

Pressemitteilung Nr. 7/2021 vom 6. Dezember 2021

Es gilt das gesprochene Wort!

Jahresbericht 2021: Die schweren Jahre kommen noch

Präsident Christoph Weiser übergab heute den neuen Jahresbericht an die Landtagspräsidentin Prof. Dr. Ulrike Liedtke. In der anschließenden Pressekonferenz stellte er die wesentlichen Ergebnisse des Berichts gemeinsam mit der **Vizepräsidentin Dr. Sieglinde Reinhardt** und den weiteren Mitgliedern des Landesrechnungshofs **Thomas Kersting, Hans-Jürgen Klees** und **Dr. Ronald Pienkny** der Presse vor.

Präsident Weiser: *„Den Jahresbericht 2021 veröffentlichen wir auf der Schlussgeraden der Debatte des Landeshaushalts für das Jahr 2022. Die finanzpolitischen Aussichten wurden mit der jüngsten Steuerschätzung im Vergleich zum Frühjahr zwar etwas besser. Die Finanzministerin weist aber zu Recht darauf hin, dass die prognostizierten Steuermehreinnahmen keine neuen Ausgabenspielräume eröffnen. Vielmehr ist der Landeshaushalt nicht im Lot und die Folgen der Corona-Krise sind nur ein Teil des Gesamtproblems. Darauf weisen wir bei der Bewertung der Haushaltslage im Jahresbericht ausführlich hin.“*

Der Landesrechnungshof fordert, künftige Haushalte nachhaltiger und strukturell besser aufzustellen: Im Jahr 2020 stiegen die strukturellen Ausgaben in Brandenburg um 656 Mio. Euro, die strukturellen Einnahmen lediglich um 185 Mio. Euro. Dieses auf rund 1,6 Mrd. Euro angewachsene strukturelle Defizit lässt Rückschlüsse auf den finanziellen Umfang von notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen zu. Daran ändert auch das Ergebnis der jüngsten Steuerschätzung nichts. Die positive Entwicklung der Steuereinnahmen führt wegen der Regelungen der Schuldenbremse nämlich zu der Verpflichtung, konjunkturbedingte Schulden des Jahres 2020 zu tilgen. Zusätzlich müssen zukünftig auch die Notlagenkredite des Jahres 2020 zurückgezahlt werden.

Die deutschen Rechnungshöfe haben in ihren Hildesheimer und Berliner Erklärungen bekräftigt, dass die Haushalte von Bund und Ländern konsolidiert werden müssen. Dies erfordert inhaltliche Prioritäten und Maßnahmen zur strukturellen Entlastung der Haushalte. Denn die hohe Verschuldung – auch in Brandenburg – schränkt die künftigen Gestaltungsspielräume der Landesparlamente ein. Aufgabenkritik sowie der Verzicht auf neue strukturelle Ausgaben sind daher auch in Brandenburg unumgänglich. Anderenfalls läuft das Land Gefahr, auch nach dem Ende der Corona-Pandemie keinen Haushaltsausgleich erreichen zu können, der mit der (landes-)verfassungsrechtlichen Schuldenbremse in Einklang steht.

Teil I des Jahresberichts befasst sich mit der Haushaltsrechnung des Jahres 2019. Wir berichten über unsere Prüfung des Haushaltsvollzugs durch die Ressorts und der Rechnungslegung des Finanzministeriums sowie dessen Kredit- und Schuldenmanagement.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Finanzministerium in den letzten Jahren sowohl das finanzielle Derivatevolumen als auch die Anzahl der Derivategeschäfte deutlich verringert hat. Es hat nur noch vereinzelt neue Geschäfte abgeschlossen. Auf Vorschlag des Landesrechnungshofs wollen die Koalitionsfraktionen mit der Verabschiedung des Haushalts für das Jahr 2022 eine gesetzliche Beschränkung für den Einsatz bestimmter risikobehafteter Derivate beschließen. Der Rechnungshof hätte eine noch weitgehendere Regelung befürwortet, bewertet die jetzige Änderung aber gleichwohl positiv.

Präsident Weiser: *„Brandenburg folgt damit dem Beispiel des Hessischen Haushaltsgesetzgebers, der aufgrund eines Sonderberichts des Hessischen Rechnungshofs ebenfalls den Derivateinsatz deutlich eingeschränkt hat. Optimierungsderivate sollen in Brandenburg künftig nur noch in Höhe von 15 % des Volumens des gesamten Portfolios eingesetzt werden dürfen. Wir werden das Kreditmanagement des Finanzministeriums mit Blick auf weitere Verbesserungsoptionen auch in kommenden Jahren kritisch begleiten.“*

In Teil II des Jahresberichts folgt die Einschätzung der Haushaltslage für das Jahr 2020, die nicht nur wegen der schwierigen Rahmenbedingungen infolge der Corona-Pandemie Anlass zur Sorge gibt. Ein Grund dafür ist auch, dass das Land nicht widerstehen konnte, die Ausnahmeregelungen der Schuldenbremse zum Anlass zu nehmen, finanzielle Reserven für die Zukunft aufzubauen. Diese auch in anderen Bundesländern praktizierte Haushaltspolitik ist verfassungsrechtlich problematisch, nicht zuletzt nach einer erst nach Redaktionsschluss dieses Jahresberichts ergangenen Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofs. Darauf hatte der Landesrechnungshof bereits mehrfach hingewiesen. Auch wenn die Rechtslage in Brandenburg und Hessen nicht vollständig identisch ist, werden sich alle Länder und auch der Bund an die grundlegenden Feststellungen des Gerichts zur Reichweite der Ausnahmebestimmungen der Schuldenbremse bei ihrer künftigen Haushaltspolitik halten müssen.

Erstmals werden im Teil „Haushaltslage“ die Zuweisungen des Landes an die Kommunen in einem eigenen Kapitel dargestellt. Wie immer berichten wir hier auch über Kennzahlen des Haushalts und den Personalhaushalt.

In Teil III – bei den besonderen Prüfungsergebnissen – berichten wir über elf Prüfungen aus acht Ministerien. Einen inhaltlichen Schwerpunkt bilden drei Prüfungen aus dem IT-Bereich: E-Learning im Justizvollzug und IT-Sicherheit in der Landesverwaltung sowie an den Hochschulen.

Darüber hinaus berichten wir über technische und organisatorische Defizite bei der Verkehrspolizei und über eine sehr großzügige Zuwendung an den Landessportbund für den Bau des Hauses des Sports. Der Landesrechnungshof sieht Verbesserungspotenzial bei der Vergabe von Mikrokrediten durch die ILB. Des Weiteren beleuchten wir die kreative Haushaltswirtschaft des Umweltministeriums bei der Altlastenfreistellung von Unternehmen und die unzureichende Aufsicht des Ressorts über die Gewässerunterhaltungsverbände. Den Zustand von Brücken im Straßennetz thematisieren wir ebenso wie das Risikomanagementsystem bei der Veranlagung von Einkommensteuern durch die Finanzämter. Ferner beleuchten wir das beim Innenministerium angesiedelte Normenkontrollverfahren zur Gesetzesfolgenabschätzung. Hier muss das praktizierte Verfahren verbessert werden. Der gesamte Jahresbericht 2021 kann unter der Rubrik „Berichte“ auf der Internetseite des Landesrechnungshofs abgerufen werden: www.lrh-brandenburg.de.

Hintergrund:

Gemäß Artikel 106 der Landesverfassung prüft der Landesrechnungshof die Haushaltsrechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die Ergebnisse der Prüfung werden dem Landtag und der Landesregierung in einem jährlichen Bericht übergeben. Die Landesverfassung verpflichtet die Landesregierung, zum Jahresbericht vor dem Landtag Stellung zu nehmen.

Der Jahresbericht wird vom Landtag an dessen Ausschuss für Haushaltskontrolle zur Beratung überwiesen. Der Ausschuss erarbeitet zu den einzelnen Berichtsbeiträgen eine Beschlussempfehlung, über die das Plenum abstimmt.

Aufgrund der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit kann der Landesrechnungshof seine Arbeit frei von politischen Einflüssen ausüben und ist nicht gehindert, öffentlich auf Fehler hinzuweisen. Zugleich ist er aufgrund seiner Prüfungserfahrungen Berater für Parlament und Verwaltung. Seit 1993 fasst der Landesrechnungshof Brandenburg seine wesentlichen Prüfungserkenntnisse in Jahresberichten für Parlament und Regierung zusammen und stellt diese der Öffentlichkeit vor.

+++

Landesrechnungshof Brandenburg
Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Dirk Lamm
0331/866-8590, 0170/542 0284
bdp@lrh.brandenburg.de

Jahresbericht 2021 – Kurzfassungen der Beiträge

I. Haushaltsrechnung 2019

(Nummern 1 bis 4, Seiten 11 bis 65)

Haushaltsabschluss

Zum Jahresabschluss 2019 lagen die Ausgaben um 1.265,5 Mio. Euro über den Einnahmen. Dieser Saldo wurde durch eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 1.000 Mio. Euro und eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 265,5 Mio. Euro ausgeglichen. Deren Bestand reduzierte sich auf 1.741,3 Mio. Euro. Das Haushaltsjahr 2019 wurde somit kassenmäßig in Einnahmen und Ausgaben mit 13.774,4 Mio. Euro ausgeglichen abgeschlossen. Mit der Nettokreditaufnahme von 1.000 Mio. Euro stieg die haushalterische Gesamtanspruchnahme der Kreditermächtigungen auf 18.810 Mio. Euro und somit auf den vorerst höchsten Wert seit der Gründung des Landes Brandenburg.

Haushaltsvollzug

Den Rücklagensatz für die Verwaltungs- und Personalbudgets setzte das Finanzministerium erstmals seit 2012 auf den Mindestsatz von 50 % fest. Die auf dieser Grundlage gebildeten Rücklagen sowie die „anderen Rücklagen“ erhöhten sich gegenüber dem Jahr 2018 um 70 Mio. Euro auf 473,1 Mio. Euro. Wesentlich hierfür war der Anstieg bei den „anderen Rücklagen“ um 65 Mio. Euro auf 354,6 Mio. Euro. Diese „anderen Rücklagen“ konnten die Ressorts auf der Grundlage von Haushaltsvermerken bilden. Der Landesrechnungshof empfahl, die Gründe für deren Bildung auch hinsichtlich ihrer Höhe künftig zu dokumentieren.

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

Die Haushaltsüberschreitungen in Höhe von 119,1 Mio. Euro lagen schon vor den Auswirkungen der Corona-Pandemie erheblich über den Vorjahreswerten. Die für den Einzelplan 10 nicht genehmigten Mehrausgaben konnten auf der Grundlage eines Haushaltsvermerks geleistet werden und stellten keine Haushaltsüberschreitungen dar. Mehrausgaben für Beihilfezahlungen in Höhe von 8,5 Mio. Euro wurden nicht rechtzeitig beantragt und weder in den Bericht an den Landtag Brandenburg noch in die Anlage 1 der Haushaltsrechnung 2019 aufgenommen.

Die Rechnungsnachweisungen 2019 enthielten seit drei Jahren erstmals wieder eine Übersicht zu den offenen Sollstellungen, die jedoch noch Ungenauigkeiten aufwies. Die vom Landesrechnungshof ermittelten offenen Forderungen lagen mit 159 Mio. Euro um 60,5 Mio. Euro über dem Vorjahreswert. Die vom Zentralen Forderungsmanagement der Landeshauptkasse vorgenommenen befristeten Niederschlagungen werden weiterhin nicht in der Anlage 6 E der Haushaltsrechnung abgebildet.

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

Die Hälfte der zu erwirtschaftenden globalen Minderausgaben von 49,4 Mio. Euro wurde aus nicht mehr benötigten und eigentlich zur Kofinanzierung erforderlichen Landesmitteln erbracht. Das war jedoch nur in Ausnahmefällen möglich. Zudem war die Deckung von globalen Minderausgaben aus Selbstbewirtschaftungsmitteln unzulässig.

Vermögensnachweis und weitere Anlagen zur Haushaltsrechnung

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

Die Nettokreditaufnahme von 1.000 Mio. Euro war sowohl nach der bis zum Jahr 2019 geltenden Begrenzung der Kreditaufnahme auf die Höhe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen als auch nach der neuen Schuldenbremse verfassungsrechtlich problematisch. Um dieses „Finanzpolster“ für die folgenden Haushaltsjahre zu sichern, wurde das Sondervermögen „Zukunftsinvestitionsfonds des

Landes Brandenburg“ errichtet und ihm zum Ende des Jahres 2019 noch 1.000 Mio. Euro zugeführt, die als Investitionsausgaben gebucht wurden. Tatsächlich wurde davon im Jahr 2019 kein einziger Cent für Investitionen verwendet. Insgesamt betrachtet wurden die Verfassungsprinzipien der Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplans sowie wesentliche Haushaltsgrundsätze ignoriert.

Kredit- und Schuldenmanagement

Zum Jahresabschluss 2019 erhöhte sich – erstmalig wieder seit dem Jahr 2012 – die Verschuldung des Landes am Kreditmarkt um 606 Mio. Euro auf 15.312 Mio. Euro. Diese Zunahme stellte keine Nettoneuverschuldung dar, weil die Kreditermächtigungen aus Vorjahren für die Refinanzierung ausgelaufener Kreditverträge in Anspruch genommen wurden. Das Derivatevolumen verringerte sich minimal auf 10.368 Mio. Euro.

Die im Jahr 2019 durchgeführten Refinanzierungen der Kredite in Höhe von 2.410 Mio. Euro erfolgten zu 72 % langfristig, d. h. die Laufzeiten der Kredite liegen zwischen 15 und 30 Jahren. Das Gesamtportfolio einschließlich der Derivate wies zu 93,2 % festverzinsliche Kredite aus, sodass die hieraus zu leistenden Zinszahlungen mittelfristig überwiegend kalkulierbar sind.

Das Finanzministerium restrukturierte auch im Jahr 2019 einzelne Derivate, ohne dass für den Landesrechnungshof eine auf das Gesamtportfolio ausgerichtete strategische Vorgehensweise zu erkennen war. Bei einigen Geschäften wurden den Banken zusätzlich einseitige Kündigungsrechte eingeräumt, sodass das Finanzministerium in eine „Stillhalterposition“ gerät, selbst nicht steuern kann und das Zinsänderungsrisiko trägt.

Zum 31. Dezember 2019 bestanden 114 Derivatevereinbarungen, von denen 79 mit einem Bezugsvolumen von 7.801 Mio. Euro besichert waren. Im Jahr 2019 war für die Stellung der Sicherheiten eine wesentlich höhere Liquidität als in den Vorjahren erforderlich: Das Finanzministerium hatte zum 31. Dezember 2019 insgesamt 940,9 Mio. Euro bei den Banken zu hinterlegen, somit 732,6 Mio. Euro mehr als ein Jahr zuvor.

Ordnungsmäßigkeit der Belegführung

Der Landesrechnungshof teilt in seinem Jahresbericht regelmäßig mit, ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen sowie die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt waren. Für diese Prüfungen nutzt er seit dem Jahr 2014 ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren.

Für das Haushaltsjahr 2019 war, wie in den Vorjahren, festzustellen, dass die Einnahmen und Ausgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt waren. Die Fehlerquote betrug 16,8 %. Die bereits durchgeführte Prüfung für das Haushaltsjahr 2020 ergab eine Quote von 32,4 %. Diese im Vergleich zu den Vorjahren relativ hohe Fehlerquote ist vor allem darauf zurückzuführen, dass in vier erstmals geprüften Dienststellen die Quoten zwischen 89 % und 100 % lagen. Dies war überwiegend auf denselben Fehler (z. B. fehlende Unterschriftsmittelungen) zurückzuführen.

II. Haushaltslage

(Nummern 5 bis 11, Seiten 69 bis 122)

Ausnahme von der Schuldenbremse wegen der Corona-Pandemie

Seit dem 1. Januar 2020 gilt auch für das Land Brandenburg die Schuldenbremse. Der Haushalt ist danach grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, Ausnahmen sind gesetzlich geregelt. Die Corona-Pandemie machte es erforderlich, diese Ausnahmen in Anspruch zu nehmen, weil wegbrechende Steuereinnahmen kompensiert und ungeplante Mehrausgaben geleistet werden mussten. Der Landtag stellte eine außergewöhnliche Notsituation fest, die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2020 wurde das Finanzministerium ermächtigt, 2 Mrd. Euro notlagenbedingte Kredite aufzunehmen. Zum Jahresabschluss standen den Ausgaben von 14,8 Mrd. Euro nur 13,1 Mrd. Euro Einnahmen gegenüber. Den Haushalt glich das Land mit insgesamt 1,6 Mrd. Euro über eine Nettoneuverschuldung und mit einer Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage von 130,3 Mio. Euro aus. Von der notlagenbedingten Kreditermächtigung mussten „nur“ 614,9 Mio. Euro in Anspruch genommen werden. Die wegbrechenden Steuereinnahmen ermöglichten eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme von 964,8 Mio. Euro. Im Gegenzug schonte das Land seine Allgemeine Rücklage, weil es von den geplanten 889,2 Mio. Euro nur 15 % entnommen hat.

Kommunaler Rettungsschirm unzulässig aus dem Notlagenkredit finanziert

Das Land wies im Jahr 2020 den Kommunen 5,4 Mrd. Euro zu. Davon entfielen 2,6 Mrd. Euro auf allgemeine Zuweisungen sowie 2,7 Mrd. Euro auf sonstige und investive Zuweisungen. Aus dem Kommunalen Rettungsschirm zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie sollen in den Jahren 2020 und 2021 den Kommunen insgesamt 580 Millionen Euro zufließen. Im Jahr 2020 erhielten sie daraus 70 Mio. Euro als Mehrbelastungsausgleich und 199,3 Mio. Euro als anteiligen pauschalen Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen. Den Gesamtbetrag dieser Zuweisungen finanzierte das Land über den Notlagenkredit. Es erhielt aber vom Bund eine zweckgebundene Zuweisung zum Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen über insgesamt 127 Mio. Euro, wovon 93 Mio. Euro an die Kommunen weiterzuleiten waren. Notlagenbedingte Kredite dürfen nur in der Höhe aufgenommen werden, in der sie zur Finanzierung der Maßnahmen zur Bewältigung der Krise benötigt werden. Da der Bund zu einem Teil für den Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen der Kommunen aufgekommen ist, war in dieser Höhe keine zusätzliche notlagenbedingte Kreditaufnahme erforderlich. Diese Kreditermächtigung ist um 93 Mio. Euro zu hoch in Anspruch genommen worden.

Historisch höchster Schuldenstand – restriktiver Umgang mit Neuverschuldung angemahnt

Das Finanzierungsdefizit (Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben) für das Jahr 2020 stieg gegenüber dem Vorjahr um 523,8 Mio. Euro auf 1,6 Mrd. Euro an. Der Schuldenstand des Landes hat aufgrund der Nettoneuverschuldung von 1,6 Mrd. Euro mit 20,4 Mrd. Euro einen erneuten Höchststand erreicht. Mit der Ermächtigung zur Neuverschuldung im Jahr 2021 über zusammen 3,3 Mrd. Euro wird sich diese Entwicklung voraussichtlich fortsetzen. Die notlagenbedingte Kreditaufnahme ist mit dem Nachtragshaushalt 2021 zusätzlich um 514,8 Mio. Euro auf 2,9 Mrd. Euro erhöht worden. Die Landesregierung hätte den Mehrbedarf aus der Allgemeinen Rücklage decken müssen, die 1,6 Mrd. Euro umfasste. Denn nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist verfassungsrechtlich eine Kreditaufnahme das nachrangige Instrument. Zuvor müssen konsolidierende Anstrengungen unternommen und vorhandene Allgemeine Rücklagemittel zum Haushaltsausgleich herangezogen werden, auch wenn Kreditermächtigungen konjunktur- oder notlagenbedingt möglich sind. Denn deren Inanspruchnahme zieht die Notwendigkeit der Tilgung nach sich, die kommende Generationen und Haushalte belastet sowie ihre Handlungsspielräume einschränkt. Der Landesrechnungshof mahnt, die Ausnahmen von der Schuldenbremse restriktiv anzuwenden.

Keine Konsolidierungsbemühungen trotz struktureller Schieflage des Landeshaushalts

Die Haushaltslage ist besorgniserregend. Das strukturelle Defizit (Differenz der strukturellen Einnahmen und strukturellen Ausgaben) stieg im Jahr 2020 auf 1,6 Mrd. Euro an. Allein die strukturellen Ausgaben erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 655,8 Mio. Euro. Manifestiert hat sich die strukturelle Schieflage des Landeshaushalts bereits vor der Corona-Pandemie. Dank kontinuierlich steigender Steuereinnahmen mussten strukturelle Ausgaben nicht reduziert werden und es schienen keine Konsolidierungsbemühungen erforderlich. Trotz veränderter Rahmenbedingungen versucht die Landesregierung diesen Kurs fortzusetzen. Angesichts der Deckungslücke für den mittelfristigen Planungszeitraum 2023 bis 2025 von zusammen 3,5 Mrd. Euro wird ein konsequenter Konsolidierungspfad zukünftig allerdings alternativlos sein.

Landesregierung baut kreditfinanziert Reserven für die Zukunft auf

Verfassungsrechtlich problematisch ist, dass die im laufenden Haushaltsjahr nicht benötigten notlagenbedingten Kreditermächtigungen in Anspruch genommen und dem Sondervermögen „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ zugeführt werden sollen. Dadurch sorgt das Land kreditfinanziert für die nächsten Jahre vor. Die überjährige Übertragung widerspricht dem Prinzip der Jährlichkeit und fördert die Intransparenz. Die vorhandene Rücklage wird für anderweitige Ausgabenwünsche geschont und unliebsame Konsolidierungsschritte werden weiterhin auf die lange Bank geschoben. Durch das Sondervermögen wird die Prüfung des notlagenspezifischen Verursachenszusammenhangs zwischen der Notlage und den notlagenkreditfinanzierten Maßnahmen deutlich erschwert. Der Landtag selbst kann auf die konkrete Verwendung der durch das Sondervermögen bereitgestellten Mittel keinen Einfluss mehr nehmen. Unter anderem durch diese Einschränkung des Budgetrechts hat der Staatsgerichtshof Hessen das hessische Corona-Sondervermögen als nicht verfassungsmäßig bewertet.

In den kommenden Jahren warten finanzpolitische Herausforderungen

Die Tilgungsverpflichtungen und Zinsen der wachsenden Verschuldung werden die finanziellen Möglichkeiten des Landes in den nächsten Jahren trotz des gegenwärtig niedrigen Zinsniveaus erheblich einschränken. Dies ist nicht nur eine Frage der Generationengerechtigkeit. Bereits ab dem Jahr 2022 sind jährlich 3,3 % der aufgenommenen Kredite zu tilgen. Das sind derzeit zwar „nur“ 20,3 Mio. Euro. Sie binden aber die Landtage der nächsten sechs Legislaturperioden. Zukünftig wird deshalb kein Weg an einem konsequenten Konsolidierungspfad vorbeiführen. Unumgänglich sind Prioritätensetzungen, Aufgabenkritik sowie der Verzicht auf neue strukturelle Ausgaben. Anderenfalls läuft Brandenburg Gefahr, auch nach dem Ende der Corona-Pandemie keinen Haushaltsausgleich erreichen zu können, der mit der (landes-)verfassungsrechtlichen Schuldenbremse in Einklang steht.

Zahl der Personalstellen steigt stetig – Zahl der unbesetzten Stellen jedoch auch

Für das Jahr 2021 wurden für die Einzelpläne 02 bis 12 insgesamt 48.756 Personalstellen im Haushalt geplant, 234 mehr als im Vorjahr. Bis zum Jahr 2018 lag die Besetzungsquote insgesamt relativ konstant bei 97 %. Derzeit liegt sie bei nur noch 94 %. Das sind 2.751 unbesetzte Personalstellen. Im Schulbereich lag die Besetzungsquote seit dem Jahr 2019 regelmäßig über 100 %, was auf die im Haushaltsplan ausgebrachten Beschäftigungspositionen zurückzuführen ist. Schlusslicht ist der (Fach-)Hochschulbereich mit einer Besetzungsquote von nur 78 %.

Anteil der Versorgungslasten wächst – Maßnahmen zur Vorsorge nicht erkennbar

Das Land Brandenburg wendete im Jahr 2020 mit 4,3 Mrd. Euro ein Drittel seiner Ausgaben für Personal auf, davon 360 Mio. Euro für die 13.737 Versorgungsempfangenden und Hinterbliebenen. Die Ausgaben für die Versorgung werden auch in der Zukunft weiter ansteigen und die Haushalte kommender Jahre belasten. Die Wiederaufnahme von Zuführungen an den bestehenden Versorgungsfonds hat die Landesregierung nur bei verbesserten Anlagebedingungen in Aussicht gestellt. Der Landesrechnungshof schlägt alternativ eine gesetzlich geregelte jährlich fixe Schuldentilgung pro neu eingestellte Beamtin bzw. neu eingestelltem Beamten wie in Thüringen vor. Bleibt es beim Status quo, werden die finanziellen Handlungsspielräume künftiger Parlamente begrenzt.

III. Besondere Prüfungsergebnisse

Gesetzesfolgenabschätzung: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Ministerium des Innern und für Kommunales – MIK (Nr. 12, Seiten 125 bis 134)

Die Landesregierung hat zum einen den Landtag in ihren Gesetzesvorlagen über die finanziellen Auswirkungen auf Bund, Land und Kommunen zu informieren. Zum anderen will sie die Belastungen durch Gesetze verringern sowie Regelungen vereinfachen. Die Landesregierung sieht darin einen Schwerpunkt für den Bürokratieabbau. Die Ministerien haben daher eine sogenannte Gesetzesfolgenabschätzung vorzunehmen. Darin sind die Erforderlichkeit, die Zweckmäßigkeit und die Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung zu prüfen. Die Ministerien werden dabei von der Zentralen Normprüfstelle unterstützt.

Bei weit mehr als der Hälfte der in der letzten Legislaturperiode von der Landesregierung ins Parlament eingebrachten 114 Gesetzentwürfe unterließen die Ministerien die notwendigen Angaben zu den Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen, obwohl die Landeshaushaltsordnung dies ausdrücklich vorschreibt. Bei einem Viertel der Gesetzentwürfe informierte die Landesregierung den Landtag nicht über die Auswirkungen der Gesetzesentwürfe auf Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung. Sofern Aussagen gemacht wurden, waren diese jedoch vielfach oberflächlich, sehr knapp sowie selten mit Daten und Fakten begründet.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, bereits im Vorfeld von Gesetzesänderungen auf Grundlage einer hinreichenden Datenbasis das Regelungsfeld zu analysieren, Ziele messbar zu machen, Regelungsalternativen zu entwickeln sowie ihre Vor- und Nachteile abzuschätzen. Er empfiehlt zudem, auch Aspekte der Digitalisierungsstrategie einfließen zu lassen. In diesem Zusammenhang könnte auch der von der Landesregierung vorgesehene Klima- und Nachhaltigkeitscheck bei der Folgenabschätzung ergänzt werden. Im Interesse einer effektiven Gesetzesfolgenabschätzung hält der Landesrechnungshof es für ratsam, insbesondere die Wirksamkeit und die Wirkungen einer neuen Regelung verpflichtend zu evaluieren und zu kontrollieren.

Für den Landesrechnungshof war nicht erkennbar, ob und inwieweit die mit der Gesetzesfolgenabschätzung verbundenen Ziele erreicht werden. Mit der vorgefundenen inhaltlichen und organisatorischen Umsetzung der Gesetzesfolgenabschätzung ist der angekündigte Bürokratieabbau nur schwer zu bewältigen.

Informationssicherheitsmanagement des Landes mit Lücken

Ministerium des Innern und für Kommunales – MIK (Nr. 13, Seiten 135 bis 142)

Der Landesrechnungshof Brandenburg prüfte die organisatorischen Strukturen sowie die Prozesse für ein wirksames Informationssicherheitsmanagement in der Landesverwaltung. Dabei wurden die Abläufe, Aufgaben und Beziehungen der mit der Informationssicherheit betrauten Personen untersucht. Grundlage bilden die aktuellen Landesregularien und die daraus resultierende Organisation in der Landesverwaltung. Insbesondere wurde festgestellt:

Die Informationssicherheitsleitlinie des Landes Brandenburg ist veraltet. Notwendige Weiterentwicklungen und Anpassungen aus den Jahren 2017 und 2018 sind bisher nicht erfolgt. Die Vereinbarung konkreter Sicherheitsmaßnahmen mit messbaren Zielen und die kontinuierliche Überwachung der Zielerreichung anhand aussagekräftiger Controlling-Kennzahlen ist noch immer nicht realisiert.

Mit Blick auf die fortschreitende Digitalisierung, der daraus folgenden steigenden Zahl von Angriffspunkten und dem dadurch bedingten höheren Risiko ist eine Stärkung der Rolle und Ressourcen der IT-Sicherheitsbeauftragten zwingend erforderlich. Die aufgewendeten personellen Ressourcen werden derzeit der Bedeutung der IT-Sicherheit und der zunehmenden Gefährdungslage nicht gerecht.

Die Verantwortung für Informationssicherheit liegt bei der Leitungsebene. Die aktuellen Regelungen im Land Brandenburg tragen dem nicht Rechnung. Dem IT-Sicherheitsmanager des Landes liegen keine Informationen zur Behebung bereits vor Jahren festgestellter Defizite in den Ressorts vor; Sicherheitsrevisionen bzw. Sicherheits-Audits werden nicht durchgeführt.

Das Ministerium des Innern und für Kommunales hat keinen Überblick zum Stand der IT-Sicherheit auf kommunaler Ebene.

Bei notwendiger fortschreitender Digitalisierung muss die Informationssicherheit gleichrangig, eher noch voranschreitend und vorsorglich, mitgedacht werden. Nachlässigkeiten können schwerwiegende finanzielle und integritätsbeeinträchtigende Folgen haben. IT-Sicherheit, insbesondere Datensicherheit, ist Grundbaustein für Akzeptanz der Digitalisierung in der Gesellschaft. Den zeitgemäßen rechtlichen Rahmen zu schaffen, daran arbeitet das Ministerium.

Verkehrspolizei mit angezogener Handbremse

Ministerium des Innern und für Kommunales – MIK (Nr. 14, Seiten 143 bis 153)

Brandenburg nimmt bei den Verkehrstoten im Ländervergleich einen Platz im letzten Drittel ein. Todesfälle sind überwiegend auf Geschwindigkeitsüberschreitungen zurückzuführen. Hauptunfallursache ist demgegenüber ungenügender Abstand – sowohl bezogen auf die Anzahl der Verkehrsunfälle insgesamt als auch auf die Zahl der Verletzten. Die Verkehrspolizei setzte sich selbst zum Ziel, diese Verkehrsverstöße zu reduzieren und die Verkehrssicherheit in Brandenburg durch Abstands- und Geschwindigkeitskontrollen zu erhöhen.

Mitte März 2019 nahm die Polizei eine neue Abstands- und Geschwindigkeitsmessanlage in Betrieb. Die Messergebnisse übersandte sie der Zentralen Bußgeldstelle der Polizei. Mitte Mai 2019 erklärte die Bußgeldstelle, dass die Bildqualität der ihr übermittelten Dateien unzureichend wäre. Im weiteren Verlauf des Jahres 2019 erließ sie auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Abstandsmessungen keine Bescheide.

Ende März 2020 erfolgte die Umstellung der Abstands- und Geschwindigkeitsmessanlage auf ein neues System. Nun durften die Mitarbeitenden der Verkehrspolizei Abstandsmessungen nur noch sehr langsam vornehmen. Das hatte die Herstellerfirma empfohlen, um ungewollte Programmabbrüche („Abstürze“) zu verhindern. Zudem überforderten bereits veränderte Lichtverhältnisse die Anlage. Hinzu kam, dass die für das Herauswinken von Verkehrsteilnehmenden benötigte Sprechfunkverbindung zwischen Messstelle und den an der Anhaltestelle wartenden Polizeibediensteten instabil war. Trotz dieser Hindernisse waren diese Bediensteten vor Ort sehr engagiert, erhielten jedoch vom Polizeipräsidium keine ausreichende Unterstützung.

Von Juni bis Oktober 2020 erfasste das Messsystem fast 22.000 Verdachtsfälle. Ein Verwarnungsgeld oder ein Bußgeldbescheid wurde nur in 240 Fällen erlassen. Dies entspricht einer „Erfolgsquote“ von

1,09 %. Im Oktober 2020 wurde das komplette Abstandsmessgerät der Herstellerfirma zur Reparatur übergeben.

Als automatisierte Geschwindigkeitsüberwachungstechnik standen der Verkehrspolizei u. a. 13 PoliScanSpeed (PSS) zur Verfügung. Diese PSS können in stationären Messkabinen, aber auch in Enforcement Trailern („Blitzer-Anhängern“) autonom, d. h. ohne Personaleinsatz, eingesetzt werden. Mit dem Einsatz der PSS-Geräte in Messkabinen und Enforcement Trailern war es der Verkehrspolizei möglich, den Personaleinsatz im Verhältnis zu den Messstunden niedrig zu halten. Doch auch hier gab es Probleme. Zum einen ist der Einsatz in Messkabinen und Trailer bauartbedingt nur an entsprechend geeigneten Stellen möglich. Zum anderen fiel die Geschwindigkeitsüberwachungstechnik sehr häufig aus. Die durchschnittliche Nutzung der Lasergeschwindigkeitsmessgeräte ging 2019 im Vergleich zu den Nutzungsstunden 2014 um 47 % zurück. Aber auch die Einsätze, bei denen die Polizeivollzugsbediensteten während der Geschwindigkeitsüberwachung vor Ort waren (personalabhängige Messzeiten), gingen landesweit seit 2014 durchschnittlich um ein Drittel zurück.

Elektronisches Lernen für Gefangene – Wiedereingliederungsperspektiven verbessern

Ministerium der Justiz – MdJ (Seiten 154 bis 163)

Im brandenburgischen Justizvollzug kommen elektronische Lehr- und Lernmittel zum Einsatz. Speziell für das Lehren und Lernen im Strafvollzug wurde die Plattform „E-Learning im Strafvollzug“ (e-lis) entwickelt. Die e-lis-Lernplattform unterstützt Strafgefangene – in gesondert eingerichteten Computerräumen, sogenannten „Lernkabinetten“ – beim Lernen im Rahmen von themenbezogenen Bildungsprogrammen.

E-lis wird in einem Länderverbund betrieben. Eine gemeinnützige Betreiberin übernimmt die technische und pädagogische Bereuung. Das Land Brandenburg hat die Rolle des Zuwendungsgebers übernommen. Das e-lis-Fördervolumen stieg kontinuierlich an und verdoppelte sich nahezu von 2016 bis 2020 auf 1.119.272 Euro.

Die Zuwendungen für den Betrieb der e-lis-Lernplattform reichte das Ministerium der Justiz als Projektförderung aus. Typische Merkmale einer Projektförderung, wie einzelne fachlich, inhaltlich oder zeitlich abgegrenzte Vorhaben waren allerdings nicht erkennbar. Zudem unterließ das Ministerium über einen Zeitraum von elf Jahren Erfolgskontrollen, obwohl solche nach Abschluss eines geförderten Projektes durchzuführen sind. Diese hätten sich allerdings auch schwierig gestaltet, da das Ministerium gar keine konkreten Ziele für den Betrieb der Lernplattform vorgegeben hatte.

Die Ausstattung der Lernkabine erfolgte durch die Justizvollzugsanstalten. Hier kamen Rechner mit veralteter Hard- und Software (MS Windows 7) zum Einsatz. Den mit der Systemadministration Beauftragten der Justizvollzugsanstalten oblag die IT-technische Betreuung dieser Rechner. Sie sahen sich mit dieser Aufgabe zum Teil überlastet und maßen der Wartung der für e-lis erforderlichen Rechner geringere Priorität bei als den Rechnern im übrigen Anstaltsbereich. Auch die Anbindung an das Internet stellte die Anstalten teilweise vor Probleme.

Die e-lis Lernplattform stellte mehrere Hundert Lernprogramme zur Verfügung. Nur einige Dutzend wurden überhaupt signifikant genutzt. Rechnerisch stand etwa jedem neunten Gefangenen ganztägig ein Lernplatz zur Verfügung. Tatsächlich wurde an noch nicht einmal der Hälfte der Lernplätze täglich auch nur ein einziges Programm aufgerufen.

Zuwendungen für das Haus des brandenburgischen Sports zu großzügig?

Ministerium für Bildung, Jugend und Sport – MBS (Seiten 164 bis 172)

Das Land Brandenburg gewährte im Jahre 2019 dem Landessportbund Brandenburg (LSB) für den Bau des Hauses des brandenburgischen Sports eine Zuwendung in Höhe von 8,1 Mio. Euro. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs hätte die Zuwendung um mindestens eine Million Euro niedriger ausfallen können.

Der LSB plante schon seit längerer Zeit, seine Geschäftsstelle und weitere Einrichtungen des Sports (bspw. die Brandenburger Sportjugend oder Landesfachverbände) an einem Standort in Potsdam im „Haus des brandenburgischen Sports“ zu bündeln. Er ging zunächst von Kosten von 14,5 Mio. Euro aus, von denen er 6,4 Mio. Euro als Eigenmittel übernehmen wollte. Für den Differenzbetrag beantragte er im Jahr 2019 beim MBS eine Zuwendung von 8,1 Mio. Euro.

Vor diesem Hintergrund prüfte der Landesrechnungshof die Zuwendung. Dabei ergaben sich mehrere Anhaltspunkte, dass der LSB auch einen höheren Anteil hätte erbringen können. Zur Finanzierung des geplanten Vorhabens hätte er seine – von ihm bisher als Geschäftsstelle genutzte – Immobilie in

zentraler Innenstadtlage in Potsdam einsetzen können. Zudem hätte er auf vorhandene, eigene liquide Mittel oder die seiner Tochtergesellschaft zurückgreifen können.

Der Landesrechnungshof wies das MBSJ noch vor der Übergabe des Zuwendungsbescheids auf diese Anhaltspunkte hin und bat um Stellungnahme. Erst mehrere Monate nach Erlass des Zuwendungsbescheids nahm das Ministerium Stellung. Es war der Ansicht, dass der LSB trotz dieser Anhaltspunkte keine höheren Eigenmittel erbringen könne.

Rund elf Monate nach Erlass des Bescheids waren die Kosten für die Baumaßnahme um 4,2 Mio. Euro angestiegen. Da das MBSJ keine zusätzlichen Mittel bereitstellte, erhöhte der LSB seine Eigenmittel entsprechend. Beides teilte das Ministerium dem Landesrechnungshof erst ca. acht Monate später und auf Nachfrage mit. Damit bestätigten sich die Annahmen des Landesrechnungshofs, dass der LSB mehr Eigenmittel hätte erbringen können.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass das MBSJ die Angaben des LSB zu seinen Eigenmitteln nur unzureichend prüfte.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das MBSJ sich nicht an den Mehrkosten der Baumaßnahme beteiligt. Er erwartet hingegen, dass das Ministerium künftig bei Förderungen die Möglichkeit des Einsatzes von Eigenmitteln eingehender prüft, insbesondere wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Zuwendungsempfänger einen höheren Eigenanteil erbringen können.

IT-Sicherheit an den Hochschulen in Gefahr

Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur – MWFK (Nr. 17, Seiten 173 bis 187)

Hochschulen sind ein attraktives Ziel für Hacker. Dies zeigen die erfolgreichen Cyberangriffe auf mehrere Universitäten in Deutschland. Die finanziellen Schäden können beachtlich sein. Aber auch angesichts der nichtmonetären Schadensrisiken darf IT-Sicherheit an Hochschulen kein nachrangiger Aspekt der universitären Aufgaben sein. Der Landesrechnungshof prüfte daher die IT-Sicherheit an allen acht staatlichen Brandenburger Hochschulen.

Im Rahmen der Prüfung wurde untersucht, welche konzeptionellen, technischen und personellen Maßnahmen die Hochschulen gegen Hackerangriffe und physische Gefahren ergriffen haben, um die IT-Sicherheit zu gewährleisten. Als Prüfungsmaßstäbe legte der Landesrechnungshof anerkannte Standards zur Informationssicherheit zu Grunde.

Die Prüfung des Landesrechnungshofs deckte zum Teil erhebliche Defizite auf: Zum einen gingen die Hochschulen das Thema weitgehend konzeptlos an. Zum anderen mangelte es an einer hinreichenden finanziellen und personellen Ausstattung der Hochschulen im Bereich IT-Sicherheit. Mit wenigen Ausnahmen wurden Mitarbeitende der Hochschulen nicht oder nur in geringem Maße mit dezidierten IT-Sicherheitsaufgaben betraut. Zudem hatten die Mitarbeitenden zu wenig Zeit, um die Aufgaben zu erfüllen. Nicht alle Hochschulen bestellten Informationssicherheitsbeauftragte.

Obwohl sich die Netzwerkinfrastruktur grundsätzlich auf einem guten Stand befand, erfüllten Serverräume oftmals bauliche Standards nicht. Zudem hatten mehrere Hochschulen keine Lösung zum Umgang mit sogenannten DDoS-Angriffen, mit denen mutwillig eine Überlastung des Datennetzes herbeigeführt werden kann.

Das Wissenschaftsministerium ließ die Hochschulen weitestgehend allein. In dieses Bild passt auch, dass fast allen Hochschulen die Ansprechperson für IT-Sicherheit im Ministerium nicht bekannt war. Das Ministerium machte weder Vorgaben, noch erfolgte eine umfangreiche fachliche Unterstützung. Darüber hinaus waren ihm die aufgezeigten Mängel nicht bekannt.

Der Landesrechnungshof empfahl dem Wissenschaftsministerium und den Hochschulen, IT-Sicherheit konzeptionell, personell und technisch weiter auszubauen, um auf aktuelle Bedrohungen sachgerecht reagieren zu können. Diese Maßnahmen sollten in einem übergreifenden und schlüssigen Sicherheitskonzept integriert sein.

„Mikrokredit Brandenburg“ – Es könnte einfacher sein

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie – MWAE (Seiten 188 bis 201)

Das MWAE sollte prüfen, wie die brandenburgischen Vorschriften für Zuwendungen weiterentwickelt werden können, um die Umsetzung europäischer Förderinstrumente zukünftig einfacher, rechtssicherer und kostengünstiger gestalten zu können.

Der Anstoß für den Mikrokredit kam 2014 von der Europäischen Kommission. Sie forderte die Mitgliedstaaten auf, die Wirkung von Fördergeldern zu stärken, indem sie vermehrt

„Finanzinstrumente“ anstelle herkömmlicher Zuschüsse einsetzen. Zu diesen Finanzinstrumenten gehören unter anderem mit Fördergeldern ausgestattete Darlehensfonds. Das Wirtschaftsministerium hat in der Förderperiode 2014 bis 2020 den „Mikrokredit Brandenburg“ als Finanzinstrument aufgelegt und als Fonds im Sinne der einschlägigen EU-Verordnung ausgestaltet. Die Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) führte das Programm durch und erhielt daher vom Wirtschaftsministerium eine Zuwendung von 10 Mio. Euro. (8 Mio. Euro EU- und 2 Mio. Euro Landesmittel). Die ILB übernahm die gesamte Kreditabwicklung.

Werden Fördergelder als Darlehen bzw. Kredite ausgegeben, so müssen diese vereinbarungsgemäß nach Ablauf der Vertragslaufzeit von den Kreditnehmern nebst Zinsen zurückgezahlt werden. Das hat den Vorteil, dass das Fondsvermögen von 10 Mio. Euro im Idealfall erhalten bleibt. Die Fördergelder stehen mehrmals zur Verfügung. Sie werden nicht wie bei klassischen nicht rückzahlbaren Zuwendungen verbraucht.

Der Landesrechnungshof prüfte unter anderem die Rahmenbedingungen und Konzeption des Mikrokredit, das Darlehensverfahren der ILB sowie die damit verbundenen Kosten. Das Wirtschaftsministerium beabsichtigt nicht, den Mikrokredit in der neuen Förderperiode 2021 bis 2027 fortzusetzen.

Unabhängig davon hat die Prüfung verdeutlicht, dass eine Weiterentwicklung der brandenburgischen Vorschriften für Zuwendungen – konkret der Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23 und 44 Landeshaushaltsordnung – diskutiert werden sollte. Dies betrifft insbesondere die Regelungen zu Darlehen als Zuwendungsform, die Unternehmensfinanzierung als Zuwendungsart und die Harmonisierung von brandenburgischem Zuwendungsrecht mit den europäischen Vorschriften zu den Struktur- und Investitionsfonds wie dem EFRE.

Rechts- und prüfungsfreie Räume für die Gewässerunterhaltungsverbände?

Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz – MLUK (Nr. 19, Seiten 202 bis 215)

Die Prüfung des Landesrechnungshofs bei drei Gewässerunterhaltungsverbänden brachte massive Verstöße gegen haushaltsrechtliche Vorschriften und deren unwirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln ans Licht. Das MLUK sah sich außer Stande, für eine umfassende Aufsicht über die Verbände zu sorgen.

Bei den Gewässerunterhaltungsverbänden handelt es sich um Körperschaften des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des MLUK unterstehen und zur mittelbaren Landesverwaltung zählen. Sie finanzieren sich aus den Beiträgen ihrer (Pflicht-)Mitglieder und Zahlungen des Landes für Gewässerunterhaltungsmaßnahmen.

Bei den Verbänden und dem aufsichtsführenden MLUK bestanden Unsicherheiten, ob und inwieweit die maßgeblichen haushaltsrechtlichen Vorschriften zu beachten sind. Dies betrifft beispielweise die Einhaltung des Vergaberechts, den Erwerb von Unternehmensbeteiligungen und – besonders wichtig – die Beachtung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Gewässerunterhaltung. Erst die Prüfung des Landesrechnungshofs sorgte hier für Klarheit, dass die Landeshaushaltsordnung auch von den Verbänden entsprechend anzuwenden ist. Ebenso muss das Ministerium künftig seine Aufsicht auch an den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung ausrichten. Die Prüfung stellte auch klar, dass der Landesrechnungshof berechtigt ist, die Haushaltsführung der Gewässerunterhaltungsverbände vollständig zu prüfen. Dieses Prüfungsrecht wurde zuvor vom MLUK bezweifelt.

Im Einzelnen ergab die Prüfung, dass einer der Verbände seinen Beschäftigten im Zeitraum von rd. 2 ½ Jahren nicht vom Tarifrecht gedeckte Zulagen von über einer Viertelmillion Euro zahlte. Hiervon entfielen allein über 100,0 Tsd. Euro auf die damalige Geschäftsführung.

Alle drei Verbände stellten einzelnen Beschäftigten Dienst-Kfz zur Verfügung, in einem Fall sogar für private Fahrten ins Ausland, was im Vergleich zum Land nicht einmal Mitgliedern der Regierung gestattet ist. Auch zahlte ein Verband seinem damaligen Geschäftsführer eine Miete dafür, dass dieser das privatgenutzte Dienst-Kfz in seiner Garage parkte.

Zwei Verbände verfügten über einen Zeitraum von drei Jahren mit durchschnittlich rd. 1,4 Mio. Euro bzw. 732,0 Tsd. Euro über weit mehr liquide Mittel, als sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben in diesem Zeitraum benötigten. Der Landesrechnungshof empfahl eine Beitragsüberprüfung.

Vergaben von Leistungen waren bei allen drei Verbänden fehlerhaft. Zum Beispiel beschaffte ein Verband eine Böschungs- und Grabenmähdmaschine für 187,2 Tsd. Euro, ohne überhaupt mehrere Angebote einzuholen.

Ein Verband besitzt seit Jahren eine nicht nutzbringende Beteiligung an einer Tochter-GmbH, für die er keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung anstellte und an die er innerhalb von vier Jahren ungerechtfertigte Fahrzeugmieten von über 30 Tsd. Euro zahlte.

Das Ministerium als Rechtsaufsicht hat die Einhaltung des Haushaltsrechts und damit auch die wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung durch die Verbände sicherzustellen. Es nahm seine Aufsichtspflicht jedoch nur ungenügend wahr. So führte es im Prüfungszeitraum keine Vor-Ort-Prüfungen durch und nahm nur in sehr geringem Umfang an den Verbandssitzungen teil. Mit Auswertungen der Jahresabschlüsse der Verbände begann es erst im Laufe des Jahres 2019.

Haftungsfreistellung für Altlasten – Spardose des Ressorts

Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz – MLUK (Nr. 20, Seiten 216 bis 222)

Im Zuge der Deutschen Einheit konnten Unternehmen eine Befreiung von der gesetzlichen Haftung für die zu DDR-Zeiten verursachten Umweltschäden auf ihren Betriebsgrundstücken erhalten. Dadurch sollten Investitionen schnell ermöglicht und Arbeitsplätze erhalten bzw. geschaffen werden. Mit dem Instrument der Haftungsfreistellung für Altlasten übernahm stattdessen der Staat (Land und Bund) die Kostenlast für die Sanierung dieser Umweltschäden.

Der Landesrechnungshof prüfte, wie das MLUK auch nach über 30 Jahren diese Aufgabe wahrnimmt:

Im Haushaltsplan des Landes sind jedes Jahr rund 50 Mio. Euro für die Haftungsfreistellung für Altlasten eingeplant. Davon gibt das Ministerium seit 15 Jahren jedoch regelmäßig nur ein Drittel für die Altlastensanierung aus. Diese systematische Überveranschlagung verstößt gegen das Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit und schränkt den Landtag in seinem Budgetrecht ein.

Das Ministerium verschaffte sich durch die viel zu hoch veranschlagten Mittel einen Ausgabenspielraum, den es für zahlreiche andere Zwecke ohne Bezug zur Altlastensanierung nutzte, beispielsweise für Grundstückskäufe, Baumaßnahmen oder IT-Ausstattungen. Auch für die Erwirtschaftung seiner im Haushalt vorgesehenen Globalen Minderausgabe von 8 bis 10 Mio. Euro jährlich nutzte das MLUK die zu hoch veranschlagten Mittel aus der Haftungsfreistellung. Eigentlich wäre die aus der Globalen Minderausgabe resultierende Einsparverpflichtung durch tatsächliche Ausgabensenkungen zu erwirtschaften gewesen. Durch seine Vorgehensweise wusste das Ministerium aber bereits zum Jahresbeginn, dass es seine Einsparverpflichtung am Ende des Jahres problemlos „erwirtschaften“ konnte.

Vorraussetzung für die Haftungsfreistellung sind geplante Investitionen bzw. die Schaffung von Arbeitsplätzen durch das freigestellte Unternehmen. Daher werden den Unternehmen im Freistellungsbescheid entsprechende Arbeitsplatz- und Investitionsverpflichtungen auferlegt. Allerdings unterließ es das MLUK, sich systematisch über die Umsetzung dieser Verpflichtungen unterrichten zu lassen. Eine stichprobenhafte Nachprüfung durch den Landesrechnungshof zeigte verschiedene Mängel auf, beispielsweise wurden Selbstauskünfte der Unternehmen akzeptiert, in denen gar nicht auf die Arbeitsplatz- und Investitionsverpflichtungen eingegangen wurden oder die nur Angaben zu den weltweit im Unternehmen beschäftigten Personen enthielten.

Das MLUK hat keinen Überblick über das finanzielle Risiko, das aus den Haftungsfreistellungen für Altlasten in künftigen Jahren auf das Land zukommen kann. Der Landesrechnungshof hält dies für problematisch. Die Bewertung des Finanzrisikos ist Grundlage für zukünftige Budgetentscheidungen des Landtags und Voraussetzung für sachgerechte strategische Entscheidungen des Ministeriums zur weiteren Abarbeitung der Aufgabe.

Daher erwartet der Landesrechnungshof, dass das MLUK mit seinem fundierten Erfahrungswissen eine Einschätzung der finanziellen Risiken vornimmt. Zugleich erkennt er an, dass das Ministerium bereits mit einer Bestandsausnahme begonnen hat.

Licht und Schatten bei der Erhaltung der Brücken des Landes

Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung – MIL (Nr. 21, Seiten 223 bis 229)

Brücken sind ein zentraler Bestandteil der Infrastruktur. Deren sachgemäßer Erhalt ist wichtig für den gesamten Straßenverkehr. Daher kontrolliert der Landesrechnungshof regelmäßig das Brückenerhaltungsmanagement des Landesbetriebs Straßenwesen Brandenburg (LS). Eine Kontrollprüfung fand nun für die Jahre 2016 bis 2019 statt.

Der Landesrechnungshof stellte dabei Fortschritte, aber auch Mängel in verschiedenen Bereichen des Brückenerhaltungsmanagements fest. Der Landesrechnungshof erkennt an, dass der LS seit der Prüfung des Brückenmanagements im Jahr 2013 erkennbare Anstrengungen unternahm, um den

Zustand der Brücken an Landesstraßen zu verbessern. Insbesondere die deutliche Erhöhung des Mitteleinsatzes ist zu begrüßen.

Nach wie vor sind die Qualität und Quantität der Bauwerksdaten in der Brückendatenbank jedoch mangelhaft. Exakte und umfassende Grundlagedaten sind aber eine wesentliche Voraussetzung für ein erfolgreiches Erhaltungsmanagement. Der LS muss daher seine Brückendatenbank verbessern.

Bei seiner Prüfung 2013 stellte der Landesrechnungshof fest, dass der LS keine verbindlichen Ziele für die Zustandsentwicklung der Brücken festgelegt hatte. Mittlerweile definierte der LS wesentliche Ziele der Brückenerhaltung, jedoch gibt es keine Nachweise über die Verbindlichkeit der Ziele und den Zeithorizont der Zielerreichung. So verbesserte sich trotz gestiegenen Mitteleinsatzes für den Brückenerhalt der Brückenzustand nicht wesentlich.

Für die Nutzung von Brücken ist neben dem baulichen Zustand eine ausreichende Tragfähigkeit der Brückenkonstruktion von Bedeutung. Im Jahr 2013 identifizierte der LS insgesamt 56 Brücken mit potenziellen Tragfähigkeitsdefiziten, für die eine Nachrechnung erforderlich wäre. Die Nachrechnung dieser Brücken hatte der LS bis Ende 2019 nicht begonnen.

Das MIL sollte seine Fachaufsicht im Bereich der Brückenerhaltung verstärken und verbindliche Kennziffern für den Brückenerhalt definieren. Eine effektive Steuerung auf Grundlage abrechenbarer Kennzahlen garantiert, dass die eingesetzten Mittel auch zum gewünschten Ziel einer deutlichen Verbesserung des Brückenzustands an Landesstraßen führen.

Optimierungspotenzial bei der Veranlagung von Einkommensteuerfällen im Risikomanagementsystem

Ministerium der Finanzen und für Europa – MdFE (Nr. 22, Seiten 230 bis 236)

Bei allen brandenburgischen Finanzämtern wird seit Anfang 2017 die zweite Stufe eines maschinellen Verfahrens (RMS Veranlagung 2.0) für die Veranlagung zur Einkommensteuer eingesetzt. Erst steuert ein maschineller Risikofilter potenziell risikobehaftete Sachverhalte mit Bearbeitungshinweisen aus, danach erfolgt die personelle Bearbeitung im Rahmen dieser Hinweise. So soll unter anderem der Bearbeitungsaufwand für risikoarme Fälle verringert werden. Ohne Hinweise kann der Steuerbescheid gegebenenfalls vollautomatisch ergehen. Das Verfahren steuert als Zufallsauswahl aber auch eine gewisse Anzahl von Fällen für eine vertiefte Prüfung aus. Weitere Hinweise dienen der turnusmäßigen Überprüfung bestimmter Sachverhalte.

Die Prüfung des Landesrechnungshofs ergab, dass sich die statistischen Kennwerte der Finanzämter seit Einführung des Verfahrens verbessert haben: zum Beispiel bei der Bearbeitungsdauer, den Erledigungsquoten und der Produktivität. Landesweit erfolgten bis 30. September 2019 bereits mehr als die Hälfte der Einkommensteuerveranlagungen 2018 risikoarm ohne Ausgabe von Hinweisen. Der Anteil der vollautomatischen Fälle daran war aber noch relativ gering.

Die risikoarmen Fälle enthielten keine gewichtigen Risiken. Allerdings hatten Steuerpflichtige des Öfteren steuerlich nicht anzuerkennende Aufwendungen geltend gemacht. Das Risiko war im Einzelfall jeweils so gering, dass das System keinen Hinweis ausgab. In jedem fünften Fall führten diese Angaben aber zu einer ungerechtfertigten Steuerminderung.

Bei der Zufallsauswahl unterblieb häufig die vorgesehene Gesamtfallprüfung. Waren noch andere Hinweise ausgegeben, konzentrierten sich die Finanzämter häufig nur hierauf. Das führte bei jedem fünften Fall dazu, dass offensichtlich fehlerhafte Erklärungsangaben nicht aufgegriffen und zum Abzug zugelassen wurden.

Turnushinweise sollen sicherstellen, dass ein Sachverhalt nach einem prüfungsfreien Zeitraum wieder personell überprüft wird. Allein bei Einnahmenüberschussrechnungen sah der Landesrechnungshof ein Steuerausfallrisiko durch unklare und erläuterungsbedürftige Erklärungsangaben in mehr als einem Drittel der eingesehenen Fälle, die trotz des Hinweises nicht aufgegriffen wurden.

Der Landesrechnungshof sieht den Umfang der maschinellen Fallbearbeitung als steigerungsfähig an. Inhaltlich sollten steuerlich nicht anzuerkennende Angaben zumindest dann aufgegriffen werden, wenn die Finanzämter ohnehin mit der Erklärungsbearbeitung befasst sind. Auch bei den Turnushinweisen sollte die Prüfung intensiver als bisher erfolgen.