

LANDES |
RECHNUNGSHOF
BRANDENBURG
|

Landesrechnungshof
Brandenburg

Jahresbericht 2014

Impressum

Herausgeber:	Der Präsident des Landesrechnungshofes Brandenburg
Verantwortlich für den Inhalt:	Das Große Kollegium des Landesrechnungshofes Brandenburg
Bezug:	Landesrechnungshof Brandenburg Alter Markt 1 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.de

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Vorwort

I	Haushaltsrechnung 2012	
1	Entlastungsverfahren für die Haushaltsrechnung 2011 abgeschlossen	15
2	Haushaltsvollzug und Rechnungslegung 2012	16
3	Kreditaufnahmen und Geldanlagen	42
4	Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung 2012 wird bestätigt	71
5	Vermögen und Schulden	72
6	Personalhaushalt	83
II	Lage und Entwicklung der Landesfinanzen	
7	Haushaltslage	99
III	Besondere Prüfungsergebnisse und prüfungsbegleitende Beratungen	
	Einzelplan 03 Ministerium des Innern	
8	Organisation des Lehrbetriebes und IT-Einsatz in der Landesschule und Technischen Einrichtung für Brand- und Katastrophenschutz	137
	Einzelplan 04 Ministerium der Justiz	
9	Zuwendungen zum Projektfeld „Haftvermeidung durch soziale Integration“	150

	Einzelplan 06 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur	
10	Musikakademie Rheinsberg	161
	Einzelplan 07 Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie	
11	Förderung der Beratungsstellen für die Unternehmensnachfolge kann verbessert werden	171
	Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft	
12	Wohnraumförderung im Land Brandenburg - regionale Wohnungsmärkte im Blick behalten	183
13	Ortsumfahrung Welzow/Neupetershain ohne Bedarf	193
14	Bodenordnungsverfahren - zu wenig Qualität und Kontrolle	200
	Einzelplan 12 Ministerium der Finanzen	
15	Instandhaltung von Landesliegenschaften - Vermögenserhalt auf Sparflamme	208
	Einzelplan 20 Allgemeine Finanzverwaltung Ministerium der Finanzen	
16	Ziel noch nicht erreicht - Steuerausfälle bei der Grunderwerbsteuer zu befürchten	220
	Ressortübergreifende Ergebnisse	
17	Stelleneinsparungen durch Benchmarking und Möglichkeiten der Bündelung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im Personalwesen der Ressorts	231
18	Vergabe von Gutachten und Beraterleistungen	238

IV Ergebnisberichte - Folgerungen aus den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes zu den Jahresberichten

Vorwort

	Einzelplan 12 Ministerium der Finanzen	
19	Aus- und Fortbildungszentrum Königs Wusterhausen entwickelt sich weiter (Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 17)	250
	Einzelplan 02 Ministerpräsident und Staatskanzlei	
20	Sommerfest der Landesregierung (Jahresbericht 2012, Beitrag Nr. 9)	252
	Einzelplan 20 Ministerium der Finanzen	
21	Einstieg in die Altschuldentilgung gelungen (Jahresbericht 2013)	254
	Einzelplan 12 Ministerium der Finanzen	
22	Energiemanagement für Landesliegenschaften (Bericht gemäß § 88 Absatz 2 LHO vom 8. Juli 2013) „Energiekosten sparen - Energiesparen kostet“	255
23	Beratungsbericht: Rechtliche Betreuung in Brandenburg	257

Abkürzungsverzeichnis

A

a. F.	alte Fassung
AAÜG	Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz
AbgG	Abgeordnetengesetz
Abl.	Amtsblatt
AFBG	Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz
AHF	Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages Brandenburg
AHK	Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtages Branden- burg
Allg. Fin.	Allgemeine Finanzverwaltung
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur in- stitutionellen Förderung
AUD	Australische Dollar

B

BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAnz.	Bundesanzeiger
BbgBesG	Brandenburgisches Besoldungsgesetz
BbgBVAnpG	Brandenburgisches Besoldung- und Versorgungsanpas- sungsgesetz
BbgLEG	Brandenburgisches Landesentwicklungsgesetz
BbgVfG	Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BLB	Brandenburgischer Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen
bzw.	beziehungsweise

C

ca.	cirka
CAFM	Computer-Aided Facility-Management
CB	Cross Border
CCI	Common Code for Identification
CHF	Schweizer Franken

D

dgl.	dergleichen
d. h.	das heißt
DKfzRL	Dienstkraftfahrzeugrichtlinie
Drs.	Drucksache

E

€	Euro
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, 6ME = 6-Monats-Euribor

F

FAG	Finanzausgleichsgesetz
FBB	Flughafen Berlin-Brandenburg GmbH

G

GA	Gemeinschaftsaufgabe
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GrEStG	Grunderwerbsteuergesetz
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

H

ha	Hektar
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HSI	Haftvermeidung durch soziale Integration
HWK	Handwerkskammer

	I
i. H. v.	in Höhe von
i. V. m.	in Verbindung mit
IHK	Industrie- und Handelskammer
ILB	Investitionsbank des Landes Brandenburg
IT	Informationstechnik
	K
KAG	Kommunalabgabengesetz
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KitaFinHG	Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder
km	Kilometer
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
	L
LASA	Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg GmbH
LELF	Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung
LFB	Landesbetrieb Forst Brandenburg
LGB	Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung
LJK	Landesjustizkasse
LOG	Landesorganisationsgesetz
LRH	Landesrechnungshof Brandenburg
LS	Landesbetrieb für Straßenwesen
LSTE	Landesschule und Technische Einrichtung für Brand- und Katastrophenschutz
LStrBPIG	Landesstraßenbedarfsplangesetz
LT	Landtag
lt.	laut
LWV	Landeswohnungsbauvermögen
	M
MASF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie
MaßstG	Maßstäbengesetz
MBSJ	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
MdF	Ministerium der Finanzen

MdJ	Ministerium der Justiz
MI	Ministerium des Innern
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung
Mio.	Millionen
MP	Ministerpräsident
MUGV	Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz
Musikakademie	Musikakademie Rheinsberg GmbH
MWE	Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten
MWFK	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur
	N
Nr.	Nummer
	O
o. a.	oben angeführt
OGr.	Obergruppe
	P
PO	Programme Opérationnel
	R
RegG	Regionalisierungsgesetz
	S
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
sog.	so genannt
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
Stk	Staatskanzlei
	T
TFA	Technisches Finanzamt
TGr.	Titelgruppe
Tsd.	Tausend
Tz.	Textziffer
	U
u. a.	unter anderem
USD	US-Dollar
usw.	und so weiter

V

VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
Verfassung	Verfassung des Landes Brandenburg
VerwModG	Verwaltungsmodernisierungsgesetz
VfGBbg	Verfassungsgericht Brandenburg
vgl.	vergleiche
VgV	Vergabeverordnung
VHB-VOL	Vergabehandbuch des Landes Brandenburg für die Vergabe von Leistungen - ausgenommen Bauleistungen
vlf	Verband für Landesentwicklung und Flurneuordnung Brandenburg
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A
VV	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	Vollzeitäquivalent
VZE	Vollzeiteinheit

W

WE	Wohneinheiten
WGL	Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibnitz
WGT	Westgruppe der Truppen
WoGG	Wohngeldgesetz
WphG	Wertpapierhandelsgesetz

Z

z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZBB	Zentrale Bezügestelle des Landes Brandenburg
ZIT-BB	Brandenburgischer IT-Dienstleister

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 die gesetzlich vorgesehenen Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Landes. Sie sind für die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2012 von Bedeutung. Weitere Beiträge des Jahresberichtes betreffen einzelne herausgehobene Prüfungsergebnisse, die sich auf das Verwaltungshandeln bis zum Jahre 2014 beziehen.

In dem Teil „Ergebnisberichte“ sollen die positiven oder auch weniger positiven Entwicklungen aufgezeigt werden, die sich nach Prüfungen des Landesrechnungshofes ergeben haben.

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

Die geprüften Einrichtungen hatten Gelegenheit, sich zu den Feststellungen in diesem Jahresbericht zu äußern. Falls über die 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 2015 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. Unausgesprochen bleibt deshalb, 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).

Wiederholt hat der Landesrechnungshof in seinen Jahresberichten auf die mittelfristige Bedeutung eines Altschuldenabbaus hingewiesen. In diesem Jahr folgte die Landesregierung erstmals dieser Forderung. Ein stärkerer Abbau der Altschulden des Landes ist nicht nur sinnvoll, um künftigen Mehrbelastungen des Haushaltes durch mögliche Zinssteigerungen vorzubeugen, er ist auch ein Beitrag zur Generationengerechtigkeit. Nur ein stetiger und signifikanter Altschuldenabbau wird die finanziellen Spielräume in künftigen Haushaltsjahren zum Vorteil nachfolgender Generationen wieder vergrößern. Eine dauerhafte Reduzierung der Altschulden erhöht zudem die Wahrscheinlichkeit, dass die ab dem Jahr 2020 in den Bundesländern wirksam werdende Schuldenbremse nicht nur einmalig, sondern auch dauerhaft eingehalten werden kann.

Politische Entscheidungen unterliegen nicht der Beurteilung des Landesrechnungshofes. Über Prüfungserkenntnisse, welche die Voraussetzungen und Auswirkungen politischer Entscheidungen betreffen, kann er den politischen Entscheidungsträgern berichten.

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 Oktober 2014

Christoph Weiser
Präsident des Landesrechnungshofes

I

Haushaltsrechnung
2012

1 Entlastungsverfahren für die Haushaltsrechnung 2011 abgeschlossen

Notwendige
Beschlüsse
für die Entlastung
gefasst.

Zur Entlastung der Landesregierung für das Rechnungsjahr 2011 beriet der Ausschuss für Haushaltskontrolle in drei Sitzungen. Grundlagen waren die Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg¹ und der Jahresbericht 2013² des Landesrechnungshofes Brandenburg (LRH) gemäß Artikel 106 der Verfassung des Landes Brandenburg (Verfassung).³ Der Landtag beschloss in seiner 94. Sitzung am 15. Mai 2014⁴,

- die vom Ausschuss für Haushaltskontrolle festgestellten Sachverhalte, die Beschlüsse über einzuleitende Maßnahmen und die dafür gesetzten Termine gemäß § 114 der Landeshaushaltsordnung (LHO)⁵ zu bestätigen und
- der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 2011 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 2011 gleichfalls am 15. Mai 2014 gemäß § 114 LHO i. V. m. Artikel 106 der Verfassung gesondert Entlastung.⁶

Der Landtag sprach dem LRH gemäß § 101 LHO für dessen Rechnung 2011 ebenfalls am 15. Mai 2014 die Entlastung aus.⁷ Zuvor hatte der vom Ausschuss für Haushaltskontrolle hierfür eingesetzte Unterausschuss die Rechnung geprüft.

Diese drei Rechnungen sind Bestandteil der Haushaltsrechnung 2011.

1 Drucksache (Drs.) 5/6291.

2 Drs. 5/8287.

3 Verfassung des Landes Brandenburg in der Fassung vom 5. Dezember 2013 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I/13, [Nr. 42]).

4 Drs. 5/8953-B.

5 Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 10. Juli 2014 (GVBl. I/14, [Nr. 28]).

6 Drs. 5/8950-B und Drs. 5/8951-B.

7 Drs. 5/8952-B.

2 Haushaltsvollzug und Rechnungs- legung 2012

Der Haushalt 2012 wurde kassenmäßig in Einnahmen und in Ausgaben mit jeweils 10.297,1 Mio. Euro abgeschlossen. Der Haushaltsüberschuss von 44,9 Mio. Euro wurde der Allgemeinen Rücklage zugeführt. Die Nettokreditermächtigung von 270 Mio. Euro wurde nicht in Anspruch genommen.

Erstmalig war im Haushaltsgesetz 2012 festgelegt, dass die Rücklagenbildung grundsätzlich in Höhe von 50 % der Unterschreitung des jeweiligen Budgets erfolgt. Da das Ministerium der Finanzen einen davon abweichenden höheren Rücklagensatz bestimmen konnte, legte es auf Grund des guten Jahresergebnisses 2012 den Satz auf 60 % fest. Es wurden Rücklagen von 210 Mio. Euro gebildet und in das Haushaltsjahr 2013 übertragen. Sie lagen um 36,7 Mio. Euro unter dem Vorjahreswert. Gleichzeitig sah der Haushaltsplan 2013 insgesamt Rücklagenentnahmen von 15 Mio. Euro vor.

Die Ausgabereste erreichten 2012 eine Höhe von 123,7 Mio. Euro und lagen um 42,9 Mio. Euro unter dem Wert des Vorjahres.

Die Haushaltsrechnung 2012 weist 41 Haushaltsüberschreitungen in Höhe von 31,6 Mio. Euro aus. Sie lagen im Vergleich zu den Vorjahren auf einem niedrigen Niveau.

Die Höhe und die Anzahl der in der Rechnungsnachweisung 2012 dargestellten Forderungen stimmten nicht mit den Daten im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-System überein.

Auf Grund von Problemen bei der Umstellung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens auf die neue Software wurde im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss 2010 erstmals eine nicht aufklärbare Differenz innerhalb des Systems festgestellt. Auch zum Jahresabschluss 2012 wurden noch ungeklärte Buchungen auf den Verwahrungs- und Vorschusskonten der Landeshauptkasse ausgewiesen. Sie leistete Zahlungen von 77.264 Euro in 2012 und nochmals von 100.304 Euro in 2013, um diese Buchungen

zu bereinigen. Diesen Beträgen lagen keine Leistungen oder Ansprüche Dritter zugrunde. Das Ministerium der Finanzen hat die zugesagte Arbeitsanweisung, in der festzulegen ist, welche Buchungen die Landeshauptkasse ausführen darf, noch nicht erlassen.

2.1 Wesentliche Haushaltskennziffern im Überblick

Haushaltsüberschuss von 44,9 Mio. Euro deutlich niedriger als im Vorjahr.

Über die Verwendung aller Einnahmen und Ausgaben, das Vermögen und die Schulden des Landes hat der Minister der Finanzen gemäß Artikel 106 Absatz 1 der Verfassung des Landes Brandenburg⁸ im folgenden Haushaltsjahr zur Entlastung der Landesregierung dem Landtag Rechnung zu legen. Auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher vom 28. Februar 2013 stellte das Ministerium der Finanzen (MdF) die Haushaltsrechnung und den Vermögensnachweis für 2012 auf, die der Minister der Finanzen dem Landtag vorlegte⁹ und dem Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) mit Schreiben vom 13. November 2013 übergab.

Der Haushaltsplan 2012 sah Einnahmen und Ausgaben von 10.191,6 Mio. Euro vor.¹⁰ Die bereinigten Ist-Ausgaben¹¹ betragen 10.035,9 Mio. Euro und lagen um 92,4 Mio. Euro unter dem Ansatz von 10.128,3 Mio. Euro. Die bereinigten Einnahmen waren mit 9.833,7 Mio. Euro veranschlagt. Insgesamt fielen die bereinigten Ist-Einnahmen¹² mit 10.073,6 Mio. Euro um 239,9 Mio. Euro höher aus als geplant. Der Finanzierungssaldo als Unterschiedsbetrag zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben belief sich bei einem Ansatz von minus 294,6 Mio. Euro somit auf einen positiven Betrag von 37,7 Mio. Euro. Dieser Wert lag um 107,5 Mio. Euro unter dem Ergebnis des Vorjahres.

⁸ Verfassung des Landes Brandenburg in der Fassung vom 5. Dezember 2013 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I/13, [Nr. 42]).

⁹ Drucksache (Drs.) 5/8139.

¹⁰ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012 - HG 2012) vom 19. Dezember 2011 (GVBl. I/11, [Nr. 36]).

¹¹ Gesamtausgaben abzüglich Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen.

¹² Gesamteinnahmen abzüglich Einnahmen aus Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre und haushaltstechnische Verrechnungen.

Zum Jahresabschluss 2012 wurden 10.297,1 Mio. Euro vereinbart. Ohne Berücksichtigung der Zuführung an die Allgemeine Rücklage i. H. v. 44,9 Mio. Euro (entspricht dem Jahresüberschuss) waren Ausgaben von 10.252,2 Mio. Euro geleistet worden. Dieser Überschuss wurde gemäß § 25 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung (LHO)¹³ i. V. m. § 62 Absatz 2 LHO der Allgemeinen Rücklage zugeführt. Die Nettokreditermächtigung von 270 Mio. Euro wurde nicht in Anspruch genommen.

Zum kassenmäßigen Abschluss und zum Finanzierungssaldo für 2012 sowie zur fortgeltenden Kreditermächtigung 2013 ergibt sich folgender Überblick:

<i>Werte in Mio. €</i>			
Kassenmäßiger Abschluss			
Summe der Ist-Einnahmen	10.297,1		
Summe der Ist-Ausgaben (einschließlich Rücklagen und Überschuss)	10.297,1		
Kassenmäßiges Jahresergebnis			0
Kassenmäßiges Gesamtergebnis			0
Finanzierungssaldo			
Bereinigte Ist-Einnahmen	10.073,6		
Bereinigte Ist-Ausgaben	10.035,9		
Finanzierungssaldo		+	37,7
Fortgeltende Kreditermächtigung für 2013			
Aus 2011 für 2012 fortgeltende Kreditermächtigung	440,0		
Kreditermächtigung gemäß § 2 Absätze 2 und 4 HG 2012	3.523,0		
Nettokreditermächtigung gemäß § 2 Absatz 1 HG 2012	270,0		
Bruttokreditermächtigung 2012			4.233,0
Gesamtkreditaufnahme 2012			3.523,0
Nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung aus 2011	440,0		
Nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung aus 2012	270,0		
Insgesamt nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung			710,0
Mit dem HG 2013/2014 weggefallene Kreditermächtigung aus 2011			440,0
Aus 2012 fortgeltende Kreditermächtigung für 2013			270,0

Quellen: Haushaltsrechnung 2012

¹³ Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 10. Juli 2014 (GVBl. I/14, [Nr. 28]).

2.2 Überblick zu den Einnahmen und Ausgaben

Gegenüber Dem Vor-
jahr höhere Einnah-
men und Ausgaben.

Die Einnahmen entwickelten sich im Haushaltsjahr 2012 im Vergleich zu den Ansätzen wie folgt:

Einnahmeart	Ansatz	Ist	Abweichung
<i>Werte in Tsd. €</i>			
Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel (HGr. 0)	5.689.560,0	5.790.702,8	+ 101.142,8
<u>darunter:</u>			
Lohnsteuer	1.388.900,0	1.444.293,7	+ 55.393,7
veranlagte Einkommensteuer	156.100,0	173.519,9	+ 17.419,9
Umsatzsteuer (mit Einfuhrumsatzsteuer)	3.502.200,0	3.608.669,0	+ 106.469,0
Körperschaftsteuer	286.100,0	185.143,2	- 100.956,8
Grunderwerbsteuer	131.000,0	150.553,1	+ 19.553,1
Nicht veranschlagte Steuern vom Ertrag	52.100,0	64.975,1	+ 12.875,1
Gewerbesteuerumlage	47.500,0	40.204,5	- 7.295,5
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (HGr. 1)	364.285,0	429.946,3	+ 65.661,3
<u>darunter:</u>			
Verwaltungseinnahmen	249.622,7	283.219,9	+ 33.597,2
Erlöse aus der Veräußerung von unbeweglichen Sachen	11.874,0	14.708,2	+ 2.834,2
Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	5.225,0	9.408,2	+ 4.183,2
Darlehensrückflüsse von öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen	18.850,7	41.405,5	+ 22.554,8
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2)	3.040.542,6	3.320.247,9	+ 279.705,3
<u>darunter:</u>			
Allgemeine Zuweisungen von Ländern	449.850,0	528.034,2	+ 78.184,2
Sonstige Zuweisungen vom Bund	610.698,4	835.609,5	+ 224.911,1
Erstattungen von der EU	90.950,0	60.309,9	- 30.640,1
Sonstige Zuschüsse von der EU	115.881,2	93.004,8	- 22.876,4
Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen (HGr. 3)	1.097.176,1	756.227,4	- 340.948,7
<u>darunter:</u>			
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	270.000,0	-	- 270.000,0
Zuweisungen für Investitionen vom Bund	330.367,5	307.743,7	- 22.623,8
Sonstige Zuschüsse für Investitionen von der EU	378.938,0	196.312,2	- 182.625,8
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	86.804,2	219.452,4	+ 132.648,2
Summe	10.191.563,7	10.297.124,4	+ 105.560,7

Quellen: Haushaltsrechnung 2012
(Abweichungen durch Rundungen)

Die Einnahmen der **Hauptgruppe (HGr.) 0** erreichten 2012 eine Höhe von 5.790,7 Mio. Euro. Sie lagen somit um 274,8 Mio. Euro über dem Vorjahreswert (+ 5 %) und auch über dem Wert des bisher einnahmenstärksten Jahres 2008. Der Anteil der Einnahmen der HGr. 0 an den Gesamteinnahmen stieg auf 56,2 %.

Wesentliche Mehreinnahmen gegenüber dem Haushaltsplan 2012 wurden bei der Umsatzsteuer einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer (+ 106,5 Mio. Euro) und bei der Lohnsteuer (+ 55,4 Mio. Euro) erzielt. Beide Steuerarten von zusammen 5.053 Mio. Euro machten 87,2 % aller Einnahmen der HGr. 0 aus.

Die Landessteuern (Obergruppen [OGr.] 05 und 06) betragen 2012 insgesamt 227,8 Mio. Euro und lagen um 3,5 Mio. Euro über dem Vorjahreswert. Wesentlich hierfür waren die Mehreinnahmen bei der Grunderwerbsteuer von 19,6 Mio. Euro.

Die Einnahmen der **HGr. 1** betragen 429,9 Mio. Euro und verblieben nahezu auf dem Vorjahresniveau. Ihr Anteil an den Gesamteinnahmen betrug unverändert 4,2 %. Die größte Mehreinnahme von 22,6 Mio. Euro ergab sich aus der vom Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) vorgenommenen zusätzlichen Abführung des Jahresüberschusses 2011. Die größte Sollunterschreitung war bei den Rückflüssen aus Zuwendungen der Wirtschafts- und Strukturförderung mit 5 Mio. Euro festzustellen.

Die Einnahmen der **HGr. 2** betragen 3.320,3 Mio. Euro. Dies entsprach 32,2 % der Gesamteinnahmen. Sie lagen um 51,5 Mio. Euro (- 1,5 %) unter dem Niveau des Vorjahres. Die allgemeinen und sonstigen Zuweisungen des Bundes (Gruppen 211 und 231) an das Land betragen insgesamt 2.566,6 Mio. Euro. Hier waren Mehreinnahmen von zusammen 260,3 Mio. Euro zu verzeichnen. Auch die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich stiegen auf 528 Mio. Euro und lagen um 78,2 Mio. Euro über dem Soll. Andererseits erreichten die Zuweisungen der Europäischen Kommission für die Förderperiode 2007 bis 2013 für den Europäischen Sozialfonds (ESF) an das Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie (MASF) um 29,2 Mio. Euro und für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) an das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) um 32,3 Mio. Euro nicht die Planwerte.

Die Einnahmen der **HGr. 3** beliefen sich im Haushaltsjahr 2012 auf 756,2 Mio. Euro. Ihr Anteil an den Gesamteinnahmen ging weiter auf 7,3 % zurück. Die Einnahmen lagen um 353,2 Mio. Euro unter dem Vorjahreswert (- 31,8 %). Mindereinnahmen 2012 waren vor allem auf die nicht in Anspruch genommene Nettokreditermächtigung des Haushaltsgesetzes 2012 (HG 2012)¹⁴ von 270 Mio. Euro zurückzuführen. Weiterhin ist auf die Einnahmen aus den Entnahmen der verschiedenen 2011 gebildeten Rücklagen von insgesamt 219,5 Mio. Euro hinzuweisen. Diese Sollüberschreitungen sind darin begründet, dass diese Entnahmen (wie auch die Zuführungen auf der Ausgabe Seite) grundsätzlich nicht veranschlagt werden. Von dieser Praxis wird nur abgewichen, wenn die Entnahmen zur Haushaltsentlastung beitragen sollen.

Wesentliche Mindereinnahmen waren bei den Erstattungen der Europäischen Union (EU) für die Förderperiode 2007 bis 2013 im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) an das Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (MWE) mit 150,7 Mio. Euro und des ELER an das MIL mit 31,6 Mio. Euro festzustellen.

Die Ausgaben entwickelten sich im Haushaltsjahr 2012 im Vergleich zu den Ansätzen wie folgt:

¹⁴ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012 - HG 2012) vom 19. Dezember 2011 (GVBl. I/11, [Nr. 36]).

Haushaltsvollzug und
Rechnungslegung 2012

Ausgabeart	Ansatz	Ist	Abweichung	
<i>Werte in Tsd. €</i>				
Personalausgaben (HGr. 4)	2.267.520,4	2.236.316,9	-	31.203,5
<u>darunter:</u>				
Bezüge und Nebenleistungen	2.030.351,3	2.034.043,3	+	3.692,0
Versorgungsbezüge	123.902,0	108.684,6	-	15.217,4
Globale Mehr- und Minderausgaben	24.758,9	3.004,0	-	21.754,9
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst (HGr. 5)	1.201.343,8	1.083.388,8	-	117.955,0
<u>davon:</u>				
Sächliche Verwaltungsausgaben (gesamt)	505.243,8	509.695,9	+	4.452,1
Zinsausgaben am Kreditmarkt	696.100,0	573.692,9	-	122.407,1
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)	5.215.574,3	5.346.820,4	+	131.246,1
<u>darunter:</u>				
Allgemeine Zuweisungen an Gemeinden/Gemeindeverbände	1.859.332,3	1.893.274,1	+	33.941,8
Sonstige Zuweisungen an Bund	435.551,3	452.411,3	+	16.860,0
Sonstige Zuweisungen an Gemeinden/Gemeindeverbände	900.018,2	1.127.786,7	+	227.768,5
Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen	246.041,2	197.621,8	-	48.419,4
Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen	306.357,3	275.469,2	-	30.888,1
Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen	239.741,7	213.982,1	-	25.759,6
Bausausgaben (HGr. 7)	106.201,1	68.624,0	-	37.577,1
<u>darunter:</u>				
an wasserwirtschaftlichen Anlagen und wasserbautechnische Maßnahmen (Gruppe 713)	59.117,0	40.048,9	-	19.068,1
zur Verbesserung des Hochwasserschutzes (Gruppe 714)	3.756,0	9.819,5	+	6.063,5
Altanschließerbeiträge nach § 8 des Kommunalabgaben- gesetzes (Gruppe 721)	30.500,0	3.028,9	-	27.471,1
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 8)	1.384.476,2	1.300.771,4	-	83.704,8
<u>darunter:</u>				
Darlehen an private Unternehmen	12.150,0	19.646,0	+	7.496,0
Darlehen an Sonstige im Inland	37.373,0	31.584,9	-	5.788,1
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	575.451,6	521.750,1	-	53.701,5
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	681.767,9	644.103,3	-	37.664,6
Besondere Finanzierungsausgaben (HGr. 9)	16.447,9	261.202,9	+	244.755,0
<u>davon:</u>				
Zuführung an die Allgemeine Rücklage	-	44.895,5	+	44.895,5
Sonstige Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	62.241,0	212.272,2	+	150.031,2
Globale Mehr- und Minderausgaben	- 46.800,0	-	+	46.800,0
Haushaltstechnische Verrechnungen	1.006,9	4.035,2	+	3.028,3
Summe	10.191.563,7	10.297.124,4	+	105.560,7

Quellen: Haushaltsrechnung 2012
(Abweichungen durch Rundungen)

Das Land leistete Personalausgaben (**HGr. 4**) von 2.236,3 Mio. Euro. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben stieg weiter an und lag nunmehr bei 21,7 %. Die Personalausgaben blieben um 31,2 Mio. Euro unter dem Ansatz, lagen aber um 45,1 Mio. Euro über den Ausgaben 2011. Wesentlich für diesen Anstieg war die zweite Stufe des Tarifabschlusses vom 10. März 2011 und dessen wirkungsgleiche Übernahme für den Besoldungs- und Versorgungsbereich. Der kontinuierliche Anstieg der Aufwendungen für die Versorgungsbezüge setzte sich fort. Sie erreichten eine Höhe von 108,7 Mio. Euro (+ 17,1 % zum Vorjahr).

Die sächlichen Verwaltungsausgaben und die Ausgaben für den Schuldendienst (**HGr. 5**) lagen um 118 Mio. Euro unter dem Ansatz. Ihr Anteil von 10,5 % an den Gesamtausgaben ging gegenüber dem Vorjahr leicht zurück. Die veranschlagten sächlichen Verwaltungsausgaben (OGr. 51 bis 54) wurden geringfügig um 4,5 Mio. Euro überschritten. Ursächlich für dieses Gesamtergebnis ist eine Vielzahl von Soll-Ist-Abweichungen. Der seit 2008 zu beobachtende Rückgang der Ausgaben für Zinsen setzte sich fort. Die Ausgaben von 573,7 Mio. Euro lagen um 122,4 Mio. Euro unter dem Ansatz (- 17,6 %) und um 32,5 Mio. Euro unter dem Vorjahreswert.

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (**HGr. 6**) betragen 5.346,8 Mio. Euro und stellten mit 51,9 % den größten Ausgabeposten dar. Sie lagen um 314,7 Mio. Euro (+ 6,3 %) über dem Vorjahreswert. Dieser Zuwachs ist vor allem auf die Ausgaben im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zurückzuführen, die wegen der Nachzahlung der Steuermehreinnahmen 2010 und 2011 sowie der für 2012 erwarteten hohen Steuereinnahmen um 298 Mio. Euro höher als 2011 ausfielen. Wesentliche einzelne Abweichungen betrafen wie in den Vorjahren vor allem die mit einem Nullansatz veranschlagten Ausgaben von 184,4 Mio. Euro für die Zuweisungen an die Landkreise und kreisfreien Städte aus Mitteln des Bundes für Arbeitssuchende sowie die Zuführungen an die Rücklagen bei den Hochschulen.

Das Land leistete für Baumaßnahmen (**HGr. 7**)¹⁵ Ausgaben in Höhe von 68,6 Mio. Euro (0,7 % der Gesamtausgaben), die deutlich um 18 Mio. Euro unter dem Ist-Wert des Vorjahres lagen. Wesentliche Minderausgaben von 27,4 Mio. Euro ergaben sich bei den Altanschließerbeiträgen der Landesverwaltung und der landeseigenen Stiftungen nach § 8 des Kommunalabgabengesetzes¹⁶.

Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (**HGr. 8**) beliefen sich auf 1.300,8 Mio. Euro (12,6 % der Gesamtausgaben) und blieben um 83,7 Mio. Euro unter dem Soll (- 6 %). Der Rückgang gegenüber 2011 betrug 176,4 Mio. Euro (- 11,9 %). Wesentliche Minderausgaben waren bei den von der EU finanzierten investiven Zuschüssen in der laufenden Förderperiode im Rahmen des EFRE mit 36 Mio. Euro und des ELER mit 14,6 Mio. Euro sowie den Ausgaben für Haftungsfreistellungen und Altlastenbeseitigungen von zusammen 35,3 Mio. Euro festzustellen.

Das Land leistete bei einem Ansatz von 16,4 Mio. Euro besondere Finanzierungsausgaben (**HGr. 9**) von 261,2 Mio. Euro (2,4 % der Gesamtausgaben). Sie umfassen vor allem die Zuführungen an die Rücklagen einschließlich der Zuführung des Jahresüberschusses 2012 von 44,9 Mio. Euro an die Allgemeine Rücklage und die Zuführungen an den Versorgungsfonds von 29,4 Mio. Euro.

¹⁵ Die landeseigenen Hochbaumaßnahmen werden über die in der HGr. 8 zu buchenden Zuschüsse an den BLB finanziert.

¹⁶ Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg (KAG) in der Fassung vom 10. Juli 2014 (GVBl. I/14, [Nr. 32]).

2.3 *Die Rücklagen und ihre Entwicklung seit 2007*

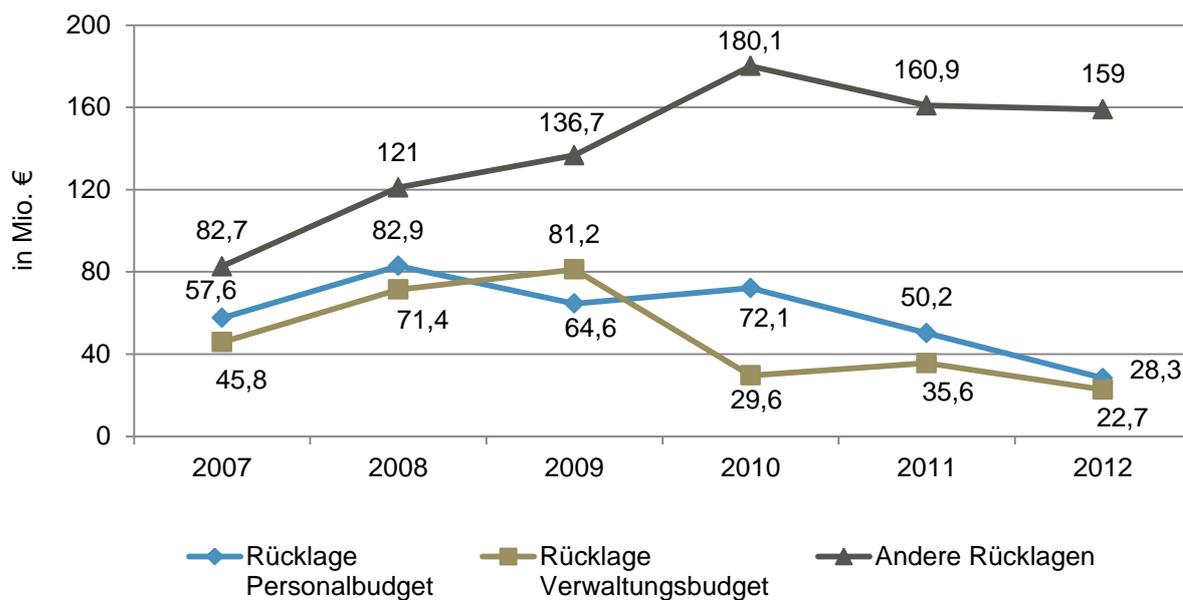
Gemäß §§ 5 und 6 HG 2012 wurden in den Einzelplänen 01 bis 14 aus den Personalausgaben je Einzelplan (Epl.) Personalbudgets gebildet. Erstmals wurde in § 5 Absatz 1 HG 2012 festgelegt, dass die Rücklagenbildung grundsätzlich in Höhe von 50 % der Unterschreitung erfolgt. Das MdF konnte einen höheren Rücklagensatz bestimmen. In den Einzelplänen 01 bis 14 und im Epl. 20 wurden zudem die sächlichen Verwaltungsausgaben und die Ausgaben für den Erwerb beweglicher Sachen sowie die Verwaltungseinnahmen je Einzelplan zu Verwaltungsbudgets zusammengefasst. Die gesonderte Bildung einer IT-Rücklage aus Ausgaben der Titelgruppe (TGr.) 99 ist nur für den Landtag, den LRH sowie das Landesverfassungsgericht vorgesehen. In den Ressorts und der Staatskanzlei (Stk) sind diese Ausgaben Bestandteil der Verwaltungsbudgets.

Das MdF setzte für die Verwaltungs- und Personalbudgets 2012 den Rücklagensatz auf jeweils 60 % fest¹⁷ und wies darauf hin, dass die Höhe dieses Satzes auf das gute Jahresergebnis 2012 zurückzuführen sei und daraus kein Maßstab für die Folgejahre abgeleitet werden könne. Gleichzeitig legte das MdF die Aufteilung der im Haushaltsplan 2013 zentral veranschlagten Rücklagenentnahmen von insgesamt 15 Mio. Euro auf die Einzelpläne fest.

Das MdF wies hierzu darauf hin, dass die Ressorts mit den im Haushaltsplan vorgesehenen Entnahmen aus den Rücklagen einen Weg sahen, um den Haushalt ohne Ausgabenkürzungen aufstellen zu können. Das MdF habe dieser Praxis stets kritisch gegenübergestanden, dies gleichwohl zugelassen, um die Anreizwirkung der Rücklagenbildung nicht zu beeinträchtigen. Da in den vergangenen Jahren ein Rückgang der Rücklagenhöhe festzustellen war, wurden die in der mittelfristigen Finanzplanung für 2015 und 2016 vorgesehenen Entnahmen aus den Rücklagen von jeweils 15 Mio. Euro im Rahmen des Beschlusses zu den Haushaltseckwerten gestrichen und der noch zu schließenden Deckungslücke zugerechnet. Das MdF werde auch in Zukunft solche Entnahmen nicht vorschlagen.

¹⁷ Verwaltungsvorschrift (VV) zur Rücklagenbildung 2012 (VV Rücklagen 2012) vom 4. Dezember 2012 und Schreiben des MdF zur Festlegung des Rücklagensatzes vom 15. Februar 2013.

Insgesamt entwickelten sich die Rücklagen von 2007 bis 2012
wie folgt:



Der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2012 weist unter der Tz. 3.2 nach Einzelplänen folgende Rücklagen aus:

Einzelplan (Bezeichnung)	Rücklage Personalbudget	Rücklage Verwaltungsbudget	Andere Rücklagen	Gesamt
<i>Werte in €</i>				
01 (LT)	674.879,29	350.333,50	754.114,94 ¹⁸	1.779.327,73
02 (Stk)	363.856,49	358.054,63	-	721.911,12
03 (MI)	2.825.973,00	2.614.249,00 ¹⁹	13.561.734,00 ²⁰	19.001.956,00
04 (MdJ)	1.053.509,82	2.829.806,29	-	3.883.316,11
05 (MBJS)	3.943.060,74	1.134.199,99	-	5.077.260,73
06 (MWFK)	477.879,43	3.675.862,33 ²¹	90.568.797,79 ²²	94.722.539,55
07 (MASF)	1.792.729,99	2.460.170,63	29.620.683,03 ²³	33.873.583,65
08 (MWE)	321.287,77	1.485.335,69	-	1.806.623,46
10 (MUGV)	4.058.379,71	1.172.829,91	-	5.231.209,62
11 (MIL)	2.279.205,00	1.533.997,80	-	3.813.202,80
12 (MdF)	9.072.482,89	1.200.293,56	-	10.272.776,45

¹⁸ Landtag Brandenburg (Kapitel 01 010): Zuführung zu der IT-Rücklage / Kosten der Datenverarbeitung (Titel 919 99).

¹⁹ Einschließlich der Rücklagen beim Zentraldienst der Polizei (Kapitel 03 150):
Titel 514 20 (Dienst- und Schutzkleidung für Bedienstete der gesamten Landesverwaltung): 1.443.201,00 Euro,
Titel 514 21 (Dienst- und Schutzkleidung für Bedienstete außerhalb der Landesverwaltung): 722.203,00 Euro.

²⁰ Allgemeine Bewilligungen (Kapitel 03 020):
Rücklage Digitalfunk BOS (TGr. 63): 13.048.401,00 Euro,
E-Government (Kapitel 03 030):
Rücklage zur technologischen Erneuerung der Vermessungsverwaltung (TGr. 70): 238.708,00 Euro,
Rücklage zur Einführung eines Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystems (TGr. 72): 274.625,00 Euro.

²¹ Einschließlich der Rücklage Drittmittel innerhalb des Verwaltungsbudgets i. H. v. 2.792.050,49 Euro.

²² Rücklagen aus den Kompensationsmitteln für den Hochschulbau (Kapitel 06 110 Titel 919 20): 47.984.827,94 Euro,
Rücklagen aller Hochschulen aus den Globalhaushalten (Kapitel 06 100 HGr. 6): 27.157.567,49 Euro,
Rücklage aus den Globalzuweisungen an die Hochschulen (Kapitel 06 100 Titel 919 20): 15.101.111,14 Euro,
Rücklage Filmmuseum (In-Institut der Hochschule für Film und Fernsehen/ Kapitel 06 100 TGr. 73): 325.291,22 Euro.

²³ Rücklage Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz (Kapitel 07 060 Titel 919 70).

Einzelplan (Bezeichnung)	Rücklage Personalbudget	Rücklage Verwaltungsbudget	Andere Rücklagen	Gesamt
<i>Werte in €</i>				
13 (LRH)	1.410.173,11	1.071.717,94 ²⁴	- ²⁴	2.481.891,05
14 (VfGBbg)	66.885,26	43.191,07	15.975,22 ²⁵	126.051,55
20 (Allg. Fin.)	-	2.793.049,54	24.454.158,67 ²⁶	27.247.208,21
Gesamt	28.340.302,50	22.723.091,88	158.975.463,65	210.038.858,03
2011	50.214.200,35	35.584.898,99	160.860.380,59	246.659.479,93

Quellen: Haushaltsrechnungen 2011 und 2012

Im Haushaltsjahr 2012 wurden insgesamt Rücklagen von 210 Mio. Euro gebildet und in das Haushaltsjahr 2013 übertragen. Sie lagen um 36,7 Mio. Euro unter dem Vorjahreswert. Die Rücklagen der Personalbudgets sanken um 21,9 Mio. Euro, die Rücklagen der Verwaltungsbudgets um 12,9 Mio. Euro und die anderen Rücklagen um 1,9 Mio. Euro.

²⁴ Die IT-Rücklage/Kosten der Datenverarbeitung (TGr. 99) i. H. v. 466.132,02 Euro wird nicht gesondert als andere Rücklage sondern innerhalb der Rücklage Verwaltungsbudget ausgewiesen.

²⁵ Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (Kapitel 14 010): Zuführung zu der IT-Rücklage/Kosten der Datenverarbeitung (Titel 919 99).

²⁶ Liegenschaftsvermögen (Kapitel 20 630):
Rücklage im Westgruppe der Truppen (WGT)-Liegenschaftsvermögen im AGV (TGr. 65): 19.198.582,52 Euro,
Rücklage im Bodenreformvermögen aus der Durchsetzung der Ansprüche (TGr. 66): 2.126.869,67 Euro,
Rücklage aus der Verwaltung und Verwertung der Liegenschaften aus dem Bodenreformvermögen (TGr. 67): 3.128.706,48 Euro.

2.4 *Ausgabereste weiterhin in überschaubarer Größenordnung*

Fast 90 % der Ausgabereste waren aus dem Gesamthaushalt zu finanzieren.

Im laufenden Haushaltsjahr nicht in Anspruch genommene Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sowie andere Ausgaben, die im Haushaltsgesetz oder im Haushaltsplan für übertragbar erklärt wurden, können in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden und erhöhen dann die Ausgabeermächtigung dieses Titels. Eine Bildung solcher Ausgabereste 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 und die Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedürfen der Einwilligung des MdF. Es darf seine Einwilligung in die Inanspruchnahme nur erteilen, wenn veranschlagte Ausgaben in gleicher Höhe bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht geleistet werden oder wenn Ausgabemittel zur Deckung der Ausgabereste veranschlagt worden sind. Hiervon ausgenommen sind:

- Ausgabereste aus den Zuweisungen des allgemeinen Steuerverbundes und des Kraftfahrzeugsteuerverbundes, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch das Land Brandenburg zur Verfügung gestellt werden sollen, und
- Ausgabereste, denen zweckgebundene Einnahmen gegenüberstehen.²⁷

Der Minister der Finanzen erteilte am 25. März 2013 seine Einwilligung in die Bildung von Ausgaberesten i. H. v. 123,7 Mio. Euro.

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

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der am Ende des Haushaltsjahres verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe²⁸.

Jahr	Ansatz der Ausgaben	Ausgabereste	davon Vorgriffe	Anteil der Ausgabereste am Ausgabevolumen
<i>Werte in Mio. €</i>				<i>in %</i>
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
2011	10.324,2	166,6	-	1,6
2012	10.191,6	123,7	-	1,2

Quellen: Haushaltsrechnungen 2007 bis 2012

Die Ausgabereste 2012 verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um 42,9 Mio. Euro (- 25,8 %). Maßgeblich für diese Reduzierung waren geringere Ausgabereste im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs für den Ausgleichsfonds. Diese Reste i. H. v. 43,5 Mio. Euro und die aus zweckgebundenen Einnahmen gebildeten Reste von 65,4 Mio. Euro waren 2013 aus dem Gesamthaushalt zu finanzieren, sodass lediglich ein Betrag von 14,8 Mio. Euro durch Einsparungen in den jeweiligen Einzelplänen zu erbringen war.

²⁸ Vorgriffe sind Beträge, um die die im Haushaltsplan bei einem Titel ausgebrachten Ausgabemittel einschließlich der aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr übertragenen Ausgabereste überschritten worden sind und die von den im Haushaltsplan des nächsten Jahres bei gleicher Zweckbestimmung ausgebrachten Ausgabemitteln vorweg abgesetzt werden.

Nach Einzelplänen und Hauptgruppen ergibt sich folgende Übersicht:

Einzelplan (Bezeichnung)	Ausgabereste						Vorgriff	Gesamt
	HGr. 4 ²⁹	HGr. 5 ³⁰	HGr. 6 ³¹	HGr. 7 ³²	HGr. 8 ³³	HGr. 9 ³⁴		
<i>Werte in Tsd. €</i>								
03 (MI)	115,0	55,1	574,9	-	-	-	-	745,0
05 (MBJS)	-	1,8	542,6	-	79,7	-	-	624,1
06 (MWFK)	-	-	111,4	-	-	-	-	111,4
07 (MASF)	-	-	4.259,0	-	-	-	-	4.259,0
08 (MWE)	-	-	9.695,9	-	-	-	-	9.695,9
10 (MUGV)	219,4	11.860,5	48,1	2.139,4	189,8	57,1	-	14.514,3
11 (MIL)	5,1	3.463,7	17.025,0	-	26.534,7	-	-	47.028,5
12 (MdF)	-	-	-	-	82,0	-	-	82,0
20 (Allg. Fin.)	-	750,0	45.860,5	-	11,6	-	-	46.622,1
Gesamt	339,5	16.131,1	78.117,4	2.139,4	26.897,8	57,1	-	123.682,3

Quellen: Haushaltsrechnung 2012
(Abweichungen durch Rundungen)

Der LRH prüfte bei zwei Ressorts die Einhaltung der Vorgaben des Jahresabschlusserlasses 2012 für die Ausgabereste. Er stellte fest, dass die Anträge an das MdF nicht ausführlich und damit unzureichend begründet waren sowie teilweise die Rundungsvorschriften nicht beachtet wurden.

²⁹ Personalausgaben.

³⁰ Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst.

³¹ Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen.

³² Baumaßnahmen.

³³ Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen.

³⁴ Besondere Finanzierungsausgaben.

2.5 *Hinweise zu den Haushaltsüberschreitungen*

Deutlicher Rückgang
der Haushaltsüber-
schreitungen gegen-
über dem Vorjahr.

Haushaltsüberschreitungen sind über- und außerplanmäßige Ausgaben, 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 hat die Begründung und den Einsparungsvorschlag des Ressorts zu prüfen und darf seine Einwilligung nur im Fall des Vorliegens der Voraussetzungen erteilen. Mehrausgaben aus zweckgebundenen Mehreinnahmen stellen keine über- oder außerplanmäßigen Ausgaben dar. Das MdF hat über- und außerplanmäßige Ausgaben mit einem Einzelbetrag von 25.000 Euro und darüber halbjährlich gemäß § 37 Absatz 4 LHO dem Landtag mitzuteilen sowie Übersichten über die über- und außerplanmäßigen Haushaltsüberschreitungen einschließlich der Vorgriffe und die Gründe hierfür der jährlichen Haushaltsrechnung gemäß § 85 Absatz 1 LHO beizufügen.

Die Haushaltsrechnung 2012 weist Haushaltsüberschreitungen i. H. v. 31,6 Mio. Euro aus. Neben den 31 Überschreitungen mit einem Einzelbetrag von mindestens 25.000 Euro werden weitere zehn mit darunter liegenden Beträgen ausgewiesen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung von 2007 bis 2012:

Jahr	überplanmäßige Ausgaben	außerplanmäßige Ausgaben	Vorgriffe	weitere Mehrausgaben ³⁵	Gesamt
<i>Werte in Tsd. €</i>					
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
2011	99.707,4	10.165,3	-	3.952,9	113.825,6
2012	25.943,3	1.785,8	-	3.873,6	31.602,7

Quellen: Haushaltsrechnungen 2007 bis 2012 (Teile A und B der Anlage 1)

Die Haushaltsüberschreitungen 2012 lagen um 72,2 % unter dem Vorjahresniveau. Es wurde damit wieder annähernd der niedrige Stand des Jahres 2010 erreicht.

Der LRH prüfte in drei Ressorts die über- und außerplanmäßigen Ausgaben hinsichtlich der angebotenen Deckung und des Vorliegens der Einwilligungsvoraussetzungen. Außerdem wurde untersucht, warum für die weiteren Mehrausgaben die erforderliche Einwilligung des MdF nicht eingeholt wurde.

In einem Fall war eine außerplanmäßige Ausgabe auf Grund eines Brandschadens an einem Spezialfahrzeug noch für 2012 für eine Ersatzbeschaffung erforderlich. Als Zwischenlösung wurde zunächst ein älteres Fahrzeug angeschafft. Bei Annahme eines normalen zeitlichen Ablaufs zur Fertigstellung des neuen Spezialfahrzeuges war bereits zum Vertragsabschluss erkennbar, dass eine Lieferung noch im Dezember 2012 nicht möglich sein würde, obwohl das zuständige Ministerium außerdem zusätzlich Veränderungen bei verschiedenen technischen Parametern im Vergleich zur Ausschreibung zugelassen hatte. Dennoch erfolgte die Auslieferung des Fahrzeugs erst im Mai 2013, sodass für 2013 erneut außerplanmäßige Ausgaben zu beantragen waren und vom MdF genehmigt wurden.

³⁵ Mehrausgaben ohne die nach § 37 Absatz 1 LHO erforderliche Einwilligung des MdF.

Die Ausgaben für Beihilfen lagen 2012 um 3,5 Mio. Euro über dem Ansatz. Erst im Rahmen der Erstellung der Haushaltsrechnung 2012 wurde bemerkt, dass es keinen Haushaltsvermerk gab, der es zugelassen hätte, diese Mehrausgaben aus den Minderausgaben bei den so genannten Personalverstärkungsmitteln auszugleichen. Die Zentrale Bezügestelle des Landes Brandenburg (ZBB) leistete somit die Mehrausgaben von 3,5 Mio. Euro, ohne die nach § 37 Absatz 1 LHO erforderliche Einwilligung des MdF eingeholt zu haben. Sie wurden in der Haushaltsrechnung 2012 als sonstige Mehrausgaben ausgewiesen. Mit dem aufzustellenden Haushalt 2015/2016 soll ein entsprechender Haushaltsvermerk ausgebracht werden.

2.6 Ausweis der Forderungen

2.6.I Grundsätze und Überblick

Einnahmen sind vollständig und rechtzeitig zu erheben. Sobald für eine Einzahlung der Grund, der Zahlungspflichtige, der Betrag und die Fälligkeit feststehen, hat die anordnende Stelle eine Annahmeanordnung zu erteilen. Forderungen sind Ansprüche des Landes gegenüber Dritten, deren Gegenleistung (Bezahlung) noch aussteht. Können solche Einnahmen nicht realisiert werden, ist über das weitere Verfahren, z. B. über eine Niederschlagung der Ansprüche des Landes, zu entscheiden.

Wird eine Forderung bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht beglichen, ist diese Position als offene Sollstellung zum Jahresabschluss auszuweisen. Die Landeshauptkasse (LHK) fasste alle Forderungen zum 31. Dezember 2012 in Übersichten je Haushaltsjahr (Fälligkeit der Zahlung) und je Einzelplan zusammen und fügte diese den Rechnungsnachweisungen bei. Der LRH stellte fest, dass diese Forderungen von den im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-Verfahren (HKR-Verfahren) SAP ermittelten Forderungen sowohl hinsichtlich des Volumens als auch der Fallzahlen abwichen. Er prüfte den Bestand der Forderungen auf der Grundlage der im HKR-Verfahren SAP zum 31. Dezember 2012 als offen ausgewiesenen Sollstellungen.

Dazu ergibt sich folgender Überblick:

Einzelplan (Bezeichnung)	Forderungen 2011		Forderungen 2012		Veränderungen 2012 zu 2011	
	Anzahl	in Tsd. €	Anzahl	in Tsd. €	Anzahl	in Tsd. €
01 (Landtag)	7	0,3	7	2,9	-	2,6
02 (Stk)	5	6,4	4	0,2	- 1	- 6,2
03 (MI)	4.932	1.804,2	4.482	2.092,0	- 450	287,8
04 (MdJ und LJK)	80.927	19.386,7	384.169	26.907,9	303.242	7.521,2
05 (MBJS)	180	8.703,6	162	8.696,2	- 18	- 7,4
06 (MWFK)	11.225	13.493,8	12.614	22.417,0	1.389	8.923,2
07 (MASF)	4.198	31.876,7	4.699	15.659,2	501	- 16.217,5
08 (MWE)	1.505	1.096,7	1.632	1.380,6	127	283,9
10 (MUGV)	1.893	22.465,1	1.885	17.389,6	- 8	- 5.075,5
11 (MIL)	1.883	8.398,3	1.937	7.642,8	54	- 755,5
12 (LHK)	11	0,2	-	-	- 11	- 0,2
13 (LRH)	-	-	2	3,2	2	3,2
20 (MdF)	1.185	6.407,0	951	20.239,5	- 234	13.832,5
Gesamt	107.951	113.639,0	412.544	122.431,1	304.539	8.792,1

Quellen: Ausweis der Forderungen im HKR-Verfahren SAP (Forderungen 2011 zum Stichtag 31. Dezember 2011 und Forderungen 2012 zum Stichtag 2. Januar 2013)

Über das HKR-Verfahren SAP wurden offene Sollstellungen von 122,4 Mio. Euro und somit 3,1 Mio. Euro weniger ausgewiesen als die LHK in den Rechnungsnachweisungen erfasst hatte. Gleichzeitig wurden jedoch 3.653 Einzelpositionen mehr aufgeführt. Diesen Abweichungen ging der LRH für einige Einzelpläne nach.

Außerdem wurden die Gründe für die sehr hohen Fallzahlen in 2012 ermittelt und festgestellt, dass 93,1 % aller Einzelfälle das Ministerium der Justiz (MdJ) einschließlich des Sachgebiets Landesjustizkasse der LHK (LJK) betrafen. Da auch im Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) und im MdF große Abweichungen zum Vorjahr festzustellen waren, wurden hierfür die Ursachen ermittelt.

2.6.2 *Ursachen für zahlenmäßige und finanzielle Veränderungen gegenüber 2011*

Das MdJ und die LJK wiesen z. B. gegenüber dem Vorjahr um 7,5 Mio. Euro höhere Forderungen aus. Die Fallzahlen erhöhten sich erheblich von 80.927 auf 384.169. Wesentlich für diesen Anstieg war, dass auch die LJK seit April 2012 das HKR-Verfahren SAP anwendet. Mit dieser Umstellung wurden allein 321.207 Positionen erstmals im Rahmen des Forderungsbestandes ausgewiesen. Davon betrafen 277.565 Positionen so genannte „Null-Anordnungen“. Das sind Allgemeine Anordnungen, die mit speziellen Belegarten und einem Betrag von jeweils 0,01 Euro zunächst zu erfassen sind, aber anschließend sofort wieder abgesetzt werden („Umkehrbuchung“). Der LRH regte an, solche Positionen nicht mehr als offene Sollstellungen auszuweisen.

Bei einer Universität wurde festgestellt, dass für Absetzungs- bzw. Änderungsbuchungen (z. B. bei Betragserhöhungen) im dort angewendeten Buchungsverfahren neue Kassenzeichen vergeben wurden. Das ursprüngliche Kassenzeichen wird auf der neuen Kassenanordnung vermerkt. Die Daten werden über eine Schnittstelle in das HKR-Verfahren SAP eingebucht. Ausgehend von der ursprünglichen kann die Verbindung zur neuen Zahlungsanordnung nur über die bei der Universität vorhandenen Antragsunterlagen hergestellt werden. Das MdF teilte mit, dass im Februar 2014 mit der Schaffung einer neuen Schnittstelle zwischen dem Buchungssystem der Universität und dem HKR-System SAP das Problem gelöst worden sei, in dem bei Folgebuchungen ein Referenzkassenzeichen mit übertragen werde.

Für Leistungen im Rahmen der Ausbildungsförderung wurden zum 31. Dezember 2012 Forderungen von insgesamt 8,7 Mio. Euro ausgewiesen, die bis zum Jahresende 2013 fast vollständig ausgeglichen waren. Im Mai 2013 führten die dafür zuständigen Ämter ein neues elektronisches Datenverarbeitungsverfahren ein, sodass es möglich wurde, die Anträge direkt vor Ort innerhalb eines Systems zu bearbeiten. Mit diesem Verfahren wurde auch ein Forderungsmanagement eingeführt, mit dem die Forderungen und die Zahlungseingänge von zurückgeforderten Beträgen aus der Ausbildungsförderung verwaltet werden. Solche Forderungen werden somit nicht mehr von der LHK überwacht. Zur Umsetzung des neuen Verfahrens wurden bis April 2013 für die bis dahin entrichteten Ratenzahlungen Buchungen zum Ausgleich bzw. zum teilweisen Ausgleich der einzelnen Forderung veranlasst und die noch bestehenden Forderungen durch „Absetzungen“ ausgebucht.

Mit Stand vom 31. Dezember 2013 verwaltete das MWFK hieraus lediglich noch die Forderungen aus Buß- und Zwangsgeldverfahren i. H. v. 19.100 Euro.

Zusammenfassend teilte das MdF mit, dass mit dem Jahresabschluss 2013 die LHK und die Ressorts die Übersichten zu den Forderungen nach einheitlichen Vorgaben erstellt haben. So genannte „Null-Anordnungen“ und noch offene Mahngebühren wurden beispielsweise nicht mehr ausgewiesen. Es werden noch weitere Anpassungen vorgenommen, um künftig Abweichungen zwischen den in den Rechnungsnachweisungen und den im HKR-System ausgewiesenen Forderungen zu vermeiden.

2.6.3 *Einrichtung eines zentralen Forderungsmanagements*

Ein zentrales Forderungsmanagement steht weiterhin aus.

Vor der vollständigen Umstellung aller Ressorts auf das HKR-Verfahren SAP im Jahr 2010 sah sich das MdF mit Verweis auf den nicht zu leistenden Aufwand und die Unterschiedlichkeit der Geschäftsvorfälle im Bereich der Forderungen außerstande, eine entsprechende Gesamtauswertung vorzunehmen. Im Jahresbericht 2012 wies der LRH vor dem Hintergrund der nunmehr von allen Ressorts genutzten SAP-Software darauf hin, dass das MdF das angekündigte Forderungsmanagement mit dem Ziel einführen sollte, den Forderungsbestand zu senken und eine möglichst vollständige und zeitnahe Realisierung der Einnahmen im Landeshaushalt zu erreichen. Das Ministerium teilte hierzu mit, dass zur Bündelung interner Verwaltungsaufgaben geprüft werde, ein Buchungszentrum für das Land zu schaffen, das möglicherweise auch die Aufgaben des Forderungsmanagements übernehmen könnte. Der Landtag bat das MdF am 5. Juni 2013³⁶, den Forderungsbestand zu analysieren, das entsprechende Management einzuführen und den Ausschuss für Haushaltskontrolle hierzu bis zum 31. Dezember 2013 zu informieren. Ein solcher Bericht lag bis zum 30. Juni 2014 nicht vor.

³⁶ Annahme der Beschlussempfehlung und des Berichtes des Ausschusses für Haushaltskontrolle (Drucksache [Drs.] 5/7298) durch den Landtag Brandenburg (Beschlussprotokoll 5/77).

Das MdF teilte hierzu im Juli 2014 mit, dass sich der Entwurf einer Kabinettvorlage zur Bündelung von buchungsrelevanten Aufgaben in der Ressortabstimmung befinde. Es sei vorgesehen, die Aufgaben der LHK mit einem zentralen Forderungsmanagement sowie dem Betrieb des Rechnungswesens organisatorisch unter einem Dach zu verknüpfen. Ein Zeitpunkt für die Umsetzung dieser Maßnahmen wurde nicht genannt.

2.7 *Anlaufschwierigkeiten beim neuen HKR-Verfahren behoben*

Neues HKR-Verfahren funktioniert nunmehr weitestgehend reibungslos.

Der LRH ist in seinen Jahresberichten ab 2010 ausführlich auf die Probleme im Zusammenhang mit der Einführung des neuen HKR-Verfahrens SAP eingegangen und wies auf nicht aufklärbare Differenzbeträge hin, die auf vielfältige Ursachen zurückzuführen waren. In der Folge wurden die Buchungsergebnisse der Finanzbuchhaltung nicht immer vollständig in das Haushaltsmanagementsystem fortgeschrieben. In den vergangenen Jahren wurden vom MdF zahlreiche Maßnahmen eingeleitet und Weiterentwicklungen vorgenommen, um das HKR-Verfahren zu optimieren und die Probleme zu lösen. Hierbei handelte es sich sowohl um programmtechnische als auch um organisatorische Veränderungen. Die LHK ist z. B. inzwischen in der Lage, sich die nicht in das Haushaltsmanagementsystem übernommenen Belege im HKR-Verfahren SAP anzeigen zu lassen und diese manuell „nachzubuchen“.

2.7.1 *„Bereinigung“ der Differenzen aus dem Jahr 2010*

Noch vor dem Jahresabschluss 2010 ermittelte eine bei der LHK eingerichtete Arbeitsgruppe eine nicht mehr aufklärbare Grunddifferenz, die sich aus mehreren Teilbeträgen zusammensetzte und auf dem Vorschuss- bzw. Verwahrungskonto der LHK außerhalb des Haushaltes gebucht wurde. Der LRH wies darauf hin, dass dieser Betrag von minus 53.660,61 Euro um 21.850,03 Euro zu niedrig war. Die Grunddifferenz betrug tatsächlich minus 75.510,64 Euro. Bei dem Versuch, die tatsächliche Grunddifferenz auszubuchen, ging die LHK von einem zu hohen auszubuchenden Betrag aus und verausgabte in 2012 Haushaltsmittel von 77.264,43 Euro.

Obwohl die LHK diese Ausgabe leistete, wurden nicht alle Teilbeträge der Differenz ausgebucht. Der LRH bat hierzu um Korrektur. Da eine falsche Ist-Buchung nach dem Jahresabschluss nicht mehr abgesetzt bzw. storniert werden kann, war nur eine Umbuchung bzw. eine neue Ist-Buchung möglich. Letztlich waren Einnahmebuchungen von 23.603,82 Euro erforderlich, die die LHK am 6. Dezember 2013 veranlasste und denen keine tatsächlichen Einnahmen gegenüberstanden. Es war aber nach den Hinweisen des MdF und der LHK die einzige Möglichkeit, die im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss 2010 ermittelten Differenzen einschließlich verbliebener Teilbeträge zu „bereinigen“.

2.7.2 Leistung von zusätzlichen Ausgaben zur Abwicklung ungeklärter Buchungsbeträge

Der LRH wies im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2011 auch darauf hin, dass die LHK ungeklärte Beträge, die in den Jahren 2008 bis 2010 auf Verwahrungskonten der Dienststellen bzw. den Abrechnungskonten der LHK verblieben waren, auf ihre Verwahrungs- bzw. Vorschusskonten umgebucht hatte. Die betroffenen Dienststellen waren dabei nicht eingebunden worden. Die LHK führte aus, dass die Zahlungen jedoch in der Finanzbuchhaltung des HKR-Verfahrens SAP ordnungsgemäß abgewickelt worden seien, sodass tatsächlich entsprechende Beträge vereinnahmt bzw. Ausgaben geleistet worden wären. Trotzdem seien die Beträge über den jeweiligen Jahresabschluss hinaus ohne die technisch erforderliche Gegenbuchung auf den Verwahrungs- oder den Abrechnungskonten verblieben. Da die einzelnen Haushaltsjahre jeweils abgeschlossen waren, konnten die erforderlichen Korrekturen durch „Ausbuchungen“ nicht mehr erfolgen. Deshalb habe die LHK die Beträge auf seinen Verwahrungs- bzw. Vorschusskonten erfasst.

Zum Jahresabschluss 2012 wies die LHK immer noch Beträge von 134.057,53 Euro auf dem Vorschusskonto und von 10.150 Euro auf dem Verwahrungskonto aus. Sie hat diese ungeklärten Buchungen nunmehr „abgewickelt“, in dem einerseits 10.150 Euro am 6. Dezember 2013 als sonstige Einnahmen erfasst und andererseits zum Ausgleich des Vorschusskontos Auszahlungen von 134.057,53 Euro geleistet wurden. Die Deckung der Ausgaben erfolgte im Rahmen des Verwaltungsbudgets. Auch für diese Fälle ist darauf aufmerksam zu machen, dass den Beträgen weder tatsächlich erzielte Einnahmen noch geleistete Ausgaben zugrunde lagen.

Auf Grund der für die ungeklärten Buchungen bei der LHK festgestellten Vorgehensweise empfahl der LRH dem MdF, in einer Arbeitsanweisung festzulegen, zu welchen Buchungen die LHK berechtigt ist bzw. wie mit ungeklärten Buchungen künftig zu verfahren ist. Dadurch soll ausgeschlossen werden, dass sie Korrekturbuchungen veranlasst, ohne die zuständigen Bewirtschafter der Dienststellen einzubinden. Auch das Ausbuchung ungeklärter Beträge auf Verwahrungs- und Vorschusskonten, um sie nach dem Ablauf des zweiten auf die Buchung folgenden Haushaltsjahres „abzuwickeln“, sollte somit ausgeschlossen werden. Die vom MdF zugesagte Arbeitsanweisung lag im Juli 2014 immer noch nicht vor. Das MdF teilte mit, dass sie in nächster Zeit fertiggestellt werde.

Zusammenfassend geht der LRH davon aus, dass mit der „Bereinigung“ der im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss 2010 ermittelten Grunddifferenz und der Leistung von Ausgaben in 2013 zur Abwicklung der noch ungeklärten Buchungen die Probleme der vergangenen Jahre nunmehr abschließend behoben wurden.

2.8 *Einhaltung der Terminvorgaben für den Jahresabschluss 2012*

Einzelne Termine für den Jahresabschluss 2012 wurden nicht immer beachtet.

Das MdF bestimmte mit dem Jahresabschlusserlass vom 26. November 2012 den terminlichen Ablauf insbesondere für die Annahme der Kassenanordnungen, den „letzten Zahlungstag“ und den Abschluss der Kassenbücher und traf inhaltliche Festlegungen für den Abschluss des Haushaltsjahres 2012. Der LRH stellte hierzu fest:

- Drei Ressorts buchten noch bis zum 11. Januar 2013 in Verwahrung befindliche Beträge über insgesamt 3.437,38 Euro zu Gunsten des Haushaltsjahres 2012 um.
- Auch 2012 leisteten verschiedene Dienststellen der Polizei bereits im Dezember 2012 Zahlungen für erst im Januar 2013 fällige Mieten von 0,7 Mio. Euro an den BLB, die für das neue Haushaltsjahr 2013 zu buchen waren. Der LRH weist seit vier Jahren auf diese unzulässige Verfahrensweise hin. Erst in Auswertung der Prüfung des Jahresabschlusses 2011 hatte das Ministerium des Innern (MI) zugesagt, künftig eine haushaltskonforme und einheitliche Vorgehensweise für die Mietzahlungen der Dienststellen der Polizei an den BLB sicherzustellen. Soweit der LRH dies auf der Grundlage des endgültigen Jahresabschlusses 2013 feststellen konnte, sind erstmalig die im Januar 2014 fälligen Mieten richtigerweise dem Haushaltsjahr 2014 zugeordnet.

Der LRH wies darauf hin, dass die vom MdF mit dem Jahresabschluss erlassenen getroffenen Festlegungen einzuhalten sind.

2.9 *Feststellungen zum Belegwesen*

Im Jahresbericht ist gemäß § 97 Absatz 2 Nummer 1 LHO mitzuteilen, ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Die Ordnungsmäßigkeit des Belegwesens ist eine Voraussetzung für einen fehlerfreien und sicheren Zahlungsverkehr. So werden durch eine ordnungsgemäße Entwertung der zahlungsbe gründenden Unterlagen Doppelzahlungen vermieden.

Der LRH führte für 2012 stichprobenweise Prüfungen zur Ordnungsmäßigkeit des Belegwesens in der Haushalts- und Wirtschaftsführung gemäß der Verwaltungsvorschriften³⁷ zu § 70 LHO in sechs Ressorts bei neun Dienststellen durch. Wie bereits im letzten Jahr wurde erneut insbesondere beanstandet, dass die Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit durch nicht berechnete Personen erfolgte bzw. teilweise fehlte. Ferner wurden begründende Unterlagen nicht bzw. nur unvollständig entwertet, sodass Doppelzahlungen nicht ausgeschlossen werden können.

Die Beauftragten für den Haushalt der Ressorts sollten deshalb in ihrem Verantwortungsbereich dafür Sorge tragen, dass die Vorschriften und Grundsätze für die ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Haushaltsmittel eingehalten werden.

³⁷ Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) vom 17. Mai 2000 in der Fassung vom 8. August 2013 (Amtsblatt für Brandenburg Nr. 50 vom 4. Dezember 2013, Seite 2951).

3 Kreditaufnahmen und Geldanlagen

Die Verschuldung des Landes am Kapitalmarkt betrug zum 31. Dezember 2012 insgesamt 18.036,2 Mio. Euro. Mehr als zwei Drittel der Schulden werden in den kommenden fünf Jahren endfällig, sodass ein hoher Refinanzierungsbedarf besteht.

Der Landesrechnungshof Brandenburg forderte, die Minderausgaben bei den Zinsausgaben des Landes im Falle eines Überschusses beim Jahresabschluss zum Schuldenabbau einzusetzen. Erst mit dem Jahresabschluss 2013 griff das Ministerium der Finanzen diesen Hinweis auf und setzte vom Überschuss 2013 die Hälfte (291,6 Mio. Euro) zum Schuldenabbau ein.

Stichprobenweise analysierte der Landesrechnungshof Brandenburg neun von 39 Optimierungsderivaten und deren Zuordnung zu Grundgeschäften. Der Zweck des Einsatzes von derivativen Finanzinstrumenten, nämlich Zinsänderungsrisiken zu begrenzen oder günstigere Konditionen zu erzielen, also positive Auswirkungen auf das Portfolio zu erreichen, war überwiegend nicht erkennbar. Das galt beispielsweise auch für ein an die deutsche Inflationsrate als maßgebliche Referenz für die Höhe der Zinszahlungen gekoppeltes Optimierungsderivat.

Das Ministerium der Finanzen wendete 3,8 Mio. Euro auf, um zwei in 2006 gleichlautend geschlossene Swapgeschäfte mit einer Option auf den Wechselkurs des Euro zum Schweizer Franken wegen des negativen Marktwertes aufzulösen. Auf Grund weiterer Derivate, deren Zahlungen von der Entwicklung des Wechselkurses ausländischer Währungen abhängig waren, empfahl der Landesrechnungshof Brandenburg, mit Währungsrisiken verbundene Derivatgeschäfte zukünftig nicht mehr zuzulassen.

Bei dem Abschluss eines Optimierungsderivates wies die Bank darauf hin, dass der Marktwert der Verpflichtung des Landes dem Nominalbetrag von 25 Mio. Euro beziehungsweise eines Mehrfachen dieses Betrages entsprechen könnte. Mögliche Verpflichtungen des Landes seien unbegrenzt. Das Ministerium der Finanzen wendete für die Beseitigung dieser unbegrenzten Verpflichtung nach drei Restrukturierungen insgesamt 27,7 Mio. Euro auf. Der Landesrechnungshof Brandenburg hält derartige Derivate für spekulativ und forderte, solche Geschäfte künftig zu unterlassen.

Für die geprüften Optimierungsderivate war überwiegend keine vollständige Konnexität zu einem Grundgeschäft feststellbar. Der Landesrechnungshof Brandenburg empfahl, bei künftigen Derivatgeschäften eine vollständige Konnexität auch hinsichtlich der Laufzeit herzustellen.

Das Ministerium der Finanzen beachtete bei der freihändigen Vergabe von Leistungen für die Portfolioanalyse die gesetzlichen Regelungen nicht ausreichend. Die Dokumentation der Vergabe war mangelhaft. Den Zuschlag erhielt ein Bieter, dessen Angebot nicht aktenkundig war und mit dem das Ministerium bereits über ein Jahr zuvor eine Vertraulichkeitsvereinbarung zur Zusammenarbeit im Zinsrisikomanagement geschlossen hatte. Dieser Bieter wurde im Weiteren mit monatlichen Risikoanalysen betraut, ohne dass zuvor andere Bieter zur Angebotsabgabe aufgefordert wurden. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes Brandenburg können - auch wenn eine Vertraulichkeitsvereinbarung vorliegt - Interessenkollisionen nicht vollständig ausgeschlossen werden, wenn eine Bank, mit der das Ministerium Kredit- und Derivategeschäfte abwickelt, gleichzeitig mit Analysen in diesem Bereich beauftragt wird.

3.1 Entwicklung der Kreditaufnahmen

Erneut keine Nettokreditaufnahme erforderlich.

Im Haushaltsgesetz wird jährlich festgelegt, in welchem Umfang die Landesregierung ermächtigt wird, Deckungskredite und Kassenverstärkungskredite aufzunehmen. Reichen die regulären Einnahmen des Landes zur Deckung seiner Ausgaben nicht aus, ist es gezwungen, die fehlenden Deckungsmittel über Kreditaufnahmen sicherzustellen.

Das Ministerium der Finanzen (MdF) war nach § 2 Absatz 1 Nummer 2 des Haushaltsgesetzes 2012 (HG 2012)³⁸ ermächtigt, für 2012 zur Deckung von Ausgaben Kredite bis zu 270 Mio. Euro (Vorjahr: 440 Mio. Euro) aufzunehmen. Diese Ermächtigung erhöhte sich um die Beträge zur Tilgung von in 2012 fällig werdenden Krediten. Der Kreditfinanzierungsplan sah Tilgungsausgaben für Kredite von 3.663,5 Mio. Euro (Vorjahr: 2.849,1 Mio. Euro) vor. Die Kreditermächtigung erhöhte sich zudem in Höhe der vorzeitig getilgten Darlehen und der getilgten Kredite mit unterjähriger Laufzeit.

Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft war das MdF gemäß § 2 Absatz 7 HG 2012 ermächtigt, Kassenverstärkungskredite bis zu 1.223 Mio. Euro³⁹, zuzüglich der nach Absatz 1 noch nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen aufzunehmen.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Kreditaufnahmen seit dem Jahr 2007:

Jahr	Bruttokredit- ermächtigung	Tilgung (Plan)	Nettokredit- ermächtigung	Bruttokredit- aufnahme ⁴⁰	Bruttotilgung ⁴¹	Nettokredit- aufnahme
<i>Werte in Mio. €</i>						
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	3.207,6	2.864,5	343,1
2011	3.289,1	2.849,1	440,0	3.136,6	3.136,6	0
2012	3.933,5	3.663,5	270,0	3.661,9	3.661,9	0
2013	4.570,9	4.489,9	81,0			
2014	4.414,8	4.414,8	0			

Quellen: Haushaltsgesetze 2007 bis 2014, Nachtragshaushaltsgesetz 2013/2014 und Haushaltsrechnungen 2007 bis 2012

³⁸ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012 - HG 2012) vom 19. Dezember 2011 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I/11, [Nr. 36]).

³⁹ Bis zu 12 % des in § 1 Satz 1 HG 2012 festgestellten Betrages (Höhe der veranschlagten Einnahmen und Ausgaben 2012: 10.192 Mio. Euro).

⁴⁰ Einschließlich einer ggf. erforderlichen buchungsmäßigen Kreditaufnahme je nach der Liquiditätslage des Landes.

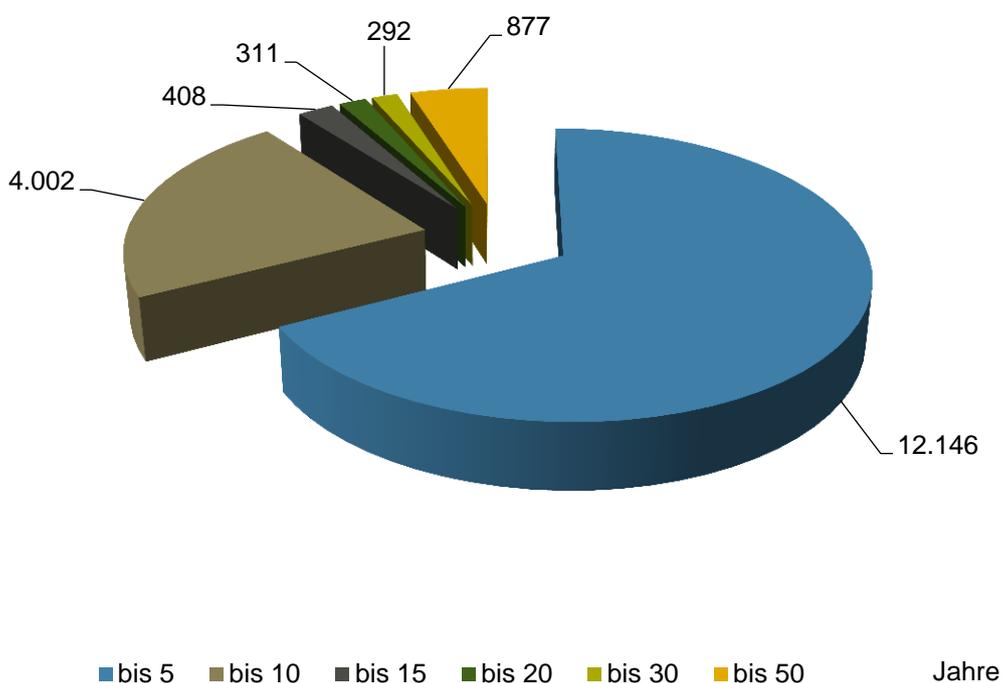
⁴¹ Einschließlich einer ggf. erforderlichen buchungsmäßigen Tilgung je nach der Liquiditätslage des Landes.

Im Jahr 2012 wurden 32 neue Kreditverträge mit einem Volumen von 3.661,9 Mio. Euro geschlossen. Damit unterschritt die Bruttokreditaufnahme die Planungen im Kreditfinanzierungsplan um 271,6 Mio. Euro. Insgesamt wurden 76 Kredite mit einem Volumen von 3.623 Mio. Euro abgelöst (Nettotilgung).

Eine Nettokreditaufnahme war in 2012 nicht erforderlich. Die Verschuldung am Kapitalmarkt erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 38,9 Mio. Euro und betrug zum Stichtag 31. Dezember 2012 insgesamt 18.036,2 Mio. Euro (Vorjahr: 17.997,3 Mio. Euro). Hierzu wies das MdF darauf hin, dass eine Nettokreditaufnahme dann nicht erforderlich ist, wenn die Differenz zwischen den Gesamteinnahmen und -ausgaben „Null“ beträgt, der Gesamtsaldo also ausgeglichen ist. Die tatsächliche Verschuldung am Kapitalmarkt und damit der tatsächliche Kapitalbedarf werden vom Kassensaldo zu Beginn eines Haushaltsjahres und den Beständen auf den außerhalb des Haushaltes geführten Verwahrungskonten zu dem jeweiligen Stichtag beeinflusst. Dadurch kann sich die Verschuldung am Kapitalmarkt bei der stichtagsbezogenen Betrachtung erhöhen, obwohl eine Nettokreditaufnahme nicht erforderlich war.

3.2 Kreditvolumen und Kreditlaufzeiten

Den Schulden des Landes am Kapitalmarkt lagen zum 31. Dezember 2012 insgesamt 363 Kreditgeschäfte zugrunde. In der nachfolgenden Grafik sind die Restlaufzeiten dieser Kredite dargestellt (Kreditvolumen in Mio. Euro).



Quelle: Programm zur Schulden-, Derivat- und Wertpapierverwaltung des MdF
(Schuldenverwaltungsprogramm - SDW)

Die Grafik veranschaulicht den hohen Refinanzierungsbedarf von 12.146 Mio. Euro in den kommenden fünf Jahren, d. h. 67,3 % der Gesamtverschuldung von 18.036,2 Mio. Euro werden endfällig. Die durchschnittliche Restlaufzeit des gesamten Kreditbestandes betrug fünf Jahre und sieben Monate.

3.3 *Kassenverstärkungskredite und Geldanlagen - Anpassung der Veranschlagung zugesagt*

Im Haushaltsjahr 2012 nahm das MdF an 257 Tagen (Vorjahr: an 304 Tagen) Kassenverstärkungskredite auf. Der Höchstbetrag betrug 850 Mio. Euro, sodass der Ermächtigungsrahmen gemäß § 2 Absatz 7 HG 2012 nicht überschritten wurde. Das MdF leistete dafür Zinsausgaben von 0,5 Mio. Euro, denen veranschlagte Mittel von 11,5 Mio. Euro gegenüberstanden.

Das MdF tätigte auch kurzfristige Geldanlagen, da es nicht sofort benötigte Kassenmittel gemäß § 43 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung (LHO)⁴² so anlegen soll, dass über sie bei Bedarf verfügt werden kann. Im Haushaltsjahr 2012 lagen die Zinseinnahmen mit 0,2 Mio. Euro bei einem gleichbleibenden Ansatz von 3 Mio. Euro um 0,3 Mio. Euro niedriger als im Vorjahr.

Die Zinseinnahmen aus den Geldanlagen der Landeshauptkasse (LHK) und die Zinsausgaben für Kassenverstärkungskredite entwickelten sich seit 2007 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
<i>Werte in Tsd. €</i>						
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	230,4	- 2.769,6	11.500,0	464,0	- 11.036,0
2013	3.000,0	209,8	- 2.790,2	11.500,0	124,0	- 11.376,0
2014	3.000,0			11.500,0		

Quellen: Haushaltspläne 2007 bis 2014 und Haushaltsrechnungen 2007 bis 2012 sowie Jahresabschluss 2013

⁴² Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 10. Juli 2014 (GVBl. I/14, [Nr. 28]).

Nach dem Aufstellungsroundschreiben 2012⁴³ waren alle kas-
senmäßig zu erwartenden Einnahmen in voller Höhe und
grundsätzlich mindestens mit dem Ist-Ergebnis 2010 (0,1 Mio.
Euro) zu veranschlagen. Die Veranschlagung der Mittel in die-
sen beiden Titeln orientierte sich bewusst nicht an dieser Vor-
gabe, weil für eine realistische Veranschlagung die Zins-
prognosen entscheidend sind. Sie wurden bisher nicht ange-
passt, weil das MdF nicht mit einem langanhaltenden niedrigen
Zinsniveau gerechnet hatte. Insbesondere mit der Einführung
eines negativen Einlagensatzes durch die Europäische Zen-
tralbank zum 11. Juni 2014 von minus 0,10 % (zu dem die
Banken kurzfristig Geld bei der Notenbank „parken“ können⁴⁴)
erwartet das MdF, dass das Zinsniveau weiterhin niedrig blei-
ben wird. Deshalb werden die interne Zinsprognose und damit
auch die o. a. Ansätze im Haushaltsplanentwurf 2015/2016 ge-
senkt. Damit folgt das MdF einer Empfehlung des Landesrech-
nungshofes Brandenburg (LRH).

⁴³ Rundschreiben des MdF zur Erstellung der Voranschläge für das Haushalts-
jahr 2012 und der Unterlagen für die Finanzplanung 2011 bis 2015 (Aufstel-
lungsroundschreiben 2012 - AR 2012) vom 20. Januar 2011.

⁴⁴ Dieser Strafzins soll die Banken davon abhalten, ihr Geld bei der Europäi-
schen Zentralbank zu „parken“. Ziel ist es, die Kreditvergabe an Privatkunden
bzw. Unternehmen und die Vergabe von Krediten der Banken untereinander
anzukurbeln.

3.4 *Minderausgaben bei den Zinsausgaben zum Schuldenabbau einsetzen*

Im Jahr 2012 veranschlagte das MdF im Haushaltsplan Zinsausgaben für Kreditmarktmittel⁴⁵ von 668,5 Mio. Euro. Tatsächlich entstanden Ausgaben von 566,1 Mio. Euro.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der Zinsausgaben seit 2007:

Jahr	Zinsausgaben für Kreditmarktmittel		
	Ansatz	Ist	Abweichung
<i>Werte in Tsd. €</i>			
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	566.120,7	- 102.379,3
2013	477.057,7	455.641,8	- 21.415,9
2014	524.657,7		

Quellen: Haushaltsrechnungen 2007 bis 2012 und Jahresabschluss 2013 sowie Haushaltsplan 2013/2014 und Nachtragshaushaltsgesetz 2013/2014

Die Minderausgaben in 2012 bei den gesamten Zinsausgaben (Obergruppe 57) betragen 122,4 Mio. Euro. Von diesen Minderausgaben setzte das MdF 13,7 Mio. Euro zur Deckung von überplanmäßigen Ausgaben (§ 37 LHO) ein.

⁴⁵ Kapitel 20 650 (Schuldenverwaltung) Titel 575 10 (Zinsen für Kreditmarktmittel).

Der LRH vertrat zuletzt im Jahresbericht 2013 die Auffassung, dass die Minderausgaben bei den Zinsausgaben, die nicht zur Deckung von über- oder außerplanmäßigen Ausgaben herangezogen werden, zum Schuldenabbau eingesetzt werden sollten, sofern der Jahresabschluss einen Überschuss ausweist. Bereits in 2012 hätten somit 44,9 Mio. Euro Altschulden abgebaut werden können. Positiv bewertet der LRH, dass sich das MdF in 2013 entschied, vom Überschuss erstmals die Hälfte (291,6 Mio. Euro) zum Schuldenabbau einzusetzen (vgl. auch Tz. 21 im Ergebnisbericht). Die mit dem Nachtrag zum Haushaltsgesetz 2013/2014⁴⁶ vorgenommene Reduzierung des Ansatzes für Zinsausgaben der Jahre 2013 und 2014 um jeweils 140,7 Mio. Euro betrachtet der LRH als sachgerecht. Das MdF reagierte damit auf die weiterhin niedrigen Marktzinsen.

3.5 *Höhe der Derivatvereinbarungen*

Derivatvereinbarungen bestehen im Umfang von über 19 Mrd. Euro.

Das MdF war auf der Grundlage von § 2 Absatz 4 HG 2012 ermächtigt, Vereinbarungen zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken, zur Erzielung günstigerer Konditionen und ähnlichen Zwecken bei neuen Krediten und bestehenden Schulden zu treffen. Entsprechend der Dienstanweisung des MdF vom 23. August 2012 können Derivate in diesem Rahmen eingesetzt werden, um eine bestimmte Portfoliostrategie umzusetzen (Strategiederivate), um Kredite mit Zinsstrukturen oder in Fremdwährungen von Zins- bzw. Währungsrisiken zu befreien (Hedgederivate) sowie um günstigere Konditionen zu erzielen oder um Risiken zu begrenzen (Optimierungsderivate).

Zum Ende des Haushaltsjahres 2012 bestanden Derivatvereinbarungen im Umfang von 19.010,9 Mio. Euro, darunter 10.287,3 Mio. Euro für Swaps⁴⁷, 8.187 Mio. Euro für Swapoptionen und 536,6 Mio. Euro für Währungssicherungsgeschäfte. Verträge wurden im Umfang von 1.491,9 Mio. Euro neu abgeschlossen und im Umfang von 3.014,6 Mio. Euro abgelöst. Gegenüber dem Vorjahr ergab sich somit eine Verringerung des Bestandes um 1.522,7 Mio. Euro.

⁴⁶ Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 (Nachtragshaushaltsgesetz 2013/2014 - NTHG 2013/2014) vom 26. November 2013 (GVBl. I/13, [Nr. 33]).

⁴⁷ Ein Swap (englisch [Aus-]Tausch) ist eine Vereinbarung zwischen zwei Vertragspartnern, in der Zukunft Zahlungsströme auszutauschen. In der Vereinbarung wird festgelegt, wie die Zahlungen berechnet und wann sie fällig werden.

Der Umfang der sich im Portfolio des Landes befindlichen Derivate sollte vor dem Hintergrund der Zinsentwicklung in den letzten Jahren seit Beginn der Finanzmarktkrise im Verhältnis zur Verschuldung des Landes am Kreditmarkt mit 18.036,2 Mio. Euro betrachtet werden. Dabei sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass der Rückgang der maßgeblichen Zinssätze am Kapitalmarkt bereits beim Grundgeschäft, also den eigentlichen Kreditaufnahmen, Abschlüsse mit langfristig günstigen Konditionen ermöglicht. Insofern könnten die Derivatgeschäfte volumemäßig deutlich reduziert werden. Hinzu kommt, dass solche Geschäfte ganz überwiegend auch einen höheren Verwaltungsaufwand und eine permanente Analyse der Marktentwicklung erfordern, um die Auswirkungen auf das Portfolio feststellen zu können. Das MdF hielt daran fest, dass grundsätzlich auch zukünftig Derivatgeschäfte abgeschlossen werden sollen, wenn Zinsänderungsrisiken für den variablen Anteil des Kreditportfolios (maximal 30 %) abzusichern bzw. zu begrenzen sind.

Das MdF legte dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages Brandenburg (AHF) am 8. März 2013 erstmalig einen Jahresbericht zum Kredit- und Derivateportfolio mit Stand vom 31. August 2012 vor (MdF-Vorlage 08/13). Dieser Bericht informiert über die Zahl und den Umfang der eingesetzten Derivate und enthält eine Darstellung der Risiken des Gesamtportfolios. Gemäß § 18 Absatz 1 Nummer 4 HG 2012 hatte das MdF den AHF außerdem ebenfalls erstmalig mit Stand vom 31. Dezember 2012 über die nach § 2 Absatz 4 HG 2012 abgeschlossenen Optimierungsgeschäfte zu informieren. Für die Berichterstattung nahm das im MdF zuständige Fachreferat externe Unterstützung in Anspruch. Die Anlage zu dem Bericht weist zum 31. Dezember 2012 insgesamt 39 Optimierungsderivate mit einem Volumen von 1.750 Mio. Euro aus, sodass 9,2 % der Derivatgeschäfte den Optimierungsderivaten zuzuordnen waren. Der LRH analysierte neun dieser Derivate.

3.5.1 *Besonderheiten bei den Optimierungsderivaten*

Für Optimierungsderivate gibt es keine allgemeingültige Definition. In den beiden o. a. Berichten an den AHF erläuterte das MdF:

- „Ein Optimierungsderivat ... dient zur Diversifizierung. Optimierungsderivate können eingesetzt werden, um Marktanomalien oder Marktverwerfungen auszunutzen. Sie können aber auch eingesetzt werden, um bei steigenden Zinsen einen Vorteil zu generieren, der den Nachteil für das restliche Portfolio abmildert.“⁴⁸
- „Optimierungsderivate werden in der Regel eingesetzt, um einen Teil des Portfolios von der Verzinsung der Zinskurve unabhängig zu machen. Bevorzugt werden dafür Strukturen verwendet, in denen der zu zahlende Zins nach Maßgabe der jeweiligen Zinskurvensteilheit (z. B. 10 Jahressatz minus 2 Jahreszinssatz) bestimmt wird.“

Das MdF wies darauf hin, dass es Optimierungsderivate nutze, um Risiken zu streuen und zu begrenzen. Bei allen Optimierungsderivaten hätte zum Zeitpunkt des Abschlusses nach der Einschätzung von Finanzfachleuten der verschiedenen Geschäftsbanken, mit denen das MdF Geschäftsbeziehungen unterhält, eine Anomalie des Marktes wie z. B. zu niedrige Realzinssätze, zu geringe Zinsvolatilitäten oder zu hohe Inflationsraten vorgelegen. Bei einer entsprechenden Marktkorrektur würden die Optimierungsderivate entlastend auf die Zinsausgaben wirken.

Der LRH gibt zu bedenken, dass bei der Beratung des MdF durch die Banken, mit denen das Ministerium die entsprechenden Geschäfte abschließen will, Interessenkollisionen auf Seiten der Banken nicht ausgeschlossen werden können. Ihren Eigeninteressen stehen die von ihnen gemäß dem Wertpapierhandelsgesetz (WphG)⁴⁹ zu wahrenenden Kundeninteressen (hier: des MdF) gegenüber.

⁴⁸ Das MdF verwendet die Begriffe Marktanomalien und Marktverwerfungen synonym und fasst sie als Abweichung bisher beobachteter Marktbedingungen auf.

⁴⁹ Gesetz über den Wertpapierhandel (Wertpapierhandelsgesetz - WpHG) in der Fassung vom 15. Juli 2014 (Bundesgesetzblatt I Seite 934).

Der LRH stellte für die untersuchten Optimierungsderivate fest, dass die Zinsvereinbarungen sehr unterschiedlich gestaltet waren. Bei zwei Derivaten waren diese so komplex, dass deren Erläuterungen über mehrere Seiten dokumentiert waren. Insbesondere fielen folgende Faktoren auf, die für die Zinszahlungen maßgeblich waren:

- Swaps mit einer Option auf den Wechselkurs zum Schweizer Franken (CHF), mit Wechselkursrisiken hinsichtlich der Entwicklung des US-Dollars (USD), des australischen Dollars (AUD) oder des Euro gegenüber dem USD und des CHF (EUR/USD - EUR/CHF),
- Swaps gekoppelt an bankenspezifische Indizes sowie
- Swaps gekoppelt an den Inflationsindex.

3.5.2 Inflations- und Währungsswaps im Portfolio des Landes

Das MdF schloss beispielsweise im Februar 2010 einen Swap⁵⁰ mit einer Laufzeit von zehn Jahren ab, für den das Land Zinszahlungen zu leisten hat, die an die deutsche Inflationsrate zuzüglich eines Aufschlages von 1,14 % gekoppelt sind.

Die Bank zahlt den sechs Monats EURIBOR (6ME)⁵¹ zuzüglich eines Aufschlages von 0,08 %. Das Derivat dient zur Optimierung eines Grundgeschäftes, für das ein Zinssatz in Höhe des 6ME zuzüglich 0,08 % vereinbart ist.⁵² Weshalb in diesem Fall ein Swap mit Koppelung an die Inflationsrate gewählt wurde, begründete das MdF nicht und konnte somit vom LRH nicht nachvollzogen werden.

⁵⁰ Abschluss-Nr. 06/2010 (SDW S00351) mit einem Nominalbetrag von 30 Mio. Euro.

⁵¹ EURIBOR ist die Abkürzung für Euro Interbank Offered Rate. Er ist ein im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion geltender Geldmarktzinssatz am Euromarkt. Er ist ein Referenzzinssatz insbesondere für variabel verzinsliche Anleihen und wird für 15 unterschiedliche Laufzeiten von einer Woche bis zu zwölf Monaten ermittelt. Der 6ME bezieht sich auf eine Laufzeit von sechs Monaten.

⁵² Abschluss-Nr. MTN 02/2010 (SDW 440105) mit einem Nominalbetrag von 50 Mio. Euro.

Der LRH verglich deshalb das kassenmäßige Ergebnis des Grundgeschäftes mit und ohne Derivat. Für das Grundgeschäft allein waren im Zeitraum 2010 bis 2013 insgesamt 1,2 Mio. Euro Zinsen (gerechnet auf einen Darlehensbetrag von 30 Mio. Euro entsprechend des Nominalbetrages des Derivates) zu zahlen. Unter Berücksichtigung des Derivates heben sich die Zahlungen, die das Land aus dem Grundgeschäft zu leisten hat und die es aus dem Swap erhält, gegenseitig auf. Die verbleibenden vom Land aus dem Swap zu leistenden Zahlungen betragen von 2010 bis 2013 insgesamt 3,2 Mio. Euro.

Der LRH konnte deshalb bei diesem Swapgeschäft weder eine Reduzierung der Zinsausgaben noch eine Optimierung der Kreditkonditionen erkennen.

Das MdF teilte mit, dass zum Zeitpunkt des Abschlusses des Derivates der Realzins mit 1,14 % sehr niedrig gewesen sei, sodass eine Marktkorrektur im weiteren zeitlichen Verlauf für wahrscheinlich gehalten wurde. Es führte aus, dass es statt des Optimierungsderivates auch einen einfachen Swap auf der Basis des damaligen 10-Jahres-Swapsatzes, der seinerzeit 3,417 % betragen habe, hätte abschließen können.⁵³ Von 2010 bis 2013 hätte ein solcher Abschluss zu Zinsausgaben des Landes von 4,1 Mio. Euro geführt. Das MdF wies darauf hin, dass das geschlossene Derivat im Vergleich zu dem dargestellten synthetischen Festzinsdarlehen eine um 25 % niedrigere Verzinsung in dem Betrachtungszeitraum habe und die Verzinsung niedriger bleibe, solange die Inflationsrate geringer als 2,277 % sei. Ziel sei es gewesen, die Kreditkonditionen zu optimieren.

Nach Auffassung des LRH eignet sich das vom MdF herangezogene synthetische Festzinsdarlehen auf der Basis eines 10-Jahres-Swapsatzes nicht für eine vergleichende Betrachtung mit dem Derivatgeschäft, das die Inflationsrate als maßgebliche Referenz für die Zinszahlungen beinhaltet. In Abhängigkeit von der Höhe der Inflationsrate sind bei diesem Derivat in der Höhe unterschiedliche Zahlungen zu leisten. In der Zeitspanne seit dem Abschluss lag die Schwankungsbreite bei der Inflationsrate zwischen 3,706 % im März 2011 und 1,476 % im Juni 2014. Für die restliche Laufzeit des Swaps bis 2020 bleibt das Risiko des Anstiegs der Inflationsrate, auch wenn sie gegenwärtig auf einem niedrigen Niveau liegt.

⁵³ Das MdF bezeichnete dies als synthetisches Festzinsdarlehen: Durch die Verknüpfung eines variabel verzinslichen Darlehens als Grundgeschäft mit einem entsprechenden Derivat entsteht in der Gesamtheit ein festverzinsliches Darlehen.

Das MdF vertrat die Auffassung, dass die Betrachtungsweise des LRH (Vergleich des Ergebnisses des Grundgeschäfts mit und ohne Derivat) nicht zielführend sei. Das MdF habe bei Abschluss des Geschäfts eine Absicherung gegenüber Zinsänderungsrisiken vornehmen wollen. Die Zahlungen des Landes aus dem Optimierungsderivat seien an die Inflationsrate gekoppelt worden, um eine sinnvolle Risikostreuung zu erhalten. Die damit verbundene Verschiebung des Risikos eines Anstiegs der nominalen Zinsen hin zum Risiko des Anstiegs der Inflationsrate sei Konsequenz der gewählten Risikodiversifizierung. Das Land würde von einem steigenden Realzins profitieren, da dies entweder den Anstieg der nominalen bzw. variablen Zinsen oder eine sinkende Inflationsrate zur Folge hat.

Für einen weiteren im Februar 2006 vereinbarten Swap⁵⁴ mit der Option auf den Wechselkurs Euro zum CHF wurden während der dreijährigen Laufzeit feste Zinssätze getauscht. Der Abschluss wurde mit einer garantierten Reduzierung fester Zinsausgaben aus einem anderen Derivatgeschäft⁵⁵ um 1 % begründet. Auf Grund der Option hatte die Bank zusätzlich das Recht, zu verschiedenen Terminen zu bestimmen, 10 Mio. Euro zu zahlen und vom Land im Gegenzug dafür 14,6 Mio. CHF zu erhalten. Bereits im Juni 2006, also nur vier Monate später, übte die Bank die Option aus; Zahlungstermin war am 9. Februar 2014. Im November 2013 restrukturierte das MdF diesen Vertrag auf Grund des negativen Marktwertes⁵⁶. Die vorzeitige Auflösung bzw. Änderung eines bestehenden Derivates unter gleichzeitigem Abschluss eines neuen Derivates wird als Restrukturierung bezeichnet. Mit der Zahlung von jeweils 1,9 Mio. Euro wurden dieser Swap sowie ein gleichlautendes Geschäft⁵⁷ aufgelöst. Die garantierte Reduzierung des Zinssatzes des anderen Derivatgeschäftes um 1 % während der dreijährigen Laufzeit wurde zu einem errechneten Zinssatz⁵⁸ von 2,145 % für acht Jahre „erkaufte“.

⁵⁴ Abschluss-Nr. 12/2006 (SDW S00120) mit einem Nominalbetrag von 10 Mio. Euro.

⁵⁵ Abschluss-Nr. 1803/2002 (SDW S00015) mit einem Nominalbetrag von 50 Mio. Euro und einer Laufzeit von 12 Jahren.

⁵⁶ Der negative Marktwert ergab sich aus dem zu diesem Zeitpunkt geltenden Wechselkurs von 1,2323 Euro zum CHF.

⁵⁷ Abschluss-Nr. 25/2006 (SDW S00140).

⁵⁸ Bei einem Anfangskapital von 10 Mio. Euro und einem Endbetrag von 11,9 Mio. Euro.

Weiterhin schloss das MdF im Jahr 2007 einen Swap⁵⁹ mit einer Laufzeit von 20 Jahren und einer festen Zinszahlung des Landes bis Ende 2014. Die Bank zahlte ebenfalls einen festen Zinssatz abzüglich des Zweifachen einer variablen Rate. Die Referenz der variablen Rate bezog sich dabei auf die Entwicklung der Zehn- und Ein-Jahres-Zinsswapsätze des AUD. Ab 2015 sollte das Land variable Zinsen zuzüglich einer variablen Rate zahlen, die an die Entwicklung der Wechselkurse EUR/USD - EUR/CHF gebunden war.

Der LRH wies darauf hin, dass eine Kreditaufnahme in Fremdwährung entsprechend der aktuellen Dienstanweisung des MdF grundsätzlich mit Währungssicherungsswaps abzuschließen ist, sodass Wechselkursrisiken ausgeschlossen sind. Für Derivatgeschäfte mit solchen Risiken trifft die Dienstanweisung nicht zu. Der LRH hält es im Hinblick auf die Begrenzung von Wechselkursrisiken für erforderlich, dass entsprechende Derivatgeschäfte untersagt werden. Das MdF erläuterte dazu, dass die Optimierungsderivate in der Regel eingesetzt wurden, um einen Teil des Portfolios vom Verlauf der Euro-Zinskurve unabhängig zu machen. Es wies darauf hin, dass sich die Ausführungen in der Dienstanweisung auf die Kreditaufnahme beziehen, nicht jedoch auf den Abschluss von Derivaten. Allerdings werde auf Grund der Erfahrungen im Zuge der Finanzkrise der Bestand solcher Abschlüsse sukzessive reduziert. Momentan würden keine neuen derartigen Abschlüsse getätigt.

Der LRH vertrat die Auffassung, dass die Regelungen im MdF zum Abschluss von Derivatgeschäften bisher zu weit gefasst sind, denn sie beinhalten keinerlei Einschränkungen in Bezug auf die zu schließenden Derivatgeschäfte. Der LRH hält es nicht für sinnvoll, an die Entwicklung der Inflationsrate gekoppelte Risiken einzugehen. Außerdem gehören seiner Auffassung nach Geschäfte, die sich an der Entwicklung ausländischer Währungen orientieren und nicht gegen das Wechselkursrisiko abgesichert sind, nicht in das Schuldenportfolio der öffentlichen Hand. Insofern empfahl er der Leitung des MdF, in der Dienstanweisung den Abschluss von Währungsrisiken beinhaltenden Derivatgeschäften zu untersagen.

⁵⁹ Abschluss-Nr. 15/2007 (SDW S00202) mit einem Nominalbetrag 25 Mio. Euro.

Nach Auffassung des MdF sei es wirtschaftlich sinnvoll, die Art der eingesetzten derivativen Finanzinstrumente wegen nicht vorhersehbarer Marktentwicklungen nicht zu begrenzen. Ansonsten könnte eine Streuung der Risiken mit Hilfe von Optimierungsderivaten nicht wie bisher durchgeführt werden. Unter Berücksichtigung von Risikoaspekten stimmte das MdF dem LRH jedoch zu, dass grundsätzlich keine Derivate mit einem primären Wechselkursrisiko abgeschlossen werden sollten. Ausnahmen sind zu begründen. Es werde die Dienstanweisung entsprechend ändern.

3.5.3 *Ein besonderer Einzelfall bei den Optimierungsderivaten*

Abschluss eines Optimierungsderivates mit nicht überschaubaren Risiken.

Das MdF schloss 2007 als Ergebnis einer Restrukturierung ein neues Optimierungsderivat (nachfolgend Derivat 2) mit 20-jähriger Laufzeit ab. Dieses Derivat 2 betrachtete der LRH nicht isoliert, sondern er bezog die weiteren Zuordnungen nach der vom MdF geführten Konnexitätsliste sowie die Restrukturierungen, die dieses Geschäft betrafen, in seine Prüfung mit ein. Nach der Konnexitätsliste zum 31. Dezember 2012 soll dieses Derivat 2 die Zinszahlungen eines bereits in 2002 geschlossenen Derivates (nachfolgend Derivat 1) optimieren. Gleichzeitig ist das Derivat 1 einem in 2011 geschlossenen Grundgeschäft zugeordnet.

Es ergibt sich folgender Überblick:

Grundgeschäft	Derivat 1	Derivat 2
Abschluss mit Bank A	Abschluss mit Bank B	Abschluss mit Bank C
Kreditvolumen: 50 Mio. Euro	Nominalbetrag: 50 Mio. Euro	Nominalbetrag: 25 Mio. Euro
Laufzeit vom 16. Mai 2011 bis zum 16. Mai 2016	Laufzeit vom 24. Juni 2002 bis zum 20. September 2014	Laufzeit vom 20. September 2007 bis zum 20. September 2027

Für das Grundgeschäft leistete das MdF von Mai 2011 bis Ende 2013 Zinszahlungen in Höhe des 6ME abzüglich 0,04 % von insgesamt 1,2 Mio. Euro.

Der Abschluss des Derivates 1 im Jahr 2002 wurde mit der Reduzierung der Zinsausgaben für Kredite mit hohen Zinssätzen begründet. Das Land zahlt einen festen Zinssatz von 5,65 % für die gesamte zwölfjährige Laufzeit. Die Bank zahlte bis 2004 einen festen Zinssatz von 7,90 % und danach bis zum Ende der Laufzeit einen variablen Zinssatz in Höhe des 6ME. Daraus ergaben sich von 2011 bis Ende 2013 „genettete“⁶⁰ Zinszahlungen des MdF an die Bank B von 5,9 Mio. Euro.⁶¹

Die sehr komplex ausgestaltete Zinsvereinbarung zum **Derivat 2** umfasst vier Seiten. Es sind insbesondere drei verschiedene Zinszahlungszeiträume (von 2007 bis 2014, von 2015 bis 2019 und von 2020 bis 2027) vereinbart, in denen verschiedene variablen Raten teilweise mit einer Kopplung an die Zinsswapsätze des AUD und teilweise an die Wechselkurse des Euro gegenüber des USD bzw. des CHF festgelegt sind. Das MdF erstellte keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die den Vorteil des Zinsderivates gegenüber anderen Finanzierungsinstrumenten hätte aufzeigen können.

Die Bank C wies in der Vereinbarung zum Derivat 2 auf Folgendes hin: „Der Marktwert der Verpflichtung des Landes Brandenburg im Zusammenhang mit dem im Folgenden beschriebenen ... Swap („die Transaktion“) könnte dem Nominalbetrag bzw. einem Mehrfachen des Nominalbetrages entsprechen. ... Die mögliche Verpflichtung des Landes ist unbegrenzt.“⁶²

Obwohl die Bank das dargestellte Risiko hervorgehoben hatte, schloss das MdF dieses Geschäft ab. Von 2011 bis Ende 2013 ergaben sich „genettete“ Zinszahlungen von 0,7 Mio. Euro.

Betrachtet man die Zahlungsströme der drei Geschäfte insgesamt, ergaben sich aus der Zuordnung entsprechend der Konnexitätsliste des MdF für den Zeitraum von 2011 bis Ende 2013 Zinszahlungen des Landes von 7,8 Mio. Euro. Eine Optimierung der Kreditkonditionen war für diesen Zeitraum nicht feststellbar.

⁶⁰ „Netting“ bedeutet die Verrechnung der gegenseitigen Zahlungsansprüche zwischen dem Land und der Bank.

⁶¹ Der Zinszahlungszeitraum stimmt nicht vollständig mit dem Grundgeschäft überein, denn es sind Zinszahlungen von September 2011 bis September 2013 zu berücksichtigen (Grundgeschäft von Mai 2011 bis November 2013).

⁶² Einzelabschluss mit der Bank C am 14. Februar 2007.

Das MdF restrukturierte das im Jahr 2007 geschlossene Derivat 2 bislang dreimal, um Risikofaktoren in den komplexen Zinsvereinbarungen zu vermindern. Die dritte Restrukturierung im Jahr 2011 wurde damit begründet, dass das Risiko der variablen Rate auf Grund der Finanzkrise und der amerikanischen Geldpolitik als nicht mehr kontrollierbar einzuschätzen sei. Obwohl das unbegrenzte Risiko aus der variablen Rate bei den Zinszahlungen des Landes mit der dritten Restrukturierung eliminiert wurde, besteht weiterhin ein Währungsrisiko hinsichtlich der Entwicklung der Zinsswapsätze des AUD für eine zehnjährige gegenüber der einjährigen Laufzeit. Entsprechend der Vorschau aus dem Schuldenverwaltungsprogramm wird das Land weitere Zinszahlungen leisten müssen.

Das Derivat 2 sowie die für die Restrukturierungen neu geschlossenen Derivatgeschäfte wurden - bis auf ein Geschäft - mit derselben Bank vereinbart. Insgesamt wendete das MdF 27,7 Mio. Euro für diese Restrukturierungen auf, auch wenn erforderliche Zahlungen durch Verrechnung mit Prämienzahlungen bzw. durch entsprechende Einnahmen ausgeglichen wurden.

Für den LRH ist es unverständlich, dass das MdF Hinweise der Bank auf die unbegrenzten Risiken für das Land ignorierte. Hinzu kommen die Komplexität der Zinsvereinbarung und die Laufzeit von 20 Jahren, die es erschweren, die finanzielle Entwicklung eines solchen Abschlusses einzuschätzen. Zudem wurde eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht durchgeführt. Der LRH ordnet dieses Optimierungsderivat deshalb als hoch spekulativ ein.

Das MdF erläuterte zu den Restrukturierungen, dass zum Ausgleich des negativen Marktwertes Optionen genutzt wurden, die sich auf die EUR/USD- und EUR/CHF-Wechselkurse bezogen. Die Wahrscheinlichkeit des Eintrittes der Szenarien, auf die die Bank hingewiesen habe, sei als sehr gering angesehen worden. „Alle Restrukturierungen dienten lediglich dazu, der schlechten Marktwertentwicklung, die sich im Zuge der Finanzkrise und der daraus resultierenden relativen Stärke des CHF eingestellt hat, entgegenzuwirken“.⁶³ Die Zahlungen des Landes für Restrukturierungen bis zum Jahr 2011 von insgesamt 27,7 Mio. Euro seien durch bestehende oder neue Abschlüsse ausgeglichen worden.

⁶³ Hinweise des MdF vom 9. Januar 2014.

Der LRH wies darauf hin, dass nach seinen Feststellungen für die dritte Restrukturierung 16,4 Mio. Euro sowohl als Einnahmen im Haushalt gebucht als auch Ausgaben in dieser Höhe geleistet wurden. Das MdF hob hervor, dass es zu keiner „Netto-Auszahlung“ gekommen sei.

Insgesamt war festzustellen, dass das MdF mehr als den Nominalbetrag von 25 Mio. Euro für die Restrukturierungen eingesetzt hat, um das Land aus dem Risiko, das von der Bank als „mögliche unbegrenzte Verpflichtung des Landes“ bezeichnet wurde, „herauszukaufen“. Solche Derivate, die mit nicht überschaubaren Risiken verbunden sind, darf das Land nicht abschließen. Sie haben im Schuldenmanagement nichts zu suchen und müssen unterbleiben.

Diese Geschäfte einschließlich der verschiedenen Restrukturierungen verdeutlichen, dass die Risiken von komplexen Optimierungsderivaten mit langen Laufzeiten fortwährend zu analysieren und kaum kalkulierbar sind. Die Beherrschbarkeit derartiger Finanzinstrumente setzt daher einen verantwortungsbewussten Umgang voraus, sowohl was das Know-how als auch die technischen und zeitlichen Kapazitäten betrifft.

Der LRH hält den Abschluss von Derivaten ungeachtet der aktuellen Prüfungsfeststellungen nicht für generell unangemessen bzw. unverantwortlich. Solche Finanzierungsinstrumente ermöglichen dem Schuldenmanagement flexibel zu agieren bzw. zu reagieren und vereinfachen Umstrukturierungen im Portfolio.

Gleichwohl hält es der LRH für erforderlich, dass die Leitung des MdF in seiner einschlägigen Dienstanweisung den Abschluss

- komplexer,
- wegen ihrer Laufzeit nur schwer einzuschätzender Derivate sowie
- solcher Geschäfte untersagt, die erkennbar der Gewinnerzielungsabsicht dienen.

Das MdF wies darauf hin, dass es keine Derivatgeschäfte mit erkennbarer Gewinnerzielungsabsicht vor dem Hintergrund des anzuwendenden Konnexitätsprinzips abgeschlossen habe und dies auch perspektivisch nicht beabsichtige. Das Gesamtportfolio enthalte auch Derivatgeschäfte, die je nach der Marktentwicklung im Zusammenhang mit dem Grundgeschäft zu zusätzlichen Ausgaben führen. Umgekehrt haben Derivatgeschäfte ebenso eine Entlastung der Zinsausgaben zur Folge. Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Optimierungsderivate wurden Marktentwicklungen auf der Grundlage historischer Zeitreihen angenommen, die eine Optimierung der Kreditkonditionen bzw. eine Reduzierung der Zinsausgaben erwarten ließen.

Für das Derivat 2 habe ein dem Volumen nach unbegrenztes Verlustpotential für das Land im Fall einer sehr starken und anhaltenden Erhöhung der Zahlungskomponenten „Zinssatzdifferenz“ und „Wechselkursdifferenz“ bestanden. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses in 2007 wurde auf der Grundlage der Prognosen ein solches „Extremszenario“ für sehr unwahrscheinlich gehalten. Das MdF schließe grundsätzlich keine Geschäfte mit einem unbegrenzten Verlustpotential ab. Insoweit war das Derivat in dieser Form eine Ausnahme.

Das MdF stimmte dem LRH insofern zu, dass komplexe Optimierungsderivate nur in einem engen Rahmen abgeschlossen werden sollten und dazu die Dienstanweisung entsprechend zu ergänzen ist.

3.5.4 Fehlende Konnexität bei den Optimierungsderivaten

Nach der Dienstanweisung zur Aufnahme von Krediten am Geld- und Kapitalmarkt und zum Einsatz von Derivaten soll ein Derivat grundsätzlich einen Bezug zum Grundgeschäft haben. Im Rahmen des Berichts nach § 18 Absatz 1 Nummer 4 HG 2012 vom 8. März 2013 führte das MdF gegenüber dem AHF aus, dass Optimierungsderivate grundsätzlich konnex zu bestehenden Krediten eingesetzt werden. Für Derivate, deren Zahlungsströme in der Zukunft beginnen, werden die Grundgeschäfte entsprechend in der Zukunft abgeschlossen.

Bei der Konnexität wird zwischen der zeitlichen Konnexität (die Laufzeit des Derivates geht nicht über das Grundgeschäft hinaus) und der sachlichen Konnexität (der Nominalbetrag des Derivates ist nicht größer als der des Grundgeschäftes) unterschieden.⁶⁴

Von den untersuchten Derivaten waren nach der vom MdF geführten Konnexitätsliste zum 31. Dezember 2012 drei Derivate zur Optimierung eines Grundgeschäftes eingesetzt. Ein Forward Swap⁶⁵ war keinem Grundgeschäft zugeordnet. Die anderen Derivate bezogen sich auf die Optimierung bereits bestehender Derivate und deren Zuordnung zu einem Grundgeschäft.

Der LRH stellte bei den untersuchten Optimierungsderivaten Folgendes fest:

- Vier Optimierungsderivate stimmten weder im Nominalbetrag noch im Zinssatz und auch nicht in der Laufzeit mit den zugeordneten Grund- bzw. Derivatgeschäften überein.
- Ein Optimierungsderivat stimmte zwar in der Laufzeit mit dem Grundgeschäft überein, aber nicht mit dem Nominalbetrag und dem Zinssatz.

Beispielsweise betrug die Laufzeit eines Grundgeschäftes drei Jahre und die des Optimierungsderivates 25 Jahre. Aus Sicht des LRH steht in diesen Fällen nicht die Optimierung des Grundgeschäftes im Vordergrund; es wird lediglich eine weitestgehend formale Zuordnung zu einem Grundgeschäft vorgenommen. Der LRH hält den Abschluss von Derivaten, die vom Grundsatz der vollständigen Konnexität abweichen und für diese Abweichung keine vergleichbare Risikoabsicherung gewährleisten, für bedenklich. Denn es zeigte sich, dass gerade Derivatgeschäfte, die nicht vollständig konnex mit dem Grundgeschäft waren, nicht zu unterschätzende Risiken beinhalteten wie am Beispiel des komplexen Optimierungsderivates 2 (siehe Textziffer 3.5.3) deutlich wurde. Der LRH empfahl dem MdF, bei künftig zu schließenden Derivatgeschäften eine vollständige Konnexität herzustellen. Die in der Dienstanweisung zugelassene Teilkonnexität sollte für Neuabschlüsse nur noch in begründeten Ausnahmefällen und mit Nachweis der Wirtschaftlichkeit des Abschlusses möglich sein.

⁶⁴ Vgl. Martin Wambach, Alexander Etterer, Gunnar Stark in: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement (München 2010, Seite 162, ISBN 978-3-89879-508-1).

⁶⁵ Swap-Variante, die erst zu einem späteren Termin in Kraft tritt.

Hierzu teilte das MdF mit, dass gemäß der internen Dienstweisung eine teilweise Übereinstimmung des Derivats mit der Laufzeit oder dem Volumen ausreichend sei. Bei den geprüften Optimierungsderivaten sei das Volumen der Derivatgeschäfte in fünf Fällen teilweise und in drei Fällen vollständig konnex mit dem Grundgeschäft gewesen. Gleichwohl wurden in der Vergangenheit auch Derivatgeschäfte abgeschlossen, denen erst in der Zukunft entsprechende Grundgeschäfte zugeordnet werden. Die Empfehlung des LRH, bei Neuabschlüssen möglichst eine vollständige Konnexität herzustellen, entspreche der Dienstweisung und werde grundsätzlich berücksichtigt. Begründete Ausnahmen werden - wie vom LRH dargestellt - weiterhin möglich sein.

3.6 *Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben bei den Derivatgeschäften*

Darstellung der Derivatgeschäfte im Landeshaushalt.

Die ein- und ausgehenden Zahlungen für Derivatgeschäfte werden bei den Zinsausgaben für Kreditmarktmittel⁶⁶ gebucht. Auf dieser Finanzposition werden daneben auch alle anderen Zahlungen aus der Schulden- und Wertpapierverwaltung nach verschiedenen Unterkonten ausgewiesen. Lediglich Einnahmen aus beendeten Optimierungsgeschäften werden seit 2012 bei einem gesonderten Titel veranschlagt.

Der LRH forderte in seinen Jahresberichten ab 2010, diese Derivatgeschäfte in eigenen Haushaltstiteln zu veranschlagen. Dies entspricht auch den Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei Ländern und Kommunen.⁶⁷ Zudem sind die Regelungen zur Einzelveranschlagung gemäß § 17 LHO sowie zum Bruttoprinzip maßgebend. Eine gesonderte Veranschlagung hielt der LRH auch mit Verweis auf die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit sowie der Gewährleistung einer wirksamen Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts für gerechtfertigt.

⁶⁶ Kapitel 20 650 Titel 325 10 (Schuldenaufnahme auf dem Kapitalmarkt).

⁶⁷ Beschluss der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom Mai 2011.

Das MdF lehnte die Forderung des LRH bisher ab. Es führte aus, dass es Derivate vornehmlich dazu einsetze, die Strategie des Landes umzusetzen und nicht dazu, darüber hinaus einen Mehrwert zu erzielen. Daher würde eine eigenständige Betrachtung der Derivate weder zu einem Erkenntnismehrwert noch zu mehr Transparenz führen. In 2013 wies das MdF ergänzend auf die Schwierigkeiten einer gesonderten Veranschlagung und auf zusätzlich erforderliche Buchungen hin. Dies würde auch eine komplexe Anpassung des Schuldenverwaltungsprogramms, in dem die verschiedenen Unterkonten des Ausgabetitels hinterlegt sind, nach sich ziehen. Zudem müssten auch im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-Verfahren SAP bzw. bei der Schnittstelle zu dem eingesetzten Programm Änderungen vorgenommen werden, deren Kosten vom MdF nicht abschließend eingeschätzt werden können.

Das MdF verwies alternativ auf einen Bericht aus dem Schuldenverwaltungsprogramm, mit dem alle Zahlungsströme einschließlich etwaiger Prämienzahlungen für Ein- und Auszahlungen den jeweiligen Derivat- oder Kreditgeschäften eindeutig zugeordnet werden können. Dieser Bericht könnte dem LRH jährlich zur Verfügung gestellt werden.

Der LRH hält die Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben der Derivatgeschäfte in eigenen Haushaltstiteln aus den o. a. Gründen weiterhin grundsätzlich für sinnvoll. Mit dem jährlichen Bericht zum Kredit- und Derivateportfolio sowie dem Bericht zu den Optimierungsderivaten nach § 18 Absatz 1 Nummer 4 HG 2012 verbesserte sich jedoch die Bereitstellung von Informationen für die parlamentarische Ebene deutlich. Zudem wurden dem LRH vom MdF ergänzende Informationen durch einen gesonderten Bericht zugesagt. Vor diesem Hintergrund und zur Vermeidung zusätzlicher Kosten im Falle der Einrichtung gesonderter Derivatetitel sowie der vom MdF angesprochenen Schwierigkeiten bei der Veranschlagung hält der LRH die jetzige Darstellungsweise für vertretbar.

3.7 *Aufbau eines unabhängigen Controllings*

Ein unabhängiges
Controlling ist auf
dem Weg.

Der LRH wies im Jahresbericht 2011 darauf hin, dass er eine Funktionstrennung auf Leitungsebene beim Abschluss, der Abwicklung und beim Controlling von Derivatgeschäften für erforderlich hält. Dies entspricht auch den o. a. Empfehlungen der Rechnungshöfe. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtages Brandenburg (AHK) formulierte in diesem Zusammenhang die Erwartung, dass das MdF die Funktionstrennung in den Bereichen Abschluss und Abwicklung überprüft sowie im Bereich Controlling vollzieht.⁶⁸

Nachdem das MdF zunächst nicht beabsichtigte, die Organisationsstrukturen zu ändern⁶⁹, sagte es nunmehr jedoch die Einrichtung eines unabhängigen Controllings zu. Das MdF schrieb Ende 2013 eine Referentenstelle für den Bereich „Controlling“ aus, die außerhalb der Haushaltsabteilung eingerichtet werde. Zu den Aufgaben soll u. a. auch die Evaluierung und Erfolgskontrolle von Derivatgeschäften gehören.

Hierzu teilte das MdF mit, dass die Stelle zum 1. Mai 2014 in der Abteilung 1 (Zentrale Dienste) besetzt und somit eine personelle und organisatorische Trennung der Bereiche Abschluss, Abwicklung und Kontrolle sichergestellt sei.

3.8 *Unterstützung bei den Portfolioanalysen durch Externe*

Das MdF hielt es für erforderlich, das Zusammenwirken von verschiedenen Bestandteilen des Kredit- und Derivateportfolios des Landes in regelmäßigen Abständen zu analysieren. Das zuständige Fachreferat im MdF untersucht in der Regel nur einzelne Kredit- und Derivatabschlüsse. Deshalb wurden auch in den vergangenen Jahren - zuletzt in 2008 - bereits Banken oder Beratungsunternehmen beauftragt, Portfolioanalysen durchzuführen. Das Fachreferat plante für 2012 auf der Grundlage eines Beratervertrages zunächst, eine aktuelle Portfolioanalyse erstellen zu lassen. Im Weiteren wurde entschieden, dass monatliche Risikoanalysen erforderlich sind.

Der LRH prüfte die Vergaben dieser Leistungen.

⁶⁸ Beschlussempfehlung und Bericht des AHK vom 30. März 2012 (Drs. 5/4975).

⁶⁹ Bericht des MdF vom 11. Januar 2013 (Teil I des Protokolls der 16. Sitzung des AHK vom 13. März 2012).

3.8.1 *Einmalige Portfolioanalyse - Vergabeentscheidung nicht nachvollziehbar*

Mängel bei der Vergabe von Leistungen für Portfolioanalysen.

Zur Vergabe der Leistung der Erstellung einer Portfolioanalyse lagen im MdF zwei Vermerke vom 12. Dezember 2011 und vom 5. Januar 2012 (so genannter Vergabevermerk) vor, in denen die Ergebnisse des Ausschreibungsverfahrens dargestellt wurden. Das Fachreferat gab darin an, dass die Leistung nach Art und Umfang nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben werden könne, sodass keine hinreichend vergleichbaren Angebote zu erwarten wären. Deshalb sei eine freihändige Vergabe in Anlehnung an den Teil A der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (Abschnitt 1), die VOL/A⁷⁰, als freiberufliche Leistung erfolgt. Die Leistungsbeschreibung war dem Vergabevermerk zu entnehmen. Drei Bewerber seien zur Angebotsabgabe aufgefordert worden. Einer dieser Bewerber (eine deutsche Bank) bot die Portfolioanalyse als einmalige Beratung für Nettokosten von 20.000 Euro an.

Das Fachreferat schlug wegen der überschaubaren Kosten vor, dass diese Bank die „(zunächst) einmalige Analyse des Schuldenportfolios“ durchführen sollte. Entsprechend wurde der Vergabevermerk formuliert und insbesondere herausgestellt, dass als einziges Zuschlagskriterium der Preis herangezogen werde. Die vertrauliche Behandlung - auch innerhalb der Bank - sei zugesichert worden. Ein Muster vom 10. März 2011 für einen bis Mitte 2012 zu erstellenden Bericht zum aktiven Zinsmanagement und der Entwurf eines Vertrages lagen vor.

Nicht dokumentiert waren die einzelnen Aufforderungen an die ausgewählten Teilnehmer, deren Angebote zwischen dem 6. und dem 9. Dezember 2011 eingegangen waren. Es war deshalb auch nicht nachvollziehbar, wann das Vergabeverfahren begonnen hatte. Das Angebot der Bank wurde als das „wirtschaftlichste“ Angebot bezeichnet, war jedoch in der Vergabedokumentation nicht vorhanden.

⁷⁰ Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A (VOL/A) vom 20. November 2009 (Bundesanzeiger Nummer 196a vom 29. Dezember 2009).

Der zuständige Abteilungsleiter stimmte am 12. Januar 2012 zu, den Zuschlag vorab - wie vom Fachreferat vorgeschlagen - mündlich zu erteilen und einen vom Fachreferatsleiter im Januar 2012 zu unterzeichnenden Beratervertrag zu schließen. Dem Vorgang waren u. a. eine mit der Bank geschlossene Vertraulichkeitsvereinbarung, die die Bank am 15. Dezember 2010 und der Fachreferatsleiter im MdF am 21. Dezember 2010 unterzeichnet hatten⁷¹, beigefügt. Dieser Vertrag wurde am 17. bzw. am 24. Januar 2012 gezeichnet.

Das Fachreferat erklärte, den Zuschlag vorab mündlich an die Bank erteilt zu haben, da diese Verfahrensweise bei vielen Geschäften im Kredit- und Derivatebereich üblich sei und deshalb hier auch so verfahren wurde. Hinsichtlich der mit der Bank bereits im Dezember 2010 und somit 13 Monate vor dem o. a. Vertragsabschluss geschlossenen Vertraulichkeitsvereinbarung wurde darauf hingewiesen, dass dies eine pauschale und nicht auf einen Vertrag beschränkte Vereinbarung sei. Zudem habe das gesamte Verfahren einen unerwartet langen Zeitraum in Anspruch genommen.

Zusammenfassend ist festzustellen:

Öffentliche Aufträge sind in einem wettbewerblichen, transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren zu vergeben. Eine Ausschreibung ist in all ihren Phasen vom öffentlichen Auftraggeber ausführlich zu dokumentieren. Dabei sind alle wesentlichen Entscheidungen sowie die einzelnen Stufen und Maßnahmen schriftlich festzuhalten (Transparenzgrundsatz). Der Vermerk des Fachreferates vom 5. Januar 2012 erfüllte die an einen solchen Vergabevermerk zu stellenden Kriterien nicht.

Nicht nachzuvollziehen war, ob alle Teilnehmer ihre Angebote unter den gleichen Voraussetzungen abgegeben hatten und wann das Vergabeverfahren mit der Übersendung der Leistungsbeschreibung begonnen hat. Die Angebote konnten kaum miteinander verglichen werden, da Zweifel bestanden, dass die Leistung gegenüber den Bietern eindeutig erschöpfend im Sinne von § 7 Absatz 1 VOL/A beschrieben wurde. Zudem war das Angebot des ausgewählten Bieters nicht aktenkundig und das ursprüngliche Angebot eines anderen Bieters lag über ein Jahr zurück.

⁷¹ In der Präambel zu dieser unbefristeten Vertraulichkeitsvereinbarung heißt es, dass die Bank und das MdF beabsichtigen, im Zinsrisikomanagement zusammenzuarbeiten.

Das Fachreferat wies darauf hin, dass den einzelnen Bietern die Anforderungen ausgehändigt oder mündlich dargelegt wurden und somit allen Bietern bekannt gewesen seien. Zum Teil gehe aus den Unterlagen hervor, dass die Anbieter Einzelheiten des Kredit- und Derivateportfolios erhalten hatten. Kopien von Übermittlungsschreiben oder Übergabevermerke an die Bieter seien nicht mehr vorhanden. Eine sorgfältigere Dokumentation der Unterlagen werde bei zukünftigen Verfahren zugesichert.

Der LRH hegt Zweifel an der Durchführung eines dem Wettbewerb unterliegenden Vergabeverfahrens, insbesondere vor dem Hintergrund einer bereits im Dezember 2010 mit der Bank geschlossenen Vertraulichkeitsvereinbarung zur Zusammenarbeit im Zinsrisikomanagement. Ferner war von dieser Bank ein Entwurf, wie der Bericht zur Portfolioanalyse strukturiert sein könnte, vom März 2011 aktenkundig. Hinzu kommt die mangelhafte Dokumentation der Vergabe, die eine alle Bereiche des Vergabeverfahrens umfassende Prüfung unmöglich machte. In diesem Zusammenhang ist auch die fehlende Nachvollziehbarkeit der Ermittlung des Wertumfangs des Auftrages zu nennen, die maßgeblich für die Entscheidung über die Vergabeart war. Zudem sieht der LRH es kritisch, dass die Portfolioanalyse einer Bank übertragen wurde, mit der das MdF im Rahmen seines Schuldenmanagements Geschäftsbeziehungen unterhält, auch wenn ergänzend zu dem Auftrag eine Vertraulichkeitsvereinbarung besteht.

Der LRH schloss Interessenkollisionen nicht aus. Hierzu teilte das MdF mit, dass zwischen den Fachabteilungen einer Bank so genannte „Chinese Walls“ eingerichtet seien. Somit sind Abteilungen, die unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen, voneinander getrennt. Zudem finde ein Informationsaustausch nicht statt.

3.8.2 Vergabe von monatlichen Risikoberichten auch mit Mängeln

Das Fachreferat stellte am 14. Februar 2013 in einem weiteren Vergabevermerk dar, dass die Erstellung monatlicher Risikoberichte zum Kredit- und Derivateportfolio Teil der an das MdF gestellten Anforderungen hinsichtlich der zielgerichteten Steuerung des Gesamtportfolios sei. Sie sollen das Controlling im Referat unterstützen. Wegen des Fehlens der erforderlichen personellen und technischen Kapazitäten sei die Inanspruchnahme von externer Unterstützung notwendig und alternativlos.

Es wurde auch Bezug genommen auf den 2012 von einer Bank zu einem Nettopreis von 20.000 Euro gefertigten Bericht zum Kredit- und Derivateportfolio. Zur Erstellung von monatlichen Kurzberichten sei von einer ähnlichen Größenordnung im Jahr auszugehen.

Im Weiteren wurde ähnlich wie in dem unter Tz. 3.8.1 angeführten Vergabevermerk vom 5. Januar 2012 argumentiert: Das Vergabeverfahren für die Erstellung monatlicher Risikoberichte sei an die freihändige Vergabe nach VOL/A anzulehnen.

Das Fachreferat wies darauf hin, dass die o. a. Bank auch regelmäßige Kurzberichte zum Portfolio auf der Grundlage der für den damaligen Bericht bereitgestellten Daten leisten könne. „Da die Übermittlung und der Abgleich der Daten auch für das MdF einen erheblichen Zeitaufwand bedeuten, ist es unter Berücksichtigung von § 7 Absatz 1 LHO vertretbar, von einer erneuten Befragung weiterer Anbieter abzusehen. Es ist kein wirtschaftlicheres Ergebnis zu erwarten. Ferner ist die Zusammenarbeit mit ... zunächst auf maximal zwei weitere Jahre angelegt, da das Land an einer eigenen internen Lösung zur Analyse des gesamten Kredit- und Derivateportfolios arbeitet.“ Entsprechend wurde der Zuschlag an die Bank zu einem Pauschalhonorar von 20.000 Euro (netto) vorab mündlich am 18. Januar 2013 erteilt. Der unbefristete Dienstleistungsvertrag beinhaltet die Projektbeschreibung und wurde von beiden Seiten im Februar 2013 gezeichnet.

In einem Vermerk vom 13. November 2013 stellte das Fachreferat zusammenfassend dar, dass der Vertrag entgegen der üblichen Vorgehensweise keine Begrenzung der Laufzeit enthalte, aber mit einer Frist von 14 Tagen zum Monatsende kündbar sei. Nach Auskunft der Vergabestelle seien solche Verträge üblicherweise auf vier Jahre zu befristen. Das Fachreferat schlug dem zuständigen Abteilungsleiter vor, den Vertrag zum Ende des Monats Dezember 2014 unter der Voraussetzung zu kündigen, dass bis zu diesem Zeitpunkt ein internes Portfoliomanagementsystem entwickelt sein würde. Für eine Einarbeitungs- bzw. Übergangszeit sei noch vorgesehen, weiterhin die Leistungen der Bank in Anspruch zu nehmen. Angestrebt werde, möglichst eigenständig zu arbeiten und ein eigenes Controllingssystem zu entwickeln bzw. den Zugriff auf andere IT-Systeme zu ermöglichen.

Der LRH wies darauf hin, dass die sich der einmaligen Portfolioanalyse anschließende Ausschreibung ähnliche Leistungen beinhaltete und deshalb grundsätzlich andere Bieter zur Angebotsabgabe aufzufordern waren. Sofern von einem Wechsel der Bieter bei der Angebotsaufforderung abgesehen wird, ist dies im Vergabevermerk zu begründen.⁷² Bereits das in Tz. 3.8.1 dargestellte Vergabeverfahren und auch die darauf aufbauende Vergabe der laufenden Portfolioanalyse waren jedoch kaum nachvollziehbar. Das MdF sollte die genannten Termine hinsichtlich des unbefristeten Vertrages im Blick behalten, um entsprechend zeitnah reagieren zu können, wenn feststeht, wie das Portfoliomanagement und das Controlling im Ministerium künftig gestaltet werden sollen. Gegebenenfalls sollte der Vertrag gekündigt und die Leistungen neu ausgeschrieben werden.

Das MdF stellte heraus, dass nach der inzwischen besetzten Stelle für das Controlling die Planungen zur Umsetzung eines internen Portfoliomanagementsystems begonnen hätten und kontinuierlich fortgeführt würden. Wenn das Ziel der Erweiterung des eigenen Controllings erreicht ist, kann der Vertrag zur Erstellung monatlicher Risikoberichte mit einer Frist von 14 Tagen zum Ende eines jeden Monats gekündigt werden.

⁷² Nummer 3.4 der Verwaltungsvorschriften zu § 55 LHO.

4 Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung 2012 wird bestätigt

Die Haushaltsrechnung 2012 einschließlich des Vermögensnachweises enthält alle Bestandteile, die gemäß §§ 81 bis 86 der Landeshaushaltsordnung (LHO)⁷³ zur Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

In den vergangenen Jahren wurden vom Ministerium der Finanzen zahlreiche Maßnahmen eingeleitet und Weiterentwicklungen vorgenommen, um die mit der Umstellung auf das neue Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-Verfahren (HKR-Verfahren) aufgetretenen Probleme zu lösen und das Verfahren zu optimieren. Hierbei handelte es sich sowohl um programmtechnische als auch um organisatorische Veränderungen. Beispielsweise ist die Landeshauptkasse inzwischen in der Lage, sich die nicht in das Haushaltsmanagementsystem übernommenen Belege im HKR-Verfahren SAP anzeigen zu lassen und diese manuell „nachzubuchen“.

Zusammenfassend geht der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) davon aus, dass mit der „Bereinigung“ der im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss 2010 ermittelten Grunddifferenz und der Leistung von Ausgaben in 2013 zur Abwicklung der noch ungeklärten Buchungen die Probleme der vergangenen Jahre nunmehr buchungstechnisch abschließend behoben wurden.

Deshalb teilt der LRH gemäß § 97 Absatz 2 Nummer 1 LHO mit, dass

- mit den genannten Einschränkungen die in der Haushaltsrechnung 2012 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.

⁷³ Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 10. Juli 2014 (Gesetz- und Verordnungsblatt I/14, [Nr. 28]).

5 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 am Kapitalmarkt erreichten zum 31. Dezember 2012 eine Höhe von 18.036,2 Mio. Euro (+ 38,9 Mio. Euro). Hinzu kommen die Schulden des Landeswohnungsbauvermögens von 1.728 Mio. Euro (- 57,8 Mio. Euro). Zudem übernahm das Land Bürgschaften und Gewährleistungen im Umfang von 1.252,1 Mio. Euro (- 223,3 Mio. Euro).

Die Haushaltsrechnung 2012 wies erneut nicht für alle Landesbetriebe die endgültigen Jahresabschlüsse aus. Über die Verwendung der Jahresergebnisse wird von den Ministerien weiterhin spät entschieden. Nicht verwendete Zuweisungen und Zuschüsse weist der Landesbetrieb für Straßenwesen in einem Sonderposten aus, sodass die Gewinn- und Verlustrechnung bisher stets ausgeglichen war.

In der Haushaltsrechnung 2012 wurde das Vermögen der einzelnen Fonds nicht nach einheitlichen Grundsätzen dargestellt und dabei die gebotene Sorgfalt nicht ausreichend beachtet.

5.1 *Aufbau des Vermögensnachweises*

Gemäß Artikel 106 Absatz 1 der Verfassung des Landes Brandenburg⁷⁴ 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.

⁷⁴ Verfassung des Landes Brandenburg in der Fassung vom 5. Dezember 2013 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I/13, [Nr. 42]).

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.

Das Ministerium der Finanzen (MdF) legte den Vermögensnachweis als Anlage 6 zur Haushaltsrechnung 2012 mit folgendem Inhalt vor:

- Übersicht der Staatsschulden mit Angaben zu den Landeschatzanweisungen und den Schuldscheindarlehen 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) 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.

5.2 *Überblick zum Vermögensnachweis*

Einen Überblick über das Vermögen und die Schulden des Landes zum 31. Dezember 2012 bietet die folgende Tabelle:

Vermögen und Schulden

Vermögen und Schulden sowie Bürgschaften und Gewährleistungen		Bestand Ende 2011	Veränderung 2012	Bestand Ende 2012	Entwicklung 2012 zu 2011 (in %)	
A	Vermögen					
A 1	Liegenschaftsvermögen ⁷⁵ (in ha)	309.711,1	+ 1.713,4	311.424,5	+	0,6
	<i>nachrichtlich:</i>					
	<i>Bodenreformvermögen⁷⁶ und WGT-Liegenschaften⁷⁷ (in ha)</i>	25.947,0	+ 2.662,0	28.609,0	+	10,3
<i>Werte in Tsd. €</i>						
A 2	Kapitalvermögen					
	Darlehensforderungen einschließlich LWV ⁷⁸	3.268.106,1	- 97.121,4	3.170.984,7	-	3,0
	Rücklage Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz	26.457,7	+ 3.163,0	29.620,7	+	12,0
	Sondervermögen	370.045,7	+ 63.936,0	433.981,7	+	17,3
	<i>davon Tierseuchenkasse</i>	29.219,0	+ 1.123,0	30.342,0	+	3,8
	<i>davon LWV</i>	- 7.102,3	+ 13.272,0	6.169,7	+	186,9
	<i>davon Versorgungsrücklage</i>	104.737,0	+ 14.291,0	119.028,0	+	13,6
	<i>davon Versorgungsfonds</i>	243.192,0	+ 35.250,0	278.442,0	+	14,5
	Bodenreformvermögen ⁷⁹ und WGT-Liegenschaften ⁸⁰	31.687,4	- 3.282,4	28.405,0	-	10,4
	Eigenkapital der Landesbetriebe	637.309,7 ⁸¹	+ 69.480,9	706.790,6	+	10,9
	Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen	547.744,3	- 63.169,1	484.575,2	-	11,5
	Fonds	65.332,0 ⁸²	- 11.201,8	54.130,2	-	17,1

⁷⁵ Ohne Bodenreformvermögen und WGT-Liegenschaften.

⁷⁶ Kapitel 20 630 (Liegenschaftsvermögen) Titelgruppe (TGr.) 67 (Verwaltung und Verwertung der Liegenschaften aus dem Bodenreformvermögen).

⁷⁷ Gemäß Artikel 2 Absatz 1 des zwischen dem Bund und dem Land am 20. Juli 1994 geschlossenen Verwaltungsabkommens wurde eine vorläufige Liste aller auf das Land zu übertragenden Liegenschaften übergeben. Die Gesamtflächen (in ha) sind ohne Bewertung.

⁷⁸ Die Forderungen sind mit dem Nominalwert ausgewiesen.

⁷⁹ Vermögen abzüglich der Verbindlichkeiten.

⁸⁰ Vermögen abzüglich der Verbindlichkeiten und der Rücklage.

⁸¹ Der Bestand weicht von den Angaben in der Haushaltsrechnung 2011 ab, in der für zwei Landesbetriebe nur die vorläufigen Jahresergebnisse abgebildet waren.

⁸² Der Bestand weicht von den Angaben in der Haushaltsrechnung 2011 ab, da das Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (MWE) durch ein Büroversehen nicht korrekte Beträge auswies.

Vermögen und Schulden sowie Bürgschaften und Gewährleistungen		Bestand Ende 2011	Veränderung 2012	Bestand Ende 2012	Entwicklung 2012 zu 2011 (in %)
B	Schulden				
	Landesschatzanweisungen und Schuldscheindarlehen	17.997.286,0	+ 38.914,0	18.036.200,0	+ 0,2
	Schulden LWV	1.785.842,3	- 57.839,0	1.728.003,3	- 3,2
C	Bürgschaften und Gewährleistungen	1.475.406,0	-223.316,0	1.252.090,0	- 15,1

Quellen: Haushaltsrechnungen 2011 und 2012 (Abweichungen durch Rundungen)

Bei dem Flächenzuwachs im Bodenreformvermögen und bei den WGT-Liegenschaften ist zu berücksichtigen, dass erst zum 1. März 2012 die Übernahme der ehemaligen WGT-Liegenschaften „Flugplatz/Garnison Sperenberg“ und „Kaserne/Schießplatz Kummersdorf-Gut“ mit einer Gesamtfläche von 3.551 ha erfolgte.

Zum WGT-Liegenschaftsvermögen (Anlage 2 der Haushaltsrechnung 2012) ist darauf hinzuweisen, dass die dort gegenüber dem Land ausgewiesenen Forderungen i. H. v. 18 Mio. Euro aus zwei Abführungen an den Landeshaushalt in den Jahren 2002 und 2011 resultieren. Das MdF erläuterte, dass dieser an den Landeshaushalt gezahlte „Vorschuss“ nach einer vollständigen Verwendung der WGT-Rücklage wieder dem WGT-Liegenschaftsvermögen zuzuführen ist.

Wesentliche Änderungen im Kapitalvermögen des Landes sind darauf zurückzuführen, dass die Darlehensforderungen um 97,1 Mio. Euro gesunken sind. Dem stand ein Zuwachs bei den Sondervermögen von 63,9 Mio. Euro (+ 17,3 %) gegenüber, der zu 77,6 % auf die beiden Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“ entfällt. Die Verschuldung am Kapitalmarkt erhöhte sich um 38,9 Mio. Euro auf 18.036,2 Mio. Euro, während die Schulden des LWV um 57,8 Mio. Euro auf noch 1.728 Mio. Euro zurückgingen. Die Übernahmen von Bürgschaften und Gewährleistungen sanken um 223,3 Mio. Euro auf 1.252,1 Mio. Euro.

Im Rahmen der Prüfung des Vermögensnachweises 2012 befasste sich der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) vor allem mit den Landesbetrieben und den Fonds.

5.3 *Noch ausstehende Entscheidungen zur Verwendung der Jahresergebnisse 2012 der Landesbetriebe*

Landesbetriebe sind rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, die überwiegend öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten erfüllen. Sie sollen nach einheitlichen Grundsätzen errichtet und geführt werden.⁸³ Jeder der fünf bestehenden Landesbetriebe richtete seine wirtschaftliche Tätigkeit auf der Grundlage eines Errichtungserlasses oder einer Betriebsanweisung nicht auf eine Gewinnerzielung aus.

Die Haushaltsrechnung 2012 enthält in der Anlage 3 die Bilanz sowie die Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) für die fünf Landesbetriebe. Nur für den Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) ist der Jahresabschluss als vorläufig ausgewiesen. Zudem wird für den Brandenburgischen IT-Dienstleister (ZIT-BB) ausgeführt, dass der Geschäftsbereich des Technischen Finanzamtes (TFA) nicht enthalten war.

Dem LRH lagen die Jahresabschlüsse lediglich für den Landesbetrieb für Straßenwesen (LS), den Landesbetrieb Forst Brandenburg (LFB) und den BLB zur Auswertung vor. Einen Hinweis auf die Vorläufigkeit der Jahresabschlüsse für den ZIT-BB und den Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg (LGB) enthält die Haushaltsrechnung 2012 nicht.

Der LRH stellte zur Verwendung des Überschusses bzw. zum Ausgleich des Fehlbetrages für 2012 fest:

- Für den ZIT-BB ohne Berücksichtigung des Geschäftsbereiches des TFA wurde über den Ausgleich der Jahresfehlbeträge 2010 von 21.426 Euro und 2011 von 1,8 Mio. Euro erst in 2013 entschieden. Das Geschäftsjahr 2012 schloss der Landesbetrieb mit einem Fehlbetrag von 3,4 Mio. Euro ab. Die Fehlbeträge der Jahre 2010 bis 2012 sollen aus der Gewinnrücklage gedeckt werden.
- Der Jahresabschluss 2012 für das TFA liegt inzwischen vor. Die Entscheidung, den Überschuss von 0,1 Mio. Euro aus dem Geschäftsjahr 2011 wie im Vorjahr auf das neue Rechnungsjahr vorzutragen, fiel erst in 2014. Die Verzögerungen bei der Erstellung des Jahresabschlusses 2012 begründete das MdF mit technischen, personellen und organisatorischen Problemen

⁸³ Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz - LOG) in der Fassung vom 10. Juli 2014 (GVBl. I/14, [Nr. 28]).

im Rahmen der Eingliederung des TFA als gesonderten Geschäftsbereich in den ZIT-BB im Jahr 2009. Die erst zum 1. Januar 2010 vollzogene Eingliederung endete bereits wieder mit Ablauf des 31. Dezember 2012. Damit ist auch die Umstellung des doppischen auf das kamerale Rechnungswesen verbunden. Die Jahresüberschüsse 2010 bis 2012 von zusammen 0,9 Mio. Euro wurden jeweils als Gewinnvortrag erfasst. Es wird sich zeigen, wie der Gewinnvortrag insgesamt in das kamerale Rechnungswesen übernommen wird. Am 3. September 2014 wurde entschieden, wie mit den Bankbeständen des TFA am 31. Dezember 2012 i. H. v. 1,8 Mio. Euro verfahren werden soll: Ein Betrag von 0,7 Mio. Euro soll zur Finanzierung der zweiten Rate für den beschafften Großrechner verwendet werden. Über den Restbetrag von 1,1 Mio. Euro entscheidet das MI im Einvernehmen mit dem MdF.

- Für den LGB wurde in der Haushaltsrechnung 2012 noch ein Gewinn von 128.600 Euro ausgewiesen. Tatsächlich ergab sich ein Verlust von 71.353,96 Euro, der aus der zum 31. Dezember 2012 ausgewiesenen Gewinnrücklage gedeckt werden soll. Der Gewinn 2011 i. H. v. 776.000 Euro wurde in die Gewinnrücklage eingestellt.
- Der LS weist als einziger Landesbetrieb neben dem Sonderposten aus Investitionszuschüssen für Vermögensgegenstände des Anlagevermögens einen weiteren Sonderposten für sonstige Zuweisungen und Zuschüsse aus, in den die nicht verbrauchten Mittel aus Zuschüssen für die operative Geschäftstätigkeit eingestellt werden. Ohne diesen Sonderposten hätte der Landesbetrieb 2012 einen Jahresfehlbetrag von 12,6 Mio. Euro erwirtschaftet. Auf Grund seiner Berücksichtigung bei den Umsatzerlösen in der GuV 2012 weist der LS ein ausgeglichenes Ergebnis aus. Das MdF wies darauf hin, dass sich das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) mit dem LS und dem beauftragten Wirtschaftsprüfungsunternehmen zu dieser Vorgehensweise abgestimmt habe und insoweit nicht der LS über die Form der Bilanzierung und die Verwendung des Jahresergebnisses entscheide. Auch das MdF habe die Bildung des Sonderpostens bisher nicht beanstandet. Ergänzend führte es aus, dass der LS seine zu erbringenden Leistungen zu 99 % aus Zuschüssen finanziere, sodass die bisherige Form der Bilanzierung als gerechtfertigt angesehen werde.
- Der BLB erwirtschaftete 2012 einen Überschuss von 17,1 Mio. Euro. Das MdF hat den testierten Jahresabschluss genehmigt und festgestellt. Die Jahresüberschüsse von 2006 bis 2011 über insgesamt 52,9 Mio. Euro wurden als Gewinn auf das jeweilige neue Geschäftsjahr vorgetragen. Vorschläge zur Verwendung dieser Überschüsse reichte der BLB bislang nicht ein.

Nach den Erläuterungen des MdF wurde über die Verwendung von Teilen der erwirtschafteten Überschüsse im Rahmen der Aufstellung des Haushaltes 2013/2014 entschieden. Zudem stimmte der Minister der Finanzen am 7. Juni 2013 einem Vorschlag zur Änderung der Finanzierung für zwei Baumaßnahmen zu. Danach sollen 13,4 Mio. Euro in die beim BLB noch zu bildende Gewinnrücklage eingestellt werden, um daraus den zusätzlichen Finanzbedarf der Jahre 2013 bis 2015 zu decken.

- Der LFB erwirtschaftete in 2012 einen Fehlbetrag von 6 Mio. Euro. Zusammen mit dem Gewinnvortrag aus 2011 von 1,4 Mio. Euro und einer Entnahme von 2,1 Mio. Euro aus der Gewinnrücklage ergab sich für 2012 ein Bilanzverlust von 2,5 Mio. Euro, der als Verlust in das folgende Geschäftsjahr 2013 übernommen wird. Das Einvernehmen des MdF hierzu liegt vor.

Der LRH wies darauf hin, dass bis zur Entscheidung über die Verwendung des Jahresergebnisses teilweise mehr als zwei Jahre vergehen. Hier sollten die betroffenen Ministerien auf eine schnellere Vorlage der geprüften Jahresabschlüsse einwirken.

5.4 Nachweisung der Fonds in der Haushaltsrechnung

5.4.1 Die Fonds im Überblick

Die Haushaltsrechnung enthält als Anlage 7 die Nachweisung der Fonds. Für 2012 wird der Bestand für neun Fonds dargestellt, die drei Ressorts zuzuordnen sind.

Es ergibt sich folgender Überblick:

Ressort	Fonds	Bestand am 01.01.2012	Einnahmen	Ausgaben	Bestand am 31.12.2012
<i>Werte in Tsd. €</i>					
MWE	1 Innovationsfonds	2.432,8	138,3	-	2.571,1
	2 EFRE-Risikokapitalfonds (BFB I)	288,0	192,2	389,6	90,6
	3 MKP II - Fonds	7.364,0	17,1	1.019,4	6.361,7
	4 Beteiligungsfonds	-	-	-	-
	5 EFRE-Frühphasenfonds	13.945,0	752,3	3.507,8	11.189,5
	6 EFRE-KMU-Fonds	20.107,5	335,3	4.095,2	16.347,6
	7 EFRE-Risikokapitalfonds (BFB II)	10.511,2	101,0	6.552,4	4.059,8
	Zwischensumme	54.648,5	1.536,2	15.564,4	40.620,3
MIL	8 Stadtentwicklungsfonds	15.111,6	8,0	-	15.119,6
	Gesamtsumme	69.760,1	1.544,2	15.564,4	55.739,9
MI	9 Liquiditätsfonds „Abwasserentsorgung“	keine Bestände, sondern Restschuld			1.609,7

Quellen: Haushaltsrechnung 2012

Für den Liquiditätsfonds „Abwasserentsorgung“ waren zum 31. Dezember 2012 „Restschulden“ des Landes gegenüber der Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) von 1,6 Mio. Euro ausgewiesen. Mit Ausnahme dieses Fonds und dem Beteiligungsfonds handelt es sich in den anderen sieben Fällen um revolvingende Fonds.⁸⁴ Mit der Durchführung der Fördermaßnahmen wurde die ILB im Rahmen der Geschäftsbesorgung betraut. Sie stellt gegenüber den einzelnen Ministerien monatlich die Verwendung der Fondsmittel dar und fertigt für jeden Fonds einen Jahresabschluss.

⁸⁴ Bei den revolvingenden Fonds werden Darlehen ausgereicht und bzw. oder Unternehmensbeteiligungen eingegangen. Entsprechende Rückflüsse kommen dem jeweiligen Fonds wieder zugute und stehen erneut für eine Ausreichung zur Verfügung.

Die Jahresabschlüsse 2012 übermittelte die ILB den drei Ministerien im Januar 2013. Daraus waren z. B. die Höhe der Guthaben bei Kreditinstituten, die Forderungen aus Darlehen und Beteiligungen, die in 2012 realisierten Rückzahlungen sowie die Zinseinnahmen ersichtlich, sodass die Entwicklung des „Fondsvermögens“ vom 1. Januar 2012 bis zum 31. Dezember 2012 dargestellt wurde. Auf dieser Grundlage erarbeiteten die Ministerien je Fonds einen Nachweis, der dem MdF ohne weitere Erläuterungen übermittelt wurde.

Der LRH prüfte für das MWE und das MIL die Angaben in der Anlage 7 der Haushaltsrechnung 2012.

5.4.2 Uneinheitlicher Ausweis des Fondsvermögens

Die Haushaltsrechnung 2012 weist für die dem MWE zuzuordnenden sieben Fonds Anfangsbestände zum 1. Januar 2012 i. H. v. 54,6 Mio. Euro aus. Die Endbestände zum 31. Dezember 2011 für diese Fonds betragen lt. Haushaltsrechnung 2011 jedoch nur 54,4 Mio. Euro. Eine wesentliche Abweichung betraf den EFRE-Risikokapitalfonds (BFB I) mit 222.969 Euro. Das MWE begründete die Bestandsabweichungen mit einem Büroversehen im Rahmen der Arbeiten zum Jahresabschluss 2011. Dies wurde in der Haushaltsrechnung 2012 korrigiert. Der für den EFRE-Risikokapitalfonds (BFB II) ausgewiesene Anfangsbestand zum 1. Januar 2012 von 10,5 Mio. Euro lag um 15.961 Euro über dem in der Haushaltsrechnung 2011 dargestellten Endbestand zum 31. Dezember 2011. Die ILB hatte dem MWE zu diesem Stichtag jedoch nur einen Bestand von 9 Mio. Euro mitgeteilt. In der Haushaltsrechnung 2012 wird für den BFB II demnach ein Endbestand 2011 ausgewiesen, der um 1,5 Mio. Euro über dem von der ILB gemeldeten Wert lag.

Der LRH stellte außerdem fest, dass das Fondsvermögen zu den jeweiligen Stichtagen in der Haushaltsrechnung 2012 nicht einheitlich dargestellt wurde.

- Nach dem Jahresabschluss für den Stadtentwicklungsfonds zum 31. Dezember 2012 beinhaltet das Fondsvermögen die gesamten „Aktiva“ von 20,2 Mio. Euro. In der Haushaltsrechnung 2012 wurde jedoch zu diesem Stichtag nur der Anteil aus Mitteln der Europäischen Union (EU) von 15,1 Mio. Euro angegeben. Der Anteil, den die ILB selbst i. H. v. 25 % des Fondsvolumens als Einlage (nationale Kofinanzierungsmittel) in den Fonds eingebracht hatte, blieb unberücksichtigt. Auch die Forderungen an Kunden über 2,3 Mio. Euro wurden nur anteilmäßig in den Nachweis für diesen Fonds mit aufgenommen.

- Beim EFRE-KMU-Fonds leistete die ILB ebenfalls als nationale Kofinanzierung eine Einlage von 25 %. In diesem Fall ist in der Haushaltsrechnung 2012 jedoch das gesamte Fondsvermögen einschließlich der Mittel der nationalen Kofinanzierung dargestellt.
- Als Fondsvermögen waren für den Innovationsfonds zum 31. Dezember 2012 lediglich die Kassenmittel von 2,6 Mio. Euro ausgewiesen worden. Die gesamten „Aktiva“ betragen hingegen 3,9 Mio. Euro.
- Die ILB berücksichtigte für die EFRE-Risikokapitalfonds BFB I und BFB II sowie den EFRE-Frühphasenfonds bei dem jeweiligen Fondsvermögen zum 31. Dezember 2012 zusätzlich zu dem Bestand an flüssigen Mitteln u. a. die kurzfristigen Forderungen und Verbindlichkeiten. Gründe für diese Verfahrensweise wurden nicht benannt. Außerdem meldete sie dem MWE für diese drei Fonds um bis zu 6.200 Euro vom Jahresabschluss abweichende Fondsvermögen. Die ILB führte hierzu aus, dass so entsprechende Rundungsdifferenzen ausgeglichen worden seien. Das MWE übernahm das von der ILB gesondert gemeldete Fondsvermögen für die Darstellung in der Haushaltsrechnung. Ein Abgleich mit den ebenfalls vorliegenden Jahresabschlüssen erfolgte nicht. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die von der ILB an das MWE übermittelten Beträge für diese drei Fonds auf Tausend Euro gerundet wurden, während für drei weitere Fonds die Angaben Cent-genau waren. Unabhängig davon ließen sich die Rundungen in der Haushaltsrechnung teilweise nicht nachvollziehen. So wies die ILB für den MKP II-Fonds zum 31. Dezember 2012 einen Bestand von 6.361.495 Euro aus, während in der Haushaltsrechnung ein Betrag von 6.361.700 Euro (+ 205 Euro) ausgewiesen ist.
- Die realisierten Fondseinnahmen und -ausgaben wurden unterschiedlich dargestellt. Diese Beträge sind nur für den Stadtentwicklungsfonds saldiert ausgewiesen. Hierfür wurde ein positiver Betrag dargestellt, der die Schlussfolgerung nahe legte, dass nur Fondseinnahmen erwirtschaftet worden wären. Die geleisteten Zinsausgaben von 225.500 Euro blieben unerwähnt.

Der Ausweis des Vermögens der einzelnen Fonds in der Haushaltsrechnung war nicht mit der gebotenen Sorgfalt und nicht einheitlich erfolgt. Eine Ursache hierfür ist, dass Konkretisierungen zu der Darstellung in der Haushaltsrechnung bisher nicht vorgegeben wurden.

Allerdings war auch festzustellen, dass die Zuarbeiten bzw. Meldungen der ILB unterschiedlich waren und teilweise nicht nachvollziehbare Positionen oder Rundungen enthielten. Nach Auffassung des LRH umfasst das Fondsvermögen alle Vermögenswerte zum jeweiligen Stichtag und nicht beispielsweise nur die „flüssigen“ Mittel oder die EU-Mittel.

Der LRH bat das MdF, mit einheitlichen und detaillierten Vorgaben dazu beizutragen, dass das Fondsvermögen zukünftig vollständig dargestellt wird und vergleichbare Bilanzpositionen ausweist. Beispielsweise sollte einheitlich der Fondsbestand insgesamt - unabhängig davon, ob es sich um EU- oder Landesmittel handelt - ausgewiesen werden. Ferner sollten Fondseinnahmen und -ausgaben nicht saldiert werden. Um die Aussagekraft der Nachweisungen der Fonds zu erhöhen, regte der LRH ergänzend eine weitere Untergliederung in einzelne Bilanzpositionen, wie beispielsweise flüssige Mittel, Forderungen und Verbindlichkeiten, an.

Das MdF verwies auf die alleinige Verantwortlichkeit in den betreffenden Ressorts. Die bisherige Darstellung des Fondsvermögens sollte beibehalten werden, „weil auf Grund dieser dargestellten aussagekräftigen Parameter eine einheitliche und klare Vergleichbarkeit auf hohem Niveau für den Leser gegeben ist.“ Detailliertere Untergliederungen innerhalb der Fondsbestände hielt es nicht für erforderlich.

6 Personalhaushalt

Im Jahr 2013 betrug die Personalausgaben 2,9 Mrd. Euro (2012: 2,8 Mrd. Euro). Dies entsprach einem Zuwachs von knapp zwei Prozent. Die Personalausgabenquote stieg leicht von 28,0 % in 2012 auf 28,4 % in 2013.

Der Anstieg der Personalausgabenquote ist im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurückzuführen. Zum einen stiegen die Versorgungsausgaben gegenüber 2012 um 19,1 %. Zum anderen ließen der Tarifabschluss für die Jahre 2013/2014 und die daraus resultierende Anpassung der Beamtenbesoldung und der Versorgungsausgaben die Quote im Jahr 2013 weiter anwachsen.

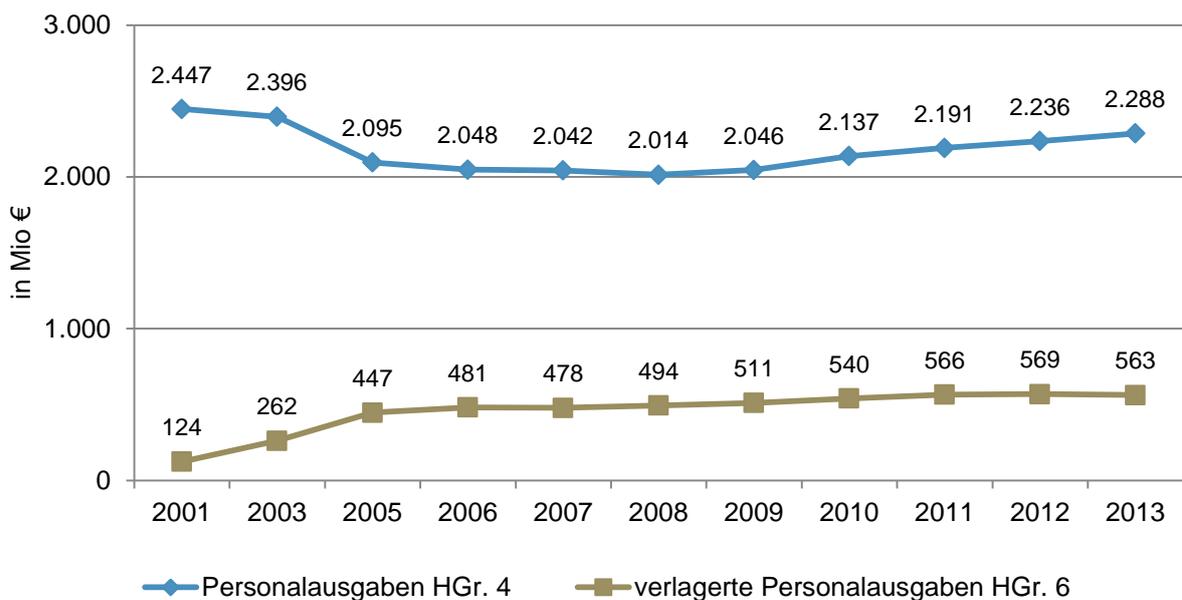
Nachhaltige Einsparungen bei den Personalausgaben sind nur durch den Abbau von Stellen möglich. Die Landesregierung schrieb hierfür die Personalbedarfsberechnung für den Zeitraum bis 2018 fort. Eine weitere Fortschreibung der Personalbedarfsplanung ist derzeit nicht vorgesehen.

6.1 *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. 6⁸⁵ finanziert. Die Gründung beispielsweise eines Landesbetriebes führt dazu, dass die Personalausgaben der HGr. 4 um das übergegangene Personal verringert, gleichzeitig aber die Ausgaben der HGr. 6 entsprechend erhöht werden.

⁸⁵ HGr. 6: Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen.

Die Entwicklung der Ausgaben der HGr. 4 und der in die HGr. 6⁸⁶ verlagerten Personalausgaben gestaltete sich in den vergangenen Jahren wie folgt:



Quellen: HGr. 4 - Ist lt. Kassenabschluss, verlagerte Personalausgaben
HGr. 6 - Ist lt. MdF vom 16. April 2014

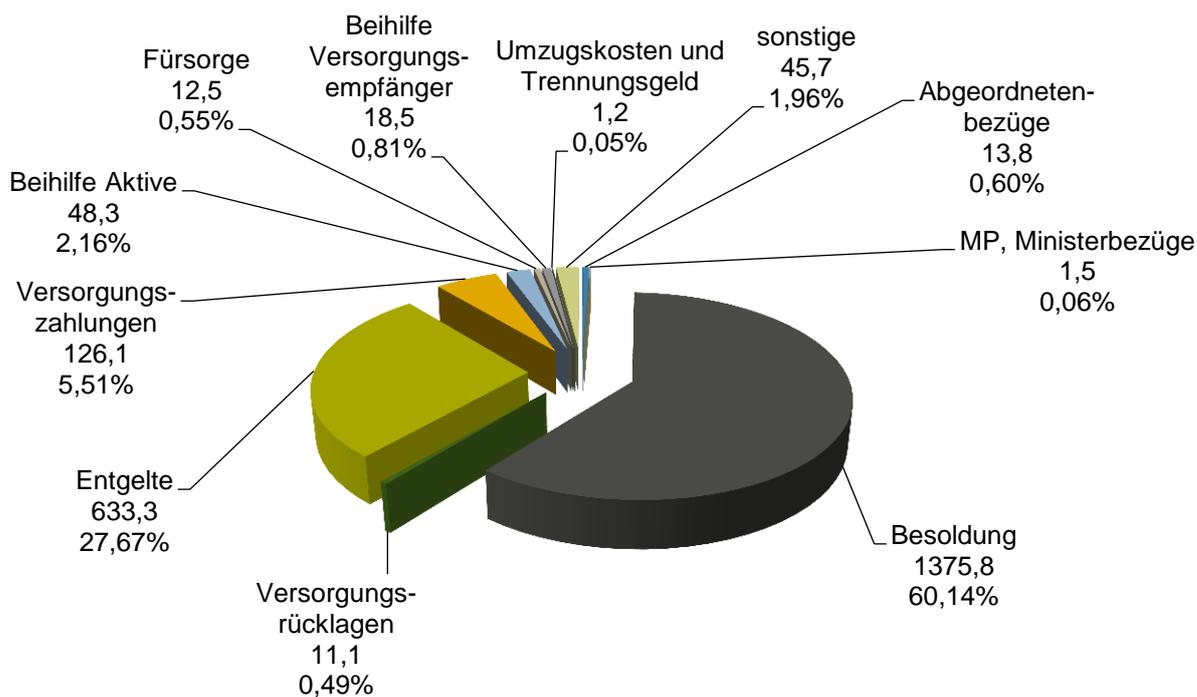
Die Personalausgaben (HGr. 4) lagen 2013 mit 2.287,7 Mio. Euro um 51,4 Mio. Euro bzw. 2,3 % über dem Vorjahr. Die verlagerten Personalausgaben in der HGr. 6 sanken leicht gegenüber dem Vorjahr auf 562,6 Mio. Euro.

⁸⁶ 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.

Nach dem Tarifabschluss 2013 stiegen die Einkommen der Beschäftigten ab dem 1. Januar 2013 um 2,65 % und ab dem 1. Januar 2014 um weitere 2,95 %. Dieser Tarifvertrag hat eine Laufzeit bis zum 31. Dezember 2014. Mit dem Brandenburgischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014⁸⁷ wurden die Bezüge der Beamten um 2,45 % rückwirkend zum 1. Juli 2013 und zum 1. Juli 2014 um weitere 1,8 % erhöht. Die Grundgehaltssätze erhöhten sich zum 1. Juli 2013 um 21 Euro. Zusätzlich wird gemäß § 15 des Brandenburgischen Besoldungsgesetzes (BbgBesG)⁸⁸ ein Anteil von 0,2 % der Versorgungsrücklage zugeführt.

Im Einzelnen gliederten sich im Jahr 2013 die Ausgaben der HGr. 4 wie folgt auf:

Personalausgaben 2013 in Mio. € und %



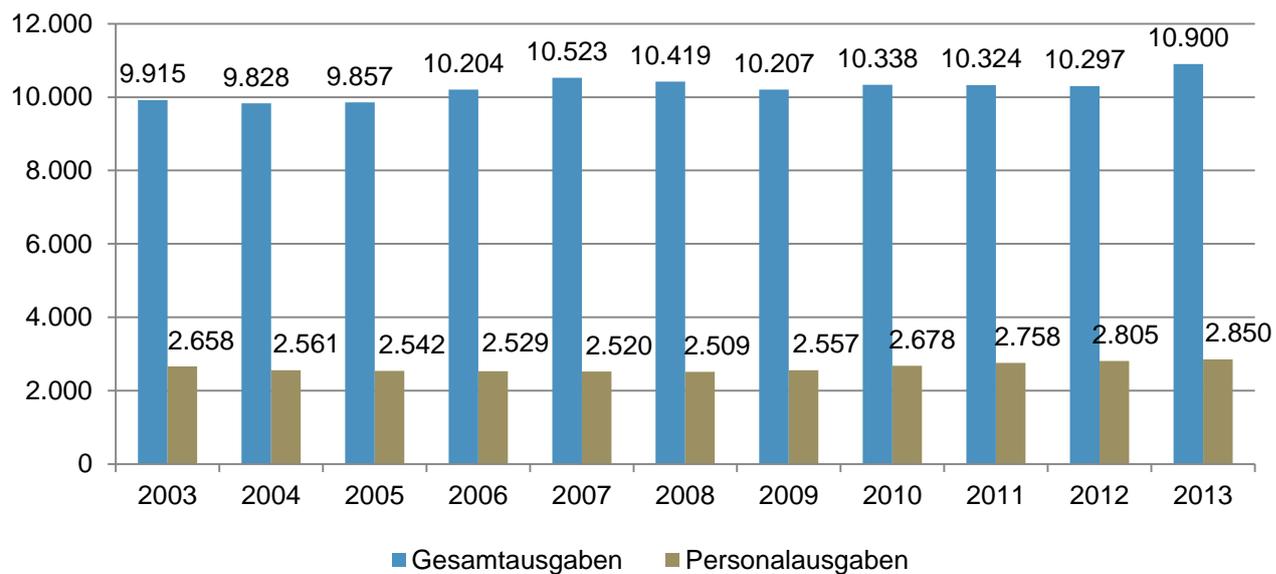
Quelle: Ist lt. Kassenabschluss 2013

⁸⁷ Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 (BbgBVAnpG 2013/2014) in der Fassung vom 20. November 2013 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I/13, [Nr. 32]).

⁸⁸ Besoldungsgesetz für das Land Brandenburg (Brandenburgisches Besoldungsgesetz - BbgBesG) in der Fassung vom 5. Dezember 2013 (GVBl. I/13, [Nr. 36]).

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

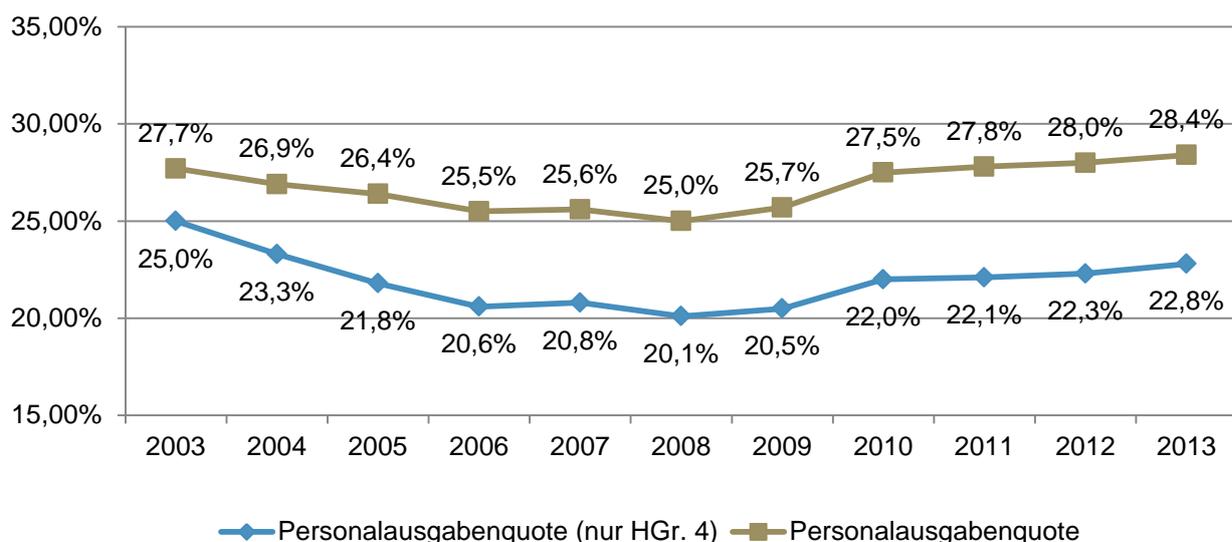
Personalausgaben 2003 bis 2013 in Mio. €



Quellen: Ist lt. Kassenabschluss

Im Jahr 2013 betrug die Personalausgabenquote⁸⁹ 22,8 % (nur HGr. 4) bzw. 28,4 % (HGr. 4 und 6). Sie entwickelte sich seit 2003 wie folgt:

Personalausgabenquote



Quelle: Ist lt. Kassenabschluss

6.2 Versorgungsleistungen

Das Land Brandenburg erbringt folgende Leistungen für die Altersversorgung:

- die beamtenrechtlichen Versorgungsbezüge,
- die Ausgaben für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme des Beitrittsgebietes⁹⁰,
- 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).

⁸⁹ Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben.

⁹⁰ 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 Seite 3024).

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

Versorgung	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Werte in Tsd. €</i>					
Einnahmen					
Einzahlungen beurlaubter Beamter ⁹¹	760,2	880,9	987,3	1.321,5	1.521,9
Erstattungen anderer Dienstherren ⁹²	8.901,4	9.710,2	14.762,6	18.024,8	22.009,2
Gesamteinnahme	9.661,6	10.591,1	15.749,9	19.346,3	23.531,1
Ausgaben					
MP/Minister/Beamte/Richter					
- Zuführungen an Sondervermögen ⁹³	7.732,0	9.372,7	9.553,7	10.731,7	11.100,3
- Versorgungsbezüge MP/Minister ⁹⁴	586,2	1.107,7	1.004,5	754,5	727,1
- Versorgungsbezüge Beamte/Richter ⁹⁵	62.399,9	75.667,4	89.871,5	104.955,9	125.410,9
- Beihilfen für Versorgungsempfänger	8.224,3	9.764,6	11.488,6	15.151,7	18.451,8
- Erstattungen an Länder ⁹⁶	114,6	400,6	3.060,5	5.878,5	6.061,1
- Erstattungen an Gemeinden/-verbände ⁹⁷			61,1	63,0	144,3

⁹¹ Aus dem Beamtenverhältnis beurlaubte Beamte haben in der Regel Versorgungszuschläge einzuzahlen.

⁹² Es handelt sich um Einnahmen aus der Beteiligung abgebender Dienstherren an den Versorgungsleistungen des Landes in den Fällen der Übernahme eines Beamten oder Richters vom Bund, den Ländern oder von Gemeinden (sowie ab 2007 zusätzlich von „Sonstigen“) im früheren Bundesgebiet auf Grund der §§ 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 Seite 1288), ab dem 1. Januar 2011 auf Grund des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrages.

⁹³ Auf der Grundlage des Gesetzes über Versorgungsrücklagen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Versorgungsrücklagengesetz - BbgVRG) in der Fassung vom 20. November 2013 (GVBl. I/13, [Nr. 32]) ist der Aufbau von Versorgungsrücklagen als Sondervermögen vorgesehen (Titel 424 10 und 434 10).

⁹⁴ Versorgungsbezüge des Ministerpräsidenten (MP) und der Minister sowie deren Hinterbliebenen.

⁹⁵ Versorgungsbezüge der Beamten und Richter sowie deren Hinterbliebenen.

⁹⁶ Ausgaben für die Beteiligung an Versorgungsleistungen aufnehmender Dienstherren (Länder und ab 2007 auch „Sonstige“) in den Fällen der Übernahme eines Beamten oder Richters auf Grund der §§ 107 b und 107 c BeamtVG, ab dem 1. Januar 2011 auf Grund des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrages.

Personalhaushalt

Versorgung	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Werte in Tsd. €</i>					
- Erstattungen an Bund ⁹⁸			525,6	1.792,8	874,8
Fürsorgeleistungen/Unterstützungen ⁹⁹	179,0	130,3	149,9	220,7	197,3
Erstattungen Sonder-/Zusatzversorgung ¹⁰⁰	415.717,5	411.173,3	462.269,9	437.188,5	441.750,7
Gesamtausgabe ¹⁰¹	432.553,6	431.949,2	488.113,8	471.781,4	479.307,4
Überschuss (+)/Zuschuss (-)	- 422.892,0	- 421.358,1	- 472.363,9	- 452.435,1	- 455.776,3
Kapitel 01 010					
Versorgung der Abgeordneten ¹⁰²	1.186,3	1.704,2	1.341,3	1.340,6	1.462,3

Quelle: Ist lt. Kassenabschluss

⁹⁷ Die Ausgaben wurden bis 2010 bei Erstattungen an Sonstige nachgewiesen. Ab 1. Januar 2011 erfolgen Zahlungen von Abfindungen nach dem Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag. Diese werden nunmehr in den Titeln Erstattungen an Gemeinden/-verbände und Erstattungen an den Bund gesondert ausgewiesen.

⁹⁸ Siehe Fußnote 96.

⁹⁹ Weitere Ausgaben für Fürsorgeleistungen/Unterstützungen (z. B. Aufwendungen der Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamte) sind in den Einzelplänen veranschlagt.

¹⁰⁰ 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 (2008: 64 %, 2009: 62 %, seit 2010: 60 %).

¹⁰¹ 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.

¹⁰² 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 11. Februar 2013 (GVBl. I/3, [Nr. 6]).

6.2.1 Versorgungsausgaben

Versorgungsausgaben weiterhin stark ansteigend.

Die Versorgungsausgaben stiegen von 2004 bis 2013 von 23,5 Mio. Euro auf 125 Mio. Euro.¹⁰³ 2014 werden Ausgaben von 155,6 Mio. Euro¹⁰⁴ erwartet. Durch den Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger (2013: 895) erhöhten sich auch die Ausgaben für die Beihilfe der Versorgungsempfänger.

Die Anzahl der Versorgungsempfänger stieg von 1.242 im Jahr 2004 auf 6.044 im Jahr 2013. Von den am 31. Dezember 2013 vorhandenen 5.241 Ruhegehaltsempfängern waren 1.235 wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig in den Ruhestand versetzt worden (23,6 %):

	Polizei- und Justizvollzug	Schuldienst	Richter	übrige Bereiche	Gesamt
Versorgungsempfänger gesamt	2.851	1.707	177	1.309	6.044
davon					
- Ruhegehalt	2.432	1.529	150	1.130	5.241
- Witwen-/Witwergeld	328	136	18	148	630
- Waisengeld	91	42	9	31	173
Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehalts					
- Dienstunfähigkeit	409	566	20	240	1.235
- besondere Altersgrenze (60)	2.019				2.019
- Antragsaltersgrenze (60/62 bzw. 63)		604	29	198	831
- gesetzliche Altersgrenze (65)	3	358	101	625	1.087
- einstweiliger Ruhestand				37	37
- Ruhestand wegen Zeitablaufs				8	0
- sonstige Gründe	1	1		22	24
Ruhegehalt gesamt	2.432	1.529	150	1.130	5.241

Quelle: Stand Dezember 2013 lt. ZBB

¹⁰³ Seit 2005 werden die Versorgungsbezüge der Beamten und Richter nicht mehr zentral im Kapitel 20 710, sondern in den Einzelplänen veranschlagt.

¹⁰⁴ Haushaltsplan als Anlage zum Haushaltsgesetz 2013/2014, Ausgabengruppe 432.

Ein vom Ministerium der Finanzen (MdF) in Auftrag gegebenes versicherungsmathematisches Gutachten¹⁰⁵ hat die Versorgungsverpflichtungen des sog. Altbestandes zum Stichtag 31. Dezember 2008 bis 2015 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.¹⁰⁶

Diese Zahlen zeigen die Notwendigkeit, den Ausgabenanstieg bei den Versorgungsausgaben nicht aus dem Blick zu verlieren. Dem Gesetzgeber sind allerdings durch den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation als einer der Grundsätze des Berufsbeamtentums enge Grenzen gesetzt.

Auf die dämpfende Wirkung einer Anhebung der Altersgrenze hinsichtlich der Höhe der Versorgungsausgaben wies der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) bereits seit seinem Jahresbericht 2011 hin.¹⁰⁷ Eine gesetzliche Regelung wurde mit dem Gesetz über ergänzende Regelungen zur Neuordnung des Beamtenrechts im Land Brandenburg¹⁰⁸ Ende des Jahres 2013 getroffen. Die Anhebung der Altersgrenzen wird nach grober Schätzung des MdF eine langfristige Dämpfung der prognostizierten Versorgungsausgaben von ca. 6 % bewirken.

¹⁰⁵ Heubeck AG: Versicherungsmathematisches Gutachten zur Finanzierung der Versorgungsverpflichtungen des Landes Brandenburg, August 2009 - nicht veröffentlicht. In dem 2013 erstellten, ebenfalls nicht veröffentlichten, Gutachten geht es im Wesentlichen um die Überprüfung der Zuführungssätze zum Versorgungsfonds; die Prognose der Anzahl der Versorgungsempfänger wurde nicht aktualisiert.

¹⁰⁶ Heubeck AG, a. a. O.

¹⁰⁷ Landesrechnungshof Brandenburg: Jahresbericht 2011, Seite 92.

¹⁰⁸ Gesetz über ergänzende Regelungen zur Neuordnung des Beamtenrechts im Land Brandenburg in der Fassung vom 5. Dezember 2013 (GVBl. I/13, [Nr. 36]).

6.2.1.1 Versorgungsrücklage

§ 15 BbgBesG schreibt dem Land und den Kommunen 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)¹⁰⁹ die Grundlage für die Bildung von Versorgungsrücklagen als Sondervermögen unter dem Namen „Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg“ geschaffen worden. Von 1999 bis 2013 wurde eine Versorgungsrücklage von 134,9 Mio. Euro aufgebaut.

Die Zuführungen zur Versorgungsrücklage erfolgen nach dem BbgVRG noch bis 2017. Die Zuführungen liegen u. a. auf Grund aktueller Versorgungsanpassungen zwischenzeitlich bei deutlich über 9 Mio. Euro jährlich und wachsen entsprechend der Haushaltsanmeldungen bis 2017 auf ca. 29 Mio. Euro an. Der Vermögensbestand der Versorgungsrücklage steigt dann entsprechend auf über 200 Mio. Euro an. Dieser Betrag würde dann rechnerisch reichen, um Versorgungsleistungen etwa eines dreiviertel Jahres finanzieren zu können.

¹⁰⁹ Gesetz über Versorgungsrücklagen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Versorgungsrücklagengesetz - BbgVRG) in der Fassung vom 20. November 2014 (GVBl. I/13, [Nr. 32 Seite 125]). Wegen der Ausgestaltung im Einzelnen wird auf den Jahresbericht 2010 des Landesrechnungshofes Brandenburg, Seite 90, verwiesen.

6.2.1.2 *Versorgungsfonds*

Gesetzliche Grundlage des Versorgungsfonds ist das Brandenburgische Versorgungsfondsgesetz (BbgVfG).¹¹⁰

Im Jahre 2013 wurden dem Versorgungsfonds 38,1 Mio. Euro zugeführt. Der Gesamtbestand des Versorgungsfonds betrug Ende 2013 328,9 Mio. Euro, wovon 322,8 Mio. Euro in Wertpapieren und Schuldscheinen angelegt waren (Nominal). Angesichts der skizzierten Entwicklung der Versorgungsausgaben ist offensichtlich, dass mögliche Entnahmen aus dem Fonds nicht zu einer nennenswerten Entlastung beitragen können. Der 2013 zur Verfügung stehende Betrag würde nicht ausreichen, um nur die für das Jahr 2020 prognostizierten Ausgaben eines Jahres zu decken. Allerdings regelt § 2 Absatz 1 BbgVfG in erster Linie die Finanzierung der Versorgungsaufwendungen der Beamten und Richter, deren Versorgungsanswartschaften auf einem erstmals nach dem 31. Dezember 2008 begründeten Rechtsverhältnis beruhen. Es wird zu beobachten sein, inwieweit zumindest dieses Ziel des Gesetzes erreicht werden wird.

¹¹⁰ Gesetz zur Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz - BbgVfG) in der Fassung vom 19. Dezember 2008 (GVBl. I/08, [Nr. 18], Seite 361). Zur Entstehungsgeschichte und zu den grundsätzlichen Modalitäten des Versorgungsfonds siehe Jahresbericht 2010 des Landesrechnungshofes Brandenburg, Seite 91.

6.2.2 *Sonder- und Zusatzversorgungssysteme*

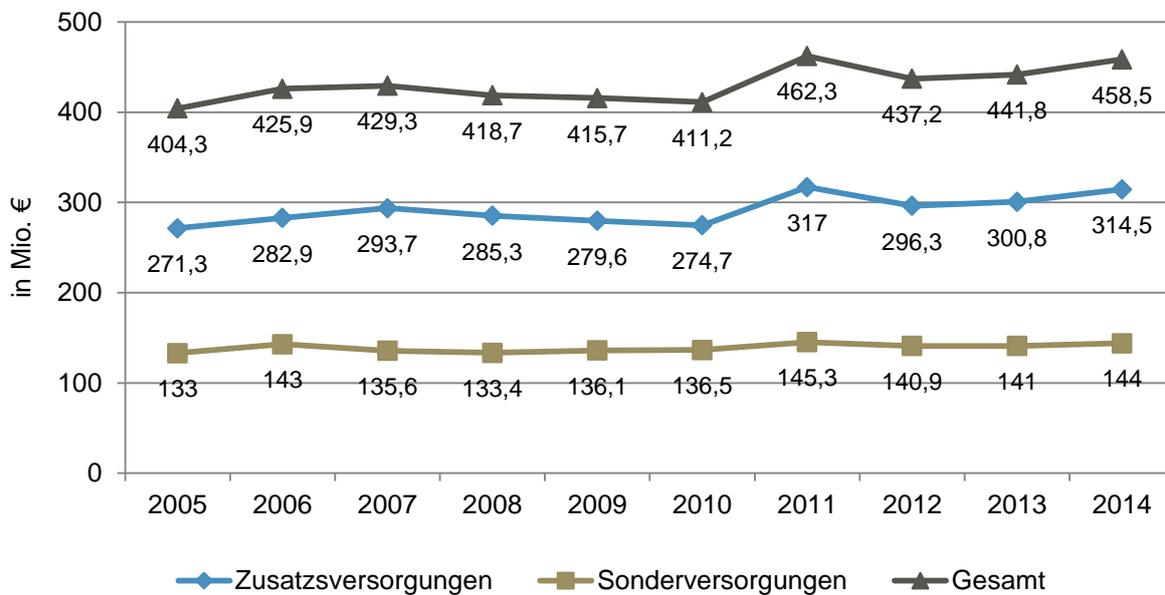
Nach den Vorschriften des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes (AAÜG)¹¹¹ wurden das Sonderversorgungssystem¹¹² ehemaliger Angehöriger der Deutschen Volkspolizei, der Organe der Feuerwehr sowie des Strafvollzuges und die Zusatzversorgungssysteme¹¹³ von Angehörigen bestimmter wissenschaftlicher und künstlerischer Berufe sowie bestimmter hauptamtlicher Mitarbeiter gesellschaftlicher Organisationen in die Rentenversicherung überführt. Die Versorgungsleistungen werden von der Deutschen Rentenversicherung Bund ausbezahlt, 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.

¹¹¹ Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Sonder- und Zusatzversorgungssystemen des Beitrittsgebietes (AAÜG) in der Fassung vom 19. Dezember 2007 (BGBl. I Seite 3024).

¹¹² 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.

¹¹³ 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.

Erstattungen des Landes an den Bund

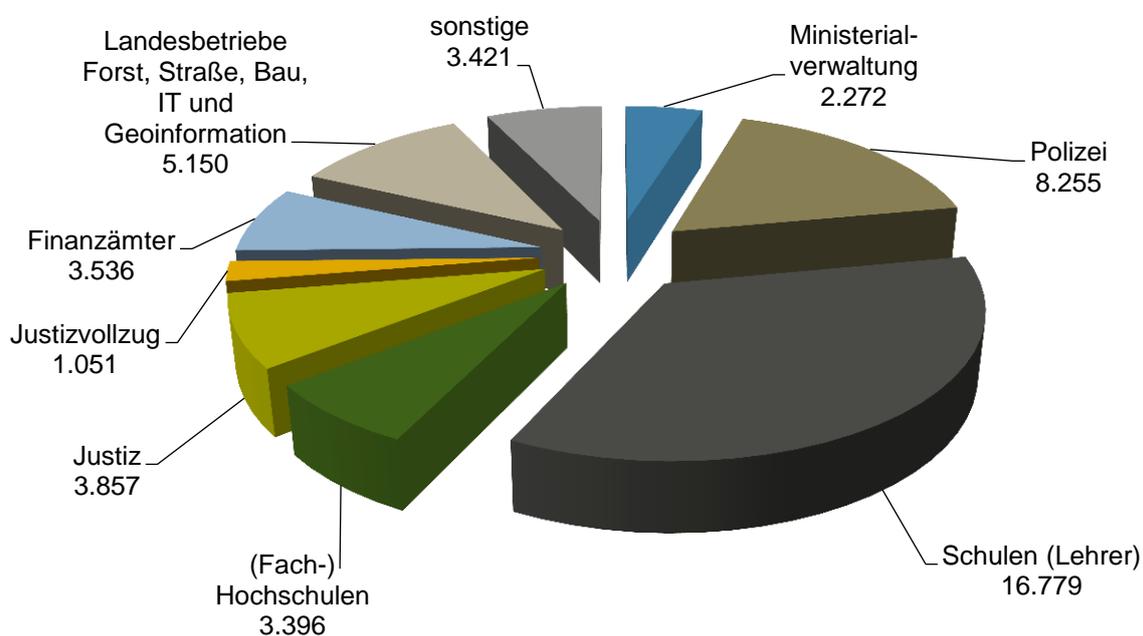


Quelle: 2005 bis 2013: Ist laut Kassenabschluss, 2014 Ansatz lt. Haushaltsplan

6.3 Entwicklung des Personalhaushaltes 2014

Die den Personalausgaben 2014 zugrunde liegenden Planstellen und Stellen wurden in den Stellen- und Wirtschaftsplänen des Haushaltsplanes 2014 für folgende Aufgaben ausgewiesen:

Personalstellen 2014 Einzelpläne 02 bis 12



Quelle: Ansatz lt. Nachtragshaushaltsplan 2014

II

Lage und Entwicklung der Landesfinanzen

7 **Haushaltslage**

Das Haushaltsjahr 2013 schloss mit einem Haushaltsüberschuss von 583,2 Mio. Euro ab. Der Finanzierungssaldo 2013 belief sich auf 669,6 Mio. Euro (2012: 37,6 Mio. Euro). Nach dem Beschluss der Landesregierung verwendete das Ministerium der Finanzen den Haushaltsüberschuss jeweils hälftig zur Zuführung an die allgemeine Rücklage und zur Tilgung von Kreditmarktverpflichtungen. Der Betrag, den das Ministerium der Finanzen in der allgemeinen Rücklage als Schwankungsreserve führt, beläuft sich nach Abschluss des Haushaltsjahres 2013 auf 709 Mio. Euro. Im Haushaltsjahr 2014 ist eine Entnahme aus dieser allgemeinen Rücklage von 190,5 Mio. Euro zur zumindest teilweisen Finanzierung von Ausgaben der Flughafen Berlin-Brandenburg GmbH im Haushaltsplan veranschlagt.

Auf Grund der Tilgung sank die Verschuldung nach Abschluss des Haushaltsjahres 2013 von 18.662 Mio. Euro auf 18.370 Mio. Euro. Die Verschuldung je Einwohner belief sich auf 7.506 Euro (2012: 7.616 Euro).

Die bereinigten Ausgaben von 10.043,7 Mio. Euro lagen 2013 auf dem Niveau des Vorjahres von 10.035,9 Mio. Euro. Im Vergleich zu den geplanten bereinigten Ausgaben gab das Land Brandenburg 197,3 Mio. Euro weniger aus. Diese Minderausgaben sind aber nicht das Ergebnis einer sparsamen Haushalts- und Wirtschaftsführung. Vielmehr profitierte das Land von den unverändert günstigen Zinskonditionen an den Kapitalmärkten und der Tatsache, dass die Ressorts Mittel zur Förderung von Investitionsvorhaben nicht vollständig in Anspruch nahmen. Auch lagen die Ausgaben für Sachinvestitionen des Landes um gut ein Viertel unter den Ansätzen.

Die Zinsausgaben sanken deutlich um fast ein Fünftel im Vergleich zum Vorjahr; seit 2008 über 40 %. Diese Minderausgaben leisteten den höchsten Beitrag zur Entlastung des Haushaltes und ermöglichten den Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme. Das anhaltend niedrige Zinsniveau birgt für den Landeshaushalt dennoch ein hohes Risiko. Steigt das allgemeine Zinsniveau nur um einen Prozentpunkt an, so bedeutet das - in Abhängigkeit von den jeweiligen Kreditlaufzeiten - auf mittlere Sicht höhere Zinsausgaben von 180 bis 200 Mio. Euro pro Jahr.

Nach wie vor steht die Landespolitik vor der Aufgabe, bis 2020 das strukturelle Defizit auf Null zu reduzieren. Das günstige Ergebnis 2013 darf daher nicht überbewertet werden, denn das Ministerium der Finanzen selbst kommt in seiner Prognose über die Haushaltsentwicklung zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2020 noch ein Defizit von 300 Mio. Euro bestehen wird. Weil das Zeitfenster immer kleiner wird, hält der Landesrechnungshof Brandenburg weiterhin strukturell wirkende Einsparungen, insbesondere bei den Konsumausgaben, für erforderlich.

Der Landesrechnungshof Brandenburg empfiehlt der neuen Landesregierung, den Altschuldenabbau kontinuierlich fortzusetzen. Es sollte daran festgehalten werden, auch zukünftig Haushaltsüberschüsse wenigstens zur Hälfte für den Abbau von Altschulden zu verwenden. Mindestens sollte sie jedoch den Schuldenstand je Einwohner zum 31. Dezember 2013 bis zum Jahr 2020 konstant halten. Dies würde nach Berechnungen des Landesrechnungshofes bedeuten, dass die Altschulden um insgesamt gut 600 Mio. Euro beziehungsweise im Schnitt jährlich 82 Mio. Euro abgebaut werden müssten.

7.1 Einnahmen

Die Gesamteinnahmen des Landes Brandenburg im Haushaltsjahr 2013 beliefen sich auf 10.900,0 Mio. Euro (Ist 2012: 10.297,1 Mio. Euro). Zum Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen war auch 2013 - wie schon 2012 - keine neue Kreditaufnahme notwendig (Soll 2013: 81 Mio. Euro).

Bei den wichtigsten Einnahmearten ergab sich im Jahr 2013 - hier dargestellt im Vergleich zum Vorjahr - folgendes Bild:

Arten	Ist 2012	Ist 2013	Mehreinnahmen/ Mindereinnahmen ¹¹⁴	Mehreinnahmen/ Mindereinnahmen ¹¹⁵	Anteil am Haushalts- volumen 2013	nach- richtlich Soll 2014
	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in %	in %	in Mio. €
Steuern und steuerähnliche Abgaben	5.790,7	6.216,3	425,6	+ 7,3	57,0	6.252,6
Verwaltungseinnahmen	429,9	404,9	- 25	- 5,8	3,7	339,7
Länderfinanzausgleich	528,0	522,4	- 5,6	- 1,1	4,8	521,9
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen	2.566,6	2.501,3	- 65,3	- 2,5	22,9	2.149,0
Zuweisungen für Investitionen vom Bund	307,7	287,8	- 19,9	- 6,5	2,6	310,2
Einnahmen aus Zuschüssen der EU	349,6	628,4	278,9	79,7	5,8	490,3
Nettokreditaufnahme	-	-	-	-	-	-
Besondere Finanzierungseinnahmen (ohne Nettokreditaufnahme)	223,5	186,8	- 36,7	- 16,4	1,7	254,7

Quelle: 2012 bis 2013: Ist lt. Kassenabschluss
2014: Nachtragshaushaltsplan
(Abweichungen durch Rundungen)

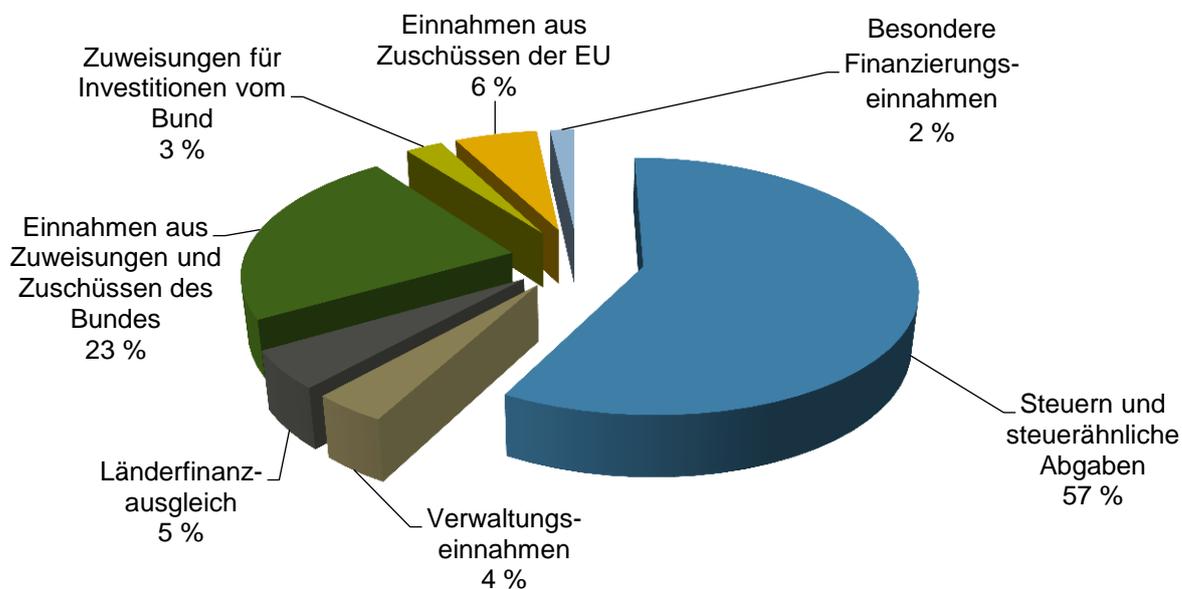
¹¹⁴ Die Mehreinnahmen/Mindereinnahmen ergeben sich aus der Differenz der Ist-Angaben von 2013 und der Ist-Angaben von 2012.

¹¹⁵ Die prozentualen Mehreinnahmen/Mindereinnahmen ergeben sich aus dem Quotienten der Mehreinnahmen/Mindereinnahmen und den Ist-Angaben von 2012 multipliziert mit 100.

Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben stiegen 2013 im Vergleich zum Vorjahr um 7,3 %. Ihr Anteil am Haushaltsvolumen blieb nahezu unverändert bei 57 %. Auch der Anteil der Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes, der Länder und der Europäischen Union (EU) am Haushaltsvolumen stagnierte 2013 bei 36 %. Dabei stiegen die Einnahmen aus Zuschüssen der EU um 79,7 % gegenüber dem Vorjahr.

Die nachfolgende Grafik gibt einen Überblick über die Einnahmestruktur des Landes für das Haushaltsjahr 2013:

Einnahmen 2013



Quelle: 2013:

Ist lt. Kassenabschluss
(Abweichungen durch Rundungen)

7.1.1 Einnahmen aus Steuern

Das Land Brandenburg erzielte im Haushaltsjahr 2013 Rekordeinnahmen aus Steuern von 6.201,8 Mio. Euro (Soll: 5.979,4 Mio. Euro), was einem Anteil der Steuereinnahmen am Haushaltsvolumen von 57 % entsprach. Zum Vorjahr stiegen die Einnahmen um 414,4 Mio. Euro (7,2 %). Die Mehreinnahmen im Vergleich zum Soll 2013 beliefen sich auf 222,4 Mio. Euro.

Nach Steuerarten ergaben sich im Zeitraum 2010 bis 2013 folgende Veränderungen:

	2010	2011	2012	2013
<i>Werte in Mio. €</i>				
1. Steuern vom Umsatz	3.365	3.523	3.609	3.771
2. Lohnsteuer	1.227	1.344	1.444	1.601
3. Einkommensteuer	89	133	174	195
4. Körperschaftsteuer	141	153	185	208
5. Abgeltungsteuer	50	41	43	46
6. Sonstige	92	94	105	123
Gemeinschaftsteuern Landesanteil (Summe)	4.964	5.288	5.560	5.944
1. Grunderwerbsteuer	86	148	151	172
2. Lotteriesteuer	30	31	30	33
3. Biersteuer	20	17	17	17
4. Erbschaftsteuer	15	16	20	18
5. Sonstige Landessteuern	8	12	11	18
Landessteuern (Summe)	159	224	228	258
Steuereinnahmen gesamt	5.123	5.512	5.788	6.202
In % des Haushaltsansatzes	106,7	107,5	101,8	103,7

Quellen: 2010 bis 2013: Ist lt. Kassenabschluss
(Abweichungen durch Rundungen)

Zwischen 2010 bis 2013 stiegen die Steuereinnahmen um gut ein Fünftel. Dies ist im Wesentlichen auf die robuste Konjunktur- und günstige Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland zurückzuführen. Sichtbares Zeichen hierfür ist die erneute Zunahme der Einnahmen aus der Umsatz- und der Lohnsteuer um 4,5 % bzw. 11 % im Vergleich zu 2012. Die Einnahmen aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer legten ebenfalls um 13 % bzw. 12 % zu. Auch die Einnahmen aus Landessteuern stiegen um 13 %. Hervorzuheben ist dabei die Zunahme der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer um 14 %.

7.1.2 Bundesstaatlicher Finanzausgleich

Die Finanzverteilung erfolgt auf der Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes (FAG)¹¹⁶.

7.1.2.1 Länderfinanzausgleich

Das Land vereinnahmte 2013 aus dem Länderfinanzausgleich nach Artikel 107 des Grundgesetzes (GG)¹¹⁷ 522,4 Mio. Euro (5 % der Gesamteinnahmen). Die nachfolgende Tabelle stellt die Entwicklung der Einnahmen im Landeshaushalt aus dem Länderfinanzausgleich von 2009 bis 2013 dar:

	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Werte in Mio. €</i>					
Länderfinanzausgleich	522,9	437,5	413,2	528,0	522,4

Quellen: 2009 bis 2013: Ist lt. Kassenabschluss

Gegenüber 2012 sanken die Einnahmen leicht um 5,6 Mio. Euro.

¹¹⁶ Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG) in der Fassung vom 15. Juli 2013 (Bundesgesetzblatt [BGBl.] I Seite 2401).

¹¹⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der Fassung vom 11. Juli 2012 (BGBl. I Seite 1478).

7.1.2.2 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 2013 auf 1.348,6 Mio. Euro (2012: 1.462,4 Mio. Euro).

Finanzschwache Länder, deren Finanzkraft nach dem Länderfinanzausgleich unter 99,5 % der Finanzkraft der Ländergemeinschaft 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.

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Werte in Mio. €</i>						
Allgemeine BEZ ¹¹⁸	203	180	185	232	221	224
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	1.362	1.253	1.150	1.040	938	828
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	135	135	148
Summe	1.810	1.678	1.580	1.462	1.349	1.255

Quellen: 2009 bis 2013: Ist lt. Kassenabschluss
2014: Nachtragshaushaltsplan
(Abweichungen durch Rundungen)

Die Vergabe von SoBEZ ist nach dem Maßstäbengesetz¹¹⁹ zu befristen und im Regelfall degressiv auszugestalten. Die Voraussetzungen für ihre Vergabe sind in angemessenem Zeitabstand zu überprüfen.

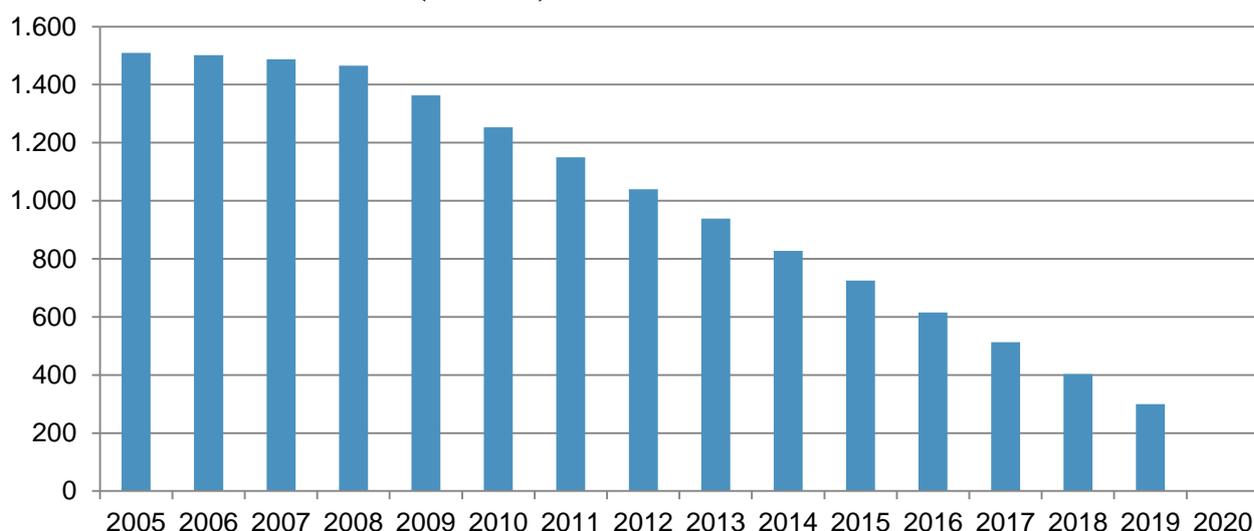
¹¹⁸ Gemäß Neuregelung des FAG vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I Seite 3955) zum 1. Januar 2005: „Allgemeine BEZ zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs“.

¹¹⁹ § 12 Absatz 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 29. Mai 2009 (BGBl. I Seite 1170).

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 2011, ob die Voraussetzungen der Gewährung dieser SoBEZ noch vorliegen. Diese Überprüfung führte zu dem Ergebnis, dass Brandenburg ab 2011 jährlich 153,3 Mio. Euro erhält. Da Brandenburg 2011 weiterhin eine Zahlung von 190 Mio. Euro erhielt, verrechnete 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 zuwies. Ab dem Haushaltsjahr 2014 stellt der Bund dem Land Brandenburg zum Ausgleich dieser Sonderlasten jährlich 148 Mio. Euro zur Verfügung.

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

Einnahmen des Landes Brandenburg aus SoBEZ
(Korb I) bis 2020 in Mio. €



Bis 2019 werden die Einnahmen aus diesen SoBEZ im Jahresdurchschnitt um 122 Mio. Euro zurückgehen und ab 2020 nicht mehr zur Verfügung stehen. Das Wachstum der Steuereinnahmen in den letzten Jahren kompensierte vollständig den kontinuierlichen Rückgang der SoBEZ. Zuletzt bestätigte die Steuerschätzung vom Mai 2014 die positiven Einnahmeerwartungen bis 2018.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) empfiehlt der Landesregierung sich nicht allein auf die günstigen Einnahmeprognosen für die nächsten Jahre zu verlassen. Allzu oft zeigte sich in der Vergangenheit, dass Erwartungen nicht eingetroffen sind, sei es durch plötzlich auftretende wirtschaftliche Krisen oder externe Schocks (z. B. Banken- und Finanzkrise). Die Landesregierung ist daher gut beraten, auch die Ausgabenseite des Haushalts nicht aus dem Blick zu verlieren und durch strukturell wirkende Ausgabenreduzierungen die Krisenanfälligkeit des Haushalts zu verringern bzw. Haushaltsüberschüsse gezielt zum Altschuldenabbau einsetzen zu können.

Ein solches Vorgehen stärkt die Solidität des Haushalts. Entweder können nicht eingetrossene Einnahmenerwartungen durch Ausgabenreduzierungen ausgeglichen werden oder aber letztere lassen bei weiterhin wachsendem Steueraufkommen Haushaltsüberschüsse entstehen, die wiederum zum Schuldenabbau genutzt werden und in dessen Folge zu geringeren Zinsausgaben in der Zukunft führen können.

7.1.3 Sonstige Finanzbeziehungen des Landes zum Bund

7.1.3.1 Gemeinschaftsaufgaben

In Artikel 91 a Absatz 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.

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 2009 folgende Entwicklung:

	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Werte in Mio. €</i>					
Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für die GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	95,2	69,8	90,4	74,0	56,6

Quellen: 2009 bis 2013: Ist lt. Kassenabschluss

Im Haushaltsjahr 2013 nahm das Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (MWE) Bundesmittel von 56,6 Mio. Euro in Anspruch. Dies waren 13,6 Mio. Euro weniger als geplant.

Das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft plante 2013, zur Förderung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes 48,9 Mio. Euro an Bundesmitteln der GA „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ einzusetzen. Zum Abschluss des Haushaltsjahres 2013 wies es Einnahmen von 34 Mio. Euro aus.

Auf der Grundlage des Artikels 91 b Absatz 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 Absatz 1 GG beliefen sich im Haushaltsjahr 2013 auf 96,9 Mio. Euro¹²⁰ (2012: 78,8 Mio. Euro).

7.1.3.2 *Geldleistungsgesetze*

Gemäß Artikel 104 a Absatz 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)¹²¹ und
- Wohngeldgesetz (WoGG)¹²².

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 Förderung der beruflichen Ausbildungsfortbildung zielt darauf ab, die Maßnahmenteilnehmer durch Beiträge zu den Kosten der Maßnahmen und zum Lebensunterhalt finanziell zu unterstützen.

¹²⁰ Kapitel 05 300 (Schulen gemeinsam), Titel 231 80 (Sonstige Zuweisungen des Bundes für Aufgaben der Bildungsplanung), Kapitel 06 030 (Allgemeine überregionale Finanzierungen), Titel 231 60 (Zweckgebundene Zuweisungen des Bundes zum Betriebshaushalt der Einrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz [WGL]) und Titel 331 60 (Zweckgebundene Zuweisungen des Bundes für Investitionen der Einrichtungen der WGL), Kapitel 06 100 (Globalzuweisungen an die Hochschulen [ohne Großgeräte, Ersteinrichtungen und Baumaßnahmen]), Titel 231 80 (Zweckgebundene Zuweisungen des Bundes im Rahmen des Hochschulpaktes 2020), Titel 331 10 (Einnahmen vom Bund zur Finanzierung des Hochleistungsrechnerverbands) und Kapitel 06 110 (Investitionsmaßnahmen an Hochschulen - außerhalb der Globalhaushalte), Titel 331 20 (Einnahmen zur Finanzierung des allgemeinen Hochschulbaus einschließlich Erstausrüstung und Großgeräte).

¹²¹ Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz - BAföG) in der Fassung vom 29. August 2013 (BGBl. I Seite 3484).

¹²² Wohngeldgesetz (WoGG) in der Fassung vom 3. April 2013 (BGBl. I Seite 610).

Die ausgewählten Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für die Ausbildungsförderung von 2009 bis 2013 stellen sich wie folgt dar:

	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Werte in Mio. €</i>					
Einnahmen aus zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes für Ausbildungsförderung im Schulbereich - Zuschüsse	33,0	30,5	29,6	27,9	26,9
Einnahmen aus zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes für Ausbildungsförderung im Hochschulbereich - Zuschüsse	19,3	20,9	22,5	22,0	21,9
Einnahmen aus zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes für Aufstiegsfortbildung - Zuschüsse ¹²³	1,9	2,3	2,3	2,3	2,5
Einnahmen aus zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes für Ausbildungsförderung im Hochschulbereich - Darlehen	17,7	19,1	20,8	20,5	20,2

Quellen: 2009 bis 2013: Ist lt. Kassenabschluss

Zur Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens wird Wohngeld nach dem WoGG gewährt. Das Wohngeld tragen Bund und Länder je zur Hälfte. 2013 betragen die Ausgaben für Wohngeld 34,1 Mio. Euro.

¹²³ Gesetz zur Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung (Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz - AFBG) in der Fassung vom 8. Oktober 2012 (BGBl. I Seite 2126).

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

	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Werte in Mio. €</i>					
Einnahmen aus dem Anteil des Bundes an den Aufwendungen für Wohngeld	28,0	26,9	27,1	20,1	17,1

Quellen: 2009 bis 2013: Ist lt. Kassenabschluss

Im Haushaltsplan 2013 waren Einnahmen von 23,9 Mio. Euro aus dem Anteil des Bundes an den Aufwendungen für Wohngeld geplant. Das Land nahm 17,1 Mio. Euro ein.

7.1.3.3 Finanzhilfen

Der Bund kann den Ländern gemäß Artikel 104 b Absatz 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:

- Stadtsanierung und -entwicklung sowie
- Bundesprogramm "Kinderbetreuungsfinanzierung"¹²⁴.

¹²⁴ Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (KitaFinHG) in der Fassung vom 12. Dezember 2013 (BGBl. I Seite 4118).

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

	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Werte in Mio. €</i>					
Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für die soziale Stadt	3,1	3,3	3,3	2,6	2,0
Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für denkmalpflegerische Maßnahmen in historischen Stadt- und Ortskernen	15,7	15,0	13,2	11,9	12,3
Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen	15,7	12,7	10,1	7,2	4,6
Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für Maßnahmen des Stadtumbaus	16,8	18,6	18,5	17,4	15,8

Quellen: 2009 bis 2013: 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 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. 2012 stockte der Bund das Sondervermögen einmalig um 580,5 Mio. Euro auf, um die Schaffung von zusätzlichen 30.000 Kindertagesplätzen zu finanzieren. Der Anteil des Landes Brandenburg erhöhte sich auf 63 Mio. Euro. Seit dem Inkrafttreten des Programms 2008 nahm das Land Brandenburg insgesamt 51,6 Mio. Euro ein.

7.1.3.4 Regionalisierungsmittel

Im Rahmen der Daseinsvorsorge tragen die Länder die Verantwortung für den öffentlichen Personennahverkehr. Dazu steht ihnen nach Artikel 106 a GG ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu.

Die Regelung trifft das Regionalisierungsgesetz (RegG)¹²⁵. Danach erhalten die Länder einen Anteil aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes insbesondere zur Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) (§ 6 Absatz 1 RegG). Das Land Brandenburg erhielt 2013 aus Zuweisungen des Bundes für die Umsetzung der Regionalisierung des SPNV 410,6 Mio. Euro.

Die Zuweisungen des Bundes stellten sich in den Jahren 2009 bis 2013 wie folgt dar:

	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Werte in Mio. €</i>					
Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes für die Umsetzung der Regionalisierung des SPNV	386,9	392,7	398,6	404,5	410,6

Quellen: 2009 bis 2013: Ist lt. Kassenabschluss

7.1.4 Bereinigte Einnahmen

Im Zeitraum 2009 bis 2013 verbesserte sich die Einnahmesituation des Landes deutlich. Nach dem Einbruch infolge der Finanzkrise stiegen die bereinigten Einnahmen¹²⁶ ab 2009 um 1,2 Mrd. Euro (12,6 %). Allein im Vergleich zum Vorjahr betrug der Anstieg 639 Mio. Euro (6,3 %). Sie erreichten damit das höchste Niveau seit Bestehen des Landes Brandenburg.

¹²⁵ Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz - RegG) in der Fassung vom 14. Dezember 2012 (BGBl. I Seite 2598).

¹²⁶ Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Überschüssen der Vorjahre und Haushaltstechnische Verrechnungen.

Die bereinigten Einnahmen beliefen sich in den Jahren

2009	auf	9.512 Mio. Euro,	
2010	auf	9.413 Mio. Euro,	
2011	auf	10.056 Mio. Euro,	
2012	auf	10.074 Mio. Euro	und
2013	auf	10.713 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 Kernhaushalte der Länder) für 2013 ergibt folgendes Ergebnis.

Bereinigte Einnahmen je Einwohner	
	2013
<i>Werte in €</i>	
Land Brandenburg	4.425
ostdeutsche Flächenländer (ohne Brandenburg)	4.453
westdeutsche Flächenländer	3.556

Quellen: Vierteljährliche Kassenergebnisse Kernhaushalte der Länder, 1. bis 4. Vierteljahr 2013; eigene Berechnungen (Bevölkerung jeweils Stand zum 30. Juni, nach Zensus 2011)

Die bereinigten Einnahmen je Einwohner des Landes Brandenburg lagen 2013 um 28 Euro je Einwohner unter dem Betrag der übrigen ostdeutschen Länder. Die westdeutschen Flächenländer verfügten 2013 im Vergleich zum Land Brandenburg über 869 Euro geringere Einnahmen je Einwohner.

7.2 Ausgaben

Die Gesamtausgaben des Landes Brandenburg im Haushaltsjahr 2013 beliefen sich auf 10.900 Mio. Euro (2012: 10.297,1 Mio. Euro). Das Haushaltsjahr schloss mit einem Haushaltsüberschuss von 583,2 Mio. Euro ab. Diesen Haushaltsüberschuss nutzte das Land je zur Hälfte zur Tilgung von Kreditmarktschulden und zur Zuführung an die allgemeine Rücklage.

Die nachfolgende Tabelle stellt die Entwicklung im Vergleich zum Vorjahr (und zum Soll 2014) dar:

	Ist 2012	Ist 2013	Mehrausgaben/ Minderausgaben ¹²⁷	Mehrausgaben/ Minderausgaben ¹²⁸	Anteil am Haushalts- volumen 2013	<i>nach- richtlich Soll 2014</i>
	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in %	in %	in Mio. €
Personalausgaben	2.236,3	2.287,7	51,4	2,3	21,0	2.405,6
Sächliche Verwaltungsausgaben	509,7	541,8	32,1	6,3	5,0	559,6
Zinsausgaben	573,7	464,8	- 108,8	- 19,0	4,3	549,5
Tilgungsausgaben	-	291,6	291,6	-	2,7	-
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Aus- nahme für Investitionen	5.346,8	5.396,8	50,0	0,9	49,5	5.330,6
Baumaßnahmen	68,6	51,9	- 16,7	- 24,3	0,5	41,2
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investi- tionsförderungsmaßnahmen	1.300,8	1.300,5	- 0,3	0,0	11,9	1.534,5
Besondere Finanzierungsausgaben	261,2	564,8	303,6	116,2	5,2	48,3

Quelle: 2012 bis 2013: Ist lt. Kassenabschluss
2014: Nachtragshaushaltsplan
(Abweichungen durch Rundungen)

¹²⁷ Die Mehrausgaben/Minderausgaben ergeben sich aus der Differenz der Ist-Angaben von 2013 und der Ist-Angaben von 2012.

¹²⁸ Die prozentualen Mehrausgaben/Minderausgaben ergeben sich aus dem Quotienten der Mehrausgaben/Minderausgaben und den Ist-Angaben von 2012 multipliziert mit 100.

Unverändert profitierte Brandenburg 2013 von den niedrigen Zinssätzen an den Kapitalmärkten. Die Zinsausgaben sanken deutlich um fast ein Fünftel auf 464,8 Mio. Euro in 2013 im Vergleich zum Vorjahr. Der Rückgang seit 2008, als das Land 808 Mio. Euro für Zinsen ausgab, betrug über 40 %.

Das anhaltend niedrige Zinsniveau birgt für den Landeshaushalt dennoch ein hohes Risiko. Steigt das allgemeine Zinsniveau nur um einen Prozentpunkt an, so bedeutet das - in Abhängigkeit von den jeweiligen Kreditlaufzeiten und vom Volumen der Schuldenaufnahme - auf mittlere Sicht höhere Zinsausgaben von 180 bis 200 Mio. Euro pro Jahr.

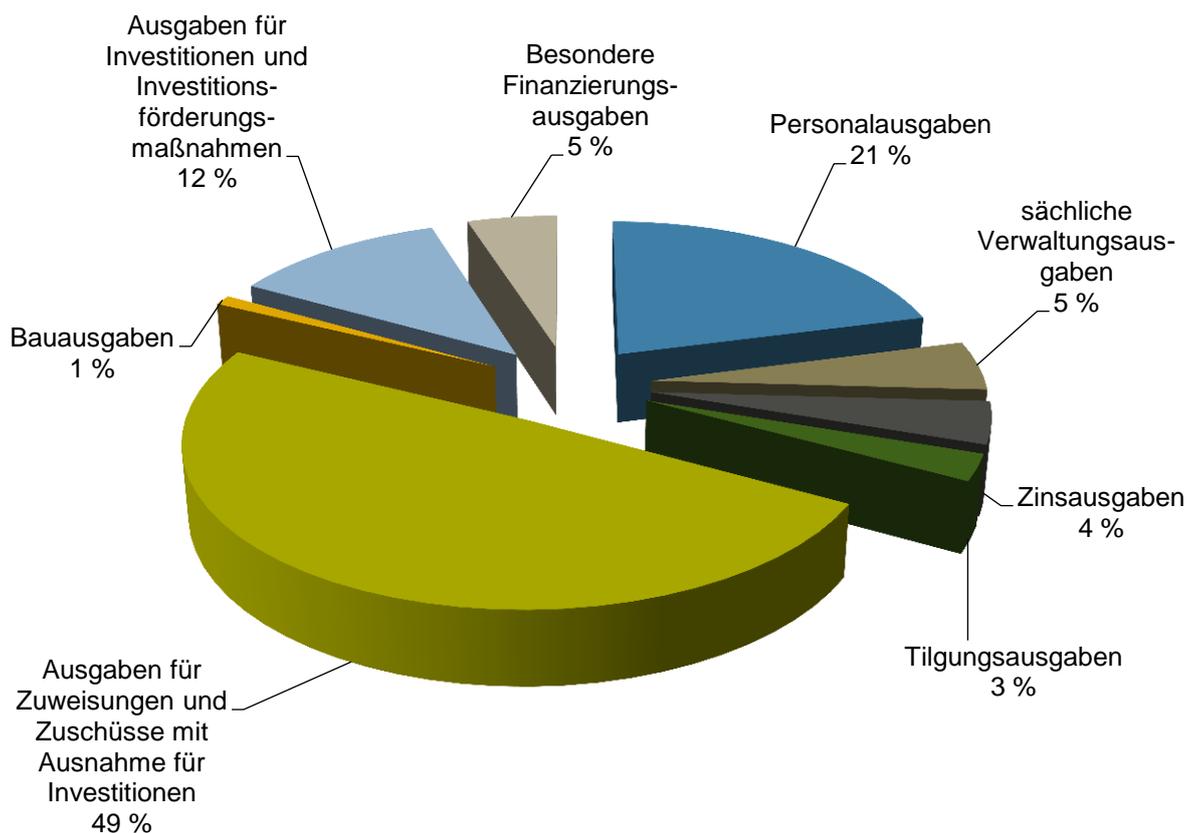
Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen sind 2013 nur leicht um 50 Mio. Euro im Vergleich zum Vorjahr angestiegen. Nachdem sie noch im Vorjahr ein Wachstum von 6,3 % gegenüber 2011 aufwiesen, verharrten sie in 2013 auf nahezu unverändertem Niveau.

Das Land leistete 2013 Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen von 1.300,5 Mio. Euro. Dies entsprach dem Niveau des Vorjahrs. Die Ausgaben für Investitionsförderungsmaßnahmen sinken parallel zum Rückgang der SoBEZ, die das Land zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft erhält.

Die Ausgaben für besondere Finanzierungsmaßnahmen stiegen von 261,2 Mio. Euro auf 564,8 Mio. Euro in 2013. Diese Verdopplung der Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr ist darauf zurückzuführen, dass das Ministerium der Finanzen (MdF) auf Beschluss der Landesregierung 291,6 Mio. Euro (50 % des Haushaltsüberschusses 2013) der allgemeinen Rücklage zuführte. Unter Berücksichtigung der Zuführungen aus Haushaltsüberschüssen der vorangegangenen Jahre wies die allgemeine Rücklage zum Ende des Jahres 2013 einen Bestand von 708,9 Mio. Euro aus. Das MdF führt diese Rücklage auf einer Verwahrungsbuchungsstelle.

Die nachfolgende Grafik zeigt die Struktur der Ausgaben 2013 des Landes Brandenburg:

Ausgaben 2013



Quelle: 2013: Ist lt. Kassenabschluss
(Abweichungen durch Rundungen)

49 % aller Ausgaben des Landes Brandenburg 2013 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.

7.3 *Bereinigte Ausgaben*

Die bereinigten Ausgaben¹²⁹ betragen 2013 insgesamt 10.043,7 Mio. Euro (2012: 10.035,9 Mio. Euro). Sie lagen annähernd auf dem Vorjahreswert. Die bereinigten Ausgaben beliefen sich

2009	auf	9.963 Mio. Euro,	
2010	auf	9.731 Mio. Euro,	
2011	auf	9.911 Mio. Euro,	
2012	auf	10.036 Mio. Euro	und
2013	auf	10.044 Mio. Euro.	

In den Jahren 2010 bis 2013 sind die bereinigten Ausgaben um 313 Mio. Euro bzw. 3 % gestiegen.

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

Bereinigte Ausgaben je Einwohner	
	2013
<i>Werte in €</i>	
Land Brandenburg	4.150
ostdeutsche Flächenländer (ohne Brandenburg)	4.289
westdeutsche Flächenländer	3.616

Quellen: Vierteljährliche Kassenergebnisse Kernhaushalte der Länder, 1. bis 4. Vierteljahr 2013; eigene Berechnungen (Bevölkerung jeweils Stand zum 30. Juni, nach Zensus 2011)

2013 gab das Land Brandenburg 139 Euro je Einwohner weniger aus als die übrigen ostdeutschen Flächenländer. Die westdeutschen Flächenländer gaben 2013 hingegen 534 Euro je Einwohner weniger aus als Brandenburg.

¹²⁹ Gesamtausgaben ohne Tilgungsausgaben am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke sowie Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und Haushaltstechnische Verrechnungen.

7.4 *Strukturelles Defizit*

Zeitfenster für
Schuldenbremse
wird kürzer.

Zur Beurteilung der Haushaltslage 2013 ermittelte der LRH in Anlehnung an das Vorgehen des Stabilitätsrates¹³⁰ das strukturelle Defizit des Landeshaushaltes. Diese Größe ergibt sich, indem der strukturelle Saldo um die Einnahmen aus den SoBEZ des Korbs I des Solidarpakts II¹³¹ 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 2020 dauerhaft auf eine Nettokreditaufnahme zu verzichten.

¹³⁰ Der LRH verzichtete auf die Ermittlung einer Konjunkturkomponente und die Periodenabgrenzungen, wie sie der Stabilitätsrat für den Länderfinanzausgleich vornimmt.

¹³¹ Erläuterungen zum Solidarpakt II Korb I auf Seite 107 - 108.

Für 2013 ergibt sich im Vergleich zu 2012 folgende Situation zum strukturellen Defizit:

Art	Ist 2012	Ist 2013
<i>Werte in Mio. €</i>		
Gesamteinnahmen	10.297,1	10.900,0
<i>abzüglich Einnahmen aus</i> Krediten am Kapitalmarkt	-	-
Entnahmen aus Rücklagen und Haushaltstechnischen Verrechnungen	223,5	186,8
finanziellen Transaktionen	77,8	54,7
Strukturelle Einnahmen ¹³²	9.995,8	10.658,6
Gesamtausgaben	10.297,1	10.900,0
<i>abzüglich Ausgaben für</i> Zuführungen an Rücklagen und Haushaltstechnische Verrechnungen	261,2	564,8
Tilgungen	-	291,6
Erwerb von Beteiligungen	0,6	107,3
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	19,8	11,8
Darlehensvergaben	52,2	33,7
Strukturelle Ausgaben ¹³³	9.963,3	9.890,9
Struktureller Saldo ¹³⁴	32,5	767,7
<i>abzüglich</i> SoBEZ (Solidarpakt II)	1.040,2	937,6
Strukturelles Defizit ¹³⁵	- 1.007,7	- 169,9

Quellen: 2012 bis 2013: Ist lt. Kassenabschluss
(Abweichungen durch Rundungen)

¹³² Die strukturellen Einnahmen ergeben sich aus den Gesamteinnahmen abzüglich der Einnahmen aus Krediten am Kapitalmarkt, der Entnahmen aus Rücklagen und Haushaltstechnischen Verrechnungen und den finanziellen Transaktionen.

¹³³ Die strukturellen Ausgaben ergeben sich aus den Gesamtausgaben abzüglich der Ausgaben für Zuführungen an Rücklagen und Haushaltstechnischen Verrechnungen, den Tilgungen, dem Erwerb von Beteiligungen, der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen und den Darlehensvergaben.

¹³⁴ Der strukturelle Saldo ergibt sich aus den strukturellen Einnahmen abzüglich der strukturellen Ausgaben.

¹³⁵ Das strukturelle Defizit ergibt sich aus dem strukturellen Saldo abzüglich der SoBEZ (Solidarpakt II).

Die Gegenüberstellung der Jahre 2012 und 2013 zeigt, dass sich die Haushaltslage 2013 deutlich verbesserte. Das strukturelle Defizit sank um 838 Mio. Euro (83,2 %).

Zur Einschätzung dieser Entwicklung gibt der LRH folgende Hinweise:

- Die Verringerung des strukturellen Defizits um 83 % ist das Ergebnis des Wachstums der Einnahmen um 662,8 Mio. Euro. Nur darauf zu vertrauen, dass sich das Wachstum der Einnahmen mittel- und langfristig fortsetzen wird, wird nach Auffassung des LRH nicht ausreichen, um ab 2020 das strukturelle Defizit dauerhaft auf Null reduzieren zu können.
- Nach der Systematik des Stabilitätsrates sind die Gesamtausgaben um Ausgaben für den Erwerb für Beteiligungen (Zeile 11) zu bereinigen. Dahinter steht der Gedanke, dass Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen einmalig und nicht dauerhaft zu leisten sind. Diese Vorgehensweise ist im konkreten Fall für das Jahr 2013 nicht sachgerecht, da die Mittel nicht dem Beteiligungserwerb dienen. Vielmehr stellte das Land als Mitgesellschafter der Flughafen Berlin-Brandenburg GmbH (FBB) Liquidität bereit, um daraus Schallschutz- und Baumaßnahmen zu finanzieren.

Nach der Bereinigung um die Kapitalzuführung an die FBB ist festzustellen, dass die strukturellen Ausgaben 2013 auf dem Niveau des Jahres 2012 verharrten. Die Saldenverbesserung ist ausschließlich auf die Steuermehreinnahmen zurückzuführen.

Strukturelles Defizit
bis 2020 auf Null
reduzieren.

Das günstige Ergebnis 2013 darf daher nicht überbewertet werden. Nach wie vor steht die Landespolitik vor der Aufgabe, bis 2020 das strukturelle Defizit auf Null zu reduzieren. Das MdF selbst kommt in seiner Prognose über die Haushaltsentwicklung zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2020 noch ein Defizit von 300 Mio. Euro bestehen wird. Nach dem Grundgesetz ist die Landesregierung verpflichtet, die Haushalte in einer Übergangsphase bis 2019 so aufzustellen, dass das Land ab 2020 die sog. Schuldenbremse einhalten kann. Gemäß dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2014 kann das Land zwar bis 2018 von weiterhin steigenden Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Allgemeine BEZ ausgehen. Jedoch endet das bestehende System des bundestaatlichen Finanzausgleichs am 31. Dezember 2019. Auch sind die Unsicherheiten über die weitere wirtschaftliche Entwicklung groß. So ist z. B. die Staatsschuldenkrise in Europa noch nicht überwunden.

Der LRH hält daher weiterhin strukturell wirkende Einsparungen insbesondere bei den Konsumausgaben für erforderlich. Das Zeitfenster für die hierfür notwendigen Entscheidungen wird immer kürzer. In der neuen Legislaturperiode müssen die Weichen gestellt werden, damit in fünf Jahren die verfassungsrechtlichen Anforderungen der Schuldenbremse erfüllt werden können.

7.5 *Nettokreditaufnahme, Finanzierungssaldo, Zinsausgaben und Schuldenstand*

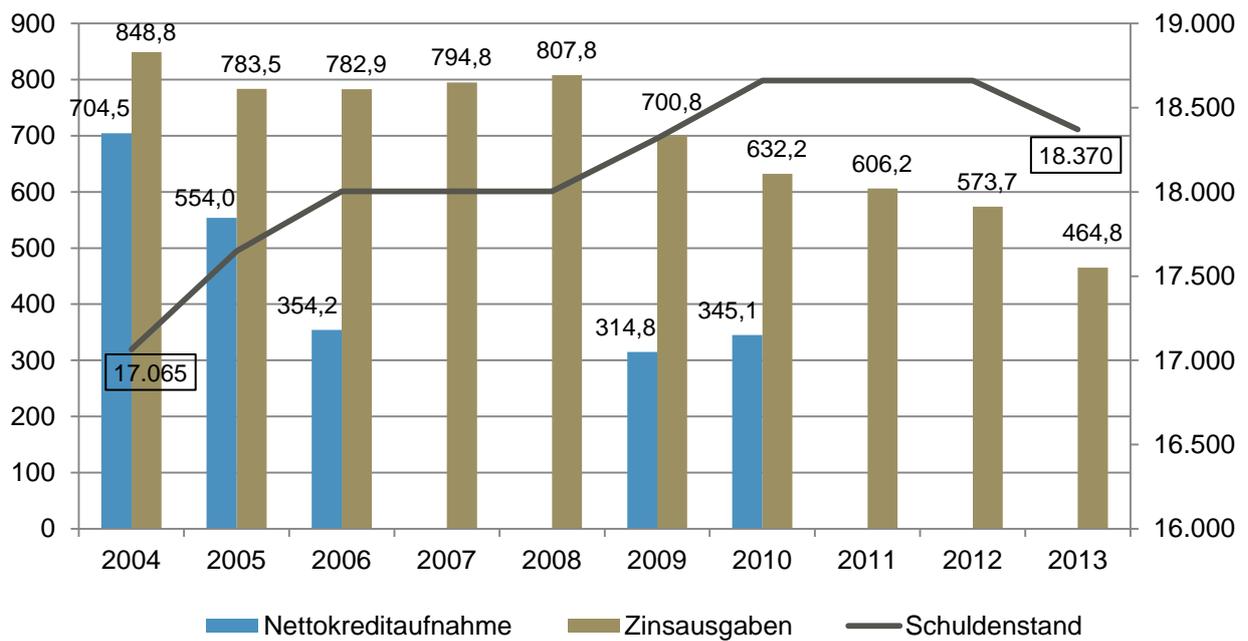
Das Haushaltsjahr 2013 schloss mit einem Haushaltsüberschuss von 583,2 Mio. Euro ab (Haushaltsüberschuss 2012: 44,9 Mio. Euro). Der Finanzierungssaldo¹³⁶ betrug 669,6 Mio. Euro (2012: 37,7 Mio. Euro). Das Land leistete 2013 Zinsausgaben von 464,8 Mio. Euro (2012: 573,7 Mio. Euro). Erstmals tilgte das Land 2013 Altschulden in Höhe von 291,6 Mio. Euro. Die Schulden sanken auf der Grundlage des Jahresabschlusses auf 18.370 Mio. Euro (7.506 Euro je Einwohner¹³⁷).

¹³⁶ Der Finanzierungssaldo errechnet sich aus der Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben.

¹³⁷ Basis der Einwohnerzahl: Ergebnis Zensus 2011.

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

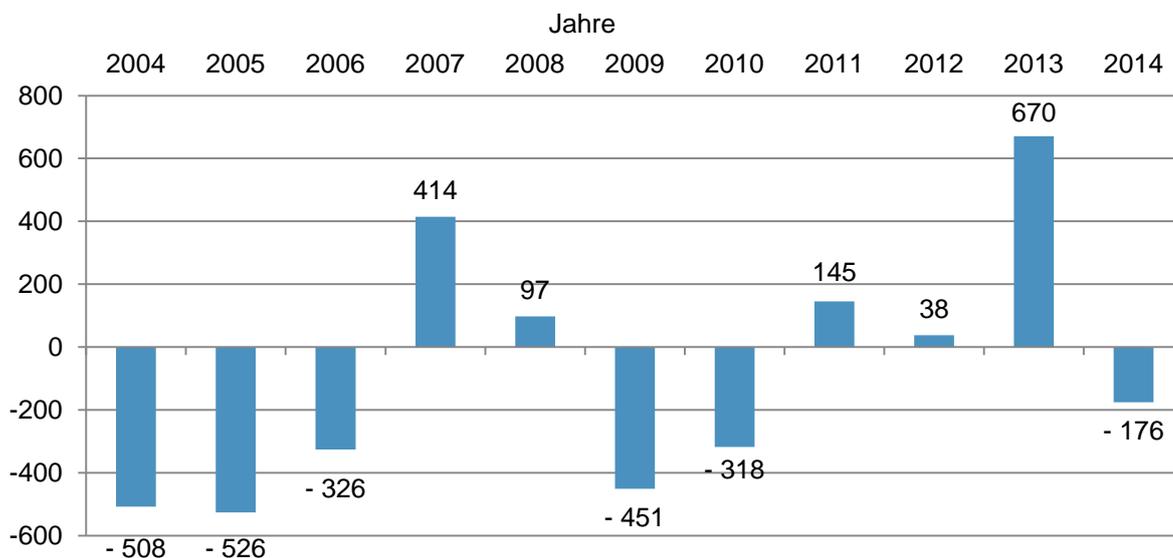
Nettokreditaufnahme, Zinsausgaben und Schuldenstand
von 2004 bis 2013 in Mio. €



Seit 2008 reduzierten sich die Zinsausgaben um mehr als 40 %. Diese Minderausgaben leisteten in diesem Zeitraum den höchsten Beitrag zur Entlastung des Haushaltes und trugen dazu bei, dass das Land in fünf Haushaltsjahren auf eine Nettokreditaufnahme verzichten konnte. Seit dem Beginn der Finanzkrise 2009 fielen die Zinsen auf ein historisch niedriges Niveau. Kurzfristig ist gerade nach der letzten Senkung der Leitzinsen durch die Europäische Zentralbank nicht mit einem signifikanten Zinsanstieg zu rechnen. Gleichwohl ist ein stetiger Abbau von Altschulden eine Absicherung gegen höhere Zinsen. Daher begrüßt es der LRH, dass die Landesregierung den Haushaltsüberschuss 2013 zumindest hälftig dazu nutzte, um Altschulden abzubauen. Er empfiehlt der neuen Landesregierung, den Kurs des Altschuldenabbaus kontinuierlich fortzusetzen. Dessen ungeachtet empfiehlt der LRH dem Land, sich die derzeit günstigen Zinsen für die stetig notwendigen Umschuldungen langfristig zu sichern.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung des jährlichen Finanzierungssaldos in den Jahren 2004 bis 2013 (einschließlich Haushaltsplan 2014).

Entwicklung des Finanzierungssaldos in den Jahren 2004 bis 2014 in Mio. €

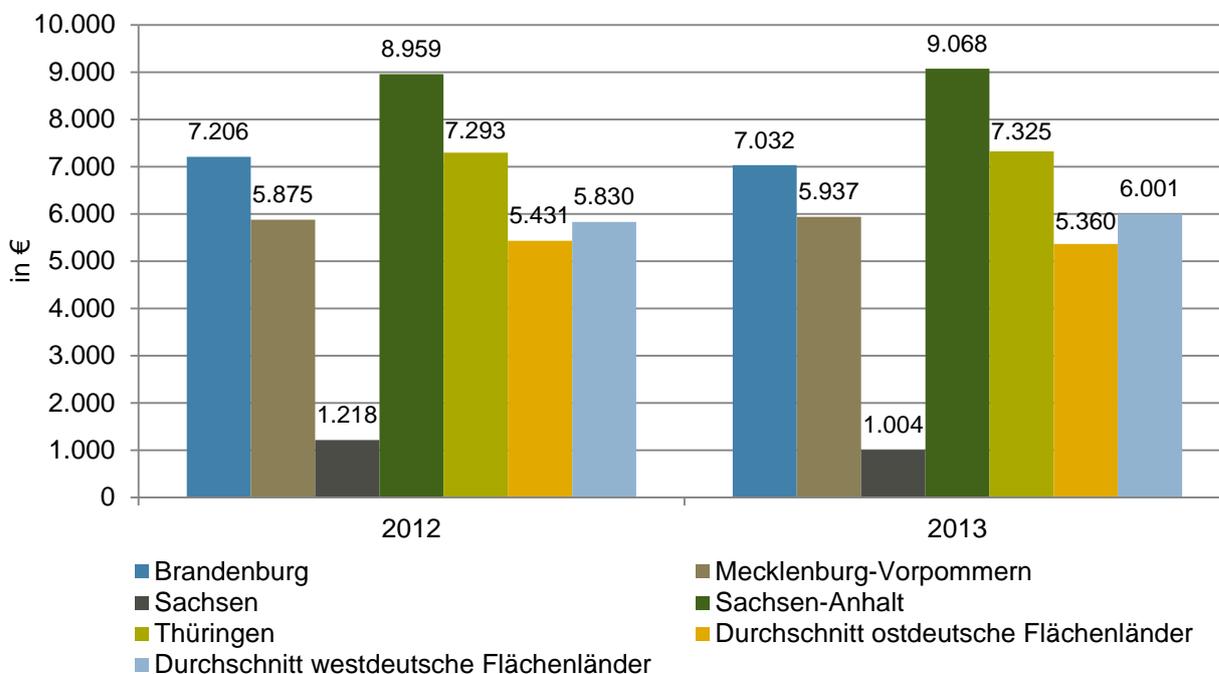


Quellen: 2004 bis 2013: Ist lt. Kassenabschluss
2014: Nachtragshaushaltsplan
(Abweichungen durch Rundungen)

Nach dem Haushaltsplan 2014 werden die bereinigten Ausgaben um 176 Mio. Euro über den bereinigten Einnahmen liegen. Die Landesregierung plant in 2014 keine Nettokreditaufnahme. Der Ausgleich des Haushaltes soll durch Einnahmen aus der Entnahme aus Rücklagen erfolgen.

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

Verschuldung* je Einwohner
zum 31.12.2012 bzw. 31.12.2013



Quellen: Vierteljahresstatistiken über den Schuldenstand am 31. Dezember 2012 bzw. 31. Dezember 2013; eigene Berechnung des LRH (Bevölkerung jeweils zum 30. Juni, nach Zensus 2011)

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

Zum 31. Dezember 2013 betrug der Schuldenstand des Landes Brandenburg je Einwohner 7.032 Euro¹³⁸. Im Vergleich zum Vorjahr ist er um 174 Euro je Einwohner gesunken. Die höchste Verschuldung unter den neuen Ländern wies unverändert mit 9.068 Euro je Einwohner (2012: 8.959 Euro je Einwohner) Sachsen-Anhalt auf. Während die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der ostdeutschen Flächenländer um 71 Euro sank, stieg sie im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer um 171 Euro. Im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer lastete auf jedem Einwohner Brandenburgs eine um 1.031 Euro (2012: 1.376 Euro) höhere Schuldenlast.

Schon an anderer Stelle dieses Berichts hatte der LRH empfohlen, den Abbau der Altschulden kontinuierlich fortzusetzen. Die neue Landesregierung sollte daher an der Absicht ihrer Vorgängerin festhalten, auch zukünftig Haushaltsüberschüsse wenigstens zur Hälfte für den Abbau von Altschulden zu verwenden. Mindestens sollte sie jedoch den Schuldenstand je Einwohner zum 31. Dezember 2013 bis zum Jahr 2020 konstant halten. Dies würde nach Berechnungen des LRH bedeuten, dass die Altschulden um insgesamt gut 600 Mio. Euro bzw. im Schnitt jährlich 82 Mio. Euro abgebaut werden müssten.

Der LRH hatte diesen Vorschlag den Koalitionsparteien im Vorfeld der Koalitionsverhandlungen unterbreitet. Nach dem Koalitionsvertrag will die Landesregierung Haushaltsüberschüsse zunächst dazu nutzen, eine Schwankungsreserve von zehn Prozent des Gesamthaushaltes anzusparen. Dies entspricht einer Milliarde Euro. Erst darüber hinausgehende Haushaltsüberschüsse plant sie je zur Hälfte zur weiteren Verstärkung der Schwankungsreserve und zur Tilgung von Altschulden einzusetzen.

¹³⁸

Da Angaben zum Schuldenstand der Länder nach dem Abschluss des Haushaltsjahres 2013 nicht vorliegen, führte der LRH den Ländervergleich auf der Grundlage der Vierteljahresstatistik über den Schuldenstand am 31. Dezember durch. Der an anderen Stellen im Text für 2013 genannte Schuldenstand je Einwohner Brandenburgs von 7.506 Euro je Einwohner ergibt sich auf der Grundlage der Nettokreditaufnahme zum Abschluss des Haushaltsjahres 2013.

7.6 *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 Förderperiode 2007 bis 2013 basierte auf den Operationellen Programmen des Landes Brandenburg für den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)¹³⁹ und für den Europäischen Sozialfonds (ESF)¹⁴⁰. 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“).

Zur Förderung des ländlichen Raums werden in den Jahren 2007 bis 2013 Mittel des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER)¹⁴¹ eingesetzt. Seine Förderschwerpunkte wurden im Entwicklungsplan für den ländlichen Raum (EPLR) Brandenburgs und Berlins 2007 bis 2013¹⁴² definiert. Die EU stellt Zuweisungen von maximal 1,1 Mrd. Euro zur Verfügung.

¹³⁹ Common Code for Identification (CCI): 2007 DE 16 1 Programme Opérationnel (PO) 002 vom 7. September 2007.

¹⁴⁰ CCI: 2007 DE 05 1 PO 001 vom 5. August 2007, zuletzt geändert durch Beschluss der Kommission vom 29. Februar 2012 [C (2012) 1115 final].

¹⁴¹ Der ELER und der Europäische Fischereifonds (EFF) ersetzen den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds Landwirtschaft (EAGFL) und die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ bzw. den FIAF. ELER und EFF haben eigene rechtliche Grundlagen und sind nicht mehr Teil der Kohäsionspolitik der EU.

¹⁴² CCI: 2007 DE06RP007 vom 5. September 2007, zuletzt geändert durch die „Mitteilung der Kommission zum sechsten Antrag auf Änderung des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum Berlins und Brandenburgs 2007 bis 2013“ vom 22. März 2013.

Die nachfolgende Tabelle bietet einen Überblick zum Stand der Abwicklung der Operationellen Programme und des Entwicklungsplans vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2013.

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	2007-2013	an Plan	2007-2013	2007-2013	an Plan
	in Mio. €	in Mio. €	in %	in Mio. €	in Mio. €	in %
EFRE Ziel „Konvergenz“*	1.878,9	1.489,6	79,3	1.498,7	1.055,0	70,4
ESF Ziel: „Konvergenz“*	802,7	519,9	64,8	620,2	418,0	67,4
EPLR* ¹⁴³	1.469,7	1.213,6	82,6	1.139,6	910,2	79,9
Summe	4.151,3	3.223,1	77,6	3.258,5	2.383,2	73,1

Quelle: *Ministerium der Finanzen, Vorlage 5/14 vom 18. März 2014
an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen
* einschließlich Technische Hilfe
(Abweichungen durch Rundungen)*

Die Tabelle verdeutlicht, dass die EU-Mittel verwaltenden Dienststellen des Landes gut ein Viertel der EU-Mittel erst in den Jahren 2014 und 2015 auszahlen werden. Offensichtlich konzentrierten sie sich bis Ende Dezember 2013 darauf, die bereit gestellten Mittel bis zum Ende der Förderperiode in 2013 rechtsverbindlich festzulegen.

¹⁴³ Für Fördermaßnahmen im Land Berlin wurden im Berichtszeitraum öffentliche Ausgaben von 1,2 Mio. Euro geleistet. Hiervon entfiel auf die EU-Beteiligung ein Anteil von 0,7 Mio. Euro.

Als 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)¹⁴⁴ 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)¹⁴⁵.

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.

¹⁴⁴ CCI: 2007 Cross-Border (CB) 163 PO 011 vom 25. März 2008.

¹⁴⁵ CCI: 2007 CB 163 PO 019 vom 28. März 2008.

7.7 Haushaltswirtschaftliche Quoten

7.7.1 Land Brandenburg

Die haushaltswirtschaftlichen Quoten des Landes stellen sich im Zeitraum 2009 bis 2013 wie folgt dar:

Haushaltswirtschaftliche Quoten ¹⁴⁶					
	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Werte in %</i>					
Steuerdeckungsquote	50,2	52,6	55,7	57,7	61,7
Nettokreditfinanzierungsquote	3,2	3,5	0,0	0,0	0,0
Personalausgabenquote I ¹⁴⁷	20,5	22,0	22,1	22,3	22,8
Personalausgabenquote II ¹⁴⁸	25,7	27,5	27,8	28,0	28,4
Bereinigte Zinssteuerquote	14,0	12,3	11,0	9,9	7,5
Investitionsquote	17,5	16,9	15,8	13,6	13,5

Quellen: 2009 bis 2013: Ist lt. Kassenabschluss
Berechnungen des LRH

Die Steuerdeckungsquote drückt das Verhältnis der Steuereinnahmen zu den bereinigten Ausgaben aus. Infolge der Steuermehreinnahmen stieg sie gegenüber dem Vorjahr von 57,7 % um vier Prozentpunkte auf 61,7 %.

Die Personalausgabenquote I kennzeichnet den Anteil der Personalausgaben (einschließlich personalbezogener Sachausgaben) an den bereinigten Ausgaben. Sie erhöhte sich 2013 im Vergleich zum Vorjahr um 0,5 Prozentpunkte.

¹⁴⁶ Die haushaltswirtschaftlichen Quoten wurden auf der Grundlage der bereinigten Ausgaben bzw. der bereinigten Einnahmen (bereinigte Zinssteuerquote) berechnet.

¹⁴⁷ Anteil der Personalausgaben (einschließlich personalbezogener Sachausgaben) an den bereinigten Ausgaben.

¹⁴⁸ Anteil der Personalausgaben (einschließlich personalbezogener Sachausgaben und der Verlagerungen) an den bereinigten Ausgaben.

Die bereinigte Zinssteuerquote (Anteil der Zinsausgaben an den Einnahmen aus Steuern) sank 2013 von 9,9 % auf 7,5 %.

Die Investitionsquote spiegelt die Relation der investiven Ausgaben (einschließlich Investitionsförderungen) zu den bereinigten Ausgaben wider. Der Anteil der öffentlichen Investitionsausgaben am Landeshaushalt belief sich - nahezu unverändert - gegenüber dem Vorjahr auf 13,5 %. Seit 2009 verringerte sich der Anteil der Investitionen an den bereinigten Ausgaben des Landes um mehr als ein Fünftel.

7.7.2 Ländervergleich

Haushaltswirtschaftliche Quoten werden gebildet, um Haushaltsstrukturen zu vergleichen und daraus Hinweise auf einen haushaltspolitischen Handlungsbedarf abzuleiten. In der nachfolgenden Tabelle werden die haushaltswirtschaftlichen Quoten Brandenburgs denen der ostdeutschen Flächenländer (ohne Brandenburg) und der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein) gegenübergestellt.

Haushaltswirtschaftliche Quoten						
	2012			2013		
	Brandenburg	Ostdeutsche Flächenländer (ohne Brandenburg)	Finanzschwache westdeutsche Flächenländer	Brandenburg	Ostdeutsche Flächenländer (ohne Brandenburg)	Finanzschwache westdeutsche Flächenländer
<i>Werte in %</i>						
Steuerdeckungsquote	53,5	57,0	66,2	57,2	57,2	68,3
Bereinigte Zinssteuerquote	11,4	8,6	11,9	8,7	7,7	10,6
Zinsausgabenquote	6,1	4,9	7,8	5,0	4,4	7,2
Investitionsquote*	14,1	16,2	10,0	14,0	16,7	8,5

Quellen: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 2, 1. bis 4. Vierteljahr 2012 und 2013; eigene Berechnungen

* berechnet auf der Grundlage der Ausgaben der Kapitalrechnung

Der Vergleich verdeutlicht, dass es den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern in 2013 gelungen ist, ihren Anteil der aus Steuern finanzierten Ausgaben um zwei Prozentpunkte zu erhöhen. In allen Ländern ist die Belastung durch die Zinsausgaben infolge der gestiegenen Steuereinnahmen gesunken, am stärksten in Brandenburg um knapp drei Prozentpunkte.

III

Besondere Prüfungsergebnisse
und prüfungsbegleitende Beratungen

Einzelplan 03 Ministerium des Innern

8 Organisation des Lehrbetriebes und IT-Einsatz in der Landesschule und Technischen Einrichtung für Brand- und Katastrophenschutz

Die Landesschule und Technische Einrichtung für Brand- und Katastrophenschutz beachtete bei Beschaffungsmaßnahmen nicht in jedem Fall die vergaberechtlichen Vorschriften. Die Beschaffungsunterlagen waren teilweise unvollständig, Ausnahmetatbestände nicht ausreichend dokumentiert und die Notwendigkeit der Beschaffung nicht nachgewiesen oder deren Begründung nicht ausreichend.

Ein im Jahr 2007 vom damaligen Landesumweltamt übernommenes Störfallmessfahrzeug war bis zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2013 nicht einsatzbereit.

Die unproduktiven Arbeitsstunden in der Werkstatt der Technischen Einrichtung waren mit 19 % im I. Quartal 2013 fast doppelt so hoch wie geplant. Die für die private Nutzung der Werkstätten getroffenen Regelungen beachtete die Landesschule und Technische Einrichtung nicht. Insbesondere wirkte sie nicht auf eine zeitnahe Bezahlung hin und ließ Privatarbeiten durch Nichtberechtigte zu.

Die mithilfe der Kosten- und Leistungsrechnung ermittelten Stundensätze für Instandsetzungs- und Wartungsarbeiten lagen über denen der Gebührenordnung.

Ihre Homepage betrieb die Landesschule und Technische Einrichtung nicht mit der gebotenen Sorgfalt. Ein Mitarbeiter verwendete den Quellcode dieser Homepage für seinen eigenen Internet-Auftritt.

Im Dezember 2011 hatte die Landesschule und Technische Einrichtung ein IT-Sicherheitskonzept erstellen lassen. Die Prüfung ergab, dass wesentliche Sicherheitsmängel nicht abgestellt worden waren.

Für ein landesweites Katastrophenschutzportal ließ die Landesschule und Technische Einrichtung ein Durchführungskonzept mit Prototyp erstellen. Der Landesrechnungshof hatte erhebliche Zweifel daran, ob diese für das Projekt fachlich geeignet war und ob das Gesamtprojekt noch weiterentwickelt werden kann.

Die Landesschule und Technische Einrichtung führte das selbstentwickelte und nicht dokumentierte IT-Verfahren „Lehrgangsmanager“ ein, obwohl ihr die erheblichen Sicherheitsrisiken des Projektes bekannt waren.

8.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte, inwieweit die Organisation des Lehrbetriebes und der Einsatz der Informationstechnik (IT) in der Landesschule und Technischen Einrichtung für Brand- und Katastrophenschutz (LSTE) geeignet waren, den Aus- und Fortbildungsbedarf effizient zu erfüllen und ob Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Gegenstand der Prüfung waren auch Beschaffungsmaßnahmen von Dienst- und Sonderfahrzeugen, die Wirtschaftlichkeit der Technischen Einrichtung sowie die Kosten- und Leistungsrechnung.

8.2 Prüfungsergebnisse

8.2.1 Nichtbeachtung vergaberechtlicher Vorschriften

Der LRH prüfte für die Jahre 2010 bis 2012 zwölf Vorgänge der von der LSTE veranlassten Beschaffungsmaßnahmen mit einem Wertvolumen von 1 Mio. Euro.

Für die vom LRH in seine Prüfung einbezogenen Beschaffungsmaßnahmen der Jahre 2010 und 2011 machte die LSTE grundsätzlich von der Ausnahmeregelung des Konjunkturpaketes II Gebrauch und realisierte alle Vorhaben als Freihändige Vergaben. Im Jahr 2012 galt die Ausnahmeregelung nicht mehr. Trotzdem beschaffte die LSTE drei Atemschutzprüfgeräte im Gesamtwert von 51.700 Euro im Wege der Freihändigen Vergabe. Einen Ausnahmetatbestand für die Freihändige Vergabe trotz Überschreitens der Wertgrenze dokumentierte sie in den Beschaffungsunterlagen nicht.

Beschaffungsunterlagen unvollständig.

Die LSTE beachtete bei Beschaffungsmaßnahmen nicht in jedem Fall die Rechtsvorschriften des öffentlichen Auftragswesens und die Vorgaben des Vergabehandbuchs. Die Beschaffungsunterlagen waren teilweise unvollständig und Ausnahmetatbestände nicht ausreichend dokumentiert. Bei vier Maßnahmen fehlte beispielsweise der Beschaffungsantrag, der insbesondere die Notwendigkeit der Beschaffung begründen soll. Bei einigen Beschaffungsvorgängen war die Notwendigkeit der Beschaffung nicht nachgewiesen oder die Begründung nicht ausreichend. Vorgefundene Angaben wie „Ersatzbeschaffung“ oder „Vorziehen der Beschaffung ...“ begründeten die Notwendigkeit einer Beschaffung nicht.

8.2.2 *Störfallmessfahrzeug über sechs Jahre nicht einsatzbereit*

Messinstrument kaputt - wer bezahlt die Reparatur?

Zum Bestand der LSTE gehörte ein Störfallmessfahrzeug, welches im Jahr 2007 vom damaligen Landesumweltamt¹⁴⁹ übernommen wurde. Dieses Fahrzeug war bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2013 nicht einsatzbereit. Nach Angaben der LSTE waren die Messinstrumente des Fahrzeuges funktionsunfähig. Sie müssten ausgewechselt werden, wofür aber keine Mittel vorhanden wären. Ferner wäre strittig, wer die Finanzierung zu tragen hätte.

8.2.3 *Unproduktive Werkstattstunden doppelt so hoch wie geplant*

Senkung der unproduktiven Arbeitszeit fehlgeschlagen.

Die Instandsetzungsaufträge wurden im Bereich Werkstattorganisation abgerechnet. Der Aufgabenbereich umfasste die Abläufe von der Auftragserstellung bis zur Rechnungslegung. Für die Rechnungslegung wurden die Produktgruppe, das verbrauchte Material und die tatsächlich benötigte Arbeitszeit der Mitarbeiter, die die Arbeiten durchführten, erfasst. Die Daten für die innerbetrieblichen Aufträge ermittelte die LSTE quartalsweise. Damit standen dem Werkstattleiter die für seine Leitungstätigkeit notwendigen Daten zur Verfügung.

¹⁴⁹ Nunmehr: Landesamt für Umweltschutz, Gesundheit und Verbraucherschutz.

Die LSTE setzte sich zum Ziel, den Anteil der unproduktiven Arbeiten an den Gesamtarbeitsstunden unter 10 % zu senken. Für das I. Quartal 2013 legte der Werkstattleiter dem LRH Auswertungstabellen zu den geleisteten Arbeitsstunden vor. Diese wiesen mit 19,2 % etwa einen doppelt so hohen Anteil unproduktiver Arbeitsstunden an den Gesamtarbeitsstunden aus.

8.2.4 *Großzügige Nutzung der Kfz-Werkstatt*

Entsprechend der Dienstanweisung¹⁵⁰ durften Bedienstete der LSTE und deren Verwandte ersten Grades die Kfz-Werkstatt außerhalb der Dienstzeit für Privatarbeiten nutzen. Voraussetzungen waren ein durch den Leiter der LSTE genehmigter Antrag und die Entrichtung einer Gebühr.

Rechnungen
über Monate
nicht bezahlt.

Die Kontrolle des Werkstattbuches durch den LRH am 22. Februar 2013 ergab, dass die Zahlung der Nutzungsgebühr nicht immer zeitnah erfolgte. Insgesamt waren 18 % der Rechnungen des vorangegangenen halben Jahres noch offen; die älteste noch zu begleichende Gebühr für eine Privatnutzung stammte aus dem Monat August 2012. Der verantwortliche Mitarbeiter sagte dem LRH eine umgehende Abstellung dieses Missstandes zu. Bei einer Nachkontrolle in der Werkstatt am 18. Juni 2013 stellte der LRH jedoch erneut fest, dass Privatnutzungen über mehrere Monate nicht bezahlt worden waren.

Arbeiten durch nicht
Berechtigte und
ohne Genehmigung.

Anhand der geprüften Unterlagen war auch ersichtlich, dass die mehrmalige Nutzung der Werkstatt für private Arbeiten durch einen nach der Dienstanweisung nicht Nutzungsberechtigten abgerechnet wurde. Zudem befanden sich während der Erhebungen des LRH mehrere Fahrzeuge, die nicht zum Bestand der LSTE gehörten (private PKW und ein Oldtimer-Feuerwehrfahrzeug), während der Dienstzeit in den Räumen der Kfz-Werkstatt. Genehmigte schriftliche Anträge lagen hierzu nicht vor.

¹⁵⁰ Dienstanweisung Nr. I/00 - Benutzung von Räumen und Einrichtungen durch die Bediensteten der LSTE und Ausleihe von Geräten/Werkzeugen sowie sonstigen beweglichen Mitteln vom 13. März 2012.

8.2.5 *Ermittelte Stundensätze lagen über denen der Gebührenordnung*

Die LSTE wies in einer Kurzanalyse die mithilfe der Kosten- und Leistungsrechnung ermittelten Tagessätze für Lehrgänge und die Stundenverrechnungssätze der Werkstätten, Inspektionen und technischen Abnahmen für die Jahre 2006 bis 2011 aus. Dabei lagen insbesondere die tatsächlichen Stundensätze der Instandsetzungs- und Wartungsarbeiten über denen der Gebührenordnung.

Die LSTE gab an, dass die tatsächlichen Kostensätze bei den Trägern des Brandschutzes nicht umsetzbar wären. In Abstimmung mit dem Ministerium des Innern (MI) habe sie deshalb unter Berücksichtigung „politischer Gesichtspunkte“¹⁵¹ die Gebührensätze gestaffelt.

Der LRH bemängelte bereits in seiner letzten Prüfung im Jahr 2003, dass der politische Wille der Preisgestaltung nicht dokumentiert und somit für den LRH nicht nachvollziehbar war. Wenn die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung nicht zu wirtschaftlich vertretbaren Entscheidungen führen, sah der LRH den Aufwand für deren Erstellung als nicht gerechtfertigt an.

Für die einzelnen Jahre waren z. T. deutliche Schwankungen in den ermittelten Tagessätzen für Lehrgänge zu verzeichnen, wie nachfolgende Beispiele veranschaulichen:

Tagessätze für Lehrgänge	2007	2009	2011
<i>Werte in €</i>			
Seminare und Übungen	18,00	47,54	30,23
Leitstellenausbildung	65,00	99,21	38,29

Quelle: Kurzanalyse der LSTE

Warum schwankten die Tagessätze so stark?

Die LSTE analysierte nicht, welche Gründe zu den erheblichen Schwankungen der ermittelten Werte führten. Sie begründete dies mit fehlenden personellen Kapazitäten.

¹⁵¹ Leistungskatalog der LSTE, Seite 5, Nummer I.0 Buchstabe a), Stand: 1. Januar 2008.

Die LSTE erwog, aus den Daten der Kosten- und Leistungsrechnung des Jahres 2012 eine differenzierte Kostenpflicht nach der Art der Lehrgänge und der Stundenverrechnungssätze ab dem Jahr 2014 einzuführen. Der LRH sah jedoch ohne eine nachvollziehbare Untersuchung der Schwankungen der ermittelten Werte die Aussagekraft der Berechnungen für die Gebührensätze eingeschränkt.

8.2.6 Mitarbeiter nutzte Quellcode der LSTE-Homepage für privaten Internetauftritt

Die LSTE präsentiert sich im Internet mit einer eigenen Homepage unter der Adresse „www.lste.de“. Die Landesregierung Brandenburg gibt allen Ministerien und deren nachgeordneten Einrichtungen und Behörden ein einheitliches Erscheinungsbild (Corporate Design) vor. Die darin festgelegten Regeln sollen ein einheitliches Erscheinungsbild aller Einrichtungen des Landes ermöglichen. Die LSTE orientierte sich bei der Erstellung ihrer Homepage nicht an diesen Vorgaben.

Im Prüfungszeitraum konnten drei Mitarbeiter der LSTE Dateien redaktionell bearbeiten und veröffentlichen. Einer dieser Mitarbeiter führte die Portal-Pflege teilweise außerhalb der Dienstzeit in seiner Privatwohnung mit einem Notebook durch.

Er setzte auf der Seite www.lste.de einen Link (Verknüpfung) auf seine private Homepage. Der Aufbau dieser privaten Homepage wies erhebliche Ähnlichkeiten mit der der LSTE auf:



Abbildung 1: Screenshot der Homepage der LSTE

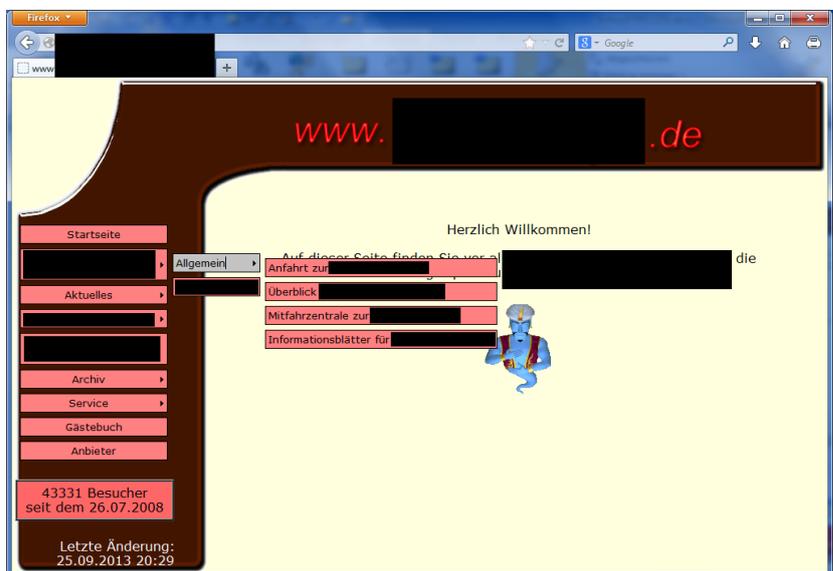


Abbildung 2: Screenshot der Homepage des Mitarbeiters

Private Urlaubsbilder eines Mitarbeiters auf der LSTE-Homepage.

Die Quellcodes beider Seiten waren im Wesentlichen identisch; allerdings waren die Copyright-Angaben der LSTE auf der privaten Seite des Mitarbeiters mit seinen Angaben überschrieben worden.

Der Leitung der LSTE war diese private Web-Seite unbekannt. Eine Genehmigung für die private Nutzung des Quellcodes war nicht erteilt worden.

Die Sinnhaftigkeit und Zulässigkeit der angebotenen Inhalte im Gästebuch des Internetportals der LSTE waren nach Auffassung des LRH mitunter zweifelhaft. Dies betraf etwa private Urlaubsbilder des oben genannten Mitarbeiters und Verweise auf private Filme. Teilweise gab die LSTE über das Gästebuch auch personenbezogene Daten weiter, indem sie beispielsweise Anfragen und Antworten zu Mitarbeitern mit Klarnamen und deren beruflicher Entwicklung veröffentlichte.

Die dem LRH übergebenen Projektunterlagen waren als Dokumentation des IT-Projektes „www.lste.de“ kaum geeignet. Es war insbesondere nicht dokumentiert, wer Inhalte genehmigt und freigegeben hatte. Auch zwei Jahre nach Erstellung des IT-Sicherheitskonzeptes für die LSTE befanden sich alle wesentlichen Dateien nur auf dem Notebook des Mitarbeiters.

8.2.7 *Mängel bei der IT-Sicherheit*

IT-Sicherheitskonzept aus dem Jahr 2011 nicht umgesetzt.

Die LSTE ließ sich im Jahr 2011 ein IT-Sicherheitskonzept erstellen. In diesem wurden zahlreiche Sicherheitsrisiken aufgezeigt. Während der örtlichen Erhebungen konnte die LSTE keine Übersicht über die bis zu diesem Zeitpunkt umgesetzten Maßnahmen vorlegen. Der LRH stellte u. a. fest, dass

- angemahnte Konzepte, wie z. B. ein Notfallmanagement- und ein Kryptokonzept¹⁵², nicht vorlagen,
- die im IT-Sicherheitskonzept benannten Switche (Netzwerkweichen), Server und Datensicherungslaufwerke noch immer in einem Büroraum untergebracht waren,
- ein Kompressor weiterhin nur betrieben werden konnte, wenn zu seiner Kühlung die Kellertür (Zugang zum Serverraum) geöffnet war,
- der gesamte Kellergang vor dem Serverraum als Lager für Druckluftflaschen diente, die eine erhöhte Brandgefahr und ein erhöhtes Sicherheitsrisiko darstellten,

¹⁵² Beim Einsatz kryptographischer Mechanismen sind zahlreiche komplexe Einflussfaktoren zu betrachten. Hierfür soll ein Kryptokonzept erstellt werden, das sowohl technische als auch organisatorische Sicherheitsaspekte betrachtet [Quelle: Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik].

- in einem Serverraum keine Brand- und Wassermelder vorhanden waren, obwohl sich dort ein Heizkörper und Heizungsrohre befanden,
- die Lagerung der Datensicherungsbänder weiterhin in einem Büroraum in einem Büoschrank innerhalb desselben Brandabschnittes wie der Serverraum erfolgte und
- eine zentrale Datensicherung noch nicht umgesetzt war.

8.2.8 *Katastrophenschutzportal*

Die LSTE erhielt vom zuständigen Referat des MI im Jahr 2008 die Aufgabe, ein Durchführungskonzept mit Prototyp für ein landesweites Katastrophenschutzportal erstellen zu lassen. In den Jahren 2010 und 2011 sollte nach positivem Abschluss des Projektes die Umsetzung in einem landesweiten Katastrophenschutzportal erfolgen. Die LSTE stellte Ende Oktober 2008 einen entsprechenden Fördermittelantrag.

Einen Bewilligungsbescheid erließ das MI im Dezember 2009. Darin erkannte es 30.000 Euro für die Beschaffung von Hard- und Software sowie 200.000 Euro für Vergabeleistungen als förderfähig an. Gemäß dem Zuwendungsbescheid sollte die LSTE u. a. die öffentliche Aufschaltung des Portals gewährleisten, da dies zu den Grundvoraussetzungen des Förderprogramms gehörte. Die Realisierung des Gesamtprojektes sollte bis zum Jahr 2011 abgeschlossen sein. In den Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides wies der Zuwendungsgeber darauf hin, dass Ausschreibungskosten nicht förderfähig seien. Die Fördermittel stammten aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)¹⁵³ und dem Einzelplan 03 (MI).

Die LSTE vergab zunächst im Rahmen einer Ausschreibung den Auftrag, die Unterlagen für die Ausschreibung des eigentlichen Projektes zu erstellen. Die hierfür von der LSTE aufgewandten 18.742,50 Euro erkannte das MI in der Folge nicht als förderfähig an.

Den Auftrag für die Erstellung des Durchführungskonzeptes mit Prototyp vergab die LSTE im November 2010 und nahm das Projekt am 21. Juni 2011 ab. Im Ergebnis stellte die Projektleitung fest, dass mit der Erstellung des Durchführungskonzeptes mit Prototyp der Nachweis erbracht worden sei, dass ein landesweites Katastrophenschutzportal realisierbar wäre.

¹⁵³ Ob das Projekt als solches nach EFRE-Kriterien überhaupt förderfähig war, untersuchte der LRH nicht.

LSTE bezweifelte
eigene Fachkom-
petenz.

Im Dezember 2011 legte die LSTE dem MI den Verwendungsnachweis vor und bestätigte, dass lt. Abrechnung Ausgaben in Höhe von 28.480 Euro für die Beschaffung von Hard- und Software entstanden seien. Tatsächlich waren aber keine Ausgaben für diesen Zweck erfolgt. Zudem wies sie 200.000 Euro für Vergabeleistungen aus.

Bei der fachtechnischen Prüfung des Verwendungsnachweises wurden Mängel festgestellt, die die LSTE in der Folgezeit zu beheben versuchte. Besonders die öffentliche Aufschaltung des Portals bereitete der LSTE erhebliche Schwierigkeiten. In diesem Zusammenhang erklärte die LSTE auch, dass sie nur eine begrenzte Fachkompetenz bezogen auf den Aufbau der Geoinfrastruktur besitze. Die Gesamtausgaben inklusive eigener nicht förderfähiger Ausgaben beliefen sich mittlerweile auf 250.000 Euro.

Die LSTE stellte nach Abschluss des Prototypen den Fördermittelantrag für das landesweite Katastrophenschutzportal. Die Fördermittelvergabestelle des MI erklärte hierzu jedoch, dass der Fördermittelantrag für das Nachfolgeprojekt erst nach Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung des ersten Projektes bewilligt werden könne. Daraufhin zog die LSTE ihren Antrag zurück, da eine Realisierung des Gesamtprojektes im vorgegebenen Förderzeitraum bis Ende 2013 nicht mehr erfolgen könne.

MI beabsichtigte
Rückforderung von
Fördermitteln.

Die Fördermittelvergabestelle des MI kam dann im April 2013 zu der Feststellung, dass durch die Rücknahme des zweiten Fördermittelantrages für das eigentliche Katastrophenschutzportal sich die Frage stelle, wie die LSTE die Aktualisierungszyklen des Prototypen in Form von mehreren Versionen realisieren wolle. Sollte dieses Konzept von Seiten der LSTE nicht eingehalten werden, könnte dies aus Sicht des MI die Rückforderungen von Fördermitteln auslösen. Auch habe die LSTE, obwohl sie dies abgerechnet habe, keine Hard- und Software im Rahmen des Projektes beschafft. Da die Angaben der LSTE im Verwendungsnachweis nicht zutreffend seien, werde beabsichtigt, Fördermittel zurückzufordern.

Nach Angaben der LSTE bemühe sich diese inzwischen gemeinsam mit dem Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg um eine Förderung des Gesamtprojektes auf der Grundlage der INSPIRE-Richtlinie¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE).

Der LRH zweifelte daran, ob die LSTE für das Projekt fachlich geeignet war. Sie vertraute mit der Projektarbeit im Wesentlichen fachfremde Mitarbeiter. Einerseits bot die ungenügende Beachtung der Auflagen des Zuwendungsbescheides Anlass zu Kritik; insbesondere bestand aus Sicht des LRH das Risiko des Widerrufs des Zuwendungsbescheides insgesamt. Andererseits könnte in diesem Zusammenhang die falsche Angabe bei der Erstellung des Verwendungsnachweises (fingierte Ausgabe von 28.480 Euro) auch strafrechtliche Relevanz haben. Das langsame Vorantreiben des Projektes führte insgesamt dazu, dass innerhalb von fünf Jahren lediglich ein Prototyp realisiert wurde. Da außerdem nach neuen Fördermitteln gesucht werden muss, ist die Realisierung des Gesamtprojektes ungewiss.

8.2.9 *Einführung eines selbstentwickelten und nicht dokumentierten IT-Verfahrens*

Ehemaliger Mitarbeiter fertigt nach seiner Pensionierung IT-Verfahren „Marke Eigenbau“.

Die LSTE erfasste mit dem IT-Verfahren „Lehrgangsmanager“ die Lehrgangsteilnehmer, deren Zeugnisse für die Erfüllung von Zulassungsvoraussetzungen und die erreichten Prüfungsergebnisse. Es handelte sich hierbei um eine Entwicklung eines ehemaligen Mitarbeiters aus Eisenhüttenstadt, welche er nach seiner Pensionierung Anfang 2010 ohne schriftlichen Vertrag, ohne Pflichtenheft und ohne Vergütung programmierte.

Das IT-Verfahren „Lehrgangsmanager“ wurde zum 1. Januar 2011 eingeführt. In den Unterlagen war dokumentiert, dass der IT-Administrator der LSTE darauf hingewiesen hatte, dass es in der Vergangenheit bei Eigenentwicklungen zu erheblichen Problemen im Betrieb gekommen sei. Er forderte daher den Abschluss eines schriftlichen Vertrages mit konkreten Regelungen zum Aufgabenumfang des Entwicklers. Zudem hielt er die Erstellung eines Pflichtenheftes für erforderlich. Eine Umsetzung dieser Forderungen unterblieb jedoch.

Die LSTE führte das IT-Verfahren „Lehrgangsmanager“ ein, obwohl ihr die erheblichen Sicherheitsrisiken des Projektes bekannt waren. Hinzu kam, dass die LSTE dieses Sicherheitsrisiko selbst mit herbeiführte, indem sie die Betreuung des Verfahrens einem ehemaligen Mitarbeiter ohne schriftlichen Vertrag übertrug.

8.3 *Folgerungen*

Bei künftigen Beschaffungsmaßnahmen hielt der LRH es für geboten, dass die LSTE die Rechtsvorschriften des öffentlichen Auftragswesens und des Vergabehandbuchs konsequent beachtet und insbesondere auch die Dokumentationspflichten erfüllt. Der LRH sah hier auch das MI als Aufsichtsbehörde in der Verantwortung.

Die LSTE sollte ferner prüfen, ob das Störfallmessfahrzeug gebraucht wird und bei Bedarf dessen Einsatzbereitschaft herstellen.

Der LRH regte an, dass die Werkstattleitung die erhobenen Kennziffern auswertet, um vorhandene Schwachstellen zu erkennen und zu mindern. Sie sollte Maßnahmen einleiten, um geplante Zielsetzungen zu erreichen. Bei der Privatnutzung der Werkstätten forderte der LRH die LSTE auf sicherzustellen, dass die Bezahlung der Gebühren zeitnah erfolgt und Privatarbeiten durch nicht Nutzungsberechtigte unterbunden werden.

Bezüglich der Gebührensätze erachtete der LRH es als notwendig, dass zumindest für die privatwirtschaftlichen Unternehmen kostendeckende Preise in Rechnung gestellt werden und in den anderen Bereichen eine Anpassung geprüft wird. Dazu sollten auch die Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung genauer analysiert werden.

Der LRH erwartete, dass die LSTE die aufgezeigten Mängel bei ihrem Internet-Auftritt beseitigt. Wegen der ungenehmigten Verwendung des im Eigentum der LSTE befindlichen Quellcodes der Homepages bat er um Prüfung von dienstrechtlichen Maßnahmen. Ferner erwartete er die zügige Umsetzung der ausstehenden Maßnahmen zur Herstellung der IT-Sicherheit im gesamten Bereich der LSTE.

Inwieweit das Gesamtprojekt Katastrophenschutzportal nunmehr im INSPIRE-Programm unter Einbindung des Landesbetriebes Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg weiterentwickelt werden kann, war für den LRH fraglich. Er forderte daher die LSTE auf zu prüfen, ob sie sich tatsächlich in der Lage sieht, dieses Projekt weiter zu realisieren.

Im Hinblick auf die Erfahrungen mit dem IT-Verfahren „Lehrgangsmanager“ empfahl der LRH, künftig auf Eigenentwicklungen weitestgehend zu verzichten und die Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik - Leitlinien und gemeinsame Maßstäbe für IuK-Prüfungen - (IuK-Mindestanforderungen 2011) zu beachten.

8.4 *Stellungnahme*

Das MI hat die Feststellungen des LRH anerkannt. Es hat über Maßnahmen berichtet, um die Hinweise und Empfehlungen des LRH umzusetzen sowie die aufgezeigten Mängel abzustellen. Zudem hatte die LSTE bereits während der örtlichen Erhebungen die künftige Beachtung der einschlägigen Vorschriften zugesagt und bestehende Unzulänglichkeiten teilweise abgestellt.

Das MI hat u. a. mitgeteilt, dass ab dem zweiten Quartal 2013 der Anteil unproduktiver Arbeiten im Werkstattbereich bei ca. 10 % lag. Beginnend im vierten Quartal 2014 wolle die LSTE für die Werkstätten auswertbare Kennziffern und Leistungsparameter benennen, die eine nachhaltige Leistungs- und Effektivitätsbewertung zulassen. Die private Nutzung der Werkstätten wurde mit sofortiger Wirkung untersagt und ausstehende Nutzungsgebühren beglichen.

Ferner werde die LSTE in ihrer Bewertung der Ergebnisse aus der Kosten- und Leistungsrechnung stärker auf die Ursachen der Jahresschwankungen eingehen. Die Qualität und somit der Umfang der Analyse sollen erhöht und belastbare Ergebnisse erreicht werden.

Das MI hat darüber berichtet, dass die Mängel in den Serverräumen beseitigt wurden. Die Testphase zu einer zentralen Datensicherung sei abgeschlossen und eine Servicevereinbarung mit dem Zentralen IT-Dienstleister in Vorbereitung.

Beim Katastrophenschutzportal sehe sich die LSTE nicht in der Lage, eine Weiterentwicklung des Prototyps ohne umfassende Unterstützung und Mitwirkung der Landesverwaltung und der Nutzer vorzunehmen. Derzeit liefen gemeinsame Anstrengungen den Prototypen zu qualifizieren.

8.5 *Schlussbemerkungen*

Der LRH stellte fest, dass im Werkstattbereich und beim Einsatz der Informationstechnik Verbesserungen notwendig sind. Bei den Beschaffungsmaßnahmen gilt es insbesondere, die Vollständigkeit der Beschaffungsunterlagen sicherzustellen und die Dokumentationspflichten besser zu erfüllen. Verbesserungen sind auch bei der Wirtschaftlichkeit der Technischen Einrichtung sowie der Kosten- und Leistungsrechnung erforderlich.

Der LRH erkennt an, dass das MI und die LSTE aus der Prüfungsmitteilung die notwendigen Schlussfolgerungen gezogen haben. Er erwartet eine zügige und konsequente Umsetzung der zugesagten Maßnahmen.

Einzelplan 04 Ministerium der Justiz

9 Zuwendungen zum Projektfeld „Haftvermeidung durch soziale Integration“

Das Ministerium der Justiz förderte im Wege der Kofinanzierung Projekte zur Haftvermeidung mit jährlich knapp 400.000 Euro.

Das Ministerium der Justiz dokumentierte das Vorliegen eines erheblichen Landesinteresses an der Förderung und die Auswahl der antragsberechtigten Träger nicht.

Konkrete Förderziele, die als Grundlage für eine Erfolgskontrolle hätten dienen können, legte das Ministerium der Justiz nicht fest.

Die Förderung war als Fehlbedarfsfinanzierung angelegt. Gleichwohl erfolgte in der Regel eine Förderung der gesamten zuwendungsfähigen Ausgaben, so dass tatsächlich eine Vollfinanzierung vorlag. Die Zuwendungsempfänger mussten sich nicht an der Finanzierung der von ihnen durchgeführten Projekte beteiligen.

Der in den Zuwendungsbescheiden angegebene Zuwendungszweck war nicht erreichbar. Dessen Zielsetzung war fehlerhaft formuliert, zu Qualität und Umfang waren keine Festlegungen getroffen worden. Auf diese Weise waren weder begleitende noch abschließende Erfolgskontrollen möglich.

Das Ministerium der Justiz reagierte nicht auf Anzeichen, die zu einer Neuausrichtung beziehungsweise Reduzierung der Förderung hätten führen können. So berichteten Zuwendungsempfänger ausdrücklich über das Scheitern einzelner Maßnahmen. Auch berichteten sie, dass ihre Beratungsleistungen kaum noch nachgefragt würden und sie „Teilnehmenden-Akquise“ betreiben müssten.

Eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung betrieb im Auftrag einer Aktiengesellschaft - diese war Zuwendungsempfängerin - einen „Zentrale[n] Informationsdienst für die Ausbildungs- und Beschäftigungsintegration von Menschen, deren Entlassung bevorsteht sowie von Haftentlassenen und Haftgefährdeten“. Zu der dazu geführten Datenbank existierte keine hinreichende Dokumentation und die Rechte an der Datenbank waren nicht für das Land gesichert. Unklar ist, ob Aufwand und Nutzen der Datenbank in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

9.1 Prüfungsgegenstand

Das Projekt „Haftvermeidung durch soziale Integration“ (HSI) besteht seit 2002. Im Rahmen eines Netzwerkes bündeln 16 Maßnahmeträger ihre Aktivitäten. Davon sind 14 Träger der freien Straffälligenhilfe und zwei Maßnahmeträger im Rahmen des Projektes „Informationsmanagement und Netzwerkkoordination“ tätig.

Die Zielgruppen des Projektes HSI sind:

- straffällige Menschen, die zu einer Jugend- bzw. Freiheitsstrafe verurteilt wurden, während der Zeit ihrer Inhaftierung und nach der Haftentlassung (Projektfeld „Anlauf- und Beratungsstellen“),
- Geldstrafenschuldner, die nicht in der Lage sind, ihre Geldstrafe zu tilgen und Gelegenheit erhalten, die drohende Ersatzfreiheitsstrafe durch gemeinnützige Arbeit abzuwenden (Projektfeld „Arbeit statt Strafe“) und
- kriminell gefährdete Jugendliche und Heranwachsende, die als Reaktion auf bereits begangene Taten freiheitsentziehende Sanktionen zu erwarten haben (Projektfeld „Ambulante, soziale und berufsorientierende Angebote“).

Die Europäische Kommission stellte Fördermittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) für HSI zur Verfügung. Das Ministerium der Justiz (MdJ) kofinanzierte die Zuwendungen. Das Förderverfahren wickelte die Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg GmbH (LASA) ab.

9.2 *Prüfungsergebnisse*

9.2.1 *Mangelhafte Dokumentation durch das MdJ*

Erhebliches Landesinteresse an der Förderung?

Zuwendungen dürfen nur dann an Stellen außerhalb der Landesverwaltung vergeben werden, wenn das Landesinteresse ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Dass eine Förderung durch das Land wünschenswert oder sinnvoll ist, rechtfertigt allein noch keine Zuwendung.

Das MdJ erklärte gegenüber dem Landesrechnungshof Brandenburg (LRH), das Vorliegen eines erheblichen Landesinteresses an der Förderung geprüft zu haben. Aus den dem LRH im Verlauf der Prüfung vorgelegten Unterlagen ging dies nicht hervor. Abwägungen dahingehend, ob die Aufgaben tatsächlich durch externe Maßnahmenträger besser als etwa durch die Sozialen Dienste der Justiz erledigt werden können, waren nicht dokumentiert.

Das MdJ erklärte, die Sozialen Dienste der Justiz leisten lediglich eine flankierende Lebenshilfe und fürsorgerische Betreuung. Jobcenter und die Bundesagentur für Arbeit wären erst zuständig, wenn der Strafgefangene entlassen sei, also dem Arbeitsmarkt auch tatsächlich zur Verfügung stünde.

Potentielle HSI-Maßnahmeträger für die HSI-Projektfelder „Arbeit statt Strafe“ und „Anlauf- und Beratungsstellen“ in der Förderperiode 2007 bis 2013 konnten sich auf einen Aufruf des MdJ zu Interessenbekundungen bewerben.

Nach Auskunft des MdJ wurden die Prüfungen anhand eines einheitlichen Bewertungsschemas vorgenommen und sodann der Kreis der antragsberechtigten Träger festgelegt. Es konnte jedoch weder die Schemata noch Dokumente über den Auswahlprozess vorlegen. Als Grund hierfür nannte es u. a. Bearbeiterwechsel.

Hinsichtlich des Projektfeldes „Ambulante, soziale und berufsorientierende Angebote“ erklärte das MdJ, alle Jugendämter des Landes Brandenburg um die Benennung geeigneter freier Träger gebeten zu haben. Zudem sollten die Jugendämter diese Träger veranlassen, „prüffähige Konzeptionen für die Durchführung von sozialen Trainingskursen“ einzureichen. Auch hierzu fehlten Dokumentationen.

9.2.2 *Unkonkret formuliertes Förderziel*

Keine Vorgabe von Beratungs- oder Vermittlungsquoten.

Ein Förderziel muss eindeutig formuliert und überprüfbar sein. Soweit erforderlich, ist es im Lauf der Zeit an Entwicklungen (z. B. Veränderung der Gefangenenzahlen) anzupassen.

Das MdJ formulierte das Förderziel folgendermaßen:

„Ziel der Förderung ist eine arbeitsmarktliche und soziale Integration von Strafgefangenen, jungen haftgefährdeten Straftätern, Haftentlassenen sowie zu Geldstrafe Verurteilten, die zur Abwendung der Ersatzfreiheitsstrafe gemeinnützige Arbeiten verrichten. Die Förderung von integrations- und berufsfördernden Maßnahmen zielt auf die Erhöhung der Arbeitsmarktchancen für diese Gruppe.

Auf noch im Interessenbekundungsverfahren geforderte Beratungs- und Vermittlungsquoten¹⁵⁵ wurde kein Bezug mehr genommen.

Auf Grund dieser nur allgemein gehaltenen Vorgaben des MdJ war es der LASA nicht möglich, gegenüber den Zuwendungsempfängern konkretere Zielvorgaben zu formulieren.

9.2.3 *Keine Beteiligung der Zuwendungsempfänger an der Finanzierung*

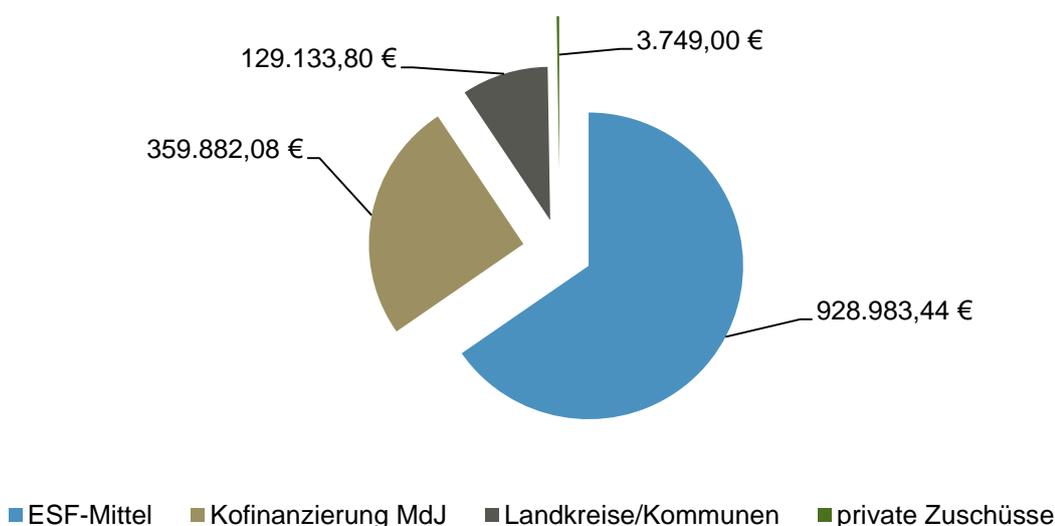
Mehr als 99 % der Mittel vom Staat.

Den Zuwendungsempfängern war auf Grund der im Aufruf zu Interessenbekundungen enthaltenen Anforderung „Interessierte Träger sollten sich zur Finanzierung des Fehlbedarfs ... um weitere Eigen- und Drittmittel (z. B. Mittel der Arbeitsagenturen, Kommunen, Geldbußen, Stiftungsmittel u. a.) bemühen“ bekannt, dass von ihnen eine angemessene Beteiligung in Form von Eigenmitteln oder von Initiativen beim Einwerben von Drittmitteln erwartet wurde. Dennoch wurde in der weit überwiegenden Anzahl der Fälle der Bedarf (zuwendungsfähige Gesamtausgaben) ausschließlich durch öffentliche (Förder-) Mittel gedeckt: Neben der kommunalen Ebene förderte das MdJ bzw. die LASA den verbleibenden Betrag (100 % Fehlbedarfsfinanzierung, was einer Vollfinanzierung entsprach).

¹⁵⁵ Im Interessenbekundungsverfahren formulierte das MdJ u. a. folgende Anforderungen: das Erreichen von 360 Teilnehmern pro Mitarbeiter und Jahr (beim Projektfeld „Arbeit statt Strafe“) bzw. von 100 Teilnehmern pro Mitarbeiter und Jahr (Projektfeld „Anlauf- und Beratungsstellen“) sowie Vermittlung von mindestens 25 % (Projektfeld „Arbeit statt Strafe“) bzw. 15 % (Projektfeld „Anlauf- und Beratungsstellen“) der Teilnehmer in Beschäftigung, sozialversicherungspflichtige Arbeit oder Ausbildung.

Für das Jahr 2010 machte der Eigenanteil der Zuwendungsempfänger an den gesamten Bewilligungen etwa 2,6 % aus, wie nachfolgender Grafik zu entnehmen ist:

Beispiel: Bewilligung 2010 gesamt



Quellen: LASA, www.hsi-zabih.de

Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden, Zinsen und Geldauflagen verwendeten die Zuwendungsempfänger anderweitig.

Die staatliche Förderung stellte insgesamt die Haupteinnahmequelle der Zuwendungsempfänger dar. Des Weiteren erwirtschafteten sie Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen, Zinsen, Geldauflagen und vor allem Spenden. Diese Mittel vereinnahmten sie im allgemeinen Haushalt und nutzten sie - nach Auskunft der jeweiligen Mitarbeiter - für andere Zwecke oder für die Bildung von Rücklagen. Den geförderten HSI-Projekten flossen die Mittel jedenfalls nicht zu.

Das MdJ erhob hiergegen keine Einwände. Es war vielmehr der Auffassung, die Träger hätten ausschließlich Interessen des Landes umgesetzt. Der Durchführung der Maßnahmen durch die Zuwendungsempfänger hätten keine wirtschaftlichen Interessen zugrunde gelegen. Soweit sie Spenden oder Geldauflagen empfangen, könnten sie dieses Geld nach Belieben verwenden.

9.2.4 *Zuwendungszweck nicht erreichbar, Erfolgskontrolle unmöglich*

Vermischung der einzelnen Projektziele.

Ein Zuwendungsbescheid muss u. a. die genaue Bezeichnung des Zuwendungszwecks enthalten. Der Zuwendungszweck muss nach Zielsetzung, Qualität und Umfang so eindeutig und detailliert festgelegt werden, dass er auch als Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle dienen kann. Bei der HSI-Förderung lautete der Zuwendungszweck stets:

„Der Zweck der Maßnahme ist erfüllt, wenn durch Beratung, Begleitung und Vermittlung ein passgenauer Übergang in berufliche Qualifizierung oder Arbeit ermöglicht wird bzw. das Ziel einer arbeitsmarktlichen und sozialen Integration von Strafgefangenen, jungen haftgefährdeten Straftätern, Haftentlassenen sowie und [sic!] zu Geldstrafe Verurteilten, die zur Abwendung der Ersatzfreiheitsstrafe gemeinnützige Arbeiten verrichten, erreicht wird.“

Der so formulierte Zuwendungszweck stellt eine Vermischung der Ziele der drei HSI-Projektfelder „Anlauf- und Beratungsstellen“, „Arbeit statt Strafe“ und „Ambulante, soziale und berufsorientierende Angebote“ dar. Mit jedem einzelnen Zuwendungsbescheid wurden jedoch Mittel für die Durchführung eines Projektes im Rahmen von nur einem der drei Projektfelder bewilligt. Somit war jeweils nur ein Teil des festgelegten Zuwendungszwecks auf die konkrete Förderung anwendbar. Der Zuwendungszweck war insgesamt nicht erreichbar.

Zu „Qualität und Umfang“ wurden keine Festlegungen getroffen. Da auch ein klar formuliertes Förderziel fehlte (siehe Tz. 9.2.2), hätte es nahe gelegen, die im Aufruf zu Interessenbekundungen enthaltenen Zielvorgaben (Beratungs- und Vermittlungsquote) in die Zuwendungsbescheide aufzunehmen. Das MdJ war dagegen der Auffassung, die Qualität von sozialer Arbeit sei einer Bewertung nur schwer zugänglich. Es vergab damit über zehn Jahre die Möglichkeit zu überprüfen, ob und ggf. welchen Erfolg die von ihm geförderten Projekte erbrachten.

9.2.5 *Keine Reduzierung der Förderung trotz Anhaltspunkten hierfür*

Keine Vermittlungserfolge.

Die Zuwendungsempfänger mussten die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel in einem Verwendungsnachweis darlegen. Da die Zuwendungsempfänger keine Vorgaben hinsichtlich Teilnehmerzahl und Vermittlungsquote hatten, berichteten sie nur allgemein über den im Zuwendungsbescheid geforderten „passgenaue[n] Übergang in berufliche Qualifizierung oder Arbeit“.

In den Sachberichten fanden sich u. a. folgende Hinweise zu den Ergebnissen der fachlichen Arbeit mit den Maßnahmeteilnehmern:

- „Am [Träger]-Standort Wriezen wurde in den letzten Jahren nach der Entlassung von den Klienten der Kontakt oft direkt abgebrochen.“¹⁵⁶
- „Bedarfe der Betriebe und unser „Angebot“ an Arbeitnehmern können ... nur äußerst selten zeitnah in Übereinstimmung gebracht werden.“¹⁵⁷
- „Im September 2010 nahmen Haftentlassene unserer Region an dem ‚Aktionstag Zeitarbeit‘ teil, ließen sich als Interessenten für bestimmte Jobangebote registrieren und fertigten mit unserer Unterstützung Bewerbungsunterlagen, die jedoch in keinem Fall zu einem Vermittlungserfolg führten.“¹⁵⁸

Immer weniger Interesse an den Beratungsangeboten.

Der im Zuwendungsbescheid geforderte „passgenaue Übergang in berufliche Qualifizierung oder Arbeit“ konnte hier offensichtlich nicht erreicht werden. Dies mag zwar die Förderung als solche nicht in Frage stellen. Gleichwohl hätte das MdJ nach Auffassung des LRH die Ausführungen zum Anlass nehmen müssen, Umfang und Ausrichtung der Förderung zu hinterfragen.

¹⁵⁶ Aus dem Jahresbericht 2011 des Zuwendungsempfängers A.

¹⁵⁷ Aus dem Jahresbericht 2011 des Zuwendungsempfängers B.

¹⁵⁸ Aus dem Jahresbericht 2010 des Zuwendungsempfängers B.

Zwei Zuwendungsempfänger schilderten in ihren Sachberichten, dass die Nachfrage nach ihren Leistungen im Laufe der Zeit immer geringer wurde. Statt Strafgefangene und Haftbedrohte zu beraten, betrieben sie „Teilnehmenden-Akquise“:

- „... im zweiten Halbjahr konnte mangels Teilnehmer kein weiterer Kurs durchgeführt werden. ... Seit Mitte 2011 ist jedoch ein stetiger Rückgang geeigneter Klienten zu konstatieren. ... Die Teilnehmenden-Akquise in den ambulanten Angeboten ist nach wie vor ein wesentlicher Schwerpunkt der Arbeit.“¹⁵⁹
- „War es zuvor eher so, dass sich Teilnehmende in Warteliste [sic!] für [die Maßnahme] befanden, ging es nun darum, die Netzwerkarbeit zu vertiefen, um die Akquisition erfolgreich zu verstärken.“¹⁶⁰

Vor dem Hintergrund dieser Schilderungen hätten sich dem MdJ Überlegungen zur Reduzierung der Förderung geradezu aufdrängen müssen. Das MdJ war aber der Auffassung, die Nichterreichung der sich von den Zuwendungsempfängern selbst vorgenommenen Ziele könne viele Ursachen haben und ließe nicht unbedingt Rückschlüsse auf die Erreichung der vom Land mit der Gewährung der Förderung verfolgten Ziele zu. Gleichwohl werde es die Sachberichte der Zuwendungsempfänger verstärkt dazu nutzen, „den Umfang und Ausrichtung der Förderung zu gestalten“.

9.2.6 *Mängel bei der Datenbank „ZABIH“*

Keine
Dokumentationen
zur IT-Sicherheit.

Eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) betrieb im Auftrag einer Aktiengesellschaft - diese war Zuwendungsempfängerin - einen „Zentrale[n] Informationsdienst für die Ausbildungs- und Beschäftigungsintegration von Menschen, deren Entlassung bevorsteht sowie von Haftentlassenen und Haftgefährdeten“ (ZABIH). Durch den Einsatz der ZABIH-Datenbank sollte landesweit die Qualifizierung, Beschäftigung und Arbeitsvermittlung der Zielgruppe unterstützt werden.

Die GmbH betrieb die Datenbank auf der Grundlage eines Mietvertrages. Es existierten keine Regelungen zum Eigentum der Datenbank, z. B. im Insolvenzfall des Betreiberunternehmens. Auch fehlten Dokumentationen zur IT-Sicherheit und über Datensicherungen. Eine Verpflichtung zur Pflege der Datenbank gab das MdJ den Zuwendungsempfängern nicht auf. Seit 2006 fand keine Evaluation der Datenbank statt.

¹⁵⁹ Aus dem Jahresbericht 2011 des Zuwendungsempfängers A.

¹⁶⁰ Aus dem Jahresbericht 2011 der Zuwendungsempfängerin C.

Der LRH bat, die bisher fehlenden Regelungen zum Eigentum und zur IT-Sicherheit der ZABIH-Datenbank zu erarbeiten. Er empfahl zudem, zu untersuchen, ob Aufwand und Nutzen der Datenbank in einem angemessenen Verhältnis stehen.

9.3 *Folgerungen*

Der LRH mahnte nachdrücklich eine nachvollziehbare Dokumentation beim MdJ an. Eine solche hätte sich auch mit der Frage befassen können, ob eine Beratung durch das Jobcenter tatsächlich erst bei Eintritt von Arbeitslosigkeit möglich ist. Auch die Entscheidung über die Auswahl der Träger für das Projektfeld „Ambulante, soziale und berufsorientierende Angebote“ hätte durch entsprechende Dokumentation transparent gestaltet werden sollen. Im laufenden Förderjahr 2014 dokumentierte das MdJ im Rahmen der "verbindlichen Hinweise" das erhebliche Landesinteresse.

Der LRH teilt nicht die Auffassung des MdJ, wonach von den Zuwendungsempfängern keine finanzielle Beteiligung erwartet werden könne, weil sie kein eigenes wirtschaftliches Interesse an der Durchführung der Maßnahmen hätten. Entscheidend für die Beteiligung des Zuwendungsempfängers ist vielmehr einerseits seine eigene finanzielle Leistungsfähigkeit; hierfür sind Spenden und Geldstrafen ebenso zu berücksichtigen wie Mitgliedsbeiträge, Zinseinnahmen und Rücklagen. Andererseits ist das Interesse des Zuwendungsempfängers an der Durchführung der Maßnahme zu berücksichtigen. Dies dürfte bei Vereinen, die z. T. das Interesse an der Straffälligenhilfe bereits im Vereinsnamen abbilden, gegeben sein. Schließlich erscheint es auch wenig plausibel, wenn Straffälligenhilfsorganisationen in den Genuss einer Vollfinanzierung kommen, während andererseits z. B. Opferhilfevereine regelmäßig ein Eigenanteil abverlangt wird.

Im Zusammenhang mit der Prüfung des LRH begann das MdJ, ab dem Förderzeitraum 2014 den Zuwendungszweck ausführlicher zu beschreiben. Insbesondere ließ es Zielzahlen für die Teilnehmeranzahl und die Vermittlungsquote in die Zuwendungsbescheide aufnehmen.

Hinsichtlich der Datenbank „ZABIH“ strebt das MdJ nunmehr eine Übertragung der Eigentumsrechte an das MdJ an. Die IT-Sicherheit soll gemäß den Vorgaben für den Betrieb einer Datenbank entsprechend den Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik gewährleistet werden.

9.4 *Stellungnahme MdJ*

Das MdJ hat erklärt, es habe das erhebliche Landesinteresse an der Förderung geprüft, es jedoch versäumt, „dieses ausdrücklich zu dokumentieren“.

Nach Auffassung des MdJ sei der Zweck der Zuwendung für die betroffenen Träger durch Auslegung feststellbar und damit auch erreichbar gewesen.

Eine Beteiligung der Zuwendungsempfänger an der Finanzierung hat das MdJ weiterhin abgelehnt, auch weil die Träger keine Gewinne erzielen würden.

Das MdJ hat die Auffassung vertreten, es habe keine Anhaltspunkte zur Reduzierung oder Neuausrichtung der Förderung gehabt, da die Zuwendungsempfänger lediglich „über Schwierigkeiten und Herausforderungen in der Praxis der alltäglichen Arbeit mit straffälligen Menschen“ berichtet hätten.

Darüber hinaus sei „Teilnehmenden-Akquise“ Bestandteil der Arbeit der Träger.

9.5 *Schlussbemerkungen*

Das MdJ fördert im Wege der Kofinanzierung seit dem Jahr 2000 verschiedene Projekte zur Haftvermeidung. Die Auswahl der hiermit beauftragten Projektträger konnte der LRH nur schwer nachvollzogen werden. Da das MdJ es über mehr als zehn Jahre versäumte, konkrete Zielvorgaben für die einzelnen Teile des Projektes HSI vorzugeben, konnte es bis zu dem vom LRH geprüften Zeitraum auch keine Erfolgskontrolle durchführen.

Mangels Erfolgskontrollen konnte das MdJ auch keine Ziellanpassung vornehmen. Eine solche hätte zumindest in Betracht gezogen werden können, da im Förderzeitraum die Zielgruppe erheblich abnahm: Die Zahl der Gefangenen sank um fast 30 %, diejenige der zu Freiheitsstrafen verurteilten Jugendlichen um über 60 % und diejenige der zu Geldstrafen Verurteilten um nahezu 36 %.

Das MdJ und die LASA haben dafür Sorge zu tragen, dass die Zuwendungsempfänger Einnahmen aus Spenden¹⁶¹, Geldauflagen oder z. B. auch aus der verzinslichen Geldanlage anteilig für die Finanzierung der HSI-Projekte einsetzen. Dies hat mindestens in dem Maße zu erfolgen, das dem Verhältnis der Tätigkeit im Rahmen der HSI-Projekte zur übrigen Tätigkeit des Zuwendungsempfängers entspricht.

¹⁶¹ Ausgenommen zweckgebundene Spenden.

Der LRH teilt nicht die Auffassung des MdJ, der Zuwendungszweck wäre in den Zuwendungsbescheiden bereits dann ausreichend genau formuliert, wenn er durch Auslegung bestimmbar sei. Er begrüßt, dass das MdJ im Zusammenhang mit der vorliegenden Prüfung begonnen hat, erste messbare Ziele vorzugeben. Der LRH mahnt hier weiterhin eine dauerhafte Anstrengung durch das MdJ an. Dies dient dem Zweck einer wirtschaftlichen Mittelverwendung ebenso, wie es dem Entstehen von Rückforderungsansprüchen des ESF vorbeugt. Vor allem aber kann nur so eine qualitativ angemessene Arbeit für die inhaftierten bzw. von Haft bedrohten Menschen sichergestellt werden.

Einzelplan 06

Ministerium für Wissen- schaft, Forschung und Kultur

10 Musikakademie Rheinsberg

Endlich kommt zusammen, was zusammen gehört. Musikakademie Rheinsberg GmbH und Kammeroper Schloss Rheinsberg GmbH haben im August 2014 fusioniert.

Zuvor prüfte der Landesrechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Musikakademie. Es gibt erhebliche Zweifel an einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung der Musikakademie Rheinsberg. Die Akademie erfüllte ihre Buchführungspflicht nicht. Sie verwendete Mittel zweckwidrig. Sie beachtete vergaberechtliche Vorschriften nur unzureichend. Fahrtenbücher fehlten oder waren unvollständig, Dienstreisen wurden fehlerhaft abgerechnet.

Die Musikakademie Rheinsberg handelte zudem unwirtschaftlich. Zehn Jahre lang ließ sie die Eintrittspreise faktisch unverändert.

Ein externes Gutachten im Vorfeld der Fusion kostete 40.000 Euro. Es war unnötig, weil die Fusion bereits vorher feststand.

10.1 Prüfungsgegenstand

Musikakademie
mit bundesweitem
Weiterbildungs-
angebot.

Die Musikakademie Rheinsberg GmbH (Musikakademie) wurde 1991 als Projekt des Kunst- und Kulturvereins Rheinsberg gegründet. Gesellschafter waren die Stadt Rheinsberg, der Landesmusikrat Brandenburg, der Kunst- und Kulturverein Rheinsberg e. V. sowie der Landkreis Ostprignitz-Ruppin.

Die Musikakademie ist eine Fortbildungs-, Arbeits-, Aufführungs- und Begegnungsstätte, die bundesweit Weiterbildungsangebote für Berufs- und Laienmusiker unterbreitet. Daneben bestehen Möglichkeiten der praktischen Musikausübung in Form von Konzertaufführungen in dem von der Musikakademie betriebenen Schlosstheater.

Jährlich finden 220 Kurse und Projekte mit dem Schwerpunkt einer musikalischen Jugendbildung statt. Etwa 5.000 Musiker werden jährlich für mehr als 17.000 Übernachtungen im eigenen Gästehaus untergebracht.

Des Weiteren führt die Musikakademie die „Rheinsberger Pflingstwerkstatt Neue Musik“ mit internationalen jungen Künstlern durch. Sie fördert vorrangig den musikalischen Nachwuchs.

Jedes Jahr stehen ca. 150 Konzerte und Veranstaltungen auf dem Programm des Schlosstheaters. Das Spektrum reicht von Kammerkonzerten über Chorabende bis zu eigenen Opernproduktionen.

Die Finanzierung des Zuschussbedarfs erfolgte im geprüften Zeitraum 2011 und 2012 durch das Land Brandenburg und den Landkreis Ostprignitz-Ruppin. Daneben unterstützte der Bund einzelne Projekte. Das Land bezuschusste die Musikakademie in jedem Jahr mit 815.400 Euro.

Neben der Musikakademie ist in Rheinsberg die Kammeroper Schloss Rheinsberg GmbH (Kammeroper) tätig. Sie versteht sich als ein internationales Festival junger Opernsänger. Die Kammeroper war nicht Gegenstand der Prüfung.

10.2 *Prüfungsergebnis*

10.2.1 *Erhebliche Zweifel an ordnungsgemäßer Geschäftsführung*

Mängel bei der Führung der Geschäfte der Musikakademie.

Zuwendungen dürfen gemäß Verwaltungsvorschrift (VV) Nummer 1.2 zu § 44 der Landeshaushaltsordnung¹⁶² nur solchen Empfängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint. Nach § 238 Abs. 1 des Handelsgesetzbuches (HGB)¹⁶³ ist die Musikakademie verpflichtet, Bücher zu führen und in diesen ihre Handelsgeschäfte und die Lage ihres Vermögens nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung ersichtlich zu machen.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) stellte fest:

- Die Geschäftsabläufe (wie z. B. zur Vergabe, zu Verträgen und zur Inventarisierung) ließen sich von der Entstehung bis zur Abwicklung nur unzureichend verfolgen.
- Auf den Belegen fehlten überwiegend das Datum und die Unterschrift der Zahlungsanordnung sowie die Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit. Korrekturen erfolgten in vielen Fällen nicht ordnungsgemäß (z. B. Verwendung von Korrekturflüssigkeit).
- Die Dienstanweisung der Musikakademie forderte die Sicherung des Vier-Augen-Prinzips. Abweichend davon konnten dem LRH in der Regel keine vom Verwaltungsleiter gegengezeichneten Aufträge vorgelegt werden. Da in der Verwaltungspraxis der Musikakademie faktisch keine schriftlichen Aufträge vorkamen, war bereits von vornherein das Vier-Augen-Prinzip nicht einzuhalten.
- Die Ausgaben für die Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude waren 2011 deutlich höher als im Wirtschaftsplan veranschlagt. Grund hierfür war eine Nachzahlung wegen im Vorjahr nicht gezahlter Abschläge an den Gaslieferanten. Entgegen diesem Sachverhalt begründete die Musikakademie die Mehrausgaben mit erhöhten Heizkosten im strengen Winter 2010/2011.

¹⁶² Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) in der Fassung vom 6. Februar 2011 (Amtsblatt für Brandenburg [ABl.] Nr. 11 vom 23. März 2011, Seite 490).

¹⁶³ Handelsgesetzbuch (HGB) in der Fassung vom 22. Dezember 2011 (Bundesgesetzblatt [BGBl.] I, Seite 2011, 3044).

- 2011 setzte die Musikakademie im Verwendungsnachweis 96.121 Euro beim Titel „Einnahmen aus der Abgabe von Verpflegung“ als Ausgaben für den Wareneinsatz der Küche ab.

10.2.2 Zweckwidrige Verwendung der Mittel

Golfschnupperkurs
vorfinanziert.

Nummer 1.1 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I)¹⁶⁴ und der Zuwendungsbescheid bestimmen: Die Zuwendung ist nur zur Erfüllung des im Zuwendungsbescheid bestimmten Zwecks zu verwenden. Zweck ist es, die Arbeit der Musikakademie aufrecht zu erhalten und das Schlosstheater zu betreiben. Dies hat wirtschaftlich und sparsam zu geschehen.

Die Musikakademie veranstaltete für ihre Mitarbeiter eine sogenannte Brigadefeier. An diesem Tag fielen 662 Euro für einen Golfschnupperkurs und 369 Euro in einer Gaststätte für Getränke an.

Beide Beträge wurden in Rechnung gestellt und von der Musikakademie beglichen. Erst fünf Monate später zahlte ein Mitarbeiter 369 Euro in die Kasse der Musikakademie ein, um aus einer so genannten Brigadekasse die Getränkerechnung auszugleichen. Kurz danach überwies der Freundeskreis der Bundesmusikakademie Rheinsberg e. V. 662 Euro für den Golfkurs auf das Konto der Musikakademie.

Damit war die Zuwendung nicht für den vorgesehenen Zweck verwendet worden. Vielmehr finanzierte die Musikakademie mit öffentlichen Geldern - wenn auch nur vorübergehend - einen privat zu finanzierenden Betriebsausflug. Insgesamt verwendete die Musikakademie 1.031 Euro zweckwidrig.

10.2.3 Fehlerhafte Leistungsvergabe

Vergabevorschriften
nicht eingehalten.

Der Zuwendungsempfänger unterliegt gemäß Nummer 3 ANBest-I den geltenden vergaberechtlichen Bestimmungen. Überschreitet der Auftragswert voraussichtlich 100.000 Euro nicht, ist eine freihändige oder beschränkte Vergabe möglich. Es sind grundsätzlich mindestens drei Bewerber zur Angebotsabgabe aufzufordern. Das Vergabeverfahren ist fortlaufend und umfassend zu dokumentieren.

¹⁶⁴ Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I), Anlage 1 zu VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO, in der Fassung vom 13. Dezember 2010 (ABl. Nr. 2 vom 19. Januar 2011, Seite 60).

- Für den Druck von 30.000 Programmheften - Kosten: 13.177 Euro - holte die Musikakademie nur ein Angebot ein. Es fehlte außerdem eine Dokumentation.
- Kauf und Einrichtung eines Servers für 11.561 Euro blieben undokumentiert.
- Für die Miete zweier Kopierer lag nur ein Angebot vor. Der Vorgang mit einem Volumen von 25.200 Euro war nicht dokumentiert.

10.2.4 Fehlendes bzw. schlecht geführtes Fahrtenbuch

Fahrtenbuch fehlt.

Die Musikakademie nutzte ein Dienstkraftfahrzeug. Im Rahmen eines Nutzungsvertrages überließ eine Werbefirma der Musikakademie das mit Werbeaufdrucken versehene Fahrzeug. Die Bewirtschaftungskosten trug die Musikakademie.

Die Musikakademie beachtete die Bestimmungen der Dienstkraftfahrzeugrichtlinie¹⁶⁵ nicht, obwohl sie deren Einhaltung selbst festgelegt hatte.

Für 2011 konnte dem LRH kein (!) Fahrtenbuch vorgelegt werden. Beim Fahrtenbuch 2012 fehlten:

- immer der Name des Fahrers in Druckschrift, die Fahrteilnehmer und deren Unterschrift sowie die Angaben zum Tanken und zu Autowäschen,
- immer die monatlichen Prüfungen der Eintragungen im Fahrtenbuch und
- meistens die konkrete Anschrift (Straße und Ort) des Ziels und der tatsächliche Zweck der Fahrt.

Außerdem unterließ es die Musikakademie, Kostenblätter für das Fahrzeug zu führen. Kostenblätter sind jedoch unerlässlich, um die Kosten für den Betrieb von Fahrzeugen zu ermitteln.

10.2.5 Dienstreisen fehlerhaft abgerechnet

Nachlässige Abrechnung von Dienstreisekosten.

Das Antrags- und Abrechnungsverfahren für Dienstreisen war fehlerhaft. Es entsprach nicht den Vorgaben der Dienstkraftfahrzeugrichtlinie.

¹⁶⁵ Richtlinie über die Nutzung und die Grundsätze der Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen in der Landesverwaltung des Landes Brandenburg (Dienstkraftfahrzeugrichtlinie - DKfzRL) vom 1. Februar 2011.

So waren alle geprüften Belege unvollständig, teilweise auch unleserlich ausgefüllt. Wichtige Angaben wie Beginn und Ziel der Reise fehlten, begründende Unterlagen lagen nur in Einzelfällen bei. Dessen ungeachtet begnügten sich die zuständigen Mitarbeiter mit diesen sporadischen Angaben.

Anträge auf Genehmigung einer Dienstreise waren in drei geprüften Fällen nicht durch die Verantwortlichen unterzeichnet und damit nicht genehmigt. In acht weiteren Fällen waren die Anträge bzw. Aufträge durch den Verantwortlichen zwar unterzeichnet, allerdings fehlte eine Datumsangabe.

Weitere Beanstandungen betrafen die Abrechnung von Tankbelegen, die Nutzung von privaten Fahrzeugen und die Abrechnung von Nebenkosten. In einem Fall war nicht erkennbar, wann die Dienstreise stattfand, da weder der Antrag noch die Abrechnung mit einem Datum versehen waren. Lediglich das Auszahlungsdatum der Erstattung war auf dem Formular angegeben.

10.2.6 Keine Inventarisierung

Gemäß Nummer 4 ANBest-I hat der Zuwendungsempfänger Gegenstände zu inventarisieren, deren Anschaffungs- oder Herstellungswert 410 Euro netto übersteigt. Dazu ist es erforderlich, jeden Gegenstand mit seiner Inventarnummer, seinem Anschaffungsdatum und -preis in einem Verzeichnis zu erfassen.

Die Musikakademie vergab erst während der örtlichen Erhebungen Inventarnummern. Das vorhandene Verzeichnis wies jedoch keine Inventarnummern aus. Es war daher nicht möglich, die gekennzeichneten Gegenstände konkret zuzuordnen. Der LRH konnte deshalb nicht prüfen, ob die angeschafften Gegenstände überhaupt vorhanden waren.

10.2.7 Kartenpreise zehn Jahre unverändert

Die Musikakademie erhöhte zwischen 2003 und 2012 die Kartenpreise faktisch nicht. In diesem Zeitraum blieben auch die Einnahmen annähernd unverändert, obwohl die Zahl der Veranstaltungen um 18 % anstieg.

10.2.8 *Unnötige Gutachtenerteilung*

Einholung eines
40.000 Euro teuren
Gutachtens
überflüssig.

Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) vergab für 40.000 Euro ein externes Gutachten. Es sollte klären, wie der Kulturstandort Rheinsberg zu optimieren sei. Die Ausgaben für das Gutachten waren allerdings nicht notwendig, weil die Entscheidung zugunsten einer Fusion bereits gefallen war. Die Einholung des 40.000 Euro teuren Gutachtens war überflüssig.

10.2.9 *Verwendungsnachweisprüfung durch Wirtschaftsprüfer nicht nachvollziehbar*

Zweifel am
uneingeschränkten
Testat des
Wirtschaftsprüfers.

Gemäß VV Nummer 11.5 zu § 44 Absatz 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO)¹⁶⁶ kann von einer Prüfung des Verwendungsnachweises und der Belege abgesehen werden, wenn sichergestellt ist, dass eine unabhängige Prüfungseinrichtung nach den Kriterien der Bewilligungsbehörde geprüft hat.

Die Verwendungsnachweise der Musikakademie werden jährlich durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nach §§ 23, 44 LHO geprüft und das Ergebnis dem MWFK übermittelt.

Der Wirtschaftsprüfer prüfte in Stichproben und testierte Folgendes: Die Musikakademie verwendete ihre Mittel zweckentsprechend und hielt dabei die ANBest-I ein. Das MWFK schloss sich in seinem Vermerk zur Verwendungsnachweisprüfung für das Haushaltsjahr 2011 dem Votum des Wirtschaftsprüfers uneingeschränkt an. Es hatte aber selbst nicht geprüft, ob der Wirtschaftsprüfer nach den ministeriellen Kriterien geprüft hatte. Der Verwendungsnachweis 2012 war vom MWFK noch nicht bearbeitet.

Der LRH nahm Einblick in die Verwendungsnachweisberichte der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft für die Jahre 2011 und 2012. Auf Grund der dargestellten Feststellungen kann der LRH nicht nachvollziehen, auf Grund welcher Prüfungshandlungen der Wirtschaftsprüfer zu dem Urteil kam, es sei ein uneingeschränktes Testat zu erteilen. Nach den Feststellungen des LRH hätte der Wirtschaftsprüfer die Testate nicht erteilen dürfen. Denn er hatte nicht nach den Kriterien der Bewilligungsbehörde im Sinne der VV Nummer 11.5 zu § 44 Absatz 1 LHO geprüft.

¹⁶⁶ Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 19. Dezember 2011 (Gesetz- und Verordnungsblatt I/11, [Nr. 35]).

10.3 *Folgerungen*

Der LRH hat Zweifel an der ordnungsgemäßen Geschäftsführung bei der Musikakademie. Die Zuwendungsvoraussetzungen erscheinen nicht gesichert. Der LRH empfiehlt deshalb dem MWFK, vor weiteren Bewilligungen von Zuwendungen an die Musikakademie die Zuwendungsvoraussetzungen genau zu prüfen und dafür Sorge zu tragen, dass die Musikakademie ihrer Buchführungspflicht gemäß § 238 Absatz 1 HGB nachkommt.

Der LRH bittet das MWFK, dafür Sorge zu tragen, dass die Musikakademie Mittel zukünftig nicht - auch nicht vorübergehend - zweckwidrig verwendet.

Verstöße gegen vergaberechtliche Vorschriften können dazu führen, Zuwendungsbescheide zu widerrufen. Das Ministerium sollte einen solchen Widerruf prüfen. Zukünftig sollte die Musikakademie vergaberechtliche Regelungen strikt beachten.

Der LRH bittet, dass die Musikakademie für das Fahrzeug ein ordnungsgemäßes Fahrtenbuch sowie ein Kostenblatt führt.

Die festgestellten Mängel waren bei den Dienstreisen so erheblich, dass für diesen Teilbereich keine ordnungsgemäße Geschäftsführung vorlag. Der LRH hält es für geboten, dass die Musikakademie den Vorgaben für Dienstreisen hinreichend Beachtung schenkt.

Die Musikakademie sollte ein ordnungsgemäßes Inventarverzeichnis erstellen und führen.

Der LRH empfiehlt, die Einnahmesituation der Musikakademie zu verbessern. In diesem Zusammenhang ist zumindest bei der Preisgestaltung an einen jährlichen Inflationsausgleich zu denken. Außerdem könnte die Musikakademie unterschiedliche Preiskategorien einführen. Auf jeden Fall sollte die Musikakademie zeitnah eine Preiskalkulation vornehmen.

Der LRH bittet das MWFK, in Zukunft im Hinblick auf Gutachten Folgendes zu prüfen:

- Ist die Vergabe des Gutachtens notwendig im Sinne von § 6 LHO, insbesondere unter dem Aspekt der eigenen Möglichkeiten der Verwaltung?
- Entspricht das abgelieferte Werk der Leistungsbeschreibung?
- Wie ist es gesichert, ministerielle Zahlungen ohne vorherige ordnungsgemäße Leistungen auszuschließen? Welche Voraussetzungen müssen für eine nachvollziehbare Bestätigung der Leistung vorliegen?

Der LRH rät dem MWFK, den Verwendungsnachweis für das Jahr 2012 vertieft und künftig die Verwendungsnachweise zumindest stichprobenweise zu prüfen. Zudem sollte das MWFK durch geeignete Maßnahmen sicherstellen (VV Nummer 11.5 zu § 44 Absatz 1 LHO), dass der Wirtschaftsprüfer sein Testat normgerecht erstellt hat. Denn ein Wirtschaftsprüfertestat zeichnet die Verwaltung nicht von jeder Verantwortung für eine Verwendungsnachweisprüfung frei. Vielmehr ist sie gehalten, selbst zu prüfen, ob die Vorgaben der Nr. 11.5 zu § 44 Absatz 1 LHO eingehalten wurden.

10.4 Stellungnahme

Abstellung von
Mängeln zugesagt.

In seiner Stellungnahme hat das MWFK im Wesentlichen die vom LRH aufgegriffenen Mängel eingeräumt und zugesagt, beim Zuwendungsempfänger für Abhilfe zu sorgen. Die vom LRH empfohlene Prüfung eines Widerrufs des Zuwendungsbescheids werde das Ministerium aufnehmen und wird dies gegebenenfalls veranlassen.

Das Ministerium hat zur Klarstellung ergänzend darauf hingewiesen, dass auch bisher schon für einige Veranstaltungen die Preise an der Abendkasse erhöht worden seien. Im Übrigen sei das Ministerium der Meinung, dass das externe Gutachten nötig gewesen sei, um die bereits von der öffentlichen Verwaltung angestellten Überlegungen zu ergänzen. Das Gutachten habe dazu wertvolle Hinweise gegeben. Zudem habe das externe Gutachten die politische Willensbildung erleichtert, die ohne das Gutachten unerreichbar geblieben wäre. Zur Kritik des LRH an der Arbeit der Wirtschaftsprüfer sei davon auszugehen, dass Wirtschaftsprüfer grundsätzlich nicht fehlerhaft attestierten.

Unabhängig von den Feststellungen des LRH sei das Ministerium aber zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Änderung in der Geschäftsführung der Musikakademie geboten sei. Auf Drängen des Ministeriums sei der Gesellschaftsvertrag geändert worden, so dass nun ein zweiter Geschäftsführer mit kaufmännischer Qualifikation berufen werden können. Zwischenzeitlich sei auch die Fusion der beiden GmbHs zur Musikkultur Rheinsberg gGmbH erfolgt, das Land sei Mehrheitsgesellschafter und werde in diesem Zusammenhang den Monita des LRH Rechnung tragen.

10.5 Schlussbemerkung

Aus Sicht der externen Rechnungsprüfung sind mit der Zusammenfassung der beiden bisher eigenständigen Institutionen in einer gGmbH und der Einstellung eines kaufmännischen Geschäftsführers richtige Schritte getan. Diese Maßnahmen schaffen die Voraussetzungen, der zweifelsfrei hohen kulturpolitischen Bedeutung des Standortes Rheinsberg eine entsprechende tragfähige kaufmännische Grundlage zu geben. Der LRH wird im Auge behalten, ob die gGmbH das monierte Verhalten nachhaltig abstellen wird.

Einzelplan 07

Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie

11 Förderung der Beratungsstellen für die Unternehmensnachfolge kann verbessert werden

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie fördert die Moderation von Unternehmensnachfolgeprozessen. Es gewährt Zuwendungen für das Projektmanagement der Beratungsstellen für die Unternehmensnachfolge. Ebenfalls unterstützt es die Inanspruchnahme von externen Beratungsleistungen durch Kleine und mittlere Unternehmen. Für die Jahre 2010 bis 2013 wurden Zuschüsse von insgesamt 2,3 Mio. Euro bewilligt. Mit der Förderung verfolgt das Ministerium das Ziel, Arbeitsplätze in den betroffenen Unternehmen zu erhalten. Zuwendungsempfänger waren drei der sechs brandenburgischen Wirtschaftskammern.

Alle Beteiligten wichen von den Zuwendungsvorschriften ab. Unzureichend war auch die begleitende Erfolgskontrolle. Informationen über den Erhalt der Arbeitsplätze spielten im Berichtswesen bisher keine Rolle.

Eine Kammer ging mit den Fördermitteln nicht sparsam um. Anders als die anderen Kammern führte sie eine jährliche Großveranstaltung durch und beschaffte für die Beratungsstelle ein eigenes Leasingfahrzeug. Der Landesrechnungshof Brandenburg sieht ein Einsparpotential von 20.000 Euro ohne negative Auswirkungen auf die Projektdurchführung. Bei der Förderung externer Honorare ergaben sich Anhaltspunkte für unangemessen hohe Beratungsleistungen im Umfang von bis zu 60,5 Tagewerken.

Der Landesrechnungshof Brandenburg sah zahlreiche Möglichkeiten, das Fördermodell zu optimieren und die Abläufe zu vereinfachen. Für den Fall der Fortsetzung der Förderung forderte er das Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie auf, Fördervoraussetzungen und Förderumfang zu modifizieren. Bedeutsam bleibt die Erfolgskontrolle, inwieweit Arbeitsplätze gesichert wurden.

II.1 Prüfungsgegenstand

Beratungsstellen für die Unternehmensnachfolge bei drei Kammern.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie (MASF)¹⁶⁷ fördert seit dem Jahr 2003 die Begleitung von Unternehmensnachfolgen. Auf der Grundlage einer Förderrichtlinie vom 30. Dezember 2009¹⁶⁸ erhielten die Handwerkskammern (HWK) Cottbus und Frankfurt (Oder) sowie die Industrie- und Handelskammer (IHK) Potsdam als Projektträger seit März 2010 Zuwendungen für eine Beratungsstelle. Die zuwendungsfähigen Ausgaben umfassten einerseits die Personal- und Sachkosten der Projektträger für ihre Beratungsstelle. Andererseits enthielten sie Ausgaben für die Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen durch Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in allen Fragen der Unternehmensnachfolge. Mit der Förderung verfolgte das MASF das Ziel, Arbeitsplätze in den von einer Betriebsnachfolge betroffenen Unternehmen zu erhalten.

Die Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg GmbH (LASA) bewilligte im Auftrag des MASF aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie Haushaltsmitteln des Landes von März 2010 bis Dezember 2013 Zuschüsse von 2,3 Mio. Euro.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte im Jahr 2013 die Förderrichtlinie, das Bewilligungsverfahren sowie die Verwendung der Fördermittel bei allen drei Beratungsstellen für die Unternehmensnachfolge. Bei 37 von 388 zum Prüfungszeitpunkt durch die Beratungsstellen betreuten Unternehmen betrachtete er Inhalt und Umfang der externen Beratung näher.

¹⁶⁷ Von 2005 - 2009: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie (MASGF).

¹⁶⁸ Richtlinie des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie zur Förderung von Qualifizierungs- und Coachingmaßnahmen bei Existenzgründungen und Unternehmensnachfolgen im Land Brandenburg vom 30. Dezember 2009, zuletzt in der Fassung vom 26. September 2013, erste Bekanntmachung im Amtsblatt Brandenburg Nr. 4 vom 3. Februar 2010, Seite 119.

Die ursprünglich vom 1. März 2010 bis zum 31. Dezember 2013 geltende Förderrichtlinie wurde im Verlaufe der Prüfung des LRH bis zum 31. Dezember 2014 verlängert. Die Verlängerung des Förderzeitraumes war nicht Gegenstand der Prüfung.

II.2 Prüfungsergebnis

II.2.1 Weite Fördervoraussetzungen und großzügiger Förderumfang

II.2.1.1 Zugangsvoraussetzungen für Unternehmen unklar

Fördervoraussetzung Übergabe innerhalb des Förderzeitraums nicht praktikabel.

Gemäß der Förderrichtlinie waren Maßnahmen für Unternehmen förderfähig, die u. a. „innerhalb des Förderzeitraumes an einen Übernehmer rechtsverbindlich übergeben werden sollen“. Sie setzte somit voraus, dass der Übergabeprozess bis zum Ende des Projektzeitraums, somit bis zum Ablauf der Richtlinie, abgeschlossen werden sollte. Für die Erfüllung dieser Voraussetzung ist die Dauer des Unternehmensnachfolgeprozesses maßgeblich.

Diese Voraussetzung war nicht praktikabel. Einschlägige Studien geben hierfür je nach Konstellation eine Dauer zwischen einem und sechs Jahren an. Der LRH wertete aus, dass bei den drei Beratungsstellen die Übergabeprozesse in mehr als der Hälfte der Fälle innerhalb eines Jahres abgeschlossen wurden. Allerdings dauerte auch bei 20 % der Unternehmen die Begleitung des Übergabeprozesses bereits länger als zwei Jahre an. Das betraf bei den einzelnen Beratungsstellen zwischen 24 und 34 Unternehmen. Überwiegend war in diesen Fällen auch nach zwei Jahren die Nachfolge noch offen.

Umso später der potenzielle Übergeber in die Betreuung durch die Beratungsstelle aufgenommen wurde, desto mehr sank die Wahrscheinlichkeit einer Unternehmensübergabe innerhalb des Förderzeitraumes.

II.2.1.2 Geförderte Beratungen weit gefasst

Förderfähige Maßnahmen zur Übergabe von Unternehmen sowie Beratung weit gefasst.

Als förderfähig benannte die Richtlinie „Maßnahmen, die zur Übergabe von ... Unternehmen dienen sowie die qualifizierende Beratung des Übernehmers/der Übernehmerin“.

Mit dieser weit gefassten Formulierung gab es für die Förderung von externen Beratungsleistungen an die KMU keine weiteren Einschränkungen. Auch regelmäßig wiederkehrende und gesetzlich vorgeschriebene beratende Tätigkeiten wie z. B. die Erstellung eines Jahresabschlusses waren dem Grunde nach förderfähig. Ferner benannte die Förderrichtlinie keine Anforderungen an die Befähigung der Berater sowie an die Dokumentation der geförderten Leistungen.

II.2.1.3 Förderumfang unbegrenzt

Bestimmung
förderfähiger
Gesamtausgaben
ohne steuernde
Wirkung.

Die Richtlinie bestimmte, dass die förderfähigen Gesamtausgaben die Personal- und Sachausgaben für die Aufgaben der Kammern (Projektmanagement) und für die Aufgaben der externen Leistungserbringer umfassen. Die Ausgaben für das Projektmanagement wurden „bis zur Hälfte der förderfähigen Gesamtausgaben gefördert“. Zur Höhe der Ausgaben für die externe Beratung enthielt die Richtlinie keine Vorgaben.

Die von den drei Kammern veranschlagten Gesamtausgaben je geplanter Übergabe lagen zwischen 10.093 Euro und 16.861 Euro und wichen so um bis zu zwei Drittel voneinander ab. Die LASA nahm im Zuge der Antragsprüfung keine ausreichende Prüfung der Angemessenheit dieser Ausgaben vor.

Die Regelung hatte im Ergebnis keine steuernde Wirkung im Sinne einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung. Je höher die Ausgaben für externe Beratung waren, umso höher konnten die Ausgaben für das Projektmanagement werden.

II.2.1.4 Weiterleitung der Zuwendungen an Unternehmen nicht abgesichert

Honorare an externe
Berater = Weiter-
leitung von Förder-
mitteln.

Die Richtlinie des MASF sah, ebenso wie bei den anderen Fördertatbeständen vor, dass Leistungen zur Moderation des Unternehmensnachfolgeprozesses sowohl von den Kammern als Zuwendungsempfänger als auch durch externe Berater erbracht wurden. Die Honorarverträge mit den externen Beratern schlossen aber nicht die Kammern, sondern die beratenen Unternehmen ab. Daher ist von einer zuwendungsrechtlichen Weiterleitung dieser Fördermittelanteile an die Unternehmen auszugehen.

In der Richtlinie hatte das MASF hierfür nicht die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen geschaffen. Auch die Zuwendungsbescheide der LASA enthielten keine ausreichenden und verbindlichen Vorgaben für eine Weiterleitung von Zuwendungen an die Unternehmen als Letztempfänger. Im Ergebnis erhielten Unternehmen Fördermittel, ohne dass sie verpflichtet wurden, alle maßgeblichen zuwendungsrechtlichen Bestimmungen z. B. zu Mitteilungspflichten oder zur Auftragsvergabe einzuhalten.

11.2.1.5 Unzutreffend ermittelter Fehlbedarf

Eigenanteil der
KMU nur zu zwei
Dritteln ausgewiesen.

Das MASF sah in der Richtlinie die Finanzierungsart der Fehlbedarfsfinanzierung vor. Gleichzeitig gab die Richtlinie vor, dass die Zuwendungsempfänger „einen Eigenanteil in Höhe von 75 % der für die Kofinanzierung der ESF-Mittel erforderlichen nationalen Mittel erbringen müssen“. Dabei sollte „der Eigenanteil der begünstigten KMU (30 % der Ausgaben für die externen Berater) zu zwei Dritteln berücksichtigt werden (...)“. Dieser - schwer verständlichen - Vorgabe folgend wiesen die Kammern in ihrer Finanzplanung auch zwei Drittel der von den KMU zu zahlenden Eigenanteile als Einnahmen aus. Sie ermittelten damit einen höheren als den tatsächlichen Fehlbedarf für die Gesamtfinanzierung. Für den Zeitraum 2010 bis 2013 beantragten sie dementsprechend höhere Zuwendungen, die den prognostizierten Mittelbedarf für die geplanten Unternehmensübergaben um insgesamt 195.028 Euro überstiegen. Die LASA bewilligte die Zuwendungshöhe jeweils antragsgemäß.

Der LRH hält das in der Richtlinie festgelegte Verfahren zur Bemessung der Zuwendung für nicht vereinbar mit der gewählten Fehlbedarfsfinanzierung. Die tatsächlich im Zusammenhang mit dem Projekt stehenden Einnahmen aus den Eigenanteilen der KMU werden so nicht korrekt abgebildet.

Das führte dazu, dass die Zuwendungen des Landes um 195.000 Euro höher beantragt und bewilligt wurden als bei einer Berücksichtigung der tatsächlichen Höhe der Eigenanteile bzw. des tatsächlichen verbleibenden Finanzierungsbedarfs. Diese Regelung bewirkte, dass über den prognostizierten Bedarf hinaus Reservemittel generiert und für den Fördertatbestand gebunden wurden.

11.2.2 *Kompliziertes Förderverfahren*

Unterschiedliche Darstellung der Eigenanteile, zu umfangreiche Nebenbestimmungen.

Die LASA gab für die Planung der Gesamtfinanzierung durch den Finanzierungsplan vor, dass die Kammern die Finanzierung gesondert für jede einzelne Ausgabe position darstellen müssen. Auch für die Führung des zahlenmäßigen Ausgaben nachweises in Form der Beleglisten erwartete sie u. a., dass zu jeder einzelnen Ausgabe position der vorgesehene Eigenanteil der Kammer oder des KMU als Einnahme auszuweisen ist.

Entsprechend dieser Regelung wiesen die Kammern in ihren Finanzierungsplänen für die einzelnen Ausgaben des Projektmanagements sehr unterschiedliche Eigenanteile zwischen 0 % und 100 % aus. In den Beleglisten stellten sie buchmäßig ihre Eigenanteile für das Projektmanagement und die Zahlungen der KMU für die externe Beratung dar.

Dies erfolgte, obwohl den Eigenanteilen der Kammern keine gesonderten Zahlungsvorgänge zugrunde lagen und die KMU ihre Eigenanteile direkt an die externen Berater zahlten. Die Aufzeichnungen verursachten so einen hohen Verwaltungsaufwand. Die Beleglisten stellten zudem nicht den tatsächlichen Zahlungsverlauf dar.

Die von der LASA mit den Zuwendungsbescheiden erlassenen Nebenbestimmungen waren sehr umfangreich und wiesen zahlreiche Mängel auf. In den 35 sog. Besonderen Nebenbestimmungen waren Rechtsnormen fehlerhaft wiedergegeben. Nebenbestimmungen waren teils doppelt, teils nicht erforderlich oder unklar im Regelungsziel dargestellt.

11.2.3 *Mehrdeutige Ziel-Indikatoren und unzureichende Erfolgskontrolle*

Fehlende statistische Analysen der bisherigen Entwicklungen.

Die LASA bestimmte in den jeweiligen Zuwendungsbescheiden alternative Indikatoren für die Erreichung des mit der Richtlinie verfolgten Zuwendungszwecks. Dieser konnte durch eine bestimmte Anzahl von „rechtsverbindlich abgeschlossenen Unternehmensübergaben bzw. ... rechtsverbindlich abgeschlossene Matchingprozesse zwischen dem Übergebenden und dem Übernehmenden“ erfüllt werden.

Zur Nachweisführung für die rechtsverbindlich abgeschlossenen Unternehmensnachfolgen enthielten die Zuwendungsbescheide keine Vorgaben oder Erläuterungen.

Die LASA war auch mit der inhaltlichen Begleitung des Umsetzungsprozesses beauftragt. Die Berichte und statistischen Angaben der Beratungsstellen fasste sie gegenüber dem MASF zusammen. Eigene Analysen unterließ sie. Das MASF äußerte keinen weitergehenden Erkenntnisbedarf.

Der LRH benannte im Ergebnis eigener Untersuchungen verschiedene Entwicklungen, die das MASF und die LASA bisher nicht hinterfragt bzw. erkannt hatten:

- In allen drei Kammerbezirken des Landes war die weit überwiegende Zahl der kammerzugehörigen Unternehmen Mitglied der IHK. Mehrheitlich nahmen aber Mitglieder der HWK am Projekt teil. Mitglieder anderer Kammern nahmen die Beratungsstellen nur im geringen Maße in Anspruch.
- In einer der drei Beratungsstellen kamen Unternehmensübergaben praktisch nur mit Einsatz externer Berater zustande. Bei einer anderen Beratungsstelle zeigte sich ein hoher Förderumfang für einzelne Unternehmen.
- Die von den Beratungsstellen gegenüber der LASA berichteten Projekterfolge stimmten nicht mit ihren internen Statistiken überein. Anders als gemeldet erfüllte demnach am 31. Dezember 2013 nur eine Kammer die selbst gestellten und in die Zuwendungsbescheide übernommenen Ziele.
- Die statistische Berichterstattung der drei Beratungsstellen war trotz der Verwendung des gleichen Formulars nicht einheitlich. Als „rechtsverbindlich übergebene Unternehmen“ wies eine Beratungsstelle regelmäßig auch die Unternehmen mit aus, bei denen die Übergabe noch ausstand, aber alle Beratungen abgeschlossen waren. Hier war noch nicht endgültig geklärt, wie viele rechtsverbindliche Übergaben tatsächlich erfolgten.
- Der Fortbestand der Unternehmen ist für den Erhalt der Arbeitsplätze von entscheidender Bedeutung. Dennoch spielten im gesamten Berichtsprozess Informationen zur Frage des Fortbestands der betreuten/geförderten Unternehmen bzw. des Erhalts der Arbeitsplätze keine Rolle.

11.2.4 Unzureichend dokumentierter Beratungsbedarf und unzulässige Beratungsleistungen

Beratungsbedarf
unzureichend
begründet.

Die Kammern waren aufgefordert, den Beratungsbedarf festzustellen und die erbrachten Leistungen schriftlich zu dokumentieren.

Diese Dokumentation war überwiegend unzureichend. In einer beachtlichen Zahl von Fällen waren Angebote der externen Berater wenig detailliert oder fehlten gänzlich. Andererseits bezahlten die Beratungsstellen in einigen Fällen Rechnungen, ohne dass die vorgesehenen Leistungsnachweise vollständig waren.

Der LRH hielt in sieben von 37 näher geprüften Fällen die Förderung nicht für zulässig. Das betraf die Zusage von Fördermitteln nach einer rechtsverbindlich vollzogenen Übergabe, Beratungsleistungen für Nachfolger nach vollzogener Übergabe oder für Projektteilnehmer der im Februar 2010 beendeten vorherigen Förderperiode.

In weiteren Fällen sah der LRH Anhaltspunkte dafür, dass im Angebot der externen Berater kalkulierte bzw. später abgerechnete Beratungsinhalte oder der vereinbarte bzw. abgerechnete Gesamtumfang der Beratung nicht angemessen waren. So finanzierten Beratungsstellen in drei Fällen auch Leistungen externer Berater, die über den Prozess der Unternehmensnachfolge hinaus Themen einer „klassischen“ Unternehmensberatung zum Inhalt hatten. Einmal genehmigte eine Beratungsstelle Beratungsleistungen im Umfang von 60,5 Tagewerken¹⁶⁹. Im Durchschnitt umfasste eine geförderte externe Beratung 10 Tagewerke.

II.2.5 Zweckwidrige und unwirtschaftliche Mittelverwendung

Bei einer Kammer
Einsparpotenzial
20.000 Euro.

Auch die Empfänger von Zuwendungen müssen die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten. Eine Kammer machte gegenüber der LASA Ausgaben für das Projektmanagement der Beratungsstelle geltend, die nicht zuwendungsfähig waren. Sie nahm in die Finanzplanung für den ursprünglichen Förderzeitraum Ausgaben für eine kalkulatorische Miete von 6.118 Euro als getätigte Ausgabe auf. Als Beleg reichte sie einen Mietvertrag zwischen sich und der im eigenen Gebäude tätigen rechtlich nicht selbstständigen Beratungsstelle ein. Dies fiel erst bei einer Vor-Ort-Kontrolle der LASA auf.

Diese Kammer erhielt von der anderen Kammer im Kammerbezirk jährlich einen Zuschuss für das Projektmanagement. Diese projektbezogenen Einnahmen stellte sie nicht vollständig gegenüber der LASA dar.

Die Beratungsstelle machte auch Ausgaben von 4.000 Euro u. a. für Seminare zur Unternehmensnachfolge als projektbezogene zuwendungsfähige Ausgaben geltend. Bei diesen Seminaren handelte es sich aber um ein kostenpflichtiges Angebot der beiden regionalen Bildungseinrichtungen der IHK und der HWK.

¹⁶⁹ Ein Tagewerk entsprach im Regelfall einem Honorar von 650 Euro.

Darüber hinaus ging diese Kammer mit den Fördermitteln nicht sparsam um. Während die anderen Beratungsstellen für ihre Dienstreisen Fahrzeuge des kammereigenen Fuhrparks oder öffentliche Verkehrsmittel nutzten, beschaffte sie für die Dienstreisen der Beratungsstelle ein gesondertes Leasingfahrzeug. Die angefallenen Ausgaben für Dienstreisen lagen dreimal höher als jeweils bei den beiden anderen Kammern. Ferner gab sie fast neun Zehntel aller Mittel der drei Beratungsstellen für Werbung/Öffentlichkeitsarbeit aus. U. a. führte sie eine jährliche Großveranstaltung durch.

Der LRH berechnete ein Einsparpotential von 20.000 Euro, ohne dass negative Auswirkungen auf die Anzahl der Projektteilnehmer bzw. von Unternehmensübergaben zu befürchten wären.

II.2.6 Begrenzte Wirkungsmöglichkeiten

Unternehmensübergaben weitgehend unabhängig von Landesförderung.

Seit Beginn der staatlichen Förderung von Unternehmensnachfolgen vor elf Jahren wurden 600 Unternehmen mit Unterstützung des Landes übergeben.

Das waren je nach empirischer Grundlage¹⁷⁰ jährlich zwischen 3 % und 5 % der für eine Übergabe anstehenden Unternehmen.

Eine aktuelle Untersuchung zum Stand der Vorbereitung von Unternehmensnachfolgen in Brandenburg konstatierte trotz der aktiven Förderung des Landes einen vergleichsweise ungünstigen Vorbereitungsstand von Betriebsübergaben.¹⁷¹

Diese Ergebnisse legten aus Sicht des LRH den Schluss nahe, dass die Wirkungsmöglichkeiten der geförderten Projekte eng begrenzt sind. Die weit überwiegende Anzahl von Unternehmensnachfolgen erfolgt auch unabhängig von dem Wirken der Beratungsstellen und weitestgehend ohne Landesförderungen.

¹⁷⁰ Vgl. u. a. „Betriebsübergaben...“, a. a. O. oder Angaben des MASF lt. Presseinformation Nr. 097/2012 vom 21. September 2012 (Quelle: http://www.masf.brandenburg.de/media_fast/4055/097_12_Sts_Schroeder_5_Nexxt_Night_120921.pdf).

¹⁷¹ Entwicklung von Betrieben und Beschäftigung in Brandenburg, Ergebnisse der siebzehnten Welle des Betriebspanels Brandenburg, MASF Juli 2013, Seite 30, 32 (Quelle: http://www.masf.brandenburg.de/media_fast/4055/Forschungsbericht_37_Internet-.pdf).

11.3 *Folgerungen*

Veränderungen
notwendig, vor allem
Erfolgskontrolle deut-
lich verbesserungs-
fähig.

Die in allen Phasen des Förderprogramms und durch alle beteiligten Ebenen zugelassenen Abweichungen von den Zuwendungsvorschriften gaben allen Anlass für kritische Anmerkungen. Entsprechende Veränderungen sah der LRH daher insofern als unumgänglich an, weitere Veränderungen als sinnvoll. Der LRH gab eine Reihe von Hinweisen und Empfehlungen, um die Rahmenbedingungen der Förderung sowie die Abläufe zu verbessern und sie einfacher und praxisnäher zu gestalten.

Das MASF sollte deshalb in einer eventuellen Folgerichtlinie:

- zur Verwaltungsvereinfachung erwägen, die Förderung künftig nicht mehr als Fehlbedarfsfinanzierung, sondern im Wege der Anteilfinanzierung fortzuführen,
- die Regelungen zu den Zugangsvoraussetzungen für die geförderten Unternehmen eindeutig und praxisnah gestalten,
- künftig eine sinnvolle Begrenzung der zuwendungsfähigen Ausgaben für das Projektmanagement sowie die externen Beratungsleistungen regeln, indem es u. a. regelmäßig wiederkehrende und gesetzlich vorgeschriebene beratende Tätigkeiten explizit ausschließt und wesentliche Anforderungen an die Befähigung der externen Berater sowie an die Dokumentation der geförderten Leistungen festlegt sowie
- die rechtlichen Voraussetzungen für die Weiterleitung der Zuwendungen schaffen und eine Beachtung der damit zusammenhängenden Bestimmungen im Verlaufe des Förderverfahrens sicherstellen.

Darüber hinaus sollte das MASF Vorkehrungen dafür treffen, dass im Falle der Beibehaltung der Fehlbedarfsfinanzierung die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben der Projektträger in den Finanzierungsplänen korrekt ausgewiesen werden.

Ferner sollte es dafür Sorge tragen, dass die Bewilligungsstelle:

- die Vorgaben für die Kammern, Abläufe und Formulare einschließlich der Zuwendungsbescheide mit den Besonderen Nebenbestimmungen so gestaltet, dass diese einerseits den Zuwendungsvorschriften entsprechen und andererseits das Förderverfahren soweit wie möglich vereinfachen und
- zukünftig auf ein an dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientiertes Ausgabeverhalten der Kammern hinwirkt, indem sie die Angemessenheit der zuwendungsfähigen Ausgaben stärker prüft sowie die vom LRH beanstandeten Ausgabepositionen überprüft und Zuwendungen ggf. zurückfordert.

Deutlich verbesserungsfähig blieb auch die begleitende Erfolgskontrolle. Der LRH bat das MASF, den Projektverlauf intensiver zu begleiten, ggf. eigene Analysen zu den vom LRH benannten Entwicklungen vorzunehmen oder auch einen tiefergehenden Erfahrungsaustausch der Beratungsstellen in die Wege zu leiten. Bedeutsam bleibt die Erfolgskontrolle auch im Hinblick auf die stärkere Verfolgung des Fortbestands der betreuten Unternehmen bzw. der gesicherten Arbeitsplätze.

Der LRH geht davon aus, dass sowohl die Kammern als auch die betroffenen Unternehmen ein hohes Eigeninteresse an der Förderung haben. Mit Blick auf die zahlreichen Einzelfeststellungen und unter Berücksichtigung der begrenzten Wirkmöglichkeiten der Beratungsstellen plädierte er für den Fall einer Fortsetzung der Förderung zusammenfassend dafür, den bisherigen Förderansatz zu modifizieren und den gesamten Umsetzungsprozess deutlich zu vereinfachen.

II.4 Stellungnahme

Die Förderung wird eingestellt.

Das MASF hat gegenüber dem LRH zu inhaltlichen Aspekten der Förderung Stellung genommen. Es hat u. a. betont, dass es keine Absicht gehabt habe, den Förderbedarf für die externen Unternehmen als Weiterleitung von Zuwendungen zu gestalten. Ferner hat es darauf aufmerksam gemacht, dass die Formulierung der Richtlinie den möglichen Inhalt der Unternehmensberatungen durchaus einschränke.

Das MASF hat darüber hinaus inzwischen entschieden, die zum Jahresende 2014 auslaufende Förderung der Beratungsstellen für Unternehmensnachfolgen künftig einzustellen. Es wird diese im Rahmen der weiterhin beabsichtigten schwerpunktmäßigen Förderung der Existenzgründungen nicht fortsetzen.

II.5 Schlussbemerkung

LRH sieht seine Zweifel bestätigt.

Vor dem Hintergrund rückläufiger EU-Fördermittel für die neue Förderperiode 2014 - 2020 muss das Land verstärkt Prioritäten setzen. Zudem existieren andere Förderprogramme, die die Beratung des Unternehmens beim Übergabeprozess unterstützen können.

Der LRH sieht durch die vorgenannte Entscheidung des MASF seine Zweifel an der Wirksamkeit der Förderung bestätigt. Mit Blick auf seine umfangreichen Kritikpunkte an der Gestaltung und Durchführung der Förderung nimmt er die Absicht des MASF zustimmend zur Kenntnis.

Er geht zudem davon aus, dass Unternehmensnachfolgen auch ohne eine Fortsetzung der Förderung weiterhin in geeigneter Form durch die Kammern des Landes betreut werden können.

Einzelplan 11

Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft

12 Wohnraumförderung im Land Brandenburg - regionale Wohnungsmärkte im Blick behalten

Von 2007 bis 2013 setzte das Land Brandenburg insgesamt 175,3 Mio. Euro für die soziale Wohnraumförderung ein. Davon bewilligte das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft 2,2 Mio. Euro für den Neubau von 72 Mietwohnungen im gesamten Land Brandenburg. Das waren 1 % der im oben genannten Zeitraum insgesamt für die Wohnraumförderung bewilligten Mittel.

In größeren Städten förderte das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft häufig Projekte, die gleichzeitig auch die Aufwertung der Innenstädte unterstützten. In zahlreichen kleineren Kommunen dagegen förderte das Ministerium lediglich ein einzelnes Vorhaben zur Bildung von Wohneigentum. Der Landesrechnungshof Brandenburg konnte nicht erkennen, welchen Effekt diese singulären Maßnahmen für den örtlichen beziehungsweise regionalen Wohnungsmarkt haben und ob sie zu der von der Landesregierung angestrebten Stärkung der Innenstädte beitragen. Es besteht daher das Risiko, dass diese Fördermittel nicht dort eingesetzt wurden, wo sie am wirksamsten sind.

Durch den prognostizierten Bevölkerungsrückgang und die Verschiebung der Proportionen zwischen den Altersgruppen der Bevölkerung in Brandenburg ändert sich auch die Nachfrage nach Wohnraum. Bei den bis 2009 geförderten Vorhaben zur generationsgerechten Anpassung von Mietwohngebäuden wurden lediglich 5 % der Wohneinheiten barrierefrei umgebaut, weitere 1 % der Wohneinheiten waren rollstuhlgerecht.

Zwischen 2007 und 2012 erließ das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft insgesamt zwölf Fassungen verschiedener Förderrichtlinien für die Wohnraumförderung. Diese Fördervorschriften stimmten inhaltlich in wesentlichen Teilen überein. Eine Straffung der Fördervorschriften könnte Verwaltungsaufwand verringern helfen und damit zu einer Beschleunigung der Verfahren beitragen.

12.1 Prüfungsgegenstand

2007 bis 2012:
175 Mio. Euro für
1.800 Maßnahmen zur
Wohnraumförderung.

Die soziale Wohnraumförderung hat im Land Brandenburg Verfassungsrang. Nach Artikel 47 Absatz 1 der Verfassung des Landes Brandenburg¹⁷² verpflichtet sich das Land, im Rahmen seiner Kräfte für die Verwirklichung des Rechts auf angemessene Wohnung zu sorgen, insbesondere durch Förderung von Wohneigentum, durch Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus, durch Mieterschutz und Mietzuschüsse. Das Land Brandenburg gewährte daher Darlehen und Zuschüsse für Vorhaben der Wohnraumförderung. Zu den geförderten Investitionsvorhaben gehörten z. B. der Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum in Innenstädten, der Einbau von Aufzügen in Wohngebäude, der senioren- oder behindertengerechte Umbau von Wohnungen sowie der Mietwohnungsneubau.

Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung sind Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Dazu zählen Familien mit geringem Einkommen, Alleinerziehende sowie ältere und behinderte Menschen.

Der Bund gewährte zwischen 2007 und 2012 für die Wohnraumförderung im Land Brandenburg 30,3 Mio. Euro pro Jahr. Das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) setzte nach eigenen Angaben im o. g. Zeitraum für insgesamt 1.801 Einzelmaßnahmen 175,3 Mio. Euro ein. Die Förderung betraf 9.500 Wohneinheiten (WE) in 153 Kommunen des Landes. Die Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) ist Geschäftsbesorgerin für das MIL und Bewilligungsstelle für die Wohnraumfördermittel.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) wählte insgesamt 187 Förderprojekte in 30 Gemeinden für seine Prüfung aus. Dies entspricht einem Anteil von 13 % aller geförderten Einzelmaßnahmen.

¹⁷² Verfassung des Landes Brandenburg in der Fassung vom 5. Dezember 2013 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I/13, [Nr. 42]).

Mit seiner Prüfung wollte der LRH feststellen, ob das MIL die Programme der Wohnraumförderung in den vergangenen Jahren bedarfs- und zielgruppenorientiert steuerte sowie wirtschaftlich umsetzte und inwieweit Probleme bei der Anwendung des vorhandenen Förderinstrumentariums bestanden.

12.2 Prüfungsergebnis

12.2.1 Regionale Verteilung der Fördermittel

In 65 Kommunen
nur jeweils eine Wohn-
raumfördermaßnahme
umgesetzt.

Das MIL versprach sich von der Förderung neben wohnungswirtschaftlichen Effekten auch einen wesentlichen Beitrag zur städtebaulichen Entwicklung und Stabilisierung der brandenburgischen Innenstädte sowie den Erhalt sozial stabiler und ausgewogener Bewohner- und Siedlungsstrukturen.

Die Spanne der in den Kommunen eingesetzten Zuwendungsbeträge reichte von 2.300,00 Euro für eine Fördermaßnahme in Ortrand bis zu 20,7 Mio. Euro für 71 geförderte Projekte in Brandenburg an der Havel. 64 % der gesamten Fördermittel - das entspricht 111,2 Mio. Euro - reichte die ILB für Projekte in zehn Kommunen aus. Davon entfielen allein auf die Landeshauptstadt Potsdam und die anderen drei kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) Wohnraumfördermittel von 58,2 Mio. Euro. Dagegen wurde in dem o. g. Zeitraum in 65 Kommunen jeweils nur eine einzelne Fördermaßnahme durchgeführt. In 16 dieser Kommunen betraf dies Fördermittel von jeweils bis zu 50.000,00 Euro für die Schaffung von selbst genutztem Wohneigentum in Innenstädten.

Die regionale Verteilung der Fördermittel zeigt einerseits, dass Fördermittel in den größeren Städten häufig für Projekte eingesetzt wurden, die die Aufwertung der Innenstädte unterstützen, indem Mittel der Wohnraumförderung mit Mitteln der Städtebauförderung verknüpft wurden. Andererseits wird jedoch auch deutlich, dass in zahlreichen kleinen Kommunen lediglich ein einzelnes Vorhaben zumeist zur Bildung von selbstgenutztem Wohneigentum gefördert wurde. Welchen Effekt diese singulären Maßnahmen für den örtlichen und regionalen Wohnungsmarkt haben und ob sie zu der vom MIL angestrebten Stärkung der Innenstädte beitragen, konnte der LRH nicht erkennen. Er sieht daher das Risiko, dass diese Fördermittel nicht dort eingesetzt wurden, wo sie am wirksamsten sind.

12.2.2 *Förderung des Mietwohnungsneubaus*

Insgesamt
72 Wohnungen
neu gebaut.

Das MIL förderte seit 2011 den Mietwohnungsneubau auf der Grundlage der Mietwohnungsbauförderungsrichtlinie. Voraussetzung für die Gewährung von Zuwendungen für den modellhaften Neubau von Mietwohnungen war, dass diese in Ober- und Mittelzentren in festgelegten Sanierungs- und Entwicklungsgebieten oder in Vorranggebieten Wohnen lagen. Darüber hinaus war die Förderung nur zulässig bei Beseitigung eines städtebaulichen Missstandes, bei nachhaltiger Stabilisierung des Quartiers sowie bei Einhaltung der Anforderungen der Energieeinsparverordnung und des Gesetzes zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich. Die Zuwendungsempfänger mussten einen Eigenkapitalanteil von mindestens 20 % nachweisen.

Das Ministerium beabsichtigte, bis 2013 für den Neubau von Mietwohnungen in Innenstädten Fördermittel von 30,0 Mio. Euro einzusetzen. Im Jahr 2011 standen davon 10,0 Mio. Euro zur Verfügung. Daher sollten mit einem im Jahr 2010 ausgetobten Fördermittelwettbewerb geeignete Modellprojekte im Mietwohnungsneubau mit Fördermitteln unterstützt und bekannt gemacht werden. Die Vergabe der Fördermittel war ab Januar 2011 vorgesehen. Im Rahmen des Wettbewerbs wurden insgesamt 44 Anträge aus 18 Brandenburger Städten eingereicht. Antragsteller waren Wohnungsunternehmen, Gesellschaften sowie Privatpersonen. Eine Fachjury wählte letztlich 16 Anträge mit insgesamt 336 WE aus:

- Zehn Anträge mit 180 WE empfahl die Jury direkt für eine Förderung. Dabei handelte es sich um Neubauprojekte in den Städten Wittstock (drei Anträge), Kyritz, Frankfurt (Oder), Templin, Eberswalde, Prenzlau, Luckenwalde und Pritzwalk.
- Darüber hinaus befürwortete die Jury die Förderung von sechs weiteren Projekten mit 156 WE, die jedoch unter dem Vorbehalt einer weiteren Qualifizierung standen. Diese Vorhaben sollten in Cottbus (zwei Anträge), Finsterwalde, Spremberg, Potsdam und Frankfurt (Oder) umgesetzt werden.

Nach drei Jahren befanden sich von diesen 16 grundsätzlich bestätigten Projekten lediglich folgende vier Vorhaben in der Umsetzung:

Kommune	Förderbetrag (Tsd. €)	Anzahl WE	Verwendungsnachweis
Wittstock	90,9	3	eingereicht am 22.05.2013
Wittstock	264,7	7	vorzulegen bis 30.11.2014
Templin	352,7	14	eingereicht am 03.07.2013
Potsdam	1.447,8	48	vorzulegen bis 31.03.2015

Die geförderten Projekte werden zum Teil zeitlich verzögert realisiert. Inzwischen liegen für zwei Projekte mit insgesamt 17 WE die Verwendungsnachweise vor. Für die beiden anderen Vorhaben ist die Fertigstellung im Jahr 2014 geplant. Damit förderte das MIL letztlich den Neubau von 72 Mietwohnungen im gesamten Land Brandenburg und stellte dafür Fördermittel von 2,2 Mio. Euro zur Verfügung. Das entspricht 1 % der zwischen 2007 und 2013 insgesamt für die Wohnraumförderung bewilligten Mittel.

12.2.3 *Demografischer Wandel*

Bis 2009 nur 5 %
 der geförderten
 Wohnungen
 barrierefrei.

Die für das Land Brandenburg prognostizierte demografische Entwicklung führt zu einer deutlichen Zunahme der Haushalte mit älteren Personen, zu einer Abnahme der Familienhaushalte mit Kindern sowie zu einer Verringerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße. Insgesamt wird die Einwohnerzahl Brandenburgs bis zum Jahr 2030 um voraussichtlich 295.000 Personen sinken. Diese veränderte Bevölkerungs- bzw. Mieterstruktur bleibt nicht ohne Folgen für die Nachfrage auf den Wohnungsmärkten: Die Anforderungen an die Größe, den Zustand, den Zuschnitt und die Ausstattung von Wohnungen werden vielfältiger und regional differenzierter.

Das MIL richtete seine Förderinstrumente darauf aus. Zu den Förderschwerpunkten gehörten Projekte zur generationsgerechten Anpassung von Mietwohngebäuden durch Modernisierung und Instandsetzung. Die Evaluierung der entsprechenden Förderrichtlinie offenbarte indes, dass von den bis zum Jahr 2009 geförderten 1.740 Wohnungen nur 5 % barrierefrei umgebaut wurden. 1 % der geförderten Wohnungen war nach Abschluss der Baumaßnahmen rollstuhlgerecht. Im Hinblick auf die demografische Entwicklung hält der LRH diesen geringen Anteil an barrierefreien geförderten Wohnungen langfristig für nicht ausreichend.

12.2.4 Fördervorschriften

Förderrichtlinien mit inhaltlich vergleichbaren Regelungen.

Das MIL erließ ab dem Jahr 2007 sechs Richtlinien zur Umsetzung der Wohnraumförderung. Die Förderrichtlinien sind im Zwei-Jahres-Rhythmus fortgeschrieben sowie verlängert worden und hatten zunächst eine Geltungsdauer bis zum 31. Dezember 2013.

Die Mittel für die Wohnraumförderung flossen ab 2013 dem Landeswohnungsbauvermögen als revolvingem Fonds zu. Das MIL wandelte daher die bisherigen Zuschussförderprogramme, mit Ausnahme der Förderung der behindertengerechten Anpassung von vorhandenem Wohnraum, in Darlehensprogramme um, passte die entsprechenden Förderrichtlinien an und verlängerte sie bis zum 31. Dezember 2015. Die Richtlinie zur Förderung des Erwerbs von Geschäftsanteilen an Wohnungsgenossenschaften lief am 31. Dezember 2013 aus.

Den vom LRH geprüften Wohnraumfördermaßnahmen lagen in den Jahren 2007 bis 2012 insgesamt zwölf Richtlinienfassungen des MIL zu Grunde. Zahlreiche Regelungen der erlassenen Förderrichtlinien stimmten inhaltlich in wesentlichen Teilen überein oder waren vergleichbar, z. B. beim Zuwendungszweck, bei den Fördergegenständen und bei den Zuwendungsvoraussetzungen. Dies und darüber hinaus auch die Möglichkeit, die Förderung nach den einzelnen Richtlinien miteinander zu kombinieren oder durch andere Finanzierungsquellen (z. B. durch die Städtebauförderung und Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau) zu ergänzen, führte bei den Zuwendungsempfängern und bei der ILB zu einem hohen Verwaltungsaufwand.

12.3 *Folgerungen*

Neubauförderung am Bedarf orientieren.

Wohneigentumsförderung sozial ausrichten.

Anreize für zukunftsorientiertes Wohnen.

Straffung der Fördervorschriften.

Um der zunehmenden Regionalisierung der Wohnungsmärkte gerecht zu werden, empfahl der LRH dem MIL, die Förderung des Neubaus von Mietwohnungen konsequent an den örtlichen und regionalen wohnungswirtschaftlichen Verhältnissen auszurichten und von bedarfsorientierten Kriterien abhängig zu machen. Kooperationsverträge sollten sich an den Zielen der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte bzw. von Wohnraumkonzepten orientieren, in denen die sich ändernden Bewohner- und Sozialstrukturen in den Quartieren berücksichtigt werden. Dies schließt auch die regelmäßige Beobachtung und Analyse des Wohnungsmarktes ein, um auf aktuelle und regionale Entwicklungen schnell reagieren zu können.

In Anbetracht der Wohnungsmarktentwicklung im Berliner Umland und des bisher unbefriedigenden Standes der Umsetzung von Neubauprojekten sollte das MIL die Neubauförderung in Regionen angespannter Wohnungsmärkte intensivieren. Dabei empfahl der LRH, die aktuellen Förderkonditionen zu überdenken. Vorrangig sollten solche Projekte gefördert werden, die gleichzeitig eine nachhaltige städtebauliche sowie eine wohnungswirtschaftliche Quartiersentwicklung bewirken.

70 % aller Förderfälle betrafen die Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum in Innenstädten. Nach Auffassung des LRH sollte das MIL sich bei dieser Förderung künftig auf Familien mit Kindern und geringem Einkommen in wachsenden Regionen konzentrieren. Damit hätte diese Zielgruppe die Möglichkeit, sich auch auf angespannten Wohnungsmärkten mit hohen Mieten angemessen mit Wohnraum zu versorgen. Diese zielgenaue Steuerung der Wohnraumförderung würde insbesondere Fehlanreize in Regionen vermeiden, die schon jetzt oder in absehbarer Zeit mit Schrumpfungprozessen und Preisverfall bei Eigenheimen zu kämpfen haben.

Gefragte zukunftsfähige Qualitätsstandards für Wohnraum sind künftig vor allem eine hohe Energieeffizienz, eine barrierefreie Ausstattung sowie ein sicheres und attraktives Wohnumfeld. Bei der Weiterentwicklung seiner Förderinstrumente könnte das MIL z. B. eine „Bonusförderung“ bei der Überschreitung gesetzlicher energetischer Standards in Erwägung ziehen. Darüber hinaus könnten zukunftsweisende Vorhaben, z. B. die Schaffung und Anpassung von Wohnraum für betreute Wohngemeinschaften von Senioren bzw. behinderten Menschen oder Wohnformen für Studierende, in die Förderung einbezogen werden.

Der LRH empfahl dem MIL darüber hinaus, das breit gefächerte Förderspektrum der Wohnraumförderung zusammenzufassen. Das MIL hatte bereits mit der Neufassung der Städtebauförderrichtlinie alle Teilprogramme der nationalen Städtebauförderung zusammengefasst und die landesrechtlichen Vorschriften für diesen Förderbereich damit erheblich gestrafft. Es könnte bei der Zusammenfassung der Wohnraumförderrichtlinien analog verfahren. Damit wäre es möglich, das Förderverfahren übersichtlicher zu gestalten und den Verwaltungsaufwand insgesamt zu verringern.

12.4 Stellungnahme

Das MIL hat betont, dass die Wohnraumförderung neben wohnungswirtschaftlichen Effekten u. a. auch einen wesentlichen Beitrag zur städtebaulichen Entwicklung und Stabilisierung der Brandenburger Innenstädte leiste. Die Antragstellungen für Wohnraumfördermaßnahmen seien durch das Land jedoch nicht steuerbar und hingen maßgeblich von den örtlichen Rahmenbedingungen (z. B. Verfügbarkeit von Baugrundstücken, Angebote im Bestand) ab. Durch die städtebaulichen Stellungnahmen der Kommunen sei indessen sichergestellt, dass nur solche Maßnahmen gefördert würden, die im Kontext zu der gewünschten städtebaulichen Entwicklung ständen und die sich aus den integrierten Stadtentwicklungskonzepten ergäben. Somit trage die Bildung von innerstädtischem Wohneigentum auch in kleinen Kommunen zur angestrebten Stärkung der Innenstädte bei. Das MIL gehe daher auch in diesen Fällen von einem effizienten und wirksamen Fördermitteleinsatz aus.

Die vom LRH vorgeschlagene Beschränkung der Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum auf die Innenstädte in Wachstumsregionen sehe das Ministerium kritisch. Gerade in Orten, in denen in absehbarer Zeit die Bevölkerungszahl zurückgehen werde, sei die Bildung von Wohneigentum zur Sicherung und Stabilisierung der sozialen Infrastruktur sinnvoll und erforderlich.

Ferner messe auch das MIL einer regelmäßigen Analyse des Wohnungsmarktes in Brandenburg große Bedeutung bei. Es habe daher die Fortschreibung des Wohnungspolitischen Kompasses aus dem Jahr 2009 beauftragt.

Das MIL hat im Weiteren darauf hingewiesen, dass die Förderung des Mietwohnungsneubaus erst im Jahr 2010 wieder möglich gewesen sei, nachdem zwischenzeitlich der Landtag beschlossen hatte, diese Förderung einzustellen. Bei vielen der durch die Fachjury im Rahmen des Fördermittelwettbewerbs ausgewählten Projekte hätten die Antragsteller die erforderlichen Zuwendungsvoraussetzungen letztendlich nicht nachweisen können. Somit seien lediglich vier Neubaumaßnahmen realisierbar gewesen. Da die geförderten Bauvorhaben generell einen Planungsvorlauf und einen bis zu drei Jahren dauernden Umsetzungszeitraum benötigten, sehe das MIL die vom LRH angeführte zeitlich verzögerte Realisierung der Projekte als systemimmanent an.

Hinsichtlich des Vorrangs von Förderprojekten, mit denen sowohl städtebauliche als auch wohnungswirtschaftliche Effekte erzielbar seien, teile das Ministerium die Auffassung des LRH. Die Förderung von Neubaumaßnahmen werde daher künftig vor allem in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten eine entscheidende Rolle spielen.

Bezüglich des Anteils an barrierefrei umgestalteten Wohnungen hat das Ministerium dargelegt, dass die Förderung ab 2007 mit dem Schwerpunkt der Schaffung von generationsgerechtem und barrierefrei erreichbarem Wohnraum neu ausgerichtet worden sei. Unter Berücksichtigung des notwendigen zeitlichen Vorlaufs für die Antragstellung, die Prüfung und die Bewilligung seien entsprechende Förderprojekte dann ab 2008/2009 umsetzbar gewesen. Nach Abschluss der Maßnahmen im Jahr 2013 seien nunmehr 50 % der geförderten Wohnungen barrierefrei erreichbar. Die barrierefreie Erreichbarkeit sei nicht bei allen Wohnungen möglich gewesen, da sonst in vielen Fällen bau- und kostenaufwendige Eingriffe in die Gebäudekonstruktion notwendig geworden wären.

Ebenso wie der LRH sehe das Ministerium eine hohe Energieeffizienz und eine barrierefreie Erreichbarkeit der Wohnungen sowie ein attraktives Wohnumfeld künftig als wesentliche Anforderungen an Projekte der Wohnraumförderung. Dies schließe auch die Gewährung von Boni als zusätzliche Anreize für die Zuwendungsempfänger ein, gesetzliche Mindestanforderungen zu überschreiten. Betreutes Wohnen für Senioren und/oder behinderte Menschen sowie Wohnformen für Studierende würden ebenfalls innerhalb der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen bei der Förderung berücksichtigt.

Das MIL hat ferner deutlich gemacht, dass die verschiedenen Richtlinien zum einen auf die Förderung im Bereich von Mietwohnungen und zum anderen auf die Förderung von Wohneigentum abzielten. Die Fördervorschriften würden sich daher hinsichtlich des Zweckes, der Fördergegenstände und der Zuwendungsvoraussetzungen unterscheiden. Dessen ungeachtet werde das Ministerium bei der nächsten Richtlinienfortschreibung jedoch prüfen, ob eine Straffung der Fördertatbestände bzw. eine teilweise Zusammenfassung von Förderrichtlinien sachgerecht sei.

Das Ministerium hat weiterhin ausgeführt, dass sich die Finanzierung von Wohnraumfördermaßnahmen generell aus Eigenmitteln, Fremdmitteln und Fördermitteln (gegebenenfalls aus verschiedenen Förderprogrammen) zusammensetze. Einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand durch den Einsatz dieser verschiedenen Finanzierungsmittel könne das Ministerium jedoch nicht erkennen.

12.5 Schlussbemerkung

In Brandenburg gibt es Wohnungsleerstand und Rückbau insbesondere in den berlinfernen Regionen parallel zu Wohnungseingängen und Infrastrukturausbau in einigen Wachstumszentren. Die Stadtentwicklungspolitik und eine damit verflochtene Wohnraumförderung müssen diese Unterschiede berücksichtigen. Dies erfordert eine regelmäßige Evaluierung und ggf. Nachsteuerung der Förderprogramme.

In den neuen Richtlinien zur Wohnraumförderung setzte das MIL die Forderungen und Empfehlungen des LRH bereits zum Teil um. Darüber hinaus sieht der LRH in den weiteren vom Ministerium angekündigten Maßnahmen richtige Schritte, um die Wohnraumförderung weiterentwickeln und flexibel an sich ändernde Bedingungen anpassen zu können.

Einzelplan 11

Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft

13 Ortsumfahrung Welzow/Neupetershain ohne Bedarf

Der Landesstraßenbedarfsplan 2010 enthält als Neubau-
maßnahme die Ortsumfahrung Welzow/Neupetershain. Die
Kosten für diese Maßnahme sollen 8,5 Mio. Euro betragen.
Der Baubeginn steht noch aus. Der Landesrechnungshof
Brandenburg sieht keinen Bedarf für diese Ortsumfahrung.

Auf Grund der beschlossenen Erweiterung des Tagebaus
Welzow-Süd ist die ursprünglich beabsichtigte Linienfüh-
rung der Ortsumfahrung nicht mehr realisierbar. Mit der
verbliebenen Strecke könnte keine verkehrliche Entlastung
der Stadt Welzow erreicht werden. Fraglich ist auch, ob
dadurch der Verkehr schneller an das übergeordnete Stra-
ßennetz herangeführt werden kann. Das Ministerium führte
dazu keine Schwachstellenanalyse durch.

Zuletzt begründete das Ministerium den Bedarf mit der An-
siedlung von bergbaulichen Tagesanlagen in Welzow und
der damit verbundenen Erhöhung der Verkehrsbelastungs-
zahlen. Spätestens mit dem Anfang 2014 bekannt gewor-
denen Verzicht auf die Ansiedlung wurde diese Begrün-
dung hinfällig und die Maßnahme entbehrlich. Die prognos-
tizierte Verkehrsbelastung rechtfertigt jedenfalls den Neu-
bau der Strecke nicht.

Der Landesrechnungshof Brandenburg empfahl dem
Ministerium, die Maßnahme nicht weiter umzusetzen. Statt-
dessen könnten die frei werdenden Mittel für eine Zu-
standsverbesserung im bestehenden Landesstraßennetz
eingesetzt werden.

13.1 Prüfungsgegenstand

8,5 Mio. Euro geplante
Kosten lt. Kostenbe-
rechnung 2010 für die
nicht realisierte Maß-
nahme OU Welzow.

Gesetzliche Grundlage der Entwicklung des Landesstraßennetzes im Land Brandenburg ist das Landesstraßenbedarfsplangesetz (LStrBPIG)¹⁷³ mit dem Bedarfsplan für die Landesstraßen. Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte die in den Bedarfsplänen 1995 und 2010 enthaltene Neubaumaßnahme „L 522/L 531 Ortsumfahrung Welzow, Neupetershain (B 169 - L 522)“ (im Folgenden: OU Welzow). Die vom Ministerium mit 8,5 Mio. Euro Baukosten bewertete Maßnahme befand sich zum Zeitpunkt der Prüfung in der Planfeststellungsphase. Sie ist baulich noch nicht realisiert. Der mögliche Trassenverlauf dieser Maßnahme steht im Zusammenhang mit der von der Landesregierung 2014 beschlossenen Erweiterung des Braunkohletagebaus Welzow-Süd.



Quelle: Zielkarte des Braunkohlenplans 2004. Eigene Darstellung des LRH.

Vor diesem Hintergrund prüfte der LRH, ob der Bedarf an der OU Welzow begründet ist.

¹⁷³ Landesstraßenbedarfsplangesetz (LStrBPIG) in der Fassung vom 7. Juli 2011 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I/11, [Nr. 12]).

13.2 *Prüfungsergebnis*

13.2.1 *Inkonsequenz bei der Überprüfung des Landesstraßenbedarfsplans 1995*

Veränderte Verkehrsfunktion in Folge veränderter Rahmenbedingungen nicht ausreichend gewür-

Der Braunkohlenplan 2004 enthielt die Option auf eine Erweiterung des Tagebaus Welzow-Süd. Nach der Zielkarte zum Braunkohlenplan 2004 überschneiden die Abbaugrenzen die im Landesstraßenbedarfsplan 1995 abgebildete Linienführung der OU Welzow. Damit hatten sich die Rahmenbedingungen für die OU Welzow entscheidend geändert.

Anlässlich der Überprüfung des Landesstraßenbedarfsplans 1995 entschied sich das Ministerium daher für die Option, die Strecke in Teilabschnitte aufzuteilen. Für den Teilabschnitt von der B 169 zur L 522, der die Stadt Welzow an die B 169 anbindet, ermittelte die Straßenbauverwaltung ein wirtschaftliches Nutzen-Kosten-Verhältnis. Der Teilabschnitt erfüllt die verkehrliche Funktion einer Netzergänzung. Das Ministerium bewertete diese Netzergänzung als ein neues Vorhaben des vordringlichen Bedarfs. Im Widerspruch dazu fand die Netzergänzung als Ortsumfahrung Eingang in den aktuellen Landesstraßenbedarfsplan 2010.

Die verkehrliche Funktion einer Ortsumfahrung unterscheidet sich jedoch wesentlich von der einer Netzergänzung. So soll bei einer Ortsumfahrung eine verkehrliche Entlastung des Durchgangsverkehrs erreicht werden, wogegen bei einer Netzergänzung der Verkehr schneller an das übergeordnete Straßennetz herangeführt werden soll. Die mit der Ortsumfahrung beabsichtigte verkehrliche Entlastung der Stadt Welzow würde durch den verbliebenen Teilabschnitt nicht erreicht.

13.2.2 *Mängel bei der Aufstellung des Landesstraßenbedarfsplans 2010*

Indisponible Bedarfsplanmaßnahme OU Welzow nicht in das Überprüfungsverfahren einbezogen.

Im Jahr 2011 passte der Gesetzgeber den Landesstraßenbedarfsplan 2010 an. Dabei sollten nur solche Projekte in den neuen Landesstraßenbedarfsplan aufgenommen werden, mit denen u. a. gravierende Schwächen im Landesstraßennetz behoben bzw. gemildert werden können. Diese gravierenden Schwächen stellte die Straßenbauverwaltung durch eine Schwachstellenanalyse fest, die auf quantifizierbaren Kenngrößen, wie z. B. der Verkehrsbelastung, basierte.

Allerdings erstreckte sich die Schwachstellenanalyse nicht auf alle Maßnahmen des neuen Landesstraßenbedarfsplans. Das Ministerium verzichtete darauf, die als indisponibel bezeichneten Maßnahmen erneut zu überprüfen. Hierzu gehörte nach Auffassung des Ministeriums auch die OU Welzow. Als indisponibel galten Maßnahmen, die entweder im Bau oder planerisch so weit fortgeschritten waren, dass ihre Realisierung in naher Zukunft bevorsteht. Diese Projekte wurden direkt in den Landesstraßenbedarfsplan 2010 aufgenommen.

Bezüglich der OU Welzow gab das Ministerium an, dass mit der Einleitung des Planfeststellungsverfahrens ein weit fortgeschrittener Planungsstand erreicht war. Tatsächlich waren zu Beginn des Planfeststellungsverfahrens erst 4,5 % der berechneten Gesamtkosten entstanden. In der Regel beträgt der Anteil der Planungskosten an den Gesamtkosten 15 %. Deshalb war die Maßnahme aus Sicht des LRH hinsichtlich ihrer Projektumsetzung nicht weit fortgeschritten.

Zu geringe Verkehrsbelastung: Voraussetzungen für Indisponibilität bei OU Welzow nicht gegeben.

Die Maßnahme erfüllte damit nicht die vom Ministerium vorgegebenen Voraussetzungen für die Indisponibilität. Zudem bestand für die OU Welzow - gemessen am Kriterium „Verkehrsbelastung“ - keine gravierende Schwachstelle. Danach muss eine Prognose-Verkehrsbelastung von mehr als 5.000 Kfz/Werktag vorliegen. Nach der aktuellen Verkehrsprognose des Ministeriums für 2025 liegt die künftige Belastung bei lediglich 2.000 Kfz/Werktag.

Insofern hätte das Ministerium die OU Welzow nicht ohne weiteres in den aktuellen Bedarfsplan übernehmen dürfen, sondern als neue Maßnahme in das oben dargestellte Prüfverfahren einbeziehen müssen.

13.2.3 Verlegung von Tagesanlagen als Begründung für den Bedarf

Keine Verlegung von Tagesanlagen, damit letztes Argument für die Begründung des Bedarfs entfallen.

Mit der geplanten Erweiterung des Tagebaus Welzow-Süd ist die Umsiedlung von bergbaulichen Tagesanlagen verbunden. Ein Bergbauunternehmen führte deshalb Untersuchungen zur Auswahl eines neuen Standortes durch und stellte in Aussicht, die Tagesanlagen in der Gemarkung Welzow anzusiedeln.

Das Ministerium ging daher bei der Vorbereitung des Landesstraßenbedarfsplans 2010 von der Annahme aus, dass sich die prognostizierte Verkehrsbelastung für die OU Welzow wegen der Verlegung der Tagesanlagen um 2.000 Kfz/Werktag erhöht und die Schwelle von 5.000 Kfz/Werktag erreicht wird. Zudem würde sich der Anteil des Schwerlastverkehrs am Gesamtverkehr deutlich erhöhen. Das Ministerium zog daraus den Schluss, dass die durch Welzow führende L 522 nicht auf eine in größerem Umfang erfolgende Aufnahme von Schwerlastverkehr ausgelegt ist und die Verlegung der Tagesanlagen eine Fortführung des Vorhabens OU Welzow rechtfertigt.

Das Bergbauunternehmen gab im Februar 2014 bekannt, von einer Verlegung der Tagesanlagen an den Standort Welzow Abstand zu nehmen. Damit ist die auf die Ansiedlung der Tagesanlagen gestützte Begründung des Ministeriums für den Bedarf der OU Welzow entfallen. Auch deshalb wertete der LRH den Bedarf für die Ortsumfahrung als unbegründet.

13.3 Folgerungen

Kein Bedarf für die OU Welzow, daher:

- Projektfortführung beenden und
- freiwerdende Mittel für die Erhaltung des bestehenden Landesstraßennetzes einsetzen.

Mit der Schwachstellenanalyse und den Prämissen für das Kriterium „Indisponibilität“ definierte das Ministerium für die Aufstellung des Landesstraßenbedarfsplans 2010 klare Vorgaben dafür, welche Maßnahmen in den Landesstraßenbedarfsplan Eingang finden sollen.

Mit der Fortschreibung „alter“ Straßenbauprojekte in den neuen Landesstraßenbedarfsplan sind oftmals Veränderungen im Vergleich zu den ursprünglichen Projektplänen verbunden. Bei gravierenden Änderungen, z. B. in der Linienführung oder der verkehrlichen Funktion, ist im Einzelfall über das weitere Vorgehen - evtl. bis hin zu Aufgabe des Projektes - zu entscheiden.

Die Entscheidung des Ministeriums, die OU Welzow ohne weitere Prüfung als indisponible Maßnahme aus dem Landesstraßenbedarfsplan 1995 in den aktuellen Landesstraßenbedarfsplan 2010 zu übernehmen, erschien dem LRH wegen der Nichtbeachtung selbst vorgegebener Kriterien für die Bedarfsermittlung unbegründet. Aus Sicht des LRH besteht für diese Maßnahme kein gravierender Handlungsbedarf. Spätestens seit der Erklärung des Bergbauunternehmens, seine bergbaulichen Tagesanlagen nicht in Welzow anzusiedeln, ist das Ministerium gehalten, die Planung der Maßnahme einzustellen und sie nicht umzusetzen.

Der LRH bat das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) zu prüfen, inwieweit die bei einem Verzicht auf Projektfortführung freiwerdenden Mittel für die Erhaltung des bestehenden Landesstraßennetzes eingesetzt werden können.

13.4 Stellungnahme

Das MIL hat unverändert die Auffassung vertreten, dass der Bedarf der in zwei Teilabschnitte geänderten Bedarfsplanmaßnahme OU Welzow zum Zeitpunkt der Aufnahme in den Landesstraßenbedarfsplan 2010 begründet sei. Das MIL hat insbesondere auf den Vorteil einer Streckenreduzierung von 4 km in Richtung Senftenberg verwiesen, was zu einer prognostizierten Zeiteinsparung von ca. 6 Minuten führen würde. In Richtung Cottbus gäbe es allerdings ca. 2 km Mehrlänge.

Zu den vom LRH aufgezeigten Mängeln bei der Aufstellung des Landesstraßenbedarfsplans 2010 hat sich das MIL auf das Kriterium „fortgeschrittener Planungsstand“ bezogen. Das Ministerium hat dargelegt, dass eine im Planfeststellungsverfahren befindliche Maßnahme einen fortgeschrittenen Planungsstand erreicht habe. Dies gelte unabhängig vom Ausgabenstand der Planungsmittel. Zudem würden indisponible Vorhaben grundsätzlich nicht den Kriterien für neu oder erneut zu bewertende Vorhaben unterliegen. Die Begründung der Wiederaufnahme der OU Welzow als indisponible Maßnahme in den Landesstraßenbedarfsplan 2010 sei abschließend durch den Beschluss des Landtages zur Änderung des Landesstraßenbedarfsplangesetzes bestätigt worden.

Ebenso wie der LRH sehe das Ministerium, dass sich die Grundlagen für die Umsetzung der Bedarfsplanmaßnahme OU Welzow (Netzergänzung) gegenüber dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Landesstraßenbedarfsplans 2010 wesentlich verändert haben. Daher beabsichtige das Ministerium, die Maßnahme zu überprüfen und den Gesetzgeber einzubeziehen. Der Prüfungsprozess könne bis Ende 2014 abgeschlossen werden.

13.5 Schlussbemerkung

Der LRH erkennt an, dass das Ministerium seinen Empfehlungen folgen will. Unabhängig vom Ergebnis der Überprüfung erwartet der LRH, dass die OU Welzow wegen fehlenden Bedarfs und nicht nachgewiesener Wirtschaftlichkeit nicht aus Landesmitteln realisiert wird.

Im Übrigen hält der LRH die Einwände des Ministeriums für nicht überzeugend. Die Entscheidung, die OU Welzow als indisponible Maßnahme in den Landesstraßenbedarfsplan 2010 fortzuschreiben, war mangels aktueller Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Nichteinhaltung der Prämissen für die Bedarfsermittlung nicht nachvollziehbar.

Die Auffassung des MIL, dass die Maßnahme als indisponibles Vorhaben nicht den Kriterien für neu oder erneut zu bewertende Vorhaben unterlag, steht im Übrigen im Widerspruch zu der Begründung im Gesetzentwurf der Landesregierung zum Ersten Gesetz zur Änderung des Landesstraßenbedarfsplangesetzes. Danach seien alle Maßnahmen des Landesstraßenbedarfsplans 1995 in die Schwachstellenanalyse einbezogen worden, mithin auch die indisponiblen Vorhaben. Indes trifft dies nicht auf die OU Welzow zu.

Einzelplan 11

Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft

14 Bodenordnungsverfahren - zu wenig Qualität und Kontrolle

14 Mio. Euro Fördermittel flossen bislang jährlich in Bodenordnungsverfahren, einem zentralen Gestaltungsinstrument der ländlichen Strukturpolitik. Der Landesrechnungshof Brandenburg gewann bei seiner Prüfung eines sehr großen Verfahrens den Eindruck, dass das Ministerium und die handelnden Behörden den wirtschaftlichen Einsatz der Landesmittel nicht ausreichend berücksichtigten.

Die Schwächen bei diesem Verfahren zogen sich durch das komplette Verwaltungshandeln. Unzulänglich war bereits die Vorbereitung des Verfahrens, die maßgeblich von sachfremden Erwägungen und Eigeninteressen bestimmter Akteure geleitet war und zu einer nicht nachvollziehbaren Festlegung des Verfahrensgebietes führte.

Die Gestaltung des Wege- und Gewässerplanes, der die zu fördernden Maßnahmen bestimmte, überließ die Genehmigungsbehörde im Wesentlichen den hauptsächlichen Nutznießern der späteren Förderungen. Ursache hierfür war auch die rechtliche Ausgestaltung der Zuständigkeiten und die Verquickung der Aufgaben der Flurbereinigungsbehörden.

Darüber hinaus zweifelte der Landesrechnungshof daran, ob die Eigeninteressen und die Stellung des Verbandes für Landentwicklung und Flurneuordnung Brandenburg im Bodenordnungsverfahren dem wirtschaftlichen Mitteleinsatz dienlich sind. Einerseits ist der Verband der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für die Landesmittel verpflichtet. Andererseits steigt das Entgelt des Verbandes mit der Verfahrensfläche, der Anzahl der Teilnehmer und damit dem Umfang der zu schaffenden gemeinschaftlichen Anlagen, kurzum: Mit der Höhe der Ausgaben.

Dass die zuständigen Behörden die nötige Sorgfalt vermissen ließen, zeigte sich bei den Förderverfahren für die konkreten Maßnahmen. So zahlte das damals zuständige Ministerium dem Verband für Landentwicklung und Flurneuordnung Brandenburg 2,5 Mio. Euro Vorschuss ohne jede Rechtsgrundlage aus. Spätestens beim Wechsel der Ministerien im Jahr 2009 ging die Kontrolle für die Rückzahlung über diese Gelder verloren. Fehlerhaft waren aber auch andere Fördermaßnahmen im Umfang von über 1,5 Mio. Euro.

14.1 Prüfungsgegenstand

14. Mio. Euro Ausgaben jährlich für die Bodenordnung.

Exemplarisch geprüft:
Ein großes Verfahren mit 867 Teilnehmern, 6.222 ha Fläche.

Die Bodenordnung ist ein wesentliches Instrument ländlicher Strukturpolitik. Sie zielt darauf ab, zersplitterte ländliche Strukturen durch die Neuordnung der Eigentums- und Besitzverhältnisse (Flurneuordnung/Flurbereinigung) wirtschaftlich zu verbessern.

Über 350 landesweit anhängige Bodenordnungsverfahren¹⁷⁴ mit insgesamt 230.000 ha Fläche verursachten auf Landesebene jährlich etwa 14 Mio. Euro Ausgaben für die Verwaltung bzw. zur Förderung der gemeinschaftlichen Anlagen in den betroffenen Verfahrensgebieten. Hierzu gehören z. B. Maßnahmen des Wegeneu- und -ausbaus, der Abriss von Gebäuden oder Landschaftsgestaltungen.

Bodenordnungsverfahren sind behördengeleitete Gestaltungsverfahren, für die im Land Brandenburg neben dem Landwirtschaftsministerium grundsätzlich das Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (LELF) zuständig ist. Die von der Bodenordnung betroffenen Grundstückeigentümer wirken am Verfahren aktiv über ihre jeweilige Teilnehmergeinschaft kraft Gesetzes¹⁷⁵ mit. Die Teilnehmergeinschaft ist letztlich auch Nutznießer der Verfahren. Ihr sind im Land Brandenburg weitreichende Befugnisse übertragen worden.

¹⁷⁴ Stand: Jahr 2010.

¹⁷⁵ Zweiter Abschnitt des Flurbereinigungsgesetzes in der Fassung vom 19. Dezember 2008 (Bundesgesetzblatt I Seite 2794).

Nach § 3 des Brandenburgischen Landentwicklungsgesetzes (BbgLEG)¹⁷⁶ gestaltet sie das Verfahrensgebiet, erstellt den Flurbereinigungsplan sowie den Wege- und Gewässerplan¹⁷⁷. Sie legt auch die zu dessen Ausführung erforderlichen Maßnahmen fest. Die Teilnehmergeinschaft bedient sich für diese übertragenen Aufgaben des Verbandes für Landentwicklung und Flurneuordnung Brandenburg (vlf). Dessen Entgelte hierfür orientierten sich maßgeblich an der Größe des Verfahrensgebietes und der Zahl der Teilnehmer.

Aufgabe des Ministeriums und des nachgeordneten LELF als Flurbereinigungsbehörden ist in erster Linie, die von der Teilnehmergeinschaft konzipierten Maßnahmen nach den für Landesmittel geltenden Kriterien der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beurteilen und zu genehmigen.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte eines der landes- und bundesweit größten Verfahren mit 867 Teilnehmern, 6.222 ha Fläche, 58 gemeinschaftlichen Anlagen, davon 28 Wege bzw. Straßen.

14.2 Prüfungsergebnisse

14.2.1 Bodenordnungsverfahren

14.2.1.1 Verfahrensgebiet

Größe des
Verfahrensgebietes
fragwürdig.

Die untere Flurbereinigungsbehörde beauftragte Ende 2001 ein Planungsbüro mit der Prüfung des Umfangs eines möglichen Bodenordnungsverfahrens sowie der Vorplanung zu den gemeinschaftlichen Anlagen. Der Umfang des Verfahrensgebietes beeinflusst maßgeblich die zu fördernden Maßnahmen und damit die Ausgaben des Landes.

¹⁷⁶ Gesetz über die ländliche Entwicklung und zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes und des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes im Land Brandenburg (Brandenburgisches Landentwicklungsgesetz - BbgLEG) in der Fassung vom 15. Juli 2010 (Gesetz- und Verordnungsblatt I/10 Nr. 28 Seite 1).

¹⁷⁷ Der Wege- und Gewässerplan nach § 41 Flurbereinigungsgesetz bildet die Grundlage für die Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes. Er umfasst insbesondere die Einbeziehung, Änderung, Neuausweisung und Planung öffentlicher Wege und Straßen sowie der wasserwirtschaftlichen, bodenverbessernden und landschaftsgestaltenden gemeinschaftlichen Anlagen.

Das Ingenieurbüro empfahl nach Abstimmung mit der Behörde einen Gebietsumfang von 1.200 ha Fläche. Das Ministerium ordnete im Jahr 2004 nach der Intervention einzelner Beteiligter das Verfahren für eine Fläche von 5.000 ha an. Über Zweifel nachgeordneter Behörden oder des Planungsbüros am Bodenordnungsbedarf in diesem Umfang setzte es sich hinweg. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlten. In die Entscheidung flossen auch sachfremde Erwägungen ein, die im Ergebnis die Interessen eines Flächenbewirtschafters beförderten.

Im weiteren Verlauf änderte das LELF das Verfahrensgebiet, indem es Teilflächen hinzuzog oder ausschloss. Weder das Ministerium noch das LELF konnten dem LRH das Zustandekommen dieser Flächenänderungen erklären. Auf Veranlassung des LRH ermittelte das LELF schließlich eine Verfahrensfläche von 6.222,40 ha.

14.2.1.2 Aufklärung der Beteiligten

Aufklärung der Beteiligten unzureichend.

Bodenordnungsverfahren bedürfen der Aufklärung und Information der Teilnehmer, nicht zuletzt, um die erforderliche Akzeptanz zu erzielen. Dazu reicht grundsätzlich die öffentliche Bekanntmachung aus, die das LELF anwendete. Das LELF erreichte damit aber nur 43 von 867 Teilnehmern. Das führte letztlich zu Akzeptanzproblemen, denn 78 Teilnehmer erhoben gegen die späteren Kostenbescheide Widerspruch. Der geringe Aufklärungsumfang ließ im Übrigen den überproportionalen Einfluss eines Flächenbewirtschafters zu.

In seinem Anordnungsbeschluss formulierte das Ministerium lapidar, dass es die Grundstückseigentümer aufgeklärt habe und das Interesse der Teilnehmer gegeben sei.

14.2.1.3 Wege- und Gewässerplan

Wege- und Gewässerplan ungeprüft und nicht bedarfsgerecht.

Der Wege- und Gewässerplan stellt abschließend fest, welche Maßnahmen in einem Bodenordnungsverfahren durchgeführt werden. Er ist damit zugleich die Grundlage aller zu fördernden Maßnahmen des Landes. Entsprechend sorgfältig muss ihn das LELF deshalb prüfen.

Diese Prüfung vermisste der LRH. Das LELF beanstandete bspw. nicht, dass es für den Wege- und Gewässerplan keinen Kosten- und Finanzierungsplan gab. Es untersuchte auch nicht, ob Anzahl, Größe, Umfang und Ausbauart der gemeinschaftlichen Anlagen auf das notwendige Maß beschränkt waren.

Ansonsten wäre ihm aufgefallen, dass

- der Wege- und Gewässerplan bis auf den Neubau eines Teilweges keine neuen Wegebeziehungen vorsah, die aber gerade kennzeichnend für ein Bodenordnungsverfahren sind.
- nur elf der 23 für den Ausbau vorgesehenen Wege vorher unbefestigt waren. Dennoch sollten alle Wege umfassend saniert und vollflächig in Asphaltbauweise ausgebaut werden.
- die Vorplanung zwei Wege im Gegensatz zum Wege- und Gewässerplan für nicht ausbauwürdig hielt. Allein für diese beiden Wege bewilligte das LELF dennoch mehr als 300.000 Euro Fördermittel.
- 13 der 20 in Asphaltbauweise ausgebauten Wege dem landwirtschaftlichen Verkehr vorbehalten sind. Warum landwirtschaftliche Fahrzeuge Asphaltoberflächen brauchen, erschloss sich nicht.
- der Bedarf für zwei Wegebaumaßnahmen in Frage steht, weil die Teilnehmergeinschaft sie trotz vorgeblicher Dringlichkeit doch nicht umsetzte.

Das LELF wurde seiner Verantwortung als Genehmigungsbehörde mit umfassenden Prüfpflichten nicht gerecht. Es sah unzutreffend die Teilnehmergeinschaft in der Pflicht, die den Plan aufstellt. Für diese handelte der vlf, der aber systembedingt wegen der Abhängigkeit seiner Entgelte vom Verfahrensumfang kein wirtschaftliches Interesse an einem möglichst sparsamen Mitteleinsatz hatte.

Die weitreichende landesgesetzliche Aufgabenzuweisung an die Teilnehmergeinschaft als Flurbereinigungsbehörde führte darüber hinaus zu Interessenkonflikten für den Fachvorstand der Teilnehmergeinschaft, weil dieser zugleich als Mitarbeiter des LELF auch mit der Genehmigung der Verfahren betraut war. Eine wirksame Aufsicht über die Teilnehmergeinschaft wurde dadurch erschwert. Das Ministerium als oberste Flurneuordnungsbehörde sah bisher keine Veranlassung, diese Verfahrensweise zu beanstanden.

14.2.2 Förderverfahren

Mängel im Förderverfahren.

Deutliche Mängel prägten die Förderverfahren für die einzelnen Baumaßnahmen im Bodenordnungsverfahren. Die vom LRH beanstandeten Förderbescheide hatten einen Umfang von 1,5 Mio. Euro. So fehlten im LELF vollständige und schlüssige Akten bis hin zu schriftlichen Anträgen. Die Anträge enthielten zudem wesentliche Antragsangaben nicht, z. B. die konkrete Projektbezeichnungen oder die Darstellung der Gesamtfinanzierung. Teilweise angewendete Fördersätze waren unzulässig oder nicht nachvollziehbar. Der zur Förderung notwendige Wege- und Gewässerplan lag ebenso nicht in jedem Fall vor; so bewilligte das LELF für Planungsleistungen einer nicht im Wege- und Gewässerplan enthaltenen Wegebaumaßnahme unzulässig Fördermittel von 1.500 Euro.

Weil die Förderbescheide weder hinreichend bestimmt noch nachvollziehbar waren, konnte das LELF schließlich seiner Pflicht nicht nachkommen, die Verwendung der Mittel ordnungsgemäß zu prüfen. Dem Ministerium als Aufsichtsbehörde über das LELF blieben diese Mängel im Förderverfahren verborgen.

14.2.3 Vorschussförderung

Vorschussförderung ohne jede Rechtsgrundlage.

Das damals zuständige Ministerium bewilligte dem vlf in den Jahren 2004 und 2005 als Projektförderung einen als Vorschuss bezeichneten Betrag von 2,5 Mio. Euro als „Vorgriff auf zu erwartende Zuwendungsbescheide im Rahmen der angeordneten Flurneuordnungsverfahren“. Der Bewilligungszeitraum endet am 31. Dezember 2015. Ob, wie, wann und wofür der vlf diesen „Vorschuss“ verwendete, ist völlig unklar. Das nun verantwortliche Ministerium erfasste die ausstehenden 2,5 Mio. Euro nicht im Haushalt, jedoch reagierte es nach Hinweisen des LRH unverzüglich.

Für diesen „Vorschuss“ von 2,5 Mio. Euro über zehn Jahre fehlte jegliche Rechtsgrundlage. Noch schwerer wiegt, dass spätestens beim Wechsel der Zuständigkeiten der Ministerien im Jahr 2009 für die Beträge die haushalterische Kontrolle verloren ging.

14.3 Folgerungen

Ausgaben im Bodenordnungsverfahren nicht immer notwendig.

Das geprüfte Bodenordnungsverfahren offenbarte erhebliche, grundlegende und systematische Schwächen, die auch bei anderen Bodenordnungsverfahren des Landes zu vermuten sind. Der LRH bezweifelt bei dem geprüften Verfahren insbesondere, dass alle dort umgesetzten Maßnahmen zum Erreichen des Zwecks oder zumindest ihrem Umfang nach erforderlich waren.

Die insgesamt gravierenden Mängel auf allen Ebenen des Verwaltungsverfahrens zur Bodenordnung führt der LRH auf zwar geregelte, aber tatsächlich unklare Verantwortlichkeiten und die Vielzahl an Beteiligten zurück. Das ineinander greifende Verwaltungshandeln des Ministeriums, des LELF, der Teilnehmergeinschaft als Behörde und des vlf als Dienstleister der Teilnehmergeinschaft schienen ein rechtssicheres und strukturiertes behördliches Vorgehen eher zu behindern als zu fördern. Die Eigeninteressen und die Stellung des vlf im Bodenordnungsverfahren standen dem wirtschaftlichen Mitteleinsatz systembedingt entgegen.

14.4 Stellungnahme

Ministerium nimmt die Kritik konstruktiv an.

Das Ministerium hat die Feststellungen des LRH grundsätzlich anerkannt. Es hat jedoch darauf verwiesen, dass Bodenordnungsverfahren komplexe, langdauernde Verfahren seien, die auf Grund sich ändernder Rahmenbedingungen und Ziele verwaltungsmäßig schwierig zu handhaben seien.

Das Zustandekommen der Größe des Verfahrensgebietes könne das Ministerium nicht mehr nachvollziehen; Differenzen ergäben sich jedoch auch durch alte und neue Messgenauigkeiten. Im Übrigen nehme das Ministerium auf den Ablauf der Verwaltungsprozesse seit dem Jahr 2013 gezielt Einfluss; erste Schritte seien bereits gemacht. So wolle es die Wirtschaftlichkeit der Bodenordnungsverfahren zunehmend berücksichtigen, die Beteiligten an den Verfahren stärker einbinden und die Strukturen beim Zustandekommen des Wege- und Gewässerplanes prüfen. Das Förderverfahren solle anstatt des LELF künftig die Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) übernehmen, unzulässig gewährte Fördermittel seien zurückgezahlt. Für die unzulässige Vorschussförderung habe das Ministerium deren Rückforderung eingeleitet.

Bezüglich der Verknüpfung der Verfahrensgröße und der Entgelte des vlf hat das Ministerium betont, dass die Entgelte auf maximal 3,75 Mio. Euro jährlich begrenzt seien und die gewährte Pauschalvergütung für den Wege- und Gewässerplan sich nach der Teilnehmerzahl und der Verfahrensfläche bemesse und deshalb die Anzahl der einzelnen geförderten Maßnahmen die Entgelthöhe nicht beeinflusse.

Eine abschließende Stellungnahme zu den Ergebnissen der Prüfung liegt noch nicht vor.

14.5 Schlussbemerkung

Weiter Handlungsbedarf.

Der LRH sieht in den angekündigten Änderungen des Verfahrens einen Beitrag zur Verbesserung der Qualität der Verwaltung.

Dennoch sieht er weiterhin Handlungsbedarf bei der verfahrensmäßigen Einordnung des vlf und dessen Vergütung. Die Höhe der Entgelte des vlf bestimmt sich nach den anzuwendenden Berechnungsformeln im Wesentlichen nach der Größe der Verfahren und dem Umfang der Leistungen. Solange der vlf diese Parameter mitbeeinflusst, trägt dieses Vergütungssystem nicht zu einer Begrenzung auf den erforderlichen Umfang und die notwendigen Kosten der Verfahren bei.

Bei Lösungsansätzen sollte daher im Vordergrund stehen, die Aufgaben im Sinne des Landes und der Teilnehmer der Verfahren so zu gestalten, dass dem Land keine unwirtschaftlichen und unverhältnismäßigen Ausgaben und den Teilnehmern keine unnötigen Kosten erwachsen.

Der LRH wird die weitere Entwicklung aufmerksam beobachten.

Einzelplan 12 Ministerium der Finanzen

15 Instandhaltung von Landesliegenschaften - Vermögenserhalt auf Sparflamme

Der Brandenburgische Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen gibt für die Instandhaltung der Landesliegenschaften durchschnittlich 12 Mio. Euro pro Jahr aus. Würde der Brandenburgische Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen sein Instandhaltungsbudget jedoch auf der Grundlage der Wiederbeschaffungswerte der Gebäude bemessen, müsste es doppelt so hoch sein.

Für das Facility-Management entwickelte der Brandenburgische Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen einen Personalbemessungsschlüssel. Eine Gegenüberstellung des daraus ermittelten Sollbestandes mit dem aktuellen Personalbestand zeigte, dass beim infrastrukturellen und technischen Gebäudemanagement in den Servicebereichen ein durchschnittliches Defizit von 25 % beziehungsweise 65 % besteht.

Der Brandenburgische Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen verfügte bisher nicht über eine auf die Belange der Instandhaltung ausgerichtete Gebäudedokumentation. Da somit viele der notwendigen Informationen über die bau- und ausrüstungstechnischen Komponenten der Immobilien nicht erfasst sind, fehlen ihm die Grundlagen für eine strategische Instandhaltungsplanung.

Fehlende oder unzureichende Instandhaltungsmaßnahmen führten zu einer erhöhten Abnutzung der Gebäudesubstanz. Folge hiervon waren Baumängel, ein erhöhter Energieverbrauch, eine eingeschränkte Nutzbarkeit und ein vorzeitiger Sanierungsbedarf.

15.1 *Prüfungsgegenstand*

Gebäude und Anlagen funktionstüchtig erhalten sowie Finanzmittel wirtschaftlich einsetzen.

Der Brandenburgische Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) nimmt die Aufgabe der Instandhaltung der Gebäude in seinem wirtschaftlichen Eigentum wahr. Zuständig hierfür ist seit dem Jahr 2014 der Geschäftsbereich Facility-Management mit vier nachgeordneten Servicebereichen. Die Instandhaltung umfasst im Wesentlichen die Wartung, die Inspektion sowie die Instandsetzung. Ziel ist es, Schäden und Mängel rechtzeitig zu erkennen und zu beseitigen sowie den Ersatz von Bauteilen und Anlagen unter Berücksichtigung ihrer voraussichtlichen Lebensdauer zu planen und durchzuführen.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) untersuchte in jedem Servicebereich repräsentative und vergleichbare Gebäude mit einer Nettogrundfläche von zumeist mehreren Tausend Quadratmetern. Bei den insgesamt 55 ausgewählten Objekten handelte sich um Polizeidienst- und Gerichtsgebäude, Finanzämter sowie um allgemeine Verwaltungsbauten. Der LRH betrachtete für diese Gebäude die im Zeitraum von 2009 bis 2012 geplanten und durchgeführten Instandhaltungsmaßnahmen.

Auf Grund der begrenzt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel müssen die erforderlichen Instandhaltungsmaßnahmen zum richtigen Zeitpunkt wirtschaftlich durchgeführt werden. Mit der Prüfung sollte daher festgestellt werden, ob der BLB über eine geeignete Strategie zur Instandhaltung der Landesliegenschaften einschließlich des dafür erforderlichen Personals verfügt. Darüber hinaus wollte der LRH in Erfahrung bringen, wie der aktuelle Unterhaltungszustand der Gebäude ist und ob der BLB die durchgeführten Instandhaltungsmaßnahmen systematisch auswählte und wirtschaftlich umsetzte.

15.2 Prüfungsergebnisse

15.2.1 Instandhaltungsbudget

Sachgerechte Instandhaltung erfordert höheres Budget.

Das Ministerium der Finanzen (MdF) veranschlagte 9 % der zwischen dem BLB und den Nutzern der Gebäude vereinbarten Nettokaltmieten für die jährlichen Instandhaltungsausgaben. Hinzu kam eine mietunabhängige Kostenpauschale von 6,00 Euro pro Quadratmeter Nettogrundfläche. Das auf dieser Grundlage für jedes Gebäude ermittelte Instandhaltungsbudget fließt einem Pool zu, aus dem der BLB die notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen für seinen gesamten Gebäudebestand finanziert (Solidaritätsprinzip). In den Haushaltsjahren 2009 bis 2012 verfügte der BLB über ein Instandhaltungsbudget von insgesamt 44,9 Mio. Euro.

Eine andere Bemessungsgrundlage für das Instandhaltungsbudget bildet der Wiederbeschaffungswert von Gebäuden. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) veröffentlichte dazu im Jahre 2009 mit ihrem Bericht „Instandhaltung kommunaler Gebäude - Budgets ermitteln und Aufwand für Folgejahre planen“¹⁷⁸ ein vereinfachtes Bemessungsverfahren. Für große, heterogene Immobilienbestände mit einem durchschnittlichen Gebäudealter von zehn bis dreißig Jahren und einem Technikanteil von 25 % wird danach für das jährliche Instandhaltungsbudget ein Ansatz von 1,2 % des Wiederbeschaffungswertes empfohlen. Für ältere Gebäude beträgt dieser Ansatz bis zu 1,56 %.

Der LRH ermittelte bei 29 Gebäuden nach dem Berechnungsmodell der KGSt das jeweilige Budget für die Instandhaltung in den Jahren 2009 bis 2012. Das nach dieser Methode berechnete Budget ist insgesamt doppelt so hoch wie die vom BLB für die Instandhaltungsmaßnahmen verausgabten Mittel. Somit setzte der BLB für die Instandhaltung der betrachteten Gebäude jährlich durchschnittlich 0,6 % ihres Wiederbeschaffungswertes ein.

¹⁷⁸ Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) „Instandhaltung kommunaler Gebäude - Budgets ermitteln und Aufwand für Folgejahre planen“ (B 7/2009), 26. November 2009.

Die Höhe der Instandhaltungskosten wird insbesondere durch gebäudeabhängige Faktoren (z. B. die technische Ausstattung) und nutzungsabhängige Parameter bestimmt. Vorteil des auf dem Wiederbeschaffungswert der Gebäude basierenden wertorientierten Verfahrens ist, dass es das aktuelle Preisniveau berücksichtigt und definierte Prozentanteile der aktualisierten Herstellungskosten den Maßstab für das Instandhaltungsbudget bilden.

Genauere Ergebnisse liefern analytische Verfahren, die auch Einflussfaktoren wie das Gebäudealter, den Grad der technischen Gebäudeausrüstung usw. berücksichtigen. Der derzeitige Gebäudedatenbestand beim BLB gestattet jedoch nicht die Anwendung dieser Verfahren.

15.2.2 Personalbedarf für das Facility-Management

Unzureichende
Personalkapazität erschwert zielorientierte Instandhaltung.

Im Jahre 2007 entwickelte der BLB für das Facility-Management einen Ansatz zur Personalbemessung, bei dem er für die jeweiligen Aufgaben einen geeigneten Flächenmaßstab wählte und diesem die jeweils erforderliche Bearbeitungszeit zuordnete. Geeignet hierfür war das Immobilienportfolio des Servicebereichs Wünsdorf. Daraus wurde das Referenzmodell für einen Personal-Bemessungsschlüssel entwickelt, dem als Vergleichsmaßstab für alle Servicebereiche eine Bezugsfläche von 77.510 m² zugrunde liegt (Wünsdorfer Modell).

Bezogen auf diese Fläche ergab sich für die Aufgabenwahrnehmung des infrastrukturellen Gebäudemanagements ein Bedarf von 2,8 Vollzeitäquivalenten (VZÄ).¹⁷⁹ Diese Mitarbeiter sind als Ansprechpartner der Nutzer für die Bewirtschaftung der Immobilien, insbesondere für die Koordination und Kontrolle der Hausmeisterdienste, der Reinigungs- sowie der Ver- und Entsorgungsleistungen zuständig. Für das technische Gebäudemanagement, das neben der technischen Betriebsführung insbesondere für die Instandhaltung verantwortlich ist, sind nach dem Flächenansatz des Wünsdorfer Modells sieben VZÄ erforderlich.

¹⁷⁹ Ein VZÄ entspricht einer Vollzeit-Arbeitskraft.

Der LRH stellte die nach dem Wünsdorfer Modell ermittelte Soll-Personalstärke dem Ist-Personalbestand in den einzelnen Servicebereichen mit folgendem Ergebnis gegenüber:¹⁸⁰

- Beim infrastrukturellen Gebäudemanagement ergibt sich für alle Servicebereiche ein durchschnittlicher Personalmangel von 25 %.
- Die Arbeitsbereiche des technischen Gebäudemanagements sind im Durchschnitt zu 65 % personell unterbesetzt.

Diese angespannte Situation wird zusätzlich verschärft, da Mitarbeiter des infrastrukturellen Gebäudemanagements infolge des drastischen Personaldefizits zum Teil Aufgaben des technischen Gebäudemanagements mit erledigen müssen.

15.2.3 *Gebäudedokumentation*

Strukturierte Instandhaltung erfordert vollständige Gebäudedaten.

Die Objektverantwortlichen des infrastrukturellen Gebäudemanagements arbeiten zurzeit mit Gebäudeakten in Papierform, die hauptsächlich Grundrisspläne mit Raumbüchern, Dienstleistungs-, Versorgungs- und Wartungsverträge sowie Einzelnutzungsvereinbarungen (Mietverträge) enthalten. Nur in Ausnahmefällen, wie z. B. bei Neubauten und Generalsanierungen, existieren Gebäudeakten, die die Planung und Bauausführung dokumentieren und somit als Grundlage für eine planmäßige Instandhaltung dienen können. Diese Unterlagen sind allerdings archiviert bzw. zum Teil bei der Überführung von Liegenschaften in das wirtschaftliche Eigentum des BLB bei den Nutzern verblieben.

Den vom LRH geprüften Gebäudeakten waren weder Angaben zu Baujahr, Art/Typ oder zur Nutzungsdauer noch Pflege- bzw. Wartungshinweise oder Systemzeichnungen zu einzelnen Bauelementen sowie zur technischen Gebäudeausstattung zu entnehmen. Darüber hinaus enthielten die Unterlagen keine Nachweise zu durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen. Damit fehlten dem BLB speziell auf die Instandhaltung ausgerichtete Gebäudeakten und damit die Grundlagen für eine strategische Instandhaltungsplanung.

¹⁸⁰ Änderung der Organisationsstruktur des BLB zum 1. Januar 2014. Die Gegenüberstellung erfolgte auf der Basis der bis Ende 2013 gültigen Struktur.

15.2.4 *Folgen mangelnder Instandhaltung*

Unzureichende Instandhaltung führt zu erhöhter Abnutzung, energetischen Qualitätsverlusten und Sanierungsstau.

Mit einer Baumaßnahme sind immer auch Festlegungen zur Konstruktion und zu den zu verwendenden Materialien sowie deren Qualität verbunden. Diese haben maßgeblichen Einfluss auf die späteren Baunutzungskosten. Dabei sind die Außenbauteile eines Gebäudes, in erster Linie die Fenster, die Fassaden, die Dächer und die Türen, starken Witterungseinflüssen ausgesetzt und verursachen hohe Instandhaltungskosten. Darüber hinaus haben diese Bauteile auch entscheidenden Einfluss auf die energetische Qualität eines Gebäudes. Sollten jedoch die Ausgaben für die Bauunterhaltung der landeseigenen Immobilien über einen längeren Zeitraum signifikant unter den erforderlichen Bedarf abgesenkt werden, führt dies zu einem Sanierungsstau und damit zu Mehrkosten sowie Haushaltsrisiken in künftigen Jahren.

Gut durchdachte Detailplanungen, solide Konstruktionen, bewährte Bauprinzipien und -teile sowie eine einwandfreie Herstellung können eine lange Nutzungsdauer gewährleisten. Fehlende und unzureichende Instandhaltungsmaßnahmen führen jedoch zu einer erhöhten Abnutzung der Gebäudesubstanz und in der Folge zu Baumängeln. Dies zeigen die folgenden Beispiele:



Amtsgericht Zossen - Treppenpodest



Polizeiinspektion Oranienburg - Fassade



Polizeiinspektion Oranienburg - Fensterrahmen



Landesbetrieb Straßenwesen Dahlewitz-Hoppegarten - Dachbahnanschlüsse

15.3 Folgerungen

Der LRH hielt unter Zugrundelegung des KGSt-Richtwertes von 1,2 % die im Zeitraum 2009 bis 2012 vom BLB eingesetzten Instandhaltungsmittel von 0,6 % für um die Hälfte zu gering bemessen. Ein auf Dauer nicht auskömmliches Instandhaltungsbudget führt zur beschleunigten Abnutzung vieler Bauelemente und damit zu vorzeitigen kostenintensiven Sanierungen. Der LRH forderte das MdF daher auf, die Bemessungsgrundlage für das Instandhaltungsbudget des BLB am tatsächlichen Bedarf auszurichten und sich am KGSt-Richtwert zu orientieren. Dabei sollten die Nutzer im Rahmen des Vermieter-Mieter-Modells mit den tatsächlichen Kosten belastet werden.

Der LRH sah in dem Personal-Bemessungsschlüssel des BLB für das Facility-Management einen ersten Schritt zur personellen Untersetzung einer zielgerichteten Instandhaltungsstrategie. Er stellte jedoch fest, dass die Bereiche des infrastrukturellen und technischen Gebäudemanagements personell stark unterbesetzt sind. Auf Grund des weiteren Personalabbaus und der Altersstruktur der Mitarbeiterschaft wird sich das Verhältnis zwischen dem Soll- und dem Ist-Personalbestand weiter verschlechtern.

Der BLB sollte daher prüfen, ob er den Personalbestand für das Facility-Management entsprechend den Soll-Vorgaben nach dem Wünsdorfer Modell verstärkt oder Leistungen an externe Dienstleister vergibt. Eine Entscheidung sollte auf der Grundlage von prozessbegleitenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffen werden.

Um eine sachgerechte bauteilbezogene Instandhaltung planen und durchführen zu können, müssen alle erforderlichen Informationen sowie Bestandsunterlagen zusammengeführt und laufend aktualisiert werden sowie für die Mitarbeiter des Gebäudemanagements verfügbar sein. Daher empfahl der LRH dem BLB zeitnah den Aufbau einer solchen Dokumentation als Instandhaltungs-Datenbank unter Verwendung eines geeigneten CAFM-Programms¹⁸¹.

Der LRH empfahl dem BLB darüber hinaus, bei den Inspektionen zur Feststellung des Instandhaltungsbedarfs von Gebäuden künftig besonderes Augenmerk auf den Zustand der Fenster, Fassaden und Dächer zu legen. Insbesondere Bauteile, die einer dauernden mechanischen Beanspruchung unterliegen, sollten regelmäßig auf eine einwandfreie Funktion sowie auf Verschleiß überprüft und bei Bedarf gewartet werden.

15.4 Stellungnahme

Das MdF hat dargelegt, dass das Instandhaltungsbudget des BLB seit dem Haushaltsjahr 2012 erhöht worden sei und sich seitdem aus 12 % der Nettokaltmiete und der mietunabhängigen Unterhaltungspauschale zusammensetze.

Zu dem vom LRH angestellten Vergleich hat das MdF geäußert, dass der KGSt-Instandhaltungsrichtwert die Aufwendungen für Wartung und Inspektionen, Einzelinstandsetzungen und Renovierungen sowie für Grundsanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen enthalte. Damit werde jedoch ein größeres Maßnahmenpektrum als durch den laufenden Bauunterhalt des BLB abgedeckt. Daher könnten nach Auffassung des MdF die mit den unterschiedlichen Verfahren ermittelten Instandhaltungsbudgets nicht ohne weiteres verglichen werden. Darüber hinaus spiegle der vom LRH durchgeführte Vergleich der Budgets mit den tatsächlich getätigten Investitionen den Instandhaltungsbedarf nur sehr bedingt wider.

¹⁸¹ Computer-Aided Facility-Management (CAFM) bezeichnet das computergestützte Gebäudemanagement.

Das MdF bewerte eine Übertragung der Untersuchungsergebnisse des LRH auf das gesamte Immobilienportfolio des BLB auf Grund der gewählten Stichprobe als kritisch. Da das Ministerium keinen systematischen Ansatz bei der Objektauswahl durch den LRH sehe, könnten die Ergebnisse für eine generalisierte Bewertung der Angemessenheit des Instandhaltungsbudgets nicht herangezogen werden. Das MdF erkenne daher nicht, dass tatsächlich ein Fehlbedarf an finanziellen Mitteln zur Instandhaltung in der vom LRH ermittelten Größenordnung bestehe.

Das MdF und der BLB seien sich im Übrigen einig, dass sich das Instandhaltungsbudget künftig als Ergebnis einer strategischen Planung am tatsächlichen Bedarf orientieren müsse.

Ungeachtet dessen werde vor dem Hintergrund der aktuellen Beschlüsse der Landesregierung zur Energiestrategie und im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Immobilien die Instandhaltungspauschale auf Angemessenheit zu überprüfen und ggf. zu modifizieren sein.

Die vom LRH ermittelten Defizite im Personalbestand für das Facility-Management könne das MdF nicht abschließend bewerten. Bei den Untersuchungen zur Evaluierung des BLB sei auch festgestellt worden, dass der BLB künftig ohne Neueinstellungen nicht auskomme. Daher habe das MdF dem BLB bereits drei Nachwuchsstellen für Spezialistinnen und Spezialisten bewilligt. Darüber hinaus sei der BLB aufgefordert worden, den Personalbedarf - konkret für die einzelnen Geschäftsbereiche - zu ermitteln und daraus die notwendigen Maßnahmen abzuleiten.

Den Ausführungen des LRH zur Gebäudedokumentation folge das MdF uneingeschränkt. Zurzeit erstelle der BLB das Konzept zur Erarbeitung einer Betreiberrichtlinie. Als Teil der Betreiberverantwortung werde die Instandhaltungspflicht in den Geschäftsprozessen des BLB verankert, die Umsetzung vor Ort organisiert und insbesondere die Dokumentationspflicht festgelegt. Nach Abschluss des Projektes im laufenden Jahr werde die Richtlinie in allen Servicebereichen umgesetzt.

Darüber hinaus sehe das vom BLB ausgeschriebene CAFM-System auch ein datenbasiertes Instandhaltungsmanagement vor. Hierfür sei es erforderlich, die benötigten Gebäudedaten vollständig, aktuell und strukturiert aufzubereiten. Der BLB habe insoweit eine „CAFM-Projektorganisation“ festgelegt.

Zu den vom LRH dargelegten Folgen mangelnder Instandhaltung hat das MdF eingeräumt, dass es ebenfalls von einem Instandhaltungsstau ausgehe. Dieser habe zum Teil bereits bei der Übernahme der Gebäude aus dem Ressortvermögen und ihrer Überführung in das wirtschaftliche Eigentum des BLB bestanden und sei im Rahmen der Bilanzbewertung als „Baureparaturrückstau“ berücksichtigt worden. Das MdF gehe davon aus, dass dieser Instandhaltungsstau seit Errichtung des BLB sukzessive abgebaut werde. Um den Reparaturrückstau abzuarbeiten, sicherheitstechnische Missstände abzustellen sowie energetische Verbesserungen durchzuführen, sei das Instandhaltungsbudget des BLB seit dem Haushaltsjahr 2012 erhöht worden.

15.5 Schlussbemerkung

Im Gegensatz zur Auffassung des MdF wählte der LRH seine Stichprobe systematisch aus den Liegenschaften aller Servicebereiche des BLB aus und berücksichtigte dabei typische Nutzungsarten (Gericht, Polizeidienststelle, Finanzamt, allgemeine Verwaltung, Fachverwaltung), eine Mindestnutzfläche sowie ein heterogenes Alter der Gebäude. Damit ist sichergestellt, dass die ausgewählten Gebäude repräsentativ für den Immobilienbestand des BLB sind. Darüber hinaus konnte der LRH bei seinen Vergleichsberechnungen nur solche Gebäude berücksichtigen, für die der BLB Angaben zum Wiederbeschaffungswert machen konnte. Auf Grund des dadurch eingeschränkten Datenumfangs setzte der LRH bei seinen Untersuchungen nur 1,2 % des Wiederbeschaffungswertes und damit den von der KGSt empfohlenen Mindestwert an. Dieser Ansatz wird auch durch aktuelle wissenschaftliche Untersuchungen priorisiert.

Auch wenn das Instandhaltungsbudget des BLB umfassende Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen nicht beinhaltet, zeigt die Anpassung des Budgets ab 2012 aus der Sicht des LRH, dass der BLB den tatsächlichen Instandhaltungsbedarf höher einschätzt. Auf Grund welcher Kalkulationen und Vereinbarungen es zur Budgeterhöhung kam, legte das MdF jedoch nicht dar. Der LRH sieht nichtsdestotrotz eine richtige Schlussfolgerung des MdF und des BLB darin, dass sich das Instandhaltungsbudget künftig als Ergebnis einer strategischen Planung am tatsächlichen Bedarf orientieren soll.

Der LRH erachtet eine Personalbedarfsermittlung für die Geschäftsbereiche des BLB als wichtige Grundlage für die Entscheidung, wie das Facility-Management künftig sachgerecht durchgeführt werden kann. Es bleibt jedoch die Frage offen, wie dem Personalmangel, insbesondere im technischen Gebäudemanagement, künftig begegnet werden soll. Die vom MdF dargelegte Besetzung von Nachwuchsstellen im BLB hatte der LRH schon als Ergebnis seiner Prüfung des Energiemanagements von Landesliegenschaften unterstützt.

Insgesamt begrüßt der LRH, dass das MdF und der BLB seiner Einschätzung folgen und die Schaffung der notwendigen Grundlagen für eine strategische Instandhaltungsplanung als eine Schwerpunktaufgabe in den nächsten Jahren sehen. Mit der organisatorischen Neustrukturierung des BLB ab Anfang 2014, der Erarbeitung einer Betreiberrichtlinie und der Ausschreibung eines CAFM-Systems mit einem Modul für das Instandhaltungsmanagement folgen sie wesentlichen Forderungen des LRH.

Die Umsetzung der angeführten Maßnahmen wird der LRH weiterhin begleiten.

Einzelplan 20

Allgemeine Finanzverwaltung

Ministerium der Finanzen

16 Ziel noch nicht erreicht - Steuerausfälle bei der Grunderwerbsteuer zu befürchten

Vier Jahre seit Einführung einer zentralen Verwaltung der Grunderwerbsteuer durch drei Finanzämter erreichte die Steuerverwaltung noch nicht alle angestrebten fachlichen und organisatorischen Vorteile.

Die drei zentralen Grunderwerbsteuerstellen Brandenburgs konnten die Arbeitsproduktivität zwar erhöhen. Jedoch verfehlten sie die vor der Zentralisierung realisierten Bearbeitungsquoten. Die geprüften Finanzämter bearbeiteten die Steuerfälle nunmehr innerhalb von vier beziehungsweise fünf Monaten.

Die Finanzämter verfügten nicht über die technischen Voraussetzungen und die notwendigen Arbeitskräfteresourcen, um die Grunderwerbsteuer zeitnäher festsetzen zu können. Zum einen litten sie unter hohen Ausfallzeiten der Bediensteten. Zum anderen ist die derzeitige Automationsunterstützung unzureichend. Da die Bediensteten in einem zu hohen Maße einfache Erfassungs-, Sortier- und Ablageaufgaben verrichten müssen, gehen ihnen Arbeitszeitkapazitäten für steuerfachliche Tätigkeiten verloren.

Beim Aufgriff von sogenannten einheitlichen Vertragswerken sah der Landesrechnungshof Brandenburg keine Fortschritte. Diese entstehen, wenn neben einem Kaufvertrag über ein unbebautes Grundstück auch ein Vertrag zur Bebauung mit einem dem Veräußerer wirtschaftlich, personell oder durch Absprachen verbundenen Dritten geschlossen wird. In den relevanten Fällen prüften die Bearbeiter das Vorliegen eines einheitlichen Vertragswerks durchweg nicht beziehungsweise nicht hinreichend.

Da es den Finanzämtern nach wie vor nicht gelang, solche Steuerfälle zu erkennen oder nachweisen zu können, sind nicht unerhebliche Steuerausfälle zu befürchten.

Der Landesrechnungshof Brandenburg begrüßt insgesamt die neue Organisationsstruktur der Grunderwerbsteuerstellen. Die Steuerverwaltung muss jedoch weiterhin intensiv daran arbeiten, die Arbeitssituation zu verbessern. Insbesondere sollte sie ihr Augenmerk auf eine zeitgemäße bessere Automationsunterstützung richten und sich verstärkt für die Realisierung des vorgesehenen Verfahrens zur elektronischen Verarbeitung der Grunderwerbsteuerfälle einsetzen. Dies sollte dazu beitragen, verfügbare Arbeitskapazitäten zu schaffen, damit die Bediensteten ihre fachlichen Kompetenzen nutzen und sich der eigentlichen steuerfachlichen Tätigkeit widmen können.

16.1 Prüfungsgegenstand

Besteuerung des Grunderwerbs seit 2010 zentralisiert.

Die Grunderwerbsteuer besteuert u. a. den Eigentums- bzw. Rechtsträgerwechsel von inländischen Grundstücken. Notare, Gerichte und Behörden sowie die Steuerschuldner sind verpflichtet, die Verträge nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck beim zuständigen Finanzamt innerhalb von zwei Wochen anzuzeigen.

Die Grunderwerbsteuer ist eine Landessteuer, die Einnahmen fließen dem Land Brandenburg in vollem Umfang zu. Bemessungsgrundlage ist grundsätzlich der Wert der Gegenleistung. Das Land Brandenburg nutzte die Befugnis, den Steuersatz selbst zu bestimmen und erhöhte ihn ab dem Jahr 2011 von bisher 3,5 % auf 5 %. Dies trug dazu bei, dass es im Jahr 2013 Grunderwerbsteuerbeträge von 172 Mio. Euro einnehmen konnte. Bis auf zwei Länder erhöhten andere Länder ebenfalls den Steuersatz, überwiegend auf 5 %, vereinzelt bis auf 6,5 %. Die bundesweit auch zu verzeichnende Steigerung des Steueraufkommens bei Landessteuern ist insbesondere von einer dynamischen Entwicklung bei der Grunderwerbsteuer geprägt.

Die Aufgaben im Zusammenhang mit der Besteuerung des Grunderwerbs hatten zunächst alle Finanzämter wahrzunehmen. Die Steuerverwaltung änderte im Jahr 2010 die Arbeitsorganisation und zentralisierte diese Aufgaben. Seitdem verwalten die drei Finanzämter Kyritz, Calau und Eberswalde die Grunderwerbsteuer. Das Finanzamt Kyritz realisiert wegen seiner Zuständigkeit für die berlinnahen Bereiche die Hälfte des Steueraufkommens. Die beiden anderen Finanzämter tragen jeweils mit etwa einem Viertel zum Aufkommen bei.

Die Steuerverwaltung strebte mit der Zentralisierung vor allem eine Verbesserung der Arbeitsabläufe und eine Bündelung der Sachkompetenzen an.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte, ob die Steuerverwaltung mit der neuen Organisationsstruktur ihre Ziele erreichte.

16.2 Prüfungsergebnis

16.2.1 Weniger Personal für die Besteuerung des Grunderwerbs eingesetzt

Fallbearbeitung durch Personalausfälle beeinflusst.

Den Personalbedarf für die Arbeitsbereiche der Finanzämter ermittelt die Steuerverwaltung nach einem bundeseinheitlichen Berechnungsmuster. Für die Bearbeitung der Grunderwerbsteuerfälle wies sie zuletzt einen Bedarf von 31 Arbeitskräften aus. Insgesamt stattete die Steuerverwaltung vor der zentralen Bearbeitung die Grunderwerbsteuerstellen mit 42 Arbeitskräften aus, im Jahr 2013 besetzte sie diese mit 34 Arbeitskräften. Sie reduzierte somit die Stellenausstattung bereits um acht Arbeitskräfte.

Die Steuerverwaltung besetzte so die Grunderwerbsteuerstellen zwar weiterhin über dem berechneten Personalbedarf. Der faktische Personaleinsatz lag wegen hoher Ausfallzeiten zuletzt aber nur bei landesweit 28 Arbeitskräften. Es fehlten seit der Zentralisierung im Durchschnitt bis zu vier Arbeitskräfte jährlich für die Erledigung der Grunderwerbsteueraufgaben. Das Ziel, eine zeitnahe und sorgfältige Bearbeitung der Fälle zu erfüllen, wurde so durch die hohen Personalausfälle beeinflusst. Die Zentralisierung bewirkte dennoch einen effektiveren Personaleinsatz.

16.2.2 Veraltete IT-Ausstattung verkürzt Zeit für steuerfachliche Fallbearbeitung

Hoher personeller Bearbeitungsaufwand verringert Zeit für steuerfachliche Aufgaben.

Für die Verwaltung der Grunderwerbsteuerfälle nutzen die Finanzämter gegenwärtig ein Programm des ehemaligen EOSS-Programmierverbundes. Die Fallbearbeitung ist daher durch unnötige Medienbrüche beeinträchtigt, ein hoher personeller Bearbeitungsaufwand geht damit einher.

Bei der Aufnahme der eingehenden Steuerfälle müssen die Bearbeiter die Falldaten manuell erfassen. Die Überwachung der Steuerfälle geschieht an Hand von einmal jährlich bereitgestellten Arbeitslisten, die personell sortiert und den Bearbeitern zugewiesen werden müssen. Auch die Wiedervorlage der Vorgänge, die Ausfertigung der Unbedenklichkeitsbescheinigungen und Versendung der Mitteilungen zum Grundstückserwerb an andere Stellen der Finanzämter werden durch das bisherige Verfahren nicht maschinell unterstützt und müssen durch die Bearbeiter geleistet werden. Bei Heimarbeitsphasen verfügen die Sachbearbeiter für das Auswerten der Kaufverträge nicht über elektronische Medien.

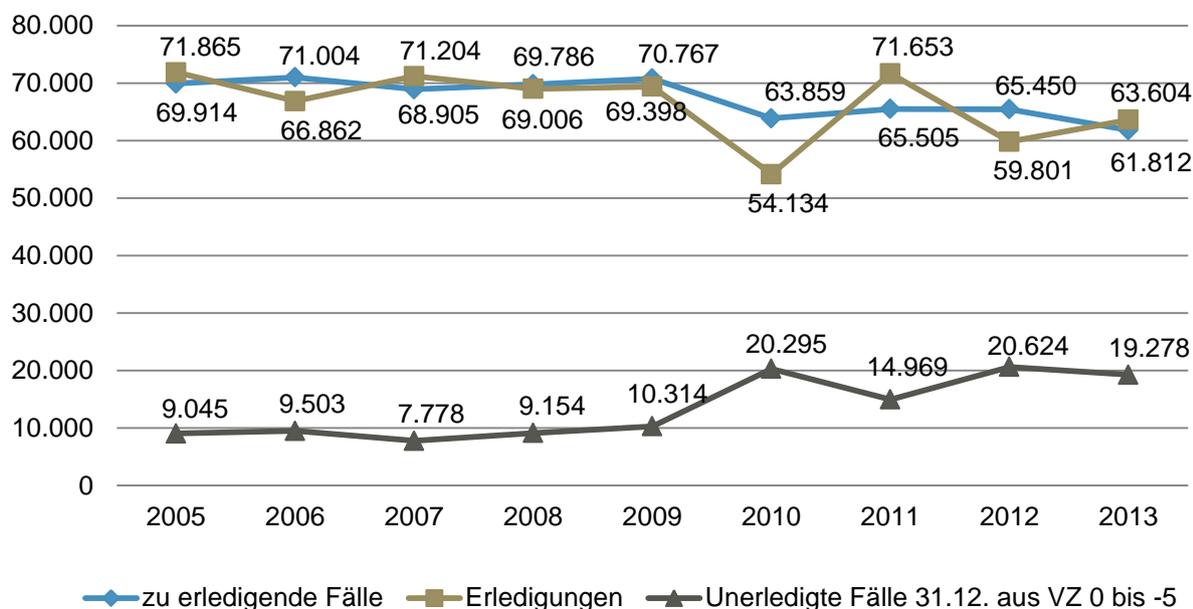
Bedingt durch die unzureichende IT-Unterstützung verwenden die Mitarbeiter einen erheblichen Anteil ihrer verfügbaren Arbeitszeit für einfache Routinetätigkeiten. Ihre Arbeitszeitkapazitäten waren mit Erfassungs-, Registratur- und Ablagetätigkeiten bereits zu einem hohen Anteil ausgeschöpft. Da sie insoweit derzeit nicht für steuerfachliche Aufgaben zur Verfügung stehen, können die Mitarbeiter die eigentlich vorgesehenen einfacheren Festsetzungsfälle nicht übernehmen und die Sachbearbeiter daher wenig entlasten.

16.2.3 *Bearbeiter erledigen mehr Fälle, aber Steuerbescheide ergehen später*

Produktivität gestiegen, aber Bearbeitungsdauer verlängert.

Im Jahr 2013 gingen bei den Finanzämtern 62.000 zu erledigende Fälle ein. Die Zahl der zu erledigenden Fälle bewegte sich seit dem Jahr 2010 jährlich in einer Spannbreite bis zu 65.500 Fällen. Das nachfolgende Diagramm stellt dar, in welchem Anteil diese Fälle seit dem Jahr 2005 erledigt wurden und wie hoch der Bestand unerledigter Fälle zum Jahresende ausfiel:

Entwicklung der Fallzahlen



Das Ministerium der Finanzen (MdF) vereinbarte mit den Finanzämtern für die Grunderwerbsteuerstellen eine Bearbeitungsquote von 79 %. Das bedeutet, dass sie 79 % der eingehenden Fälle des aktuellen Veranlagungszeitraums mit der Steuerfestsetzung bis zum Jahresende erledigen müssen. Die Bearbeitungsquote gibt damit auch einen Hinweis auf die Erledigungsdauer.

Hinsichtlich der Arbeitsmenge strebte das MdF ab dem Jahr 2011 eine Produktivität von 1.800 jährlich zu erledigenden Fällen je eingesetzten Bediensteten an. Diesen Wert erhöhte es für 2014 auf 2.000 Erledigungen.

Die neue Organisationsstruktur führte mit dem geringeren Personaleinsatz zu einer höheren Produktivität. Im Jahr 2013 erreichte jeder Bearbeiter 2.300 Erledigungen. Vor der Zentralisierung lag die Produktivität noch bei bis zu 2.000 Erledigungen.

Den Bestand unerledigter Fälle zum Jahresende konnten die zentralen Grunderwerbsteuerstellen dennoch nicht abbauen. Vor der Zentralisierung lagen bis zu 10.000 unbearbeitete Fälle vor. Im Anschluss verdoppelte sich der Bestand auf zuletzt 20.000 Fälle.

Die angestrebte Erledigung innerhalb von drei Monaten seit Eingang der Steuerfälle erfüllten die geprüften Finanzämter nicht. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit betrug hier vier bzw. fünf Monate. Die vorgesehene Bearbeitungsquote erreichten die Grunderwerbsteuerstellen im Jahr 2013 so auch landesweit mit 73 % nicht. Bei einem Finanzamt betrug diese Quote sogar nur 67 %. Vor der Zentralisierung erreichten alle Finanzämter noch Bearbeitungsquoten zwischen 81 % bis 86 %.

Die Finanzämter bearbeiteten auch Steuerfälle mit hohen Bemessungsgrundlagen nicht immer zeitnah. Nur bei 0,5 % aller Grunderwerbsteuerfälle lag eine Bemessungsgrundlage von mehr als einer Million bei den geprüften Finanzämtern im Jahr 2012 zu Grunde. Zugleich wirkten sich diese Fälle anteilig mit einem Drittel am finanziellen Aufkommen aus dieser Steuer aus.

16.2.4 Überwachungslisten zu wenig genutzt

Arbeitslisten mit älteren Fällen.

Das automatisierte Verfahren erstellt einmal jährlich in Papierform Überwachungslisten für die Bearbeitung der noch nicht abschließend erledigten Steuerfälle. Diese Listen weisen z. B. offene oder nachzuprüfende Steuerfälle, zu überwachende Steuerbegünstigungen, Steuerfälle mit aufschiebend bedingter Gegenleistung sowie vorläufige Steuerfestsetzungen aus.

Die mit dem Ministerium vereinbarten Ziele prägten die Arbeitsweise in den Grunderwerbsteuerstellen. Daher fanden die bereitgestellten Arbeitslisten in einem Finanzamt nur nachrangige Beachtung. Hier enthielten die Arbeitslisten der offenen Fälle mit nahezu 400 Fällen aus den Jahren bis 2009 eine Vielzahl von älteren Fällen.

16.2.5 Unzulänglichkeiten bei den Steuerfestsetzungen noch nicht im Griff

16.2.5.1 Vollzugsdefizite beim Erwerb unbebauter Grund- stücke zum Zweck der Bebauung

Aufgriff einheitlicher Vertragswerke unzureichend.

Sofern beim Kauf von unbebauten Grundstücken die Erwerber neben den Grundstückskaufverträgen auch Verträge mit den Veräußerern oder personell, wirtschaftlich oder durch Absprachen verbundenen Dritten zur Bebauung der Grundstücke abschließen, handelt es sich um sogenannte „einheitliche Vertragswerke“. Dies führt dazu, dass das bebaute Grundstück Gegenstand des Erwerbsvorgangs wird. Nicht nur das Entgelt für das unbebaute Grundstück, sondern auch die Kosten für das zu errichtende Gebäude unterliegen dann der Grunderwerbsteuer.

Bei der Besteuerung von einheitlichen Vertragswerken konnte die Steuerverwaltung gegenüber der vorherigen Prüfung des LRH keine Fortschritte vorweisen. In den relevanten Fällen prüften die Bearbeiter das Vorliegen eines einheitlichen Vertragswerks durchweg nicht bzw. nicht hinreichend. Dies führt zu einer uneinheitlichen Besteuerung gegenüber dem Kauf von bebauten Grundstücken. In vielen einschlägigen Fällen sind nicht unerhebliche Steuerausfälle zu besorgen, da die Grunderwerbsteuer nur für das unbebaute Grundstück festgesetzt wurde.

Der fehlende Aufgriff dieser Steuerfälle war zunächst vielfach einer mangelnden Erkenntnis der Grunderwerbsteuerstellen geschuldet. Dies beruhte vor allem auf einer fehlenden Mitwirkung der Steuerpflichtigen, da diese ihren Anzeigepflichten nicht nachkamen bzw. Anfragen der Finanzämter nur unzureichend beantworteten. Im Rahmen der bestehenden Rechtslage gelang es den brandenburgischen Finanzämtern aber auch nach wie vor nicht, einheitliche Vertragswerke nachzuweisen. Nur durch Informationen aus Außenprüfungsdiensten anderer Länder konnten sie letztendlich erhöhte Bemessungsgrundlagen bei der Grunderwerbsteuerfestsetzung berücksichtigen.

16.2.5.2 Aufmerksamkeit bei gesellschaftsrechtlichen Tatbeständen mit Grundbesitz bleibt geboten

Mitwirkung anderer Arbeitsbereiche erforderlich.

Da bei Rechtsformänderungen bzw. Gesellschafterwechseln bei grundbesitzenden Gesellschaften die Steuerpflichtigen nicht immer ihren Anzeigepflichten nachkommen, sind die Grunderwerbsteuerstellen in diesen Fällen auf die Mitwirkung anderer Arbeitsbereiche der Finanzämter angewiesen.

Die Zahl der Meldungen einschlägiger Fälle nahm in den letzten Jahren tendenziell zu. Bei diesen gesellschaftsrechtlichen Tatbeständen gingen aber noch nicht von allen Stellen ausreichende Kontrollmitteilungen zu diesen Sachverhalten bei den Grunderwerbsteuerstellen ein. Auch das weiter entwickelte automatisierte Verfahren wird voraussichtlich künftig nicht alle Fallgestaltungen aufdecken können.

16.2.5.3 Zu langes Warten auf Grundlagenbescheide

Verzögerungen bei Feststellung der Grundbesitzwerte.

Wenn bei Grundstücksübergängen eine Gegenleistung nicht erbracht wird - u. a. bei Gesellschaftsverträgen auf Grund von Umwandlungen, Anteilsvereinigungen und -übertragungen -, wird die Bemessungsgrundlage für die Grunderwerbsteuer durch den Grundbesitzwert bestimmt. Diesen stellen die Bewertungsstellen der Finanzämter nach Anforderung durch die Grunderwerbsteuerstellen mit einem Grundlagenbescheid fest.

Die betroffenen Steuerfälle waren häufig durch zu lange Bearbeitungszeiten gekennzeichnet. Neben Verzögerungen, die sich im Feststellungsverfahren ergaben, verursachten nicht zeitnahe Anforderungen der Feststellungen durch die Grunderwerbsteuerstellen diese Bearbeitungsdauer. Auch überwachten die Grunderwerbsteuerstellen nicht immer den vollständigen Eingang der angeforderten Feststellungen. Die Wiedervorlage dieser Fälle hatten sie nicht einheitlich geführt. Das automatisierte Verfahren unterstützte die Wiedervorlage nicht.

16.3 *Folgerungen*

Technische Ausstattung
verbesserungsbedürftig;

Vollzugsdefizit
entgegenwirken.

Die organisatorische Neuausrichtung der Grunderwerbsteuerstellen in größeren Arbeitseinheiten hält der LRH grundsätzlich für eine sinnvolle Maßnahme. Vier Jahre seit Einführung der neuen Organisationsstruktur mit zentraler Verwaltung der Grunderwerbsteueraufgaben erreichte die Steuerverwaltung ihre beabsichtigten Ziele jedoch noch nicht.

Als Erfolg konnte sie zwar eine höhere Produktivität erzielen. Die Steuerverwaltung muss jedoch weiterhin intensiv daran arbeiten, die Arbeitssituation in der Grunderwerbsteuerstelle zu verbessern. Unter anderem dauerte die Bearbeitung der Steuerfälle noch zu lang. Der LRH sieht es zudem als angemessen an, finanziell gewichtige Steuerfälle vorrangig zu bearbeiten und zeitnah zu erledigen.

Die Informationstechnik ist in den Grunderwerbsteuerstellen derzeit unzureichend und entspricht nicht dem zeitgemäßen Stand der Technik. Zur Vereinfachung der Arbeitsabläufe und Schaffung notwendiger Arbeitskapazitäten der Bediensteten ist daher insbesondere die technische Programmausstattung in erheblichem Maße verbesserungsfähig. Die Steuerverwaltung könnte vor allem das vorhandene Arbeitskräftepotenzial so effektiver nutzen und die Arbeitszeit in höherem Maße für steuerfachliche Tätigkeiten verwenden. Die weniger qualifizierten Tätigkeiten sollten durch zeitgemäße Automationsprogramme geleistet werden. Die Sachbearbeiter hätten dann mehr Arbeitszeit für komplexere bedeutende Steuerfälle als auch für weitere wichtige Aufgaben zur Überwachung der Steuerfälle.

Vor allem elektronische Anzeigen gemäß § 18 des Grunderwerbsteuergesetzes (GrEStG)¹⁸² könnten die Bearbeitung von Grunderwerbsteuerfällen effizienter gestalten. Ebenso sieht der LRH die grundlegenden Voraussetzungen als gegeben an, die Grunderwerbsteuer im Wege eines Steueranmeldeverfahrens zu erheben. Dies gilt zumindest, soweit Erwerbsvorgänge ohne komplexe Besteuerungstatbestände (Grundstückskaufverträge) betroffen sind.

¹⁸² Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) in den für die Veranlagungszeiträume maßgeblichen Fassungen.

Nach der längerfristigen Planung des KONSENS-Programmverbundes der Länder ist vorgesehen, dass die Grunderwerbsteuerprogramme abgelöst werden sollen. Wegen anderer vorrangiger Projekte genießen die Programme für die Ländersteuern jedoch keine hohe Priorität, die eine zeitnahe Umsetzung der vorgesehenen Programme gestatten. Die brandenburgische Steuerverwaltung wird wohl mit der gegenwärtigen Programmausstattung noch einige Zeit auskommen müssen. Sie kann auf die Leistungsmerkmale der jetzt verwendeten Grunderwerbsteuerprogramme und auf künftige Neuentwicklungen nur mittelbar im Rahmen der Verbundregelungen Einfluss nehmen. Gerade deshalb muss sich Brandenburg verstärkt für eine zeitnahe Realisierung des vorgesehenen Projektes im KONSENS-Verbund einsetzen.

Um eine hinreichende Besteuerung einheitlicher Vertragswerke erreichen zu können, müssen die Finanzämter vor allem die Erkenntnisgrundlagen verbessern. Die aussichtsreichste Maßnahme, einheitliche Vertragswerke besteuern zu können, ist nach Ansicht des LRH derzeit allein die Stärkung der Zusammenarbeit mit den Prüfungsdiensten. Um darüber hinaus eine hinreichend gleichmäßige und vollständige Besteuerung zu erreichen, sollte das MdF gemeinsam mit dem Bund und den anderen Ländern Regelungen anstreben, die den vielfältigen Steuergestaltungen und dem bisherigen Vollzugsdefizit entgegen wirken können. Dabei sollte es auch prüfen, ob gesetzliche Regelungen zweckmäßig sind.

Hinsichtlich gesellschaftsrechtlicher Tatbestände mit betroffenen Grundstücken müssen weiterhin alle zuständigen Bearbeiter sensibilisiert werden, Kontrollmitteilungen an die Grunderwerbsteuerstellen zu senden, um weiteren Steuerausfällen zu begegnen.

16.4 Stellungnahme

Das Ministerium der Finanzen hat gegenüber dem LRH zu ausgewählten Aspekten Stellung genommen.

Es hat die Prüfungsfeststellungen des LRH bereits zeitnah mit den Grunderwerbsteuerstellen der Finanzämter in einer Fachbesprechung ausgewertet.

16.5 Schlussbemerkung

Der LRH nimmt die Auseinandersetzung des MdF mit den Prüfungsfeststellungen zustimmend zu Kenntnis.

Ihm ist bewusst, dass die gebotenen weiteren Veranlassungen zur Sicherung des Steueraufkommens sowie der Verbesserung der IT-Ausstattung im Wesentlichen einer länderübergreifenden Abstimmung bedürfen. Er gibt dabei der Hoffnung Ausdruck, dass die Länder dies im Rahmen einer abgestimmten Vorgehensweise möglichst bald erreichen können.

Ressortübergreifende Ergebnisse

17 **Stelleneinsparungen durch Benchmarking und Möglichkeiten der Bündelung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im Personalwesen der Ressorts**

Ein Benchmarking der Aufgaben Personalgewinnung, Personalaktenführung, Personalbetreuung, Arbeitszeiterfassung und Personalrecht zeigte, dass in der Landesverwaltung signifikante Bearbeitungsunterschiede bestehen. Eine Ausrichtung an den oberen 50 % der Behörden („best practice“) würde zu Einsparungen führen.

Angesichts der Größenordnung der Behörden würden sich diese Einsparpotentiale durch eine Aufgabenbündelung und die damit einhergehenden Skaleneffekte eher erzielen lassen.

Nach Berechnungen des Landesrechnungshofes Brandenburg ließen sich für diese Aufgaben der Personalverwaltung schon bei mittlerem Bearbeitungsniveau bis zu 114 Stellen (~ 5,7 Mio. Euro/Jahr) einsparen.

17.1 Prüfungsgegenstand

Benchmarking und Aufgabenbündelung können zu Einsparungen führen.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) prüfte querschnittlich fünf Aufgaben des Personalwesens in allen Behörden des Landes Brandenburg. Die Prüfung hatte das Ziel festzustellen, ob Unterschiede in der Personalausstattung bestehen, wie sich diese im landesweiten Vergleich der Behörden darstellen - Benchmarking - und ob sich weitere Einsparmöglichkeiten durch Aufgabenbündelung ergeben.

Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung, der Verwaltungsmodernisierung, der Aufgabenkritik und damit einhergehend der Konzentration der Landesbehörden auf Kernaufgaben wurden bereits Querschnittsaufgaben zusammengefasst. Die Erledigung dieser Querschnittsaufgaben wird durch zentrale Dienstleister gewährleistet.

Bund und Länder sind bestrebt, weitere Querschnittsaufgaben zentral wahrzunehmen. Diese Bestrebungen werden in Brandenburg durch das Verwaltungsmodernisierungsgesetz¹⁸³ und die Personalbedarfsplanung der Landesregierung Brandenburg¹⁸⁴ gestützt.

In der Prüfung führte der LRH, auf der Grundlage der Daten des Jahres 2010, ein Benchmarking der Aufgaben Personalgewinnung, Personalaktenführung, Personalbetreuung, Arbeitszeiterfassung und Personalrecht durch. Diese Aufgaben wählte er auch mit Blick darauf aus, ob sie sich für eine Bündelung eignen. Es sind Aufgaben, die bei anderen Dienstherren bzw. Arbeitgebern - beispielsweise beim Bundesverwaltungsamt -, seit Jahren erfolgreich gebündelt bearbeitet werden. Deshalb hält der LRH die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch andere Stellen der Landesverwaltung grundsätzlich auch in Brandenburg für möglich.

Da für die untersuchten Bereiche nur in begrenztem Umfang Daten zur Verfügung standen, stellten die Ressorts dem LRH für die Prüfung geschätzte Werte zur Verfügung.

¹⁸³ Gesetz über Ziele und Vorgaben zur Modernisierung der Landesverwaltung (Verwaltungsmodernisierungsgesetz - VerwModG) in der Fassung vom 24. Mai 2004 (GVBl. I/04, [Nr. 09], Seiten 186, 193).

¹⁸⁴ Eckwerte für den Haushalt 2011 und Personalbedarfsplanung bis 2014 (<http://www.stk.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.206297.de>).

17.2 Prüfungsergebnis

Der LRH ermittelte Betreuungs- und Kostenquoten¹⁸⁵, die als Kennzahlen ein Benchmarking ermöglichen (Übersicht der Kennzahlen):

		Personal- gewinnung	Personal- aktenführung	Personal- betreuung	Arbeitszeit- erfassung	Personal- recht
Ministerien	Betreuungsquote (Akten oder Fälle je Bearbeiter)	29	2.153	123	877	105
	Kostenquote (Euro/Fall ohne Akte)	2.802	37	609	71	833
nachgeordnete Behörden	Betreuungsquote (Akten oder Fälle je Bearbeiter)	47	711	375	895	25
	Kostenquote (Euro/Fall oder Akte)	1.437	84	194	62	3.154

Hinsichtlich Art und Umfang der Aufgabenwahrnehmung in den untersuchten Aufgabenfeldern konnten die Behörden lediglich qualitative Parameter benennen, die allgemeinverbindlich waren und damit für alle geprüften Stellen galten. Eine Berücksichtigung der Qualität der Aufgabenwahrnehmung in den untersuchten Aufgabenfeldern war insofern nicht möglich.

Der LRH hat u. a festgestellt, dass die in den obersten Landesbehörden praktizierte sogenannte Bandbreitenbewertung bei Beamten¹⁸⁶ - insbesondere bei Mischarbeitsplätzen - anteilig höhere Personalkosten für niedrig zu bewertende Aufgaben verursacht. Wie auch bei anderen Prüfungen festgestellt, fehlten die Tätigkeitsdarstellungen zu großen Teilen oder waren veraltet. Sie waren deshalb als Grundlage für die Zahlung der Entgelte nicht mehr brauchbar. Auch lagen für Beamte ganz überwiegend keine Dienstpostenbeschreibungen vor. Weiterhin führten die Behörden - bis auf Ausnahmen - keine Personalbedarfsberechnung durch.

¹⁸⁵ Die Betreuungsquote bezieht sich auf das Verhältnis von Fällen oder Akten je Vollzeitstelle. Die Kostenquote ist das Verhältnis von Personalkosten zur Anzahl der Fälle.

¹⁸⁶ Eine Funktion ist mehreren Besoldungsgruppen zugeordnet und ermöglicht Beförderungen ohne Aufgabenwechsel. Dies führt bei Zusammenhangstätigkeiten / Mischarbeitsplätzen zu den beschriebenen Auswirkungen.

17.3 Folgerungen

Einsparungen bis
zu 114 Stellen
möglich.

Als Bezugsgröße für eine Beurteilung der Kennzahlen wähle der LRH jeweils den Zentralwert der Kennzahlen (Median). Die Differenz zwischen dem tatsächlichen Personaleinsatz und dem Median ergibt ein rechnerisches Einsparpotential. Dieses würde sich dadurch realisieren lassen, dass die Behörden, deren Betreuungsquoten unterhalb des Medians liegen, ihre Betreuungsquote an den Median angleichen.

Nach Berechnungen des LRH ließen sich so in der Landesverwaltung für diese Aufgaben der Personalverwaltung bis zu 114 Stellen (~ 5,7 Mio. Euro/Jahr) einsparen.

	gesamt		Personal- gewinnung		Personalakten- führung		Personal- betreuung		Arbeitszeit- erfassung		Personalrecht	
	VZE ¹⁸⁷	%	VZE	%	VZE	%	VZE	%	VZE	%	VZE	%
Ist VZE												
gesamt	427,6	100,0	50,3	11,8	62,9	14,7	203,9	47,7	48,4	11,3	62,1	14,5
Ministerien	62,8	14,7	10,8	17,2	4,4	7,1	34,2	54,4	5,4	8,6	8,0	12,7
nachgeordnete Behörden	364,9	85,3	39,6	10,9	58,4	16,0	169,8	46,5	43,0	11,8	54,1	14,8
Einsparpotential												
gesamt	114,0	26,7	17,3	34,4	14,2	22,6	50,0	24,5	16,1	33,2	16,5	26,5
Ministerien	15,1	24,1	1,6	15,0	1,9	42,3	5,5	16,1	1,5	28,0	4,6	57,9
nachgeordnete Behörden	98,9	27,1	15,7	39,7	12,3	21,1	44,5	26,2	14,6	33,8	11,8	21,9

Die Umsetzung der Benchmarkingergebnisse sollte zugleich Anlass sein, die Aufgaben genauer auf Beschäftigte der entsprechenden Besoldungsgruppen zu verteilen, also weniger Zusammenhangstätigkeiten zuzulassen. Dadurch können die Kosten gesenkt werden.

¹⁸⁷ Vollzeiteinheit.

Die vom LRH erhobenen Daten deuten darauf hin, dass die Behörden überwiegend für interne Optimierungsvarianten zu klein sind. Eine bessere Umsetzbarkeit der Ergebnisse und eine weitere Wirtschaftlichkeitssteigerung sind durch Nutzung von Skalenvorteilen zu erwarten. Der LRH bewertet deshalb die Möglichkeiten der Aufgabenbündelung in Dienstleistungszentren bezogen auf die erhobenen Aufgaben Personalgewinnung, Personalaktenführung, Personalbetreuung und Personalrecht positiv. Nach anderen Untersuchungen sind dauerhafte Einsparungen durch ein Shared Service Center Personal für Brandenburg von 10 bis 35 % möglich¹⁸⁸.

Gestützt auf praktische Erfahrungen der Bundesverwaltung und anderer Bundesländer sieht der LRH in der Aufgabenbündelung und dem damit einhergehenden Ausnutzen von Skaleneffekten die Möglichkeit, das Einsparpotential eher zu realisieren.

17.4 Stellungnahme

Das Ministerium der Finanzen und das Ministerium des Innern waren als federführende Ministerien Adressaten der Prüfungsmitteilung. In die Stellungnahme sind vier Stellungnahmen weiterer Ministerien eingeflossen. Ob dabei Stellungnahmen von den über 100 geprüften Behörden in den nachgeordneten Bereichen berücksichtigt wurden, ist dem LRH nicht ersichtlich.

Die geprüften Ministerien haben grundsätzlich mit dem Landesrechnungshof übereingestimmt, dass eine Zentralisierung von allgemeinen Personalverwaltungsaufgaben dort erfolgen sollte, wo es effektiv und effizient ist, und dass ein Benchmark Personal über die Ressortgrenzen hinweg als Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsinstrument entwickelt und eingesetzt werden sollte.

¹⁸⁸ Machbarkeitsstudie des Bundes (Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ - Projekt 3.1.1 „Aufbau und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren“; Machbarkeitsstudie, 2008), Seite 76 f.

McKinsey „Auf Stärken besinnen - Flexibilisierung, Digitalisierung, Optimierung“, in „Behördenpiegel“ vom Oktober 2012, Seite 11.

Die Ministerien haben hingegen das - aus ihrer Sicht fehleranfällige - Erhebungssystem (Schätzverfahren wegen nicht vorhandener Daten) kritisiert. Sie haben diese Methode der Datenerhebung nicht für geeignet gehalten. Wirklich aussagekräftige Ergebnisse und Schlussfolgerungen könnten so nicht hergeleitet werden. Die mangelnde Validität der Daten schlage auf das berechnete Einsparpotenzial um. Zudem berücksichtige der LRH den Einfluss der Qualität auf die Aufgabenerledigung nicht.

Ein „Qualitätsaufschlag“ sei aber erforderlich, da ohne diesen zu befürchten sei, dass Dienstleistungen nicht mehr zeitnah erbracht werden könnten. Eine zusätzlich notwendige, qualitätsbezogene Querschnittsbetrachtung der Personalverwaltung erfordere zudem entsprechend qualifiziertes Personal.

Trotz der grundsätzlichen Übereinstimmung der Ministerien mit dem LRH zur Sinnhaftigkeit von Entwicklung und Einsatz eines Benchmark Personal haben diese aber gemeint, dass ressortübergreifende Maßnahmen, also die Zentralisierung von Aufgaben, zwingend die Einbringung zusätzlicher Ressourcen (zum Beispiel durch Entstehen von begrenzten Doppelstrukturen) erfordern. So würden beispielsweise Teilprozesse, in deren Rahmen Entscheidungen getroffen werden, in den Behörden wie bisher verbleiben, nur unterstützende Prozesse würden gebündelt. Die vom LRH angesetzten Einsparungen würden dadurch deutlich reduziert. Zu den erforderlichen Maßnahmen gehörten ein elektronisches Personalverwaltungssystem, günstiger Weise verbunden mit einer elektronischen Personalakte und einer automatischen Schnittstelle zur Bezügeverwaltung.

17.5 Schlussbemerkung

Der LRH nimmt zur Kenntnis, dass die Ministerien Entwicklung und Einsatz eines Benchmark Personal für sinnvoll halten. Der LRH bewertet den von einigen Ressorts seit dem Prüfungsjahr 2010 angekündigten bzw. bereits durchgeführten Personalabbau in den geprüften Bereichen als Bestätigung seiner Ergebnisse. Dass die Landesverwaltung die Bearbeitung anderer ausgewählter Aufgaben des Personalbereichs - wie Reisekosten, Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung - bereits weitgehend bei der Zentralen Bezügestelle gebündelt hat, wertet er als weiteren Beleg für die Richtigkeit seiner Prüfungsergebnisse. Erste Schritte zur Bündelung weiterer Aufgaben, aktuell der Dienstunfallfürsorge, sind getan.

Die Bündelung der hier in Rede stehenden Aufgaben im Personalbereich kann ein erster Schritt zu weiteren Einsparungen sein. So sind nach einer Berechnung des Institute for E-Government an der Universität Potsdam Einsparungen durch ein Shared Service Center Personal für Brandenburg in Höhe von 20 % möglich. Bezogen auf 48.600 besetzte Stellen ergäbe sich nach Berechnungen des Instituts ein Einsparvolumen von bis zu 17.496.000 Euro pro Jahr¹⁸⁹.

Mit Blick auf die möglichen Einsparungen sollte dem Prozess eine stärkere Bedeutung beigemessen werden. Das Ziel ist aber nicht nur eine Einsparung. Die Verlagerung operativer Aufgaben erleichtert den Personalstellen die Konzentration auf Aufgaben der Personalentwicklung und des Personalmanagements.

Bei alledem ist sich der LRH darüber im Klaren, dass sich das von ihm erwartete Ergebnis nicht von heute auf morgen einstellen kann.

¹⁸⁹ Gutachten „Leistungsfähiges und bürgernahes E-Government für Brandenburg“, Vortrag für die Enquete-Kommission Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020, Prof. Dr. Tino Schuppan, Potsdam, 9. März 2012.

Ressortübergreifende Ergebnisse

18 Vergabe von Gutachten und Beraterleistungen

Die Landesverwaltung bedient sich bei der Prüfung und Vorbereitung unterschiedlicher Maßnahmen, sei es im Zuge neuer technischer Entwicklungen oder bei der Neugestaltung von Verwaltungsprozessen, auch externen Sachverständigen. Dazu gibt sie Gutachten und Beraterleistungen in Auftrag. Das Verfahren der Auftragsvergabe prüfte der Landesrechnungshof Brandenburg bei den Ministerien und der Staatskanzlei.

Im Wesentlichen stellte er fest, dass

- eine grundlegende Analyse der Ausgangslage und eine entsprechend eindeutige Zielsetzung fehlte,
- die Notwendigkeit des Beratereinsatzes, vor allem mit Blick auf die eigenen Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung, entweder gar nicht geprüft oder nur schlagwortartig begründet war,

und in der überwiegenden Zahl der Fälle

- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Planung und Entscheidung nicht durchgeführt wurden,
- begleitende und abschließende Erfolgskontrollen fehlten und
- die Vergaben ohne Wettbewerb durchgeführt wurden.

Der Landesrechnungshof Brandenburg fasste die einzelnen Prüfungsfeststellungen zusammen und gab Empfehlungen für zukünftige Verfahren. Mit der Umsetzung dieser Empfehlungen soll die Transparenz des Verwaltungshandelns verbessert und die Wirtschaftlichkeit insgesamt erhöht werden.

18.1 *Prüfungsgegenstand*

LRH verschafft sich erneut ein Bild über Wirtschaftlichkeit der Vergabe von Gutachten- und Beraterleistungen.

Die Landesverwaltung bedient sich bei der Prüfung und Vorbereitung unterschiedlicher Maßnahmen, sei es im Zuge neuer technischer Entwicklungen oder bei der Neugestaltung von Verwaltungsprozessen, auch externen Sachverständigen.

Gutachter- und Beraterverträge waren in der 3. und 4. Legislaturperiode jeweils Gegenstand einer Kleinen Anfrage (Landtagsdrucksache 3/7851 bzw. 4/7394). Danach vergab die Landesverwaltung insgesamt 327 Gutachten in den Jahren 1999 bis April 2004 und in den Jahren 2004 bis 2008 allein durch die obersten Landesbehörden 383 Gutachten.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) untersuchte die Wirtschaftlichkeit der Ausgaben für externe Beraterleistungen zuletzt im Jahr 1997 im Rahmen einer Querschnittsprüfung. Er stellte im Ergebnis erhebliche Verstöße u. a. gegen die in den §§ 7 und 34 der Landeshaushaltsordnung (LHO)¹⁹⁰ normierten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie gegen die Vergabevorschriften fest.

Mit der erneuten Prüfung machte sich der LRH ein neueres Bild vom Umfang der Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen und zog dabei vergaberechtliche Aspekte ein. Dazu untersuchte er die Vergabe von Gutachter- und Beraterleistungen durch die Ministerien und die Staatskanzlei in einem dreijährigen Zeitraum (2008 bis 2010). Der LRH wollte feststellen, inwieweit die Verwaltung in den einzelnen Phasen von der Entscheidungsfindung bis zur Inanspruchnahme von Gutachter- und Beraterleistungen die Regelungen zur Ordnungsmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit eingehalten und das Vorgehen nachvollziehbar dokumentiert hat.

Zudem befasste sich der LRH mit der Frage, ob eine landesinterne Gutachtendatenbank eingerichtet werden soll.

18.2 *Prüfungsergebnisse*

18.2.1 *Ausgaben für Gutachter und Beraterleistungen*

Für Gutachten und Beraterleistungen gaben die Ministerien und die Staatskanzlei (im Folgenden einheitlich als Ministerien bezeichnet) in den Jahren 2005 bis 2010 für 371 Maßnahmen insgesamt 7,8 Mio. Euro aus.

¹⁹⁰ Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 19. Dezember 2011 (Gesetz- und Verordnungsblatt I Nr. 35).

Der LRH untersuchte hiervon 73 Maßnahmen mit einem Auftragsvolumen von 2,9 Mio. Euro (33,1 % der Gesamtausgaben).

18.2.2 Dokumentation

Unzureichende
Dokumentation der
Auftragsvergabe.

Die haushalts- und vergaberechtlichen Vorschriften messen der Dokumentation des Verwaltungshandelns eine hohe Bedeutung bei. Die gesamte Beratungsleistung muss von den Ausgangsüberlegungen über die Zieldefinition, die Durchführung der Maßnahme bis hin zur Umsetzung der Beratungsergebnisse nachvollziehbar dokumentiert sein. Dokumentationen stellen die unverzichtbare Grundlage für jede Erfolgskontrolle dar.

Der LRH stellte fest, dass in allen Phasen der einzelnen Maßnahmen keine oder keine ausreichende Dokumentation vorlag.

18.2.3 Beschreibung des Ziels der externen Beratung

Eine Problemanalyse ist vor Rückgriff auf externe Beratung erforderlich.

Bevor die Frage geklärt wird, ob eine externe Beratung für eine konkrete Maßnahme notwendig ist, muss eine klare Problemanalyse erfolgt sein. Diese Analyse umfasst auch die Frage, ob und ggf. welche zeitlichen, rechtlichen und personellen Restriktionen für die Durchführung einer Maßnahme bestehen. Die Problemanalyse kann entweder zu dem Ergebnis führen, dass ein zunächst angenommenes Problem in der Tiefe und Dringlichkeit gar nicht besteht, sie kann aber auch Basis der folgenden Prüfschritte sein.

Dem LRH konnten diese grundlegenden Problemanalysen - in dokumentierter Form - nicht vorgelegt werden. Viele der im Rahmen dieser Prüfung festgestellten Fehler wären vermeidbar gewesen, wenn am Anfang jeder Vergabe einer externen Beratung eine fundierte und nachvollziehbare Problemanalyse gestanden hätte.

18.2.4 Notwendigkeit externer Beratung

Gemäß § 6 LHO sind bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind.

Gemäß § 34 Absatz 2 LHO dürfen Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung erforderlich sind. Am Anfang des gesamten Prozesses für eine Hinzuziehung Externer muss die Begründung der Notwendigkeit stehen.

Ob eine externe Beratung notwendig ist, wird insbesondere dadurch bestimmt, ob

- dringender Handlungsbedarf besteht,
- die Behörde über ausgebildete Fachleute verfügt,
- die Behörde zu Fragen des Handlungsbedarfs zeitgerecht Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter fortbilden kann und
- die Behörde keine Möglichkeiten hat, auf entsprechende Erkenntnisse anderer Behörden zurückzugreifen¹⁹¹.

In den vom LRH untersuchten 73 Maßnahmen nannten die Ministerien als Gründe für die Inanspruchnahme externen Sachverständigen insbesondere

- in 33 Fällen (45,2 %) fehlende Zeit, fehlendes Personal, mangelnde Fachkenntnisse (Mehrfachnennung),
- in 14 Fällen (19,2 %) die Notwendigkeit eines innovativen Ansatzes von außen und
- in 20 Fällen (27,4 %) mangelnde Fachkenntnisse.

Inhaltlich waren die genannten Gründe in allen Fällen nicht ausreichend dargelegt, wobei der LRH bei 64 Maßnahmen (87,7 %) die Notwendigkeit des externen Berater Einsatzes wegen fehlender Dokumentation weder erkennen noch nachvollziehen konnte.

18.2.5 Nachweis der Wirtschaftlichkeit für externe Beratung

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für externe Beratung fehlen überwiegend.

Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist jede Maßnahme, somit auch ein externer Berater Einsatz, auf ihre Wirtschaftlichkeit zu überprüfen (§ 7 LHO). Dieser Grundsatz ist nicht nur bei der Planung, sondern auch während der Durchführung und nach Abschluss einer Maßnahme zu beachten (Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle).

¹⁹¹ Vgl. <http://bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv-schriftenreihe/sammlung/2006-bwv-band-14-einsatz-externer-berater-in-der-bundesverwaltung/view>.

Für 70 (95,9 %) der 73 geprüften Maßnahmen waren zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung und auch im Rahmen einer begleitenden und abschließenden Erfolgskontrolle keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt worden. Die Unterlagen enthielten zwar zum Teil Ausführungen zur Ausgangslage, zu möglicherweise anfallenden Kosten sowie zur Abstimmung über die Bereitstellung der Haushaltsmittel für die externen Beratungen. Es fehlten jedoch Erhebungen und Darstellungen in Bezug auf alternative Lösungsmöglichkeiten, deren Nutzen und Kosten (einschließlich Kosten für verwaltungseigenes Personal, internen Aufwand zur Sicherstellung der verwaltungsinternen Rahmenbedingungen, Folgekosten etc.).

Zur Begründung dieser Unterlassungen verwiesen die Ministerien auf einen zeitintensiven Aufwand bei der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, der in keinem Verhältnis zur geplanten Maßnahme stehe.

18.2.6 Vergabeverfahren

Nach den Vorschriften im Vierten Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)¹⁹², der Vergabeverordnung (VgV)¹⁹³ und § 55 LHO sind öffentliche Aufträge grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben. Dabei sind die Bestimmungen der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB)¹⁹⁴, der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A und VOL/B)¹⁹⁵, Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF)¹⁹⁶ sowie die LHO des Landes Brandenburg und die hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften in der jeweils geltenden Fassung zu beachten.

¹⁹² Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung vom 21. Juli 2014 (Bundesgesetzblatt [BGBl.] I Seite 1066).

¹⁹³ Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV) in der Fassung vom 15. Oktober 2013 (BGBl. I Seite 3854).

¹⁹⁴ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (Bundesanzeiger [BAnz.] AT 7. Mai 2012) in der Fassung vom 26. Juni 2012 (BAnz. AT 13. Juli 2012).

¹⁹⁵ Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A) Ausgabe 2009 vom 20. November 2009 (BAnz. Nr. 196a vom 29. Dezember 2009).

¹⁹⁶ Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) Ausgabe 2009 vom 18. November 2009 (BAnz. Nr. 185a vom 8. Dezember 2009).

Leitprinzipien des Vergaberechts sind der Wirtschaftlichkeits- und der Wettbewerbsgrundsatz. Gemäß § 55 LHO sind Leistungen grundsätzlich öffentlich auszuschreiben. Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben sind nur in Ausnahmefällen zulässig. In begründeten Ausnahmefällen darf vom Wettbewerb abgesehen werden. Die möglichen Gründe dafür sind abschließend anzugeben.

Darüber hinaus verweist die Antikorruptionsrichtlinie des Landes Brandenburg¹⁹⁷ auf die strikte Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften, um Manipulation und Korruption zu verhindern bzw. zu erschweren.

18.2.6.1 Auftragsvergabe

Aufträge für Gutachter- und Beraterleistungen wurden überwiegend freihändig vergeben.

Bei den insgesamt 73 Maßnahmen mit Ausgaben in Höhe von insgesamt 2,9 Mio. Euro vergaben die Ministerien in 64 Fällen (Ausgaben in Höhe von 2,2 Mio. Euro) die Aufträge freihändig. Davon holten die Ministerien in 44 Fällen (Volumen 1,3 Mio. Euro), d. h. in fast 70 % der Fälle, keine Angebote ein und verzichteten somit auf den Wettbewerb. Es war nicht nachvollziehbar dargelegt, ob nicht auch potenzielle andere Interessenten die beschriebenen Leistungen hätten erbringen können.

Die Begründungen der Ministerien für die Auswahl der Auftragnehmer erschöpften sich in allgemein gehaltenen Aussagen wie z. B. „Fachkenntnis“, „Besondere Erfahrung“, „Erforderliche Spezialkenntnisse“, „bereits bekannt sein“, „knapp bemessene Zeitschiene“, sowie „nicht eindeutig beschreibbar“.

18.2.6.2 Vergabevermerk

In der überwiegenden Anzahl der Vergabefälle fehlte die nach § 20 VOL/A vorgeschriebene Dokumentation des Vergabeverfahrens von Anfang an. Entsprechende Vermerke fehlten entweder vollständig oder waren lückenhaft. Damit fehlte ein entscheidender Teil der begründenden Unterlagen.

¹⁹⁷ Richtlinie der Landesregierung zur Korruptionsprävention in der Landesverwaltung Brandenburg in der Fassung vom 7. Juni 2011, Amtsblatt für Brandenburg Nr. 29 vom 27. Juli 2011.

18.2.7 Vertragsgestaltung und Vertragsabwicklung

Verträge müssen so abgefasst werden, dass die Leistung sowohl inhaltlich als auch zeitlich eindeutig beschrieben und kontrollierbar ist. Der Vertrag muss Klarheit über die zu erbringende Leistung und die angestrebten Ergebnisse schaffen und dabei konkrete Bewertungskriterien und Zwischenschritte vorgeben. Als wesentliche Vertragsbestandteile sind u. a. der Leistungsinhalt und -umfang, die Honorarhöhe und Zahlungsmodalitäten, Termine und Fristen, Nutzungsrechte sowie rechtliche Konsequenzen bei Vertragsverletzungen zu vereinbaren. Grundsätzlich sind gemäß § 9 Absatz 1 VOL/A (§ 9 Nr. 2 VOL/A a. F.)¹⁹⁸ die Allgemeinen Vertragsbedingungen (VOL/B) zum Vertragsgegenstand zu machen.

Nach dem Vergabehandbuch des Landes Brandenburg für die Vergabe von Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - VHB-VOL Bbg, Ausführungsbestimmungen des Landes zur VOL/A Fach 10, Teil 2, Seite 31, Ausführungsbestimmungen zu § 9 VOL/A, sind für die Landesverwaltung Brandenburg Vertragsbedingungen für die Vergabe von Leistungen nach VOL (VOL/B - VB-Bbg.) aufgestellt worden, die grundsätzlich bei allen Verträgen zu vereinbaren sind.

Abgeschlossene Verträge waren bezüglich Inhalt und Umfang - selbst innerhalb eines Ministeriums - sehr unterschiedlich gestaltet. Die Ministerien haben sich zum einen als Auftraggeber ohne nachvollziehbare Gründe in ungünstige Rechtspositionen begeben, sich zum anderen ohne plausible Erklärung zu Vorleistungen oder Zahlungen ohne Einzelleistungsnachweise verpflichtet.

¹⁹⁸ Vergabehandbuch des Landes Brandenburg für die Vergabe von Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - (VHB - VOL) Stand: 09/09, brandenburg-intern <http://vergabe.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.257416.de>.

18.2.8 Begleitende und abschließende Erfolgskontrolle

Erfolgskontrollen sind systematische Prüfungsverfahren (VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO)¹⁹⁹, die dazu dienen, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und ob sie wirtschaftlich war. Bei 64 geprüften Maßnahmen fehlte die begleitende und/oder abschließende Erfolgskontrolle oder war größtenteils unvollständig.

Wichtig für die Frage, ob ein Beratungsprojekt erfolgreich war, ist nicht die Entgegennahme des Berichts bzw. des Gutachtens, sondern die Bewertung durch den Auftraggeber, ob mit der Umsetzung des Beratungsprojekts die beabsichtigte Wirkung erzielt wurde.

18.3 Folgerungen

Wie bei jeder Maßnahme der öffentlichen Verwaltung muss auch bei der Vergabe von Aufträgen an Gutachter oder Berater eine umfassende Analyse der Ausgangssituation und des erwarteten Ziels der Beauftragung stehen. Eine solche Analyse erleichtert die Klärung, ob eine Maßnahme notwendig und ihre Durchführung wirtschaftlich ist und ggf. die Festlegung der Kriterien für die Leistungsbeschreibung einer Vergabe.

Der LRH erwartet, dass auf der Basis dieser Analysen die Notwendigkeit (§ 6 LHO) begründet und die Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO) der beabsichtigten Maßnahme durch eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, d. h. die „nach den Erfordernissen des Einzelfalls einfachste und wirtschaftlichste Methode“ (VV 2.3.1 zu § 7 LHO), belegt wird.

Aufträge an externe Berater sollten grundsätzlich im Wettbewerb und möglichst im Wege der Öffentlichen Ausschreibung vergeben werden. Der häufig reklamierte „nicht vorhersehbare Zeitdruck“ rechtfertigt nur die Zulässigkeit einer Freihändigen Vergabe, sie entbindet nicht - dies ist aber in den geprüften Fällen von den Ministerien überwiegend praktiziert worden - von der auch bei der Freihändigen Vergabe vorgeschriebenen Pflicht zur Einholung von Angeboten (Wettbewerbsgrundsatz).

¹⁹⁹ Verwaltungsvorschrift zur Landeshaushaltordnung (VV-LHO) in der Fassung vom 6. Februar 2011 (Abl. Nr. 11 vom 23. März 2011 Seite 490).

Die Begründungen zur Fachkunde und Leistungsfähigkeit der Auftragnehmer für die auszuführende Leistung waren nicht aussagekräftig. Das in den Vergabevorschriften genannte Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Vergabe im Wettbewerb und ohne Wettbewerb wurde so ins Gegenteil verkehrt.

Wie aus den Antworten auf die Kleinen Anfragen und durch die Prüfungen des LRH zu ersehen ist, vergibt die Landesverwaltung eine Vielzahl von Gutachten. Im Rahmen der abgeschlossenen Prüfung des LRH war bei einem Teil der geprüften externen Beratungsleistungen erkennbar, dass die Ergebnisse auch in anderen Organisationseinheiten der Landesverwaltung Verwendung finden könnten. Der LRH empfiehlt deshalb die Einrichtung einer Gutachten-/Beratungsleistungen-Datenbank.

18.4 Stellungnahme

In der Stellungnahme werden einzelne der Feststellungen des LRH relativiert. So wird darauf verwiesen, dass auch bei der Aufgabenwahrnehmung durch Externe ein erheblicher Anteil an Eigenleistung bei den Behörden verbleibt. Die Stellungnahme erinnert auch an die sich aus § 7 LHO ergebende Konsequenz, nicht pauschal Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu reklamieren, sondern stets die Angemessenheit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung an sich zu beachten. Hinsichtlich der Vergabe entsprechender Aufträge haben die Staatskanzlei und die Ministerien in der Regel die Ausnahmetatbestände für den Verzicht auf die Einholung von Vergleichsangeboten bei freihändiger Vergabe als erfüllt angesehen.

Insgesamt werden die gegebenen Hinweise von den Ministerien als „Handlungsempfehlung“ gesehen. Zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwaltungshandelns solle diese künftig bei der Vergabe von Gutachten und Beratungsleistungen auf der Grundlage der jeweils geltenden Rechtsgrundlagen Beachtung finden.

18.5 Schlussbemerkungen

Der LRH befasste sich kritisch mit dem Einsatz externer Beratung. Er vertritt damit aber nicht die Auffassung, externe Beratung im Einzelfall - bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen - könne die Tätigkeit der Verwaltung nicht wirksam unterstützen. Allerdings sollte die Landesregierung nur dann auf externe Unterstützung zurückgreifen, wenn sie geeignet ist, das Verwaltungshandeln nachhaltig effektiver und effizienter zu gestalten. Dazu gehört, dass die Verwaltung nachweislich nicht in der Lage ist, das jeweilige Ziel mit eigenen Mitteln zu erreichen.

IV

Ergebnisberichte -
Folgerungen aus den
Prüfungsfeststellungen
des Landesrechnungshofes
zu den Jahresberichten

Vorwort

Mit dem Ergebnisbericht greift der Landesrechnungshof Brandenburg Prüfungsfeststellungen auf, die entweder zu konkreten Verbesserungen auf Grund der von den Verwaltungen gezogenen Konsequenzen geführt haben oder die trotz parlamentarischer Behandlung im Ausschuss für Haushaltskontrolle und gegebenenfalls im Plenum immer noch nicht umgesetzt worden sind.

Der Landesrechnungshof nimmt den Jahresbericht zum Anlass, in den letztgenannten Fällen auf die Nichterfüllung von Auflagen oder die fehlende Auseinandersetzung mit seinen wesentlichen Feststellungen oder Forderungen nochmals hinzuweisen. So werden beispielsweise die Anliegen des Landesrechnungshofes zum Aus- und Fortbildungszentrum Königs Wusterhausen mit dem Ergebnisbericht zum Teil erneuert.

Weit überwiegend werden allerdings die Mehrzahl durch vom Landesrechnungshof vorgebrachten Verbesserungs- und Veränderungsvorschläge von den Verwaltungen übernommen, so beispielhaft bei der Durchführung des Sommerfestes der Landesregierung. Die Umsetzungen eingeleiteter Maßnahmen werden durch den Ergebnisbericht dokumentiert. Ein effizienteres Verwaltungshandeln wird - wie beim Beitrag zum Energiemanagement für Landesliegenschaften - dargestellt. Auf noch ausstehende Handlungen soll ebenfalls hingewiesen werden.

Gegenstand des Ergebnisberichtes ist zudem ein Beratungsbeitrag zur Rechtlichen Betreuung.

Einzelplan 12

Ministerium der Finanzen

19 **Aus- und Fortbildungszentrum Königs Wusterhausen entwickelt sich weiter (Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 17)**

Sachverhalt

Das Land Brandenburg führte die Fachhochschule für Finanzen und die Landesfinanzschule mit dem Fortbildungszentrum der Finanzverwaltung, der Landesakademie für öffentliche Verwaltung und der Justizakademie im Jahr 2009 im Aus- und Fortbildungszentrum Königs Wusterhausen zusammen. Die beiden Ausbildungseinrichtungen der Steuerverwaltung und die drei Fortbildungseinrichtungen des Landes blieben dabei weiterhin selbstständige Einrichtungen. Die Steuerverwaltung bildet in Königs Wusterhausen auch Finanz- und Steueranwärter aus anderen Ländern, vorwiegend aus Berlin aus.

Die Seminar- und Unterrichtsräume wurden bis August 2009 weitgehend nur zu weniger als der Hälfte der verfügbaren Kapazitäten genutzt. Auch die Gästehäuser waren nicht ausgelastet.

Die für die Ausbildung von Nachwuchskräften anderer Länder verhandelten Vergütungen unterschritten für das Jahr 2009 sowohl die Preiskalkulation als auch die tatsächlichen Gesamtkosten für diese Teilnehmer.

Auf dem Gelände verblieben die beiden Bibliotheken der Steuerverwaltung und der Justizakademie organisatorisch und räumlich getrennt.

Die Fortbildungseinrichtungen unterschritten wegen ihrer geringen Personalausstattung eine sinnvolle Mindestgröße. Sie führten weitgehend vergleichbare Aufgaben durch.

Weitere Entwicklung

Die Nutzungsintensität der Liegenschaft entwickelte sich positiv. Insbesondere in den für Aus- und Fortbildungszwecke nutzbaren Zeiten konnte das Aus- und Fortbildungszentrum die Raumkapazitäten zuletzt weitgehend auslasten. Unter anderem trägt die seit dem Kalenderjahr 2010 wieder aufgenommene Ausbildung von Nachwuchskräften für die brandenburgische Steuerverwaltung zur Steigerung der Auslastung bei.

Die beiden auf dem Gelände vorhandenen Bibliotheken der Justizakademie und der Steuerverwaltung sind nunmehr zusammengelegt. Die gemeinsame Nutzung erfolgt auf der Grundlage einer Kooperationsvereinbarung.

Hinsichtlich der vom Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) geforderten Anpassung der Ausbildungsvergütungen ist das Ministerium der Finanzen (MdF) an das Land Berlin herangetreten. Durch einen Neuentwurf der Kooperationsvereinbarung sowie einer Neukalkulation der Ausbildungskostenerstattung wird nunmehr die Kostenberechnung entsprechend der Forderung des LRH auf Vollkostenbasis berücksichtigt. Das MdF sagte zu, die Verhandlungen mit dem zweiten Nutzerland im Nachgang vorzunehmen.

Zuletzt stellte der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Verwaltungsmodernisierung über die Modernisierungsvorhaben des Landes Brandenburg in der 5. Legislaturperiode im Februar 2014 fest, dass ein organisatorischer Zusammenschluss aller Einrichtungen auf dem Gelände des Aus- und Fortbildungszentrums nicht mehr zu erwarten ist. Die Abstimmungen des Ministeriums des Innern und des MdF zur fachlichen und rechtlichen Ausgestaltung eines Gesetzesvorhabens zur Errichtung und Weiterentwicklung der Fachhochschule Königs Wusterhausen sind jedoch noch nicht abgeschlossen. Demnach sollten - mit Ausnahme der Justizakademie - die Einrichtungen vollständig in die Fachhochschule für Finanzen integriert und anschließend umbenannt werden.

Fazit

Im Anschluss an die Prüfung des LRH konnte das Aus- und Fortbildungszentrum Königs Wusterhausen weitere Synergieeffekte verzeichnen. Die Finanzierung der Ausbildung bei der Steuerverwaltung verbesserte sich durch die deutlich gestiegene Auslastung und die veränderte Kostenerstattung erkennbar.

Hinsichtlich des Zusammenschlusses der Einrichtungen wurde der Vorschlag des LRH zwar nicht umgesetzt. Er geht jedoch davon aus, dass das MdF sich auch weiterhin um die weitere Optimierung der Aufbauorganisation durch die Weiterentwicklung der Fachhochschule für Finanzen bemühen wird.

Einzelplan 02

Ministerpräsident und Staatskanzlei

20 **Sommerfest der Landesregierung (Jahresbericht 2012, Beitrag Nr. 9)**

Sachverhalt

Die Staatskanzlei (StK) und ein Verein richteten in den Jahren 2010 und 2011 ein gemeinsames Sommerfest aus, in der Öffentlichkeit wahrgenommen als das "Sommerfest der Landesregierung".

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) stellte fest, dass die Staatskanzlei dem Verein durch Vereinbarungen die Durchführung und Finanzierung der Sommerfeste sowie das gesamte Veranstaltungs- und Finanzierungsrisiko übertragen hatte. 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.

Weiterhin stellte der LRH fest, dass die StK über die Sponsoreinnahmen und die Ausgaben der Sommerfeste keinen Nachweis erbringen konnte. 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, die die Landesregierung mitveranstaltet hatte.

Weitere Entwicklung

Die StK schloss mit dem Verein für die Ausrichtung des Sommerfestes 2013 am 20. Februar 2013 eine Kooperationsvereinbarung. In dieser Vereinbarung verpflichtete die StK den Verein, sämtliche Sponsoringleistungen zu erfassen und auf seiner Homepage auszuweisen. Diese Angaben übernahm das Ministerium des Innern in dem vierten Sponsoringbericht für die Jahre 2012 und 2013 für eine Aufstellung der Sponsoringleistungen Dritter zugunsten des Sommerfestes der Landesregierung.

Der Landtag bat die StK durch Beschluss vom 27. Mai 2013 (Drucksache 5/7298), ihm über die erreichten Ergebnisse zu berichten. In ihrem Bericht vom 14. November 2013 wies die StK darauf hin, dass die Transparenz der Einnahmen und Ausgaben für das Sommerfest 2013 hergestellt sei. Hinsichtlich der Anwendung des Vergaberechts sah die StK den Verein nicht als ihren Auftragnehmer, sondern als „Mitveranstalter“. Dieser Mitveranstalter sehe sich aus personellen Gründen nicht in der Lage, die Organisation des Sommerfestes auszuschreiben. Im Übrigen sei eine Ausschreibung erst möglich, wenn das Volumen der Sponsoringleistungen feststehe. Die Zusagen hierfür erfolgten jedoch eher kurzfristig, während eine Ausschreibung daher nur langfristig erfolgen könne.

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle erörterte den Bericht in der Sitzung vom 19. November 2013 und erklärte den Vorgang für erledigt.

In der Kooperationsvereinbarung für das Sommerfest am 2. Juli 2014 vereinbarte die StK mit dem Verein, dass dieser auch auf die Einhaltung der Mindestanforderungen des Brandenburgischen Vergabegesetzes zu achten habe. Dem trug der Verein in seinem Vertrag mit der Agentur, die mit der Organisation und Ausführung beauftragt worden war, Rechnung.

Fazit

Die StK achtete bei der Ausrichtung des Sommerfestes 2013 auf eine hinreichende Transparenz aller Sponsoringleistungen und deren Aufnahme in den Sponsoringbericht. Für die Ausrichtung des Sommerfestes 2014 gewährleistete sie darüber hinaus auch die Beachtung der Mindeststandards des Brandenburgischen Vergabegesetzes. Der Verein hat für die Ausrichtung des Sommerfestes 2015 sogar damit begonnen, die Vergabe beschränkt auszuschreiben.

Nach Auffassung des LRH unternahm die StK damit die richtigen Schritte, Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit dem Sommerfest ordnungsgemäß und wirtschaftlich zu tätigen.

Einzelplan 20

Ministerium der Finanzen

21 **Einstieg in die Altschuldentilgung gelungen (Jahresbericht 2013)**

Sachverhalt

Zuletzt im Jahresbericht 2013 regte der Landesrechnungshof an, Minderausgaben bei den Zinsausgaben zur Schuldentilgung zu verwenden, sofern das Haushaltsjahr mit einem Haushaltsüberschuss abschließt. Dieser Vorschlag entsprach auch der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Ausschusses für Haushaltskontrolle, die der Landtag Brandenburg in seiner 77. Sitzung am 5. Juni 2013 angenommen hatte (Drucksache 5/7298).

Weitere Entwicklung

Das Haushaltsjahr 2013 schloss mit einem Haushaltsüberschuss von 583,2 Mio. Euro ab. Die Hälfte dieses Betrages setzte das Ministerium der Finanzen auf Beschluss der Landesregierung zur Tilgung von Altschulden ein. Nach Aussage des MdF sollen weitere Tilgungen folgen, sofern Haushaltsüberschüsse erzielt werden.

Fazit

Der LRH begrüßt, dass das MdF den Haushaltsüberschuss 2013 zur Hälfte zur Schuldentilgung einsetzte. Er hält es für notwendig, dass auch die neue Landesregierung diesen Kurs fortsetzt, sofern es die Haushaltssituation zulässt. Konkret hatte er vorgeschlagen, auch zukünftig Haushaltsüberschüsse wenigstens zur Hälfte für den Abbau von Altschulden zu verwenden. Mindestens sollte sie jedoch den Schuldenstand je Einwohner zum 31. Dezember 2013 bis zum Jahr 2020 konstant halten.

Dies würde nach Berechnungen des Landesrechnungshofes bedeuten, dass die Altschulden um insgesamt 600 Mio. Euro bzw. im Schnitt jährlich 82 Mio. Euro abgebaut werden müssten.

Nach dem Koalitionsvertrag will die Landesregierung Haushaltsüberschüsse zunächst dazu nutzen, eine Schwankungsreserve von zehn Prozent des Gesamthaushaltes anzusparen. Dies entspricht einer Milliarde Euro. Erst darüber hinausgehende Haushaltsüberschüsse plant sie je zur Hälfte zur weiteren Verstärkung der Schwankungsreserve und zur Tilgung von Altschulden einzusetzen.

Einzelplan 12

Ministerium der Finanzen

22 Energiemanagement für Landesliegenschaften (Bericht gemäß § 88 Absatz 2 LHO vom 8. Juli 2013) „Energiekosten sparen - Energiesparen kostet“

Sachverhalt

Für die Versorgung seiner Liegenschaften mit Wärme und Strom im Jahr 2011 gab der Brandenburgische Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) 18,4 Mio. Euro aus. Aufgrund der Vorgaben der EU-Energieeffizienzrichtlinie 2012/27/EU²⁰⁰ und der Energiestrategie 2030 des Landes Brandenburg sowie wegen weiter steigenden Energiepreisen ist der BLB gefordert, den Energieverbrauch seiner Liegenschaften nachhaltig zu senken.

²⁰⁰ Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG, Amtsblatt der Europäischen Union, L 315/1 vom 14. November 2012.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) kritisierte, dass sich aus den strategischen Handlungsschwerpunkten des BLB zum Energiemanagement keine hinreichenden konkreten Ziele, insbesondere zur zeitlichen Umsetzung von Energiesparmaßnahmen, ableiten ließen. Darüber hinaus wurden die Verbrauchsdaten der landeseigenen Gebäude meistens nur einmal jährlich und oft auch nur manuell erfasst, so dass die Datenbasis für eine energetische Bewertung der Gebäude unzureichend war.

Auf Grund der manuellen Datenerfassung, der Vielzahl der verwendeten Computerprogramme sowie fehlender Programmschnittstellen war die Datenverarbeitung sehr personal- und zeitaufwändig. Darüber hinaus konnte der BLB mit dem vorhandenen Personal ein umfassendes und qualifiziertes Energiemanagement nicht leisten.

Weitere Entwicklung

Der BLB ließ für die Liegenschaften in seinem wirtschaftlichen Eigentum in Zusammenarbeit mit der Deutschen Energie-Agentur als strategisches Instrument einen Sanierungsfahrplan erarbeiten. Dieser beschreibt den notwendigen Sanierungsbedarf der Gebäude, das mögliche Energieeinsparpotential sowie die erforderlichen Investitionskosten. Hierauf aufbauend will der BLB zunächst für 16 Landesbehörden- und Gerichtszentren einheitliche Energiekonzepte aufstellen. Darüber hinaus sollen die Gebäude dieser Behördenzentren als erste mit modernen Messeinrichtungen für den Energieverbrauch ausgestattet werden, die auch eine automatische Datenauslesung ermöglichen. Mit der Einführung eines integrierten Softwaresystems ab Januar 2015 soll die Datenverarbeitung für das Energie-, Nachhaltigkeits- und Instandhaltungsmanagement des BLB vereinheitlicht werden. Schließlich konnte der BLB drei Nachwuchsstellen für Energiemanager in seinem Geschäftsbereich Facilitymanagement ausschreiben und besetzen.

Fazit

Mit der Einleitung strategischer und konkreter investiver Maßnahmen sowie mit der gezielten personellen Verstärkung im Bereich Energiemanagement griff der BLB die Forderungen des LRH auf. Damit können die Bewertungs- und Entscheidungsgrundlagen verbessert und das Energiemanagement für Landesliegenschaften insgesamt weiter qualifiziert werden.

23 **Beratungsbericht: Rechtliche Betreuung in Brandenburg**

Sachverhalt

Beratungsbericht des Landesrechnungshofes gemäß § 88 Absatz 2 LHO.

Der Landesrechnungshof Brandenburg legte im Juli 2013 einen Beratungsbericht nach § 88 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung über Rechtliche Betreuung in Brandenburg vor. Dabei stellte er u. a. fest, dass

- die örtlichen Betreuungsbehörden die tatsächliche Arbeitsbelastung der Berufsbetreuer nicht zutreffend einschätzen konnten,
- eine Förderung der Betreuungsvereine grundsätzlich sinnvoll wäre,
- stärkere Bemühungen um die Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer erforderlich seien,
- die Informationen über die Vorsorgevollmacht verstärkt und verbessert werden sollten,
- die derzeitige Aufgaben- und Kostenverteilung den Kommunen keinen Anreiz zur Betreuungsvermeidung bietet und
- Gerichte und örtliche Betreuungsbehörden widersprüchliche Statistiken führen.

Weitere Entwicklung

Einstimmiger Beschluss des Landtages.

Der Beratungsbericht des Landesrechnungshofes wurde in der Folge vom Ausschuss für Haushaltskontrolle, dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen, dem Rechtsausschuss und dem Ausschuss für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie behandelt.

Der Landtag folgte schließlich in seiner Sitzung am 15. Mai 2014 einstimmig der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushaltskontrolle. Inhalt des Beschlusses war u. a.

- die Feststellung, dass Maßnahmen der Unterstützung Vorrang vor Entscheidungen über eine Betreuung haben sollten,
- die Anerkennung der Notwendigkeit einer Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung,
- die Unterstützung einer weiteren Verbreitung der Vorsorgevollmacht,
- die Befürwortung einer Wiederaufnahme der Förderung der Betreuungsvereine und einer Aufnahme in den Haushalt 2015,

- das Begrüßen der Initiative des Justizministeriums des Landes Brandenburg zur Herstellung von Transparenz durch die Schaffung eines gerichtsübergreifenden Betreuerverzeichnisses, das die Zahl der von einem hauptamtlichen Betreuer übernommenen Fälle erfassen soll und
- die Forderung an die Landesregierung, zu prüfen, ob eine Zusammenführung der Organisations- und Kostenverantwortung sinnvoller wäre.

Bestandteil des Koalitionsvertrages für die 6. Wahlperiode des Brandenburger Landtages sind u. a.

- die Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung,
- die Unterstützung und Förderung von Menschen, die uneigennützig Aufgaben für ihre Betreuten wahrnehmen,
- der Einsatz für eine bessere Zusammenarbeit von Justiz und Sozialbehörden und
- die Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes.

Fazit

Die Landesregierung hat mit der Umsetzung der Forderungen begonnen.

Das Ministerium der Justiz wies in seiner mittlerweile neu aufgelegten Informationsbroschüre „Vorsorgevollmacht - an alles gedacht!“ besonders darauf hin, dass Eheleute entgegen einer landläufigen Meinung nicht befugt seien, einander zu vertreten.

Das Ministerium der Justiz führte in den kreisfreien Städten Informationsveranstaltungen über rechtliche Betreuung durch.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie erarbeitet ein Gesamtkonzept zur rechtlichen Betreuung.

Durch das Handeln der Landesregierung, den Beschluss des Landtages und die Festlegungen des Koalitionsvertrages werden die Forderungen des Landesrechnungshofes Brandenburg aufgegriffen.

Gemäß Beschluss des Großen Kollegiums
vom 21. Oktober 2014

Potsdam, im Oktober 2014

Thomas Kersting

Hans-Jürgen Klees

Kerstin Osten

Dr. Sieglinde Reinhardt

Christoph Weiser