

LANDES |  
RECHNUNGSHOF  
BRANDENBURG  
|

# Jahresbericht 2017



## 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: [poststelle@lrh.brandenburg.de](mailto:poststelle@lrh.brandenburg.de)  
Internet: [www.lrh-brandenburg.de](http://www.lrh-brandenburg.de)

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Abkürzungsverzeichnis

## I. Haushaltsrechnung

1	Abschluss Entlastungsverfahren für 2014	16
2	Haushaltsvollzug und Rechnungslegung 2015	17
3	Kredit- und Schuldenmanagement	47
4	Prüfung von Belegen der Haushaltsjahre 2015 und 2016	58

## II. Haushaltslage

5	Einnahmen und Ausgaben 2016	62
6	Rechtsbindungsgrad von Ausgaben	76
7	Finanzierungssaldo, Zinsausgaben, Schuldenstand	84
8	Strukturelles Defizit, Schuldenbremse	89
9	Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 2020	93
10	Personalhaushalt	95

## III. Prüfung der mittelbaren Landesverwaltung

Handwerkskammern  
Cottbus und Potsdam

11	Man könnte auch kleinere Brötchen backen	114
----	--	-----

Einzelplan 05  
Ministerium für Bildung, Jugend und Sport

12	Stiftung „Großes Waisenhaus zu Potsdam“ – Strukturen und Verfahrensabläufe überdenken, Gründung einer Tochtergesellschaft nicht im Stiftungsinteresse	131
----	---	-----

## IV. Besondere Prüfungsergebnisse

	Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales	
13	Die Integration des Kampfmittelbeseitigungsdienstes in den Zentraldienst der Polizei vollenden	146
	Einzelplan 04 Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz	
14	Weniger kriminelle Jugendliche untergebracht, doch die Kosten sinken kaum	154
	Einzelplan 06 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur	
15	Intransparente Bleibeverhandlungen mit unklaren und nicht messbaren Ergebnissen	162
	Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung	
16	Förderung der energetischen Erneuerung der sozialen Infrastruktur in den Kommunen	171
	Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung	
17	Wohnungsbauvermögen des Landes Brandenburg auf Kurs halten!	182
	Einzelplan 20 Ministerium der Finanzen	
18	Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen – schon besser, aber noch nicht gut genug!	200

V. Ergebnisberichte – Folgerungen aus den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes		
	Ergebnisbericht Ministerium des Innern und für Kommunales	
19	Digitale Verwaltung	210
	Ergebnisbericht Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie	
20	Netzwerk Gesunde Kinder – höhere Förderung, folglich auch wirksamer?	213
	Ergebnisbericht Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung	
21	Maßnahmen zur Gefahrenabwehr beim Wiederanstieg des Grundwassers in der Lausitz – Verfahren verbessert, Erfolg bleibt abzuwarten	216
	Ergebnisbericht Ministerium der Finanzen	
22	Jetzt bessere Grundlagen für die Tätigkeit der Sachgebietsleiter	219
	Abbildungsverzeichnis	
	Tabellenverzeichnis	

## Vorwort



Liebe Leserinnen und Leser,

Sie halten den 25. Jahresbericht des Landesrechnungshofes Brandenburg in den Händen. Wie jedes Jahr berichten wir seit 1993 über ausgewählte Prüfungen des Landesrechnungshofes. Zwei dieser Prüfungen zeichnen sich in diesem Jahr durch eine Besonderheit aus. Die geprüften Stellen sind nicht Teil der direkten, also der unmittelbaren Landesverwaltung. Sie erhalten auch keine regelmäßigen staatlichen Zuschüsse aus dem Landeshaushalt. Wir haben daher geprüft, wie diese Stellen, eine Körperschaft und eine Stiftung, die ihnen übertragenen Aufgaben wahrgenommen haben und mit den eingenommenen Pflichtbeiträgen ihrer Mitglieder bzw. dem ihnen anvertrauten Vermögen umgegangen sind.

Darüber hinaus berichten wir unter „Besondere Prüfungsergebnisse“ über sechs weitere Prüfungen bei den Ministerien der Landesregierung. Die Prüfungen betreffen u. a. das Landeswohnungsbauvermögen, die Bleibeverhandlungen der Hochschulen, die angestrebte Haftvermeidung durch soziale Integration im Justizbereich und die energetische Sanierung der sozialen Infrastruktur.

Der Jahresbericht 2017 enthält natürlich auch die Prüfung der Haushaltsrechnung des Landes für das Jahr 2015. Diese Prüfung schreibt uns die Verfassung vor. Wir haben festgestellt, dass haushaltsrechtliche Entscheidungsbefugnisse zunehmend von der Legislative auf die Exekutive verlagert werden.

Wir befassen uns auch mit der Haushaltsslage in Brandenburg im Jahr 2016. Das Land gibt zunehmend mehr für den Konsum und weniger für Investitionen aus. 100 Jahre würde es dauern, die Verschuldung des Landes abzubauen, wenn das bisherige Tilgungstempo beibehalten wird.

Der Jahresbericht enthält auch „Ergebnisberichte“. In diesen Beiträgen wird dargelegt, was sich nach unseren Prüfungen getan hat. Das elektronische Dokumentenmanagementsystem EL.DOK wurde 2011 geprüft. Seitdem ist leider nicht viel passiert. Anders ist es in der Steuerverwaltung. Wir haben bereits mehrfach auf deren zu dünne Personaldecke

hingewiesen. Das Finanzministerium setzte hier unsere Empfehlungen um.

Auf diese Weise wirken wir seit 25 Jahren manchmal mehr und manchmal weniger erfolgreich dabei mit, das Handeln der Verwaltung zu verbessern.

Prüfungsergebnisse teilen wir grundsätzlich nur den geprüften Stellen in einer nicht öffentlichen Prüfungsmitteilung mit. Sie erhalten immer Gelegenheit, sich zu unseren Feststellungen zu äußern. Zunehmend setzen die geprüften Stellen bereits im Laufe der Prüfungen und Erhebungen Hinweise und Ansätze für besseres Verwaltungshandeln um. In Fällen, in denen die geprüften Stellen unsere Meinung nicht teilen, werden die unterschiedlichen Positionen im Jahresberichtsbeitrag dargestellt.

Den vorliegenden Jahresbericht 2017 übergeben wir sowohl dem Landtag als auch der Landesregierung. Daneben wird er der Öffentlichkeit in einer Pressekonferenz vorgestellt. Im Landtag wird der Jahresbericht vom Ausschuss für Haushaltskontrolle beraten. Er bereitet Beschlussempfehlungen für das Plenum vor, über die dann in einer Landtagssitzung, meist vor der Sommerpause eines Jahres, beraten und abgestimmt wird.

Mit freundlichen Grüßen



Christoph Weiser  
Präsident des Landesrechnungshofes

Die im Jahresbericht 2017 verwendeten Funktions-, Status- und auf andere Personen bezogenen Bezeichnungen gelten für Frauen und Männer gleichermaßen.

Link zu den Jahresberichten des Landesrechnungshofes:  
<http://www.lrh-brandenburg.de>

## Abkürzungsverzeichnis

<b>A</b>	
AAÜG	Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz
ABl.	Amtsblatt für Brandenburg
AGV	Allgemeines Grundvermögen
AHF	Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtags Brandenburg
AHK	Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtags Brandenburg
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
AT	außertariflich
Az.	Aktenzeichen
<b>B</b>	
BAnz.	Bundesanzeiger
BB	Brandenburg
BBG	Brandenburgische Boden Gesellschaft für Grundstücksverwaltung und -verwertung mbH
BbgBesG	Brandenburgisches Besoldungsgesetz
BbgFAG	Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz
BbgVfG	Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz
BbgVRG	Brandenburgisches Versorgungsrücklagengesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BLB	Brandenburgischer Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen
bp	Basispunkte
BTUCS	Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
<b>C</b>	
CO <sub>2</sub>	Kohlenstoffdioxid

	<b>D</b>
DKfzRL	Dienstkraftfahrzeugrichtlinie
DMS	Dokumenten-Management-System
Drs.	Drucksache des Landtags Brandenburg
DuB	Dienstleistungs- und Beherbergungsbetrieb der Stiftung Großes Waisenhaus zu Potsdam GmbH
	<b>E</b>
€	Euro
EL.DOK	Dokumenten-Management- und Vorgangsbearbeitungssystem
EnEV	Energieeinsparverordnung
EntflechtG	Entflechtungsgesetz
EONIA	Euro Overnight Index Average
Epl.	Einzelplan/ Einzelpläne
ESST	Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle
ETF	Exchange Traded Funds
EU	Europäische Union
Euribor	Euro InterBank Offered Rate
EUV	Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)
EZB	Europäische Zentralbank
	<b>F</b>
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FBKW	Filmuniversität Babelsberg „Konrad Wolf“
FH	Fachhochschule
FHB	Fachhochschule Brandenburg
FHP	Fachhochschule Potsdam
FIS	Fachinformationssystem
	<b>G</b>
GBV	Geschäftsbesorgungsvertrag
GF	Geschäftsführer
GFB	Gesellschaft zur Förderung Brandenburger Kinder und Jugendlicher mbH (GFB)

GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
<b>H</b>	
ha	Hektar
HAVWeb BBG	Haushaltsdatenbank Brandenburg
HG	Haushaltsgesetz
HGF	Hauptgeschäftsführer
HGr.	Hauptgruppe
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HNEE	Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde
HRL-Bbg	Haushaltstechnische Richtlinien des Landes Brandenburg
HWK	Handwerkskammer
HWR	Haushaltswirtschaftsrundschreiben
<b>I</b>	
IGAB	Internetgeschützte Antragsbearbeitung
i. H. v.	in Höhe von
IHK	Industrie- und Handelskammer
i. S. d.	im Sinne des/der
i. V. m.	in Verbindung mit
ILB	Investitionsbank des Landes Brandenburg
IT	Informationstechnik
<b>J</b>	
JKGBbg	Brandenburgisches Justizkostengesetz
JVA	Justizvollzugsanstalt
<b>K</b>	
kmrPAS	Kampfmittelräumung mit Professioneller Anwendersoftware
KMBD	Kampfmittelbeseitigungsdienst

	<b>L</b>
LBV	Landesamt für Bauen und Verkehr
LFB	Landesbetrieb Forst Brandenburg
LGB	Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung
LJK	Landesjustizkasse
LMBV	Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH
lt.	laut
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
LWV	Landeswohnungsbauvermögen
LWVG	Gesetz über das Wohnungsbauvermögen des Landes Brandenburg
	<b>M</b>
MASGF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (Neubenennung mit der 6. WP, vormals Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie; MASF)
MBJS	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
MdF	Ministerium der Finanzen
MdJEV	Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz (Neubenennung mit der 6. WP, vormals Ministerium der Justiz; MdJ)
MIK	Ministerium des Innern und für Kommunales (Neubenennung mit der 6. WP, vormals Ministerium des Innern; MI)
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (Umbenennung mit der 6. WP, vormals Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft; MIL)
Mio.	Million/en

MLUL	Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft (Umbenennung mit der 6. WP, vormals Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz; MUGV)
Mrd.	Milliarde/en
MUNAS	Munitionsdatenbank
MWE	Ministerium für Wirtschaft und Energie (Umbenennung mit der 6. WP, vormals Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten; MWE)
MWFK	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur
<b>N</b>	
Nr.	Nummer
<b>O</b>	
o. a.	oben angeführt
o. Ä.	oder Ähnliches
OGr.	Obergruppe
<b>P</b>	
p. a.	per annum
PBP	Personalbedarfsplanung
PMS	Portfoliomanagement-System
<b>Q</b>	
qm	Quadratmeter
<b>R</b>	
RIS	Rauminformationssystem
rd.	rund
<b>S</b>	
S.	Seite
SAP	integriertes betriebswirtschaftliches Standardsoftwarepaket
SDW	Programm Schulden-, Derivat- und Wertpapierverwaltung

SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
sog.	sogenannt
StA	Staatsanwaltschaft
<b>T</b>	
TGr.	Titelgruppe
TH	Technische Hochschule
THV	Treuhandvertrag
THWi	Technische Hochschule Wildau
Tsd.	Tausend
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Tz.	Textziffer
<b>U</b>	
u. a.	unter anderem
UNIP	Universität Potsdam
<b>V</b>	
VBS	Vorgangsbearbeitungssystem
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschrift
<b>W</b>	
WGT	Westgruppe der Truppen
WP	Wahlperiode Landtag Brandenburg
<b>Z</b>	
z. B.	zum Beispiel
ZBB	Zentrale Bezügestelle des Landes Brandenburg
ZBR	Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung
ZDPol	Zentraldienst der Polizei
ZIT-BB	Landesbetrieb Brandenburgischer IT-Dienstleister



# I. Haushaltsrechnung

# 1 Abschluss Entlastungsverfahren für 2014

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle des Landtags Brandenburg (AHK) beriet am 11. und 12. Mai 2017 auf der Grundlage der Haushaltsrechnung 2014<sup>1</sup> und des Jahresberichts 2016 des Landesrechnungshofes<sup>2</sup> sowie einer Stellungnahme des Ausschusses für Haushalt und Finanzen (AHF) vom 23. März 2017 gemäß Artikel 106 der Verfassung<sup>3</sup> zu der Entlastung der Landesregierung.

Der Landtag beschloss in seiner 47. Sitzung am 28. Juni 2017,

- die vom AHK festgestellten Sachverhalte, die Beschlüsse über einzuleitende Maßnahmen und die dafür gesetzten Termine gemäß § 114 Landshaushaltsordnung (LHO)<sup>4</sup> zu bestätigen<sup>5</sup> und
- der Landesregierung für die Haushaltsrechnung 2014 gemäß § 114 LHO i. V. m. Artikel 106 der Verfassung die Entlastung zu erteilen.

Der Präsidentin des Landtags und dem Präsidenten des Verfassungsgerichts erteilte der Landtag für ihre Rechnungen 2014 ebenfalls am 28. Juni 2017 gesondert Entlastung.<sup>6</sup>

Der Landtag sprach dem Landesrechnungshof gemäß § 101 LHO für dessen Rechnung 2014 auch am 28. Juni 2017 die Entlastung aus.<sup>7</sup> Zuvor hatte der vom AHK hierfür eingesetzte Unterausschuss diese Rechnung geprüft.

<sup>1</sup> Drs. 6/3020.

<sup>2</sup> Drs. 6/5550.

<sup>3</sup> Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] I/92, S. 298), die zuletzt durch Gesetz vom 18. März 2015 (GVBl. I/15, [Nr. 06]) geändert worden ist.

<sup>4</sup> Landshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl. I/99, [Nr. 07], S.106), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl. I/14, [Nr. 28]) geändert worden ist.

<sup>5</sup> Drs. 6/6757-B.

<sup>6</sup> Drs. 6/6734-B und Drs. 6/6735-B.

<sup>7</sup> Drs. 6/6736-B.

## 2 Haushaltsvollzug und Rechnungslegung 2015

### 2.1 Überblick

Für das Haushaltsjahr 2015 waren Einnahmen und Ausgaben von 10.788,7 Mio. Euro geplant. Eine Nettokreditaufnahme war nicht veranschlagt. Im Ergebnis des Haushaltsvollzugs ergaben sich Gesamteinnahmen von 11.003,2 Mio. Euro, denen Gesamtausgaben von 10.799 Mio. Euro gegenüberstanden, sodass ein Überschuss von 204,2 Mio. Euro ausgewiesen wurde. Dieser Überschuss wurde der Allgemeinen Rücklage zugeführt und das Haushaltsjahr 2015 kassenmäßig in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen abgeschlossen. Die Allgemeine Rücklage stieg somit auf 1.148,3 Mio. Euro. Eine Nettokreditaufnahme erfolgte nicht. Die Tabelle stellt die Jahresabschlüsse seit 2009 im Überblick dar:

Jahresabschlüsse	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Werte in Mio. €						
Fehlbetrag	144,5	-	-	-	-	-	-
Überschuss	-	-	167,2	44,9	583,2	235,3	<b>204,2</b>
Nettokreditaufnahme	314,8	343,1	-	-	-	-	-

Tabelle 1: [Fehlbetrag, Überschüsse und Nettokreditaufnahmen 2009 bis 2015](#)  
 Quellen: [Haushaltsrechnungen 2009 bis 2015](#)

Hinsichtlich der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2015 im Einzelnen wird auf die Ausführungen des Landesrechnungshofes im Jahresbericht 2016<sup>8</sup> verwiesen.

Die Haushaltsrechnung 2015 weist über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Mehrausgaben, die ohne die Einwilligung des MdF geleistet wurden (die sogenannten weiteren Mehrausgaben), i. H. v. 59,4 Mio. Euro aus, denen 43 Einzelfälle zugrunde lagen. Für die Haushaltsüberschreitungen seit 2009 ergibt sich folgender Überblick:

<sup>8</sup> Drs. 6/5550 (Seiten 52 bis 75).

Haushalts- überschreitungen	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Werte in Mio. €						
überplanmäßige Ausgaben	115,6	21,0	99,7	25,9	28,6	40,3	<b>48,9</b>
außerplanmäßige Ausgaben	48,4	5,7	10,2	1,8	1,7	2,3	<b>3,4</b>
weitere Mehrausgaben	16,0	0,1	3,9	3,9	2,5	0,2	<b>7,1</b>
Vorgriffe	0,4	3,3	-	-	-	-	-
<b>Gesamt</b>	<b>180,4</b>	<b>30,1</b>	<b>113,8</b>	<b>31,6</b>	<b>32,8</b>	<b>42,8</b>	<b>59,4</b>

Tabelle 2: [Haushaltsüberschreitungen 2009 bis 2015](#)  
 Quellen: [Haushaltsrechnungen 2009 bis 2015](#)

Die Haushaltsüberschreitungen lagen um 38,8 % über dem Vorjahreswert. Auffällig war der Anstieg der nicht vom MdF genehmigten Mehrausgaben auf 7,1 Mio. Euro, die im Wesentlichen für das MLUL zu verzeichnen waren.

Zum Jahresende 2015 wurden Ausgabereste i. H. v. 152,3 Mio. Euro gebildet. Sie lagen um 33 Mio. Euro (27,7 %) über dem Vorjahreswert.

Ausgabereste können gebildet werden, wenn im laufenden Haushaltsjahr übertragbare Ausgaben nicht in Anspruch genommen wurden. Sie erhöhen im folgenden Haushaltsjahr die Ausgabeermächtigung des jeweiligen Titels. Die Bildung und die Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedürfen der Einwilligung des MdF.

Der Großteil der Ausgabereste (132,4 Mio. Euro) war im Jahr 2016 aus dem Gesamthaushalt zu decken. Lediglich 19,9 Mio. Euro hatten die Ressorts durch Einsparungen in den jeweiligen Einzelplänen aufzubringen.

## 2.2 Verwahrungen

**Das Brandenburgische Landesamt für Denkmalpflege und Archäologische Landesmuseum sowie die Universität Potsdam buchten zum Jahresende 2015 Einzahlungen in Verwahrung, weil die erforderlichen Annahmeanordnungen erst im Jahr 2016 gefertigt worden waren. Es hätten 511.186,08 Euro noch für das Jahr 2015 vereinnahmt werden können.**

Gemäß § 60 Absatz 2 LHO darf eine Einzahlung nur in Verwahrung genommen werden, solange sie nicht oder wenn sie ihrer Art nach nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann. Eine solche Einzahlung ist grundsätzlich in dem Haushaltsjahr zu vereinnahmen, in dem die Verwahrung entstanden ist, spätestens jedoch bis zum Ablauf des zweiten auf die Buchung folgenden Haushaltsjahres. Bis zum Jahresabschluss nicht abgewickelte Verwahrungen sind Bestandteil der Einzelrechnungsnachweisung.

Die Landeshauptkasse (LHK) wies zum Jahresabschluss 2015 Verwahrungen von 1.502,1 Mio. Euro aus. Die Entwicklung gegenüber dem Vorjahr stellt sich wie folgt dar:

Verwahrungen	2014	2015	Abweichung
	Werte in Mio. €		
Verwahrungen	1.182,2	<b>1.502,1</b>	319,9
abzüglich Allgemeine Rücklage	708,8	<b>944,2</b>	235,4
abzüglich von Banken hinterlegte Sicherheiten	243,3	<b>268,4</b>	25,1
abzüglich noch nicht zurückgezahlter Kassenverstärkungskredite	0,0	<b>50,0</b>	50,0
verbleibende Verwahrungen	230,1	<b>239,5</b>	9,4

Tabelle 3: [Verwahrungen 2014 und 2015](#)  
 Quellen: [Rechnungsnachweisungen 2014 und 2015](#)

Die Verwahrungen lagen um 319,9 Mio. Euro bzw. 27,1 % über dem Vorjahreswert. Dieser Anstieg ist vor allem auf die Entwicklung der Allgemeinen Rücklage zurückzuführen. Auch die von den Banken hinterlegten Sicherheiten für Derivatgeschäfte i. H. v. 268,4 Mio. Euro fielen um 25,1 Mio. Euro höher aus. Darüber hinaus war zum Jahresende 2015 ein Kassenverstärkungskredit i. H. v. 50 Mio. Euro noch nicht zurückgezahlt. Dementsprechend erhöhten sich die verbleibenden Verwahrungen nur geringfügig um 9,4 Mio. Euro.

Der Landesrechnungshof prüfte die Verwahrungen dahingehend, ob eine Vereinnahmung dieser Beträge noch für den Haushalt 2015 möglich gewesen wäre. Er stellte für das Brandenburgische Landesamt für Denkmalpflege und Archäologische Landesmuseum sowie die Universität Potsdam fest, dass die Annahmeanordnungen in den meisten Fällen erst im Jahr 2016 erstellt, die Einzahlungen jedoch noch im „alten“

Jahr 2015 erfolgt waren. Bei rechtzeitiger Erstellung der Annahmeanordnungen hätten 511.186,08 Euro noch für das Jahr 2015 zusätzlich vereinnahmt werden können. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass Annahmeanordnungen bereits bei der Rechnungslegung ausgefertigt werden sollten.

## 2.3 Rücklagen

**Obwohl der Rücklagensatz für 2015 gegenüber dem Vorjahr auf 55 % gesenkt wurde, bildeten die Ministerien dennoch Rücklagen i. H. v. 335,7 Mio. Euro. Sie stiegen somit um 59,4 Mio. Euro (21,5 %) gegenüber dem Vorjahr an. Drei Ministerien bildeten zu hohe Rücklagen aus den Verwaltungs- und Personalbudgets, weil sie die Vorschriften nicht korrekt anwendeten.**

### 2.3.1 Höhe der Rücklagen insgesamt anwachsend

Gemäß §§ 5 und 6 Haushaltsgesetz 2015/2016<sup>9</sup> werden in den Einzelplänen 01 bis 14 sowie 20 aus den Personalausgaben je Einzelplan Personalbudgets und aus den sächlichen Verwaltungsausgaben, den Ausgaben für den Erwerb beweglicher Sachen und den Verwaltungseinnahmen je Einzelplan Verwaltungsbudgets gebildet. Werden diese Budgets beim Jahresabschluss unterschritten, erfolgt die Rücklagenbildung<sup>10</sup> grundsätzlich i. H. v. 50 % der Unterschreitung.

Das MdF erließ am 23. Dezember 2015 die Verwaltungsvorschrift (VV) zur Bildung von Rücklagen beim Jahresabschluss 2015, die mit Schreiben vom 22. Januar 2016 ergänzt wurde.

Zum Jahresabschluss 2015 wurden insgesamt Rücklagen von 335,7 Mio. Euro gebildet. Sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 59,4 Mio. Euro bzw. 21,5 %. Einen Überblick nach

<sup>9</sup> Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 (Haushaltsgesetz 2015/2016 – HG 2015/2016) vom 23. Juni 2015 (GVBl. I/15, [Nr. 15]) und Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2015/2016 (Nachtragshaushaltsgesetz 2016 – NTHG 2016) vom 15. März 2016 (GVBl. I/16, [Nr. 9]).

<sup>10</sup> Eine Personalbudgetrücklage wird im Epl. 20 nicht gebildet.

Einzelplänen enthält der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2015.<sup>11</sup>

Die Entwicklung der Rücklagenhöhe und des -satzes für die Personal- und Verwaltungsbudgets sowie für die anderen Rücklagen seit 2009 ist der nachfolgenden Grafik zu entnehmen:

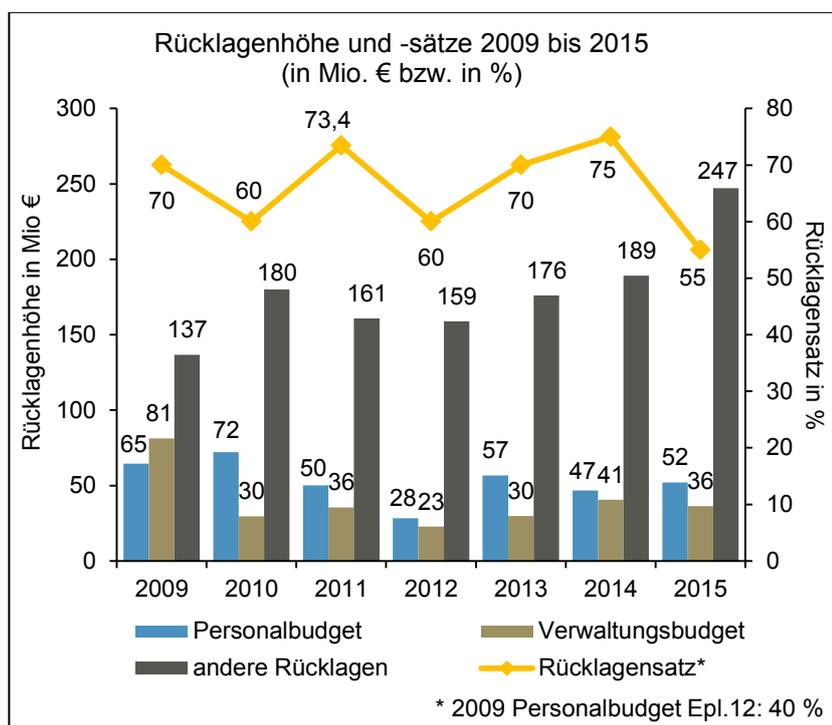


Abbildung 1: Rücklagenhöhe und -sätze 2009 bis 2015  
Quellen: Haushaltsrechnungen 2009 bis 2015

Die Rücklagen aus den Personalbudgets stiegen gegenüber dem Vorjahr um 5,4 Mio. Euro an, während die Rücklagen aus den Verwaltungsbudgets um 4,1 Mio. Euro sanken. Die anderen Rücklagen erhöhten sich um 58,1 Mio. Euro. Im Wesentlichen ist dies auf einen weiteren Anstieg der Rücklagen der Hochschulen um 57,5 Mio. Euro bzw. 48,8 %, hier insbesondere aus den Drittmitteln, zurückzuführen.

Erstmalig wurden 131.063,51 Euro an Rücklagen für Langzeitkonten gebildet.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Haushaltsrechnung 2015, Seiten I/23 und I/24 (Drs. 6/5590).

### 2.3.2 Festsetzung einzelner Rücklagen fehlerhaft

Der Landesrechnungshof prüfte die Rücklagenbildung aus den Personal- und Verwaltungsbudgets in drei Ressorts und stellte fest:

- Das MWFK berücksichtigte bei der Rücklagenbildung Einnahmen und Ausgaben aus Titeln, die nicht dem Verwaltungsbudget zuzurechnen waren. Sie waren daher bei der Berechnung rücklagefähiger Drittmittel nicht einzubeziehen. Das MWFK hätte für die noch auszahlenden Mittel aufgrund des ausgebrachten Zweckbindungsvermerks einen Haushaltsrest bilden müssen. Im Ergebnis wurde die Rücklage aus dem Verwaltungsbudget im Epl. 06 um 3.217,90 Euro zu hoch festgesetzt.
- Das MLUL hat Mehrausgaben von 341.828,51 Euro bei einem Titel der Hauptgruppe (HGr.) 4, der aus dem Personalbudget herausgenommen war, aus Mitteln des Personalbudgets gedeckt. Bei der Berechnung des rücklagefähigen Betrages wurde diese Deckung nicht berücksichtigt. Die Rücklage aus dem Personalbudget wurde daher um 188.031,65 Euro zu hoch festgesetzt.
- Das MLUL berücksichtigte bei der Bildung der Rücklage aus dem Verwaltungsbudget auch einen Titel, der nicht zu diesem Budget gehörte. Zudem trat aufgrund der Veränderungen der Ressortzuschnitte im Ergebnis der Landtagswahl 2014 ein Fehler bei der Festsetzung der Rücklage aus dem Verwaltungsbudget 2015 auf. Diese war um 31.185,89 Euro zu hoch festgesetzt.
- Auch im MASGF trat im Zusammenhang mit den Veränderungen der Ressortzuschnitte ein Fehler bei der Bildung der Rücklage aus dem Verwaltungsbudget auf. Die Rücklage wurde um 10.512,64 Euro zu hoch festgesetzt, weil zwei Titel berücksichtigt wurden, die vom Verwaltungsbudget ausgenommen waren.

Der Landesrechnungshof weist nochmals auf die korrekte Anwendung der VV zur Rücklagenbildung hin.

---

<sup>12</sup> Seit dem 1. Januar 2015 kann mit den Beschäftigten die Führung eines Langzeitkontos auf der Grundlage des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder vom 2. Juli 2014 vereinbart werden. Dieses Pilotprojekt ist zunächst bis zum 31. Dezember 2019 befristet.

### 2.3.3 Bildung der Rücklagen für die Hochschulen

Im Kapitel 06 100<sup>13</sup> werden sowohl direkte Rücklagen für die Hochschulen als auch eine Rücklage außerhalb der Hochschulbudgets gebildet. Gemäß Haushaltsvermerk durften am Jahresende verbliebene Mehreinnahmen und Minderausgaben in voller Höhe einer Rücklage zugeführt werden.

Zur Sicherung der Grundfinanzierung der acht Hochschulen standen 2015 Mittel für laufende Zwecke und für Investitionen<sup>14</sup> sowie zugewiesene Personalverstärkungsmittel i. H. v. insgesamt 268,7 Mio. Euro zur Verfügung. Zum Jahresabschluss 2015 wurden von den Hochschulen 65 Mio. Euro in der HGr. 6 als direkte Rücklagen gebildet. Sie setzen sich aus 25,5 Mio. Euro Landesmitteln und 39,5 Mio. Euro Drittmitteln zusammen. Die folgende Abbildung stellt die Entwicklung seit 2010 dar:

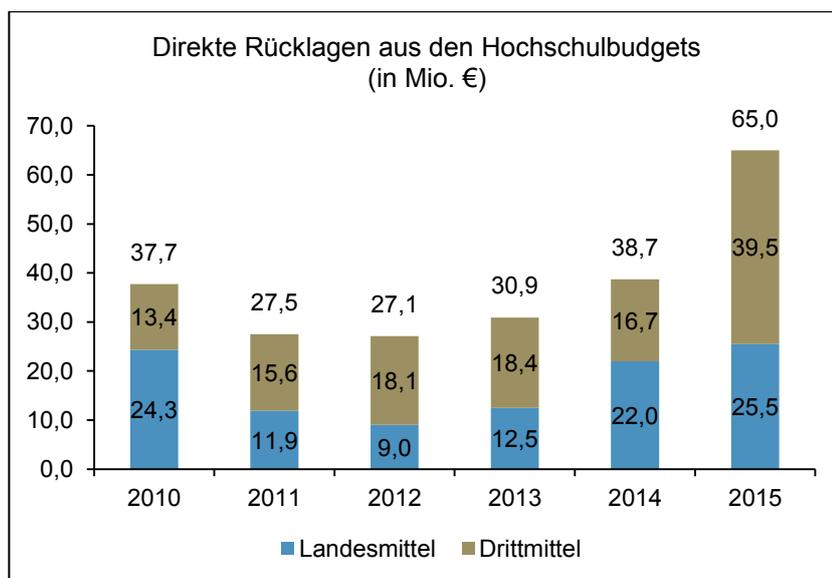


Abbildung 2: Direkte Rücklagen aus den Hochschulbudgets  
Quellen: Festsetzungen des MdF in den Jahren 2010 bis 2015

Diese Rücklagen erreichten 2012 mit 27,2 Mio. Euro ihren tiefsten Wert und steigen seitdem kontinuierlich an. Auffällig ist

<sup>13</sup> Globalzuweisungen an die Hochschulen (mit Großgeräten, Ersteinrichtungen und Baumaßnahmen).

<sup>14</sup> Hierfür sind bei Kapitel 06 100 der Titel 682 60 (Zuweisungen für laufende Zwecke an die Wirtschaftspläne der Hochschulen) und der Titel 891 60 (Zuweisung für Investitionen an die Wirtschaftspläne der Hochschulen) eingerichtet.

der Zuwachs im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr um 26,3 Mio. Euro auf 65 Mio. Euro. Das ist vor allem auf die Rücklagen aus Drittmitteln zurückzuführen, die um 22,8 Mio. Euro bzw. 136,3 % anstiegen.

Die Rücklage außerhalb der Hochschulbudgets umfasst alle übrigen Titel des Kapitels 06 100 und beinhaltet seit 2015 auch die nicht verbrauchten Hochschulbaumittel.<sup>15</sup> Sie betrug zum Jahresabschluss 2015 insgesamt 110,4 Mio. Euro und setzt sich aus 27,6 Mio. Euro Landesmitteln und 82,8 Mio. Euro Drittmitteln (u. a. Kompensationsmittel und Mittel aus dem Hochschulpakt 2020 des Bundes) zusammen. Die Entwicklung der Rücklagen außerhalb der direkten Hochschulbudgets, einschließlich der Investitionsmaßnahmen von 2010 bis 2015, fasst die folgende Abbildung zusammen.

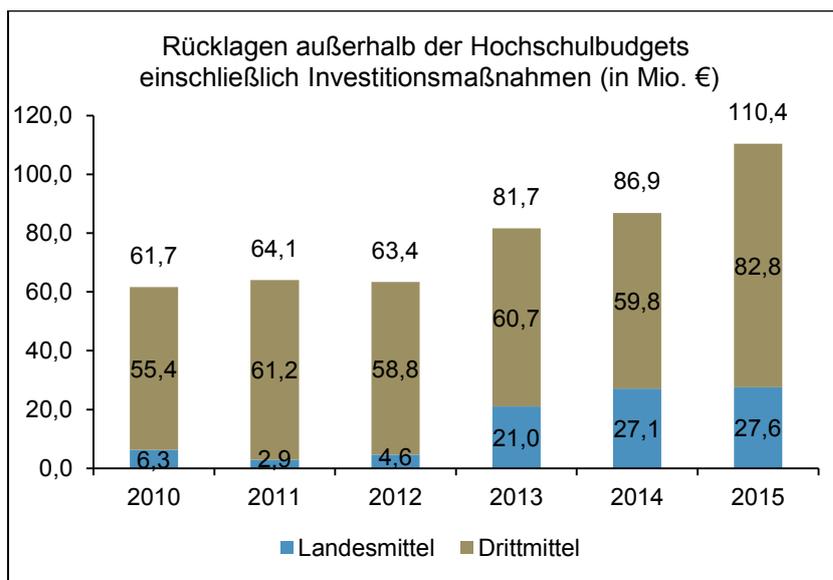


Abbildung 3: Rücklagen außerhalb der Hochschulbudgets einschließlich Investitionsmaßnahmen  
 Quellen: Haushaltsrechnungen und Festsetzungen des MdF für die Jahre 2010 bis 2015

<sup>15</sup> Die Hochbaumaßnahmen für die Hochschulen werden bei Kapitel 12 020 (Allgemeine Bewilligungen) Titelgruppe (TGr.) 61 (Brandenburgischer Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen [BLB]) nachgewiesen. Hier wurde bis 2014 auch die gebildete Rücklage dargestellt. Investitionsmaßnahmen an Hochschulen außerhalb der Hochschulbudgets, einschließlich der gebildeten Rücklagen, wurden bis 2014 im Kapitel 06 110 nachgewiesen. Die Rücklage außerhalb der Hochschulbudgets umfasst seit 2015 auch die nicht verbrauchten Investitionsmittel.

Die Rücklage 2015 stieg gegenüber dem Vorjahr um 23,5 Mio. Euro bzw. + 27 % vor allem wegen der höheren Drittmittelrücklage an. Im Jahresvergleich ist dieser Aufwuchs auffällig, da ansonsten eher geringe Veränderungen zu verzeichnen waren. Nur im Jahr 2013 war ein ähnlicher Anstieg – aber bei den Landesmitteln um 16,5 Mio. Euro – festzustellen.

Die vom MWFK vorzunehmenden Berechnungen für die Rücklagenbildung sind aufwendig und umfangreich. Obwohl die Rücklagen im Kapitel 06 100 überwiegend korrekt gebildet worden waren, ergaben sich jedoch geringe Verschiebungen zwischen den beiden Rücklagen „Hochschulbudget“ und „außerhalb Hochschulbudget“.

Der Landesrechnungshof empfahl, das Kapitel 06 100 bei der Berechnung der Rücklagen aus dem Personal- und Verwaltungsbudget künftig herauszunehmen, da es in voller Höhe rücklagefähig ist. Zudem regte er an, das mit der VV vorgegebene Schema zur Ermittlung der Höhe der Rücklagen zu verwenden, um somit die Berechnungen zu vereinfachen und Fehler zu vermeiden. So könnten die Vorgänge auch besser nachvollzogen werden.

## 2.4 Forderungen und Einnahmeausfälle

**Zum 31. Dezember 2015 wies das Land Forderungen von 140,6 Mio. Euro (Vorjahr: 175,8 Mio. Euro) aus, die bis in das Jahr 1993 zurückreichen.**

**Die Darstellung der Einnahmeausfälle in der Haushaltsrechnung 2015 war erneut fehlerhaft. Das MdF arbeitet an Verfahrensverbesserungen zur Ermittlung dieser Einnahmeausfälle.**

**Die LHK ist Vollstreckungsbehörde für bestimmte Ansprüche. Die Befugnis, in diesem Zusammenhang auch Niederschlagungen vornehmen zu können, ist mit der Neufassung der kassenrechtlichen Verwaltungsvorschriften zur LHO entfallen. Gleichwohl traf die LHK weiterhin solche Entscheidungen. Die in einem Fall auch nach der alten Rechtslage erforderliche Einwilligung des MdF zur unbefristeten Niederschlagung hatte sie zudem nicht eingeholt.**

### 2.4.1 Überblick

Forderungen sind Ansprüche des Landes gegenüber Dritten, deren Gegenleistung (Bezahlung) noch aussteht. Zum Ende des Haushaltsjahres fällige Zahlungen sind als offene Sollstellungen zum Jahresabschluss auszuweisen. Können solche Einnahmen nicht realisiert werden, ist über das weitere Verfahren, z. B. über eine Niederschlagung der Ansprüche des Landes, zu entscheiden.

Zum 31. Dezember 2015 wurden offene Sollstellungen i. H. v. 140,6 Mio. Euro ausgewiesen, die aus den Jahren von 1993 bis 2015 stammen. Der Bestand an Forderungen verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um 35,2 Mio. Euro. Allein im Bereich des MdJEV einschließlich des Sachgebiets Landesjustizkasse der LHK (LJK) betrug der Rückgang des Bestands 26 Mio. Euro. Ein Grund dafür sind die relativ hohen unbefristeten Niederschlagungen i. H. v. 6,7 Mio. Euro. Im MdF erhöhten sich die offenen Sollstellungen um 4,2 Mio. Euro auf 31,2 Mio. Euro. Der Zuwachs ist im Wesentlichen auf eine im Jahr 2015 von der Stadt Liebenwalde nicht gezahlte Umlage im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zurückzuführen, die inzwischen beglichen ist.

In der Übersicht der offenen Sollstellungen 2015 wurden auch die ausstehenden Mahngebühren berücksichtigt und somit einer Forderung des Landesrechnungshofes gefolgt.

Der Landesrechnungshof begrüßt das Pilotprojekt zum Aufbau eines zentralen Forderungsmanagements, das im Mai 2016 startete. Dafür hat das MBS der LHK die Befugnisse zur Stundung, Niederschlagung und zum Erlass von Ansprüchen gemäß § 59 LHO übertragen. Auch mit dem MdF und dem MWE bestehen bereits entsprechende Kooperationen. Weitere Ressorts sollen gewonnen werden. Zu der weiteren Entwicklung hat das MdF dem AHK bis zum 31. März 2018 zu berichten.

### 2.4.2 Mängel bei der Darstellung der Einnahmeausfälle in der Haushaltsrechnung

Seit 2013 werden in der Anlage 6 E der Haushaltsrechnung die Einnahmeausfälle des Landes zusammengefasst abgebildet. Je Einzelplan werden – untergliedert nach Kapitel, Titel, Belegart,

Zweckbestimmung und Betrag – die erlassenen, die befristet und unbefristet niedergeschlagenen Ansprüche sowie die Ansprüche, auf die „aus anderen Gründen verzichtet“ wurde, dargestellt. Diese Übersichten waren in den letzten beiden Jahren unvollständig. Deshalb entwickelte das MdF für das Haushaltsjahr 2015 eine neue Einzelpostenliste im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-Verfahren (HKR-Verfahren) SAP und überarbeitete die Handlungsanweisung.

In der Haushaltsrechnung 2015<sup>16</sup> wurden Einnahmeausfälle von insgesamt 9 Mio. Euro ausgewiesen. Obwohl das MdF die Darstellung der Einnahmeausfälle geändert hatte, war festzustellen:

- In den Einzelplänen 03 (MIK) und 07 (MASGF) wurden Einnahmeausfälle teilweise mit einem negativen Vorzeichen ausgewiesen, sodass die jeweilige Summenbildung fehlerhaft ist.
- Die befristeten Niederschlagungen wurden nur i. H. v. 220.025,45 Euro und somit um 601.639,18 Euro zu niedrig ausgewiesen. In der Handlungsanweisung wurde nicht beachtet, dass solche Niederschlagungen nicht zum Ausgleich des Postens führen und entsprechend anders auszuwerten sind.

Befristete Niederschlagungen der LJK sind Bestandteil der Nebenbuchhaltung und können für den Epl. 04 (MdJEV) nicht ausgewiesen werden. Eine gesonderte Liste für diese Niederschlagungen existiert bisher nicht.

- Die Auswertung der gebuchten Niederschlagungen und Erlasse von Ansprüchen erfolgt im HKR-Verfahren SAP über die Debitorenbuchhaltung und somit innerhalb der jeweiligen Buchungskreise. Die dort dargestellten Buchungen stimmten nicht immer mit den Angaben für den jeweiligen Einzelplan überein. Dies wurde bei der Zusammenstellung der Niederschlagungen und Erlasse für die nach Einzelplänen gegliederte Haushaltsrechnung nicht berücksichtigt, sodass Niederschlagungen i. H. v. 36.625,71 Euro unberücksichtigt geblieben waren.
- Wie bereits in der Haushaltsrechnung 2014 wurden auch 2015 bei der Darstellung „Verzicht aus anderen Gründen“

<sup>16</sup> Anlage 6 (Vermögensnachweis) der Haushaltsrechnung 2015 (Drs. 6/5590): Teil E (Seiten III/66 bis III/75).

Buchungen mit der Begründung des Abschlusses einer Ratenzahlungsvereinbarung ausgewiesen. Der Landesrechnungshof wies nochmals darauf hin, dass eine Ratenzahlung nur zu einer Verschiebung des Anspruchs in die Zukunft führt. Der Anspruch entfällt deshalb nicht, sodass es sich nicht um einen Einnahmeausfall handelt.

Das MdF stellte inzwischen im „Variantenkatalog“ der Einzelpostenliste eine Vorlage zur Ermittlung der Höhe der befristeten Niederschlagungen bereit. Auch die Handlungsanweisung wurde angepasst. Damit soll sichergestellt werden, dass die befristeten Niederschlagungen künftig korrekt dargestellt werden können. Zudem arbeitet das MdF daran, einen Report für die Nebenbuchhaltung der LJK zu entwickeln, um auch diese Fälle ausweisen zu können.

### 2.4.3 Fehlende Befugnisse der Vollstreckungsbehörde

Die stichprobenartige Prüfung unbefristeter Niederschlagungen von Ansprüchen nach § 2 des Brandenburgischen Justizkostengesetzes<sup>17</sup> beim Brandenburgischen Oberlandesgericht und bei der Staatsanwaltschaft (StA) Cottbus ergab, dass diese ausnahmslos von der LJK<sup>18</sup> verfügt wurden.

Die LJK ist als Sachgebiet der LHK die Vollstreckungsbehörde für die Ansprüche, deren Beitreibung den Gerichtskassen obliegt.<sup>19</sup> Damit verfügte sie bis zum 31. Dezember 2013 über die Befugnis zur befristeten und unbefristeten Niederschlagung von Ansprüchen, die sich aus den besonderen Bestimmungen für die Gerichte, Staatsanwaltschaften und Einrichtungen des Strafvollzuges ableitete.<sup>20</sup> Die zum 1. Januar 2014 neu-

<sup>17</sup> Justizkostengesetz für das Land Brandenburg (Brandenburgisches Justizkostengesetz – JKGBbg) vom 3. Juni 1994 (GVBl. I/94, [Nr. 13], S. 172), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl. I/14, [Nr. 35]) geändert worden ist.

<sup>18</sup> Verordnung über die Bestimmung der Landeshauptkasse als Vollstreckungsbehörde nach der Justizbeitreibungsordnung vom 18. Oktober 2006 (GVBl. II/06, [Nr. 25], S. 447).

<sup>19</sup> Den Gerichtskassen als Vollstreckungsbehörde obliegt die Beitreibung der Ansprüche nach § 1 Absatz 1 Nummern 4 bis 10 Justizbeitreibungsordnung und betrifft Beiträge, Abgaben und ähnliche Ansprüche.

<sup>20</sup> Anlage 1 zu Nummer 3.7 zu § 79 LHO – Besondere Bestimmungen für Gerichte, Staatsanwaltschaften und Einrichtungen des Strafvollzuges – in der Fassung bis zum 31. Dezember 2013.

gefassten VV<sup>21</sup> enthalten diese besonderen Bestimmungen nicht mehr. Ab einem Wert von mehr als 150 Euro war nach der Dienstanweisung des Sachgebiets Vollstreckung aus dem Jahr 2004 die Einwilligung des Kassenleiters notwendig. Der Landesrechnungshof stellte dazu fest:

- Die LJK entschied in den vergangenen Jahren durchgängig über die unbefristeten Niederschlagungen, obwohl die hierfür erforderliche Übertragung der Befugnisse über Niederschlagungen von Ansprüchen gemäß Justizbeitreibungsordnung seit dem 1. Januar 2014 fehlte.
- Die tatsächlichen, rechtlichen und wirtschaftlichen Feststellungen, die zu einer unbefristeten Niederschlagung führen, sind in einem abschließenden Prüfvermerk darzulegen und zum Vorgang zu nehmen.<sup>22</sup> Für die geprüften Vorgänge lagen jedoch entsprechende Vermerke nicht vor. Zudem war der Grund für die unbefristete Niederschlagung den Akten selbst nicht immer zweifelsfrei zu entnehmen.
- Eine Forderung über 308.471,38 Euro wurde von der LJK am 2. Juni 2015 unbefristet niedergeschlagen, ohne die erforderliche Einwilligung des MdF einzuholen. Auch der Kassenleiter der LHK wurde nicht beteiligt. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass in Fällen von grundsätzlicher oder von erheblicher finanzieller Bedeutung (bei Beträgen von mehr als 300.000 Euro) immer die Einwilligung des MdF erforderlich ist, unabhängig davon, von wem die Befugnis zur unbefristeten Niederschlagung ausgeübt wird. Die LJK war von der Einholung der entsprechenden Einwilligung des MdF nicht entbunden.
- Für die geprüften unbefristeten Niederschlagungen mit einer Höhe von mehr als 150 Euro lagen die Einwilligungen des Kassenleiters der LHK nicht vor. Diese waren nach der Dienstanweisung aus dem Jahr 2004 erforderlich. Nach der zum 25. Januar 2017 geänderten Dienstanweisung soll über unbefristete Niederschlagungen bis zu 250 Euro der Sachgebietsleiter der LJK entscheiden. Dem Landesrechnungshof wurde eine vollständige, vom Leiter der LHK

<sup>21</sup> VV für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (ZBR) zu den §§ 70 bis 72 und 75 bis 80 LHO (VV-ZBR) vom 4. Dezember 2013, geändert durch Runderlass des MdF vom 11. August 2016 (Amtsblatt für Brandenburg [ABl.]/16, [Nr. 35], S. 870).

<sup>22</sup> Gemäß VV Nummer 2.4 zu § 59 LHO.

unterzeichnete Fassung dieser Dienstanweisung bzw. der vorgenommenen Änderungen nicht vorgelegt.

Der Landesrechnungshof merkte kritisch an, dass die von der LJK durchgängig wahrgenommenen Befugnisse zur Niederschlagung von Ansprüchen erneut übertragen werden müssen. Das zuständige MdJEV kann dies je nach Betragsgrenze im Einvernehmen mit dem MdF veranlassen. Dabei sollte auch geregelt werden, in welchen Fällen die Einwilligung des Kassenleiters der LHK vorzusehen ist. In jedem Fall ist zudem die Betragsgrenze für die erforderliche Einwilligung des MdF zu beachten.

Zudem wies der Landesrechnungshof darauf hin, dass der Prüfvermerk ein transparentes und nachvollziehbares Verwaltungshandeln sicherstellen soll. Mit einer unbefristeten Niederschlagung erlischt zwar der Anspruch nicht, die Verwaltung verzichtet jedoch bewusst z. B. auf die Überwachung der Verjährung und nimmt diese billigend in Kauf. In solchen Fällen sind deshalb die Entscheidungsgründe nachvollziehbar zu dokumentieren.

Hierzu teilte das MdF mit, dass es in Abstimmung mit dem MdJEV der LHK die fehlende Legitimation zur Niederschlagung, Stundung und zum Erlass von Ansprüchen gemäß Justizbeibringungsordnung erteilen werde. Ferner soll die angeführte Dienstanweisung überarbeitet werden.

Zudem wies der Leiter der LHK die mit der Vollstreckung beauftragten Sachgebiete auf die Erforderlichkeit der Einwilligung des MdF in den genannten Fällen hin.

## 2.5 Einschränkung der Steuerungs- und Kontrollfunktion des Parlaments

**Im Haushaltsplan 2015 des MBSJ waren 96 % der Ausgabebetitel aufgrund der Regelungen im HG gegenseitig deckungsfähig. Weitere spezielle Deckungsvermerke kamen hinzu. Damit wird die Steuerungs- und Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Exekutive zwangsläufig eingeschränkt und die haushaltsrechtliche Entscheidungsbefugnis zunehmend auf die Exekutive verlagert. Zudem wird der Grundsatz der sachlichen Bindung einge-**

**schränkt. Eine weitere Folge ist die zunehmende Intransparenz des Haushaltsplans.**

### 2.5.1 Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft

Abweichend vom Grundsatz der sachlichen Bindung können Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen gemäß §§ 20 und 46 LHO für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung gefördert wird. Damit soll eine Vereinfachung und Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft erreicht werden.

Das HG 2015/2016 legt Grundsätze für neue Steuerungsinstrumente fest, wozu auch Regelungen zur Budgetierung und zur gegenseitigen Deckungsfähigkeit gehören. Zudem enthält der einzelne Haushaltsplan eine Vielzahl von Deckungsvermerken, die für seine Ausführung verbindlich sind. Nach dem Aufstellungsroundschreiben<sup>23</sup> und den Haushaltstechnischen Richtlinien<sup>24</sup> schließen spezielle Deckungsvermerke die Anwendung weiterer Deckungsmöglichkeiten aus. Das Haushaltswirtschaftsroundschreiben 2015<sup>25</sup> legt fest, dass auch bei der Verstärkung eines Titels im Wege der Deckungsfähigkeit der Grundsatz gilt, dass eine spezielle Regelung vorgeht. Soweit ein Titel durch einen speziellen Haushaltsvermerk in den Deckungskreis einer TGr. einbezogen wird, schließt dies die Anwendung weiterer Deckungsmöglichkeiten, z. B. im Rahmen des Verwaltungsbudgets oder auf der Grundlage des HG, grundsätzlich aus.

Deckungsvermerke ermöglichen den Mittelbewirtschaftern, Mehrausgaben zu leisten, ohne die strengen Kriterien zur Genehmigung über- und außerplanmäßiger Ausgaben nach § 37 LHO erfüllen zu müssen.

<sup>23</sup> Rundschreiben des MdF zur Erstellung der Voranschläge für den Haushaltsplan der Jahre 2015/2016 und der Unterlagen für die Finanzplanung 2014 bis 2018 (Aufstellungsroundschreiben 2015/2016 – AR 2015/2016) vom 31. Januar 2014.

<sup>24</sup> Haushaltstechnische Richtlinien des Landes Brandenburg (HRL-Bbg) mit Stand vom 24. Juni 2014 (gültig ab dem Haushaltsplan 2015/2016).

<sup>25</sup> Allgemeine VV zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2015 gemäß § 5 LHO (Haushaltswirtschaftsroundschreiben 2015 – HWR 2015) vom 18. Juni 2015.

Der Landesrechnungshof prüfte ausgewählte Sachverhalte zur Deckungsfähigkeit im Epl. 05 (MBSJ).

## 2.5.2 Deckungsfähigkeit der Ausgabetitel im Epl. 05 (MBSJ)

Gemäß HG 2015/2016 waren im Epl. 05 von den 235 Ausgabetiteln 226 (96 %) jeweils gegenseitig deckungsfähig, davon

- 45 Titel im Personalbudget,
- 99 Titel der Obergruppen (OGr.) 51 bis 54 (mit Ausnahme des Titels 518 25 und der Gruppe 529) sowie der OGr. 81 im Verwaltungsbudget,
- 74 Titel der HGr. 6 und
- acht Titel der OGr. 83 bis 89.

Weiterhin waren für 58 Ausgabetitel spezielle Deckungs- oder Verstärkungsvermerke ausgebracht.

Der Landesrechnungshof stellte fest:

- Die Regelung, dass ein spezieller Deckungsvermerk den haushaltsgesetzlichen Deckungsmöglichkeiten vorgehe, wurde im Epl. 05 teilweise wieder „aufgeweicht“. Für die Ausgaben in drei TGr.<sup>26</sup> und in einem weiteren Titel<sup>27</sup> wurde der spezielle Vermerk „gegenseitig deckungsfähig“ ausgebracht sowie gleichzeitig in einem Haushaltsvermerk festgelegt, dass die Deckungsfähigkeit gemäß HG erhalten bleibe.
- Im Kapitel 05 050 wurde ein Titel<sup>28</sup> der TGr. 60 von Titeln außerhalb der TGr.<sup>29</sup> und aus einem Ausgabetitel der TGr. 80 im Kapitel 05 300 (ein Titel des Verwaltungs-

<sup>26</sup> Kapitel 05 020 (Allgemeine Bewilligungen): TGr. 84 (Aufwendungen für die Pflege auswärtiger Beziehungen).  
Kapitel 05 050 (Jugendhilfe): TGr. 80 (Gesundheit von Kindern und Jugendlichen).  
Kapitel 05 300 (Schulen gemeinsam): TGr. 85 (Durchführung des BbgAföG).

<sup>27</sup> Kapitel 05 300: Titel 547 90 (Sächliche Verwaltungsausgaben).

<sup>28</sup> Kapitel 05 050: TGr. 60 (Landesjugendplan) und Titel 633 60 (Zuweisungen an öffentliche Träger).

<sup>29</sup> 557,70 Euro aus Kapitel 05 050 Titel 633 10 (Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Kindertagesbetreuung).  
175.605 Euro aus Kapitel 05 050 Titel 633 30 (Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zum Ausgleich von Kosten für Aufgaben nach dem Bundeskinderschutzgesetz).

budgets<sup>30</sup>) verstärkt. In beiden TGr. hatte jeweils der spezielle Deckungsvermerk Vorrang. Es wurde jedoch nicht zugelassen, dass die im HG festgelegte Deckungsfähigkeit weiter gelten sollte. Deshalb durften die genannten Titel nicht zur Verstärkung herangezogen werden. Zur Deckung der Mehrausgaben im Titel 633 60 hätte nach Auffassung des Landesrechnungshofes ein Antrag auf überplanmäßige Ausgaben beim MdF gestellt werden müssen. Das MBS ging aufgrund der Regelung im Haushaltswirtschaftsrundschreiben 2015 davon aus, dass diese Ausnahmen möglich wären. Der Landesrechnungshof schlug vor, dass das MdF die Regelungen zur Deckungsfähigkeit im Aufstellungsrundschreiben, in den Haushaltstechnischen Richtlinien und im Haushaltswirtschaftsrundschreiben "harmonisiert", da diese bisher uneinheitlich sind. Mit der Haushaltsaufstellung 2017/2018 wurden die ausgebrachten Haushaltsvermerke bei den TGr. im Epl. 05 überprüft. Dabei wurden im Einvernehmen mit dem MdF bei den TGr. 60 und 80 neben den bereits vorhandenen Haushaltsvermerken zur gegenseitigen Deckungsfähigkeit jeweils ein weiterer Haushaltsvermerk ausgebracht, der die Deckungsfähigkeit gemäß HG aufrechterhält.

- Im Kapitel 05 810 Titel 182 60 standen den geplanten Einnahmen von 45.000 Euro Ist-Einnahmen von 49.758,61 Euro gegenüber. Gemäß Haushaltsvermerk konnten Mehreinnahmen zur Deckung von Ausgaben bei Titel 893 60<sup>31</sup>, der mit einem „Null-Ansatz“ ausgebracht war, herangezogen werden. Tatsächlich wurden dafür jedoch 47.785 Euro und nicht nur die Mehreinnahmen von 4.758,61 Euro aus dem Titel 182 60 genutzt, sodass auch die geplanten Einnahmen zur Deckung der Ausgaben verwendet wurden.<sup>32</sup> Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass bei dieser Vorgehensweise die verbindlichen Haushaltsvermerke nicht beachtet wurden. Der Einnahmetitel trägt mit seinem Ansatz zu einem ausgeglichenen

<sup>30</sup> 70.305 Euro aus Kapitel 05 300 Titel 547 80 (Sächliche Verwaltungsausgaben) nach Kapitel 05 140 (Landesinstitut für Schule und Medien Berlin-Brandenburg) Titel 526 30 (Ausgaben für die Entwicklung der Rahmenlehrpläne, Honorare für Sachverständige und Selbständige).

<sup>31</sup> Kapitel 05 810 (Förderung des Sports): Titel 182 60 (Darlehensrückflüsse des Landessportbundes Brandenburg) und Titel 893 60 (Zuschüsse für Investitionen an Vereine und Verbände).

<sup>32</sup> Das MdF stimmte diesem Verfahren am 7. März 2015 zu.

Gesamthaushalt bei. Sofern die Ausgaben in Höhe der Ist-Einnahmen zulässig sein sollen, ist es erforderlich, dass die Ausgaben im Titel 893 60 in gleicher Höhe geplant werden. Über einen Zweckbindungsvermerk sind die Ausgaben dort nur in Höhe der Ist-Einnahmen zu ermöglichen. Nach den Haushaltstechnischen Richtlinien wäre außerdem ein zusätzlicher Verstärkungsvermerk auszubringen, um Mehreinnahmen verwenden zu können. Das MBS hat die Haushaltsvermerke im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2017/2018 korrigiert. Es ist auch aus seiner Sicht sachgerecht, dass die jeweiligen Vermerke von Einnahme- und Ausgabentiteln für zweckgebundene Finanzmittel zueinander passen müssen.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass die Anwendung der Grundsätze für neue Steuerungsinstrumente sowie die Ausbringung weiterer Deckungsvermerke im Epl. 05 dazu führten, dass fast alle Ausgabentitel gegenseitig deckungsfähig sind. Das MBS erläuterte dazu, dass jeweils sorgfältig abgewogen werde, für welche Ausgabentitel für gesetzliche Zuschüsse und Zuwendungen die Deckungsfähigkeit laut HG erhalten bleiben sollte. Bei den ausgebrachten Haushaltsvermerken seien in jedem Einzelfall besondere fachliche Aspekte berücksichtigt worden.

Die Landesregierung lässt sich vom Parlament im HG und durch umfangreiche Vermerke auch im Haushaltsplan das „Umgehen“ gültiger Haushaltsrechtsvorschriften legitimieren. Für den Landesrechnungshof ist es nachvollziehbar, dass der Einsatz dieser Flexibilisierungsinstrumente den Haushaltsvollzug grundsätzlich erleichtert und z. B. überplanmäßige Ausgaben nicht gesondert bewilligt werden müssen. Damit wird aber die Steuerungs- und Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Exekutive zwangsläufig eingeschränkt und die haushaltsrechtliche Entscheidungsbefugnis zunehmend auf die Exekutive verlagert. Das Budgetrecht ist jedoch ein wesentliches Instrument der parlamentarischen Regierungskontrolle.

Bei der Vielzahl von Regelungen besteht zudem die Gefahr, dass eine Regelung die andere unterläuft. Mit Verweisungen auf andere Vermerke, der Angabe mehrfacher Deckungsfähigkeiten oder kapitelübergreifender Vermerke können diese unverständlich sein und falsch verstanden werden. Bei der großen Anzahl von Deckungsvermerken wird aus der Sicht des

Landesrechnungshofes zudem der Grundsatz der sachlichen Bindung eingeschränkt. Die im Haushaltsvollzug umgesetzten Verwendungszwecke müssen dadurch nicht den vom Parlament vorgesehenen entsprechen. Dies führt auch zu einer Intransparenz des Haushaltsplans.

Das MdF wies darauf hin, dass seit dem Aufstellungs-rundschreiben 2015/2016 eine Begrenzung der Haushaltsvermerke angemahnt werde. Vorhandene Vermerke seien demnach auf ihre tatsächliche Notwendigkeit hin zu überprüfen. Außerdem werde darauf hingewiesen, dass Deckungsvermerke vorausschauend anzubringen und auf das unverzichtbare Maß zu reduzieren seien.

## 2.6 Abweichung vom Grundsatz der Jährlichkeit

**Für Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen war nach dem HG 2015/2016 für beide Jahre zusammen ein Ermächtigungsrahmen von 885 Mio. Euro festgelegt. Der Landesrechnungshof wies auf den in der Verfassung normierten Grundsatz hin, wonach der Haushaltsplan für ein oder mehrere Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, durch das HG festgestellt wird.**

Nach Artikel 101 Absatz 3 der Verfassung wird der Haushaltsplan für ein oder mehrere Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Haushaltsjahres durch das HG festgestellt. Das Jährlichkeitsprinzip ist einer der klassischen Haushaltsgrundsätze. Es stellt u. a. das parlamentarische Budgetrecht sicher, weil die begleitende Kontrolle nur dann wirksam sein kann, wenn sie sich auf einen überschaubaren Entscheidungszeitraum bezieht.

Gemäß §§ 3 und 4 HG 2015/2016 betrug der Ermächtigungsrahmen für die Bürgschaften, Rückbürgschaften, Garantien und Gewährleistungen für beide Haushaltsjahre zusammen 885 Mio. Euro. Eine Zuordnung auf die einzelnen Haushaltsjahre erfolgte nicht. Entsprechend wurde auch bei den vorhergehenden Doppelhaushalten verfahren.

Der Ermächtigungsrahmen wurde im Jahr 2015 mit lediglich 16,4 Mio. Euro (1,9 %) in Anspruch genommen. Diese geringe Inanspruchnahme resultiert aus der guten wirtschaftlichen Entwicklung und den geringen Kreditmarktzinsen.

Der Landesrechnungshof wies auf den in der Verfassung normierten Grundsatz hin, dass sich auch bei einem Doppelhaushalt die veranschlagten Mittel nur auf ein Haushaltsjahr beziehen dürfen. Insofern ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes auch der Ermächtigungsrahmen für Eventualverbindlichkeiten von diesem Grundsatz erfasst. Zudem hält er einen Ermächtigungsrahmen über zwei Jahre für wenig überschaubar. Dies gilt insbesondere, wenn dieser Rahmen mit 885 Mio. Euro einen erheblichen Umfang aufweist. Der Landesrechnungshof empfahl deshalb, die bisher praktizierte Verfahrensweise zu prüfen.

Das MdF ist der Auffassung, dass das Gebot gemäß Artikel 101 Absatz 3 der Verfassung nicht für die Bestimmung des Ermächtigungsrahmens für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen anzuwenden sei, sondern auf die Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben im Sinne von Artikel 101 Absatz 2 der Verfassung. Bei den Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen handele es sich um Eventualverbindlichkeiten, die zur Absicherung ungewisser, in der Zukunft liegender, Risiken dienen. Zudem ermögliche der Ermächtigungsrahmen über einen Zeitraum von zwei Haushaltsjahren eine höhere Flexibilität.

Maßgeblich sei in diesem Zusammenhang die Planung der Ausgaben für den Ausgleich von verbürgten Ausfällen. Diese würden jährlich veranschlagt.<sup>33</sup> Eine Geldleistung erfolge nur im Falle einer entsprechenden Inanspruchnahme aus der Eventualverbindlichkeit. Daher halte das MdF an seiner Rechtsauffassung fest. Zudem könne es Nachteile aus dieser Verfahrensweise nicht erkennen. Sie sei in einigen Ländern üblich. Abschließend verwies das MdF auf die jährliche Berichterstattung zu den Gewährleistungen auf der Grundlage von § 18 Absatz 1 Ziffer 3 HG 2015/2016, sodass auch der Landesrechnungshof über den Vollzug dieser haushaltsgesetzlichen Verpflichtung informiert sei. Zudem berichte das MdF dem Landtag regelmäßig über herausragende und/oder im Fokus der Öffentlichkeit stehende Engagements.

Der Landesrechnungshof merkt zu den Hinweisen des MdF an, dass es sowohl Länder gibt, die die Ermächtigungsrahmen für

<sup>33</sup> Im Haushaltsplan 2015/2016 wurden bei Kapitel 20 610 Titel 871 10 je Haushaltsjahr 18 Mio. Euro veranschlagt.

Gewährleistungen bei Doppelhaushalten nach Jahren getrennt darstellen, als auch Länder, die, wie der brandenburgische Haushaltsgesetzgeber, von einer solchen Darstellung absehen.

## 2.7 Haushaltsrechnung und Vermögensnachweis

**Die fünf Landesbetriebe legten ihre Jahresabschlüsse 2015 früher als in den Vorjahren vor, sodass alle in der Haushaltsrechnung 2015 dargestellten Jahresabschlüsse erstmalig den von den Wirtschaftsprüfungsgesellschaften testierten Jahresabschlüssen entsprachen.**

**Das MIK gewährte dem Brandenburgischen IT-Dienstleister noch im Dezember 2015 einen Betriebskostenzuschuss i. H. v. 2,2 Mio. Euro. Da dieser Zuschuss nicht ergebniswirksam wurde und wegen des hohen Eigenkapitals schlägt der Landesrechnungshof vor, diesen Zuschuss wieder dem Landeshaushalt zuzuführen. Das MdF regte stattdessen an, nur den Jahresüberschuss 2015 i. H. v. 0,9 Mio. Euro wieder in den Landeshaushalt in Form einer Abführung einzubringen.**

### 2.7.1 Überblick

Gemäß Artikel 106 Absatz 1 der Verfassung i. V. m. § 73 LHO ist über das Vermögen und die Schulden Buch zu führen oder ein anderer Nachweis zu erbringen. Zudem hat das MdF dem Landtag auf der Grundlage von § 114 Absatz 1 LHO im Laufe des nächsten Haushaltsjahres zur Entlastung der Landesregierung Rechnung zu legen und der Haushaltsrechnung Übersichten über das Vermögen und die Schulden des Landes beizufügen.

Die Haushaltsrechnung 2015 enthält im Teil III den Vermögensnachweis (Anlage 6). Die Sondervermögen und Rücklagen, die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe sowie die Fonds werden in weiteren Anlagen dargestellt.

Es ergibt sich folgender Gesamtüberblick zum Vermögen und zu den Schulden sowie zu den Bürgschaften und Gewährleistungen:

<b>Vermögen und Schulden sowie Bürgschaften und Gewährleistungen</b>	<b>Bestand Anfang 2015</b>	<b>Veränderung</b>	<b>Bestand Ende 2015</b>	<b>Veränderung</b>
Werte	in Tsd. €			in %
Sondervermögen:				
- Tierseuchenkasse	33.110,0	+ 719,0	<b>33.829,0</b>	+ 2,2
- Versorgungsrücklage <sup>34</sup>	158.104,0	+ 22.780,0	<b>180.884,0</b>	+ 14,4
- Versorgungsfonds <sup>35</sup>	383.130,0	+ 79.069,0	<b>462.199,0</b>	+ 20,6
- LWV (Saldo) <sup>36</sup>	1.177.688,3	- 206.296,4	<b>971.391,9</b>	- 17,5
davon Darlehensforderungen	2.649.607,4	- 323.263,6	<b>2.326.343,8</b>	- 12,2
davon Barliquidität	42.240,0	+ 48.542,8	<b>90.782,8</b>	+ 114,9
davon Verbindlichkeiten gegenüber Dritten	1.514.159,1	- 68.424,4	<b>1.445.734,7</b>	- 4,5
Rücklage Ausgleichsabgabe	31.870,9	- 1.048,4	<b>30.822,5</b>	- 3,3
Bodenreformvermögen und WGT-Liegenschaften <sup>37</sup>	34.849,6	- 2.253,9	<b>32.595,7</b>	- 6,5
Eigenkapital der Landesbetriebe	755.399,0	+ 32.643,8	<b>788.042,8</b>	+ 4,3
Eigenkapital landesbeteiligter Unternehmen	571.632,1	+ 83.695,0	<b>655.327,1</b>	+ 14,6
Darlehensforderungen (ohne LWV)	83.237,6	+ 85.579,4	<b>168.817,0</b>	+ 102,8
Fonds	58.724,1 <sup>38</sup>	- 5.533,9	<b>53.190,2</b>	- 9,4
Schulden (Landesschatzanweisungen und Schuldscheindarlehen)	16.717.466,0	- 22.692,0	<b>16.694.774,0</b>	- 0,1
Bürgschaften und Gewährleistungen	1.164.459,0	- 38.772,0	<b>1.125.687,0</b>	- 3,3

Tabelle 4: Vermögen und Schulden sowie Bürgschaften und Gewährleistungen  
Quelle: Haushaltsrechnung 2015 (Abweichungen durch Rundung)

Zum 31. Dezember 2015 bestanden Forderungen aus Darlehen i. H. v. 168,8 Mio. Euro. In den Übersichten werden insgesamt 121,4 Mio. Euro ausgewiesen, die in den vergangenen Jahren

<sup>34</sup> Geld- und Wertpapierbestand zu Anschaffungspreisen.

<sup>35</sup> Geld- und Besicherungsbestand, Tagesgeldanlagen sowie Wertpapierbestand zu Anschaffungspreisen.

<sup>36</sup> Wohnungsbauvermögen des Landes Brandenburg (LWV). Der Saldo ergibt sich aus den Forderungen einschließlich der Barliquidität abzüglich der Verbindlichkeiten.

<sup>37</sup> Forderungen und flüssige Mittel (u. a. Rücklagen) abzüglich der Verbindlichkeiten. Es sind nur die im Landeseigentum befindlichen Bodenreformgrundstücke (Kapitel 20 630 TGr. 67) berücksichtigt.

<sup>38</sup> Für den Stadtentwicklungsfonds wurden nur die liquiden Mittel und die Forderungen angegeben.

von den Mittelempfängern nicht zurückgezahlt wurden. Maßgeblich für die Veränderung war ein Ende 2015 an die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH ausgereichtes Gesellschafterdarlehen i. H. v. 48,9 Mio. Euro.

Für die Tierseuchenkasse wurde in der Haushaltsrechnung 2014 der Endbestand mit 32,4 Mio. Euro angegeben. Die Haushaltsrechnung 2015 weist jedoch einen Anfangsbestand von 33,1 Mio. Euro aus.

Bei dem angegebenen Eigenkapital der Landesbetriebe weicht der Anfangsbestand 2015 von dem in der Haushaltsrechnung 2014 enthaltenen Endbestand ab, da dort für einen Landesbetrieb der Jahresfehlbetrag um rd. 106.600 Euro zu niedrig ausgewiesen wird.

## 2.7.2 Versorgungsfonds

Neben dem Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg“<sup>39</sup> wurde zur zusätzlichen Absicherung der zukünftigen Finanzierung der Versorgungsaufwendungen das Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Brandenburg“<sup>40</sup> (Versorgungsfonds) errichtet. In der nachfolgenden Tabelle ist die Entwicklung des Versorgungsfonds unter Berücksichtigung der Zu- und Abgänge seit 2010 dargestellt:

<sup>39</sup> Gesetz über Versorgungsrücklagen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Versorgungsrücklagengesetz – BbgVRG) vom 25. Juni 1999 (GVBl. I/99, [Nr. 13], S. 249) in der Fassung des Gesetzes vom 20. November 2013 (GVBl. I/13, [Nr. 32]), aufgehoben durch Gesetz vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I/16, [Nr. 31]).

<sup>40</sup> Gesetz zur Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz – BbgVfG) vom 19. Dezember 2008 (GVBl. I/08, [Nr.18], S. 361), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I/16, [Nr. 31]).

Jahr	Zuführungen	Anfangsbestand	Zugang (+)	Abgang (-)	Endbestand
Werte in Mio. €					
2010	216,8	0,0	217,4	1,6	<b>215,8</b>
2011	22,4	215,8	28,0	0,6	<b>243,2</b>
2012	29,4	243,2	36,6	1,4	<b>278,4</b>
2013	38,1	278,4	46,4	0,4	<b>324,4</b>
2014	49,5	324,4	59,2	0,5	<b>383,1</b>
2015	65,4	383,1	79,6	0,5	<b>462,2</b>
<b>Gesamt</b>	<b>421,6</b>		<b>467,2</b>	<b>5,0</b>	

Tabelle 5: Entwicklung des Versorgungsfonds 2010 bis 2015  
Quellen: Haushaltsrechnungen 2010 bis 2015

Der Bestand des Versorgungsfonds erhöhte sich 2015 gegenüber dem Vorjahr um 79,1 Mio. Euro. Dies ergibt sich vor allem aus den Zuführungen der Ressorts, den realisierten Zinsen sowie den Kursgewinnen aus Verkäufen.

Das MdF gibt in seinem Jahresbericht 2015<sup>41</sup> für den Versorgungsfonds einen Gesamtwert von 446,9 Mio. Euro an. Dagegen enthält die Anlage 2 der Haushaltsrechnung 2015 einen Gesamtwert von 462,2 Mio. Euro. Diese Abweichung ergibt sich aus der unterschiedlichen Darstellung der Wertpapiere. Im Jahresbericht werden sie mit ihrem Nominalvolumen zuzüglich des Liquiditätsbestands, der Anschaffungskosten der ETFs<sup>42</sup> und der Barwerte der Derivate ausgewiesen. Dagegen werden in der Haushaltsrechnung 2015 die Barwerte der Derivate nicht abgebildet. Zudem liegen die Anschaffungskosten der Wertpapiere um 6,8 Mio. Euro über dem Nominalwert.

Das MdF erwarb 2015 für den Versorgungsfonds 26 neue Wertpapiere mit einem Nominalvolumen von 96,9 Mio. Euro. Der Anschaffungspreis lag um 9,5 Mio. Euro über dem Nominalvolumen. Es wurden 19 Wertpapiere (davon 16 vorzeitig) abgelöst. Zu den vorzeitigen Auflösungen ist anzumerken:

<sup>41</sup> Jahresbericht 2015 über die Entwicklung des Sondervermögens gemäß § 4 Absatz 4 BbgVfG (MdF-Vorlage Nr. 12/16 an den AHF), Seite 10.

<sup>42</sup> Die Abkürzung ETF steht für Exchange Traded Funds. Diese Anlageprodukte sind Indexfonds, die sich in ihrer Zusammensetzung an die Gewichtung eines Indexes binden und während der Börsenhandelszeiten ohne Ausgabeaufschlag gehandelt werden können (Quelle: www.finanzen.net; Abfrage vom 11. August 2017).

- Wegen der Besicherung von Derivaten leistete das Land im Februar 2015 Sicherheiten i. H. v. 9,4 Mio. Euro. Da der Versorgungsfonds zu diesem Zeitpunkt nicht über die erforderliche Liquidität verfügte, wurden vier Wertpapiere mit einem Nominalvolumen von 8,7 Mio. Euro und einer kurzen Restlaufzeit – sie waren noch im Jahr 2015 endfällig – vorzeitig veräußert. Zwei Anleihen und ein Pfandbrief mit einem Nominalvolumen von zusammen 15 Mio. Euro wurden nach einem Tauschangebot der Bank ebenfalls vorzeitig verkauft. Der Tausch wurde als Maßnahme zur Portfolioverbesserung bezeichnet.
- Der Versorgungsfonds hatte seit 2010 auch eine zypriotische Staatsanleihe im Bestand, die im November 2015 endfällig war. Bei ihrer Anschaffung hatte diese Anleihe ein Rating von AA+/Aa3. Sie wurde mehrmals herabgestuft und war teilweise nicht mehr als Investment geeignet. Die Anleihe konnte vorzeitig zum Kaufkurs veräußert werden, sodass für den Versorgungsfonds kein Verlust eintrat. Vielmehr wurde mit der Anlage eine Rendite von 3,75 % p. a. erzielt.
- Für drei Anleihen (davon eine in Fremdwährung) im Gesamtvolumen von 18,4 Mio. Euro hatte die Emittentin allen Anlegern ein Rückkaufangebot unterbreitet. Es nicht anzunehmen, hätte bei einer Kündigung durch die Emittentin zu dann schlechteren Konditionen geführt. Alle Anleihen hatten Investmentgrade mit höchster Bonität (AAA).

### 2.7.3 Jahresabschlüsse der Landesbetriebe

Landesbetriebe sind rechtlich unselbständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, die überwiegend öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten erfüllen. Bei allen fünf Landesbetrieben sind diese Tätigkeiten entsprechend des Errichtungserlasses bzw. der Betriebsanweisung nicht auf eine Gewinnerzielungsabsicht ausgerichtet. Die Haushaltsrechnung 2015 enthält in der Anlage 3 (Teile A bis E) die Bilanzen sowie die Gewinn- und Verlustrechnungen.

Positiv war festzustellen, dass die Landesbetriebe ihre Jahresabschlüsse früher als in den Vorjahren vorlegten. Insofern entsprachen alle in der Haushaltsrechnung 2015 ausge-

wiesenen Jahresabschlüsse erstmalig den von den Wirtschaftsprüfungsgesellschaften testierten Jahresabschlüssen.

Als Maßstab für das von dem Landesbetrieb im Haushaltsjahr erzielte Ergebnis ist der Jahresüberschuss bzw. -fehlbetrag anzusehen. Davon zu unterscheiden ist der Gewinn- oder Verlustvortrag, der in der Bilanz das Ergebnis des Vorjahres darstellt.

Der Fehlbetrag des Geschäftsjahres 2013 des Landesbetriebs Brandenburgischer IT-Dienstleister (ZIT-BB) i. H. v. 258.450,13 Euro wurde im Jahr 2015 aus der Gewinnrücklage ausgeglichen. Entsprechend wurde mit dem Fehlbetrag 2014 von 1,3 Mio. Euro im Jahr 2016 verfahren. Den Anträgen des MIK hatte das MdF jeweils zugestimmt. Der ZIT-BB realisierte 2015 einen Jahresüberschuss von 0,9 Mio. Euro.

Hierzu ist anzumerken:

- Der Landesbetrieb verfügte trotz der Fehlbeträge aus 2013 und 2014 zum 31. Dezember 2014 über ein Eigenkapital von 7,4 Mio. Euro, das sich zum 31. Dezember 2015 auf 9,6 Mio. Euro erhöhte.
- Im Epl. 03 (MIK) waren für 2015 Zuweisungen an den Landesbetrieb i. H. v. 8,8 Mio. Euro veranschlagt, darunter ein Betriebskostenzuschuss von 2,5 Mio. Euro. Das MIK wies dem ZIT-BB am 21. Dezember 2015 einen Betriebskostenzuschuss i. H. v. 2,2 Mio. Euro zu, der den Fehlbetrag des Jahres 2014 ausgleichen und für die weitere Zentralisierung der Informationstechnik im Land genutzt werden sollte. Da für die Überweisung zunächst eine falsche Bankverbindung vermerkt war, ging der Betrag erst im Januar 2016 beim ZIT-BB ein. Das Einvernehmen des MdF zur Verwendung des Jahresergebnisses 2014 lag zu diesem Zeitpunkt nicht vor. Von diesem Betriebskostenzuschuss wurden 0,9 Mio. Euro im passiven Rechnungsabgrenzungsposten ausgewiesen. Nach dem Bericht des Wirtschaftsprüfers sollte dieser Betrag als Vorauszahlung für Maßnahmen dienen, die im Geschäftsjahr 2016 fortgesetzt werden sollten. Das MIK stellte gegenüber dem Landesrechnungshof dar, dass eine konkrete Aufstellung der Einzelmaßnahmen nicht möglich sei. Gleichwohl gehe es davon aus, dass der Betrag von 0,9 Mio. Euro im passiven Abgrenzungsposten eine Leistungsverbindlichkeit begründet,

die eine Einnahme, aber keinen Ertrag darstelle und daher nicht Bestandteil des Gesamtertrags in der Gewinn- und Verlustrechnung 2015 wurde. Der restliche Betrag des Betriebskostenzuschusses i. H. v. 1,3 Mio. Euro wurde direkt dem Eigenkapital zugeführt. Damit ist der gesamte Betriebskostenzuschuss i. H. v. 2,2 Mio. Euro im Jahr 2015 nicht ergebniswirksam geworden.

Der Landesrechnungshof schlägt wegen der fehlenden Ergebniswirksamkeit des Betriebskostenzuschusses und auch aufgrund des hohen Eigenkapitals vor, diesen Zuschuss von 2,2 Mio. Euro dem Landeshaushalt zuzuführen. Das MdF regte stattdessen an, den Jahresüberschuss 2015 von 0,9 Mio. Euro wieder in den Landeshaushalt in Form einer Abführung einzubringen.

Für den Landesbetrieb Forst Brandenburg (LFB) beantragte das MLUL am 21. März 2016, den Jahresüberschuss 2014 von 3,4 Mio. Euro mit dem Verlustvortrag aus dem Jahr 2013 von minus 2,4 Mio. Euro zu verrechnen und den verbleibenden Überschuss von 1 Mio. Euro auf neue Rechnung vorzutragen. Das MdF stimmte am 29. März 2016 zu. Dies wurde noch für das Geschäftsjahr 2015 umgesetzt, sodass der LFB einen Überschuss von 11 Mio. Euro erwirtschaftete. Die liquiden Mittel von 12,6 Mio. Euro reichten nicht zur Deckung der satzungsgemäßen Rücklagen<sup>43</sup> von 8,2 Mio. Euro und der Rückstellungen von 19,2 Mio. Euro aus. Aus diesem Grund beantragte das MLUL, den Jahresüberschuss 2015 auf das Geschäftsjahr 2016 vorzutragen. Dem stimmte das MdF im Oktober 2016 zu.

Der Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg (LGB) glich den Fehlbetrag des Geschäftsjahres 2013 i. H. v. 594.244,32 Euro aus der Gewinnrücklage aus. Dies wurde im Geschäftsjahr 2015 umgesetzt. Das Gleiche traf auf den Fehlbetrag 2014 i. H. v. 326.454,92 Euro zu, der im Geschäftsjahr 2016 ausgeglichen wurde. Für 2015 erwirtschaftete der LGB einen Überschuss von 74.919,95 Euro, für den das MIK im Dezember 2016 die Einstellung in die Gewinnrücklage beantragte. Das MdF stimmte im Februar 2017 zu.

<sup>43</sup> Rücklagen Wirtschaftsbetrieb (Risikorücklage) und Forstliegenschaften.

Der BLB erwirtschaftete im Geschäftsjahr 2015 einen Jahresüberschuss von 19,3 Mio. Euro und somit 5,1 Mio. Euro mehr als der Wirtschaftsplan vorsah. Allerdings fällt der Überschuss gegenüber dem Vorjahr um 3 Mio. Euro niedriger aus, da die Erträge nicht im gleichen Verhältnis zu den Aufwendungen gestiegen waren. Der Überschuss wird wie in den Vorjahren in die Gewinnrücklagen eingestellt. Mit dieser Verfahrensweise verfolgt das MdF das Ziel, u. a. die erforderliche Liquidität für die Finanzierung der Darlehensrückflüsse an das Land zu sichern sowie die Investitionen zu finanzieren, die über die Abschreibungen hinausgehen.

#### 2.7.4 Entwicklung des Grundvermögens

Das Grundvermögen des Landes wird in der Haushaltsrechnung in Hektar (ha) dargestellt. Es ist nach den Bestimmungen des Landesgrundbesitzverzeichnisses zu erfassen und nachzuweisen. Die Aufstellung und Führung dieses Verzeichnisses obliegt dem MdF. Es hat diese Aufgaben auf den BLB übertragen. Die Haushaltsrechnung enthält eine Übersicht über das Grundvermögen zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres (Anlage 6 D). In dieser Übersicht werden alle im Eigentum des Landes Brandenburg befindlichen Grundstücksflächen in Hektar getrennt nach dem Verwaltungs- und Finanzvermögen (Allgemeines Grundvermögen [AGV])<sup>44</sup> dargestellt. Des Weiteren werden in der Anlage 2 der Haushaltsrechnung der Bestand an WGT-Liegenschaften und an Bodenreformvermögen im AGV ausgewiesen. Das Grundvermögen entwickelte sich im Jahr 2015 wie nachfolgend dargestellt:

<sup>44</sup> Im Verwaltungsvermögen werden die Forstflächen, die Flächen im Gemeingebrauch (grundsätzlich nur unbebaute Liegenschaften) und das sonstige Verwaltungsvermögen (für originäre Verwaltungszwecke bebautes Grundvermögen einschließlich Freiflächen) erfasst. Unter dem Finanzvermögen (AGV) werden die landeseigenen Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte verstanden, die nicht für Verwaltungszwecke oder im Rahmen des Gemeingebrauchs benötigt werden.

<b>Grundvermögen</b>	<b>Bestand Anfang 2015</b>	<b>Verän- derung</b>	<b>Bestand Ende 2015</b>	<b>Verän- derung</b>
Werte	in ha			in %
I Verwaltungsvermögen				
1. Forstflächen	269.630,6	+ 631,5	<b>270.262,1</b>	+ 0,2
2. Flächen im Gemeinge- brauch	34.052,9	+ 633,6	<b>34.686,5</b>	+ 1,9
3. Sonstiges Verwaltungs- grundvermögen	1.717,2	+ 248,5	<b>1.965,6</b>	+ 14,5
Gesamt	305.400,6	+ 1.513,6	<b>306.914,3</b>	+ 0,5
II Finanzvermögen				
1. Allgemeines Grundvermö- gen (AGV)	3.589,9	- 1.474,3	<b>2.115,6</b>	- 41,1
2. WGT-Vermögen im AGV	10.600,0	- 100,0	<b>10.500,0</b>	- 0,9
Gesamt	14.189,9	- 1.574,3	<b>12.615,6</b>	- 11,1
III Bodenreformvermögen	16.663,0	- 653,0	<b>16.010,0</b>	- 3,9
nachrichtlich: Bodenreform- vermögen (Fremdeigentum)	7.868,0	- 478,0	<b>7.390,0</b>	- 6,1

Tabelle 6: Grundvermögen (Abweichungen durch Rundung)  
Quelle: Haushaltsrechnung 2015

Zusammen ergeben sich zum 31. Dezember 2015 insgesamt 335.539,9 ha. Davon sind 79 %, die sich im wirtschaftlichen Eigentum des BLB und des LFB befinden, bewertet. Diese Flächen sind Bestandteil der jeweiligen Bilanz (Anlagevermögen) der beiden Landesbetriebe (Anlage 3, Teile D und E der Haushaltsrechnung).

Das Liegenschaftsvermögen, abzüglich der Verbindlichkeiten des WGT-Liegenschaftsvermögens 2015, verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um 3,5 Mio. Euro auf 22,7 Mio. Euro. Die Brandenburgische Boden Gesellschaft für Grundstücksverwaltung und -verwertung mbH (BBG) veräußerte 22 Grundstücke über insgesamt 97 ha (Vorjahr: 997 ha).

Mit dem Haushaltsplan 2015/2016 veränderte das MdF für das WGT-Liegenschaftsvermögen die bisherige Veranschlagungspraxis. Bis dahin wurden die Einnahmen und die Ausgaben in gleicher Höhe geplant. Für 2015 wurden jedoch um 2,6 Mio. Euro höhere Ausgaben als Einnahmen vorgesehen. Aufgrund eines Zweckbindungsvermerks konnten aber nur Ausgaben in Höhe der tatsächlichen Einnahmen geleistet werden, sodass zum Jahresabschluss 2015 ein ausgeglichenes Ergebnis zu verzeichnen war.

Das Bodenreformvermögen wird innerhalb des Liegenschaftsvermögens bei Kapitel 20 630 in zwei TGr. nachgewiesen. Die TGr. 66 (Bodenreformvermögen aus der Durchsetzung der Ansprüche) umfasst die Grundstücke im Fremdeigentum und die TGr. 67 (Verwaltung und Verwertung der Liegenschaften aus dem Bodenreformvermögen) die Grundstücke im Eigentum des Landes.

In der Haushaltsrechnung 2014 war die Gesamtfläche der Flurstücke für die TGr. 67 mit 16.683 ha versehentlich um 20 ha zu hoch ausgewiesen worden. Nach dem Hinweis des Landesrechnungshofes korrigierte das MdF die Flächenangabe bei der Aufstellung der Haushaltsrechnung 2015. Flächenmäßig verringerte sich das Bodenreformvermögen insgesamt um 1.131 ha.

Zum Jahresabschluss 2015 wurden Rücklagen von 1,6 Mio. Euro für die TGr. 66 und von 2,9 Mio. Euro für die TGr. 67 gebildet. Die BBG realisierte aus der TGr. 67 insgesamt 93 Verkäufe und ein Bodenordnungsverfahren. Hierbei wurden Mehreinnahmen von 3,3 Mio. Euro erzielt, wovon 2,1 Mio. Euro bei den Erlösen aus der Veräußerung von unbeweglichen Sachen aufgekomen waren, die überwiegend aus Erstattungen auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung mit dem LFB resultierten.

## 3 Kredit- und Schuldenmanagement

### 3.1 Grundsätze und Überblick

Die Kreditaufnahme dient der Beschaffung von Deckungsmitteln, um Finanzierungslücken zwischen Einnahmen und Ausgaben zu schließen. Auf der Grundlage von § 18 LHO und i. V. m. § 2 HG 2015/2016 war das MdF sowohl zur Kreditaufnahme als auch zum Einsatz von Derivaten ermächtigt. Eine Neuverschuldung war für 2015 nicht geplant. Im Kreditfinanzierungsplan waren Einnahmen aus Krediten sowie Tilgungsausgaben für Kredite von 4.367,7 Mio. Euro vorgesehen.

Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft konnten bis zur Höhe von 1.295 Mio. Euro<sup>45</sup> Kassenverstärkungskredite aufgenommen werden. Soweit diese Kredite zurückgezahlt waren, konnte die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden.

Im Jahr 2015 leistete das MdF für Anschlussfinanzierungen (Kreditaufnahmen) 2.860 Mio. Euro und damit wie in den Vorjahren weniger als zur Tilgung der Schulden von 2.882,7 Mio. Euro erforderlich war. Somit verringerte sich die langfristige Verschuldung am Kreditmarkt geringfügig um 22,7 Mio. Euro und betrug zum 31. Dezember 2015 insgesamt 16.695 Mio. Euro.

Die nachfolgende Tabelle bietet einen Überblick ab dem Jahr 2009:

<sup>45</sup> Bis zu 12 % des in § 1 Satz 1 Nummer 1 HG 2015/2016 festgestellten Betrags (Höhe der veranschlagten Einnahmen und Ausgaben: 10.788,7 Mio. Euro).

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Werte in Mio. €						
Bruttokredit-ermächtigung	1.974,4	3.504,4	3.289,1	3.933,5	4.570,9	4.414,8	<b>4.367,7</b>
Tilgung (Plan)	1.867,5	2.853,5	2.849,1	3.663,5	4.489,9	4.414,8	<b>4.367,7</b>
Nettokredit-ermächtigung	106,9	650,9	440,0	270,0	81,0	0,0	<b>0,0</b>
Bruttokredit-aufnahme <sup>46</sup>	3.415,4	3.207,6	3.136,6	3.661,9	3.413,6	2.238,7	<b>2.882,7</b>
Bruttotilgung	3.100,6	2.864,5	3.136,6	3.661,9	3.413,6	2.238,7	<b>2.882,7</b>
Nettokredit-aufnahme	314,8	343,1	0,0	0,0	0,0	0,0	<b>0,0</b>

Tabelle 7: Finanzierungsübersichten (Plan- und Ist-Angaben)  
Quellen: HG und Haushaltsrechnungen 2009 bis 2015

Die tatsächliche Bruttokreditaufnahme 2015 lag um 1.485 Mio. Euro unter der Bruttokreditermächtigung von 4.367,7 Mio. Euro nach dem Kreditfinanzierungsplan.

Den 2015 geplanten Zinsausgaben für Kreditmarktmittel von 377,6 Mio. Euro standen Ist-Ausgaben von 361,4 Mio. Euro gegenüber. Wesentlich für die Unterschreitung war das nach wie vor niedrige Zinsniveau am Kapitalmarkt. Gegenüber dem Vorjahr sanken diese Zinsausgaben nochmals um 63,5 Mio. Euro.

### 3.2 Refinanzierung der Kreditmarktschulden

Die Schulden des Landes am Kreditmarkt betragen zum 31. Dezember 2015 insgesamt 16.695 Mio. Euro. Es ergibt sich in den nächsten fünf Jahren ein Refinanzierungsbedarf von 9.771 Mio. Euro, da 58,5 % der Gesamtschulden fällig werden. Die durchschnittliche Restlaufzeit der Kreditverträge erhöhte sich in den vergangenen 12 Monaten bis zum Jahresende 2015 von 5,75 auf 6,21 Jahre. Der Anteil der variabel verzinsten Kredite an der Gesamtverschuldung betrug zum Ende des Jahres 12,4 % (Vorjahr: 20,8 %).

<sup>46</sup> Einschließlich einer ggf. erforderlichen buchungsmäßigen Kreditaufnahme je nach der Liquidität des Landes.

Den Schulden des Landes am Kreditmarkt i. H. v. 16.695 Mio. Euro lagen zum 31. Dezember 2015 insgesamt 314 Kreditgeschäfte (Vorjahr: 327) zugrunde.

Im Jahr 2015 wurden 39 Verträge mit einem Kreditvolumen von 2.855,5 Mio. Euro planmäßig und zwei Kreditverträge über zusammen 15 Mio. Euro vorzeitig beendet. Das Volumen eines Vertrags wurde um 12,5 Mio. Euro herabgesetzt.

Das Land schloss 2015 zur Refinanzierung der Kreditmarkt-schulden 28 neue Kreditverträge (Vorjahr: 22) im Umfang von 2.440 Mio. Euro ab und setzte zwei Kreditverträge um 420 Mio. Euro herauf.

Die nachfolgende Grafik gibt einen Überblick zum Kreditvolumen und zu den Kreditlaufzeiten in den Jahren 2012 bis 2015.

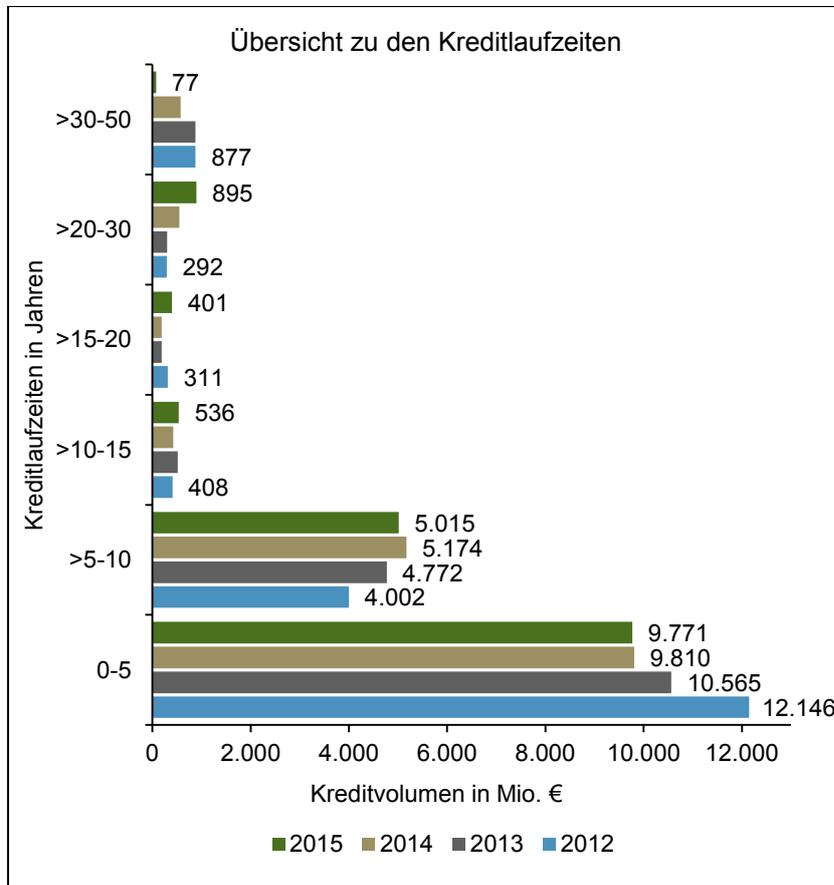


Abbildung 4: Übersicht zu den Kreditlaufzeiten  
 Quellen: Programm für die Schulden-, Derivat- und Wertpapierverwaltung (Programm SDW) des MdF sowie eigene Berechnungen

Der Refinanzierungsbedarf in den nächsten fünf Jahren beträgt 9.771 Mio. Euro, da 58,5 % der Gesamtverschuldung von 16.695 Mio. Euro in diesem Zeitraum fällig werden. Gegenüber 2012 ist der Refinanzierungsbedarf für den gleichen Zeitraum um 2.375 Mio. Euro gesunken. Zu den längeren Kreditlaufzeiten ist anzumerken, dass ein Kredit von mehr als 500 Mio. Euro im Jahr 2015 erstmals nicht mehr in die Laufzeit von über 30 bis 50 Jahre, sondern von über 20 bis 30 Jahre einzuordnen ist.

Das Schuldenportfolio des Landes besteht aus variabel und fest verzinslichen Darlehen. Der Schuldenstand, die festen und die variablen Anteile mit und ohne Berücksichtigung der Derivate sowie die durchschnittliche Restlaufzeit der Kreditverträge entwickelten sich von 2012 bis 2015 wie folgt:

	2012	2013	2014	2015
<b>Schuldenstand in Mio. €</b>	18.036,2	17.211,9	16.717,5	<b>16.694,8</b>
davon				
Anteil fest vor Swaps in %	60,47	60,80	62,60	<b>71,61</b>
Anteil variabel vor Swaps in %	39,53	39,20	37,40	<b>28,39</b>
Anteil fest nach Swaps in %	74,05	77,83	79,20	<b>87,63</b>
Anteil variabel nach Swaps in %	25,95	22,17	20,80	<b>12,37</b>
<b>Restlaufzeit der Kreditverträge in Jahren</b>	5,59	5,74	5,75	<b>6,21</b>

Tabelle 8: **Schuldenstand und durchschnittliche Restlaufzeiten der Kreditverträge**  
 Quellen: Jahres- und Quartalsberichte 2012 bis 2015 des MdF

Die durchschnittliche Restlaufzeit der Kreditverträge erhöhte sich zum Jahresende 2015 auf 6,21 Jahre (Vorjahr: 5,75 Jahre). Seit 2012 haben sich die variablen Anteile an den Kreditmarktschulden mehr als halbiert, weil das MdF aufgrund des niedrigen Zinsniveaus zunehmend festverzinsliche Kredite aufnahm.

### 3.3 Zinseinnahmen durch Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten

**Aufgrund der Entwicklung der Zinssätze der Europäischen Zentralbank nahm das Land im Jahr 2015 Kassenverstärkungskredite zu negativen Zinsen mit der Folge auf, dass die Banken Zinsen an das Land zahlten, anstatt Zinsen zu fordern. Es wurden zusätzliche Einnahmen von 82.384,62 Euro realisiert.**

Im Haushaltsjahr 2015 nahm das MdF an 177 Tagen (Vorjahr: an 127 Tagen) Kassenverstärkungskredite auf. Der Höchstbetrag lag bei 613,3 Mio. Euro (Vorjahr: 548,2 Mio. Euro), sodass der im HG festgelegte Ermächtigungsrahmen nicht überschritten wurde. Zum Jahresende bestand ein Kassenverstärkungskredit i. H. v. 50 Mio. Euro.

Die Europäischen Zentralbank (EZB) legte am 16. März 2016 den Hauptrefinanzierungssatz<sup>47</sup> auf 0 % und den Satz der

<sup>47</sup> Der Leitzins der EZB ist der Hauptrefinanzierungssatz, den die Banken zahlen, wenn sie sich von ihr Geld leihen.

Einlagefazilität<sup>48</sup> auf einen Negativzins von 0,40 % fest. Die nachfolgende Grafik veranschaulicht die Entwicklung seit 2011:

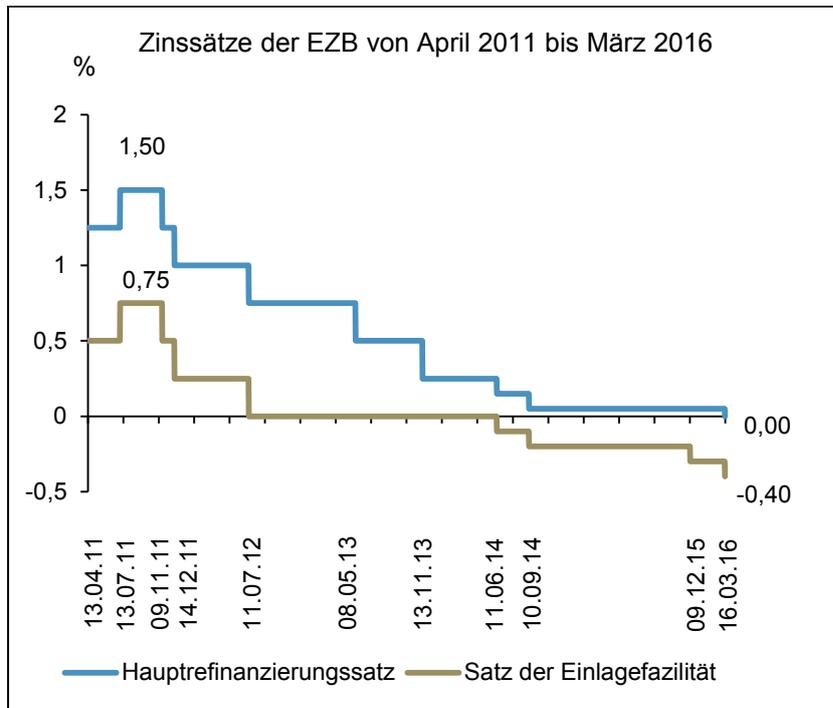


Abbildung 5: Zinssätze der EZB von April 2011 bis März 2016  
Quelle: Zinsstatistik der Deutschen Bundesbank

Aufgrund dieser Entwicklung nahm das Land im Jahr 2015 Kassenverstärkungskredite zu negativen Zinsen mit der Folge auf, dass die Banken an das Land Zinsen zahlten, anstatt umgekehrt. Dadurch konnten zusätzliche Einnahmen von 82.384,62 Euro realisiert werden.

### 3.4 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

**Das Volumen der Derivateverträge ist weiter rückläufig. Es verringerte sich gegenüber 2014 um 1.253 Mio. Euro auf 12.296 Mio. Euro.**

<sup>48</sup> Die Einlagefazilität ist ein geldpolitisches Instrument des Eurosystems, das den Banken ständig die Möglichkeit bietet, Geld bis zum nächsten Geschäftstag zu einem vorgegebenen Zinssatz bei den nationalen Zentralbanken anzulegen. Der Zinssatz für die Einlagefazilität bildet die Untergrenze für den Tagesgeldsatz am Geldmarkt und ist somit einer der Leitzinsen des Eurosystems (Quelle: Deutsche Bundesbank; Abfrage vom 11. August 2017).

Zum Jahresende 2015 bestanden Derivatevereinbarungen im Umfang von 12.296 Mio. Euro (Vorjahr: 13.549 Mio. Euro). Davon entfallen 7.246 Mio. Euro auf Swaps, 5.008 Mio. Euro auf Swaptions und 42 Mio. Euro auf Währungssicherungsgeschäfte. Da keine Neuabschlüsse getätigt wurden, verringerte sich der Bestand gegenüber dem Jahr 2014 um 1.253 Mio. Euro bzw. 9,2 %.

Nachfolgend ist die Entwicklung des Derivatevolumens gegenüber der Verschuldung am Kreditmarkt seit 2010 dargestellt:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Derivatevolumen in Mio. €	14.510	20.534	19.011	16.148	13.549	<b>12.296</b>
Anzahl der Verträge	221	266	247	215	179	<b>161</b>
Verschuldung in Mio. €	17.756	17.997	18.036	17.212	16.718	<b>16.695</b>

Tabelle 9: Entwicklung des Derivatevolumens und der Verschuldung am Kreditmarkt sowie Anzahl der Derivateverträge  
Quelle: Angaben des MdF aus dem SDW-Programm

Das Volumen der Derivatevereinbarungen lag zum Jahresende 2015 um 4.399 Mio. Euro bzw. 26,3 % unter der Gesamtverschuldung am Kreditmarkt. Insgesamt wurden 14 Derivateverträge planmäßig beendet und vier Verträge vorzeitig aufgelöst. Bei den Swaptions gab es keine Veränderungen. Hier wurden jedoch Verträge restrukturiert. Die Swaptions hatte der Landesrechnungshof für die Jahre 2014 und 2015 eingehend analysiert und die Ergebnisse im Jahresbericht 2016 dargestellt.

### 3.5 Sicherheitsleistungen für Derivate

**Für 66,4 % des Derivatebestands bestehen Besicherungsvereinbarungen. Die Höhe der Sicherheitsleistungen kann starken Schwankungen unterliegen. Im April und Mai 2015 stiegen die vom Land bei den Banken zu hinterlegenden Sicherheitsleistungen stark an, weil die Barwerte der Derivate deutlich sanken. Entsprechend waren hohe Sicherheitsleistungen zu hinterlegen. Dies hat das Land bei der Liquiditätssicherung zu berücksichtigen.**

Die Höhe der Sicherheitsleistungen ermittelt die jeweilige Bank anhand der Barwerte der Derivate und teilt dies dem MdF monatlich mit. Bei einem Barwert hat das Land eine Sicherheit

bei der Bank, bei einem positiven Barwert die Bank eine Sicherheit beim Land zu hinterlegen.

Im Jahr 2015 war festzustellen, dass die Anzahl der besicherten Derivate gegenüber den letzten Jahren weiter zunahm. Es bestanden mit zehn Banken Besicherungsvereinbarungen, die insgesamt 110 Derivatgeschäfte mit einem Nominalvolumen von 8.164,6 Mio. Euro betrafen. Danach waren 66,4 % des Derivatebestands besichert (Vorjahr: 57,6 %).

Noch bis zum April 2015 hatte der EONIA-Zinssatz<sup>49</sup> grundsätzlich ein positives Vorzeichen, sodass die Sicherheitsleistungen bis zu diesem Zeitpunkt verzinst wurden. Insofern erzielte das Land im Jahr 2015 aus den Besicherungen Zinseinnahmen von nur noch 4.793,42 Euro (Vorjahr: 86.058,27 Euro) und hatte lediglich Zinsausgaben von 6.111,87 Euro (Vorjahr: 132.046,69 Euro) an die Banken zu leisten.

Zum 31. Dezember 2015 waren Sicherheitsleistungen von 268,4 Mio. Euro beim Land und von 332 Mio. Euro bei den Banken hinterlegt. Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung der Sicherheitsleistungen für das Jahr 2015:

<sup>49</sup> Der Euro Overnight Index Average (EONIA) ist der Tagesgeldzinssatz für die europäische Gemeinschaftswährung Euro, der von der EZB berechnet wird.

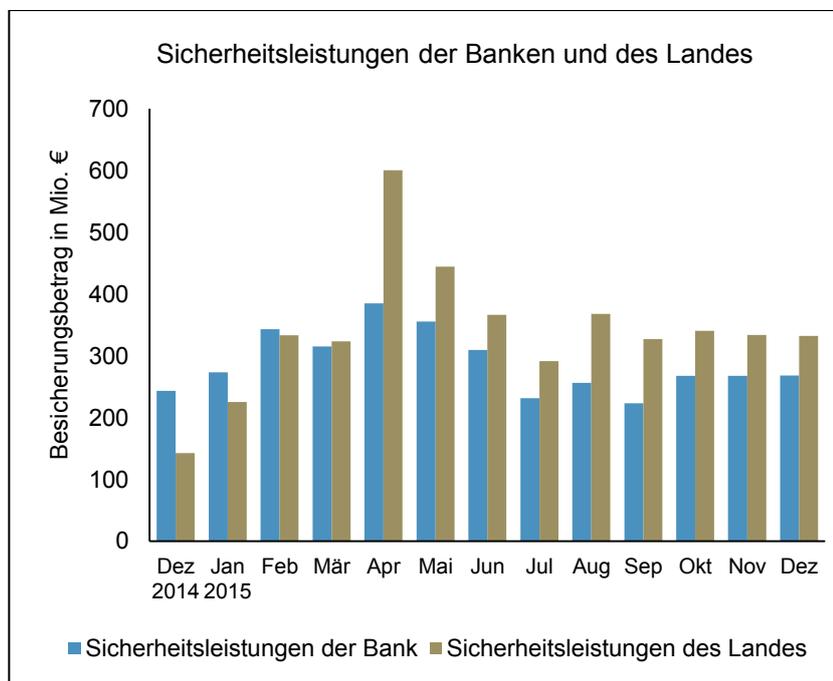


Abbildung 6: Höhe der Sicherheitsleistungen  
Quelle: Angaben des MdF

Die Höhe der Sicherheitsleistungen unterlag starken Schwankungen. Im April und Mai 2015 stiegen die vom Land bei den Banken zu hinterlegenden Sicherheitsleistungen stark an, weil die Barwerte der Derivate deutlich sanken. Dies hatte das MdF bei der Liquiditätssicherung zu berücksichtigen.

Im HG 2015/2016 war die Begrenzung der Nettoforderungen aus den unbesicherten Derivatgeschäften auf 100 Mio. Euro im jeweiligen Haushaltsjahr festgelegt. Zur Überwachung des Risikos ermittelte das MdF zum Monatsende jeweils den Saldo aus den ein- und ausgehenden Zahlungsströmen der unbesicherten Derivate. Dies konnte der Landesrechnungshof nachvollziehen. Der Ermächtigungsrahmen wurde eingehalten.

Der Landesrechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2011 darauf hingewiesen, dass die Höhe der Ermächtigung für Derivatgeschäfte in bestimmten oder bestimmbaren Grenzen in einem Gesetz festgelegt werden sollte. Die erstmals in das

HG 2013/2014<sup>50</sup> aufgenommene Begrenzung der Nettoforderungen der unbesicherten Derivate stellte jedoch keine Begrenzung des Derivatevolumens insgesamt dar. Der Landesrechnungshof begrüßt deshalb, dass in das HG 2017/2018<sup>51</sup> eine Regelung aufgenommen wurde, nach der die Summe der Nominalwerte der Derivate bei neuen Krediten und bestehenden Schulden die Summe der insgesamt am Kapitalmarkt aufgenommenen Kredite nicht übersteigen darf.

### 3.6 Einführung des Portfoliomanagement-Systems

Das MdF hatte im Dezember 2014 angekündigt, ein eigenes Portfoliomanagement-System (PMS) einzuführen. Die Beschaffung dieser komplexen Software war aufwendig. Bis Mai 2015 wurde der Vergabevertrag erstellt. Anschließend wurden die Leistungsbeschreibung und eine Vergabematrix erarbeitet, die zur Qualitätssicherung vor der eigentlichen Ausschreibung von einem externen Dienstleister bewertet wurden. Nach der Ausschreibung im Januar 2016 wurde im April 2016 der Zuschlag erteilt. Danach erfolgte die Implementierung der Software. Die Abnahme des PMS fand im November 2016 statt.

Die Nutzung des Systems gliedert sich in die drei Bereiche Erfassung, Bewertung (einschließlich Besicherungsmanagement) und Auswertung (Analysen, Kennzahlen und Übersichten). Das PMS ist ein sehr komplexes System, sodass die vollständige Anwendung aller Funktionalitäten einige Zeit benötigen wird. Der Jahresbericht 2016 zum Kredit- und Derivateportfolio wurde bereits unter Nutzung des PMS erstellt.

Auch der Versorgungsfonds soll über das PMS verwaltet werden. Das MdF wies darauf hin, dass dieses Sondervermögen getrennt von den im Rahmen der Schuldenverwaltung des Landes geschlossenen Kredit- und Derivatgeschäften als gesondertes Portfolio geführt werde.

<sup>50</sup> Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 (Haushaltsgesetz 2013/2014 – HG 2013/2014) vom 18. Dezember 2012 (GVBl. I/12, [Nr. 42]), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. November 2013 (GVBl. I/13, [Nr. 33]).

<sup>51</sup> Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 (Haushaltsgesetz 2017/2018 – HG 2017/2018) vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I/16, [Nr. 33]).

Nach der vollständigen Implementierung des PMS und unter Berücksichtigung der damit verbundenen Analysemöglichkeiten werde das MdF prüfen, welche zusätzlichen Maßnahmen für eine weitere Verbesserung der Steuerung und des Controllings des Kredit- und Derivatmanagements sinnvoll sein können.

## 4 Prüfung von Belegen der Haushaltsjahre 2015 und 2016

**Die Prüfung von Belegen des Haushaltsjahres 2015 mittels eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens ergab, dass die Einnahmen und Ausgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt waren, auch wenn die Fehlerquote 29,5 % betrug. Die in der Haushaltsrechnung 2015 und in den Büchern aufgeführten Beträge stimmten nach einer stichprobenweisen Prüfung überein.**

**Für das Haushaltsjahr 2016 stellte der Landesrechnungshof fest, dass 11,5 % aller Belege fehlerhaft waren.**

Gemäß § 97 Absatz 2 Nummer 1 LHO ist in dem Jahresbericht mitzuteilen, ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Die Ordnungsmäßigkeit des Belegwesens ist eine Voraussetzung für einen fehlerfreien und sicheren Zahlungsverkehr.

Der Landesrechnungshof stellte bei seiner stichprobenweisen Prüfung keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2015 und den in den Büchern aufgeführten Beträgen fest.

Der Landesrechnungshof nutzt für die Belegprüfung ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren. Dieses Verfahren und der gewählte Stichprobenumfang lassen den Schluss zu, dass das festgestellte Ergebnis zu den nicht ordnungsgemäß belegten Zahlungen mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % auf alle aus dem HKR-Verfahren SAP in die Stichprobenauswahl einbezogenen Einzelbuchungen<sup>52</sup> übertragen werden kann. Der Umfang und die Ergebnisse der bisher im Pilotverfahren durchgeführten Belegprüfungen sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

<sup>52</sup> Es blieben unberücksichtigt:

- Einnahmen der HGr. 0 sowie der OGr. 35, 36, 37 und 38,
- die Personalausgaben (HGr. 4, außer Gruppe 453) und
- sonstige, nicht in der Haushaltsrechnung enthaltene, Positionen (OGr. 90 bis 98).

Haushaltsjahr	2014	2015	2016
Anzahl der berücksichtigten Einzelbuchungen in Mio.	1,7	1,8	1,8
Anzahl der geprüften Dienststellen	40	30	30
Anzahl der geprüften Belege	2.133	2.111	2.251
Geprüfter Wertumfang in Mio. €	16,9	34,9	52,3
Festgestellte Fehlerquote in %	16,8	29,5	11,5
Fehlerquote Fälligkeit/Skonto in %	1,7	3,7	0,8

Tabelle 10: Umfang und Ergebnisse der Belegprüfungen  
 Quellen: Daten aus dem HKR-Verfahren SAP und Erhebungen  
 des Landesrechnungshofes

Die vorliegenden Prüfungsergebnisse sind sehr unterschiedlich. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass für allgemeine Rückschlüsse aus dem Vergleich der Fehlerquoten in den einzelnen Jahren eine längere Zeitreihe notwendig sein wird.

Das Ergebnis der Belegprüfung für das Haushaltsjahr 2015 ist ausführlich im Jahresbericht 2016<sup>53</sup> dargestellt. Die Einnahmen und Ausgaben waren im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt, auch wenn insgesamt 29,5 % aller Belege fehlerhaft waren.

Die Belegprüfung für das Haushaltsjahr 2016 ergab eine Fehlerquote von 11,5 %. Vereinzelt wurden Belege mehrfach beanstandet. Im Ergebnis waren u. a.

- begründende Unterlagen nicht oder nur unvollständig entwertet worden (44 %).
- Anordnungen zur Zahlung von nicht berechtigten Personen erfolgt bzw. fehlten (16 %).
- Änderungen in begründenden Unterlagen nicht gemäß den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung vorgenommen worden (11 %).

Fehler, wie Zahlungen vor Fälligkeit und die Nichtbeachtung von Skonti, die zu keinem Vermögensschaden<sup>54</sup> für das Land

<sup>53</sup> Drs. 6/5550 (Seiten 40 bis 42).

<sup>54</sup> Zu den Zahlungen vor Fälligkeit ist anzumerken: Da das Land Brandenburg im Haushaltsjahr 2016 Kassenverstärkungskredite zu negativen Zinsen aufnahm, hatten die Banken Zinsen an das Land zu zahlen. Ferner wurde bei einer Auszahlung zu Unrecht Skonto in Höhe von 505,34 Euro berücksichtigt. Dies hatte der Zahlungsempfänger nicht beanstandet.

Insgesamt ist für das Land Brandenburg dadurch kein Vermögensschaden eingetreten.

Brandenburg führten, betrafen 6,3 % der fehlerhaften Belege, das sind 0,8 % aller geprüften Belege.

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

## II. Haushaltslage

## 5 Einnahmen und Ausgaben 2016

**Das Haushaltsjahr 2016 schloss mit einem Haushaltsüberschuss von 359,2 Mio. Euro ab.**

**Die Allgemeine Rücklage wies zum Abschluss des Haushaltsjahres 2016 einen Bestand von 1.327,5 Mio. Euro aus. Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Landesregierung den erzielten Haushaltsüberschuss in Höhe von 180 Mio. Euro zur Schuldentilgung verwendet hat.**

### 5.1 Einnahmen

Das Land plante 2016 Gesamteinnahmen von 11.218,2 Mio. Euro. Zum Abschluss des Haushaltsjahres 2016 beliefen sie sich auf 11.469,7 Mio. Euro. (2015: 11.003,2 Mio. Euro). Die bereinigten Einnahmen<sup>55</sup> betragen 11.197,5 Mio. Euro (2015: 10.764 Mio. Euro). Eine Nettokreditaufnahme zum Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen war im Jahr 2016 erneut nicht notwendig.

Bei den Einnahmen ergab sich im Jahr 2016 im Vergleich zum Vorjahr folgendes Bild:

<sup>55</sup> Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Überschüssen der Vorjahre und Haushaltstechnischen Verrechnungen.

Arten	2015	2016	Veränderung
Werte	in Mio. €		in %
<b>Steuern und steuerähnliche Abgaben</b>	6.697,1	7.232,8	<b>8,0</b>
- Gemeinschaftssteuern	6.304,8	6.803,4	7,9
- Landessteuern	376,6	416,0	10,5
<b>Verwaltungseinnahmen</b>	433,8	456,1	<b>5,1</b>
<b>Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes</b>	2.625,5	2.607,7	<b>- 0,7</b>
- Allgemeine Zuweisungen des Bundes	1.411,4	1.324,5	- 6,2
- Sonstige Zuweisungen des Bundes	949,2	1.000,8	5,4
- Zuweisungen für Investitionen vom Bund	264,8	282,3	6,6
<b>Einnahmen aus Zuschüssen der EU</b>	371,8	178,7	<b>- 51,9</b>
- Zuschüsse von der EU	140,2	64,0	- 54,4
- Sonstige Zuschüsse für Investitionen von der EU	231,6	114,7	- 50,5
<b>Länderfinanzausgleich</b>	485,8	529,7	<b>9,0</b>
<b>Nettokreditaufnahme</b>	0	0	<b>0</b>
<b>Besondere Finanzierungseinnahmen</b>	239,2	272,2	<b>13,8</b>
<b>Sonstige Einnahmen</b>	150,1	192,6	<b>28,3</b>
<b>Summe</b>	11.003,3	11.469,8	<b>4,2</b>

Tabelle 11: Einnahmearten 2016

Quelle: 2015 bis 2016: Ist lt. Kassenabschluss, Abweichungen durch Rundung

Der Aufwärtstrend bei den Steuereinnahmen setzte sich auch im Jahr 2016 fort. Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben waren 2016 wieder deutlich gestiegen. Insgesamt lagen sie 8 % über dem Ergebnis von 2015. Während die Gemeinschaftssteuern aufgrund der weiter guten wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland um knapp 8 % zulegten, erhöhten sich die Landessteuern um 10,5 %.

Die Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen des Bundes hingegen sanken und lagen um 6,2 % (86,9 Mio. Euro) unter dem Ist 2015. Die rückläufige Entwicklung ist im Wesentlichen auf die gesetzlich normierte degressive Entwicklung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft zurückzuführen.

Das Land wird im Jahr 2019 letztmalig diese Mittel des Bundes erhalten, wie der nachfolgenden Grafik zu entnehmen ist:

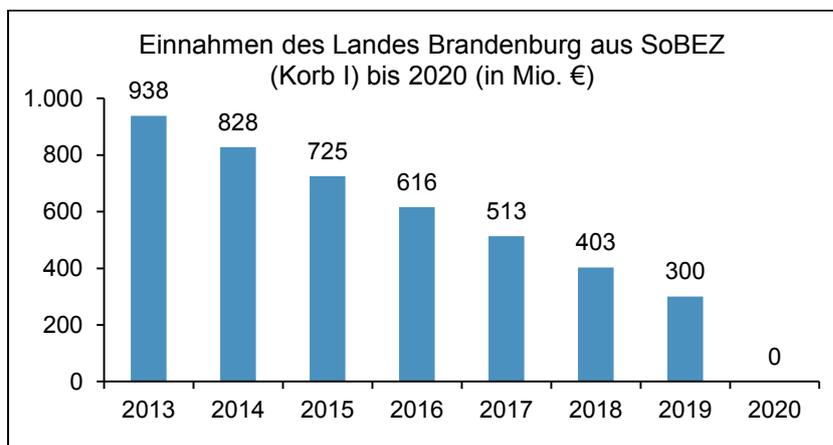


Abbildung 7: Einnahmen des Landes aus SoBEZ (Korb I) bis 2020  
Quelle: Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG)<sup>56</sup>

Der Bund wird Brandenburg bis 2019 SoBEZ (Korb I) in Höhe von insgesamt 15,1 Mrd. Euro zur Verfügung stellen. Nach dem Gesetz über die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften<sup>57</sup> werden die ab 2020 nicht mehr gewährten SoBEZ durch höhere allgemeine bzw. neue Bundesergänzungszuweisungen kompensiert.

Die Einnahmen des Landes aus sonstigen Zuschüssen und Zuweisungen des Bundes für Investitionen stiegen im Jahr 2016 um 17,5 Mio. Euro auf 282,3 Mio. Euro.

Die Einnahmen aus Zuschüssen der EU lagen hingegen deutlich unter dem Betrag des Vorjahres. Sie gingen um 51,9 % zurück. Dabei verringerte sich der Beitrag der EU zur Finanzierung von Investitionen um 50,5 %. Dies dürfte im Wesentlichen dem zögerlichen Abruf der Mittel der neuen Förderperiode 2014 bis 2020 geschuldet sein.

<sup>56</sup> Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) geändert worden ist.

<sup>57</sup> Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Einnahmenstruktur 2016 des Landeshaushalts:

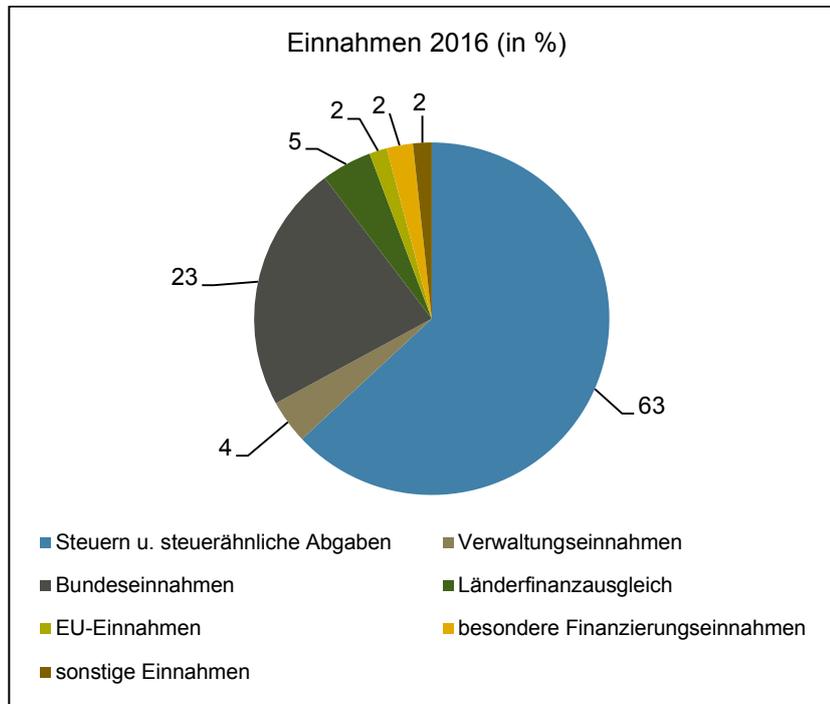


Abbildung 8: Einnahmen 2016  
 Quelle: 2016: Ist lt. Kassenabschluss, Abweichungen durch Rundung

Der Anteil der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben stieg 2016 erneut auf nunmehr 63 % (2015: 61 %). Der Bund steuerte zur Finanzierung des Landeshaushalts rd. 23 % bei. Auf die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich entfielen 5 % und von der EU lediglich noch 2 % der Gesamteinnahmen.

Im Zeitraum 2011 bis 2016 verbesserte sich die Einnahmesituation des Landes weiterhin. Nach dem Einbruch infolge der Finanzkrise stiegen die bereinigten Einnahmen ab 2011 bis 2016 um 1,1 Mrd. Euro an. Allein im Jahr 2016 legten sie im Vergleich zum Vorjahr um 434 Mio. Euro (4 %) zu, was vor allem auf den Anstieg der Steuereinnahmen zurückzuführen ist.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung der bereinigten Einnahmen zwischen 2011 und 2016:

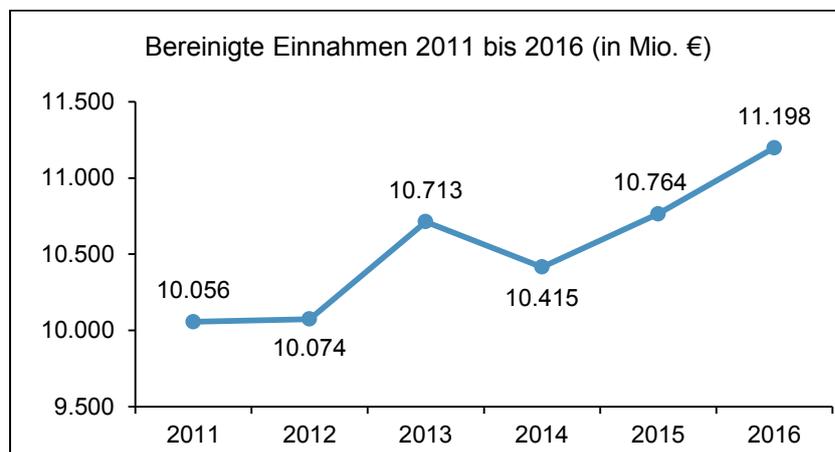


Abbildung 9: Bereinigte Einnahmen 2011 bis 2016  
Quelle: 2011 bis 2016: Ist lt. Kassenabschluss

Die Einnahmesituation des Landes Brandenburg lässt sich mithilfe der bereinigten Einnahmen je Einwohner darstellen und mit den übrigen Flächenländern vergleichen. Der Vergleich der bereinigten Einnahmen je Einwohner für 2016 ergibt Folgendes:

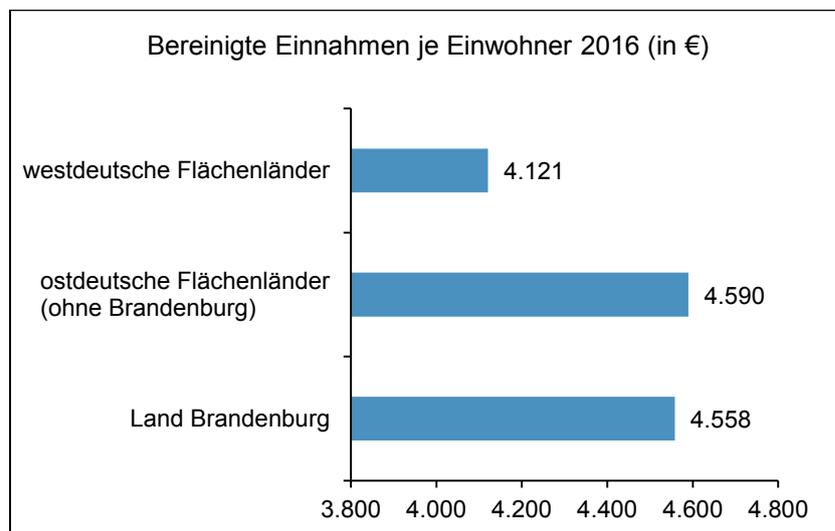


Abbildung 10: Bereinigte Einnahmen je Einwohner 2016  
Quelle: Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1. - 4. Vierteljahr 2016, nur Kernhaushalte, eigene Berechnungen (Bevölkerung: Stand zum 31.12.2015)

Das Land Brandenburg hatte 2016 um 437 Euro höhere Einnahmen je Einwohner als die westdeutschen Flächenländer. Gegenüber den ostdeutschen Flächenländern (ohne Brandenburg) verzeichnete Brandenburg 32 Euro je Einwohner geringere Einnahmen.

## 5.2 Ausgaben

Die Gesamtausgaben des Landes Brandenburg im Haushaltsjahr 2016 betragen 11.469,7 Mio. Euro (2015: 11.003,2 Mio. Euro). Die bereinigten Ausgaben<sup>58</sup> betragen 10.716,7 Mio. Euro (2015: 10.461,5 Mio. Euro), was einem Anstieg von 2,4 % entspricht. Die nachfolgende Tabelle stellt die Entwicklung der Ausgaben nach Arten im Vergleich zum Vorjahr dar:

<sup>58</sup> Gesamtausgaben ohne Tilgungsausgaben am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke sowie Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und Haushaltstechnischen Verrechnungen.

Arten	2015	2016	Veränderung
Werte	in Mio. €		in %
<b>Personalausgaben</b>	2.434,0	2.545,9	<b>4,6</b>
<b>Sächliche Verwaltungsausgaben</b>	588,7	638,1	<b>8,4</b>
<b>Zinsausgaben</b>	362,9	333,1	<b>- 8,2</b>
<b>Tilgungsausgaben</b>	0,0	180,0	<b>-</b>
<b>Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen</b>	5.761,8	6.127,7	<b>6,4</b>
- allgemeine Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	1.962,0	1.998,5	1,9
- sonstige Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	1.444,8	1.749,9	21,1
- Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche	44,6	44,3	-0,7
- sonstige Zuschüsse an andere Bereiche	1.688,1	1.696,5	0,5
<b>Baumaßnahmen</b>	37,0	36,5	<b>- 1,4</b>
<b>Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen</b>	1.277,2	1.035,5	<b>- 18,9</b>
- Erwerb von Beteiligungen	146,9	62,1	-57,7
- Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände	388,1	318,2	- 18,0
- Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	581,0	556,6	- 4,2
<b>Besondere Finanzierungsausgaben</b>	541,7	573,0	<b>5,8</b>
<b>Summe</b>	11.003,3	11.469,8	<b>4,2</b>

Tabelle 12: Ausgabearten 2016

Quelle: 2015 bis 2016: Ist lt. Kassenabschluss, Abweichungen durch Rundung

Die Personalausgaben (nur HGr. 4) stiegen 2016 im Vergleich zum Vorjahr um 4,6 %.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben stiegen um 49,4 Mio. Euro (8,4 %). Die Ausgaben für Mietzahlungen an den BLB sowie die Inanspruchnahme der Fahrdienstleistungen erhöhten sich um 6,5 Mio. Euro auf 82,9 Mio. Euro im Jahr 2016.

Der Rückgang der Zinsausgaben hielt auch 2016 an. Sie lagen um knapp 30 Mio. Euro (8,2 %) unter dem Vorjahr und beliefen sich auf 333 Mio. Euro.

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen stiegen auch 2016 deutlich um knapp 366 Mio. Euro. Die Gemeinden und Gemeindeverbände

erhielten insgesamt um 341,6 Mio. Euro (10 %) höhere Zuweisungen als im Vorjahr. Dieser Anstieg war u. a. auf weiter gestiegene Zuweisungen für die Erstattung von Kosten für die Unterbringung, Sozialleistungen und Gesundheitsuntersuchungen für ausländische Flüchtlinge und Aussiedler zurückzuführen.

Das Land ging mit dem Nachtragshaushalt 2016 noch von Ausgaben in Höhe von 404,3 Mio. Euro aus, tatsächlich ergaben sich in diesem Bereich aufgrund der rückläufigen Flüchtlingszahlen deutlich geringere Ist-Ausgaben von 294,9 Mio. Euro. Trotzdem stiegen die Ausgaben im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr erneut deutlich um 127 % an. Hinzu kamen Ausgaben für die Erstattungen von Kosten für Gesundheitsuntersuchungen von 1,9 Mio. Euro.

Die Zuschüsse an soziale und ähnliche Einrichtungen stiegen von 282,4 Mio. Euro (2015) auf 299,4 Mio. Euro (2016). Auch die Zuschüsse an öffentliche Unternehmen nahmen um 5,6 Mio. Euro von 769,8 Mio. Euro (2015) auf 775,4 Mio. Euro (2016) zu.

Die Ausgaben für Investitionen und zur Förderung von Investitionen lagen mit einem Rückgang von 18,9 % erneut deutlich unter dem Niveau des Vorjahres. Die Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Investitionen gingen um 70 Mio. Euro (18 %) auf 318,2 Mio. Euro zurück. Auch die Ausgaben für Zuschüsse zur Förderung von Investitionen an sonstige Bereiche reduzierten sich im Vergleich zum Vorjahr um über 4 %.

An die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH überwies das Land 62,1 Mio. Euro, wobei es sich um Mittel handelte, die noch aus einer Nachveranschlagung der Vorjahre stammten.

Die Ausgaben für besondere Finanzierungsmaßnahmen beliefen sich im Jahr 2016 auf 573 Mio. Euro (2015: 542 Mio. Euro). Das MdF führte den Haushaltsüberschuss von 359,2 Mio. Euro in Höhe von 179,2 Mio. Euro der Allgemeinen Rücklage zu. Unter Berücksichtigung der Zuführungen aus Haushaltsüberschüssen der vorangegangenen Jahre wies die Allgemeine Rücklage zum Ende 2016 einen Bestand von 1.327,5 Mio. Euro aus. Der Landesrechnungshof begrüßt, dass

das MdF die andere Hälfte des Haushaltsüberschusses zur Schuldentilgung einsetzte.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Ausgabenstruktur des Landeshaushalts:

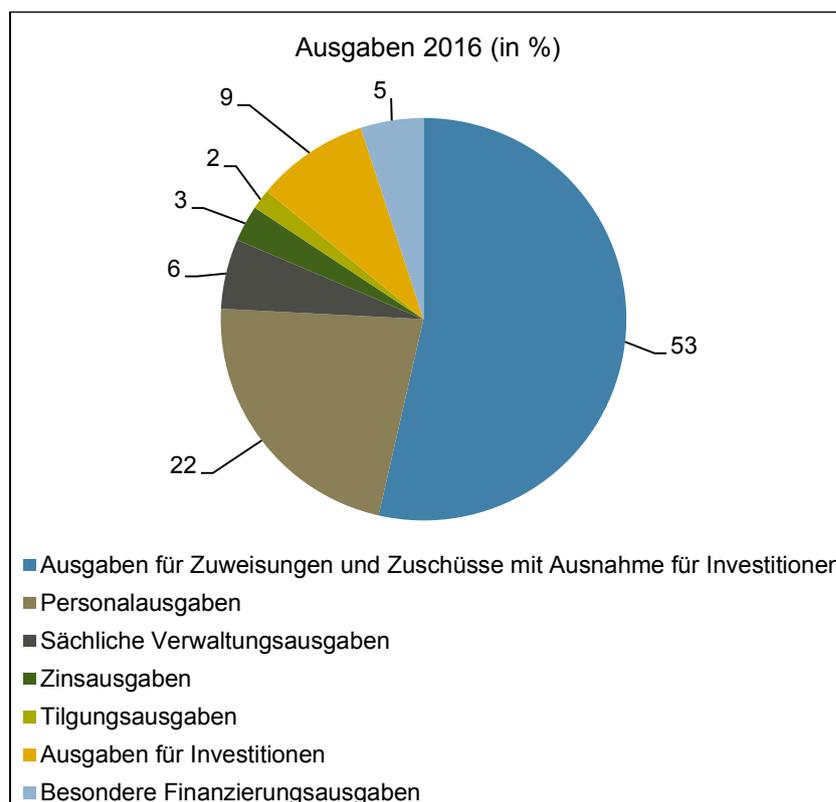


Abbildung 11: Ausgaben 2016  
Quelle: 2016: Ist lt. Kassenabschluss

Die Darstellung zeigt, dass die Konsumausgaben die Ausgabenstruktur noch stärker als in den Vorjahren dominierten. Lediglich etwas über 9 % (2015: 12 %) seiner Ausgaben wendete das Land 2016 noch für Investitionen auf.

Mehr als die Hälfte der Ausgaben des Landes entfiel auf Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Dritte (z. B. Landesbetriebe, soziale Einrichtungen). Diese Ausgaben stiegen seit 2010 kontinuierlich an. Der Anstieg der Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände ist vorrangig auf den Anstieg der Verbundmasse im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und die Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise zurückzuführen.

Die bereinigten Ausgaben betragen 2016 insgesamt 10.716,7 Mio. Euro (2015: 10.461,5 Mio. Euro). Sie lagen um 2,4 % über dem Vorjahreswert.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung der bereinigten Ausgaben von 2011 bis 2016:

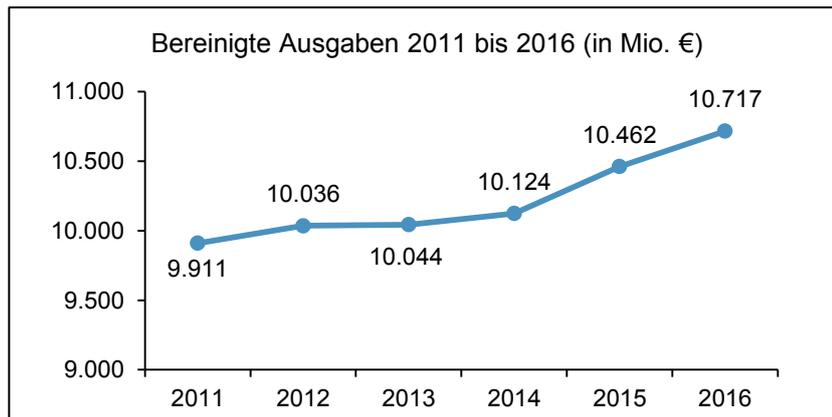


Abbildung 12: Bereinigte Ausgaben 2011 bis 2016  
Quelle: 2011 bis 2016: Ist lt. Kassenabschluss

Seit 2011 stiegen die bereinigten Ausgaben stetig. Die Zunahme bis 2016 belief sich auf über 8 %.

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

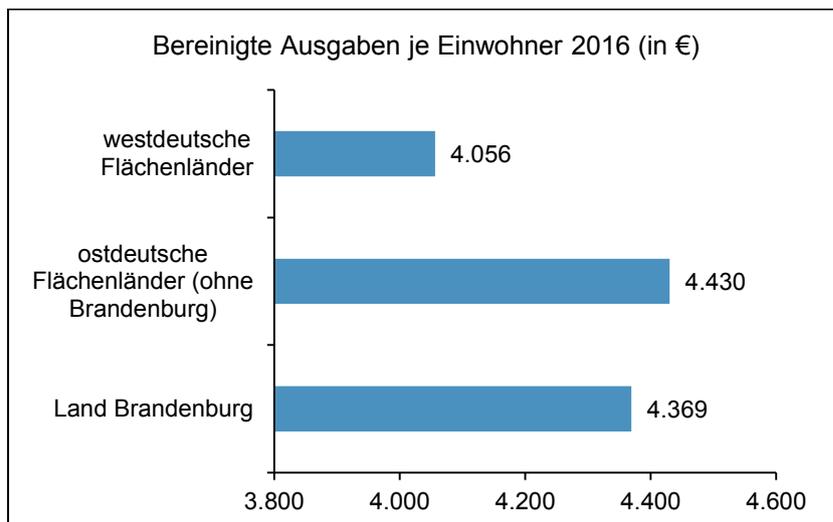


Abbildung 13: Bereinigte Ausgaben je Einwohner 2016

Quelle: Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1. - 4. Vierteljahr 2016, nur Kernhaushalte, eigene Berechnungen (Bevölkerung: Stand zum 31.12.2015)

Brandenburg gab 2016 je Einwohner 61 Euro weniger als die übrigen ostdeutschen Flächenländer und 313 Euro mehr als die westdeutschen Flächenländer aus.

### 5.2.1 Finanzbeziehung des Landes zu den Kommunen

Nach Artikel 99 der Verfassung des Landes Brandenburg hat das Land Brandenburg durch einen Finanzausgleich dafür zu sorgen, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Aufgaben erfüllen können. Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs werden sie angemessen an den Steuereinnahmen und anderen Einnahmen des Landes (Verbundmasse) zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen beteiligt. Auch erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände für die Wahrnehmung von Aufgaben, die das Land ihnen übertragen hat, einen Kostenausgleich.

Die Leistungen des Landes an die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (Kapitel 20 030) zeigen folgende Entwicklung:

	2014	2015	2016
	Werte in Mio. €		
Zuweisungen aus der Steuerverbundmasse (netto)	1.943	1.959	1.980
Zuweisungen außerhalb des Steuerverbunds	402	515	657
<b>Gesamt</b>	<b>2.345</b>	<b>2.474</b>	<b>2.637</b>

Tabelle 13: Leistungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs  
Quelle: 2014 und 2015: Ist lt. Haushaltsrechnung, 2016: Ist lt. Kassenabschluss

Aus der Verbundmasse erhielten die Kommunen insbesondere die allgemeinen und die investiven Schlüsselzuweisungen, aber auch Zuweisungen im Rahmen des Schul- und Sozillastenausgleichs sowie des Ausgleichsfonds. Die Zuweisungen außerhalb des Steuerverbunds betrafen Kostenerstattungen bzw. Zuweisungen zum Ausgleich für übertragene Aufgaben, den Familienleistungsausgleich sowie vor allem die Erstattung von Kosten für die Aufnahme und Unterbringung ausländischer Flüchtlinge und Aussiedler.

## 5.2.2 Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage

Der Brandenburger Gesetzgeber führte die Finanzausgleichsumlage als Finanzierungsinstrument des kommunalen Finanzausgleichs 2010, erstmals wirksam für 2012, ein. Nach § 17a Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG)<sup>59</sup> zahlen etwa ein Dutzend Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl ihre Bedarfsmesszahl um mehr als 15 % übersteigt (abundante Gemeinden), im Folgejahr 25 % des Differenzbetrages zwischen der Steuerkraftmesszahl und der um 15 % erhöhten Bedarfsmesszahl an das Land.

<sup>59</sup> Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz – BbgFAG) vom 29. Juni 2004 (GVBl. I, S.262), das zuletzt durch das Gesetz vom 15. März 2016 (GVBl. I Nr. 10) geändert worden ist.

Die Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage entwickelten sich in den Jahren 2012 bis 2016 wie folgt:

	2012	2013	2014	2015	2016
	Werte in Mio. €				
Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage	10,2	29,4	11,5	21,4	<b>38,9</b>
Einnahmen aus Forderungen aus der Finanzausgleichsumlage aus Vorjahren				2,9	<b>23,0</b>

Tabelle 14: Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage 2012 bis 2016  
Quelle: 2012 bis 2015: Ist lt. Haushaltsrechnung; 2016: Ist lt. Kas-  
senabschluss

Den Betrag nahm das MdF ein. Dem jeweils örtlich zuständigen Landkreis wies es nach § 17a Absatz 3 Satz 1 BbgFAG einen Teilbetrag in Höhe des jeweiligen Kreisumlagesatzes zu. Der Rest floss nach § 17a Absatz 3 Satz 3 BbgFAG der Finanzausgleichsmasse zugunsten der Schlüsselzuweisungen allen Gemeinden und Kreisen zu.

Der Landesrechnungshof hatte in einer Prüfung die permanente Zahlungsverweigerung einer der abundanten Gemeinden festgestellt, obwohl das Landesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit des § 17a BbgFAG mehrfach bestätigt hatte. Er hatte in seinem Jahresbericht 2016 darauf aufmerksam gemacht, dass auch öffentliche Gebietskörperschaften an Recht und Gesetz gebunden sind. Zwischenzeitlich wurde der von der Gemeinde geschuldete Betrag für 2011 bis 2013 durch die LHK als Vollstreckungsbehörde begetrieben und von der Gemeinde für die Jahre 2014 und 2015 abgeführt.

### 5.2.3 Haushaltswirtschaftliche Quoten

Die haushaltswirtschaftlichen Quoten des Landes veränderten sich von 2015 nach 2016 wie folgt:

	2015	2016
	Werte in %	
Steuerdeckungsquote	63,9	<b>67,4</b>
Nettokreditfinanzierungsquote	0,0	<b>0,0</b>
Personalausgabenquote I	23,3	<b>23,8</b>
Personalausgabenquote II	28,7	<b>29,1</b>
Bereinigte Zinssteuerquote	5,4	<b>4,6</b>
Investitionsquote	12,6	<b>10,0</b>

Tabelle 15: Haushaltswirtschaftliche Quoten  
Quelle: 2015 bis 2016: Ist lt. Kassenabschluss

Die Steuerdeckungsquote drückt das Verhältnis der Steuereinnahmen zu den bereinigten Ausgaben aus. Infolge der Steuerermehreinnahmen stieg sie im Vergleich zu 2015 um 3,5 Prozentpunkte auf 67,4 %.

Die Personalausgabenquote I kennzeichnet den Anteil der Personalausgaben (einschließlich personalbezogener Sachausgaben) an den bereinigten Ausgaben. Sie stieg mit 0,5 Prozentpunkten nur leicht auf insgesamt 23,8 %.

Die Personalausgabenquote II umfasst die in der HGr. 4 veranschlagten Personalausgaben und die in der HGr. 6 anteilig berücksichtigten Personalausgaben derjenigen Einrichtungen des Landes (z. B. Hochschulen) und Landesbetriebe, die aus dem Landeshaushalt eine Zuweisung erhalten. Diese Personalausgabenquote erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 0,4 Prozentpunkte.

Die bereinigte Zinssteuerquote (Anteil der Zinsausgaben an den Einnahmen aus Steuern) sank 2016 von 5,4 % auf 4,6 %.

Die Investitionsquote spiegelt die Relation der investiven Ausgaben (einschließlich Investitionsförderungen) zu den bereinigten Ausgaben wider. Der Anteil der öffentlichen Investitionsausgaben am Landeshaushalt sank weiter auf 10,0 %. Der stetige Sinkflug der Investitionsquote hält damit an. Seit 2010 hat sie sich von 16,9 % um 6,9 Prozentpunkte vermindert. Dies hält der Landesrechnungshof vor dem Hintergrund, dass sich in gleicher Zeit die Steuerdeckungsquote um 14,8 Prozentpunkte erhöht hat, für schwer nachvollziehbar.

## 6 Rechtsbindungsgrad von Ausgaben

**Die rechtlichen Vorgaben zur Kategorisierung von Ausgaben lassen unterschiedliche Auslegungen zu. Hier sollten – auch angesichts der ab 2020 geltenden Schuldenbremse – eindeutigere Regelungen geschaffen werden, um Interpretationsspielräume einzugrenzen.**

### 6.1 Vorbemerkungen

Der Jahresbericht 2015 enthielt erstmals einen Vergleich der Ansätze mit den Ist-Ausgaben der Haushaltsjahre 2013 und 2014 für Titel, die in beiden Jahren Minderausgaben aufwiesen. Gegliedert war die Übersicht nach dem jeweiligen Rechtsbindungsgrad der Ausgaben. Dieser ergab sich aus Vorgaben des MdF. Danach waren sämtliche Ausgaben der HGr. 5 bis 8 im Haushaltsaufstellungsverfahren vier Kategorien zuzuordnen. Die Kategorie drückte eine bestimmte Art der rechtlichen Bindung der Ausgaben aus. Die Kategorie 1 gab dabei die stärkste mögliche Rechtsbindung einer Ausgabe an. Sie galt u. a. für Ausgaben, die sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach gebunden waren.

Der Vergleich ergab, dass selbst bei Ausgaben der Kategorie 1 Minderausgaben von 7 % (2013) bzw. 9 % (2014) entstanden waren. Auch für das Haushaltsjahr 2015 lagen die Ist-Ausgaben um mehr als 10 % unter den Ansätzen.

Bei seiner detaillierten Auswertung für das Haushaltsjahr 2015 stellte der Landesrechnungshof allerdings fest, dass eine isolierte Betrachtung rechnerischer Minderausgaben einzelner Titel nicht zielführend war, da zwischen den Titeln im Haushalt komplexe Verflechtungen bestanden. So wurde die Aussagekraft durch verschiedene Haushaltsinstrumente wie der Bildung von Verwaltungsbudgets, Übertragbarkeiten, Deckungsfähigkeiten und Haushaltsvermerken erheblich eingeschränkt.

Deshalb sollte eine Orientierungsprüfung „Rechtsbindungsgrad der Ausgaben“ am Beispiel der Haushaltsjahre 2015/2016 Aufschluss über das System der Kategorisierung der Ausgaben, dessen Aussagekraft und Bedeutung sowie den

grundsätzlichen Verfahrensablauf im Rahmen der Haushaltsaufstellung zwischen den Ressorts und dem MdF geben. Die Erkenntnisse dieser Prüfung haben in der nachfolgenden Darstellung Eingang gefunden.

## 6.2 Rechtsgrundlagen und Ziele der Kategorisierung

Nach dem Aufstellungsroundschreiben 2015/2016<sup>60</sup> des MdF vom 31. Januar 2014 waren die Ressorts verpflichtet, sämtliche Ausgabetitel der HGr. 5 bis 8 vollständig mindestens einer Kategorie zuzuordnen, die der rechtlichen Bindung des jeweiligen Ansatzes entsprach. Der Ansatz konnte je nach Rechtsbindung entweder vollständig einer Kategorie oder in Teilbeträgen unterschiedlichen Kategorien zugeordnet werden. Für die Zuordnung der Ausgaben zu den Kategorien waren die Ressorts verantwortlich. Gemäß Aufstellungsroundschreiben 2015/2016 konnte das MdF die Zuordnung einzelner Beträge im Rahmen der Haushaltsverhandlungen thematisieren.

Das MdF gab folgende vier Kategorien vor:

Kategorie 1 (höchster Bindungsgrad)

- Absoluter Betrag der Ausgaben, die dem Grunde und der Höhe nach durch Gesetz (EU-, Bundes- oder Landesgesetz), rechtskräftigen Vertrag, bestandskräftigen Zuwendungsbescheid, in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen o. Ä. rechtlich gebunden sind, jeweils auf der Basis des Rechtsstandes zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung.
- 100 % durchlaufende Mittel (Einnahmen von Dritten = Ausgaben), die für den Landeshaushalt ohne Kofinanzierungsverpflichtung bereitgestellt werden.
- Absoluter Betrag der sonstigen Drittmittel (insbesondere des Bundes und der EU).
- Mittel zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs.

<sup>60</sup> Rundschreiben zur Erstellung der Voranschläge für den Haushaltsplan der Jahre 2015/2016 und der Unterlagen für die Finanzplanung 2014 bis 2018 (Aufstellungsroundschreiben 2015/2016 – AR 2015/2016) vom 31. Januar 2014.

### Kategorie 2

- Absoluter Betrag der Ausgaben, die dem Grunde nach gebunden sind (im Einzelnen wie Kategorie 1, ohne durchlaufende Mittel, jedoch der Höhe nach noch nicht feststehend oder ohne gesetzliche Änderung veränderbar).

### Kategorie 3

- Landesmittel zur Kofinanzierung, soweit sie nicht in Kategorie 1 oder 2 als rechtlich gebunden erfasst sind.

### Kategorie 4 (schwächster Bindungsgrad)

- Absoluter Betrag der reinen Landesmittel, soweit nicht rechtlich gebunden (Kategorie 1 oder 2) oder zur Finanzierung von Drittmitteln (Kategorie 3) benötigt.

Die Kategorisierung der Ausgaben dient vornehmlich der Ermittlung der Eckwerte im Rahmen der Haushaltsaufstellung<sup>61</sup>. Mit ihr sollen feststehende und gestaltbare Ausgaben voneinander abgegrenzt und ihrer konkreten Höhe nach berechnet werden.

Die vier Kategorien unterscheiden sich durch den Grad der jeweiligen Rechtsbindung. Vereinfacht gilt: Je stärker die rechtliche Bindung, desto eingeschränkter sind die Möglichkeiten, durch einfache Ansatzkürzungen im Haushaltsplan Ausgaben einzusparen. Für diese Ansätze müssten vornehmlich Gesetze oder Verträge geändert werden, sodass sie grundsätzlich weniger Einsparpotenzial bieten als Ausgaben, die rechtlich weniger stark gebunden sind.

## 6.3 Kategorisierung in HAVWeb

Für die Haushaltsaufstellung ist im Land Brandenburg die Haushaltsdatenbank „HAVWeb BBG“ verbindlich zu nutzen.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Eine detaillierte Beschreibung zum Verfahren zur Aufstellung der Haushalte für 2015/2016 ergibt sich aus Anlage 3 zum Protokoll der Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen vom 8. Mai 2014 (P-AHF 5/61-1).

<sup>62</sup> Vgl. Tz. B.3 Haushaltsaufstellungsverfahren der Anlage 2 zur IT-Standardisierungsrichtlinie IT-Standards Land Brandenburg in der Version de.bb 5.1.0, Runderlass der Landesregierung Az. 1793/04 vom 15. Juni 2004 – Fortschreibung durch Beschluss des RIO-Ausschusses.

Auch die Anmeldungen für die Voranschläge des Haushaltsplans 2015 und 2016 waren gemäß Aufstellungsroundschreiben 2015/2016 im HAVWeb BBG zu erstellen.<sup>63</sup> Grundsätzlich sind alle Titel der HGr. 5 bis 8 in HAVWeb zu kategorisieren. Das Verfahren verlief wie folgt:

- Bereits bestehende Titel samt der zugehörigen Kategorie(n) wurden aus der letzten mittelfristigen Finanzplanung übernommen (sog. „Überrollen der Kategorien“). Eine erneute Kategorisierung der Titel war nicht erforderlich. Die überrollten Kategorien konnten in HAVWeb aber geändert werden.
- Nur neue oder im Ansatz veränderte Titel musste das Ressort für die Haushaltsjahre 2015/2016 und jedes Jahr der mittelfristigen Finanzplanung (2016 bis 2020) erstmals oder ergänzend einer Kategorie zuordnen. Der Titel musste in seiner Gesamtsumme vollständig kategorisiert sein. Der gesamte Ansatz eines Titels konnte einer Kategorie oder einzelne Teilbeträge des Ansatzes verschiedenen Kategorien zugeordnet werden. Hierfür standen in einem Auswahlmenü in HAVWeb die Kategorien 1 bis 4 zur Verfügung.
- Im Auswahlmenü war die Kategorie 3 in der Auswahlmaske standardmäßig „vorgeblendet“ und der Gesamtansatz für jedes Jahr hinterlegt. Durch Bestätigung des Standardauswahlfeldes „Kategorie 3“ oder Auswahl einer anderen Kategorie und dem Speichern ordnete HAVWeb den gesamten Titel vollständig für die Jahre der Finanzplanung der ausgewählten Kategorie zu.

Der Landesrechnungshof merkt hierzu an:

Durch das „Überrollen“ der Kategorien bestand seitens der Ressorts systembedingt keine Notwendigkeit, diese in späteren Haushaltsjahren zu überprüfen und ggf. an einen veränderten Bindungsgrad anzupassen.

In HAVWeb konnte neben der Kategorie die rechtliche Bindung (Rechtsbindungsmerkmal) für einen Titel erfasst werden. Auch hier ist Grundlage das jeweilige Aufstellungsroundschreiben. Obgleich die bisher in Einsatz befindliche HAVWeb-Version hier

<sup>63</sup> Vgl. Tz. 1.4 Planungsverfahren HAVWeb des AR 2015/2016.

kein Pflichtfeld enthielt, entband dies die Ressorts nicht von der Pflicht der Erfassung gemäß Aufstellungs-rundschreiben.

Folgende Rechtsbindungsmerkmale konnten einem Titel zugeordnet werden:

- EU-Gesetz,
- Bundesgesetz oder
- Landesgesetz.

Darüber hinaus waren

- Verträge (nach dem Vertragspartner EU, Bund, Land),
- sonstige Verträge,
- sonstige rechtliche Verpflichtungen,
- Mittel zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs,
- durchlaufende Posten sowie
- Zuschüsse an Landesbetriebe nach § 26 LHO

als (Rechts-)Bindungsmerkmale in HAVWeb hinterlegt.

Die Kategorie und das jeweilige Rechtsbindungsmerkmal der Ausgabe waren in HAVWeb nicht miteinander verknüpft. Dadurch konnten Kategorie und Rechtsbindungsmerkmal systemisch auch nicht miteinander korrespondieren.

Ein Titel konnte und musste ggf. in Teilansätzen (je nach Rechtsbindung) unterschiedlichen Kategorien zugeordnet werden. Gleichwohl konnte für einen Titel insgesamt nur eine rechtliche Bindung ausgewählt werden.

Die Zuordnung eines Rechtsbindungsmerkmals sollte nach Aussage des MdF in analoger Anwendung der Nr. 2 der VV zur Haushaltssystematik des Landes Brandenburg<sup>64</sup> nach dem Schwerpunkt erfolgen. Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MdF beabsichtigt, diesen Zuordnungsansatz im kommenden Aufstellungs-rundschreiben ausdrücklich vorzugeben.

Derzeit wird nach Ausführung des MdF eine neue HAVWeb-Version getestet, die frühestens zum Haushaltsaufstellungsverfahren 2019/2020 zum Einsatz kommen soll. Der Landesrechnungshof begrüßt, dass in der neuen Version die

<sup>64</sup> Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Brandenburg vom 24. November 2013 (ABl./14, [Nr. 04], S.99).

Erfassung des Rechtsbindungsmerkmals verpflichtend werden und damit HAVWeb den Aufstellungsprozess noch besser unterstützen soll.

Das Rechtsbindungsmerkmal ist jedoch nicht deckungsgleich mit den zu den einzelnen Kategorien hinterlegten Definitionen im Haushaltsaufstellungsroundschreiben. Die rechtliche Bindung in HAVWeb nimmt andere bzw. weitere Untergliederungen vor. Schwer nachzuvollziehen bleibt aus Sicht des Landesrechnungshofes, dass zwischen der Auswahl der Kategorien und der rechtlichen Bindung keine direkte systemische Verknüpfung besteht. Grundsätzlich sollten beide Merkmale miteinander verbunden sein, da sie sich gegenseitig bedingen. Die rechtliche Bindung begründet erst die Kategorie.

Auch die technische Vorgabe, für den Gesamtansatz eines Titels nur ein einziges Rechtsbindungsmerkmal hinterlegen zu können, führt aus Sicht des Landesrechnungshofes zu Unschärfen und ist sehr pauschal. Hierzu vertritt das MdF die Auffassung, dass die Unterteilung des Rechtsbindungsmerkmals, das viel detailliertere Festlegungen ermöglicht, entbehrlich sei. Es bestünde ein zusätzlicher Erfassungsaufwand ohne erkennbaren zusätzlichen Nutzen. Die Unterscheidung in Kategorien innerhalb eines Titels erscheint aber aus Sicht des Landesrechnungshofes nur dann sinnvoll, wenn auch das dazugehörige Rechtsbindungsmerkmal, das die Kategorie begründet, differenziert ist.

## 6.4 Umgang des MdF mit den Kategorien

Der Landesrechnungshof prüfte anhand ausgewählter Titel die einheitliche Handhabung der Kategorien. Gegenstand der Betrachtung waren die Ansätze und die Ist-Ausgaben insbesondere für das Haushaltsjahr 2015. Zur Stichprobe gehörten vor allem Titel der HGr. 6 sowie Titel bzw. Titelgruppen mit Landesanteilen zur Kofinanzierung insbesondere von EU-Förderprogrammen für die Förderperiode 2014 bis 2020. Darüber hinaus bezog der Landesrechnungshof rd. 300 Titel der Verwaltungsausgaben in HGr. 5 ein, da sie aufgrund weitestgehend gleicher Tatbestände eine einheitliche Kategorisierung vermuten ließen.

Die Auswertung der Stichprobe lässt aus Sicht des Landesrechnungshofes die Annahme zu, dass die Kategorisierung durch die Ressorts nicht nach einheitlichen Gesichtspunkten erfolgte. Bei einigen der geprüften Titel genügte sowohl dem Ressort als auch dem MdF bereits das Vorliegen eines Operationellen Programms oder ein Gesetzesvorhaben, um Ausgaben vollständig der Kategorie 1 zuzuordnen. Bei der Prüfung anderer Haushaltsansätze hingegen war erst eine konkrete Bewilligung Voraussetzung für eine Zuordnung zur Kategorie 1.

Auch bei den geprüften Titeln der HGr. 5 wurde die Vermutung des Landesrechnungshofes bestärkt, dass innerhalb der Landesverwaltung die Maßstäbe zur Kategorisierung nicht einheitlich angewendet wurden: Trotz überwiegend gleicher Verwendungszwecke wurden korrespondierende Titel im direkten Vergleich aller Einzelpläne von den Ressorts unterschiedlich kategorisiert. Die Zuordnung zur Kategorie 1 war vorherrschend. Insgesamt lag der Anteil der Kategorie 1 bei den geprüften Titeln über 70 %, wobei die Spannweite der Zuordnung von 22,6 % bis 100 % reichte.

Der Landesrechnungshof bezweifelt aufgrund dieser Indizien, dass die Kategorisierung einheitlichen Gesichtspunkten entsprach und empfiehlt dem MdF, ressortübergreifend auf eine einheitliche Anwendung der Maßstäbe zur Kategorisierung hinzuwirken.

## 6.5 Fazit

Aus Sicht des Landesrechnungshofes lässt sich das Aufstellungs-rundschreiben 2015/2016 hinsichtlich der Kategorisierung unterschiedlich auslegen und eröffnet damit Interpretationsspielräume. Eine einheitliche Handhabung der einzelnen Kategorien innerhalb der Landesverwaltung wäre wünschenswert. Das MdF sollte Möglichkeiten prüfen, ob durch präzisere Vorgaben zukünftig noch belastbarere Aussagen hinsichtlich feststehender und gestaltbarer Ausgaben gemacht werden können als bisher. Hierfür kommen u. a. weitere Erläuterungen in künftigen Haushaltsaufstellungs-rundschreiben oder technische Unterstützungen in HAVWeb mit dem Ziel, die Kategorien und Rechtsbindungsmerkmale zu verknüpfen, in Betracht.

Der Landesrechnungshof verweist auch wegen der vom MdF erklärten Bewährtheit des Systems darauf, dass eine solche Differenzierung für Zeiten knapperer Haushaltsmittel und vor allem angesichts der ab 2020 geltenden Schuldenbremse zunehmend an Bedeutung gewinnen wird.

## 7 Finanzierungssaldo, Zinsausgaben, Schuldenstand

**Der Finanzierungssaldo für das Haushaltsjahr 2016 betrug 480,8 Mio. Euro. Die Ausgaben für Zinsen fielen im Vergleich zum Vorjahr nochmals um 30 Mio. Euro auf 333 Mio. Euro. Die Verschuldung des Landes beim nicht-öffentlichen Bereich<sup>65</sup> seiner Kern- und Extrahaushalte liegt nach wie vor deutlich über dem Durchschnitt der ost-deutschen Flächenländer.**

Das Haushaltsjahr 2016 schloss mit einem Haushaltsüberschuss von 359,2 Mio. Euro ab (2015: 204,2 Mio. Euro). Den Haushaltsüberschuss führte das Land nahezu hälftig der Allgemeinen Rücklage zu (179,2 Mio. Euro), die auf 1.327,5 Mio. Euro anwuchs. In Höhe von 180 Mio. Euro setzte die Landesregierung den Überschuss zur Schuldentilgung ein. Der positive Finanzierungssaldo<sup>66</sup> erhöhte sich auf 480,8 Mio. Euro (2015: 302,5 Mio. Euro). Das Land leistete 2016 Zinsausgaben von 333,1 Mio. Euro (2015: 362,9 Mio. Euro).

<sup>65</sup> In den vorigen Jahresberichten bezog sich der Schuldenstand ausschließlich auf die Kreditmarktschulden. Die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich umfassen über die Kreditmarktschulden hinaus auch Kassenkredite.

<sup>66</sup> Der Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben.

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

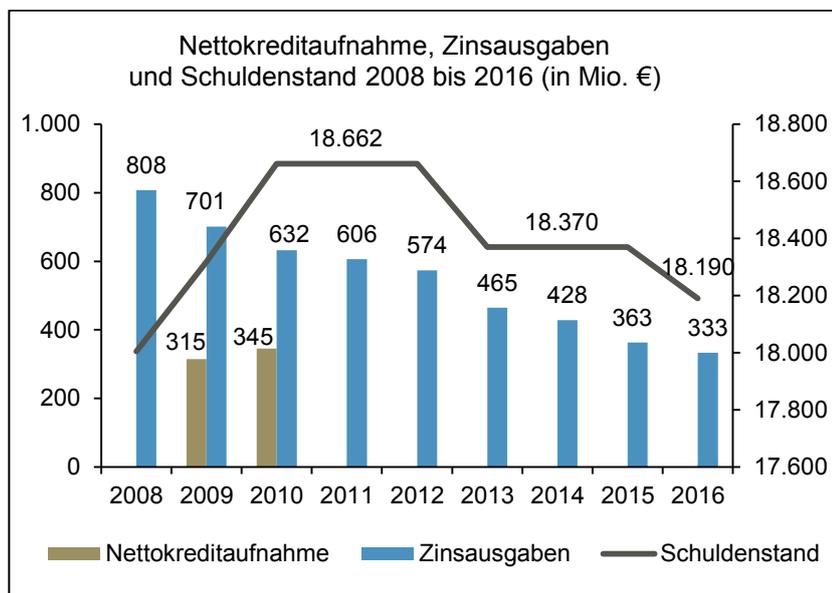


Abbildung 14: Nettokreditaufnahme, Zinsausgaben und Schuldenstand 2008 bis 2016

Quelle: 2008 bis 2016: Ist lt. Kassenabschluss

Seit 2008 sanken die Zinsausgaben um 58,8 %. Derzeit ist aufgrund der Geldpolitik der EZB nicht mit einem signifikanten Zinsanstieg zu rechnen. Gleichwohl bedeutet ein stetiger Abbau von Altschulden eine gute Absicherung gegen höhere Zinsausgaben in der Zukunft. Daher begrüßt der Landesrechnungshof den eingeschlagenen Weg der Landesregierung, den Haushaltsüberschuss zumindest teilweise zur Schuldentilgung einzusetzen.

Um die Dimension der derzeitigen Altschulden zu verdeutlichen:

- Bei einer Beibehaltung einer jährlichen Tilgung von 180 Mio. Euro würde der Abbau dieser Altschulden des Landes Brandenburg rd. 100 Jahre dauern.
- Steigt das allgemeine Zinsniveau nur um einen Prozentpunkt an, so bedeutet das – in Abhängigkeit von den jeweiligen Kreditlaufzeiten – auf mittlere Sicht höhere Zinsausgaben von rd. 180 Mio. Euro im Jahr.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung des jährlichen Finanzierungssaldos in den Jahren 2010 bis 2016:

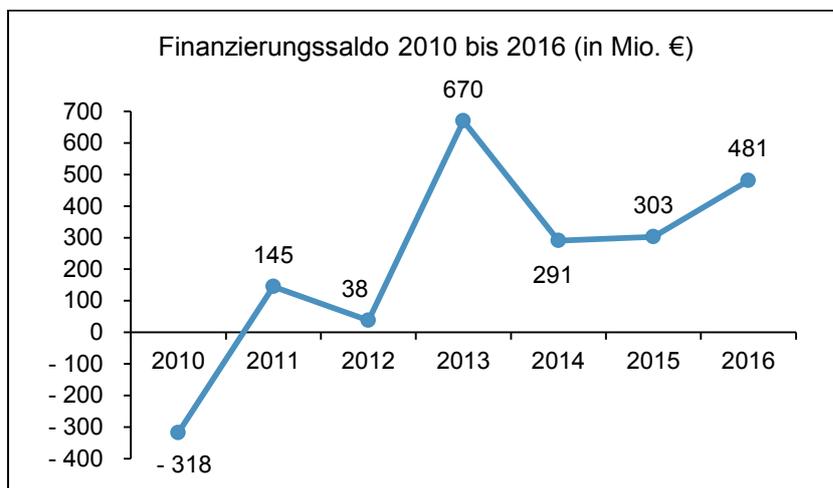


Abbildung 15: Finanzierungssaldo 2010 bis 2016  
Quelle: 2010 bis 2016: Ist lt. Kassenabschluss

Seit 2011 weist das Land zum Abschluss des jeweiligen Haushaltsjahres einen positiven Finanzierungssaldo aus. In diesem Zeitraum war eine Nettokreditaufnahme nicht erforderlich.

Die Verschuldung des Landes Brandenburg beim nicht-öffentlichen Bereich (Kern- und Extrahaushalte, ohne Kommunen) je Einwohner liegt unverändert über dem Durchschnitt der neuen Länder (ohne Berlin), wie das folgende Diagramm<sup>67</sup> zeigt:

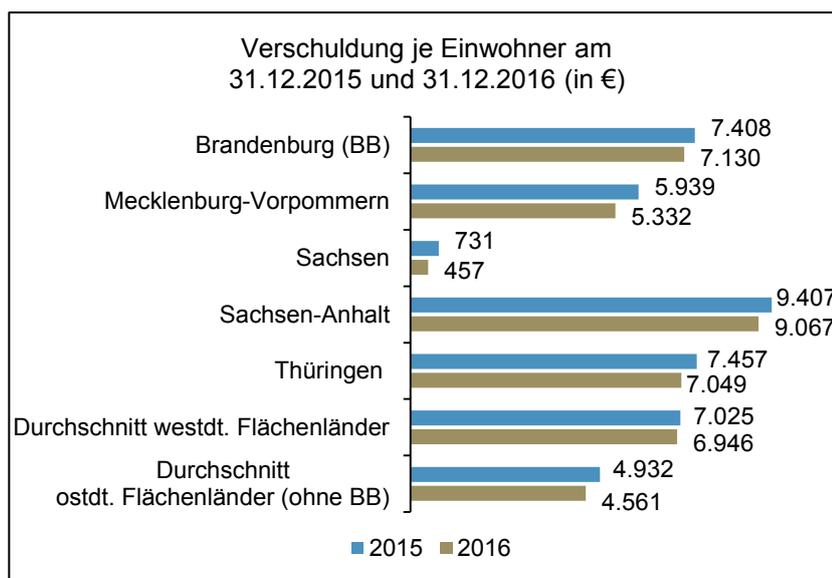


Abbildung 16: Verschuldung je Einwohner 2015 und 2016

Quelle: 2015: Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts (Kern- und Extrahaushalte), Fachserie 14, Reihe 2, 1. - 4. Vierteljahr 2015; 2016: Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts (Kern- und Extrahaushalte), Fachserie 14, Reihe 5.2, jeweils Stand zum 31.12. und (Bevölkerung: Stand zum 30.06.2015), eigene Berechnungen

Zum 31. Dezember 2016 betrug der Schuldenstand des Landes Brandenburg je Einwohner 7.130 Euro. Im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer lastete auf jedem Einwohner Brandenburgs eine um 184 Euro höhere Schuldenlast. Verglichen mit der durchschnittlichen Pro-Kopf-Verschuldung der ostdeutschen Flächenländer (ohne Brandenburg) lag sie mit 2.569 Euro deutlich über dem ostdeutschen

<sup>67</sup> Der nachfolgend dargestellte Schuldenstand entspricht der tatsächlichen Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich zum Stichtag 31. Dezember der Kern- und Extrahaushalte. In den vorigen Jahresberichten bezog sich der Schuldenstand ausschließlich auf die Kreditmarktschulden. Die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich umfassen darüber hinaus auch Kassenkredite. Der bisherige Begriff der Kreditmarktschulden wird in der herangezogenen Quelle „Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts“, Fachserie 14, Reihe 5.2 nicht mehr verwendet.

Durchschnitt. Diese hohe Überschreitung liegt im Wesentlichen an der niedrigen sächsischen Verschuldung.

## 8 Strukturelles Defizit, Schuldenbremse

**Das strukturelle Defizit hat sich 2016 zwar erneut um 150 Mio. Euro verringert. Ab 2020 gilt jedoch ausnahmslos ein striktes Neuverschuldungsverbot. Der Landesrechnungshof sieht deshalb mit Sorge, dass sich die strukturellen Ausgaben nochmals um 394,4 Mio. Euro erhöht haben.**

**Nur drei Bundesländer haben die verfassungsrechtlich eingeräumte Möglichkeit, die Schuldenbremse in Landesrecht umzusetzen und sich dadurch Gestaltungsspielräume auf landesrechtlicher Ebene zu schaffen, bislang ungenutzt gelassen. Brandenburg ist eines von ihnen.**

### 8.1 Strukturelles Defizit

Zur Beurteilung der Haushaltslage 2016 ermittelte der Landesrechnungshof in Anlehnung an das Vorgehen des Stabilitätsrats<sup>68</sup> das strukturelle Defizit des Landeshaushalts. Diese Größe ergibt sich, indem der strukturelle Saldo um die Einnahmen aus den SoBEZ des Korbs I des Solidarpakts II bereinigt wird. Das strukturelle Defizit lässt Rückschlüsse auf den finanziellen Umfang der Konsolidierungsmaßnahmen zu, um ab 2020 dauerhaft auf eine Nettokreditaufnahme verzichten zu können.

Für 2016 ergibt sich im Vergleich zu 2015 folgende Situation zum strukturellen Defizit:

<sup>68</sup> Der Landesrechnungshof verzichtete auf die Ermittlung einer Konjunkturkomponente und die Periodenabgrenzungen, wie sie der Stabilitätsrat für den Länderfinanzausgleich vornimmt.

Arten	2015	2016
	Werte in Mio. €	
<b>Gesamteinnahmen</b>	11.003,2	<b>11.469,7</b>
abzüglich Einnahmen aus		
- Krediten am Kapitalmarkt	0	0
- Entnahmen aus Rücklagen und Haushaltstechnischen Verrechnungen	239,2	272,2
- finanziellen Transaktionen	65,2	64,2
<b>Strukturelle Einnahmen<sup>69</sup></b>	10.698,8	<b>11.133,3</b>
<b>Gesamtausgaben</b>	11.003,2	<b>11.469,7</b>
abzüglich Ausgaben für		
- Zuführungen an Rücklagen und Haushaltstechnische Verrechnungen	541,7	573,0
- Tilgungen	0	180,0
- Erwerb von Beteiligungen	146,9	62,1
- Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	7,8	7,2
- Darlehensvergaben	86,1	32,3
<b>Strukturelle Ausgaben<sup>70</sup></b>	10.220,7	<b>10.615,1</b>
<b>Struktureller Saldo<sup>71</sup></b>	478,1	<b>518,2</b>
abzüglich SoBEZ (Solidarpakt II)	725,2	615,3
<b>Strukturelles Defizit<sup>72</sup></b>	- 247,1	<b>- 97,1</b>

Tabelle 16: Strukturelles Defizit 2015 und 2016

Quelle: 2015 bis 2016: Ist lt. Kassenabschluss, Abweichungen durch Rundung

Die Gegenüberstellung der Jahre 2015 und 2016 zeigt, dass sich das strukturelle Defizit um weitere 150 Mio. Euro verringert hat. Kritisch bleibt jedoch, dass die strukturellen Ausgaben nochmals um 394,4 Mio. Euro zugelegt haben. Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die um 434,5 Mio. Euro gestiegenen strukturellen Einnahmen genutzt werden müssen, um den Landeshaushalt für die Zukunft nachhaltig zu entlasten. Angesichts der ab 2020 geltenden

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> Die strukturellen Ausgaben ergeben sich aus den Gesamtausgaben abzüglich der Ausgaben für Zuführungen an Rücklagen und Haushaltstechnische Verrechnungen, den Tilgungen, dem Erwerb von Beteiligungen, der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen und den Darlehensvergaben.

<sup>71</sup> Der strukturelle Saldo ergibt sich aus den strukturellen Einnahmen abzüglich der strukturellen Ausgaben.

<sup>72</sup> Das strukturelle Defizit ergibt sich aus dem strukturellen Saldo abzüglich der SoBEZ (Solidarpakt II).

Schuldenbremse wiederholt der Landesrechnungshof seine Warnung, höhere Einnahmen weitestgehend zur Schaffung neuer und langfristiger finanzieller Verpflichtungen zu verwenden, die den Haushalt nachhaltig belasten. Vielmehr sollte zur langfristigen Haushaltskonsolidierung der Begrenzung des Ausgabenwachstums wieder eine höhere Priorität beigemessen werden.

Das gilt auch für Ausgaben, die hinsichtlich ihrer Rechtsbindung der Kategorie 1 oder 2 zugeordnet wurden. Da hierfür Landesgesetze oder Verträge geändert werden müssen, bedarf dies eines zeitlichen Vorlaufs.

## 8.2 Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht

Der Landesrechnungshof hatte bereits in seinen Jahresberichten 2015 sowie 2016 für die Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht plädiert. Der Minister der Finanzen hat das dazu angekündigte Gesetzgebungsverfahren bisher nicht eingeleitet. Angesichts der möglichen Tragweite des Verzichts einer landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse für den Landeshaushalt bekräftigt der Landesrechnungshof an dieser Stelle erneut sein bisheriges Vorbringen. Steigende Konsumausgaben und das stetig kleiner werdende Zeitfenster für eine Umsetzung sollten für die Landesregierung Anlass genug sein, spätestens im Jahr 2018 ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren auf den Weg zu bringen.

Ohne eine verfassungsrechtlich nach Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz (GG) mögliche landesrechtliche Regelung greift ab 2020 das strikte Verbot der Neuverschuldung und dem Land stehen keinerlei Spielräume zur Verfügung.

Die Mehrheit der Bundesländer – mit Ausnahme von Berlin, dem Saarland und Brandenburg – hat die verfassungsrechtlich eingeräumte Chance, sich durch eigene landesrechtliche Regelungen finanzpolitische Handlungs- und Gestaltungsfreiräume für die Zeiten eines grundgesetzlich wirkenden Neuverschuldungsverbots zu schaffen, bereits genutzt. Sie können dadurch auch in konjunkturell schwachen Zeiten bzw. in Notsituationen, die sich generell einer staatlichen Kontrolle

entziehen, flexibler agieren und ggf. von geschaffenen Ausnahmetatbeständen Gebrauch machen.

Dem Stabilitätsrat obliegt ab 2020 die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG durch Bund und Länder. Die Überwachung orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten aufgrund des Vertrags über die Arbeitsweise der EU zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Die genaue Ausgestaltung der Kriterien muss der Stabilitätsrat noch entwickeln. Vor diesem Hintergrund beabsichtigt das MdF, weitere Überlegungen zu einer landesrechtlichen Umsetzung, einschließlich ggf. einer Änderung der Landesverfassung, auszusetzen, bis diese Kriterien – möglichst bis Ende 2017 – vorliegen.

## 9 Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 2020

**Durch die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 2020 werden die zu diesem Zeitpunkt wegfallenden SoBEZ zwar ausgeglichen, finanzielle Spielräume im Landeshaushalt sind jedoch weiterhin nicht zu erwarten. Eine Haushaltskonsolidierung bleibt unverändert notwendig.**

Am 1. Juni 2017 beschloss der Deutsche Bundestag u. a. zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs mehrere Grundgesetzänderungen<sup>73</sup> und zugleich die einfachgesetzliche Umsetzung<sup>74</sup> der Neuordnung.

Die Neuregelungen waren erforderlich geworden, da sowohl das Maßstäbengesetz<sup>75</sup> als auch das Finanzausgleichsgesetz mit Ablauf des 31. Dezember 2019 außer Kraft treten. Die künftigen Regelungen basieren auf Eckpunkten, die die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern mit Beschluss vom 14. Oktober 2016 vereinbart hatten.

Ab 2020 ergeben sich für den bundesstaatlichen Finanzausgleich mit der Neuordnung vor allem folgende Änderungen:

- Der sog. Umsatzsteuervorwegausgleich sowie der direkte Ausgleich der Finanzkraft zwischen den Ländern, der bisherige Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, werden abgeschafft. Damit entfallen künftig direkte Zahlungsverpflichtungen aus den Länderhaushalten der Geberländer an die Nehmerländer.
- Stattdessen wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl verteilt, allerdings werden künftig Zu- und Abschläge entsprechend der jeweiligen Finanzkraft der

<sup>73</sup> Siehe Drs. des Bundesrates 430/17. Zwischenzeitlich ist das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017 verkündet worden (BGBl. I S. 2347).

<sup>74</sup> Siehe Fußnote 57.

<sup>75</sup> Maßstäbengesetz vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1170) geändert worden ist.

Länder vorgenommen. Der Bund verzichtet hierfür auf Umsatzsteuerpunkte.

- Der Bund wird höhere allgemeine Bundesbedarfs-ergänzungszuweisungen sowie zusätzliche neue Ergänzungszuweisungen, u. a. für Länder mit besonders steuerschwachen Kommunen, gewähren.

Das MdF hat in seinem Ergebnisbericht vom 1. Juni 2017 an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen über die regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2017 auch die Auswirkungen der Neuregelungen zum Finanzausgleich für Brandenburg dargestellt. Danach ergeben sich für 2020 gegenüber den bisherigen Berechnungen Mehreinnahmen von 343,5 Mio. Euro. Dabei ist allerdings zunächst zu berücksichtigen, dass die bisherigen Berechnungen für 2020 den Wegfall der letztmalig in 2019 gewährten SoBEZ (Korb I) von 300 Mio. Euro berücksichtigten. Insoweit wird deren Wegfall mit den Neuregelungen quasi ausgeglichen.

Den Mehreinnahmen stehen allerdings die nach derzeitiger Rechtslage ab 2020 entfallenden Einnahmen aufgrund des Entflechtungsgesetzes gegenüber. Zudem weist das Jahr 2020 nach der bisherigen mittelfristigen Finanzplanung bereits eine Deckungslücke von 186,5 Mio. Euro<sup>76</sup> aus. Unter Berücksichtigung der Ausführungen des MdF in seinem Bericht verbleiben deshalb von den erwarteten Mehreinnahmen nur noch rd. 50 Mio. Euro. Davon wären aufgrund des kommunalen Finanzausgleichs noch 20 % in Abzug zu bringen.

Darüber hinaus sind für das Jahr 2020 noch nicht vollständig die Mehrausgaben berücksichtigt, die sich aus den Tarif- und Besoldungserhöhungen für die Jahre 2017 und 2018 ergeben.

Daraus wird deutlich, dass zwar die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs die wegfallenden SoBEZ ausgleicht, finanzielle Spielräume im Landeshaushalt jedoch nicht zu erwarten sind. Die Notwendigkeit einer Haushaltskonsolidierung bleibt damit nach wie vor bestehen.

<sup>76</sup> Summe aller Globalen Minderausgaben.

## 10 Personalhaushalt

**Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben stieg 2016 auf 29,1 % (2015: 28,7 %). Die Versorgungsausgaben erhöhten sich erneut. Sie umfassten 2016 bereits 7,7 % der Personalausgaben. Vor diesem Hintergrund sieht es der Landesrechnungshof kritisch, dass ab 2017 die Zuführungen zum Versorgungsfonds ausgesetzt sind. Dies gilt umso mehr, als anstelle der Zuführungen keine anderen Maßnahmen zur Entlastung künftiger Haushalte vorgesehen sind.**

### 10.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben setzen sich im Wesentlichen aus den Bezügen für die aktiven Beschäftigten sowie den Versorgungsleistungen zusammen. Haushaltssystematisch sind die Ausgaben für den Kernhaushalt des Landes Brandenburg der HGr. 4 zugeordnet. Sie beliefen sich 2016 auf 2.545,9 Mio. Euro.

Im Einzelnen gliederten sie sich 2016 wie folgt auf:

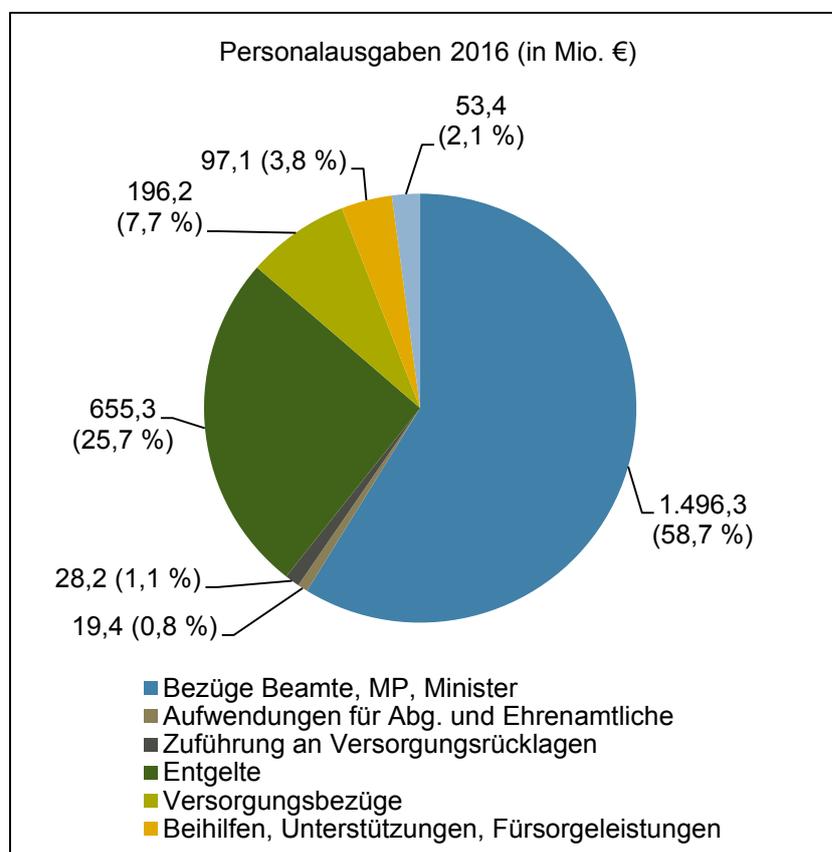


Abbildung 17: Personalausgaben 2016  
Quelle: 2016: Ist lt. Kassenabschluss

In der HGr. 4 sind allerdings nicht die Ausgaben für das Personal enthalten, das z. B. in Landesbetrieben oder an den Hochschulen tätig ist. Deren Haushalte werden auch über Zuweisungen und Zuschüsse aus der HGr. 6<sup>77</sup> finanziert. Um die Entwicklung der Personalausgaben des Landes insgesamt zu betrachten, müssen die Personalausgaben dieser Einrichtungen einbezogen werden.

<sup>77</sup> HGr. 6: Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen.

Die nachfolgende Übersicht gibt die Entwicklung der gesamten Personalausgaben des Landes wieder:

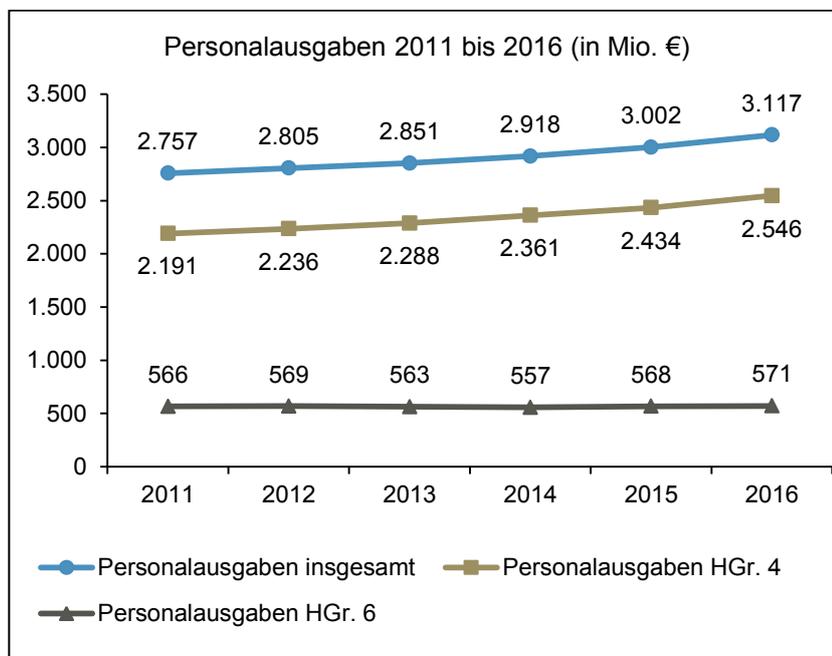


Abbildung 18: Personalausgaben 2011 bis 2016  
 Quelle: 2011 bis 2016: HGr. 4 – Ist lt. Kassenabschluss, Verlangerte Personalausgaben HGr. 6 – Ist lt. MdF vom 26. April 2017

Auch wegen der steigenden Versorgungsbezüge nahmen die Personalausgaben im Kernhaushalt des Landes (HGr. 4) 2016 gegenüber 2015 um 4,6 %, bzw. 111,9 Mio. Euro auf 2.545,9 Mio. Euro zu. Zugleich erhöhten sich die Personalausgaben der Landesbetriebe und Hochschulen gegenüber dem Vorjahr um 0,5 % auf 571,2 Mio. Euro.

Das Verhältnis der gesamten Personalausgaben zu den bereinigten Ausgaben des Landeshaushalts stellte sich seit 2011 folgendermaßen dar:

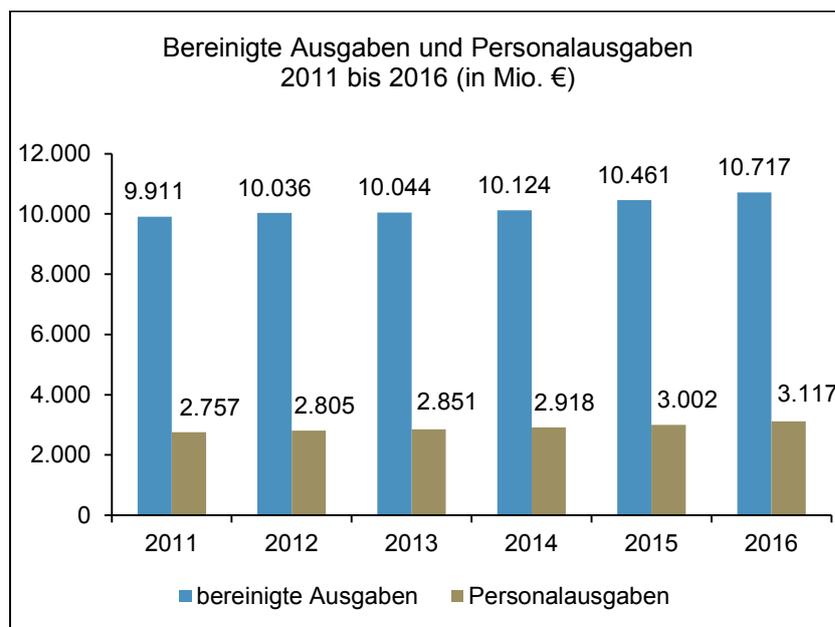


Abbildung 19: Bereinigte Ausgaben und Personalausgaben 2011 bis 2016  
Quelle: 2011 bis 2016: Ist lt. Kassenabschluss

Insgesamt stiegen die Personalausgaben von 2011 bis 2016 um 360 Mio. Euro bzw. 13,1 %. Im gleichen Zeitraum wuchsen die bereinigten Ausgaben von 9.911 Mio. Euro auf 10.716,7 Mio. Euro ein Anstieg von nur 8,1 %.

Daraus resultiert eine deutlich gestiegene Personalausgabenquote. Die Personalausgaben des Landes Brandenburg beliefen sich 2016 mittlerweile auf fast 30 % seiner (bereinigten) Ausgaben. Diese Mittel standen z. B. nicht mehr für Zuweisungen und Investitionen zur Verfügung.

Die nachfolgende Darstellung zeigt die Entwicklung der Personalausgabenquote seit 2011:

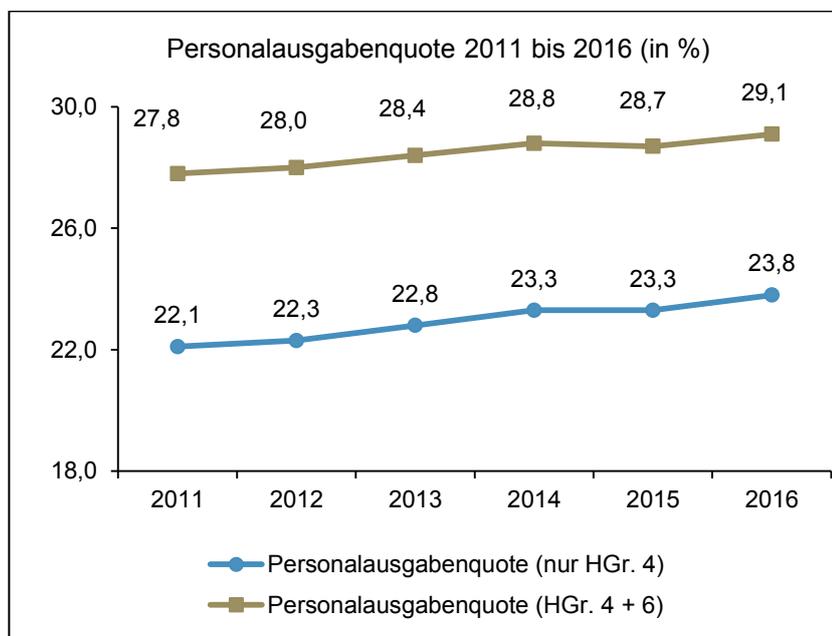


Abbildung 20: Personalausgabenquote 2011 bis 2016  
Quelle: 2011 bis 2016: Ist lt. Kassenabschluss

Insgesamt stiegen die Personalausgabenquoten im Jahr 2011 von 22,1 % (nur HGr. 4) bzw. 27,8 % (HGr. 4 und 6) auf 23,8 % (nur HGr. 4) bzw. 29,1 % (HGr. 4 und 6) im Jahr 2016. Dieser Anstieg ist auf Tarif- und Besoldungserhöhungen der vergangenen Jahre, insbesondere aber auf steigende Versorgungsausgaben zurückzuführen.

Der Tarifabschluss vom 17. Februar 2017 für die Jahre 2017 und 2018 sieht lineare Erhöhungen der Entgelte von 2,0 % bzw. mindestens 75 Euro zum 1. Januar 2017 und von weiteren 2,35 % zum 1. Januar 2018 vor.

Für die Beamten und Versorgungsempfänger sieht das Brandenburgische Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2017/2018<sup>78</sup> ab 1. Januar 2017 eine Besoldungs- und Versorgungsanpassung von 2,45 % und ab 1. Januar 2018 von 2,85 % vor.

<sup>78</sup> Artikel 1 des Gesetzes zur Anpassung der Besoldung und Versorgung und zur Änderung weiterer besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften 2017 im Land Brandenburg vom 10. Juli 2017 (GVBl. I/17, Nr. 14).

Die Erhöhung umfasst neben der zeit- und wirkungsgleichen Übernahme des Tarifergebnisses eine zusätzliche Erhöhung der Besoldung und Versorgung um jeweils weitere 0,5 Prozentpunkte. Zudem wurde der vorgesehene Mindesterhöhungsbetrag für Tarifbeschäftigte von monatlich 75 Euro im Jahr 2017 in eine weitere allgemeine lineare Erhöhung umgerechnet (0,15 Prozentpunkte). Für 2017 wird der sich so ergebende Prozentsatz von 2,65 um 0,2 Prozentpunkte wegen der – letztmaligen – Zuführung zur Versorgungsrücklage gemindert.

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs<sup>79</sup> verbleiben durch die Erhöhungen im Jahr 2017 bisher nicht gedeckte Mehrausgaben von 16,8 Mio. Euro und in 2018 von 43,7 Mio. Euro. Diese müssen im Rahmen des Haushaltsvollzugs durch Mehreinnahmen und/oder Minderausgaben bis zum Jahresende gedeckt werden. Sollte dies nicht ausreichen, wird auch eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage nicht ausgeschlossen.

## 10.2 Versorgungsleistungen

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

- beamtenrechtliche Versorgungsbezüge<sup>80</sup>,
- Ausgaben für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme des Beitrittsgebiets<sup>81</sup>,
- Versorgungszahlungen für ehemalige Mitglieder der Landesregierung,
- Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Rentenversicherung,
- Umlagen an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder.

Die Versorgungsleistungen entwickelten sich wie folgt:

<sup>79</sup> Drs. 6/6521.

<sup>80</sup> Diese Ausgaben (einschließlich Hinterbliebenenversorgung) sind in allen Einzelplänen im Titel 432 10 veranschlagt.

<sup>81</sup> Nach dem Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Sonder- und Zusatzversorgungssystemen des Beitrittsgebiets (Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz – AAÜG), das zuletzt durch Artikel 19 Absatz 9 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234) geändert worden ist, erstatten die neuen Länder Kosten an den Bund.

Versorgung	2013	2014	2015	2016
	Werte in Tsd. €			
<b>Einnahmen</b>				
Einzahlungen beurlaubter Beamter <sup>82</sup>	1.521,9	1.515,7	1.604,0	<b>2.005,8</b>
Erstattungen anderer Dienstherren <sup>83</sup>	22.009,2	26.239,8	24.467,7	<b>26.276,7</b>
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>23.531,1</b>	<b>27.755,5</b>	<b>26.071,7</b>	<b>28.282,5</b>
<b>Ausgaben</b>				
Kapitel 20 710:				
- Zuführungen an Versorgungsrücklagen <sup>84</sup>	11.100,3	17.879,7	17.774,1	<b>28.152,7</b>
- Versorgungsbezüge MP/Minister	727,1	939,2	1.285,2	<b>1.240,6</b>
- Beihilfen für Versorgungsempfänger	18.451,8	21.643,2	24.534,9	<b>29.863,4</b>
- Erstattungen an andere Dienstherren <sup>85</sup>	7.080,2	7.820,6	9.592,6	<b>5.831,6</b>
- Fürsorgeleistungen/Unterstützungen	197,3	164,7	299,7	<b>180,6</b>
- Erstattungen Sonder-/Zusatzversorgungssysteme	441.750,7	451.938,8	460.023,0	<b>475.320,2</b>
Summe Ausgaben 20 710	479.307,4	500.386,2	513.509,5	<b>540.589,1</b>
Versorgungsbezüge Beamte/Richter	125.410,9	148.283,1	171.209,2	<b>194.982,1</b>
Zuführung an Versorgungsfonds <sup>86</sup>	38.062,1	49.481,0	65.445,7	<b>84.821,3</b>
Aufwendungen für ehem. MdL und Hinterbliebene	1.462,3	1.765,4	2.297,3	<b>2.001,9</b>
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>644.242,7</b>	<b>699.915,7</b>	<b>752.461,7</b>	<b>822.394,4</b>

Tabelle 17: Versorgungsleistungen 2013 bis 2016  
Quelle: 2013 bis 2016: Ist lt. Kassenabschluss

<sup>82</sup> Versorgungszuschläge beurlaubter Beamter.

<sup>83</sup> Einnahmen aus der Beteiligung abgebender Dienstherren an den Versorgungsleistungen des Landes in den Fällen der Übernahme eines Beamten oder Richters vom Bund, den Ländern, von Gemeinden oder Sonstigen aufgrund des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrags.

<sup>84</sup> Aufgrund des Gesetzes über Versorgungsrücklagen im Land Brandenburg (Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetz – BbgVRG) vom 25. Juni 1999 (GVBl. I/99, S.249), das durch Gesetz über die Aufhebung des Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetzes vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I/16, Nr. 31) aufgehoben worden ist.

<sup>85</sup> Siehe Fußnote 83, dies sind entsprechende Ausgaben des Landes Brandenburg.

<sup>86</sup> Aufgrund des Gesetzes zur Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz – BbgVfG) vom 19. Dezember 2008 (GVBl. I/08, S. 361), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I/16, Nr. 31) geändert worden ist. Die Zuführungen sind in allen Einzelplänen im Titel 919 35 veranschlagt.

## 10.2.1 Versorgungsbezüge

2016 hat sich die Anzahl der Versorgungsempfänger gegenüber 2011 mehr als verdoppelt. Waren im Jahr 2011 noch für 4.348 Versorgungsempfänger Leistungen durch das Land zu erbringen, waren es 2016 bereits 8.857 Ruheständler und Hinterbliebene.

Die Ausgaben für die Versorgungsbezüge der Beamten und Richter (Ruhegehalt), einschließlich deren Hinterbliebenen (Witwen-/Witwer- und Waisengeld)<sup>87</sup>, stiegen parallel von 2011 bis 2016 von 89,9 Mio. Euro auf 195,0 Mio. Euro an:

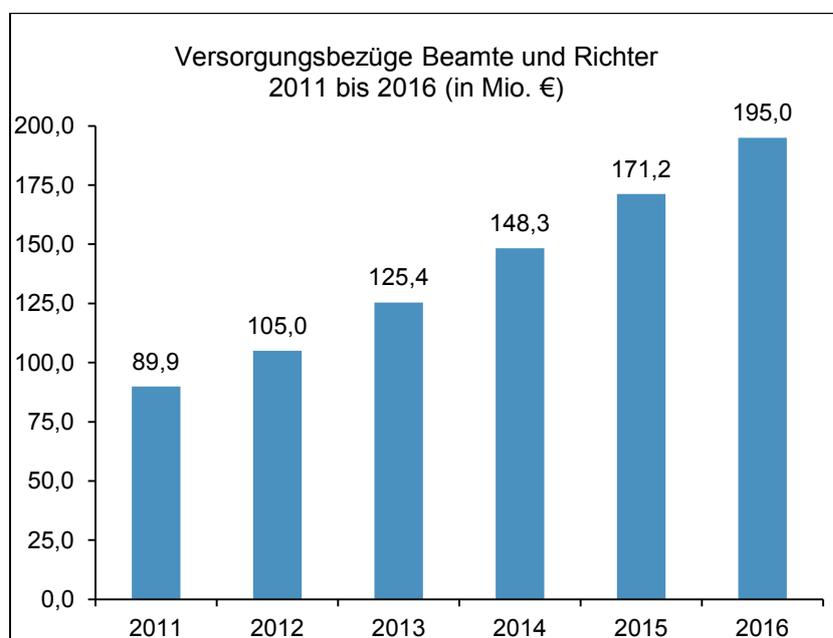


Abbildung 21: Versorgungsbezüge Beamte und Richter 2011 bis 2016  
Quelle: 2011 bis 2016: Ist lt. Kassenabschluss

Die Versorgungsleistungen werden den Landeshaushalt auch nach 2020 zunehmend belasten. Das versicherungsmathematische Gutachten<sup>88</sup> geht von einer maximalen Versorgungslast für den sog. Altbestand von 1.338 Mio. Euro

<sup>87</sup> Ohne Versorgungsbezüge für ehemalige Ministerpräsidenten, Minister und Versorgung für Abgeordnete einschließlich deren Hinterbliebene.

<sup>88</sup> Heubeck AG: Versicherungsmathematisches Gutachten zur Überprüfung der Zuführungssätze zum Versorgungsfonds des Landes Brandenburg vom 26. Februar 2016 – bisher nicht veröffentlicht.

im Jahr 2045 aus. Der Altbestand sind Beamte und Richter, die einen Anspruch auf Versorgung aus einem vor dem 1. Januar 2009 mit dem Land Brandenburg begründeten Dienstverhältnis haben.

Durch den stetigen Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger erhöhten sich parallel auch die Ausgaben für die Beihilfe der Versorgungsempfänger von 9,8 Mio. Euro im Jahr 2010 auf 29,9 Mio. Euro im Jahr 2016.

Von den am 31. Dezember 2016 vorhandenen 7.826 Ruhegehaltsempfängern waren 1.618 wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig in den Ruhestand versetzt worden (20,7 %). Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Versorgungsempfänger und die Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehalts:

	Voll- zugs- beamte	Schul- dienst	Richter	Übrige	Gesamt
<b>Versorgungs- empfänger gesamt</b>	3.623	3.047	226	1.961	<b>8.857</b>
- Ruhegehalt	3.102	2.806	183	1.735	7.826
- Witwen-/Witwergeld	448	194	31	190	863
- Waisengeld	73	47	12	36	168
<b>nachrichtlich: Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehalts</b>					
- Dienstunfähigkeit	481	780	23	334	1.618
- besondere Altersgrenze (60)	2.612	2		3	2.617
- Antragsaltersgrenze (60/62 bzw. 63)	5	1.426	31	303	1.765
- gesetzliche Altersgrenze (65)	4	597	129	1.021	1.751
- einstweiliger Ruhestand				40	40
- Ruhestand wegen Zeitablauf				8	8
- sonstige Gründe		1		26	27

Tabelle 18: Versorgungsempfänger und Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehalts 2016  
Quelle: Angaben der ZBB

## 10.2.2 Zuführungen an Sondervermögen

### 10.2.2.1 Versorgungsrücklagen

§ 15 des Brandenburgischen Besoldungsgesetzes (BbgBesG)<sup>89</sup> schreibt die Bildung von Versorgungsrücklagen aus der Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen um jeweils 0,2 % bis zum 31. Dezember 2017 vor. Mit dem Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetz<sup>90</sup> (BbgVRG) errichtete das Land das Sondervermögen unter dem Namen „Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg“. Ziel dieser Rücklage war es, die Finanzierung der Versorgungsleistungen der Beamten angesichts der demografischen Veränderungen und der steigenden Zahl von Versorgungsempfängern sicherzustellen. Nach § 7 Absatz 1 BbgVRG war das Sondervermögen nach Abschluss der Zuführung der Mittel ab 1. Januar 2018 zur Unterstützung der Versorgungszahlungen einzusetzen. Die Entnahme von Mitteln ist dabei durch das Gesetz zu regeln.

Bis zum 31. Dezember 2016 wurde im Sondervermögen ein Bestand von 214,0 Mio. Euro aufgebaut. Nach dem Doppelhaushalt 2017/2018 sollen im Jahr 2017 der Rücklage 29,7 Mio. Euro und im Jahr 2018 abschließend 1,6 Mio. Euro zugeführt werden. Der Bestand der Rücklage würde somit bis Anfang 2018 auf 243,7 Mio. Euro anwachsen.

Durch das Gesetz über die Aufhebung des Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften<sup>91</sup> werden die Versorgungsrücklagen im Land Brandenburg zum 31. Dezember 2017 aufgelöst. Die bis dahin im Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg“ angesammelten Vermögenswerte werden dem Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Brandenburg“ übertragen.

<sup>89</sup> Besoldungsgesetz für das Land Brandenburg (Brandenburgisches Besoldungsgesetz – BbgBesG) vom 20. November 2013 (GVBl. I/13, [Nr. 32], S. ber. GVBl. I/13 [Nr. 34]), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I/16, [Nr. 32]) geändert worden ist.

<sup>90</sup> Siehe Fußnote 84.

<sup>91</sup> Gesetz über die Aufhebung des Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I/16, [Nr. 31]).

Nach § 6 Absatz 4 des Brandenburgischen Versorgungsfondsgesetzes (BbgVfG)<sup>92</sup> sollen die dem Versorgungsfonds aus der Versorgungsrücklage übertragenen Vermögenswerte ab dem 1. Januar 2018 entsprechend den Fälligkeiten der Anlagen entnommen werden. Für 2018 sind im Haushalt entsprechende Einnahmen von 8,5 Mio. Euro veranschlagt. Für 2019 sind nach der mittelfristigen Finanzplanung Entnahmen von 11 Mio. Euro und 2020 von 8,6 Mio. Euro vorgesehen.

#### 10.2.2.2 Versorgungsfonds

Da die Versorgungsrücklage nicht zu einer nennenswerten Finanzierung der Versorgungsleistungen ausreichen würde, errichtete das Land mit dem BbgVfG ein Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Brandenburg“.

Im Jahre 2016 sind dem Versorgungsfonds 84,8 Mio. Euro zugeführt worden. Ende 2016 betrug der Gesamtwert des Versorgungsfonds 547,7 Mio. Euro<sup>93</sup>. Mit einer Rendite zum 31. Dezember 2016 von 2,02 % lag der Versorgungsfonds über den Finanzierungskosten einer vergleichbaren Anleihe des Landes Brandenburg (zum 31. Dezember 2016: 0,26 %) und war zumindest insoweit als wirtschaftlich anzusehen.

Mit dem Fonds sollten ursprünglich die Versorgungsaufwendungen der Beamten und Richter vollständig finanziert werden, deren Versorgungsansprüchen auf einem erstmals nach dem 31. Dezember 2008 begründeten Rechtsverhältnis beruhen. Die dafür notwendigen Zuführungen an den Versorgungsfonds wurden auf der Grundlage versicherungsmathematischer Berechnungen ermittelt.

Mit dem Gesetz über die Aufhebung des Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetzes<sup>94</sup> wurde die Absicht einer Vollfinanzierung von künftigen Versorgungsausgaben eines Teils der Beamten aufgegeben. Vorgesehen ist ab 2017 allenfalls noch eine Teilfinanzierung durch Zuführungen aus dem Landeshaushalt nach Maßgabe des jeweiligen Haushalts.

<sup>92</sup> Siehe Fußnote 86.

<sup>93</sup> Bericht des MdF über die Entwicklung des Versorgungsfonds des Landes Brandenburg für das Jahr 2016, S. 15.

<sup>94</sup> Siehe Fußnote 91.

Der Doppelhaushalt 2017/2018 sowie die mittelfristige Finanzplanung bis 2020 sehen keine Zuführungen vor.

Bisher waren dem Versorgungsfonds darüber hinaus Mittel zuzuführen, die dem Land Brandenburg für künftige Versorgungsaufwendungen seiner Beamten gezahlt wurden<sup>95</sup>. Diese Verpflichtung wurde ersatzlos gestrichen.

Die Landesregierung begründete die beabsichtigte Aussetzung der Zuführungen zum Versorgungsfonds seinerzeit u. a. mit den mit vertretbarem Risiko international nicht mehr erzielbaren Anlagerenditen. Der Landesrechnungshof hält dies für problematisch. Mit der Begründung geringerer Renditen hätten an sich die Zuführungen nicht ausgesetzt, sondern erhöht werden müssen. Stattdessen wird nun hinsichtlich der überproportional steigenden Versorgungsausgaben keinerlei Vorsorge mehr getroffen. Dies ist umso kritischer zu bewerten, als auch keine anderen Maßnahmen, die künftige Haushalte und damit nachfolgende Generationen entlasten können, beabsichtigt sind. Aus Sicht des Landesrechnungshofes käme hier insbesondere eine jährliche feste Schuldentilgung in Betracht, die hinsichtlich ihres Umfangs gesetzlich bestimmt und damit in die Entscheidung des Parlaments gestellt werden sollte. Bisher entscheidet regelmäßig allein die Landesregierung im Rahmen der Verwendung von Jahresüberschüssen über eine solche Tilgung.

### 10.2.3 Sonder- und Zusatzversorgungssysteme

Nach den Vorschriften des AAÜG<sup>96</sup> wurden u. a. das Sonderversorgungssystem ehemaliger Angehöriger der Deutschen Volkspolizei, der Organe der Feuerwehr sowie des Strafvollzugs und die Zusatzversorgungssysteme von Angehörigen bestimmter wissenschaftlicher und künstlerischer Berufe sowie bestimmter hauptamtlicher Mitarbeiter gesellschaftlicher Organisationen in die Rentenversicherung überführt. Die Versorgungsleistungen werden von der Deutschen Rentenversicherung Bund ausgezahlt. Der Bund erstattet die hierdurch entstehenden Aufwendungen. Der Bund seinerseits erhält von

<sup>95</sup> Zum Beispiel Versorgungszuschläge für beurlaubte Beamte, Einnahmen im Rahmen der Versorgungslastenteilung.

<sup>96</sup> Siehe Fußnote 81.

den neuen Ländern die Aufwendungen für das Sonderversorgungssystem einschließlich Verwaltungskosten, die das Bundesversicherungsamt geltend macht, vollständig ersetzt. Die entstehenden Aufwendungen für die Zusatzversorgungssysteme werden dem Bund von den neuen Ländern anteilig erstattet (ab 2008: 64 %, ab 2009: 62 %, ab 2010: 60 %).

Die Erstattungen entwickelten sich seit 2011 wie folgt:

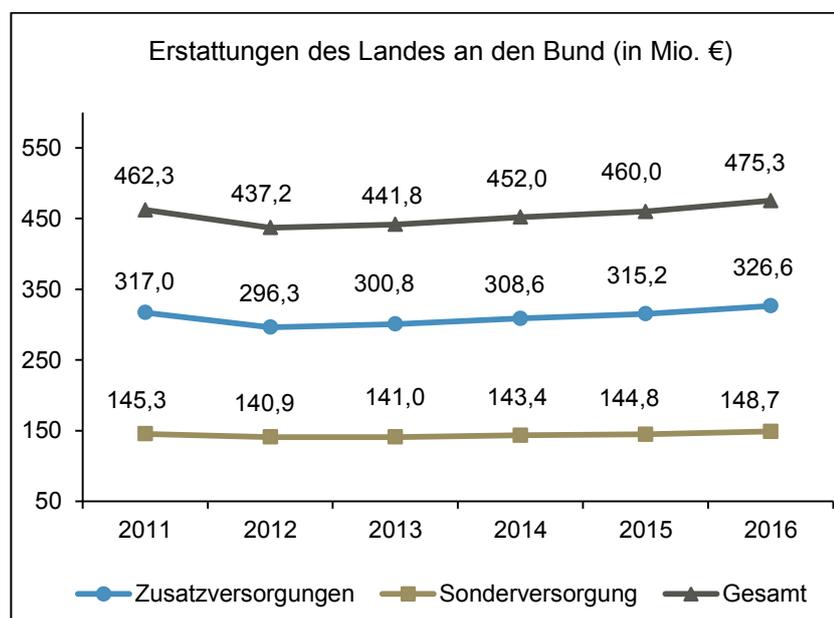


Abbildung 22: Erstattungen des Landes an den Bund zu Zusatz- und Sonderversorgungssystemen 2011 bis 2016  
Quelle: 2011 bis 2016: Ist lt. Kassenabschluss

## 10.3 Personalhaushalt und Personalbedarfsplanung

### 10.3.1 Personalhaushalt 2017/2018

In den Einzelplänen 02 bis 12 werden für das Haushaltsjahr 2017 insgesamt 48.593 Planstellen und Stellen ausgewiesen. Diese Planstellen und Stellen liegen den Personalausgaben 2017 zugrunde und werden in den Stellen- und Wirtschaftsplänen des Haushalts 2017 für folgende Aufgaben ausgewiesen:

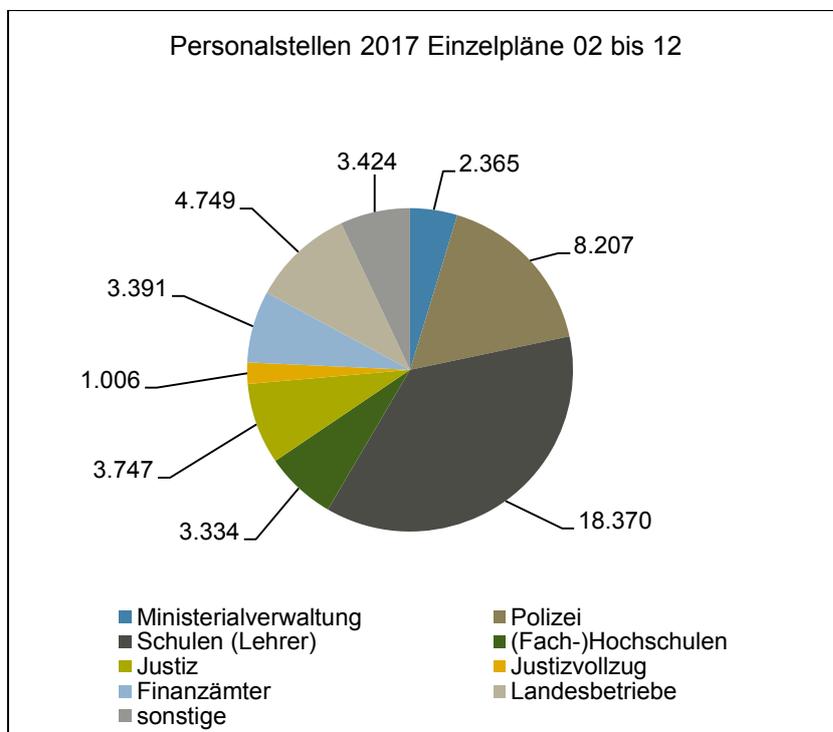


Abbildung 23: Personalstellen 2017 Einzelpläne 02 bis 12  
 Quelle: Ansatz lt. Haushalt 2017

Mit dem Haushalt 2018 werden die Planstellen und Stellen nochmals um 254 auf 48.847 Planstellen und Stellen in den Einzelplänen 02 bis 12 erhöht.

Seit 2012 hat sich die Stellenzahl in den Einzelplänen 02 bis 12 wie folgt entwickelt:

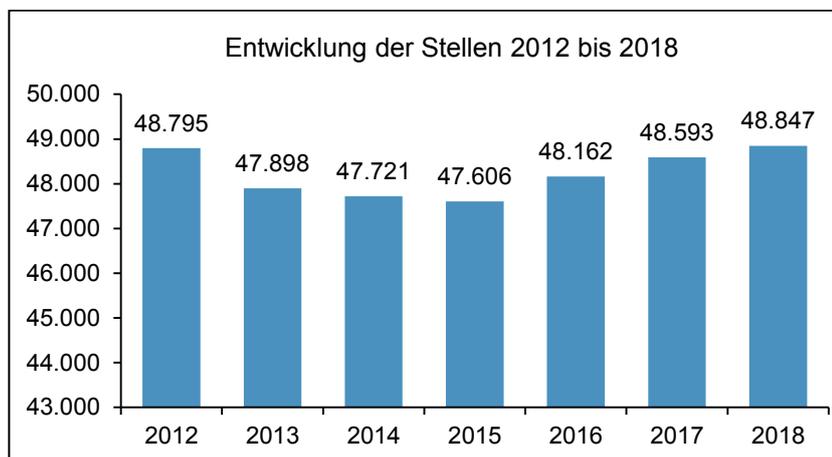


Abbildung 24: Entwicklung der Stellen 2012 bis 2018  
Quelle: Haushaltsgesetze 2012 bis 2017/2018 für die Einzelpläne 02 bis 12

### 10.3.2 Personalbedarfsplanung

Nach § 17 a LHO hat die Landesregierung eine Personalbedarfsplanung (PBP) unter Berücksichtigung von Einstellungskorridoren aufzustellen. Die PBP umfasst mindestens den Zeitraum der Finanzplanung und ist im Zusammenhang mit der Haushaltsaufstellung regelmäßig fortzuschreiben. Die aktuelle PBP vom 20. Juli 2016<sup>97</sup> legte die Landesregierung mit dem Entwurf zum Doppelhaushalt 2017/2018 vor.

Diese PBP bezieht sich auf das Jahr 2020 und sieht eine Zielzahl zum 31. Dezember 2020 von 42.910 Stellen vor. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass 3.273 Stellen für die Hochschulen in dieser Zielzahl erstmals nicht mehr enthalten sind, da diese nach 2018 nicht mehr zur PBP berücksichtigt werden. Bezieht man diese Stellen – auch im Vergleich zu vorigen Planungen – mit ein, ergibt sich eine „angestrebte“ Zahl von 46.183 Stellen.

Die PBP ist aufgabenbezogen nur für die durch Landesmittel finanzierten und ihr zugeordneten Planstellen, Stellen und Beschäftigungspositionen zu erstellen. In den Zielzahlen nicht

<sup>97</sup> Drs. 6/4812.

enthalten sind aus Drittmitteln finanzierte Stellen; sie werden nur nachrichtlich genannt. Deshalb liegen die Zielzahlen der PBP unter den in den Stellen- und Wirtschaftsplänen ausgewiesenen Planstellen und Stellen.

Als aus Drittmitteln finanzierte Stellen sollen laut PBP nur solche berücksichtigt und klassifiziert werden, bei denen direkt und eindeutig bestimmbare Zahlungen und Leistungen von Dritten für erbrachte Personalleistungen dem Landeshaushalt zufließen (z. B. Straßenbetriebsdienst für Bundesstraßen und Autobahnen).<sup>98</sup>

In den bisherigen PBP wurden die aus Drittmitteln finanzierten Stellen wie folgt ausgewiesen:

Ressort	Epl.	PBP 2014 <sup>99</sup>	PBP 2015 <sup>100</sup>	PBP 2018 <sup>101</sup>	PBP 2020
MIK	03	30	34	83	82
MdJEV	04	25	25	33	34
MBJS	05	0	0	0	2
MWFK	06	6	5	9	18
MASGF	07	0	0	29	30
MWE	08	9	5	9	9
MLUL	10	7	7	33	34
MIL	11	466	439	447	447
MdF	12	159	128	105	110
<b>Gesamt</b>		<b>702</b>	<b>643</b>	<b>748</b>	<b>766</b>

Tabelle 19: Drittmittel finanzierte Stellen in den PBP  
Quelle: PBP 2014, 2015, 2018, 2020

Die Zahl der aus Drittmitteln finanzierten Stellen hat seit der PBP 2015 konstant zugenommen und beläuft sich nun auf 766 Stellen, die für 2020 erwartet werden. Grundsätzlich hält es der Landesrechnungshof für nachvollziehbar, die aus Drittmitteln finanzierten Stellen aus den Zielzahlen der PBP herauszunehmen. Eine Reduzierung dieser Stellen würde im Saldo zu keinen Einsparungen führen, da den verringerten Personalaus-

<sup>98</sup> Drs. 6/4812, S. 47.

<sup>99</sup> Drs. 5/759.

<sup>100</sup> Drs. 5/3652.

<sup>101</sup> Drs. 6/780.

gaben zugleich verringerte Einnahmen der Dritten gegenüberstehen würden.

Dies gilt aber nur dann, wenn auch tatsächlich Einnahmen von Dritten zweckgebunden zur Finanzierung der Personalausgaben zur Verfügung stehen. Der Landesrechnungshof verglich deshalb, ob in den Fällen, in denen in der PBP Drittmittel finanzierte Stellen ausgewiesen waren, in den jeweiligen Kapiteln auch entsprechende Einnahmen veranschlagt waren. Dies war im Haushaltsplan 2017/2018 nicht für alle aus Drittmitteln finanzierten Stellen der Fall.

Teilweise ergab sich zwar aus den Erläuterungen zu den Personalausgaben bzw. Stellenplänen, dass Einnahmen in anderen Kapiteln zur Deckung der Personalausgaben zur Verfügung stünden. Es verblieben jedoch Stellen, für die eine Drittmittel-Finanzierung zumindest im Haushaltsplan nicht transparent nachvollziehbar war. Eine Nachvollziehbarkeit war auch insoweit schwierig, als die Darstellungen der Drittmittelfinanzierung – selbst bei vergleichbaren Sachverhalten – unterschiedlich war. Dies betraf insbesondere die Stellen, die für die Aufgaben der Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Akkreditierungsbehörden der Europäischen Fonds als Drittmittel finanziert in der PBP ausgewiesen sind. Hier sollte nach Möglichkeit eine einheitliche und transparente Darstellung in den Haushaltsplänen angestrebt werden, die ein Nachvollziehen der zur Verfügung stehenden Drittmittel erlaubt.

Insgesamt sollte das MdF bei der nächsten Fortschreibung der PBP kritisch hinterfragen, ob bei den von den Ressorts aus Drittmitteln finanziert gemeldeten Stellen auch tatsächlich entsprechende Einnahmen Dritter gegenüberstehen.



### III. Prüfung der mittelbaren Landesverwaltung

## Handwerkskammern Cottbus und Potsdam

### 11 Man könnte auch kleinere Brötchen backen

**Die Handwerkskammern Cottbus und Potsdam sind finanziell solide aufgestellt. Insbesondere hinsichtlich der Leistungen, die sie ihrer Führungsebene gewähren, sieht der Landesrechnungshof jedoch noch Einsparpotenzial.**

**Vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu den Rücklagen der Industrie- und Handelskammern sieht der Landesrechnungshof ferner die Notwendigkeit, dass auch die Handwerkskammern die Höhe ihrer Rücklagen überprüfen.**

#### 11.1 Prüfungsgegenstand

Die Handwerkskammern (HWK) sind berufsständische Einrichtungen. Sie vertreten die Interessen des gesamten Handwerks, erbringen Dienstleistungen und nehmen hoheitliche Aufgaben wahr. Sie weisen gegenüber der übrigen Landesverwaltung zwei wesentliche Besonderheiten auf:

Die erste Besonderheit ist das Selbstverwaltungsrecht der HWK. Es leitet sich aus dem Grundgedanken ab, dass die Handwerker ihre Angelegenheiten grundsätzlich eigenverantwortlich regeln sollen. So haben die HWK z. B. zwar die gesetzliche Aufgabe, Ordnungen für Gesellen- und Meisterprüfungen zu erlassen, deren Inhalt können sie aber im Wesentlichen frei bestimmen.

Zur Durchsetzung des Selbstverwaltungsrechts sind die HWK als Körperschaften des öffentlichen Rechts organisatorisch aus der staatlichen Verwaltungshierarchie ausgegliedert und selbst rechtsfähig.

Sie unterliegen lediglich der Rechtsaufsicht durch das MWE. Diese Rechtsaufsicht hat die Aufgabe sicherzustellen,

dass die HWK alle sie betreffenden bundes- und landesrechtlichen Vorschriften einhalten.

Die zweite Besonderheit besteht darin, dass die Mitglieder der HWK nicht frei entscheiden können, ob sie der HWK beitreten, sondern gesetzlich zur Mitgliedschaft verpflichtet sind.

Zum 31. Dezember 2013 hatte die HWK Potsdam 17.474 Mitglieder und die HWK Cottbus 10.281.

Im Wesentlichen finanzieren sich die HWK Potsdam und Cottbus aus den Beiträgen der Pflichtmitglieder sowie aus den Gebühren für die Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben und aus staatlichen Förderungen.

Die Mitgliedsbeiträge deckten im Jahr 2013 rd. 44 % der Ausgaben der HWK Potsdam von 15,6 Mio. Euro. Über zwei Drittel dieser Ausgaben waren Personal- und Verwaltungsausgaben.

Bei der HWK Cottbus stammten im Jahr 2013 rd. 36 % der Einnahmen aus den Beiträgen der Pflichtmitglieder. Personal- und Verwaltungsausgaben bildeten rd. vier Fünftel der Gesamtausgaben von 11,1 Mio. Euro.

Auch wenn die HWK nicht Teil der unmittelbaren Landesverwaltung sind, so ist der Landesrechnungshof dennoch gemäß § 111 Absatz 1 LHO berechtigt, ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung zu prüfen. Er tat dies schwerpunktmäßig für die Jahre 2012 und 2013.

Keine der beiden Kammern bestritt das Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes. Vielmehr zeigten sie sich kooperativ, erteilten bereitwillig Auskünfte und stellten erbetene Unterlagen unverzüglich zur Verfügung.

Die vorgenannten Besonderheiten hatten Auswirkungen auf den Prüfungsmaßstab des Landesrechnungshofes. Denn ein wesentlicher Bestandteil des Selbstverwaltungsrechts der HWK ist ihre Finanzautonomie, das heißt das Recht zur eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft. Auf der Einnahmeseite zählt hierzu in erster Linie das Recht, von den Mitgliedern Mitgliedsbeiträge und Gebühren zu erheben. Auf der Ausgabe Seite beinhaltet die Autonomie das Recht, frei von staatlichen Weisungen Mittel zu verausgaben.

Die Finanzautonomie ist jedoch nicht grenzenlos. Sie wird durch grundrechtliche, bundes- und landesgesetzliche sowie von den HWK selbst erlassene Vorschriften beschränkt. Insbesondere

- dürfen die HWK Geld nur für Aufgaben ausgeben, zu deren Erfüllung sie gesetzlich ermächtigt sind.
- dürfen die HWK mit den Kammerbeiträgen nur die Ausgaben finanzieren, die bei ihrer Errichtung und Tätigkeit anfallen, und dies auch nur, soweit diese Ausgaben nicht anderweitig finanziert werden können.
- sind die HWK bei der Aufstellung und Ausführung ihres Haushaltsplans an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden. Das bedeutet zum einen, dass bei allen Maßnahmen das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben ist. Zum anderen, dass die einzusetzenden Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Umfang zu begrenzen sind.

## 11.2 Prüfungsergebnisse

### 11.2.1 Leistungen an die Geschäftsführung lassen Zweifel an einer sparsamen Haushaltsführung aufkommen

Die HWK Potsdam und Cottbus gewährten ihrer hauptamtlichen Geschäftsführung zahlreiche Leistungen. Die vom Landesrechnungshof betrachteten Leistungen waren insbesondere das Entgelt, der Dienstwagen und die Altersversorgung.

#### 11.2.1.1 Entgelt

Beide HWK hatten im Prüfungszeitraum einen Hauptgeschäftsführer (HGF) und einen Geschäftsführer (GF)<sup>102</sup>.

Beide HWK wenden auf ihre Beschäftigten unterhalb der Ebene der Geschäftsführung den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) an. Auf der Ebene der Geschäfts-

<sup>102</sup> Bei der HWK Cottbus befand sich der Geschäftsführer im Prüfungszeitraum in der passiven Phase der Altersteilzeit.

führung findet der TV-L hinsichtlich der Höhe des Entgelts keine Anwendung.

Das Entgelt haben die HWK mit den jeweiligen Amtsinhabern frei verhandelt. Dabei wurde zwar zumeist die Besoldungsordnung des Landes Brandenburg oder der TV-L in Bezug genommen, jedoch wurden stets individuelle Zuschläge vereinbart.

Um beurteilen zu können, ob die Höhe des sich so ergebenden Entgelts der jeweiligen GF bzw. HGF mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbar ist, war ein Vergleichsmaßstab zu bilden. Dabei war zu berücksichtigen, dass es sich bei den HWK um Pflichtverbände handelt, die sich überwiegend aus Pflichtbeiträgen der Mitglieder und Gebühren finanzieren. Sie sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts Teil der (mittelbaren) Staatsverwaltung. Sie sind keine gewinnorientierten Unternehmen, tragen kein unternehmerisches Risiko, unterliegen nicht dem Wettbewerb und sind nicht insolvenzfähig. Deshalb zog der Landesrechnungshof den Vergleich mit den Inhabern eines öffentlichen Amtes und nicht mit Geschäftsführern privater Wirtschaftsunternehmen.

Werden alle steuerrelevanten Leistungen an die Geschäftsführung einbezogen, werden die HGF vergleichbar dem Chef der Staatskanzlei bzw. einem Staatssekretär vergütet. Die Vergütung der GF entspricht z. B. der eines Abteilungsleiters in einem Ministerium oder der Vergütung des Polizeipräsidenten.

Die Vergütung eines solchen Amtsinhabers bemisst sich unabhängig vom jeweiligen Bewerber und von der Arbeitsmarktlage grundsätzlich nach der für die Amtsausübung als angemessen festgelegten Besoldung. Ein verbeamteter Staatssekretär erhält mithin eine Besoldung nach B 9 und nicht eine Vergütung, deren Höhe sich am Marktüblichen orientiert.

Die Länder Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein haben die Besoldung der HGF und GF ihrer Handwerkskammern gesetzlich festgelegt. Hieraus lässt sich ablesen, was die jeweiligen Landesparlamente als amtsangemessen ansehen. Die Bandbreite reicht dabei von einer Besoldung nach A 13 für einen GF einer HWK in Baden-Württemberg bis zu einer Besoldung nach B 7 für den HGF der HWK Düsseldorf.

In Brandenburg gibt es eine solche gesetzliche Regelung nicht. Der Landesrechnungshof nahm daher zum Maßstab, welche Vergütung nach den besoldungsrechtlichen Regelungen in Bayern (vergleichbare Mitgliederzahl) und Nordrhein-Westfalen (höchste Besoldung) abstrakt für einen HGF oder GF als amtsangemessen angesehen wird. Die amtsangemessene Besoldung ist dabei zumeist von der Größe der Kammer und der Zahl ihrer Mitglieder abhängig.

Der Kammerbezirk der HWK Potsdam umfasst rd. 17.500 Mitgliedsbetriebe, bei der HWK Cottbus sind es rd. 10.300.

Eine ähnliche Anzahl an Mitgliedsbetrieben wie die HWK Potsdam hat die HWK Unterfranken mit etwa 18.500. Die bayerische Besoldungsordnung sieht für den HGF der HWK Unterfranken eine Besoldung nach B 5 und für den stellvertretenden HGF eine Besoldung nach B 2 bzw. A 16 als amtsangemessen an.

Für den HGF der HWK Düsseldorf sehen die nordrhein-westfälischen Besoldungsbestimmungen sogar eine Besoldung nach B 6 bzw. B 7 und für den stellvertretenden HGF nach B 3 bzw. B 4 als amtsangemessen an. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die HWK Düsseldorf mit einer Zahl von knapp 60.000 fast 3½-mal so viele Mitglieder wie die HWK Potsdam und sechsmal so viele Mitglieder wie die HWK Cottbus hat.

Eine Vergütung in der Größenordnung, wie sie die HWK Cottbus und Potsdam ihrem HGF bzw. GF gewähren, sieht keiner der oben genannten Landesgesetzgeber als amtsangemessen an.

Der Landesrechnungshof hat bei seinem Vergleich auch berücksichtigt, dass die HGF und GF zumeist nicht verbeamtet sind. Aus diesem Grund hat er die AT-Entgelttabelle<sup>103</sup> des für Tarifrecht zuständigen MIK herangezogen. Daraus ergibt sich die Vergütung des Inhabers eines öffentlichen Amtes, der dieses nicht als Beamter sondern als Angestellter wahrnimmt. So entspricht das außertarifliche Entgelt der Gruppe AT 1 einer Besoldung nach B 1, AT 2 einer Besoldung nach B 2 usw. bis

<sup>103</sup> Vgl. Zentrale Bezügestelle des Landes Brandenburg, Tabellen außertarifliches Entgelt, abzurufen unter <http://www.zbb.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.267704.de> (Zugriff: 21. September 2017).

zur Entgeltgruppe AT 11, die einer Besoldung nach B 11 entspricht. Im Ergebnis liegt das Entgelt eines angestellten Amtsträgers im öffentlichen Dienst des Landes Brandenburg nicht wesentlich über dem Niveau eines verbeamteten.

Sowohl im Haushalts- und Stellenplan 2012 als auch 2013 der HWK Cottbus, die von der Vollversammlung beschlossen und von dem die Staatsaufsicht führenden MWE genehmigt wurden, waren die Stellen des HGF und GF mit der Entgeltgruppe E 15 Ü angegeben. Dies entsprach 2013 einer jährlichen Vergütung von 78.800 Euro. Die Leistungen, die die HWK dem HGF und dem GF tatsächlich gewährte, waren – wie aufgezeigt – jedoch deutlich höher.

#### 11.2.1.2 Dienstwagen für die Geschäftsführung

Neben dem Entgelt stellten die HWK Cottbus und Potsdam dem jeweiligen HGF und GF ein personengebundenes Fahrzeug der gehobenen Mittelklasse nicht nur zur dienstlichen, sondern auch zur uneingeschränkten privaten Nutzung zur Verfügung.

Die Dienstkraftfahrzeugrichtlinie des Landes Brandenburg (DKfzRL) gilt für die HWK nicht unmittelbar. Gleichwohl sind die HWK als landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts, wie bereits ausgeführt, an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden. Die DKfzRL konkretisiert diese Grundsätze für die Bereitstellung und Nutzung von Dienstwagen. Sie ist daher geeignet – zumindest sinngemäß – als Bewertungsmaßstab für die Bereitstellung personengebundener Dienstwagen durch die HWK zu dienen.

Einen personengebundenen Dienstwagen zur alleinigen und uneingeschränkten Nutzung billigt die DKfzRL nur den Mitgliedern der Landesregierung, Staatssekretären und den diesen besoldungsrechtlich gleichgestellten Beamten zu. Diese Ämter sind – zumal in einem Flächenland wie Brandenburg – regelmäßig mit zahlreichen Dienstreisen zu verschiedenen Orten verbunden. Auch mehrere Dienstreisen an einem Tag sowie die Teilnahme an Abendveranstaltungen sind keine Seltenheit. Es wäre den vorgenannten Personen mithin nur schwer möglich, ihre Amtsaufgaben ohne einen personengebundenen Dienstwagen zur uneingeschränkten Nutzung wahrzunehmen.

Der Landesrechnungshof sieht jedoch keine hinreichenden Parallelen zwischen den vorgenannten Amtsträgern und dem HGF bzw. GF einer HWK, die die Bereitstellung eines personengebundenen Dienstwagens nicht nur zur dienstlichen, sondern auch zur uneingeschränkten privaten Nutzung rechtfertigen.

Dies gilt insbesondere, wenn die Aufgaben im Wesentlichen dem Innendienst zuzuordnen sind und ein hinreichend großer Fuhrpark an nicht personengebundenen Fahrzeugen von der HWK vorgehalten wird.

#### 11.2.1.3 Altersversorgung

Die HWK Potsdam gewährt seiner ehemaligen und aktuellen Geschäftsführung neben der gesetzlichen Rentenversicherung eine zusätzliche arbeitgeberfinanzierte Altersvorsorge. Dies geht weit über das im öffentlichen Dienst übliche Versorgungsniveau hinaus. Der Landesrechnungshof sieht eine Absicherung der Altersversorgung, die über das im öffentlichen Dienst übliche Maß hinausgeht, im privaten Verantwortungsbereich der Betroffenen. Sie sollte nicht aus Haushaltsmitteln der HWK Potsdam finanziert werden, mithin auch nicht aus Beiträgen der Pflichtmitglieder.

Zwar hat die HWK Potsdam mit dem Abschluss von Rückdeckungsversicherungen die nötige Vorsorge getroffen, um die zugesagten Versorgungsleistungen anzusparen und abzusichern. Der finanzielle Aufwand ist jedoch sehr hoch. So muss die HWK Potsdam Versicherungsbeiträge von voraussichtlich über 2 Mio. Euro bezahlen.

Gut 40 % davon entfallen auf die Beiträge zugunsten des ehemaligen HGF. Da er bereits vor dem gesetzlichen Rentenalter sein Amt beendete, waren die ihm von der HWK Potsdam versprochenen Altersbezüge im Prüfungszeitraum nur zu zwei Dritteln durch die o. a. Versicherung gedeckt. Das restliche Drittel musste die HWK Potsdam aus ihren Haushaltsmitteln zuschießen.

Die HWK Cottbus gewährt ihrer Geschäftsführung keine entsprechende Altersversorgung.

### 11.2.2 Angemessenheit der Entschädigung der HWK-Präsidenten für ihre ehrenamtliche Tätigkeit ist nicht nachvollziehbar

Nach den rechtlichen Vorgaben nehmen die Mitglieder des Vorstandes der HWK ihre Aufgaben ehrenamtlich und unentgeltlich wahr. Die HWK ersetzt ihnen lediglich die Auslagen und zahlt eine Entschädigung für ihren Zeitaufwand. Die pauschale Aufwandsentschädigung des Präsidenten in beiden Kammern beträgt 2.600 Euro pro Monat, somit 31.200 Euro im Jahr. Die Höhe wurde so von den Mitgliedern der jeweiligen Vollversammlungen der HWK Cottbus und Potsdam beschlossen.

Aufwandsentschädigungen sollten nicht zum Bestreiten der Kosten der Lebensführung beitragen oder die Dienstleistung vergüten, sondern allein den aus der Wahrnehmung der Tätigkeit entstandenen Aufwand ersetzen. Ob sich Zahlungen in der Sache als Aufwandsentschädigung oder als (verdeckte) Gehaltszahlung darstellen, hängt von den fallbezogenen Umständen, insbesondere von der Höhe der Zahlungen ab. Übersteigt der Betrag die üblicherweise anfallenden Kosten erheblich, so liegt in aller Regel keine Aufwandsentschädigung mehr vor. Maßgeblich für die Einordnung einer Tätigkeit als ehrenamtlich ist somit nicht die Art der übernommenen Aufgabe, sondern deren Unentgeltlichkeit. Verlässt die gewährte Entschädigung den Rahmen einer Aufwandsentschädigung, so nimmt sie der Tätigkeit daher auch den Charakter der Ehrenamtlichkeit.

Die Finanzautonomie der HWK hinsichtlich der Festlegung der Höhe der von ihr gewährten Entschädigungen ist vor diesem Hintergrund insoweit begrenzt, als sie sich dabei von sachlichen Kriterien leiten lassen muss. Insbesondere ist vor der Pauschalierung der Entschädigungsleistungen zunächst der regelmäßig mit der Tätigkeit verbundene Aufwand zu ermitteln. Maßgeblich für die Höhe der zu gewährenden Entschädigungen ist das Maß des mit der ehrenamtlichen Wahrnehmung der Tätigkeit typischerweise verbundenen Zeitversäumnisses und der Kosten. Für die Gewährung einer Aufwandsentschädigung muss aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte bzw. tatsächlicher Erhebungen nachvollziehbar sein, dass und in welcher ungefähren Höhe kammertätigkeitsbezogene finanzielle Aufwendun-

gen typischerweise entstehen. Der Aufwand braucht dabei nicht im Einzelfall angerechnet zu werden, sondern darf in typisierender und pauschalierender Weise abgegolten werden. Zudem muss die Aufwandsentschädigung mit dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung vereinbar sein.

Vor der Pauschalierung der Entschädigungsleistungen für den jeweiligen Präsidenten hätten somit die HWK Cottbus und die HWK Potsdam zunächst den regelmäßig mit seiner Tätigkeit verbundenen Aufwand ermitteln müssen, also den typischen Zeitaufwand und die Kosten.

Nach Angaben der HWK Potsdam ist sie für den Präsidenten davon ausgegangen, dass seine ehrenamtliche Tätigkeit etwa 16 Stunden pro Woche ohne Fahrtzeiten und Zeitanteile für Vor- und Nachbereitungen in Anspruch nimmt. Pro Stunde hielt sie eine Entschädigung von 40 Euro für angemessen. Die HWK Cottbus ging nach ihren Angaben von 12 Wochenstunden und von 50 Euro pro Stunde aus. Beide Kammern haben diese Einschätzung jedoch nicht näher begründet. Deshalb konnte der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen, ob die Entschädigung für den jeweiligen Präsidenten mit dem Grundsatz der Ehrenamtlichkeit vereinbar ist oder bereits als (verdeckte) Gehaltszahlung anzusehen ist.

### 11.2.3 Dienstwagen für den Präsidenten der HWK Potsdam

Neben der Entschädigung stellte die HWK Potsdam ihrem Präsidenten einen Wagen der oberen Mittelklasse zur dienstlichen und uneingeschränkten privaten Nutzung zur Verfügung. Der Landesrechnungshof hat erhebliche Zweifel, ob dies mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbar und damit zulässig ist.

Im Jahr 2013 beliefen sich die Ausgaben der HWK Potsdam für die monatlichen Leasingraten sowie Versicherung, Steuern, Kraftstoff, Instandsetzung und Reifenservice für den Wagen des Präsidenten auf 15.671,50 Euro.

Die Vollversammlung der HWK Potsdam hat mit Beschluss vom 8. Dezember 2014 die Dienstwagennutzung durch den Kammerpräsidenten geregelt. Mit dem Beschluss wird die bisherige Praxis bestätigt. In dem Beschluss wird zur

Begründung u. a. ausgeführt, die Dienstwagenüberlassung an den Präsidenten sei angemessen und angesichts der zahlreichen Verpflichtungen des Präsidenten auch notwendig, um die Aufgaben adäquat erfüllen zu können. Ferner wird zur Begründung in dem Beschluss ausgeführt, dass die Dienstwagenüberlassung sich an den Landesregelungen zu Dienstwagennutzungen orientiere. Nach der DKfzRL des Landes ist für Mitglieder der Landesregierung, Staatssekretäre und diesen gleichgestellten Beamten ebenfalls die Überlassung eines personengebundenen Dienstkraftfahrzeugs vorgesehen.

Nach der Auffassung des Landesrechnungshofes ist die Tätigkeit eines Kammerpräsidenten, aufgrund der ehrenamtlichen Amtsausübung und des damit verbundenen Zeitaufwands, nicht mit der Tätigkeit der in der DKfzRL aufgeführten Personen vergleichbar.

Der Landesrechnungshof hat zudem in der Prüfungsmittelung ausgeführt, dass die Ausgaben der HWK für die Bereitstellung eines Dienstwagens für den Präsidenten deutlich über den Ausgaben liegen, die die HWK zu tragen hätte, würde sie dem Präsidenten Wegstreckenentschädigung für dienstlich veranlasste Fahrten mit seinem privaten Wagen gewähren.

Im Gegensatz zur HWK Potsdam hat die HWK Cottbus ihrem Präsidenten keinen Dienstwagen zur Verfügung gestellt.

#### 11.2.4 Höhe der Rücklagen rechtmäßig?

Die HWK Cottbus und Potsdam haben vielfältige Rücklagen gebildet.

Die Summe der Rücklagen reduzierte sich bei der HWK Cottbus von 9,14 Mio. Euro im Jahr 2011 auf 8,33 Mio. Euro im Jahr 2014.

Der Rücklagenbestand der HWK Potsdam bewegte sich über die betrachteten Jahre von 2010 bis 2014 auf konstant hohem Niveau mit steigender Tendenz und erreichte im Jahr 2014 rd. 18 Mio. Euro.

Ein Teil der Rücklagen ist durch die Festlegung von Mindestwerten pauschal gestaltet. Höchstgrenzen sind nicht definiert. Im Prüfungszeitraum wurden nicht aus allen Rücklagen Mittel

benötigt bzw. blieben manche über Jahre in ihrer Höhe unverändert.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG)<sup>104</sup> zur Rücklagenbildung bei Industrie- und Handelskammern (IHK) sieht der Landesrechnungshof die Rücklagenbildung der HWK Cottbus und Potsdam kritisch.

Das BVerwG stellt klar, dass einer IHK die Bildung von Vermögen verboten ist. Das schließt die Bildung von Rücklagen nicht aus, bindet sie aber an einen sachlichen Zweck im Rahmen zulässiger Kammertätigkeit. Bei den Mitteln für angemessene Rücklagen handelt es sich mithin um Kosten der IHK, die in Ermangelung anderer Finanzquellen durch Beiträge zu decken sind.

Das Maß, das heißt die Höhe, der Rücklage muss daher ebenfalls von dem sachlichen Zweck im Rahmen zulässiger Kammertätigkeit gedeckt sein; eine hierdurch in ihrer Höhe nicht mehr gedeckte Rücklage wäre nicht mehr angemessen und würde einer unzulässigen Vermögensbildung gleichkommen.

Hieraus folgt nach dem BVerwG nicht nur, dass die Kammer eine überhöhte Rücklage nicht bilden darf, sondern auch, dass sie eine überhöhte Rücklage baldmöglichst wieder auf ein zulässiges Maß zurückführen muss. Ein Haushaltsplan kann deshalb nicht nur dann rechtswidrig sein, wenn er eine überhöhte Rücklagenbildung vorsieht, sondern auch dann, wenn er eine überhöhte Rücklage beibehält.

Vor diesem Hintergrund bestehen Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Rücklagenbildung der HWK Cottbus und Potsdam.

### 11.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof hat Zweifel an der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der HWK Cottbus und Potsdam, insbesondere bezogen auf

<sup>104</sup> BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2015 – 10 C 6.15; siehe auch BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1990 – 1 C 45.87.

- den Umfang der Leistungen, die sie ihren jeweiligen HGF und GF für ihre Dienste gewähren und
- die Bereitstellung personengebundener Dienstwagen zur uneingeschränkten privaten Nutzung.

Allein bei der HWK Potsdam ergeben sich darüber hinaus Zweifel hinsichtlich der von ihr finanzierten Altersversorgung.

Bei keiner der beiden HWK konnte der Landesrechnungshof nachvollziehen, ob die Entschädigung für den jeweiligen Präsidenten mit dem Grundsatz der Ehrenamtlichkeit vereinbar ist.

Hinsichtlich ihrer Rücklagen sollten die HWK Cottbus und Potsdam folgende Fragen beantworten und nachvollziehbar dokumentieren:

- Welchem sachlichen Zweck im Rahmen der zulässigen Tätigkeit der HWK dient die Rücklage?
- Ist die Höhe der Rücklage von diesem sachlichen Zweck gedeckt?

Bei pauschal gestalteten Rücklagen hält es der Landesrechnungshof für angezeigt, die Mindestwerte zu überprüfen und Höchstwerte zu definieren.

## 11.4 Stellungnahme

Hinsichtlich der Vergütung der Geschäftsführung sind beide HWK nicht bereit, Maßstäbe heranzuziehen, die aus dem Beamtenrecht hergeleitet werden. Sie vertreten die Auffassung, dass das Gehalt, welches sie einem HGF oder GF anbieten dürfen, allein durch die Bedingungen des (Arbeits-)Marktes bestimmt wird: Angemessen sei das Gehalt, das angeboten werden muss, um qualifiziertes Personal zu gewinnen und zu halten. Die HWK Cottbus machte ferner geltend, dass sie neben den rein hoheitlichen Aufgaben, insbesondere im Zusammenhang mit dem Betreiben von zwei Ausbildungseinrichtungen, auch Dienstleistungsaufgaben wahrnehme. Die Geschäftsführung der HWK Cottbus sei nach dem Verständnis des Vorstandes der HWK Cottbus nicht Behördenleitung.

In Reaktion auf die Feststellungen des Landesrechnungshofes hat die HWK Cottbus im Haushalts- und Stellenplan für das Jahr 2017 die Stellen der Geschäftsführung mit „übertariflich“ ausgewiesen.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes, hat die HWK Potsdam ihre Entschädigungsordnung überarbeitet. Die pauschale monatliche Aufwandsentschädigung des Präsidenten hat sie dabei nicht verändert. Sie verweist darauf, dass eine Terminaufzeichnung für den Präsidenten erfolge. Diese sei auch für das vierte Quartal der Jahre 2014 und 2015 hinsichtlich der zeitlichen Inanspruchnahme des Präsidenten ausgewertet worden.

Die HWK Potsdam stimmte dem Landesrechnungshof zu, dass die zusätzliche Absicherung der Altersversorgung für die Geschäftsführung auf Angemessenheit zu prüfen ist. Sie teilt jedoch nicht die Einschätzung des Landesrechnungshofes, dass die Versorgungsleistungen weit über das im öffentlichen Dienst übliche Maß hinausgehen. Sie begründete das damit, dass das Versorgungsniveau sowohl der ehemaligen als auch der aktuellen Geschäftsführung deutlich unter dem für Beamte in Brandenburg geltenden Höchstsatz für das Ruhegehalt liege.

Hinsichtlich der Überlassung von Dienstwagen wiesen sowohl die HWK Cottbus als auch die HWK Potsdam darauf hin, dass sie im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts eigene Festlegungen zum Fuhrpark und zur Nutzung ihrer Fahrzeuge getroffen haben. Die Notwendigkeit sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Überlassung personengebundener Fahrzeuge ergebe sich aus der Größe des Kammerbezirks, der Anzahl der mit den Arbeitsaufgaben regelmäßig verbundenen Dienstreisen und den Rabattkonditionen der Autohersteller bei einer personengebundenen Anschaffung. Auch befinde sich der Landesrechnungshof mit seinen einschränkenden Wertungen offenkundig im Widerspruch zur Landesregierung<sup>105</sup>. Nach deren Auffassung könnte Bürgermeistern und Landräten ein personengebundener Dienstwagen zugeordnet werden. Auch für deren allgemeine Vertreter könne die Bereitstellung eines personengebundenen Dienstkraftfahrzeugs gerechtfertigt sein.

<sup>105</sup> Drucksache 6/4724: Antwort der Landesregierung auf die kleine Anfrage 1899 der Abgeordneten Dr. Ludwig (CDU-Fraktion) zur „Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen in Brandenburg“.

Die Aufgaben des Präsidenten (nur HWK Potsdam) und der Geschäftsführung einer HWK seien zumindest mit Art und Umfang der kommunalen Wahrnehmungsbereiche vergleichbar. Die HWK nehmen die Ausführungen des Landesrechnungshofes daher ernst, betrachten die Überlassung der Dienstwagen jedoch als angemessen.

Zwischen Landesrechnungshof und den HWK besteht Übereinstimmung, dass die aktuelle Rechtsprechung des BVerwG zur Rücklagenbildung bei den IHK auch von den HWK zu berücksichtigen ist.

Die Auffassung des Landesrechnungshofes zur Überprüfung der Mindestwerte bzw. Definition von Höchstwerten teilt die HWK Potsdam jedoch nicht. Maßstab für die Höhe sei allein das Prinzip der Schätzgenauigkeit und die Vornahme eines gewissen kaufmännischen Sicherheitszuschlags. 2015 und 2016 habe die HWK Beitragssenkungen für ihre Mitgliedsbetriebe vorgenommen. Die internen Regelungen werden bis Ende 2016 an die aktuelle Rechtsprechung angepasst.

## 11.5 Schlussbemerkungen

Die Selbstverwaltungsautonomie der HWK gilt nicht grenzenlos. Die HWK sind gesetzlich angehalten, aufgabenorientiert, wirtschaftlich und sparsam mit den ihnen anvertrauten Geldern umzugehen. Die in diesem Jahresberichtsbeitrag aufgeführten Sachverhalte sowie die weiteren in der Prüfungsmitteilung dargelegten Beispiele zeigen, dass dies nicht immer im gebotenen Maße der Fall war.

Insbesondere der großzügige Umgang mit Kammergeldern zugunsten der Führungsebene – Vorstand und Geschäftsführung – ist aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht angemessen.

Zwischen dem Landesrechnungshof und den HWK besteht Dissens hinsichtlich des Bewertungsmaßstabs für die Angemessenheit der Vergütung der Geschäftsführung. Während die HWK diese von den Bedingungen des Marktes ableiten, leitet der Landesrechnungshof diese vom jeweiligen Amt ab. Die HWK nehmen öffentliche Aufgaben in Selbstverwaltung wahr und finanzieren sich überwiegend über die

Beiträge der Pflichtmitglieder und Gebühren für die Erfüllung ihrer staatlichen Aufgaben (z. B. Prüfungsgebühren). Sie sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts Teil der – mittelbaren – Landesverwaltung und können deshalb dem Bereich des öffentlichen Dienstes zugeordnet werden.

Hinsichtlich der Bezahlung ihrer Beschäftigten unterhalb der Ebene der Geschäftsführung orientieren sich die HWK Potsdam und die HWK Cottbus auch eindeutig am öffentlichen Dienst der Länder, denn sie wenden hier den TV-L an. Wieso dies nicht auch für die Geschäftsführung selbst gelten soll, bleibt für den Landesrechnungshof weiterhin nicht nachvollziehbar. Wie bei den auf Grundlage des TV-L vergüteten Beschäftigten sollten sich auch die Leistungen für die Geschäftsführung am öffentlichen Dienst orientieren.

Der Landesrechnungshof behält seine Auffassung bei, dass für den Einsatz von Dienstwagen die im Land Brandenburg getroffenen Regelungen ein geeigneter Maßstab für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind. So verfährt auch die Landesregierung ausweislich der Kleinen Anfrage, auf die die HWK Bezug nehmen. Mangels landesrechtlicher Regelungen im kommunalen Bereich wendet sie die DKfzRL hier analog an. Auch inhaltlich steht die Antwort der Landesregierung nicht der Auffassung des Landesrechnungshofes entgegen. Die Landesregierung hält die Bereitstellung eines personengebundenen Dienstkraftfahrzeugs für zulässig. Die Überlassung zur uneingeschränkten privaten Nutzung stellt sie jedoch zum einen unter den Vorbehalt einer ausdrücklichen Genehmigung der Vertretungskörperschaft. Zum anderen kann es aus Sicht der Landesregierung aus Wirtschaftlichkeitsgründen durchaus geboten sein, nur die eingeschränkte Nutzung zuzulassen. Für ehrenamtlich tätige Wahlbeamte schließt sie die Überlassung zur uneingeschränkten privaten Nutzung als unzulässig aus.

Überträgt man also die Antwort der Landesregierung in ganzer Konsequenz auf die HWK, bedürfte es für die Überlassung zur uneingeschränkten privaten Nutzung einer ausdrücklichen Zustimmung der Vollversammlung der HWK als Pendant zur Vertretungskörperschaft auf kommunaler Ebene.

Für die GF wäre, soweit ihre Tätigkeit überwiegend dem Innendienst zuzuordnen ist und angesichts der Zahl der

personenungebundenen Fahrzeuge im Fuhrpark der beiden HWK, ein personengebundener Dienstwagen nicht notwendig.

Beim HGF sprächen Wirtschaftlichkeitsgründe allenfalls für eine eingeschränkte private Nutzung des Dienstwagens.

Dem ehrenamtlich tätigen Präsident der HWK Potsdam dürfte kein Dienstwagen zur uneingeschränkten privaten Nutzung überlassen werden. Insoweit verhält sich die HWK Cottbus bereits regelkonform.

Im Zusammenhang mit der Altersversorgung hat die HWK Potsdam nicht berücksichtigt, dass die wenigsten Beamten in Brandenburg den Höchstsatz für das Ruhegehalt von 71,75 % der letzten Dienstbezüge erreichen. Im Jahr 2013 betrug der tatsächliche durchschnittliche Ruhegehaltssatz 48 %. Er entsprach somit ungefähr dem Standardrentenniveau eines Angestellten. Dies lag bei 49 % (netto vor Steuern) des durchschnittlichen Jahresarbeitsentgelts. Abgesehen davon führte die HWK Potsdam keine Gründe dafür an, wieso sie ihrer Geschäftsführung eine Altersvorsorge finanziert, die über das im öffentlichen Dienst übliche Maß hinausgeht.

Auch aus den von der HWK Potsdam erwähnten Terminaufzeichnungen des Präsidenten aus den Jahren 2014 und 2015 ist für den Landesrechnungshof weiterhin nicht erkennbar, welche tatsächlichen Anhaltspunkte bzw. Erhebungen herangezogen wurden, um den im geprüften Zeitraum 2012 und 2013 gewährten Entschädigungssatz zu ermitteln. Insoweit ist die Angemessenheit des in der Entschädigungsordnung der HWK Potsdam und HWK Cottbus festgelegten Erstattungssatzes für den Landesrechnungshof weiterhin nicht nachvollziehbar. Auch hinsichtlich der Berücksichtigung des personengebundenen Dienstwagens zur uneingeschränkten Nutzung hat der Landesrechnungshof Ausführungen in der Stellungnahme der HWK Potsdam vermisst. Insoweit bleibt der Landesrechnungshof bei seiner Auffassung.

Der Landesrechnungshof sieht somit weiterhin Potenzial, die Ausgaben der HWK Cottbus und Potsdam zu reduzieren, ohne dass hierdurch die Qualität der Aufgabenerfüllung beeinträchtigt würde.

In ihrem Leitbild verpflichtet sich die HWK Potsdam zur Modernisierung der eigenen Strukturen. Sie steht nach ihrem Selbst-

verständnis insbesondere für „Effizienz“ und „Transparenz“. Insbesondere hinsichtlich der Höhe der Vergütung ihrer Geschäftsführung würde sich der Landesrechnungshof mehr Transparenz wünschen. Dies könnte dazu beitragen, dass die Pflichtmitglieder der Tätigkeit und den Entscheidungen des Vorstandes und der Geschäftsführung noch mehr Akzeptanz entgegenbringen.

## Einzelplan 05 Ministerium für Bildung, Jugend und Sport

### 12 Stiftung „Großes Waisenhaus zu Potsdam“ – Strukturen und Verfahrens- abläufe überdenken, Gründung einer Tochtergesellschaft nicht im Stiftungs- interesse

**Organisationsstrukturen und Verfahrensabläufe bei der Stiftung und ihren Töchtern wiesen Defizite auf. Für die Gründung einer Tochtergesellschaft, die ein Hotel in Potsdam betreibt, fehlte das Stiftungsinteresse.**

**Einzelne Immobiliengeschäfte der Stiftung waren zum Teil sowohl intransparent als auch rechtlich unzulässig.**

#### 12.1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof prüfte erstmalig die im Jahr 1724 ins Leben gerufene öffentlich-rechtliche Stiftung „Großes Waisenhaus zu Potsdam“ (Stiftung). Organe sind der Stiftungsrat und der Geschäftsführer (GF).

Der Stiftungszweck besteht laut Satzung darin, die Betreuung, Erziehung und Ausbildung von Kindern und Jugendlichen, für die eine ihrem Wohl entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und eine Hilfe für ihre Entwicklung geeignet und notwendig ist, zu ermöglichen.

Die Stiftung gründete 1993 die Gemeinnützige Gesellschaft zur Förderung Brandenburger Kinder und Jugendlicher mbH (GFB). Als freie Trägerin betreibt sie Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe an mehreren Standorten in Brandenburg. Damit nimmt sie im Wesentlichen das Kerngeschäft der Stiftung wahr. Diese Betriebsgesellschaft hat neben ihrem GF auch einen Aufsichtsrat.

Weiterhin führt die Stiftung im Rahmen des Stiftungszwecks Modellprojekte, Fachtagungen und Projektförderungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe durch.

Im Jahr 2007 gründete die Stiftung eine weitere 100%ige Tochtergesellschaft, die Dienstleistungs- und Beherbergungsbetrieb der Stiftung Großes Waisenhaus zu Potsdam GmbH (DuB), die in einem stiftungseigenen Gebäude in der Innenstadt Potsdams ein florierendes Hotel betreibt.

Die Stiftung erwirtschaftet ihre Mittel selbst. Sie ist Eigentümerin von 45.000 qm Gewerbe- und Wohnflächen, aus denen sie Miet- und Pachteinnahmen erzielt.

In der nachfolgenden Tabelle sind Umsätze und Anzahl der Mitarbeiter der Stiftung und ihrer Betriebsgesellschaften für das Jahr 2015 dargestellt:

	<b>Stiftung</b>	<b>GFB GmbH</b>	<b>DuB GmbH</b>	<b>Gesamt</b>
<b>Umsatz</b>	3.057.000	17.766.000	768.000	<b>21.591.000</b>
<b>Mitarbeiter</b>	13	387	10	<b>410</b>

Tabelle 20: Umsätze und Mitarbeiter 2015  
Quelle: Stiftung

Die Stiftungsaufsicht, die sich auf eine reine Rechtsaufsicht beschränkt, obliegt seit 2002 dem MBSJ.

## 12.2 Prüfungsergebnisse

### 12.2.1 Fehlende Unterrichtsrechte bei den Betriebsgesellschaften

Für den Landesrechnungshof bestehen Prüfungsrechte lediglich bei der Stiftung. Obwohl die Betriebsgesellschaften – wie gesehen – den wesentlichen Teil des Umsatzes erwirtschaften und das Kerngeschäft der Stiftung wahrnehmen, räumte die Stiftung dem Landesrechnungshof keine unmittelbaren Unterrichtsrechte ein. Die Stiftung hätte jedoch darauf hinzuwirken, solche Rechte in den jeweiligen Satzungen zuzulassen. Örtliche Erhebungen bei der GFB bzw. der DuB waren dem Landesrechnungshof daher nicht möglich.

## 12.2.2 Interessenkollisionen in den Aufsichtsgremien

Aufgrund teilweiser Personenidentität kam es zu Interessenkollisionen in den Aufsichtsgremien mit der Folge, dass eine effektive Finanzkontrolle nicht gewährleistet war.

Der Stiftungsrat besteht aus fünf Mitgliedern, die Beschäftigte verschiedener Ministerien bzw. der Staatskanzlei des Landes Brandenburg sind. Er bestellt, überwacht und entlastet den GF der Stiftung und beruft ihn ab. Dieser GF hat die Beschlüsse des Stiftungsrats auszuführen.

Die GFB hat einen Aufsichtsrat. Dessen sechs Mitglieder entsendet die Stiftung, vertreten durch ihren GF, und beruft ihn ab<sup>106</sup>. In der Vergangenheit waren von den fünf Mitgliedern des Stiftungsrats mindestens zwei gleichzeitig Aufsichtsratsmitglieder der GFB, was die nachfolgende Abbildung verdeutlicht:

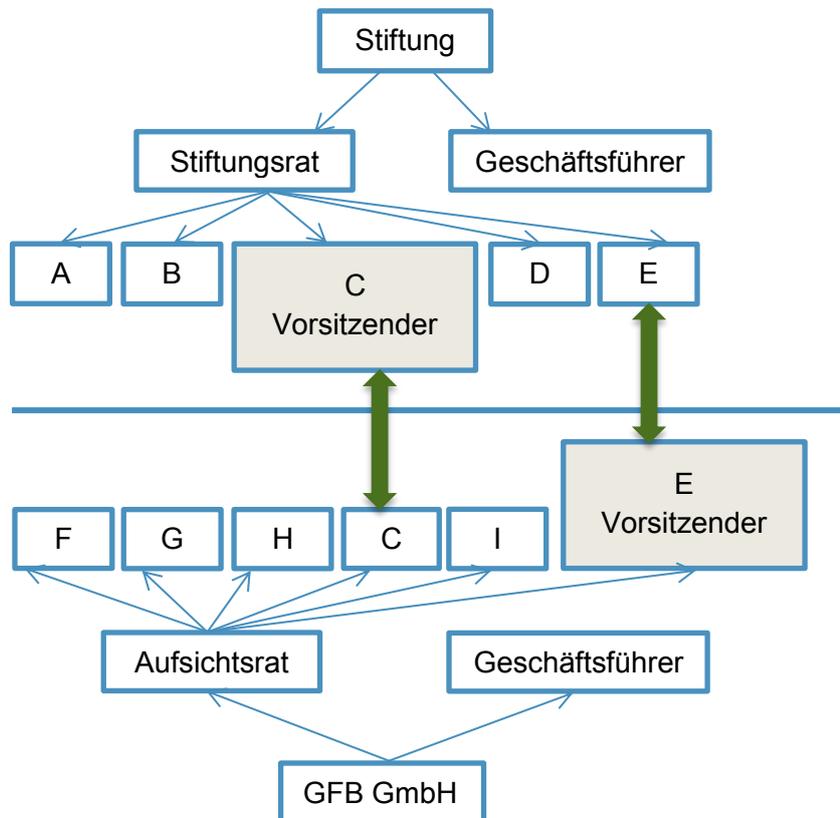


Abbildung 25: Aufsichtsgremien Stiftung und GFB GmbH  
Quelle: Eigene Darstellung

<sup>106</sup> Im Organigramm der GFB GmbH zum 1. Juli 2017 wurden noch vier Aufsichtsräte ausgewiesen.

Laut Geschäftsordnung der Stiftung ist zwischen dem Stiftungs-GF und dem Stiftungsrat bei Stimmrechtsausübung bei Beschlüssen über die Entlastung von Aufsichtsrat und dem GF der GFB ein Einvernehmen herzustellen. Aufgrund der teilweise bestehenden Personenidentität in den Überwachungsorganen stimmten letztlich einzelne Mitglieder des Stiftungsrats über ihre eigene Entlastung für ihre Tätigkeit im Aufsichtsrat der GFB GmbH mit ab. Nach dem Rechtsgedanken des § 136 Absatz 1 Aktiengesetz<sup>107</sup> kann aber niemand für sich ein Stimmrecht ausüben, wenn darüber ein Beschluss gefasst wird, ihn zu entlasten oder von einer Verbindlichkeit zu befreien.

Es kann zudem die Situation eintreten, dass der Stiftungs-GF Bedenken gegen die Entlastung des Aufsichtsrats der GFB hat, die der Stiftungsrat nicht teilt. Gegebenenfalls muss sich der Stiftungs-GF dann gegen den Willen bzw. die Entscheidung des Stiftungsrats stellen. Da der Stiftungsrat wiederum für die Entlastung des Stiftungs-GF zuständig ist, verfügt der Stiftungs-GF bei seiner Aufgabenwahrnehmung bei der Entlastung der Organe der GFB nicht über die nötige Unabhängigkeit. Die personenidentischen Mitglieder des Stiftungsrats könnten auf eine Entlastung der Betriebsgesellschaft dringen, obwohl sie in ihrer Funktion als Aufsichtsratsmitglied möglicherweise falsche Entscheidungen getroffen haben. Eine rationale und kritische Aufarbeitung kann unter diesen Umständen erschwert bzw. verhindert werden.

### 12.2.3 Unzureichende Information der Stiftung über die Lage der GFB – Ausübung ministerieller Weisungsrechte erschwert

Die GFB durchlief bis 2013 eine Phase, in der die Liquiditätsbestände erheblich sanken, was laut Wirtschaftsprüfer zu einem Liquiditätsengpass führte. In dieser Phase erhielt der Stiftungs-GF trotz schriftlicher Anforderung beim GF der Betriebsgesellschaft nicht alle aktuellen und regelmäßigen Informationen bzw. Unterlagen, insbesondere zur Liquiditätsentwicklung, um hierauf angemessen reagieren zu können. Ein regelmäßiges und verbindliches Berichtswesen zwischen Stiftung und GFB bestand nicht. Damit missachtete die GFB die

<sup>107</sup> Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446) geändert worden ist.

dem Gesellschafter (Stiftung) nach § 51a GmbH-Gesetz<sup>108</sup> zustehenden Auskunfts- und Einsichtsrechte.

Auch dem MBS als Aufsichtsbehörde lagen keine Hinweise zur wirtschaftlichen Entwicklung der Betriebsgesellschaften vor. Dieser Umstand wiegt umso schwerer, als – wie dargestellt – der weitaus größte Teil des Umsatzes bei den Betriebsgesellschaften erwirtschaftet wird und dort die Mehrzahl der Mitarbeiter beschäftigt ist. Das Ministerium erhielt von der wirtschaftlichen Entwicklung der Betriebsgesellschaft erst Ende 2013 zufällig von dritter Seite Kenntnis. Gesetzlich ist nur die Stiftung zur Vorlage des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses bei der Stiftungsaufsicht verpflichtet, nicht jedoch die Betriebsgesellschaften.

#### 12.2.4 Gründung einer Tochtergesellschaft zum Betrieb eines Hotels nicht im Stiftungsinteresse

Die Stiftung ist Eigentümerin einer Immobilie in zentraler Lage in Potsdam, die aufgrund ihres baulichen Zustands längere Zeit leer stand. Sie prüfte verschiedene Nutzungsoptionen und entschied sich im Jahre 2007, einen Hotelbetrieb einzurichten und hierfür eine Betriebsgesellschaft (DuB) zu gründen, die das Hotel betreibt. Für die Sanierung und weitere Maßnahmen entstanden Ausgaben i. H. v. 4,5 Mio. Euro. Zur Finanzierung veräußerte sie u. a. Grundvermögen und erhielt Fördermittel.

Nach § 65 Absatz 1 LHO soll das Land ein Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur gründen, wenn ein wichtiges Landesinteresse besteht und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.

Für die Stiftung gelten diese Vorgaben entsprechend: Die Gründung einer Tochtergesellschaft muss im Stiftungsinteresse liegen.

Die Gründung einer Kapitalgesellschaft zum Betrieb eines Hotels lag nach Auffassung des Landesrechnungshofes aber nicht im Interesse der Stiftung.

<sup>108</sup> Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH-Gesetz) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446) geändert worden ist.

Außerdem prüfte die Stiftung nicht dezidiert, ob die Nutzung des Objekts i. S. d. Stiftungszwecks nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichbar war. Auch der von der Stiftung dargelegte Personaleinsatz, insbesondere die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen für schwer vermittelbare junge Menschen, war nach Einschätzung des Landesrechnungshofes nicht ansatzweise geeignet, den Hotelbetrieb i. S. d. Stiftungszwecks zu rechtfertigen.

### 12.2.5 Intransparente Immobiliengeschäfte

Nach der Stiftungssatzung ist das Vermögen der Stiftung, also insbesondere der Immobilienbestand, grundsätzlich in seinem Bestand ungeschmälert zu erhalten. Nur ausnahmsweise sind Grundstücksverkäufe zulässig.

Seit 2006 veräußerte die Stiftung 13 größtenteils bebaute Grundstücke im Wert von rd. 2,8 Mio. Euro. Der Landesrechnungshof prüfte fünf in den Jahren 2013 bis 2016 durchgeführte Verkäufe darauf, ob die Vorgaben der LHO beachtet wurden.

#### 12.2.5.1 Ermittlung des Marktpreises unzureichend

Grundlage aller Immobilienverkäufe bildete der von einem Gutachter jeweils ermittelte Verkehrswert. Auf dessen Grundlage war der am Markt erzielbare Preis in geeigneter Weise (insbesondere durch ausreichende Veröffentlichungen der Verkaufsabsicht) zu bestimmen. Die von der Stiftung durchgeführten Verkaufsprozesse waren intransparent, insbesondere fehlte eine nachvollziehbare Marktpreisermittlung.

Bei einem unter Denkmalschutz stehenden Objekt erhielt der Landesrechnungshof nicht alle nötigen Informationen und Unterlagen zum Verkaufsprozess. Aus den vorgelegten Informationen war ersichtlich, dass die Stiftung nicht im hinreichenden Maße Möglichkeiten zur Bekanntmachung der Verkaufsabsichten nutzte, beispielsweise Herantreten an verschiedene Immobilienmakler, Einschaltung der zweiten Hausbank, Inserierung in überregionalen Medien.

Bei einem weiteren Verkauf bekundete die Gemeinde ihr Interesse am Erwerb eines ehemaligen Verwaltungsgebäudes nebst Grundstück. Die Stiftung veräußerte daraufhin an die

Gemeinde, obwohl ihr zu diesem Zeitpunkt ein weiterer Interessent bekannt war. Dieser hätte möglicherweise einen höheren Kaufpreis geboten und verfolgte ein ähnliches Nutzungskonzept.

In einem weiteren Fall war die Stiftung Eigentümerin eines Mehrfamilienhauses. Der Eigentümer eines angrenzenden Grundstücks gab ein Angebot zum Kauf des Mehrfamilienhauses mit zugehörigem Grundstück ab. Die Stiftung verkaufte daraufhin die Immobilie, ohne weitere Angebote einzuholen.

Bei einem weiteren Verkauf wandte sich eine Mieterin an die Stiftung und bekundete Interesse am Erwerb zweier Wohnhäuser. Auch hier veräußerte die Stiftung an die Mieterin, ohne am Markt nach anderen Interessenten zu suchen.

#### 12.2.5.2 Verzicht auf das Höchstgebot nur ausnahmsweise möglich

Eine Veräußerung unter dem Höchstgebot ist nur nach vorheriger Verständigung mit dem MdF möglich, beispielsweise bei einer künftigen Nutzung i. S. d. Stiftungszwecks. Gründe für eine solche Veräußerung sind ausführlich festzuhalten. Die Stiftung veräußerte das Gelände einer ehemaligen Gärtnerei an einen Interessenten, der das zweithöchste Gebot abgab, das 15.000 Euro unter dem Höchstgebot lag. Dies begründete sie u. a. damit, dass die bisherige Nutzung des Geländes i. S. d. Stiftungszwecks weiterhin gegeben ist.

Allerdings gab es zwei weitere Interessenten, die eine ebensolche Nutzung anstrebten. Eine Verständigung mit dem MdF zum Verkauf unter dem Höchstgebot unterblieb.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes verzichtete die Stiftung auf nicht unerhebliche Mehreinnahmen.

#### 12.2.5.3 Keine Mehrerlösklauseln

Die vom Landesrechnungshof geprüften Kaufverträge enthielten keine Mehrerlösklauseln. Sofern ein Käufer beabsichtigt, ein Objekt oder Teile davon aus möglicherweise spekulativem Interesse kurz- oder mittelfristig zu einem höheren Preis weiter zu veräußern, partizipiert die Stiftung hiervon nicht.

Der Erwerber des unter Denkmalschutz stehenden Objekts gründete kurze Zeit nach dem Erwerb eine Kapitalgesellschaft, deren Zweck u. a. darin bestand, auf Teilen des Objekts Eigentumswohnungen zu errichten und anschließend zu verkaufen. Mangels entsprechender Vereinbarung wird die Stiftung an möglichen Mehrerlösen nicht partizipieren.

Dieser Umstand wiegt umso schwerer, als der Landesrechnungshof die Stiftung noch während des Verkaufsprozesses mit Nachdruck darauf hinwies, eine solche Klausel aufzunehmen.

#### 12.2.5.4 Keine Prüfung von Alternativen

Der Stiftung ist aufgrund ihrer Satzung die Veräußerung von Grundvermögen nur ausnahmsweise gestattet. Vor Veräußerung ist sicherzustellen, dass die Inanspruchnahme des Stiftungsvermögens wegen wesentlicher Änderung der Verhältnisse angezeigt erscheint. Zudem sind Alternativen zum Verkauf (beispielsweise Vermietung und/oder Verpachtung nach Sanierung oder Modernisierung) darzustellen und zu bewerten.

Die von der Stiftung bei drei Veräußerungen vorgetragene Begründung zur wesentlichen Änderung der Verhältnisse (beispielsweise aufgrund hoher Investitionskosten) überzeugte den Landesrechnungshof nicht. Auch die Bewertung von Alternativen (beispielsweise statt des Verkaufs die Vermietung nach vorheriger Instandsetzung) sah er kritisch. Für einen Interessenten hätte auch die Einräumung eines gesicherten Wegerechts auf sein benachbartes Grundstück ausgereicht.

#### 12.2.5.5 Keine Beteiligung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen

Die Veräußerung von Grundstücken über einem Wert von 500.000 Euro oder mit geschichtlicher bzw. kultureller Bedeutung bedarf der Einwilligung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen (AHF). Das o. a. unter Denkmalschutz stehende Objekt (ein Bau- wie Gartendenkmal) erfüllte beide Kriterien. Die Stiftung holte sich keine Einwilligung ein.

#### 12.2.5.6 Fehlerhafte Aufsicht

Dem MBSJ obliegt die Rechtsaufsicht über die Stiftung. Es hat die Rechtmäßigkeit des Stiftungshandelns zu prüfen und genehmigt u. a. die Veräußerung von Stiftungsvermögen.

Das MBSJ genehmigte alle fünf vom Landesrechnungshof geprüften Verkäufe, obwohl in drei Fällen keine Marktpreisermittlung vorlag, in einem Fall zum Zeitpunkt der Genehmigung Erwerber und Kaufpreis noch nicht feststanden und in einem Fall unterhalb des Marktpreises veräußert wurde.

Bei dem unter Denkmalschutz stehenden Objekt beteiligte die Stiftungsaufsicht nicht den AHF bzw. wies die Stiftung nicht auf die fehlende Einwilligung des Ausschusses hin.

### 12.3 Folgerungen

Die Stiftung sollte dem Landesrechnungshof Unterrichtsrechte in den jeweiligen Gesellschaftsverträgen der Betriebsgesellschaften einräumen.

Der Landesrechnungshof sah es als notwendig an, die Aufsichtsgremien zu entflechten und die personenidentisch besetzten Positionen neu zu besetzen. Die Gefahr einer Interessenkollision bzw. von Interessengegensätzen muss künftig vermieden werden.

Um rechtzeitig aktuelle, betriebsrelevante Informationen zu erhalten, muss zwischen der Stiftung und ihren Tochtergesellschaften ein regelmäßiges und verbindliches Berichtswesen eingerichtet werden.

Das MBSJ sollte einen regelmäßigen Einblick in die wirtschaftliche Entwicklung der Betriebsgesellschaften erhalten, um seinen Aufsichtspflichten zu genügen.

Die Gründung weiterer Kapitalgesellschaften ist nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich. Der Stiftungszweck muss bei künftigen Entscheidungen im Mittelpunkt stehen.

Bei der Veräußerung von Grundvermögen sind die gesetzlichen Vorgaben zu beachten. Eine Marktpreisermittlung ist im geeigneten Umfang durchzuführen. Bestimmende Faktoren für den Umfang entsprechender Aktivitäten sind hierbei

insbesondere Lage, Größe, Wert und/oder Entwicklungsmöglichkeiten der Immobilie.

Der Verkauf muss grundsätzlich an den Höchstbietenden erfolgen. Von diesem Grundsatz kann nur ausnahmsweise abgewichen werden, z. B. wenn hierfür zuvor klare Kriterien festgelegt werden und das MdF dem zustimmt.

Kaufverträge sollten in Zukunft Mehrerlösklauseln enthalten, das heißt, die Abführung eines Mehrerlöses bei Weiterveräußerung innerhalb einer bestimmten Frist ist vorzusehen.

Naheliegende Nutzungsalternativen sind vor dem Verkauf von Stiftungsimmobilien zu prüfen und in einem ausreichenden Maß zu dokumentieren.

Sowohl MBSJ als auch Stiftung haben darauf hinzuwirken, die Einwilligung des AHF einzuholen.

Ziel künftiger Veräußerungen von Grundvermögen sollte es sein, den Verkaufsprozess – insbesondere die hierbei getroffenen Entscheidungen – transparent und nachvollziehbar darzustellen und zu dokumentieren.

Das MBSJ muss künftig gerade im Hinblick auf die Veräußerung weiteren Grundvermögens seinen Aufsichtspflichten stärker nachkommen.

## 12.4 Stellungnahme

Das MBSJ teilt die Ansicht des Landesrechnungshofes hinsichtlich möglicher Interessenkollisionen durch personenidentische Besetzung in den Aufsichtsgremien. Mit Wirkung zum 1. September 2017 wurde daher der Gesellschaftsvertrag der GFB dahingehend geändert, dass der bisherige Aufsichtsrat aufgelöst wird. Interessenkollisionen seien daher künftig ausgeschlossen.

Das Berichtswesen zwischen Stiftung und GFB sei inzwischen stark verbessert worden. Die Geschäftsführung erhalte quartalsweise Lageberichte, u. a. mit Angaben zur Liquidität, zur Auslastung und zu den Umsätzen der GFB. Zudem fänden monatliche Informationsaustausche und Abstimmungen zwischen den Geschäftsführungen statt. Durch das nunmehr eingerichtete Berichtswesen sehe das MBSJ die Erfüllung der

Informations- und Weisungsrechte insgesamt als ausreichend an. Die Hinweise des Landesrechnungshofes böten aus seiner Sicht die Gelegenheit, Organisationsstrukturen, Entscheidungsprozesse und das Informations- und Berichtswesen weiter zu überprüfen und ggf. zu optimieren.

Das MBS hat die Einschätzung des Landesrechnungshofes, die Aufsicht über die Betriebsgesellschaften sei unzureichend, als unzutreffend zurückgewiesen. Es werde aber die Vorschläge des Landesrechnungshofes zur Informationsbereitstellung prüfen und bei Eignung übernehmen.

Die Kritik des Landesrechnungshofes, die Gründung und der Betrieb des Hotels liegen nicht im Stiftungsinteresse, hat das MBS als nicht stichhaltig zurückgewiesen. Das Betreiben eines Hotels sei vielmehr in die Jahrhunderte alte Tradition der Stiftung einzuordnen, liquide Mittel zur Erfüllung des Stiftungszwecks durch wirtschaftliche Unternehmungen zu generieren. Außerdem vermiete die Stiftung mehrere Immobilien, wo die Mieter auch nicht i. S. d. Stiftungszwecks tätig seien. Dies habe der Landesrechnungshof aber nicht beanstandet.

Die Stiftung hat zugesichert, dass sie bei künftigen Immobilienverkäufen die vom Landesrechnungshof geforderten Maßnahmen hinsichtlich der Marktpreisermittlung, dem Verkauf unter Höchstgebot und der Mehrerlösklauseln beachten werde. Das Verfahren und der Entscheidungsvorgang sollen bei künftigen Verkäufen ebenso wie naheliegende Alternativen zum Verkauf besser dokumentiert werden. Bei den geprüften Verkäufen habe sie aber keine Alternativen (beispielsweise eine Neuvermietung) zum Verkauf gesehen. Ohne Verkauf wären in den geprüften Fällen auf die Stiftung erhebliche nicht finanzier- und leistbare Sanierungskosten zugekommen.

Das MBS hat in Bezug auf die Grundstücksverkäufe erklärt, es habe die ihm obliegenden Aufsichtspflichten eingehalten. Die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen habe die Stiftung beachtet. Es werde aber künftig auf eine bessere Dokumentation der Marktpreisermittlung achten. Hinsichtlich der Einbeziehung des AHF, der Aufnahme einer Mehrerlösklausel und der Wahl der Alternative habe es keine Fehler gegeben. Nach seiner Auffassung hätte der Vorgang dem AHF nicht vorgelegt werden müssen, weil der Grundstückswert unter der Wertgrenze von 500.000 Euro gelegen habe. Die Stiftung

hat dargelegt, sie habe kein Vorlagerecht gegenüber dem AHF. Dies liege vielmehr beim MdF.

In Bezug auf den Verzicht auf ein Höchstgebot solle künftig eine verbesserte Kommunikation und Verständigung mit dem MdF seitens der Stiftung und dem MBSJ erfolgen.

Im Übrigen hat die Stiftung mitgeteilt, dem Landesrechnungshof keine Unterrichtsrechte bei den Betriebsgesellschaften einräumen zu wollen. Die Stiftungsaufsicht hat hierzu ausgeführt, dass die Einräumung im Ermessen der Stiftung stehe und es die Entscheidung der Stiftung zur Kenntnis nehme.

## 12.5 Schlussbemerkung

Der Stiftung „Großes Waisenhaus zu Potsdam“ kommt eine wichtige Funktion in der Jugendhilfe im Land Brandenburg zu. Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Ministerium eine Vielzahl seiner Empfehlungen aufgegriffen hat, um künftig eine reibungslose Arbeit zu gewährleisten.

Der Landesrechnungshof nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass durch die Auflösung des Aufsichtsrats der GFB Interessenkollisionen bei der Aufsicht künftig vermieden werden.

Es gibt allerdings keinen erkennbaren Grund, weshalb der Landesrechnungshof nicht auch Unterrichtsrechte bei den Tochtergesellschaften haben sollte. Dies könnte vielmehr zu einem transparenteren Geschäftsgebaren führen. Der Landesrechnungshof erwartet von der Stiftungsaufsicht eine Unterstützung bei seinem Ansinnen.

Betriebsgesellschaften der Stiftung sollen nur im Stiftungsinteresse bzw. in Erfüllung des Stiftungszwecks gegründet werden.

Die Wertgrenze zur Beteiligung des AHF von 500.000 Euro ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes auch dann überschritten, wenn zwar der gutachterlich ermittelte Verkehrswert niedriger liegt, der vereinbarte Kaufpreis aber darüber. So lag es bei dem erwähnten Grundstücksverkauf. Auch handelt es sich um ein Bau- wie Gartendenkmal, sodass allein aufgrund dieses Umstands der AHF einzubeziehen war.

Bei den Grundstücksgeschäften muss eine einheitliche und transparente Verfahrensweise sichergestellt werden, um jedweden Anschein der Bevorzugung oder Benachteiligung potenzieller Erwerber von vornherein auszuschließen.



## IV. Besondere Prüfungsergebnisse

## Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Kommunales

### 13 Die Integration des Kampfmittel- beseitigungsdienstes in den Zentral- dienst der Polizei vollenden

**Der Kampfmittelbeseitigungsdienst gehört zum Zentraldienst der Polizei des Landes Brandenburg. Eine wirkliche Zusammenarbeit fand jedoch nicht statt. Dies führte zu haushalts- und informationstechnischen Problemen. Die Prüfung des Landesrechnungshofes trug dazu bei, ungerechtfertigt ausgereichte Zuwendungsmittel zurückzufordern.**

#### 13.1 Prüfungsgegenstand

Der Kampfmittelbeseitigungsdienst (KMBD) ist zuständig für die Kampfmittelbeseitigung im Land Brandenburg, z. B. für die Ermittlung der Kampfmittelbelastung sowie die Nachweisführung über geräumte Flächen, die Entgegennahme, den Transport, die Lagerung und die Vernichtung von Kampfmitteln. Der KMBD ist seit 2004 ein Bereich des Zentraldienstes der Polizei (ZDPol) mit Sitz in Wünsdorf. Er gehört zum Geschäftsbereich des MIK.

#### 13.2 Prüfungsergebnis

##### 13.2.1 Bewirtschaftung der Einnahmen und Ausgaben

###### 13.2.1.1 Erhebung von Gebühren

Für Amtshandlungen im Zusammenhang mit Gefährdungsabschätzungen für Grundstücksflächen erhebt der KMBD Gebühren. Im Haushaltsjahr 2014 betragen diese 341.874,78 Euro.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Gebühren fast immer nach dem geringstmöglichen Zeitanteil des Gebührentarifs berechnet wurden. Nach Aussage einer Mitarbeiterin beruhte die Bemessung der Arbeitszeitanteile auf Erfahrungswerten. Ein Nachweis über die tatsächlich aufgewendete Arbeitszeit fand nicht statt.

#### 13.2.1.2 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Bei der Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Der Landesrechnungshof stellte u. a. Folgendes fest:

- Am 10. April 2014 bezog der KMBD einen Fotoapparat. Bereits fünf Tage später bestellte er noch zwei gleiche Fotoapparate. Als Begründung vermerkte er „zum weiteren Testen“.
- Der ZDPol schloss einen Abrufliefervertrag mit einem Unternehmen. Das Vertragsvolumen betrug 124.167,93 Euro. Während der örtlichen Erhebungen konnte der ZDPol keine Auskunft darüber geben, ob das Abrufvolumen bereits ausgeschöpft war.
- Im Bestand des KMBD befanden sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen insgesamt 46 Handys. Sechs Handys blieben im Erhebungszeitraum völlig bzw. überwiegend ungenutzt, da die entsprechenden Nutzer ausgeschieden oder beurlaubt waren. Für die vier ungenutzten Handys zahlte der KMBD im Haushaltsjahr 2014 Grundpreise i. H. v. 451,25 Euro.
- Im September 2015 stellte der KMBD die Tarife für 36 Handys auf den aktuellen Mobilfunkstandard (monatlicher Grundpreis einschließlich Flatrate zur Datennutzung: 39,95 Euro) um. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen verfügten nur einzelne Nutzer über ein dienstliches Smartphone, sodass vielfach ein Datentarif zur Verfügung stand, die technischen Voraussetzungen zu dessen Nutzung aber nicht gegeben waren.

#### 13.2.2 Zuschüsse für ein Forschungsvorhaben

Für das Auffinden von Bombenblindgängern setzen Kampfmittelbeseitigungsunternehmen verschiedene Verfahren ein. Im

Jahr 2011 bildeten zwei Unternehmen eine als „Arbeitsgemeinschaft“ (im Folgenden: ARGE) bezeichnete Gesellschaft bürgerlichen Rechts und beantragten Fördermittel für ein Verfahren zur besseren Bestimmbarkeit von Anomalien.

#### 13.2.2.1 Bewilligung der Zuwendung

Das MIK erließ den Zuwendungsbescheid an die ARGE mit Datum vom 11. Dezember 2012. Die Zuwendung belief sich auf 310.000 Euro als Höchstbetrag bei veranschlagten Gesamtausgaben von 416.976 Euro. Die Zuwendung war als Anteilfinanzierung in Höhe von 74,3 % ausgewiesen.

#### 13.2.2.2 Prüfung der Verwendung

Das MIK beauftragte den ZDPol mit der Prüfung des Verwendungsnachweises. Der ZDPol wiederum übertrug diese Aufgabe dem KMBD.

Der KMBD nahm aus fachlicher Sicht Stellung zum Abschlussbericht der ARGE. Dass im Abschlussbericht Angaben zur Notwendigkeit und Angemessenheit der geleisteten Arbeit fehlten und keine Aussagen zu den wichtigsten Positionen des zahlenmäßigen Nachweises getroffen wurden, erkannte und bemängelte der KMBD nicht.

Der ZDPol legte daraufhin gegenüber dem MIK dar, dass nach den Angaben im Verwendungsnachweis keine Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben seien.

Die Prüfung des Zuwendungsbescheides, der Mittelanforderung und -verwendung durch den Landesrechnungshof ergab eine Reihe von Beanstandungen.

So hatte die ARGE:

- die Beträge einschließlich Umsatzsteuer erhalten, obwohl nur Nettobeträge förderfähig gewesen wären,
- andere Planzahlen im Verwendungsnachweis als im Antrag ausgewiesen. Zudem bestanden eine Reihe von Übertragungsfehlern zwischen der Abrechnung der Fremdrechnungen nach Teilprojekten und der Gesamtzusammenstellung dieser Rechnungen,

- Rechnungen geltend gemacht, die außerhalb des Maßnahmenzeitraums lagen und
- 29mal auf das Ziehen von Skonti i. H. v. insgesamt 521,90 Euro verzichtet.

Nach dem Abschluss der örtlichen Erhebungen zum Forschungsprojekt empfahl der Landesrechnungshof dem MIK zu prüfen, ob dem Land ein Erstattungsanspruch zustehen könnte. Das MIK und der ZDPol forderten daraufhin die fehlenden Unterlagen nach und führten eine vertiefte Prüfung durch. Das MIK nahm den Zuwendungsbescheid teilweise zurück, teilweise widerrief es ihn und machte erfolgreich Rückforderungsansprüche i. H. v. 114.382,41 Euro geltend.

## 13.2.3 Einsatz der Informationstechnik

### 13.2.3.1 IT-Verfahren beim KMBD

Zur Unterstützung seiner Aufgaben nutzt der KMBD verschiedene IT-Verfahren, u. a. das in Zusammenarbeit mit der Technischen Hochschule (TH) Wildau entwickelte Fachinformationssystem (FIS).

### 13.2.3.2 Ausgangslage

Im KMBD kam es 2008 zu einem Programmabsturz des bis dahin genutzten IT-Verfahrens. Zu diesem Zeitpunkt bestand bereits seit einigen Jahren eine Kooperationsvereinbarung mit der TH Wildau, weshalb sich der ZDPol an diese wandte. Mithilfe der TH Wildau konnte das IT-Verfahren soweit stabilisiert werden, dass es wieder für den KMBD nutzbar war. Anfang 2009 entschied der KMBD, ein neues IT-Verfahren entwickeln zu lassen.

### 13.2.3.3 Projektverlauf

Der KMBD beauftragte in der Folge immer wieder die TH Wildau mit verschiedenen Leistungen:

- Bei der Beauftragung der Module 1 - Munitionsdatenbank (MUNAS) und 2 - Internetgestützte Antragsbearbeitung (IGAB) beachtete der KMBD vergaberechtliche Vorschriften nicht hinreichend.

- Mit der Realisierung des Moduls 3 - Rauminformationssystem (RIS) sollten auch die Daten aus dem IT-Verfahren kmrPAS<sup>109</sup> einbezogen werden. Die vereinbarte Übernahme von kmrPAS-Daten erfolgte nach Aussage des KMBD nicht. Die insofern nicht erbrachte Teilleistung bezahlte der KMBD gleichwohl.
- Mit dem Modul 4 sollten die Ergebnisse der verschiedenen Kampfmittelräumunternehmen in die Datenbank aufgenommen werden. Hierfür sollten die Daten aus dem Verfahren kmrPAS als Grundlage dienen. Im August 2013 legte die Vergabestelle des ZDPol für den Beschaffungsantrag einen Bearbeitungsablauf fest. Es sollten drei Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Der KMBD nahm keine Angebotsabfrage vor, sondern schloss am 14. Oktober 2013 mit der TH Wildau einen Vertrag. Die Datenübernahme aus dem Verfahren kmrPAS konnte bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes nicht umgesetzt werden. Gleichwohl bezahlte der KMBD die gesamte vereinbarte Summe.
- Der KMBD und die TH Wildau erarbeiteten Mitte 2014 ein Dokument zu Weiterentwicklungspotenzialen für das FIS. Auf dessen Grundlage stellte der KMBD am 7. November 2014 einen Beschaffungsantrag beim ZDPol über einen Auftragswert i. H. v. 72.352 Euro bei 128 Arbeitstagen. Die haushaltsmäßige Absicherung erfolgte am 14. November 2014. Der KMBD vergab die Leistung an die TH Wildau. Ein schriftlicher Vertrag existierte nicht. Am 27. November 2014 legte die TH Wildau die Rechnung über 128 Arbeitstage vor. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Beauftragung der TH Wildau frühestens mit Erteilung der Genehmigung durch das MIK erfolgen konnte. Zwischen Auftragsvergabe und Rechnungslegung können somit höchstens zwei Wochen gelegen haben. Dem ZDPol hätte auffallen müssen, dass 128 Arbeitstage mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen der TH Wildau in dieser Zeit nicht realisierbar waren.

<sup>109</sup> Mit der Software „Kampfmittelräumung mit Professioneller Anwendersoftware (kmrPAS)“ werden die Leistungen der Kampfmittelräumung im Land Brandenburg dokumentiert und abgerechnet. Die Software wird auf den Räumstellen der Vertragsunternehmen des KMBD eingesetzt.

#### 13.2.3.4 Haushaltsplanung

Der KMBD verausgabte für das IT-Verfahren FIS 548.792,30 Euro. Über einen Zeitraum von sechs Jahren waren die Haushaltsansätze viermal nicht auskömmlich. In einem Fall wurde der Ansatz sogar um mehr als das Zwanzigfache überschritten. Dies liegt nach Auffassung des Landesrechnungshofes auch darin begründet, dass der fachlich zuständige KMBD dem Haushaltsbereich des ZDPol nicht die notwendigen Informationen zur Haushaltsanmeldung lieferte.

#### 13.2.3.5 IT-Sicherheit

Das Gesamtverfahren läuft im besonders abgesicherten Pol1-Netz. Für Wartungsarbeiten am FIS erhielten Mitarbeiter der TH Wildau in Räumen der Hochschule Zugang zum Pol1-Netz. Der ZDPol konnte nicht erkennen, wer tatsächlich Zugang zum Pol1-Netz hatte.

#### 13.2.3.6 IuK-Mindestanforderungen der Rechnungshöfe

Die IuK-Mindestanforderungen<sup>110</sup> beschreiben die grundlegenden Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen, ordnungsgemäßen und sicheren Einsatz der Informationstechnik. Der KMBD erfüllte diese Voraussetzungen nicht immer:

- Der Bereich IT war grundsätzlich für alle Fragen der IT-Steuerung und Koordinierung beim ZDPol zuständig. Allerdings nahm der Bereich IT seine Aufgaben beim KMBD nicht wahr. Vielmehr war der in IT-Fragen wenig erfahrene KMBD zumeist auf sich gestellt.
- Der KMBD verabsäumte bei der Planung des IT-Projekts FIS die Festlegung von Zielen, die Entscheidung über eine Projektorganisation, eine Anforderungsanalyse, ein Pflichtenheft, eine an Meilensteinen orientierte Zeitplanung und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Die erwarteten Kosten und die Maßnahmendauer dokumentierte er ebenso wenig wie er die Planungsdokumente regelmäßig mit dem aktuellen Projektstand abglich und analysierte.
- Eine Erfolgskontrolle (Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle) fand nicht statt. Sie hätte sich

<sup>110</sup> Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik – Leitlinien und gemeinsame Maßstäbe für IT-Prüfungen – (IuK-Mindestanforderungen).

wegen der nur sehr allgemeinen Vorgaben des KMBD allerdings auch schwierig gestaltet.

### 13.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof sah bei der Berechnung der Gebühren des KMBD allein aufgrund von Erfahrungswerten für die aufgewendete Arbeitszeit einen Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip. Die Hinweise des Landesrechnungshofes nahm der ZDPol zum Anlass, seine Mitarbeiter erneut auf die konkrete Erfassung der Zeitaufwände für die Gebührentatbestände hinzuweisen und technische Möglichkeiten im FIS für eine konkretere Erfassung der jeweils aufgewendeten Arbeitsschritte zu prüfen.

Der Landesrechnungshof forderte vom KMBD, dass dieser künftig seinen Bedarf im Vorfeld gewissenhaft ermittelt und die Vergabevorschriften beachtet. Das MIK räumte ein, dass der im ZDPol vorgeschriebene interne Beschaffungsprozess nicht immer eingehalten wurde. Es nahm in der Folge durch personelle Umstrukturierung eine Verstärkung des internen Beschaffungsbereiches vor.

Der Landesrechnungshof mahnte eine sorgfältigere Mittelplanung an.

Der Landesrechnungshof begrüßte, dass das MIK infolge seiner Prüfung eine Rückforderung von Zuwendungsmitteln i. H. v. insgesamt 114.382,41 Euro realisierte. Für die Zukunft mahnte er größere Sorgfalt bei den Zuwendungsverfahren an.

Für das Projekt FIS wären die Realisierungsphasen und vor allem die zu erwartenden Ausgaben zu Projektbeginn – soweit möglich – zu ermitteln gewesen. Während der Projektentwicklung fehlte eine ausreichende Abstimmung mit der zentralen Vergabestelle des ZDPol. Hinweise der Vergabestelle wurden durch den KMBD häufig nicht berücksichtigt, da mit dem Auftragnehmer schon eine Vereinbarung getroffen worden war. Das MIK hat die Feststellungen des Landesrechnungshofes anerkannt und bei weiterem Entwicklungsbedarf zugesagt, die Regeln des IT-Projektmanagements in der gebotenen Form anzuwenden. Zudem hat es eine verbindliche „Checkliste“

für die Beschaffung von externen IT-Dienstleistungen eingeführt.

Der Landesrechnungshof empfahl, die Sicherheitsaspekte und die Genehmigungen für den externen Zugang zum Pol1-Netz nochmals zu überprüfen.

Nicht unbeachtet bleiben darf nach Auffassung des Landesrechnungshofes der Umstand, dass der KMBD seine IT-Planung weitgehend losgelöst vom ZDPol vornahm. Hiermit korrespondierte ein Mangel an Steuerung durch den ZDPol, da dem KMBD wegen seiner fachlichen Ausrichtung Erfahrungen im Bereich der Realisierung von IT-Projekten fehlten. KMBD und ZDPol sollten ihre Zusammenarbeit verbessern.

## 13.4 Stellungnahme

Das MIK hat die dargestellten Sachverhalte bestätigt.

## 13.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MIK in unmittelbarem Zusammenhang mit der Prüfung begonnen hat, Veränderungen in Angriff zu nehmen. Für die Zukunft mahnt der Landesrechnungshof eine Verbesserung der Zusammenarbeit innerhalb des ZDPol an, damit der KMBD die für seine Tätigkeit notwendige Unterstützung erhält.

## Einzelplan 04 Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz

### 14 Weniger kriminelle Jugendliche untergebracht, doch die Kosten sinken kaum

**Das MdJEV fördert seit vielen Jahren die Unterbringung von kriminellen Jugendlichen. Es ist dem Ministerium noch nicht gelungen, auf den Rückgang des Unterbringungsbedarfs ausreichend zu reagieren. Eine Evaluation der Maßnahmen fand bisher nicht statt.**

#### 14.1 Prüfungsgegenstand

Prüfungsgegenstände sind zwei vom MdJEV finanzierte Projekte, nämlich:

- die Unterbringung von Jugendlichen zur Vermeidung von Untersuchungshaft in Frostenwalde und
- der externe Jugendstrafvollzug in Liepe.



Abbildung 26: Standorte der Jugendhilfeeinrichtungen  
Quelle: Eigene Darstellung

## 14.2 Prüfungsergebnis

### 14.2.1 Unterbringung von Jugendlichen in Frostenwalde zur Vermeidung von Untersuchungshaft

Im Heim in Frostenwalde werden seit 1994 Jugendliche im Alter zwischen 14 und 17 Jahren untergebracht, bei denen die Voraussetzungen eines Untersuchungshaftbefehls vorliegen. Sie bleiben dort durchschnittlich 4,7 bis 5,8 Monate bis zu ihrer Hauptverhandlung. Diese Einrichtung eines freien Trägers nutzen auch andere Bundesländer. Das Land Berlin nutzt das ehemals brandenburgische „Leuchtturmprojekt“ mittlerweile achtmal so häufig wie Brandenburg selbst.

#### 14.2.1.1 Mittelansatz nicht reduziert

Für die Finanzierung wurden seit 2012 jährlich 650.000 Euro veranschlagt. Die Ausgaben sanken von 2012 bis 2015 von 553.700 Euro auf 347.400 Euro (- 37 %). Diese Entwicklung setzte sich im Jahr 2016 fort. Bereits in den Jahren 2012 und 2013 zeichnete sich ab, dass die veranschlagten Mittel nicht ausgeschöpft würden. Trotz dieser Entwicklung versäumte es das MdJEV, den Ansatz in den Doppelhaushalten 2015/2016 und 2017/2018 zu reduzieren.

#### 14.2.1.2 Belegung sinkt

Die Neuaufnahmen sanken von elf im Jahr 2012 über acht im Jahr 2013 auf zuletzt jeweils fünf in den Jahren 2014 und 2015. Bis zum 31. Juli 2016 waren drei Neuaufnahmen registriert.

Die ursprünglich 24 Unterbringungsplätze reduzierten das MdJEV und der Träger ab dem Jahr 2009 auf 16 Plätze und ab 2010 auf acht Plätze. Weitere Reduzierungen folgten im Jahr 2014 auf fünf und ab April 2015 auf drei Unterbringungsplätze.

Die Auslastung stellte sich wie folgt dar:

	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>111</sup>
Anzahl der Plätze	8	8	8	5 <sup>112</sup>	3
Durchschnittliche jährliche Belegung	4,36	2,91	2,39	3,25	1,53
Jährliche Gesamtausgaben in Euro	551 Tsd.	539 Tsd.	381 Tsd.	347 Tsd.	140 Tsd.

Tabelle 21: Entwicklung der Belegung und der Ausgaben in Frostenwalde  
Quelle: Oberlandesgericht, eigene Berechnungen

#### 14.2.1.3 Keine Prüfung der Selbstkosten

Der Belegungskostensatz wird auf der Grundlage der notwendigen Selbstkosten des Heims berechnet. Das MdJEV ist berechtigt, Einsicht in die für die Errechnung der Selbstkosten erforderlichen Unterlagen zu nehmen und Auskünfte vom Träger zu erhalten.

Der Landesrechnungshof fand im Rahmen seiner Erhebungen keinen Hinweis darauf, dass das MdJEV in den vergangenen zwanzig Jahren jemals von seinem Prüfungsrecht Gebrauch gemacht hätte. Ob die abgerechneten Kosten auch den tatsächlich angefallenen entsprachen, ist daher offen.

#### 14.2.2 Externer Jugendstrafvollzug in Liepe

In der Einrichtung „Leben lernen“ in Liepe können geeignete jugendliche und heranwachsende Straftäter, die ihre Jugendstrafe in der Justizvollzugsanstalt (JVA) Wriezen verbüßen, zum Ende ihrer Haftzeit für sechs bis zwölf Monate untergebracht werden. Dort sollen sie auf ein straffreies und selbstständiges Leben in Freiheit durch ein sozialtherapeutisches Intensivtraining vorbereitet werden.

##### 14.2.2.1 Keine Ausschreibung der Leistung

Das MdJEV förderte die Einrichtung „Leben lernen“ in Liepe ab November 2006 durch Zuwendungen. Im Jahr 2011 wies der Träger das MdJEV darauf hin, dass in den vergangenen Jahren

<sup>111</sup> Angaben jeweils bis 31. Juli 2016.

<sup>112</sup> Ab dem 3. Quartal 2015 betrug die Anzahl drei Plätze.

die Kosten gestiegen seien. Das Projekt könne unter den gegebenen Bedingungen über den Maßnahmenzeitraum (bis 30. Juni 2012) hinaus nicht mehr angeboten werden.

Zugleich signalisierte der Träger, das Projekt fortführen zu wollen, wenn sich „eine Möglichkeit zur Kostendeckung, beispielsweise durch eine entsprechende Entgeltvereinbarung“ ergäbe.

Im Jahr 2012 verstetigte das MdJEV das Unterbringungsangebot durch einen Dienstleistungsvertrag. Die Vergabe der Leistung erfolgte freihändig. Gegenstand des Vertrags mit einem Volumen von fast 670.000 Euro jährlich war die Vorhaltung von zwölf Unterbringungsplätzen.

In einem Vermerk wurde die freihändige Vergabe damit begründet, dass nur dieser Träger für die Leistungserbringung in Betracht käme. Unter anderem hätte er sich als „zuverlässiger sowie kompetenter Anbieter“ erwiesen. Außerdem hätten frühere Interessenbekundungsverfahren belegt, dass andere lokale freie Träger nicht in dem qualifizierten Maße über die Fachkompetenz verfügten.

#### 14.2.2.2 Belegung und Kosten

Die jährliche Durchschnittsbelegung seit 2012 liegt fast durchgängig unter 60 %. Nur im Jahr 2014 erhöhte sich die Auslastung kurzfristig, weil die vorgehaltenen Unterbringungsplätze von zwölf auf acht reduziert wurden.

Das MdJEV kündigte den bestehenden Vertrag wegen der weiter abnehmenden Belegungszahlen zum 31. Dezember 2016. Gleichzeitig bot das MdJEV einen „Vertragsneuschluss“ über sechs stationäre Unterbringungsplätze zum 1. Januar 2017 an.

Vertragsgemäß zahlte das MdJEV seit 2014 für belegte Plätze 206 Euro und für nicht belegte Plätze 186 Euro täglich. Die Entwicklung seit 2012 ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Anzahl Plätze</b>	12	12	8	8	8
<b>Jahreskosten</b>					
Gesamt (in Euro)	579 Tsd.	642 Tsd.	588 Tsd.	574 Tsd.	571 Tsd.
Je Platz (in Euro)	48 Tsd.	53 Tsd.	73 Tsd.	72 Tsd.	71 Tsd.
<b>Kosten pro Tag (in Euro)</b>					
für belegte Plätze	135	153	206	206	206
für nicht belegte Plätze	135	153	186	186	186

Tabelle 22: Ausgabenentwicklung in Liepe  
 Quelle: MdJEV, eigene Berechnung

Trotz der Platzreduzierung blieben die Jahreskosten annähernd gleich. Zwar verringerten sich die vorgehaltenen Unterbringungsplätze um 33 % von zwölf auf acht. Gleichzeitig erhöhten sich aber die Belegungskosten um:

- 53 % für belegte Plätze von 135 Euro auf 206 Euro und
- 38 % für nicht belegte Plätze von 135 Euro auf 186 Euro.

Die jährlichen Kosten je Platz sind von 2012 bis 2016 um über 23.000 Euro gestiegen.

#### 14.2.2.3 Ursache der Kostenentwicklung

Neben den Zahlungen für die Unterbringung der Jugendlichen leistete das MdJEV jährlich einen erheblichen Anteil für nicht belegte Unterbringungsplätze. Diese bewegten sich in den Jahren von 2012 bis 2015 in sechsstelliger Höhe. Ursachen hierfür waren:

- der hohe Belegungskostensatz für nicht belegte Plätze in Höhe von 90 % gegenüber dem Belegungskostensatz für belegte Plätze und
- die schlechte Auslastung der vorzuhaltenden Plätze durch Brandenburg (diese Plätze könnten allerdings durch andere Länder genutzt worden sein).

Eine ähnliche Entwicklung zeichnete sich auch im ersten Quartal 2016 ab.

#### 14.2.2.4 Keine Evaluation

An die Projektauslobung im Jahr 2006 sollte sich eine wissenschaftliche Evaluation anschließen. Das MdJEV sah

diese – bezogen auf den innovativen Charakter, den erheblichen Fördermittelaufwand und eine mögliche Verstetigung des Projekts – als geboten an. Der Zuwendungsbescheid vom Oktober 2010 enthielt auch die Auflage, das Projekt in Zusammenarbeit mit dem MdJEV wissenschaftlich zu evaluieren.

Das MdJEV sah in der Folge jedoch davon ab, das Projekt „Leben lernen“ zu evaluieren, sodass es weder die Zweckmäßigkeit noch die Zielerreichung bewerten konnte. Dennoch resümierte es im Zuge der freihändigen Vergabe des Dienstleistungsvertrags, dass „nach mehr als fünfjähriger Erprobungsphase das Projektziel im Sinne eines Nachweises der Eignung und Zweckmäßigkeit eines neu zu implementierenden Behandlungsangebots erreicht“ sei.

## 14.3 Folgerungen

### 14.3.1 Unterbringung von Jugendlichen in Frostenwalde zur Vermeidung von Untersuchungshaft

Das MdJEV ist gehalten, auf die Haushaltsplanung mehr Sorgfalt zu verwenden.

Der Landesrechnungshof hielt die Prüfung der Selbstkosten des Heims durch das MdJEV für notwendig. Anderenfalls ist nicht sichergestellt, dass die abgerechneten Kosten auch den tatsächlich angefallenen Kosten entsprechen. Das MdJEV kündigte im Rahmen der Prüfung bereits an, die Feststellungen des Landesrechnungshofes insoweit aufzugreifen.

### 14.3.2 Externer Jugendstrafvollzug in Liepe

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes stand die Vergabe der Dienstleistung für Liepe nicht mit dem Vergaberecht im Einklang. Es bestanden auch zum damaligen Zeitpunkt weitere Träger der Jugendhilfe, die in anderen Bundesländern vergleichbare Einrichtungen betrieben.

Angesichts der geringen Auslastungszahlen in den Jahren 2015 und 2016 mit durchschnittlich vier belegten bei acht vorgehaltenen Unterbringungsplätzen bestand in Liepe eine wesentliche

Unterbelegung. Dem Landesrechnungshof war durchaus bewusst, dass eine Abnahme der Belegung nicht zu einer genau entsprechenden Kostenreduzierung führen muss. Den Anstieg der Jahreskosten je Platz in Liepe hielt er allerdings für bedenklich. Er empfahl, den Belegungskostensatz für nicht belegte Unterbringungsplätze neu zu verhandeln.

Der Landesrechnungshof beanstandete, dass das MdJEV die Qualität des Trägers hinsichtlich des Projekts „Leben lernen“ nicht prüfte, sondern lediglich eine wohlwollende Bewertung vornahm.

#### 14.4 Stellungnahme

Das MdJEV sah keine Möglichkeit, auf die Einrichtung in Frostenwalde zu verzichten. Der (Bundes-)Gesetzgeber sehe eine solche Einrichtung wegen ihrer frühzeitigen resozialisierungsfördernden Einwirkung ausdrücklich vor.

Das MdJEV hielt an der Auffassung fest, die freihändige Vergabe sei aufgrund eines Alleinstellungsmerkmals zulässig gewesen. Dieses läge in der gewonnenen Expertise der Einrichtungsleitung in Liepe und deren Mitarbeiter, den gewachsenen und bewährten Kooperationsstrukturen sowie der besonderen Trägerkompetenz.

Von einer externen kostenintensiven Evaluation des Projekts in Liepe sei wegen der geringen Fallzahlen, die keine valide Erkenntnisgrundlage dargestellt hätten, abgesehen worden.

#### 14.5 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof vermag den Wunsch der Verwaltung, sich nicht auf einen neuen Träger einstellen zu müssen, nachvollziehen. Eine Ausnahme von zwingenden vergaberechtlichen Vorschriften – wie in Liepe geschehen – rechtfertigt dieser Wunsch aber nicht.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht den Zweck der seit mittlerweile über zwanzig bzw. zehn Jahren bestehenden Projekte in Frostenwalde und Liepe. Er weist aber darauf hin, dass seitens des MdJEV auch eine kritische Distanz erforderlich ist, um die Projekte dauerhaft erfolgreich anbieten

und weiterentwickeln zu können. Dies könnte bei sich weiter verringenden Zugangs- bzw. Auslastungszahlen auch bedeuten, einen Ausstieg aus den Verträgen in Erwägung zu ziehen.

## Einzelplan 06 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur

### 15 Intransparente Bleibeverhandlungen mit unklaren und nicht messbaren Ergebnissen

**Die Ergebnisse von Bleibeverhandlungen sind kostspielig: Die Hochschulen vereinbaren mit abwanderungswilligen Professoren besondere Vergütungen und zusätzliche Leistungen. Dennoch fehlen rechtsverbindliche Vorgaben. Die Verhandlungen sind zumeist nicht dokumentiert und die Entscheidungen nicht nachvollziehbar. Messbare Gegenleistungen der Professoren werden nicht vereinbart. Soweit den Professoren zusätzliche Sach- oder Personal-mittel gewährt werden, geschieht dies ebenfalls intransparent, nicht nachvollziehbar und kaum dokumentiert.**

#### 15.1 Prüfungsgegenstand

Hochschulen führen Bleibeverhandlungen, um eine Abwanderung eines Professors an eine andere Hochschule abzuwenden. Es können im Ergebnis von Bleibeverhandlungen Leistungsbezüge gewährt werden, soweit dies erforderlich ist, um einen Professor an der Hochschule zu behalten (Bleibe-Leistungsbezüge).<sup>113</sup>

Der Landesrechnungshof hatte sich 2014 in einer ersten Orientierungsprüfung einen Überblick über Verfahren und Resultate von Bleibeverhandlungen verschafft. Insbesondere die beachtliche finanzielle Dimension sowie weitgehend fehlende Unterlagen veranlassten ihn, vertieft zu prüfen. Außerdem stand zu erwarten, dass die Hochschulen zukünftig verstärkt von dem Instrument der zusätzlichen Leistungsvergütung Gebrauch machen werden. Im Rahmen der Schwer-

<sup>113</sup> § 31 Absatz 1 Satz 1 des Brandenburgischen Besoldungsgesetzes (BbgBesG) vom 20. November 2013 (GVBl. I Nr. 32), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 5. Dezember 2013 (GVBl. I, Nr. 36) geändert worden ist.

punktprüfung 2015 beschäftigte sich der Landesrechnungshof thematisch mit:

- dem Verfahren einer Bleibeverhandlung,
- der zu erbringenden Leistung durch den Professor,
- der dafür zu zahlenden Vergütung und
- den zusätzlichen Personal- und Sachmitteln.

Der Prüfungszeitraum erstreckte sich auf die Jahre 2010 bis 2014.

## 15.2 Prüfungsergebnis

Die Erhebungen des Landesrechnungshofes bezogen sich als erstes auf die Quantität der Bleibeverhandlungen: Sechs Brandenburger Hochschulen führten im geprüften Zeitraum 61 Bleibeverhandlungen.<sup>114</sup> 43 Verhandlungen wurden erfolgreich abgeschlossen. An zwei Hochschulen fanden keine Bleibeverhandlungen statt.<sup>115</sup>

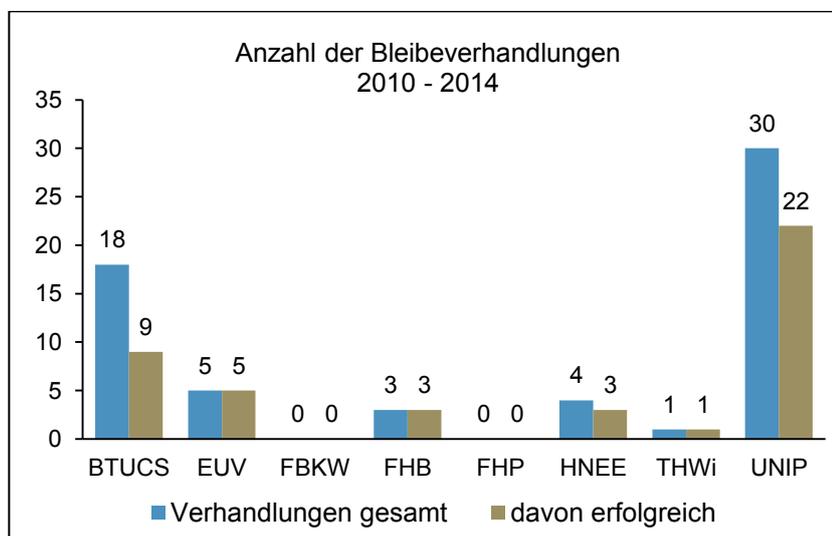


Abbildung 27: Anzahl der Bleibeverhandlungen 2010 bis 2014  
Quelle: Zuarbeiten der Brandenburger Hochschulen

<sup>114</sup> Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg (BTUCS), Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) (EUV), Fachhochschule Brandenburg (FHB), Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde (HNEE), Technische Hochschule Wildau (THWi), Universität Potsdam (UNIP). Die BTUCS entstand 2013 aus der Fusion der BTU Cottbus und der FH Lausitz.

<sup>115</sup> Filmuniversität Babelsberg „Konrad Wolf“ (FBKW), Fachhochschule Potsdam (FHP).

Der Landesrechnungshof ermittelte die finanziellen Auswirkungen der Bleibeverhandlungen auf der Basis der ihm von den Hochschulen vorgelegten Daten. Danach ergaben sich jährlich zusätzliche Ausgaben von rd. 500.000 Euro allein für die zusätzliche Vergütung der Professoren.

Hinzu kamen erhebliche Sach-, Investitions- und Personalmittel. Diese ließen sich aufgrund ihrer oftmals allgemeinen und finanziell indifferenten Benennung vom Landesrechnungshof nicht – und zwar nicht einmal näherungsweise – bestimmen. Folgende Beispiele verdeutlichen diese Nichtquantifizierbarkeit:

- zusätzliches wissenschaftliches Personal,
- erweiterte Bibliotheksausstattung,
- zusätzliche Räume inkl. Ausstattung,
- Beamtenverhältnis auf Lebenszeit,
- Ermäßigung der Lehrverpflichtung,
- Umbau eines Labors und
- Umzugskostenvergütung.

Der Landesrechnungshof prüfte nicht die Angemessenheit der gewährten zusätzlichen Leistungen für die Professoren. Er konnte auch nicht beurteilen, ob die Höhe der Beträge erforderlich war, um den Professor an der Hochschule zu halten. Außerdem sah er sich außerstande, die Angemessenheit der von den Professoren zusätzlich zu erbringenden Leistungen zu untersuchen. Kurz gesagt, standen für den Landesrechnungshof im Fokus: Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Dokumentation des Verfahrens, nicht jedoch der materielle Gehalt der Bleibeverhandlungen.

### 15.2.1 Unzureichende rechtliche Vorgaben

Der Landesrechnungshof sichtete die verschiedenen Rechtsgrundlagen. Neben einschlägigen gesetzlichen Regelungen<sup>116</sup> fanden sich an fünf Hochschulen eigene Regelungen.

<sup>116</sup> Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juni 2009 (BGBl. I S. 1434), das durch Artikel 3 des Gesetzes vom 3. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2178) geändert worden ist, BbgBesG; Verordnung über Leistungsbezüge sowie Forschungs- und Lehrzulagen für Professoren und hauptamtliche Hochschulleitungen im Bereich des Brandenburgischen Hochschulgesetzes (Hochschulleistungsbezügeverordnung – HLeistBV) vom 23. März 2005 (GVBl. II, Nr. 8), am 1. Januar 2013 außer Kraft getreten durch Verordnung vom 17. Juli 2014 (GVBl. II, Nr. 48).

Die staatlichen Vorgaben lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- variable Bleibe-Leistungsbezüge grundsätzlich zulässig,
- zu berücksichtigen: individuelle Qualifikation, vorliegende Evaluationsergebnisse, Bewerberlage sowie Arbeitsmarktsituation in dem jeweiligen Fach,
- erneute Bleibeverhandlung in der Regel nach frühestens drei Jahren,
- Nachweis eines Rufes an eine andere Hochschule oder Ähnliches,
- Pflicht zum Aktenkundigmachen,
- Mitwirkung und Vorbereitung durch Kanzler/Vizepräsidenten und
- abschließende Entscheidung durch den Hochschulpräsidenten auf Vorschlag des Dekans.

Der Landesrechnungshof schätzt die gesetzliche Fixierung von derartigen Leistungsbezügen im Grundsatz für sachgerecht ein. Insgesamt handelt es sich jedoch um ein höchst unvollständiges normatives Geflecht. Finanziell bedeutsame Abschlüsse von Bleibeverhandlungen werden dadurch nur unzureichend staatlicherseits gesteuert.

Der Landesrechnungshof vermisste durchweg Regelungen:

- zur Ausgestaltung der Bleibe-Leistungsbezüge und der zusätzlichen Leistungen an die Professoren,
- zur Ausgestaltung der durch den Professor zu erbringenden Leistungen,
- zur Messbarkeit der durch den Professor zu erbringenden Leistungen,
- zur Beurteilung („Evaluation“) der durch den Professor zu erbringenden Leistungen und
- zu Sanktionsmöglichkeiten bei Schlechtleistung des Professors.

Fünf Hochschulen haben darüber hinaus eigene, im Einzelnen stark divergierende Regelungen erlassen.<sup>117</sup> Sie füllten das verbleibende rechtliche Vakuum jedoch nur unzureichend aus. Es fehlte also an einer generellen, für alle Hochschulen

<sup>117</sup> Drei Hochschulen besitzen keine internen Vorschriften.

verbindlichen Vorgabe für Bleibeverhandlungen. Diese war jedoch angesichts des großen finanziellen Volumens der Bleibe-Leistungsbezüge für die Einhaltung des § 7 LHO unabdingbar.

### 15.2.2 Fehlende Dokumentation

Der Landesrechnungshof beurteilte zunächst die Dokumentation der Bleibeverhandlungen an den Hochschulen. Er stellte fest, dass diese überwiegend unzureichend war. Der Landesrechnungshof konnte die Entscheidungsprozesse in den meisten Fällen gar nicht bzw. nur im Ansatz nachvollziehen. Die Evaluation der vereinbarten Leistungen war in keinem Fall dokumentiert. Damit war den (hier durchaus detaillierten) gesetzlichen Vorgaben nicht Genüge getan.

Einzig die UNIP dokumentierte zu erbringende Leistungen und schlüsselte die Bleibe-Leistungsbezüge detailliert auf. Allerdings war in einzelnen Fällen das Halteinteresse der Hochschule nur sehr allgemein formuliert.

Entsprechendes galt für die Vereinbarung der zusätzlichen Vergütung. Auch hier hielten die Hochschulen – mit Ausnahme der UNIP – die Pflicht zur Aktenkundigmachung der Entscheidungsgründe für die Gewährung einer Zulage bzw. deren Höhe nicht oder nur unzureichend ein.

### 15.2.3 Keine messbaren Leistungen – „Bleiben als Leistung“

Der Landesrechnungshof befasste sich außerdem mit den Leistungen, die durch den Professor im Ergebnis von Bleibeverhandlungen zu erbringen waren. In Rede standen etwa Umfang, Laufzeit, Nachweispflicht und Sanktionsmöglichkeiten.

Nur eine Hochschule (UNIP) vereinbarte mit den Professoren im Rahmen von Bleibeverhandlungen solcherart detaillierte und messbare Leistungen. Überdies waren dort die Bezüge auf die einzelnen zu erbringenden Leistungen aufgeschlüsselt.

Die anderen Hochschulen verpflichteten sich nur vereinzelt, zusätzlich zu erbringende Leistungen von den Professoren einzufordern. Diese waren in der Regel so allgemein gehalten,

dass Kontrollen zur Erfüllung nur ansatzweise oder gar nicht möglich waren. In der großen Mehrzahl erfolgte also die Zusage von Bleibe-Leistungsbezügen ohne (!) eine zusätzliche Gegenleistung. „Bleiben als Leistung“ hält der Landesrechnungshof schon begrifflich für verfehlt.

Die FH Lausitz hatte keine Sanktionsmöglichkeiten bei Teil- oder Nichterbringung der Leistungen geregelt, obwohl Leistungen vereinbart wurden. An der BTU Cottbus war in einem Einzelfall als Teil der Bleibeverhandlung die Zahlung von 3.750 Euro monatlich vereinbart, obwohl keine zusätzlichen Leistungen des Professors vereinbart waren.

#### 15.2.4 Intransparente Gewährung der zusätzlichen Leistungen

Auch im Bereich der zusätzlichen Leistungen zeigten sich deutliche Transparenzdefizite.

Alle Hochschulen, außer der TH Wildau, vereinbarten mit den zu haltenden Professoren, zusätzliche Leistungen zu gewähren. Diese Leistungen umfassten verschiedene Sach-, Investitions- und Personalmittel. Die jeweiligen Entscheidungsgründe beruhten durchweg auf entsprechenden Forderungen der Professoren. Weitere motivatorische Hintergründe fanden sich in den Akten nicht. Die Dokumentation hatte durchweg noch Verbesserungspotenzial. Befristungen waren die Ausnahme. Kürzungsmöglichkeiten – etwa bei unzureichenden professoralen Leistungen – fanden sich kaum.

#### 15.2.5 Nichteinhaltung der 3-Jahres-Frist

Im Prüfungszeitraum fanden in zwei Fällen erfolgreiche Bleibeverhandlungen statt, obwohl die gesetzliche 3-Jahres-Frist vor erneuten Bleibeverhandlungen mit dem Professor noch nicht abgelaufen war. Der Landesrechnungshof konnte aus den Unterlagen nicht ersehen, weshalb von dem Sollgehalt der Norm abgewichen wurde.

## 15.3 Folgerungen

Bei der Gewährung von Leistungen an die Professoren ist das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung, vgl. § 7 LHO, einzuhalten.

Deshalb riet der Landesrechnungshof zunächst allgemein, die Normsetzungsdefizite zu beheben. Zweckmäßigerweise sollten für alle Hochschulen des Landes einheitliche Vorgaben geschaffen werden. Der Landesrechnungshof regt also ein Tätigwerden des Gesetzgebers oder des Ordnungsgebers an. Die Rechtsgrundlagen sollten umfassender und präziser als bisher gefasst werden, z. B. zur Frage der Befristung oder Ruhegehaltsfähigkeit zusätzlicher Leistungen. Alternativ sind die Hochschulen gefordert: Auch sie sind rechtlich in der Lage, jeweils für ihre eigenen Professoren entsprechende Regelungen zu erlassen.

Ferner empfahl er den Hochschulen, die Dokumentation von Bleibeverhandlungen deutlich zu verbessern, und zwar auf der Basis verdichteter und vereinheitlichter Vorgaben des Gesetz- oder Ordnungsgebers. Dies sollte mit dem Ziel erfolgen, zukünftig sicherzustellen, dass die Entscheidungsprozesse bei Bleibeverhandlungen nachvollziehbar und kontrollierbar sind. Denn die staatlichen Mittel sind transparent, wirtschaftlich und sparsam zu verwenden.

Der Landesrechnungshof wies die Hochschulen darauf hin, zukünftig immer konkrete zu erbringende Leistungen mit den Professoren zu vereinbaren. Deren Erbringung sollten die Hochschulen messen und bewerten. Der Landesrechnungshof riet in diesem Zusammenhang überdies dazu, Minderleistungen zu sanktionieren.

Die Hochschulen sollten in Zukunft auch den Bereich der zusätzlichen Leistungen transparent, nachvollziehbar und hinreichend dokumentiert gestalten.

Zukünftig sollten die Hochschulen sicherstellen, dass seit der letzten Gewährung von Bleibe-Leistungsbezügen mindestens drei Jahre vergangen sind. Beabsichtigt die Hochschule davon abzuweichen, ist dies schlüssig zu begründen und zu dokumentieren.

## 15.4 Stellungnahme

Das MWFK hält zunächst die Ergebnisse der Bleibeverhandlungen nicht für kostspielig. Bleibe-Leistungsbezüge seien vielmehr Teil des professoralen Vergütungssystems. Es handele sich bei den vom Landesrechnungshof geschätzten 500.000 Euro nicht um zusätzliche Ausgaben, sondern um einen variablen Bestandteil der Professorenbesoldung.

Inhaltlich betont das Ministerium, dass die (alleinige) Gegenleistung für die Gewährung von Bleibe-Leistungsbezügen das Bleiben des Professors sei. Es bestehe daher kein Regelungsdefizit mit der Folge, dass die Rechtsgrundlagen nicht zu ändern seien. Darüber hinaus würden gesetzliche Vorgaben zur Höhe der Bleibe-Leistungsbezüge dem individuellen Charakter der jeweiligen Bleibeverhandlungen widersprechen.

Die festgestellten Mängel bei der Dokumentation räumt das MWFK ein. Es habe die Hinweise des Landesrechnungshofes aufgegriffen und die Hochschulen aufgefordert, künftig auf eine lückenlose Dokumentation zu achten. Maßstab seien die gesetzlichen Vorgaben.

## 15.5 Schlussbemerkung

Der Landesrechnungshof hält Bleibeverhandlungen im Grundsatz für ein zielführendes Mittel für die Brandenburger Hochschulen, um beim weltweiten Wettbewerb um die besten Köpfe mithalten zu können. Jedoch entbindet diese positive Wirkeinschätzung nicht von der Einhaltung der Erfordernisse des § 7 Absatz 1 LHO.

Der Landesrechnungshof sah sich außerstande zu prüfen, ob die im Rahmen von Bleibeverhandlungen vereinbarten zusätzlichen Vergütungen sachgerecht und angemessen waren, um eine Abwanderung von Professoren zu verhindern. Wohl aber konnte der Landesrechnungshof sein Augenmerk darauf legen, ob transparent und wirtschaftlich verfahren wurde.

In diesem Kontext offenbarten sich verschiedene Mängel. Normgeber und Hochschulen sind gut beraten, diese Normsetzungs- und -vollzugsdefizite zu beheben. Insofern begrüßt der Landesrechnungshof, dass das MWFK die Mängel in der Dokumentation einräumt und künftig Abhilfe zusagt.

Als relevante Gegenleistung des Professors hält das Ministerium allein das bloße Bleiben für ausreichend. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes widerspricht jedoch eine „gegenleistungslose Leistung“ nach erfolgreichen Bleibeverhandlungen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO. Es ist folgewidrig, dass das MWFK dies in Abrede stellt, obwohl die meisten Hochschulen in Brandenburg genauso verfahren. Richtigerweise werden entsprechende Zusatzleistungen von der UNIP als mit Abstand größter Hochschule Brandenburgs generell und von anderen Hochschulen teilweise vereinbart. Unverständlich ist, dass das MWFK darauf in seiner Stellungnahme nicht eingeht. Das bloße Beibehalten eines persönlichen, fachlichen und räumlichen Status quo kann bereits begrifflich keine Leistung darstellen. Dies zeigt sich eben auch in der gesetzlichen Begrifflichkeit: § 31 Absatz 2 BbgBesG regelt die Bleibe-Leistungsbezüge – und eben nicht die Bleibebezüge.

Demzufolge hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, dass das MWFK seine ablehnende Haltung zu einer verdichteten Neufassung der rechtlichen Vorgaben überdenkt. Klare, detaillierte und verbindliche rechtliche Vorgaben erleichtern es allen Hochschulen, einheitlich, rechtssicher und transparent zu handeln. Dem steht auch die Einzigartigkeit einer jeden Bleibeverhandlung nicht entgegen. Denn erst aufgrund der präzise fassbaren rechtlichen Vorgaben können die Hochschulen individuelle Vereinbarungen treffen. Angesichts der großen finanziellen Bedeutung sind Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit besonders wichtige Maßstäbe.

Es besteht auch deswegen ein dringender Handlungsbedarf, weil die Hochschulen zusehends mehr Bleibeverhandlungen führen: Zwischen 2003 und 2013 fanden jährlich rechnerisch 4,7 erfolgreiche Bleibeverhandlungen statt, so hatte sich zwischen 2010 und 2014 dieser Wert auf 8,6 fast verdoppelt.

## Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung

### 16 Förderung der energetischen Erneuerung der sozialen Infrastruktur in den Kommunen

**Aus Fehlern lernt man! – Unter diesem Motto sollte das Land die Ergebnisse des Förderprogramms zur energetischen Erneuerung kommunaler Infrastruktureinrichtungen auswerten. Dann könnte es die Mängel, die der Landesrechnungshof bei der Umsetzung des Programms feststellte, bei künftigen Förderungen vermeiden.**

#### 16.1 Prüfungsgegenstand

Klimaschutz und Energieeffizienz sind gemeinsame Anliegen von Bund, Ländern und Kommunen. Fast 40 % der Energie werden in Deutschland im Gebäudesektor verbraucht. Bei vielen kommunalen Gebäuden besteht ein hoher Investitions- und Sanierungsstau und damit ein hohes Energieeinsparpotenzial. Daher förderten der Bund und die Länder in den Jahren 2008 und 2009 Maßnahmen zur energetischen Erneuerung der sozialen Infrastruktur in den Kommunen (Investitionspakt 2008/2009), um einen Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele zu leisten. Neben der Einsparung von Energie hatte die Förderung auch zum Ziel, vorrangig finanzschwache Kommunen von Investitionsausgaben und Betriebskosten zu entlasten.

Das MIL förderte bis Ende 2009 insgesamt 28 Vorhaben mit 34,8 Mio. Euro (Bundes- und Landesmittel). Dabei handelte es sich um die energetische Erneuerung von elf Schulen, neun Kinderbetreuungseinrichtungen, fünf Sportstätten und drei Kultur- und Bürgerhäusern, von denen eines in beiden Programmjahren gefördert wurde. Gefördert wurden z. B. der Einbau von Wärmedämmungen, der Austausch von Fenstern

und Türen sowie die Erneuerung der Beleuchtung und der Heizungsanlage.

Das Förderprogramm hatte bis Anfang 2016 folgenden Stand erreicht: Von den 28 Fördermaßnahmen waren zehn abgeschlossen. In sieben Fällen leitete das Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV) ein Widerrufsverfahren ein und bei elf Förderprojekten stand wegen festgestellter Mängel der Abschlussbescheid noch aus.

Der Landesrechnungshof wollte feststellen, ob das Land seine angestrebten Programmziele erreichte und welche Ursachen zum schleppenden Mittelabfluss, zu den Widerrufsverfahren sowie zu den Verzögerungen bei der Projektumsetzung führten.

## 16.2 Prüfungsergebnisse

### 16.2.1 Umsetzung des Förderprogramms

Auf der Grundlage der Verwaltungsvereinbarungen<sup>118</sup> zwischen dem Bund und den Ländern schrieb das MIL das Förderprogramm in den Jahren 2008 und 2009 im Land Brandenburg aus und bestimmte die Rahmenbedingungen für die Umsetzung. Bewilligungsstelle für die Fördermittel war das LBV.

Nach den Fördervorgaben des Bundes sollten die Gebäude mindestens an das Niveau eines Neubaus nach der Energieeinsparverordnung (EnEV)<sup>119</sup> angepasst werden. Das MIL wollte innovative, zukunftsweisende energetische Projekte fördern. Es verschärfte daher die energetischen Anforderungen des Bundes und legte fest, dass die sanierten Gebäude die Kennwerte für den EnEV-Neubaustandard beim Jahres-Primärenergiebedarf um 40 % und beim Transmissionswärmeverlust um 20 % unterschreiten mussten.

Für jedes Förderobjekt hatten die Zuwendungsempfänger einen Fachplaner zu benennen, der mit dem energiesparenden

<sup>118</sup> VV Investitionspakt 2008 vom 19. Dezember 2007/11. Juni 2008 (BAnz. S. 2531) und VV Investitionspakt 2009 vom 18. Dezember 2008/23. März 2009 (BAnz. S. 1504).

<sup>119</sup> Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung – EnEV) vom 24. Juli 2007 (BGBl. I S. 1519), in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juli 2007 (BGBl. I S. 1519).

Bauen bzw. mit der energetischen Gebäudesanierung vertraut war. Die technischen Nachweise für die Energieeinsparung waren von einem anerkannten Prüfsachverständigen zu bestätigen. Um die erreichten Einsparungseffekte zu belegen, waren die Zuwendungsempfänger darüber hinaus verpflichtet, für jedes Förderprojekt ein Controllingkonzept vorzulegen. Mit diesem sollten u. a. die Energieverbrauchswerte überwacht werden. Damit sollte einerseits der Erfolg der energetischen Modernisierung sichergestellt und andererseits eine Evaluation der Förderung ermöglicht werden.

Das MIL beauftragte mit der fachlichen Programmbegleitung ein Ingenieurbüro, das das Ministerium bei der Festlegung der energetischen Förderstandards beraten sollte. Das Büro hatte darüber hinaus Checklisten für die Antragsbeurteilung zu erarbeiten, die Förderanträge energetisch-technisch zu prüfen sowie das LBV bei der Auswahl der Förderprojekte zu unterstützen. Für Prüfungs- und Beratungsleistungen zahlte das MIL von 2008 bis Ende 2016 ein Honorar von insgesamt 146.230 Euro.

Die vom MIL festgelegten Bedingungen hatten bei der Umsetzung des Förderprogramms u. a. einen hohen Abstimmungsaufwand zur Folge. Insbesondere bei der Prüfung der Verwendungsnachweise stellte das Ingenieurbüro häufig Fehler in den energetischen Berechnungen sowie technische Mängel bei der Bauausführung fest. Dies führte zu zeit- und aufwändigen Nachprüfungen. Schließlich waren bis zum März 2017 sechs Fördermaßnahmen immer noch nicht abgerechnet.

Auch die erforderlichen Daten für das Verbrauchscontrolling benannte das MIL nicht ausreichend konkret. Dadurch konnten die Zuwendungsempfänger den Erfolg der energetischen Sanierung in der Praxis nur unzureichend belegen.

## 16.2.2 Bilanz des Förderprogramms

### 16.2.2.1 Wirtschaftlichkeit der Einzelmaßnahmen

Die von den Kommunen durchgeführten energetischen Erneuerungsmaßnahmen waren mit hohen Investitionskosten verbunden. Der Landesrechnungshof prüfte daher die

Wirtschaftlichkeit der geförderten Einzelmaßnahmen. Hierzu führte er für sieben Fördermaßnahmen Amortisationsrechnungen durch und legte dabei den finanziellen Eigenanteil der Kommunen zugrunde. Für den Landesrechnungshof war eine geförderte Investition dann wirtschaftlich, wenn sie sich innerhalb der Zweckbindungsfrist (20 Jahre) bzw. einer voraussichtlichen Nutzungsdauer der baulichen Anlagen von 30 Jahren amortisiert.

Bezeichnung	Zuwendung lt. Bescheid	Eigenanteil lt. Verwendungsnachweis	Amortisationszeitraum
Max-Steenbeck-Gymnasium, Cottbus	3.100.000 €	2.728.000 €	> 30 Jahre
Schule Drebkau	3.060.840 €	859.937 €	23 Jahre
Georg-Büchner-Schule, Joachimsthal	1.240.787 €	620.000 €	15 Jahre
Jenaplanhaus, Lübbenau	1.767.000 €	942.426 €	> 30 Jahre
Bürgerhaus, Ludwigsfelde	5.000.000 €	3.495.599 €	> 30 Jahre
Wilhelm-Nevoigt-Grundschule, Cottbus	2.488.000 €	1.733.168 €	> 30 Jahre
Kita Gehrenweg, Wittenberge	494.849 €	87.326 €	3 Jahre

Tabelle 23: Amortisationszeiten ausgewählter Fördermaßnahmen  
Quelle: Eigene Berechnungen

Die Berechnungen des Landesrechnungshofes ergaben, dass sich von den sieben untersuchten Fördermaßnahmen nur zwei innerhalb der Zweckbindungsfrist von 20 Jahren amortisieren. Bei diesen beiden Bauvorhaben wählten die Zuwendungsempfänger keine technisch aufwändigen, sondern bewährte Lösungen, indem sie die Fassaden dämmten und die Heizungsanlagen erneuerten.

Die Untersuchungen zeigten zudem, dass bei fünf der sieben untersuchten Maßnahmen die Kosten für den notwendigen Ersatz der technischen Ausstattung innerhalb des Zweckbindungszeitraums die finanziellen Einsparungen voraussichtlich übersteigen werden. Das hat zur Folge, dass in diesen Fällen eine Entlastung der kommunalen Haushalte aufgrund von Betriebskosteneinsparungen nicht bzw. nicht dauerhaft eintreten wird.

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes haben die langen Amortisationszeiten bei den untersuchten Fördermaßnahmen sowohl bauliche als auch technische Gründe. So lagen die Investitionskosten für die energetische Sanierung aufgrund des schlechten Erhaltungszustandes der Gebäude teilweise bei mehr als der Hälfte eines vergleichbaren Neubaus. Auch aufwändige technische Lösungen (z. B. der Einbau von Lüftungsanlagen oder Wärmepumpen) waren teuer und verursachen vergleichsweise hohe Wartungskosten.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes führen die Fördermaßnahmen mit sehr langen Amortisationszeiten mittelfristig nicht zu den gewünschten Einsparungen. Das MIL richtete den Investitionspakt verstärkt auf die energetischen Anforderungen aus. Dies ließ einerseits in vielen Fällen keinen Spielraum für eine differenzierte Abwägung zwischen dem baulichen und technischen Sanierungsaufwand und andererseits der Wirtschaftlichkeit der Investition. Der Landesrechnungshof sieht dies kritisch, da hierdurch das gleichrangige Ziel der dauerhaften finanziellen Entlastung der Kommunen in den Hintergrund trat. Insbesondere für finanzschwache Kommunen besteht das Risiko, dass sie die notwendigen Ersatzinvestitionen nicht finanzieren und damit den Zweckungszweck nicht innerhalb der gesamten Zweckbindungsfrist erfüllen können.

#### 16.2.2.2 Einsparung von Energie- und Betriebskosten

Um die erreichten Einsparungseffekte im Einzelfall zu belegen, hatten die Zuwendungsempfänger für die Phase nach der Fertigstellung der Bauvorhaben ein Controllingkonzept vorzulegen. Dabei sollten insbesondere die Luftdichtigkeit der Gebäudehülle sowie die Verbrauchsüberwachung nachgewiesen werden. Darüber hinaus waren Angaben zu energetischen Kennwerten zu machen. Dazu gehörte der Energieverbrauch für Wärme (Heizung, Warmwasser), Strom, Beleuchtung, Lüftung und Klimatisierung.

Der Landesrechnungshof führte für zehn Zuwendungsmaßnahmen einen vereinfachten Vorher-Nachher-Vergleich der Energieverbräuche und -kosten durch und kam zu folgendem Ergebnis:

Bei neun Fördermaßnahmen sank der Wärmeverbrauch nach der Sanierung um mindestens die Hälfte. Der Verbrauch an Elektroenergie stieg jedoch bei allen Maßnahmen. Bei fünf Maßnahmen gingen die Betriebskosten nach der Sanierung um 40 % bis 50 % zurück. Aufgrund der hohen Zunahme des Elektroenergieverbrauchs lag beim Max-Steenbeck-Gymnasium in Cottbus die Gesamtkosteneinsparung unter 10 %. Damit wurden die finanziellen Vorteile durch die Einsparung von Wärmeenergie fast aufgehoben. Die Stadt Ludwigsfelde sparte nach der Sanierung des Kultur- und Bürgerhauses zwar 40 % Wärmeenergie ein, der Verbrauch an Elektroenergie nahm jedoch um 570 % zu. Dies führte insgesamt zu einer Steigerung der Ausgaben für Energie um 170 %. Aufgrund dieses Resümees hat der Landesrechnungshof Zweifel, ob die mit der Förderung angestrebten Energie- und Betriebskosteneinsparungen in der Praxis tatsächlich erreicht werden.

Dem Landesrechnungshof ist bewusst, dass seine vergleichende Betrachtung des Energieverbrauchs vor und nach der Sanierung mit Unsicherheiten behaftet ist. Das liegt u. a. daran, dass die Gebäude vor der energetischen Sanierung nicht oder nicht vollständig bzw. anders genutzt wurden. Darüber hinaus verzichteten die Zuwendungsempfänger in vielen Fällen auf eine getrennte Erfassung des Stromverbrauchs für Heizung, Warmwasser und Klimatisierung. Auch eine im Zuge der Sanierung angeschaffte technische Ausstattung, z. B. Aufzüge, White-Boards oder Computertechnik, und ein dadurch gesteigener Energieverbrauch können die Aussagekraft des Vergleichs einschränken.

Der Landesrechnungshof sieht in der Überwachung der Verbrauchswerte jedoch ein geeignetes Instrument, um sowohl den Erfolg der Einzelmaßnahmen als auch des Förderprogramms zu evaluieren. Für die sachgerechte Umsetzung eines solchen Controllings waren die Vorgaben des MIL jedoch unzureichend. So hätte es z. B. von den Zuwendungsempfängern von vornherein fordern müssen, alle wesentlichen Verbrauchswerte getrennt und verursachergerecht zu erfassen. Erst dann wäre ein valider Vergleich zwischen den tatsächlichen und den in der Planung ermittelten Werten und damit eine Einschätzung des Sanierungserfolgs vollständig möglich gewesen.

### 16.2.2.3 Energetisches Niveau

Das beauftragte Ingenieurbüro stellte bei der technischen Verwendungsnachweisprüfung von sechs Fördermaßnahmen fest, dass die Zuwendungsempfänger das nach der Sanierung geforderte energetische Niveau der Gebäude nicht nachweisen konnten. Damit waren auch die entscheidenden Zuwendungsvoraussetzungen nicht erfüllt. Das LBV förderte diese Baumaßnahmen mit 200.000 Euro bis 1,8 Mio. Euro. Insgesamt entspricht das 15 % der im Programm bewilligten Zuwendungen.

Als Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung forderte das LBV die gewährten Zuwendungen von den Städten Forst (Lausitz) und Brandenburg an der Havel zurück. In den anderen vier Fällen leitete es die Anhörung der Zuwendungsempfänger vor dem Erlass des Widerrufsbescheides ein. Dabei räumte das LBV den Zuwendungsempfängern die Möglichkeit ein, auf eigene Kosten bauliche und technische Nachbesserungen an den Gebäuden vorzunehmen. Alle sechs Zuwendungsempfänger machten hiervon Gebrauch. Als Ergebnis der Nachbesserungsarbeiten bescheinigte das vom MIL beauftragte Ingenieurbüro inzwischen bei fünf Fördermaßnahmen die Erreichung der energetischen Ziele. Die Abschlussbescheide stehen jedoch noch aus. Für die Baumaßnahme der Stadt Forst (Lausitz) müssen die notwendigen baulichen Ergänzungen noch abgestimmt und geprüft werden.

Die acht Jahre nach der Bewilligung der Zuwendungen immer noch nicht abgeschlossenen Förderfälle sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes Indiz dafür, dass das MIL und das LBV das geforderte energetische Niveau sowie die Komplexität der Erneuerungsmaßnahmen deutlich unterschätzt haben.

Unabhängig davon waren auch die Kommunen personell sowie fachlich teilweise überfordert. Daher hätten das MIL und das LBV – insbesondere unter Berücksichtigung der verschärften Anforderungen an das energetische Niveau der Gebäude – eine fachkundige projektbegleitende Unterstützung der Zuwendungsempfänger sicherstellen müssen. Damit hätten die Förderziele erreicht werden können. Darüber hinaus hält der Landesrechnungshof eine weitere Verzögerung der Widerrufsverfahren, die für die Zuwendungsempfänger mit großen

Risiken hinsichtlich der finanziellen Folgen verbunden ist, für nicht länger hinnehmbar.

### 16.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass durch den Investitionspakt Kommunen in die Lage versetzt wurden, öffentliche Gebäude grundlegend energetisch zu sanieren, um sie mittelfristig weiter nutzen zu können. Wesentlich für die vom Landesrechnungshof aufgezeigten Probleme war jedoch, dass das MIL bei der Aufstellung des Förderprogramms die Kriterien und Instrumente nur unvollständig festschrieb, die für eine effektive Umsetzung und Zielerreichungskontrolle erforderlich waren. Hierzu gehörten z. B. die für ein aussagefähiges Controlling nötigen Verbrauchskennwerte. Spezifische Fragestellungen – wie in diesem Fall zum energetischen Niveau von Bestandsgebäuden – sollte das MIL künftig vor Programmbeginn mit fachlich Beteiligten klären (z. B. MWE, BLB).

Entscheidungen für Investitionsmaßnahmen, bei denen das Ziel der Förderung auch eine langfristige Einsparung z. B. von Betriebskosten ist, sollten die Zuwendungsempfänger künftig mit Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen untersetzen.

Der Landesrechnungshof empfahl dem MIL darüber hinaus, die noch offenen Förderfälle zügig abzuschließen und danach den Erfolg des gesamten Programms zu bewerten. Dabei sollten das MIL und das LBV auch kritisch hinterfragen, ob die festgelegten energetischen Standards angemessen und geeignet waren, die Förderziele zu erreichen. Aus der Sicht des Landesrechnungshofes sollten die bei den Sanierungsmaßnahmen aufgetretenen Probleme auch Anlass sein, bei ähnlichen Förderprogrammen künftig ein unabhängiges zentrales Sanierungsmanagement zu installieren, das die Zuwendungsempfänger fachlich begleitet und berät.

### 16.4 Stellungnahme

Detailliertere Vorgaben zum Controlling hätten nach Auffassung des MIL die Programmausschreibungen überfrachtet sowie die Zuwendungsempfänger und die Planungsbüros überfordert. Darüber hinaus sei eine Evaluierung hinsichtlich der

tatsächlichen Einspareffekte nach der Fertigstellung der geförderten Maßnahmen nicht beabsichtigt gewesen.

Das MIL hat dargelegt, dass es zum Zeitpunkt der Ausschreibungen des Investitionspakts von einer Evaluierung durch den Bund ausgegangen sei. Dieser habe ein Monitoring auf der Grundlage der Förderanträge durchgeführt. Dabei sei für jedes einzelne Vorhaben und für das gesamte Landesförderprogramm die geplante Reduzierung des Primär- und Endenergiebedarfs sowie des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes dargestellt worden.

Das LBV habe bei der Prüfung der Verwendungsnachweise die Zielerreichung grundsätzlich mittels Energiebilanz bzw. Energieausweis kontrolliert und sich dabei auf die Bewertung des vom Land beauftragten Ingenieurbüros gestützt. Bei einer bundesweiten Programmevaluierung hätte das LBV die Controllingdaten nach Abschluss aller Projekte gleichzeitig von den Zuwendungsempfängern abgefordert. Eine Evaluierung nach dem Abschluss der Erneuerungsmaßnahmen beabsichtige der Bund jedoch nicht.

Das MIL hat eingeräumt, dass es bei der Festlegung des energetischen Niveaus über die Forderung des Bundes nach Einhaltung der Anforderungen der EnEV 2007 hinausgegangen ist. Zum Zeitpunkt der Programmausschreibungen seien die deutlich erhöhten energetischen Anforderungen nach der EnEV 2009<sup>120</sup> bereits intensiv diskutiert worden. Die geförderten Projekte sollten nach ihrem Abschluss dem dann geltenden energetisch-technischen Standard entsprechen, also die Anforderungen der EnEV 2009 erfüllen.

Das MIL hat die Auffassung vertreten, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei vergleichbaren Förderprojekten nur dann sinnvoll seien, wenn ein geeigneter Maßstab für monetär nur begrenzt bewertbare Aspekte bestehe.

Bezüglich der langen Verfahrensdauern hat das MIL eingeräumt, dass für die jeweiligen Abstimmungen kein ausreichender zeitlicher Vorlauf vorhanden war. Die vom Landesrechnungshof angemahnte Unterstützung und Beratung der Zuwendungsempfänger habe in gewissem Umfang das vom MIL beauftragte Ingenieurbüro wahrgenommen. Für die

<sup>120</sup> Verordnung zur Änderung der EnEV vom 29. April 2009, veröffentlicht im BGBl. I, Nr. 23 vom 30. April 2009, Seite 954 ff.

eigentliche Baubegleitung sei jedoch kein Raum gewesen. Darüber hinaus hätten MIL und LBV das Ausmaß der mangelnden Kompetenz und der Überforderung bei einem Teil der Zuwendungsempfänger und der Planungsbüros nicht vorhersehen können.

Das MIL hat zugesagt, die noch offenen Förderfälle bis spätestens zum 30. Juni 2018 abzuschließen. Weder das MIL noch das LBV sehen sich jedoch materiell wie personell in der Lage, der Erwartung des Landesrechnungshofes hinsichtlich einer Evaluierung des Förderprogramms zu entsprechen. Das MIL werde seine Erfahrungen mit dem Investitionspakt aber nutzen, um die Durchführung ähnlicher Förderprogramme künftig reibungsloser zu gestalten und zu beschleunigen.

## 16.5 Schlussbemerkung

Die gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung einer Evaluierung (Erfolgskontrolle) des Förderprogramms durch das MIL ergibt sich aus § 7 Absatz 2 LHO, wonach für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen sind. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ersetzt ein Monitoring auf der Grundlage von Planungswerten nicht die Erfolgskontrolle hinsichtlich der Wirksamkeit der mit den geförderten Baumaßnahmen tatsächlich erreichten Energieeinsparungen. Hierfür hätte das MIL als Zuwendungsgeber jedoch geeignete und konkrete Indikatoren in den Programmausschreibungen festlegen müssen. Aufgrund des Einsatzes öffentlicher Mittel misst der Landesrechnungshof Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit von Fördermaßnahmen große Bedeutung bei. Zur Beurteilung nicht monetarisierbarer Kosten können dabei z. B. auch Nutzwertanalysen angestellt werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte gerade die Verschärfung der energetischen Anforderungen das MIL veranlassen müssen, ein zentrales Sanierungsmanagement zu installieren. Damit hätten Planungsfehler und bauliche Mängel bei der Ausführung in vielen Fällen vermieden werden können.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MIL aus dem Investitionspakt Schlussfolgerungen für die Umsetzung künftiger Förderprogramme ziehen will. Er wird den Abschluss der noch offenen Förderfälle begleiten.

## Einzelplan 11 Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung

### 17 Wohnungsbauvermögen des Landes Brandenburg auf Kurs halten!

**Dem MIL sowie der Investitionsbank des Landes Brandenburg ist es in den letzten Jahren gelungen, Transparenz über die Risiken im Landeswohnungsbauvermögen herzustellen. Festgestellte Risiken erfahren eine besondere Behandlung, um Ausfälle zu minimieren. Bei der Verwaltung des Landeswohnungsbauvermögens sollte das Ministerium am Kurs einer jährlichen Entschuldung festhalten.**

#### 17.1 Prüfungsgegenstand

Das Land Brandenburg errichtete durch das Gesetz über das Wohnungsbauvermögen des Landes Brandenburg (LWVG)<sup>121</sup> zum 1. Januar 1997 das Wohnungsbauvermögen des Landes (LWV) als unselbständiges Sondervermögen gemäß § 26 Absatz 2 LHO. Es dient nach § 1 Absatz 2 LWVG der Wohnungsbauförderung und finanziert sich im Wesentlichen über zweckgebundene Bundeszuweisungen<sup>122</sup> sowie Rückflüsse aus Zins und Tilgung für ausgereichte Darlehen. Fehlende Einnahmen kann das LWV zudem durch Kredite ausgleichen.

Das MIL vertritt das Sondervermögen, die Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) verwaltet als Treuhänderin das LWV. Grundlage bildet der mit dem MIL geschlossene Treuhandvertrag (THV). Die Treuhänderin bewirtschaftet das LWV

<sup>121</sup> Gesetz über das Wohnungsbauvermögen des Landes Brandenburg vom 17. Dezember 1996 (GVBl. I S. 358, 362), das zuletzt durch das Gesetz vom 18. Dezember 2001 (GVBl. I S. 316, 318) geändert worden ist.

<sup>122</sup> Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG) vom 5. September 2006 (BGBl. I, S. 2098, 2102), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 1. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2755) geändert worden ist.

auf der Grundlage des zwischen dem MIL und der ILB abgestimmten Wirtschaftsplans. Das MdF ist aufgrund seiner haushaltsrechtlichen Befugnisse beteiligt. Außerdem hat das MIL der ILB die Geschäftsbesorgung für die Wohnraumförderung durch Geschäftsbesorgungsvertrag (GBV) übertragen.

Der Landesrechnungshof prüfte das LWV insbesondere hinsichtlich des Haushaltsjahres 2013.

## 17.2 Prüfungsergebnisse

### 17.2.1 Konsolidierung der rechtlichen Grundlagen

§ 1 Absatz 8 Satz 2 LWVG begrenzte seit dem Jahr 2003 das Neubewilligungsvolumen für die soziale Wohnraumförderung auf höchstens 75,3 Mio. Euro jährlich. Mit dem Nachtragshaushalt 2016<sup>123</sup> sowie dem Haushalt 2017/2018<sup>124</sup> erhöhte der Gesetzgeber dieses Bewilligungsvolumen auf 100 Mio. Euro, ohne das LWVG anzupassen.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes existierten zum GBV sieben Zusatzvereinbarungen und mehrere Protokollnotizen. Darin vereinbarten das MIL und die ILB Leistungsänderungen zur Geschäftsbesorgung. Sie bezogen sich teilweise auf weitere Schreiben und ergänzende Vermerke sowie Präsentationen, die den jeweiligen Vereinbarungen nicht vollständig beigefügt waren. Durch die Vielzahl an Dokumenten gab es kein zusammenhängendes Vertragswerk, aus dem alle Rechte und Pflichten der Vertragspartner nachvollziehbar ersichtlich waren.

<sup>123</sup> Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 (Haushaltsgesetz 2015/2016 - HG 2015/2016) vom 23. Juni 2015 (GVBl. I/15, [Nr. 15]), das zuletzt durch das Gesetz vom 15. März 2016 (GVBl. I/16, [Nr. 9]) geändert worden ist.

<sup>124</sup> Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 (Haushaltsgesetz - HG 2017/2018) vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I/16, [Nr. 33]).

## 17.2.2 Aspekte der Finanzierung des LWV am Kreditmarkt

### 17.2.2.1 Kreditermächtigung nach HG und LWVG

Nach Artikel 103 der Landesverfassung bedarf u. a. die Aufnahme von Krediten einer der Höhe nach bestimmten Ermächtigung durch Gesetz. Nach § 1 Absatz 4 LWVG ist das Sondervermögen befugt, nach Maßgabe des HG und im Rahmen des Wirtschaftsplans Darlehen aufzunehmen und Schuldverschreibungen zu begeben. Folglich darf das LWV Kredite nur aufnehmen, wenn das HG dazu Regelungen trifft. Die Haushaltsgesetze seit 1997 enthielten diesbezüglich keine Regelungen.

### 17.2.2.2 Verfahren der Refinanzierung

Das LWV nimmt für die Refinanzierung Darlehen auf oder reicht Schuldverschreibungen aus. Eine Darlehensaufnahme durch die Treuhänderin ist auch bei der ILB möglich, sofern die Konditionen nicht ungünstiger sind als bei Aufnahme entsprechender Mittel am übrigen Kapitalmarkt. Die bestmöglichen Konditionen sind in geeigneter Form zu dokumentieren und auf dessen Anforderung dem MIL nachzuweisen. Jede Refinanzierung bedarf der ausdrücklichen schriftlichen Einwilligung des MIL, sofern es nicht darauf verzichtet. Das MIL und die ILB beteiligen zudem das MdF im Refinanzierungsverfahren.

Die Refinanzierung im Jahr 2013 basierte auf einem zwischen dem MdF sowie dem MIL und der Treuhänderin 2011 vereinbarten Vorgehen:

- Die Treuhänderin ermittelte zum Jahresende einen Refinanzierungsbedarf von 230 Mio. Euro und legte die Struktur des Refinanzierungsvolumens mit Laufzeit und (variablem/fixem) Zins für fünf Kredittranchen fest. Hierüber informierte sie das MIL und das MdF, die keine Einwände erhoben.
- Anschließend beauftragte die Treuhänderin den Bereich Treasury<sup>125</sup> der ILB mit der Ausschreibung der fünf Kredittranchen.

<sup>125</sup> Der Bereich Treasury ist in der Bank ILB u. a. zuständig für die Geldanlagen und Kreditaufnahmen.

- Für drei Tranchen gingen von zwei externen Banken Angebote ein. Nach Prüfung dieser Angebote durch den Vorstand der ILB unterbreitete der Bereich Treasury für alle fünf Tranchen eigene Angebote. Für zwei Tranchen stand der Bereich Treasury als einziger Bieter nicht im Wettbewerb mit anderen Banken.
- Im Anschluss bat die Treuhänderin das Kreditreferat des MdF um eine Beurteilung der Marktgerechtigkeit aller Angebotskonditionen. Das MdF zog als Beurteilungsmaßstab die Kreditkonditionen, zu denen sich das Land am Kreditmarkt finanzierte, heran. Diese waren nach Darstellung des Kreditreferats günstiger als die dem LWV unterbreiteten Refinanzierungsangebote. Insofern sah sich das MdF nicht in der Lage, diese Konditionen als uneingeschränkt marktgerecht zu beurteilen, hielt sie jedoch nach Erläuterung durch den Bereich Treasury der ILB für nachvollziehbar und akzeptabel. Über das gesamte Abstimmungsergebnis erstellten das Kreditreferat des MdF, der Bereich Treasury der ILB und die Treuhänderin ein gemeinsames Protokoll.
- Nach Abschluss der Abstimmungen schlug die Treuhänderin dem zuständigen Vorstandsmitglied der ILB vor, der ILB für vier Tranchen mit einem Gesamtvolumen von über 200 Mio. Euro den Zuschlag zu erteilen. Nach dessen Zustimmung vollzog die Treuhänderin die Kreditabschlüsse. Eine andere Bank refinanzierte eine Tranche über 30 Mio. Euro (vgl. Tz. 17.2.2.3). Die Treuhänderin unterrichtete das MIL über die Refinanzierungsentscheidung für 2013.

Von den bestehenden Verbindlichkeiten gegenüber Dritten von insgesamt 1.639,4 Mio. Euro entfielen auf die ILB 1.609,4 Mio. Euro (Anteil von 98,2 %) zum Stichtag 31. Dezember 2013.

#### 17.2.2.3 Vermittlungsprovisionen für Schuldscheindarlehen

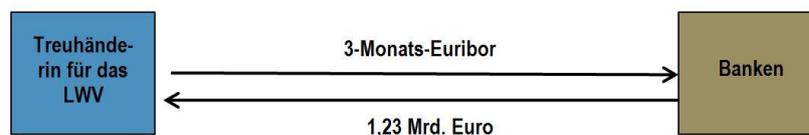
Im Rahmen der Refinanzierung 2013 nahm die Treuhänderin das Angebot einer Bank über die Aufnahme eines Schuldscheindarlehens über 30 Mio. Euro an. Nach Ablauf der Ausschreibungsfrist teilte die Bank der Treuhänderin schriftlich mit, dass sie das Darlehen an Dritte zu einem Kurswert von 99,98 % abgetreten hatte. Obwohl das von der Treuhänderin angenommene Angebot eine solche Vermittlungsprovision

zulasten des LWV über 6.000 Euro nicht vorsah, akzeptierte die Treuhänderin dies und bezeichnete das Vorgehen gegenüber dem Landesrechnungshof als banküblich. Die Treuhänderin band das MdF und das MIL in diese nachträgliche Änderung nicht ein. Auch für das Refinanzierungsverfahren 2014 akzeptierte die Treuhänderin nach Beendigung des Ausschreibungsverfahrens ohne Abstimmung mit dem MdF und dem MIL Abschlüsse, die vorher nicht vereinbart waren.

### 17.2.3 Zinsswap-Geschäft

Die Treuhänderin unterbreitete im Oktober 2005 dem MIL einen Vorschlag zur zukünftigen Finanzierung des LWV. Dieser sah vor, zukünftige Kreditaufnahmen bzw. neue Zinsfestschreibungen des LWV, einschließlich einer Verlängerung der Zinsfestschreibung, bereits zum damaligen Zeitpunkt abzusichern. Ziel war es, zwei Drittel des langfristigen Refinanzierungsbedarfs des LWV auf 30 Jahre zu einem festen Zinssatz zu binden. Diesem Vorschlag folgend, und nach Zustimmung des MIL und des MdF, schlossen die ILB und die Treuhänderin am 22./24. Februar 2006 für das LWV einen Rahmenvertrag für Finanztermingeschäfte und einen Einzelabschluss Zinsswap über ein Refinanzierungsvolumen von 1,23 Mrd. Euro ab. Die Zahlungsströme dieses Geschäfts stellten sich wie folgt dar.

Grundgeschäft: Aufnahme variabel verzinsten Refinanzierungskredite von 1,23 Mrd. Euro im Zeitraum 2007 bis 2036 durch die Treuhänderin  
Zinssatz: 3-Monats-Euribor



Zinsswap-Geschäft: Bezugsbetrag  
Zinssatz: 4,232 %  
3-Monats-Euribor

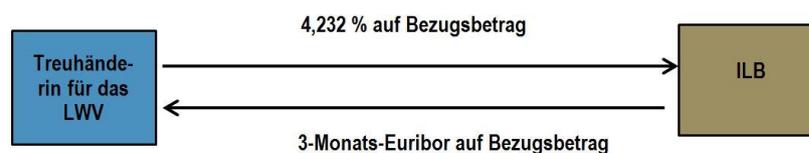


Abbildung 28: Zahlungsströme Zinsswap-Geschäft  
Quelle: Angaben der ILB 2015, eigene Darstellung

Aus dem Zinsswap-Geschäft<sup>126</sup> sollte die Treuhänderin den variablen Zinssatz auf 3-Monats-Euribor-Basis<sup>127</sup> erhalten und den festen Zinssatz von 4,232 % an die ILB zahlen. Im Gegenzug sollte die Treuhänderin am Kapitalmarkt die benötigten Mittel zur Refinanzierung (vgl. Tz. 17.2.2.2) auch auf 3-Monats-Euribor-Basis aufnehmen (Grundgeschäft). Im Ergebnis sollten sich die variablen Zinseinnahmen und -ausgaben saldieren. Das variable Refinanzierungsvolumen sollte sich an den folgenden Jahresscheiben orientieren. Der Bezugsbetrag und die darauf entfallenden Zinsen entwickelten sich wie folgt:

Zeitraum	Bezugsbetrag			Zinsen
	Erhöhung	Reduzierung	Bestand	
	Werte in €			
30.12.2009	200.000.000		200.000.000	
30.12.2010		6.700.000	193.300.000	8.464.000
30.12.2011	250.000.000	14.688.180	428.611.820	13.470.456
30.12.2012	250.000.000	19.581.556	659.030.264	21.184.553
30.12.2013	120.000.000	24.004.092	755.026.172	27.812.688
30.12.2014	130.000.000	28.927.176	856.098.996	31.952.708
30.12.2015	140.000.000	34.365.305	961.733.691	36.230.110
30.12.2016	140.000.000	40.355.852	1061.377.839	40.700.570
30.12.2017	250.000.000	46.608.350	1014.769.489	44.792.739
30.12.2018 bis 30.12.2036		1.014.769.489		394.211.180
<b>Summe</b>	<b>1.230.000.000</b>	<b>1.230.000.000</b>		<b>618.819.004</b>

Tabelle 24: Bezugsbetrag Zinsswap-Geschäft  
Quelle: Angaben der ILB 2015

Im Rahmen des Zinsswap-Geschäfts verpflichtete sich die Treuhänderin zur Zahlung von Zinsen in Höhe von insgesamt 618,8 Mio. Euro über die Laufzeit des Vertrags.

#### 17.2.3.1 Haushaltsgesetzliche Grundlagen und Beteiligung des MdF

Nach Artikel 103 Absatz 1 Satz 1 der Landesverfassung bedürfen die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, einer der Höhe nach bestimmten Ermächtigung durch das Gesetz. Im

<sup>126</sup> Swap: englisch: tauschen. Ein Swap-Geschäft entspricht einem Tauschgeschäft.

<sup>127</sup> Euribor (**E**uro **I**nter**B**ank **O**ffered **R**ate).

Rahmen des Zinsswap-Geschäfts schloss das LWV ein Geschäft mit ungewissem wirtschaftlichen Ergebnis ab. Dieses bedarf, nicht zuletzt zur Wahrung des Budgetrechts des Parlaments, einer haushaltsgesetzlichen Ermächtigung. Daher enthalten die Haushaltsgesetze des Landes Brandenburg eine explizite Ermächtigung zum Abschluss solcher ergänzender Vereinbarungen. Diese dienen der Begrenzung von Zinsänderungsrisiken, der Erzielung günstigerer Konditionen und ähnlichen Zwecken bei neuen Krediten und bestehenden Schulden. Da nach § 113 i. V. m. § 18 LHO das Haushaltsrecht auf Sondervermögen entsprechend anzuwenden ist, unterliegt der Abschluss von Zinssicherungsgeschäften der Treuhänderin für das LWV im Zusammenhang mit der Aufnahme von Krediten der Ermächtigung durch Gesetz.

Mit Schreiben vom 24. November 2005 stimmte das MdF grundsätzlich dem Abschluss von derivativen Verträgen zu, soweit dadurch die zulässige Kreditaufnahme und -prolongation optimiert werde. Weiterhin stimmte es dem Abschluss von Derivatgeschäften zu, mit denen Terminzinsen für weitere Kreditprolongationen ab 2007 gesichert werden konnten. Einen Vorbehalt, dass dem MdF Vertragsentwürfe vorzulegen sind, enthielt das Schreiben nicht. Diese pauschalen Ermächtigungen des MdF erteilte das MIL der Treuhänderin mit Schreiben vom 28. November 2005.

Die Treuhänderin übermittelte die Vertragsentwürfe für den Abschluss des Zinsswap-Geschäfts mit Schreiben vom 21. Dezember 2005. Das MIL stimmte mit Schreiben vom 16. Februar 2006 zu, Forwards-Darlehensverträge zur Sicherung niedriger Zinsen abzuschließen. Im Hinblick auf seine Zustimmung zugunsten des Abschlusses derivativer Verträge für Kreditprolongationen ab 2007 verwies es auf seine schon mit Schreiben vom 28. November 2005 im Einvernehmen mit dem MdF erteilte Zustimmung. Eine vertiefte Prüfung der Vertragsentwürfe durch das MdF und das MIL konnte der Landesrechnungshof den Prüfungsakten nicht entnehmen.

Das MIL bat erst mit einem Schreiben vom 20. März 2006, das heißt nach Abschluss der Verträge im Februar 2006, das MdF um eine „Beurteilung/Bestätigung“ des Festzinssatzes von 4,232 %. Das MdF bat um Erläuterungen über das Verfahren der Ermittlung des Festzinses. Intern vertrat das Kreditreferat des MdF die Auffassung, dass „die Zinsfixierung einer so hohen

Summe implizit die sichere Zinsmeinung“ beinhalte, dass die kurzfristigen Zinsen ab 2009 überwiegend oder jedenfalls im Durchschnitt über 4,232 % liegen werden. Dies hielt das Kreditreferat für unwahrscheinlich. Das MdF unterließ es jedoch, das MIL über seine kritische Position zu informieren. Schriftlich teilte das MdF dem MIL nach Erläuterung der Ermittlung des Festzinssatzes durch die ILB in seiner Antwort vom 23. Juni 2006 mit, dass es den durch die ILB festgestellten Festzinssatz von 4,232 % für „korrekt“ halte.

#### 17.2.3.2 Entwicklung bis 2015

Das Zinsswap-Geschäft diente dazu, sich einen festen Refinanzierungssatz über eine Laufzeit von 30 Jahren zu sichern. Der Zinssatz des 3-Monats-Euribor war seit 2005 bis zum Zeitpunkt des Vorschlags der Treuhänderin an das MIL kontinuierlich angestiegen. Insofern war der Vorschlag aus damaliger Sicht nachvollziehbar. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses im Februar 2006 hatte sich der Zinssatz weiter erhöht. Mit dem Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2008 und der nachfolgenden Krise in der Eurozone brach jedoch der Zinssatz des 3-Monats-Euribor ein. Von diesem Einbruch hat er sich bis heute nicht erholt.

Die Folge hiervon war, dass seit Beginn des Swaps (30. Dezember 2009) zu keinem Zeitpunkt der 3-Monats-Euribor über dem vereinbarten und zu zahlenden Festzins von 4,232 % jährlich lag. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes (Herbst 2015) wies der 3-Monats-Euribor sogar ein negatives Vorzeichen auf, sodass die Treuhänderin aus dem LWV an die ILB Zahlungen zu leisten hatte. Die ILB wie auch die anderen Banken sicherten sich ihrerseits gegen Zahlungen an das LWV bei negativem 3-Monats-Euribor ab, indem sie auf diesen Basispunkte (bp) aufschlugen bzw. vertraglich Zahlungen im Fall negativer Zinsen ausschlossen.

Eine kumulierte „Einnahmen- und Ausgabenrechnung“ des Zinsswap-Geschäfts für den Zeitraum 2010 bis 2015 kommt zu folgendem Ergebnis:

Jahr	Einnahmen aus Zinsswap	Ausgaben für Zinsswap	Differenz
Werte in Tsd. €			
2010	1.508,3	8.464,0	6.955,7
2011	4.552,3	13.470,4	8.918,1
2012	3.622,1	21.184,5	17.562,4
2013	1.403,5	27.812,7	26.409,2
2014	1.718,3	31.952,7	30.234,4
2015	0,1	36.230,1	36.230,0
<b>Summe</b>	<b>12.804,6</b>	<b>139.114,4</b>	<b>126.309,8</b>

Tabelle 25: „Einnahmen- und Ausgabenrechnung“ Zinsswap  
Quelle: Angaben der ILB 2015

Die Einnahmen des LWV aus dem Zinsswap-Geschäft blieben um 126,3 Mio. Euro unter den Ausgaben. Diese Entwicklung ist ausschließlich auf den Rückgang des 3-Monats-Euribors zurückzuführen. Folglich erzielte das LWV zu einigen Abrechnungszeitpunkten keine Einnahmen aus diesem Geschäft – im Gegenteil, aufgrund des negativen 3-Monats-Euribors verteuerte sich die Refinanzierung am Kreditmarkt zusätzlich. Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass die derzeitige Position des LWV nahezu derjenigen entspricht, die es bei einem Abschluss einer Festfinanzierung in 2006 über den gesamten Finanzierungsbetrag von 1,23 Mrd. Euro zu 4,232 % mit einer Laufzeit von 30 Jahren einnehmen würde.

#### 17.2.3.3 Restrukturierung 2015

Im August 2015 analysierte die Treuhänderin die Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds auf das Sondervermögen insbesondere im Hinblick auf das Zinsswap-Geschäft. Zum Zeitpunkt der Analyse verfügte das Sondervermögen aufgrund außerplanmäßiger Tilgungen über ein Bankguthaben von 228,6 Mio. Euro. Die vorhandene Liquidität sollte aus Sicht der Treuhänderin genutzt werden, um das Zinsswap-Geschäft signifikant zu restrukturieren. Ziel sollte sein, die jährlichen Belastungen aus Zinsausgaben im Vertragszeitraum zu senken und hierdurch ggf. Spielräume für Neubewilligungen zu

erhalten. Im November 2015 verständigten sich das MdF, das MIL, die Treuhänderin sowie die ILB auf folgendes Vorgehen:

- moderate Entschuldung des Sondervermögens um 68 Mio. Euro,
- Nutzung des niedrigen Zinsniveaus für feste Refinanzierungen bis maximal 2021,
- Senkung des Swap-Volumens in den Jahren 2015 bis 2017 und
- dauerhafte Verringerung des Zinssatzes für den Swap auf 2,6 %.

Mit Valuta zum 31. Dezember 2015 vereinbarten die Treuhänderin und die ILB am 14. Dezember 2015 die Restrukturierung des Zinsswap-Geschäfts. Gegen eine Zahlung von 181,2 Mio. Euro senkte die ILB den Zinssatz von 4,232 % auf 2,57 %. Gleichzeitig wurde die in den Jahren 2015 bis 2017 zum Zeitpunkt der Restrukturierung tatsächlich festgestellte Übersicherung von 697 Mio. Euro gegen eine Zahlung von 18,9 Mio. Euro abgebaut. Nachfolgende Tabelle stellt die kumulierten Zinsausgaben vor und nach Restrukturierung des Zinsswap-Geschäfts dar:

Laufzeit	Zinszahlungen vor Umstrukturierung des Swap	Zinszahlungen nach Umstrukturierung des Swap
	Werte in €	
2009 - 2015	139.114.514,69	139.114.514,69
Ausgleichszahlung 2015		200.102.609,46
2016 - 2036	479.704.488,82	273.402.454,12
<b>Summe</b>	<b>618.819.003,51</b>	<b>612.619.578,27</b>

Tabelle 26: Zinszahlungen Swap  
Quelle: Angaben der ILB 2015

Die Belastung aus Zinsausgaben wurde durch die Restrukturierung ab 2016 verringert, allerdings wurden bestehende Zahlungsverpflichtungen 2016 bis 2036 im Wesentlichen auf das Jahr 2015 vorgezogen. Über die restliche Vertragslaufzeit fallen für das LWV insgesamt 6,2 Mio. Euro geringere Zinsausgaben an.

## 17.2.4 Jahresergebnisse des LWV

Der Tätigkeitsbericht 2013 der Treuhänderin des LWV über das Geschäftsjahr 2013 enthielt den Nachweis über das Vermögen und die Schulden des LWV. Die Position „Verbindlichkeiten gegenüber dem Land Brandenburg“ war nach Einzelpositionen gegliedert. Unter dem Punkt d) „Zahlungsströme ab 01.01.1997“ fasste die ILB für die Treuhänderin u. a. die Aufwands- und Ertragskonten des LWV zusammen. Insofern enthält diese Position eine Gewinn- und Verlustrechnung des LWV. Die nachfolgende Grafik stellt die Entwicklung der Differenz zwischen den Erträgen und Aufwänden des LWV (Jahresergebnisse) seit 1997 nach Jahren dar.

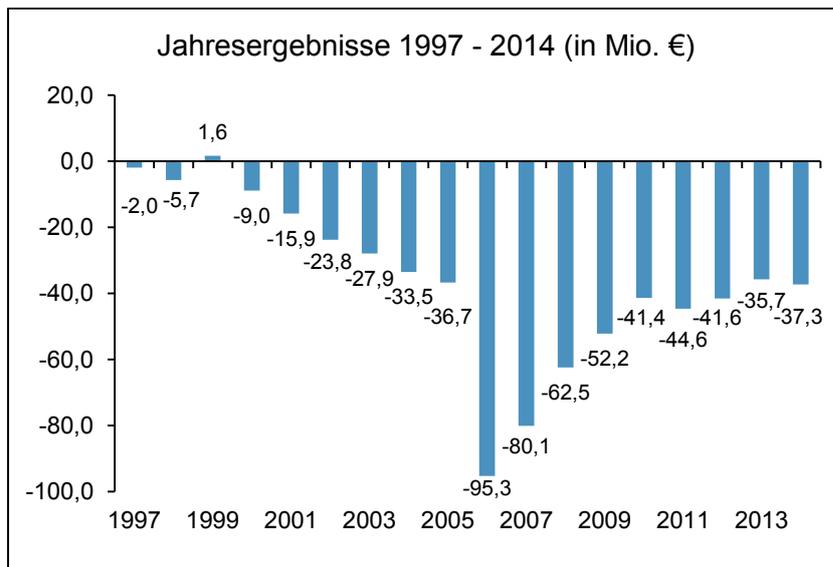


Abbildung 29: Jahresergebnisse des LWV 1997 - 2014  
Quelle: Angaben der ILB 2015, eigene Berechnungen

Das LWV produzierte seit seiner Errichtung 1997 ein negatives Jahresergebnis von durchschnittlich 35,8 Mio. Euro. Die Entstehung eines solchen Jahresergebnisses lag in der Natur der Sache. Denn es stand die soziale Wohnraumförderung in Form zinsverbilligter Darlehen einschließlich zins- und tilgungsfreier Jahre und Zuschussförderung, die nicht mit Rückflüssen verbunden ist, im Vordergrund. Der Aufwand entstand hingegen nahezu ohne Zeitverzögerung, z. B. durch jährliche Refinanzierungsgeschäfte. Auch Kürzungen von Landeszuweisungen sowie Forderungsausfälle zwangen das LWV, den Finanzierungsbedarf am Kapitalmarkt zu decken. Die betrags-

mäßige Verringerung des negativen Jahresergebnisses seit 2006 zeigt, dass es gelungen ist, das LWV zu stabilisieren.

#### 17.2.5 Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben zum Wirtschaftsplan

Die ILB buchte alle für das LWV relevanten Geschäftsvorfälle in einem eigenen Buchungskreis. Einen Großteil dieser Buchungen ordnete sie mittels technischer Auswertungen automatisch den jeweiligen Einnahme- bzw. Ausgabebetiteln innerhalb der Gruppen des Wirtschaftsplans zu. Die verbleibenden Buchungen ordnete die Treuhänderin manuell den Gruppen des Wirtschaftsplans zu und übertrug die Monats-, Quartals- bzw. Jahressalden in Excel-Listen. Mithilfe dieser Listen berichtete die Treuhänderin dem MIL über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben und legte auf ihrer Grundlage Rechnung über den Wirtschaftsplan des LWV.

#### 17.2.6 Kalkulatorischer Zinsabschlag

Gemäß THV hatte die Treuhänderin die Mittel des Sondervermögens, solange sie nicht ihrer eigentlichen Zweckbestimmung zugeführt waren, bei der ILB bestmöglich verzinslich anzulegen. Die ILB hatte die Zinssätze für den Tagesgeldbestand auf der Grundlage des Reuters-Informationssystems und für Termingeldanlagen auf der Grundlage des Euribor<sup>128</sup>-Geldsatzes zu ermitteln. Von den so ermittelten Zinssätzen war ein kalkulatorischer Abschlag von 25 bp (0,25 %) vorzunehmen. Diese Zinssätze dienten als Abrechnungszinssätze gegenüber der Treuhänderin, die für die Verzinsung der angelegten Mittel des Sondervermögens herangezogen wurden.

#### 17.2.7 Erhalt und Perspektive des Treuhandvermögens

Aufgrund der Situation am Wohnungsmarkt Mitte der 2000er Jahre (Leerstand, regionale Disparitäten, demografische Entwicklung) verzeichnete das LWV zunehmend Ausfälle und Verzichte, die zu Einnahmeminderungen im LWV führten. Die Landesregierung befasste sich mit dem Risikobericht Wohnungsbauförderung 2006. Sie legte fest, dass künftig auch

<sup>128</sup> Laut THV Fibor (Frankfurt Interbank Offered Rate), der Euribor ersetzte den Fibor.

solche Förderfälle erfasst werden sollen, in denen mittelfristige Liquiditätsprobleme vorhersehbar seien, aber noch keine Leistungsstörungen vorliegen. In Umsetzung dieser Festlegung vereinbarten das MIL und die ILB mit Zustimmung des MdF im Frühjahr 2009 eine Portfolioanalyse. Diese sollte dazu dienen, Risiken für das LWV frühzeitig zu erkennen und Ausfälle bereits im Vorfeld von Leistungsstörungen zu vermeiden bzw. zu minimieren. Ziele des Vorhabens waren die Entwicklung eines Frühwarnsystems und die Umstellung der Darlehensverwaltung durch die Geschäftsbesorgerin zur aktiven Risikobetrachtung anstelle einer reaktiven Vorgehensweise. Die ILB führte bis 2014 vier Portfolioanalysen der als kritisch betrachteten Fördersegmente durch.

Bereits bei der Vereinbarung der Portfolioanalyse bestand Einvernehmen darüber, dass die ILB im Rahmen der Analyse identifizierte Problemfälle anschließend in das aktive Risikomanagement übernehmen sollte. Im November 2012 beauftragte das MIL die ILB mit der Durchführung eines Pilotprojekts für ausgewählte Engagements mit ermittelten Risikoklassen 3<sup>129</sup> und 4<sup>130</sup>. Ziel des Pilotprojekts war es, Spielräume für die Sanierung der Engagements frühzeitig auszuloten und in der Folge zeitnah umzusetzen. Das MIL führte bei der Auftragsvergabe aus, dass es damit im Kern um vorzeitige Eingriffe durch die ILB als Geschäftsbesorgerin in bestehende Engagements zur Abwehr von Risiken gehe.

Die ILB präsentierte im April 2014 dem MIL und dem MdF die Ergebnisse des Pilotprojekts. Sie schlug zugleich vor, das Vorgehen im Pilotprojekt auf alle Anträge auszudehnen, für die sie im Rahmen der Portfolioanalysen die Risikointensitäten 3 oder 4 ermittelt hatte.

Für diese strukturierte Portfoliobehandlung vereinbarten das MIL und die ILB ein zusätzliches Entgelt für den nicht finanzierten außerordentlichen Bearbeitungsaufwand von jährlich 800.000 Euro über einen Zeitraum von fünf Jahren ab 2015. Das MdF erklärte hierzu sein Einverständnis. Eine Evaluation ist für 2017 vorgesehen.

<sup>129</sup> Risikoklasse 3: kurz- und mittelfristiger Handlungsbedarf, da Objektwirtschaftlichkeit nicht gegeben, aber andere Quellen zur Finanzierung des Handlungsbedarfs vorhanden.

<sup>130</sup> Risikoklasse 4: unmittelbarer Handlungsbedarf, da Objektwirtschaftlichkeit nicht gegeben und andere Quellen zur Finanzierung der Fehlbeträge nicht vorhanden.

Als Instrument der Prognose über die voraussichtliche Entwicklung des Sondervermögens in einem Zeitraum von bis zu 50 Jahren entwickelte die Treuhänderin parallel eine Modellrechnung, die sie laufend aktualisierte. Dieser liegen Annahmen über die voraussichtliche Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des LWV zugrunde. Mithilfe dieser Berechnungen ermittelt die Treuhänderin, ob die Ausgaben durch die Einnahmen zukünftig gedeckt sind und eine Kreditaufnahme zur Finanzierung der Ausgaben notwendig wird. Die Einnahmen umfassen die geplanten Darlehensrückflüsse, getrennt nach Zins und Tilgung und die übrigen Einnahmen nach der Struktur des Wirtschaftsplans. Die Darlehensrückflussplanung entsteht in enger Abstimmung mit der Geschäftsbesorgerin. Aus der Modellrechnung ergibt sich, ob und ggf. wann unter den modellhaft getroffenen Annahmen das LWV entschuldet sein könnte.

## 17.3 Folgerungen

### 17.3.1 Konsolidierung der rechtlichen Grundlagen

Aus Sicht des Landesrechnungshofes bedarf das LWVG einer Anpassung hinsichtlich der Begrenzung des Neubewilligungsvolumens. Er begrüßt, dass das MIL eine Gesetzesnovellierung bereits für das Jahr 2017 in Aussicht stellte. Hierbei ist ggf. der THV anzupassen.

Die vertraglichen Grundlagen der Geschäftsbesorgung zur Wohnraumförderung sollten konsolidiert werden. Dabei sollten Zusatzvereinbarungen und sonstige Regelungen zusammengefasst werden. Dokumente, die vertragliche Rechte und Pflichten konkretisieren, sollten als Anlage vollständig dem Vertrag und seinen Ergänzungen beigelegt sein. Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MIL in Aussicht gestellt hat, die Zusatzvereinbarungen zum GBV zu einer Ergänzung zusammenzufassen.

### 17.3.2 Aspekte der Finanzierung des LWV am Kreditmarkt

Seit 1997 nahm das LWV Kredite zwar nach Maßgabe des Wirtschaftsplans im Einzelplan des MIL auf, jedoch ohne

haushaltsgesetzliche Ermächtigung. Der Landesrechnungshof begrüßt, dass erstmals in § 2 HG 2017/2018 eine solche Kreditermächtigung für das LWV aufgenommen wurde.

Zum Refinanzierungsverfahren ist anzumerken:

- Nach dem THV ist eine Kreditaufnahme des LWV bei der ILB möglich, sofern die Kreditkonditionen nicht ungünstiger sind als bei Aufnahme entsprechender Mittel am Kapitalmarkt. Der THV sieht entgegen dem derzeit praktizierten Verfahren keine Möglichkeit für die ILB vor, erst nach Vorlage der Angebote anderer Banken zu prüfen, ob sie selbst ein eigenes, mindestens vergleichbares Angebot abgeben will.
- Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes ist es nicht auszuschließen, dass andere Kapitalgeber als die ILB nur noch Pro-Forma-Angebote abgeben, da sie wissen, dass sie nur im Ausnahmefall den Zuschlag erhalten werden. Insofern ist es möglich, dass die Treuhänderin nicht die wirtschaftlichsten Angebote erhält.
- Das Land konnte sich nach Darstellung des MdF um 15 bis 20 bp günstiger finanzieren als es der Treuhänderin für das LWV gelang. Das MdF wies darauf hin, dass dies für alle Sondervermögen gelte. Insofern führte das bisherige Refinanzierungsverfahren nicht zu den wirtschaftlichsten Ergebnissen.

Der Landesrechnungshof schlägt vor, das zwischen dem MdF sowie dem MIL und der Treuhänderin abgestimmte Refinanzierungsverfahren zu überprüfen. Ziel dieser Überprüfung sollte die Herstellung eines Verfahrens sein, das Transparenz und Wettbewerbsneutralität sichert und dem Gebot der Wirtschaftlichkeit entspricht. Dabei sollte auch die Möglichkeit berücksichtigt werden, dass das Kreditreferat des MdF das Verfahren anstelle des Bereichs Treasury der ILB vornimmt.

Der Landesrechnungshof hält es nicht für vertretbar, dass die Treuhänderin nach Abschluss eines mit dem MdF und dem MIL abgestimmten Ausschreibungsverfahrens zur Refinanzierung einseitige Vertragsänderungen als banküblich zulasten des LWV akzeptierte. Die Treuhänderin versicherte dem Landesrechnungshof während seiner örtlichen Erhebungen, solche Abschlüsse ohne entsprechenden Beschluss des MIL und des MdF künftig nicht mehr zu akzeptieren.

### 17.3.3 Zinsswap-Geschäft

Die Zustimmung des MdF vom 24. November 2005 zum Abschluss derivativer Verträge ersetzte nicht eine haushaltsgesetzliche Ermächtigung. Daher lag zum Zeitpunkt des Abschlusses des Zinsswap-Geschäfts im Februar 2006 hierfür keine haushaltsgesetzliche Ermächtigung vor.

Der Landesrechnungshof erkennt an, dass die Treuhänderin die Initiative zur Restrukturierung des Zinsswap-Geschäfts ergriffen hatte. Auch nach der Restrukturierung des Geschäfts ist jedoch nicht auszuschließen, dass aufgrund weiterer außerplanmäßiger Darlehenstilgungen der Refinanzierungsbedarf des Sondervermögens weiter sinken wird. Infolgedessen ist es möglich, dass das LWV jährlich für die Zinssicherung eines Kreditvolumens Zinsen zahlt, das es in dieser Höhe nicht benötigt.

### 17.3.4 Jahresergebnisse des LWV

Das Sondervermögen wurde als revolvingender<sup>131</sup> Fonds angelegt. Infolge der Art der sozialen Wohnraumförderung trägt es sich wirtschaftlich nicht selbst. Dadurch verringert sich zwangsläufig das Vermögen des LWV. Allerdings zeigt die betragsmäßige Verringerung des negativen Jahresergebnisses seit 2006, dass es gelungen ist, das LWV zu stabilisieren. Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, das LWV so zu steuern, dass sich das durchschnittliche negative Jahresergebnis nach Möglichkeit nicht wieder erhöht.

### 17.3.5 Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben zum Wirtschaftsplan

Die manuelle Übertragung von Daten aus dem Buchungssystem des LWV in Excel-Listen zu den Gruppen des Wirtschaftsplans für Zwecke der Berichterstattung ist aufgrund des Medienbruchs fehleranfällig und daher nicht revisions-sicher. Der Landesrechnungshof empfiehlt zu prüfen, ob die Buchungsvorgänge des LWV durch eine entsprechende Programmierung automatisch den Gruppen des Wirtschaftsplans zugeordnet werden.

<sup>131</sup> Drs. 2/3092, Begründung zu § 1 Absatz 1 des Entwurfs des LWVG.

### 17.3.6 Kalkulatorischer Zinsabschlag

Die Regelung des THV zur Anlage der Mittel des LWV bindet die Treuhänderin einseitig an die ILB und verhindert durch kalkulatorische Zinsen von 25 bp eine marktgerechte Guthabenverzinsung. Der Landesrechnungshof empfiehlt eine Überprüfung des THV mit dem Ziel des Wegfalls dieser Regelung. Dabei sollten auch die Möglichkeiten des Kreditreferats im MdF zur Anlage von Tagesgeld berücksichtigt werden.

### 17.3.7 Erhalt und Perspektive des Treuhandvermögens

Der Landesrechnungshof erkennt an, dass es mithilfe der Portfolioanalysen gelungen ist, Transparenz über die Risiken der zur Förderung des sozialen Wohnraums ausgerichteten Darlehen herzustellen. Er erkennt auch an, dass durch die aktive Risikobearbeitung Zahlungsausfälle für das LWV vermieden und das LWV stabilisiert werden konnte. Der Landesrechnungshof bat das MIL, ihn über die Ergebnisse der für 2017 vereinbarten Evaluation zu unterrichten.

Die Modellrechnung bietet nach Einschätzung des Landesrechnungshofes ein geeignetes Instrument, die Auswirkungen verschiedener Einflussfaktoren (z. B. Bewilligungsvolumen, Zinssätze, Entschuldung) auf das LWV darzustellen. Deren Annahmen sollten deshalb regelmäßig an aktuelle Entwicklungen und Planungen angepasst werden.

## 17.4 Stellungnahme

In seiner Stellungnahme weist das MIL darauf hin, dass es zusammen mit dem MdF und der ILB die Empfehlung des Landesrechnungshofes, den Zinsswap weiter zu restrukturieren, bereits umgesetzt habe. Der Zinsswap sei zum Ende des Jahres 2016 weiter restrukturiert worden. Damit sei ein Zinssatz von 1 % dauerhaft gesichert worden.

## 17.5 Schlussbemerkung

Nach Feststellung des Landesrechnungshofes ist es dem MIL und der ILB in den letzten Jahren gelungen, Transparenz über die Risiken im LWV herzustellen. Der Landesrechnungshof

begrüßt, dass die festgestellten Risiken eine besondere Behandlung erfahren, um Ausfälle für das LWV zu minimieren, und eine kontinuierliche Entschuldung des LWV gelungen ist.

Er hält es für erforderlich, dass sich die Verwaltung des LWV innerhalb der folgenden Leitplanken bewegt:

- Finanzierung der Neubewilligungen unter Verzicht auf Nettoneuverschuldung und auf Inanspruchnahme des Landeshaushalts über Bundesmittel hinaus sowie
- Festhalten am Kurs einer jährlichen Entschuldung des LWV.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das MIL die fach- und haushaltsgesetzlichen Grundlagen des LWV prüft sowie die vertraglichen Grundlagen der Geschäftsbesorgung und treuhänderischen Verwaltung aktualisiert und konsolidiert.

## Einzelplan 20 Ministerium der Finanzen

### 18 Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen – schon besser, aber noch nicht gut genug!

**Erneut verzeichnete die zentrale Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle hohe Arbeitsrückstände bei eingehenden Sterbefallanzeigen und lange Bearbeitungszeiten bei Steuererklärungen. Finanziell bedeutende Steuerfälle bearbeitete sie noch nicht konsequent vorrangig.**

**Die geplante Personalverstärkung und Neuorganisation können zu einer Verbesserung beitragen.**

#### 18.1 Prüfungsgegenstand

Die Erbschaft- und Schenkungsteuer ist eine Landessteuer. Ihr Aufkommen erhöhte sich in den letzten Jahren nahezu kontinuierlich von 15 Mio. Euro (2010) auf 28 Mio. Euro (2015), im Jahr 2016 sank es wieder auf 26 Mio. Euro.

Seit November 2003 ist das Finanzamt Frankfurt (Oder) zentral für die Verwaltung der Erbschaft- und Schenkungsteuer im Land Brandenburg zuständig. Seine Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle (ESST) bearbeitete in den letzten Jahren jährlich bis zu 37.000 in Papierform eingehende Sterbefallanzeigen sowie bis zu 20.000 Schenkungsmitteilungen. Sie besteuerte jährlich bis zu 1.800 Erbschaften und 900 Schenkungen.

Die übertragenen Vermögenswerte und die festgesetzten Steuern entfielen im Jahr 2015 jeweils weit überwiegend auf Erbschaften. Sowohl bei Erbschaften als auch bei Schenkungen standen dabei verhältnismäßig vielen Steuerfestsetzungen mit kleineren Steuerbeträgen wenige Steuerfestsetzungen mit hohen Steuerbeträgen gegenüber.

Für die Besteuerung benötigt die ESST bei Vermögensübergängen mit Grund- oder Betriebsvermögen gesonderte Feststellungen von Bedarfswerten. Diese muss sie von anderen Arbeitsbereichen oder Finanzämtern anfordern. Um die Werte möglichst zeitnah im Steuerbescheid berücksichtigen zu können, sollen die Bearbeiter die Anforderung bereits bei Eingang der Steuererklärungen erledigen.

Der Landesrechnungshof hatte bereits vor einiger Zeit die Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen geprüft und umfangreiche Mängel festgestellt.<sup>132</sup> Er kritisierte u. a. hohe Arbeitsrückstände und zu lange Bearbeitungslaufzeiten. Neben einer besseren maschinellen Unterstützung empfahl er, bedeutsame Steuerfälle vorrangig zu bearbeiten. Nunmehr untersuchte er, ob nach mehr als zehn Jahren eine Verbesserung der Arbeitslage ebenso wie der Arbeitsorganisation und -qualität eingetreten war. Er betrachtete neben den statistischen Daten vor allem die seit dem Jahr 2014 bearbeiteten Steuerfälle.

## 18.2 Prüfungsergebnis

### 18.2.1 Eingangsbearbeitung

#### 18.2.1.1 Anzeigen der Standesämter

Die Standesämter müssen dem Finanzamt für jeden Kalendermonat die Sterbefälle ihres Bezirks anzeigen. Sie können die Daten derzeit noch nicht elektronisch bereitstellen; ein IT-Projekt befindet sich erst in der Entwicklung und durchläuft derzeit eine Erprobungsphase. Neben den weiteren Anzeigen, z. B. der vermögensverwaltenden Institute, erhielt das Finanzamt daher jährlich noch immer die Vielzahl der Sterbefallanzeigen in Papierform.

Für die vorgesehene Überwachung der Vollständigkeit waren den Standesämtern Ordnungsnummern zuzuweisen. Im Rahmen einer vereinfachten Listenführung unterließ es das Finanzamt bisher, diese zu vergeben.

<sup>132</sup> Vergleiche Jahresbericht 2007 des Landesrechnungshofes, Beitrag Nr. 27, Seite 206.

### 18.2.1.2 Arbeitslage

Die Bearbeitung der Eingänge umfasst zunächst die Erfassung der angezeigten Sterbefälle und Schenkungsmitteilungen sowie die Zuordnung der weiteren Anzeigen zu diesen Fällen. Nach der ersten Prüfung des Landesrechnungshofes hatte das MdF angewiesen, diese Erstauswertungen innerhalb von sechs Monaten nach der Entstehung der Steuer durchzuführen. Der Umfang dieses „Arbeitsvorrats“ in Monaten wurde später zum Bestandteil der Zielvereinbarungen des MdF mit dem Finanzamt.

Die Anzahl nicht abschließend bearbeiteter Sterbefallanzeigen wuchs zum Jahresende 2016 erstmalig seit dem Jahr 2011 auf mehr als 22.000 an. Auch die Zahl der offenen Schenkungsmitteilungen stieg auf einen neuen Höchststand von fast 6.000. Gegenüber den Vorjahren und der vormaligen Prüfung des Landesrechnungshofes verschlechterte sich so die Arbeitslage. Den in den Zielvereinbarungen angestrebten Arbeitsvorrat erreichte das Finanzamt so zuletzt mit mehr als acht Monaten bei den Sterbefallanzeigen nicht mehr. Im Laufe des Jahres vergingen durchschnittlich etwa zehn Monate, bis die eingehenden Sterbefallanzeigen erstmals bearbeitet wurden.

Demgegenüber sank die Zahl der nach der Erstbearbeitung offenen steuerpflichtigen Sterbe- und Vorprüfungsfälle sowie der entsprechenden Schenkungsfälle in den letzten Jahren. Zusammen etwa 2.000 Fälle ergaben zuletzt eine auch gegenüber der Vorprüfung verbesserte Arbeitslage.

## 18.2.2 Bearbeitung der Steuerfälle

### 18.2.2.1 Bearbeitungsdauer

Von der Entstehung der Steuer durch den Todesfall bis zu ihrer Festsetzung vergingen bei den seit dem Jahr 2014 erledigten Erbschaftsteuerfällen durchschnittlich bis zu zweieinhalb Jahre. Mit zuletzt 27 Monaten konnte die ESST diese Gesamtdauer aber gegenüber der vorangegangenen Prüfung des Landesrechnungshofes bereits um sieben Monate reduzieren. Die Steuererklärungen gingen dabei durchschnittlich mehr als ein Jahr nach dem Todestag des Erblassers ein, bis zum Erlass des Steuerbescheides vergingen bis zu 14 weitere Monate. Bei

fast jeder fünften Erklärung benötigte das Finanzamt eine Bearbeitungszeit von mehr als zwei Jahren.

Bei Schenkungsfällen stieg die Bearbeitungsdauer von der Schenkung bis zu ihrer Besteuerung zuletzt auf insgesamt 43 Monate an. Dies beruhte vor allem darauf, dass die Schenkungsvorgänge häufig erst spät beim Finanzamt bekannt wurden. Lagen die Steuererklärungen erst einmal vor, dauerte ihre Bearbeitung durchschnittlich noch ein Jahr.

Bei Vermögensübergängen mit Grundbesitz vergingen nach dem Eingang der Steuererklärungen durchschnittlich sieben Monate, bis die ESST die erforderlichen gesonderten Feststellungen der Bedarfswerte anforderte.

Nicht immer überwachten die Bearbeiter, ob die Mitteilungen termingerecht eingingen. Nach Eingang der Mitteilungen vergingen mehrfach noch einige Monate, bis die Steuerbescheide ergingen. Die Möglichkeit, die Steuerbescheide zunächst zu erlassen und sie nach Eingang der Mitteilungen bei Bedarf zu ändern, nutzten die Bearbeiter nur vereinzelt.

#### 18.2.2.2 Bearbeitungsprioritäten

Das MdF hatte im Ergebnis der vormaligen Prüfung des Landesrechnungshofes angewiesen, bedeutende Steuerfälle vorrangig zu bearbeiten. Seit dem Jahr 2009 handelt es sich dabei um Fälle mit einem übertragenen Vermögen von mehr als 600.000 Euro. Beispielsweise im Jahr 2015 verzeichnete die ESST 176 Festsetzungen für bedeutende Erbschaften sowie 91 für Schenkungen.

Bei den bedeutenden Erbschaften konnte die ESST die durchschnittliche Gesamtdauer zwischen der Entstehung der Steuer und ihrer Festsetzung gegenüber den Vorjahren auf zuletzt 29 Monate reduzieren. Wegen einer vergleichsweise längeren Bearbeitungszeit seit dem Eingang der Steuererklärungen bis zum Erlass der Steuerbescheide überschritt dieser Zeitraum aber die zuvor geschilderte Dauer bei allen Erbschaftsteuerfällen.

Bei den bedeutenden Schenkungen erfolgte die Steuerfestsetzung im Durchschnitt 34 Monate nach ihrer Entstehung. Auch dies beruhte häufig auf einem späten Erklärungseingang;

seit Erklärungseingang verringerte sich die Bearbeitungszeit bereits auf acht Monate.

In den eingesehenen einschlägigen Erbschaftsteuerfällen konnte der Landesrechnungshof eine vorrangige Bearbeitung mehrfach nicht erkennen. Teilweise hatten die Bearbeiter die Sachverhalte bereits seit mehreren Monaten abschließend ermittelt. Auch die gesondert festgestellten Grundbesitzwerte lagen vor, ohne dass ein Steuerbescheid erlassen wurde.

Zugleich führten mehr als ein Viertel aller vom Landesrechnungshof betrachteten Festsetzungen der Erbschaft- und Schenkungsteuer zu keinem steuerlichen Ergebnis. Bei jeweils mehr als der Hälfte dieser „Null-Festsetzungen“ unterschritten bereits die den Erwerbern zuzuordnenden Besitzposten ihren persönlichen Freibetrag.

#### 18.2.2.3 Materiell-rechtliche Bearbeitung

In einigen eingesehenen Steuerfestsetzungen waren fiktive Zugewinnausgleichforderungen beim Tod eines Ehegatten von der Erbschaftsteuer befreit. Deren Berechnungen waren vor allem wegen unzutreffender Ausgangswerte bei der Vermögensentwicklung der Eheleute fehlerhaft.

Bei Erbschaftsteuerfällen, in denen ein Freibetrag wegen unentgeltlicher Pflege eines Erblassers gewährt wurde, berücksichtigten die Bearbeiter mehrfach den Höchstbetrag. Dies geschah, obwohl die Bewertung der erbrachten Pflegeleistung nicht dokumentiert war bzw. ihr tatsächlicher Wert den Höchstbetrag unterschritt.

Weder bei einer Schätzung der Besteuerungsgrundlagen noch bei einer verspäteten Erklärungsabgabe setzte die ESST in den letzten Jahren Verspätungszuschläge fest. Bei strafrechtlich relevanten Steuerverkürzungen unterblieb die Prüfung und Festsetzung von Hinterziehungszinsen.

Um die Sachverhaltsermittlungen bei der Bearbeitung der Steuererklärungen zu unterstützen, stellte das MdF inzwischen verschiedene elektronische Zugriffsmöglichkeiten zur Verfügung. Ihre Abfragen hatten die Bearbeiter jedoch nicht immer dokumentiert. Der Landesrechnungshof konnte daher teilweise nicht feststellen, inwieweit sie die Informationsquellen ausgeschöpft hatten. Mehrfach konnte er u. a. nicht erkennen, ob die

Bearbeiter Steuererstattungsansprüche und -schulden ermittelt hatten.

### 18.2.3 Personalausstattung

Für die Aufgaben der ESST ermittelte das MdF in den letzten Jahren regelmäßig einen Personalbedarf von insgesamt 18 bis 20 Arbeitskräften des gehobenen und mittleren Dienstes. Die tatsächliche Besetzung der Stellen unterschritt durchweg diese Sollwerte.

Der Personalverteilung legt die Steuerverwaltung regelmäßig nur gekürzte Sollwerte zugrunde. Diese erreichte die ESST in etwa; im Jahr 2015 ergab sich jedoch eine Unterbesetzung von drei Arbeitskräften.

Darüber hinaus hatte die ESST in den letzten Jahren Ausfallzeiten der Bediensteten zu verkraften. Zu verzeichnen waren zuletzt im Jahr 2016 insgesamt nahezu 800 Arbeitstage.

Das Finanzamt sah ab Beginn des Jahres 2017 vor, weitere Beschäftigte des gehobenen und mittleren Dienstes in der ESST einzusetzen.

### 18.2.4 Aufbau- und Ablauforganisation

Die Organisation der ESST war seit Jahren weitgehend unverändert. In den einzelnen Arbeitsbezirken waren jeweils ein Sachbearbeiter und ein Mitarbeiter für die Fallbearbeitung nach alphabetischer Ordnung zuständig. Hinzu kam im Jahr 2015 eine Erfassungsstelle für die eingehenden Sterbefallanzeigen.

Um die Aufgabenerledigung zu optimieren, plante das Finanzamt zuletzt eine Neuorganisation durch eine neue Verteilung auf größere Teams und erweiterte Tätigkeiten des mittleren Dienstes.

Der Hauptsachgebietsleiter entwarf zusammen mit einer internen Arbeitsgruppe einen Leitfaden mit Hinweisen für die Bearbeitung der Steuerfälle.

## 18.3 Folgerungen

Die ESST konnte ihre Aufgabenwahrnehmung in verschiedener Hinsicht verbessern. Es sind jedoch teilweise noch wesentliche Mängel vorhanden, die es abzustellen gilt. Dies erfordert eine klare Strategie zu ihrer Beseitigung.

Vor allem durch die große Menge jährlich eingehender Sterbefallanzeigen muss die ESST weiterhin regelmäßig eine erhebliche Papierflut bewältigen. Diese Form der Übermittlung führt unvermeidlich zu Medienbrüchen und einem erheblichen manuellen Arbeitsaufwand. Der Landesrechnungshof bittet das MdF daher, sich weiterhin für den zügigen Einsatz eines leistungsfähigen Verfahrens zur elektronischen Datenübermittlung der Sterbefallanzeigen einzusetzen. Auch unter den derzeitigen Bedingungen gilt es aber zunächst, die Zahl der unerledigten Eingänge wieder erkennbar zu reduzieren und die vorgesehene Bearbeitung innerhalb von sechs Monaten zu erreichen.

Bei der Bearbeitung der Steuerfälle konnte das Finanzamt zwar bereits die Zeitdauer zwischen der Entstehung der Steuer und ihrer Festsetzung verringern. Soweit von ihm beeinflussbar, kann und muss es jedoch die Bearbeitungsdauer noch weiter verkürzen. Dies gilt für die Gesamtheit aller Steuerfälle, besonders aber für die bedeutenden Steuerfälle. Erforderlich ist hierzu, dass die ESST diese konsequent vorrangig bearbeitet ohne vermeidbare Unterbrechungen bei allen Bearbeitungsschritten.

Einen wichtigen Steuerungsschwerpunkt sieht der Landesrechnungshof nicht nur in der zeitnahen Anforderung und Auswertung der Steuererklärungen. Auch hinsichtlich der Anforderung und Auswertung gesonderter Feststellungen kann die ESST die Bearbeitung beschleunigen. Der Landesrechnungshof betont nochmals auch die durch die Abgabenordnung gesetzlich vorgesehene Möglichkeit, die Steuerbescheide als Folgebescheide bereits vor Erlass der Grundlagenbescheide zu erlassen und im Nachhinein bei Bedarf zu ändern.

Gleichzeitig ist der Anteil der „Null-Festsetzungen“ zu hoch. Dieser könnte zugunsten von Erledigungen durch sog. „Freibelege“ gesenkt werden. Die so entstehenden Freiräume könnten

die Bearbeiter vor allem dafür nutzen, sich den bedeutenden Steuerfällen intensiver zu widmen.

Hinsichtlich der festgestellten materiell-rechtlichen Mängel bittet der Landesrechnungshof dafür Sorge zu tragen, dass das Steuerrecht künftig zutreffend angewendet wird.

Er geht davon aus, dass die bisherige Personalausstattung zu den festgestellten Mängeln beigetragen hat. Die vom Finanzamt beabsichtigte Personalverstärkung begrüßt er.

Dabei erwartet er, dass diese verstärkt die Möglichkeit bietet, die vorhandenen Rückstände abzubauen. Auch die geplante Neuorganisation kann zu einer Optimierung der Aufgabewahrnehmung in der ESST beitragen.

Ebenso wie der neu entwickelte Leitfaden kann beides auch dabei helfen, die Bearbeitungsqualität zu verbessern und die Gewichtung und Verteilung der Aufgaben angemessen zu gestalten.

## 18.4 Stellungnahme

Die Steuerverwaltung griff die Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes bereits sehr weitgehend auf. So verstärkte sie u. a. den Personaleinsatz der ESST, überarbeitete den Bearbeitungsleitfaden und organisierte die Aufgabenverteilung der Arbeitsbereiche ab Oktober 2017 neu. Die Bearbeiter sind in verschiedener Hinsicht angewiesen, die Bearbeitung zu beschleunigen.

## 18.5 Schlussbemerkung

Der Landesrechnungshof misst der Erbschaft- und Schenkungsteuer eine weiterhin zunehmende Bedeutung zu.

Die Bemühungen der Steuerverwaltung, den festgestellten Mängeln entgegenzuwirken, begrüßt er. Er ist dabei zuversichtlich, dass in absehbarer Zeit erkennbare Erfolge möglich sind.



V. Ergebnisberichte –  
Folgerungen aus den  
Prüfungsfeststel-  
lungen des Landes-  
rechnungshofes

## Ergebnisbericht Ministerium des Innern und für Kommunales

### 19 Digitale Verwaltung

**Ein wesentliches Element effektiven digitalen Verwaltungshandelns ist der Einsatz eines landesweit einheitlichen Dokumenten-Management- und Vorgangsbearbeitungssystems – so sollten die Entscheidungsträger des Landes die Einführung eines solchen Systems priorisieren.**

**(Jahresbericht 2011, Bericht Nr. 11)**

#### 19.1 Sachverhalt

Der Landesrechnungshof Brandenburg prüfte 2011 die vorbereitenden Arbeiten zur Einführung des Dokumenten-Management- und Vorgangsbearbeitungssystems (DMS/VBS) EL.DOK auf Ministerialebene. Die Prüfung bezog sich auch auf die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die Vergabe von Leistungen und das Projektmanagement sowie die Vorgehensweise zur Umsetzung des erstellten IT-Sicherheitskonzepts. Die Ergebnisse wurden im Jahresberichtsbeitrag dargestellt.

In der Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 28. August 2012 wurde der Jahresberichtsbeitrag abschließend behandelt. Die Berichterstatterin empfahl aufgrund der verbliebenen Differenzen zwischen dem Innenministerium und dem Landesrechnungshof, dass sich der Ausschuss weiter mit dem Thema befassen solle. Der Ausschuss erklärte daraufhin den Vorgang für zunächst erledigt – mit der Option, ihn in einer späteren Sitzung nochmals aufzugreifen. Eine weitere Behandlung erfolgte bisher nicht.

#### 19.2 Weitere Entwicklung

Der Landesrechnungshof betrachtet den Einsatz eines DMS/VBS als wesentliches Element künftigen digitalen Verwaltungshandelns. Aufgrund der Bedeutung prüfte der Landes-

rechnungshof die weitere Einführung und Entwicklung von EL.DOK erneut. Mit der Prüfung 2016 sollte der Stand der Einführung aufgezeigt und festgestellt werden, welchen Einfluss die Empfehlungen des Landesrechnungshofes aus seinen früheren Feststellungen hatten.

Die Prüfung ergab insbesondere folgende wesentliche Feststellungen:

- Trotz der mittel- und langfristigen Unabdingbarkeit eines flächendeckenden Einsatzes eines DMS/VBS in der Landesverwaltung Brandenburg ist das System im gegenwärtigen Ausbaustand nicht wirtschaftlich.
- Die geplante Nutzerzahl wurde bislang erst etwa zur Hälfte erreicht und stagniert seit 2012 nahezu. Ein tatsächlicher Wirkbetrieb des vollständigen EL.DOK-Systems existiert außerhalb des MIK nur im MWFK. Eine breite Akzeptanz des Systems ist die Grundlage für eine weitere zügige Einführung.
- Die Fortführung des Einführungsprozesses eines landesweit einheitlich einzusetzenden Systems bedarf einer angemessenen Organisation und wirksamer Entscheidungsstrukturen.

### 19.3 Fazit

Der Landesrechnungshof sieht die dringende Notwendigkeit des Einsatzes eines weitgehend homogenen DMS/VBS in der Landesverwaltung. Der Bund hat in seinem E-Government-Gesetz bereits klare Ziele für Vorgangsbearbeitungssysteme abgesteckt. Für Brandenburg steht eine solche Vorgabe noch immer aus.

Obwohl die Landesregierung bereits 2008 beschlossen hat, in der Ministerialverwaltung bis 2011 ein einheitliches DMS/VBS einzuführen, kann das Vorgehen bei der bisherigen Umsetzung einschließlich der Begleitung durch die Ressortspitzen aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht befriedigen.

Auch wenn Fortschritte durch notwendige Systemverbesserungen und weitere Einführungsmaßnahmen zu verzeichnen sind, ist eine vollständige Einführung und Anwendung von EL.DOK noch immer nicht absehbar. Hier sind die Entscheidungsträger zwingend gefordert, den Einsatz eines einheitlichen Systems voranzubringen.

## Ergebnisbericht Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie

### 20 Netzwerk Gesunde Kinder – höhere Förderung, folglich auch wirksamer?

**Die Landesregierung hat ein Konzept zur Verbesserung der Qualität des Netzwerkes Gesunde Kinder vorgelegt. Die Förderung beruht seit dem Jahr 2016 auf einer neuen Richtlinie.**

**Die neuen Förderregelungen kosten mehr. Sie berücksichtigen aber die Kritikpunkte des Landesrechnungshofes.**

**(Jahresbericht 2015, Beitrag Nr. 18)**

#### 20.1 Sachverhalt

Das Land unterstützt seit dem Jahr 2006 das landesweite Netzwerk Gesunde Kinder. Im Jahr 2013 förderte das MASGF 18 regionale Netzwerke und eine überregionale Koordinierungsstelle und finanzierte jährlich eine externe Evaluierung.

Der Landesrechnungshof stellte u. a. fest, dass die strukturelle Vielfalt der regionalen Netzwerke sich nicht in den Fördergrundsätzen widerspiegelte. Diese sahen nur eine pauschale Förderung je Standort vor.

Ab dem vierten Jahr der Netzwerkarbeit sollte die Zahl der unterstützten Familien in Relation zur Geburtenzahl im Einzugsbereich mindestens 50 Prozent betragen. Die regionalen Netzwerke erreichten diese vorgegebene Programmreichweite fast durchgängig nicht. Daraus zog die Bewilligungsbehörde jedoch keine Konsequenzen.

Das Netzwerk wurde im Auftrag des MASGF jährlich durch einen wissenschaftlichen Dienstleister evaluiert. Die Ausgaben dafür betragen jeweils bis zu 78.000 Euro. Diese Ergebnisse veranlassten das MASGF aber nur unzureichend zu ministeriellen Steuerungsaktivitäten.

Der Landtag plante ab dem Haushaltsjahr 2015 eine stufenweise Mittelaufstockung für das Netzwerk. Der Landesrechnungshof sah dies kritisch und forderte ein schlüssiges Konzept für den Einsatz der Haushaltsmittel.

## 20.2 Weitere Entwicklung

Die Ressortzuständigkeit ist im Zuge der Regierungsbildung für die 6. Legislaturperiode auf das MBSJ übergegangen.

Die Landesregierung hat gemäß einem Beschluss des Landtages ein Konzept vorgelegt zur landesweiten Verbesserung der Qualität und zur Stärkung und Verstetigung der Netzwerke Gesunde Kinder. Der Landtag hat die bereitgestellten Haushaltsmittel ab dem Jahr 2015 von jährlich 1,2 Mio. Euro auf bis zu 2,6 Mio. Euro erhöht.

Das MBSJ hat die Finanzierung der Netzwerke im Jahr 2016 erstmalig im Rahmen einer Förderrichtlinie gestaltet. Mit dieser hat es die Fördermodalitäten neu geregelt und weitergehende Finanzierungsmöglichkeiten für die regionalen Netzwerke eröffnet.

Das Ministerium strebt dabei eine stärkere Steuerung an. Es lässt aber auch bei der Koordinierungsstelle einen größeren Personaleinsatz als bisher für die fachliche Beratung und Begleitung vor Ort zu.

Das Konzept und die Richtlinie berücksichtigen in stärkerem Maße die strukturelle Vielfalt der regionalen Netzwerke. Ihre Qualität soll zukünftig nicht mehr nur nach der Reichweite, sondern nach einem ganzheitlichen Bewertungsmaßstab über Zielvereinbarungen bewertet werden.

Die Arbeit der Netzwerke wird zukünftig nur noch anlassbezogen auf der Basis konkreter Fragestellungen evaluiert; der Ansatz der entsprechenden Haushaltsmittel wurde verringert.

## 20.3 Fazit

Das Konzept greift die Feststellungen des Landesrechnungshofes auf. Es legt Wert auf die Weiterentwicklung und

Verstetigung von Qualitätsstandards. Seine Umsetzung führt jedoch zu insgesamt höheren Ausgaben für das Land.

Das MBS zeigt sich mit den vorgenommenen Neuerungen bestrebt, dass das Netzwerk Gesunde Kinder in noch stärkerem Maß als bisher den Familien und Kindern im Lande zugutekommt. Der Landesrechnungshof schließt sich der Auffassung der Landesregierung an, dass sich die angestrebten Wirkungen erst nach und nach über einige Jahre hin entfalten können. Der Nachweis der besseren Wirksamkeit bleibt daher abzuwarten.

## Ergebnisbericht Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung

### 21 Maßnahmen zur Gefahrenabwehr beim Wiederanstieg des Grundwassers in der Lausitz – Verfahren verbessert, Erfolg bleibt abzuwarten

**Das MIL griff wesentliche Empfehlungen des Landesrechnungshofes für Verbesserungen bei Bauvorhaben zur Braunkohlesanierung auf. Es will das Controlling für Großprojekte deutlich ausbauen sowie das Nachtragsmanagement besser strukturieren. Darüber hinaus hat das Ministerium die Frage des Betreiberkonzeptes für die baulichen Anlagen als Schwerpunktaufgabe in den nächsten Jahren erkannt.**

**(Jahresbericht 2015, Beitrag Nr. 21)**

#### 21.1 Sachverhalt

Nach der Stilllegung von Braunkohletagebauen und Verarbeitungsanlagen im Lausitzer Revier Anfang der 90er Jahre sollen diese Areale umfassend saniert und neu genutzt werden. Auf der Grundlage von Verwaltungsabkommen finanzieren der Bund und das Land die Maßnahmen zur Braunkohlesanierung in Brandenburg gemeinsam. Dazu zählen u. a. der Rückbau alter Industrieanlagen, die Rekultivierung ehemaliger Tagebaue, die Vorbereitung von Folgenutzungen sowie die Abwehr von Gefährdungen beim Wiederanstieg des Grundwassers. Die Kosten hierfür betragen von 1991 bis 2016 insgesamt 4,4 Mrd. Euro. Projektträgerin ist die bundeseigene Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV).

Der Landesrechnungshof prüfte die Braunkohlesanierung bereits in den Jahren 2005 und 2012. Er stellte dabei u. a. eine unzureichende Steuerung der Planungs- und Bauprozesse sowie Verfahrensfehler bei der Ausschreibung und Vertrags-

gestaltung fest. Darüber hinaus kritisierte er ein ungenügendes Nachtrags- und Risikomanagement sowie unvollständige Leistungsnachweise und mahnte Verbesserungen an.

Der Landesrechnungshof prüfte 2015 erneut die Steuerung der Projekte durch das MIL und die LMBV. Dabei untersuchte er auch, ob die bei seinen letzten Prüfungen gegebenen Hinweise umgesetzt wurden und beanstandete

- erneut Planungs-, Bau- und Koordinierungsmängel, Vergabefehler sowie unvollständige Leistungsbeschreibungen, die zu Bauzeitverzögerungen und Mehrkosten führten.
- die direkte Beauftragung von Wasser- und Bodenverbänden mit der Durchführung von Leistungen der Braunkohlesanierung. Darüber hinaus waren die Leistungsabrechnungen der Verbände unvollständig.
- ein fehlendes Gesamtkonzept für die Baulastträgerschaft und damit für die Finanzierung der Betriebskosten der errichteten baulichen Anlagen.

Der Landesrechnungshof empfahl dem MIL, größeren Wert auf eine sorgfältige Projektvorbereitung und vollständige Planungsunterlagen zu legen. Dies ist die Basis einer soliden Projektdurchführung und Voraussetzung für die Einhaltung des Kostenbudgets.

Der Landtag teilte diese Sicht und forderte das MIL auf,

- das Controlling für Baumaßnahmen zur Braunkohlesanierung nachhaltig zu intensivieren.
- darauf hinzuwirken, dass die LMBV alle Sanierungsleistungen an Gewässern, die über die gesetzlich geregelte Gewässerunterhaltungspflicht hinausgehen, im Wettbewerb vergibt.
- im Rahmen eines Gesamtbetreiberkonzepts für die öffentliche Infrastruktur des Lausitzer Seenlandes die Frage der Baulastträgerschaft für die errichteten Anlagen zu klären.

## 21.2 Weitere Entwicklung

Das MIL berichtete dem Ausschuss für Haushaltskontrolle im April 2016 und im Januar 2017 über das Veranlasste:

Die LMBV unterzieht die Nachträge bei Baumaßnahmen einer jährlichen Analyse und hat dazu eine SAP-gestützte Datenbank eingerichtet. Sie hat darüber hinaus die festgestellten Mängel zum Anlass genommen, um die Bauverträge zu präzisieren sowie die Angebotsprüfung und das Abrechnungssystem zu verbessern. In den Controllingberichten für Großprojekte sollen künftig die Basisplanung, der Projektfortschritt, die Kostenentwicklung und die Projektrisiken abgebildet werden.

Das MIL wird künftig darauf achten, dass bei der Fortsetzung der Zusammenarbeit zwischen der LMBV und den Wasser- und Bodenverbänden die rechtlichen Vorschriften zur Vergabe und zum Wettbewerb erfüllt werden.

Es hat darüber hinaus die Einrichtung einer Arbeitsgruppe der Bund-Länder-Geschäftsstelle für die Braunkohlesanierung angeregt, in der die dauerhafte Finanzierung der Betriebskosten sowie die Baulastträgerschaft für die Anlagen einvernehmlich geklärt werden sollen.

## 21.3 Fazit

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MIL und die LMBV seiner Einschätzung gefolgt sind und Verbesserungspotenzial bei der Projektsteuerung von Braunkohlesanierungsmaßnahmen sehen. Erste wichtige Schritte hierfür – ein strukturiertes Nachtragsmanagement und ein aussagefähiges Baucontrolling – haben sie bereits eingeleitet.

Eine Schwerpunktaufgabe in den nächsten Jahren wird darin bestehen, für die errichteten Bauwerke eine vom Bund unabhängige Trägerstruktur zu finden, die auch langfristig tragfähig und wirtschaftlich ist. In dem neuen Verwaltungsabkommen zur Braunkohlesanierung für die Jahre 2018 bis 2022 haben der Bund und die Länder bereits Eckpunkte für ein gemeinsames Vorgehen vereinbart.

## Ergebnisbericht Ministerium der Finanzen

### 22 Jetzt bessere Grundlagen für die Tätigkeit der Sachgebietsleiter

**Die vom MdF ergriffenen Maßnahmen können dazu beitragen, die Aufgabenwahrnehmung der Sachgebietsleiter zu verbessern.**

**(Jahresbericht 2015, Beitrag Nr. 22)**

#### 22.1 Sachverhalt

Die Sachgebietsleiter in den Finanzämtern haben die Verantwortung für die rechtzeitige, wirtschaftliche und sachgerechte Aufgabenerledigung in ihren Sachgebieten.

Im Juli 2014 waren in der Steuerverwaltung 202 Sachgebietsleiter des gehobenen und höheren Dienstes tätig. Dies entsprach einem Besetzungsgrad von nur 83 % des Personalbedarfs.

Die tatsächliche Auslastung der Sachgebietsleiter überschritt zugleich teilweise ihre zeitlichen Kapazitäten. Ursache hierfür waren sowohl der Zuschnitt und die Größe der Sachgebiete als auch die Zeitwerte in der Personalbedarfsberechnung.

Obwohl sich in den letzten Jahren das Arbeitsumfeld fortlaufend weiterentwickelt hatte, waren die in den anzuwendenden Mustern festgehaltenen Berechnungsgrundlagen für den Personalbedarf weder aktuell noch nachvollziehbar.

Die Sachgebietsleiter zeichnen Einzelvorgänge nach Maßgabe des brandenburgischen Zeichnungsrechtskatalogs. Der Landesrechnungshof hielt es für sinnvoll, ihre Zeichnungsvorbehalte zu begrenzen und regte eine umfassende Evaluierung des Zeichnungsrechts an.

## 22.2 Weitere Entwicklung

Das MdF erhöhte den Personaleinsatz sowohl bei den Sachgebietsleitern des höheren als auch des gehobenen Dienstes. Es sagte zu, sich auch zukünftig um eine angemessene Stellenausstattung zu bemühen.

Bei der für die Personalbedarfsberechnung zuständigen länderübergreifenden Arbeitsgruppe erreichte das MdF, dass diese sich mit der Überprüfung der Berechnungsgrundlagen beschäftigen will. Diese wird sich jedoch frühestens im Jahr 2018 mit der Thematik befassen können.

Die brandenburgische Steuerverwaltung verständigte sich zudem auf Leitlinien zur Größe und Zusammensetzung von Sachgebieten. Dies soll dazu beitragen, eine ungleichmäßige Belastung der Sachgebietsleiter zu vermeiden.

Bei dem Zeichnungsrechtskatalog für die brandenburgischen Finanzämter nahm das MdF verschiedene Anpassungen vor. Es begrenzte Zeichnungsvorbehalte der Sachgebietsleiter der Höhe nach oder hob sie auf und stärkte so zugleich die Eigenverantwortung der Bearbeiter.

## 22.3 Fazit

Der Landesrechnungshof begrüßt die ergriffenen Maßnahmen. Er geht davon aus, dass diese dazu beitragen werden, die Aufgabenwahrnehmung durch die Sachgebietsleiter weiter zu verbessern.

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Rücklagenhöhe und -sätze 2009 bis 2015	21
Abbildung 2:	Direkte Rücklagen aus den Hochschulbudgets	23
Abbildung 3:	Rücklagen außerhalb der Hochschulbudgets einschließlich Investitionsmaßnahmen	24
Abbildung 4:	Übersicht zu den Kreditlaufzeiten	50
Abbildung 5:	Zinssätze der EZB von April 2011 bis März 2016	52
Abbildung 6:	Höhe der Sicherheitsleistungen	55
Abbildung 7:	Einnahmen des Landes aus SoBEZ (Korb I) bis 2020	64
Abbildung 8:	Einnahmen 2016	65
Abbildung 9:	Bereinigte Einnahmen 2011 bis 2016	66
Abbildung 10:	Bereinigte Einnahmen je Einwohner 2016	66
Abbildung 11:	Ausgaben 2016	70
Abbildung 12:	Bereinigte Ausgaben 2011 bis 2016	71
Abbildung 13:	Bereinigte Ausgaben je Einwohner 2016	72
Abbildung 14:	Nettokreditaufnahme, Zinsausgaben und Schuldenstand 2008 bis 2016	85
Abbildung 15:	Finanzierungssaldo 2010 bis 2016	86
Abbildung 16:	Verschuldung je Einwohner 2015 und 2016	87
Abbildung 17:	Personalausgaben 2016	96
Abbildung 18:	Personalausgaben 2011 bis 2016	97
Abbildung 19:	Bereinigte Ausgaben und Personalausgaben 2011 bis 2016	98
Abbildung 20:	Personalausgabenquote 2011 bis 2016	99
Abbildung 21:	Versorgungsbezüge Beamte und Richter 2011 bis 2016	102
Abbildung 22:	Erstattungen des Landes an den Bund zu Zusatz- und Sonderversorgungssystemen 2011 bis 2016	107
Abbildung 23:	Personalstellen 2017 Einzelpläne 02 bis 12	108
Abbildung 24:	Entwicklung der Stellen 2012 bis 2018	109
Abbildung 25:	Aufsichtsgremien Stiftung und GFB GmbH	133
Abbildung 26:	Standorte der Jugendhilfeeinrichtungen	154

Abbildung 27:	Anzahl der Bleibeverhandlungen 2010 bis 2014	163
Abbildung 28:	Zahlungsströme Zinsswap-Geschäft	186
Abbildung 29:	Jahresergebnisse des LWV 1997 - 2014	192

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Fehlbetrag, Überschüsse und Nettokreditaufnahmen 2009 bis 2015	17
Tabelle 2:	Haushaltsüberschreitungen 2009 bis 2015	18
Tabelle 3:	Verwahrungen 2014 und 2015	19
Tabelle 4:	Vermögen und Schulden sowie Bürgschaften und Gewährleistungen	38
Tabelle 5:	Entwicklung des Versorgungsfonds 2010 bis 2015	40
Tabelle 6:	Grundvermögen (Abweichungen durch Rundung)	45
Tabelle 7:	Finanzierungsübersichten (Plan- und Ist-Angaben)	48
Tabelle 8:	Schuldenstand und durchschnittliche Restlaufzeiten der Kreditverträge	51
Tabelle 9:	Entwicklung des Derivatevolumens und der Verschuldung am Kreditmarkt sowie Anzahl der Derivateverträge	53
Tabelle 10:	Umfang und Ergebnisse der Belegprüfungen	59
Tabelle 11:	Einnahmearten 2016	63
Tabelle 12:	Ausgabearten 2016	68
Tabelle 13:	Leistungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs	73
Tabelle 14:	Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage 2012 bis 2016	74
Tabelle 15:	Haushaltswirtschaftliche Quoten	75
Tabelle 16:	Strukturelles Defizit 2015 und 2016	90
Tabelle 17:	Versorgungsleistungen 2013 bis 2016	101
Tabelle 18:	Versorgungsempfänger und Tatbestände für die Entstehung des Ruhegehalts 2016	103
Tabelle 19:	Drittmittel finanzierte Stellen in den PBP	110
Tabelle 20:	Umsätze und Mitarbeiter 2015	132
Tabelle 21:	Entwicklung der Belegung und der Ausgaben in Frostenwalde	156
Tabelle 22:	Ausgabenentwicklung in Liepe	158
Tabelle 23:	Amortisationszeiten ausgewählter Fördermaßnahmen	174

Tabelle 24:	Bezugsbetrag Zinsswap-Geschäft	187
Tabelle 25:	„Einnahmen- und Ausgabenrechnung“ Zinsswap	190
Tabelle 26:	Zinszahlungen Swap	191

Auf der Grundlage der Beschlüsse des Großen Kollegiums  
vom 4. September 2017 und vom 12. Oktober 2017.

Thomas Kersting  
Hans-Jürgen Klees  
Dr. Sieglinde Reinhardt  
Christoph Weiser

