

Jahresbericht 2014

des Rechnungshofs von Berlin gemäß Artikel 95 der Verfassung von Berlin und § 97 der Landeshaushaltsordnung

Der Senat von Berlin hat am 17. September 2013 dem Abgeordnetenhaus die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2012 mit dem Antrag auf Entlastung vorgelegt (Drucksache 17/1194). Der Rechnungshof hat diese Rechnung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe gemäß Artikel 95 VvB und § 88 LHO geprüft. Der nachstehende Bericht enthält das wesentliche Ergebnis dieser Prüfung (§ 97 LHO) sowie Feststellungen, die sich bei der Prüfung von landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts ergeben haben. Der Rechnungshof legt ihn dem Abgeordnetenhaus zur Feststellung der wesentlichen Sachverhalte und zum Beschluss über einzuleitende Maßnahmen im Rahmen des Entlastungsverfahrens vor (§ 114 LHO).

Berlin, 5. Mai 2014

Rechnungshof von Berlin

Claßen-Beblo
Präsidentin

Jahresbericht 2014

Impressum:

Rechnungshof von Berlin
An der Urania 4–10, 10787 Berlin

Telefon: 030 88613-0
Telefax: 030 88613-120
Internet: www.berlin.de/rechnungshof
E-Mail: poststelle@rh.berlin.de

Grafik: LayoutManufaktur.de
Druck: Wir-machen-Druck.de

I.

Der Rechnungshof ist gemäß Artikel 95 Verfassung von Berlin (VvB) eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde. Seine Mitglieder besitzen richterliche Unabhängigkeit. Stellung und Organisation des Rechnungshofs sind im Rechnungshofgesetz (RHG) geregelt, seine Aufgaben und Befugnisse ergeben sich im Wesentlichen aus der Landeshaushaltsordnung (LHO).

II.

Der Jahresbericht ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 4 Abs. 1 RHG durch die Mitglieder des Großen Kollegiums

Präsidentin Marion Claßen-Beblo,

Vizepräsident Wolfgang Hurnik,

Direktor bei dem Rechnungshof Dr. Axel Buschendorf,

Direktor bei dem Rechnungshof Christian Koch,

Direktorin bei dem Rechnungshof Angelika Lammert,

Direktorin bei dem Rechnungshof Angelika Vater und

Direktor bei dem Rechnungshof Django Peter Schubert

am 17. März 2014 beschlossen worden.

Inhaltsverzeichnis

	T-Nr.	Seite
Allgemeines		
1. Vorbemerkungen	1	9
2. Finanzlage des Landes Berlin	10	12
Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2012		
3. Haushalts- und Vermögensrechnung	48	42
4. Kreditaufnahme	70	53
Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung		
Organisation und Informationstechnik		
5. Auswirkungen der Veränderungen von Geschäftsbereichen bei Neubildungen des Senats	75	57
6. Unwirtschaftlichkeit eines IT-Projekts nach Aufgabe der damit verfolgten strategischen Ziele	88	63
Personal		
7. Unangemessene Gewährung von Ausgleichszulagen an beamtete Dienstkräfte	97	70
8. Undifferenzierte Gewährung der Vollzugszulage für Dienstkräfte bei Justizvollzugseinrichtungen	102	73
9. Grundlegende Mängel bei der Bewilligung und Überwachung der Nebentätigkeiten von Professorinnen und Professoren	109	77
Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Kulturelle Angelegenheiten		
10. Mängel bei der Förderung im Bereich der freien Tanzszene	118	84
Bildung, Jugend und Wissenschaft		
11. Unzureichende Steuerung der Aufgabenverlagerung an Träger der freien Jugendhilfe im Bereich der Vollzeitpflege	130	90
12. Mindereinnahmen durch mangelhaftes Vertragsmanagement bei einer Gesellschaft des Landes Berlin	141	97

	T-Nr.	Seite
Gesundheit und Soziales		
13. Fortdauernde Verstöße gegen das Haushaltsrecht und finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt bei der Umsetzung des SGB II	156	103
Stadtentwicklung und Umwelt		
14. Ungenutzte Wirtschaftlichkeitspotenziale und Verfahrensmängel bei der Vergabe von Bauleistungen für Investitionen aus dem Konjunkturpaket II	163	110
15. Fehlender Nachweis der Wirtschaftlichkeit für den Neubau der Zentral- und Landesbibliothek Berlin sowie gravierende Versäumnisse bei der Planung und haushaltsmäßigen Vorbereitung der Baumaßnahme	183	121
16. Versäumnisse und Mängel bei der Vorbereitung und Durchführung einer Landschaftsbaumaßnahme im Heinrich-Lassen-Park	214	143
Finanzen		
17. Ungleichmäßige steuerliche Erfassung der Rentenberechtigten bei der Einkommensteuer	235	152
18. Vermeidbare Risiken aus der Vereinbarung zur Neuordnung der Rechtsbeziehungen zwischen dem Land Berlin und der Berlinovo-Gruppe	244	158
19. Unzulässige Änderung von Erbbaurechtsverträgen durch das Bezirksamt Spandau zum finanziellen Nachteil des Landes Berlin	257	164
Juristische Personen des öffentlichen Rechts		
20. Mängel bei der Vorbereitung und Durchführung von Grundstücksverkäufen durch die Freie Universität Berlin	267	170
21. Erhebliche Rechtsverstöße bei der Mittelbewirtschaftung durch die Freie Universität Berlin	284	181
22. Unzureichende Transparenz bei der Finanzierung der Weiterbildungsangebote von Hochschulen	303	189
Anlage		
Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2014		197

Abkürzungsverzeichnis

ABau	Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau) ¹
AGBauGB	Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs
AG KJHG	Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes
Alterseinkünftegesetz	Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AO	Abgabenordnung
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAT	Bundes-Angestelltenarbeitsvertrag
BAT-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts – Manteltarifliche Vorschriften –
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BerIHG	Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVV	Bezirksverordnetenversammlung
DMS/VBS	Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystem
DOMEA	Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang
Drs	Drucksache
eAkte	elektronische Akte
EG	Entgeltgruppe

¹ Stand bis zum 16. März 2014

ErgAV § 24 LHO	Ergänzende Ausführungsvorschriften zu den AV § 24 LHO
EStDV	Einkommensteuer-Durchführungsverordnung
EStG	Einkommensteuergesetz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Fiskalvertrags- umsetzungsgesetz	Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags
FVG	Gesetz über die Finanzverwaltung (Finanzverwaltungsgesetz)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Allgemeiner Teil
GrO	Grundstücksordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
Haushalts- strukturgesetz 1997	Gesetz zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts des Haushalts
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltsjahre ... (Haushaltsgesetz ...)
HNtVO	Verordnung über die Nebentätigkeit des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen des Landes Berlin (Hochschulnebantätigkeitsverordnung)
HtR	Richtlinien für die Aufstellung der Voranschläge zum Entwurf des Haushaltsplans (Haushaltstechnische Richtlinien)
Hochschulurlaubs- verordnung	Verordnung über die Erteilung von Urlaub an wissenschaftliche und künstlerische Dienstkräfte an Hochschulen und die Gewährung von Forschungssemestern
Investitions- vorranggesetz	Gesetz über den Vorrang für Investitionen bei Rückübertragungsansprüchen nach dem Vermögensgesetz
IT	Informationstechnik
Konsolidierungs- hilfengesetz	Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen
KRG	Gesetz zur Einrichtung und Führung eines Registers über korruptionsauffällige Unternehmen in Berlin (Korruptionsregistergesetz)
LBesG	Landesbesoldungsgesetz
LBG	Landesbeamten-gesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
NHG	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltsjahre ... (Nachtragshaltsgesetz ...)
ÖPP	Öffentlich-Private-Partnerschaft
RHG	Gesetz über den Rechnungshof von Berlin (Rechnungshofgesetz)

Risikoabschirmungs- gesetz	Gesetz über die Ermächtigung des Senats zur Übernahme einer Landesgarantie für Risiken aus dem Immobiliendienstleistungs- geschäft der Bankgesellschaft Berlin AG und einiger ihrer Tochterge- sellschaften
Sanktionszahlungs- Aufteilungsgesetz	Gesetz zur innerstaatlichen Aufteilung von Sanktionszahlungen zur Sicherstellung der Haushaltsdisziplin in der Europäischen Union
Schulgesetz	Schulgesetz für das Land Berlin
Senatorengesetz	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Senats
sFEU	sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
SGB II	Sozialgesetzbuch – Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeit- suchende
SGB VIII	Sozialgesetzbuch – Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe
SGB XII	Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe
SportFG	Gesetz über die Förderung des Sports im Lande Berlin (Sportförderungsgesetz)
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TVÜ-Länder	Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der Länder in den TV-L und zur Regelung des Übergangsrechts
VGr.	Vergütungsgruppe
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A: Allgemei- ne Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen
VvB	Verfassung von Berlin
VV KonsHilfG	Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konso- lidierungshilfen
VV ZulInvG	Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Gesetzes zur Um- setzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WP	Wahlperiode
ZLBG	Gesetz über die Errichtung der Stiftung Zentral- und Landesbiblio- thek Berlin (Zentralbibliotheksstiftungsgesetz)
ZulInvG	Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz)
Zulagen-TV	Tarifvertrag über Zulagen an Angestellte



Allgemeines

1. Vorbemerkungen

1.1 Umfang und Ziele der Prüfung

Der Rechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. Die Prüfungen erstrecken sich auf alle Einzelpläne des Haushaltsplans von Berlin, die Sondervermögen¹ und Betriebe² Berlins, die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts³ sowie die privatrechtlichen Unternehmen, an denen Berlin unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist⁴. 1

Der Rechnungshof prüft darüber hinaus in gesetzlich vorgesehenen Fällen juristische Personen privaten Rechts, z.B. bei gesetzlichen Zuschuss- oder Garantieverpflichtungen. Unter bestimmten Voraussetzungen kann er bei sonstigen Stellen außerhalb der Verwaltung Berlins Erhebungen vornehmen, z.B. bei Empfängern staatlicher Zuwendungen.

Der Rechnungshof bestimmt Zeit, Art und Umfang der Prüfungen aufgrund seiner Unabhängigkeit selbst. Zugleich setzt er wegen der Vielzahl und der unterschiedlichen Bedeutung der zu prüfenden Einrichtungen und Vorgänge Schwerpunkte. Dabei werden auch aktuelle Entwicklungen einbezogen. 2

Die Prüfungen zielen darauf ab, die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der geprüften Einrichtungen zu sichern, ihre Wirtschaftlichkeit zu verbessern und Fehlentwicklungen zu vermeiden sowie zu einem verantwortungsvollen Umgang mit den öffentlichen Mitteln beizutragen. 3

Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit umfasst die Beachtung von Vorschriften und Grundsätzen bei der Leistung von Ausgaben, der Erhebung von Einnahmen sowie dem Eingehen von Verpflichtungen. Die Prüfung erstreckt sich nicht nur auf Fragen des Haushaltsvollzugs, sondern bezieht sich auch auf alle anderen rechtlichen und fachlichen Gesichtspunkte, sofern diese finanzwirksam sein können.

Bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit wird untersucht, ob das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Mitteln angestrebt und erreicht wurde. Sie umfasst die Notwendigkeit und Wirksamkeit einschließlich der

1 z.B. Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin, Versorgungsrücklage des Landes Berlin, Kindertagesstätten in bezirklicher Trägerschaft (Kita-Eigenbetriebe)

2 z.B. Theaterbetriebe, Landesbetrieb für Gebäudebewirtschaftung, Krematorium Berlin

3 z.B. Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR), Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), Berliner Bäder-Betriebe (BBB), Investitionsbank Berlin (IBB), Freie Universität Berlin (FU), IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ)

4 z.B. Wohnungsbaugesellschaften Berlins, Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH, Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH, BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH, Liegenschaftsfonds Berlin GmbH & Co. KG

Zielerreichung sowie die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Sie befasst sich auch mit der Frage, ob kostengünstigere alternative Lösungsmöglichkeiten ermittelt und die eingesetzten Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Umfang beschränkt wurden.

- 4 Im Sinne einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle verbindet der Rechnungshof seine Prüfungsfeststellungen mit Erwartungen und Empfehlungen. Er hat jedoch nicht das Recht, die geprüften Stellen anzuweisen oder Sanktionen gegen sie zu verhängen. Gleichwohl werden Hinweise des Rechnungshofs in vielen Fällen von ihnen aufgegriffen und führen zu Verbesserungen. Hierüber berichtet der Rechnungshof regelmäßig in seinen Leistungsberichten, zuletzt im Januar 2013.

1.2 Gegenstand des Jahresberichts

- 5 Der Rechnungshof fasst wesentliche Ergebnisse seiner Prüfungen jährlich in einem Bericht zusammen, den er dem Abgeordnetenhaus und dem Senat zuleitet (§ 97 LHO) und der Öffentlichkeit vorstellt. Der Jahresbericht 2014 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2012, ggf. einzuleitende Maßnahmen und die Missbilligung von Verwaltungshandeln.

Der Jahresbericht beinhaltet

- allgemeine Ausführungen zur Finanzlage und zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung Berlins,
 - Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2012 (vgl. Drs 17/1194) sowie
 - Beiträge über ausgewählte Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung von erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung.
- 6 Der Jahresbericht soll einen Überblick über die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins vermitteln. Er kann jedoch kein vollständiges oder repräsentatives Bild von der Qualität des Verwaltungshandelns geben. Im Jahresbericht werden die bei den Prüfungen festgestellten Mängel herausgehoben, während ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verhaltensweisen in der Regel unerwähnt bleiben. Die vom Rechnungshof getroffene Auswahl und Schwerpunktsetzung kann zudem dazu führen, dass zu einigen Bereichen mehr als zu anderen berichtet wird. Aus der Häufigkeit von Bemerkungen zu einzelnen Ressorts oder Bereichen kann daher nicht ohne Weiteres gefolgert werden, dass dort in geringerem Maße auf die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften und Grundsätze der Haushalts- und Wirtschaftsführung geachtet worden ist als in anderen Bereichen.
 - 7 Bevor der Rechnungshof öffentlich berichtet, teilt er seine Prüfungsfeststellungen in dem gesetzlich dafür vorgesehenen Verfahren den geprüften Stellen zur Äußerung mit und gibt ihnen zudem Gelegenheit, sich im Vorfeld des Jahresberichts zu äußern. Soweit Stellungnahmen fristgerecht vorliegen, werden sie berücksichtigt. Die den Beanstandungen zugrunde liegenden Sachverhalte sind daher im Re-

gelfall unstreitig. Das Abgeordnetenhaus gibt dem Senat und ggf. den Bezirken vor Beginn der parlamentarischen Beratungen regelmäßig Gelegenheit, zu den einzelnen Beiträgen des Jahresberichts Stellung zu nehmen (s. hierzu Anlage zum Jahresbericht 2014).

Der Rechnungshof geht davon aus, dass alle Behörden und Einrichtungen des Landes Berlin die Erwartungen und Empfehlungen des Rechnungshofs auswerten und entsprechende Schlussfolgerungen für ihre Bereiche ziehen.

1.3 Sonstige Berichterstattung

Der Rechnungshof kann das Abgeordnetenhaus und den Senat auch außerhalb des Jahresberichts über Prüfungsergebnisse von besonderer Bedeutung unterrichten (§ 99 LHO). Er kann sie zudem aufgrund seiner Prüfungserfahrungen beraten (§ 88 Abs. 2 LHO). Hiermit unterstützt der Rechnungshof auch die parlamentarische Finanzkontrolle. 8

So hat der Rechnungshof von Berlin – in Kooperation mit dem Österreichischen Rechnungshof – Kennzahlen der Komischen Oper Berlin und der Volksoper Wien GmbH erhoben und verglichen. Die Ergebnisse und die daraus abgeleiteten Empfehlungen hat er in einem Bericht nach § 88 Abs. 2 LHO zusammengefasst, der dem Abgeordnetenhaus und dem Senat im August 2013 zugeleitet wurde (vgl. Drs 17/1189).

1.4 Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

Der Rechnungshof überwacht, ob geprüfte Stellen die notwendigen Konsequenzen ziehen, zugesagte Verbesserungen umsetzen und vom Abgeordnetenhaus erteilte Auflagen erfüllen. Soweit Mängel fortbestehen, macht der Rechnungshof, ggf. auch durch erneute Berichterstattung, hierauf aufmerksam. Der Rechnungshof wirkt mit Nachdruck darauf hin, dass aus Fehlern in der Vergangenheit die notwendigen Folgerungen für die Zukunft gezogen und finanzielle Nachteile für Berlin vermieden werden. 9

2. Finanzlage des Landes Berlin

Die Verbesserung der Einnahmesituation des Landes Berlin aufgrund der positiven konjunkturellen Entwicklung hat seit dem Jahr 2010 zu einer Verringerung der Finanzierungsdefizite und in den Jahren 2012 und 2013 zu Finanzierungsüberschüssen geführt. Die Kennziffernanalyse im Stabilitätsbericht 2013 weist für Berlin den Status „unauffällig“ aus. Auch wenn das Land vom Jahr 2014 an keine weitere Schuldenaufnahme plant, bleibt die Finanzlage aufgrund des hohen Schuldenstandes von über 61 Mrd. € zum Jahresende 2013 und der damit verbundenen Zinslast äußerst angespannt. Es ist deshalb weiterhin geboten, Mehreinnahmen vor allem für die Schuldentilgung einzusetzen und damit den Konsolidierungskurs zu intensivieren. Trotz weiter bestehender Sparzwänge muss die öffentliche Infrastruktur zumindest erhalten werden.

2.1 Einleitung

- 10 Der Rechnungshof berichtet jährlich über die Finanzlage des Landes Berlin. Auf der Grundlage der Jahreshaushaltsrechnungen, des aktuellen Haushaltsgesetzes und der aktuellen Finanzplanung zeigt er die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Verschuldung, der Finanzierungs- und Primärsalden auf und befasst sich mit ausgewählten Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage.

2.2 Entwicklung des Finanzierungssaldos

- 11 Ein Anhaltspunkt für die finanzielle Situation des Landes ist der Finanzierungssaldo, der aus dem Saldo der bereinigten Einnahmen und Ausgaben gebildet wird. Dazu werden die Einnahmen um die besonderen Finanzierungseinnahmen (wie Entnahme aus Rücklagen, einnahmeseitige Verrechnungen, Überschüsse aus Vorjahren und Nettokreditaufnahme) und die Ausgaben um die besonderen Finanzierungsausgaben (wie Zuführung an Rücklagen, ausgabeseitige Verrechnungen und Abdeckung von Vorjahresfehlbeträgen) gemindert.

Die Entwicklung der Finanzierungssalden im Zeitraum 2009 bis 2017 stellt sich wie folgt dar:

Ansicht 1: Entwicklung des Finanzierungssaldos¹

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben	2009	2010	2011	2012	2013 ²	2014	2015	2016	2017
	- Mio. € -								
Bereinigte Einnahmen = Summe der laufenden und investiven Einnahmen	19 598,7	20 254,6	20 794,0	22 568,2	22 756,3	22 984,7	23 285,9	23 454,0	23 953,0
Bereinigte Ausgaben³ = Summe der Personal- und konsumtiven Sachausgaben, der Zinsausgaben, Tilgungen und Investitionsausgaben	21 039,1	21 668,7	21 909,6	21 892,1	22 269,2	22 910,6	23 069,4	23 038,0	23 217,0
Finanzierungssaldo	-1 440,3	-1 414,2	-1 115,6	676,1	487,1	74,1	216,5	416,0	736,0

1 Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2009 bis 2012, im HG 14/15 und in der Finanzplanung 2013 bis 2017; Abweichungen hierzu und zu Einzelansichten durch Rundungsdifferenzen

2 vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen; Stand: 7. Januar 2014

3 bereinigte Ausgaben nach Umsetzung des Handlungsbedarfs

Der Landeshaushalt verzeichnete in den Jahren 2009 bis 2011 Finanzierungsdefizite. Das Defizit im Jahr 2009 wurde durch den Rückgang der Einnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich verursacht, der zum einen konjunkturell bedingt und zum anderen auf dauerhaft angelegte Steuerrechtsänderungen (z. B. Tarifabsenkungen bei der Lohnsteuer) zurückzuführen war. Mit der im Jahr 2010 einsetzenden konjunkturellen Erholung stiegen diese Einnahmen wieder an. So lag das Finanzierungsdefizit im Jahr 2011 mit -1 115,6 Mio. € unter der ursprünglichen Planung von -2 745,5 Mio. € und im Jahr 2012 wurde ein Finanzierungsüberschuss von 676,1 Mio. € gegenüber einem geplanten Finanzierungsdefizit von -529 Mio. € erwirtschaftet. Auch im Haushaltsjahr 2013 gab es einen Finanzierungsüberschuss von 487,1 Mio. € gegenüber dem geplanten Defizit von -501 Mio. €. 12

Für das Land Berlin ergab der Zensus 2011 eine Einwohnerzahl, die um 5,2 % niedriger war als der Wert der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung. Diese Abweichung führt nach bisherigen Berechnungen der Senatsverwaltung für Finanzen zu jährlichen Mindereinnahmen aus Steuerverteilung, Länderfinanzausgleich und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen von rd. 470 Mio. €, die für das Jahr 2011 zu einem Drittel, für das Jahr 2012 zu zwei Dritteln und vom Jahr 2013 an voll abgerechnet werden. Dies ergab für das Jahr 2013 zu erwartende Mindereinnahmen von rd. 820 Mio. €, da die Rate für das letzte Quartal 2013 in Höhe von rd. 120 Mio. € erst im Jahr 2014 fällig wird. Die zensusbedingten Mindereinnahmen wurden durch steuerliche und andere Mehreinnahmen, aber auch durch

geringere Ausgaben für den Schuldendienst und für Investitionen ausgeglichen. Mit dem am 12. Dezember 2013 verabschiedeten Haushaltsgesetz 2014/2015 (HG 14/15) plant der Senat auch für die Jahre 2014 und 2015 Finanzierungsüberschüsse von 74 bzw. 217 Mio. €. Die zensusbedingten Mindereinnahmen sind dabei bereits berücksichtigt. Damit wird das Land – früher als ursprünglich erwartet – die im Grundgesetz festgeschriebene Begrenzungsregelung für die Schuldenaufnahme (Schuldenregel) einhalten, die für die Länder vom Jahr 2020 an ein grundsätzliches Auskommen ohne Nettokreditaufnahmen vorschreibt. Der Senat geht davon aus, dass er aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung, der Begrenzung des Ausgabenwachstums und der Stärkung der eigenen Einnahmekraft auch für die Jahre 2016 und 2017 ausgeglichene Haushalte erreichen kann.

2.3 Verschuldungslage

2.3.1 Entwicklung der Verschuldung des Landes Berlin

- 13 Wie bereits im Jahr 2012 konnte das Land Berlin auch im Jahr 2013 seine Schulden reduzieren. Die Verschuldung am Kreditmarkt und gegenüber dem Bund betrug am 31. Dezember 2013 rd. 61,2 Mrd. €. Für die Jahre 2014 bis 2017 plant der Senat per Saldo eine weitere Rückführung der Schuldenlast um rd. 1,5 Mrd. €.

Ansicht 2: Schuldenstand und Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt

Jahr	Schulden ^{1,2}	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Nettokreditaufnahme ²
	Mio. €	%	Mio. €
2008	59 074,9	-1,7	-656,9
2009	60 540,5	2,5	2 773,1
2010	61 910,6	2,3	1 550,1
2011	62 914,3	1,6	1 269,5
2012	62 255,8	-1,0	-195,5
2013	61 228,1	-1,7	-955,9 ³
2014	61 106,5	-0,2	-90,2
2015	60 850,9	-0,4	-226,4
2016	60 406,9	-0,7	-417,0
2017	59 644,9	-1,3	-737,0

1 einschließlich Aufnahme und Tilgung innerer Darlehen

Das innere Darlehen aus der Rücklage Risikoabschirmung wurde im Jahr 2012 vollständig getilgt, jedoch wurde zeitgleich ein Darlehen bei der Rücklage Flughafen BER aufgenommen.

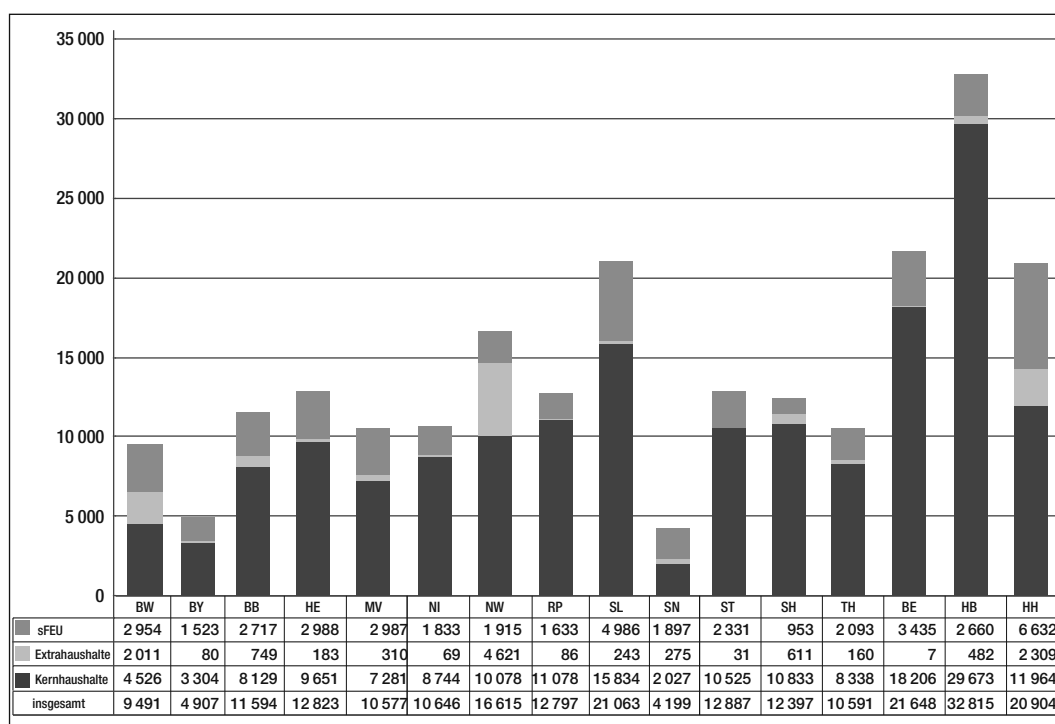
2 2008 bis 2012: Schuldenstand am 31. Dezember gemäß Statistischem Bundesamt: Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5; Nettokreditaufnahme im Jahr 2013 nach dem vorläufigen Ist vom 7. Januar 2014, in den Jahren 2014/2015 gemäß HG 14/15 und in den Jahren 2016/2017 gemäß Finanzplanung 2013 bis 2017

3 In ihrem Schreiben an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0927 H) vom 22. Januar 2014 geht die Senatsverwaltung für Finanzen von einer Nettokreditaufnahme von -456,2 Mio. € aus.

Das Land Berlin hat den Einstieg in den Abbau der expliziten Verschuldung begonnen. Allerdings steht das Land noch vor großen Herausforderungen. Insbesondere muss der Schuldenabbau konsequent fortgesetzt werden.

Welche Belastung die Schulden für das Land Berlin darstellen, wird beim Vergleich mit den übrigen Bundesländern deutlich. Die Verschuldung des Landes z. B. bei Banken und Versicherungsunternehmen (nicht-öffentlicher Bereich) liegt im Kernhaushalt⁵ mit rd. 18 000 € pro Einwohner deutlich über dem Durchschnitt aller Länder. Dieser betrug im Jahr 2012 unter Berücksichtigung der kommunalen Schuldenlast rd. 8 300 €. Nur Bremen liegt mit weitem Abstand vor Berlin.

Ansicht 3: Schulden der Länder und Gemeinden beim nicht-öffentlichen Bereich am 31. Dezember 2012 in € je Einwohner (nach Zensus)



Quellen: Statistisches Bundesamt 2012: Fachserie 14 Reihe 5 Tabelle 16.2.; Berechnungen des Rechnungshofs

Nach den Vorgaben des ESVG 95⁶ werden dem Staat aber nicht nur die Schulden der Kernhaushalte, sondern auch die der Extrahaushalte zugerechnet. Extrahaushalte sind öffentliche Fonds, Einrichtungen oder Unternehmen, die vom Staat kontrolliert und von diesem überwiegend finanziert werden. In Berlin zählen hierzu z. B. das IT-Dienstleistungszentrum Berlin oder die Berliner Bäder-Betriebe. Die

5 Nach dem Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken umfasst der Kernhaushalt die Haushalte des Bundes, der Länder, der Gemeinden/Gemeindeverbände und der Sozialversicherung.

6 Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft

Extrahaushalte sind in den Ländern und Gemeinden in sehr unterschiedlichem Ausmaß verschuldet. Während sie in Berlin beim nicht-öffentlichen Bereich nahezu unverschuldet sind, schlagen sie in Nordrhein-Westfalen mit über 4 000 € je Einwohner zu Buche. Dennoch weist Berlin auch bei Berücksichtigung der Extrahaushalte (öffentlicher Gesamthaushalt) den zweithöchsten Schuldenstand je Einwohner im Bundesländervergleich auf.

Nicht zum öffentlichen Gesamthaushalt, aber zum öffentlichen Bereich werden die Schulden der sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (sFEU) gezählt (in Berlin z. B. Berliner Stadtreinigungsbetriebe und Berliner Verkehrsbetriebe). Im Jahr 2012 waren die Berliner sFEU mit über 3 400 € je Einwohner verschuldet. Nur in Hamburg und dem Saarland fiel dieser Wert höher aus.

- 14 Die Schuldentragfähigkeit eines Landes wird maßgeblich durch die Wirtschaftskraft und damit die Steuerkraft bestimmt. Deshalb haben die EU-Staaten zur Sicherung nachhaltiger öffentlicher Haushalte neben einer Obergrenze für das jährliche Defizit auch eine Schuldenobergrenze bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Höhe von 60 % beschlossen. Diese Obergrenze hat Deutschland mit Ausnahme des Jahres 2001 zuletzt im Jahr 1997 eingehalten. Ende des Jahres 2012 waren Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen mit 2 160 Mrd. €, das sind rd. 81 % des BIP, verschuldet.⁷ Entsprechend dem geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakt muss der Schuldenstand oberhalb von 60 % des BIP jahresdurchschnittlich um ein Zwanzigstel abgebaut werden. Der Stabilitätsrat erwartet bis zum Jahr 2017 im Jahresdurchschnitt eine Rückführung um 2,7 Prozentpunkte auf 67,5 %.

Im Jahr 2012 entfielen von den 81 % gesamtstaatlicher Verschuldung auf den Bund und die Sozialversicherungen rd. 51 Prozentpunkte, dies entsprach rd. 63 % des Schuldenstandes. Auf die Gesamtheit der Länder und Gemeinden entfielen rd. 30 Prozentpunkte, was einem Anteil von 37 % des Gesamtschuldenstandes entsprach. Würden Bund, Länder und Gemeinden den jeweiligen Schuldenstand gleichmäßig auf 60 % des BIP abbauen, müsste die Schuldenstandsquote der Gesamtheit von Ländern und Gemeinden auf 22 % des BIP sinken.

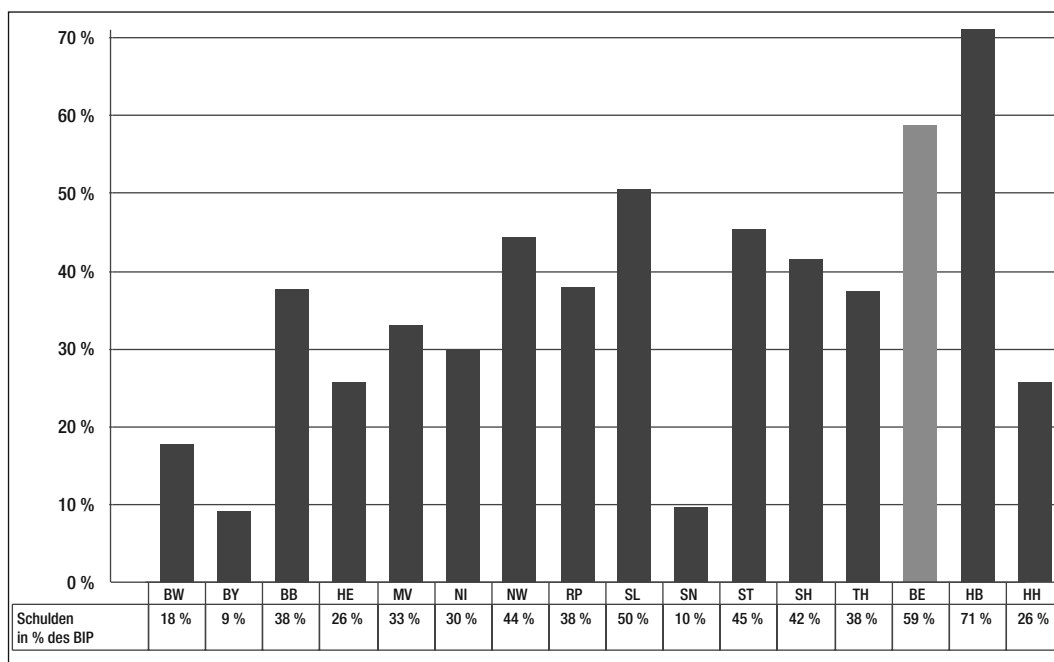
Gegenwärtig sind die Unterschiede zwischen den Schuldenstandsquoten der Bundesländer erheblich. Am günstigsten ist die Situation in Bayern und Sachsen, deren Schuldenstand 9 % bzw. 10 % des BIP beträgt. Am anderen Ende stehen Bremen und Berlin mit 71 % bzw. 59 %.

Die Gemeinschaft der Länder und der Bund gewähren auch dem Land Berlin bis zum Jahr 2020 Konsolidierungshilfen zum vollständigen Abbau des strukturellen Defizits. Dieses Ziel hat das Land weitgehend erreicht. Zur Vermeidung struktureller Defizite nach Auslaufen der Zahlungen, aber auch als Unterstützung zur Einhaltung der europäischen Fiskalvorgaben, muss Berlin den Schuldenab-

⁷ vgl. Statistisches Bundesamt (2013): Daten zur EU-Haushaltsüberwachung für Deutschland in Mrd. €, www.destatis.de und Deutsche Bundesbank: Maastricht-Notifikation Tabelle 1

bau mit hoher Priorität fortsetzen. Welcher Handlungsbedarf besteht, wird beim Vergleich mit dem Länderdurchschnitt deutlich. Im Jahr 2012 hätte der Berliner Schuldenstand höchstens 32 Mrd. € betragen dürfen, um den durchschnittlichen Schuldenstand der Länder von 31 % des BIP nicht zu überschreiten. Für eine Schuldenstandsquote von 22 % läge die Obergrenze für Berlin bei 23 Mrd. €.

Ansicht 4: Schulden der Kern- und Extrahaushalte (ohne ÖPP und kreditähnliche Rechtsgeschäfte) der Länder und Gemeinden beim nicht-öffentlichen Bereich am 31. Dezember 2012 in % des BIP



Quellen: Statistisches Bundesamt 2012: Fachserie 14 Reihe 5 Tabellen 4.1., 4.2. und 16.2.; Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“; Berechnungen des Rechnungshofs

Daher muss Berlin den Schuldenabbau in Anknüpfung an die Entwicklung der letzten beiden Jahre verstetigen. Infolge eines recht starken Wirtschaftswachstums, unerwartet hoher Steuereinnahmen und eines begrenzten Ausgabenzuwachses konnte zwischen den Jahren 2010 und 2012 die Schuldenstandsquote um zwei Prozentpunkte zurückgeführt werden. Selbst wenn es dem Land gelingt, diesen Konsolidierungspfad beizubehalten, würde der Berliner Schuldenstand erst in ca. 30 Jahren auf dem Niveau des heutigen Bundesdurchschnitts liegen. Voraussetzung hierfür ist, dass das Land eine restriktive Ausgabenpolitik verfolgt und auf das Land keine Belastungen im Zuge der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen zukommen.

2.3.2 Entwicklung des Bestands von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen sowie deren Inanspruchnahme (ohne Bankgesellschaft)

- 15 Das Land hat ausweislich der Haushaltsrechnung 2012 seinen Bestand an Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen gegenüber den Vorjahren reduziert. Dies gilt beispielsweise für die gewerbliche Wirtschaft und den Wohnungsbau. Bezogen auf den Gewährleistungsbestand (ohne Bankgesellschaft) insgesamt blieb der Anteil der Bürgschaften und Garantien für die gewerbliche Wirtschaft mit 2 % bis 3 % seit dem Jahr 2007 aber relativ konstant, während der Anteil des Wohnungsbaus deutlich von 81 % auf 52 % zurückging. Zugenommen haben Umfang und Anteil der Absicherung der BBI Flughafen-Kredite. Lag deren Anteil an den Gewährleistungen insgesamt (ohne Bankgesellschaft) im Jahr 2009 noch bei 4 %, stieg er bis zum Jahr 2012 auf 16 %. Im Jahr 2012 sind neu hinzugekommen Bürgschaften und Garantien für öffentliche Infrastrukturmaßnahmen, die gemäß § 3 Abs. 10 HG 12/13 auch zum Rückkauf der Anteile an den Berliner Wasserbetrieben eingesetzt wurden oder zur Gründung eines Energieversorgers hätten eingesetzt werden können. Deren Anteil an den Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen betrug hier 13 % (ohne Bankgesellschaft). Ebenfalls neu hinzugekommen sind Bürgschaftsermächtigungen für den Fondsanteils-erwerb durch die BIH Berliner Immobilien Holding GmbH (nunmehr firmierend als Berlinovo Immobiliengesellschaft mbH) mit einem Anteil von 3 % am Ermächtigungsumrahmen insgesamt (ohne Bankgesellschaft). Diese wurden nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen bis Ende 2012 nicht genutzt.

Ansicht 5: Bürgschaften, Garantien, sonstige Gewährleistungen 2007 bis 2012 jeweils Bestand am Jahresende sowie Ermächtigungsumrahmen 2012

Bürgschaften, Garantien, sonstige Gewährleistungen für	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Ermächtigungsumrahmen 2012
	- Mio. € -						
gewerbliche Wirtschaft	156,3	139,3	134,2	144,2	136,0	101,6	750,0
Arbeitnehmerbeteiligungen	0,8	0,8	0,7	0,8	0,4	0,4	2,0
Wohnungsbau	5 159,2	4 710,3	4 253,5	3 695,7	3 177,8	2 724,0	5 500,0
Wohnungsbau-Altschulden	838,0	795,9	758,7	723,2	672,8	633,2	
BBI Flughafen-Kredite			196,1	399,8	647,9	819,1	888,0
Sonderfinanzierungen	49,2	47,5	45,1	43,2	41,3	39,3	200,0
Fondsanteils-erwerb durch BIH							224,0
Kunst, Kultur	128,7	212,7	123,6	128,5	133,2	237,4	400,0
Forschung		10,9	10,8	10,8	12,9	13,7	14,0
EU-Gemeinschafts-initiativen		6,5	6,5	8,1	8,1	10,5	50,0
öffentliche Infrastrukturmaßnahmen						658,8	700,0
Insgesamt ohne Bankgesellschaft	6 332,2	5 923,9	5 529,2	5 154,3	4 830,4	5 238,0	8 728,0

Quellen: Haushaltsrechnungen 2011 und 2012 ergänzt um fehlende Angaben zum BBI und zu den EU-Gemeinschaftsinitiativen

Bei der Inanspruchnahme von Gewährleistungen gab es im Zeitraum 2007 bis 2012 große Unterschiede zwischen den Wirtschaftsbereichen. Im Bereich des Wohnungsbaus wurden im genannten Zeitraum durchschnittlich Zahlungen in Höhe von rd. 2 % fällig, während es bei der gewerblichen Wirtschaft rd. 6 % waren. Auffällig ist der starke Anstieg der Quote auf rd. 9 % und rd. 18 % in den Jahren 2011 und 2012 im Bereich der gewerblichen Wirtschaft.

Ansicht 6: Nettozahlungen, Bürgschaftsbestand am Jahresende (Angaben in Mio. €) und Quote der Inanspruchnahme bezogen auf das jeweilige Jahr

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bürgschafts- und Gewährverträge im Bereich des Wohnungsbaus						
Ausgaben für Inanspruchnahme aus Bürgschafts- und Gewährverträgen	48,1	142,0	204,0	174,8	79,8	17,2
Bürgschaften, Garantien, sonstige Gewährleistungen am Jahresende	5 997,2	5 506,2	5 012,2	4 418,9	3 850,6	3 357,2
Quote der Inanspruchnahme im jeweiligen Jahr in %	0,8 %	2,6 %	4,1 %	4,0 %	2,1 %	0,5 %
Nettozahlungen	34,7	116,6	191,5	127,0	39,4	-9,2
Bürgschafts- und Gewährverträge im Bereich der gewerblichen Wirtschaft						
Ausgaben für Inanspruchnahme aus Bürgschafts- und Gewährverträgen	9,3	3,0	4,0	2,2	12,8	18,5
Bürgschaften, Garantien, sonstige Gewährleistungen am Jahresende	156,3	139,3	134,2	144,2	136,0	101,6
Quote der Inanspruchnahme im jeweiligen Jahr in %	5,9 %	2,1 %	3,0 %	1,6 %	9,4 %	18,2 %
Nettozahlungen	8,1	1,8	2,9	-2,0	6,8	11,0

Quellen: Haushaltsrechnungen 2007 bis 2012 sowie Anlage 5 zu den HG 10/11, 12/13 und 14/15; Berechnungen des Rechnungshofs

Fiskalisch sind insbesondere die Nettozahlungen des Landes im Zusammenhang mit den übernommenen Eventualverbindlichkeiten von Interesse. Diese ergeben sich als Differenz zwischen den Ausgaben für die Inanspruchnahme und den Einnahmen aus Bürgschaftsentsgelten, den Rückzahlungen von Inanspruchnahmen sowie Erstattungen von Seiten Dritter. Beim Wohnungsbau sinken die Nettozahlungen seit dem Jahr 2010. Im Jahr 2012 überstiegen hier die Einnahmen aus Bürgschaftsverträgen die Ausgaben für die Inanspruchnahme um 9 Mio. €. Auch auf Basis von Dreijahresdurchschnitten sind sinkende Nettozahlungen und Nettozahlungsquoten (Nettozahlung bezogen auf den Bürgschaftsbestand) zu beobachten.

Ansicht 7: Nettozahlungsquote in % des Bürgerschaftsbestands und Nettozahlungen für Eventualverbindlichkeiten jeweils auf Basis von Dreijahresdurchschnitten

	2007 bis 2009	2008 bis 2010	2009 bis 2011	2010 bis 2012
Wohnungsbau				
Durchschnittliche Nettozahlungsquote	2,1 %	2,9 %	2,7 %	1,4 %
Durchschnittliche Nettozahlung in Mio. €	114,2	145,0	119,3	52,4
gewerbliche Wirtschaft				
Durchschnittliche Nettozahlungsquote	3,0 %	0,7 %	1,9 %	4,2 %
Durchschnittliche Nettozahlung in Mio. €	4,3	0,9	2,6	5,3

Quellen: Haushaltsrechnungen 2007 bis 2012 sowie Anlage 5 zu den HG 10/11, 12/13 und 14/15; Berechnungen des Rechnungshofs

Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft stiegen dagegen in den Jahren 2011 und 2012 die Nettozahlungen deutlich auf 6,8 Mio. € bzw. 11 Mio. € gegenüber Nettoeinnahmen von 2 Mio. € im Jahr 2010. Auch bei der Betrachtung von Dreijahreszeiträumen ist ein leichter Trend steigender Nettozahlungen erkennbar. Nach dem vorläufigen Jahresabschluss zum 7. Januar 2014 waren im Jahr 2013 die Nettozahlungen wieder rückläufig.

2.4 Fiskalpolitische Regeln in Europa und Deutschland

- 16 Im Jahr 2013 traten mit dem Fiskalvertrag und dem sog. Two-Pack auf europäischer Ebene weitere Regeln in Kraft, die das Ziel haben, die Budgetdisziplin insbesondere im Euroraum zu verbessern. Auch aus diesem Grund wurden in Deutschland die Gesetze über die Haushaltsgrundsätze, den Stabilitätsrat sowie die Aufteilung von Sanktionszahlungen bei Verstoß gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt angepasst. Auf nationaler Ebene wurde die fiskalische Überwachung auf das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit ausgedehnt.

2.4.1 Regelungen auf europäischer Ebene

Die Grundlage der europäischen Stabilitätspolitik ist der zuletzt im Jahr 2011 durch die sog. „Sixpack“-Rechtssetzung⁸ modifizierte Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP).⁹ Darin sind als Obergrenze für das laufende Defizit 3 % und für den Schuldenstand 60 % bezogen auf das BIP festgelegt. Um die Einhaltung der Defizitobergrenze sicherzustellen, darf das um konjunkturelle Effekte sowie einmalige und befristete Maßnahmen bereinigte Defizit des Gesamtstaates (strukturelles Defizit) höchstens 1 % des BIP betragen. Mit verbindlichen, länderspezifischen Mittelfristzielen unterhalb dieser Schwelle wird ein zusätzlicher Sicherheitsabstand zum Defizitkriterium geschaffen. Um die Einhaltung der Obergrenze für den Schuldenstand zu gewährleisten, muss grundsätzlich ein über 60 % des BIP liegender Schuldenstand um ein Zwanzigstel pro Jahr abgebaut werden. Bei erheblichen Abweichungen vom Defizitziel kann der Rat Anpassungsmaßnahmen empfehlen, die im Falle der Nichtbefolgung zur Sanktionszahlung in Form einer Einlage in Höhe von 0,2 % des BIP führen können. Damit sind nunmehr bereits präventiv, d. h. vor Verletzung der Maastricht-Kriterien, Sanktionen möglich. Diese zunächst rückzahlbare Einlage kann bei Überschreitung des 3 % Defizitkriteriums oder Verletzung der Zwanzigstel-Regel in eine Geldbuße umgewandelt werden. Ergänzend zu diesen fiskalischen Regeln erhielt der SWP mit dem Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte eine wirtschaftspolitische Komponente.¹⁰

Als Reaktion auf die teilweise hohe Staatsverschuldung im Euroraum, zur Vermeidung zukünftiger überhöhter Staatsdefizite sowie zur besseren Koordination der Fiskalpolitik schlossen die EU-Mitgliedsstaaten mit Ausnahme Großbritanniens und Tschechiens im Jahr 2012 den „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (Fiskalvertrag).¹¹ Dieser trat am 1. Januar 2013 in Kraft. Den SWP verschärfend, sind danach strukturelle Haushaltsdefizite von maximal 0,5 % des BIP zulässig. Die Unterzeichnerstaaten verpflichteten sich ferner zur Errichtung unabhängiger Institutionen, welche die Einhaltung der Zielvorgaben auf nationaler Ebene überwachen. Bis zum Ende des

8 Verordnung 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit; Verordnung 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken; Verordnung 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet; Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedsstaaten

9 Artikel 126 AEUV i. V. m. Protokoll Nr. 12 zum AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union); Verordnung 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken; Verordnung 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit

10 Verordnung 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte; Verordnung 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet

11 Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2. März 2012

Jahres 2013 mussten diese Defizitregeln in nationales Recht möglichst mit Verfassungsrang umgesetzt werden. Bei Verletzung des Fiskalvertrages kann nach Klage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) und ausbleibender Umsetzung des EuGH-Urteils eine Strafzahlung in Höhe von 0,1 % des BIP verhängt werden.

- 19 Zur besseren Verzahnung der Wirtschafts- und Finanzpolitik wurde ebenfalls im Jahr 2011 erstmals das Europäische Semester durchgeführt.¹² Dahinter steht eine feste Abfolge von Berichten und Empfehlungen, beginnend mit dem Jahreswachstumsbericht der Europäischen Kommission (Kommission), aus dem der Europäische Rat u. a. fiskalpolitische Leitlinien ableitet. Bezugnehmend auf diese Leitlinien berichten die Mitgliedsstaaten bis Ende April in den Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen über ihre nationale finanzpolitische Strategie. Darin informieren die EU-Mitgliedsstaaten u. a. über die Entwicklung der öffentlichen Schuldenquote, über ihre länderspezifischen Haushaltsziele und den Anpassungspfad dorthin. Mitte Juli endet das Europäische Semester mit der Annahme der länderspezifischen Empfehlungen durch den Rat. Diese Empfehlungen können sich auf alle Bereiche des öffentlichen Haushalts und damit auch auf die Ebene der Bundesländer beziehen. Beispielsweise empfahl der Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2013 neben einer Reform der Grundsteuer und mehr wachstumsfördernden Bildungs- und Forschungsausgaben eine kohärente Umsetzung der Schuldenbremse in allen Bundesländern.¹³
- 20 Ende Mai 2013 traten zwei weitere EU-Verordnungen mit dem Ziel, die Haushaltskontrolle im Euroraum und die Überwachung von Krisenländern zu stärken, in Kraft (Two-Pack).¹⁴ Diese bauen auf dem SWP auf und übertragen einige Regeln des Fiskalvertrages in EU-Recht. Ergänzend zu den Berichtspflichten des Europäischen Semesters intensiviert das Two-Pack die haushaltspolitische Koordination. Bis zum 30. April ist im Rahmen des Europäischen Semesters über die mittelfristige Finanzplanung zu berichten. Ferner müssen bis zum 15. Oktober der Entwurf des Haushaltsplans des Bundes sowie die wesentlichen Parameter der Haushaltsplanentwürfe der Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen veröffentlicht werden. Ebenfalls bis zum 15. Oktober erhält die Kommission eine Übersicht über die Haushaltsplanung des Folgejahres, die u. a. über die Finanzierungssalden aller staatlichen Ebenen informiert. Die Kommission nimmt bis spätestens 30. November zu den Berichten Stellung und kann bei schweren Verstößen gegen den SWP die Mitgliedsstaaten zur Vorlage eines überarbeiteten Haushaltsplans

¹² vgl. Artikel 2-a Verordnung 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (konsolidierte Fassung)

¹³ vgl. Empfehlungen des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2013 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für die Jahre 2012 bis 2017 (11201/13) vom 8. Juli 2013

¹⁴ Verordnung 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedsstaaten im Euro-Währungsgebiet; Verordnung 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedsstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind

auffordern. Die Mitgliedsstaaten garantieren nach dem Two-Pack außerdem, dass unabhängige Institute die für die Haushaltsplanung maßgeblichen makroökonomischen Prognosen erstellen und unabhängige Einrichtungen die Einhaltung der Fiskalregeln überwachen.

Auch wenn dem Bund die Berichterstattung im Rahmen des Two-Packs zufällt, kann die Kommission sich in ihrer Stellungnahme auf alle staatlichen Ebenen beziehen. So stellte die Kommission in ihrem Bericht vom November 2013 fest, dass einzelne Empfehlungen des Europäischen Semesters 2013 nicht in den Bericht zur Haushaltsplanung aufgenommen wurden. Dies betrifft beispielsweise den Bereich Bildung und Forschung, aber auch die unzureichende Umsetzung der Schuldenbremse auf Ebene der Bundesländer.¹⁵ Insbesondere von Letzterem ist auch das Land Berlin betroffen. Daher bekräftigt der Rechnungshof seine Erwartung, dass die Schuldenregel zügig in die Landesverfassung und die Landeshaushaltsordnung aufgenommen wird (vgl. zuletzt Jahresbericht 2012, T 43). 21

2.4.2 Umsetzung des Fiskalvertrages in Deutschland

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages (Fiskalvertragsumsetzungsgesetz) wurden u. a. zentrale Vorgaben des Fiskalvertrages im Juli 2013 in deutsches Recht übertragen. Seither darf das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit die Obergrenze von 0,5 % des BIP nicht überschreiten. Der Stabilitätsrat erhielt zusätzlich die Aufgabe, die Einhaltung dieser Obergrenze zu überwachen. Bei deren Überschreitung empfiehlt er Korrekturmaßnahmen und berücksichtigt hierbei die Empfehlungen des Rates im Rahmen des Europäischen Semesters. Die Empfehlungen des Stabilitätsrates gehen an die Regierungen des Bundes und der Länder zur Weiterleitung an die Parlamente. Ein neunköpfiger Beirat unterstützt den Stabilitätsrat bei der Überwachung des Defizits. Insgesamt sechs dieser Mitglieder werden von dem Bund, den Ländern, den Spitzenverbänden der Kommunen und den Spitzenorganisationen der Sozialversicherung benannt. Die übrigen drei Beiratsmitglieder kommen von der Bundesbank, dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und einem an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Forschungsinstitut. Der Beirat gibt eine eigene Stellungnahme zur Einhaltung der Defizitobergrenze ab und empfiehlt bei deren Verletzung Korrekturmaßnahmen. Die Stellungnahme und die Empfehlungen des Beirates werden veröffentlicht. 22

Mit der Schaffung des Beirates soll die bei der Überwachung der Defizitobergrenze im Fiskalvertrag und im Two-Pack geforderte institutionelle Unabhängigkeit des Kontrollgremiums sichergestellt werden. Denn auch die Abstimmungsregeln des politisch besetzten Stabilitätsrates können nicht verhindern, dass nichtfiskalische 23

¹⁵ Stellungnahme der Kommission vom 15. November 2013 zur Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands (C(2013) 8001)

Erwägungen das Abstimmungsverhalten überlagern. Der Beirat soll diese institutionelle Lücke schließen.

- 24 Das Grundgesetz enthält für die Länder keine numerische Vorgabe zum jährlichen Abbau der strukturellen Defizite bis zum Jahr 2020. Daher machten diese ihre Zustimmung zum Fiskalvertragsumsetzungsgesetz u. a. davon abhängig, dass bei einer Verletzung der 0,5 % Defizitgrenze der Bund mögliche Sanktionszahlungen übernimmt. Das Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz enthält einen Passus, der klarstellt, dass allein der Bund Sanktionszahlungen trägt, die sich aus Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel und fehlenden korrektiven Maßnahmen ergeben. Von der Haftung nicht freigestellt sind die Bundesländer dagegen bei Manipulationen der Statistik oder im Falle eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit. Generell bezieht sich die Haftungsfreistellung nur auf Empfehlungen des Rates, die vor dem Jahr 2020 enden. Daher müssten die Bundesländer zur Vermeidung von Sanktionszahlungen auch Ratsempfehlungen umsetzen, die vor dem Jahr 2020 beginnen, aber nach diesem Zeitpunkt enden.
- 25 Bereits vor dem Fiskalvertragsumsetzungsgesetz haben sich Bund und Länder auf Eckpunkte zur Umsetzung des Fiskalvertrages geeinigt. Da nunmehr auch die Kommunalschulden auf die Defizitobergrenze der Länder angerechnet werden, ist vorgesehen, die kommunale Ebene durch eine Neuregelung der Eingliederungshilfe finanziell zu entlasten. Im Land Berlin müssen jährlich 700 Mio. € für Eingliederungshilfe aufgewendet werden.
- 26 In den Eckpunkten sahen Bund und Länder ferner ein intelligentes Schuldenmanagement in Form gemeinsamer Bund-Länder-Anleihen vor. Daher wurde im Juni 2013 eine Anleihe mit einer Laufzeit von sieben Jahren und einem Volumen von 3 Mrd. € emittiert. Neben dem Bund beteiligen sich zehn Bundesländer, die jeweils teilschuldnerisch haften. Der Berliner Anteil beträgt 13,5 %.

2.4.3 Berichte an den Stabilitätsrat

- 27 Die innerstaatliche Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder ist Aufgabe des Stabilitätsrates. Hierfür erstellen die Länder und der Bund jedes Jahr im September einen Stabilitätsbericht. Diese Berichte enthalten eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung sowie eine kennziffernbasierte Beschreibung der Haushaltsentwicklung und der Finanzplanung. Überschreiten diese Kennziffern mehrheitlich zuvor festgelegte Schwellenwerte, kann der Stabilitätsrat eine drohende Haushaltsnotlage feststellen. In diesem Fall muss die betreffende Körperschaft mit dem Stabilitätsrat ein Sanierungsprogramm vereinbaren und über die Fortschritte halbjährlich berichten. Im Jahr 2011 wurde für das Land Berlin eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt und ein Sanierungsprogramm vereinbart.

Länder, die – wie Berlin – Konsolidierungshilfen erhalten, müssen zusätzlich im Frühjahr über den Abbau des strukturellen Defizits berichten (vgl. Vorjahresbericht, T 17). In der mit dem Bund ebenfalls im Jahr 2011 geschlossenen Verwaltungsvereinbarung zur Gewährung von Konsolidierungshilfen ist der Pfad zum Abbau des strukturellen Defizits festgelegt.

Die Kennziffern des Berliner Stabilitätsberichts 2013 waren sowohl für die Gegenwart als auch den Finanzplanungszeitraum mehrheitlich unauffällig. Die Überschreitung der Schwellenwerte beim Schuldenstand je Einwohner sowie bei der Zins-Steuer-Quote ist Ausdruck der stark schuldenbasierten Haushaltswirtschaft in der Vergangenheit.

28

Ansicht 8: Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung¹

	Aktuelle Haushaltslage				Haushaltsentwurf/Finanzplanung				
	Ist 2011	Ist 2012	Soll 2013	Überschreitung	Soll 2014	Soll 2015	FPL 2016	FPL 2017	Überschreitung
- € je Einwohner -									
Struktureller Finanzierungssaldo	-145	174	-73		-5	54	136	232	
Schwellenwert	-281	-231	-329	nein	-429	-429	-429	-429	nein
Länderdurchschnitt	-81	-31	-129						
- % -									
Kreditfinanzierungsquote	3,3	-0,4	2,2		0,7	-0,3	-1,8	-3,2	
Schwellenwert	5,3	4,7	5,6	nein	9,6	9,6	9,6	9,6	nein
Länderdurchschnitt	2,3	1,7	2,6						
- % -									
Zins-Steuer-Quote	14,6	12,9	14,1		12,6	12,2	12,0	11,9	
Schwellenwert	13,5	12,3	12,6	ja	13,6	13,6	13,6	13,6	nein
Länderdurchschnitt	9,0	8,2	8,4						
- € je Einwohner -									
Schuldenstand	17 695	18 237	18 382		18 429	18 409	18 284	18 064	
Schwellenwert	14 521	15 019	15 306	ja	15 506	15 706	15 906	16 106	ja
Länderdurchschnitt	6 601	6 827	6 957						

¹ Beschluss des Stabilitätsrates vom 5. Dezember 2013

Das zweite Beurteilungskriterium des Stabilitätsrates, die Mittelfristprojektion, wird für zwei Siebenjahreszeiträume berechnet. In der Projektion wird die höchstzulässige Zuwachsrates der Ausgaben ermittelt, bei der am Ende des jeweiligen Zeitraums die Kennziffer Schuldenstand noch unauffällig bleibt. Liegt diese Zuwachsrates mehr als drei Prozentpunkte unter dem Länderdurchschnitt, ist das Ergebnis auffällig. Der Stabilitätsrat prüft, ob eine Haushaltsnotlage droht, wenn

29

die Schwellenwerte in beiden Zeiträumen unterschritten wurden. In Berlin waren im Jahr 2013 wie bereits im Jahr 2012 beide Zeiträume unauffällig.

Ansicht 9: Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen¹

Zeitraum	höchstzulässige Zuwachsrate der Ausgaben Land Berlin	Schwellen- wert	Länder- durchschnitt	Wurde der Schwellen- wert unterschritten?
	- % -			
2012 bis 2019	1,7	1,0	4,0	nein
2013 bis 2020	1,5	0,7	3,7	nein

1 Beschluss des Stabilitätsrates vom 5. Dezember 2013

- 30 Das Land Berlin befindet sich nach Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage im Jahr 2011 noch bis zum Jahr 2016 im Sanierungsverfahren und legte deshalb im April und September 2013 eine aktualisierte Fortschreibung seines Sanierungsprogramms vor. Erneut konnte der Senat anhand konkreter Maßnahmen darstellen, wie das Land den Abbaupfad des strukturellen Defizits einhalten wird. Dabei sind nur solche Maßnahmen zulässig, die in die alleinige Kompetenz des Landes fallen. Mit dem Vierten Bericht des Landes Berlin zur Umsetzung des Sanierungsprogramms 2012 bis 2016 (**Sanierungsbericht**) vom September 2013 musste das Land gegenüber der Fortschreibung vom Frühjahr 2013 seine Prognose für die angestrebte Schuldentilgung im Zeitraum 2014 bis 2016 allerdings nach unten korrigieren. Statt des im April 2013 erwarteten Betrags von insgesamt 477 Mio. € strebte der Senat im September 2013 per Saldo einen Abbau von 327 Mio. € an. Nach seiner Einschätzung waren hierfür insbesondere die zensusbedingten Mindereinnahmen ursächlich, die nur unzureichend durch andere Mehreinnahmen oder Einsparungen kompensiert wurden. Der angekündigte Schuldentilgungsplan war am Ende des Finanzplanungszeitraums nur unzureichend mit Maßnahmen untersetzt. So stand der allein für das Jahr 2016 geplanten Schuldentilgung von 417 Mio. € eine noch nicht untersetzte Ausgabenabsenkung von 344 Mio. € gegenüber.

Der Stabilitätsrat begrüßte in seiner Sitzung am 5. Dezember 2013 die Beibehaltung des strikten Konsolidierungskurses. Gleichzeitig wies er darauf hin, dass der durchgängig hohe Sicherheitsabstand zur Obergrenze der Nettokreditaufnahme das Land nicht zu einem Nachlassen in seinen Konsolidierungsanstrengungen verleiten darf. Wenn dem Land Berlin auch im Mai 2017 keine Haushaltsnotlage droht, kann der Stabilitätsrat die Einstellung des Sanierungsverfahrens beschließen.

Ansicht 10: Aktualisiertes Sanierungsprogramm zum September 2013¹

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	- Mio. € -					
Obergrenze der Nettokreditaufnahme		1 262	1 797	1 281	1 048	765
bereinigte Ausgaben	21 910	21 892	22 493	22 849	23 025	23 039
bereinigte Einnahmen	20 794	22 568	21 992	22 689	23 089	23 454
Nettokreditaufnahme	1 270	-196	485	156	-66	-417
Abstand zur Obergrenze der Nettokreditaufnahme ²		1 458	1 312	1 125	1 114	838

1 TOP 3 der Sitzung des Stabilitätsrates vom 5. Dezember 2013

2 Die für das Jahr 2016 im Sanierungsbericht unterstellte Auflösung eines Handlungsbedarfs in Höhe von 344 Mio. € ist nicht berücksichtigt.

Die noch im Sanierungsbericht im September 2013 prognostizierte Entwicklung in den Jahren 2014 bis 2016 stellt sich nach der Verabschiedung des HG 14/15 deutlich positiver dar. Für die Jahre 2014 bis 2016 ist nun eine Schuldentilgung von insgesamt 733 Mio. € geplant. Dieser Wert übertrifft die Prognose des Senats aus dem September 2013 (327 Mio. €) um mehr als das Doppelte.

Bis zum Jahr 2019 erhält das Land Berlin aus dem Bundeshaushalt Konsolidierungshilfen zum Abbau des strukturellen Defizits, um vom Jahr 2020 an die Vorgabe der Schuldenregel einhalten zu können. Voraussetzung für die Zahlung der Konsolidierungshilfen war der Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (VV KonsHilfG) mit dem Bund, in der die Schritte zum Abbau des strukturellen Defizits festgelegt wurden. Der für das Jahr 2010 errechnete Ausgangswert von rd. 2 Mrd. € muss bis zum Jahr 2019 jährlich um 10 % verringert werden. Das Land muss in jährlichen Konsolidierungsberichten den Abbau des strukturellen Defizits nachweisen, um den Zahlungsanspruch zu behalten. Der Stabilitätsrat hat in seiner Sitzung am 28. Mai 2013 auf der Grundlage des **Konsolidierungsberichts 2012** festgestellt, dass Berlin die Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung im Jahr 2012 eingehalten hat. Die Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits 2012 betrug 1 609,2 Mio. €. Im Ist belief sich das strukturelle Finanzierungsdefizit auf 151,8 Mio. €.

Ansicht 11: Strukturelles Defizit im Land Berlin (Abbaupfad bis zum Jahr 2020 in Mio. €)

Jahr	Ausgangswert 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Soll ¹		1 810,4	1 609,2	1 408,1	1 206,9	1 005,8	804,6	603,5	402,3	201,2	0
Ist	2011,5 ¹	1 206,3	151,8								

1 gemäß §§ 3 und 4 VV KonsHilfG

Das Land Berlin hat im Jahr 2012 – wie schon im Jahr 2011 – einen Konsolidierungserfolg erzielt, der deutlich über den Anforderungen lag.

2.5 Entwicklung der Haushaltseckwerte

2.5.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben insgesamt

- 32 Die nachstehende Tabelle stellt die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Jahren 2009 bis 2017 dar:

Ansicht 12: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben¹

Art der Einnahmen und Ausgaben	2009	2010	2011	2012	2013 ²	2014	2015	2016	2017
	- Mio. € -								
EINNAHMEN									
Steuern ohne steuerähnliche Abgaben	9 698,4	10 479,6	10 832,9	11 615,6	11 932,9	12 477,2	12 844,5	13 267,0	13 698,0
Länderfinanz- ausgleich	3 067,3	2 923,5	2 616,4	3 433,4	3 415,7	3 347,0	3 420,0	3 642,0	3 787,0
Bundesergänzungs- zuweisungen/Zuwei- sungen vom Bund	2 862,0	2 805,2	2 807,4	2 779,4	2 578,1	2 517,9	2 425,8	2 362,0	2 270,0
Zensusbedingte Mindereinnahmen								-470,0	-470,0
Sonstige Einnahmen ³	2 882,8	4 684,0	5 241,7	5 362,4	5 398,4	5 184,1	5 071,4	5 115,0	5 131,0
Nettokreditauf- nahme	2 773,1	1 550,1	1 269,5	-195,5	-955,9⁴	-90,2	-226,4	-417,0	-737,0
Primäreinnahmen = bereinigte Einnahmen ohne Vermögensveräu- ßerungen	19 448,3	20 031,9	20 623,4	22 392,0	22 617,4	22 909,5	23 220,2	23 402,0	23 901,0
Gesamteinnahmen	21 283,6	22 442,3	22 767,9	22 995,2	22 369,2	23 436,0	23 535,2	23 499,0	23 679,0
AUSGABEN									
Personalausgaben	6 281,9	6 460,2	6 606,7	6 759,6	6 941,4	7 167,8	7 329,4	7 521,0	7 751,0
Konsumtive Ausga- ben (ohne Ausgaben für den Schuldendienst)	10 939,8	11 183,3	11 503,4	11 619,6	12 109,4	12 060,3	12 131,6	11 939,0	11 840,0
Investitionsausgaben	1 543,4	1 772,5	1 533,8	1 377,4	1 265,4	1 533,9	1 458,2	1 400,0	1 400,0
Zinsausgaben (auch an Körperschaften)	2 233,3	2 207,7	2 225,5	2 096,8	1 917,2	2 116,0	2 120,0	2 150,0	2 200,0
Sonstige Ausgaben	285,2	818,7	898,6	1 141,8	599,3	558,0	496,1	832,0	1 147,0
Anpassung (Handlungsbedarf)								-344,0	-661,0
Primärausgaben = bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben	18 805,8	19 461,0	19 684,1	19 795,3	20 352,0	20 794,6	20 949,4	20 888,0	21 017,0
Gesamtausgaben	21 283,6	22 442,3	22 767,9	22 995,2	22 832,7	23 436,1	23 535,2	23 498,0	23 677,0
Primärsaldo	642,6	570,9	939,3	2 596,7	2 265,4	2 114,9	2 270,8	2 514,0	2 884,0

- 1 Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2009 bis 2012, im HG 14/15 und in der Finanzplanung 2013 bis 2017; Abweichungen hierzu und zu Einzelansichten durch Rundungsdifferenzen
- 2 vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen; Stand: 7. Januar 2014
- 3 Die im jährlichen Verlauf niedrigen Einnahmen 2009 resultieren aus der haushaltsmäßigen Abwicklung des inneren Darlehens aus der Rücklage Risikoabschirmung.
- 4 In ihrem Schreiben an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0927 H) vom 22. Januar 2014 geht die Senatsverwaltung für Finanzen von einer Nettokreditaufnahme von -456,2 Mio. € aus.

Aufgrund der prognostizierten guten konjunkturellen Aussichten geht der Senat von einer weiteren Verbesserung der Einnahmesituation des Landes in den folgenden Jahren aus. Trotz der jährlichen zensusbedingten Mindereinnahmen von 470 Mio. € erwartet der Senat im Jahr 2017 ca. 684 Mio. € mehr Einnahmen als im Jahr 2012.

Mit dem Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts vom Jahr 2014 an sieht der Senat für die Folgejahre als eine Aufgabe nachhaltiger Finanzpolitik u. a., „Planungssicherheit durch Erwirtschaftung angemessener Überschüsse zu sichern“.¹⁶ Um dieses Ziel zu erreichen, ist es auch über das Jahr 2014 hinaus notwendig, die 0,3 % Netto-Ausgabenlinie einzuhalten. Bei der 0,3 % Netto-Ausgabenlinie handelt es sich um eine vom Senat erstmals in der Finanzplanung 2009 bis 2013 formulierte Strategie zur Ausgabenbegrenzung¹⁷. Darüber hinaus sind die für die Jahre 2014 bis 2017 geplanten pauschalen Minderausgaben umzusetzen und weitere Handlungsbedarfe durch konkrete Konsolidierungsmaßnahmen zu erfüllen.

Um den Haushalt des Landes sowohl gegen ausgabeseitige als auch einnahmeseitige Volatilitäten abzusichern, schlägt der Senat vor, zur Abdeckung der ausgabeseitigen Volatilitäten mindestens 0,5 % des Haushaltsvolumens und zur Abdeckung der einnahmeseitigen Volatilitäten mindestens 1,0 % des Haushaltsvolumens festzulegen. Dies ergäbe eine Nachhaltigkeitsreserve von mindestens 300 Mio. €, die als Finanzierungsüberschuss in den Haushalten geplant und in der Haushaltswirtschaft möglichst auch realisiert werden soll. Wird die Nachhaltigkeitsreserve nicht zum Ausgleich von Volatilitäten benötigt, muss sie zur Tilgung des Schuldenstandes herangezogen werden.¹⁸ 33

Der Rechnungshof hält es für geboten, die Nachhaltigkeitsreserve im jährlichen Haushaltsplan gesondert auszuweisen, damit deren Inanspruchnahme in der Haushaltswirtschaft bzw. der Einsatz zur Schuldentilgung nachvollziehbar sind.

2.5.2 Primärsaldo und Zinsausgaben

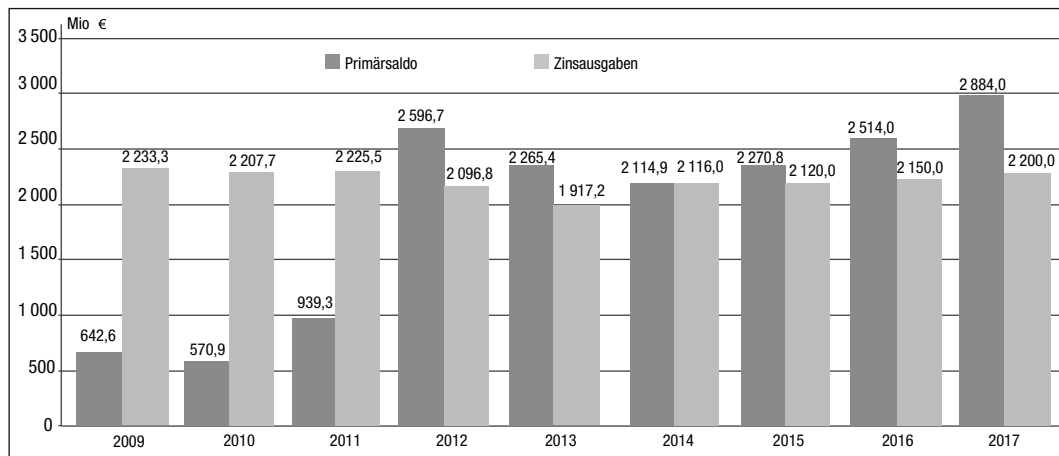
Der Primärsaldo zeigt auf, inwieweit im Landeshaushalt die bereinigten Einnahmen abzüglich der Einnahmen aus Vermögensaktivierungen (Primäreinnahmen) zur Deckung der bereinigten Ausgaben abzüglich der Zinsaufwendungen (Primärausgaben) ausreichen. Die folgende Ansicht veranschaulicht die Entwicklung des Primärsaldos und der Zinsausgaben des Landes: 34

16 Finanzplanung 2013 bis 2017, S. 41

17 Finanzplanung 2009 bis 2013, S. 22 bis 23

18 Finanzplanung 2013 bis 2017, S. 44

Ansicht 13: Primärsaldo und Zinsausgaben



Während in den Jahren 2009 bis 2011 die Primärüberschüsse noch deutlich geringer als die Zinsausgaben waren, übersteigen sie in den Jahren 2012 und 2013 die Zinsausgaben. Für das Jahr 2014 erwartet der Senat, dass der Primärüberschuss und die Höhe der Zinsausgaben ein gleiches Niveau erreichen und vom Jahr 2015 an die Primärüberschüsse dann kontinuierlich weiter anwachsen.

- 35 Die Senatsverwaltung für Finanzen geht bei diesen Planungen weiterhin davon aus, dass das gegenwärtige niedrige Zinsniveau noch anhält. Dabei ist sie sich der Unwägbarkeiten der Zinsentwicklung bewusst. Eine Erhöhung der Umlaufrenditen von Anleihen der öffentlichen Hand um nur einen Prozentpunkt am Kapitalmarkt würden den Berliner Haushalt beim derzeitigen Schuldenstand schon im ersten Jahr mit 85 Mio. € Mehrausgaben und auf Dauer mit jährlich 600 Mio. € belasten.¹⁹ Dennoch sieht der Senat einen dauerhaften Entlastungsbetrag aus vermiedener Kreditaufnahme der Jahre 2011 und 2012²⁰ (20 Mio. € für 2014 und 30 Mio. € jeweils für die folgenden Jahre) nicht zur Schuldentilgung, sondern zur Erhöhung seiner Brutto-Ausgabenlinie vor (vgl. T 39). Der Rechnungshof weist erneut darauf hin, dass der Senat den eingeschlagenen Konsolidierungskurs gerade unter den zurzeit günstigen Bedingungen der konjunkturellen Entwicklung und der Kapitalmarktzinsen strikt fortsetzen muss (vgl. Vorjahresbericht, T 32).

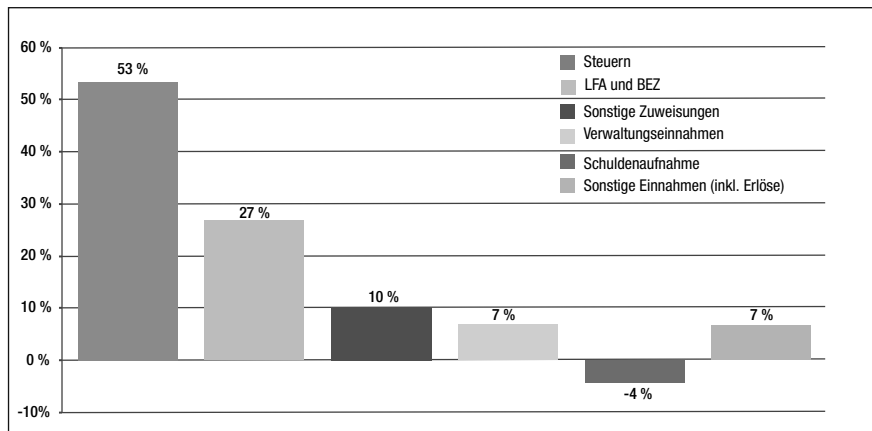
2.5.3 Struktur und Entwicklung der Einnahmen

- 36 Auch im Jahr 2013 wurden mehr als drei Viertel der Einnahmen des Landes aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen erzielt.

¹⁹ Finanzplanung 2013 bis 2017, S. 42

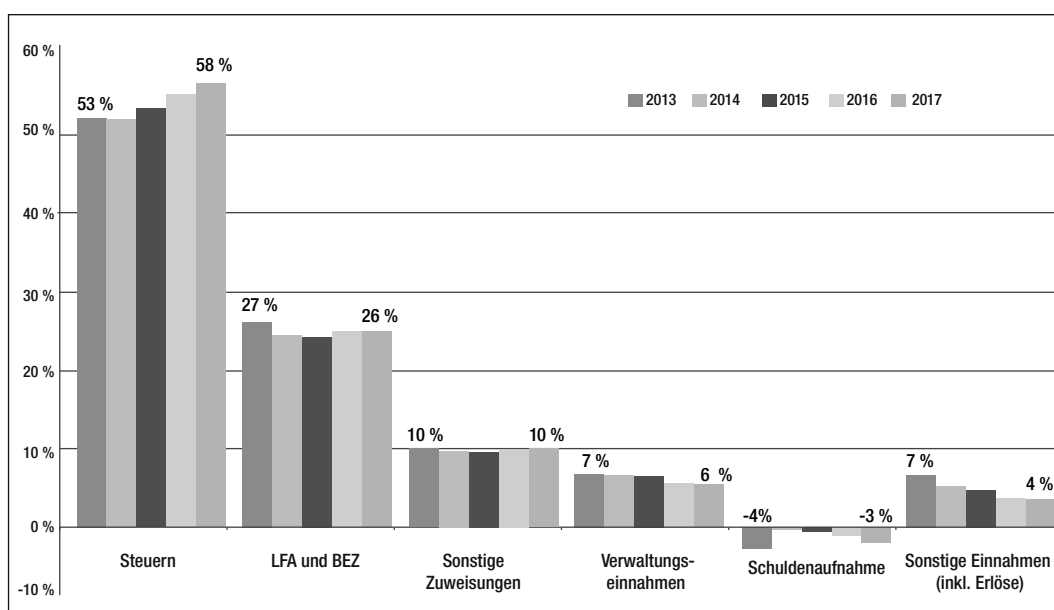
²⁰ Finanzplanung 2013 bis 2017, S. 49

Ansicht 14: Einnahmestruktur im Jahr 2013



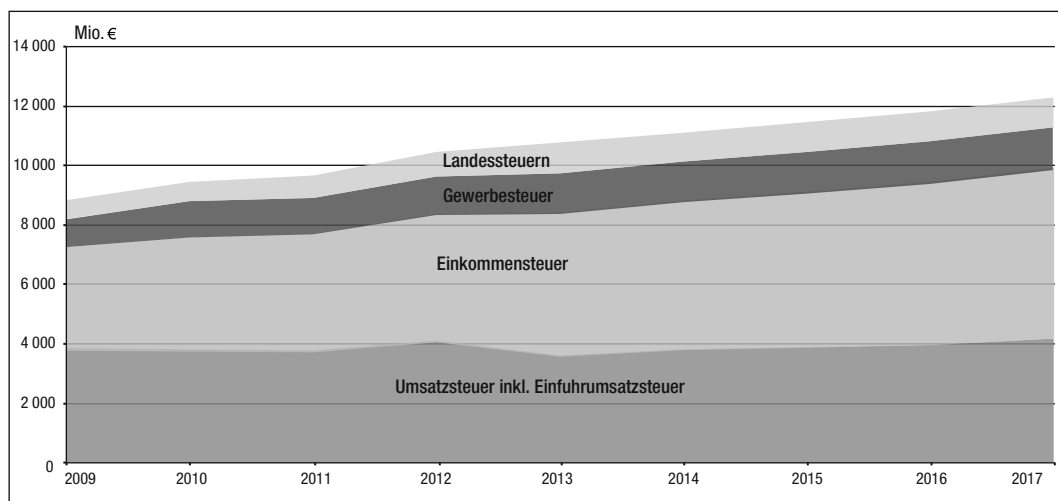
Die Einnahmestruktur zeigt die starke Abhängigkeit des Landes von der bundesweiten Entwicklung der Steuereinnahmen und von bundesstaatlichen Hilfen; die Verwaltungseinnahmen bzw. die Einnahmen aus eigener wirtschaftlicher Tätigkeit bleiben bei niedrigen 7 %. Betrachtet man die Planung bis zum Jahr 2017 wird sich an dieser Einnahmestruktur auch nichts ändern (vgl. Ansicht 15). Lediglich die Einnahmen aus Steuern sollen kontinuierlich steigen und die Verwaltungs- und sonstigen Einnahmen sollen weiter absinken. Insofern würden sich mögliche Einnahmeausfälle aufgrund von Rechtsänderungen auf Bundesebene aber auch eine Verschlechterung der Konjunktur negativ auf die weitere Konsolidierung des Landeshaushalts auswirken.

Ansicht 15: Entwicklung der Einnahmestruktur in den Jahren 2014 bis 2017



- 37 Die Entwicklung ausgewählter Steuereinnahmen stellt sich unter Berücksichtigung der Steuerschätzung vom November 2013 für die Jahre 2009 bis 2017 wie folgt dar:

Ansicht 16: Anteil und Entwicklung maßgeblicher Steuereinnahmen^{1,2}



1 Jahre 2014 bis 2017 gemäß Steuerschätzung vom November 2013

2 Zuordnung gemäß Gruppierungsübersicht

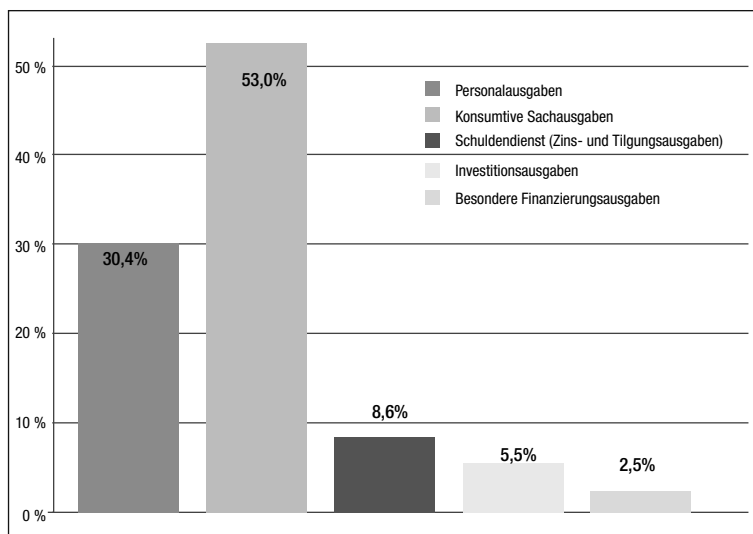
Die Bedeutung der Einkommensteuer als Einnahmequelle für Berlin wächst. Ursächlich dafür ist die Verlagerung mehrerer großer lohnsteuerlicher Betriebsstätten nach Berlin, was zu erheblichen positiven Liquiditätseffekten im Jahr 2013 führte, die aber durch den Länderfinanzausgleich und die Lohnsteuererlegung mit Verzögerung wieder ausgeglichen werden. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass eine Wegverlagerung der Unternehmen von Berlin zu negativen Liquiditätseffekten mit ebenfalls verzögertem Ausgleich führen würde.²¹ Die zweitgrößte steuerliche Einnahmequelle Berlins ist die Umsatzsteuer, gefolgt von der Gewerbesteuer. Da die Steuerschätzung auf der Basis des geltenden Steuerrechts erfolgt, sind die vom Senat beschlossene weitere Anhebung des Grunderwerbsteuersatzes in Berlin zum 1. Januar 2014 und die Einführung der Übernachtungssteuer (City-Tax) noch nicht berücksichtigt.

2.5.4 Struktur und Entwicklung der Ausgaben

- 38 Für das Jahr 2013 ergibt sich folgende Ausgabestruktur:

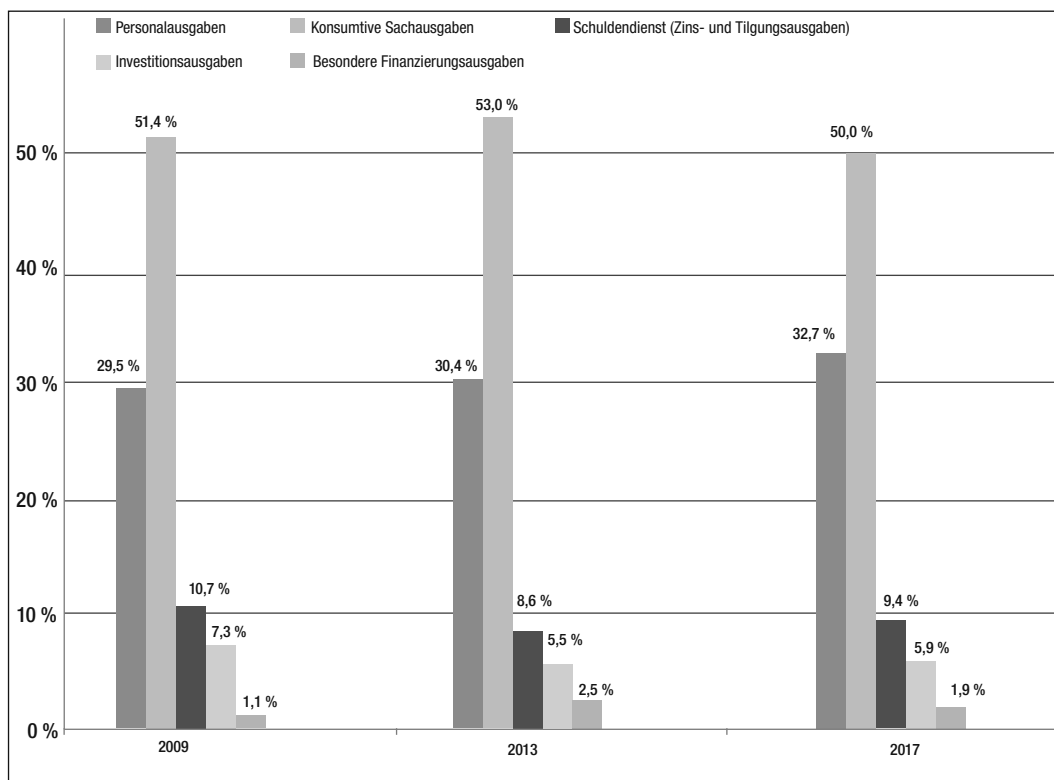
²¹ Ergebnis der 143. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 5. bis 7. November 2013 in Bremerhaven, S. 4 bis 5

Ansicht 17: Ausgabestruktur im Jahr 2013



Die einzelnen Ausgabearten unterscheiden sich hinsichtlich ihres Anteils an den Gesamtausgaben sehr stark voneinander; zugleich entwickeln sie sich mit unterschiedlicher Dynamik. Dies belegt die Ansicht 18.

Ansicht 18: Darstellung der Ausgabestruktur in den Jahren 2009, 2013 und 2017



Den größten Ausgabeblock stellen die konsumtiven Sachausgaben dar. Zweitgrößter Ausgabeblock sind die Personalausgaben, während die Ausgaben für Investitionen eine nur untergeordnete Rolle spielen. Der Anteil der Personalausgaben wird von 29,5 % der Gesamtausgaben im Jahr 2009 auf 32,7 % im Jahr 2017 anwachsen, gleichzeitig sinkt der Anteil der Ausgaben für Investitionen von 7,3 % auf 5,9 %. Der Anteil der konsumtiven Sachausgaben soll geringfügig absinken, von 51,4 % der Gesamtausgaben im Jahr 2009 auf 50,0 % im Jahr 2017.

- 39 Auch mit der neuen Finanzplanung 2013 bis 2017 hält der Senat an der langfristigen Strategie fest, den Ausgabenzuwachs auf durchschnittlich jährlich 0,3 % zu begrenzen. Dabei bezieht sich dieses Ziel auf eine Netto-Ausgabenlinie, die mit jährlichen Absolutbeträgen festgelegt ist, die aber noch die Haushaltsstruktur des Jahres 2009 mit den damaligen Zielfestlegungen widerspiegelt. Mithilfe einer Bereinigungsrechnung passt der Senat in der Finanzplanung 2013 bis 2017 die damalige Struktur an die heutigen Verhältnisse an und ermittelt so die zulässige Brutto-Ausgabenlinie.

Ansicht 19: Ermittlung der zulässigen Brutto-Ausgabenlinie¹

Bereinigungsrechnung für Brutto-Ausgabenlinie	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	- Mio. € -					
0,3 % Netto-Ausgabenlinie	22 041	22 109	22 175	22 250	22 315	22 380
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %
zzgl. dauerhafter Finanzierungszuflüsse						
durch den Bund (Übernahme der Grund- sicherung im Alter und bei Erwerbsmin- derung und Bildungs- und Teilhabepaket)	172	274	446	468	566	665
aufgrund durchlaufender Posten	—	—	48	45	58	72
Maßnahmen zur dauerhaften Stärkung der Einnahmekraft (Erhöhung des Steu- ersatzes der Grunderwerbsteuer zum 01.04.2012)	38	68	70	70	70	70
zzgl. Sondersachverhalte						
dauerhafte Entlastung durch vermiedene Kreditaufnahme	—	—	20	30	30	30
zzgl. Einmalsachverhalte						
Flughafen Berlin Brandenburg ²	71	—	—	—	—	—
Berlinovo/BIH	28	140	112	90	—	—
angestrebte Brutto-Ausgabenlinie	22 350	22 591	22 871	22 953	23 039	23 217
Zuwachsrate in %		1,08 %	1,24 %	0,36 %	0,37 %	0,77 %

¹ Finanzplanung 2013 bis 2017, S. 47

² Abfluss in den Jahren ab 2013 steht noch nicht fest

Damit liegt die effektive Zuwachsrate der Ausgaben im Finanzplanungszeitraum bis 2017 bei 0,69 %. Der Senat begründet diese Zuwachsrate mit den zusätzlichen Spielräumen, die sich aus dauerhaften Mehreinnahmen aufgrund eigener Bemühungen oder aus dauerhaften zusätzlichen Zuweisungen von Dritten ergeben.

Der Rechnungshof erkennt an, dass das Erschließen zusätzlicher Einnahmequellen die Realisierung neuer notwendiger investiver Ausgaben ermöglicht, ohne dass der Konsolidierungskurs dadurch verlassen wird. Insofern trägt das Maßnahmenpaket zur Stärkung der eigenen Einnahmekraft bei, auch wenn die Erhöhung der Grunderwerbsteuer zum 1. Januar 2014 mit dem Ausgleich der zensusbedingten Mindereinnahmen begründet wurde. Kontraproduktiv wäre es dagegen, dauerhafte Finanzzuflüsse, wie die Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund oder die dauerhafte Zinsentlastung durch vermiedene Kreditaufnahme, umgehend für die Finanzierung neuer Aufgaben zu nutzen. Ein relevanter Schuldenabbau kann nur gelingen, wenn die entsprechenden Mittel weitestgehend für die Tilgung genutzt werden.

Auch im Jahr 2013 stellten die **konsumtiven Sachausgaben** mit 53 % den größten Ausgabeblock dar. Sie setzten sich aus den sächlichen Verwaltungsausgaben (ohne Schuldendienst) und den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (mit Ausnahme für Investitionen) zusammen, wobei die Zuweisungen und Zuschüsse einen Anteil von über 79 % hatten. Wesentlicher Bestandteil der Zuweisungen und Zuschüsse waren die Transferausgaben (einschließlich der Ausgaben für die Kindertagesbetreuung) und die Zuschüsse u. a. für die Hochschulen und den öffentlichen Nahverkehr.

40

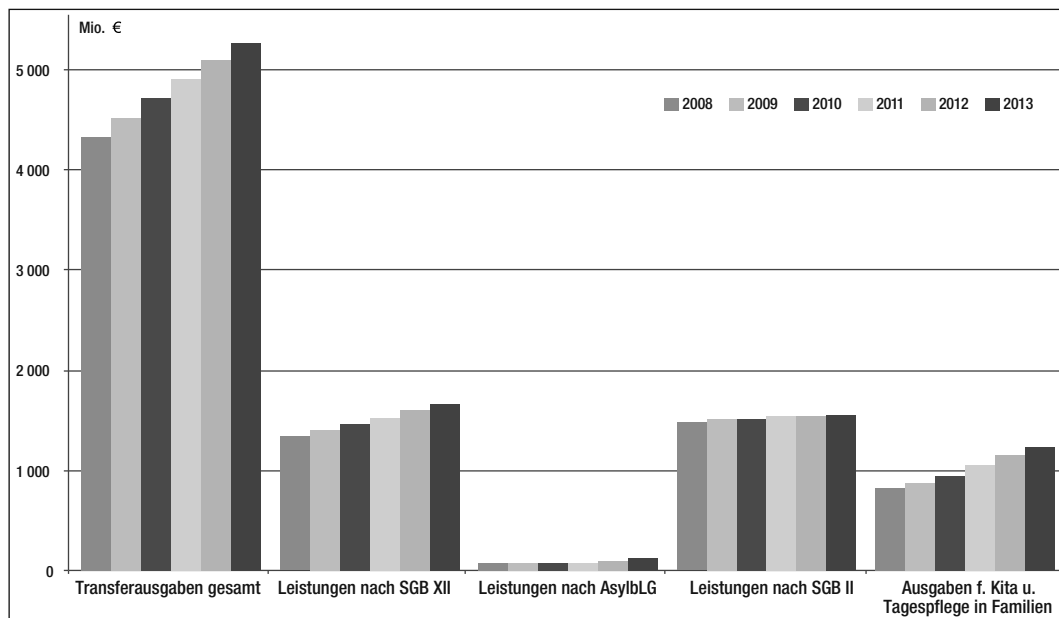
Ansicht 20: Entwicklung der konsumtiven Sachausgaben

Art der Ausgaben	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	- Mio. € -					
Konsumtive Sachausgaben insgesamt	10757,0	10939,8	11183,3	11503,4	11619,6	12109,4
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %		+1,7%	+2,2%	+2,9%	+1,0%	+4,2%
darunter:						
Sächliche Verwaltungsausgaben	2342,8	2406,8	2382,7	2469,6	2445,3	2523,4
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %		+2,7%	-1,0%	+3,6%	-1,0%	+3,2%
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	8414,2	8533,1	8800,6	9033,8	9174,4	9585,9
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %		+1,4%	+3,1%	+2,6%	+1,6%	+4,5%
nachrichtlich:						
Transferausgaben ¹	4326,9	4525,6	4721,2	4910,4	5091,3	5290,1
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %		+4,6%	+4,3%	+4,0%	+3,7%	+3,9%

¹ Transferberichterstattung der Senatsverwaltung für Finanzen im Intranet

- 41 In den Jahren 2008 bis 2013 stiegen die konsumtiven Sachausgaben kontinuierlich an. Sie sollen bis zum Jahr 2015 weiter steigen und vom Jahr 2016 an jährlich sinken. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen aber die pauschalen Minder- ausgaben realisiert und der in der Finanzplanung ausgewiesene Handlungsbedarf erfüllt werden. Der Zuwachs in den letzten Jahren ist zu einem großen Teil auf die stetig steigenden und auf gesetzlicher Grundlage beruhenden **Transferausgaben** zurückzuführen. Wie der Senat vor diesem Hintergrund sein Ziel erreichen will, ist derzeit nicht erkennbar. Für den Senat besteht daher dringender Handlungsbedarf, um einen weiteren Anstieg zu verhindern.

Ansicht 21: Entwicklung maßgeblicher Transferausgaben¹

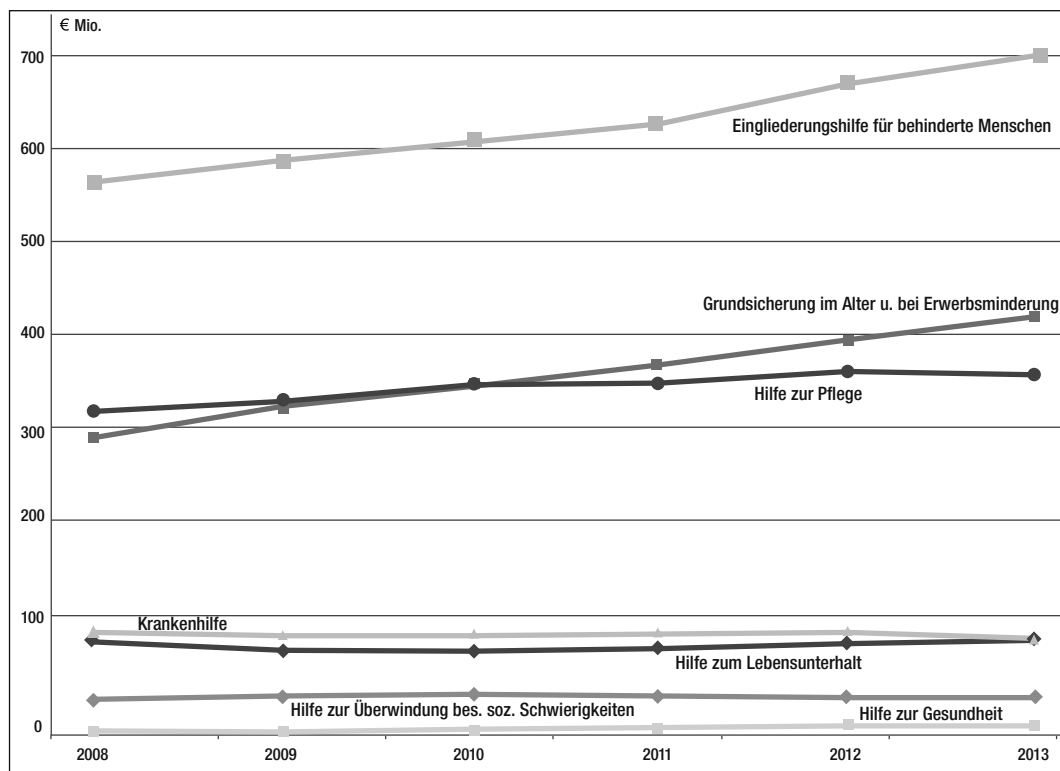


¹ Sozialdaten des Gesundheits- und Sozialinformationssystems (GSI) der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales im Internet sowie Berechnungen des Rechnungshofs (2013: Hochrechnung zum 31.12.2013)

Die Ansicht verdeutlicht, dass die Transferausgaben maßgeblich von dem kontinuierlichen Anwachsen der Leistungen nach SGB XII und dem Anstieg der Ausgaben für die Kindertagesbetreuung geprägt sind. Letztere resultieren aus steigenden Belegungszahlen durch die Geburtenentwicklung, der Steigerung der Versorgungsquote sowie der Zunahme von Schulrückstellungen. Zusätzlich wirken sich hier auch höhere Platzkosten aufgrund der Übernahme von Tarifabschlüssen, der Verbesserung des Leitungsschlüssels sowie längerer Betreuungszeiten durch die Erweiterung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung aus.²²

Auch die Leistungen nach AsylbLG werden im Jahr 2013, nachdem sie schon im Jahr 2012 um 17,3 % angestiegen waren, laut der Hochrechnung zum 31. Dezember 2013 um 25,0 % ansteigen.

²² Statusbericht über die Haushaltslage 2013 per 31. Oktober 2013, S. 7

Ansicht 22: Entwicklung einzelner Leistungen nach SGB XII¹

¹ Sozialdaten des GSI der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales im Internet sowie Berechnungen des Rechnungshofs (2013: Hochrechnung zum 31.12.2013)

Das Anwachsen der Leistungen nach dem SGB XII wird maßgeblich durch die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen verursacht. Alle anderen Leistungen entwickeln sich in etwa linear. Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wird durch den Bund teilweise und vom Jahr 2014 an zu 100 % finanziert. Für die ansteigenden Leistungen für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen muss das Land Berlin zunächst selbst einen Ausgleich finden. Insofern sind auch die auf Bundesebene erwogenen finanziellen Entlastungen der Kommunen bei der Eingliederungshilfe (Bundesleistungsgesetz) von außerordentlicher Bedeutung für Berlin.

Die **Personalausgaben** in der unmittelbaren Berliner Verwaltung (ohne landeseigene Betriebe nach § 26 LHO) waren auch im Jahr 2013 mit 30 % der zweitgrößte Ausgabeblock (vgl. Ansicht 17).

42

Das Wachstum der Personalausgaben ist maßgeblich durch Gehälter, Entgelte und Versorgungsbezüge bestimmt. Die folgende Ansicht stellt die Entwicklung der einzelnen Bestandteile der Personalausgaben in den Jahren 2008 bis 2013 dar:

Ansicht 23: Personalausgaben nach Art der Ausgaben

Art der Ausgaben	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	- Mio. € -					
Aufwendungen für Abgeordnete, sonstige Fürsorgeleistungen ¹	21,7	21,9	23,2	23,9	36,6	35,0
Gehälter und Entgelte	4 744,7	4 723,1	4 852,9	4 927,0	5 028,8	5 140,8
Versorgungsbezüge	1 201,9	1 224,7	1 249,3	1 295,4	1 341,4	1 399,8
Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen	320,3	312,2	334,8	360,4	352,8	365,8
Personalausgaben insgesamt	6 288,5	6 281,9	6 460,1	6 606,7	6 759,6	6 941,4

1 Die Nachversicherung von Beamtinnen/Beamten wird vom Jahr 2012 an bei den personalbezogenen Sachausgaben konzentriert.

Die Personalausgaben des Jahres 2013 überstiegen den Haushaltsplan um 64,8 Mio. €. Auffallend ist die Überschreitung bei den Versorgungsbezügen um 32,8 Mio. €. Die Senatsverwaltung für Finanzen begründet dies mit höheren Fallzahlen als erwartet und mit Versorgungsanpassungen 2012/2013.

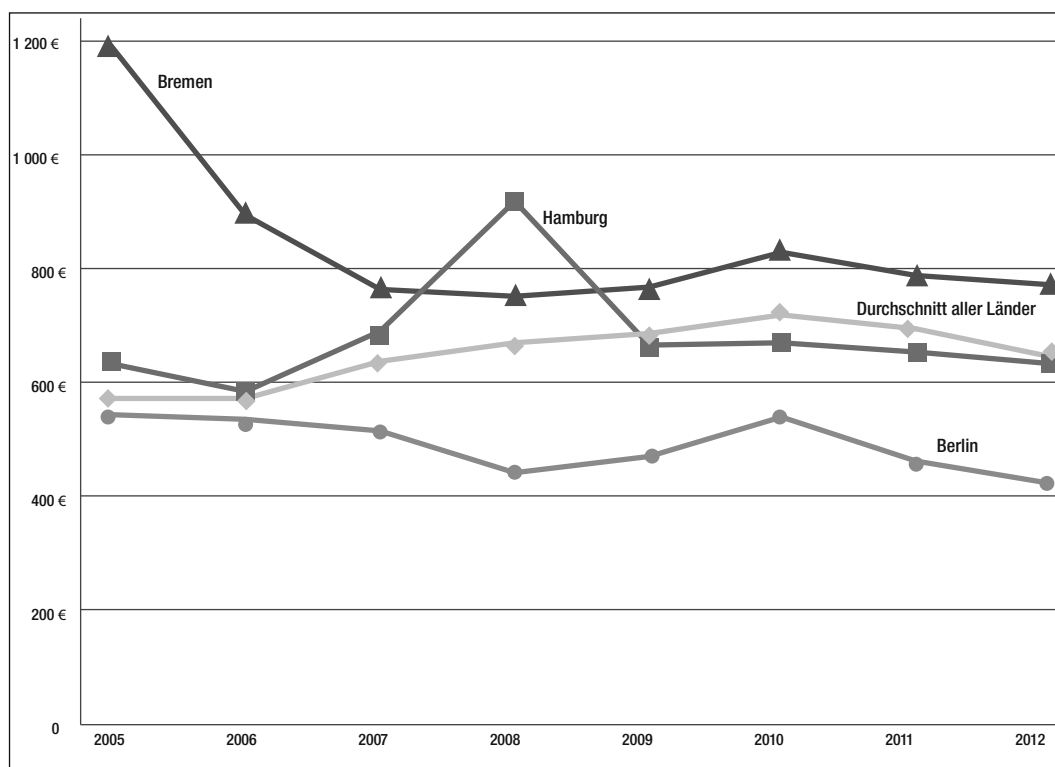
Der Ansatz für Gehälter und Entgelte wurde um 10,5 Mio. € unterschritten, demgegenüber standen aber pauschale Minderausgaben von 81,7 Mio. €, die damit nicht abgedeckt wurden. Nur durch die deutliche Unterschreitung des Ansatzes für Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen kam es insgesamt zu keiner höheren Überschreitung bei den Personalausgaben. Für die Finanzplanung 2013 bis 2017 hat die Senatsverwaltung für Finanzen, aufsetzend auf den Ist-Ausgaben des Jahres 2012, die Personalausgaben um folgende bekannte bzw. prognostizierbare Sachverhalte fortgeschrieben:

- finanzielle Auswirkungen des Tarifabschlusses vom 9. März 2013 sowie die weiteren Anpassungsschritte an das Bezahlungsniveau der Tarifgemeinschaft der Länder,
- finanzielle Auswirkungen der Besoldungserhöhung ab 1. August 2014 und ab 1. August 2015,
- eine zentral veranschlagte Vorsorge für Besoldungs- und Versorgungssteigerungen und
- eine zentrale Vorsorge in Höhe von 10 Mio. €, damit ggf. eine vorgezogene Übernahme von ausgebildeten Nachwuchskräften finanziert werden kann.

Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung für Finanzen die erwartete Personalbestandsentwicklung bis zum Jahr 2017 zur Erreichung einer Ausstattung von 100 000 Vollzeitäquivalenten in der landesunmittelbaren Verwaltung Berlins (ohne Eigenbetriebe und Personalüberhang) aktualisiert und in die Planung mit einbezogen. Daher wurden im HG 14/15 für beide Jahre pauschale Minderausgaben von insgesamt 234,9 Mio. € veranschlagt.

Die **Investitionsausgaben** des Jahres 2013 in Höhe von 1 265,4 Mio. € (vgl. Ansicht 12) bewegen sich mit einem Anteil von 5,5 % an den Gesamtausgaben (vgl. Ansicht 17) auf einem anhaltend niedrigen Niveau. Bezogen auf die Einwohnerzahl lagen sie in den letzten Jahren deutlich unter dem Niveau des Länderdurchschnitts, obwohl Berlin noch bis zum Jahr 2019 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft, aber auch zum Schließen der Infrastrukturlücke erhält (Solidarpakt II).

Ansicht 24: Investitionsausgaben je Einwohner¹



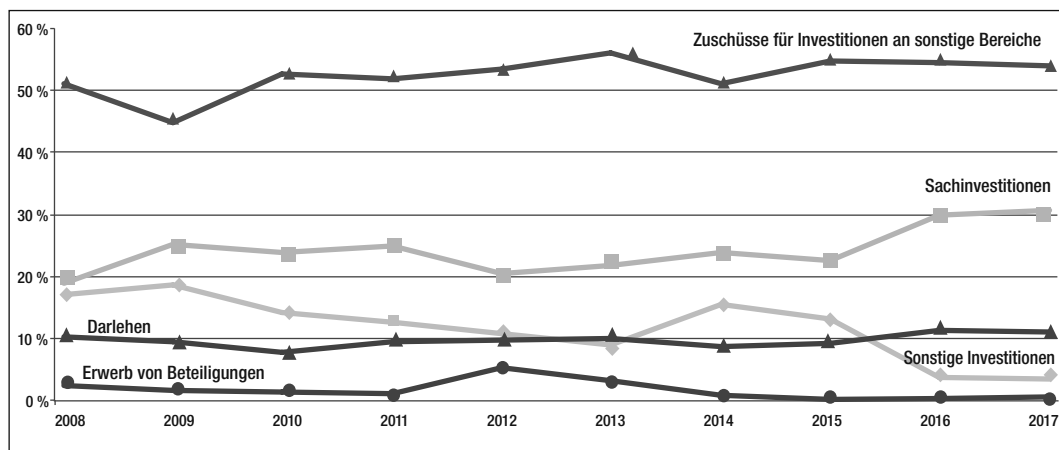
1 Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ des Landes Berlin für die Jahre 2005 bis 2012

Auffallend ist, dass die Investitionsausgaben je Einwohner gerade in den beiden Haushaltsjahren 2011 und 2012 gesunken sind. Allerdings zweifelt der Senat auch im Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ für das Jahr 2012, wie schon in den Vorjahren, an der Aussagekraft des Betrages der Investitionen je Einwohner an sich. Zumindest konnte Berlin in dem Fortschrittsbericht nach dem maßgeblichen Schema des Bundes nachweisen, dass 84,8 % der SoBEZ investiv verwendet wurden. Zugleich weist der Senat in diesem Bericht darauf hin, dass Berlin in den kommenden Jahren nicht umhin kommt, die Entwicklung seiner bereinigten Ausgaben

unter Einschluss der Investitionsausgaben strikt zu begrenzen und erheblich hinter den in anderen Ländern möglichen Zuwächsen zurückzubleiben.²³

- 44 Die Struktur der Investitionsausgaben ist in den Jahren 2008 bis 2017 zum Teil deutlichen Schwankungen unterworfen.

Ansicht 25: Entwicklung der Struktur der Investitionsausgaben



Die Investitionsausgaben des Jahres 2013 waren um 303 Mio. € geringer als im Nachtragshaushaltsgesetz 2012/2013 (NHG 12/13) veranschlagt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass veranschlagte Bauausgaben von 73 Mio. € nicht geleistet wurden. Zugleich unterschritten die sonstigen investiven Ausgaben den Plan um 205 Mio. €. Ursächlich hierfür waren nach den Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen insbesondere die geringere Inanspruchnahme im Bereich der Risikoabschirmung für die ehemalige Bankgesellschaft Berlin, die geringere Inanspruchnahme der Bürgschaften sowie weniger Ausgaben an die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH.

- 45 Der Anteil der **Sachinvestitionen** an den Investitionsausgaben erhöhte sich von 18,9 % im Jahr 2008 auf 25,0 % im Jahr 2011. Im Jahr 2012 sank er wieder auf 20,5 %. Nach der Planung bis zum Jahr 2017 soll der Anteil der Sachausgaben an den Investitionen ansteigen und vom Jahr 2016 an ca. 30 % erreichen. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Anteil der Sachinvestitionen auch dann immer noch weit unter dem Durchschnitt aller Länder von rd. 55 % liegt. Um das gesteckte Ziel zu erreichen, ist es erforderlich, die ohnehin in geringem Umfang veranschlagten Mittel für Investitionen und insbesondere für Sachinvestitionen – im Gegensatz zu den letzten Jahren – auch tatsächlich auszuschöpfen.
- 46 Der Rechnungshof sieht trotz des geplanten Anstiegs der Sachinvestitionen nach wie vor eine erhebliche Gefahr, dass notwendige Investitionen zulasten zukünf-

²³ Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Landes Berlin für das Jahr 2012, S. 4

tiger Haushalte und Generationen verschoben werden. Er hält es für dringend erforderlich, dass insbesondere die vom Bund bis zum Jahr 2019 bereitgestellten Mittel auch in den kommenden Jahren zum Abbau der Infrastrukturlücke eingesetzt werden.

Der Senat muss trotz notwendiger Haushaltskonsolidierung und der vom Jahr 2020 an geltenden Schuldenregel seine Investitionstätigkeit so steuern, dass die öffentliche Infrastruktur zumindest erhalten und das Land den Anforderungen an eine prosperierende Stadt gerecht wird.

2.6 Erwartung

Der Rechnungshof erwartet insbesondere im Zusammenhang mit der Schuldenregel des Grundgesetzes, dem Inkrafttreten des Fiskalvertragsumsetzungsgesetzes, dem Auslaufen des Solidarpakts II und den bestehenden Konsolidierungsverpflichtungen, dass der Senat 47

- den eingeschlagenen Konsolidierungskurs gerade unter den zurzeit günstigen Bedingungen der konjunkturellen Entwicklung und der Kapitalmarktzinsen strikt fortsetzt (T 14, 35),
- die zu bildende Nachhaltigkeitsreserve im Entwurf des jährlichen Haushaltsplans gesondert ausweist, damit deren Inanspruchnahme in der Haushaltswirtschaft bzw. deren Einsatz zur Schuldentilgung nachvollziehbar sind (T 33),
- die dauerhaften Finanzzuflüsse weitestgehend für die Schuldentilgung nutzt (T 39),
- dem weiteren Anstieg der Transferausgaben entgegenwirkt (T 41) und
- seine Investitionstätigkeit so steuert, dass die öffentliche Infrastruktur zumindest erhalten und den Anforderungen an eine prosperierende Stadt gerecht wird (T 46).

Ferner erwartet der Rechnungshof – auch vor dem Hintergrund der Empfehlungen der EU-Kommission – weiterhin, dass die grundgesetzliche Schuldenregel zügig in die Verfassung und die Landeshaushaltsordnung aufgenommen wird (T 21).

Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2012

3. Haushalts- und Vermögensrechnung

Die Haushalts- und Vermögensrechnung ist unvollständig und fehlerbehaftet.

3.1 Haushaltsplan

- 48 Der Haushaltsplan 2012 ist durch das HG 12/13 vom 19. Juni 2012 einschließlich des NHG 12/13 vom 19. November 2012 in Einnahmen und Ausgaben auf 23 168 599 800 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 4 199 565 000 € festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 16 013 536 700 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 4 158 418 000 € und
- in den Einzelplänen 31 bis 59 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 7 155 063 100 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 41 147 000 € und in den einzelnen Bezirkshaushaltsplänen nach Maßgabe der Haushaltsübersicht des Gesamtplans.

Die Bezirke haben unter Berücksichtigung der Globalzuweisung ausgeglichene Bezirkshaushaltspläne aufzustellen, die von den Bezirksverordnetenversammlungen zu beschließen sind (vgl. §§ 26a Abs. 1 und 30 LHO). Sie werden von der Feststellungswirkung des Haushaltsgesetzes umfasst.

3.2 Rechnungslegung (Termin und Umfang)

- 49 Gemäß Artikel 94 Abs. 1 VvB hat der Senat im Laufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres dem Abgeordnetenhaus Rechnung zu legen. Für das Haushaltsjahr 2012 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 17. September 2013 beschlossen. Sie lag dem Abgeordnetenhaus am 19. September 2013 vor (Drs 17/1194). Damit hat der Senat die verfassungsmäßige Vorlagefrist bis zum 30. September 2013 insoweit eingehalten. Die dem Abgeordnetenhaus vom Senat als Anlage zur Haushalts- und Vermögensrechnung ebenfalls zu übermittelnden Jahresabschlüsse von Betrieben nach § 26 Abs. 1 LHO (§ 85 Nr. 3 LHO i. V. m. Nr. 8.4.10 AV § 80 LHO) und von Kita-Eigenbetrieben von Berlin (Nr. 8.4.8 AV § 80 LHO) hat dieser jedoch in vier Fällen nicht fristgerecht vorgelegt. Darüber hinaus hat der Senat die Begründungen für über- und außer-

planmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen (§ 85 Nr. 1 LHO i. V. m. Nrn. 8.4.5 und 8.4.6 AV § 80 LHO) nicht rechtzeitig beigelegt. Der Rechnungshof erwartet vom Senat künftig die fristgerechte Vorlage der vollständigen Haushalts- und Vermögensrechnung.

Die Bezirke erstellen eigene Bezirkshaushaltsrechnungen, die nur den Bezirksverordnetenversammlungen vorzulegen sind (vgl. § 4 Abs. 3 i. V. m. § 12 Abs. 2 Nr. 3 Bezirksverwaltungsgesetz). Sie werden vom Rechnungshof nicht gesondert geprüft, weil ihre Ergebnisse in die Rechnungslegung des Senats einfließen. 50

3.3 Haushaltsrechnung

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für jedes Haushaltsjahr die Haushaltsrechnung auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher aufzustellen (§ 80 Abs. 3 LHO). Die Dokumente der Rechnungslegung sind die Druckausgaben der Listen aus dem IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen. Hierfür sind die abgeschlossenen Bücher des IT-Verfahrens für das Haushaltswesen zu verwenden. Diese Bücher müssen mit den abgeschlossenen Büchern des Kassenwesens korrespondieren (Nr. 1.6.1 AV § 80 LHO). 51

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dazu die Daten des Haushaltswesens und des Kassenwesens miteinander abgeglichen und vorgenommene Bereinigungen dokumentiert. Bei den Ist-Beträgen aufgedeckte Differenzen wurden vollständig geklärt.

Bei den Soll-Beträgen konnten nicht alle Differenzen bereinigt werden. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dazu mit Schreiben vom 27. März 2013 mitgeteilt, dass in der gemäß Nr. 8.4.1 AV § 80 LHO der Haushaltsrechnung 2012 beizufügenden Anlage (Nachweisung der Kassenreste) die Kassenreste in falscher Höhe ausgewiesen sind. Nach ihrer Feststellung beruhen die Abweichungen jeweils auf falschen Summen bei den Anordnungssollbeträgen. In der Nachweisung sind danach das Anordnungssoll und die Kassenreste jeweils insgesamt um 357 850,41 € zu gering ausgewiesen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Nachweisung der Kassenreste unter Berücksichtigung des genannten Schreibens trotzdem nicht alle Fälle umfasst, Kassenreste für Nebenforderungen von rd. 1,2 Mio. € sind nicht berücksichtigt. In der Nachweisung der Kassenreste fehlen somit Beträge von insgesamt fast 1,6 Mio. €.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die in der **Nachweisung der Kassenreste** (Druckstück, S. 253 f.) fehlenden Beträge in den Erläuterungen zu den im „Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2012“ (Abschlussbericht) ausgewiesenen Beträgen (Druckstück, S. 19) aufgeführt.

- 52 Die Senatsverwaltung für Finanzen weist im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2012 folgendes Abschlussergebnis aus:

Ansicht 26: Gesamtergebnis

	Einnahmen	Ausgaben
	- € -	
Ist	22 995 214 976,02	22 995 214 976,02
verbliebene Haushaltsreste	0,00	335 166 411,28
Rechnungssoll	22 995 214 976,02	23 330 381 387,30
Ansatz	23 168 599 800,00	23 168 599 800,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	279 387 733,91
Abschlussergebnisse der Vorjahre	(+) 110 969 258,54	(+) 110 969 258,54
Gesamtssoll	23 279 569 058,54	23 558 956 792,45
Differenz günstiger		228 575 405,15
Differenz ungünstiger	284 354 082,52	
Fehlbetrag nach der Rechnung	55 778 677,37	

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis des Haushaltsabschlusses (§ 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO) stimmt mit dem Fehlbetrag überein.

- 53 Das kassenmäßige Jahresergebnis als Teil des kassenmäßigen Abschlusses nach § 82 LHO ist ausgeglichen, weil sowohl die Ist-Einnahmen als auch die Ist-Ausgaben jeweils 22 995 214 976,02 € betragen.

Dieser Ausgleich wurde am 15. März 2013 durch Buchungen von insgesamt 9 299 481,34 € des im Haushaltsjahr 2013 aufgenommenen Darlehens in das Haushaltsjahr 2012 erzielt.

Das kassenmäßige Gesamtergebnis weicht vom kassenmäßigen Jahresergebnis um minus 53 657 327,14 € ab. Dies beruht auf den aus den Jahren 2009 und 2010 stammenden und „haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnissen“ (Fehlbeträgen) der Bezirke Mitte, Pankow, Spandau und Marzahn-Hellersdorf. Im Haushaltsjahr 2012 wurden zwar alle zum Ausgleich der Fehlbeträge des Haushaltsjahres 2010 vorzunehmenden Buchungen auf den dafür vorgesehenen Titeln getätigt, faktisch erfolgte damit jedoch der Ausgleich um den für das Haushaltsjahr 2010 ausgewiesenen Betrag von 44 392 287,73 € nicht.

Die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben entwickelten sich jeweils wie folgt:

54

Ansicht 27: Ist-Einnahmen (Differenz zum jeweiligen Vorjahr)

Haus- haltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2009	+148,5	+0,7	-58,6	-0,4	+207,1	+3,4
2010	+1 158,6	+5,4	+402,0	+2,7	+756,7	+12,0
2011	+325,6	+1,4	+1,2	0	+324,4	+4,6
2012	+227,3	+1,0	+202,0	+1,3	+25,4	+0,3

Ansicht 28: Ist-Ausgaben (Differenz zum jeweiligen Vorjahr)

Haus- haltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2009	+148,5	+0,7	+15,8	+0,1	+132,7	+2,2
2010	+1 158,6	+5,4	+333,1	+2,2	+825,5	+13,1
2011	+325,6	+1,4	+89,3	+0,6	+236,3	+3,3
2012	+227,3	+1,0	+170,7	+1,1	+56,6	+0,8

Die Finanzierungsrechnung (Gegenstück zur Finanzierungsübersicht im Gesamtplan des Haushaltsplans) weist den Finanzierungssaldo mit 676 948 376,27 € aus. Der Finanzierungssaldo zeigt den bereinigten haushaltsbezogenen Netto-Kreditbedarf (vgl. § 82 Nr. 2 Buchstabe c LHO). Er entwickelte sich seit dem Jahr 2009 wie folgt:

55

Ansicht 29: Finanzierungssaldo

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
	Mio. €
2009	-1438,3
2010	-1413,6
2011	-1113,9
2012	676,9

In die Berechnung des Finanzierungssaldos fließen auch die in den Vorjahren erzielten Abschlussergebnisse ein.

Die **Fehlbeträge des Haushaltsjahres 2010 der Bezirke Pankow, Spandau und Marzahn-Hellersdorf** wurden wegen der entsprechenden Buchungen bei den da-

für vorgesehenen Titeln in die Berechnung des Finanzierungssaldos einbezogen. Beim kassenmäßigen Gesamtergebnis ist hingegen ausgewiesen, dass davon ein Betrag von 44 392 287,73 € faktisch noch nicht ausgeglichen ist. Der Rechnungshof hat die damit einhergehende Umgehung der Verpflichtung des Defizitenausgleichs spätestens im übernächsten Jahr (vgl. § 25 Abs. 3 LHO) bereits in früheren Jahresberichten bemängelt (letztmalig Jahresbericht 2012, T 52). Dennoch wurde den Bezirken auf der Grundlage von Konsolidierungskonzepten gestattet, den Ausgleich ihrer Fehlbeträge über Jahre zu strecken. Das Abgeordnetenhaus hat somit den Verstoß hingenommen. Mit dem Ausweis als haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte Jahresergebnisse beim kassenmäßigen Gesamtergebnis ist der Haushaltsrechnung der nicht ausgeglichene Betrag zu entnehmen. Um diesen ist der Finanzierungssaldo aufgrund der erfolgten Ausgleichsbuchungen zu günstig ausgewiesen.

Bei der Berechnung des Finanzierungssaldos sind die im Haushalt gebuchten Entnahmen aus bzw. Zuführungen an Rücklagen zu berücksichtigen.

Bei den Entnahmen aus Rücklagen ist ein Minusbetrag von 7 517 841,95 € ausgewiesen. Dieser ist, wie in der Fußnote erläutert, insbesondere auf den Saldo der Buchungen zur **Tilgung des** im Jahr 2007 aufgenommenen **inneren Darlehens** aus der Rücklage Risikoabschirmung und der Entnahme aus der Rücklage nicht verbrauchter Mittel für den Flughafen Berlin Brandenburg zur Verwendung als inneres Darlehen zurückzuführen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Tilgungen im Haushalt weiterhin nicht bei einem Ausgabetitel, sondern als Ausgabe bei dem Einnahmetitel 35931 – Inanspruchnahme von Rücklagen (innere Darlehen) – gebucht. Die tatsächlichen Entnahmen aus Rücklagen betragen ohne Berücksichtigung des vorgenannten Titels 80 103 550,90 €.

- 56 Das rechnungsmäßige Jahresergebnis gemäß § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO beträgt nach der Buchführung wie in der Rechnungsübersicht als Abschlussergebnis ausgewiesen minus 55 778 677,37 € (vgl. Druckstück, S. 85).

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis hat sich seit dem Jahr 2009 wie folgt verändert:

Ansicht 30: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. € -		
2009	-70,6	-96,1	+25,4
2010	-18,3	+25,3	-43,5
2011	-13,6	-57,5	+44,0
2012	-55,8	-68,3	+12,5

Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis gemäß § 83 Nr. 2 Buchstabe e LHO beträgt wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen minus 388 823 738,42 €.

Die in der Nachweisung der nicht abgewickelten **Verwahrungen und Vorschüsse** ausgewiesenen Summen stimmen mit den Beständen, die in die entsprechenden Bücher der Kassenwirtschaft des nächsten Haushaltsjahres übertragen wurden, überein. 57

Im Rahmen der Haushaltswirtschaft ergeben sich regelmäßig Abweichungen von der Haushaltsplanung. Diese sind in den Rechnungsnachweisungen abgebildet. Ein Teil dieser Abweichungen – nämlich die **höheren und neuen Ausgaben** gegenüber dem Haushaltsplan (Nr. 5.3 AV § 80 LHO) – wird darüber hinaus in gesonderten Nachweisungen, die Anlagen zur Haushaltsrechnung sind, dargestellt. 58

Für den Bereich der Hauptverwaltung weichen die in der Rechnungsnachweisung und die in den gesonderten Nachweisungen über die höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan ausgewiesenen Beträge um 1 264 953,99 € voneinander ab. Die im Druckstück (S. 240 ff.) abgebildete Gesamtnachweisung der höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan ist insoweit mit einer erläuternden Fußnote versehen.

Für Haushaltsüberschreitungen aufgrund **über- und außerplanmäßiger Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen** ist die nachträgliche Genehmigung des Abgeordnetenhauses einzuholen (Artikel 88 Abs. 2 VvB). Sie werden in Anlagen zur Haushalts- und Vermögensrechnung nachgewiesen (§ 85 Nr. 1 LHO i. V. m. Nrn. 8.4.5 und 8.4.6 AV § 80 LHO). Der Senat hat dem Abgeordnetenhaus am 22. Oktober 2013 eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und der Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung und die Bezirke (Drs 17/1243) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen am 21. November 2013 genehmigt. 59

Die **über- und außerplanmäßigen Ausgaben** im Haushaltsjahr 2012 betragen nach der Vorlage an das Abgeordnetenhaus insgesamt 240 898 506,58 €. 60

In der Vorlage über die Haushaltsüberschreitungen ist der in der T 58 genannte Betrag von 1 264 953,99 € als außerplanmäßige Ausgabe berücksichtigt.

Ausweislich des in einer Fußnote zur Gesamtnachweisung der höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan geschilderten Sachverhaltes (Druckstück, S. 242) handelt es sich hierbei um einen Buchungsfehler, der insoweit zum Ausweis von außerplanmäßigen Ausgaben geführt hat. Daher wurden dem Abgeordnetenhaus zu hohe Haushaltsüberschreitungen vorgelegt.

Die **über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen** betragen nach der o. g. Vorlage im Haushaltsjahr 2012 insgesamt 21 459 752,28 €. 61

Für das Haushaltsjahr 2012 sind insgesamt 292 410 000 € **pauschale Minderausgaben** (1,26 v. H. des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die 62

Hauptverwaltung 186 615 000 € und die
Bezirke 105 795 000 €.

Hiervon hat die Hauptverwaltung 5 172 000,00 € nicht erwirtschaftet. Die Bezirke Pankow, Spandau und Marzahn-Hellersdorf haben insgesamt 70 028 000,00 € nicht erwirtschaftet und entsprechend ausgewiesen.

- 63 Die verbliebenen Haushaltsreste haben sich in den letzten Jahren im Vergleich zum veranschlagten Haushaltsvolumen wie folgt entwickelt:

Ansicht 31: Ausgabehaushaltsreste

Haushalts-jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2009	246,7	1,2	231,1	1,5	15,6	0,3
2010	265,8	1,2	248,6	1,6	17,2	0,3
2011	279,4	1,2	259,9	1,7	19,5	0,3
2012	335,2	1,5	313,3	2,0	21,9	0,3

Auf die Bildung von verbliebenen Einnahmehaushaltsresten wurde verzichtet.

3.4 Vermögensrechnung

- 64 Die von der Senatsverwaltung für Finanzen aufgestellte Rechnung über das Vermögen und die Schulden des Landes Berlin schließt wie folgt ab:

Ansicht 32: Vermögensübersicht

Vermögensteil	€
Sachanlagevermögen	23 158 546 022,13
Verwaltungsvermögen	39 865,23
Finanzanlagevermögen	10 324 197 793,44
Umlaufvermögen	1 056 258 998,04
Rücklagevermögen	574 370 533,51
Finanzvermögen	0,00
Stiftungsvermögen	36 184 749,80
Vermögen	35 149 597 962,15
Schulden	62 128 037 589,56

Das **Vermögen** des Landes Berlin wird in der Vermögensrechnung um 13 477 737 226,63 € höher als im Vorjahr ausgewiesen. Dies ist zum überwiegenden Teil auf die erstmalig wertmäßige Erfassung von Gebäuden in Höhe von 12 506 070 313,73 € und auf den Zuwachs bei Grundstücken in Höhe von 992 115 999,77 € zurückzuführen. Die **Schulden** sind gegenüber dem Vorjahr um 328 164 531,29 € gesunken.

In der im Druckstück (S. 225 ff.) abgebildeten Vermögensrechnung fehlt beim Rücklagevermögen (Druckstück, S. 229) ein Ausweis bei den Zu- und Abgängen von jeweils 1 760 770,62 €. Auf die Höhe des Schlussbestandes hat dies keine Auswirkung.

Zur Vermögensrechnung 2012 hat die Senatsverwaltung für Finanzen angeordnet, erstmalig Gebäude wertmäßig im Vermögensteil **Sachanlagevermögen** zu erfassen. Bisher fehlen hierzu notwendige Regelungen in den Ausführungsvorschriften zur LHO. 65

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass aufgrund versäumter Veränderungsbuchungen das Sachanlagevermögen – Mobilien – des Bezirks Tempelhof-Schöneberg nicht richtig ausgewiesen ist. Für das Abgeordnetenhaus und den Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit sind keine Mobilien ausgewiesen.

Da für das ehemalige Zentrale Personalüberhangmanagement Veränderungsbuchungen nicht dem richtigen Vermögensteil zugeordnet worden sind, ist das **Umlaufvermögen** um 39 865,23 € zu niedrig und das Verwaltungsvermögen, das nach der Umgestaltung der Vermögensrechnung nicht mehr zu bebuchen ist, um den gleichen Betrag zu hoch ausgewiesen.

Wegen fehlerhafter bzw. versäumter Buchungen des Bezirksamts Steglitz-Zehlendorf bei Forderungen von Erbbauzinsen ist das Umlaufvermögen um rd. 1,2 Mio. € zu hoch dargestellt.

Nach Nrn. 4.1.2.1 bis 4.1.2.3 AV § 73 LHO i. V. m. Nr. 9.8 AV § 73 LHO ist als Betriebsvermögen das **Eigenkapital** (Stammkapital und Rücklagen) der Krankenhausbetriebe, der Betriebe, die nach § 26 Abs. 1 LHO einen Wirtschaftsplan aufstellen, sowie der Eigenbetriebe zu erfassen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für den vermögensseitigen Nachweis im Finanzanlagevermögen die neue Vermögensobergruppe Sondervermögen/Landesbetriebe eingerichtet. Der Rechnungshof hat wie in den beiden Vorjahren festgestellt, dass das Eigenkapital nicht vollständig und auch nicht nach einheitlichen Maßgaben erfasst wurde. Einerseits fehlt das Eigenkapital von vier Betrieben und von drei Sondervermögen – darunter das vom Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin –, andererseits sind für einen Betrieb und für zwei Kita-Eigenbetriebe (Sondervermögen) beim Eigenkapital entgegen den derzeit geltenden Vorschriften zusätzlich noch der Gewinnvortrag bzw. der Jahresüberschuss erfasst. Nach Ermittlungen des Rechnungshofs ist in der Vermögensrechnung 2012 ausgehend von den Ansätzen in den Bilanzen 2011 Eigenkapital der Betriebe nach § 26 Abs. 1 LHO in Höhe von 2,7 Mio. € sowie der Sondervermögen nach § 26 Abs. 2 LHO in Höhe von 1,8 Mrd. € nicht enthalten.

Darlehensforderungen gehören nach § 73 LHO i. V. m. Nr. 2.2.2.1 AV § 73 LHO zum Vermögen. Im Rahmen der stichprobenweisen Prüfung gewährter Darlehen hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Dienstkräfte der Jobcenter nicht alle offenen Forderungen im eingesetzten IT-Verfahren ERP (Einheitliches Ressourcen-

planungssystem) erfasst haben (vgl. T 160). Daher sind die offenen Forderungen im Vermögen nicht bzw. nicht in richtiger Höhe ausgewiesen. Der Schriftverkehr dazu ist noch nicht abgeschlossen.

Die Feststellungen des Rechnungshofs haben zur Folge, dass die Daten der Vermögensrechnung 2012 nicht belastbar sind.

- 66 Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene **Rücklagevermögen** von 574 370 533,51 € entspricht nicht dem Ergebnis der manuell aufgestellten „Übersicht über den Geldbestand des Rücklagevermögens“ (vgl. § 85 Nr. 2 LHO). Die Senatsverwaltung für Finanzen ist bei deren Aufstellung wie in den Vorjahren verfahren. In der Spalte „Endgültige Meldung für die Rechnung“ der Übersicht – getrennt für Hauptverwaltung und Bezirksverwaltungen – hat sie die von ihr als korrekt gewerteten Beträge aufgeführt. Insgesamt weist die Übersicht Beträge von 185 530 778,45 € aus (72 928 875,90 € Hauptverwaltung und 112 601 902,55 € Bezirksverwaltungen). Gegenüber der Vermögensrechnung ergibt das einen geringeren Geldbestand von 388 839 755,06 € (388 504 892,19 € Hauptverwaltung und 334 862,87 € Bezirksverwaltungen). In der Übersicht über den Geldbestand hat die Senatsverwaltung für Finanzen die jeweiligen Differenzen aufgegliedert und nachvollziehbar erläutert.

Ein Teilbetrag der Differenz bei der Hauptverwaltung in Höhe von 373 108 000,00 € beruht wie im Vorjahr (Vorjahresbericht, T 70) auf der unterschiedlichen Berücksichtigung des inneren Darlehens. Der Jahresendbestand der Rücklage für die Kapitalzuführung an die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH wurde in voller Höhe im Vermögen berücksichtigt, obwohl der gesamte Rücklagenbetrag als inneres Darlehen in Anspruch genommen wurde. Neben der beim Einzelplan 10 weiterhin bestehenden Differenz (von 2 072 511,70 €), zu der der Schriftverkehr mit der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft noch nicht abgeschlossen ist, sind Rückbuchungen von zu hoch gebildeten Rücklagen vermögensseitig nicht erfasst. Des Weiteren wurde weder der Geldbestand des Rücklagevermögens für das Projekt Integrierte Software Berliner Jugendhilfe (ISBJ-Verfahren) von 6 255 000,00 € noch der für die Auskehr von Verkaufserlösen nach dem Investitionsvorranggesetz von 6 951 228,75 € in der Vermögensübersicht nachgewiesen.

Die Differenz bei den Bezirksverwaltungen ist ausschließlich durch die fehlende Erfassung von Entnahmebuchungen aus den Geldbeständen des Bezirks Spandau im Vermögen entstanden.

Der als Jahresendbestand 2012 ermittelte Geldbestand der Rücklagen im Sachbuch für die Hauptverwaltung (Hauptgruppe 97) beträgt 88 071 344,65 €. Der für die Bezirksverwaltungen insgesamt ermittelte Geldbestand beträgt 112 043 375,47 €. Beide Beträge entsprechen nicht denen in der in Absatz 1 genannten Übersicht. So fehlen in der Übersicht bei der Hauptverwaltung die in Absatz 2 genannten Geldbestände, die auch vermögensseitig erfasst wurden. Für die Bezirksverwaltungen ist in der Übersicht ein höherer Betrag ausgewiesen, weil

die Senatsverwaltung für Finanzen dem Bezirk Spandau gestattet hat, nach dem offiziellen Buchungsschluss Rücklagenbildungen nach § 7 Schulgesetz vorzunehmen. Daher wurden sie in der Übersicht berücksichtigt.

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der im Abschlussbericht dargestellten Übersicht über die Eventualverpflichtungen vergangener Haushaltsjahre (Druckstück, S. 32 untere Tabelle) festgestellt, dass die für die BBI Flughafen-Kredite übernommenen Verpflichtungen der Haushaltsjahre 2009 in Höhe von 196,1 Mio. € und 2010 in Höhe von 399,8 Mio. € aufgrund eines redaktionellen Versehens nicht ausgewiesen sind. Der Rechnungshof erwartet eine entsprechende Darstellung im nächsten Abschlussbericht. 67

Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass die an die Senatsverwaltung für Finanzen gerichteten Meldungen über Verpflichtungen aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt in den Vorjahren unzutreffend waren, da diese übernommene Gewährleistungen für EU-Gemeinschaftsinitiativen nicht ausgewiesen hatten. In den Nachweisungen über die übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen der Jahre 2008, 2009, 2010 und 2011 waren daher zu niedrige Risiken ausgewiesen. Die aufgrund der Nachmeldung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt bekannt gewordenen Beträge sind in der Mehrjahresübersicht des künftigen Abschlussberichtes vollständig zu berücksichtigen.

Überschreitungen der im HG 12/13 festgelegten Ermächtigungen für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind der Vermögensrechnung nicht zu entnehmen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat nach § 71 Abs. 1 Satz 2 LHO die Buchführung auch für solche eingegangenen Verpflichtungen bzw. Gewährleistungen angeordnet, die aufgrund gesetzlicher Estandspflichten bestehen, die ohne eine gesetzliche Ermächtigung übernommen wurden oder die Annex einer Rechtsbeziehung sind (vgl. Jahresbericht 2007, T 263 bis 268 sowie dazu ergangener Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 11.09.2008, Plenarprotokoll 16/34). Die Organisationseinheiten haben hierüber der Senatsverwaltung für Finanzen berichtet.

Die Prüfung der Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres 2012 ergab Beanstandungen, die teilweise auf die nicht durchgängige Verwendung des mit dem Abschlussrundschreiben 2012 bekannt gegebenen Vordrucks für den flächenmäßigen Nachweis sowie auf eine unzutreffende Zusammenfassung der gemeldeten Flächenangaben zurückzuführen sind. So ist das von den Bezirken Mitte, Marzahn-Hellersdorf und Lichtenberg sowie das von der Senatsverwaltung für Finanzen mitgeteilte im Treuhandvermögen des Liegenschaftsfonds befindliche Grundvermögen in der Nachweisung doppelt erfasst. Des Weiteren waren beim Bezirksamt Mitte im Erbbaurecht vergebene Flächen unberücksichtigt geblieben. Nach Berech- 68

nungen des Rechnungshofs ist daher die mit 533 793 334 m² ausgewiesene Gesamtfläche um 6 002 554 m² zu hoch (s. auch Druckstück, S. 31). Sie beträgt nur 527 790 780 m² und ist im nächsten Abschlussbericht zu berücksichtigen.

3.5 Zusammenfassung und Erwartung

- 69 Die Haushalts- und Vermögensrechnung ist unvollständig und fehlerbehaftet. Die seit dem Haushaltsjahr 2007 andauernde Neugestaltung der Vermögensrechnung ist durch die Senatsverwaltung für Finanzen und die betroffenen Verwaltungen nach wie vor unzureichend umgesetzt worden. Diese ist aufgrund versäumter und fehlerhafter Buchungen insgesamt nicht belastbar. Für den Rechnungshof ist die Haushalts- und Vermögensrechnung noch nachvollziehbar.

Die Einnahmen und Ausgaben waren, soweit der Rechnungshof geprüft hat, ordnungsgemäß belegt.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat eine vollständige und richtige Haushalts- und Vermögensrechnung vorlegt sowie künftig eindeutige Regelungen zum Ausweis des Vermögens und der Schulden trifft.

4. Kreditaufnahme

Die von der Verfassung von Berlin vorgegebene Kreditobergrenze ist im Soll wie im Ist eingehalten.

Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 VvB bestimmt, dass die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen. Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2011 sind in Berlin darüber hinaus für die Bemessung der Nettokreditaufnahme die Vorgaben des Konsolidierungshilfengesetzes einzuhalten. 70

Dem allgemeinen Verständnis der **verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze** entsprechend sind bei der Festlegung der zulässigen Nettokreditaufnahme nur die eigenfinanzierten Investitionsausgaben zugrunde zu legen. Nach dem Kreditfinanzierungsplan 2012 i. d. F. des NHG 12/13 war eine Nettokreditaufnahme von 472 Mio. € eingeplant. Nach den Angaben im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2012 (Drs 17/1194) betrug sie tatsächlich:

Einnahmen aus

Krediten am Kreditmarkt	7 819 713 041,14 €
Krediten vom Bund	0,00 €
Inanspruchnahme eines inneren Darlehens	373 108 000,00 €

abzüglich Tilgungen

am Kreditmarkt	-8 015 253 122,79 €
im öffentlichen Bereich	-38 690 755,75 €
bei der Rücklage Risikoabschirmung	<u>-460 729 392,85 €</u>

Nettokreditaufnahme insgesamt (Netto-Tilgung) -321 852 230,25 €

Der nach dem NHG 12/13 eingeplanten Nettokreditaufnahme von 472 Mio. € standen an veranschlagten eigenfinanzierten Investitionen Ausgaben von 1 562,7 Mio. € gegenüber.

Die tatsächliche Nettokreditaufnahme betrug -321,9 Mio. € und die Summe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben 842,8 Mio. €. Damit ist die von der Verfassung von Berlin vorgegebene Kreditobergrenze im Soll wie im Ist eingehalten.

Die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits nach dem Konsolidierungshilfengesetz ist in T 31 dargestellt.

71 Nach § 18 Abs. 2 LHO bestimmt das jeweilige Haushaltsgesetz, bis zu welcher Höhe Kredite zur Deckung von Ausgaben und zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft aufgenommen werden dürfen. Zu Beginn des Jahres 2012 war noch kein Haushaltsgesetz verabschiedet. Es stand gemäß § 18 Abs. 3 LHO aus dem Vorjahr eine Restermächtigung zur Aufnahme von Krediten am Kreditmarkt zur Verfügung. Gemäß § 11 HG 10/11 galten auch die Ermächtigungen zur Inanspruchnahme von Rücklagemitteln aus der Rücklage Risikoabschirmung und zur Kreditaufnahme für Tilgungen bis zur Verkündung des neuen Haushaltsgesetzes weiter. Vom 29. Juni bis zum 30. November 2012 war dann das HG 12/13 zugrunde zu legen, vom 1. Dezember 2012 an das NHG 12/13. Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte somit in den genannten Zeiträumen des Jahres 2012 bei der Kreditaufnahme unterschiedliche Höchstbeträge zu beachten:

- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben in Höhe der Restermächtigung aus dem Jahr 2011 (§ 18 Abs. 3 LHO),
- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben (Artikel 89 Abs. 2 VvB, § 2 Abs. 1 HG 12/13 und § 2 NHG 12/13),
- Kreditaufnahme als inneres Darlehen aus der Rücklage Risikoabschirmung (§ 2 Abs. 2 i. V. m. § 11 HG 10/11 und § 2 Abs. 2 HG 12/13),
- Kreditaufnahme als inneres Darlehen aus der Rücklage Flughafen BER (§ 3 Abs. 3 NHG 12/13),
- Kreditaufnahme für Tilgungen (§ 2 Abs. 3 i. V. m. § 11 HG 10/11, § 2 Abs. 3 HG 12/13 i. V. m. § 1 NHG 12/13).

Die Senatsverwaltung für Finanzen war zur Deckung von Ausgaben auch ermächtigt, im Wege des Vorgriffs Kredite im Jahr 2012 für 2013 aufzunehmen (§ 2 Abs. 5 HG 12/13 i. V. m. § 1 NHG 12/13).

Da die Nettokreditaufnahme zu keinem Zeitpunkt während des Jahres einem der Höchstbeträge nahekam, hat der Rechnungshof die Einhaltung der Höchstbeträge ohne Differenzierung der jeweiligen Geltungszeiträume zum Stand nach dem NHG 12/13 geprüft. Die Höchstbeträge sind eingehalten worden.

72 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im HG 12/13 und NHG 12/13 festgelegten Ermächtigungen im Jahr 2012 beachtet und deren Inanspruchnahme ohne Differenzierung der jeweiligen Geltungszeiträume in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2012 (Drs 17/1194) dargestellt.

**Ansicht 33: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen nach Angaben der
Senatsverwaltung für Finanzen (ohne Kassenverstärkungskredite)**

Art der Ermächtigung	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
	- € -	
Restermächtigung 2011	1 578 513 746,69	0,00
Kredite am Kreditmarkt	509 228 000,00	-195 540 081,65
Inanspruchnahme des inneren Darlehens aus der Rücklage Flughafen BER ¹	— ¹	373 108 000,00
Restermächtigung 2012	792 389 474,50	
Kredite für Tilgungen gemäß Kreditfinanzierungsplan ¹		8 004 615 619,79
Kredite für vorzeitige Tilgungen ¹		10 637 503,00
Kredite für Tilgungen kurzfristiger Kredite ¹		0,00
Kredite zur Tilgung des inneren Darlehens aus der Rücklage Risikoabschirmung ¹		460 729 392,85
Vorgriffsermächtigung für 2013	463 371 996,00	0,00

¹ In § 2 Abs. 2 HG 12/13 und § 3 Abs. 3 NHG 12/13 sowie § 2 Abs. 3 HG 12/13 sind keine Höchstbeträge ausgewiesen.

Die Restermächtigung 2012 übersteigt den Höchstbetrag zur Kreditaufnahme am Kreditmarkt, weil die Netto-Tilgungen des inneren Darlehens und der Kredite am Kreditmarkt dem Höchstbetrag hinzugerechnet werden.

Im Rahmen der Kreditfinanzierung war die Senatsverwaltung für Finanzen ermächtigt, **ergänzende Vereinbarungen** abzuschließen, die der Steuerung von Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken sowie der Erzielung günstiger Konditionen bei neuen Krediten und bestehenden Schulden dienen (§ 2 Abs. 6 HG 12/13). Die Inanspruchnahme des Höchstbetrages zum Bestand von ergänzenden Vereinbarungen stellt die Senatsverwaltung für Finanzen ausschließlich in ihrem jährlichen Derivatbericht gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses dar. Der zulässige Höchstbetrag zum Bestand von ergänzenden Vereinbarungen lag gemäß HG 12/13 bei 50 % des Gesamtschuldenstandes am Ende des vorausgegangenen Haushaltsjahres und damit für das Jahr 2012 bei 31,2 Mrd. €. Er ist mit 10,7 Mrd. € in Anspruch genommen und somit eingehalten worden.

73

Im Rahmen der Kreditfinanzierung war die Senatsverwaltung für Finanzen ferner verpflichtet, das mit der Kreditaufnahme in fremder Währung verbundene Wechselkursrisiko durch Sicherungsgeschäfte auszuschließen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 HG 12/13). Im Jahr 2012 hat die Senatsverwaltung mit diesem Ziel einen neuen Währungsswap abgeschlossen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen weist in ihrem Derivatbericht neben dem wirtschaftlichen Erfolg auch das kassenmäßige Ergebnis des Derivateinsatzes aus. Sie ermittelte für das Jahr 2012 einen wirtschaftlichen Erfolg von 76,2 Mio. €. Der kassenmäßige Verlust lag für 2012 bei 71,3 Mio. €.

- 74 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, **Kassenverstärkungskredite** aufzunehmen. Der Höchstbetrag lag nach dem HG 10/11 bei 2,9 Mrd. €, nach dem HG 12/13 bei 3,0 Mrd. € und nach dem NHG 12/13 bei 3,0 Mrd. €. Die Inanspruchnahme der Ermächtigung betrug maximal 1,1 Mrd. €, die Höchstbeträge sind somit eingehalten worden.

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Organisation und Informationstechnik

5. Auswirkungen der Veränderungen von Geschäftsbereichen bei Neubildungen des Senats

Die Zuordnung der Geschäftsbereiche des Senats, überwiegend Gesundheit und Soziales sowie Arbeit und Frauen, wurde in den letzten Wahlperioden mehrfach geändert. Dabei wurden Geschäftsbereiche mit zahlreichen Schnittstellen getrennt und später wieder in einem Ressort gebündelt. Der finanzielle Aufwand allein für die Umorganisationen im Zuge der letzten Senatsneubildung beträgt mehr als 1 Mio. €.

5.1 Einleitung

Die den Wahlen zum Abgeordnetenhaus nachfolgenden Neubildungen des Senats ziehen häufig umfangreiche Veränderungen sowohl in der Leitungsebene als auch in anderen Bereichen in der Verwaltung nach sich. Der Rechnungshof hat untersucht, inwieweit sich Veränderungen von Geschäftsbereichen des Senats organisatorisch und finanziell ausgewirkt haben. 75

Dabei hat er Stellenübersichten der Haushaltspläne ausgewertet und das Volumen der Stellenverlagerungen der letzten drei Wahlperioden ermittelt. In örtlichen Erhebungen wurden für ausgewählte Schwerpunkte personelle und finanzielle Auswirkungen der Senatsneubildung im Jahr 2011 auf die am häufigsten umorganisierten Senatsverwaltungen für Arbeit, Integration und Frauen sowie für Gesundheit und Soziales erhoben.

Der Rechnungshof ist sich bewusst, dass einer Veränderung der Geschäftsverteilung des Senats politische Entscheidungen zugrunde liegen, die er nicht bewertet. Er ist jedoch nicht gehindert, im Rahmen seiner beratenden Funktion (vgl. T 9) auf der Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse die durch Ressortänderungen entstehenden Auswirkungen aufzuzeigen und insoweit über seine Erkenntnisse zu berichten.

5.2 Ressortänderungen

- 76 Die Zuständigkeiten der Senatsmitglieder werden in der Geschäftsverteilung des Senats geregelt. Mit Beginn der 14. Wahlperiode ist durch Artikel 55 VvB die Zahl der Mitglieder des Senats auf maximal acht Senatoren zuzüglich Regierender Bürgermeister begrenzt worden. Damals stand bei der Neubildung des Senats im Wesentlichen die Umverteilung von Geschäftsbereichen infolge der Auflösung von Senatsverwaltungen im Vordergrund.

Seither sind überwiegend elf Geschäftsbereiche unterschiedlichen Ressorts zugeordnet worden:

Ansicht 34: Änderung der Zuordnung von Geschäftsbereichen

Geschäftsbereich	14. WP 1999 bis 2001	15. WP 2001 bis 2006	16. WP 2006 bis 2011	17. WP seit 2011
	Etatisierung bei Einzelplan			
Sport	10	10	05	05
Gesundheit	11	09	11	11
Soziales	11	09	09	11
Arbeit	11	13	09	09
Frauen	11	13	13	09
Integration	11	09	09	09
Verbraucherschutz	11	09	11	06
Umwelt	12	12	11	12
Wissenschaft	17	17	10	10
Forschung	17	17	10	13
Kultur	17	17	03	03

Es wird deutlich, dass die Veränderungen überwiegend in den Einzelplänen 09 (aktuell Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen) und 11 (aktuell Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales) vorgenommen worden sind.

Der Rechnungshof hat die Stellenpläne ausgewertet und alle einzelplanübergreifenden Veränderungen in die Auswertung einbezogen, die auf die Neuordnung der Geschäftsverteilungen nach den Wahlen zurückzuführen waren. Mit Beginn der 17. Wahlperiode im Jahr 2011 kam es zu rd. 3 500 Zu- und Abgängen, davon mit rd. 3 000 überwiegend bei den Senatsverwaltungen für Arbeit, Integration und Frauen sowie für Gesundheit und Soziales.

- 77 Die Geschäftsbereiche Arbeit sowie Frauen waren bis zum Jahr 2000 im Einzelplan 18 (Arbeit, Soziales und Frauen) ausgewiesen. Nach Auflösung der Senatsverwaltung wurden diese Geschäftsbereiche im Jahr 2001 zunächst dem Einzelplan 11 (Arbeit, Soziales und Frauen) und in der 15. Wahlperiode vom Jahr 2002 an dem Einzelplan 13 (Wirtschaft, Arbeit und Frauen) zugeordnet. In der 16. Wahl-

periode wurde der Geschäftsbereich Arbeit vom Jahr 2008 an wieder aus dem Einzelplan 13 herausgelöst und zum Einzelplan 09 (Integration, Arbeit und Soziales) verlagert. Zu Beginn der 17. Wahlperiode wurde der Geschäftsbereich Frauen vom Einzelplan 13 (Wirtschaft, Technologie und Forschung) zum Einzelplan 09 (Arbeit, Integration und Frauen) verlagert. Mit den im Wesentlichen im Einzelplan 09 verbliebenen Geschäftsbereichen Arbeit und Frauen hat der Senat die Geschäftsbereiche wieder in einer Senatsverwaltung zusammengefasst. Allerdings ist nunmehr dem Einzelplan 09 zusätzlich der Geschäftsbereich Integration zugeordnet.

Im Einzelplan 13 sind die Geschäftsbereiche Wirtschaft und Technologie wie in der 14. Wahlperiode gebündelt. In der 17. Wahlperiode wurde dieses Ressort um den Geschäftsbereich Forschung ergänzt, der zuvor lange Zeit mit dem Geschäftsbereich Wissenschaft ein Ressort bildete. Allerdings wurden für den Geschäftsbereich Forschung nur 28 von 39 Stellen vom Einzelplan 10 verlagert.

Die Zuständigkeiten für die Geschäftsbereiche Gesundheit und Soziales wurden durch die Senatsneubildungen seit Mitte der 90er-Jahre wiederholt umverteilt: 78

Ansicht 35: Verlagerungen in den Geschäftsbereichen Gesundheit und Soziales

Geschäftsbereich	14. WP 2000	15. WP 2002	16. WP 2008	17. WP 2011
	Etatisierung bei Einzelplan			
Soziales	11	09	09	11
Gesundheit	11	09	11	11
nachgeordnete Einrichtungen:				
LAGeSo ¹	11	09	09	11
WAS ²	11	09	09	11
LAGeSi ³	11	09	11	09
GerMed ⁴	11	09	11	11
Krebsregister ⁵	11	09	11	11

1 Landesamt für Gesundheit und Soziales

2 Deutsche Dienststelle für die Benachrichtigung der nächsten Angehörigen von Gefallenen der ehemaligen Deutschen Wehrmacht

3 Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit

4 Landesinstitut für gerichtliche und soziale Medizin

5 Gemeinsames Krebsregister der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und der Freistaaten Sachsen und Thüringen

Die Geschäftsbereiche Gesundheit und Soziales wurden nach Auflösung der zuständigen Senatsverwaltung (Einzelplan 11) in der 15. Wahlperiode zunächst in den Einzelplan 09 überführt und mit der erneuten Einrichtung des Einzelplans 11 in der 16. Wahlperiode auf zwei Einzelpläne (09 für Soziales und 11 für Gesundheit) aufgeteilt. Dafür wurden Stellen verlagert und die im Jahr 2008 neu eingerichtete

Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz mit einem Leitungsbereich und einer Serviceeinheit ausgestattet. Die Umressortierungen beider Geschäftsbereiche wirkten sich auch in den nachgeordneten Behörden aus. So wurde das Landesamt für Gesundheit und Soziales dem Geschäftsbereich Soziales zugeordnet, während das Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit zunächst zum Geschäftsbereich Gesundheit und in der 17. Wahlperiode zum Geschäftsbereich Arbeit verlagert wurde. In der laufenden Wahlperiode wurden die Geschäftsbereiche Soziales und Gesundheit wieder zusammengefasst. Diese wiederholten Umverteilungen haben nicht nur personelle und finanzielle Auswirkungen, sondern verursachen aufgrund neuer fachlicher Zuständigkeiten auch zusätzlichen Aufwand bei Dritten, z. B. bei Familienkassen durch den Wechsel der personalaktenführenden Stelle.

- 79 Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass der Geschäftsbereich Verbraucherschutz in der 17. Wahlperiode formell zwar der Senatsverwaltung für Justiz zugeordnet wurde, inhaltliche Aufgaben jedoch auch in anderen Senatsverwaltungen wahrgenommen werden. So wurden im Jahr 2012 insgesamt lediglich 21 Stellen für den wirtschaftlichen und den gesundheitlichen Verbraucherschutz zur Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz verlagert. Elf Stellen wurden für Aufgaben des Arbeitsschutzes der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen zugeordnet. 18 Stellen verblieben für Aufgaben des Gesundheitsschutzes bei der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales.

5.3 Aufwand nach der Wahl 2011

- 80 Die Ressortumbildung war mit einer Umsetzung von Personal in erheblichem Maße verbunden. Hierfür wurden Räume durch die BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM GmbH) hergerichtet. Insgesamt entstanden Ausgaben von 578 000 €, darunter für die vom Rechnungshof geprüften Senatsverwaltungen für Gesundheit und Soziales 184 000 € sowie für Arbeit, Integration und Frauen 22 000 €. Darüber hinaus wurden in der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales für die Ausstattung einzelner Büros im Leitungsbereich 87 000 € ausgegeben.
- 81 Umzüge (hausintern und extern in andere Dienstgebäude) wurden von der BIM GmbH organisiert. Insgesamt wurden 152 externe und 130 interne Umzüge durchgeführt. Die Ausgaben für Umzüge im Rahmen der Senatsneubildung 2011 belaufen sich auf insgesamt 47 000 €; für die beiden geprüften Senatsverwaltungen entstanden Ausgaben von 26 000 €.

Neben diesen Ausgaben entstanden Kosten durch umzugsbedingte Ausfallzeiten, da die Dienstkräfte infolge von Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Umzüge die Aufgaben ihres Arbeitsgebiets in dieser Zeit nicht erfüllen konnten. Der Rechnungshof hat ermittelt, dass interne Umzüge innerhalb eines Tages, externe Umzüge in durchschnittlich fünf Tagen durchgeführt werden. Somit fielen in 890 Arbeitstagen umzugsbedingte Ausfallzeiten an, die unter Annahme des

allgemeinen Durchschnittssatzes Personalkosten von 165 000 € verursachten, darunter 91 000 € bei den geprüften Senatsverwaltungen.

Darüber hinaus entstand bei der Umsetzung der neuen Geschäftsverteilung des Senats auch innerhalb der betreffenden Senatsverwaltungen personeller und organisatorischer Aufwand. Diesen hat der Rechnungshof am Beispiel der aktuellen Stellen- und Personalverlagerungen (Buchungen im IT-Querschnittsverfahren Integrierte Personalverwaltung – IPV – und damit zusammenhängende Tätigkeiten) in den Servicebereichen der beiden geprüften Senatsverwaltungen und im Landesverwaltungsamt ermittelt. Insbesondere die Anpassung des IT-Verfahrens an die neuen Organisationsstrukturen ist arbeitsintensiv und zeitaufwendig. Zudem müssen die Servicebereiche die Personaldaten in das IT-Verfahren einpflegen und die jeweiligen Dienstkräfte sowie andere Bereiche (z. B. Familienkasse) informieren. Bei der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen waren insgesamt 1 321 Dienstkräfte aus dem IPV-System aus- und 212 Dienstkräfte einzubuchen. Bei der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales wurden 505 Dienstkräfte aus dem IPV-System ausgebucht und 1 321 Dienstkräfte von der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen eingebucht. Auf der Basis des allgemeinen Durchschnittssatzes ergab sich für diese und weitere damit zusammenhängende Tätigkeiten, wie z. B. der manuelle Nachtrag von Abwesenheitstagen, ein Aufwand von insgesamt 127 000 €.

Darüber hinaus obliegen den Servicebereichen der Senatsverwaltungen nach Ressortänderungen weitere Aufgaben. Der Rechnungshof hat für diese Wahlperiode bei der Serviceabteilung der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen beispielhaft weitere notwendige Aufgaben im Rahmen der Senatsneubildung ermittelt.

So weist jede Behörde beispielsweise bei Aus- und Fortbildung, Personalentwicklung, Gesundheitsmanagement oder Arbeitsschutz Besonderheiten auf. Nach der Neubildung des Senats wurden in der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen entsprechende Änderungen und Ergänzungen (z. B. von Vordrucken, Anforderungsprofilen oder Dienstvereinbarungen) erforderlich. Darüber hinaus sind neue Sicherheits- und Brandschutzbeauftragte und Ersthelfer geschult worden. Außerdem wurden nach der Senatsumbildung vorgezogene Personalratswahlen durchgeführt. Bis zum Zeitpunkt der Prüfung sind Aufwendungen von insgesamt 15 000 € entstanden.

Für die Überarbeitung und Neustrukturierung der Kosten- und Leistungsrechnung hat der Rechnungshof in der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen beim Controlling/Steuerungsdienst Personalkosten von 17 000 € ermittelt.

Im Servicebereich Haushalt/Finanzen wurden die Auswirkungen auf den Haushaltsplan untersucht und die etatmäßige Aus- und Eingliederung durchgeführt. Dazu gehören zahlreiche einzelne Aufgaben und Maßnahmen, wie die Umverteilung von Haushaltsmitteln mit Zweckbindung oder die Überarbeitung der Vermö-

gensangelegenheiten. Insgesamt wurde angabegemäß ein zusätzlicher Aufwand verursacht, der mit dem im Personalbereich vergleichbar ist.

- 84 Ressortveränderungen verursachen weitere Aufwendungen, die nur schwer zu quantifizieren sind, wie z. B. Änderungen von Rechtsvorschriften (insbesondere Zuständigkeitsregelungen) und Verträgen. Auch bei anderen Behörden, wie z. B. Familienkassen und Landeshauptkasse, entstehen zusätzliche Aufwendungen.

5.4 Stellungnahme der Senatskanzlei

- 85 In seiner Stellungnahme weist der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – auf die sich aus Artikel 56 Abs. 2 VvB i. V. m. § 3 Abs. 1 Senatengesetz ergebenden Grundlagen zur Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Mitglieder des Senats hin. Mit der daraus resultierenden Befugnis des Regierenden Bürgermeisters zur Festlegung der Geschäftsverteilung des Senats sei ihm eine Einschätzungsprärogative zugewiesen, die sich einer materiellen Prüfungskompetenz entziehe. Die Geschäftsbereiche seien insoweit aus unterschiedlichen politischen Erwägungen und Schwerpunktsetzungen heraus den Ressorts zugeordnet worden. Der Rechnungshof habe seine Prüfung der Kostenfolgen aus einer Kritik am Ressortzuschnitt entwickelt.

Die Senatskanzlei erkennt, dass der Rechnungshof keine Kritik an Ressortzuschnitten übt und sich einer Bewertung enthält. Allerdings zeigt er die Auswirkungen der Veränderungen der Geschäftsbereiche auf und berichtet über Erkenntnisse, die bei künftigen politischen Entscheidungen berücksichtigt werden können.

5.5 Zusammenfassung und Empfehlung

- 86 Die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs zeigen, dass allein in den vom Rechnungshof schwerpunktmäßig geprüften Bereichen der letzten Senatsneubildung Kosten von insgesamt über 1 Mio. € entstanden sind. So sind in allen Senatsverwaltungen für die Herrichtung von Räumen, für Umzüge und umzugsbedingte Ausfallzeiten 790 000 € aufgewendet worden. In den geprüften Senatsverwaltungen hat der Rechnungshof in einzelnen Bereichen weitere Aufwendungen von 246 000 € ermittelt.
- 87 **Der Rechnungshof empfiehlt, im Rahmen von Senatsneubildungen auch die Vorgaben von Artikel 86 Abs. 2 VvB zu bedenken. Danach dürfen Haushaltsmittel nur in Anspruch genommen werden, soweit es eine sparsame Verwaltung erforderlich macht.**

6. Unwirtschaftlichkeit eines IT-Projekts nach Aufgabe der damit verfolgten strategischen Ziele

Mit dem IT-Projekt SIDOK (Senatsinformations- und -dokumentationssystem) sollte die für Inneres zuständige Senatsverwaltung den Auftrag des Senats erfüllen, die erforderlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz von Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystemen in der Berliner Verwaltung zu schaffen. Dieses Vorhaben hat die Senatsverwaltung ohne nachvollziehbare Gründe aufgegeben. Dadurch ist die für einen wirtschaftlichen Einsatz von SIDOK entscheidende Voraussetzung entfallen.

6.1 Einleitung

Im Jahr 2002 hatte der Senat die Ziele der „E-Government-Entwicklung“ der Berliner Verwaltung auf der Grundlage eines Masterplans festgelegt. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung sollte die Umsetzung der im Masterplan beschriebenen Maßnahmen planen und steuern. Für Dokumentenmanagement und Vorgangsbearbeitung sollten zukünftig ausschließlich „DOMEA-konzeptkonforme Produkte“ zum Einsatz kommen. Grundlage war das Konzept „Papierarmes Büro“ (DOMEA-Konzept), das die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung im Bundesministerium des Innern im November 1999 beschlossen hatte (das DOMEA-Konzept wurde im Jahr 2012 von dem Konzept „Elektronische Verwaltungsarbeit“ abgelöst). Dabei sollte die Senatsverwaltung auch prüfen, „ob ein einheitliches Vorgangsbearbeitungssystem für die Berliner Verwaltung realisierbar“ sei. 88

Die Vorgaben des Senats sollten mithilfe von rd. 50 „prioritären“ Projekten und Vorhaben realisiert werden. In diesem Zusammenhang beschloss der Senat im April 2003 die „Neuordnungsagenda 2006“. Darin wurde auch das IT-Projekt **„Einführung eines elektronisch gestützten Senatsinformations- und -dokumentationssystems“ (SIDOK)** aufgenommen. Es handelt sich um ein von dem Regierenden Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – begonnenes Projekt, mit dem ein verwaltungsübergreifender Datenspeicher für die Vorbereitung der Sitzungen des Senats geschaffen, deren Vor- und Nachbereitung teilautomatisiert unterstützt und ein automatisiertes Archiv der Senatsdokumente eingerichtet werden sollte.

Mit SIDOK – als prioritäres Projekt eingestuft – sollten nunmehr neben den originären fachlichen Aufgaben die organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen für den Einsatz eines berlineinheitlichen Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystems (DMS/VBS) entwickelt werden. Die Senatsverwaltung verzichtete deshalb auf die Durchführung eines gesonderten DMS-Projekts. Senatskanzlei und Senatsverwaltung unterzeichneten im November 2003 eine Projektvereinbarung zur gemeinsamen Durchführung des IT-Projekts SIDOK. Das

Projekt sollte demnach in drei Phasen (Projekterkundungsphase, Vorstudie, Projektphase) zum Mai 2005 abgeschlossen werden. Die Projektleitung wurde auf die Senatsverwaltung übertragen.

Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2006, im Rahmen einer Orientierungsprüfung der DMS/VBS-Einführung in der Berliner Verwaltung, das IT-Projekt SIDOK untersucht. Er hatte schon damals empfohlen, eine Landesstrategie zu entwickeln, in der die wesentlichen Aspekte einer DMS/VBS-Einführung geregelt sind, und umgehend mit der Konkretisierung und Umsetzung der angekündigten Maßnahmen zu beginnen.

6.2 Pilotbetrieb SIDOK

89 Im Rahmen der im Mai 2004 abgeschlossenen Vorstudie gelangten die Projektverantwortlichen (Senatsverwaltung und Senatskanzlei) insbesondere zu folgenden Ergebnissen:

- der DOMEA-Standard des Bundes bietet auch den Ländern die Gewähr für eine zukunfts- und entwicklungsfähige Softwareauswahlentscheidung,
- das DOMEA-konforme IT-Verfahren „DocMan“ aus Bremen entspricht von den untersuchten IT-Verfahren hinsichtlich der Vor- und Nachbereitung des Sitzungsdienstes und aufgrund seines DMS-Ansatzes den Projektzielen am meisten und
- eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung soll durchgeführt werden.

Aufgrund einer mit der Freien Hansestadt Bremen am 10. September 2002 geschlossenen Verwaltungsvereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich des E-Governments war „DocMan“ dem Land Berlin als Pilotsystem überlassen worden. Nach Anpassung an die Berliner SIDOK-Anforderungen wurde der Pilotbetrieb von März 2005 an in der Senatskanzlei und in vier Senatsverwaltungen an insgesamt 40 Arbeitsplätzen aufgenommen.

6.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und „landesweiter Einsatz eines DOMEA-konformen DMS-Produkts“

90 Senatsverwaltung und Senatskanzlei führten im Februar 2006 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch. Die Betrachtung der monetären Kosten- und Nutzenfaktoren ergab für den Zeitraum von fünf Jahren einen kumulierten negativen Kapitalwert von 1,3 Mio. €, davon 1,0 Mio. € haushaltswirksam. Bei der Betrachtung der nicht monetären Faktoren besitze SIDOK dennoch „durch die Bereitstellung eines wichtigen verwaltungsübergreifenden Werkzeuges [DMS/VBS] eine hohe Wirtschaftlichkeit ... Aus diesen Gesichtspunkten heraus muss SIDOK als insgesamt wirtschaftlich und daher als unbedingt zu realisieren angesehen werden“.

Dennoch verfolgte die Senatsverwaltung den landesweiten Einsatz eines DOMEA-konformen DMS-Produkts nicht weiter auf der Grundlage von SIDOK.

Sie berichtete dem Senat im August 2006²⁴ lediglich, dass sie „Erkenntnisse und Empfehlungen für eine landesweite DMS-Einführung“ hinsichtlich der organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen kurzfristig aufgreifen und einen Vorschlag zum weiteren Vorgehen vorlegen werde. Sie führte weiter aus, dass „die durch das ITDZ begonnene Bereitstellung einer E-Government-Diensteplattform seitens des Landes Berlin aufgegriffen werden“ sollte.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass weder die Entscheidung noch ihre Gründe dokumentiert sind. Den Auftrag des Senats für einen landesweiten DMS-Einsatz im Land Berlin hat die Senatsverwaltung nicht erfüllt. Damit ist der in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu SIDOK zum Ausgleich des negativen Kapitalwerts als Vorteil dargestellte Nutzen einer „Bereitstellung eines wichtigen verwaltungsübergreifenden Werkzeuges“ nicht eingetreten. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung das Ziel, Rahmenbedingungen für den „Einsatz von DOMEA-konzeptkonformen Produkten“ in Verbindung mit der Einführung von SIDOK zu schaffen, ohne nachvollziehbare Gründe aufgegeben hat.

Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung hat hierzu in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung erklärt, dass sie das IT-Projekt SIDOK nicht weiterverfolgt habe, weil die Bundesregierung das Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ beschlossen habe und DOMEA letztendlich durch das Konzept „Elektronische Verwaltungsarbeit“ abgelöst worden sei. Diese Argumentation ist schon deshalb nicht schlüssig, weil das Regierungsprogramm erst im Jahr 2010 beschlossen und das neue Konzept erst im Jahr 2012 vorgestellt worden ist. Bereits seit dem Jahr 2005 sollten mit SIDOK Erfahrungen erworben und es sollte die Eignung von DOMEA-Produkten für die Berliner Verwaltung verifiziert werden. Die Senatsverwaltung verkennt außerdem, dass insbesondere die IT einem ständigen und schnellen Wandel unterliegt. Daher kann nicht jede zwischenzeitliche neue Entwicklung zu einem vollständigen Abbruch eines IT-Vorhabens führen. Des Weiteren steht bei DMS/VBS-Projekten die Organisation im Vordergrund, sodass insoweit erzielte Ergebnisse (Geschäftsprozesse, Datenstrukturen) auch bei einem späteren Wechsel des IT-Systems hätten weiter verwendet werden können. 91

6.4 Echtbetrieb von SIDOK

Am 5. September 2006 beschloss der Senat²⁵, dass SIDOK zum 1. Dezember 2006 zur Vor- und Nachbereitung von Senatssitzungen und Sitzungen des Rats der Bürgermeister im Rahmen einer „Prototypphase“ eingeführt und zum 1. Juni 2007 flächendeckend eingesetzt werden solle. SIDOK wurde am 5. März 2008 abgenommen. Für den Betrieb wurden angabegemäß insgesamt 350 Lizenzen für je 475 € jährlich beschafft. Hiervon werden nach den Feststellungen des Rechnungshofs 92

24 vgl. Anlage zum Senatsbeschluss Nr. 3853/2006 vom 5. September 2006

25 Senatsbeschluss Nr. 3853/2006

jedoch nur 180 Lizenzen genutzt (Senatskanzlei 40 Lizenzen, Senatsverwaltungen insgesamt 40, Bezirksämter insgesamt 100 Lizenzen).

Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass

- Konzepte zur Implementierung der Prozesse des IT-Verfahrens SIDOK in die übrigen Geschäftsprozesse fehlen und dadurch zusätzlicher Aufwand (z. B. durch Medienbrüche) entsteht,
- schlussgezeichnete Vorlagen nach wie vor in Papierform an die Senatskanzlei gesandt werden müssen und
- ein Berechtigungskonzept, in dem den Nutzern Aufgaben und Rollen zugeordnet werden, wie z. B. Lesen, Verändern, Löschen und Verwenden von Daten, fehlt.

- 93 Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet und darauf hingewiesen, dass vermeidbare Ausgaben von ca. 80 000 € jährlich dadurch anfallen, dass fast die Hälfte der Lizenzen nicht genutzt wird. Er hat der Senatskanzlei vorgehalten, dass die Bereitstellung nicht genutzter Software gegen § 6 LHO verstößt. Danach dürfen Ausgaben nur insoweit geleistet werden, als sie notwendig sind.

Die Senatskanzlei hat in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung zugesagt, die Beanstandungen des Rechnungshofs aufzugreifen. Sie werde überprüfen, „inwieweit den aufzuwendenden Kosten für die Fachanwendung tatsächliches Nutzungsverhalten gegenübersteht. Abhängig von den Ergebnissen dieser Prüfung soll entschieden werden, wer auch weiterhin einen SIDOK-Zugang erhalten muss und ob schon vor Einführung eines landesweiten DMS eine medienbruchfreie Intensivierung der eAktennutzung für weitere Fachaufgaben in Frage kommt. Den anderen nutzenden Verwaltungen wird ein ähnliches Vorgehen vorgeschlagen“. Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass diese Fragen schon früher im Laufe des Projekts hätten geklärt werden müssen.

Im Übrigen hat die Senatskanzlei die fehlende Implementierung der Prozesse des IT-Verfahrens SIDOK in die übrigen Geschäftsprozesse eingeräumt. Sie hat darauf hingewiesen, dass die Entscheidung über einen intensiveren Einsatz der Anwendung die einzelnen Dienststellen entsprechend dem Ressortprinzip treffen würden. Den teilnehmenden Dienststellen sei aber die Möglichkeit gegeben worden, die Software für die Abbildung weiterer Geschäftsprozesse zu nutzen. Die Senatskanzlei hat außerdem zugesagt, dass sie die bisher in verschiedenen Dokumenten geregelte Rechtevergabe in einem Berechtigungskonzept zusammenfassen werde.

6.5 Weitere Entwicklung

Neben den Lizenzen für den Betrieb von SIDOK kamen in der Berliner Verwaltung zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof ca. 2 400 Lizenzen für das Programm VISkompakt des ITDZ zum Einsatz. Diese wurden lediglich in 13 Verwaltungen für 15 IT-Verfahren genutzt. Für den DMS-Basisdienst des ITDZ ergaben sich somit nur geringe Synergieeffekte. 94

Entgegen ihrer Ankündigung (vgl. T 90) griff die Senatsverwaltung zunächst weder die SIDOK-Erkenntnisse auf noch schlug sie ein Vorgehen zur landesweiten DMS-Einführung vor. Sie wurde vom Senat im Jahr 2008 erneut beauftragt, die Rahmenbedingungen für einen flächendeckenden Einsatz eines DMS/VBS zu schaffen²⁶. Am 16. August 2011 hat der Senat beschlossen²⁷, dass die Senatsverwaltung gemeinsam mit der Hauptverwaltung und den Bezirken ein Umsetzungskonzept „zur landesweiten Einführung der elektronischen Aktenführung und Vorgangsbearbeitung in der unmittelbaren Berliner Verwaltung“ erarbeiten solle. Allein das Umsetzungskonzept zu dieser Einführung hat angabegemäß in den Jahren 2012 und 2013 Ausgaben von etwa 210 000 € verursacht.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Auftrag des Senats, berlineinheitliche Rahmenbedingungen für den Einsatz von DMS/VBS zu schaffen, bisher nicht erfüllt worden und infolgedessen die Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Einsatz von SIDOK entfallen ist. Der Rechnungshof hat zudem die Erwartung geäußert, dass die Senatsverwaltung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführt und den Auftrag des Senats zur Einführung der elektronischen Aktenführung und Vorgangsbearbeitung nunmehr sachgerecht und wirtschaftlich erfüllt.

Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung hat hierzu in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung Folgendes ausgeführt: „Eine Untersuchung zu einer flächendeckenden Einführung von Dokumentenmanagement- oder Vorgangsbearbeitungssystemen ... in der Berliner Verwaltung zeigte allerdings, dass es in der Berliner Verwaltung nach wie vor üblich ist, dass Akten und Vorgänge teils in Papier, teils in elektronischen Systemen geführt werden. Diese hybride, aber auch die reine papiergebundene Aktenführung haben einige strukturelle Nachteile und sind nicht mehr zeitgemäß. Ferner wurde ermittelt, dass die vorhandenen Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssysteme auf Basis von VISkompakt in isolierten Einzelprojekten auf physisch getrennten Servern installiert wurden.“ Das sei nach Auffassung der Senatsverwaltung nicht wirtschaftlich. 95

„Jedes einzelne dieser Projekte zur Einführung von VISkompakt musste alle notwendigen Einzelschritte, von der IST-Analyse über die Schulungskonzeption bis zum Rollout selbständig durchführen, ohne auf vorhandene Ergebnisse aufbauen zu können. Die Umsetzung der individuellen Anforderungen der einzelnen Behörden führte zudem zu einer Divergenz bei der Ausprägung der VISkompakt-

26 Senatsbeschluss Nr. S-1134/2008

27 Senatsbeschluss Nr. S-3831/2011

Installationen in den Berliner Behörden, die nicht nur zusätzliche Betriebsaufwände entstehen ließen, sondern auch die Komplexität des IT-Betriebes unnötig erhöhen.“

Die Beschreibungen der Senatsverwaltung bestätigen die Feststellungen des Rechnungshofs und zeigen die Folgen der fehlenden organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen auf. Die Behörden Berlins haben entweder die Einführung eines DMS/VBS-Produkts im Hinblick auf die angekündigten Rahmenbedingungen zurückgestellt oder in eigener Initiative ein DMS/VBS-Produkt eingeführt. Eben dieser Entwicklung wollte der Senat bereits in den Jahren 2002/2003 vorbeugen (vgl. T 88). Zuletzt hat die Senatsverwaltung nach ihrem Implementierungsfahrplan für die Einführung der eAkte vom 18. Oktober 2013 den ursprünglich geplanten Beginn der Umsetzungsphase vom Jahr 2012 auf die 2. Hälfte des Jahres 2016 verschoben²⁸.

Im Übrigen verweist die Senatsverwaltung auf die von ihr erstellten rechtlichen und organisatorischen Grundlagen (u. a. GGO I, Organisations- und Umsetzungs-handbuch). Auch wurde „ein so genanntes Landesreferenzmodell für die Berliner Verwaltung entwickelt, und darin Rahmenbedingungen sowie eine Reihe von DMS-Standards für einen Landesdienst ‚Berlin Standard DMS/VBS‘ definiert“. Für die mit der Einführung der eAkte an 34 000 Arbeitsplätzen verbundenen Kosten habe sie eine musterhafte Aufwandsschätzung erstellt.

Der Rechnungshof stellt fest, dass die Neufassung der GGO I in § 22 nur die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz der elektronischen Akte regelt. Bei dem Organisations- und Umsetzungs-handbuch, dem Landesreferenzmodell und den darin genannten Rahmenbedingungen handelt es sich um theoretische Konzepte, deren Machbarkeit und Wirtschaftlichkeit in der geplanten Größenordnung von 34 000 Arbeitsplätzen bisher nicht nachgewiesen sind.

Die von der Senatsverwaltung hierfür angeführte – im Rahmen des Programms „Servicestadt Berlin“ erarbeitete – Aufwandsschätzung entspricht nicht den haushaltsrechtlichen Anforderungen. Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Nach der Entscheidung über die Maßnahme, aber vor der Durchführung von Einzelmaßnahmen ist auch die Wirtschaftlichkeit jeder Einzelmaßnahme nachzuweisen (vgl. auch Nr. 2.1 der IT-Mindestanforderungen der Rechnungshöfe²⁹).

28 vgl. Abschlussbericht Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssysteme im Land Berlin, Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 24. Mai 2011, S. 13, und Implementierungsfahrplan für die Einführung der eAkte vom 18. Oktober 2013, S. 6

29 Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik, Stand: November 2011, s. unter <http://www.berlin.de/rechnungshof/veroeffentlichungen/weitere-veroeffentlichungen.html>

6.6 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung den Auftrag des Senats für einen landesweiten DMS-Einsatz im Land Berlin nicht erfüllt hat. Damit ist der für SIDOK in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Ausgleich des negativen Kapitalwerts dargestellte Vorteil der „Bereitstellung eines wichtigen verwaltungsübergreifenden Werkzeuges“ nicht eingetreten. Die entscheidende Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Einsatz von SIDOK ist dadurch entfallen. 96

Der Rechnungshof beanstandet ferner, dass fast die Hälfte der insgesamt 350 von der Senatskanzlei beschafften Lizenzen für je 475 € jährlich nicht genutzt wird und dadurch vermeidbare Ausgaben von ca. 80 000 € jährlich anfallen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatskanzlei prüft,

- **ob und in welchem Umfang der Einsatz von SIDOK sachgerecht ist und**
- **ob im Ergebnis eine Rückgabe nicht genutzter Lizenzen von SIDOK möglich ist.**

Er erwartet außerdem, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport

- **den Auftrag des Senats erfüllt, berlineinheitliche Rahmenbedingungen für den Einsatz von DMS zu schaffen, und**
- **durch geeignete Vorgaben darauf hinwirkt, dass die Wirtschaftlichkeit jeder Einzelmaßnahme nachgewiesen wird.**

Personal

7. Unangemessene Gewährung von Ausgleichszulagen an beamtete Dienstkräfte

Beamtete Dienstkräfte, die zum Land Berlin versetzt werden, erhalten zum Ausgleich von Einkommenseinbußen auch dann eine Zulage, wenn sie sich aus persönlichen Gründen beworben haben. Die Höhe berechnet sich aus der Differenz zwischen den Dienstbezügen aus der bisherigen Verwendung und den aktuellen Dienstbezügen. Bei 284 beamteten Dienstkräften – darunter 200 Lehrkräfte – ergibt sich ein Volumen von insgesamt mehr als 900 000 € jährlich. In Einzelfällen werden monatlich über 600 € mehr gezahlt.

7.1 Einleitung

- 97 Der Rechnungshof hat die im Bereich des Landes Berlin nach § 13 Abs. 2 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) – Überleitungsfassung für Berlin – gezahlten Ausgleichszulagen stichprobenartig geprüft. Danach erhalten beamtete Dienstkräfte unter bestimmten Voraussetzungen eine Ausgleichszulage. Während in § 13 Abs. 1 BBesG einzelne Tatbestände geregelt sind, sieht § 13 Abs. 2 BBesG auch dann die Gewährung einer Ausgleichszulage vor, wenn sich ihre Dienstbezüge „aus anderen dienstlichen Gründen“ verringern. Die Höhe berechnet sich aus der Differenz zwischen den jeweiligen aktuellen Dienstbezügen und den Dienstbezügen aus der bisherigen Verwendung.

Sinn und Zweck dieser bis August 2006 bundeseinheitlichen Regelung in § 13 BBesG war es, beamtete Dienstkräfte bei Änderung ihrer dienstlichen Verwendung oder Versetzung zu einem anderen Dienstherrn vor Einkommenseinbußen zu schützen, sofern sie die Gründe dafür nicht zu vertreten hatten. Solange die Besoldung bundeseinheitlich im BBesG geregelt war, war der Anwendungsbereich dieser Vorschrift begrenzt. Seit dem Übergang der Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung vom Bund auf die Länder ist die Zahl der Fälle stark gestiegen, in denen es um den Ausgleich der unterschiedlichen Besoldungshöhen bei bund- und länderübergreifenden Versetzungen geht. Berlin mit dem bundesweit niedrigsten Besoldungsniveau ist dadurch besonders belastet. Nach den Meldungen der Dienststellen zahlt Berlin für 284 beamtete Dienstkräfte – darunter 200 Lehrkräfte – eine Ausgleichszulage mit einem Gesamtvolumen von über 900 000 € jährlich. In Einzelfällen werden monatlich über 600 € mehr gezahlt. Angesichts der unterschiedlichen Besoldungsentwicklung in Berlin und im übrigen Bundesgebiet ist zu befürchten, dass die Ausgaben für die Zulage weiter steigen werden.

7.2 Prüfungsergebnisse

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in den von ihm geprüften Fällen die Gründe für einen Wechsel zum Land Berlin stets im persönlichen Interesse der jeweiligen Dienstkraft lagen (Rückkehr nach Berlin, Familienzusammenführung). Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport vertritt die Auffassung, dass die Zulage nach § 13 Abs. 2 BBesG beamteten Dienstkräften immer dann zusteht, wenn dienstliche Gründe für die Versetzung maßgeblich sind. Für Lehrkräfte hat die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft den dienstlichen Grund – ohne dass dies jedoch im Einzelfall aktenkundig war – angenommen, wenn die Versetzung unter dem Gesichtspunkt der Fachkräftegewinnung und -bindung in Mangelfächern oder als Ergebnis eines Auswahlverfahrens erfolgt ist; hinzutretende private Gründe würden daran nichts ändern. 98

Der Rechnungshof hat gegenüber den Senatsverwaltungen in Frage gestellt, dass allein ein Auswahlverfahren einen dienstlichen Grund darstellt. Die Rechtsauslegung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport führt dazu, dass wegen des im Land Berlin gemäß § 8 Landesbeamtengesetz (LBG) vorgegebenen förmlichen Personalauswahlverfahrens regelmäßig eine Ausgleichszulage nach § 13 Abs. 2 BBesG zu zahlen ist. Damit würde die gesetzliche Beschränkung auf sonstige dienstliche Gründe faktisch ins Leere laufen. Der Rechnungshof hat daher die Zahlung von Ausgleichszulagen nach § 13 Abs. 2 BBesG in den geprüften Fällen als unangemessen beanstandet.

Der Rechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, dass der Bundesgesetzgeber auf die geänderte Ausgangslage (vgl. T 97) reagiert hat. Eine Ausgleichszulage wird nur noch im Geltungsbereich des BBesG geleistet. Für den Wechsel von einem Dienstherrn außerhalb des Geltungsbereichs des BBesG (z. B. Land oder Kommune) wurde die Zahlung ausgeschlossen. Ergänzend hat der Bund inzwischen mit § 19b BBesG eine Ausgleichszulage als Anreiz für beamtete Dienstkräfte eingeführt, sich aus Ländern mit höherem Besoldungsniveau in den Bundesdienst versetzen zu lassen. Diese Zulage verringert sich jedoch bei jeder Erhöhung des Grundgehaltes entsprechend. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Inneres und Sport aufgefordert, eine Gesetzesinitiative des Senats mit dem Ziel zu prüfen, den Geltungsbereich des § 13 Abs. 2 BBesG sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach zu begrenzen. 99

7.3 Stellungnahmen der Verwaltungen

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat entgegnet, dass sie an ihrer Rechtsauffassung zu § 13 Abs. 2 BBesG festhalte. Sie räumt jedoch ein, dass durch die unterschiedlichen Besoldungsentwicklungen in Berlin und den Herkunftsländern die Handhabung der Vorschrift fehleranfällig und aufwendig geworden sei. Unabhängig davon erachtet sie unter dem Aspekt der Gewinnung leistungsstarken Personals eine Ausgleichszulage für notwendig. 100

Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse sei im Rahmen der Dienstrechtsmodernisierung in einer ressortübergreifenden Kernarbeitsgruppe die Neuregelung der Vorschrift in der Überleitungsfassung diskutiert worden. Zukünftig solle aus dienstlichen Gründen nach Berlin versetzten beamteten Dienstkräften ein Festbetrag gezahlt werden, der nicht an Besoldungsanpassungen teilnimmt und in einem bestimmten Zeitraum (5 Jahre) abgebaut wird. Die Erarbeitung eines ersten Entwurfs eines einheitlichen Landesbesoldungsgesetzes für Berlin auf Fachebene erfolge derzeit, werde aber erkennbar noch einige Zeit in Anspruch nehmen.

Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft hat mitgeteilt, dass aufgrund einer Neufassung der Arbeitsanweisung über die „Einstellung/Versetzung von Lehrerinnen und Lehrern in den öffentlichen Schuldienst des Landes Berlin“ zum Schuljahr 2014/2015 nur noch beamteten Dienstkräften, die aus dienstlichen Gründen nach Berlin versetzt werden und die seit mindestens fünf Jahren verbeamtet sind, eine Ausgleichszulage gezahlt werden wird. Beamtete Dienstkräfte, die aus persönlichen Gründen nach Berlin wechseln, würden vom Jahr 2014 an auch dann keine Ausgleichszulage mehr erhalten, wenn sie Mangelfächer unterrichten.

7.4 Bewertung und Erwartung

- 101 Der Rechnungshof stellt fest, dass die Maßnahmen von beiden Senatsverwaltungen in die richtige Richtung gehen. Allerdings hält er die von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport beabsichtigte Vorgehensweise für eine besoldungsrechtliche Änderung nicht für ausreichend. Vielmehr ist angesichts der auch von ihr eingeräumten Auswirkungen eine zeitnahe Lösung der Problematik geboten. Im Übrigen lässt § 72 BBesG – Überleitungsfassung für Berlin – zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes die Zahlung von Sonderzuschlägen zu, die in fünf Schritten um jeweils 20 % des Ausgangsbetrages jährlich verringert wird.

Der Rechnungshof erwartet, dass im Land Berlin die Ausgleichszulage nur noch bei Versetzungen in dienstlichem Interesse gewährt wird, das nicht allein mit der Entscheidung in einem förmlichen Auswahlverfahren begründet werden kann. Er erwartet, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport zügig geeignete Schritte unternimmt, um die Ausgaben für Ausgleichszulagen und den damit verbundenen erheblichen Verwaltungsaufwand weiter zu begrenzen.

8. Undifferenzierte Gewährung der Vollzugszulage für Dienstkräfte bei Justizvollzugseinrichtungen

Die Justizvollzugseinrichtungen gewähren ihren Dienstkräften regelmäßig eine Vollzugszulage als Ausgleich für erhöhte Anforderungen und besondere Belastungen des Dienstes. Die individuellen Anspruchsvoraussetzungen werden nicht geprüft, sodass Zahlungen auch in Fällen geleistet werden, in denen der Zweck der Zulage nicht erfüllt ist.

8.1 Einleitung

Die besoldungs- und tarifrechtlichen Regelungen sehen für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes verschiedene Zulagen vor, die jeweils als Ausgleich für erhöhte Anforderungen bzw. besondere Belastungen gewährt werden. Der Rechnungshof hat schwerpunktmäßig die Gewährung der Vollzugszulage für beamtete Dienstkräfte und Tarifbeschäftigte bei den Justizvollzugseinrichtungen Berlins (Justizvollzugsanstalten Tegel, Moabit, Plötzensee und Heidering, Justizvollzugsanstalten für Frauen sowie des Offenen Vollzuges, Jugendstrafanstalt und Jugendarrestanstalt) im Rahmen einer Kontrollprüfung untersucht, weil bereits bei früheren Prüfungen der Personalausgaben einzelner Justizvollzugsanstalten eine undifferenzierte Handhabung zu beanstanden war. 102

8.2 Empfängerkreis

Bei seiner aktuellen Prüfung hat der Rechnungshof ermittelt, dass alle beamteten Dienstkräfte und Tarifbeschäftigten der Justizvollzugseinrichtungen eine monatliche Zulage von 95,53 € erhalten. Leistungsempfänger sind insgesamt etwa 2 700 Dienstkräfte der Verwaltung, des Justizvollzugsdienstes, des Sozialdienstes, des Psychologischen Dienstes, des Ärztlichen Dienstes sowie des Krankenpfordienstes. Die Zulage wird ohne Differenzierung der einzelnen Tätigkeiten oder zwischen Anstalten des geschlossenen oder offenen Vollzuges gewährt. Die Ausgaben hierfür betragen jährlich etwa 3 Mio. €. 103

8.3 Anspruchsvoraussetzungen

Maßgeblich für den Zulagenanspruch der im Justizvollzug eingesetzten beamteten Dienstkräfte sind die besoldungsrechtlichen³⁰ und für die Tarifbeschäftigten die tariflichen³¹ Vorschriften. Die Vollzugszulage erhalten danach Dienstkräfte bei Justizvollzugseinrichtungen, in abgeschlossenen Vorführbereichen der Gerichte 104

30 § 1b Abs. 1 Nr. 1 LBesG i. V. m. Vorbemerkung Nr. 12 zu den Besoldungsordnungen A und B des BBesG – Überleitungsfassung für Berlin –

31 § 6 Zulagen-TV i. V. m. Nr. 9 der Anlage 1 TVÜ-Länder Teil B

sowie in geschlossenen Abteilungen oder Stationen bei Psychiatrischen Krankenanstalten, die ausschließlich dem Vollzug von Maßregeln der Sicherung und Besserung dienen, und in Abschiebehafteinrichtungen für die Zeit ihrer überwiegenden Beschäftigung in diesen Bereichen.

Zu den besoldungsrechtlichen Anspruchsgrundlagen hat das Bundesverwaltungsgericht³² ausgeführt, dass nach Wortlaut, Sinnzusammenhang und Zweck der Regelung der Tätigkeitsbereich von der Außenwelt abgeschirmt sein müsse; erforderlich sei die Verwendung des Beamten hinter „Mauern und Gittern“. An die betreffenden Beamten würden besondere, über die Normalanforderungen der Laufbahn hinausgehende Anforderungen gestellt. Die erhöhten Anforderungen seien mit der Tätigkeit in abgeschlossenen Bereichen und dem ständigen Umgang mit Straffälligen verbunden. Die derartig verwendeten Beamten würden ihren Dienst unter schwierigen äußeren und psychischen Bedingungen leisten. Sie seien zu ständiger erhöhter Wachsamkeit angehalten und müssten notfalls Leben und Gesundheit einsetzen, um Ausbruchversuche oder Übergriffe der ihrer Obhut anvertrauten Personen zu verhindern. Die Gewährung der Stellenzulage setze einen Dienstposten voraus, der generell durch die zulagenberechtigenden herausgehobenen Funktionen geprägt ist.

Für den Tarifbereich ist das Bundesarbeitsgericht³³ den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts gefolgt und hat ebenfalls entschieden, dass lediglich ein mittelbarer Bezug zum Justizvollzug nicht ausreiche. Den Anspruch auf die Vollzugszulage könnten nur Tätigkeiten auslösen, wenn sie mit den herausgehobenen Anforderungen verbunden seien, die Mitarbeiter in geschlossenen, der Öffentlichkeit grundsätzlich nicht zugänglichen Einrichtungen im ständigen Umgang mit straffällig gewordenen Personen erfüllen müssten. Zum einen seien die hier eingesetzten Dienstkräfte während ihrer Arbeitszeit selbst von der Freiheitsentziehung betroffen und zum anderen befänden sie sich dauerhaft in unmittelbarem Kontakt und ständiger Interaktion mit Strafgefangenen. Beide Erschwernisse müssten kumulativ vorliegen.

- 105 Der Arbeitskreis der Länder für Besoldungsfragen³⁴ hatte sich zeitnah mit den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts befasst und die Auffassung vertreten, dass hieraus für die Zukunft allgemein (auch für laufende Fälle) Konsequenzen gezogen werden sollen. Im Bereich des Justizvollzugs solle daher nur noch denjenigen Beamten eine Stellenzulage nach Vorbemerkung Nr. 12 zu den Besoldungsordnungen A und B gewährt werden, die unmittelbar für die Durchführung des Strafvollzugs zuständig sind. Der Bundesminister des Innern teilt die Ansicht des Arbeitskreises. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung hat auf Nachfrage des Rechnungshofs darauf verwiesen, dass sie seinerzeit für den Geltungs-

32 BVerwG, Urteil vom 23. April 1998 – 2 C 1.97 –

33 BAG, Urteile vom 24. Oktober 2001 – 10 AZR 46/01 – sowie vom 22. Januar 2003 – 10 AZR 258/02 und 10 AZR 268/02 –

34 Sitzung des Arbeitskreises der Länder für Besoldungsfragen 2./1998

bereich des Landes Berlin empfohlen habe, „dass im Bereich des Justizvollzugs nur noch den unmittelbar für die Durchführung des Strafvollzugs zuständigen Beamten die Stellenzulage ... gewährt werden solle“. Werden Justizvollzugsbeamte mit Tätigkeiten der Durchführung des Strafvollzugs betraut, aber mehr als nur geringfügig außerhalb von Mauern und Gittern verwendet, wird der ursprüngliche Zweck der Vollzugszulage nicht erfüllt. Zuletzt erörterte der Arbeitskreis der Länder für Besoldungsfragen das Thema im Jahr 2012, ohne dass seine vorherigen Hinweise geändert wurden³⁵.

8.4 Folgerungen und Einsparpotenzial

Das Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen ist unter Berücksichtigung der von der Rechtsprechung entwickelten Maßstäbe insbesondere dann fraglich, wenn Beschäftigte regelmäßig in der Verwaltung, in der Fahrbereitschaft (Sachtransporte) oder in anderen Bereichen eingesetzt sind, in denen kein auf Dauer angelegter unmittelbarer Kontakt und keine ständige Interaktion mit Strafgefangenen stattfindet. 106

Die undifferenzierte Gewährung der Vollzugszulage führt zu vermeidbaren Ausgaben. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gegenüber der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz die Erwartung geäußert, dass die Zulage künftig nur noch den Dienstkräften gezahlt wird, die die rechtlichen Voraussetzungen unter Berücksichtigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung erfüllen.

8.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz hat die geforderte Differenzierung als unbegründet abgelehnt. Sie gibt an, dass sie „entsprechend der ... Rechtsprechung des Bundesverwaltungs- und des Bundesarbeitsgerichts ... die Zulage nur den Beschäftigten gewährt, die in Dienststellen eingesetzt werden, die unmittelbar für die Durchführung des Strafvollzugs zuständig sind. Dies sind alle Beschäftigten, die im Schwerpunkt ihrer Tätigkeit innerhalb des von ‚Mauern und Gittern‘ umgrenzten Bereichs der Berliner Justizvollzugsanstalten eingesetzt werden. Die Begriffe ‚Mauern und Gitter‘ sind allerdings nur sinnbildlich zu verstehen. Auch die Anstalten des offenen Vollzuges – mögen sie auch nicht von Mauern, sondern hohen Zäunen umgrenzt sein – sind Justizvollzugsanstalten, die unmittelbar dem Strafvollzug dienen ... Alle dort tätigen Beschäftigten unterliegen den nach dem Gesetzeszweck zu fordernden schwierigen äußeren und psychischen Bedingungen. Eine weitere Differenzierung nach Tätigkeiten innerhalb der Justizvollzugsanstalten oder zwischen Anstalten des geschlossenen oder offenen Vollzuges ist der ... Rechtsprechung nicht zu entnehmen.“ Im Übrigen hätten den herangezogenen Urteilen Fallkonstellationen zugrunde gelegen, „in denen die Zulage von Beschäftigten erstrebt wurde, die gerade nicht bei ‚Justizvoll- 107

35 Sitzung des Arbeitskreises der Länder für Besoldungsfragen 2./2012

zugseinrichtungen‘ tätig waren.“ Darüber hinaus sei die Senatsverwaltung der „Normwalter“ für die Vollzugszulage für Justizvollzugseinrichtungen für Berlin. Die Zulagengewährung in ihrem Geschäftsbereich entspräche den Äußerungen des Arbeitskreises der Länder für Besoldungsfragen sowie der Senatsverwaltung für Inneres und Sport, die lediglich empfehlenden Charakter hätten.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung lassen die von der höchstrichterlichen Rechtsprechung zum Anspruch auf die Vollzugszulage entwickelten Anforderungen unbeachtet. Hiernach reicht allein der Umstand, in einer Justizvollzugsanstalt tätig zu sein, zur Begründung der Vollzugszulage nicht aus. Mit der Zulage soll die besondere Gefährdung abgegolten werden, der Dienstkräfte in geschlossenen, von der Außenwelt abgeschirmten Bereichen im ständigen Umgang mit straffällig gewordenen Personen ausgesetzt sind. Sowohl ein auf Dauer angelegter unmittelbarer Kontakt als auch eine ständige Interaktion mit Strafgefangenen sind somit erforderlich. Ein geringfügiger Umgang mit diesem Personenkreis oder nur mittelbar dem Justizvollzug dienende Tätigkeiten rechtfertigen die Zahlung einer Zulage nicht.

8.6 Zusammenfassung und Erwartung

- 108 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend die weiterhin undifferenzierte Gewährung der Vollzugszulage an Dienstkräfte bei Justizvollzugseinrichtungen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz

- **die Vollzugszulage künftig nur noch den Dienstkräften gewährt, die die rechtlichen Voraussetzungen in vollem Umfang erfüllen und dafür**
- **die Anspruchsvoraussetzungen nach den von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien einzelfallbezogen prüft.**

9. Grundlegende Mängel bei der Bewilligung und Überwachung der Nebentätigkeiten von Professorinnen und Professoren

Die vom Rechnungshof geprüften Hochschulen kamen ihren Pflichten als Dienstbehörden der Hochschullehrer/-innen in Angelegenheiten des Nebentätigkeitsrechts nur unzureichend nach. Insbesondere prüften sie – auch in Wiederholungsfällen – keine Sanktionen wegen nicht genehmigter bzw. nicht angezeigter Nebentätigkeiten. Selbst bei langjährigen Nebentätigkeiten mit der Dimension eines Zweitberufs oder sonst auffälligen Einzelfällen fanden Kontrollen nicht statt. Eine Hochschule hat sogar auf Nachweise über Art, Inhalt und Umfang der Nebentätigkeiten generell verzichtet.

9.1 Einleitung

Der Rechnungshof hat im Jahr 2012 die Nebentätigkeiten der Professorinnen/ Professoren der ingenieur- und wirtschaftswissenschaftlichen Fachbereiche von 109 zwei Universitäten und einer Fachhochschule stichprobenweise geprüft. In den geprüften Fachbereichen übten mehr als die Hälfte der Professorinnen/Professoren eine oder mehrere Nebentätigkeiten aus.

Für Hochschullehrer/-innen sind gemäß § 98 Abs. 2 Berliner Hochschulgesetz (BerlHG) die Hochschulnebtätigkeitsverordnung (HNtVO) sowie gemäß § 93 Abs. 1 BerlHG ergänzend die im allgemeinen Beamtenrecht verankerten Nebentätigkeitsregelungen (insbesondere die §§ 61 bis 63 LBG) einschlägig. Damit wird den spezifischen, insbesondere durch die verfassungsrechtliche Wissenschaftsfreiheit geprägten Besonderheiten dieser Berufsgruppe Rechnung getragen.

Gemäß § 5 Abs. 1 HNtVO bedürfen Professorinnen/Professoren vor Übernahme einer entgeltlichen Nebentätigkeit grundsätzlich einer Genehmigung. Daneben gibt es einen Katalog von Tätigkeiten, die als allgemein genehmigt gelten (§§ 2 und 3 HNtVO) bzw. genehmigungsfrei ausgeübt werden dürfen (§ 63 Abs. 1 LBG); die weitaus meisten dieser Tätigkeiten unterliegen jedoch einer Anzeigepflicht (§ 6 HNtVO). Prüfungsmaßstab für die Genehmigungsfähigkeit ist, ob durch die Nebentätigkeit dienstliche Interessen beeinträchtigt werden können (§§ 5 und 7 HNtVO, § 62 Abs. 2 LBG). Eine als allgemein genehmigt geltende Tätigkeit ist zu untersagen, wenn dienstliche Interessen beeinträchtigt werden (§ 2 Abs. 3 HNtVO).

9.2 Genehmigungs- und anzeigepflichtige Nebentätigkeiten

Häufig werden nicht näher spezifizierte Beratungstätigkeiten für einen oder mehrere, teilweise auch nicht benannte Auftraggeber beantragt bzw. angezeigt. Bei 110 den Auftraggebern handelt es sich regelmäßig um Wirtschafts- oder Beratungsunternehmen, für die die Professorinnen/Professoren in freier Mitarbeit oder auf einzelvertraglicher Grundlage tätig sind. Die Hochschulen gehen in vielen Fällen

davon aus, dass solche Tätigkeiten nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 HNtVO allgemein genehmigt und lediglich anzeigepflichtig sind. Diese Vorschrift privilegiert indessen nur die Übernahme von Forschungs- und Entwicklungsaufträgen sowie die für Technologie- und Wissenschaftsvermittlung erforderlichen Beratungstätigkeiten. Soweit bei der Nebentätigkeit wirtschaftliche Interessen im Vordergrund stehen, kommt – je nach Art und Inhalt der Beratung – eine Genehmigung als unternehmerische Tätigkeit nach Maßgabe von § 5 Abs. 3 HNtVO in Betracht. Wenn Beratungstätigkeiten für „diverse Auftraggeber“ über einen längeren Zeitraum ausgeübt werden, kann dies eine selbstständige Tätigkeit mit gewerblichem Charakter sein, die genehmigt werden muss.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Hochschulen trotz entgegenstehender Indizien von einer verfahrenserleichternden allgemeinen Genehmigung ausgegangen sind, ohne Art und Inhalt der Tätigkeiten aufgeklärt zu haben. Er hat die Hochschulen aufgefordert, bei vorliegenden Anhaltspunkten für eine wirtschaftliche Tätigkeit zu prüfen, ob wissenschaftliche oder Forschungszwecke dennoch überwiegen.

9.3 Ausübung eines Zweitberufs

- 111 Mehrere Professorinnen/Professoren gehen einer Steuerberatungstätigkeit nach oder sind Geschäftsführer/-in einer GmbH. Das im allgemeinen Beamtenrecht verankerte Verbot einer Nebentätigkeit, die sich wegen gewerbsmäßiger Dienst- oder Arbeitsleistung oder sonst nach Art, Umfang, Dauer oder Häufigkeit als Ausübung eines Zweitberufs darstellt (§ 62 Abs. 2 Satz 3 LBG), wird im Hochschulbereich durch § 5 Abs. 2 und 3 HNtVO relativiert. Danach dürfen Hochschullehrer/-innen freiberufliche oder selbstständige Tätigkeiten zwar ausüben, allerdings grundsätzlich nur in Form einer Sozietät oder der Mitarbeit in einem Büro in Berlin oder in verkehrsgünstiger Lage zu Berlin.

Obwohl die Genehmigungsfähigkeit freiberuflicher oder unternehmerischer Tätigkeiten an besondere Voraussetzungen geknüpft ist, haben die Hochschulen in allen Fällen die beantragten Tätigkeiten ohne weitere Ermittlungen genehmigt. Dementsprechend haben die Hochschulen auch nicht geprüft, ob zwischenzeitlich Gründe für einen Widerruf nach § 62 Abs. 4 Satz 2 LBG eingetreten sind.

Das Risiko, dass das Hauptamt nicht mit „vollem Einsatz“ wahrgenommen wird, ist tendenziell umso höher, als ein im Verhältnis zur hauptamtlichen Besoldung hohes Einkommen erzielt wird bzw. im Verhältnis zum Hauptamt eine hohe zeitliche Inanspruchnahme durch die Nebentätigkeit gegeben ist. Nach der Genehmigung der Nebentätigkeit hat die Hochschule zu beobachten, ob Anlass für einen Widerruf der Genehmigung besteht.

Der Rechnungshof hat die Versäumnisse der Hochschulen beanstandet und sie aufgefordert, sich in jedem Fall und insbesondere bei Nebentätigkeiten mit Zweitberufscharakter darüber zu vergewissern, ob die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt sind und dienstliche Interessen nicht entgegenstehen.

9.4 Nachweise über die Nebentätigkeit

Gemäß § 62 Abs. 5 Satz 2 LBG hat die Beamtin oder der Beamte die für die Entscheidung erforderlichen Nachweise zu führen, insbesondere über Art und Umfang der Nebentätigkeit sowie die Entgelte und geldwerten Vorteile hieraus. Um die Genehmigungsfähigkeit hinreichend sicher beurteilen zu können, sind entsprechende Angaben und hierzu auch Nachweise erforderlich. Dies betrifft insbesondere die Höhe der Vergütung. Zwar sind in Berlin – anders als im Bundesrecht (vgl. § 99 Abs. 3 Satz 3 Bundesbeamtengesetz) – keine Höchstgrenzen für Einnahmen aus Nebentätigkeiten vorgegeben. Jedoch können aus der Vergütung Rückschlüsse auf die Plausibilität des angegebenen zeitlichen Aufwands für die Nebentätigkeit bis zur Frage der Zweitberufsausübung (vgl. T 111) gezogen werden. 112

Gleichwohl hat eine Hochschule ausnahmslos auf Nachweise zu Art, Inhalt und Umfang der Nebentätigkeit verzichtet und als Entscheidungsgrundlage ausschließlich auf die Angaben der Professorinnen/Professoren abgestellt; nach der Höhe der Vergütung wurde nicht gefragt. Die beiden anderen Hochschulen verlangten zwar grundsätzlich Nachweise, gingen sich daraus ergebenden Zweifelsfragen aber nur teilweise bzw. nicht ausreichend nach.

Der Rechnungshof hat auch diese Versäumnisse der Hochschulen beanstandet und die Erwartung geäußert, dass die Hochschulen Nebentätigkeiten nur genehmigen, wenn vollständige und aussagekräftige Unterlagen vorliegen.

9.5 Verspätete Anträge oder Anzeigen

In zahlreichen Fällen wurden Nebentätigkeiten nicht rechtzeitig beantragt bzw. angezeigt. Dies wurde von den Hochschulen zwar regelmäßig bemerkt, gegenüber den Professorinnen/Professoren aber entweder überhaupt nicht beanstandet oder bei der Genehmigung bzw. Bestätigung der Anzeige lediglich darauf hingewiesen, dass Anträge/Anzeigen möglichst zwei Wochen vor Aufnahme der Nebentätigkeit bei der Verwaltung eingegangen sein sollten. Selbst in Wiederholungsfällen wurde allenfalls dieser Hinweis erteilt; Sanktionen wurden weder geprüft noch angedroht oder verhängt. In Einzelfällen haben die Hochschulen den Professorinnen/Professoren mitgeteilt, dass eine nachträgliche Genehmigung nicht möglich sei, die Nebentätigkeit aber bei rechtzeitiger Antragstellung genehmigt worden wäre. 113

Die Ausübung einer – nicht nur anzeigepflichtigen oder allgemein als genehmigt geltenden – Nebentätigkeit ohne vorherige Genehmigung stellt einen Verstoß gegen § 62 Abs. 1 LBG und damit eine Dienstpflichtverletzung dar. Allein der Hinweis auf eine verspätete Beantragung oder gar die Mitteilung, dass eine dem Grunde nach genehmigungsfähige Nebentätigkeit ausgeübt worden ist, sind nicht geeignet, die betreffenden Professorinnen/Professoren künftig zu einem dienstrechtlich einwandfreien Verhalten zu veranlassen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Hochschulen es hingenommen haben, dass Nebentätigkeiten bei verspäteten Anzeigen oder Anträgen ohne Genehmigung bzw. Kenntnis der Hochschulverwaltung und damit dienstpflichtwidrig ausgeübt worden sind, und auch in Wiederholungsfällen Sanktionen – soweit ersichtlich – nicht einmal geprüft haben. Er hat die Hochschulen aufgefordert, in geeigneter Weise auf die Einhaltung des Dienstrechts hinzuwirken.

9.6 Umfang der Nebentätigkeit

- 114 Professorinnen/Professoren müssen ihre Lehrverpflichtungen und Aufgaben in den Selbstverwaltungsgremien der Hochschule erfüllen, unterliegen darüber hinaus aber keiner Präsenzpflcht und sind auch nicht an feste Dienstzeiten gebunden. Soweit die Hochschulen danach fragten, gaben Professorinnen/Professoren zwar fast ausnahmslos an, die Nebentätigkeit außerhalb der Arbeitszeit auszuüben. Die Hochschulen haben unter Berufung auf das Grundrecht der Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre (Artikel 5 Abs. 3 GG) darauf verzichtet, den Umfang von wissenschaftlich ausgerichteten Nebentätigkeiten zu überprüfen.

Für Hochschullehrer/-innen gilt – anders als für beamtete Dienstkräfte (vgl. § 62 Abs. 3 Satz 1 LBG) – keine zeitliche Obergrenze, sondern eine Vermutung nach § 7 Abs. 1 Satz 1 HNtVO. Danach ist eine Beeinträchtigung der ordnungsgemäßen Erfüllung dienstlicher Aufgaben bei Professorinnen/Professoren in der Regel nicht zu besorgen, wenn die Nebentätigkeit den zeitlichen Umfang von durchschnittlich einem Arbeitstag in der Woche oder eine Lehrtätigkeit von vier Wochenstunden an Hochschulen bzw. sechs Wochenstunden an anderen Lehreinrichtungen nicht überschreitet.

In sehr vielen Fällen wurde die Zeit von acht Stunden pro Woche in Anträgen und Anzeigen ausgeschöpft. Dies geschah auch in Vorgängen, in denen Nebentätigkeiten „vorsorglich“ beantragt oder angezeigt worden sind und deren tatsächlicher Umfang zu diesem Zeitpunkt noch nicht feststand. Zuweilen wurde, z. B. für Gutachteraufträge, Herausgebertätigkeit, Mitgliedschaft in Aufsichtsräten, selbstständige Tätigkeiten, ein Zeitaufwand angegeben, der ohne nähere Erläuterungen nicht plausibel war. Zweifel an der Zuverlässigkeit der Angaben zum Umfang der Nebentätigkeit ergaben sich auch in Fällen, in denen zwar die Anzahl gleichartiger Nebentätigkeiten in einer Bewilligungsperiode variierte, der jeweils angegebene Zeitaufwand aber insgesamt unverändert blieb. Bei Lehrtätigkeiten außerhalb Berlins, Deutschlands oder Europas wurde regelmäßig nur auf die reine Unterrichtszeit abgestellt. Die Angaben zum Umfang der Nebentätigkeit wurden in keinem Fall von den Hochschulen überprüft. Sie haben sich auch nur unzureichend vergewissert, ob dienstliche Verpflichtungen durch die Nebentätigkeit nicht beeinträchtigt wurden.

Angaben zum zeitlichen Umfang der Nebentätigkeit sind von den Hochschulen auch dann zu überprüfen, wenn Reisezeiten oder der Umfang der Vor- oder Nachbereitung entweder nicht genannt oder nicht plausibel sind. So ist es bei

mehrtägigen auswärtigen Veranstaltungen nicht ausreichend, nur die Stunden der Vortragstätigkeit zugrunde zu legen. Darüber hinaus kommt in diesen Fällen anstelle einer Nebentätigkeitsgenehmigung eine Beurlaubung nach § 2 Hochschulurlaubsverordnung in Betracht. Die Aufteilung der Aufgaben zwischen der Personalverwaltung und den Fakultäten bzw. Fachbereichen darf nicht dazu führen, dass verbindliche Regelungen des Nebentätigkeitsrechts nicht eingehalten werden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Hochschulen zweifelhafte Angaben zum Umfang von Nebentätigkeiten nicht überprüfen und sich auch nicht ausreichend vergewissern, dass alle Dienstaufgaben trotz der Nebentätigkeiten uneingeschränkt erfüllt werden. Er hat die Erwartung geäußert, dass zu diesem Zweck die Abstimmung zwischen der Personalverwaltung und den Fakultäten bzw. Fachbereichen intensiviert und darauf geachtet wird, dass Lehrverpflichtungen geleistet werden.

9.7 Stellungnahmen und Maßnahmen der Hochschulen

Eine Hochschule hat in ihrer Stellungnahme auf die für Professorinnen/Professoren geltenden Besonderheiten, wie fehlende Präsenzpflicht und ungleichmäßige Arbeitsbelastung, hingewiesen. Die beiden anderen Hochschulen haben eingewandt, dass Hochschulprofessorinnen/-professoren infolge der Freiheit von Forschung und Lehre aus Artikel 5 Abs. 3 GG nebentätigkeitsrechtliche Privilegien genießen würden. Soweit sich der Rechnungshof auf das LBG berufe, sei zu berücksichtigen, dass die Regelungen der HNTVO auf Grundlage des § 98 Abs. 2 BerlHG gemäß § 93 Abs. 1 BerlHG vorrangig seien. Eine Hochschule folgert daraus, dass das beamtenrechtliche Verbot eines Zweitberufs und die zeitliche Obergrenze von einem Fünftel der Arbeitszeit aus § 62 Abs. 3 LBG nicht gelten würden. 115

Diese Ausführungen gehen an der Sache vorbei. Die HNTVO lässt die Nebentätigkeitsvorschriften der §§ 61 bis 63 LBG ausdrücklich unberührt (§ 1 Abs. 1 Satz 2 HNTVO). Im Übrigen besteht zur Frage der Zweitberufsausübung zwischen § 5 Abs. 2, 3 HNTVO und § 62 Abs. 2 Satz 3 LBG kein Wertungswiderspruch. Die Vorschriften verfolgen den gleichen Zweck, indem sie eine übermäßige zeitliche Inanspruchnahme durch eine Nebentätigkeit als Versagungsgrund vorsehen und dadurch den unbedingten Vorrang der dienstlichen Verpflichtungen sichern. Hiermit korrespondiert die Vorschrift des § 7 Abs. 1 Satz 1 HNTVO. Danach gilt die Regelvermutung, dass eine Beeinträchtigung dienstlicher Aufgaben bei Nebentätigkeiten bis zur Fünftelgrenze nicht zu besorgen ist. Sofern eine angezeigte oder beantragte Nebentätigkeit indessen Hinweise darauf ergibt, dass Dienstpflichten aus anderen als zeitlichen Gründen beeinträchtigt werden können, ist auch bei Unterschreitung der regelmäßig unbedenklichen Höchstzeit stets auf die Plausibilität der Angaben zu achten.

Dessen ungeachtet haben die geprüften Hochschulen aufgrund der Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs das Anzeige- bzw. das Genehmigungsverfahren überarbeitet. Hervorzuheben sind folgende Änderungen:

- Anzeige-, Antrags- und Genehmigungsvordrucke wurden ergänzt, z. B. um Angaben zur Höhe der Vergütung, der Rechtsgrundlage, auf der die Genehmigung beruht bzw. die Anzeige entgegengenommen wird, oder eine Erklärung zu freiberuflichen und unternehmerischen Tätigkeiten,
- zur Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit werden Angaben und Nachweise über Art, Inhalt und zeitlichen Umfang der Nebentätigkeit verlangt,
- für jede einzelne als allgemein genehmigt geltende Nebentätigkeit wird eine Anzeige gefordert,
- auf die Dienstpflichtwidrigkeit ungenehmigter Nebentätigkeiten wird hingewiesen.

Darüber hinaus hat eine Hochschule eine Übersicht zur Abgrenzung von freiberuflichen und unternehmerischen Tätigkeiten als Orientierungshilfe erstellt und zugesagt, einen Leitfaden für Dekaninnen/Dekane und Hochschullehrer/-innen zu erarbeiten. Eine andere Hochschule hat die hausinternen Richtlinien zu Nebentätigkeiten des hauptamtlichen wissenschaftlichen Personals neu gefasst.

9.8 Reaktion der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft

- 116 Die vom Rechnungshof festgestellten erheblichen Mängel stimmten bei den geprüften Hochschulen in hohem Maße überein, sodass sich der Rechnungshof an die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft gewandt hat, damit sie die Prüfungsergebnisse aufgreift und bei allen Hochschulen Berlins auf eine ordnungsgemäße Anwendung des Nebentätigkeitsrechts hinwirkt.

Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft hat die Beanstandungen des Rechnungshofs zum Anlass genommen, alle Berliner Hochschulen eindringlich auf die Verbindlichkeit bestehender rechtlicher Regelungen hinzuweisen, und dabei die besondere Verantwortung der Leitungskräfte hervorgehoben. Darüber hinaus hat sie eine hochschulübergreifende Prüfung mit dem Ziel angekündigt, das nebensätigkeitsrechtliche Verfahren insbesondere durch einheitliche Informationsmaterialien, Vordrucke und Arbeitshilfen zu optimieren.

9.9 Zusammenfassung und Erwartung

- 117 Der Rechnungshof stellt fest, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft als Rechtsaufsichtsbehörde umgehend reagiert hat und die von den Hochschulen angekündigten bzw. getroffenen Maßnahmen den Beanstandungen des Rechnungshofs teilweise abhelfen.

Im Übrigen erwartet der Rechnungshof von der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft, dass sie weiterhin auf eine strikte Einhaltung nebensütigkeitsrechtlicher Vorschriften hinwirkt und insbesondere dafür sorgt, dass alle Hochschulen des Landes Berlin

- **das Genehmigungs- bzw. Anzeigeverfahren den rechtlichen Erfordernissen anpassen und zwischen beiden Verfahrensarten sorgfältig unterscheiden,**
- **bei Verstößen gegen das Nebensütigkeitsrecht angemessen reagieren,**
- **Genehmigungen nur erteilen, wenn die Unterlagen über Art, Inhalt, zeitlichen Umfang und Vergütung der Nebensütigkeit vollständig und plausibel sind, sowie**
- **Zweifeln, ob alle Dienstaufgaben trotz Nebensütigkeiten uneingeschränkt erfüllt werden, in Abstimmung zwischen Personalverwaltung und Fakultäten bzw. Fachbereichen nachgehen.**

Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Kulturelle Angelegenheiten

10. Mängel bei der Förderung im Bereich der freien Tanzszene

Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Kulturelle Angelegenheiten ist bei der Förderung der freien Tanzszene den Pflichten als Bewilligungsbehörde nur unzureichend nachgekommen. Insbesondere hat er den Einsatz von Eigenmitteln und die Anrechnung von Mehreinnahmen der Zuwendungsempfänger nicht hinreichend geprüft, von möglichen Rückforderungen von insgesamt mehr als 100 000 € abgesehen und teilweise intransparente Abrechnungen hingenommen.

10.1 Einleitung

- 118 Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Kulturelle Angelegenheiten (Senatskanzlei) fördert neben größeren Kultureinrichtungen auch Gruppen der freien Szene in der darstellenden Kunst durch Zuwendungen für Projekte. Unter freier Szene werden vor allem Initiativen, Gruppen und Einzelakteure verstanden, die außerhalb bestehender Institutionen – zumeist in freier Trägerschaft – öffentliche Veranstaltungen zeitgenössischer Kunst und Kultur initiieren (z. B. freie Tanzgruppen, Ensembles, Projekträume). Für die Vernetzung der freien Tanzszene erhält zudem ein eingetragener Verein jährlich eine institutionelle Förderung. Weiterhin werden Veranstaltungen, wie z. B. das Internationale Tanzfest „Tanz im August“, gefördert. Insgesamt unterstützt die Senatskanzlei den Bereich der freien Tanzszene mit Mitteln von über 3,3 Mio. € jährlich.

10.2 Einsatz von Eigen- und Drittmitteln

- 119 Grundlage für die Bewilligung von Zuwendungen im Bereich des zeitgenössischen Tanzes ist die „Allgemeine Anweisung zur Förderung von privatrechtlich organisierten Theatern und Theater-/Tanzgruppen in Berlin“ vom 1. Juli 2008. Die Senatskanzlei hat die Mittel zur institutionellen Förderung und Projektförderung regelmäßig im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung an die Zuwendungsempfänger ausgereicht. Dabei werden die Mittel zur Deckung des Fehlbedarfs gewährt, der verbleibt, wenn Zuwendungsempfänger die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht durch eigene oder fremde Mittel zu decken vermögen (Nr. 2.2.2 AV § 44 LHO). Die von der Senatskanzlei im Rahmen der Bewilligung für verbindlich erklärten Wirt-

schafts- oder Finanzierungspläne enthielten jedoch regelmäßig keine Angaben über Eigen- oder Drittmittel. Einnahmen, z. B. aus der Vermietung von Probe- und Veranstaltungsräumen, blieben unberücksichtigt. Die Senatskanzlei hat damit im Ergebnis eine Vollfinanzierung zugelassen, obwohl die Allgemeine Anweisung eine Vollfinanzierung nicht vorsieht und Zuwendungen grundsätzlich nur zur Teilfinanzierung des zu erfüllenden Zwecks bewilligt werden dürfen (Nr. 2.2 AV § 44 LHO).

Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass verschiedene Zuwendungsempfänger über eigene – für den Zuwendungszweck einsetzbare – Mittel verfügten. So besaßen z. B. 120

- ein institutionell geförderter Zuwendungsempfänger ein Bankguthaben über 10 000 € und
- ein weiterer mit Projektmitteln geförderter Zuwendungsempfänger eigene Mittel von über 14 000 €,

ohne diese als Eigenanteile für die Gesamtfinanzierung der jeweiligen Maßnahmen einzusetzen.

Die Senatskanzlei hat dies hingenommen, obwohl Zuwendungsempfänger bei einer institutionellen Förderung alle eigenen Mittel (Nr. 1.2 ANBest-I) und bei einer Projektförderung einen Eigenanteil (Nr. 1.2 ANBest-P) einsetzen müssen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Senatskanzlei aufgefordert zu prüfen, inwieweit Zuwendungen zurückzufordern sind.

Die Senatskanzlei hat es bei fehlbedarfsfinanzierten Projekten der freien Tanzszene in mehreren Fällen zugelassen, dass die jeweiligen Zuwendungsempfänger in den für verbindlich erklärten Wirtschafts- oder Finanzierungsplänen nicht berücksichtigte Mehreinnahmen (hinzugetretene Deckungsmittel) mit Mehrausgaben in den Verwendungsnachweisen verrechnet haben. Sie hat in diesen Fällen von möglichen Rückforderungen über 19 500 € abgesehen. 121

Im Rahmen der Projektförderung ermäßigt sich die Zuwendung bei der Fehlbedarfsfinanzierung und Vollfinanzierung um den vollen in Betracht kommenden Betrag, sofern sich Deckungsmittel erhöhen oder neue Deckungsmittel hinzutreten (Nr. 2.2 ANBest-P). Eine Verrechnung durch den Zuwendungsempfänger mit Mehrausgaben ist unzulässig. Die Zuwendungen waren daher grundsätzlich zurückzufordern (Nr. 8.2.1 AV § 44 LHO).

Die Senatskanzlei hat ihre Verfahrensweise u. a. mit unvorhergesehenen Mehrausgaben bei den Projekten, aber auch dem hierdurch geschaffenen künstlerischen Mehrwert begründet, ohne dies im Einzelfall nachvollziehbar darzulegen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Denn bei der Entscheidung über die Rückforderung ist ein strenger Maßstab anzulegen und zu beachten, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als öffentliches Interesse angemessen berücksichtigt und nicht zu gering gegenüber den Interessen der Zuwendungsempfänger gewichtet wird. Wird ausnahmsweise auf Rückforderungen verzichtet, ist jeder Einzelfall nachvollziehbar zu begründen.

10.3 Förderung für das „Tanzbüro Berlin“

- 122 Die Senatskanzlei fördert seit dem Jahr 2006 institutionell einen Verein mit jährlich 90 000 € im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung. In ihren Bewilligungsbescheiden hat sie vorgegeben, die Zuwendungen zweckgebunden und u. a. für eineinhalb Stellen für das „Tanzbüro Berlin“ zu verwenden. Die Vollzeitstelle für die Leitung des „Tanzbüros Berlin“ war „angelehnt an die Vergütungsgruppe (VGr.) II a“ bewertet. Die Vergütung für die Mitarbeit (halbe Stelle) erfolgte zunächst „angelehnt an die VGr. IV b“ und wird nach Auskunft der Senatskanzlei inzwischen gleichfalls angelehnt an die VGr. II a vorgenommen.

Eine Eingruppierung nach VGr. II a (jetzt: EG 13) setzt in der Regel eine abgeschlossene wissenschaftliche Hochschulbildung und eine entsprechende Tätigkeit mit einem zeitlichen Ausmaß von mindestens 50 % voraus³⁶.

Tatsächlich sind die Beschäftigten überwiegend mit

- Beratungs- und Serviceleistungen, z. B. der Vorbereitung, Moderation und Nachbereitung von Treffen von Akteuren der freien Tanzszene,
- Öffentlichkeitsarbeit, z. B. der Pflege einer Website, und
- Verwaltungstätigkeiten, z. B. dem Verfassen von Kostenplänen etc.,

betraut.

Tätigkeiten im Umfang von mindestens 50 %, die eine wissenschaftliche Hochschulbildung erfordern, waren nicht feststellbar. Die ausgewiesenen Tätigkeiten rechtfertigen keine Eingruppierung nach EG 13.

Der Rechnungshof hat die Eingruppierungen als nicht nachvollziehbar beanstandet.

10.4 Internationales Tanzfest „Tanz im August“

- 123 Die Senatskanzlei fördert seit Jahren das Internationale Tanzfest „Tanz im August“. Ausrichter des Festivals war neben einer weiteren Einrichtung bis zum Jahr 2012 auch eine institutionell geförderte landeseigene GmbH. Diese hat hierzu regelmäßig eine Projektförderung im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung von ca. 422 000 € erhalten. Für die Durchführung dieser Aufgaben hat die GmbH eine eigene Organisationseinheit unter der Bezeichnung „Tanzwerkstatt“ gebildet.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die GmbH in zwei aufeinanderfolgenden Jahren bei der Projektförderung Ausgaben von insgesamt 27 000 € für „Support“ – in eigener Sache – geltend gemacht hat. Sie hat diese Ausgaben mit ihren Aufgaben im Rahmen der Trägerschaft „der Tanzwerkstatt“ begründet und hierzu diverse Stellen als „involvierte personelle Schnittstellen“ der GmbH, z. B. die Geschäftsführung, die Finanzbuchhaltung und das Personalwesen, angeführt.

.....
³⁶ entsprechend Eingruppierung nach der Allgemeinen Vergütungsordnung (Anlage 1 a zum BAT/BAT-O), seit 1. Januar 2012 Inkrafttreten der Entgeltordnung zum TV-L (s. auch Anlage 5 zum Rundschreiben SenFin II H Nr. 13/2012 vom 20.02.2012)

Zugleich weist die GmbH die benannten Stellen auch im Stellenplan zur institutionellen Förderung der GmbH aus.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und darauf hingewiesen, dass die anteilige Finanzierung der Personalausgaben im Projektbereich bei gleichzeitiger institutioneller Förderung eine unzulässige Doppelfinanzierung von Stellen oder Stellenanteilen bedeutet.

Die GmbH hat regelmäßig Ausgaben für die Anmietung ihrer Veranstaltungsräume für das Projekt „Tanzwerkstatt“ zulasten der hierfür bewilligten Mittel geltend gemacht. Die GmbH hat sich diese mittels Eigenbelegen in Rechnung gestellt, obwohl sie die Grundstücks- und Gebäudeaufwendungen in beiden Jahren vollständig aus der institutionellen Förderung finanzieren konnte. Die von der Senatskanzlei bewilligten Ausgaben hierfür betrugen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren insgesamt 37 800 €. Die Senatskanzlei ist der Auffassung, dass

- es sich insoweit um Einnahmen von Dritten, nämlich der „Tanzwerkstatt“, handle
- und sich hierdurch der Bedarf an (öffentlicher) institutioneller Förderung der GmbH vermindere.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Die Ausführungen der Senatskanzlei ändern nichts an der vom Rechnungshof festgestellten unzulässigen Doppelfinanzierung. Sie erkennt zudem, dass es sich bei der „Tanzwerkstatt“ um ein eigenes Projekt der GmbH handelt und somit nicht um Einnahmen Dritter, sondern um öffentliche Mittel, die die „Tanzwerkstatt“ im Rahmen ihrer Projektförderung erhalten hat.

10.5 Förderung einer Spielstätte

Die Senatskanzlei hat an einen Verein regelmäßig eine Zuwendung als Projektförderung im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung „für den Betrieb einer Spielstätte“ von jährlich 125 000 € gewährt. Der Verein fördert satzungsgemäß Bewegungs-, Tanz- und Musikaktivitäten in Unterricht, Aufführungen und Vorträgen. Dafür unterhält er angemietete Studios und ein Büro in Kreuzberg sowie in Wedding. Der Verein hat seine Tätigkeitsbereiche intern aufgeteilt und unterscheidet zwischen einem geförderten Bereich sowie zwei nicht geförderten Bereichen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Verein bei der internen Aufteilung seiner Tätigkeitsbereiche anteilig Ausgaben für Miete sowie Betriebs- und Personalkosten zwischen dem geförderten Bereich und den nicht geförderten Bereichen anhand von Eigenbelegen abrechnet, ohne dass eine nachvollziehbare und transparente Grundlage (z. B. mengen-, flächen- oder zeitbezogen) für die Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche vorgelegt worden ist. Der gegenüber der Senatskanzlei abgerechnete Anteil betrug über 78 600 €.

Der Rechnungshof hat diese Verfahrensweise beanstandet, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Verein auch Ausgaben für die nicht förderfähigen Bereiche abrechnet, und die Senatskanzlei aufgefordert, einen nachvollziehbaren Schlüssel für die Aufteilung der Ausgaben für künftige Bewilligungen festlegen zu lassen.

10.6 Stellungnahme der Senatskanzlei

- 126 Die Senatskanzlei hat zugesichert, künftig ihre Einzelfallentscheidungen im Zusammenhang mit der Anerkennung von Mehrausgaben und der Prüfung von Rückforderungsansprüchen sorgfältiger zu dokumentieren. Sie ist der Auffassung, dass Eigenanteile in der Regel nicht anzurechnen seien, da die nichtkommerzielle Theaterarbeit tendenziell defizitär sei und nicht zu Überschüssen führen könne. Eine indirekte Verrechnung von höher erzielten Einnahmen mit Mehrausgaben sei nur zugelassen worden, wenn die Abweichungen bei fristgerechter Beantragung von Änderungen des Finanzierungsplans zugelassen worden wären und die jeweiligen Ausgabepositionen auch im Zuge der Belegprüfung als zuwendungsfähig anzunehmen waren.

Die beiden Stellen des „Tanzbüros“ seien inzwischen gleichermaßen nach EG 13 zu bewerten, da die zwei Beschäftigten überwiegend wissenschaftlich tätig seien. Hingegen habe sie die Kritik des Rechnungshofs zum Anlass genommen, die Förderung des Internationalen Tanzfestes „Tanz im August“ unter die Trägerschaft einer anderen Einrichtung zu stellen. Hinsichtlich der Förderung der Spielstätte hat die Senatskanzlei mitgeteilt, dass inzwischen nur noch ein Studio in Kreuzberg bei der Projektförderung des Vereins berücksichtigt werde. Sie verweist auf einen nunmehr entwickelten Berechnungsschlüssel, der künftig Anwendung finde, ohne diesen allerdings vorzulegen.

- 127 Die Einlassungen der Senatskanzlei entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Insbesondere der Hinweis, dass die kommerzielle Theaterarbeit tendenziell defizitär sei und jeweilige Eigenanteile bzw. eigene Mittel nicht anzurechnen seien, geht fehl. Vielmehr muss sich das erhebliche eigene Interesse der jeweiligen Zuwendungsempfänger an der Durchführung ihrer Projekte auch darin widerspiegeln, dass sie anteilig eigene Mittel und bei institutionellen Förderungen alle Eigenmittel einsetzen.

Bei der Bewertung der Stellen des Tanzbüros hat die Senatskanzlei nicht nachgewiesen, dass die Beschäftigten überwiegend wissenschaftlich tätig sind. Obwohl die Senatskanzlei Änderungen bei der Förderung des Internationalen Tanzfestes „Tanz im August“ vorgenommen hat, steht die Prüfung von Rückforderungen zu Unrecht gewährter Zuwendungen für Miet- und Supportausgaben an die GmbH noch aus.

10.7 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatskanzlei bei 128
Förderungen im Bereich der freien Tanzszene ihren Verpflichtungen als Bewilli-
gungsbehörde nur unzureichend nachgekommen ist, weil sie

- wiederholt den Grundsatz der Teilfinanzierung nicht beachtet hat, indem sie den möglichen Eigenmitteleinsatz von Zuwendungsempfängern nicht hinreichend geprüft,
- von möglichen Rückforderungen von mehr als 100 000 € abgesehen und
- zugelassen hat, dass ein Zuwendungsempfänger mehr als 78 600 € auf unklarer Grundlage im Verwendungsnachweis abgerechnet hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatskanzlei 129

- **künftig den Grundsatz der Teilfinanzierung beachtet und dafür Sorge trägt, dass Zuwendungsempfänger Eigenmittel in ihre Wirtschafts- oder Finanzierungspläne einstellen,**
- **bei der Prüfung von Rückforderungsansprüchen dem Interesse der Öffentlichkeit an einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung das gebotene Gewicht gegenüber den Interessen der Zuwendungsempfänger einräumt sowie**
- **bei der Bewilligung und Abrechnung von Zuwendungen die Berechnungsgrundlagen eingehend überprüft.**

Bildung, Jugend und Wissenschaft

11. Unzureichende Steuerung der Aufgabenverlagerung an Träger der freien Jugendhilfe im Bereich der Vollzeitpflege

Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung ist ihrer gesamtstädtischen Verantwortung nicht nachgekommen. Sie hat es seit Jahren versäumt, bei der Aufgabenverlagerung an Träger der freien Jugendhilfe die notwendigen Rahmenbedingungen für eine zielgerichtete Steuerung bei den Leistungen der Vollzeitpflege nach §§ 33 ff. SGB VIII vorzugeben, um damit wirtschaftliches Verwaltungshandeln sicherzustellen.

11.1 Einleitung

- 130 Die Vollzeitpflege im Rahmen der §§ 33 ff. SGB VIII ist eine Hilfe zur Erziehung durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe und bedeutet die zeitweise oder dauerhafte Unterbringung von Kindern in einer Pflegefamilie, weil die Erziehung in der Herkunftsfamilie vorübergehend oder dauerhaft nicht ausreichend gewährleistet ist. Die enge elternähnliche Beziehung zwischen Kind und Pflegepersonen auf privater Ebene unterscheidet die Vollzeitpflege von anderen Formen der Fremdunterbringung und Betreuung durch pädagogische Fachkräfte auf institutioneller Ebene.

Ziel ist unter Berücksichtigung des kindlichen Bedarfs die soziale Integration des in seiner Entwicklung beeinträchtigten Kindes in einen familiären Rahmen, die Förderung der kindlichen Entwicklung sowie die Sicherung der Beziehungskontinuität zu seiner Herkunftsfamilie. Die Hilfeleistung wird beendet bei Rückkehr in die Herkunftsfamilie, beim Einsetzen anderer Jugendhilfeleistungen bzw. bei Verselbstständigung des jungen Menschen.

Die Pflegepersonen haben vor der Aufnahme des Kindes und während der Dauer des Pflegeverhältnisses Anspruch auf Beratung und Unterstützung durch das Jugendamt (vgl. § 37 Abs. 2 SGB VIII). Der notwendige Unterhalt für das Kind (vgl. § 39 SGB VIII) wird den Pflegepersonen in Pauschalen für den Lebensunterhalt, Beihilfen sowie den Kosten der Erziehung – nach Abschluss eines Pflegevertrages – durch das zuständige Jugendamt überwiesen.

Die Entwicklung der Ausgaben Berlins stellt sich hierbei wie folgt dar:

Ansicht 36: Ausgabenentwicklung Vollzeitpflege

Haushaltsjahr	Kapitel 4042 Titel 67142
2007	35,9 Mio. €
2008	36,9 Mio. €
2009	37,7 Mio. €
2010	37,9 Mio. €
2011	37,6 Mio. €
2012	38,3 Mio. €

Das Land Berlin hat als Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Gesamtverantwortung für die Verfügbarkeit dieser Hilfen einschließlich der Planungsverantwortung und der Gewährleistungsverpflichtung (vgl. § 79 SGB VIII i. V. m. § 45 AG KJHG). Für die Hilfegewährung sind die bezirklichen Jugendämter zuständig. Mit Ausführungsvorschriften vom 21. Juni 2004 hat die für Jugend zuständige Senatsverwaltung geregelt, dass die Jugendämter anerkannte Träger der freien Jugendhilfe bezogen auf Vermittlung, Prüfung, Betreuung, Qualifizierung und Akquisition von Pflegestellen beteiligen können. Der Rechnungshof hat die Leistungen der Vollzeitpflege hinsichtlich der Aufgabenverlagerung an Träger der freien Jugendhilfe erneut geprüft, nachdem er Beanstandungen gegenüber der für Jugend zuständigen Senatsverwaltung bereits im Jahr 2008 erhoben hatte. Zum Zeitpunkt der erneuten Erhebungen des Rechnungshofs hatten acht Bezirke Aufgaben im Bereich der Vollzeitpflege durch Verträge an Träger der freien Jugendhilfe verlagert, vier Bezirke nahmen die Aufgaben mit einem Pflegekinderdienst voll umfänglich in eigener Verantwortung wahr.

11.2 Fehlende Haushaltstransparenz

Aufgrund der Vorgaben der für Jugend zuständigen Senatsverwaltung werden alle Ausgaben der bezirklichen Jugendämter im Bereich der Vollzeitpflege nach wie vor in einem Haushaltstitel (67142) veranschlagt und bewirtschaftet. Somit sind die Ausgaben aufgrund unterschiedlicher Rechtsansprüche, wie z. B. der Anspruch auf Pflege- und Erziehungsgeld für den Unterhalt des Pflegekindes (§ 39 SGB VIII), der Anspruch der Pflegepersonen auf Beratung (§ 37 Abs. 2 SGB VIII) und die vertraglich vereinbarten Ansprüche der Träger der freien Jugendhilfe gegenüber dem Jugendamt, nicht im Einzelnen erkennbar. Dadurch fehlt es an der gebotenen Haushaltstransparenz. Die Ausgaben für die Träger werden in Unterkonten des Titels gebucht. Sie betrugen in den Jahren 2011 und 2012 ca. 2,6 Mio. € jährlich und sind in den unter Ansicht 36 dargestellten Gesamtausgaben für die Vollzeitpflege enthalten. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Grundsatz der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit noch immer nicht gewährleistet ist.

Der Rechnungshof hat erwartet, dass die für Jugend zuständige Senatsverwaltung darauf hinwirkt, dass die Ausgaben für die Träger der freien Jugendhilfe ge-

trennt veranschlagt und bewirtschaftet werden und so die gebotene Transparenz – für den Haushaltsgesetzgeber ebenso wie für die Öffentlichkeit – sichergestellt ist.

11.3 Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

- 132 Die Senatsverwaltung hat gemäß § 45 Abs. 2 AG KJHG darauf hinzuwirken, „dass die der Jugendhilfe zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel ein Höchstmaß an Wirksamkeit für die Erfüllung der Aufgaben nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch und diesem Gesetz erzielen können“. Dazu ist nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben. Auch nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Umsetzung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durchzuführen. Dies hat die Senatsverwaltung nicht getan und auch den Bezirken keine Maßgabe dazu erteilt.

Nach den aktuellen Feststellungen des Rechnungshofs hat lediglich ein Jugendamt Prüfungen durchgeführt, die sich an den haushaltsrechtlichen Vorgaben orientieren. Kein Jugendamt hat die wirtschaftlichen Auswirkungen von Eigen- im Gegensatz zu Fremdleistungen in Bezug auf die Vollzeitpflege untersucht.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für Jugend zuständige Senatsverwaltung weder selbst Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt hat noch den Jugendämtern unterstützende Vorgaben zur Verfügung gestellt hat. Der Rechnungshof hat erwartet, dass die Senatsverwaltung ihrer rechtlichen Verpflichtung aus § 45 Abs. 2 AG KJHG nachkommt und zügig für Entscheidungen über Aufgabenverlagerungen an Träger der freien Jugendhilfe Maßgaben zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 LHO erlässt.

11.4 Mangelnde Kostentransparenz

- 133 Die Jugendämter haben Aufgaben der Vollzeitpflege an insgesamt 13 Träger der freien Jugendhilfe übertragen. Die getroffenen Vereinbarungen sind dabei nicht nur formal uneinheitlich, sondern unterscheiden sich auch hinsichtlich der Inhalte und der Vergütungen für einzelne Vertragsbestandteile.

Um die Unterschiedlichkeit der vereinbarten Trägervergütungen zu verdeutlichen, hat der Rechnungshof anhand von drei Fallkonstellationen Musterberechnungen vorgenommen, in denen ausschließlich die Ausgaben für die Träger der freien Jugendhilfe enthalten sind, nicht jedoch die Leistungen für die Erziehung und Pflege an die Pflegepersonen:

- Befristete Vollzeitpflege für sechs Monate in einer neuen Pflegestelle
Bei dieser Fallkonstellation ergeben sich Ausgaben für sechs Monate in einer Bandbreite von 1 030,98 € bis 4 246,26 € je Pflegekind und Jugendamt.

- Vollzeitpflege im ersten Jahr in einer neuen Dauerpflegestelle
Bei dieser Fallkonstellation ergeben sich Jahresausgaben zwischen 2 061,96 € und 5 994,72 € je Pflegekind und Jugendamt.
- Vollzeitpflege bei Vermittlung eines zweiten Kindes in eine bestehende Dauerpflegestelle, Ausgaben im ersten Jahr
Bei dieser Fallkonstellation ergeben sich Jahresausgaben von 1 931,60 € bis 4 745,82 € je Pflegekind und Jugendamt.

Im Ergebnis werden die Träger der freien Jugendhilfe im Land Berlin für ihre Leistungen sehr unterschiedlich vergütet. Die Gründe für die unterschiedlichen Vergütungen sind weder nachvollziehbar noch vergleichbar.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für Jugend zuständige Senatsverwaltung es versäumt hat, Leistungen der Träger im Bereich der Vollzeitpflege zu standardisieren und berlineinheitliche Vergütungen zu ermitteln und zu vereinbaren. Die Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist damit nicht gewährleistet (§ 7 LHO). Der Rechnungshof hat erwartet, dass die für Jugend zuständige Senatsverwaltung umgehend die Voraussetzungen für kostentransparente und wirtschaftliche Vergütungen für vertragliche Leistungen in Bezug auf die Vollzeitpflege schafft.

11.5 Fehlende Steuerungsvorgaben

Die Aufgabenverlagerung an Träger der freien Jugendhilfe war mit dem Ziel verbunden, eine Erhöhung der Pflegestellen zu erreichen, auch vor dem Hintergrund steigender Ausgaben im Bereich der Heimunterbringungen von Kindern und Jugendlichen. 134

Nach dem Bericht der Senatsverwaltung für Finanzen vom 28. August 2012 an den Unterausschuss Bezirke des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses haben sich die Fallzahlen der Unterbringungen im Rahmen der Vollzeitpflege der Jahre 2008 bis 2011 (Mengendaten aus der Kosten- und Leistungsrechnung) wie nachfolgend dargestellt entwickelt:

Ansicht 37: Fallzahlentwicklung Vollzeitpflege (Stichtag: 31.12.)¹

Bezirk	2008	2009	2010	2011	2012
Mitte	266	279	276	267	285
Friedrichshain-Kreuzberg	194	193	163	153	138
Pankow	231	240	223	206	215
Charlottenburg-Wilmersdorf	155	152	135	126	128
Spandau	229	232	238	233	257
Steglitz-Zehlendorf	168	159	157	158	144
Tempelhof-Schöneberg	227	234	227	224	199
Neukölln	361	361	351	357	317
Treptow-Köpenick	205	196	198	197	186
Marzahn-Hellersdorf	275	290	312	320	336
Lichtenberg	221	233	238	263	242
Reinickendorf	189	216	200	203	202
Berlin insgesamt	2721	2785	2718	2707	2649

¹ Bezirke ohne Aufgabenverlagerung sind grau unterlegt. Der Rechnungshof hat die Zahlen für das Jahr 2012 mit Daten der Kosten- und Leistungsrechnung aktualisiert.

Die Zahl der in Vollzeitpflege betreuten Kinder und Jugendlichen hat sich im Vergleichszeitraum nicht wesentlich verändert. Insgesamt ist sogar ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Auch die dem Rechnungshof durch die für Jugend zuständige Senatsverwaltung aus einer Hilfeplanstatistik zur Verfügung gestellten Daten 2008 bis 2012, die wegen des Umfangs im Bericht nicht dargestellt werden, weisen geringe Schwankungen mit sinkender Tendenz auf.

Die Zielstellung einer Erhöhung der Pflegestellenplätze konnte jedoch über die Aufgabenverlagerung nicht erreicht werden. Die Senatsverwaltung hat als Verantwortliche der Verfahrensänderung keine konkrete Vorgabe für zu erreichende Steigerungen von Platzzahlen gemacht. Der Rechnungshof hat die fehlenden Steuerungsvorgaben beanstandet.

11.6 Fehlende Erfolgs- und Qualitätskontrollen

- 135 Die Vereinbarungen der Jugendämter beinhalten unterschiedliche Festlegungen hinsichtlich der Überprüfung der Einhaltung der Vertragsbestandteile und zur Erfolgskontrolle. Somit gibt es in Berlin für die Vollzeitpflege keine einheitlich definierten Maßstäbe, an denen Erfolg und Qualität der Aufgabenübertragung an Träger der freien Jugendhilfe zu messen ist.

Der Rechnungshof hat gegenüber der für Jugend zuständigen Senatsverwaltung beanstandet, dass sie die Kontrolle von Erfolg und Qualität der Aufgabenübertragung nicht durchgeführt hat und im Ergebnis somit auch hier die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen ist. Der Rechnungshof hat erwartet, dass die Senatsverwaltung Kriterien für die Evaluation des Erfolgs und die Durchführung von

Erfolgs- und Qualitätskontrollen bei Aufgabenverlagerungen an Träger der freien Jugendhilfe vorgibt.

11.7 Unnötiger Verwaltungsaufwand

Regelungen über die örtliche Zuständigkeit im Bereich der Jugendhilfe finden sich in den §§ 86 ff. SGB VIII. Danach ist im Grundsatz der örtliche Träger der Jugendhilfe für die Leistungen zuständig, in dessen Bereich die Eltern ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben (sog. „Herkunftselternjugendamt“). Nach § 86 Abs. 6 SGB VIII wechselt die Zuständigkeit zu dem Jugendamt, in dessen Bereich die Pflegeperson ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat (sog. „Pflegestellenjugendamt“), wenn ein Kind oder ein Jugendlicher zwei Jahre bei einer Pflegeperson lebt und sein Verbleib dort auf Dauer zu erwarten ist. Mit der örtlichen Zuständigkeit verbindet sich die Pflicht zur Kostenträgerschaft bzw. zur Kostenerstattung nach § 89a SGB VIII. 136

Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung hat entgegen § 86 SGB VIII geregelt, dass das „Herkunftselternjugendamt“ auch nach zweijährigem Aufenthalt in einer Dauerpflegestelle zuständig bleibt, dabei aber die unterschiedlichen Vertragsgestaltungen in Berlin nicht berücksichtigt. Sie hat die Ausführungsvorschriften der Rechtslage nach den §§ 86 ff. SGB VIII nicht angepasst.

Zuständigkeitswechsel innerhalb von Berlin führen nach einem Wechsel des gewöhnlichen Aufenthalts der Eltern und aufgrund der unterschiedlichen Strukturen in den Jugendämtern zu einem unnötigen Verwaltungsaufwand. Die Jugendämter müssen zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung Kenntnis über die jeweiligen Vertragskonditionen der anderen Jugendämter haben. Auch ist nicht ausgeschlossen, dass eine Pflegefamilie mit mehreren Pflegekindern durch verschiedene Träger betreut wird.

Der Rechnungshof hat die mangelnde Verwaltungseffizienz beanstandet, die durch die nicht der Rechtslage des § 86 SGB VIII entsprechenden Ausführungsvorschriften sowie die Uneinheitlichkeit der Verträge entstanden ist.

11.8 Fehlende Standards zur Personalausstattung und zur Kostenerstattung

Da das Jugendamt vom Gesetzgeber den Auftrag hat, über das Wohl des Kindes zu wachen (§ 37 Abs. 3 SGB VIII) muss auch nach Aufgabenübertragung im Bereich der Vollzeitpflege Fachpersonal im Jugendamt vorgehalten werden. 137

Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung zu ermitteln versucht, wie sich Aufgaben und Umfang des bezirklichen Personals in den Jugendämtern nach Aufgabenübertragung darstellen.

Die Aufgabenstruktur und der Umfang des eingesetzten Personals für den Bereich der Pflegekinder in den acht Bezirken sind sehr unterschiedlich und nicht vergleichbar. Hier sind in Pflegekinderdiensten zwischen 1 Vollzeitäquivalent (VZÄ)

bis 4,5 VZÄ vorzufinden. Zum Teil werden die Aufgaben von Koordinatoren für die Hilfe zur Erziehung mit nur geringen Zeitanteilen für den Vollzeitpflegebereich wahrgenommen. In den vier Bezirken, die keine Aufgabenübertragung vorgenommen haben, beträgt der Personaleinsatz nach eigenen Angaben 3 bis 4 VZÄ je Pflegekinderdienst. Berlinweite Standards zur Ausstattung des Pflegekinderdienstes sind nicht vorhanden.

- 138 Mit § 37 Abs. 2 SGB VIII hat der Gesetzgeber ab 1. Januar 2012 den Grundsatz der Erstattung von Verwaltungskosten für die Beratung und Unterstützung der Pflegepersonen im Wege der Amtshilfe neu eingeführt. Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung hat weder für die Jugendämter, die die Aufgabe vollumfänglich selbst durchführen, noch für die Jugendämter, die (Teil-)Aufgaben an Träger der freien Jugendhilfe übertragen haben, Maßstäbe für die Berechnung und Bewertung des Sach- und Personalaufwands im Bereich der Vollzeitpflege vorgegeben.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für Jugend zuständige Senatsverwaltung keine Vorgaben gemacht hat.

11.9 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 139 Den erneuten Beanstandungen hat die für Jugend zuständige Senatsverwaltung nicht widersprochen. Sie wies darauf hin, dass die Weiterentwicklung der Pflegekinderhilfe in Berlin mit dem Ziel der Schaffung von Rahmenbedingungen für eine zielgerichtete Steuerung, insbesondere durch eine Neufassung der Ausführungsvorschriften, die Schaffung einheitlicher Geschäftsprozesse und die Vorgabe von Eckwerten für die Übertragung von Leistungen an freie Träger, weitere Zeit in Anspruch nehmen und ein Zwischenbericht zum Sachstand erst im 3. Quartal 2014 vorliegen werde.

Der Rechnungshof hält seine Beanstandungen aufrecht. Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung hat trotz zweifacher Beanstandung durch den Rechnungshof nach zehn Jahren der Möglichkeit zur Aufgabenverlagerung für die Vollzeitpflege bisher keine gesamtstädtische Steuerung wahrgenommen, obwohl ihr die Handlungserfordernisse bekannt sind und die Ausgaben weiter steigen.

11.10 Zusammenfassung und Erwartung

- 140 Der Rechnungshof beanstandet, dass die für Jugend zuständige Senatsverwaltung
- keine Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Prüfung von Aufgabenverlagerungen im Bereich der Vollzeitpflege gemacht hat,
 - für Vertragsgestaltung, Aufgabenumfang und Vergütung der Träger der freien Jugendhilfe keine berlinweit verbindlichen Standards getroffen hat,
 - keine Standards zur Personalausstattung für den Bereich der Vollzeitpflege gesetzt hat,

- sich keinen Überblick über die Entwicklung der Personal- und Sachausgaben bei Eigen- oder Fremdleistung verschafft hat sowie
- keine den Haushaltsgrundsätzen entsprechenden Vorgaben für eine transparente Nachweisung im Haushalt gemacht hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass die für Jugend zuständige Senatsverwaltung für die Vollzeitpflege umgehend ihre gesamtstädtische Verantwortung wahrnimmt und vor dem Hintergrund steigender Ausgaben der Hilfen zur Erziehung unverzüglich den notwendigen Rahmen für eine zielgerichtete Steuerung der Vollzeitpflege vorgibt und die Ergebnisse regelmäßig evaluiert.

12. Mindereinnahmen durch mangelhaftes Vertragsmanagement bei einer Gesellschaft des Landes Berlin

Erhebliche vertragliche und gesellschaftsrechtliche Mängel sowie der Verzicht auf mögliche Entgelte führten bei einer Gesellschaft des Landes Berlin zu jährlichen Mindereinnahmen von mehr als 120 000 €.

12.1 Einleitung

Die vom Land Berlin getragene Gesellschaft soll die Entwicklung und Erziehung junger Menschen zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten fördern. Dafür stellt das Land Berlin, vertreten durch die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft, ein Grundstück einschließlich der darauf befindlichen Gebäude zur Verfügung. Nach dem entsprechenden Überlassungsvertrag ist es der Gesellschaft gestattet, Flächen an Dritte gegen ein ortsübliches Entgelt zur Nutzung zu überlassen. 141

Verträge zur Nutzung von Teilen ihrer Gebäude und Freiflächen hat die Gesellschaft sowohl mit gewerblichen als auch mit gemeinnützigen Vertragspartnern geschlossen. Der Rechnungshof hat stichprobenartig 24 Verträge untersucht. Davon entfielen 17 Verträge auf gewerbliche sowie sieben Verträge auf gemeinnützige Vertragspartner (Träger der freien Jugendhilfe, Initiativen und Vereine). Von diesen 24 Verträgen hat die Gesellschaft 23 Verträge fehlerhaft bearbeitet, ausgestaltet oder es fehlten Unterlagen in den Vertragsakten. 142

12.2 Verträge mit gewerblichen Vertragspartnern

Seit dem Jahr 2003 hat die Gesellschaft Teile ihrer Schwimmhalle einem gewerblichen Vertragspartner zur Durchführung von Schwimmkursen unentgeltlich überlassen. 143

Nach § 5 des Vertrages darf eine Überlassung nur gegen ortsübliches Entgelt erfolgen. Eine unentgeltliche Überlassung wäre auch nach § 14 Sportförderungsgesetz (SportFG) nicht gerechtfertigt. Zwar handelt es sich bei der Schwimmhalle um eine öffentliche Sportanlage im Sinne des SportFG. Gemäß § 14 SportFG dürfen jedoch lediglich anerkannte Sportorganisationen und Einzelpersonen, die dabei keine auf Erwerb gerichtete Betätigung ausüben, derartige Sportanlagen unentgeltlich nutzen. Als gewerbliche Einrichtung erfüllte der Vertragspartner diese Voraussetzung nicht, weshalb die entgeltfreie Überlassung nicht zulässig war. Darüber hinaus hat die Gesellschaft für ihn noch weitere Leistungen entgeltfrei erbracht. Für die Überlassung der Schwimmhalle und die weiteren Leistungen hätte die Gesellschaft ein ortsübliches Entgelt vereinbaren müssen.

Auf die Beanstandung des Rechnungshofs hat die für Bildung zuständige Senatsverwaltung ausgeführt, dass die Gesellschaft durch den Schwimmunterricht zusätzliches Eintrittsgeld erhalten habe und dadurch die Wirtschaftlichkeit des Schwimmbetriebs unterstützt werde.

Die Senatsverwaltung erkennt, dass zusätzliche Einnahmen es nicht rechtfertigen, dem gewerblich tätigen Nutzer die Einrichtung der Gesellschaft unentgeltlich zu überlassen.

- 144 Seit dem Jahr 2008 überlässt die Gesellschaft einer gewerblichen Vertragspartnerin ein unbebautes Grundstück mit einer Fläche von 11 220 m² zum Betrieb eines Kletterwalds. Die hieraus erzielten Mieteinnahmen der Gesellschaft betrugen in den Jahren 2010 und 2011 jeweils 0,78 €/m² bzw. 0,88 €/m². Ein in der Nähe befindliches Grundstück mit einer Fläche von 34 267 m² hatte das zuständige Bezirksamt im Jahr 2010 an einen Verein vermietet und dafür ein Nutzungsentgelt für Außenflächen, die der Sportnutzung dienen, in Höhe von 3,58 €/m² pro Jahr vereinbart.

Auf die Beanstandungen des Rechnungshofs erklärte die für Bildung zuständige Senatsverwaltung, dass die Miethöhe auf der Grundlage eines Mustervertrages der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung festgelegt worden sei. Wegen der nur halbjährlich möglichen Nutzung seien nur 50 % des üblichen Mietzinses zugrunde gelegt worden.

Der Rechnungshof stellt fest, dass die Gesellschaft also das vertraglich vorgesehene ortsübliche Entgelt nicht erhoben und damit auf Einnahmen von jährlich über 30 000 € verzichtet hat.

- 145 Vier der 13 übrigen geprüften Verträge wurden im Zeitraum 2004 bis 2006 geschlossen. Obwohl die Betriebskosten, die Bestandteil der vertraglich vereinbarten Nutzungsentgelte sind, seitdem gestiegen sind, hat die Gesellschaft das jeweilige Nutzungsentgelt nicht angepasst. In einem Fall verzichtete sie sogar auf eine ausdrücklich vereinbarte Entgeltanpassung, die eine jährliche Erhöhung des Nutzungsentgelts entsprechend dem Preisindex des Vorjahres vorsah.

Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung hat zugesichert, dass aufgrund der Hinweise und Beanstandungen des Rechnungshofs die Regularien des Vertragsmanagements bei der Gesellschaft sowie die Dokumentation der Entscheidungen grundlegend überarbeitet werden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs hat die Gesellschaft darüber hinaus sicherzustellen, dass die jeweiligen einzelfallbezogenen Mängel bei Abschlüssen neuer Verträge bzw. bei Vertragsverlängerungen bestehender Verträge bereinigt werden.

12.3 Verträge mit gemeinnützigen Vertragspartnern

Die Gesellschaft hat mit verschiedenen gemeinnützigen Partnern Verträge über die Überlassung von Räumen geschlossen. Nur in drei von sieben geprüften Fällen hat die Gesellschaft Entgelte vereinbart. Zwei der Vertragspartner entrichten Pacht bzw. Miete, der Dritte zahlt lediglich eine Betriebskostenpauschale von 1,00 €/m² pro Monat. Insgesamt verzichtet die Gesellschaft im Vergleich zu einem ortsüblichen Entgelt – Orientierungsrahmen für Gewerbemieten der Industrie- und Handelskammer Berlin – auf jährliche Pachteinnahmen von überschlägig 21 000 €. Darüber hinaus wurden weder die Pachten noch die Betriebskostenpauschale seit dem Jahr 2002 bzw. 2004 erhöht.

146

Vier weiteren Vertragspartnern überlässt die Gesellschaft mehrere Räume – teilweise schon seit dem Jahr 1995 – entgeltfrei. Damit verzichtet sie auf weitere mögliche jährliche Einnahmen für Pacht von 63 900 € und für Betriebskosten von 12 600 €. Als Begründung wird geltend gemacht, dass es sich bei den Vertragspartnern um öffentlich anerkannte Träger der freien Jugendhilfe handele.

Der Überlassungsvertrag sieht aber keine entsprechende Bevorzugung von Vertragspartnern vor, sondern schreibt ausnahmslos die Vereinbarung eines ortsüblichen Entgelts vor.

Im Jahr 2009 hat der Aufsichtsrat der Gesellschaft einer Vorlage der Geschäftsführung einstimmig zugestimmt, die gemeinnützige Vertragspartner in fünf Kategorien einteilt und abweichend von der Regelung des Überlassungsvertrages für jede dieser Kategorien besondere Entgeltbestimmungen für Raumnutzungen vorsieht, die zu verringerten Entgelten führen. Der Aufsichtsrat hat somit Regelungen zugelassen, die nicht mit dem Überlassungsvertrag übereinstimmen.

147

Auf die Beanstandungen des Rechnungshofs macht die für Bildung zuständige Senatsverwaltung geltend, dass die Gesellschaft mit Blick auf den Gesellschaftszweck einen Ermessensspielraum bei der Erhebung von Entgelten habe. Für die Entscheidungen im Einzelnen sei zu berücksichtigen, dass die Gesellschaft ein eigenes inhaltliches Interesse an den Vertragspartnern habe. Die Geschäftsführung habe sich bei der Preisgestaltung an ortsüblichen Nutzungsentgelten orientiert. Ein Verstoß gegen den Überlassungsvertrag läge deshalb nach rechtlicher Würdigung nicht vor. Dessen ungeachtet erklärte die Senatsverwaltung, dass der

Überlassungsvertrag entsprechend angepasst werden solle, um die Handlungssicherheit für Aufsichtsrat und Geschäftsführung zu erhöhen.

Die Senatsverwaltung übersieht, dass der Gesellschaftszweck nicht zur Abweichung von den Vorgaben des Überlassungsvertrages führen kann.

- 148 Nach der o. a. Ausnahmeregelung sind anerkannte Träger der freien Jugendhilfe von Miet- und Betriebskostenzahlungen befreit, soweit sie hierfür keine Zuwendungsmittel erhalten. Die Aufgabe, diese Voraussetzung regelmäßig zu prüfen und zu dokumentieren, obliegt der Gesellschaft. So sollen Doppelförderungen vermieden werden, die entstehen, wenn die Träger der freien Jugendhilfe Zuwendungsmittel für Raumkosten erhalten, aber gleichzeitig von Miet- und Betriebskostenzahlungen befreit sind. Die Gesellschaft hat diese Prüfungen jedoch nicht vorgenommen.
- 149 Aus Anlass der Prüfung durch den Rechnungshof haben die Senatsverwaltung und die Gesellschaft einen Nachtrag zum Überlassungsvertrag vereinbart. Gemäß diesem Nachtrag kann die Gesellschaft ehrenamtlich tätigen Vereinen und Initiativen, die die Arbeit der Gesellschaft unterstützen und ergänzen und „über keine ausreichenden finanziellen Ressourcen verfügen“, Räume entgelt- und betriebskostenfrei überlassen.
- 150 Hierdurch werden die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht vollständig ausgeräumt. Insbesondere schafft die gewählte Formulierung über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Vereine und Initiativen keine objektive und einheitliche Entscheidungsgrundlage. Darüber hinaus ist nicht geregelt, ob und ggf. in welcher Weise die Gesellschaft die wirtschaftlichen Verhältnisse der betreffenden Vereine und Initiativen prüft und wer die Entscheidung über eine entgelt- und betriebskostenfreie Raumnutzung trifft. Der Rechnungshof hält eine entsprechende Konkretisierung und Ergänzung des Überlassungsvertrages für erforderlich.
- 151 Die Gesellschaft hat gemeinnützige Raumnutzer u. a. von der Zahlung der Betriebskosten befreit. Reinigungskosten sind nicht Bestandteil der Betriebskosten. Demzufolge kann sich eine Befreiung von den Betriebskosten nicht auf die Reinigungskosten erstrecken. Dennoch hat die Gesellschaft in keinem dieser Fälle den Vertragspartnern die Reinigungskosten in Rechnung gestellt.

Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung hat auf die Beanstandungen des Rechnungshofs entgegnet, dass im Rahmen der Überarbeitung des Vertragsmanagements künftig sichergestellt sein werde, dass Reinigungskosten gesondert ausgewiesen und erhoben werden.

12.4 Haftungsrisiko

Nach dem Überlassungsvertrag haftet die Gesellschaft gegenüber dem Land Berlin für alle Schäden, die im Zusammenhang mit der Nutzung entstehen. Folglich trägt die Gesellschaft ein Haftungsrisiko gegenüber dem Land Berlin für Schäden, die im Zusammenhang mit der Fremdnutzung entstehen. Dieses Risiko kann sie nur ausschließen, wenn sie ihre Vertragspartner zur Risikoübernahme und zum Abschluss einer Haftpflichtversicherung verpflichtet. Bei insgesamt sieben der geprüften Verträge fehlte die Vereinbarung über die Haftpflichtversicherung. 152

Bei den übrigen Verträgen hat die Gesellschaft zwar verlangt, dass Haftpflichtversicherungen nachgewiesen werden, jedoch ist aus den Unterlagen ein entsprechender Nachweis nicht ersichtlich.

Nach Aussage der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung sei generell der Nachweis einer Haftpflichtversicherung vorgesehen. Die Gesellschaft habe die Versicherungsnachweise auch kontrolliert, aber versäumt, diese Kontrolle aktenkundig zu machen. Zukünftig werde die Dokumentation der Kontrolle sichergestellt.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Gesellschaft darüber hinaus sicherzustellen hat, dass künftig sämtliche Verträge eine entsprechende Verpflichtung des Nutzers zum Abschluss und zum Nachweis einer Haftpflichtversicherung enthalten.

12.5 Gesellschaftsrechtliche Versäumnisse

Im Gesellschaftsvertrag ist vorgesehen, dass entweder zwei Geschäftsführer gemeinsam oder ein Geschäftsführer und ein Prokurist derartige Verträge unterzeichnen. Nur einer der 24 geprüften Verträge war von beiden Geschäftsführern unterschrieben. Alle anderen Verträge waren nur von einem Geschäftsführer unterzeichnet. Damit hat die Geschäftsführung laufend gegen den Gesellschaftsvertrag verstoßen. 153

Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung führt an, dass sich die Geschäftsführer im Vorfeld eines Vertragsabschlusses mündlich abgestimmt hätten. Darüber hinaus trägt sie vor, dass der Aufsichtsrat nunmehr beschlossen habe, dass Verträge unter Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips zu unterzeichnen sind.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass eine Abstimmung im Innenverhältnis nicht die Regelungen für die Außenvertretung ersetzen kann. Für einen Beschluss des Aufsichtsrats besteht kein Raum, da die Regelung bereits im Gesellschaftsvertrag niedergelegt ist.

Bei zwei Verträgen hat die Geschäftsführung versäumt, die Zustimmung des Aufsichtsrats vor Vertragsabschluss einzuholen. Auch damit verstieß sie gegen den Gesellschaftsvertrag, wonach vor Abschluss von Verträgen zur An- und Vermie- 154

tung mit einer ein Jahr übersteigenden Mietdauer die Zustimmung des Aufsichtsrats einzuholen ist.

Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung hat erklärt, dass die Geschäftsführung regelmäßig die Zustimmung des Aufsichtsrats bei zustimmungspflichtigen Verträgen einholen würde. In einem der beanstandeten Fälle sei eine Zustimmung nicht erforderlich gewesen, in dem anderen Fall handele es sich um einen Einzelfall, bei dem dies aus nicht mehr nachvollziehbaren Gründen unterblieben sei.

Die Senatsverwaltung verkennt, dass in beiden Fällen eine Zustimmung des Aufsichtsrats erforderlich war.

12.6 Zusammenfassung und Erwartung

- 155 Der Rechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass nach seinen Berechnungen der Gesellschaft für die Jahre 2010 und 2011 Einnahmen von jeweils mehr als 120 000 € entgangen sind.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft entsprechend ihrer Ankündigung darauf hinwirkt, dass die Gesellschaft im Rahmen eines ordnungsgemäßen, rechtssicheren und wirtschaftlichen Vertragsmanagements

- ortsübliche Entgelte erhebt,
- anfallende Reinigungskosten von den Nutzern erhebt,
- von allen Nutzern Haftpflichtversicherungsnachweise verlangt und die Vorlage aktenkundig macht,
- die Regelungen des Überlassungsvertrages und des Gesellschaftsvertrages vollumfänglich beachtet sowie
- einzelfallbezogene Mängel in der Vertragsgestaltung umgehend korrigiert.

Darüber hinaus erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung auf die ordnungsgemäße Einhaltung des Überlassungsvertrages achtet und diesen so überarbeitet, dass er eine eindeutige Grundlage für ein ordnungsgemäßes Handeln der Geschäftsführung bietet.

Gesundheit und Soziales

13. Fortdauernde Verstöße gegen das Haushaltsrecht und finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt bei der Umsetzung des SGB II

Die für Soziales und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen sind ihnen obliegenden Handlungs- und Steuerungspflichten nicht in ausreichendem Maße nachgekommen. Sie haben es versäumt, für die Einhaltung des Bruttoprinzips und für Haushaltstransparenz im Bereich der Leistungen des kommunalen Trägers nach dem SGB II zu sorgen und die gesetzlich vorgesehenen haushaltsrechtlichen Kontrollen sicherzustellen.

13.1 Einleitung

Der Rechnungshof hatte seit Inkrafttreten des SGB II im Jahr 2005 bereits mehrfach Anlass zur Berichterstattung in Bezug auf Verstöße gegen das Haushaltsrecht. Zuletzt beanstandete er im Jahresbericht 2010 (T 119 bis 128) Fehlbuchungen in Millionenhöhe, weil von den Dienstkräften in den Jobcentern angeordnete Umbuchungen wegen eines IT-Verfahrensfehlers zum Nachteil des Landeshaushalts nicht wirksam geworden waren. 156

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 3. August 2010³⁷ wurde das SGB II mit Wirkung zum 1. Januar 2011 geändert. Der Bundesgesetzgeber hat nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007 die Aufgabenwahrnehmung durch Arbeitsagentur und Kommunen neu geregelt. Die Aufgaben werden nunmehr in den „Gemeinsamen Einrichtungen“ – Jobcentern – erledigt.

Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II sind auch nach den Neuregelungen die Bundesagentur für Arbeit und die kommunalen Träger, wobei jede Seite für gesetzlich festgelegte Leistungsbereiche Kostenträger ist (§ 6 Abs. 1, § 46 SGB II). Das Land Berlin als kommunaler Träger erbringt vor allem die Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II). Im Jahr 2012 hat das Land Berlin hierfür über 1,4 Mrd. € verausgabt.

Noch immer leisten die Jobcenter alle Ausgaben – auch die des kommunalen Trägers – zunächst aus dem Haushalt der Bundesagentur für Arbeit vor. Mittels Lastschriftinzugsermächtigungen ruft die Bundesagentur für Arbeit die zu erstattenden Beträge taggleich von den Konten Berlins ab. Die Erstattungsforde-

37 BGBl. 2010 I S. 1112

rungen der Bundesagentur für Arbeit werden hierbei regelmäßig um die für Berlin erzielten Einnahmen aus Forderungen der Jobcenter gemindert und in den Bezirksämtern bei den durch die Senatsverwaltung für Finanzen vorgegebenen Ausgabetiteln nachträglich gebucht. Infolge dieses Aufrechnungsverfahrens wies der Landeshaushalt im Bereich der Leistungen nach dem SGB II (Kapitel 3960) bislang keine Einnahmen aus. Vom Haushaltsjahr 2011 an hat die für Soziales zuständige Senatsverwaltung den Bezirksämtern zur Buchung von Erstattungen aus Darlehenstilgungen im Kapitel 3960 einen Einnahmetitel (23607) vorgegeben.

Die erneute Prüfung des Rechnungshofs hat ergeben, dass in früheren Jahresberichten aufgezeigte Verstöße gegen das Haushaltsrecht – verbunden mit finanziellen Nachteilen für den Landeshaushalt – trotz gesetzlicher Änderungen und neuer IT-Verfahren in den Jobcentern weiterhin bestehen bzw. noch immer nicht behoben wurden.

13.2 Verstoß gegen das Bruttonprinzip – fehlende Haushalts-transparenz

- 157 Aus Gründen der Haushaltsklarheit sieht das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder das Bruttonprinzip vor. Nach § 35 Abs. 1 BHO/LHO sind grundsätzlich alle Einnahmen und Ausgaben getrennt voneinander mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür vorgesehenen Titel zu buchen. Mit dem früheren IT-Verfahren FINAS der Bundesagentur für Arbeit war dies für den Bereich der Leistungen des kommunalen Trägers nicht vorgesehen.

Nach § 50 Abs. 3 SGB II (in der Fassung ab 01.01.2011) sind die Jobcenter bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zur Nutzung der durch die Bundesagentur für Arbeit zentral verwalteten Verfahren der Informationstechnik verpflichtet. Daher besteht seit dem 1. Januar 2011 eine Nutzungspflicht auch in Bezug auf das Verfahren ERP (Einheitliches Ressourcenplanungssystem), das das bisher in den Jobcentern angewandte Haushaltsprogramm FINAS ablöste und in dem die Ausgaben und Einnahmen im Bereich des SGB II in sog. Finanzpositionen gebucht werden.

Mit der Einführung des IT-Verfahrens ERP in den Jobcentern hat die Bundesagentur für Arbeit im Bereich der Einnahmen für den kommunalen Träger aus Darlehensforderungen Einnahme-Finanzpositionen geschaffen. Bei allen anderen Einnahmearten des kommunalen Trägers (z. B. aus Rückforderungen, Ersatzansprüchen, Unterhaltsforderungen) verbleibt es bei der Buchung der Einnahmen auf Ausgabe-Finanzpositionen. Damit ist nach wie vor das in Bund und Ländern gleichermaßen geltende Bruttonprinzip nach § 35 Abs. 1 BHO/LHO im Bereich des SGB II (Kapitel 3960) nicht vollständig umgesetzt.

Demgemäß spiegeln die im Landeshaushalt bei den Bezirksämtern nachgewiesenen Haushaltsergebnisse des kommunalen Trägers (Kapitel 3960) nach wie vor nicht die tatsächlich geleisteten Ausgaben wider, weil erzielte Einnahmen die Ausgaben mindern:

Ansicht 38: Ausgaben für Unterkunft und Heizung nach SGB II als laufende Leistung (Kapitel 3960 Titel 68144)

Haushalts-jahr	Haushalts-ergebnis	Tilgungen lt. Forderungseinzug der Bundesagentur für Arbeit	tatsächliche Ausgaben
2011	1 422 Mio. €	36 Mio. €	1 458 Mio. €
2012	1 404 Mio. €	40 Mio. €	1 444 Mio. €

Ansicht 39: Ausgaben für Unterkunft und Heizung nach SGB II als einmalige Leistung (Kapitel 3960 Titel 68152)

Haushalts-jahr	Haushalts-ergebnis	Tilgungen lt. Forderungseinzug der Bundesagentur für Arbeit	tatsächliche Ausgaben
2011	10,1 Mio. €	5,5 Mio. €	15,6 Mio. €
2012	4,9 Mio. €	4,9 Mio. €	9,8 Mio. €

Wegen dieser saldierten Darstellung weisen einige Bezirke sogar negative Beträge im Haushaltsergebnis aus, deren Ursache der Rechnungshof ebenfalls in der Nichteinhaltung des Bruttonprinzips sieht. Der Rechnungshof hat gegenüber den für Soziales und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen die nachhaltige Verletzung des Bruttonprinzips beanstandet.

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat trotz Aufforderung durch den Rechnungshof keine Stellungnahme abgegeben, weil sie sich fachlich nicht zuständig sieht. Die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung hat den Vorwurf zurückgewiesen. Zur Rechtfertigung verweist sie darauf, dass das Bruttonprinzip bundesweit nicht vollständig umgesetzt werde sowie auf die aus § 50 Abs. 3 SGB II erwachsene Nutzungspflicht der IT-Verfahren der Bundesagentur für Arbeit. Ferner sei es den zwölf Bezirksämtern nur mit erheblichem Verwaltungsaufwand möglich, die Einnahmebuchungen von den Ausgabebuchungen aus den bereitgestellten Datensätzen der Bundesagentur für Arbeit zu trennen, um Haushaltstransparenz herzustellen.

Die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung lässt dabei die rechtlichen Pflichten gemäß § 35 Abs. 1 LHO außer Acht. Auf die konsequente Einhaltung des Bruttonprinzips gerichtete Bemühungen der Senatsverwaltung für Finanzen sind nicht erkennbar. Die Ausführungen der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung zu ihrer Zuständigkeit gehen fehl, da sie die nach den landesrechtlichen Regelungen³⁸ zuständige Stelle für die Grundsatzangelegenheiten der Leistungen des kommunalen Trägers ist.

38 vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG i. V. m. Nr. 14 Allgemeiner Zuständigkeitskatalog

13.3 Verstöße gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung

- 158 Nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen (vgl. § 45 Abs. 1 BHO/LHO) dürfen Ausgaben nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet werden. Die Dienstkräfte in den Jobcentern sind verpflichtet, die Richtigkeit der Buchungen zu bescheinigen. Durch die vom Gesetzgeber vorgegebene geteilte Kostenträgerschaft von Bundesagentur für Arbeit und kommunalem Träger kommt dieser Bescheinigung eine besondere Bedeutung zu, damit keiner der beiden Kostenträger durch eine fehlerhafte Zuordnung finanzielle Nachteile erleidet.

Nach den Prüfungserkenntnissen des Rechnungshofs erfolgten zahlreiche Buchungen durch die Dienstkräfte in den fünf geprüften Jobcentern unter Verstoß gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung, ohne dass diese in jedem Fall zu finanziellen Nachteilen für den Landeshaushalt führten. Die nachfolgenden Ansichten verdeutlichen das Ausmaß der Verstöße:

Ansicht 40: Darlehen an Leistungsberechtigte nach SGB II (Kapitel 3960 Titel 86319)

Erläuterung	Haushalts- ergebnis 2011	Haushalts- ergebnis 2012	Geprüft	Fehlerquote (Verstoß gegen § 45 Abs. 1 BHO/ LHO)
darlehensweise Übernahme der Kosten der Unterkunft	932 600 €	849 400 €	82 315 €	30 %
darlehensweise Übernahme der Wohnungsbeschaffungskosten, Mietkautionen, Umzugskosten	8 033 400 €	8 387 400 €	367 413 €	11 %
darlehensweise Übernahme der Mietschulden	4 332 400 €	5 052 800 €	395 524 €	13 %
darlehensweise Übernahme der Erstausrüstung für Wohnung einschl. Haushaltsgeräte	1 064 100 €	944 900 €	249 429 €	81 %
Insgesamt	14 362 500 €	15 234 500 €	1 094 681 €	

Ansicht 41: Ausgaben für Unterkunft und Heizung nach SGB II als einmalige Leistung (Kapitel 3960 Titel 68152)

Erläuterung	Haushalts- ergebnis 2011	Haushalts- ergebnis 2012	Geprüft	Fehlerquote (Verstoß gegen § 45 Abs. 1 BHO/ LHO)
Beihilfen für Wohnungsbeschaffungskosten, Mietkautionen, Umzugskosten	8 431 100 €	2 841 800 €	142 808 €	53 %
Beihilfen für die Übernahme von Mietschulden	1 690 700 €	2 070 200 €	340 832 €	84 %
Insgesamt	10 121 800 €	4 912 000 €	483 640 €	

13.4 Prüfungsverzicht

Die von den Dienstkräften bescheinigten Einzelbuchungen werden in Buchungs- 159
listen der Bundesagentur für Arbeit zusammengeführt und bilden die Grundlage der Bezirksämter für die nachträgliche Erfassung im Landeshaushalt sowie für die Erstattung der vorgeleisteten Beträge an die Bundesagentur für Arbeit. Nach den Vorgaben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 9. März 2011³⁹ ist eine Prüfung dieser Buchungen, bevor sie in den Bezirksämtern im Landeshaushalt erfasst werden, nicht notwendig.

Der Rechnungshof hat den Prüfungsverzicht beanstandet, da er nach seinen Erkenntnissen auch zu finanziellen Nachteilen für den Landeshaushalt führte. Die Beanstandungen des Rechnungshofs waren Anlass für Korrekturbuchungen zugunsten des Landeshaushalts in Höhe von über 195 000 €.

Die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung hält an ihrer Auffassung fest. Für die Weiternutzung der durch die Bundesagentur für Arbeit bereitgestellten Listen zur Erfassung im Landeshaushalt oder zur Anmeldung der Bundesbeteiligung sei eine weitere Prüfung der Daten nicht notwendig, da für die damit verbundene Feststellung der sachlichen Richtigkeit durch Dienstkräfte in den Bezirksämtern Nr. 8.1.4 AV § 70 LHO einschlägig sei. Nach dieser Bestimmung bestehe für die bescheinigenden Dienstkräfte in den Bezirksämtern nur eine eingeschränkte Verantwortung insoweit, dass keine Bedenken gegen die Richtigkeit der Angaben bestehen, weil eine lückenlose Nachprüfung tatsächlich nicht möglich sei. Im Übrigen entbehre der Vorwurf finanzieller Nachteile für den Landeshaushalt jeglicher Grundlage. Grundsätzlich könnten fehlerhafte Buchungen in den Jobcentern korrigiert werden. Dabei werde im Nachgang die richtige Finanzposition belastet und die falsche Finanzposition entlastet. Dies müsse in jedem Einzelfall geprüft und gebucht werden.

Die Prüfungserkenntnisse des Rechnungshofs belegen allerdings, dass grundsätzliche Bedenken im Hinblick auf ordnungsgemäße Bescheinigungen der Dienstkräfte in den Jobcentern angebracht sind. Mit dem Hinweis auf Nr. 8.1.4 AV § 70 LHO verkennt die Senatsverwaltung für Finanzen, dass es sich hierbei lediglich um eine Einzelfallregelung zur Beschränkung der Verantwortung der mit der Prüfung befassten Dienstkraft handelt. Damit ist die Senatsverwaltung jedoch nicht von ihrer Steuerungsverantwortung für das Prüfungsverfahren insgesamt befreit.

³⁹ SenFin II D 23 – HB 1601-8/2010

13.5 Grundsatz der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmeerhebung

- 160 Die Dienstkräfte in den Jobcentern sind verpflichtet, geltend zu machende Forderungen mittels Sollstellungen in ERP für jede Forderung der Bundesagentur für Arbeit und des kommunalen Trägers in der sachlich richtigen Finanzposition zu erfassen. Die Einziehung der Forderungen, auch der des kommunalen Trägers, erfolgt grundsätzlich durch den zentralen Forderungseinzug der Bundesagentur für Arbeit. Die Jobcenter haben diese Aufgabe durch gesonderte Vereinbarungen an den zentralen Forderungseinzug der Bundesagentur für Arbeit übertragen.

Auf Initiative der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung sind den Bezirksämtern im Februar 2012 Daten der Forderungsbestände der beim zentralen Forderungseinzug der Bundesagentur für Arbeit für die Jahre 2005 bis 2010 und für 2011 zum Soll gestellten offenen Forderungen des Landes Berlin übermittelt worden.

Danach ergibt sich zum 31. Dezember 2011 ein Gesamtbestand an zum Soll gestellten offenen Forderungen in Höhe von über 178 Mio. €. Im März 2013 wurde den Bezirksämtern ein Gesamtbestand zum 31. Dezember 2012 in Höhe von über 183 Mio. € übermittelt.

Die Zuständigkeit für Prüfungen im Bereich der Bundesagentur für Arbeit – hier dem zentralen Forderungseinzug – liegt beim Bundesrechnungshof.

Der Rechnungshof von Berlin hat im Rahmen seiner Zuständigkeit stichprobenweise in fünf Jobcentern geprüft, inwieweit gewährte Darlehen des kommunalen Trägers von den Dienstkräften in den Jobcentern überhaupt zum Soll gestellt worden sind. Bei überprüften Darlehen von über 1,3 Mio. € – das entspricht einer Stichprobe von ca. 10 % – waren im Ergebnis ca. 2 % (ca. 24 000 €) nicht bzw. ca. 3 % (ca. 38 000 €) fehlerhaft zum Soll gestellt worden. Ferner hat der Rechnungshof geprüft, ob in den Fällen, in denen Sollstellungen erfolgt sind, der zentrale Forderungseinzug nach Beendigung des Leistungsbezuges zur Einziehung beauftragt wurde. Bei überprüften Sollstellungen von über 1 Mio. € – das entspricht einer Stichprobe von ca. 0,5 % aller offenen Forderungen (vgl. Absatz 3) – waren im Ergebnis bei insgesamt 6 % (ca. 65 000 €) der Sollstellungen trotz beendetem Leistungsbezug keine Einziehungsmaßnahmen durch die Dienstkräfte in den Jobcentern beauftragt worden.

13.6 Finanzielles Ergebnis

- 161 In der Folge der Beanstandungen des Rechnungshofs ist es allein in fünf geprüften Jobcentern zu Korrekturbuchungen bzw. Rückforderungen gegenüber der Bundesagentur für Arbeit und nachträglichen Einnahmen von ca. 322 000 € zugunsten des Landeshaushalts gekommen. Für Berlin insgesamt muss von einem deutlich größeren Schadensrisiko ausgegangen werden.

13.7 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet, dass

162

- bei der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach wie vor das Bruttoprinzip nach § 35 Abs. 1 BHO/LHO nicht vollständig umgesetzt wird und daher Haushaltstransparenz nicht gegeben ist,
- in erheblichem Maße gegen den Haushaltsgrundsatz der sachlichen Bindung (§ 45 Abs. 1 BHO/LHO) verstoßen wurde,
- der Grundsatz der rechtzeitigen und vollständigen Erhebung von Einnahmen des kommunalen Trägers in den Jobcentern keine ausreichende Beachtung fand

und dadurch finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt entstanden sind.

Der Rechnungshof erwartet, dass die für Soziales und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen ihnen obliegende Handlungs- und Steuerungs-pflichten wahrnehmen und dafür Sorge tragen, dass Haushaltsverstöße abgestellt und weitere finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt abgewendet werden.

Stadtentwicklung und Umwelt

14. Ungenutzte Wirtschaftlichkeitspotenziale und Verfahrensmängel bei der Vergabe von Bauleistungen für Investitionen aus dem Konjunkturpaket II

Zur Umsetzung geförderter Bauvorhaben im Rahmen des Konjunkturpakets II haben die projektausführenden Stellen Berlins in den Jahren 2009 und 2010 mehrere Tausend Vergabeverfahren durchgeführt. Der Rechnungshof hat 788 Vergabeverfahren geprüft, in denen die projektausführenden Stellen von zugelassenen wettbewerbsbeschränkenden Verfahrensvereinfachungen Gebrauch gemacht haben. Die Prüfung hat ergeben, dass die damit beabsichtigten Beschleunigungseffekte in 212 Fällen nicht für die zügige Umsetzung der Bauinvestitionen genutzt wurden. Zudem hätten die projektausführenden Stellen in 82 Fällen Beschränkter Ausschreibung nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zur Beschaffung der benötigten Bauleistungen Öffentliche Ausschreibungen durchführen können, ohne ihre Zeitplanung für die Bauausführung zu gefährden. Sie hätten dadurch die Chance gehabt, im Wettbewerb mögliche Preisvorteile von ca. 2,2 Mio. € zu erzielen.

14.1 Einleitung

- 163 In den Jahren 2009 bis 2011 sind Berlin im Rahmen des Pakts für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes – Konjunkturpaket II – Finanzhilfen des Bundes von insgesamt 474 Mio. € auf der Grundlage des Gesetzes zur Umsetzung von **Zukunftsinvestitionen** der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZulInvG)⁴⁰ bereitgestellt worden. Mit diesen Finanzmitteln hat sich der Bund zu 75 % an den förderfähigen Kosten der Zukunftsinvestitionsmaßnahmen Berlins beteiligt. Berlin hat sich im Rahmen des Konjunkturpakets II mit weiteren 158 Mio. € – das sind 25 % der förderfähigen Investitionskosten – beteiligt. Von den in Berlin insgesamt für Zukunftsinvestitionen bereitgestellten Finanzmitteln von 632 Mio. € standen 411 Mio. € (65 %) zur Förderung der Bildungsinfrastruktur (insbesondere für Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen) und 221 Mio. € (35 %) zur Förderung der sonstigen Infrastruktur (insbesondere für Krankenhäuser und Straßen) zur Verfügung (vgl. § 3 Abs. 2 ZulInvG).

⁴⁰ Zukunftsinvestitionsgesetz vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 428), zuletzt geändert durch Artikel 3b des Gesetzes vom 27. Mai 2010 (BGBl. I S. 671)

Die Baumaßnahmen zur **Umsetzung des Konjunkturpakets II in Berlin** hat der Senat auf insgesamt neun Portfolios verteilt.⁴¹ Die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Umsetzung der Investitionen je Portfolio hatten vom Senat beauftragte projektführende Stellen zu steuern. Die Vorbereitung und Durchführung der einzelnen Baumaßnahmen lag bei den hierfür bestimmten projektausführenden Stellen: Bezirksämter, für Bauen zuständige Senatsverwaltung, Universitäten und Hochschulen sowie Zuwendungsempfänger. In den Jahren 2009 bis 2011 sind in Berlin 795 Bauvorhaben in den Portfolios 1 bis 8 mit Finanzmitteln des Konjunkturpakets II durchgeführt worden.⁴²

Nach dem **ZulnvG** sollten die Länder und Kommunen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zusätzliche Investitionen in den festgelegten Förderbereichen zügig innerhalb eines am 27. Januar 2009 beginnenden und spätestens am 31. Dezember 2011 endenden Förderzeitraums durchführen (vgl. §§ 3 und 5 ZulnvG). In der zwischen dem Bund und den Bundesländern zur Durchführung des ZulnvG geschlossenen **Verwaltungsvereinbarung** (VV ZulnvG)⁴³ ist zudem festgelegt worden, dass die Bundesmittel nach dem jeweiligen Landeshaushaltsrecht zu bewirtschaften und bei der Mittelbewilligung und -verwendung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzuhalten sind (§ 6 VV ZulnvG).

Zur Durchführung der nach dem ZulnvG geförderten Baumaßnahmen haben die Bezirksämter, die für Bauen zuständige Senatsverwaltung, die Universitäten und Hochschulen und die Zuwendungsempfänger in den Jahren 2009 und 2010 mehrere Tausend **Vergabeverfahren** durchgeführt.

Das Vergabeverfahren dient bei Baumaßnahmen der ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Beschaffung der hierfür notwendigen Bauleistungen. Seine Gestaltung und Durchführung beeinflusst entscheidend die Wirtschaftlichkeit der zu beschaffenden Leistungen. Das Vergabeverfahren hat damit auch einen erheblichen Einfluss darauf, ob eine Baumaßnahme insgesamt wirtschaftlich ist. In den Vorschriften für das Vergabeverfahren sind verschiedene Regelungen verankert, die insbesondere zu einem wirtschaftlichen Verfahrensergebnis beitragen sollen. Hierzu gehören u. a. solche Bestimmungen, die einem weitgehenden Wettbewerb zwischen den Bietern und der Transparenz des Verfahrens dienen, insbesondere der Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung nach § 55 Abs. 1 LHO. Außerdem gehören hierzu die Vorschriften zur Prüfung der Eignung von Bietern, die gewährleisten sollen, dass öffentliche Bauaufträge nur an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Bieter erteilt werden (vgl. Nr. 8.1 AV § 55 LHO). Die Beachtung insbesondere dieser Verfahrensvorschriften ist somit für den wirtschaftlichen Erfolg eines Vergabeverfahrens und der sich anschließenden Bauausführung von

41 Senatsbeschluss Nr. S-1816/2009 vom 20. Januar 2009

42 Bericht der Senatsverwaltung für Finanzen an den Hauptausschuss vom 16. September 2011 (rote Nr. 1410 O)

43 Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Gesetzes zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder vom 2. April 2009

erheblicher Bedeutung. Dies gilt auch und gerade dann, wenn im Rahmen von besonderen Investitionsprogrammen eine Vielzahl von Bauleistungen in einem relativ kurzen Zeitraum vergeben wird.

- 167 Zur Vergabe von Bauleistungen für aus dem Konjunkturpaket II geförderte Bauvorhaben haben die damaligen Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und für Wirtschaft, Technologie und Frauen in einem Gemeinsamen Rundschreiben vom 23. Februar 2009 (Gem. RS) sog. **Vergabevereinfachungen** befristet bis zum 31. Dezember 2010 geregelt.⁴⁴ Mit Rundschreiben vom 8. November 2010 haben die Senatsverwaltungen die Regelung bis zum 31. Dezember 2011 verlängert.⁴⁵ Sie haben damit eine beschleunigte Umsetzung der nach dem ZulnvG geförderten Bauinvestitionen bezweckt. Um das Beschleunigungsziel zu erreichen, sieht das Gem. RS durch Erhöhung bestehender Auftragswertgrenzen eine Ausweitung der Möglichkeiten vor, den öffentlichen Wettbewerb bei der Auftragsvergabe aufwandsparend einzuschränken. Mit Blick auf die mit der Wertgrenzenerhöhung verbundenen Einschränkungen des Wettbewerbs und der Transparenz sieht das Gem. RS u. a. vor, die erteilten Aufträge ab einem bestimmten Auftragswert nachträglich zu veröffentlichen, die vorgeschriebenen Abfragen beim Korruptionsregister konsequent durchzuführen und den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz bei der Auftragsvergabe uneingeschränkt zu beachten.

14.2 Prüfungsgegenstand – Angaben zur Prüfung

- 168 Der Rechnungshof hat die Einführung der Vergabevereinfachungen zur Umsetzung des Konjunkturpakets II zum Anlass für eine **Querschnittsprüfung** genommen. Bei 21 projektausführenden Stellen (T 164) hat der Rechnungshof aus 1 473 Vergaben von Bauleistungen mit einem Gesamtauftragswert (Schätzkosten) von 254,5 Mio. € die 788 Vergaben (Gesamtauftragswert: 157,2 Mio. €) ausgewählt, in denen die Vergabevereinfachungen angewendet wurden. Er hat geprüft, ob dadurch eine beschleunigte Bauausführung bewirkt wurde. Er hat in diesem Zusammenhang auch untersucht, ob die geprüften Stellen bei der Vorbereitung und Durchführung der Vergabeverfahren den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachtet haben.

Bei neun projektausführenden Stellen hat der Rechnungshof außerdem 139 Vergabeverfahren mit einem Gesamtauftragswert (Schätzkosten) von 36,5 Mio. € vertieft darauf geprüft, ob bei der Vergabe der Bauleistungen jeweils die erhöhten Wertgrenzen beachtet, die vorgeschriebene Vergabeart gewählt, ordnungsgemäße Bietereignungsprüfungen durchgeführt und die im Hinblick auf die Wett-

44 Gemeinsames Rundschreiben SenStadt VI A/WiTechFrau II F Nr. 1/2009 – Konjunkturpaket II – Beschleunigung von Investitionen durch Vereinfachung von Vergabeverfahren und Verfahren zur Aufstellung und Prüfung von Planungsunterlagen vom 23. Februar 2009

45 Gemeinsames Rundschreiben SenStadt VI A/SenWiTechFrau II F Nr. 07/2010 – Verlängerung der Regelungen zur Vereinfachung von Vergabeverfahren und zu Verfahren zur Aufstellung und Prüfung von Planungsunterlagen vom 8. November 2010

bewerbseinschränkungen getroffenen Regelungen ordnungsgemäß angewendet wurden.

14.3 Anwendung der Vergabevereinfachungen

Öffentliche Ausschreibungen ermöglichen einen weitgehenden Wettbewerb und führen nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs regelmäßig zu den wirtschaftlichsten Ergebnissen. Eine vom Rechnungshof zuletzt durchgeführte Auswertung von 25 000 Vergaben aus den Jahren 2002 bis 2011 mit einem Gesamtauftragsvolumen von 2,1 Mrd. €, bei der die erzielten Auftragssummen jeweils zu den vorab auf der Grundlage der Leistungsverzeichnisse ermittelten geschätzten Kosten (vgl. DIN 276-1)⁴⁶ ins Verhältnis gesetzt wurden, hat Folgendes ergeben: Die günstigsten Auftragssummen im Verhältnis zu den Schätzkosten sind bei den Öffentlichen Ausschreibungen erreicht worden; gegenüber der Gesamtsumme der Schätzkosten von 1 092 Mio. € wurde nach öffentlichem Wettbewerb eine Gesamtauftragssumme von 846 Mio. € erzielt. Im Vergleich dazu sind bei den Beschränkten Ausschreibungen um 11,7 % und bei den Freihändigen Vergaben um 27,3 % schlechtere Ergebnisse erzielt worden. Die Auswertung zeigt, dass sich durch Öffentliche Ausschreibungen erheblich wirtschaftlichere Ergebnisse als durch nichtöffentliche Vergabeverfahren erzielen lassen. Zu vergleichbaren Ergebnissen kommt auch eine vom Bundesbauministerium durchgeführte Evaluierung von über 4 000 Hochbauvergaben aus den Jahren 2009 und 2010. Danach ergeben sich für Öffentliche Ausschreibungen im Vergleich zu Beschränkten Ausschreibungen um 9,9 % und im Vergleich zu Freihändigen Vergaben um 22,2 % günstigere Ergebnisse.⁴⁷ Eine vom Bundesrechnungshof durchgeführte Untersuchung von nahezu 7 000 Vergaben der Jahre 2007 bis 2010 im Hochbaubereich hat ergeben, dass die öffentlichen Vergaben im Verhältnis zu Beschränkten Ausschreibungen um 5,6 % und im Verhältnis zu Freihändigen Vergaben um 9,6 % vorteilhafter waren.⁴⁸ In der Gesamtschau dieser Auswertungen und Untersuchungen von weit über 30 000 Vergabeverfahren ergibt sich im Mittel eine Vorteilhaftigkeit der Öffentlichen Ausschreibung von Bauleistungen im Vergleich zur Beschränkten Ausschreibung von 9 % und im Vergleich zur Freihändigen Vergabe von 19 %.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gebietet es daher, zur Beschaffung von Bauleistungen nach Möglichkeit Öffentliche Ausschreibungen durchzuführen. Dies gilt auch dann, wenn Abweichungen vom Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung ausnahmsweise zulässig sind.

46 DIN 276-1 Kosten im Bauwesen – Teil 1: Hochbau (Fassung Dezember 2008)

47 Evaluierungsbericht des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Evaluation der Vergabeerleichterungen im Rahmen des Konjunkturpaketes II, [http://www.bmvbs.de/DE/BauenUndWohnen/Bauwesen/Baufauftragsvergabe/baufauftragsvergabe_node.html](http://www.bmvbs.de/DE/BauenUndWohnen/Bauwesen/Bauauftragsvergabe/baufauftragsvergabe_node.html)

48 Bericht des Bundesrechnungshofs nach § 99 BHO über die Auswirkungen der Vergabeerleichterungen des Konjunkturpaketes II auf die Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen bei den Bauvorhaben des Bundes vom 9. Februar 2012 (Bundestags-Drs 17/8671)

- 170 Mit dem Gem. RS (T 167) wurden die **Auftragswertgrenzen**, unterhalb derer zur Vergabe von Bauleistungen in Abweichung vom Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung ausnahmsweise Beschränkte Ausschreibungen oder Freihändige Vergaben zulässig sind, mit Wirkung vom 23. Februar 2009 erheblich angehoben. Die bis dahin für Beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen maßgebliche Auftragswertgrenze von 100 000 € (einschließlich Umsatzsteuer) wurde auf 1 Mio. € (ohne Umsatzsteuer) angehoben und damit mehr als verzehnfacht. Die Wertgrenze im Bereich der Freihändigen Vergaben wurde sogar um das Zwanzigfache von 5 000 € (mit Umsatzsteuer) auf 100 000 € (ohne Umsatzsteuer) angehoben. Der Anwendungsbereich der nichtöffentlichen Verfahren wurde damit zulasten der Öffentlichen Ausschreibung erheblich erweitert.

Zweck dieser Regelungen ist eine **Beschleunigung** der Bauinvestitionen (vgl. T 167). Der Rechnungshof hat deshalb untersucht, ob die geprüften Stellen auf der Grundlage des Gem. RS in Anspruch genommene Verfahrensvereinfachungen zur zeitlichen Verkürzung des Vergabeverfahrens auch für eine beschleunigte Durchführung der Baumaßnahmen, insbesondere für einen möglichst frühzeitigen Beginn der Bauausführung, genutzt haben. Denn der Baubeginn ist ein wesentlicher Indikator für den Start des vom Konjunkturprogramm bezweckten konjunkturbelebenden, ressourcenverbrauchenden Leistungserstellungsprozesses.

Für die Prüfung ist der Rechnungshof davon ausgegangen, dass zwischen dem in den Vergabeunterlagen festgelegten Angebotseröffnungstermin und dem vertragsgemäßen Beginn der Bauausführung nicht mehr als 60 Kalendertage liegen sollten, um im vereinfachten Vergabeverfahren ggf. erzielte Beschleunigungswirkungen bis zum Baubeginn nicht wieder zu verlieren. Diesem **Zeitrahmen** liegt eine Zuschlagsfrist von 30 Tagen zuzüglich einer Frist von weiteren 30 Tagen für den Baubeginn zugrunde. Dabei hat der Rechnungshof insbesondere berücksichtigt, dass die mit dem Eröffnungstermin beginnende Zuschlags- und Bindefrist nach § 19 Nr. 2 VOB/A (Ausgabe 2006)⁴⁹ so kurz wie möglich bemessen und nicht mehr als 30 Tage betragen soll. Die weitere Frist von 30 Tagen bis zum Baubeginn ist grundsätzlich ausreichend, um auch komplexere Bauaufgaben vorzubereiten.

- 171 Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der 788 Vergabeverfahren, in denen die **Vergabevereinfachungen** angewendet wurden (T 168), festgestellt, dass in 212 Fällen (27 %) von 16 geprüften Stellen zwischen dem in den Vergabeunterlagen angegebenen Angebotseröffnungstermin und dem angegebenen Baubeginn Zeiträume von mehr als 60 Kalendertagen, bis zu 360 Kalendertagen, lagen. Bei 181 Vergabeverfahren (23 %) betrug dieser Zeitraum sogar mehr als 100 Kalendertage. Die geprüften Stellen haben in diesen Fällen nicht für einen frühzeitigen Baubeginn zur zügigen Umsetzung der aus dem Konjunkturpaket II geförderten Bauvorhaben gesorgt.

⁴⁹ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (Ausgabe 2006)

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die geprüften Stellen die mit einer Einschränkung des Wettbewerbs verbundenen Vergabevereinfachungen zwar in Anspruch genommen, jedoch die damit ermöglichten Beschleunigungseffekte nicht für eine zügige Umsetzung der Bauinvestitionen genutzt haben.

Der Rechnungshof hat außerdem festgestellt, dass 13 geprüfte Stellen in 82 Fällen Bauleistungen von jeweils mehr als 100 000 € (ohne Umsatzsteuer) beschränkt ausgeschrieben haben, obwohl zwischen dem in den Vergabeunterlagen angegebenen Angebotseröffnungstermin und dem angegebenen Baubeginn jeweils Zeiträume von mehr als 100 Kalendertagen, bis zu 325 Kalendertagen, lagen. In diesen Fällen hätten die geprüften Stellen auch Öffentliche Ausschreibungen durchführen können, ohne den von ihnen geplanten Baubeginn zu gefährden. Aus Gründen der **Wirtschaftlichkeit** hätten sie in diesen Fällen in Anbetracht der Auftragswerte auch so verfahren müssen. 172

Der Gesamtauftragswert der 82 Beschränkten Ausschreibungen beträgt mehr als 25 Mio. €. Bei Übertragung der Ergebnisse der Vergabeauswertung (T 169) auf diese Vergabefälle ergibt sich ein möglicher Preisvorteil von ca. 2,2 Mio. € (9 % des Auftragswerts), der von den geprüften Stellen bei Durchführung Öffentlicher Ausschreibungen ggf. hätte erzielt werden können. Die geprüften Stellen haben in diesen Fällen jedoch weder für eine zügige Umsetzung der aus dem Konjunkturpaket II geförderten Bauvorhaben gesorgt noch die aufgrund des späten Baubeginns eröffnete Chance, im uneingeschränkten Wettbewerb erhebliche Preisvorteile zu erzielen, genutzt. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

14.4 Beachtung von Verfahrensvorgaben

Wegen der mit den Verfahrensvereinfachungen für die Vergabe von Bauleistungen verbundenen Einschränkungen des Wettbewerbs und der Transparenz (T 167) kommt es bei der Vergabe insbesondere auf die strikte Einhaltung der **Verfahrensvorgaben** zur Anwendung der Wertgrenzen, zur Vergabeart, zur Eignungsprüfung und zur Dokumentation von Vergabeentscheidungen an. Der Rechnungshof hat dieses Prüfungsfeld bei neun ausgewählten Stellen anhand von 139 Vergabeverfahren vertieft geprüft (T 168). 173

Nach den Vergaberegeln zum Konjunkturpaket II durften die geprüften Stellen unterhalb der Wertgrenze von 100 000 € (ohne Umsatzsteuer; 119 000 € einschließlich Umsatzsteuer) **Freihändige Vergaben** ohne Nachweis eines Ausnahmestatbestands durchführen (Nr. 1.1 Gem. RS). 174

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass zwei geprüfte Stellen bei drei Vergabeverfahren selbst die erheblich erhöhte Wertgrenze für Freihändige Vergaben nicht beachtet haben. In diesen Fällen lagen die geschätzten Auftragswerte mit 176 000 €, 233 000 € und 479 000 € jeweils über der hierfür maßgeblichen Wertgrenze von 119 000 €, sodass zumindest Beschränkte Ausschreibungen hätten durchgeführt werden müssen. Die geprüften Stellen haben in diesen Fällen den

Wettbewerb unzulässig eingeschränkt und damit unwirtschaftlich gehandelt. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

- 175 Die zu vergebenden **Leistungen** dürfen nicht **aufgeteilt** werden, um eine Öffentliche oder Beschränkte Ausschreibung zu umgehen (Nr. 7.2 AV § 55 LHO).

In 13 Fällen haben vier projektausführende Stellen einheitliche Bauleistungen mit einem Gesamtauftragswert von mehr als 7,2 Mio. € ohne nachvollziehbaren Grund derart in 47 Einzelaufträge aufgeteilt, dass deren Auftragswerte jeweils unterhalb der nach dem Gem. RS für Beschränkte Ausschreibungen bzw. Freihändige Vergaben maßgeblichen Wertgrenzen liegen (T 170). Dementsprechend haben sie die Bauleistungen insoweit freihändig bzw. aufgrund Beschränkter Ausschreibung vergeben. In den genannten 13 Fällen hätten zur Beauftragung der Bauleistungen jedoch drei Öffentliche Ausschreibungen und zumindest zehn Beschränkte Ausschreibungen durchgeführt werden müssen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die geprüften Stellen durch die unzulässige Aufteilung einheitlicher Bauleistungen Wettbewerbsbeschränkungen bewirkt und dadurch Mehrkosten bei der Leistungsbeschaffung in Kauf genommen haben.

- 176 Verträge über Lieferungen und Leistungen dürfen nur mit leistungsfähigen, zuverlässigen und fachkundigen, d. h. mit geeigneten Bewerbern geschlossen werden (Nr. 8.1 AV § 55 LHO). Der Eignungsnachweis kann auftragsunabhängig auf der Grundlage einer Eintragung in das Unternehmer- und Lieferantenverzeichnis für Bauaufträge der für Bauwesen zuständigen Senatsverwaltung (ULV), durch Eintragung in die bundesweit einheitliche Liste des „Vereins für die Präqualifikation von Bauunternehmen e. V.“ (Nr. 8.1 AV § 55 LHO) oder auftragsbezogen aufgrund von Einzelnachweisen geführt werden (Nr. 8.2 AV § 55 LHO).

Gemäß Nr. 1.4 Gem. RS ist bei Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben die Eignung der Bewerber vor der Aufforderung zur Angebotsabgabe zu prüfen. Zur Beschleunigung der **Eignungsprüfung** sind insbesondere im ULV oder in der Liste für Präqualifikation eingetragene Bauunternehmen aufzufordern.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die geprüften Stellen bei 39 der 139 geprüften Vergabeverfahren (28 %) die vorgeschriebenen Eignungsprüfungen bei Beschränkten Ausschreibungen/Freihändigen Vergaben nicht durchgeführt haben. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

- 177 Die geprüften Stellen sind nach § 6 Abs. 1 Korruptionsregistergesetz⁵⁰ und Nr. 1.4 Gem. RS als Auftraggeber verpflichtet, vor Entscheidungen über die Vergabe von Aufträgen ab einem Auftragswert von 15 000 € brutto bei dem Berliner **Korruptionsregister** nachzufragen, ob dort Eintragungen zu Bietern vorliegen.

⁵⁰ Gesetz zur Einrichtung und Führung eines Registers über korruptionsauffällige Unternehmen in Berlin (Korruptionsregistergesetz – KRG) vom 19. April 2006 (GVBl. S. 358), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Dezember 2010 (GVBl. S. 535)

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die geprüften Stellen in 32 der 139 geprüften Vergabefälle (23 %) die vorgeschriebene Nachfrage bei dem Berliner Korruptionsregister nicht vor der Auftragsvergabe durchgeführt haben. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

Angesichts der mit den Vergabevereinfachungen einhergehenden Einschränkungen des Wettbewerbs und der Verfahrenstransparenz (vgl. T 167) kommt der nachvollziehbaren Entscheidungsfindung und ordnungsgemäßen **Dokumentation** der wesentlichen Verfahrensentscheidungen des Bauherrn nicht zuletzt im Interesse der Korruptionsprävention eine hohe Bedeutung zu. Insbesondere der nach § 30 Nr. 1 VOB/A (Ausgabe 2006) vorgeschriebene Vermerk, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die maßgebenden Feststellungen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen enthalten muss, ist deshalb mit Sorgfalt zu erstellen. 178

Die geprüften Stellen haben in 48 der 139 Vergabeverfahren (35 %) bedeutsame Vergabeentscheidungen – vielfach die Festlegung der Vergabeart und die Genehmigung des Firmenvorschlags – nicht ordnungsgemäß getroffen und dokumentiert. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

14.5 Stellungnahmen der geprüften Stellen

Zu den im Jahresbericht enthaltenen Feststellungen haben sich sechs geprüfte Stellen, darunter die für Bauen zuständige Senatsverwaltung, geäußert. Im Wesentlichen wurde Folgendes vorgetragen: 179

Vier geprüfte Stellen haben darauf verwiesen, dass im Rahmen des Konjunkturpakets II mit hohem Engagement in kurzer Zeit eine große Zahl von Baumaßnahmen zusätzlich geplant und durchgeführt worden sei.

Fünf geprüfte Stellen haben geltend gemacht, dass sie durch Vorgaben des vom Senat eingesetzten Steuerungsgremiums zum Konjunkturpaket II⁵¹ angehalten waren, die Bauleistungen bis zu bestimmten Terminen zu vergeben. In dem Beschluss des Steuerungsgremiums vom 13. März 2009 war vorgegeben, die Programmmittel bis zum 30. November 2009 zu 40 % und bis zum 30. April 2010 zu 100 % zu binden. Diese Vorgaben hätten nur bei Anwendung der Vergabevereinfachungen eingehalten werden können.

Die für Bauen zuständige Senatsverwaltung hat ferner argumentiert, dass mit der schnellen Beauftragung der Bauleistungen – auch von Gewerken, die nach dem Bauablaufplan erst später mit ihren Leistungen beginnen – eine frühe Kostensicherheit sowie eine frühzeitige Firmenbindung von Schlüsselgewerken mit Blick auf eine angespannte Marktlage erreicht werden sollte. Die schnelle Auftragserteilung habe es den projektausführenden Stellen erst ermöglicht, das jeweilige Portfolio so zu steuern, dass das Gesamtbudget eingehalten und gleichzeitig eine

51 Senatsbeschluss Nr. S-1871/2009 vom 17. Februar 2009

Ausschöpfung der Mittel gewährleistet werden konnte. Ein frühzeitiger Baubeginn sei demgegenüber kein entscheidendes Kriterium gewesen.

Die Senatsverwaltung hat schließlich ausgeführt, dass die in der VV ZulnvG enthaltenen Vorgaben des Bundes und der Länder auf eine rasche, effektive und unkomplizierte Umsetzung des ZulnvG ausgerichtet gewesen seien.

- 180 Die Stellungnahmen der geprüften Stellen entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs nicht; zum Teil gehen sie am Kern der Sache vorbei.

Der Rechnungshof erkennt an, dass die geprüften Stellen im Rahmen des Konjunkturpakets II unter besonderen Rahmenbedingungen eine große Zahl von Baumaßnahmen mit hohem Engagement zusätzlich geplant und ausgeführt haben, was zur Stärkung der Infrastruktur Berlins beigetragen hat. Der Rechnungshof würdigt insbesondere, dass die geprüften Stellen hierfür eine Vielzahl von Vergabeverfahren durchgeführt haben (vgl. T 166). Gleichwohl haben die geprüften Stellen dabei bestehende Wirtschaftlichkeitspotenziale zu einem erheblichen Teil nicht genutzt, was im Jahresbericht mit Blick auf die Umsetzung künftiger Investitionsprogramme durch den Rechnungshof aufgezeigt wird.

Die von dem Steuerungsgremium vorgegebenen Fristen zur Vergabe von Bauleistungen dienten der Verfahrensbeschleunigung. Sie haben die geprüften Stellen jedoch nicht davon entbunden, auch im Rahmen des Konjunkturpakets II die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit bei der Auftragsvergabe (vgl. Nr. 1.6 Gem. RS) und bei der Mittelverwendung (vgl. § 6 Abs. 2 VV ZulnvG) einzuhalten (vgl. T 165).

Zudem hat der Rechnungshof eine zügige Vergabe von Bauleistungen unter Anwendung der Vergabeerleichterungen durch die geprüften Stellen nicht beanstandet und die hierfür angegebenen Begründungen – Einhaltung der Vergabestichtage und Erzielung früher Kostensicherheit – nicht kritisiert. Die geprüften Stellen hatten in diesen Fällen aus Gründen der Wirtschaftlichkeit allerdings dafür zu sorgen, dass der Vergabe auch ein zügiger Baubeginn folgt, um die mit dem Konjunkturpaket II beabsichtigte konjunkturelle Wirkung durch eine beschleunigte Bauausführung zu erzielen (T 170). Zudem hätten die geprüften Stellen Bauleistungen, die erst in einer späteren Phase der Baudurchführung zu erbringen waren und für die sie einen späteren Baubeginn geplant hatten, im Wege Öffentlicher Ausschreibungen vergeben können, ohne die von dem Steuerungsgremium gesetzten terminlichen Vorgaben für die Auftragsvergabe zu verfehlen. Für solche Bauleistungen hätte der spätere Vergabestichtag (30.04.2010) zur Anwendung kommen können. Im Übrigen hängt die Einhaltung des finanziellen Gesamtbudgets für das jeweilige Portfolio (vgl. T 164) nicht davon ab, dass für alle darin geplanten Baumaßnahmen bereits sämtliche Bauleistungen zu einem sehr frühen Zeitpunkt beauftragt sind. Die Budgetsicherheit wird maßgeblich durch die Qualität der Planung und die dadurch bedingte Ausführungssicherheit der einzelnen Baumaßnahme bestimmt.

Der Rechnungshof stimmt mit der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung darin überein, dass das ZulnvG im Interesse der kurzfristigen Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (vgl. § 1 ZulnvG) rasch und effektiv umgesetzt werden sollte. Die Senatsverwaltung erkennt allerdings, dass es hierfür nach der Konzeption des ZulnvG (vgl. hierzu T 165) nicht lediglich darauf ankam, durch die schnelle Vergabe von Bauleistungen die Programmmittel möglichst frühzeitig zu binden, sondern auch darauf, die so beschafften Bauleistungen zügig auszuführen und einen schnellen Mittelabfluss zu gewährleisten. Dies ergibt sich insbesondere aus Folgendem: Nach § 6 Abs. 2 ZulnvG sind die zuständigen Stellen der Länder ermächtigt gewesen, die Auszahlung der zur Bewirtschaftung zur Verfügung gestellten Bundesmittel anzuordnen, sobald sie zur anteiligen Begleichung erforderlicher Zahlungen benötigt wurden. Die Länder sollten die Finanzhilfen des Bundes unverzüglich an die Letztempfänger weiterleiten. Die Mittel sollten mindestens zur Hälfte des bereitgestellten Betrages (vgl. T 163) bis zum 31. Dezember 2009 abgerufen werden (§ 1 Abs. 2 ZulnvG). Nach dem 31. Dezember 2011 durften Bundesmittel nicht mehr zur Auszahlung angeordnet werden (§ 7 Abs. 2 Satz 1 ZulnvG). Diese Regelungen bezweckten insbesondere einen frühzeitigen Baubeginn und eine zeitnahe Leistungserbringung als Voraussetzung für die zügige Auszahlung der Programmmittel und die damit verbundene Entfaltung der konjunkturellen Impulswirkung.

14.6 Zusammenfassung und Erwartung

Die mit der Erhöhung der Wertgrenzen durch das Gem. RS bezweckte Beschleunigung der Beschaffungsvorgänge für Bauleistungen hat nach Auffassung des Rechnungshofs die damit einhergehenden Einbußen an Wettbewerb, Transparenz und Wirtschaftlichkeit nicht gerechtfertigt. 181

Von 1 473 betrachteten Bauvergaben aus dem Konjunkturpaket II gelangten die Vergabevereinfachungen des Gem. RS in 788 Fällen (54 %) zur Anwendung (vgl. T 168). Bei 212 dieser 788 Vergaben (27 %), auf die das Gem. RS angewendet wurde, haben die geprüften Stellen die mit den Vergabevereinfachungen beabsichtigte beschleunigte Ausführung der geförderten Bauleistungen nicht erreicht (T 171). Zudem hätten die geprüften Stellen in 82 Fällen Öffentliche Ausschreibungen zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit durchführen können, ohne bei sachgerechter Steuerung die terminlichen Vorgaben des Steuerungsgremiums zu verfehlen und ihre Zeitplanung für die Bauausführung zu gefährden. Die Chancen zur Erzielung von Preisvorteilen in Millionenhöhe haben sie durch den Verzicht auf unbeschränkten Wettbewerb in diesen Fällen nicht genutzt (T 172). Die geprüften Stellen haben schließlich auch die Regelungen, die im Hinblick auf die mit den Vergabeerleichterungen verbundenen Wettbewerbs- und Transparenzeinschränkungen geschaffen worden sind, vielfach nicht ordnungsgemäß umgesetzt (T 174 bis 178).

Der Rechnungshof erachtet es deshalb für sachgerecht, dass die am 23. Februar 2009 durch das Gem. RS eingeführten Vergabevereinfachungen nicht über den 31. Dezember 2011 hinaus allgemein für die Vergabe von Bauleistungen verlängert wurden.

- 182 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt künftig möglichst davon absieht, aus Anlass von Investitionsprogrammen im Baubereich den Anwendungsbereich für Freihändige Vergaben und Beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen zulasten öffentlicher Ausschreibungsverfahren auszuweiten.**

Der Rechnungshof erwartet zudem, dass projektausführende Stellen Berlins künftig zur Vergabe von Bauleistungen

- **bestehende Auftragswertgrenzen strikt beachten, die Vergabeart ordnungsgemäß festlegen, vorgeschriebene Eignungsprüfungen und Registerabfragen durchführen und die wesentlichen Verfahrensentscheidungen nachvollziehbar dokumentieren sowie**
- **aus Gründen der Wirtschaftlichkeit Öffentliche Ausschreibungen auch dann durchführen, wenn ein nichtöffentliches Vergabeverfahren rechtlich zwar zulässig, eine Öffentliche Ausschreibung aber zeitlich möglich und sachgerecht ist.**

15. Fehlender Nachweis der Wirtschaftlichkeit für den Neubau der Zentral- und Landesbibliothek Berlin sowie gravierende Versäumnisse bei der Planung und haushaltsmäßigen Vorbereitung der Baumaßnahme

Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Kulturelle Angelegenheiten sowie die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und für Finanzen haben veranlasst, dass ein Neubau für die Stiftung Zentral- und Landesbibliothek Berlin auf dem Tempelhofer Feld mit Gesamtkosten von 270 Mio. € in die Finanz- und Investitionsplanung 2009 bis 2013 sowie in den Haushaltsplan 2012/2013 aufgenommen wurde, obwohl der Flächenbedarf und die Wirtschaftlichkeit dieser Baumaßnahme zu keinem Zeitpunkt mit der vorgeschriebenen systematischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachgewiesen worden sind. Außerdem sind die Kosten und Folgekosten nicht bzw. nicht nachvollziehbar angegeben worden. Zudem haben die Senatsverwaltungen die Neubaumaßnahme im Haushaltsplan ohne Planungsunterlagen als dringlich veranschlagt, obwohl die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen. Dem Abgeordnetenhaus fehlten daher zu den Haushaltsberatungen wesentliche planerische Informationen für die Entscheidung über dieses Großvorhaben. Auch mit dem nachträglich durch die Senatskanzlei aufgestellten und durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung genehmigten Bedarfsprogramm wurde die fehlende systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht nachgeholt. Außerdem bildet das Bedarfsprogramm wesentliche Kostenpositionen in Millionenhöhe nicht ab.

15.1 Einleitung

Die Zentral- und Landesbibliothek Berlin (ZLB) ist eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts (§ 1 ZLBG). Sie beteiligt sich als Landes- und Universalbibliothek mit ihren Sammlungen an der Bewahrung des kulturellen Erbes in Berlin und macht dieses der Öffentlichkeit zugänglich. Sie wirkt zudem als bezirksübergreifendes Medien- und bibliothekarisches Innovationszentrum. Darüber hinaus hat sie zentrale Dienstleistungen für das Bibliothekswesen in Berlin zu erbringen und die bibliothekarische Informationsversorgung der Berliner Verwaltung sicherzustellen (§ 2 ZLBG). Zur ZLB gehören derzeit die Amerika-Gedenkbibliothek am Blücherplatz und die Berliner Stadtbibliothek Breite Straße. Im Jahr 2008 hatte die ZLB angabegemäß ca. 5 000 Besucher pro Tag und eine Nutzfläche von insgesamt 41 350 m² (einschließlich Außenmagazin). 183

Im Dezember 2008 hat der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Kulturelle Angelegenheiten (Senatskanzlei) einen „Neubau für die Stiftung Zentral- und Landesbibliothek (ZLB), Umsetzung des Masterplans“ mit einem Kostenrahmen von 270 Mio. € über die für Bauen und Stadtentwicklung zuständige

Senatsverwaltung (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung)⁵² bei der Senatsverwaltung für Finanzen zur erstmaligen Aufnahme in die **Finanz- und Investitionsplanung 2009 bis 2013** angemeldet. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Baumaßnahme in den Entwurf der Finanzplanung aufgenommen und dem Senat zur Beschlussfassung vorgelegt.⁵³ Der Senat hat die Finanzplanung 2009 bis 2013 am 25. August 2009 beschlossen.⁵⁴ Danach „soll auf dem Gelände des ehemaligen Flughafens Tempelhof ein Neubau für die bisher auf mehrere Standorte verteilte ZLB errichtet werden. Ab 2012 sind in der Planung Anfangsraten berücksichtigt; die Gesamtkosten werden auf 270 Mio Euro geschätzt.“⁵⁵ In der auf dieser Grundlage am 26. August 2009 aufgestellten Investitionsplanung 2009 bis 2013 ist das Vorhaben als Einzelmaßnahme unter Kapitel 1250 Titel 70117 mit Gesamtkosten von 270 Mio. € ausgewiesen.

- 184 Im Januar 2011 hat die Senatskanzlei den Neubau für die ZLB als „unabweisbares“ Investitionsvorhaben über die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zur erstmaligen Aufnahme in den **Haushaltsplan 2012/2013** angemeldet. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Baumaßnahme unter Bezugnahme auf § 24 Abs. 3 LHO ohne Planungsunterlagen in den Entwurf des Haushaltsplans 2012/2013 aufgenommen. Der Senat hat dem Abgeordnetenhaus den Entwurf des Haushaltsplans im Januar 2012 zur Beschlussfassung vorgelegt.⁵⁶ Darin ist die Baumaßnahme „Neubau für die Stiftung Zentral- und Landesbibliothek (ZLB), Umsetzung des Masterplans“ in Kapitel 1250 Titel 70117 mit Gesamtkosten von 270 Mio. € ausgewiesen. Für das Jahr 2012 sind Ausgaben von 1 Mio. € und für das Jahr 2013 Ausgaben von 2 Mio. € veranschlagt. Weitere Ausgaben von 267 Mio. € sind vom Jahr 2014 an vorgesehen. In den Erläuterungen hierzu ist angegeben: „Eine Prüfung verschiedener Standortvarianten hat ergeben, dass die Errichtung des Neubaus auf dem Gelände des ehemaligen Flughafens Tempelhof am ehesten dem nutzerspezifischen Raum- und Bedarfsprogramm entspricht ... Die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind im Hinblick auf den dringenden Handlungsbedarf nach § 24 Abs. 3 LHO veranschlagt.“ Das Abgeordnetenhaus hat den Haushaltsplan 2012/2013 insoweit unverändert als Bestandteil des Haushaltsgesetzes 2012/2013 am 19. Juni 2012 beschlossen.⁵⁷

Erst nachträglich, im Dezember 2012/Juni 2013, hat die Senatskanzlei das **Bedarfsprogramm** für den Neubau der ZLB auf dem Tempelhofer Feld aufgestellt und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zur Prüfung vorgelegt, die hierzu im Juni/August 2013 ihre Genehmigung erteilt hat.

52 seit Ende 2011 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt

53 Senatsvorlage Nr. 2285/2009

54 Senatsbeschluss S-2285/2009 vom 25. August 2009

55 a. a. O. S. 41

56 Drs 17/0150 vom 27. Januar 2012

57 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2012 und 2013 (Haushaltsgesetz 2012/2013) vom 19. Juni 2012 (GVBl. S. 172); Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltsjahre 2012/2013, Band 9, Einzelplan 12, S. 219

15.2 Prüfungsgegenstand

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Senatskanzlei sowie die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und für Finanzen bei der Aufnahme der Neubau- 185
maßnahme in die **Investitionsplanung** 2009 bis 2013 und in den Entwurf des **Haushaltsplans** 2012/2013 ordnungsgemäß und wirtschaftlich gehandelt haben. Der Rechnungshof hat außerdem das Verwaltungshandeln der Senatskanzlei und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bei der Aufstellung und Prüfung des **Bedarfsprogramms** bezogen auf den Flächenbedarf und die Wirtschaftlichkeit der gewählten Neubauvariante untersucht.

Der Rechnungshof hat im Schwerpunkt geprüft, ob für die Neubaumaßnahme

- die geforderten Anmeldeunterlagen vollständig vorlagen,
- der Flächenbedarf nachvollziehbar ermittelt und festgestellt wurde,
- die Wirtschaftlichkeit – insbesondere im Vergleich zu anderen in Betracht kommenden Lösungsalternativen – durch systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (einschließlich Wirtschaftlichkeitsberechnung) nachgewiesen wurde,
- die Kosten und Folgekosten in den Unterlagen nachvollziehbar angegeben wurden und
- die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen zur haushaltsmäßigen Veranschlagung ohne Planungsunterlagen vorgelegen haben.

15.3 Finanz- und Investitionsplanung 2009 bis 2013

Die Senatsverwaltung für Finanzen stellt die fünfjährige Finanzplanung auf. Sie 186
bestimmt, welche Unterlagen ihr dazu einzureichen sind (§ 31 Abs. 1 LHO). Die in der Finanzplanung nach Ausgabearten und Einzelplänen zusammengefassten Investitionsausgaben werden in einer besonderen **Investitionsplanung** nach Einzelmaßnahmen ausgewiesen und erläutert (Nr. 1.4 AV § 31 LHO). Die Termine zum zeitlichen Ablauf und das Verfahren der Finanzplanungsaufstellung gibt die Senatsverwaltung für Finanzen jeweils durch Rundschreiben bekannt (Nr. 3 AV § 31 LHO). Die Senatsverwaltungen reichen der Senatsverwaltung für Finanzen die Anmeldungen für die Finanz- und Investitionsplanung jeweils für ihren Bereich ein (Nr. 1.6 AV § 31 LHO). Die eingereichten Anmeldungen werden von der Senatsverwaltung für Finanzen geprüft, angemeldete Baumaßnahmen unter Beteiligung der für Stadtentwicklung zuständigen Senatsverwaltung (Nr. 4.10 AV § 31 LHO). Seit November 2008 sind Hochbaumaßnahmen der Hauptverwaltung durch die Senatsfachverwaltungen zunächst bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung anzumelden, welche die Maßnahmen vor der Weiterleitung an die Senatsverwaltung für Finanzen prüft (vgl. Rundschreiben vom 12.11.2008⁵⁸).

58 Rundschreiben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung für das Verfahren bei der Aufstellung des Doppelhaushaltsplans 2010/2011 sowie der Finanz- und Investitionsplanung 2009 bis 2013 für die Hochbaumaßnahmen des Baukapitels 1250 vom 12. November 2008 – Z F B 3 -

- 187 Für die Anmeldung von Baumaßnahmen der Hauptverwaltung zur Investitionsplanung sind der Senatsverwaltung für Finanzen von der fachlich zuständigen Senatsverwaltung folgende formalisierte **Unterlagen** einzureichen: Anmeldungen, Erläuterungen, Erläuterungsberichte und die Dringlichkeitsliste für neue Vorhaben (Nrn. 4.1 und 4.8 i. V. m. Anlage 2 AV § 31 LHO). Diese Unterlagen sind erforderlich, um sachlich beurteilen zu können, ob die Voraussetzungen für die Aufnahme einer Baumaßnahme in die Finanz- und Investitionsplanung des Senats vorliegen. In ihrem Aufstellungs Rundschreiben vom Dezember 2008⁵⁹ hat die Senatsverwaltung für Finanzen ausdrücklich darauf hingewiesen, dass unvollständige Anmeldungen keine Berücksichtigung finden.

Mit Schreiben vom Dezember 2008 hat die Senatskanzlei eine Neubaumaßnahme für die ZLB zur Aufnahme in die Finanz- und Investitionsplanung angemeldet (T 183). In den dem Rechnungshof zur Prüfung vorgelegten Anmeldeunterlagen der Senatskanzlei, der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und der Senatsverwaltung für Finanzen ist zwar ein Erläuterungsbericht enthalten, die zusätzlich geforderten Erläuterungen zum Bauvorhaben jedoch nicht. Überdies ist der Erläuterungsbericht unvollständig. So fehlen die geforderten Angaben insbesondere zum Preisindex, zu Vergleichsbauten und zur Einhaltung von Kostenrichtwerten sowie die Ergebnisse einer zuvor durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Es mangelte somit schon in formeller Hinsicht an den notwendigen Angaben für die Beurteilung der Investition.

Die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und für Finanzen haben die Anmeldung der Senatskanzlei nicht als unvollständig zurückgewiesen. Trotz Unvollständigkeit der Anmeldeunterlagen hat die Senatsverwaltung für Finanzen die Neubaumaßnahme in den Entwurf der Finanz- und Investitionsplanung 2009 bis 2013 aufgenommen und diesen dem Senat zur Beschlussfassung vorgelegt. Der Rechnungshof hat diese Mängel beanstandet.

- 188 Zur Aufnahme neuer Baumaßnahmen in die Investitionsplanung sind **Erläuterungsberichte** unter Beteiligung der Baudienststellen zu fertigen. Die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach Nr. 2.1 AV § 7 LHO sind den Erläuterungsberichten als Bestandteil beizufügen (Nr. 4.4 AV § 31 LHO). Die Notwendigkeit neuer Maßnahmen ist ausführlich zu begründen (Aufstellungs Rundschreiben vom Dezember 2008). In der im Zuge der Investitionsplanung nach § 7 Abs. 2 LHO durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind hierzu insbesondere die Ausgangslage zu analysieren und der Handlungsbedarf unter Berücksichtigung von § 6 LHO (Notwendigkeit) festzustellen (vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO). Bei Baumaßnahmen ist der zu deckende **Flächenbedarf** eine entscheidende kostenrelevante Bedarfsgröße.

⁵⁹ Rundschreiben der Senatsverwaltung für Finanzen zur Aufstellung von Unterlagen für den Doppelhaushaltsplan 2010/2011 sowie die Finanz- und Investitionsplanung 2009 bis 2013 (Aufstellungs Rundschreiben 2010/2011) vom 17. Dezember 2008 – II B – H 1105 - 1/2008 -

Die Senatskanzlei hat im Erläuterungsbericht vom Dezember 2008 unter Bezugnahme auf einen von der ZLB erarbeiteten „Lösungsvorschlag für die konzeptionelle und räumliche Zukunft der Stiftung (Masterplan)“ einen „Raumbedarf von rd. 67 000 m² Nutzfläche“ angegeben. Der angegebene Flächenbedarf wird weder im Erläuterungsbericht noch im **Masterplan** nachvollziehbar hergeleitet, ausführlich begründet und als notwendig festgestellt. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit belastbarer Bedarfsanalyse – auch zu der angestrebten Verdoppelung der Besucherzahlen auf 10 000 Besucher pro Tag (vgl. T 183) – und Bedarfsfeststellung ist dem Erläuterungsbericht nicht beigelegt. Die Senatskanzlei hat in einem Vermerk vom März 2009 zur Bedarfsthematik ausgeführt: „Der von der ZLB formulierte idealtypische Flächenbedarf wird ... nicht grundsätzlich in Frage gestellt.“ Die Senatskanzlei hat den von der ZLB angegebenen idealtypischen Flächenbedarf weder aktenkundig auf Notwendigkeit geprüft noch nachvollziehbar begründet anerkannt. Die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und für Finanzen haben die unzureichenden, nicht durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unteretzten Bedarfsangaben der Senatskanzlei im Erläuterungsbericht nicht moniert und die Aufnahme der Neubaumaßnahme in die Finanz- und Investitionsplanung veranlasst. Der Rechnungshof hat das fehlerhafte Verwaltungshandeln beanstandet.

Nach dem Leitfaden für **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** (Ausgabe 2007)⁶⁰ 189 sind in der im Zuge der Investitionsplanung durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zwingend auch **alternative Handlungsmöglichkeiten** (Bedarfsdeckungsvarianten) festzustellen und zu bewerten (Nr. 4.1 Leitfaden WU). Für die Deckung eines Raumbedarfs ist zunächst zwischen rein organisatorischen Veränderungen, Gebäudebeschaffungen ohne eigene Baumaßnahme (z. B. mieten, kaufen, leasen) und Eigenbaumaßnahmen zu entscheiden. Bei einer Eigenbaumaßnahme ist eine Entscheidung zwischen Neubau, Umbau oder Erweiterung unter Abwägung der Vor- und Nachteile herbeizuführen (Nr. 4.1 Leitfaden WU). Hierzu sind die Kosten (Investitions- und Betriebskosten) und der Nutzen der in Betracht kommenden Bedarfsdeckungsvarianten vergleichend zu untersuchen (monetäre und nichtmonetäre Untersuchung; vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO). Hierfür wird bei Baumaßnahmen – soweit wegen erheblicher Auswirkungen der Maßnahme kein gesamtwirtschaftlich orientiertes Verfahren angezeigt ist – grundsätzlich die Kosten-Nutzen-Untersuchung als einzelwirtschaftliches Verfahren angewandt. Dabei werden die monetären Verfahren (Wirtschaftlichkeitsberechnung aufgrund der Kapitalwertmethode oder Kostenvergleichsmethode) und die nichtmonetären Verfahren (Nutzwertanalyse) miteinander verknüpft (Nrn. 3.1 und 3.5 Leitfaden WU). Bei dem im Rahmen der Kosten-Nutzen-Untersuchung anzustellenden Variantenvergleich ist insbesondere darauf zu achten, dass ausgehend von dem ermittelten und festgestellten Bedarf und den Projektzielen alle naheliegenden Bedarfsdeckungsvarianten erfasst und anhand gewichteter Bewertungskriterien

60 Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung, Planung und Durchführung von Baumaßnahmen (Ausgabe 2007) – Anhang 2 ABau – (Leitfaden WU)

beurteilt werden (vgl. Nr. 3.5 Leitfaden WU). Hat die Untersuchung insgesamt ergeben, dass eine Bauinvestition notwendig und wirtschaftlich ist, bestehen insoweit die Voraussetzungen für eine Investitionsanmeldung nach den AV § 31 LHO.

- 190 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatskanzlei im Zuge der erstmaligen Anmeldung eines Neubaus für die ZLB zur Finanz- und Investitionsplanung 2009 bis 2013 den **Nachweis der Wirtschaftlichkeit** des von ihr geplanten Neubaus auf dem Tempelhofer Feld nicht erbracht hat, da eine systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – insbesondere mit monetärer Betrachtung im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Untersuchung – nicht durchgeführt wurde.

Zwar wurden in einem von der ZLB erarbeiteten Masterplan (vgl. T 188) im Rahmen sog. Standortuntersuchungen (Phasen 1 und 2) verschiedene Standortvarianten betrachtet; diese Betrachtungen genügen aber bei Weitem nicht den an eine systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit Wirtschaftlichkeitsberechnung zu stellenden Anforderungen.

- 191 So wurden in der **Standortuntersuchung Phase 1** (Stand: Oktober 2008) zunächst zehn „Neubaustandorte“ betrachtet. Darunter befanden sich der Anhalter Bahnhof, der Postbahnhof, ein Grundstück an der Yorckstraße, der Nordbahnhof, die Abflughalle des Flughafens Tempelhof und die Amerika-Gedenkbibliothek (AGB). Ein Neubau auf dem Tempelhofer Feld ist hingegen nicht vergleichend untersucht worden. Für die in die Betrachtung einbezogenen Standorte wurden Angaben zu verschiedenen Kriterien, u. a. zum Kriterium „Wirtschaftlichkeit“, in Standortpässe aufgenommen und bewertet. Für dieses Kriterium wurden die „Eigentumsverhältnisse“ und die „Baukosten“ als relevante Größen angesehen. Die Grunderwerbs- und Baukosten sind für die betrachteten Standorte jedoch nicht betragsmäßig angegeben worden. Eine Kosten-Nutzen-Untersuchung mit standortbezogenen Wirtschaftlichkeitsberechnungen wurde nicht durchgeführt.

Die Abflughalle des Flughafens Tempelhof und die AGB haben zum Kriterium „Wirtschaftlichkeit“ zusammen mit einem weiteren Standort die höchsten Bewertungen erhalten. Das Bestandsgebäude auf dem Flughafen Tempelhof wurde jedoch in der Standortuntersuchung nicht weiterverfolgt.

Die Standortuntersuchung Phase 1 genügt den Anforderungen an eine systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht. Sie hat nicht alle naheliegenden Bedarfsdeckungsvarianten zum Gegenstand. Neben reinen Neubauvarianten werden zwar auch Bestandsgebäude betrachtet. Die naheliegende Variante einer Ertüchtigung der Bestandsgebäude der ZLB am Standort Breite Straße wurde jedoch in diesen Vergleich nicht einbezogen. Der schließlich in die Investitionsplanung aufgenommene Neubau auf dem Tempelhofer Feld wurde weder auf seine Wirtschaftlichkeit untersucht noch im Hinblick darauf mit anderen relevanten Lösungsmöglichkeiten verglichen. Zudem ist das in der Untersuchung verwendete Wirtschaftlichkeitskriterium mit den Vergleichsgrößen „Eigentumsverhältnisse“ und „Baukosten“ für den im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgeschriebenen monetären Variantenvergleich nicht ausreichend. So fehlen die

Folgekosten als Bezugsgröße. Überdies sind für die in die Untersuchung eingestellten Varianten weder die standortbezogenen Baukosten noch die Grunderwerbskosten ermittelt und nachvollziehbar ausgewiesen worden. Es fehlt somit bereits an entscheidenden Bezugsgrößen, die in einen monetären Vergleich hätten eingestellt werden können. Wirtschaftlichkeitsberechnungen wurden zu den einzelnen Varianten demgemäß auch nicht durchgeführt. Schließlich ist nicht nachvollziehbar, warum das Bestandsgebäude auf dem Flughafen Tempelhof trotz sehr guter Bewertung der Wirtschaftlichkeit im Masterplan nicht weiterverfolgt wurde.

Im Rahmen einer **Standortuntersuchung Phase 2** (Stand: November 2008) sind im Masterplan für den Standort AGB verschiedene Varianten isoliert betrachtet worden. Zwei sog. Minimalvarianten haben den Ausbau der AGB in Kombination mit dem Bibliotheksstandort Breite Straße zum Gegenstand. Die sog. Maximalvariante konzentriert sich allein auf den Ausbau des Standorts AGB. 192

Auch diese Untersuchung genügt den Anforderungen an eine systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht. Wiederum sind die Folgekosten nicht Gegenstand der Betrachtung. Die Angaben zu den Bau- und Erschließungskosten sind lückenhaft. So fehlen die Umbaukosten, obwohl sämtliche Varianten einen Umbau der AGB vorsehen. Soweit sie vorliegen, sind Kostenangaben nicht nachvollziehbar und belastbar hergeleitet worden. Wirtschaftlichkeitsberechnungen haben nicht stattgefunden. Ein Vergleich mit den in der Phase 1 betrachteten Varianten (T 191) wurde nicht durchgeführt.

Schließlich genügt auch die in der **Zusammenfassung des Masterplans** (Abschnitt D. S. 6) enthaltene vergleichende Betrachtung eines Neubaus „auf noch zu bestimmender Fläche“ (geschätzte Baukosten 270 Mio. €), eines Vollausbaus der AGB (geschätzte Baukosten 257 bis 288 Mio. €) sowie eines Ausbaus der AGB und des Bestandsgebäudes Breite Straße als Doppelstandort (geschätzte Baukosten 215 bis 223 Mio. €) nicht den Anforderungen an eine systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Wiederum wurden nicht alle relevanten Bedarfsdeckungsvarianten in die Untersuchung einbezogen (vgl. T 191). Auch hier sind die Folgekosten kein Gegenstand der Betrachtung gewesen. Wirtschaftlichkeitsberechnungen sind nicht durchgeführt worden. 193

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatskanzlei im Zuge der Investitionsplanung keine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, insbesondere mit systematischem monetären Vergleich der in Betracht kommenden Bedarfsdeckungsvarianten, durchgeführt und dem Erläuterungsbericht beigelegt hat. Er hat ferner beanstandet, dass die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und für Finanzen die fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht moniert und die Aufnahme eines Neubaus für die ZLB am Standort Tempelhofer Feld in die Finanz- und Investitionsplanung veranlasst haben, obwohl der Nachweis der Wirtschaftlichkeit hierfür nicht erbracht war. 194

- 195 Im November 2008 hat der Senat ein Verfahren zur Erhöhung der **Kostensicherheit** bei Hochbaumaßnahmen im Land Berlin beschlossen. Die hierzu festgelegten Maßgaben wurden in das Rundschreiben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vom Mai 2009⁶¹ aufgenommen. Danach sind vor der Aufnahme einer Bauinvestition in die Investitionsplanung folgende zwei Phasen zu durchlaufen: zum einen die nutzungsspezifische Bedarfsformulierung durch die fachlich zuständige Senats- bzw. Bezirksverwaltung mit eigenständiger Beschlussfassung zur Notwendigkeit der Maßnahme und zum anderen die erste Kosteneinschätzung durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Grundlage hierfür sind in der Regel Richtwerte, Referenzobjekte und Erfahrungswerte sowie die Ergebnisse von Einzeluntersuchungen, da zu dieser frühen Planungsphase noch keine konkreten Gebäudeplanungen gehören. Die erste Kosteneinschätzung ist deshalb noch mit Risiken verbunden. Soweit diese mit unwägbaren Kostenauswirkungen verbunden sind, sollen sie in die Kosteneinschätzung einbezogen werden. Die von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung testierte erste Kosteneinschätzung bildet eine wesentliche Grundlage für die Erläuterungsberichte zur Finanz- und Investitionsplanung.

Die Senatskanzlei hat vor der Aufnahme des Neubauvorhabens in die Finanz- und Investitionsplanung 2009 bis 2013 eine eigenständige Senatsvorlage, in der die Notwendigkeit der Baumaßnahme begründet und die Aufnahme in die Prioritätenliste der Investitionen beantragt wird, nicht erstellt. Auch eine von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung testierte Kosteneinschätzung hat nicht vorgelegen. Obwohl die Senatskanzlei von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung mit Schreiben vom März 2009 auf das vom Senat beschlossene Verfahren zur Erhöhung der Kostensicherheit hingewiesen worden war, hat sie im Antwortschreiben vom April 2009 mit kulturpolitischen Erwägungen darauf gedrängt, u. a. den Neubau der ZLB auf der Grundlage der bis dahin zur Verfügung gestellten Daten in die Finanz- und Investitionsplanung aufzunehmen, ohne das vorgegebene Verfahren durchlaufen zu haben. Die Senatskanzlei wollte damit für die Baumaßnahme einen „Merkposten“ schaffen. Die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und für Finanzen haben dies hingenommen. Der Neubau für die ZLB wurde in die Finanz- und Investitionsplanung aufgenommen, ohne dass in dem hierfür vorgeschriebenen Verfahren für die erforderliche Kostensicherheit gesorgt war. Der Rechnungshof hat das unzureichende Verwaltungshandeln beanstandet.

- 196 Für die Aufnahme neuer Baumaßnahmen in die Investitionsplanung sind Erläuterungsberichte unter Beteiligung der Baudienststellen zu fertigen (Nr. 4.4 AV § 31 LHO). Darin sind insbesondere die geschätzten **Kosten** der Baumaßnahme anzugeben. Die eingereichten Anmeldungen für Baumaßnahmen werden von der Senatsverwaltung für Finanzen unter Beteiligung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung geprüft (Nr. 4.10 AV § 31 LHO).

61 Rundschreiben SenStadt VI B Nr. 01/2009 vom 25. Mai 2009 – Verfahren zur Ermittlung des Kostenrahmens von Hochbaumaßnahmen im Land Berlin –

Die Senatskanzlei hat im Erläuterungsbericht vom Dezember 2008 für den ZLB-Neubau einerseits Gesamtkosten von 248 Mio. € (S. 1) und andererseits Gesamtkosten von 250 Mio. € (S. 4) angegeben. Im Masterplan der ZLB sind für einen Neubau hingegen Gesamtkosten von 270 Mio. € enthalten (T 193). Prüfungshandlungen und Prüfungsergebnisse der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zu den in der Investitionsanmeldung der Senatskanzlei enthaltenen Gesamtkostenangaben sind jedoch nicht aktenkundig. Die Senatsverwaltung hätte im Rahmen der ihr obliegenden Prüfung der Investitionsplanung und in Wahrnehmung ihrer Verantwortung als für den Einzelplan 12 zuständige Stelle die differierenden Gesamtkostenangaben in der Investitionsanmeldung monieren und als Baudienststelle die Höhe der Kosten bezogen auf die tatsächlich benötigte Nutzfläche aktenkundig klären müssen. Der Rechnungshof hat das unzureichende Verwaltungshandeln beanstandet.

Im Rahmen der Investitionsanmeldung sind in den Erläuterungen die durch die Baumaßnahme entstehenden **Folgekosten** (einschließlich der zusätzlichen Personalausgaben) mit dem Hinweis anzugeben, wie diese nach Inbetriebnahme des Vorhabens finanziert werden (Nr. IV Aufstellungsrundschreiben 2010/2011). Den Folgekosten (Nutzungskosten) ist nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs frühzeitig besondere Aufmerksamkeit zu widmen, denn sie entstehen fortlaufend über die gesamte Nutzungsphase eines Gebäudes und können zusammengekommen die Investitionskosten übersteigen (Jahresbericht 2012, T 180). Deshalb kommt den Folgekosten für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme bereits bei der Finanz- und Investitionsplanung eine entscheidende Bedeutung zu. 197

In der Investitionsanmeldung der Senatskanzlei vom Dezember 2008 sind Erläuterungen mit Angaben zu den Folgekosten nicht enthalten. Die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und für Finanzen hätten die Investitionsanmeldung der Senatskanzlei wegen fehlender Folgekostenangaben zurückweisen müssen. Sie hätten die Aufnahme der Neubaumaßnahme in die Finanz- und Investitionsplanung deshalb nicht veranlassen dürfen. Der Rechnungshof hat diese Versäumnisse beanstandet.

15.4 Veranschlagung im Haushaltsplan 2012/2013

Zur Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs sind die **Voranschläge** für die Einzelpläne 01 bis 29 von der für den Einzelplan zuständigen Stelle der Senatsverwaltung für Finanzen zu dem von ihr zu bestimmenden Zeitpunkt zu übersenden (§ 27 Abs. 1 LHO). Nach dem Rundschreiben vom November 2008 sind die Hochbaumaßnahmen der Hauptverwaltung zentral im Einzelplan 12 im Kapitel 1250 zu veranschlagen (vgl. T 186). Für diesen Einzelplan ist die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zuständig. Sie prüft im Rahmen dieser Zuständigkeit die Voranschläge der Fachverwaltungen und trifft auf dieser Grundlage – ungeachtet der inhaltlichen Verantwortung der jeweiligen Fachverwaltung für die Rechtfertigung 198

der Anmeldung – eine eigenständige fachliche Entscheidung über die Anmeldung einer Hochbaumaßnahme zum Entwurf des Haushaltsplans bei der Senatsverwaltung für Finanzen. In dieser Funktion sowie als Baudienststelle und Prüfbehörde für Baumaßnahmen der Hauptverwaltung hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung dafür zu sorgen, dass Baumaßnahmen nur unter den Voraussetzungen des § 24 LHO in den Entwurf des Haushaltsplans aufgenommen werden, dass die vorgeschriebenen Verfahren zur Planung von Baumaßnahmen ordnungsgemäß durchlaufen und Ausnahmen hiervon nur zugelassen werden, wenn ein Ausnahmestatbestand festgestellt ist. Die Senatsverwaltung für Finanzen prüft die bei ihr eingereichten Voranschläge und stellt den Entwurf des Haushaltsplans auf (§ 28 Abs. 1 LHO).

- 199 Im Haushaltsplan dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind (§ 24 Abs. 1 LHO). **Ausnahmeveranschlagungen** nach § 24 Abs. 3 LHO sind nur zulässig, wenn es im Einzelfall nicht möglich ist, die Unterlagen rechtzeitig fertigzustellen und aus einer späteren Veranschlagung Berlin ein Nachteil erwachsen würde. Die Notwendigkeit einer Ausnahme ist in den Erläuterungen zu begründen. Zudem ist der wirtschaftliche Schaden, der Berlin aus einer späteren Veranschlagung entstehen würde, maßnahmebezogen im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berechnen und anzugeben (Nr. 6.2 Haushaltstechnische Richtlinien – HtR). Hinweise auf Willenserklärungen von Entscheidungsträgern oder Prioritätensetzungen und auch entsprechende Beschlusslagen der Verwaltung können die gesetzliche Notwendigkeit einer haushaltsrechtskonformen Begründung nicht außer Kraft setzen (Nr. 15.8 HtR).

Im Haushaltsplan 2012/2013 ist in den Erläuterungen zu der in Kapitel 1250 Titel 70117 mit Gesamtkosten von 270 Mio. € veranschlagten Neubaumaßnahme für die ZLB (vgl. T 184) u. a. angegeben, dass die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Hinblick auf einen dringenden Handlungsbedarf nach § 24 Abs. 3 LHO veranschlagt sind. Begründungen, aus denen sich ergibt, warum es nicht möglich gewesen sein soll, die Planungsunterlagen rechtzeitig zur Veranschlagung fertigzustellen, sind weder in den Erläuterungen zum Haushaltsplan noch in den Anmeldeunterlagen der Senatskanzlei und der Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und für Finanzen enthalten. Nach der Haushaltsanmeldung der Senatskanzlei vom Januar 2011 hat die ZLB seit dem Jahr 2007 in einem „knapp zweijährigen Prozess ... unter Moderation der Senatskanzlei einen Masterplan für ihre Entwicklung in den nächsten drei Jahrzehnten erarbeitet und dabei in Form eines ersten umfangreichen Raum- und Funktionsprogramms ihren idealtypischen räumlichen Bedarf formuliert“. In Anbetracht dieses Planungsvorlaufs ist der behauptete dringende Handlungsbedarf nicht nachvollziehbar. Insbesondere ist nicht nachzuvollziehen, dass es nicht möglich gewesen sein soll, die Planungs-

unterlagen rechtzeitig fertigzustellen. Zudem ist ein durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung belegter konkreter Schaden, der Berlin im Falle einer späteren Veranschlagung erwachsen wäre, entgegen den Vorgaben zu § 24 Abs. 3 LHO weder in der Erläuterung zum Haushaltsplan noch in den Anmeldeunterlagen dargelegt worden. Die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und für Finanzen hätten die von der Senatskanzlei vorgelegte Haushaltsanmeldung deshalb zurückweisen müssen und die Baumaßnahme nicht für eine Veranschlagung im Haushaltsplan 2012/2013 zulassen dürfen. Der Rechnungshof hat das unzureichende Verwaltungshandeln beanstandet.

Zur Veranschlagung von Baumaßnahmen im Haushaltsplan sind – da es sich hierbei um finanzwirksame Maßnahmen handelt – angemessene **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO), deren Kerninhalte in Nr. 2.1 AV § 7 LHO verbindlich geregelt sind (zum Inhalt vgl. T 188 und 189). Das gilt insbesondere für Baumaßnahmen, die ohne Planungsunterlagen nach § 24 Abs. 3 LHO (vgl. T 199) veranschlagt werden. 200

Die Senatskanzlei hat nach der Aufnahme der Neubaumaßnahme in die Finanzplanung 2009 bis 2013 mit geplantem Beginn im Jahr 2012 (T 183) die ersten unzureichenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (T 191 bis 194) im Verfahren zur erstmaligen Veranschlagung der Baumaßnahme im Haushaltsplan 2012/2013 nicht qualifiziert und fortgeschrieben. Eine aktualisierte, belastbare, mit fachlicher Unterstützung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung erstellte, systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit Aussagen zum Flächenbedarf und zur Wirtschaftlichkeit – insbesondere monetäre und nichtmonetäre vergleichende Betrachtung und Bewertung – der geplanten Realisierungsvariante im Verhältnis zu alternativ in Betracht kommenden Bedarfsdeckungsvarianten hat die Senatskanzlei im Zuge der Haushaltsplanaufstellung nicht vorgelegt.

Dennoch hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung als für den Einzelplan 12 – Kapitel 1250 – zuständige Stelle gegenüber der Senatskanzlei nicht moniert, dass diese mit der Anmeldung zum Haushaltsplan 2012/2013 keinen Nachweis der Wirtschaftlichkeit eines Neubaus für die ZLB auf dem Gelände des ehemaligen Flughafens Tempelhof durch eine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erbracht hat. Sie hat vielmehr zugelassen, dass die Baumaßnahme trotz dieses erheblichen Versäumnisses von der Senatsverwaltung für Finanzen in den Entwurf des Haushaltsplans 2012/2013 aufgenommen wurde. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat ihrerseits versäumt, die Anmeldung der Senatskanzlei wegen fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zurückzuweisen. Der Rechnungshof hat das gravierende Fehlverhalten der beteiligten Verwaltungen beanstandet.

Bei der Aufstellung des Haushaltsplans sind nur die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben Berlins notwendig sind (§ 6 LHO). Der Grundsatz der Notwendigkeit hat insbesondere bei der haushaltsmäßigen Veranschlagung von Baumaßnahmen, die regelmäßig mit hohen Investitionsausgaben verbunden sind, fundamentale Bedeutung. Denn 201

nicht erforderliche Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen belasten den Haushalt unnötig.

Im Haushaltsplan 2012/2013 sind für die Neubaumaßnahme auf dem Tempelhofer Feld **Gesamtkosten** von 270 Mio. € – nunmehr bezogen auf einen Raumbedarf von 63 000 m² Nutzfläche und damit abweichend von dem im Zuge der Investitionsanmeldung angegebenen Raumbedarf von 67 000 m² Nutzfläche (T 188) – ausgewiesen. Die Nutzflächenreduzierung hatte die Senatskanzlei gegenüber der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung im Januar 2012 mit der geplanten Nutzung einer Fläche von 4 000 m² durch die ZLB im künftigen Humboldtforum begründet. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat daraufhin die Senatsverwaltung für Finanzen im Januar 2012 gebeten, die Nutzflächenangabe zwar entsprechend abzuändern, jedoch die ausgewiesenen Gesamtkosten von 270 Mio. € im Entwurf des Haushaltsplans unverändert zu lassen. Die Senatsverwaltung für Finanzen ist dem Vorschlag gefolgt. Ob und mit welchem Ergebnis die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und für Finanzen die Gesamtkostenangabe insbesondere im Hinblick auf die vorgenommene deutliche Flächenreduzierung geprüft haben, ist in den Akten nicht dokumentiert. Unter Berücksichtigung der Flächenreduzierung würden sich rechnerisch Gesamtkosten von 253,8 Mio. € ergeben.

Weil die Baumaßnahme nach § 24 Abs. 3 LHO zur Aufnahme in den Haushaltsplan angemeldet wurde und somit keine geprüften Bauplanungsunterlagen mit einer belastbaren Kostenberechnung vorlagen, war es in besonderem Maße geboten, den notwendigen Flächenbedarf und die daraus resultierenden Gesamtkosten im Zuge der durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (T 200) möglichst fundiert und belastbar zu ermitteln, um nur die notwendigen Ausgaben im Haushaltsplan zu veranschlagen. Aufgrund der erkennbaren Unplausibilität der Gesamtkostenangabe - Beibehaltung des Kostenrahmens trotz reduzierter Nutzfläche - kam die Aufnahme der Baumaßnahme mit Gesamtkosten von 270 Mio. € in den Haushaltsplanentwurf nicht ohne Prüfung dieser Angabe in Betracht. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hätte die Baumaßnahme deshalb nicht ohne dokumentierte fachliche Ermittlungen und Prüfungen zur Aufnahme in den Haushaltsplan 2012/2013 zulassen dürfen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hätte die Haushaltsanmeldung wegen der erkennbar unplausiblen Gesamtkostenangabe zurückweisen müssen. Dennoch hat sie die Baumaßnahme mit Gesamtkosten von 270 Mio. € in den Entwurf des Haushaltsplans aufgenommen. Der Rechnungshof hat das unzureichende Verwaltungshandeln beanstandet.

- 202 In den Erläuterungen zum Haushaltsplan sind die mit dem Bauvorhaben nach Inbetriebnahme verbundenen **Folgekosten** darzustellen (Nr. 6.2 HtR). Die Erläuterungen dienen neben der Begründung des Ansatzes auch der Ausfüllung der Zweckbestimmung. Sie müssen für die sachgemäße Prüfung und die parlamentarischen Beratungen geeignet sein. Insbesondere den Angaben zu den Folgekosten kommt für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme erhebliche Bedeutung zu (vgl. T 197).

Bei der erstmaligen Veranschlagung der Ausgaben für die Baumaßnahme im Haushaltsplan 2012/2013 (vgl. T 184) sind die Folgekosten in den Erläuterungen nicht angegeben worden. Die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und für Finanzen hätten im Rahmen der ihnen jeweils zugewiesenen Verantwortung im Haushaltsaufstellungsverfahren (T 198) für ordnungsgemäße Folgekostenangaben im Entwurf des Haushaltsplans sorgen müssen. Der Rechnungshof hat diese Versäumnisse beanstandet.

15.5 Bedarfsprogramm

Ein **Bedarfsprogramm** dient bei einer Hochbaumaßnahme dem Überblick über 203 die Grundlagen des Vorhabens, die Notwendigkeit und Zweckbestimmung sowie über die voraussichtlichen Kosten (Nr. 2.1.1.1 ErgAV § 24 LHO⁶²). Ein wichtiger Bestandteil des Bedarfsprogramms ist der Nachweis der Wirtschaftlichkeit nach den AV § 7 LHO, insbesondere zur Notwendigkeit und zu alternativen Lösungen zur Standortwahl (Nr. 2.1.1.2 ErgAV § 24 LHO). Bedarfsprogramme werden grundsätzlich vom Bedarfsträger unter Mitwirkung der Baudienststelle aufgestellt. Der Bedarfsträger erarbeitet die allgemeinen Planungsgrundlagen sowie das Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogramm. Die Baudienststelle erarbeitet auf dieser Grundlage die entsprechenden baufachlichen Angaben und ermittelt den Planungs- und Kostenrahmen (Nr. 2.1.1.1 ErgAV § 24 LHO). Das vom Bedarfsträger aufgestellte und von der fachlich zuständigen Senatsverwaltung anerkannte Bedarfsprogramm wird durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung insbesondere auf Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit, Schlüssigkeit des Planungsrahmens und Angemessenheit der Kosten geprüft. Das genehmigte Bedarfsprogramm ist bei Hochbauten die verbindliche Vorgabe für die Aufstellung der weiteren Planungsunterlagen (vgl. Nr. 2.1.1.3 ErgAV § 24 LHO).

Das von der Senatskanzlei als Bedarfsträger unter Mitwirkung der Baudienststelle aufgestellte Bedarfsprogramm vom Dezember 2012/Juni 2013 ist der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zur Prüfung vorgelegt worden. Die Senatsverwaltung hat das Bedarfsprogramm für einen Neubau auf dem Tempelhofer Feld im Juni/August 2013 mit Gesamtkosten von 270 Mio. € bezogen auf eine Nutzfläche von nunmehr lediglich 50 765 m² genehmigt.

Bei Änderungen der Ausgangslage, der allgemeinen Planungsgrundlagen oder 204 des Planungsrahmens ist der **Bedarf** (vgl. T 188) unverzüglich zu überprüfen und zu entscheiden, ob und wie die Maßnahme weitergeführt werden soll (Nr. 4 Leitfa-den WU). Aufgrund der erheblichen Reduzierung der Nutzfläche von rd. 67 000 m² (Angabe zur Investitionsplanung, T 188) um 16 000 m² (dies übersteigt die Fläche von zwei Fußballfeldern) auf rd. 51 000 m² (Angabe im Bedarfsprogramm, T 203) war es daher wegen veränderter Planungsgrundlage geboten, den zugrunde liegenden Bedarf in der Planungsphase Bedarfsprogramm im Zuge der durchzufüh-

62 Ergänzende Ausführungsvorschriften zu den AV § 24 LHO vom 14. Dezember 2011 (ErgAV § 24 LHO)

renden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung systematisch zu überprüfen. Die Senatskanzlei und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung haben dies versäumt. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

- 205 In der Planungsphase Bedarfsprogramm sind in der durchzuführenden **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** – aufbauend auf den Untersuchungen in der vorangegangenen Phase der Investitionsplanung – die alternativen Lösungsmöglichkeiten (insbesondere zu Investitions- und Betriebskosten sowie zum Funktions- und Raumprogramm) festzustellen und zu bewerten (Nr. 4.2 Leitfaden WU). Da die Planungsphasen aufeinander aufbauen (vgl. Nr. 1.1 ErgAV § 24 LHO, Nr. 4 Leitfaden WU) sind bis dahin versäumte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachzuholen. Die Beurteilung, ob der Bedarfsträger mit dem Bedarfsprogramm den Nachweis der Wirtschaftlichkeit im Rahmen einer systematischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erbracht hat (Nr. 2.1.1.2 ErgAV § 24 LHO), ist eine Kernaufgabe der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bei der Prüfung von Bedarfsprogrammen bei Hochbaumaßnahmen (Nr. 2.1.1.3 ErgAV § 24 LHO). Fehlende, unvollständige bzw. methodisch unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können zu unwirtschaftlichen Realisierungsentscheidungen führen, die den Haushalt des Landes Berlin – insbesondere durch die Folgekosten – zusätzlich belasten.

Die Senatskanzlei hat im Zuge der Aufstellung des Bedarfsprogramms nicht dafür gesorgt, dass die bis dahin versäumte (vgl. T 190 bis 194, 200) systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aktuell nachgeholt und dabei insbesondere die erheblich veränderte Nutzflächenangabe (T 204) und die naheliegenden Bedarfsdeckungsalternativen berücksichtigt werden. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat die fehlende systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und den nicht erbrachten Nachweis der Wirtschaftlichkeit für einen Neubau auf dem Tempelhofer Feld auch im Rahmen der Prüfung des Bedarfsprogramms nicht moniert. Sie hätte das Bedarfsprogramm nicht genehmigen dürfen. Der Rechnungshof hat diese grundlegenden Fehler beanstandet.

- 206 Für den mit dem Bedarfsprogramm zu erbringenden Nachweis der Wirtschaftlichkeit für die gewählte Bedarfsdeckungsvariante ist es notwendig, dass insbesondere die durch die Baumaßnahme ausgelösten **Kosten** möglichst vollständig ermittelt, dargestellt und in die durchzuführende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einbezogen werden.

Wesentliche Kosten der Neubaumaßnahme auf dem Tempelhofer Feld, die für die Wirtschaftlichkeit dieser Bedarfsdeckungsvariante und daher für den Variantenvergleich im Zuge der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erheblich sind, werden im Bedarfsprogramm jedoch nicht dargestellt. Es handelt sich dabei um die Kosten für die Deckung des durch das Vorhaben ausgelösten Bedarfs an ca. 800 Stellplätzen sowie um die Kosten für die vorhabenbezogene Ertüchtigung der ÖPNV-Anbindung. Für diese Teilmaßnahmen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Bauvorhaben stehen und die deshalb Inhalt des Bedarfsprogramms sind (Bedarfsprogramm, Abschnitt Designguide, Nr. 2.1.3 – Strukturdaten Verkehr),

schätzt der Rechnungshof die Kosten auf mehrere Millionen Euro. Obwohl diese Kosten im Bedarfsprogramm nicht dargestellt sind, hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung das Bedarfsprogramm genehmigt. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

Für den auf dem Tempelhofer Feld geplanten Neubau für die ZLB ist der Nachweis der Wirtschaftlichkeit auf der Grundlage einer systematischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach AV § 7 LHO weder im Zuge der Finanz- und Haushaltsplanung (vgl. T 190 bis 194, 200) noch im Rahmen des Bedarfsprogramms (T 204 bis 206) erbracht worden. Die versäumte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist daher vor weiteren Planungsstufen, welche die Neubauvariante des Bedarfsprogramms konkretisieren, aktuell nachzuholen. Dabei müssen naheliegende Bedarfsdeckungsvarianten einbezogen und insbesondere im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Untersuchung monetär und nichtmonetär untersucht werden (vgl. T 189). Nach dem aktuellen Sach- und Planungsstand kommen neben bereits im Masterplan der ZLB benannten **Bedarfsdeckungsalternativen** (vgl. hierzu die Standortuntersuchungen im Masterplan, T 191 bis 194) insbesondere folgende Alternativen als Gegenstände für die nachzuholende systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Betracht:

- das **Bestandsgebäude auf dem Flughafen Tempelhof**
Eine vom Abgeordnetenhaus im Jahr 2009 hierzu initiierte⁶³, im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung erstellte Untersuchung vom April 2010 gelangte zu dem Fazit, dass die Unterbringung der ZLB im Flughafengebäude unter der Voraussetzung von Bestandsanpassungen möglich sei und dort die Chance für eine Neuordnung bieten könne. Bei dieser Variante wäre insbesondere zu untersuchen, ob das Interesse der ZLB an einer bedarfsgerechten Unterbringung, Verwaltung und Präsentation ihrer Bestände auf eine wirtschaftliche und zweckmäßige Weise mit dem Interesse Berlins an einer Sanierung und dauerhaften funktionalen Nutzung (von Teilen) des Flughafengebäudes verbunden werden kann.
- das **Bestandsgebäude Internationales Congress Centrum Berlin (ICC)**
Das ICC soll nach einem Bericht der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung vom September 2013⁶⁴ auf der Basis eines schlüssigen Nutzungs- und Betreiberkonzepts saniert werden. Aufgrund des Flächenangebots im ICC, der verkehrlichen Erschließung des Areals und des Bekanntheitsgrads des Standorts bietet es sich an, im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu ermitteln, ob sich eine bedarfsgerechte bauliche Lösung für die ZLB (als ein Ankernutzer) an diesem Standort auf wirtschaftliche Weise mit der avisierten Nachnutzung des ICC verbinden lässt

63 vgl. Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 10. Dezember 2009 (Plenarprotokoll 16/56, S. 5427 f.)

64 vgl. Bericht der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung vom 3. September 2013 an den Ausschuss für Wirtschaft, Forschung und Technologie (vgl. rote Nr. 1216)

und dabei insbesondere im Hinblick auf die anfallenden Sanierungskosten Synergien erzielt werden können.

- die **Bestandsgebäude am Standort Berliner Stadtbibliothek Breite Straße**
Aufgrund der im Zuge der bisherigen Planung umfänglich reduzierten Nutzflächen liegt es nahe, auch diesen Standort in die aktuell nachzuholende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehen. Denn bei Ertüchtigung und möglicher Erweiterung des Gebäudebestands sowie Berücksichtigung der im künftigen Humboldtforum für eine Bibliotheksnutzung geplanten Fläche von 4 000 m² würden der ZLB an diesem Standort 56 000 m² Nutzfläche bei einem im Bedarfsprogramm angegebenen Flächenbedarf von 51 322 m² zur Verfügung stehen. Der Rechnungshof hat auf der Grundlage der mit dem Baupreisindex für das Jahr 2013 fortgeschriebenen Kostenangaben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung für diesen Standort grob überschlägig Gesamtkosten von 222 Mio. € ermittelt. Im Vergleich dazu sind im Bedarfsprogramm für den Neubau der ZLB auf dem Tempelhofer Feld Gesamtkosten von 270 Mio. € ausgewiesen. Auch die erhebliche Kostendifferenz legt es nahe, diesen Standort zum Gegenstand der nachzuholenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu machen.

15.6 Stellungnahmen der Verwaltungen

- 208 Die Senatskanzlei hat zu den Beanstandungen des Rechnungshofs im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Es sei grundsätzlich zu betonen, dass die Errichtung eines Neubaus für die ZLB auf dem Tempelhofer Feld mehrfach Gegenstand zentraler politischer Willensbildungsprozesse gewesen sei. So hätten „Senat und Parlament etwa in den Richtlinien der Regierungspolitik vom 20.12.2011 die Zusammenführung der ZLB in einen Neubau“ auf dem Tempelhofer Feld festgeschrieben. Aus dieser „übergeordneten Beschlusslage“ leite die Senatskanzlei den Auftrag zur zügigen Umsetzung eines „investiven Schlüsselprojekts“ ab.

Mit der Entwicklung von Flächen u. a. am westlichen und südlichen Rand des ehemaligen Flugfeldes Tempelhof verfolge der Senat übergeordnete städtebauliche und entwicklungspolitische Zielsetzungen. Neben der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum und Möglichkeiten der Gewerbeansiedlung bilde „der Neubau für die ZLB – insbesondere in direkter Verbindung zur zentralen Grünfläche – den wichtigsten Baustein für ein neues, attraktives Quartier mit gesamtstädtischer Bedeutung und Ausstrahlung“.

Die Dringlichkeit der Neubaumaßnahme ergebe sich nach Ansicht der Senatskanzlei „aus den zeitlichen Erfordernissen im Kontext der gesamten Quartierentwicklungen rund um das ehemalige Flugfeld“ und resultiere auch aus einem „höchst ineffizienten und nutzerunfreundlichen Bibliotheksbetrieb an drei bestehenden Standorten“.

Der Rechnungshof habe grundsätzlich zu Recht beanstandet, dass der „als idealtypisch qualifizierte Flächenbedarf“ von der Senatskanzlei vor Aufnahme der Baumaßnahme in die Finanzplanung nicht hinreichend überprüft worden sei. Es sei jedoch von Anfang an klar gewesen, dass der Flächenbedarf in weiteren Planungsschritten habe überprüft und konkretisiert werden müssen. So sei im Zuge der Vorbereitung der Maßnahme durch schrittweise Verringerung der „als notwendig anzusehende Flächenbedarf“ ermittelt worden. Die angemeldeten Finanzmittel seien dabei als Kostenobergrenze verstanden worden.

Die im Zuge der Bauvorbereitung angestellten Untersuchungen seien – auch wenn formale Unzulänglichkeiten zu Recht beanstandet werden könnten – unter Beachtung der Ziele der jeweiligen Vorschriften durchgeführt worden. Die Beanstandung des fehlenden ausführlichen monetären Vergleichs alternativer Standorte sei grundsätzlich berechtigt.

Die Senatskanzlei stelle zudem das haushaltsrechtliche Erfordernis zur vorherigen Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht in Abrede. Aus ihrer Sicht sei der Nutzen einer nachträglichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Entscheidungsträger in Verwaltung, Senat und Parlament in Anbetracht der „parlamentarischen Beschlusslage (Koalitionsvereinbarung, Richtlinien der Regierungspolitik, Beschlussfassungen im Haupt- und im Kulturausschuss) zugunsten eines Neubaus für die ZLB am Rand des Tempelhofer Feldes“ aber nicht erkennbar. Außerdem sei die Betrachtung von Alternativstandorten mit unterschiedlichen bautechnischen, planerischen und wirtschaftlichen Problempunkten behaftet. So werde bei dem bestehenden Flughafengebäude in Tempelhof ein Nutzungsmix angestrebt aus „Eventlocation für innovative Veranstaltungsformate“ und „dauerhaften Vermietungen an Bestandsnutzer (u. a. Polizeipräsidium, Verkehrslenkung, Zentrales Fundbüro) sowie Unternehmen der Kreativwirtschaft (geplante Entwicklung zu einem kreativen Inkubator)“. Die für die ZLB infrage kommenden Flächen könnten ggf. wirtschaftlicher für die „Generierung von Einnahmen“ aus der Kreativwirtschaft genutzt werden. Ein Umbau des Standorts Breite Straße wäre mit bautechnischen Risiken, denkmalschutzbedingten Vorgaben und mit dem Rückbau von Räumen verbunden, die aufwendig für andere Zwecke hergerichtet worden seien. Für die Nutzung des ICC würden derzeit Interessenten gesucht. Eine Erweiterung des Standorts der AGB sei insbesondere aus stadtplanerischen und denkmalschutzrechtlichen Gründen erschwert. Schließlich würde eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch erhebliche Kosten verursachen.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt hat sich zu den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen wie folgt geäußert: 209

Bei der Beurteilung des Verwaltungshandelns seien die „politisch gesetzten Rahmenbedingungen“ zu berücksichtigen. Das Tempelhofer Feld sei als Gebiet von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung im Sinne von § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AGBauGB festgestellt worden. Die ZLB sei für das zu entwickelnde Quartier

als Ankernutzung prädestiniert. Die Neubaulösung lasse für das Areal städtebauliche Impulse sowie kultur- und baufachliche Vorteile erwarten.

Die Beanstandung, dass wesentliche Kosten der Neubaumaßnahme auf dem Tempelhofer Feld im Bedarfsprogramm nicht dargestellt wären, sei nicht nachvollziehbar. Bauordnungsrechtlich seien lediglich 50 Stellplätze gefordert. Die Erhöhung der ÖPNV-Anbindung diene der besseren Anbindung des gesamten Tempelhofer Feldes.

Abschließend vertritt die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt die Auffassung, dass es sich bei der Baumaßnahme aufgrund der „zu einem frühen Zeitpunkt politisch gesetzten Rahmenbedingungen“ um einen „Sonderfall“ handle, der nicht mit anderen Baumaßnahmen vergleichbar sei.

- 210 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zu den Beanstandungen des Rechnungshofs im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Die Entwicklung des Tempelhofer Feldes sei eines der zentralen stadtpolitischen Vorhaben und habe bei den Entscheidungen des Senats eine entsprechend hohe Priorität gehabt. Der ZLB komme die Bedeutung und Funktion einer Ankerinvestition für das gesamte Areal zu. Der Neubau der ZLB könne nicht isoliert betrachtet werden. Er sei als elementarer Bestandteil der Erschließung des Gesamtgeländes gedacht und von weitreichender stadtplanerischer und entwicklungspolitischer Bedeutung für den Stadtteil und Berlin insgesamt. Die Baumaßnahme weise daher Ausnahmecharakter auf.

Den Beanstandungen zur Aufnahme der Baumaßnahme in die Finanzplanung 2009 bis 2013 und in den Entwurf des Haushaltsplans 2012/2013 werde nicht widersprochen. Die Baumaßnahme sei jedoch im Hinblick auf die vom Parlament zumindest mehrheitlich betonte Bedeutung des Vorhabens in den Entwurf des Haushaltsplans eingestellt worden, um es dem Parlament zu ermöglichen, selbst und in Kenntnis des teilweisen Fehlens der formalen Voraussetzungen über das Neubauvorhaben zu entscheiden.

- 211 Die Ausführungen der Senatskanzlei sowie der Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und Umwelt sowie für Finanzen entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht:

Soweit die Senatskanzlei und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt sich zur Rechtfertigung des rechts- und vorschriftswidrigen Verwaltungshandelns auf die Richtlinien der Regierungspolitik (vgl. Artikel 58 Abs. 2 VvB) bzw. politisch gesetzte Rahmenbedingungen berufen, verkennen sie, dass es sich dabei um strategische politische Ziele handelt, deren konkrete Umsetzung in Verwaltungshandeln im Rechtsstaat den rechtlichen Grenzen und Vorgaben unterliegt (Artikel 20 Abs. 3 GG) und innerhalb der vorgeschriebenen Verfahren stattzufinden hat. Es handelt sich bei den Regelungen zur Vorbereitung von Baumaßnahmen nicht um bloße Formalien, deren Beachtung etwa in das Ermessen der geprüften Verwaltungen gestellt ist, sondern um verbindliche Vorgaben, die – nicht zuletzt

im Interesse der Steuern zahlenden Allgemeinheit – darauf gerichtet sind, sachgerechte, wirtschaftliche und finanzierbare Investitionsentscheidungen zu treffen.

Der Rechnungshof erkennt die besondere stadtplanerische und stadtentwicklungspolitische Bedeutung des Tempelhofer Feldes und seiner Entwicklung nicht. Die von der Senatskanzlei und den Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und Umwelt sowie für Finanzen vorgetragenen Gebietseinstufungen, stadtplanerischen Rahmenbedingungen und städtebaulichen Aspekte schreiben die Errichtung eines Neubaus für die ZLB auf dem Tempelhofer Feld aber weder rechtsverbindlich vor noch entbinden sie die geprüften Verwaltungen davon, die für die planerische Vorbereitung und haushaltsmäßige Behandlung von Baumaßnahmen maßgeblichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften – auch im Kontext übergreifender Planungen – einzuhalten. Die stadtplanerischen und städtebaulichen Aspekte können im Rahmen der durchzuführenden systematischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in die nichtmonetäre Betrachtung einfließen. Soweit die Verwaltungen der ZLB eine stadtplanerische und entwicklungspolitische Bedeutung für Berlin insgesamt beimessen, bietet sich die Anwendung eines gesamtwirtschaftlichen Verfahrens an (vgl. Nr. 2.3.3 AV § 7 LHO).

Des Weiteren liefern die Ausführungen der Senatskanzlei zur avisierten Entwicklung des Flugfeldes und zur Situation des Bibliotheksbetriebs keine Rechtfertigung für eine dringliche Ausnahmeveranschlagung der Baumaßnahme im Haushaltsplan nach § 24 Abs. 3 LHO. Insbesondere beantworten sie die Frage nicht, warum es im Zuge der sich über mehrere Jahre erstreckenden Konzeptionsphase nicht möglich gewesen sein soll, ordnungsgemäße Planungsunterlagen im Regelverfahren zu erstellen, und welcher konkrete wirtschaftliche Schaden Berlin bei einer späteren Veranschlagung erwachsen wäre (T 199).

Bei den vom Rechnungshof bezogen auf die sog. Standortuntersuchungen kritisierten Verstößen (vgl. T 190 bis 194) handelt es sich entgegen der Darstellung der Senatskanzlei nicht um unbedeutende Formalien, sondern um eklatante Fehler und Versäumnisse – z. B. fehlende monetäre Betrachtung von Standortvarianten –, die dazu geführt haben, dass diese Untersuchungen zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit des geplanten Neubaus auf dem Tempelhofer Feld nicht geeignet sind.

Mit ihren Ausführungen zum Bedarf und zur Finanzierung des Bauvorhabens erkennt die Senatskanzlei die Struktur des Verfahrens zur Vorbereitung von Baumaßnahmen in Berlin grundlegend. Der Bedarf für ein Bauvorhaben ist nicht erst nach Veranschlagung der Bauinvestition als „Merkposten“ im Haushaltsplan innerhalb eines nachträglich durchgeführten Planungsverfahrens zu ermitteln. Der nachvollziehbar ermittelte Bedarf ist vielmehr der Ausgangspunkt und Rahmen für die Vorbereitung staatlicher Baumaßnahmen (vgl. Jahresbericht 2011, T 281). Erst im Anschluss an die frühzeitige Bedarfsermittlung folgen die weiteren Stufen der Bauvorbereitung, insbesondere das Regelverfahren zur Aufstellung von Planungsunterlagen für Hochbauten (vgl. hierzu ErgAV § 24 LHO). Die Veranschla-

gung einer Baumaßnahme nach § 24 Abs. 1 LHO im Haushaltsplan auf der Basis vollständiger Bauplanungsunterlagen bildet den regelmäßigen haushaltsmäßigen Abschluss des Verfahrens und steht nicht an dessen Beginn. Erst die in den Bauplanungsunterlagen enthaltene Kostenberechnung bietet eine belastbare Grundlage für die Angabe der Gesamtkosten und für die Veranschlagung der Ausgaben im Haushaltsplan. Für die Aufnahme von „Merkposten“ in den Haushaltsplan als Kostenobergrenze für erst noch zu planende Baumaßnahmen ist haushaltsrechtlich kein Raum.

Das von der Senatskanzlei gegen die Nachholung der versäumten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angeführte Argument, dass die damit erlangten Informationen aufgrund der „Beschlusslage“ für die Entscheidungsträger keinen Nutzen hätten, greift nicht. Die Entscheidungsträger in Verwaltung und Parlament sind nämlich nicht gehindert, entsprechend dem Ergebnis einer aktuell nachgeholten systematischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bestehende Beschlusslagen ggf. zu modifizieren, wenn dies dem Wohle der Allgemeinheit dient, zumal sich das Planungsverfahren mit dem vorgelegten Bedarfsprogramm noch in einem frühen Stadium befindet.

Die von der Senatskanzlei bezogen auf einzelne Standortalternativen angeführten bautechnischen, planerischen und wirtschaftlichen Bedenken, rechtfertigten es nicht, Varianten von der anzustellenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von vornherein auszunehmen. Denn erst im Zuge dieser Untersuchung werden die Varianten – insbesondere im Hinblick auf die jeweils dafür und dagegen sprechenden monetären und nichtmonetären Aspekte – systematisch und methodengerecht betrachtet und bewertet. Erst im Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung liegen belastbare Aussagen zur Vorteilhaftigkeit der einzelnen Varianten als Grundlage für die weiteren Investitionsentscheidungen vor. Schließlich ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Kosten von angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu den notwendigen Planungsaufwendungen gehören. Die Kosten unwirtschaftlicher Bauinvestitionen infolge unterlassener oder mangelhafter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dürften – insbesondere mit Blick auf die Folgekosten – weitaus höher sein, als der zur Vermeidung einer Unwirtschaftlichkeit betriebene Untersuchungsaufwand.

In ihrer Äußerung zu den auf das Bedarfsprogramm bezogenen Beanstandungen erkennt die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, dass der durch das Vorhaben ausgelöste Bedarf an ca. 800 Stellplätzen und die vorhabenbezogene Ertüchtigung der ÖPNV-Anbindung bereits Inhalt des Bedarfsprogramms sind (vgl. T 206). Die darauf bezogenen Kosten hätten daher im Bedarfsprogramm ausgewiesen sein müssen. Im Übrigen ist im Zuge der Planung der von dem Bauvorhaben funktional ausgelöste Bedarf an Stellplätzen vollständig abzubilden; bauordnungsrechtliche Vorgaben sind hierfür lediglich die verbindliche Untergrenze.

Die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und Umwelt sowie für Finanzen versuchen schließlich, die Neubaumaßnahme mit Hinweis auf die politischen „Rahmenbedingungen“ als „Sonderfall“ zu kategorisieren, um damit – auch im Hinblick auf künftige Bauvorhaben – eine systematische Abkehr von den Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Bauvorbereitung zu rechtfertigen. Dabei verkennen sie, dass diese Vorgaben gerade mit Blick auf große Baumaßnahmen geschaffen wurden und hierfür – insbesondere wegen der damit einhergehenden Risiken für den Landeshaushalt – ungeachtet der Umsetzung politischer Zielsetzungen uneingeschränkt Geltung beanspruchen.

15.7 Zusammenfassung und Erwartung

Die bisherige Vorbereitung der Neubaumaßnahme mit angegebenen Gesamtkosten von 270 Mio. € durch die Senatskanzlei sowie die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und Umwelt sowie für Finanzen ist durch gravierende Mängel und Versäumnisse gekennzeichnet. Für den Neubau der ZLB auf dem Tempelhofer Feld sind bisher weder der Flächenbedarf noch die Wirtschaftlichkeit durch eine systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachgewiesen worden. Außerdem waren die Unterlagen zur Veranschlagung der Maßnahme in der Finanz- und Investitionsplanung formell und inhaltlich in erheblichem Maße unzureichend. Kosten und Folgekosten wurden nicht bzw. nicht nachvollziehbar angegeben. Die Baumaßnahme wurde im Haushaltsplan ohne Planungsunterlagen als dringlich veranschlagt, obwohl die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen. Belastbare Angaben zu den Kosten und Folgekosten wurden nicht aufgenommen. Dem Abgeordnetenhaus fehlten daher im Zuge der Haushaltsberatungen entscheidende planerische Informationen für die sachgerechte Entscheidung über dieses Großvorhaben. Auch mit dem nachträglich erstellten Bedarfsprogramm wurde eine aktuelle Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht vorgelegt. Außerdem bildet das Bedarfsprogramm wesentliche Kostenpositionen in Millionenhöhe nicht ab.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatskanzlei sowie die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und Umwelt und für Finanzen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten dafür sorgen, dass die fehlende systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung umgehend aktuell nachgeholt wird. Hierzu erwartet der Rechnungshof, dass

- der notwendige Flächenbedarf für die ZLB auf der Grundlage einer systematischen Bedarfsanalyse aktuell festgestellt wird,
- mögliche Varianten zur Deckung des festgestellten Bedarfs unter Beteiligung der Baudienststelle monetär und nichtmonetär mindestens im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Untersuchung mit Kapitalwertberechnung und Nutzwertanalyse vergleichend untersucht werden und
- in den aktuell nachzuholenden systematischen Variantenvergleich auch das Flughafengebäude in Tempelhof, das Internationale Congress Cen-

trum Berlin und die Bestandsgebäude am Standort der Berliner Stadtbibliothek Breite Straße einbezogen werden.

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatskanzlei sowie die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt dafür Sorge tragen, dass für den präferierten Neubau der ZLB auf dem Tempelhofer Feld solange keine weiteren Planungsleistungen – insbesondere für die Vorplanungs- und Bauplanungsunterlagen – durchgeführt oder beauftragt werden, bis die fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachgeholt und der Nachweis der Wirtschaftlichkeit für diese Variante erbracht worden ist.

Für die künftige Vorbereitung und haushaltsmäßige Veranschlagung von Baumaßnahmen erwartet der Rechnungshof, dass die Senatskanzlei sowie die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und Umwelt und für Finanzen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten dafür sorgen, dass

- geforderte Unterlagen vollständig vorgelegt,**
- in der jeweiligen Planungsphase vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit durchgeführt und fortgeschrieben,**
- die Kosten und Folgekosten ordnungsgemäß ermittelt und in den Unterlagen nachvollziehbar angegeben sowie**
- die haushaltsrechtlichen Veranschlagungsvorgaben beachtet werden.**

16. Versäumnisse und Mängel bei der Vorbereitung und Durchführung einer Landschaftsbaumaßnahme im Heinrich-Lassen-Park

Das Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg hat in den Jahren 2006 bis 2013 einen Umbau des Heinrich-Lassen-Parks vorbereitet und durchgeführt. Das Bezirksamt hat das Bauvorhaben mit geschätzten Gesamtkosten von 600 000 € unter Verletzung haushaltsrechtlicher Vorschriften nicht als Baumaßnahme, sondern als Unterhaltungsmaßnahme eingestuft und versäumt, die für Landschaftsbaumaßnahmen vorgesehenen Verfahrensregelungen und Instrumente vorschriftsgemäß anzuwenden. Zudem hat das Bezirksamt das Bauvorhaben nicht ordnungsgemäß auf Grundlage der vorgeschriebenen Planungsunterlagen im Entwurf des Bezirkshaushaltsplans 2010/2011 veranschlagt und damit der Entscheidung der Bezirksverordnetenversammlung zur Aufstellung des Haushaltsplans entzogen. Die nicht ordnungsgemäße Vorbereitung der Baumaßnahme durch das Bezirksamt hat nach Baubeginn Interventionen der Bezirksverordnetenversammlung ausgelöst, die einen Baustopp sowie Vorhabenänderungen bewirkt und zu vermeidbaren Ausgaben von ca. 56 000 € geführt haben. Außerdem war der Park für die Allgemeinheit mehr als zwei Jahre nur eingeschränkt nutzbar.

16.1 Einleitung

Das Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg hat in den Jahren 2006 bis 2013 einen **Umbau des Heinrich-Lassen-Parks** vorbereitet und durchgeführt. Die nach einem Berliner Stadtbaurat benannte öffentliche Grün- und Erholungsanlage befindet sich im Ortsteil Schöneberg des Bezirks Tempelhof-Schöneberg. Auf einer Fläche von ca. 2,3 ha bietet der Park seinen Nutzern Rasenflächen, Bäume und Gehölze sowie Wege, Sitzgelegenheiten und zwei Spielplätze. Der Park wird auch von Fußgängern und Radfahrern als Verbindung zwischen der Belziger Straße und der Hauptstraße genutzt. 214

Der Rechnungshof hat geprüft, ob das Bezirksamt bei der Vorbereitung und Durchführung der Bauaufgabe ordnungsgemäß und wirtschaftlich gehandelt hat.

16.2 Einstufung der Maßnahme und Investitionsanmeldung

Die haushaltsrechtlich zutreffende **Einstufung** von baulichen **Maßnahmen** als Baumaßnahme oder Unterhaltungsmaßnahme ist von zentraler Bedeutung für die haushalts- und verfahrensmäßige Behandlung und Steuerung dieser Vorhaben (vgl. Vorjahresbericht, T 246 sowie Jahresbericht 2011, T 145). Baumaßnahmen sind zur Investitionsplanung anzumelden (Nr. 4 AV § 31 LHO) und im Haushaltsplan auf der Grundlage von Planungen zu veranschlagen (§ 24 LHO). Die Planungsunterlagen sind in einem strikt geregelten Verfahren nach den ergänzenden Ausführungsvorschriften zu den AV § 24 LHO aufzustellen (Regelverfahren). Au- 215

Berdem unterliegen Baumaßnahmen den Vorgaben der Allgemeinen Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (ABau). Diese Vorschriften enthalten die zur ordnungsgemäßen, fachgerechten und wirtschaftlichen Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen notwendigen Instrumente und Verfahren.

- 216 Im Jahr 2006 hat die für Grünflächen zuständige Abteilung des Bezirksamts dem Finanzservice neben neun weiteren Baumaßnahmen den „Umbau des Heinrich-Lassen-Parks“ mit geschätzten Kosten von 600 000 € für die Fortschreibung der **Investitionsplanung** 2007 bis 2011 vorgeschlagen. Mit dem Bauvorhaben sollten im Wesentlichen die Spielbereiche ausgeweitet und das Wegesystem verändert werden. Das Bezirksamt hat das Vorhaben jedoch wegen zu geringer Priorität nicht in die bezirkliche Anmeldung zur Investitionsplanung aufgenommen. Weitere Aktivitäten des Bezirksamts, die Baumaßnahme in die Investitionsplanung aufzunehmen, sind nicht aktenkundig.
- 217 Vom Jahr 2008 an wurde der Heinrich-Lassen-Park vom Bezirksamt in eine **Prioritätenliste** für bauliche Maßnahmen aufgenommen. Handlungsbedarf sah das Bezirksamt insbesondere für den Einbau unterirdischer Anlagen (Rigolen) zur Entwässerung der nach Niederschlägen aufgeweichten Wege und für die Herstellung wasserabführender Wegeoberflächen, ferner für eine Anpassung der Wegeführung an die tatsächliche Nutzung und für die Zusammenführung der dezentral gelegenen Logistik-Container an einem Standort. Diese Maßnahmen sollten in mehreren Bauabschnitten in den Folgejahren umgesetzt werden.
- 218 Daraufhin hat das Bezirksamt im Juli 2010 ein **Grundkonzept** für die Neuordnung der Parkstrukturen erstellt. Dieses sieht u. a. die Neuordnung und Anpassung der Wegestruktur, die Umgestaltung der Spielbereiche, die Schaffung eines neuen Eingangsbereichs an der Belziger Straße und die Zusammenfassung der Containerstellplätze zu einem Stellplatz vor. Die Maßnahme sollte aus Mitteln der baulichen Unterhaltung für Grünanlagen finanziert werden. Für den ersten von drei Bauabschnitten wurden die Gesamtkosten auf 135 000 € geschätzt.
- 219 Im September 2010 hat das Bezirksamt den Ausschuss für Umwelt, Natur und Verkehr der **Bezirksverordnetenversammlung** Tempelhof-Schöneberg (BVV) wie folgt informiert: „Im Heinrich-Lassen-Park besteht Wegebaubedarf. So gilt es, das Wegesystem der tatsächlichen Nutzung anzupassen, wie sie sich durch einen Trampelpfad und Radfahrverkehr praktisch darstellt. Die Arbeiten beschränken sich in diesem Jahr auf den Bereich nahe der Belziger Str. Das Auftragsvolumen wird auf ca. 75 000 € geschätzt. Eine Fortsetzung der Wegebauarbeiten im östlichen Parkabschnitt ist für 2011 beabsichtigt.“
- 220 Zur Umsetzung von Teilen des Grundkonzepts in einem **1. Bauabschnitt** hat das Bezirksamt im Oktober 2010 aus Mitteln der baulichen Unterhaltung ein Bauunternehmen mit der Ausführung des Bauvorhabens „Rekonstruktion des Heinrich-Lassen-Parks, 1. BA: Neubau des Eingangsbereichs Belziger Straße 59 - 61 ... hier: Landschaftsbauarbeiten“ zunächst für 78 029,89 € beauftragt. Im Novem-

ber 2010 hat das Bezirksamt die Auftragssumme durch Nachtragsvereinbarung auf 132 332,48 € erhöht.

Bei dem vom Bezirksamt im Jahr 2006 im Zuge der gescheiterten Investitionsanmeldung (T 216) und später im Grundkonzept vom Juli 2010 (T 218) vorgesehenen „Umbau des Heinrich-Lassen-Parks“ handelt es sich um eine **Baumaßnahme** im Sinne des Haushaltsrechts. Die mit nicht unerheblichen Kosten verbundene Zusammenlegung der vorhandenen Eingänge an der Belziger Straße, die Zusammenführung der verschiedenen Containerplätze an einem Standort, die Umgestaltung und Erneuerung des Wegesystems, einschließlich des Einbaus von Rigolen (T 217), sowie die Umgestaltung der Spielbereiche sind als Erweiterung und Umbau der vorhandenen baulichen Anlage mit wesentlicher Substanzmehrung und -veränderung einzustufen (vgl. Nr. 1 AV § 24 LHO). Bereits die im 1. Bauabschnitt geplanten baulichen Maßnahmen, wie die Neuordnung der Wegeführung im Bereich Belziger Straße, die Schaffung eines neuen Hauptzugangs, die Erneuerung vorhandener Wegeteile, die Herstellung asphaltierter Wege und die Herrichtung eines Containerstandorts sind schon für sich genommen als Baumaßnahme einzuordnen, da die vorhandene bauliche Anlage umgebaut sowie erweitert und dadurch in ihrer Substanz wesentlich verändert wird. 221

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt die Baumaßnahme nicht zur Investitionsplanung angemeldet und unzutreffend als konsumtive Unterhaltungsmaßnahme eingestuft hat. Die einer Baumaßnahme adäquaten Instrumente der Planung und Bauvorbereitung wurden vom Bezirksamt nicht geschaffen und angewendet.

16.3 Planung des Bauvorhabens

Für jede Baumaßnahme sind **Planungsunterlagen** aufzustellen (vgl. § 24 Abs. 1 LHO). Bei Baumaßnahmen des Landschaftsbaus mit geschätzten Gesamtkosten von weniger als 1 Mio. € ist für die Aufstellung der Planungsunterlagen das Regelverfahren entsprechend anzuwenden (Verfahren für kleine Baumaßnahmen)⁶⁵. Für diese Baumaßnahmen sind danach Bedarfsanmeldungen, Vorplanungsunterlagen und Bauplanungsunterlagen aufzustellen. Im Verfahren für kleine Baumaßnahmen können entsprechend der Art der Maßnahme Planungsinhalte, Vorplanungs- und Bauplanungsunterlagen reduziert bzw. zusammengefasst werden. Die Verantwortung für die Ordnungsmäßigkeit der Planungsunterlagen, die Notwendigkeit und die Wirtschaftlichkeit liegt bei diesen Baumaßnahmen beim Bedarfsträger und Aufsteller. Die Senatsverwaltung für Finanzen, die für Bauen zuständige Senatsverwaltung und der Rechnungshof sind zu unterrichten. 222

Das Bezirksamt hat für die Landschaftsbaumaßnahme das vorgesehene Regelverfahren nicht durchgeführt, die vorgeschriebenen Planungsunterlagen mit den

⁶⁵ Verfahren für kleine Baumaßnahmen nach Nr. 11 Teil II Ziffer 2.1 ABau, nunmehr Verfahren nach Nr. 3.2.1 der Ergänzenden Ausführungsvorschriften zu den AV § 24 LHO (ErgAV § 24 LHO)

vorgegebenen Inhalten nicht erstellt und auch den Rechnungshof vorschriftswidrig über die Baumaßnahme nicht unterrichtet. Das vom Bezirksamt erstellte Grundkonzept (T 218) genügt den Planungsvorgaben des Regelverfahrens nicht. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

- 223 Für jede finanzwirksame Maßnahme sind angemessene **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO). Systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind als Instrument der Umsetzung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes insbesondere bei der Planung neuer Maßnahmen vorzunehmen (Nr. 2 AV § 7 LHO). Durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind in der Phase der Bedarfsanmeldung und Investitionsplanung der Bedarf festzustellen und verschiedene Lösungsansätze zur Bedarfsdeckung zu untersuchen (vgl. Nr. 4.1 Leitfaden WU)⁶⁶. In der Phase der Vorplanung sind konkrete Planungsteile der Baumaßnahme Gegenstand der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Insbesondere sind Variantenentscheidungen aus wirtschaftlicher Sicht zu treffen; dabei werden monetäre und nicht monetäre Faktoren, Aspekte der Nachhaltigkeit sowie die Betriebskosten berücksichtigt (Nr. 4.3 Leitfaden WU). In der Phase der Aufstellung der Bauplanungsunterlagen sind die Festlegungen aus den Vorphasen auf optimierte Lösungsmöglichkeiten zu untersuchen. Für die anschließende Durchführung der Baumaßnahme sind Kriterien und Verfahren für die Erfolgskontrollen während und nach Abschluss der Baumaßnahme festzulegen (Nr. 4.4 Leitfaden WU). In jeder Planungsphase einer Baumaßnahme ist jeweils der Nachweis der Wirtschaftlichkeit als Teil der Planungsunterlagen durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erbringen.⁶⁷

Das Bezirksamt hat in der Planungsphase für die von ihm vorbereitete und ausgeführte Landschaftsbaumaßnahme (T 217) systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht durchgeführt und die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsnachweise nicht erbracht. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

- 224 Für Landschaftsbaumaßnahmen werden die in der ABau vorgeschriebenen gestuften und aufeinander aufbauenden **Kostenermittlungen**⁶⁸ in Anlehnung an die DIN 276 – Kosten im Hochbau – erstellt. Die mit den Vorplanungsunterlagen aufzustellende Kostenschätzung und die in der Phase der Bauplanungsunterlagen anzustellende Kostenberechnung sind die Grundlage zur Gewährleistung der notwendigen Kostensicherheit bei der haushaltsmäßigen Veranschlagung und für die Durchführung der Baumaßnahme.

Das Bezirksamt hat die vorgeschriebenen Kostenermittlungen nicht aufgestellt und daher nicht für die notwendige Kostensicherheit zur haushaltsmäßigen Veran-

66 Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung, Planung und Durchführung von Baumaßnahmen (Ausgabe 2007) – Anhang 2 ABau -

67 vgl. Nr. 11 Teil II Ziffern 1.1, 1.2.2 und 1.3.2 ABau, nunmehr Nr. 3.1.1, Nr. 3.1.2.2 und Nr. 3.1.3.2 ErgAV § 24 LHO

68 vgl. Nr. 11 Teil II Ziffer 1.2.2 ABau, nunmehr Nr. 3.1.2.2 ErgAV § 24 LHO (Kostenschätzung), sowie Nr. 11 Teil II Ziffer 1.3.2 ABau, nunmehr Nr. 3.1.3.2 ErgAV § 24 LHO (Kostenberechnung)

schlagung und zur Durchführung der Baumaßnahme gesorgt. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

Bei der Planung von kleineren Baumaßnahmen ist darauf zu achten, dass zur Ausführung der Maßnahmen **Bauabschnitte** nur gebildet werden, wenn dies sachlich notwendig und wirtschaftlich ist. Denn die Bildung mehrerer kleinerer Bauabschnitte behindert nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs den Baufortschritt und führt in der Regel zu längeren Bauzeiten sowie höheren Kosten durch 225

- einen erhöhten Steuerungsaufwand,
- einen eingeschränkten Vergabe-Wettbewerb aufgrund verminderter Bau-summen,
- ungünstige Ausschreibungsergebnisse (aufgrund der Kalkulation von kleinen Mengen im Verhältnis zu hohen Allgemeinkosten) und
- höhere Vorhaltekosten (Baustelleneinrichtung).

Das Bezirksamt hat die Durchführung der Baumaßnahme in drei kleinen Bauabschnitten über mehrere Jahre vorgesehen, anstatt die Landschaftsbaumaßnahme in ihrer Gesamtheit einheitlich zu planen, auszuschreiben und auszuführen. Gerade wegen der Begrenztheit der finanziellen Mittel ist es aus Gründen der Wirtschaftlichkeit (§ 7 Abs. 1 LHO) geboten, Prioritäten zu setzen und auf eine effiziente Planung und Durchführung von Baumaßnahmen möglichst als Einheit zu achten. Der Rechnungshof hat die auf mehrere Jahre verteilte Bauausführung in drei Bauabschnitten als unwirtschaftlich beanstandet.

16.4 Haushaltmäßige Behandlung

Baumaßnahmen mit Gesamtkosten unter 1 Mio. € im Einzelfall sind im **Haushaltsplan** in der Regel in Sammeltiteln innerhalb der Hauptgruppe 7 investiv zu veranschlagen, sofern nicht eine Einzelveranschlagung erfolgt (Nr. 15.7 HtR). Ausgaben für Baumaßnahmen dürfen erst veranschlagt werden, wenn Pläne und Kostenermittlungen vorliegen, aus denen insbesondere die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind. Den Unterlagen ist eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen (§ 24 Abs. 1 LHO). Über den Bezirkshaushaltsplan entscheidet die BVV (§ 12 Abs. 2 Nr. 1 Bezirksverwaltungsgesetz). 226

Das Bezirksamt hat im Oktober 2010 mit der Baumaßnahme im 1. Bauabschnitt begonnen (vgl. T 220) und die Arbeiten aus Mitteln der baulichen Unterhaltung finanziert. Bei der Aufstellung des Haushaltsplans für die Jahre 2010/2011 hat das Bezirksamt die Baumaßnahme im Haushaltsplanentwurf nicht investiv in der Hauptgruppe 7 auf der Grundlage ordnungsgemäßer Planungsunterlagen veranschlagt. Dadurch hat das Bezirksamt die Baumaßnahme der Prüfung und Entscheidung durch die **BVV** im Zuge der **Beschlussfassung** über den Bezirks- 227

haushaltsplan entzogen. Das Bezirksamt hat hierdurch bewirkt, dass die BVV zu Baubeginn weder über Art, Umfang und Kosten (Gesamtkosten und Folgekosten) der Baumaßnahme auf der Grundlage ordnungsgemäßer Planungsunterlagen informiert war noch über die Finanzierung der Baumaßnahme entschieden hatte.

- 228 Im November 2010 hat die BVV das Bezirksamt ersucht⁶⁹, einen **Baustopp** der Umbaumaßnahme anzuordnen. Zur Begründung hat die BVV insbesondere ausgeführt, dass die „Planung für die umfangreichen Baumaßnahmen im Heinrich-Lassen-Park ... dem zuständigen Ausschuss ... nicht vorgestellt worden“ sei. Das Bezirksamt ist dem Ersuchen gefolgt und hat die Bauarbeiten im November 2010 gestoppt. In der Folgezeit hat die BVV ihre bisher nicht berücksichtigten planerischen Vorstellungen zum Heinrich-Lassen-Park in entsprechende Beschlüsse umgesetzt und nachträglich eine – von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport als Bezirksaufsicht im Mai 2012 bestätigte – **Änderung des Bauvorhabens** durchgesetzt.⁷⁰ Das Bezirksamt hat daraufhin die Bauarbeiten im Heinrich-Lassen-Park fortgesetzt und entsprechend der Beschlussfassung der BVV den östlichen Wegebogen zurückgebaut, die Rasenfläche wiederhergestellt, den Zentralen Eingangsbereich verkleinert sowie eine Wegeverbindung vom Zentralen Eingangsbereich zum erneut hergestellten östlichen Weg entlang des Spielplatzes geschaffen. Im September 2012 hat das Bezirksamt den 1. Bauabschnitt abgenommen und dabei zahlreiche Mängel festgestellt. Im Februar 2013 hat das Bezirksamt der BVV mitgeteilt, dass die Arbeiten im Heinrich-Lassen-Park im Wesentlichen abgeschlossen sind. Die Gesamtkosten für die Herstellung des 1. Bauabschnitts nach der aufgrund der Intervention der BVV geänderten Planung betragen nach Angaben des Bezirksamts 257 002,47 € (Stand: 14.01.2013).
- 229 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt die von ihm vom Jahr 2010 an durchgeführte Baumaßnahme im Heinrich-Lassen-Park nicht zuvor ordnungsgemäß auf der Grundlage der vorgeschriebenen Planungsunterlagen im Entwurf des Bezirkshaushaltsplans für die Haushaltsjahre 2010/2011 veranschlagt und dadurch der Entscheidung durch die BVV im Zuge der Beschlussfassung über den **Bezirkshaushaltsplan** entzogen hat. Damit hat das Bezirksamt eine entscheidende Ursache dafür gesetzt, dass die BVV das Bezirksamt nach Baubeginn um einen Baustopp ersucht und erst ab diesem Zeitpunkt ihre Vorstellungen zur Baumaßnahme in das Verfahren eingebracht hat.

16.5 Folgen und finanzielle Auswirkungen

- 230 Die nicht ordnungsgemäße und nicht wirtschaftliche Vorbereitung der Baumaßnahme durch das Bezirksamt hat nach den Ermittlungen des Rechnungshofs zu Ausgaben von ca. 56 000 € geführt, die bei ordnungsgemäßigem Verwaltungshandeln vermeidbar gewesen wären. Darin enthalten sind ca. 33 000 € für die Siche-

69 BVV-Drs Nr. 1638/XVIII

70 vgl. BVV-Beschluss vom 16. März 2011 (BVV-Drs Nr. 1751/XVIII) und BVV-Beschluss vom 22. Juni 2011 (BVV-Drs Nr. 1860/XVIII)

rung der Baustelle, insbesondere während des Baustopps, und ca. 23 000 € an verlorenen Baukosten infolge der nachträglichen Änderung des Vorhabens durch die BVV. Zudem stand die Grünanlage der Allgemeinheit insbesondere wegen des durch den Baustopp verursachten Stillstands der Bauarbeiten für mehr als zwei Jahre von Oktober 2010 bis Februar 2013 nur eingeschränkt zur Verfügung.

16.6 Stellungnahme des Bezirksamts

Das Bezirksamt hat in seiner Stellungnahme vom 4. Dezember 2013 zu den Beanstandungen im Wesentlichen Folgendes ausgeführt: 231

Für die Anmeldung des Vorhabens als Investitionsmaßnahme im Jahr 2006 sei wesentlich gewesen, mindestens einen der vorhandenen Spielplätze aufzuwerten und für eine altersgerechte Nutzung herzustellen. Die Umsetzung des Vorhabens vom Jahr 2010 an sei aus Gründen der Verkehrssicherheit als Unterhaltungsmaßnahme erfolgt, „weil ein wesentlicher Inhalt der ursprünglichen Investitionsanmeldung (Kinderspielplatz) nicht mehr Bestandteil der Maßnahme war“. Eine wesentliche Veränderung der baulichen Anlage sei mit den ausgeführten Bauarbeiten nicht verbunden gewesen. Insbesondere seien der Umbau der vorhandenen Eingänge in der Belziger Straße zu einem neuen zentralen Eingang, das Zusammenführen der Containerstandorte an einem Standort und die Anpassung der Wegeführung und des Wegebelaags jeweils für sich allein betrachtet keine Investitionsmaßnahme. Bei den Maßnahmen an den Wegen habe es sich um notwendige und „auf die Zukunft ausgerichtete verkehrssicherungspflichtige Arbeiten“ gehandelt. Bereits in der Vergangenheit seien vergleichbare Arbeiten als Unterhaltungsmaßnahmen durchgeführt worden.

Eine Aufnahme in die Investitionsplanung habe nicht erfolgen können, weil die Finanzzuweisung für Investitionen unter dem Bedarf liege und die BVV die Prioritäten für Investitionsmaßnahmen seit Jahren bei der Hochbauinfrastruktur setze. Investive Maßnahmen im Bereich Grün- und Freiflächen seien seit der Bezirksfusion nicht in das Investitionsprogramm aufgenommen worden, obwohl ein dringender Bedarf vorliege. Mit der Durchführung der Maßnahme sei auf die finanzielle Situation des Bezirks reagiert worden.

Die vom Rechnungshof beanstandeten Mehrausgaben beruhten wesentlich auch darauf, dass die BVV ohne Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von ihrem Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrecht Gebrauch gemacht und die Bezirksaufsicht erst nach fast zehn Monaten entschieden habe.

Die Ausführungen des Bezirksamts entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. 232

Zunächst übersieht das Bezirksamt, dass nicht nur die Investitionsanmeldung aus dem Jahr 2006, sondern auch das Grundkonzept vom Juli 2010 (T 218) die Umgestaltung der Spielbereiche zum Inhalt hatte. Die in dem Grundkonzept vorgesehene Neuordnung der Parkstrukturen in drei Bauabschnitten geht mit einer

wesentlichen Substanzmehrung und -veränderung der baulichen Anlage einher und ist daher als Baumaßnahme einzustufen (T 221). Dass die Umgestaltung der Spielbereiche nicht Gegenstand des 1. Bauabschnitts zur Umsetzung von Teilen des Grundkonzepts war, lässt die mit dem Grundkonzept geplante Gesamtmaßnahme deshalb nicht zur Unterhaltungsmaßnahme werden. Zudem kommt es für die zutreffende haushaltsrechtliche Einstufung eines Bauvorhabens auf eine Gesamtwürdigung der geplanten Teilmaßnahmen an. Eine aus dem Zusammenhang gerissene isolierte Betrachtung und Einstufung einzelner Maßnahmeteile verbietet sich. Auch sind Anlass und Beweggrund für eine bauliche Maßnahme keine für die haushaltsrechtliche Einstufung bedeutsamen Entscheidungskriterien; maßgeblich ist der Inhalt der jeweiligen Maßnahme. Davon abgesehen, sind bereits die im 1. Bauabschnitt ausgeführten Maßnahmeteile schon für sich genommen als Umbau- und Erweiterungsmaßnahme einzuordnen (T 221).

Das Bezirksamt erkennt ferner, dass weder die Begrenztheit der Investitionsmittel noch die bezirksinterne Prioritätensetzung bei den Investitionen ein hinreichender Grund sind, eine Baumaßnahme unter Missachtung des Haushaltsrechts durchzuführen und aus Mitteln der baulichen Unterhaltung zu finanzieren. Auch ein dringender Maßnahmebedarf rechtfertigt kein vorschriftswidriges Verwaltungshandeln. Der Bedarf für eine Baumaßnahme ist vielmehr ordnungsgemäß darzustellen und den bezirklichen Entscheidungsträgern in den vorgeschriebenen Verfahren zur Entscheidung zu unterbreiten. Die Entscheidung der BVV über die bezirkliche Anmeldung zur Investitionsplanung (§ 12 Abs. 2 Nr. 8 Bezirksverwaltungsgesetz) und die darin enthaltene Prioritätensetzung hat das Bezirksamt grundsätzlich hinzunehmen (vgl. § 18 Bezirksverwaltungsgesetz). Dem Bezirksamt ist es unbenommen, insbesondere für dringende, nicht investive Instandhaltungsmaßnahmen in Grünanlagen Mittel der baulichen Unterhaltung einzusetzen.

Das Bezirksamt erkennt schließlich, dass es durch die unzulässige Behandlung des Bauvorhabens im Heinrich-Lassen-Park als Unterhaltungsmaßnahme bewirkt hat, dass die BVV nicht in den für Baumaßnahmen vorgeschriebenen haushaltsrechtlichen Entscheidungsprozess zur Vorbereitung der Baumaßnahme eingebunden war. Das Bezirksamt hat damit die entscheidende Ursache für die nachträgliche Einflussnahme der BVV auf das Bauvorhaben gesetzt. Dass dies mit Verzögerungen bei der Baudurchführung verbunden ist, liegt auf der Hand. Der Rechnungshof erkennt in diesem Zusammenhang nicht, dass weitere Umstände Einfluss auf die Kostenentwicklung hatten. Hätte das Bezirksamt die BVV jedoch auf der Basis der vorgeschriebenen Planungsunterlagen im Zuge der Haushaltsplanung über die Baumaßnahme entscheiden lassen, hätte es eine – auch gegenüber der BVV wirkende – verbindliche Haushalts- und Planungsgrundlage hierfür gehabt (vgl. § 54 LHO).

16.7 Zusammenfassung und Erwartung

Nach dem gescheiterten Versuch, das Bauvorhaben zum Umbau des Heinrich-Lassen-Parks zur Investitionsplanung anzumelden (T 216), hat das Bezirksamt die Baumaßnahme unzutreffend als Unterhaltungsmaßnahme eingestuft und zulasten der baulichen Unterhaltungsmittel finanziert (T 220). Das Bezirksamt hat bei der Vorbereitung der Bauaufgabe die einer Baumaßnahme adäquaten Instrumente der Planung und haushaltsmäßigen Veranschlagung nicht geschaffen und angewendet. Insbesondere hat das Bezirksamt die Baumaßnahme der Entscheidung durch die BVV im Zuge des Haushaltsplanaufstellungsverfahrens entzogen (T 227). Es hat damit eine entscheidende Ursache für die Intervention der BVV nach Baubeginn und für die damit im Zusammenhang stehenden Änderungen und Kostensteigerungen des Bauvorhabens gesetzt. 233

Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg Landschaftsbaumaßnahmen künftig 234

- zur Investitionsplanung anmeldet,
- im vorgeschriebenen Regelverfahren ordnungsgemäß und wirtschaftlich plant und hierzu erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenermittlungen durchführt sowie
- nach § 24 LHO im Bezirkshaushaltsplan investiv veranschlagt.

Für den Fall, dass das Bezirksamt die Baumaßnahme fortzusetzen beabsichtigt, erwartet der Rechnungshof, dass weitere Bauabschnitte im Regelverfahren vorbereitet und die haushaltsrechtlichen Vorgaben beachtet werden.

Finanzen

17. Ungleichmäßige steuerliche Erfassung der Rentenberechtigten bei der Einkommensteuer

Der Rechnungshof hat bei zwei Berliner Finanzämtern das Verfahren der geänderten Rentenbesteuerung geprüft und dabei festgestellt, dass der Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung erheblich verletzt worden ist. Trotz gesetzlicher Verpflichtung haben die beiden Finanzämter nicht in allen in Betracht kommenden Fällen Steuerfestsetzungen vorgenommen. Für die bundesweit abgestimmte Entscheidung, Steuerfälle mit einer voraussichtlichen Nachzahlung bis 200 € nicht aufzugreifen, mangelt es an einer gesetzlichen Grundlage.

17.1 Einleitung

- 235 Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 6. März 2002⁷¹ entschieden, dass die unterschiedliche Besteuerung von Pensionen und Renten mit dem Gleichheitsgrundsatz des Artikels 3 Abs. 1 GG unvereinbar ist. So gehörten Pensionen bis auf einen Versorgungsfreibetrag vollständig zu den steuerpflichtigen Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit, während Renten grundsätzlich nur mit einem altersabhängigen Anteil als sonstige Einkünfte besteuert wurden (Ertragsanteil). Dieser Anteil betrug z. B. bei einem bei Rentenbeginn 65-jährigen Rentenberechtigten 27 %. Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber verpflichtet, spätestens ab Beginn des Jahres 2005 diese Ungleichheit zu beseitigen und eine Neuregelung zu treffen. Dem folgend hat der Gesetzgeber durch das mit Wirkung zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene Alterseinkünftegesetz u. a. die Rentenbesteuerung neu geregelt. Seitdem steigt der einkommensteuerpflichtige Anteil der Rente – abhängig vom Zeitpunkt des Rentenbeginns – von anfangs 50 % in einem Übergangszeitraum bis zum Jahr 2040 auf dann 100 % der jährlichen Rente an. Gleichzeitig wird bei der Besteuerung der Pensionen der Versorgungsfreibetrag sukzessive abgebaut.

Um die steuerliche Erfassung der Rentenberechtigten zu gewährleisten, wurde mit dem Alterseinkünftegesetz auch ein allgemeines Meldeverfahren – das sog. Rentenbezugsmitteilungsverfahren – eingeführt. Danach haben die Rentenversicherungsträger und alle anderen Anbieter von Altersvorsorgeverträgen der Deutschen Rentenversicherung Bund Datensätze über die von ihnen ausgezahlten Leistungen elektronisch zu übermitteln. Diese Datensätze werden – ebenfalls elektronisch – über das Bundeszentralamt für Steuern an die Länder weiterge-

71 BGBl. I 2002 S. 1305

leitet. Anschließend können die Dienstkräfte in den Finanzämtern den Inhalt der jeweiligen Rentenbezugsmitteilungen an ihrem Bildschirmarbeitsplatz aufrufen.

Aufgrund technischer Schwierigkeiten bei der Realisierung der erforderlichen Datenverbundsysteme sowie der verspäteten Einführung der neuen steuerlichen Identifikationsnummer, die für Zuordnungszwecke auch im Rentenbezugsmitteilungsverfahren unentbehrlich war, verzögerte sich die Umsetzung des Alterseinkünftegesetzes. So konnten die Rentenversicherungsträger erstmals im 4. Quartal 2009 die Rentenbezugsmitteilungen für die Veranlagungszeiträume ab 2005 übermitteln. Letztlich standen sie den Finanzämtern erst im Jahr 2012 zur weiteren Bearbeitung zur Verfügung. Die reguläre Festsetzungsfrist für den Veranlagungszeitraum 2005 endete mit Ablauf des 31. Dezember 2012. Somit verblieb den Dienstkräften nur ein kurzer Bearbeitungszeitraum.

17.2 Nichtaufgriff von Steuerfällen

Bundesweit liegen allein für die Veranlagungszeiträume von 2005 bis 2010 ca. 180 Mio. Rentenbezugsmitteilungen vor, von denen fast 6,7 Mio. auf Berlin entfallen. 70 % der Rentenbezugsmitteilungen betreffen die große Mehrheit der bis dahin steuerlich noch nicht geführten Rentenberechtigten. 236

Aufgrund der hohen Fallzahlen, der vorhandenen Personalkapazitäten und der zeitlichen Rahmenbedingungen (vgl. T 235) bestimmte das Bundesministerium der Finanzen in einem mit den obersten Finanzbehörden der Länder abgestimmten Verfahren (§ 21a Abs. 1 Finanzverwaltungsgesetz – FVG) bei Fällen mit einer voraussichtlichen Steuernachzahlungspflicht von bis zu 200 € von einer Steuerfestsetzung abzusehen. Dies kommt einer Nichtaufgriffsgrenze gleich, für die es aber an einer gesetzlichen Grundlage fehlt. Die hierfür zur Begründung herangezogene Vorschrift des § 156 Abs. 2 Abgabenordnung (AO) ist insoweit unzutreffend, als diese es nur im Einzelfall erlaubt, von einer Steuerfestsetzung abzusehen, wenn die Kosten der Einziehung und Festsetzung unverhältnismäßig hoch sind.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte von dem für Bund-Länder-Regelungen nach § 21a Abs. 1 Satz 2 FVG vorgesehenen Widerspruchsrecht keinen Gebrauch gemacht. Damit galt die Regelung auch für Berlin und es wurden 30 558 Berliner Fälle den Finanzämtern nicht elektronisch zur weiteren Bearbeitung übermittelt.

Eine generelle Regelung zum Absehen von Steuerfestsetzungen zur Verwaltungsvereinfachung hat der Bundesgesetzgeber mit § 156 Abs. 1 AO getroffen. Danach bedarf es aber einer Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen mit Zustimmung des Bundesrates und es darf ein Betrag von 10 € pro Festsetzungsfall nicht überschritten werden. Diese Voraussetzungen sind nicht gegeben.

Der Rechnungshof kann zwar die oben erwähnte Einschätzung nachvollziehen, dass eine vollständige Auswertung der Rentenbezugsmitteilungen mit den vorhandenen personellen Ressourcen in den verbliebenen Festsetzungsfristen zeit-

lich nicht möglich gewesen wäre. Die hier getroffene Regelung ist jedoch allein Sache des Gesetzgebers und nicht der Verwaltung.

17.3 Beanstandungsquote rund 40 %

- 237 Der Rechnungshof hat bei zwei Berliner Finanzämtern (Tempelhof und Neukölln) geprüft, ob und inwieweit die von der geänderten Rentenbesteuerung betroffenen Personen steuerlich erfasst und zutreffend besteuert worden sind. Grundlage dafür war eine von der Senatsverwaltung für Finanzen erstellte Liste mit allen für den Veranlagungszeitraum 2010 bisher steuerlich nicht geführten Rentenberechtigten, bei denen sich aufgrund fiktiver Berechnung eine Steuernachzahlungspflicht von mehr als 200 € oder eine Steuererstattung in beliebiger Höhe ergeben hat. In diesen Fällen hatten die Dienstkräfte sämtliche vorhandenen Rentenbezugsmitteilungen auszuwerten und ggf. ab dem Veranlagungszeitraum 2005 Steuerfestsetzungen vorzunehmen.

Aufgrund technischer Schwierigkeiten (vgl. T 235) wurden die Rentenbezugsmitteilungen ab dem Jahr 2005 den Berliner Finanzämtern jedoch erst mehr als sieben Jahre nach Inkrafttreten des Alterseinkünftegesetzes übermittelt. Dadurch stand den Dienstkräften für die Steuerfestsetzung des bis Ende des Jahres 2012 von der Festsetzungsverjährung bedrohten Veranlagungszeitraums 2005 nur eine Bearbeitungszeit von knapp drei Monaten zur Verfügung.

Der Rechnungshof hat durch gezielte Stichproben 782 Fälle ausgewählt und alle von den Dienstkräften zu bearbeitenden Veranlagungszeiträume einzeln geprüft und gewertet. Da pro Fall ganz überwiegend für mehrere Jahre Rentenbezugsmitteilungen vorlagen, hatten die Dienstkräfte in diesen 782 Fällen insgesamt 4 022 Veranlagungszeiträume zu bearbeiten. Hierbei wies die Bearbeitung von 1 629 Veranlagungszeiträumen (rd. 40 %) Mängel auf, davon die Hälfte mit möglichen finanziellen Auswirkungen sowohl zugunsten als auch zuungunsten des Fiskus.

Bei 481 von den 782 Fällen lagen bereits für den Veranlagungszeitraum 2005 Renteneinkünfte und damit auch Rentenbezugsmitteilungen vor. Wegen fehlender Bearbeitung durch die Dienstkräfte war in 81 dieser 481 Fälle die Festsetzungsfrist abgelaufen und dadurch eine Steuerfestsetzung nicht mehr möglich. Im Übrigen lagen formale Unzulänglichkeiten vor.

17.4 Keine Gleichmäßigkeit der Besteuerung

- 238 Jeder Rentenberechtigte mit Wohnsitz im Inland ist unbeschränkt einkommensteuerverpflichtig (§ 1 EStG) und grundsätzlich nach § 25 Abs. 3 EStG verpflichtet, für den abgelaufenen Veranlagungszeitraum eine Einkommensteuererklärung abzugeben. § 56 EStDV beschränkt dies aber auf die Fälle, in denen der Gesamtbetrag der Einkünfte den – bei Ehegatten doppelten – Grundfreibetrag übersteigt oder wenn beispielsweise im Einkommen neben Renteneinkünften auch noch solche

aus nichtselbständiger Arbeit enthalten sind (§ 46 Abs. 2 Nr. 1 bis 7 EStG). In diesen Fällen handelt es sich um sog. Pflichtveranlagungen.

Bei den meisten der vom Rechnungshof geprüften Fälle von bisher steuerlich nicht geführten Rentenberechtigten handelt es sich um derartige Pflichtveranlagungen. Für diese besteht für die Steuerverwaltung ein Veranlagungsgebot, d. h. der Steuerpflichtige hat einen Rechtsanspruch auf Veranlagung. Dies gilt unabhängig davon, ob die Steuerfestsetzung zu einer Nachzahlung oder einer Erstattung führt. Ein Ermessensspielraum für die Finanzämter, eine Steuerfestsetzung durchzuführen oder nicht, besteht nicht.

Mit bundesweit abgestimmten Schreiben haben die Finanzämter die bisher steuerlich noch nicht geführten Rentenberechtigten, bei denen die fiktive Steuerberechnung für den Veranlagungszeitraum 2010 zu einem Nachzahlungsbetrag von mehr als 200 € oder einem beliebig hohen Erstattungsbetrag geführt hatte, aufgefordert, ihre Einkommensteuererklärung für diesen Veranlagungszeitraum abzugeben. In diesem Zusammenhang waren die Rentenberechtigten weiterhin gehalten zu prüfen, ob sich auch für Jahre ab 2005 eine Steuerpflicht ergibt; bejahendenfalls hatten sie auch für diese Zeiträume eine Steuererklärung einzureichen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei den geprüften Fällen der Umfang der steuerlichen Erfassung von der individuellen Vorgehensweise des einzelnen Finanzamts und der jeweils zuständigen Dienstkraft abhing. So kam es in einem der geprüften Finanzämter vor, dass ein Rentenberechtigter steuerlich unerfasst blieb, wenn er lediglich seine einkommensrelevanten Unterlagen (ohne Einkommensteuererklärung) vorlegte und sich daraus nur eine geringe Nachzahlungspflicht von bis zu 200 € ergeben hat. Hätte der gleiche Rentenberechtigte eine formelle Steuererklärung abgegeben, wäre er dagegen ergebnisunabhängig steuerlich aufgenommen worden und hätte individuell jedwede Nachzahlung – auch bis zu 200 € – leisten müssen.

Zudem hing der Beginn der steuerlichen Aufnahme in beiden geprüften Finanzämtern oftmals davon ab, für welche Veranlagungszeiträume die Rentenberechtigten ihre Steuererklärungen abgegeben hatten. Während einige Dienstkräfte sämtliche ausstehenden Steuererklärungen angefordert hatten, für die aufgrund der Einkommenssituation des Rentenberechtigten eine Abgabeverpflichtung anzunehmen war, hatten andere dies nur für einige der in Betracht kommenden Veranlagungszeiträume getan und wiederum andere Dienstkräfte hatten dies gänzlich unterlassen. Die Vorgehensweise war sogar innerhalb eines Finanzamts uneinheitlich. Dies hatte zur Folge, dass nicht alle Rentenberechtigten zum jeweils frühestmöglichen in Betracht kommenden Veranlagungszeitraum erfasst wurden, sondern erst zu einem späteren.

Eine Ursache dürften die insoweit zumindest auslegungsbedürftigen Weisungen der Senatsverwaltung für Finanzen im Runderlass vom 24. Januar 2012 zur Abarbeitung der Rentenbezugsmitteilung gewesen sein. So bestimmt sie dort zunächst, dass eine Neuaufnahme (erst) „ab dem frühesten Veranlagungszeit-

raum, für den eine Steuererklärung eingereicht wurde“ zu erfolgen hat, um an nachfolgender Stelle anzuweisen, dass im Falle der Abgabe einer Steuererklärung nur für den Veranlagungszeitraum 2010 „nach dem Grundsatz der Gesamtfallbearbeitung eine Überprüfung und Bearbeitung der vorangegangenen Veranlagungszeiträume zu erfolgen“ hat.

- 239 Nach § 85 AO haben die Finanzbehörden die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben (Legalitätsprinzip). Insbesondere haben sie sicherzustellen, dass Steuern nicht verkürzt, zu Unrecht erhoben oder Steuererstattungen nicht zu Unrecht gewährt oder versagt werden. Die Finanzämter haben diesen Grundsatz im Zusammenhang mit der Überprüfung der Rentenbezugsmitteilungen im Falle steuerlich nicht geführter Rentenberechtigter verletzt, indem sie es unterlassen haben, in allen gesetzlich vorgeschriebenen Fällen (Pflichtveranlagungen) die Rentenberechtigten zunächst zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung aufzufordern, um dann die Steuerfestsetzung – erforderlichenfalls im Wege der Schätzung – vorzunehmen. Aufgrund der unvollständigen Bearbeitung haben die Dienstkräfte das Ziel solcher Pflichtveranlagungen – die Herstellung steuerlicher Gleichheit zwischen allen Steuerpflichtigen durch Festsetzung der materiell richtigen Einkommensteuer – verfehlt.

17.5 Künftiges Vorgehen

- 240 Die Finanzverwaltung hat angekündigt, künftig im Rahmen eines jährlichen Abgleichs die jeweils noch unbearbeiteten Rentenbezugsmitteilungen hinsichtlich ihrer steuerlichen Auswirkung überprüfen zu lassen. In diesen erst für Ende September 2014 geplanten Abgleich sollen diesmal alle Nachzahlungsfälle ohne jedwede betragsmäßige Einschränkung einbezogen werden. Für den dann verjährungsbedrohten Veranlagungszeitraum 2007 stünde wiederum nur eine dreimonatige Bearbeitungszeit zur Verfügung.

Die Absicht, in den Abgleich diesmal keine Erstattungsfälle einbeziehen zu wollen, ist ebenfalls mit dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung (§ 85 AO) nicht zu vereinbaren.

17.6 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 241 Die Senatsverwaltung für Finanzen stimmt der Auffassung des Rechnungshofs zu, dass die Finanzbehörden den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung (§ 85 AO) zu beachten haben. Diese Verpflichtung korrespondiere ihren Ausführungen nach mit dem in § 88 AO normierten Untersuchungsgrundsatz, wonach die Finanzbehörde den Sachverhalt von Amts wegen ermitteln und sich der Umfang dieser Ermittlungen nach den Umständen des Einzelfalls richten (§ 88 Abs. 1 Satz 3 AO). Die an die Aufklärungspflicht zu stellenden Anforderungen könnten dabei von dem Verhältnis zwischen voraussichtlichem Arbeitsaufwand und steuerlichem Erfolg abhängig gemacht werden. Daraus resultiere ungeachtet des bis-

her zur Begründung herangezogenen § 156 Abs. 2 AO die Zulässigkeit eines Aufgriffsverzichts in Fällen mit einer voraussichtlichen Steuernachzahlungspflicht von bis zu 200 €. Nach Auffassung der Senatsverwaltung handele es sich hierbei nicht um eine allgemeine Nichtaufgriffsgrenze.

Bezüglich des beim künftig jährlichen Abgleich vorgesehenen Nichtaufgriffs der Erstattungsfälle verweist die Senatsverwaltung auf den entsprechenden Beschluss der Vertreter der obersten Landesfinanzbehörden. Folglich liege grundsätzlich eine bundeseinheitliche Billigung vor.

Die Stellungnahme der Senatsverwaltung entkräftet die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Sowohl § 156 Abs. 2 AO als auch § 88 Abs. 1 AO stellen auf die Umstände des Einzelfalls ab. Die Entscheidung, generell alle Fälle mit einer voraussichtlichen Steuernachzahlungspflicht von bis zu 200 € nicht aufzugreifen, fußt jedoch nicht auf den Umständen des Einzelfalls. Sie ist vielmehr ohne Einzelfallprüfung vorab und ausschließlich betragsabhängig getroffen worden. Dieser Aufgriffsverzicht in Abhängigkeit von der betragsmäßigen Eingrenzung ist mit einer Nichtaufgriffsgrenze gleichzusetzen. Hierfür fehlt es aber an einer gesetzlichen Grundlage. 242

17.7 Erwartung

Um eine gleichmäßige Besteuerung der Rentenberechtigten zu erreichen, erwartet der Rechnungshof, dass die Finanzämter jeden Pflichtveranlagungsfall 243

- unabhängig vom fiskalischen Ergebnis und
- für alle in Betracht kommenden Veranlagungszeiträume

zutreffend bearbeiten.

Ferner erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Finanzen eindeutig formulierte Handlungsanweisungen erstellt und dafür Sorge trägt, dass den Dienstkräften die Daten der zu bearbeitenden Fälle der steuerpflichtigen Rentenberechtigten rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden.

18. Vermeidbare Risiken aus der Vereinbarung zur Neuordnung der Rechtsbeziehungen zwischen dem Land Berlin und der Berlinovo-Gruppe

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in der „Vereinbarung zur Neuordnung der Rechtsbeziehungen zwischen dem Land Berlin und der BIH-Gruppe“ eine nicht hinreichend begrenzte Insolvenzabsicherung erklärt. Außerdem hat sie das Management der Vertragspartnerinnen unangemessen weit von der Haftung freigestellt.

18.1 Einleitung

- 244 Im April 2002 übernahm das Land Berlin auf der Grundlage des Risikoabschirmungsgesetzes eine vertragliche Garantie (Detailvereinbarung) über maximal 21,6 Mrd. € zugunsten der Bankgesellschaft Berlin AG und einiger ihrer Tochtergesellschaften für Risiken aus deren Immobiliendienstleistungsgeschäft. Diese Risiken ergaben sich aus verschiedenen Garantien, die Gesellschaften des Bankkonzerns ihrerseits gegenüber Fondsgesellschaften und Anlegern abgegeben hatten, um Anteile an Immobilienfonds zu vertreiben.

Im Dezember 2005 erwarb das Land Berlin das nunmehr unter dem Dach der BIH Berliner Immobilien Holding GmbH (BIH GmbH) zusammengefasste Immobiliendienstleistungsgeschäft des Bankkonzerns. Der Unternehmensgegenstand der BIH GmbH beschränkte sich auf das Halten und die Verwaltung der Anteile an den übernommenen Gesellschaften; die BIH GmbH durfte nicht über die Holdingfunktion hinaus im Immobiliendienstleistungsbereich oder in anderen Geschäftsbereichen tätig werden.

Die in der Detailvereinbarung übernommenen Garantieverpflichtungen finanzierte das Land Berlin seitdem weitestgehend aus dem Verkauf der Bankgesellschaft Berlin AG (seit 2006 Landesbank Berlin Holding AG) an den Deutschen Sparkassen- und Giroverband im Jahr 2007. Der hierfür vorgesehene Teil von rd. 4,6 Mrd. € des Erlöses war Ende 2012 nahezu aufgebraucht.

- 245 Im Oktober 2012 hat das Abgeordnetenhaus der Vorlage des Senats zur „Neuordnung der Rechtsbeziehungen zwischen dem Land Berlin und der BIH-Gruppe“ (vgl. Drs 17/0580) zugestimmt. Diese Zustimmung erstreckt sich im Wesentlichen auf
- die Erteilung einer neuen gesetzlichen Ermächtigung anstelle des Risikoabschirmungsgesetzes zur Aufnahme einer vertraglichen Garantie für die verbliebenen Risiken aus dem Immobiliendienstleistungsgeschäft der Bankgesellschaft Berlin AG sowie zum Ausgleich von Insolvenzrisiken bei der BIH-Gruppe in Höhe von 3,8 Mrd. €,

- den Abschluss der „Vereinbarung zur Neuordnung der Rechtsbeziehungen zwischen dem Land Berlin und der BIH-Gruppe“ (Neuordnungsvereinbarung) und
- die Abtretung der Ausschüttungsansprüche des Landes Berlin aus der Beteiligung an den von der Detailvereinbarung umfassten Immobilienfonds an die LPFV Finanzbeteiligungs- und Verwaltungs GmbH (LPFV GmbH), eine Tochtergesellschaft im Immobilienkonzern.

18.2 Gegenstand der Neuordnungsvereinbarung

Ziel der Neuordnung war und ist, die BIH GmbH – nunmehr firmierend als Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH (Berlinovo GmbH) – und ihre Tochtergesellschaften in die Lage zu versetzen, zukünftig Garantieverpflichtungen aus dem Immobiliendienstleistungsgeschäft des ehemaligen Bankgesellschaft-Konzerns eigenständig erfüllen zu können. Die von der Berlinovo-Gruppe hierfür benötigte Liquidität ergibt sich dabei aus einer Planungsrechnung, welche die Zahlungsströme innerhalb der Berlinovo-Gruppe und den 24 unter die Garantieverpflichtungen fallenden Fonds bis zum Jahr 2026 abbildet, dem sog. Liquiditätsmodell. 246

Die dem Liquiditätsmodell zugrunde liegende Planungsrechnung und -fortschreibung ist der Neuordnungsvereinbarung zufolge auf das Altgeschäft beschränkt; sie darf kein Neugeschäft berücksichtigen. Als Neugeschäft definiert ist jede eigenständige geschäftliche Tätigkeit, die nach Abschluss der Neuordnungsvereinbarung aufgenommen wird und die sich nicht auf die Objekte aus den Garantiefonds bezieht. Das Neugeschäft soll durch Einrichtung separater Buchungskreise und, „soweit möglich und sinnvoll“, durch die Schaffung separater rechtlicher Strukturen vom Altgeschäft getrennt werden.

Um die Umsetzung des Liquiditätsmodells zu ermöglichen, hat das Land Berlin der LPFV GmbH – aufgrund von Freistellungsverträgen mit anderen Tochtergesellschaften der Berlinovo GmbH materielle Schuldnerin der Garantieverpflichtungen gegenüber Fondsgesellschaften und Anlegern – entsprechend der Neuordnungsvereinbarung einen Ablösebetrag von 419,3 Mio. € gezahlt und ihr die Ausschüttungsansprüche aus den vom Land erworbenen Anteilen an Garantiefonds abgetreten. Zudem hat das Land Berlin erklärt, die LPFV GmbH gegen Insolvenzrisiken abzusichern. Im Gegenzug hat die LPFV GmbH auf die in der Detailvereinbarung vom Land Berlin zu ihren Gunsten erklärte Risikoübernahme (Erfüllungsübernahme) verzichtet. Die Insolvenzabsicherung soll die LPFV GmbH nach dem Wortlaut der Neuordnungsvereinbarung nur gegen solche Insolvenzrisiken schützen, die gerade von dem Wegfall der Erfüllungsübernahme herrühren.

Die Insolvenzabsicherung ist in der Neuordnungsvereinbarung primär als Liquiditätsabsicherung ausgestaltet: „Droht nach einer bestätigten Planfortschreibung eine Unterschreitung der Liquiditätsuntergrenzen“, hat die LPFV GmbH das Land Berlin zu unterrichten und ihm eine Frist zur Abwendung zu setzen. Das Land Ber-

lin hat die zur Erreichung der Liquiditätsuntergrenzen erforderlichen Zahlungen spätestens mit Ablauf der Abwendungsfrist an die LPFV GmbH zu leisten.

- 247 Bereits mehrere Monate vor der Befassung des Abgeordnetenhauses mit dem Neuordnungsprozess haben Aufsichtsrat und Geschäftsführung die BIH GmbH umstrukturiert. Im Zuge dessen hat der Gesellschafter Land Berlin, vertreten durch die Senatsverwaltung für Finanzen, in seiner Versammlung am 26. Juni 2012 den Gesellschaftsvertrag neu gefasst, die Gesellschaft umfirmiert (T 246) und den Unternehmensgegenstand grundlegend erweitert. Die Beschränkung auf die Abwicklung der Immobilienaltisiken ist vollständig entfallen, die Geschäftsfelder entsprechen denen eines normalen immobilienwirtschaftlich tätigen Unternehmens. Jedes Neugeschäft ist in diesem Rahmen zulässig, ggf. mit Zustimmung des Aufsichtsrats. Über die Satzungsänderung hat die Senatsverwaltung das Abgeordnetenhaus erst nach Intervention des Rechnungshofs informiert, wobei sie nicht auf die Ausweitung des Unternehmensgegenstandes eingegangen ist.

Die Senatsverwaltung hat dazu gegenüber dem Rechnungshof ausgeführt, sie sei nicht verpflichtet gewesen, das Abgeordnetenhaus über die grundlegende Erweiterung des Unternehmensgegenstandes zu informieren. Diese Satzungsänderung unterliege allein ihrer Regelungskompetenz. Die Senatsverwaltung übersieht bei dieser Einschätzung, dass eine grundlegende Erweiterung des Unternehmensgegenstandes im Zusammenhang mit der Neuordnungsvereinbarung ein ganz anderes Gewicht erhält und dem Abgeordnetenhaus damit zur Beurteilung des Gesamtsachverhaltes hätte mitgeteilt werden müssen.

18.3 Nicht hinreichend begrenzte Insolvenzabsicherung

- 248 Die Neuordnungsvereinbarung enthält keine Regelungen, die eine Haftung für Risiken aus dem Neugeschäft hinreichend ausschließen. Das Liquiditätsmodell betrachtet die Gesamtliquidität der Berlinovo-Gruppe und der 24 Garantiefonds. Zur Umsetzung des Liquiditätsmodells haben die Berlinovo GmbH, die LPFV GmbH und weitere Gesellschaften der Berlinovo-Gruppe im April 2013 eine „Vereinbarung zur zentralen Liquiditätssteuerung“ geschlossen, wonach bei der Berlinovo GmbH ein sog. Cash-Pool eingerichtet wird.

Die Liquidität der LPFV GmbH ist somit weder im Modell noch tatsächlich von der übrigen Liquidität in der Berlinovo-Gruppe getrennt, vielmehr existiert mit Ausnahme der Kassenmittel der einzelnen Gesellschaften (nur) eine einheitliche Liquidität der Berlinovo-Gruppe. Zwar sind im (Liquiditäts-)Modell keine Neugeschäfte zu berücksichtigen; für die tatsächliche Mittelverwendung gibt es jedoch keine entsprechende Beschränkung: Vielmehr ist die Berlinovo GmbH nach ihrer Satzung uneingeschränkt berechtigt, Neugeschäfte zu tätigen (T 247). Zudem hat die Berlinovo GmbH nach der Cash-Pooling-Vereinbarung vom April 2013 ausdrücklich die Möglichkeit, die in den Cash-Pool eingebrachten Mittel für eigene Zwecke zu verwenden. Separate rechtliche Strukturen für das Neugeschäft existieren nicht. Auch wenn etwaiges Neugeschäft zunächst aus Kassenmitteln

der Berlinovo GmbH getätigt wird, lässt sich nicht ausschließen, dass – insbesondere bei Fehlschlägen von Neugeschäft – auch der Cash-Pool in Anspruch genommen und im Extremfall die in der Neuordnungsvereinbarung festgelegte Mindestliquidität unterschritten würde. Der Formulierung in der Neuordnungsvereinbarung: „wenn nach einer bestätigten Planfortschreibung eine Unterschreitung der Liquiditätsuntergrenzen ... droht“, ist nicht mit hinreichender Deutlichkeit zu entnehmen, dass das Land Berlin eine Absicherung der Mindestliquidität mit dem Argument verweigern könnte, die Unterschreitung der Mindestliquidität rühre von Neugeschäft her. Der Rechnungshof hat daher gegenüber der Senatsverwaltung für Finanzen beanstandet, dass die vom Land Berlin zugunsten der LPFV GmbH erklärte Insolvenzabsicherung zu Zahlungen in Zusammenhang mit etwaigem Neugeschäft insbesondere der Berlinovo GmbH führen kann.

Die Senatsverwaltung hat dem entgegengehalten, aus der Insolvenzabsicherung könnten sich keine Zahlungsverpflichtungen des Landes im Zusammenhang mit Neugeschäft ergeben. Grundlage der Liquiditätsabsicherung (der LPFV GmbH) sei die in der Fortschreibung des Liquiditätsmodells ausgewiesene Liquidität. Dabei sei ein Neugeschäft nicht zu berücksichtigen. Ein etwaiger Liquiditätsabfluss für ein Neugeschäft habe also keine Auswirkungen auf den in der Fortschreibung des Liquiditätsmodells ausgewiesenen Liquiditätsstand. Sollte es dennoch vertragswidrig zu einem Liquiditätsabfluss für Neugeschäft mit Auswirkung auf das Liquiditätsmodell kommen und hierdurch die Liquiditätsuntergrenze unterschritten werden, könnte dies keine Leistungspflicht im Rahmen des Liquiditätsmodells begründen. Außerdem hat die Senatsverwaltung erklärt, eine gesellschaftsrechtliche Trennung des Altgeschäfts vom Neugeschäft sei sinnvoll, die Berlinovo GmbH plane aber auf absehbare Zeit kein Neugeschäft. 249

Die Antwort der Senatsverwaltung überzeugt nicht. Neugeschäft ist nach dem Gesellschaftsvertrag der Berlinovo GmbH zulässig und kann nur aus der einheitlichen Liquidität des Konzerns getätigt werden. Die Senatsverwaltung hat nicht erklärt, wie mit einem Liquiditätsabfluss für Neugeschäft umzugehen wäre, insbesondere wenn dieser die in der Neuordnungsvereinbarung genannte Mindestliquidität gefährdet. 250

Die Senatsverwaltung ignoriert auch die Einschätzung eines von ihr während der Verhandlungen über die Neuordnungsvereinbarung zeitweise eingeschalteten, mit der Materie aufgrund langjähriger Tätigkeit für die Senatsverwaltung vertrauten Rechtsberaters. Dieser hatte bereits im Februar 2012 in einer Stellungnahme zum Entwurf der Neuordnungsvereinbarung darauf hingewiesen, dass das Land nunmehr „eine Art genereller Insolvenzvermeidungsgarantie“ übernehme, wie sie sich aus der Detailvereinbarung gerade nicht ergebe. Insgesamt, so der Rechtsberater, sei festzustellen, „dass der Regelungsvorschlag nicht danach differenziert, worauf das Insolvenzrisiko zurückzuführen ist (ob es also gerade auf der Aufhebung der Erfüllungsübernahme beruht). Möglicherweise lässt sich eine solche Differenzierung auch gar nicht konsequent vornehmen. Dann muss ... aber sichergestellt werden, dass die Gesamtbelastung gegenüber dem jetzigen Zustand

(mit Erfüllungsübernahme und ohne Neuordnungsvereinbarung) nicht steigt“. Die Senatsverwaltung hat hierzu dargelegt, die Anmerkungen des Beraters bezögen sich auf eine frühe Entwurfsfassung der Neuordnungsvereinbarung und seien in der Endfassung berücksichtigt worden. Aus Sicht des Rechnungshofs enthält die Endfassung der Neuordnungsvereinbarung weiterhin die von dem Berater gesehene generelle Insolvenzgarantie.

Insgesamt sprechen überwiegende Gründe dafür, dass die in der Neuordnungsvereinbarung seitens des Landes erklärte Insolvenzabsicherung der LPFV GmbH entgegen dem Wortlaut der Vereinbarung nicht nur solche Insolvenzrisiken abdeckt, die gerade aus dem Verzicht auf die Erfüllungsübernahme resultieren. Dazu passt, dass anders als noch in dem auf konkrete Verbindlichkeiten Bezug nehmenden Risikoabschirmungsgesetz vom April 2002 das der Neuordnungsvereinbarung zugrunde liegende Gesetz vom Oktober 2012 die haushaltsrechtliche Ermächtigung zur Insolvenzabsicherung der LPFV GmbH nicht mehr auf bestimmte Risiken begrenzt. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass die vom Land zugunsten der LPFV GmbH erklärte Insolvenzabsicherung über das Liquiditätsmodell auch etwaiges Neugeschäft insbesondere der Berlinovo GmbH absichert.

Zu der Aussage der Senatsverwaltung, es sei kein Neugeschäft geplant, ist anzumerken, dass der Geschäftsführer der Berlinovo GmbH in einem Artikel des „Tagesspiegel“ vom 16. Mai 2013 mit der Ankündigung zitiert wird, es könnten Wohnungsbestände in Berlin hinzugekauft werden.

Die Einschätzung der Senatsverwaltung, eine gesellschaftsrechtliche Trennung des Neugeschäfts vom Altgeschäft sei sinnvoll, trägt den dargestellten Risiken nicht Rechnung. Es ist vielmehr erforderlich, für das Neugeschäft eine neue Gesellschaft zu gründen. Sofern zwischen dieser Gesellschaft und den übrigen Gesellschaften der Berlinovo-Gruppe keine Ausgleichsverpflichtungen bestehen, also sie auch nicht in das zur Liquiditätssteuerung eingerichtete Cash-Pooling einbezogen wird, könnte das auch aus Sicht des Rechnungshofs eine geeignete Maßnahme sein, um eventuelle Neugeschäfte von Altgeschäften zu trennen. Jedoch hat die Senatsverwaltung während der Verhandlungen über die Neuordnungsvereinbarung eine gesellschaftsrechtliche Trennung des Neugeschäfts nicht durchgesetzt, und scheint es auch jetzt – entgegen früherer Aussagen – nicht mehr zu beabsichtigen.

- 251 Der Rechnungshof hat ferner die Ausweitung des gesellschaftsvertraglichen Unternehmensgegenstandes vor dem Hintergrund der nicht hinreichend eingegrenzten Insolvenzabsicherung der LPFV GmbH beanstandet. Er hat auf die Gefahr verwiesen, dass das Land über den Zeitraum der Vertragslaufzeit bis zum Jahr 2026 auch Zahlungen für Geschäfte leisten muss, die nicht unter die Altgeschäfte zu subsumieren sind. Die Senatsverwaltung hat darauf nicht reagiert.



18.4 Unangemessen weite Haftungsfreistellung

Bereits während der Verhandlungen zur Neuordnungsvereinbarung galten eine Weisung des Landes Berlin an die damalige BIH GmbH zum Abschluss der Vereinbarung sowie eine separate Haftungsfreistellung für das Management der an der Vertragsschließung beteiligten Gesellschaften als Voraussetzung zum Vertragsabschluss. Die Haftungsfreistellung sollte vom Land Berlin „im Hinblick auf den Abschluss und die Durchführung“ der Neuordnungsvereinbarung erklärt werden. Die Senatsverwaltung hat das Abgeordnetenhaus davon erst in Kenntnis gesetzt, nachdem der Rechnungshof sie dazu aufgefordert hatte. 252

Der Rechnungshof hat bereits im Vorfeld der Haftungsfreistellung beanstandet, dass eine unspezifisch auf die Durchführung der Neuordnungsvereinbarung bezogene Freistellung kaum eingrenzbar sei. Es lasse sich nicht erkennen, in welchen Fällen das begünstigte Management der Berlinovo-Gruppe während der Umsetzung der Neuordnungsvereinbarung überhaupt noch haftbar sein könnte. Der Rechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass die Haftungsfreistellung auf Nachteile beschränkt wird, die durch den Verzicht auf die Ansprüche aus der Erfüllungsübernahme entstehen. Hierzu hätte ein Gesellschafterbeschluss mit der Weisung zum Abschluss und zur Durchführung der Neuordnungsvereinbarung ausgereicht. 253

Die Senatsverwaltung ist der Aufforderung des Rechnungshofs nicht gefolgt. Neben der Gesellschafterweisung hat sie sich im Dezember 2012 in einem sog. Sideletter zur Neuordnungsvereinbarung verpflichtet, die Geschäftsführung der Berlinovo GmbH und weiterer fünf Tochtergesellschaften „von jeglicher persönlicher Haftung im Zusammenhang mit dem Abschluss und der vertragsgemäßen Durchführung der Neuordnungsvereinbarung“ freizustellen. Die Freistellung bezieht sich auf etwaige Fälle, „in denen die Verpflichtung zur Umsetzung der Neuordnungsvereinbarung und des darin vorgesehenen Liquiditätsmodells im Widerspruch zu anderweitigen rechtlichen Verpflichtungen der betroffenen Gesellschaften stehen könnte“. 254

Gegenüber dem Rechnungshof hat die Senatsverwaltung erklärt, die Haftungsfreistellung sei „für derartige Unternehmensverträge absolut typisch“ und „eng begrenzt“.

Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Die Enthftung des Managements der Berlinovo GmbH und ihrer Tochtergesellschaften ist zu weit gefasst. Die im Sideletter gewählte Formulierung ist unklar und nicht geeignet, die Freistellung auf Nachteile zu beschränken, die durch den Verzicht auf die Ansprüche aus der Erfüllungsübernahme entstehen. Die im Sideletter gewählte Formulierung „anderweitige rechtliche Verpflichtungen“ lässt nicht erkennen, wie diese Verpflichtungen entstehen und wie sie sich auf die Neuordnungsvereinbarung auswirken. 255

Der Rechnungshof hält an der geforderten Begrenzung der Haftungsfreistellung fest. Sie sollte auf etwaige Risiken, die sich aus der Beendigung der Erfüllungs-

übernahme ergeben, begrenzt werden und sich nicht auf sämtliche Aufgaben des betreffenden Personenkreises erstrecken.

18.5 Zusammenfassung und Erwartung

- 256 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Finanzen in der Neuordnungsvereinbarung eine nicht hinreichend begrenzte Insolvenzsicherung erklärt hat. Daraus ergeben sich über den Geltungszeitraum der Neuordnungsvereinbarung bis zum Jahr 2026 unbestimmbare Risiken, die zu Zahlungsverpflichtungen des Landes Berlin führen können. Außerdem hat die Senatsverwaltung die Geschäftsführung der Berlinovo GmbH und fünf ihrer Tochtergesellschaften unangemessen weit von der Haftung freigestellt.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen darauf hinwirkt, dass

- ein Neugeschäft der Berlinovo GmbH für den Geltungszeitraum der Neuordnungsvereinbarung entweder gesellschaftsvertraglich ausgeschlossen oder rechtlich und wirtschaftlich vollständig von der übrigen Geschäftstätigkeit getrennt wird und
- die zugunsten der Geschäftsführung der Berlinovo GmbH und fünf ihrer Tochtergesellschaften erklärte Haftungsfreistellung im Wege von Nachverhandlungen auf höchstens die Ansprüche begrenzt wird, die im Zusammenhang mit dem Verzicht auf die Ansprüche aus der Erfüllungsübernahme entstehen können.

19. Unzulässige Änderung von Erbbaurechtsverträgen durch das Bezirksamt Spandau zum finanziellen Nachteil des Landes Berlin

Das Bezirksamt Spandau hat zwei Erbbaurechtsverträge für ehemalige Reichsheimstätten-Grundstücke, die zu marktüblichen Konditionen geschlossen worden waren, rückwirkend geändert, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen dafür nicht vorlagen. Der Erbbauzins wurde deutlich verringert. Dadurch ist ein erheblicher finanzieller Nachteil für das Land Berlin entstanden.

19.1 Einleitung

- 257 Der Rechnungshof hat den Abschluss und die Verwaltung von Erbbaurechtsverträgen durch das Bezirksamt Spandau stichprobenweise geprüft. Ein Schwerpunkt der Prüfung waren die Erbbaurechtsverträge für ehemalige Reichsheimstätten. Das Bezirksamt Spandau hat eigenen Angaben zufolge im Jahr 2013

ca. 480 Erbbaurechtsverträge ehemaliger Reichsheimstätten verwaltet, von denen der Rechnungshof 31 geprüft hat.

19.2 Das Reichsheimstättengesetz und das Verfahren bei der Verlängerung von Verträgen nach dessen Aufhebung

In den 20er-Jahren des letzten Jahrhunderts wurde zur Linderung der Wohnungsnot vornehmlich von Kriegsveteranen, -beschädigten, Kriegerwitwen und vergleichbaren Personengruppen das Institut der sog. Reichsheimstätten geschaffen. Es gewährte dem sog. Heimstatter durch den Erwerb eines gesetzlich besonders beschränkten Eigentums oder Erbbaurechts an Einfamilienhausgrundstücken oder Kleinsthöfen einen weitgehenden Gläubigerschutz und umfangreiche Gebühren- und Steuerbefreiungen. Andererseits war das Grundstück nicht frei verkäuflich und vererbbar. Damit sollten Zwecke des sozialen Wohnungsbaus ebenso erreicht, wie eine spekulative Verwertung der Grundstücke verhindert und die ursprünglich im Eigentum von Reich, Ländern, Gemeinden oder Gemeindeverbänden stehenden Grundstücke dauerhaft für Wohnzwecke gesichert werden. 258

Das Reichsheimstättengesetz vom 10. Mai 1920 wurde nachfolgend mehrfach geändert und schließlich im Zuge der generellen Deregulierung des Wohnungswesens mit dem Gesetz zur Aufhebung des Reichsheimstättengesetzes vom 17. Juni 1993 mit Wirkung zum 1. Oktober 1993 aufgehoben.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat seit dem Jahr 1988 „Richtlinien über die Verlängerung der kurzfristig auslaufenden ehemaligen Erbbau-Heimstättenverträge und die Bemessung des Erbbauzinses“ (Verlängerungsrichtlinien) erlassen. Die letzte Fassung dieser Vorschrift trat am 1. Oktober 1993 in Kraft und endete mit Ablauf des 31. März 2000. Sie regelte das Verfahren und die Bedingungen für die vorzeitige Verlängerung der in den Jahren 1996 bis 2002 auslaufenden ehemaligen Erbbau-Heimstättenverträge, an denen das Land Berlin als Grundstückseigentümer beteiligt war. Diese entsprachen in ihren wesentlichen Grundzügen der seinerzeitigen Erwartungshaltung des Abgeordnetenhauses.⁷² 259

Neben den Voraussetzungen für die Verlängerung der Erbbaurechte wurden dort auch die Grundlagen zur Bemessung des neu zu vereinbarenden Erbbauzinses vorgegeben. Danach war die Gesamtfläche des jeweiligen Grundstücks in eine fiktive „Baulandfläche“ mit einer festgeschriebenen Größe von 330 m² und in eine „Gartenlandfläche“, die die Restfläche des Erbbaugrundstücks darstellte, zu teilen.

72 Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 22. Juni 1989 zur Drs 11/215

Zur Ermittlung des Erbbauzinses war

- für die „Baulandfläche“ ein Bodenwert von umgerechnet 77 €/m² und ein Erbbauzins von 4 % sowie
- für die „Gartenlandfläche“ ein Bodenwert von umgerechnet 26 €/m² und ein Erbbauzins von 1 %

zugrunde zu legen.

Erbbaurechte, die nach diesen Richtlinien nicht verlängert wurden und die somit ausliefen, waren grundsätzlich zu den in Berlin üblichen Konditionen neu zu vergeben, d. h. die gesamte Grundstücksfläche war mit ihrem vollen Bodenwert und dem festgelegten Erbbauzinssatz von 4,5 % zu berücksichtigen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dies auch dem Bezirksamt Spandau mit Schreiben vom 14. Januar 1999 ausdrücklich vorgegeben.

- 260 Mit Schreiben vom 13. September 2004 hat die Senatsverwaltung für Finanzen eine Abweichung von diesem Grundsatz zugelassen. Ursächlich für dieses Schreiben war die Anfrage eines anderen Bezirks zur Zulässigkeit von Änderungen der Vergabekonditionen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat es in das Ermessen dieses Bezirks gestellt, auch für außerhalb der Verlängerungsrichtlinien neu zu vergebende Erbbaurechte unterschiedliche Bewertungen des Bodenwerts für die „Baulandfläche“ (330 m²) und die „Gartenlandfläche“ (Restgrundstück) vorzunehmen. Der Regelerbbauzins in Höhe von 4,5 % war dabei weiterhin anzuwenden.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat allen Bezirksämtern, die Erbbaurechte für ehemalige Reichsheimstätten verwalteten, darunter auch dem Bezirksamt Spandau, eine Kopie des o. g. Schreibens zur Kenntnisnahme übersandt. Eine Aufforderung, entsprechend zu verfahren, war damit nicht verbunden.

19.3 Unzulässige rückwirkende Änderung von Erbbaurechtsverträgen durch das Bezirksamt Spandau

- 261 Die frühere Stadtverwaltung Berlin, vertreten durch das Bezirksamt Spandau, hat als Grundstückseigentümerin in den 30er- und 40er-Jahren des letzten Jahrhunderts eine Vielzahl von Erbbaurechten als Reichsheimstätte zu Wohnzwecken ausgegeben.

Das Bezirksamt Spandau hat die Erbbauberechtigten rechtzeitig über die Aufhebung des Reichsheimstättengesetzes in Kenntnis gesetzt und auf die Möglichkeit hingewiesen, das Erbbaurecht auf Antrag nach den Konditionen der Verlängerungsrichtlinien zu verlängern.

Zwei Erbbaurechte, deren Verträge ausgelaufen waren, weil die Erbbauberechtigten bis zum Stichtag keinen Antrag auf Verlängerung gestellt hatten, wurden in den Jahren 2001 bzw. 2002 zu marktüblichen Konditionen neu vergeben. Sie enden erst in den Jahren 2071 bzw. 2076.

Nach Erhalt der Kopie des Schreibens vom 13. September 2004 (T 260) hat das Bezirksamt Spandau den Erbbaurechtsnehmern für die beiden o. g. Verträge auf dieser Grundlage eigeninitiativ eine Änderung ihrer Erbbaurechtsverträge mit einem deutlich niedrigeren Erbbauzins angeboten. Ein entsprechendes Begehren der Vertragspartner ging dem nicht voraus. 262

Im Einvernehmen mit den beiden Erbbaurechtsnehmern hat das Bezirksamt Spandau beide o. g. Verträge im Jahr 2005 in der Weise geändert, dass der Erbbauzins ab Vertragsschluss gemindert wurde. Der auf die bereits abgelaufene Vertragszeit entfallende Differenzbetrag wurde zurückgezahlt und der jährliche Erbbauzins ermäßigte sich danach von 5 844 € auf 3 205 € (A) bzw. von 4 797 € auf 2 813 € (B).

Daraus ergibt sich für das Land Berlin nach derzeitigem Stand ein finanzieller Nachteil für die jeweilige Gesamtlaufzeit der Verträge von mehr als 210 000 € (A) bzw. von mehr als 170 000 € (B).

Das Bezirksamt Spandau hat die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen des § 58 Abs. 1 Nr. 1 LHO nicht beachtet und Verträge zum Nachteil des Landes Berlin geändert, ohne dass hier ein besonders begründeter Ausnahmefall vorlag. Ein solcher Ausnahmefall ist dann anzunehmen, wenn ein Festhalten am Vertrag den Vertragspartner nach Lage des Einzelfalls unbillig benachteiligt, weil sich seine wirtschaftlichen Verhältnisse bei Vertragserfüllung infolge ihm nicht zuzurechnender Umstände erheblich verschlechtern würden (Nr. 1.3 AV § 58 LHO). Beide Erbbaurechtsnehmer hatten keinen entsprechenden Antrag auf Änderung ihrer jeweiligen, nach marktüblichen Konditionen geschlossenen Erbbaurechtsverträge gestellt. Das Bezirksamt Spandau hat eigeninitiativ und – wie es selbst in einer Vertragspassage feststellt –, ohne dass es dazu verpflichtet war, gehandelt. Es hat nicht aktenkundig geprüft, ob in dem jeweiligen Einzelfall die Voraussetzung für einen besonders begründeten Ausnahmefall vorlag. Der Rechnungshof hat das Vorgehen des Bezirksamts beanstandet und die Erwartung geäußert, dass Schadenersatzansprüche geprüft werden. 263

19.4 Stellungnahme des Bezirksamts

Das Bezirksamt Spandau hat zugestanden, dass zu marktüblichen Konditionen geschlossene Erbbaurechtsverträge nachträglich mit der Folge einer Erbbauzinsermäßigung geändert wurden. Es beruft sich zur Begründung auf den Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 22. Juni 1989 (vgl. T 259) und vertritt die Auffassung, mit der rückwirkenden Änderung der Verträge dem parlamentarischen Willen entsprochen zu haben. 264

Das Bezirksamt hat weiterhin darauf hingewiesen, dass eine Ungleichbehandlung zwischen den Spandauer Erbbaurechtsnehmern und denen anderer Berliner Bezirke vermieden werden sollte. Es hebt eine – allerdings nicht aktenkundige – individuelle soziale und persönliche Problematik der beiden Erbbaurechtsnehmer

hervor. Ein Festhalten an den ursprünglichen Verträgen hätte auch vor dem Hintergrund, dass die beiden Vertragspartner ohnehin die höchsten Erbbauzinsen in ihrer jeweiligen Wohnsiedlung zu zahlen haben, einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz (Artikel 3 GG) und den Grundsatz von Treu und Glauben (§ 242 BGB) dargestellt. Das Bezirksamt Spandau leitet daraus ab, dass eine rechtliche Verpflichtung zur Änderung der Verträge bestanden habe.

Das Bezirksamt macht ferner geltend, dass das Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 13. September 2004 aufgrund der unklaren Vorgaben unterschiedlich ausgelegt werden konnte. Es habe die Senatsverwaltung aus diesem Grunde mehrfach um Zustimmung zu den beabsichtigten, auf diesem Schreiben basierenden Vertragsänderungen gebeten, jedoch keine Antwort erhalten.

Im Übrigen verweist das Bezirksamt Spandau darauf, die Klausel über eine nicht bestehende rechtliche Verpflichtung zum Vertragsschluss nur formelhaft verwendet zu haben.

- 265 Die Einwendungen des Bezirksamts sind insgesamt nicht geeignet, den vom Rechnungshof gerügten Verstoß gegen § 58 Abs. 1 Nr. 1 LHO zu entkräften.

Die Erbbauberechtigten hatten sich für den Abschluss neuer Erbbaurechtsverträge zu marktüblichen Konditionen entschieden und entsprechende privatrechtliche Verträge geschlossen. Der vom Bezirksamt herangezogene Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 22. Juni 1989 ist vom Senat durch die o. a. Verlängerungsrichtlinien (vgl. T 259) umgesetzt worden. Die letzte trat mit Ablauf des 31. März 2000 außer Kraft. Weder diese noch der Ende der 80er-Jahre des vorigen Jahrhunderts geäußerte Wille des Parlaments vermögen das Vorgehen des Bezirksamts zu rechtfertigen. Die Begünstigten hatten keine Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse angezeigt und keine Überprüfung ihres Erbbauzinses beantragt.

Die Ausführungen des Bezirksamts zur Vertragsklausel, die seine fehlende rechtliche Verpflichtung zum Vertragsabschluss darstellt, überzeugen nicht, da sie im Widerspruch zum Vertragsabschluss selbst stehen.

Eine vom Bezirksamt geltend gemachte Gleichstellungspflicht aus § 242 BGB (Treu und Glauben) i. V. m. Artikel 3 GG liegt schon deshalb nicht vor, weil ungleiche Sachverhalte gegeben sind.

Mit dem von der Senatsverwaltung für Finanzen zur Kenntnisnahme übermittelten Schreiben vom 13. September 2004 ist keine neue Rechtslage entstanden, aus der sich die Notwendigkeit initiativen Handelns durch das Bezirksamt oder die Änderung von Bestandsverträgen ableiten ließ. Das Bezirksamt Spandau kann sein Vorgehen auch nicht dadurch rechtfertigen, dass die Senatsverwaltung für Finanzen auf seine Ankündigung hin, bestehende Verträge zulasten des Landes Berlin auf der Grundlage des o. g. Schreibens nachträglich ändern zu wollen, nicht reagiert hat. Auch wenn eine Antwort auf die Fragen des Bezirksamts Spandau

geboten gewesen wäre, bleibt es bei der alleinigen Handlungsverantwortung des Bezirks.

19.5 Erwartung

Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt Spandau Verträge zum finanziellen Nachteil des Landes Berlin nur in den in § 58 LHO vorgesehenen Fällen ändert. Dabei ist unter Abwägung der Umstände des Einzelfalls ein strenger Maßstab anzulegen. 266

Juristische Personen des öffentlichen Rechts

20. Mängel bei der Vorbereitung und Durchführung von Grundstücksverkäufen durch die Freie Universität Berlin

Die Berliner Universitäten sind berechtigt, ihnen vom Land zur Nutzung überlassene Grundstücke, die sie perspektivisch nicht mehr benötigen, zu veräußern. Bei zwei geprüften Grundstücksverkäufen der Freien Universität Berlin (FU) hat der Rechnungshof organisatorische Mängel bei deren Vorbereitung, fehlende interne Regelungen und die Missachtung von Rechtsvorschriften festgestellt. Die FU hat nicht ordnungsgemäß und nicht wirtschaftlich gehandelt und insbesondere finanzielle Potenziale nicht ausgeschöpft.

20.1 Einleitung

267 Die staatlichen Hochschulen des Landes Berlin sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie sind nach § 2 Abs. 1 Berliner Hochschulgesetz (BerlHG) zur Selbstverwaltung berechtigt. Die für Hochschulen zuständige Senatsverwaltung schließt „regelmäßig mehrjährige Verträge mit den Hochschulen über die Grundzüge ihrer weiteren Entwicklung und über die Höhe des Staatszuschusses für ihre Aufgaben“ (§ 2a BerlHG). Die Einführung dieses „Hochschulvertragssystems“ Ende der 1990er-Jahre mit den drei großen staatlichen Universitäten Freie Universität Berlin (FU), Humboldt-Universität zu Berlin (HU) und Technische Universität Berlin (TU) sollte diesen eine weitgehende Finanzautonomie verschaffen. Während der nunmehr regelmäßig vierjährigen Vertragszeiträume war ihnen die Chance eröffnet worden, in einem größeren Planungszeitraum als einem Haushaltsjahr für die Erfüllung ihrer Aufgaben und die Umsetzung ihrer finanziellen und strukturellen Zielsetzungen zu sorgen. Die Universitäten sind nach § 4 Abs. 1 Haushaltsstrukturgesetz 1997 berechtigt, 50 % (seit 2003 100 %) des Erlöses aus dem Verkauf der ihnen vom Land Berlin überlassenen Grundstücke ohne Anrechnung auf die jährlichen staatlichen Zuschüsse zu behalten und für sich – vorrangig für Investitionen – (vgl. § 4 Abs. 3 Hochschulvertrag der FU für die Jahre 2010 bis 2013) zu verwenden.

Für diese Aufgabe werden hochschulinterne Standort- und bauliche Entwicklungsplanungen erstellt. Diese setzen das in den Hochschulverträgen in unterschiedlicher Detaillierung vorgegebene Gebot des kostensparenden Umgangs mit Flächen- und Gebäuderessourcen um (vgl. § 10 bzw. § 9 der Hochschulverträge 2003 bis 2013 sowie Jahresbericht 2006, T 292 bis 305 und Ergebnisbericht 2008, S. 46 f.). In § 9 Abs. 4 und 5 der Verträge mit der FU, HU und TU für die Jahre 2010 bis 2013 wird die Optimierung des Facility-Managements u. a. durch die universitätsübergreifende Planung der drei Universitäten vereinbart.

20.2 Standort- und bauliche Entwicklungsplanung der Universitäten

Seit dem Jahr 2005 werden die Planungen der FU, HU und TU in einem gestuften Verfahren zunächst innerhalb einer, dann aller Hochschulen, dann hinsichtlich der planungsrechtlichen Belange mit den Bezirksamtern und schließlich mit der für Hochschulen zuständigen Senatsverwaltung abgestimmt. Der Gesamtprozess wird von einer gemeinsamen ständigen Arbeitsgruppe „Standortentwicklungsplanung“ der drei großen Universitäten gesteuert. Im Ergebnis wird eine gemeinsame „Standort- und bauliche Entwicklungsplanung“ aller drei Universitäten vorgelegt. 268

Diese gemeinsame Standort- und bauliche Entwicklungsplanung sieht u. a. vor, dass Grundstücke, die eine Hochschule nicht mehr benötigt, zunächst auf ihre Eignung für andere Hochschulen geprüft werden, bevor die Hochschule sie zum Verkauf ausschreibt.

Die FU bewirtschaftet angabegemäß 210 landeseigene und angemietete Gebäude. Nach ihrer aktuellen internen Standort- und baulichen Entwicklungsplanung sollten Nutzflächen reduziert und dezentrale Fachbereiche am Campusstandort zusammengeführt werden. Außenstandorte sowie der FU-typische Bestand an Altbau-Villen sollten aufgegeben werden, um aus dem Erlös der Grundstücke große Investitions- und Standort-Konzentrationsmaßnahmen anteilig zu finanzieren.

20.3 Gegenstand der Prüfung

Für die FU als landesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts gelten gemäß § 105 Abs. 1 Nr. 2 LHO die §§ 1 bis 87 LHO einschließlich der dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften entsprechend. 269

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die FU bei den Verkäufen von Grundstücken ordnungsgemäß gehandelt und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit entsprechend § 7 Abs. 1 Satz 1 LHO beachtet hat. Die Prüfung umfasste die Entscheidung zum Grundstücksverkauf sowie die organisatorischen Grundlagen zur Vorbereitung der Vermarktung bis hin zur Veräußerung. Die FU hat in den Jahren 2010 bis 2011 auf der Grundlage der o. g. Standort- und baulichen Entwicklungsplanung zwei Grundstücke verkauft. Diese beiden Grundstücksveräußerungen waren Gegenstand der Prüfung durch den Rechnungshof.

20.4 Auswahl der zu vermarktenden Grundstücke

Sowohl in der FU-internen als auch in der gemeinsamen hochschulübergreifenden Standort- und baulichen Entwicklungsplanung sind überwiegend Parameter zum Flächenbedarf der Fachbereiche bzw. Fakultäten auf der Grundlage der fachspezifischen Anforderungen des Universitätsbetriebes dargestellt. Sie bilden die Basis für die Auswahl der zu veräußernden Grundstücke. 270

Entsprechend § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Somit ist vor einer Entscheidung zum Verkauf einer Liegenschaft eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter Einbeziehung des gesamten durch die FU genutzten landeseigenen und angemieteten Flächenbestands durchzuführen. Dieser Untersuchung sollten auch quantifizierbare immobilienwirtschaftliche Kriterien zum Verkauf einzelner Liegenschaften, wie Instandhaltungsstau, Betriebskosten, Lagebesonderheiten, Marktgängigkeit, Teilbarkeit, vorhandene Dienstbarkeiten, Raumstrukturen oder Altlasten der Grundstücke, zugrunde gelegt werden. Im Ergebnis einer solchen Portfolioanalyse ist eine Rangfolge der zu vermarktenden Grundstücke zu erarbeiten.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die FU ihrer Entscheidungsfindung zu Grundstücksverkäufen lediglich eine Standort- und bauliche Entwicklungsplanung mit allgemeinen Zielen und Angaben zum Flächenbedarf zugrunde gelegt und keine konkreten immobilienwirtschaftlichen Kriterien zur Objektauswahl entwickelt, dokumentiert und angewendet hat.

20.5 Aufbau- und Ablauforganisation des Vermarktungsprozesses

- 271 Die Veräußerung von Liegenschaften wird von der Technischen Abteilung der FU selbsttätig organisiert und durchgeführt. Angabegemäß wird diese in Besprechungen mündlich durch den Kanzler mit Grundstücksverkäufen beauftragt. Kurzfristige Änderungen geplanter Verkäufe sind von dem jeweils aktuellen Raumbedarf der Hochschule abhängig.

Zur Konkretisierung allgemeiner Grundsätze einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwaltung u. a. bei Grundstücksverkäufen und in Ergänzung der LHO und ihrer Ausführungsvorschriften hat die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung im Jahr 1980 gemäß § 6 AZG eine Grundstücksordnung (GrO) erlassen. Die GrO ist gemäß § 105 Abs. 1 Nr. 2 LHO auch von der FU zu beachten. Ihre Regelungen sind gemäß § 1 GrO bei allen Verkäufen landeseigener Grundstücke zugrunde zu legen. Die geprüften landeseigenen Grundstücke befanden sich im Fachvermögen der für Hochschulen zuständigen Senatsverwaltung, die diese der FU zur Nutzung überlassen hatte.

Die GrO ist durch Zeitablauf am 31. Dezember 1989 außer Kraft getreten. Gemäß dem Rundschreiben der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung vom 18. Dezember 1989 ist sie aber in den hier relevanten Teilen entsprechend dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung bis zum Inkrafttreten einer neuen Grundstücksordnung weiterhin zu beachten.

Entsprechend § 23 Abs. 1 GrO sind Verhandlungen über Grundstücksverkäufe möglichst in den Diensträumen und in Gegenwart einer weiteren Dienstkraft zu führen (Vier-Augen-Prinzip). Das Ergebnis und wesentliche Erörterungen sind schriftlich festzuhalten (Transparenzprinzip). Darüber hinaus muss die FU alle

Maßnahmen und Unterlagen vertraulich behandeln (§ 23 Abs. 4 GrO). Um ein transparentes Verkaufsverfahren sicherzustellen, müssen daher im Rahmen der Aufbau- und Ablauforganisation Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortung klar geregelt sein.

Eindeutige Aufgaben- und Funktionsbeschreibungen für die bei Veräußerungsvorgängen beteiligten Dienstkräfte hat die FU nicht vorgelegt. Eigene interne Regelungen für Verkaufsverfahren, insbesondere zu Bieterverfahren, zur Wahrung der Vertraulichkeit oder Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips während dieser Verfahren, hat die FU nicht erlassen.

Es war teilweise nicht nachvollziehbar, welche Dienstkraft bei den geprüften Verkaufsverfahren wesentliche Entscheidungen getroffen und Kontrollfunktionen wahrgenommen hat, da zahlreiche Ergebnisse aus den Verhandlungen, getroffene Entscheidungen oder die Zustimmung Verantwortlicher nicht dokumentiert waren.

Der Rechnungshof hat die Intransparenz bei der Zuordnung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowie fehlende Regelungen zur Dokumentation von Entscheidungen und Einwilligungen bei Grundstücksverkäufen der FU beanstandet.

20.6 Beschreibung der Verkaufsobjekte

Die beiden benachbarten Grundstücke (T 269) liegen in einem begehrten Wohngebiet im Bezirk Steglitz-Zehlendorf und haben eine Grundstücksgröße von 2 100 m² bzw. 1 800 m². Ein Objekt war mit einer zweigeschossigen Villa aus den 1920er-Jahren bebaut, die sich in einem durchschnittlichen baulichen Zustand befand. Auf dem zweiten Grundstück steht ein zweigeschossiges Bürogebäude aus den 1970er-Jahren. Dieses wies einen befriedigenden bis mäßigen baulichen Zustand auf. Beide Gebäude wurden in der Vergangenheit von der FU als Institutsgebäude genutzt und standen zum Zeitpunkt der Verkaufsverhandlungen leer. 272

Entsprechend dem Flächennutzungsplan von Berlin waren beide Liegenschaften planungsrechtlich als Wohnbaufläche (Art der Nutzung) mit einer Geschossflächenzahl von jeweils 0,8 (Maß der Nutzung) festgesetzt. Die tatsächliche gebietstypische Bebauungsdichte lag gemäß dem Bodenrichtwertatlas des Gutachterausschusses für Grundstückswerte in Berlin jedoch nur bei einer Geschossflächenzahl von 0,4. Eine künftige Nutzung als Wohnbaufläche und eine eventuelle Teilung der beiden großen Grundstücke einschließlich einer höheren Neubebauung bestimmen sich daher planungsrechtlich nach § 34 Baugesetzbuch und waren nach Aktenlage nicht ausgeschlossen. Sie wären von der FU durch die Einholung einer städtebaulichen Stellungnahme beim zuständigen Bezirksamt abschließend zu klären gewesen. Denn die Art und das Maß der Nutzung eines Grundstücks haben einen maßgeblichen Einfluss auf den Wert eines Grundstücks.

20.7 Ablauf der geprüften Grundstücksverkäufe

- 273 Zur Veräußerung der Liegenschaften hat die FU den Verkehrswert beider Grundstücke von einem Sachverständigen ermitteln lassen. Die FU hatte entschieden, die beiden nebeneinanderliegenden Grundstücke zusammengefasst im Rahmen eines Bieterverfahrens zum Höchstgebot zu verkaufen. Die FU war der Auffassung, dass das mit dem Bürogebäude bebaute Grundstück nicht selbstständig vermarktungsfähig, d. h. „unattraktiv“ sei. Es sollte daher zusammen mit dem „Villen“-Objekt veräußert werden. Nach Veröffentlichung des Angebots haben zwei Bieter, darunter eine Bietergemeinschaft, Gebote abgegeben. Die FU hat dann mit der Bietergemeinschaft, die das höhere Angebot abgegeben hatte, Verhandlungen geführt. Nachdem sie die Verhandlungen u. a. aufgrund ausstehender Unterlagen mit der Bietergemeinschaft als Ganzes abgebrochen hatte, verhandelte sie mit einzelnen Mitgliedern der Bietergemeinschaft und weiteren Kaufinteressenten.

Letztendlich verkaufte sie zeitgleich beide Grundstücke getrennt mit zwei Kaufverträgen zum jeweils ermittelten Verkehrswert. Der Gesamtkaufpreis lag ca. 300 000 € unterhalb des ursprünglichen Gebots der Bietergemeinschaft. Die jeweils für Hochschulen und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen hatten vor Vertragsschluss den Grundstücksverkäufen zugestimmt.

20.8 Vergabe, Beauftragung und Abrechnung der Verkehrswertgutachten

- 274 Für die Vergabe von Gutachten zur Ermittlung von Verkehrswerten als freiberufliche Leistungen sind von der FU die Ausführungsvorschriften zu § 55 LHO zu beachten. Nach Nr. 7.4 AV § 55 LHO sind hierzu mindestens drei Angebote einzuholen. Um die Verkehrswerte der beiden Grundstücke ermitteln zu lassen, hat die FU jedoch alle Aufträge für die Erstellung der Gutachten freihändig und ohne Einholung von weiteren Angeboten an einen Gutachter vergeben. Gründe, die den Verzicht auf die Einholung von weiteren Angeboten rechtfertigen, hat die FU nicht dokumentiert.

Darüber hinaus hat die FU die Vereinbarungen mit dem Sachverständigen zur Anfertigung der Gutachten nicht entsprechend Nr. 10 AV § 55 LHO schriftlich getroffen. Somit waren Aufgabenstellungen, z. B. zu den Entwicklungspotenzialen der Vermarktungsobjekte, nicht nachvollziehbar formuliert, Termine, Honorarvereinbarungen und übergebene Unterlagen nicht schriftlich festgelegt sowie Haftungsvereinbarungen nicht dokumentiert. Dies kann im Streitfall zu Beweisschwierigkeiten führen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die FU Leistungen für Verkehrswertgutachten nicht im Leistungswettbewerb vergeben und Vereinbarungen nicht vollständig schriftlich festgehalten hat. Insofern hat die FU nicht ordnungsgemäß gehandelt.

20.9 Plausibilitätskontrolle der Verkehrswertgutachten

Die Verkehrswerte im Sinne von § 194 Baugesetzbuch der beiden landeseigenen Grundstücke waren seinerzeit unter Berücksichtigung der Wertermittlungsverordnung zu ermitteln. Danach müssen diese nachvollziehbar und begründet sein und alle wertbeeinflussenden Merkmale des Grundstücks erkannt und berücksichtigt werden. Als Auftraggeberin hat die FU Anspruch auf ein mangelfreies Gutachten bzw. auf Beseitigung etwaiger Mängel (§ 633 Abs. 1 BGB). Um Mängel zu erkennen, sind Gutachten über die Ermittlung des Verkehrswertes auf Plausibilität zu prüfen. Dieser Prüfung wäre bei der späteren Entscheidung der FU, die beiden Grundstücke zum ermittelten Verkehrswert zu verkaufen, eine besondere Bedeutung zugekommen, da entsprechend § 20 Abs. 1 GrO die günstigste Regelung für das Land Berlin anzustreben ist. 275

Der Wert eines Grundstücks wird auch durch Art und Maß der Nutzung bestimmt (vgl. T 272). Das eine Grundstück wurde als hochwertige Wohnbaufläche mit einem entsprechenden Bodenrichtwert beurteilt. Das zweite, daneben liegende Grundstück hatte der Sachverständige als Bauland mit mischgebietstypischer Bebauung (Wohn- und Gewerbenutzung) klassifiziert und daher einen niedrigeren Bodenwert angenommen. Gleichzeitig berücksichtigte er die Kosten für einen Abriss des vorhandenen Gebäudes. Bei einer Plausibilitätsprüfung hätte der FU diese unterschiedliche Bewertung der benachbarten Grundstücke auffallen und eine Rücksprache mit dem Sachverständigen erfolgen müssen.

Das zweite Grundstück wurde von der FU zum ermittelten Verkehrswert auf der Grundlage der minderwertigeren Nutzung verkauft. Die Bewertung auch dieser Liegenschaft als Wohnbaufläche hätte eine Werterhöhung von mehr als 100 000 € bedeutet und damit zu einem entsprechend höheren Preis als bei der Veräußerung zum ermittelten Verkehrswert führen können.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die FU keine Plausibilitätsprüfung durchgeführt hat. Infolge ihrer Entscheidung, die Grundstücke zum ermittelten Verkehrswert zu veräußern, hat die FU mögliche wirtschaftliche Vorteile bei der Vergabe eines der beiden Grundstücke zu einem höheren Wert nicht ausgeschöpft.

20.10 Bieterverfahren

Die FU hatte sich zunächst dafür entschieden, beide Grundstücke zusammengefasst im Rahmen eines Bieterverfahrens zum Höchstgebot zu vermarkten. Das allgemeine, transparente und bedingungsfreie Bieterverfahren stellt bei ausreichender Publizität ein wettbewerbliches und damit wirtschaftliches Verfahren insbesondere bei Grundstücken in gefragten Lagen sicher. Um die Verfahren bei Grundstücksgeschäften zu verbessern, hatte das Abgeordnetenhaus im Jahr 1993 (Plenarprotokoll 12/50, S. 4261) beschlossen, dass die Verkehrswertermittlungen bei Grundstücksgeschäften des Landes Berlin nicht länger als drei Monate zurückliegen dürfen. Die EU-Kommission hat im Rahmen ihrer Prüfung 276

von Verkäufen der öffentlichen Hand im Hinblick auf unzulässige staatliche Beihilfen einen Leitfaden⁷³ veröffentlicht, der u. a. ein ordnungsgemäßes bedingungs- freies Bieterverfahren zum Verkauf von Grundstücken durch die öffentliche Hand beschreibt. Sie sieht in diesem Verfahren ein Angebot als hinreichend publiziert an, wenn es über einen längeren Zeitraum (zwei Monate und mehr) mehrfach in der nationalen Presse, Immobilienanzeigern oder sonstigen geeigneten Veröffentlichungen und durch Makler, die für eine große Anzahl potenzieller Käufer tätig sind, bekannt gemacht wurde und so allen potenziellen Käufern zur Kenntnis gelangen konnte.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die FU ohne Begründung erst sechs Monate nachdem ihr die aktualisierten Verkehrswertermittlungen für beide Grundstücke vorlagen das Bieterverfahren eröffnet hat. Das Grundstücksangebot hat die FU dann einen Monat lang auf ihrer Internetseite und einem Internet-Marktplatz für Immobilien veröffentlicht. Die Angebote einschließlich einer Bonitätserklärung sollten noch während der Veröffentlichungsfrist bei der FU eingereicht werden. Der kurze Veröffentlichungszeitraum sowie die Aufforderung, noch vor Ende der einmonatigen Veröffentlichungsfrist ein Angebot abzugeben, schränkten den Wettbewerb erheblich ein, da Interessenten nur wenig Zeit hatten, für sie wichtige Informationen einzuholen oder Bietergemeinschaften zu bilden.

- 277 Durch einen großen Bieterkreis können sich für den Verkäufer bessere Ertragsperspektiven ergeben. Neben dem Einräumen angemessener Fristen benötigen Interessenten für ihre Entscheidung über eine Teilnahme am Wettbewerb und als Grundlage für die Angebotskalkulation wesentliche wertrelevante Daten. Dazu waren von der FU wirtschaftliche Überlegungen über die günstigste Verwertung eines Grundstücks anzustellen, um möglichst viele potenzielle Kaufinteressenten zu informieren und damit Bieter zu generieren.

Die FU hat Informationen über die Grundstücke einschließlich der ermittelten Verkehrswerte neben dem veröffentlichten Anzeigentext auch in Verkaufsexposés zusammengestellt, die sie Interessierten auf Anfrage gegen eine Schutzgebühr übersandt hat. Sie hat darin mitgeteilt, dass die beiden eigenständigen Grundstücke nur zusammenhängend verkauft werden. Für die Interessenten wesentliche Angaben, z. B. über Art und Maß einer genehmigungsfähigen Nutzung, die Möglichkeit einer Grundstücksteilung oder über die Lastenfreiheit, wurden für beide Grundstücke jedoch nicht bekannt gemacht. Dementsprechend haben nur zwei Bewerber ein Angebot abgegeben.

Aufgrund der Probleme der verbliebenen Bietergemeinschaft, mit der verhandelt wurde, ausreichend viele Mitglieder mit entsprechender Bonität für den Kauf beider Grundstücke innerhalb einer kurzen Zeit zu finden, sah die FU die Verhandlungen mit dieser wegen fehlender formaler Voraussetzungen als gescheitert an. Obwohl auch in weiteren Verhandlungen ein großes Interesse an Teilflächen der

⁷³ Mitteilung der Kommission (97/C 209/03), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 10. Juli 1997

Grundstücke erkennbar war, hat die FU sich dann Angebote zum bekannten Verkehrswert unterbreiten lassen. Diese lagen erheblich unter dem ursprünglichen Angebot der Bietergemeinschaft. Gründe für diese Entscheidung waren nicht dokumentiert. Letztendlich hat sie beide Grundstücke zu den jeweils ermittelten Verkehrswerten verkauft (T 273).

Der Rechnungshof hat die Entscheidung der FU beanstandet, im Bieterverfahren beide Grundstücke nur zusammengefasst zu verkaufen und wesentliche wertrelevante Daten nicht bekannt gegeben zu haben. Im Zusammenhang mit dem kurzen Veröffentlichungszeitraum (vgl. T 276) hat dies den Wettbewerb erheblich eingeschränkt. Darüber hinaus hat der Rechnungshof beanstandet, dass die FU die Grundstücke zum ermittelten Verkehrswert verkauft und wirtschaftliche Potenziale, die sich aus dem Wettbewerb des Bieterverfahrens ergeben haben, nicht genutzt hat. Er hat die Erwartung geäußert, dass die FU Verkaufsentscheidungen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten vorbereitet und Verkaufsobjekte bildet, die eine möglichst vorteilhafte Verwertung von Grundstücken gewährleisten (§ 7 LHO).

20.11 Kaufpreisanpassungen

Die FU hat für die beiden Grundstücke jeweils einen Preis in Höhe der gutachterlich ermittelten Verkehrswerte erzielt. Der Sachverständige hat zur Bewertung der beiden Grundstücke jeweils die gebietstypische Geschossflächenzahl herangezogen. Die geltende planungsrechtliche Situation (vgl. T 272) ließ aber erhebliche Steigerungen im Maß der baulichen Nutzung des Grundstücks gegenüber den Annahmen im Verkehrswertgutachten zu, ohne dass dies bei der Berechnung der Verkehrswerte Berücksichtigung fand. 278

Entsprechend § 7 LHO ist die FU verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit zu beachten und hierbei das bestmögliche Ergebnis zu erzielen. Für die Veräußerung von Grundstücken bedeutet dies, mögliche Wertsteigerungen für das Land Berlin bei der Kaufpreisbildung abzuschöpfen oder eine entsprechende Anpassungsklausel im Kaufvertrag zu vereinbaren.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die FU finanzielle Entwicklungsmöglichkeiten der Grundstücke nicht genutzt und entsprechende Anpassungsklauseln nicht vertraglich vereinbart hat, obwohl aus dem Bieterverfahren erkennbar war, dass für Teile der Grundstücke eine höhere Bebauung nicht nur möglich, sondern auch nachgefragt war.

20.12 Einwilligungen in den Verkauf landeseigener Grundstücke

- 279 Rechtsgeschäfte der FU, die den Landeshaushalt Berlins berühren, bedürfen der vorherigen Zustimmung der für die Hochschulen und der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen (§ 4 Abs. 6 Hochschulvertrag). Nach § 64 Abs. 1 LHO i. V. m. § 26 Abs. 2 GrO sind dem Antrag auf Einwilligung der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung Unterlagen entsprechend § 23 Abs. 1 GrO beizufügen (Lageplan, Stellungnahme des zuständigen Bezirksamts, aktueller Grundbuchauszug, Verkehrswertgutachten usw.).

Da sich die den Hochschulen zur Nutzung überlassenen Grundstücke im Fachvermögen der für Hochschulen zuständigen Senatsverwaltung befinden, sollten dieser für die Erteilung der Zustimmung die gleichen Unterlagen wie der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung vorgelegt werden. Nur so kann sie feststellen, ob ein Grundstücksverkauf auch auf einen Bedarf durch andere Hochschulen hin überprüft worden und unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Belange unbedenklich ist, bevor die FU diese Grundstücke zum Verkauf ausschreibt und veräußert.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die FU für beide Grundstücke die Antragstellung auf Einwilligung beider Senatsverwaltungen mit entsprechenden Unterlagen nicht dokumentiert hat. Der Rechnungshof hat hierzu auch die Senatsverwaltungen um Stellungnahme gebeten.

Die **für Hochschulen zuständige Senatsverwaltung** ist der Auffassung, dass Zustimmungen zum Verkauf der geprüften Liegenschaften vorlägen. Sie verweist hierzu auf eine entsprechende Senatsvorlage vom 2. März 1998, in der eines der beiden geprüften Grundstücke aufgelistet und damit dessen Verkauf gestattet gewesen sei. Diese Genehmigung habe „auch nicht durch Zeitablauf oder Rücknahme ihre Wirkung verloren.“ Für das zweite Grundstück habe sie ca. drei Wochen vor Abschluss des Kaufvertrages auf elektronischem Weg die Zustimmungserklärung gegenüber der für Finanzen zuständigen Verwaltung abgegeben. Sie hat ausgeführt, dass das Zustimmungsverfahren mit ihr nicht in Vorschriften geregelt und somit formlos zulässig sei. Weiterhin habe sie einen Abgleich hinsichtlich der hochschulübergreifenden Standortplanung und anderer Nutzungsinteressenten vorgenommen.

Die **für Finanzen zuständige Senatsverwaltung** hat angegeben, sie sei im Vorfeld der Geschäfte über die Erteilung von Verkaufsvollmachten für den Kanzler der FU hinaus eingebunden gewesen und habe der FU ihr Einverständnis erklärt. Die zur Zustimmung maßgeblichen Unterlagen seien ihr für beide Grundstücke übermittelt worden. Die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung nehme aber die vom Rechnungshof übermittelten Prüfungsergebnisse zum Anlass, die Verfahrensweise bei Grundstücksverkäufen mit allen Universitäten abzustimmen und neu zu regeln.

Der Rechnungshof stellt fest, dass weder eine Senatsvorlage aus dem Jahr 1998 noch die den Grundstücksverkäufen zugrunde liegende Standort- und bauliche

Entwicklungsplanung nachweist, dass die sich im Fachvermögen der für Hochschulen zuständigen Senatsverwaltung befindenden Grundstücke zeitnah zur Vermarktung im Jahr 2010 auf ihre Eignung für die Bedarfe anderer Hochschulen hin geprüft wurden (vgl. T 268). Gleiches gilt für die Berücksichtigung wirtschaftlicher Auswahlkriterien oder alternativ zu veräußernder Grundstücke.

20.13 Stellungnahmen der Universität

Die FU führt aus, dass aus ihrer internen Standort- und baulichen Entwicklungsplanung eindeutig ersichtlich sei, welche Grundstücke veräußert werden sollen. Veräußert werde nur, „wenn kein ausdrücklicher Bedarf sowohl lang- als auch kurzfristig erkennbar ist“.

Die FU hat zudem zugesagt, ihre Aufbau- und Ablauforganisation zu prüfen, die Rahmenbedingungen bezüglich der Dokumentation anzupassen sowie erforderliche „Strukturempfehlungen“ in Abstimmung mit der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung festzulegen. Im Nachgang hat sie das aktuelle Organigramm ihrer Technischen Abteilung mit ergänzenden Kurzerläuterungen zum Ablaufprozess bei Grundstücksverkäufen übersandt, aus dem jedoch eine konkrete Aufgabenbeschreibung der Stelleninhaber nicht hervorgeht. Im Hinblick auf die Vergabe, Beauftragung und Abrechnung der Aufträge für Verkehrswertgutachten hat die FU mitgeteilt, im Rahmen anderer Liegenschaftsverkäufe durchaus „Kostenvergleichsverfahren“ durchgeführt zu haben. Sie habe auch teilweise dokumentiert, welche Unterlagen der Sachverständige erhalten habe.

Die Ausführungen der FU entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Sie erkennt, dass die o. g. Planung nur auf der Zielstruktur der Hochschule und ihrem Flächenbedarf, nicht jedoch auf weiteren immobilienwirtschaftlichen Kriterien basiert (T 270). Außerdem ist die Aufbau- und Ablauforganisation weiterhin nicht hinreichend genau geregelt. Die angeführten „Kostenvergleichsverfahren“ betrafen nicht die beiden geprüften Grundstücksverkäufe. Ebenso ist die Dokumentation der erbrachten Leistungen nicht ordnungsgemäß.

Die Plausibilität des vom Rechnungshof beanstandeten Gutachtens zur Wertermittlung sieht die FU weiterhin als gegeben an. Sie begründet dies damit, dass der Sachverständige sich an der aktuell vorhandenen Bebauung orientiert habe, die eine weitere Nutzung in der bisherigeren Weise zulassen würde.

Die Ausführungen der FU treffen nicht zu. Der Sachverständige hatte den Verkehrswert aus den niedrigeren Bodenrichtwerten für eine Mischnutzung (Wohn- und Gewerbenutzung) unter Berücksichtigung der Freilegungskosten für einen Abriss abgeleitet. Somit ist die Nutzbarkeit der vorhandenen Bebauung nicht in die Ermittlung des Verkehrswertes eingeflossen.

Die FU hat zugesagt, den Hinweis des Rechnungshofs zur Durchführung einer Plausibilitätsprüfung künftig aufzunehmen. Ebenso werde sie in weiteren Punkten den Empfehlungen des Rechnungshofs folgen und die Vorbereitung und Durch-

führung des Bieterverfahrens überdenken sowie das Verfahren mit der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung nochmals abstimmen.

- 282 Für eine zusammengefasste Vergabe beider Grundstücke habe sich die FU entschieden, um das „unattraktivere“ der beiden Grundstücke in jedem Fall aus dem universitären Grundstücksbestand Berlins herauszulösen und mögliche Kosten u. a. für eine Sicherung zu vermeiden.

Der Rechnungshof weist hierzu darauf hin, dass im Verlauf des Verfahrens erkennbar war, dass die Bietergemeinschaft gerade an dem vermeintlich „unattraktiveren“ Grundstück reges Interesse hatte, weil sie dieses in Teilflächen zerlegen wollte. Dadurch wäre ein weit höherer Erlös als der ermittelte Verkehrswert zu erzielen gewesen.

20.14 Zusammenfassung und Erwartung

- 283 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die für Hochschulen zuständige Senatsverwaltung Grundstücksverkäufen aus ihrem Fachvermögen zugestimmt hat, denen nur eine Standort- und bauliche Entwicklungsplanung ohne konkrete immobilienwirtschaftliche Kriterien zur Objektauswahl zugrunde lag.

Er beanstandet insbesondere, dass die FU

- ihrer Entscheidungsfindung zu Grundstücksverkäufen eine Planung mit unzureichenden Angaben zugrunde gelegt hat,
- aufbau- und ablauforganisatorische Grundlagen zum Verkauf von Grundstücken nicht geschaffen sowie
- bestehende Rechtsvorschriften nicht beachtet und damit
- wirtschaftliche Potenziale nicht ausgeschöpft hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass die für Hochschulen und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen vor ihrer Zustimmung zum Verkauf von landeseigenen Grundstücken den Vermarktungsvorgang sachgerecht prüfen und das dazu angekündigte gemeinsame Abstimmungsverfahren zeitnah entwickeln und implementieren.

Er erwartet auch, dass die FU in Zusammenarbeit mit den vorgenannten Senatsverwaltungen bei geplanten Grundstücksverkäufen

- **im Rahmen ihrer Standort- und baulichen Entwicklungsplanung konkrete grundstücksbezogene immobilienwirtschaftliche Kriterien entwickelt und diese der Objektauswahl zugrunde legt,**
- **aufbau- und ablauforganisatorische Maßnahmen ergreift sowie Regelungen und Kontrollen zum Verkauf von Grundstücken einführt, die dem Transparenz- und Kontroll-Prinzip entsprechen,**
- **bestehende Rechtsvorschriften beachtet und alle wirtschaftlichen Vorteile und finanziellen Entwicklungsmöglichkeiten beim Verkauf von landeseigenen Grundstücken ausschöpft.**

21. Erhebliche Rechtsverstöße bei der Mittelbewirtschaftung durch die Freie Universität Berlin

Die Freie Universität Berlin führt erhebliche Mittel in haushaltsrechtlich unzulässiger Weise als Verwahrungen. Sie legt diese teilweise zinsbringend an. Am Jahresende 2011 haben sich auf den Verwahrfonds 108 Mio. € befunden, von denen annähernd 40 Mio. € dem Universitätshaushalt zustehen.

21.1 Einleitung

Die Freie Universität Berlin (FU) hat zum 31. Dezember 2011 in der Nachweisung der nicht abgewickelten Verwahrungen zur Haushaltsrechnung 87 Verwahrfonds mit einem Geldbestand von insgesamt 108 Mio. € (saldiert) erfasst. Bei 62 dieser Verwahrfonds wies die FU Geldbestände (Reste) von nahezu 120 Mio. € aus, 14 Fonds befanden sich hingegen mit insgesamt mehr als 11 Mio. € im Minus, auf elf Fonds war der Bestand gleich Null. Über diese Verwahrfonds rechnet die FU u. a. Einnahmen, wie Gebühren, Entgelte, Spenden und Kostenerstattungen, ab. Darüber hinaus bewirtschaftet sie auf Verwahrfonds außerhalb des Universitätshaushalts in erheblichem Umfang Einnahmen und Ausgaben für Maßnahmen und Projekte, die ihre originären Aufgaben betreffen. 284

Die FU unterliegt als landesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts den Vorschriften der LHO. Für sie gelten nach § 105 Abs. 1 LHO insbesondere die §§ 1 bis 87 LHO sowie die sonstigen für die Berliner Verwaltung geltenden Vorschriften über die Zulässigkeit oder Höhe von Ausgaben entsprechend, soweit nicht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist. § 60 Abs. 2 LHO ermächtigt die Verwaltung, Einzahlungen lediglich ausnahmsweise in Verwahrung zu nehmen, solange sie nicht endgültig gebucht werden können. Aus den Verwahrgeldern dürfen nur die mit ihnen im Zusammenhang stehenden Auszahlungen geleistet werden, um eine missbräuchliche Verwendung zu verhindern. Die für Zahlungen zuständige Stelle hat innerhalb von sechs Monaten die in Verwahrung genommenen Einzahlungen aufzuklären und – wenn eine Klärung nicht möglich und der Einzahler nicht zu ermitteln ist – die Zahlung (im Haushalt) als Einnahme zu buchen (Nr. 7.3.4 AV § 71 LHO). 285

Diesen Verpflichtungen ist die FU in einer Vielzahl von Fällen nicht nachgekommen. Vielmehr hat sie zum Jahresende 2011 einen Geldbestand von 108 Mio. € auf Verwahrfonds erfasst, von denen annähernd 40 Mio. €, wie z. B. Erlöse aus Grundstücksverkäufen und Programm- und Projektpauschalen aus Drittmitteln, im Universitätshaushalt nachzuweisen gewesen wären.

21.2 Erlöse aus Grundstücksverkäufen

- 286 Die FU hat in den Jahren 2000 bis 2012 aus Grundstücksverkäufen Erlöse von nahezu 40 Mio. € erzielt. Diese verbleiben nach den Hochschulverträgen seit dem Jahr 2003 in vollem Umfang bei der FU und werden nicht auf die jeweiligen Zuschüsse des Landes für die Universität angerechnet. Die Erlöse sind vorrangig für investive Maßnahmen einzusetzen. Außer den im Haushalt vereinnahmten Verkaufserlösen der Jahre 2000 und 2001 von 5,5 Mio. € hat die Universität die von 2002 an realisierten Erlöse sowie aus diesen Mitteln finanzierten Ausgaben durchgängig auf einem Verwahrfonds „Grundstücksverkäufe“ außerhalb des Universitätshaushalts erfasst. Die mit den Haushaltsrechnungen ausgewiesenen Geldbestände aus den Verkaufserlösen haben zum Jahresende 2011 bereits 19,1 Mio. € betragen und sind im Jahr 2012 auf 27,5 Mio. € angewachsen. Zum Stichtag 25. März 2013 hatte die FU fast 22 Mio. € der Verkaufserlöse fest angelegt. Lediglich 6,2 Mio. € hat sie bislang für investive Maßnahmen eingesetzt. Nach einer im Jahr 2011 vorgelegten mittelfristigen Investitionsplanung sollten in den Jahren 2013 bis 2015 etwa 21 Mio. € für vier Investitionsmaßnahmen verwendet werden.

Der Rechnungshof hat die seit Jahren andauernde Verwahrung der Erlöse aus Grundstücksverkäufen beanstandet und weiterhin moniert, dass die FU die für investive Maßnahmen zur Verfügung stehenden Mittel über Jahre nicht eingesetzt, sondern ohne entsprechende Investitionsplanung angesammelt und in Geldanlagen gebunden hat.

21.3 Drittmittel

- 287 Im Rahmen der Durchführung von Forschungsvorhaben, die aus Mitteln Dritter finanziert werden, hat die FU im Jahr 2011 107 Mio. € Drittmittel vereinnahmt. Aus der Anlage von für eine zeitnahe Finanzierung nicht benötigten Drittmitteln hat die FU bei Kreditinstituten Zinserträge von 530 000 € erzielt.
- 288 Die FU erhält von den Drittmittelgebern zu den in den Finanzierungsplänen ausgewiesenen direkten und indirekten Ausgaben auch Erstattungen, sog. **Overheads**, die auch als **Programm- und Projektpauschalen** bezeichnet werden. Diese Mittel sind für die anteilige Refinanzierung der von der Universität bereitgestellten Grundausrüstung, wie Räumlichkeiten, Personal und Sachmittel, bestimmt. Teilweise können sie auch für die Stärkung der Forschung an der Universität eingesetzt werden.
- 289 Nach dem vom Präsidium der FU beschlossenen und im Jahr 2011 modifizierten Verfahren sollen 100 % der Overheadmittel zunächst dem zentralen Haushalt zugeführt werden. 12,5 % dieser Mittel sollen zweckgebunden für Bauinvestitionen der Universität zur Verfügung stehen und 25 % wieder für Drittmittelprojekte eingesetzt werden. Die für das Projekt zuständigen Fachbereiche sollen 12,5 % der Mittel erhalten. Tatsächlich bucht die FU unterjährig zunächst die für die jewei-

ligen Drittmittelprojekte gewährten Overheads auf Verwahrfonds (sog. Overheadfonds). Erst zum Jahresende führt sie Mittel dem Haushalt der Universität zu. Bei einem Bestand von 22,3 Mio. € hat sie im Jahr 2011 nur 6,8 Mio. € und damit lediglich ein Drittel der als Verwahrung ausgewiesenen Overheadmittel im Haushalt vereinnahmt. Die auf den Verwahrfonds verbliebenen Mittel von 15,5 Mio. € hat sie zinsbringend angelegt und damit der Sicherung der Liquidität der Universität entzogen.

Nach Abschluss der Drittmittelprojekte verbleiben nicht verwendete Mittel auf den Fonds, soweit sie nicht von Drittmittelgebern nach der Schlussabrechnung zurückverlangt werden. Diese Mittel überträgt die FU weit überwiegend auf einen als Verwahrung geführten Restefonds „Allgemeine Einnahmen“, statt sie dem Haushalt zuzuführen oder eine Entscheidung über deren Verwendung zu treffen. Am Jahresende 2011 befanden sich auf diesem Fonds 2,4 Mio. €. Darüber hinaus hat die FU nicht verbrauchte Mittel aus abgeschlossenen Projekten von fast 320 000 € weiter auf den einzelnen Projektfonds sowie nicht zuzuordnende Einnahmen von 132 000 € auf einem weiteren Verwahrfonds belassen und nicht an den Haushalt abgeführt. 290

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die FU unter Missachtung der Verpflichtung nach § 60 Abs. 2 LHO und der Vorgaben ihres Präsidiums die als Overheads von den Drittmittelgebern bereitgestellten Mittel nicht zeitnah und vollständig dem Universitätshaushalt der FU zuführt, sondern überwiegend zinsbringend anlegt. Indem die FU diese Mittel als Verwahrung führt und anlegt, entzieht sie regelmäßig erhebliche Liquiditätsreserven einer planmäßigen Bewirtschaftung. 291

21.4 Semestergebühren

Die FU weist die von den Studierenden zu erhebenden „Semestergebühren und -beiträge“ auf verschiedenen Verwahrfonds getrennt nach Jahren sowie Winter- und Sommersemester nach. Auf diesen Fonds erfasst sie auch Säumnisgebühren, Gebühren für die Erstaussstellung eines Studentenausweises und Studierendenbescheinigungen. 292

Die für das Studentenwerk und die Studierendenschaft eingezogenen Beiträge und Gebühren hat die FU regelmäßig vereinbarungsgemäß (mittel- oder unmittelbar) an das Studentenwerk oder den Allgemeinen Studierendenausschuss weitergeleitet. Dagegen hat sie auf den Verwahrfonds vereinnahmte Immatrikulations- und Rückmeldegebühren sowie für Dienstleistungen erhobene Gebühren nur unvollständig dem Universitätshaushalt zugeführt. Die am 31. Dezember 2011 als Reste ausgewiesenen 12,9 Mio. € umfassen auch im Zeitraum Wintersemester 2007/2008 bis Wintersemester 2010/2011 eingezogene Gebühren und Beiträge von 700 000 €.

Die FU hat die auf Verwahrfonds gebuchten, nicht zurückgeforderten Semestergebühren und Beiträge teilweise für zweckfremde Ausgaben verwendet. Statt 293

Mittel für die Förderung behinderter Studierender – eine originäre Aufgabe der Hochschule nach § 9 Abs. 2 i. V. m. § 4 Abs. 4 BerlHG – ordnungsgemäß im Haushalt zu veranschlagen, weist sie die Ausgaben außerhalb des Haushalts in einem dafür eingerichteten Verwahrfonds nach. Diesem Verwahrfonds hat sie in den Jahren 2006 bis 2010 insgesamt 196 792,86 € sowie in den Jahren 2012 und 2013 weitere 195 324,23 € aus nicht verwendeten Semestergebühren und Beiträgen zugeführt.

Des Weiteren hat die FU aus diesen Mitteln einen Fonds „Zweckfreie Zuwendung“ gespeist, auf dem sie auch eingegangene Spenden erfasst hat. Die Einnahmen auf dem Fonds haben seit dem Jahr 2005 fast 100 000 € betragen. Davon entfallen nahezu 45 000 € auf nicht zurückgeforderte und an diesen Fonds umgebuchte Semestergebühren und Beiträge. Im August 2012 wies die FU auf dem Fonds noch einen Geldbestand von 4 000 € aus. Sie hat aus diesen Mitteln weit überwiegend Aufwendungen für Veranstaltungen, wie Sektempfänge, Richt-, Sommer-, Hof- und Abschiedsfeste, und dabei insbesondere Bewirtungen finanziert. Auch hat sie einen „Draisinenausflug“ von Beschäftigten über diesen Verwahrfonds abgerechnet.

Der Einsatz von dem Haushalt zustehenden Gebühren und Beiträgen, die von Studierenden nicht zurückgefordert wurden, ist für die vorgenannten Zwecke unter keinem Gesichtspunkt zu rechtfertigen. Im Übrigen stellt sich die Frage, ob die Verwendung der Mittel dem Grundsatz einer sparsamen Mittelverwendung im Sinne des § 7 LHO entspricht. Der Rechnungshof hat die festgestellten Verstöße gegen eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Haushaltsführung beanstandet.

21.5 Aufgaben der Hochschulen

294 Die FU wickelt auch Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit ihren originären Aufgaben statt über den Haushalt teilweise über Verwahrfonds ab. So hat sie

- die von einem Bankinstitut in den Jahren 2011 und 2012 erhaltene **Spende** von nahezu 270 000 € für die Förderung von Unternehmensgründungen auf einem Verwahrfonds vereinnahmt. Für die u. a. aus diesen Mitteln zu finanzierende Ausstattung einer Professur hat sie dann jedoch Haushaltsmittel der FU eingesetzt, sodass sich auf dem Verwahrfonds zum Jahresende 2011 noch fast 190 000 € nicht verwendete Mittel befunden haben.
- Einnahmen und Ausgaben für die sog. **KinderUni**, die **SchülerUni** sowie die vom Familienbüro der FU in Kooperation mit Partnereinrichtungen organisierte **Kinderbetreuung** für wissenschaftliches Personal über Verwahrfonds abgerechnet.

Durch die Bewirtschaftung von Einnahmen und Ausgaben für Aufgaben, die die FU im Haushalt abzuwickeln hat, sind auf Verwahrkonten Geldbestände von etwa 200 000 € verblieben, die dem Haushalt der FU zuzuführen gewesen wären.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die FU für originäre Aufgaben keine Mittel im Haushalt veranschlagt, sondern Einnahmen und Ausgaben auf Verwahrkonten erfasst. Damit werden erhebliche Liquiditätsreserven außerhalb des Haushalts geführt und stehen nicht zur Finanzierung von Aufgaben der Universität zur Verfügung.

21.6 Kooperation mit einem Unternehmen

Die FU kooperiert seit dem Jahr 2003 mit einem Unternehmen in privater Rechtsform, das mit dem Ziel gegründet wurde, das Dienstleistungsangebot der FU gewinn- und serviceorientiert auszubauen. So ist das Unternehmen mit der Organisation und Durchführung von kostenpflichtigen Bildungsprogrammen beauftragt. Das Unternehmen erhebt Entgelte und leistet Ausgaben für die einzelnen Programme, die kostendeckend zu finanzieren sind. Zur Sicherung der Liquidität des Unternehmens zahlt die FU für die Organisation und Durchführung der einzelnen Programme einen Vorschuss als sog. Organisationspauschale. Diesen Vorschuss hat das Unternehmen bei Abrechnung eines Programms zu erstatten. Der FU steht vereinbarungsgemäß die Hälfte eines verbleibenden Überschusses aus jedem Programm zu. 295

Zur finanziellen Abwicklung der Kooperation hat die FU für die einzelnen Programme Verwahrfonds eingerichtet. Mit der Haushaltsrechnung 2011 weist sie auf den Verwahrfonds für das Programm **Sommeruniversität/FUBiS** Geldbestände von mehr als 445 000 € aus, die am Jahresende 2012 auf über 600 000 € angewachsen sind. Es handelt sich dabei um über Jahre angesammelte Überschussanteile der FU aus einem Programm, mit dem Deutschkurse auf verschiedenen Niveaustufen sowie Fachkurse zu den Themen Kunstgeschichte, Geschichte, Literatur, Kunst, Philosophie sowie Politik- und Rechtswissenschaft angeboten werden. 296

Auch auf dem für das Programm **Vorsemesterkurse in Deutsch als Fremdsprache** geführten Verwahrfonds hat sich am 31. Dezember 2011 ein Guthaben von fast 80 000 € befunden, das am Jahresende 2012 bereits auf über 105 000 € angewachsen ist.

Ein Minus von fast 230 000 € weist die FU mit der Haushaltsrechnung 2011 auf dem für das Programm **FUBEST** geführten Verwahrfonds aus. Das Programm richtet sich an nordamerikanische Studierende und bietet diesen die Möglichkeit, auch ohne die erforderlichen Sprachkenntnisse gegen ein Entgelt an der FU zu studieren. Das Defizit ist auf ausstehende Erstattungen von Organisationspauschalen aus den Jahren 2010 und 2011 zurückzuführen.

In den Abrechnungen 2005 bis 2010 für das Programm FUBEST hat das Unternehmen Überschüsse von 404 000 € ausgewiesen, von denen 202 000 € der FU zustehen. Überschussanteile sind jedoch bis zum Jahr 2009 nicht an die FU ausgeschüttet worden. Sie sind mit ihrer Zustimmung zunächst auf den Kon- 297

ten des Unternehmens verblieben und wurden thesauriert. Mit den Mitteln sollte die Weiterführung des Programms nach Auslaufen der Drittmittelförderung im Jahr 2007 sichergestellt werden. Die Gewinnanteile für die Jahre 2005 bis 2007 und 2010 sind zwischenzeitlich an die Universität überwiesen worden. Bei dem Unternehmen – und damit außerhalb des Haushalts der FU – verblieben sind jedoch die **Gewinnanteile der FU** für die Jahre 2008 und 2009 von 94 000 €. Dies gilt auch für die der FU für die Jahre 2011 und 2012 zustehenden Überschüsse von 200 000 €.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die FU

- die aus der Kooperation mit dem Unternehmen resultierenden und seit Jahren auf Verwahrfonds vereinnahmten Überschussanteile von nunmehr fast 820 000 € nicht dem Haushalt zugeführt und
- der Thesaurierung der Gewinnanteile der FU im Rahmen des FUBEST-Programms beim Unternehmen zugestimmt hat.

21.7 Angemietete Wohnheimplätze für Studierende

- 298 Die FU hat im Jahr 2007 in einem nahe gelegenen Studentendorf 48 Wohneinheiten angemietet und sich gegenüber dem Betreiber verpflichtet, bereits im Jahr 2007 die Miete von 700 000 € für einen Mietzeitraum von 51 Monaten vorab zu überweisen. Die FU überwies die Miete am 29. Januar 2008 auf ein Notaranderkonto. Die Vertragsparteien vereinbarten, dass der Mietvorauszahlungsbetrag bis zur Eintragung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit zugunsten der FU im Grundbuch auf diesem Notaranderkonto verbleibt und nach dessen Auflösung und Überweisung der Mietvorauszahlung auf das Konto des Betreibers die in dieser Zeit „erwirkten“ Zinsen der FU gutgeschrieben werden. Der Eintrag der Dienstbarkeit im Grundbuch datiert vom 16. Juli 2008.

Nach einem zwischen der FU und dem Betreiber geschlossenen Verwaltervertrag hat der Betreiber Mietverträge zu schließen und Mieten einzuziehen. Die Mietabrechnung sollte halbjährlich zum 1. April und zum 1. Oktober eines Jahres an die FU übermittelt werden, die Mieterträge waren nach erfolgter Abrechnung an die FU zu überweisen.

- 299 Die vom Betreiber überwiesenen Mieteinnahmen hat die FU während der gesamten Mietzeit auf einem Verwahrfonds außerhalb des Universitätshaushalts erfasst. Im Jahr 2010 sind keine Mieteinnahmen auf den Verwahrfonds gebucht, weil die FU diese erst im Jahr 2011 vom Betreiber angefordert hat.
- 300 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die FU Mietvorauszahlungen von 700 000 € für mehr als vier Jahre an den Betreiber des Studentendorfs geleistet und ihm faktisch ein zinsloses Darlehen gewährt hat. Darüber hinaus hat er beanstandet, dass Erstattungsbeträge aus Mieteinnahmen auf einem Verwahrkonto erfasst und nicht dem Haushalt der FU zugeführt wurden, aus dem die Vorauszahlung zu Beginn des Jahres 2008 geleistet worden war.

21.8 Stellungnahme der Universität

Die FU hat – im Einvernehmen mit der für Hochschulen zuständigen Senatsverwaltung – eingeräumt, dass als Verwahrungen geführte Geldbestände teilweise dem Universitätshaushalt zustehen. Sie habe zahlreiche Verwahrfonds zwischenzeitlich geschlossen bzw. gelöscht und die Mittel dem Universitätshaushalt zugeführt, so u. a. auch die Überschussanteile aus der Kooperation mit einem Unternehmen (vgl. T 295 bis 297). Das Mietverhältnis mit dem Studentendorf sei inzwischen beendet; das Verwahrkonto werde nach entsprechender Verbuchung der Einnahmen aus der Schlusszahlung im Haushalt der FU geschlossen. Den Vorwurf, durch die Verwendung nicht zurückgeforderter Semestergebühren und -beiträge für zweckfremde Ausgaben gegen das Haushaltsrecht und den Grundsatz der Sparsamkeit verstoßen zu haben, weist die FU zurück. Diese Ausgaben für Repräsentationstermine und Veranstaltungen könnten jederzeit auch aus dem Grundhaushalt geleistet werden.

Der Rechnungshof kann diese Auffassung nicht nachvollziehen. Insbesondere verkennt die FU, dass Ausgaben für Repräsentationen und Bewirtungen strengen Maßstäben unterliegen und nur im Rahmen der im Haushaltsplan veranschlagten Mittel verausgabt werden dürfen.

Zum Umgang mit Drittmittel-Overheads vertritt die FU – wie auch die Senatsverwaltung – die Auffassung, dass diese nicht dem **Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung** unterlägen. Die Deckung sei nur auf Gemeinkosten begrenzt, die in einem Zusammenhang mit den Forschungsaufgaben der Universität stehen. Ungeachtet dessen hat die FU zugesagt, die zum Jahresende 2012 noch verfügbaren Geldbestände aus Programm- und Projektpauschalen von 12,2 Mio. € nunmehr in den Universitätshaushalt zu überführen und eine zweckgebundene Rücklage für forschungsinduzierte Investitionen zu bilden. Auch die Senatsverwaltung hält es für sachgerecht, dass Overheadmittel nicht dem Universitätshaushalt zugeführt werden, weil es „andernfalls der Hochschule an einem zentralen Steuerungsmittel fehle, die Wirtschaftlichkeit ihrer Antragstellung kontrollieren zu können“.

Nach § 8 LHO dienen alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben, soweit Beschränkungen für bestimmte Zwecke nicht zugelassen sind. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die von den Drittmittelgebern gewährten Overheads zweckgebunden zur Deckung der mit der Förderung verbundenen indirekten Projektausgaben einzusetzen sind und letztendlich auch wieder der Stärkung der Forschung dienen sollen. Eine grundsätzlich denkbare Begrenzung des Deckungsgrundsatzes auf die Gemeinkosten, die in einem Zusammenhang mit den Forschungsaufgaben der Universität stehen, scheitert allerdings schon daran, dass die FU erst mit Beginn des Jahres 2013 die dafür erforderliche Vollkostenrechnung eingeführt hat. Die FU und auch die Senatsverwaltung lassen bei ihrer Bewertung außer Acht, dass die von der Hochschule zur Verfügung gestellte Grundausstattung weitgehend aus Haushaltsmitteln finanziert worden ist und demzufolge die ent-

sprechenden Mittelanteile Dritter auch wieder dem Universitätshaushalt zuzuführen sind. Dies gilt – unabhängig vom jeweiligen Zuwendungsgeber – grundsätzlich für alle Einnahmen aus Overheads. Dabei ist es der Hochschule aufgrund ihrer Autonomie überlassen, darüber zu entscheiden, welchem Verwendungszweck sie diese Einnahmen im Rahmen der Haushaltswirtschaft zuführt, solange die Mittelbewirtschaftung nicht außerhalb des Haushalts erfolgt.

21.9 Zusammenfassung und Erwartung

- 302 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die FU im Umfang von annähernd 40 Mio. e Einnahmen und Ausgaben, die im Haushalt der Universität zu veranschlagen und zu erfassen waren, als Verwahrungen nachgewiesen hat. Da diese Mittel überwiegend zinsbringend angelegt wurden, standen sie nicht dem Haushalt der FU zur Verfügung.

Der Rechnungshof erwartet von der FU, dass sie Mittel auf Verwahrfonds, die dem Haushalt der Universität zustehen, bei diesem unverzüglich vereinnahmt, Geldanlagen zu den nächstmöglichen Terminen kündigt, Erlöse aus Grundstücksverkäufen im Haushalt nachweist und den Verwahrfonds „Grundstücksverkäufe“ löscht.

Der Rechnungshof erwartet außerdem, dass die FU

- notwendige Umbuchungen für vereinnahmte Overheadmittel aus Drittmittelprojekten und Immatrikulations- und Rückmeldegebühren sowie nicht an Studierende erstattete Semestergebühren und -beiträge vollständig und zeitnah an den Haushalt vornimmt,
- ihre originären Aufgaben nicht über Verwahrfonds finanziert und
- nach dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit alle eingegangenen Verpflichtungen, Geldforderungen und andere Bewirtschaftungsvorgänge der Universität im Haushalt abbildet und Verwahrfonds nur führt, wenn die rechtlichen Voraussetzungen dafür vorliegen.

22. Unzureichende Transparenz bei der Finanzierung der Weiterbildungsangebote von Hochschulen

Die Weiterbildungsinstitute der Hochschulen haben ihre Angebote über Teilnehmerentgelte zu finanzieren. Diese werden überwiegend nicht auf der Basis einer Vollkostenrechnung ermittelt. Gemeinkosten werden zumeist nur pauschal berücksichtigt. Dies begründet die Gefahr unzulässiger Quersubventionierungen.

22.1 Einleitung

Die Weiterbildung ist neben Forschung und Lehre eine Primäraufgabe der Hochschulen (§ 2 Hochschulrahmengesetz). Nach § 4 BerlHG dienen die Hochschulen auch dem weiterbildenden Studium und beteiligen sich an Veranstaltungen der Weiterbildung. Sie sollen Möglichkeiten der Weiterbildung entwickeln und anbieten (§ 26 BerlHG). Weiterbildungsangebote sind neben weiterbildenden Studiengängen, wie Masterstudiengängen nach § 23 Abs. 3 Nr. 2 BerlHG, solche Angebote, die auch Bewerbern offenstehen, die die für eine Teilnahme erforderliche Eignung im Beruf oder auf andere Weise erworben haben (Zertifikatskurse u. a.). Das BerlHG lässt die Erhebung von Studiengebühren nicht zu. Jedoch dürfen die Hochschulen nach § 2 Abs. 8 BerlHG durch Satzung Entgelte oder Gebühren für die Teilnahme an Weiterbildungsangeboten erheben.

Die staatlichen Hochschulen Berlins haben sich in den mit dem Land Berlin geschlossenen Hochschulverträgen für die Jahre 2010 bis 2013 und 2014 bis 2017 zum Ausbau der Weiterbildung verpflichtet. Mit ihren Weiterbildungsangeboten stehen die Hochschulen überwiegend im Wettbewerb zu anderen Bildungseinrichtungen. Dort, wo sich Angebote der Hochschulen in Konkurrenz zu Angeboten, insbesondere von privaten Anbietern, befinden, liegt eine wirtschaftliche Tätigkeit der Hochschulen vor. Wirtschaftliche Tätigkeiten von Hochschulen dürfen nur zu marktüblichen Bedingungen wahrgenommen werden. Für weiterbildende Studiengänge und Zertifikatskurse sind daher von den Hochschulen kostendeckende Entgelte zu kalkulieren und zu erheben. Eine Finanzierung aus Zuschüssen des Landes Berlin würde zu einer unzulässigen Quersubventionierung führen.

22.2 Organisation und Finanzierung der Weiterbildung

Der Rechnungshof hat bei der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR), der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin (HTW) sowie der Beuth Hochschule für Technik Berlin (Beuth Hochschule) die Organisation und Finanzierung von Weiterbildungsangeboten geprüft. Alle drei Hochschulen haben besondere Struktureinheiten, wie Zentralinstitute bzw. Zentraleinrichtungen nach § 83 bzw. § 84 BerlHG, geschaffen, die Weiterbildung für Studierende mit Berufserfahrung in Vollzeit oder berufsbegleitend als Präsenz- oder Fernstudien anbieten.

Die **HWR** organisiert ihr Weiterbildungsangebot im Wesentlichen über zwei Zentralinstitute. Während das Institute of Management Berlin (IMB) vor allem im Präsenzstudium Managementqualifikationen für Führungspositionen vermittelt und dazu akkreditierte Masterstudiengänge, aber auch ein Zertifikatsprogramm anbietet, bündelt das Fernstudieninstitut (FSI) vor allem drei im Fernstudium zu absolvierende Masterstudiengänge.

Die **HTW** organisiert ihre Weiterbildungsangebote über das Berliner Institut für Akademische Weiterbildung (BlfAW), ein Zentralinstitut der Hochschule. Das BlfAW bietet vier Masterfernstudiengänge und Präsenzstudienprogramme mit sowie Weiterbildungsangebote ohne akademischen Abschluss an.

An der **Beuth Hochschule** ist das Fernstudieninstitut (FSI) – eine Zentraleinrichtung der Hochschule – für die Konzeption und Durchführung von Lehrangeboten sowie nachfrageorientiert marktgerechter Studienangebote in der Weiterbildung verantwortlich. Das Angebot umfasst sechs weiterbildende Masterfernstudiengänge sowie Seminare und Kurse zur wissenschaftlichen und beruflichen Weiterbildung. Die Studienschwerpunkte liegen in der fachübergreifenden technischen Weiterbildung im Fern- und Onlinestudium.

- 306 Die Hochschulen haben für die Weiterbildungsinstitute **Satzungen** erlassen, in denen der organisatorische Aufbau der einzelnen Institute sowie deren Aufgaben und die Finanzierung der Weiterbildung geregelt sind. Danach sind die Angebote aller Institute über Teilnehmerentgelte zu finanzieren. Entgelte für die einzelnen Weiterbildungsstudiengänge und sonstigen Weiterbildungsangebote sind in Entgeltordnungen festzulegen, die in den Mitteilungsblättern der Hochschulen zu veröffentlichen sind. Nach den Satzungsregelungen des BlfAW und des FSI der Beuth Hochschule haben die Institute grundsätzlich Kostendeckung anzustreben.
- 307 Einnahmen und Ausgaben der Weiterbildungsinstitute an der HTW und HWR werden auf gesonderten Buchungsstellen im Haushalt erfasst. Die HWR erlässt darüber hinaus für ihre Weiterbildungsinstitute regelmäßig Bewirtschaftungsrichtlinien. Danach haben diese für die einzelnen Studiengänge Kostenträger einzurichten. An der Beuth Hochschule wird das FSI nicht in einem gesonderten Kapitel im Haushalt geführt, sondern ist weiterhin in den Hochschulhaushalt eingebunden. Seit Einführung einer Kostenrechnung im Jahr 2010 kann das FSI an der Beuth Hochschule Erlöse aus Entgelten und Aufwendungen für die einzelnen Angebote sachgerecht nachweisen. Die über die Kostenrechnung ermittelten Überschüsse oder Fehlbeträge des Instituts werden jedoch zugunsten oder zulasten des allgemeinen Hochschulhaushalts abgerechnet.

22.3 Kalkulation von Weiterbildungsangeboten

Die Weiterbildungsinstitute der HWR verfügen über Kalkulationen für die einzelnen Weiterbildungsangebote, die pauschale Gemeinkostenzuschläge in unterschiedlicher Höhe berücksichtigen. Während das FSI der HWR kostendeckende Kalkulationen vorgelegt hat, weisen die des IMB weit überwiegend Deckungslücken auf. 308

Das BlfAW und das FSI an der Beuth Hochschule kalkulieren durchgängig Aufwendungen für die einzelnen Weiterbildungsangebote mit dem Ziel, Kostendeckung zu erzielen. Die verwendeten Musterkalkulationen berücksichtigen Programme unterschiedlicher Laufzeit und Ausstattungserfordernisse und sehen auch Gemeinkosten für die Inanspruchnahme der Infrastruktur und Verwaltung der Hochschule vor. Während beim BlfAW Gemeinkostenanteile pauschal berücksichtigt werden, berechnet das FSI an der Beuth Hochschule Gemeinkosten für die Nutzung von Ressourcen der Hochschule nach jährlich aktualisierten Umlageschlüsseln, die über eine Vollkostenrechnung ermittelt werden.

Die Weiterbildungsinstitute sind nach hochschulinternen Regelungen verpflichtet, mit den jährlichen Abrechnungen **Gemeinkosten** für die Inanspruchnahme der Infrastruktur und Verwaltung der Hochschule zu ermitteln; die jeweiligen Beträge sind dem Grundhaushalt gutzuschreiben. Da die HWR und HTW bisher eine Vollkostenrechnung nicht eingeführt haben, werden die Gemeinkostenanteile nach vorgegebenen Prozentsätzen in Anrechnung gebracht. Diese betragen seit dem Jahr 2010 beim IMB 10 % und beim FSI 3 % der Gesamteinnahmen. Dem Grundhaushalt der HWR wurden in den Jahren 2010 und 2011 jeweils ca. 170 000 € zugeführt. Das BlfAW der HTW hat bis zum Jahr 2011 5 % und seitdem 15 % der direkt zurechenbaren Aufwendungen als Gemeinkostenanteile auszuweisen. Allerdings hat die HTW nicht nachweisen können, dass die mit den Teilnehmerentgelten vom BlfAW erhobenen Gemeinkostenzuschläge tatsächlich dem Grundhaushalt der Hochschule gutgeschrieben wurden. Sie hat nicht einmal den jährlichen Betrag für Gemeinkostenanteile beziffern können. Das FSI an der Beuth Hochschule ermittelt zwar seit dem Jahr 2010 mittels einer Vollkostenrechnung die tatsächlichen Gemeinkosten. Diese sind aber im Hochschulhaushalt nicht zu erkennen, weil die Hochschule für das Institut keine gesonderten Buchungsstellen eingerichtet hat. 309

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das IMB für Studiengänge keine kostendeckenden Kalkulationen erstellt hat. Er hat weiterhin beanstandet, dass an den Weiterbildungsinstituten der HWR und HTW bisher keine Vollkostenrechnung eingeführt wurde, sodass Aufwendungen für die einzelnen Angebote nicht sachgerecht kalkuliert und abgerechnet werden können. Die Hochschulen sind insbesondere nicht in der Lage, die den Weiterbildungsinstituten zuzurechnenden infrastrukturellen Aufwendungen und Aufwendungen der Hochschulverwaltung in tatsächlichem Umfang zu ermitteln. Daher kann auch nicht nachgewiesen werden, ob mit den pauschal angesetzten Gemeinkostenanteilen alle im Zusammenhang mit den Weiterbildungsangeboten entstehenden Gemeinkosten gedeckt sind und somit eine unzulässige Quersubventionierung ausgeschlossen ist. 310

22.4 Finanzierung der Weiterbildungsangebote

- 311 Das IMB an der HWR und das FSI an der Beuth Hochschule konnten in den Jahren 2010 und 2011 keine ausgeglichene Finanzierung erreichen. Beim IMB ist dies auf die nicht kostendeckenden Kalkulationen für Studiengänge zurückzuführen:

Ansicht 42: Höhe der Defizite am IMB der HWR und FSI an der Beuth Hochschule

	IMB (HWR)		FSI (Beuth Hochschule)	
	2010	2011	2010	2011
	- € -			
Einnahmen	1 622 881	1 430 249	1 193 793	1 458 566
Ausgaben	1 586 759	1 460 711	1 294 727	1 284 099
Saldo	36 122	-30 462	-100 934	174 467
abzüglich Gemeinkosten	162 288	143 025	112 111	176 779
Gesamtergebnis	-126 166	-173 487	-213 045	-2 312

- 312 Bei drei Masterstudiengängen weist das IMB seit Jahren erhebliche Defizite aus. Diese Defizite, die im Jahr 2009 insgesamt fast 170 000 € betragen haben, konnten nur durch Überschüsse bei anderen Weiterbildungsstudiengängen aufgefangen werden. Aufgrund einer rückläufigen Nachfrage und damit einhergehender sinkender Auslastung sind die Defizite bei diesen drei Studiengängen im Jahr 2010 auf über 230 000 € angestiegen. Auch war im Jahr 2011 von den angebotenen sieben Masterstudiengängen nur noch ein Studiengang ausgeglichen finanziert. Daher wies das IMB zum Jahresende 2010 und 2011 Fehlbeträge von insgesamt fast 300 000 € aus. Sie wurden durch Entnahmen aus einer Rücklage gedeckt.
- 313 Mit Einführung der Vollkostenrechnung an der Beuth Hochschule im Jahr 2010 wurde deutlich, dass das FSI für seine an Externe gerichteten Weiterbildungsangebote keine Kostendeckung erzielte. Die daraufhin eingeleiteten Maßnahmen – u. a. Anhebung von Entgelten – reichten auch im Jahr 2011 nicht aus, um alle Aufwendungen durch Erlöse zu decken. Da das FSI im Hochschulhaushalt nicht gesondert ausgewiesen wird, erfolgte in den Jahren 2010 und 2011 der Ausgleich über den Haushalt der Beuth Hochschule, was zu einer unzulässigen Quersubventionierung von Weiterbildungsangeboten führte. Im Jahr 2012 hat das FSI zwar einen Überschuss von fast 130 000 € erwirtschaftet, der im Haushalt der Beuth Hochschule verblieben ist. Dieser gleicht jedoch nicht die Defizite der beiden Vorjahre aus.
- 314 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die HWR und die Beuth Hochschule bei Weiterbildungsangeboten über Jahre hingenommen haben, dass die Ausgaben nicht durch erhobene Entgelte gedeckt waren. Insbesondere hat er die daraus resultierende unzulässige Quersubventionierung der wirtschaftlichen Tätigkeit des FSI durch die Beuth Hochschule beanstandet.

22.5 Abrechnungsüberschüsse

Das FSI der HWR und auch das BlfAW an der HTW haben nach den Abrechnungen für die Jahre 2009 bis 2011 die Ausgaben vollständig aus den erhobenen Entgelten finanziert und sogar jährlich Überschüsse erwirtschaftet, wobei in den Abrechnungen Gemeinkosten nur pauschal berücksichtigt sind. 315

Das FSI hat diese Überschüsse regelmäßig einer Rücklage zugeführt, für die es Ende 2011 einen Bestand von fast 580 000 € ausweist. Es hat der Rücklage bisher keine Mittel entnommen. Allein von den im Jahr 2011 für drei Masterstudiengänge erhobenen Entgelten von fast 500 000 € hat das FSI mehr als 300 000 € nicht verwendet, sondern der Rücklage zugeführt. In einem Studiengang betrugen die Überschüsse im Jahr 2011 sogar 81 % der Einnahmen.

Das BlfAW hat bei seinen Weiterbildungsangeboten seit dem Jahr 2009 jährlich Überschüsse von ca. 300 000 € zum Jahresabschluss ausgewiesen. Diese ergaben sich insbesondere aus der jährlichen Abrechnung der drei Masterstudiengänge:

Ansicht 43: Überschüsse bei Masterstudiengängen am BlfAW

Haushalts-jahr	Studiengang Entgelt	ESIM ¹ 13 920 €	MBA GM ² 8 000 €	MBA&E ³ 10 000 €
		- € -		
2009	Einnahmen	60 112	256 274	163 928
	Ausgaben	28 334	80 072	89 922
	Überschuss	31 778	176 202	74 006
2010	Einnahmen	121 089	330 665	254 580
	Ausgaben	49 355	169 974	159 669
	Überschuss	71 734	160 691	94 911
2011	Einnahmen	113 343	315 112	376 209
	Ausgaben	78 900	164 682	277 938
	Überschuss	34 443	150 430	98 271

1 Entwicklungs- und Simulationsmethoden im Maschinenbau

2 Master of Business Administration/General Management

3 Master of Business Administration and Engineering

Obwohl die Auslastung für einzelne Studiengänge in diesen Jahren hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist bzw. lediglich die geplanten Teilnehmerzahlen erreicht wurden, haben die Überschüsse infolge nicht verbrauchter Einnahmen teilweise 50 % und mehr der erhobenen Entgelte betragen. Regelungen zur Verwendung der erwirtschafteten Überschüsse hat die HTW bisher nicht getroffen.

- 316 Die bei beiden Instituten in den Jahresabschlüssen ausgewiesenen Überschüsse vermitteln den Eindruck, dass Entgelte für einzelne Angebote zu hoch festgelegt worden sind. Die Ursachen für die Überschüsse wurden nicht ermittelt. Es ist nicht auszuschließen, dass Ausgaben nicht vollständig und korrekt zugeordnet wurden. Jedenfalls hat das BIfAW erforderliche Ausgleichszahlungen an Fachbereiche der HTW für von Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern erbrachte Lehrleistungen in der Weiterbildung nicht umfassend vorgenommen. Aufwendungen, die den Weiterbildungsangeboten zuzurechnen sind, werden damit im Grundhaushalt der Hochschule abgerechnet. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Hochschulleitungen der HWR und HTW die jährlich ausgewiesenen Überschüsse nicht zum Anlass genommen haben zu prüfen, woraus diese im Einzelnen resultieren.

22.6 Kooperationsstudiengang der HTW

- 317 Die HTW bietet in Kooperation mit einer privatrechtlich organisierten Akademie einen weiterbildenden Studiengang an. Nach dem im Jahr 2004 geschlossenen Kooperationsvertrag ist die HTW u. a. für den Erlass der Studien- und Prüfungsordnung, die Auswahl und Zulassung der Studienteilnehmer sowie die Durchführung der Prüfungen und Verleihung von akademischen Abschlussgraden zuständig. Sie stellt auch Räume für Lehrveranstaltungen bereit. Die Akademie übernimmt das Management und die Verwaltung der Finanzen des Studiengangs, die Vorbereitung des Auswahl- und Zulassungsverfahrens sowie die Betreuung der Teilnehmer. Sie hat der HTW die durch die gemeinsame Durchführung des Studiengangs entstandenen Aufwendungen nach Rechnungslegung zu erstatten. Die HTW kann eine angemessene Vorauszahlung auf die Erstattungsbeträge beanspruchen. Nach Ablauf eines jeden Jahres hat die Akademie Rechnung über die erzielten Erträge und entstandenen Aufwendungen zu legen. Ein sich ergebender Überschuss ist zwischen den Vertragspartnern je hälftig aufzuteilen (§ 3 Abs. 2 und 3 des Kooperationsvertrages).
- 318 Die HTW hat die aus dem gemeinsam durchgeführten Studiengang an der Hochschule seit Jahren entstandenen Aufwendungen der Akademie bisher nicht weiterberechnet. Eine Rechnungslegung über Erträge und entstandene Aufwendungen seitens der Akademie hat sie ebenfalls nicht eingefordert, sodass ihr entscheidende Erkenntnisse über die tatsächliche Finanzierung des Studiengangs fehlen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die HTW ihre Rechte aus dem Kooperationsvertrag nicht wahrgenommen und Ansprüche auf Kostenerstattungen sowie auf eine Beteiligung an etwaigen Überschüssen nicht geltend gemacht hat.

22.7 Stellungnahmen der Hochschulen

- 319 Die HWR hat entgegnet, dass sie die Weiterbildungsangebote der Hochschule nicht als wirtschaftliche Tätigkeit einstufe. Nach dem Wortlaut des EU-Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innova-

tion⁷⁴, sei die „Ausbildung von mehr und besser qualifizierten Humanressourcen“ ausdrücklich dem nichtwirtschaftlichen Bereich einer Hochschule zuzuordnen. Auch das Wettbewerbsargument sei nicht geeignet, das Angebot von Weiterbildungsstudiengängen als wirtschaftliche Tätigkeit zu begründen. Für die angebotenen Weiterbildungsstudiengänge könne nur die HWR akademische Grade verleihen. Ein Wettbewerb mit kommerziellen Anbietern scheide aus, lediglich staatlich anerkannte privatrechtlich verfasste Hochschulen könnten als Wettbewerber in Frage kommen. Soweit der Rechnungshof eine Vollkostenrechnung anmahne, um unzulässige Quersubventionierungen auszuschließen, liege dieser Forderung die falsche Annahme einer wirtschaftlichen Betätigung im Weiterbildungsbereich zugrunde. Im Übrigen habe das IMB mit einer Strukturreform auf die sinkende Nachfrage bei den Studiengängen reagiert. Diese habe für das Jahr 2012 zu ausgeglichenen Finanzierungsergebnissen geführt. Hinsichtlich der für das Jahr 2011 ausgewiesenen Überschüsse von 81 % bei einem Studiengang des FSI räumt die HWR ein, dass weder Personalkosten noch Gemeinkosten abgerechnet worden seien. Diese würden für das FSI im Jahr 2011 fast 300 000 € betragen.

Die Auffassung der HWR, die Weiterbildungsangebote der Hochschulen seien als nichtwirtschaftliche Tätigkeit einzuordnen, geht fehl. Zwar stuft die Kommission in Ziff. 3.1.1. des EU-Gemeinschaftsrahmens die Ausbildung von mehr und besser qualifizierten Humanressourcen durch die Hochschulen in der Regel als nichtwirtschaftliche Tätigkeiten ein, jedoch verkennt die Hochschule, dass der Begriff der Ausbildung („Education“) im Sinne des EU-Gemeinschaftsrahmens insbesondere den Erwerb eines berufsqualifizierenden Abschlusses, im Hochschulbereich also das Studium für einen künftigen Beruf, umfasst. Demgegenüber dient die Weiterbildung dem Erhalt und der Erweiterung beruflicher Kenntnisse und Fähigkeiten sowie der Anpassung an die Entwicklung in einem Beruf. In diesem Bereich der Weiterbildung hat sich ein stark expandierender Weiterbildungsmarkt entwickelt, mit dem die staatlichen Hochschulen – auch bei Weiterbildungsstudiengängen mit akademischen Abschlüssen – im Wettbewerb mit anderen Anbietern stehen. Angesichts dieser Konkurrenzsituation am Markt ist von einer wirtschaftlichen Tätigkeit auszugehen. Dem entspricht auch die Bewertung des Sekretariats der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland in ihrem „Analyseraster zur Unterscheidung wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Tätigkeit von Hochschulen – Ein Leitfaden“ vom 28. September 2012.

Die HTW hat die festgestellten Mängel im Wesentlichen eingeräumt. Sie habe nach der Prüfung des Rechnungshofs im Jahr 2013 für die vom BIfAW in den Jahren 2009 bis 2012 in Anspruch genommene Infrastruktur und Verwaltung der Hochschule Gemeinkostenanteile ermittelt und fast 265 000 € dem Grundhaushalt zugeführt. Gegenwärtig sei sie dabei, die Kosten- und Leistungsrechnung an der Hochschule neu aufzustellen, um künftig Gemeinkosten sachgerecht nach-

74 Amtsblatt der Europäischen Union C 323/1 vom 30. Dezember 2006, Ziff. 3.1.1.

weisen zu können. Des Weiteren habe sie untersucht, woraus die Überschüsse des BlfAW im Einzelnen resultieren. Im Ergebnis habe sie für den Zeitraum 2009 bis 2012 ausstehende Ausgleichszahlungen für den deputatswirksamen Lehreinsatz von Professorinnen/Professoren im Umfang von 137 000 € veranlasst. Regelungen zur künftigen Verwendung von Überschüssen in den einzelnen Geschäftsbereichen des BlfAW sollen bis spätestens September 2014 erlassen werden. Die HTW beabsichtige, bis spätestens Juni 2014 mit der privatrechtlich organisierten Akademie eine Verwaltungsvereinbarung zum Kooperationsvertrag zu schließen. Diese soll Ansprüche der HTW aus zurückliegenden Zeiträumen und künftig regelmäßig an die HTW zu zahlende Verwaltungspauschalen erfassen.

Die Beuth Hochschule hat keine Einwendungen gegen die Feststellungen des Rechnungshofs erhoben.

22.8 Zusammenfassung und Erwartung

321 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend die nicht transparente Finanzierung von Weiterbildungsangeboten. Es besteht weiterhin die Gefahr unzulässiger Quersubventionierungen aus Zuschüssen des Landes Berlin.

322 **Der Rechnungshof erwartet, dass alle Hochschulen**

- **für die wirtschaftliche Tätigkeit im Rahmen der Weiterbildung eine Vollkostenrechnung einführen und auf dieser Basis ihre Entgelte für Weiterbildungsangebote kalkulieren und berechnen,**
- **für die von den Weiterbildungsinstituten genutzten Ressourcen und Verwaltungsleistungen der Hochschule Gemeinkostenzuschläge auf der Basis einer Vollkostenrechnung ermitteln und die zu erstattenden Beträge regelmäßig dem Grundhaushalt zuführen,**
- **nennenswerte Fehlbeträge, aber auch Überschüsse aus der Finanzierung von Weiterbildungsangeboten zum Anlass nehmen, Abrechnungen zu prüfen, notwendige Korrekturen zu veranlassen und ggf. Entgelte neu festzulegen und**
- **über eine transparente Finanzierung der Weiterbildungsangebote sicherstellen, dass unzulässige Quersubventionierungen aus öffentlichen Mitteln ausgeschlossen sind.**

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die HTW für den in Kooperation angebotenen weiterbildenden Studiengang jährlich von der Akademie eine Rechnungslegung verlangt und etwaige Erstattungsbeträge sowie ggf. ihr anteilig zustehende Überschüsse geltend macht.

Claßen-Beblo Hurnik

Dr. Buschendorf

Koch

Lammert

Vater

Schubert

Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2014

Der nachfolgenden Übersicht ist zu entnehmen, von welcher Behörde ein Entwurf zur Stellungnahme des Senats und der Bezirksämter zum Jahresbericht 2014 erwartet wird.

Berichtsbeitrag	Behörde
T 10 bis 47	Senatsverwaltung für Finanzen
T 48 bis 69	Senatsverwaltung für Finanzen
T 70 bis 74	Senatsverwaltung für Finanzen
T 75 bis 87	Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei –
T 88 bis 96	Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei –, Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 97 bis 101	Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft
T 102 bis 108	Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz
T 109 bis 117	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft
T 118 bis 129	Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Kulturelle Angelegenheiten
T 130 bis 140	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft
T 141 bis 155	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft
T 156 bis 162	Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales, Senatsverwaltung für Finanzen
T 163 bis 182	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt
T 183 bis 213	Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Kulturelle Angelegenheiten, Senatsverwaltung für Finanzen, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt
T 214 bis 234	Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg
T 235 bis 243	Senatsverwaltung für Finanzen
T 244 bis 256	Senatsverwaltung für Finanzen
T 257 bis 266	Bezirksamt Spandau
T 267 bis 283	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft, Senatsverwaltung für Finanzen
T 284 bis 302	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft
T 303 bis 322	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft