charterbasis ablegen sollten, befanden sich vermutlich im dortigen Hafen.

Nach allem blieb es bei der kritischen Einschätzung des LRH, dass das geförderte Unternehmen seinen Geschäftszweck nicht - wie zuwendungsrechtlich geboten - in der geförderten Betriebsstätte in Werder (Havel), sondern am Hauptsitz in Mecklenburg-Vorpommern verfolgt. Verstärkend kam hinzu, dass die Zuwendungsempfängerin die geförderten Yachten offensichtlich von vornherein außerhalb der geförderten Betriebsstätte in Brandenburg einsetzen wollte, ohne dass diese als Ausgangs- und Anlaufpunkt der Vercharterung vorgesehen war.

Die Erkenntnisse aus beiden örtlichen Erhebungen teilte der LRH der ILB und dem Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (MWE) mit Schreiben vom 21. Juni 2011 mit. Er hielt es für dringend erforderlich, dass die ILB die zuwendungsrechtlich gebotenen Maßnahmen einleitet und zudem die Staatsanwaltschaft über eine eventuelle strafrechtliche Relevanz der Vorgänge informiert. Die ILB teilte daraufhin mit, dass sie bereits im April 2011 die Strafverfolgungsbehörden entsprechend verständigt habe.

14.3 Folgerungen

Bei einem extrem hohen Fördermitteleinsatz wurden nur wenige Arbeitsplätze - und nur teilweise in Brandenburg - geschaffen. Diese wurden zudem überwiegend von Arbeitskräften besetzt, deren Bruttoverdienste am unteren Ende der Einkommensskala lagen.

Mit Blick darauf empfahl der LRH dem MWE insbesondere

- kurzfristig zu prüfen, ob das Landesinteresse an der Förderung von Wasserfahrzeugen noch gegeben ist,
- im Falle der Beibehaltung der Förderung zu überdenken, ob die Förderung mobiler Wirtschaftsgüter nicht grundsätzlich ausgeschlossen, zumindest aber die Fördermodalitäten der Landesrichtlinie restriktiver gestaltet werden können.

14.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das MWE hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung zusammenfassend darauf hingewiesen, dass der Wassertourismus im Land Brandenburg mit Hilfe der GRW-Förderung, die nicht zuletzt auch die Förderung von Wasserfahrzeugen ermöglicht hatte, in den vergangenen Jahren deutlich ausgebaut und auf ein konkurrenzfähiges Niveau gebracht werden konnte. Mit Blick darauf und auf Grund der mit der Prüfung des LRH aufgezeigten Defizite bei der Förderung von Wasserfahrzeugen habe es unverzüglich reagiert und mit Stichtag vom 13. Juli 2011 durch Arbeitsanweisung die Förderung von Wasserfahrzeugen jeglicher Art eingestellt. Mit Inkrafttreten der ab 1. Januar 2012 geltenden neuen GRW-G-Richtlinien sind Wasserfahrzeuge von der Förderung ausgeschlossen.

Im Übrigen hat das MWE die kritischen Prüfungsfeststellungen des LRH im Wesentlichen anerkannt, zugleich aber betont, dass das Fördergeschehen gesetzes- und richtlinienkonform verlaufen sei.

Mit Blick auf die vom LRH festgestellten geringen Arbeitsplatzeffekte der Förderung von Wasserfahrzeugen hat das MWE auf die mittelbaren Arbeitsplatzeffekte verwiesen. Vom Tourismus entlang der Wasserwege profitierten nicht nur die geförderten Unternehmen, sondern auch die anliegende Gastronomie, Hotellerie und Einzelhandel von den Wassertouristen im Land Brandenburg.

Eine Beschränkung des Einsatzes der Boote auf das Land Brandenburg war nach Auffassung des MWE nicht zielführend. Der Wassertourismus lebe vielmehr von der Attraktivität der gesamten Wasserlandschaft der Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Berlin. Zuzustimmen sei dem LRH jedoch insoweit, als es unter förderpolitischen Gesichtspunkten grundsätzlich kaum akzeptiert werden könne, wenn mit Brandenburger Fördermitteln unterstützte Investitionen überwiegend fernab von der Betriebsstätte bzw. außerhalb des Landes zum Einsatz kommen. Allein eine Zurechnung der Umsätze zur Brandenburger Betriebsstätte könne die Nutzung der Boote in „fremden“ Gewässern nicht in Gänze aufwiegen.

14.5 Schlussbemerkung

Der LRH nimmt zur Kenntnis, dass das MWE die Empfehlungen des LRH aufgegriffen und die Förderung der Vermietung von Wasserfahrzeugen unverzüglich eingestellt hat. Dieses Förderinstrument erwies sich nicht nur als wenig effektiv und effizient, sondern auch als schwer überprüfbar hinsichtlich der Erfüllung des Förderzwecks und der Auflagen durch den Zuwendungsempfänger.

Der LRH erwartet, dass das MWE die vom LRH aufgezeigten möglichen Rückforderungsansprüche verfolgt und die bereits bewilligten Förderungen unter Berücksichtigung der Hinweise des LRH verstärkt steuert und mit Vor-Ort-Kontrollen überwacht.

- die Forschung und modellhaften Untersuchungen auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu fördern.
- richtungweisende Leistungen auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszuzeichnen.

Die Ausgaben für diese Zwecke soll die Stiftung im Wesentlichen aus den Erträgen des Stiftungskapitals von 2,1 Mio. Euro, aus Ersatzzahlungen für Eingriffe in die Natur und Landschaft sowie aus Lottomitteln bestreiten.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte die Stiftung einschließlich der Rechtsaufsicht über die Stiftung durch das für die Umwelt zuständige Ministerium. Im Wesentlichen bezog sich die Prüfung auf die Haushaltsjahre 2009 und 2010. Die Gesamtausgaben der Stiftung beliefen sich in den geprüften Jahren auf bis zu 12,4 Mio. Euro.

15.2 Prüfungsergebnisse

15.2.1 Verwaltung von Kapitalanlagen

Die Stiftung verwaltete ein Geldvermögen von etwa 41 Mio. Euro. Dieses entstammte zu kleinen Teilen dem Stiftungskapital, im Wesentlichen aber gebildeten Kapitalrücklagen für Stiftungsflächen sowie den nicht verbrauchten Einnahmen aus den Ersatzzahlungen. Trotz der in den Prüfungszeitraum des LRH fallenden Finanzkrise erwirtschaftete die Stiftung im Ergebnis insgesamt positive Erträge aus ihren Anlagen. Jedoch fehlte hierzu ein standardisiertes Anlage- und Risikomanagement einschließlich eindeutiger Regeln der Verantwortlichkeit bei der Vermögensverwaltung.

15.2.2 Stiftungskapital und Ersatzzahlungen

Die Stiftung erwirtschaftete durch die Anlage des Stiftungskapitals von 2,1 Mio. Euro jährlich Zinsen zwischen etwa 60.000 bis 100.000 Euro. Die jährlichen Verwaltungsausgaben der Stiftung für Personal, Unterhalt der Stiftungsgrundstücke und sonstige Verwaltungskosten summierten sich auf etwa 820.000 Euro. Diese Verwaltungsausgaben deckte die Stiftung überwiegend aus Ersatzzahlungen zum Ausgleich für Eingriffe in die Natur und Landschaft.

Ersatzzahlungen sollen Eingriffe in die Natur und die Landschaft kompensieren. Sie fließen als zweckgebundene Abgabe über den Landeshaushalt an die Stiftung, die diese Zahlungen zweckgebunden für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft oder Vereinbarungen zum Vertragsnaturschutz sowie für Flächen- und Maßnahmepools für die Eingriffsregelung zu verwenden hat. Außerdem sollen mit den Ersatzzahlungen geeignete Grundstücke erworben, langfristig gepachtet oder dies gefördert werden.

Aus Teilen der Ersatzzahlungen bildete die Stiftung eine dauerhaft ansteigende Kapitalrücklage, um aus deren Zinserträgen stiftungseigene Naturschutzflächen zu bewirtschaften. Die in der Rücklage gebundenen Kapitalmittel sind damit jedoch dauerhaft ihrer Zweckbestimmung entzogen. Der LRH hielt einen Abbau der Rücklage für erforderlich.

Die Stiftung entnahm den Zuflüssen an Ersatzzahlungen von jährlich bis über 7 Mio. Euro²⁵¹ überdies eine nicht am tatsächlichen Aufwand der Stiftung bemessene Verwaltungskostenpauschale von 8 % der Zuflüsse. Gemessen an den jährlich in etwa gleicher Höhe ausgegebenen und verwalteten Ersatzzahlungen von 1 Mio. Euro war diese Pauschale unangemessen hoch.

Darüber hinaus nutzte die Stiftung nicht alle Möglichkeiten, die Mittel der Ersatzzahlungen möglichst zeitnah zu verwenden; z. B. setzte sie keine Mittel für den Vertragsnaturschutz ein. Etwa 9,4 Mio. Euro aus Ersatzzahlungen verwendete die Stiftung deshalb noch nicht.

Weil die Finanzierung der Verwaltungsausgaben aus Ersatzzahlungen regelmäßig ausreichte, führte die Stiftung seit dem Jahr 2002 ihre Kapitalerträge aus dem Stiftungskapital überwiegend einer freien Rücklage oder dem Stiftungskapital zu. Der LRH hält diese Handhabung nur insoweit für zulässig, als der Stiftung Verwaltungsausgaben unmittelbar für den Einsatz von Ersatzzahlungen entstehen. Ausgaben der Stiftung für die eigene Verwaltung und ihre sonstigen Aufgaben muss sie aus dem Stiftungsvermögen bestreiten.

Ursächlich für die insgesamt festgestellte Praxis der Stiftungsfinanzierung war im Wesentlichen, dass die Erträge des Stiftungskapitals als solche nicht ausreichten, die gesetzlich neben der Verwaltung von Ersatzzahlungen festgelegten Aufgaben der Stiftung dauerhaft zu finanzieren.

15.2.3 GmbH-Beteiligung

Die Stiftung ist seit dem Jahr 2004 alleinige Gesellschafterin einer nicht gemeinnützigen Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH). Die GmbH verwaltet Stiftungsflächen und wird für Dritte erwerbswirtschaftlich tätig.

Die Beteiligung der Stiftung an einer GmbH widerspricht wegen der Verlustrisiken der Beteiligung einem sicheren Erhalt des Stiftungsvermögens. Zudem hielt es der LRH für bedenklich, erwerbswirtschaftliche Dienstleistungen mit zweckgebundenen Stiftungsmitteln zu finanzieren. Der LRH zweifelte wegen der Kosten einer GmbH-Beteiligung (Geschäftsführung, Abschlusskosten usw.) auch an der Wirtschaftlichkeit dieser Gestaltung.

15.3 Folgerungen

Die Stiftung erfüllte ihre naturschutzfachlichen Aufgaben grundsätzlich ordnungsgemäß und wirtschaftlich. Für die Finanzanlagen riet der LRH zu einem standardisierten Risikomanagement; die Beteiligung an der GmbH bat er auf den Prüfstand zu stellen.

Kritisch bewertete der LRH den Umgang der Stiftung mit den Ersatzzahlungen, die die Stiftung in nicht vertretbarem Maße deren Zweckbestimmung dauerhaft entzog. Diese Praxis ist weitgehend das Ergebnis zu geringer Stiftungserträge zu einer dauerhaften stabilen Eigenfinanzierung der Stiftung. Das Ministerium sollte daher die Kapitalausstattung der Stiftung so verbessern, dass sie ihre originären Stiftungsaufgaben ohne zweckwidrige Inanspruchnahme anderer Mittel erfüllen kann.

²⁵¹ Der Grund für die hohen Zuflüsse liegt in den hohen Ersatzzahlungen für den Neubau des Flughafens Berlin-Brandenburg.

15.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium ist den Feststellungen des LRH teilweise gefolgt und will insbesondere die Verwaltungskostenpauschale am tatsächlichen Aufwand bemessen. Die Kapitalrücklage aus Ersatzzahlungen als Zinsbasis hat es für die dauerhafte Absicherung von Kompensationsmaßnahmen als notwendig erachtet und im Einklang mit dem Bundes- und Landesnaturschutzgesetz angesehen. Zudem hat das Ministerium an der GmbH-Beteiligung als Anlage des Stiftungsvermögens festgehalten, insbesondere weil es die Beteiligung als wirtschaftlich ansieht.

15.5 Schlussbemerkung

Der LRH begrüßt die Bemühungen des Ministeriums und der Stiftung, die Stiftungsarbeit zu verbessern.

Er teilt die Auffassung des Ministeriums nicht, dass Kompensationsmaßnahmen der dauerhaften Sicherung aus einer Kapitalrücklage bedürften. Die Naturschutzgesetze fordern keine dauerhafte unbegrenzte Sicherung von Kompensationsmaßnahmen, sondern nur die Sicherung für vorher festgelegte Zeiträume. Deshalb hält es der LRH für unerlässlich, die geleisteten Ersatzzahlungen innerhalb des festgelegten Zeitraumes auch tatsächlich für die Maßnahmen selbst und deren Erhalt in diesem Zeitraum einzusetzen.

Auch die Argumente des Ministeriums für die Beteiligung der Stiftung an der GmbH überzeugen nicht. Insbesondere erschließt sich nicht, dass der Aufwand für das Halten einer Beteiligung (Ausgaben für die Geschäftsführung, Abschlusskosten usw.) wirtschaftlicher als eine Lösung innerhalb der Stiftung als sog. wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb sein soll. Der LRH bittet daher, die Beteiligungskonstruktion nochmals zu überdenken.

Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz

16 Zuschüsse an die Verbraucherzentrale Brandenburg e. V.

Das Land Brandenburg unterstützte die Verbraucherzentrale Brandenburg e. V. in den Jahren 2008 und 2009 jährlich mit knapp 1,4 Mio. Euro in Form von Projekt- und institutionellen Förderungen. Darüber hinaus erhielt die Verbraucherzentrale Mittel von weiteren Fördermittelgebern.

Abstimmungsmängel der verschiedenen Zuwendungsgeber führten zu vermeidbarem Verwaltungsaufwand. Der Wirtschaftsplan der Verbraucherzentrale war unvollständig, die institutionelle Förderung dadurch teilweise zu hoch. Das Rechnungswesen der Verbraucherzentrale zeigte sich fehleranfällig und wenig transparent.

Die notwendige Höhe der institutionellen Förderung einschließlich der Potenziale zu deren Senkung prüfte das Ministerium bisher nur unzureichend. So war die Bemessung der Entgelte für Beratungen nicht immer nachvollziehbar. Auch bildete die Höhe der Entgelte je Beratung den zu Grunde liegenden Beratungsaufwand nicht ab. Im Vergleich mit anderen Ländern waren die Beratungsentgelte relativ niedrig, die Ausgaben teilweise hoch.

Der Landesrechnungshof sieht insbesondere Möglichkeiten, die Entgelte angemessen zu erhöhen sowie die Beratungszahlen zu steigern. Dadurch ließe sich der Bedarf institutioneller Förderung der Verbraucherzentrale senken.

16.1 Prüfungsgegenstand

Zur Stärkung der Verbraucherrechte, Verbraucherberatung und -information unterstützt das Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (MUGV) die Verbraucherzentrale Brandenburg e. V. (VZB). Die VZB ist ein unabhängiger, gemeinnütziger Verein, der im Interesse des Verbrauchers aufklärt, informiert und berät. Sie ist wie entsprechende Verbraucherberatungsstellen anderer Länder Mitglied im Dachverband Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte für die Jahre 2008 und 2009 die Zuschüsse des MUGV an die VZB. Neben einer institutionellen Förderung von jährlich 1,2 Mio. Euro gewährte das MUGV in den geprüften Jahren Zuwendungen für ein Ernährungsprojekt in Höhe von jährlich etwa 150.000 Euro. Weitere Fördermittelgeber (z. B. Europäische Union, Bund und Krankenkassen) finanzierten darüber hinaus zusätzliche Projekte. Auch die Kommunen unterstützten die Beratungsstellen der VZB auf lokaler Ebene. Das jährliche Haushaltsvolumen der VZB belief sich in den Prüfungsjahren insgesamt auf 2,4 bzw. 2,6 Mio. Euro. Dem stehen jährlich insgesamt knapp 110.000 Beratungen in Brandenburg gegenüber (persönlich, telefonisch, per Internet).

16.2 Prüfungsergebnisse

16.2.1 Projektförderungen

Die VZB erhielt für zwei Projekte jeweils Zuwendungen vom Bund und dem MUGV. Deren Zuwendungsbedingungen widersprachen sich teilweise und waren nur aufwändig erfüllbar. Mangels Abstimmungen der Zuwendungsgeber bewilligte der Bund beispielsweise eine Projektförderung, das Land förderte jedoch dasselbe Projekt institutionell. Die VZB hatte hierdurch Mehraufwand oder konnte als Zuwendungsempfängerin ihre Pflichten nicht eindeutig erkennen.

16.2.2 Institutionelle Förderung

Die VZB finanzierte sich zu etwa 50 % aus der institutionellen Förderung des MUGV in Höhe von jährlich 1,2 Mio. Euro. Zu deren notwendiger Höhe bemerkt der LRH:

16.2.2.1 Wirtschaftsplan und Rechnungswesen

Der Wirtschaftsplan der VZB enthielt entgegen den Vorschriften der Landeshaushaltsordnung²⁵² nicht alle Einnahmen und Ausgaben. Deshalb erkannten weder die VZB noch das MUGV, dass wegen fehlender Einnahmen und Ausgaben die institutionelle Förderung für die Prüfungsjahre zusammen etwa 68.000 Euro zu hoch war.

Die VZB unterhielt für die Buchhaltung und die Kostenrechnung zwei voneinander unabhängige IT-Systeme. Die Konsequenz hieraus war neben dem vermeidbaren Buchungsaufwand, dass die Systeme z. B. für 2009 unzulässig differierende Jahresüberschüsse auswiesen. Zusätzlich fertigte die VZB eine fehlerhafte Überleitungsrechnung von der doppelten auf die kamerale Buchführung, die Forderungen und Verbindlichkeiten nicht wie erforderlich einheitlich korrigierte.

Die drei maschinellen bzw. manuellen Buchhaltungssysteme verursachten einen hohen Verwaltungsaufwand, waren fehleranfällig und wenig transparent. Die institutionell eingesetzten Mittel hierfür sind unwirtschaftlich.

16.2.2.2 Ländervergleich

Eine Möglichkeit, die notwendige Höhe der institutionellen Förderung zu beurteilen, sah der LRH u. a. in Vergleichen mit Daten von Verbraucherzentralen anderer Länder²⁵³. Trotz der gebotenen Vorsicht bei solchen Vergleichen zeigten sich dadurch einige Anhaltspunkte, die institutionelle Landesförderung zu senken.

²⁵² Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 19. Dezember 2011 (Gesetz- und Verordnungsblatt I/11 [Nr. 35]).

²⁵³ Vergleichsländer: Verbraucherzentrale Bayern e. V., Verbraucherzentrale Hessen e. V., Neue Verbraucherzentrale Mecklenburg-Vorpommern e. V., Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e. V., Verbraucherzentrale Sachsen e. V., Verbraucherzentrale Sachsen-Anhalt e. V., Verbraucherzentrale Thüringen e. V.

Z. B. lag die institutionelle Förderung je 1.000 Einwohner bei den im Vergleich einbezogenen Verbraucherzentralen zwischen 158 Euro und 620 Euro; im Land Brandenburg mit 498 Euro am zweithöchsten. Obwohl sich hier die geringe Bevölkerungsdichte niederschlägt, benötigte ein anderes ostdeutsches Land mit annähernd gleicher Bevölkerungsdichte nur 235 Euro je 1.000 Einwohner an Fördergeld.

Die Anzahl der persönlichen Beratungen je 1.000 Einwohner lag in Brandenburg mit 14,3 im Mittelfeld der Vergleichsländer (Spitzenwert 21,6), jedoch an letzter Stelle bei den ostdeutschen Ländern.

Auch die Einnahmen der VZB, die überwiegend aus Beratungsentgelten, Veranstaltungen usw. stammen, bewegten sich mit 94 Euro je 1.000 Einwohner am unteren Ende der Vergleichsländer (Höchstwert 160 Euro).

Bei den Beratungsentgelten konnte der LRH mangels konkreter Maßstäbe und Gebührekalkulationen regelmäßig nur teilweise nachvollziehen, wie deren Höhe zustande kam. Innerhalb einer festgelegten Entgeltspanne und auf Grund weniger Rahmenvorgaben berechneten die Berater die Entgelte eigenverantwortlich. Aufzeichnungen zur Beratungstätigkeit, die über bloße Fallzahlen und grobe Inhalte hinaus informierten, fehlten. Insbesondere zum Zeitaufwand und zum Schwierigkeitsgrad der Beratung konnte keine der geprüften Beratungsstellen im Einzelfall Auskunft geben. Zahlen, welchen Anteil die Beratungsentgelte an den Aufwendungen für die Beratung ausmachten, erhob die VZB nicht.

Andere Länder legten im Gegensatz dazu die Entgeltparameter konkret fest, z. B. welcher Personenkreis kostenfrei bzw. mit einem ermäßigten Entgelt beraten wird. Vergleiche ausgewählter Beratungsleistungen zeigten zudem, dass Brandenburgs Entgelte bei einigen konkret identifizierbaren Leistungen relativ niedrig lagen.

Insgesamt sah der LRH bei den Einnahmen der VZB daher Möglichkeiten, die Entgelte zu erhöhen.

Je Beratung entstanden bei der VZB Ausgaben von knapp 25 Euro. Dieser Wert liegt im Mittelfeld der Vergleichsländer, deren Gesamtausgaben je Beratung von 16 bis 43 Euro schwankten. Da dieser Wert maßgeblich von der Zahl der Beschäftigten und Beratungsstellen abhängt, sah der LRH nur bei Änderungen an diesen Stellschrauben Möglichkeiten zur Kostensenkung. Er bat die VZB, dies zu untersuchen.

16.3 Folgerungen

Die Finanzierung der VZB mit Landesmitteln stellt die wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel noch nicht sicher. Die VZB schöpfte ihre Einnahmepotentiale noch nicht aus und untersuchte ihre Ausgaben nicht ausreichend kritisch. Auch das MUGV ließ bisher einen kritischen Umgang mit Fördermitteln vermissen.

Insgesamt sollten die einzelnen Schwachstellen sowie die im Vergleich erkennbaren Optimierungsansätze dem MUGV Anlass sein, die Höhe der institutionellen Förderung gründlich zu untersuchen und zu evaluieren. Hierzu sollte es auch die Vergleichszahlen anderer Länder als Maßstab heranziehen.

16.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat die Fördermittel grundsätzlich als nicht auskömmlich angesehen, um alle erforderlichen Aufgaben auf dem Gebiet der Verbraucherberatung zu erfüllen. Unabhängig davon hat es zugesichert, die Abstimmungen bei Projektförderungen zu verbessern.

Zur Vollständigkeit der Wirtschaftspläne hat das Ministerium auf deren Vorläufigkeit und Unwägbarkeiten zum Zeitpunkt der Aufstellung des jeweiligen Haushaltsplanes verwiesen. Die VZB hat die Empfehlung des LRH für Gesamtwirtschaftspläne für das Haushaltsjahr 2012 und die künftige Haushaltsplanung aufgegriffen.

Hinsichtlich des fehleranfälligen und wenig transparenten Rechnungswesens hat das MUGV zugesichert, dass die VZB mit der Erstellung des Jahresabschlusses 2011 die Schwachstellen beseitigt hat.

Zu den Beratungsentgelten hat sich eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des MUGV und der VZB über eine grundlegende Struktur zu den Beratungsentgelten verständigt. Zum 1. Juli 2012 sollen neue Entgeltstrukturen mehr Transparenz und Zielgenauigkeit bei der Höhe des Entgeltes schaffen, klare Ermessensspielräume definieren sowie die Entgelte anhand des Zeitbedarfs einschließlich verständlicher Nachweise festlegen. Ab dem Jahr 2012 wolle die VZB zudem alle Beratungen einschließlich der erhobenen Entgelte nach einheitlichen Vorgaben rechnergestützt erfassen.

Die Ausgaben wolle das MUGV entsprechend dem Vorschlag des LRH untersuchen lassen.

16.5 Schlussbemerkung

Das Ministerium hat die Anregungen und Empfehlungen des LRH großteils aufgegriffen und Maßnahmen angekündigt bzw. eingeleitet. Es hat aber auch auf die wichtigen Verbraucherinteressen und den hier grundsätzlich notwendigen Bedarf staatlicher Förderung verwiesen.

Der LRH sieht diese Notwendigkeit durchaus, betont jedoch, dass jede Förderung auf das wirtschaftlich vertretbare Maß begrenzt bleiben muss. Er wird die weiteren Entwicklungen verfolgen.

Ministerium der Finanzen

17 Risikomanagement bei Landesbaumaßnahmen

Der Brandenburgische Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen trägt bei seinen Baumaßnahmen vielfältige Risiken, darunter Termin-, Qualitäts- und Kostenrisiken. Der Landesrechnungshof Brandenburg untersuchte deshalb, welche Vorkehrungen der Landesbetrieb getroffen hat, um diese Risiken rechtzeitig zu erkennen und zu steuern.

Der Landesbetrieb identifizierte wesentliche Risiken in seinen Arbeitsabläufen und unterzog diese einer ersten Analyse und Bewertung. Es besteht jedoch noch erheblicher Handlungsbedarf, bis ein funktionsfähiges Risikomanagementsystem eingeführt ist. So sind weitere Analysen für eine umfassende und zutreffende Bewertung der Risiken notwendig. Darüber hinaus sollten Indikatoren zur Problemerkennung definiert werden.

Das Ministerium der Finanzen als Fachaufsicht reagierte nicht immer konsequent auf Abweichungen von den mit dem Landesbetrieb vereinbarten Zielen zur Einführung des Risikomanagementsystems. In den Jahren 2010 und 2011 schloss das Ministerium keine Zielvereinbarungen mit dem Landesbetrieb und verzichtete damit auf ein wesentliches Steuerungsinstrument zur Wahrnehmung seiner Aufsichtspflichten.

17.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüft regelmäßig Landesbaumaßnahmen der staatlichen Bauverwaltung. Dabei stellte er häufig fest, dass die abgerechneten Kosten deutlich von den ursprünglich geplanten Kosten abwichen und sich die Bauzeit verlängerte. Grund dafür waren unzureichende Abstimmungen mit den Nutzern, unvollständige Planungsunterlagen und fehlerhafte Leistungsbeschreibungen sowie Mängel bei der Bauausführung. Der LRH forderte daher vom Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) eine verbesserte Projektsteuerung sowie geeignete Maßnahmen zur Kostenkontrolle. Dazu gehört konkret die Einrichtung eines standardisierten Risikomanagementsystems, mit dessen Hilfe Risikoanalysen angestellt und die Mehrkosten bei Landesbaumaßnahmen hinsichtlich ihrer Ursachen und des Risikopotentials untersucht werden können. Ein Risikomanagementsystem hilft der Unternehmensleitung, Probleme proaktiv zu erkennen und rechtzeitig Lösungen zu finden.

Der LRH untersuchte anhand des Geschäftsprozesses für Landesbaumaßnahmen den Stand der Einführung eines Risikomanagementsystems. Diesen Geschäftsprozess definierte der BLB als einen der ersten und führte ihn im Jahr 2009 ein.

Weiterhin prüfte der LRH, wie das Ministerium der Finanzen (MdF) als Fachaufsichtsbehörde die Einführung des Risikomanagementsystems im BLB begleitete.

17.2 Prüfungsergebnisse

17.2.1 Grundlagen

Nach dem Landeshaushaltsrecht ist der BLB verpflichtet, mit dem Jahresabschluss einen Lagebericht nach § 289 des Handelsgesetzbuches²⁵⁴ aufzustellen, der die voraussichtliche Entwicklung des Unternehmens mit ihren wesentlichen Chancen und Risiken beurteilt. Der Lagebericht soll auf die Risikomanagementziele und -methoden des Unternehmens eingehen. Wie ein solches Risikomanagementsystem für einen Landesbetrieb auszugestalten ist, ist jedoch nicht verbindlich vorgegeben.

Der BLB plant die Einrichtung eines Risikomanagementsystems in drei Phasen:

1. Phase: Identifizieren und klassifizieren aller wesentlichen quantifizierbaren und nicht quantifizierbaren Risiken. Dokumentation mittels Risiko-Kontroll-Matrizen.
2. Phase: Analysieren und bewerten aller gesammelten Risiken. Priorisieren hinsichtlich ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit. Quantifizieren von Risiken.
3. Phase: Erstellen einer Gesamtmatrix als Grundlage für die kontinuierliche Überprüfung und Steuerung der vorhandenen Risiken (Risikocontrolling als Teil des Controllings).

Das MdF übt die Dienst- und Fachaufsicht über den BLB aus. Um die Aufgabenerfüllung und wirtschaftliche Entwicklung des BLB realistisch beurteilen zu können, muss das MdF über alle hierfür notwendigen Informationen und geeignete Controllinginstrumente verfügen. Die Aufsichtspflichten sollen durch Zielvereinbarungen mit dem BLB ausgeübt werden.

17.2.2 Geschäftsprozesse

Eine wichtige Voraussetzung für die Erfassung und Bewertung von Risiken sind formalisierte Ablaufschemata für die wesentlichen Prozesse innerhalb eines Unternehmens. Dem dient die Bestimmung von Geschäftsprozessen. Ein Geschäftsprozess hält die Tätigkeiten des täglichen Arbeitsalltags fest, die nach einer festgelegten Reihenfolge von bestimmten Personen(-gruppen) unter Beachtung der Vorgaben und unter Zuhilfenahme geeigneter Hilfsmittel zu erledigen sind. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern soll dadurch ein für alle gültiger und einheitlicher Arbeitsablauf vorgegeben werden, der eine effiziente Arbeitsweise ermöglicht.

²⁵⁴ Handelsgesetzbuch (HGB) in der Fassung vom 22. Dezember 2011 (Bundesgesetzblatt I S. 3044).

Der BLB definiert in dem Handbuch für seine Geschäftsprozesse 19 Kern- und Supportprozesse, die in Prozessabschnitte, Prozessschritte und Arbeitsablaufbeschreibungen gegliedert sind. Zum 1. April 2009 setzte er die definierten und einheitlichen Arbeitsabläufe für zunächst vier Kernprozesse in Kraft. Für fünf weitere Prozesse liegen Unterlagen von der Prozessstruktur über die Prozessabschnitte und -schritte bis hin zu den Arbeitsablaufbeschreibungen sowie den ergänzenden Formularen vor. Hierbei war jedoch festzustellen, dass bei allen Prozessen die Arbeitsablaufbeschreibungen sowie die Formulare noch nicht vollständig vorliegen bzw. sich noch im Entwurfsstadium befinden. Für die restlichen zehn Kern- und Supportprozesse veröffentlichte der BLB noch keine Unterlagen in seinem Handbuch.

Da die Einführung der Geschäftsprozessdefinitionen als Grundlage für die weitere Implementierung des Controllingkonzeptes noch nicht abgeschlossen ist, fehlen nach wie vor in wesentlichen Aufgabenbereichen des BLB die Grundlagen für ein den gesamten Landesbetrieb umfassendes Risikomanagement.

17.2.3 Risikomanagementsystem

Auf der Grundlage der eingeführten Geschäftsprozesse nahm der BLB im Jahr 2010 eine erste Risikoidentifizierung vor. Hierbei wurde auf Erfahrungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgebaut. Anhand eines einheitlichen Bewertungsschemas und unter Vorgabe einer Risikomatrix wurden für die jeweiligen Geschäftsprozesse die einzelnen Risiken eingeschätzt und Angaben zu möglichen Kontrollaktivitäten gemacht. Das Ergebnis dieser Untersuchung lag im Dezember 2010 vor. In einem zweiten Schritt wurde der Umfang der Matrizen hinsichtlich der Beurteilung des Risikopotentials erweitert. Die Risiken sollten nun auch hinsichtlich der eingeschätzten Eintrittswahrscheinlichkeit und der damit zu erwartenden finanziellen Auswirkung je Prozessschritt bewertet werden. Hierdurch wurde verdeutlicht, an welcher Stelle die Schwerpunkte bei der Einführung des Risikomanagements zu setzen sind. Ende 2011 lagen die Risikomatrizen für die untersuchten Geschäftsprozesse vor.

Auch für Landesbaumaßnahmen liegt damit eine Übersicht vor, in der die einzelnen Risiken benannt und bewertet sowie die vorgeschlagenen Kontrollaktivitäten beschrieben werden. Dieser Übersicht war zu entnehmen, dass der BLB die höchsten Risiken bei der Formulierung der Aufgabenstellung für den freiberuflich Tätigen sowie beim Erstellen und bei der Freigabe der Vorplanung sieht. Der BLB führte als Risiken insbesondere die Insolvenz des beauftragten Planers, die Bau- und Bewirtschaftungskosten, eine fehlerhafte Planung, die Genehmigungsfähigkeit sowie die Projektzeitverlängerung an. Der BLB identifizierte damit zwar wesentliche Risiken, es besteht jedoch noch erheblicher Handlungsbedarf, bis ein funktionsfähiges Risikomanagementsystem in die Geschäftsprozesse und Arbeitsabläufe integriert ist und von allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gelebt wird.

Der LRH stützte diese Einschätzung darauf, dass

- zum Teil nur ganze Prozessabschnitte bewertet wurden. Wird ein Prozessabschnitt insgesamt nur mit einem durchschnittlichen Risiko bewertet, kann trotzdem in einem einzelnen Prozessschritt ein hohes Risiko bestehen. Auf Grund der Gesamtbewertung hätte dieser Prozessabschnitt bei der folgenden Risikoquantifizierung dann aber nicht höchste Priorität, sodass weitere Untersuchungen später oder gar nicht erfolgen würden. Hierdurch besteht die Gefahr, dass einzelne Risiken nicht erkannt werden bzw. dass eine Abstufung der Risiken innerhalb der Prozessschritte unberücksichtigt bleibt.
- die Risiken für einzelne Geschäftsprozesse separat analysiert und bewertet wurden. Damit kann es an Schnittstellen von verschiedenen, ineinandergreifenden Prozessen zu einer unterschiedlichen Beurteilung der Risiken kommen. In diesen Fällen sollte sich die weitere Risikobewertung am Kernprozess orientieren.
- die Risiken noch nicht abschließend quantifiziert wurden.
- bisher keine Handlungsstrategien beim Eintritt der Risiken verbindlich festgelegt wurden.
- die Interne Revision erst nach Aufbau des Risikomanagements einer ihrer Hauptaufgaben, die Prüfung der vorgegebenen Kontrollaktivitäten hinsichtlich Effizienz und Effektivität, nachkommen kann.

17.2.4 Interne Revision

Die Interne Revision ist ein Führungs- und Steuerungsinstrument der Unternehmensleitung. Durch die Prüfungs- und Beratungsleistungen soll die Interne Revision dazu beitragen, Risiken zu mindern und abzuwehren. Der BLB richtete zum Januar 2007 eine Stabstelle für die Interne Revision ein und stattete diese mit zwei Stellen aus. Die Interne Revision unterstützt die Unternehmensleitung bei der Definition der Geschäftsprozesse sowie bei der Entwicklung und Einführung des Risikomanagements.

Im Geschäftsjahr 2010 prüfte die Interne Revision schwerpunktmäßig die Ordnungsmäßigkeit in den Bereichen Baumanagement, Finanzbuchhaltung, Zentrale Vergabestelle und Facilitymanagement. Die personellen Ressourcen der Innenrevision wurden im Jahr 2011 vorrangig zum Aufbau des Risikomanagements sowie zur Bearbeitung von Prüfungsverfahren der Rechnungshöfe eingesetzt. Darüber hinaus geplante Prüfungen, wie z. B. zum Forderungsmanagement, zur Vergabe und Ausführung freiberuflicher Leistungen sowie eine Schwachstellenanalyse in der Informationstechnik, konnten nicht durchgeführt werden. Damit kam die eigentliche Prüfungstätigkeit der Innenrevision zu kurz.

17.2.5 Zielvereinbarungen

Der LRH wertete die Zielvereinbarungen zwischen dem MdF und dem BLB bis zum Jahr 2009 aus und prüfte, ob und inwieweit darin Ziele zur Steuerung der Aufgabenerfüllung sowie zur Einführung eines Risikomanagements vereinbart und erfüllt wurden. Die Zielvereinbarungen trafen hinsichtlich eines Risikomanagementsystems folgende Festlegungen:

- 2006/2007: Durchführung einer Geschäftsprozessanalyse für die Aufgabenbereiche Baumanagement, Liegenschafts- und Gebäudemanagement, Fuhrparkmanagement.

Aufbau und Implementierung eines Controllingystems einschließlich des Berichtswesens.
- 2008: Entwicklung und Implementierung eines Managementcontrollings einschließlich Definition von Kennziffern und eines Berichtswesens (intern/extern).

Quartalsweiser Tätigkeits- und Lagebericht der Geschäftsführung zu allen Aufgabenbereichen des BLB, insbesondere auch zum Risikomanagement.
- 2009: Quartalsweiser Tätigkeits- und Lagebericht der Geschäftsführung zu allen Aufgabenbereichen des BLB, insbesondere auch zu den Ergebnissen der Internen Revision und zum Aufbau eines Internen Kontrollsystems.

Abschluss der Geschäftsprozessdefinition und Implementierung als Grundlage für die weitere Anpassung des Controllingkonzeptes.

Auf Grund von Abstimmungsschwierigkeiten zwischen dem MdF und dem BLB kam es für 2010 und 2011 nicht zum Abschluss von Zielvereinbarungen und den begleitenden Sitzungen des Controllingausschusses.

Die bisherigen Berichte des BLB sowie die Analysen des MdF geben nur wenig Aufschluss über eine Quantifizierung der Zielerreichung sowie die aus Zielabweichungen gezogenen Schlussfolgerungen. Das MdF reagierte auf festgestellte Zielabweichungen häufig nicht konsequent. Oftmals wurden bei der Nichterfüllung von Zielen lediglich neue Termine vereinbart. Da in den Jahren 2010 und 2011 keine Zielvereinbarungen geschlossen wurden, verzichtete das MdF in diesem Zeitraum auf ein wesentliches Steuerungsinstrument zur Wahrnehmung seiner Aufsichtspflichten.

Für das Jahr 2012 schlossen das MdF und der BLB die Zielvereinbarung Ende Februar 2012.

17.3 Folgerungen

Der LRH bat um Mitteilung, welches zeitliche Ziel sich der BLB für die vollständige Erstellung und Einführung aller Geschäftsprozessdefinitionen gesetzt hat und wie diese inhaltlich ausgestaltet sein werden.

Er bat auch um Darlegung, in welchem zeitlichen Rahmen nach der vollständigen Definition aller Geschäftsprozesse der BLB die erforderliche erste Risikoanalyse und -beurteilung abschließen will. Dabei sollten, aufbauend auf Erkenntnissen aus abgeschlossenen Baumaßnahmen, für die bisher nur geschätzten Eintrittswahrscheinlichkeiten und Kosten Kennwerte ermittelt werden, um die Risiken genauer quantifizieren zu können. Als wichtigen weiteren Schritt sah der LRH die Ermittlung von Indikatoren zur Problemerkennung, um den als wesentlich eingeschätzten Risiken effektiv entgegenwirken zu können. Er empfahl darüber hinaus zur besseren Risikosteuerung, einen Bezug zwischen Indikatoren und den entsprechenden Geschäftsprozessschritten herzustellen.

Der LRH forderte den BLB darüber hinaus auf, die Stabsstelle der Internen Revision anforderungsgerecht zu besetzen und einen realistischen und am derzeitigen Stand der Risikobetrachtungen ausgerichteten Arbeitsplan aufzustellen. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass in der Phase des Aufbaus des Risikomanagements im BLB ein erhöhter Zeit- und Personalbedarf für die Interne Revision besteht.

Der LRH empfahl dem MdF weiterhin, an dem Instrument der Zielvereinbarung mit dem BLB festzuhalten. In den Zielvereinbarungen sollten künftig einvernehmlich Festlegungen insbesondere zu realistischen Terminen, zu den Projektverantwortlichen, zum Umfang und zur Qualität der Kontrollinstrumente sowie zur konkreten Verfahrensweise bei Zielabweichungen getroffen werden.

17.4 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Das MdF schloss sich der Feststellung des LRH an, wonach zur weiteren Einführung eines den gesamten BLB umfassendes Risikomanagementsystems alle noch nicht vorhandenen Geschäftsprozessbeschreibungen einschließlich der dazu gehörigen Arbeitshilfs- und Prüfmittel vollständig zu erstellen und einzuführen seien. Der BLB beabsichtige daher, alle Geschäftsprozessdefinitionen bis zum Jahresende 2012 einzuführen.

Weiterhin beabsichtige der BLB, die erste Risikoanalyse und -bewertung für alle Geschäftsprozesse bis Ende März 2013 abzuschließen. Ziel hierbei sei, die bis dahin überarbeiteten Risikokontrollmatrizen in einheitlicher Form für alle Geschäftsprozesse einzuführen. Zunächst solle das bisher aufgestellte Risikomanagement in die Praxis umgesetzt werden. So solle beispielsweise gewährleistet werden, dass wesentliche Risiken mindestens einmal jährlich identifiziert und beurteilt werden.

Ebenso wie der LRH sehe das MdF auch die Notwendigkeit, aufbauend auf dem jetzigen Stand des Risikomanagements und in Auswertung der bei der praktischen Umsetzung gewonnenen Erkenntnisse, einen Bezug zwischen den Risikoindikatoren und den Geschäftsprozessen herzustellen. Den Empfehlungen des LRH werde der BLB im Weiteren besondere Aufmerksamkeit widmen und nach Bedarf sein Risikomanagement erweitern.

Das MdF hat die Auffassung des LRH geteilt, dass durchgeführte Kontrollen nachvollziehbar zu dokumentieren und regelmäßig an veränderte Risiken anzupassen seien. Dies schließe sowohl in die Geschäftsprozesse integrierte Kontrollen als auch unabhängige Prüfungen durch die Interne Revision ein.

An dem Instrument der Zielvereinbarung werde das MdF nachdrücklich festhalten. So sei gegenüber den Vorjahren in der Zielvereinbarung für 2012 bereits eine Veränderung bei den Zielsetzungen festzustellen. Die Struktur der Zielvereinbarungen gliedere sich nach den Geschäftsfeldern des BLB, sodass die jeweiligen Verantwortlichkeiten feststünden. Auch das Verfahren bei Zielabweichungen und die Form des Berichtswesens seien konkretisiert worden. Die Zielvereinbarung stelle jedoch nur ein Instrument des Controllings dar. So habe das MdF als Fachaufsicht auch durch regelmäßige Berichterstattungen des BLB, die Prüfung der Jahresabschlüsse des Landesbetriebes und die Berichte der bestellten Wirtschaftsprüfer Zielabweichungen erkannt und geeignete Steuerungsmaßnahmen ergriffen. Gleichwohl werde das MdF die Empfehlungen des LRH aufnehmen und das Instrument der Zielvereinbarung im Einvernehmen mit dem BLB verstetigen und verbessern.

17.5 **Schlussbemerkung**

Der LRH begrüßt, dass das MdF und der BLB zeitlich verbindliche Abstimmungen für den Abschluss der vollständigen Definition aller Geschäftsprozesse des BLB sowie die erforderliche erste Risikoanalyse und -beurteilung getroffen haben. Die Einhaltung dieser Termine ist wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren eines Risikomanagementsystems.

Bezüglich der Empfehlung des LRH, die Interne Revision zu stärken, hat der BLB die Bedeutung der unabhängigen Prüfungen durch diese Stelle zwar betont, seine Schlussfolgerungen hinsichtlich der personellen Ausstattung jedoch offen gelassen.

Der LRH begrüßt weiterhin, dass das MdF und der BLB auch künftig an gemeinsamen Zielvereinbarungen festhalten wollen, jedoch muss auch dieses Steuerungs- und Controllinginstrument den sich wandelnden Anforderungen an die Prozesssteuerung angepasst werden. Denn die Aufgabenschwerpunkte des BLB werden sich in den kommenden Jahren verlagern, weg von großen Neubauinvestitionen, hin zur Durchführung von Umbau- und Sanierungsmaßnahmen sowie zu einer bedarfsgerechten Bewirtschaftung und Unterhaltung der Landesliegenschaften.

Ministerium der Finanzen

18 Umsetzung der Haushaltssperre 2010 im Haushaltsvollzug 2010

Im Mai 2010 prognostizierte das Ministerium der Finanzen, dass die Gesamtausgaben der Landesregierung um 164,8 Millionen Euro über den voraussichtlichen Gesamteinnahmen liegen würden. Um dies zu verhindern, erließ das Ministerium der Finanzen am 2. Juni 2010 eine Haushaltssperre. Allerdings führten die Vorgaben der Haushaltssperre zu Umsetzungsproblemen in der Landesverwaltung. Die Ministerien ermittelten die in ihrem Verantwortungsbereich zu sperrenden Beträge nicht in gleicher Weise, was das Ziel der Haushaltssperre in Frage stellte.

Um ein einheitliches Vorgehen in der Landesverwaltung sicherzustellen, traf das Ministerium der Finanzen Ende Juli 2010 mit den übrigen Ministerien und der Staatskanzlei eine verbindliche Absprache über die Berechnung der gesperrten Beträge. Diese Absprache hatte jedoch zur Folge, dass die Haushaltssperre nur noch eine begrenzte Wirkung entfaltete.

Das Ministerium der Finanzen machte in seinem Erlass über die Haushaltssperre detaillierte Vorgaben für Verwaltungsbudgets und Deckungskreise. Diese hielten die geprüften Ministerien nicht ein, um den hohen Verwaltungsaufwand, den ihre Einhaltung verursacht hätte, zu vermeiden. Stattdessen entwickelten sie eigene Lösungen, die nicht mit einem besonderen Verwaltungsaufwand verbunden waren, und erzielten das gleiche Ergebnis.

18.1 Prüfungsgegenstand

Mit Schreiben vom 2. Juni 2010 (im Folgenden: 2. Haushaltswirtschaftsrundschreiben 2010) erließ das Ministerium der Finanzen (MdF) eine Haushaltssperre nach § 41 Landeshaushaltsordnung (LHO)²⁵⁵. Damit sperrte es

- 2 % des in der Hauptgruppe (HGr.) 4 veranschlagten Personalbudgets ohne die Versorgungsbezüge der Beamten und Richter und ohne Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung,

²⁵⁵ Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 28. Juni 2006 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I S.74, 85). Die Haushaltssperre galt nicht für den Landtag Brandenburg, den Landesrechnungshof Brandenburg und das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg.

- 20 % der veranschlagten Ausgabeansätze der HGr. 5 bis 8²⁵⁶ - wobei innerhalb von Deckungskreisen bzw. Budgets darauf zu achten war, dass insgesamt ein Betrag von 20 % gesperrt blieb, der als Einsparung heranzuziehen war - und
- 30 % der ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen.

Das 2. Haushaltswirtschaftsrundschreiben 2010 listete eine Reihe von Ausnahmen von der Haushaltssperre auf. Die Ausnahmen waren zunächst aus nicht gesperrten Mitteln zu finanzieren. Sobald diese ausgeschöpft waren, konnten die Ministerien sie aus bislang gesperrten Mitteln finanzieren.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) untersuchte im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Begleitung und Steuerung der Haushaltssperre durch die Haushaltsabteilung des MdF und die administrativen Maßnahmen des Ministeriums der Justiz (MdJ), des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport (MBJS), des Ministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (MUGV) sowie des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) zur Umsetzung des 2. Haushaltswirtschaftsrundschreibens 2010 bei den Ausgaben der HGr. 5 bis 8. Die Maßnahmen der Ministerien zur Umsetzung der Haushaltssperre bei den Personalausgaben und den Verpflichtungsermächtigungen waren nicht Gegenstand der Prüfung.

Mit dem 3. Haushaltswirtschaftsrundschreiben 2010 hob am 15. Oktober 2010 das MdF die Haushaltssperre auf.

18.2 Rechtlicher Rahmen

§ 41 LHO ermächtigt das MdF durch Verwaltungsvorschriften (VV) zur Haushalts- und Wirtschaftsführung eine Haushaltssperre zu erlassen. Bei einer Haushaltssperre handelt es sich um eine ausschließlich administrative Maßnahme des MdF, die rechtliche Ansprüche nicht erlöschen lässt. Die Ermächtigung unterstreicht die Verantwortung des MdF für einen ordnungsgemäßen Haushaltsvollzug und gibt ihm ein Instrument an die Hand, um das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsvollzug - als Gegenstück zum ausgeglichenen Haushaltsplan - sicherzustellen. Der Erlass einer Haushaltssperre ist nicht in das Belieben des MdF gestellt. Es darf zu dieser Notmaßnahme greifen, wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die haushaltsrechtliche Ermächtigung zur Kreditaufnahme auf Grund von Mindereinnahmen und/oder Mehrausgaben nicht ausreicht, um ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis sicherzustellen.

²⁵⁶ HGr. 5: Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst,
HGr. 6: Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen,
HGr. 7: Baumaßnahmen und
HGr. 8: Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen.

18.3 Prüfungsergebnisse

18.3.1 Umsetzungsprobleme des 2. Haushaltswirtschaftsrundschreibens 2010

18.3.1.1 Zu sperrender Betrag

Die Vorgaben des 2. Haushaltswirtschaftsrundschreibens 2010 über die Ermittlung des zu sperrenden Betrages in den HGr. 5 bis 8 lauteten wie folgt:

„1. In den Einzelplänen 02 bis 12 und 20 werden gesperrt:

a) (...)

b) 20 % der veranschlagten Ausgabeansätze der HGr. 5 bis 8. Die Sperre bezieht sich grundsätzlich auf den einzelnen Titel. (...).“

Unter der Nummer 2 des 2. Haushaltswirtschaftsrundschreibens 2010 listete das MdF eine Reihe von Ausnahmen von der Haushaltssperre auf und legte abschließend fest:

„Sofern Sperren nach Nummer 1 und Ausnahmen nach Nummer 2 in einzelnen Titeln, Budgets oder Deckungskreisen zusammentreffen, so sind die Ausnahmetatbestände zunächst aus den nicht gesperrten Anteilen der Ansätze und Verpflichtungsermächtigungen zu finanzieren. Erst wenn diese Anteile nicht mehr ausreichen, können auch gesperrte Anteile zur Finanzierung der Ausnahmetatbestände herangezogen werden.“

Diese Vorgaben legten die Beauftragten für den Haushalt (BdH) der vom LRH geprüften Ministerien verschieden aus:

- Das MdJ, das MUGV und das MIL interpretierten das 2. Haushaltswirtschaftsrundschreiben 2010 eng und sperrten in ihren jeweiligen Geschäftsbereichen 20 % der veranschlagten Ausgaben der HGr. 5 bis 8. Dies führte im MIL zu einem Bewilligungsstopp bei den Förderprogrammen zur Entwicklung des ländlichen Raumes.
- Das MBS legte das 2. Haushaltswirtschaftsrundschreiben 2010 auf andere Weise aus. Es bereinigte den Gesamtansatz der in seinem Einzelplan in den HGr. 5 bis 8 veranschlagten Ausgaben von 395 Mio. Euro um Ausgaben von 364 Mio. Euro, aus denen Ausnahmetatbestände (gesetzliche Aufgaben) zu finanzieren waren. Die Differenz von 31 Mio. Euro nahm das Ministerium als Basis zur Ermittlung der 20-prozentigen Ausgabensperre (6,3 Mio. Euro)²⁵⁷.

Um ein einheitliches Vorgehen innerhalb der Landesregierung sicherzustellen, traf das MdF Ende Juli 2010 mit den übrigen Ministerien und der Staatskanzlei eine verbindliche Absprache über die Berechnung der einzusparenden Ausgaben. Dabei verständigten sich die Ressorts auf ein Vorgehen, das dem des MBS entsprach.

²⁵⁷ Rechnerische Abweichungen durch Rundungen.

Diese Absprache hatte zur Folge, dass die Haushaltssperre nur noch eine begrenzte Wirkung entfaltete, wie aus der nachfolgenden Tabelle zu erkennen ist.

Ministerium	Sperrbeträge der Ministerien nach dem Erlass des 2. Haushaltswirtschaftsrundschreibens 2010 (Anfang Juni 2010)	Sperrbeträge der Ministerien nach Abstimmung mit dem MdF (Ende Juli 2010)
	in Mio. Euro	
MdJ	38,3	0,06
MBJS	6,3	6,3
MUGV	26,0	2,5
MIL	271,1	9,1
Summe	341,7	18,36

Quellen: Prüfungsunterlagen des LRH

Der Vergleich der in den beiden Tabellenspalten ausgewiesenen Sperrbeträge verdeutlicht, wie sich auf Grund der Absprache der Ministerien und der Staatskanzlei mit dem MdF die Wirkung der Haushaltssperre in den geprüften Ministerien, mit Ausnahme des MBJS, abschwächte.

Die misszuverstehenden Vorgaben des 2. Haushaltswirtschaftsrundschreibens 2010 hatten für das MdF zur Folge, dass es während der Phase der Haushaltssperre keine gesicherten Erkenntnisse hatte, in welchem Umfang die erlassene Haushaltssperre dazu beitrug, den prognostizierten Fehlbetrag von 164,8 Mio. Euro zu verringern.

18.3.1.2 Kollision mit Regelungen des Haushaltsgesetzes über neue Steuerungsinstrumente

Die Regelungen des § 5 Haushaltsgesetz 2010 (HG 2010)²⁵⁸ über das Verwaltungsbudget und die Deckungskreise waren nicht mit den Bestimmungen des 2. Haushaltswirtschaftsrundschreibens 2010 kompatibel. Nach § 5 HG 2010 bildeten die Ausgaben der Obergruppen (OGr.) 51 bis 54 (ohne Titel 518 25 - Mietzahlungen an den BLB - und ohne Gruppe 529 - Verfügungsmittel) sowie der OGr. 81 und den Einnahmen der OGr. 11 das Verwaltungsbudget. Die Haushaltssperre bezog sich nur auf die Ausgaben der HGr. 5 bis 8 und traf keine Regelungen über die Berücksichtigung von Einnahmen der OGr. 11. Insofern kollidierte das 2. Haushaltswirtschaftsrundschreiben 2010 mit dem § 5 HG 2010.

Die Umsetzung der spezifischen Bestimmungen des 2. Haushaltswirtschaftsrundschreibens 2010 über Verwaltungsbudgets und Deckungskreise wäre nur möglich gewesen, wenn bei jedem Buchungsvorgang die Ausschöpfung des Verwaltungsbudgets oder des Deckungskreises neu überrechnet worden wäre.

²⁵⁸ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 2010 (Haushaltsgesetz 2010 - HG 2010) in der Fassung vom 11. Mai 2010 (GVBl. I S. 1).

Auf Grund des damit verbundenen Aufwands ignorierten die geprüften Ministerien die Regelungen des 2. Haushaltswirtschaftsrundschreibens 2010 über das Verwaltungsbudget und die Deckungskreise. Stattdessen entwickelten sie eigene Lösungen, die nicht mit einem besonderen Verwaltungsaufwand verbunden waren, und erzielten im Wesentlichen das gleiche Ergebnis.

18.3.2 Zentrale Steuerung einer Haushaltssperre

Das Kassensystem der Landesverwaltung erlaubt es, eine Haushaltssperre zentral durch das MdF auf einem dafür vorgesehenen Sammeltitel z. B. des Einzelplans 20 (Allgemeine Finanzverwaltung) - ähnlich einer Globalen Minderausgabe - negativ zu erfassen. Diese Vorgehensweise mit der Budgetunterart „Sperre laut MdF“ ist nach dem Masterkonzept²⁵⁹ „Bewirtschaftung“ möglich. Die zentrale negative Budgeterfassung auf einem Sammeltitel ist ein Instrument zur Unterstützung des MdF, Haushaltssperren nach § 41 LHO zu erlassen und zu steuern.

Die zentrale Eingabe und Steuerung einer Haushaltssperre im Kassensystem ermöglicht dem MdF unmittelbare Eingriffe in die Ressortkompetenz der Landesminister. Deshalb hält der LRH eine Ergänzung des § 41 Absatz 1 Satz 1 LHO für erforderlich, die wie folgt lauten könnte (Ergänzung durch Unterstreichung im Text kenntlich gemacht):

„Wenn die Entwicklung der Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen es erfordert, kann es das Ministerium der Finanzen im Benehmen mit der Landesregierung von seiner Einwilligung abhängig machen, ob Verpflichtungen eingegangen oder Ausgaben geleistet werden.“

Ähnliche Regelungen enthalten die Haushaltsordnungen der Länder Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein sowie die Bundeshaushaltsordnung.

18.4 Folgerungen

Das MdF sollte bei künftigen Haushaltssperren durch eindeutige Vorgaben in Haushaltswirtschaftsrundschreiben und frühzeitige Absprachen mit den Ressorts dafür Sorge tragen, dass keine Missverständnisse und Unklarheiten über den Vollzug der Haushaltssperre auftreten.

Ungeachtet dessen sollte das MdF bei einer künftigen Haushaltssperre in Betracht ziehen, einen festen Betrag zu sperren und diesen auf die Ministerien z. B. nach ihrem Anteil am Haushaltsvolumen zu verteilen.

²⁵⁹ Im Masterkonzept sind die Anforderungen an das Rechnungswesen der Landesverwaltung definiert, um sicher zu stellen, dass die Haushaltsführung des Landes den haushaltsrechtlichen Vorgaben entspricht.

18.5 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

In seiner Stellungnahme hat das MdF ausgeführt, dass es die Absicht verfolgt habe, durch die Festlegung von Prozentsätzen und möglichen, zum Teil abstrakten, Ausnahmetatbeständen den jeweiligen Häusern die Beurteilungskompetenz zur Ermittlung der von der Sperre betroffenen Ausgaben zuzugestehen. Diese Verfahrensweise habe nach Auffassung des MdF dem im Haushaltsgesetz verankerten Budgetierungsgedanken und der Verantwortung der jeweiligen BdH entsprochen. Das MdF sei nunmehr mit dem LRH der Auffassung, dass die Mehrzahl der Ressorts die Vorgabe eines absoluten Sperrbetrages bevorzugt habe, und hat zugesichert, dass es diese Erfahrungen in künftigen Fällen einer Sperre nach § 41 Abs. 1 Satz 1 LHO berücksichtigen werde.

Die vom LRH angeregte Verpflichtung zur Herstellung des Benehmens mit dem übrigen Kabinett vor Verkündung einer Sperre nach § 41 Abs. 1 Satz 1 LHO hat das MdF abgelehnt. Nach seiner Auffassung könne dies die Wirksamkeit einer solchen Maßnahme beeinträchtigen, da nicht auszuschließen sei, dass zwischen der Information des Kabinetts und dem Inkrafttreten der Haushaltssperre eine verstärkte Buchungstätigkeit einsetzen werde.

18.6 Schlussbemerkung

Die zentrale Eingabe und Steuerung der Haushaltssperre im Kassensystem erweitert die Befugnisse des MdF gegenüber den derzeit geltenden Regelungen der LHO und schränkt die Autonomie der Ministerien bei der Führung ihrer Geschäftsbereiche ein. Deshalb hält der LRH an seiner Auffassung fest, dass die Verantwortungsverteilung in der Landesregierung nach Artikel 89 Satz 2 der Verfassung des Landes Brandenburg²⁶⁰ eine haushaltsrechtliche Absicherung erfordert. Dies könnte in der Weise geschehen, dass eine Haushaltssperre im Benehmen mit der Landesregierung zu erlassen ist.

²⁶⁰ Verfassung des Landes Brandenburg in der Fassung vom 19. Dezember 2011 (GVBl. I Nr. 30).

Ressortübergreifende Prüfung

19 Stand der Verwendungsnachweisprüfung

Die Zuwendungsempfänger müssen nachweisen, wie sie Fördermittel verwendet haben. Der Landesrechnungshof Brandenburg prüfte unter anderem, in welchem Umfang diese Nachweise erbracht wurden und wie die Ressorts sich von der Richtigkeit dieser Ausgaben überzeugten. Der Betrachtung unterlagen insgesamt circa 52.000 Verwendungsnachweise aus den Jahren 2006 bis 2010 und ein Bewilligungsvolumen von insgesamt rund 6,2 Milliarden Euro.

Die Ressorts bauten die vom Landesrechnungshof in der Vergangenheit vereinzelt festgestellten großen Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung weitgehend ab. Die Zuwendungsempfänger reichten insgesamt 400 bereits fällige Verwendungsnachweise (circa 1 %) nicht ein. Die Verwaltung war nur bei insgesamt 812 kursorischen Prüfungen von Verwendungsnachweisen (circa 1,6 %) und 842 vertieften Prüfungen von Verwendungsnachweisen (circa 1,6 %) im deutlichen Rückstand zu den terminlichen Vorgaben. Dieser geringe Anteil repräsentiert immerhin die Verwendung von bewilligten Fördermitteln in Höhe von circa 197 Mio. Euro, die nicht nachgewiesen oder nicht wenigstens kursorisch geprüft worden waren.

Der Landesrechnungshof unterbreitete Verbesserungsvorschläge zur Optimierung der Ablauforganisation in der Verwaltung.

19.1 Prüfungsgegenstand

Jede Zuwendung ist mit einem Verwendungsnachweis abzurechnen. Der Zuwendungsempfänger hat ihn innerhalb einer genau definierten Frist bei der Bewilligungsbehörde oder einer von ihr bestimmten Stelle abzugeben und darin aufzuzeigen, ob die Zuwendung entsprechend dem vorgesehenen Zweck sparsam und wirtschaftlich verwendet worden ist. Der Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis. Der Bewilligungsbehörde obliegt es, jeden Verwendungsnachweis nach einem terminlich und inhaltlich vorgeschriebenen Verfahren zu prüfen. In einem ersten Schritt hat sie festzustellen, ob Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind (kursorische Prüfung). In einem zweiten Schritt sind die Nachweise - zumindest stichprobenweise - vertieft zu prüfen.

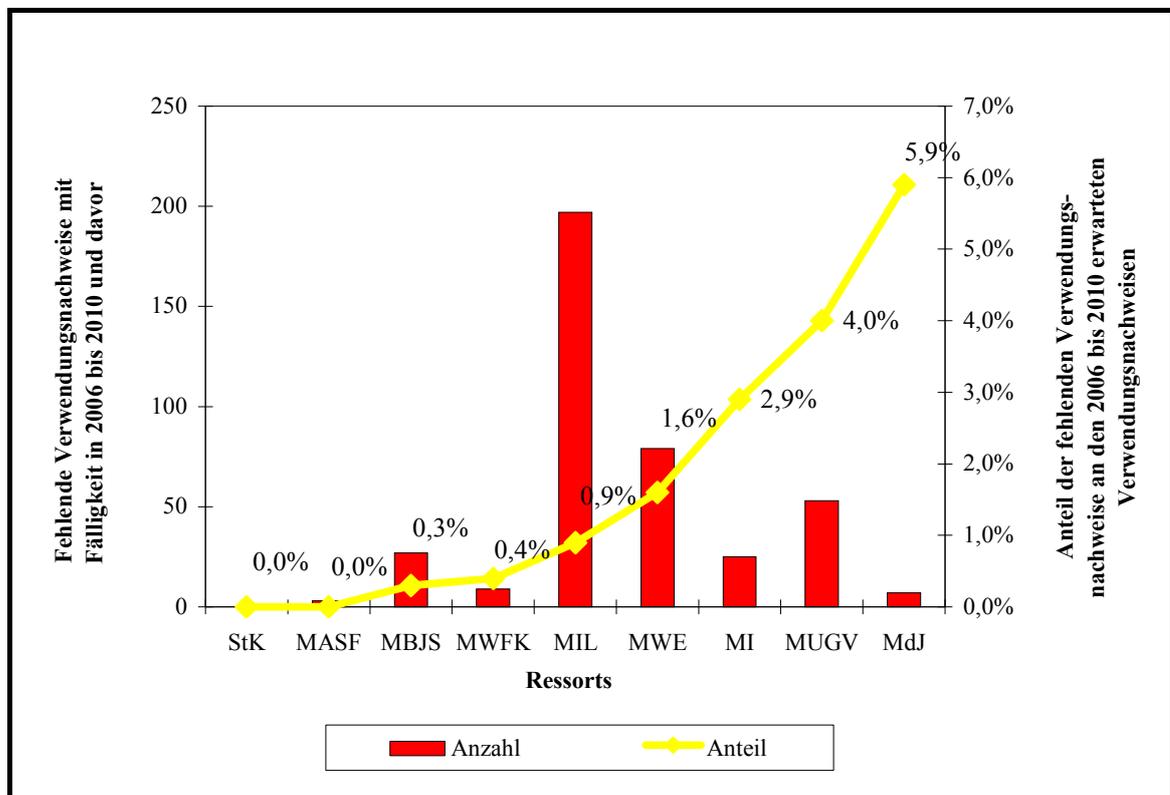
Seine teilweise gravierenden Feststellungen bei früheren Prüfungen hinsichtlich organisatorischer Mängel und Arbeitsrückständen bei der Verwendungsnachweisprüfung in einzelnen Ressorts nahm der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) nunmehr zum Anlass für eine systematische Querschnittsprüfung. Er erhob dafür von neun Ressorts Daten zum Stand ihrer Verwendungsnachweisprüfung an den Stichtagen 31. Dezember 2009 und 30. Juni 2011. Das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) stellte organisationsbedingt unvollständige Daten bereit.

19.2 Prüfungsergebnisse

19.2.1 Fehlende Verwendungsnachweise

Per 30. Juni 2011 lagen 400 Verwendungsnachweise trotz Fälligkeit bis zum Jahresende 2010 in der Verwaltung noch nicht vor. Damit fehlten durchschnittlich knapp 1 % und in den einzelnen Ressorts bis zu 5,9 % der erwarteten Verwendungsnachweise (Grafik 1). Dies entsprach einem geschätzten Fördervolumen von insgesamt 72 Mio. Euro. Die Fristüberschreitungen lagen zwischen einem halben Jahr und fünfeneinhalb Jahren. Die Ressorts schöpften offenbar die Sanktionsmöglichkeiten nicht aus, die das Haushaltsrecht und das Verwaltungsverfahrensgesetz dafür einräumen (z. B. Mahnungen, Widerruf des Zuwendungsbescheides, Rückforderung der Fördermittel).

Grafik 1: Verzug bei der Abrechnung der Maßnahmen durch die Zuwendungsempfänger



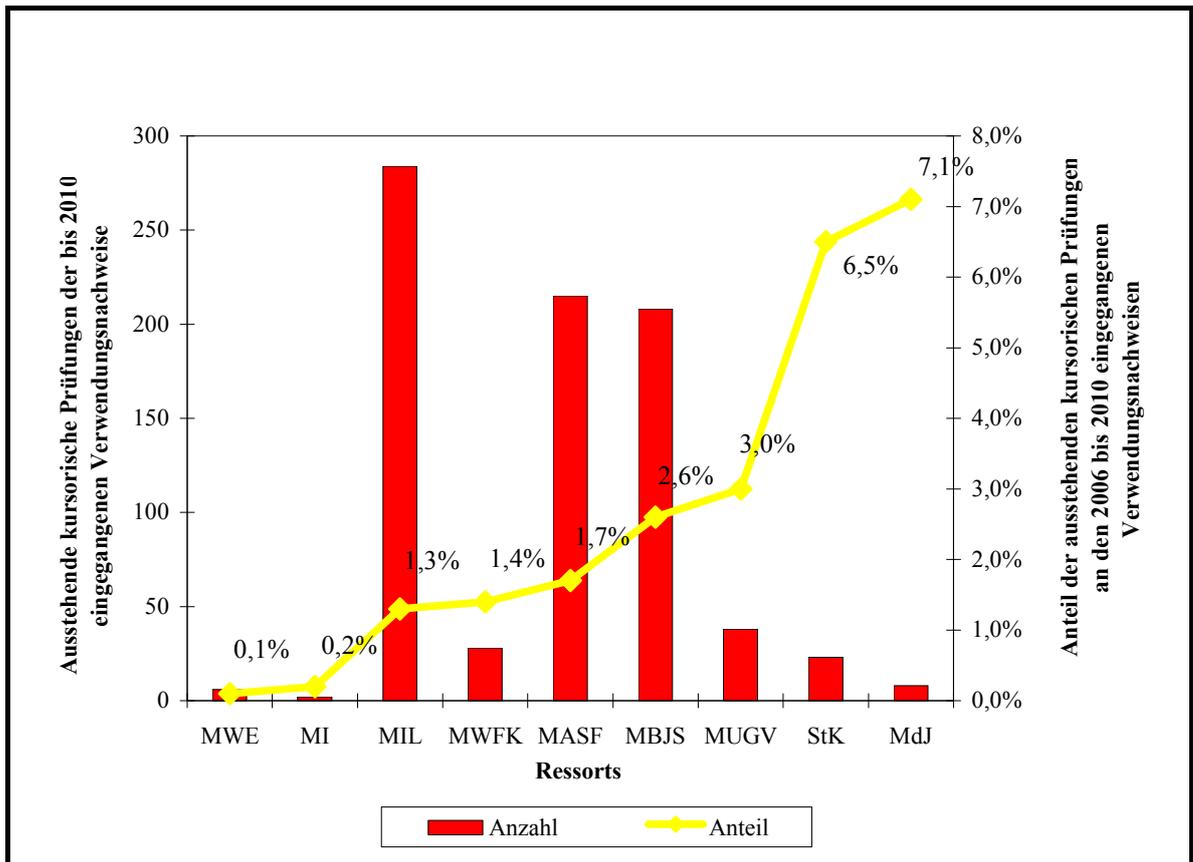
Quelle: Angaben der Ressorts

19.2.2 Arbeitsstau bei der Prüfung der Verwendungsnachweise

Bei 812 von insgesamt 52.055 bis zum Jahresende 2010 eingegangenen Verwendungsnachweisen stellten die Ressorts bzw. die von ihnen beauftragten Stellen bis zum 30. Juni 2011 noch nicht fest, ob es Anhaltspunkte für die Geltendmachung von Erstattungsansprüchen gab (kursorische Prüfung). Die Verwendungsnachweise blieben bis zu fünf Jahren - aber mindestens ein halbes Jahr - unbearbeitet, obwohl sie entsprechend den unterschiedlichen Rechtsgrundlagen unverzüglich bzw. innerhalb von drei Monaten hätten geprüft werden sollen. Diese Verwendungsnachweise entsprachen einem geschätzten Fördervolumen von 125 Mio. Euro.

Der dadurch verursachte Arbeitsstau in den einzelnen Ressorts war unterschiedlich. Dies betraf sowohl die Anzahl der ausstehenden kursorischen Prüfungen als auch deren Anteile an den eingegangenen Verwendungsnachweisen. Er betrug bis zu 284 nicht kursorisch geprüfte Verwendungsnachweise (MIL) bzw. bis 7 % der jeweils eingegangenen Verwendungsnachweise (Ministerium der Justiz [MdJ]) (Grafik 2).

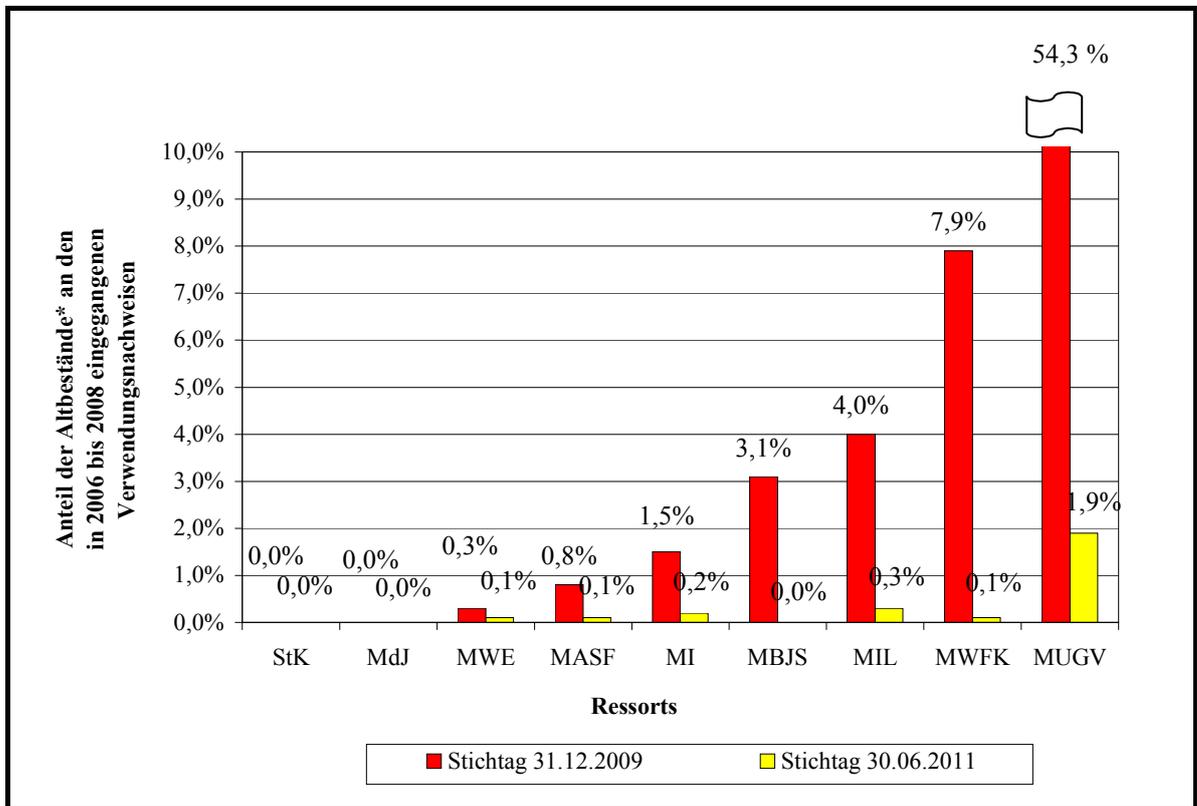
Grafik 2: Arbeitsstau bei den kursorischen Prüfungen am 30. Juni 2011



Quelle: Angaben der Ressorts

Den Ressorts gelang es jedoch, die „Altbestände“ an ausstehenden kursorischen Prüfungen bei Verwendungsnachweisen aus den Jahren bis 2008 zu minimieren (Grafik 3).

Grafik 3: Reduzierung der „Altbestände“ bei den ausstehenden kursorischen Prüfungen

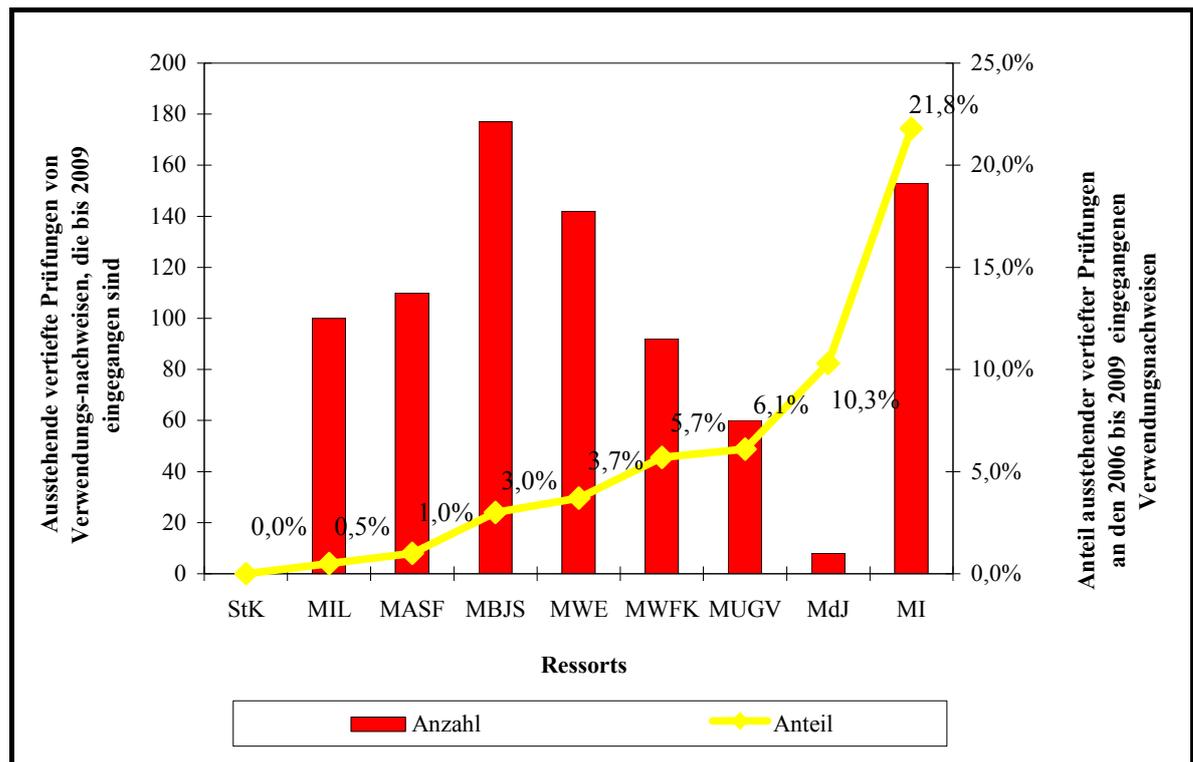


Quelle: Angaben der Ressorts

* Altbestände: Eingänge aus 2006 bis 2008 und davor

Ferner waren 842 Verwendungsnachweise per 30. Juni 2011 noch nicht vertieft geprüft, obwohl sie bereits im Zeitraum von 2005 bis 2009 eingegangen waren. Folglich lagen sie mindestens eineinhalb Jahre nicht oder nicht abschließend bearbeitet in den Ressorts. Auch an diesen Rückständen waren die Ressorts unterschiedlich beteiligt. Die zahlenmäßig ausstehenden Prüfungen haben jedoch infolge des Aufkommens an eingegangenen Verwendungsnachweisen zwangsläufig kein gleiches „Gewicht“ (Grafik 4).

Grafik 4: Ausstehende vertiefte Prüfungen von Verwendungsnachweisen



Quelle: Angaben der Ressorts

Der Anteil der „Altfälle“ (Eingang bis 2008) an den in den Jahren 2006 bis 2008 eingegangenen Verwendungsnachweisen betrug noch durchschnittlich 1,3 %. Allerdings schwanken die einzelnen Werte zwischen Null (Staatskanzlei) und 27,1 % (Ministerium des Innern).

19.2.3 Schwachstellen im Verwaltungsverfahren

Die Ressorts gaben als systematische Ursachen für die Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung vorwiegend personalbezogene Gründe an, wie Personalknappheit, Schulungsbedarf und mit Kontrollen naturgemäß einhergehende Belastungen.

Punktuelle Schwachstellen in der Verfahrensabwicklung waren teilweise deutlich geringere Anteile der örtlichen Erhebungen an den vertieft zu prüfenden Nachweisen als die vorgeschriebenen 5 %, Einschränkungen bei den Erfolgskontrollen und die nicht vollständige Durchsetzung des Vier-Augen-Prinzips. Von der Möglichkeit der stichprobenweise vertieften Prüfung der Verwendungsnachweise machten die Ressorts weniger als erwartet Gebrauch. Einzelne Ressorts gewährten - insbesondere mit Lottomitteln - Zuwendungen unterhalb der Bagatellgrenze, obwohl der diesbezügliche Verwaltungsaufwand erfahrungsgemäß hoch ist und solche Maßnahmen grundsätzlich nur zulässig sind, soweit sie auf Vorschriften des Bundes und der Europäischen Union basieren.

19.3 Folgerungen

Insgesamt zeigte die Prüfung des LRH auf, dass in der Landesverwaltung wesentliche Verbesserungen bei der Verwendungsnachweisprüfung im Vergleich zu früheren, vereinzelten Prüfungserkenntnissen des LRH eingetreten sind. Der ermittelte Zustand konnte aber dennoch nicht vollends zufrieden stellen. Der LRH mahnte den weiteren Abbau der noch bestehenden Rückstände an und leitete aus den Informationen der Ressorts und weiteren eigenen Prüfungserfahrungen Verbesserungsvorschläge zur Optimierung der Ablauforganisation in der Verwaltung ab. Er regte insbesondere an,

- bei säumigen Zuwendungsempfängern
 - das Verwaltungsverfahrensgesetz und das Haushaltsrecht strikt anzuwenden (z. B. Mahnung, Rückforderung der Fördermittel bei fehlenden Verwendungsnachweisen),
 - zu prüfen, ob die Abrechnungsdisziplin der Zuwendungsempfänger verbessert werden kann, indem fällige Zahlungen bis zur Vorlage prüffähiger Verwendungsnachweise zurückbehalten werden,
- die personellen Voraussetzungen zu verbessern (z. B. Personalbedarfsanalysen, Verteilung der Ressourcen nach risikoorientierten Prüfungsansätzen, Schulungen/Anleitungen, Bereitstellung aktueller Literatur/Kommentare zu den im Land Brandenburg anzuwendenden Verwaltungsvorschriften).

Hinsichtlich der Bagatellförderungen, des Umfangs der örtlichen Erhebungen und der Durchführung der Erfolgskontrollen auf Projekt- und Programmebene mahnte er die Einhaltung der Verwaltungsvorschriften an. Er bat auch zu prüfen, ob der Soll-Vorschrift zur stichprobenweisen Auswahl von Verwendungsnachweisen ausreichend Rechnung getragen werde.

19.4 Stellungnahmen der Ministerien

Acht der neun in die Prüfung einbezogenen Ressorts haben die Möglichkeit zur Stellungnahme genutzt. Sie haben die Darstellungen und die Hinweise des LRH insgesamt fast ausnahmslos als zutreffend und hilfreich eingeschätzt. Mehrheitlich haben sie ausgeführt, dass die Empfehlungen des LRH sie sensibilisierten, die Vorgangsbearbeitung erneut intensiv mit dem Ziel der Optimierung zu hinterfragen. Besonderes Augenmerk wollen die Ressorts auf die Rahmenbedingungen, die Sanktionsmöglichkeiten und das Mahnwesen richten; außerdem sollen die positiven Effekte, die die Stichprobenregelung ermöglicht, weiter ausgeschöpft werden.

Drei Ressorts haben ausdrücklich die Auffassung des LRH hinsichtlich der personellen Voraussetzungen, insbesondere der Personalbedarfsanalysen, geteilt, jedoch - angesichts der Personaleinsparvorgaben und allgemeiner Arbeitsverdichtung - auf eingeschränkte Möglichkeiten zur Beseitigung erkannter Schwachstellen verwiesen.

Fünf Ressorts haben erklärt, dass sie die Hinweise zur Bagatellförderung aufgreifen und die Verwaltungspraxis überprüfen wollen. Gleichzeitig haben sie darauf aufmerksam gemacht, dass Bagatellförderungen für kleine Projekte auch künftig unverzichtbar wären und dabei verwaltungsökonomische Effizienzüberlegungen hinter fachpolitisch gewünschte Programmausgestaltungen treten würden.

Das Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz hat zu den Rückständen bei der Prüfung der wertmäßig umfangreichen Fördermittelabrechnung im Krankenhausbereich angemerkt, dass die Frist für die kursorische Prüfung wegen der Komplexität des Verfahrens mit mehreren Beteiligten kaum einzuhalten sei.

Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat darauf verwiesen, dass es einen Muster-Prüfbericht anstelle von Checklisten bevorzuge, die zum bloßen Abhaken von Feststellungen führen würden. Der Muster-Prüfbericht beinhalte die generell zu prüfenden Fragen und böte Raum für ausführlichere Darstellungen der Prüfergebnisse.

Das MIL hat geltend gemacht, dass sich der vom LRH festgelegte Stichtag für die zweite Erhebung nicht mit den im Geschäftsbereich festgelegten Berichtszeiträumen deckte, die abgefragte Datenstruktur und der -umfang sich von der regelmäßigen internen Berichterstattung unterschieden, welche auf Grund der dezentralen Verwaltungsorganisation des Ressorts bewusst zu festen Berichtsterminen implementiert worden sei.

Das MdJ hat erläutert, dass die im Zeitraum 2006 bis 2010 noch fehlenden Verwendungsnachweise gemeinsame Förderungen mehrerer Ressorts betroffen hätten, das MdJ nicht die Federführung gehabt habe und damit auch die Prüfung der Verwendungsnachweise anderen Ressorts oblegen hätte.

Zusätzlich hat das Ministerium der Finanzen (MdF) eingeschätzt, dass ein ressortweiter Erfahrungsaustausch (ggf. in Form eines Workshops) mit den Beauftragten für den Haushalt und dem LRH zielführend wäre. Zudem hat das MdF darauf hingewiesen, dass Schulungsmöglichkeiten für die im Zuwendungsbereich Tätigen an der landeseigenen Fortbildungsstätte bestünden.

19.5 Schlussbemerkung

Der LRH begrüßt die Auseinandersetzung der Ressorts mit seinen Prüfungsfeststellungen und Hinweisen. Er stellt fest, dass weitgehende Einigkeit über die notwendige Umsetzung seiner Forderungen besteht. Die aufgezeigten praktischen Probleme bei deren Umsetzung müssen ressortübergreifend ernst genommen werden und erfordern verantwortungsvolle Lösungen im Einzelfall. Nach Auffassung des LRH bedarf in diesem Zusammenhang die Prüfung des Personalbedarfs, der Qualifizierung der Mitarbeiter und des Landesinteresses bei Bagatellförderungen besonderer Aufmerksamkeit.

Gemäß Beschluss des Großen Kollegiums vom 3. September 2012.

Potsdam, im Oktober 2012

Dr. Apelt

Osten

Klees

Dr. Reinhardt