

Jahresbericht 2015

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

Der Senat von Berlin hat am 23. September 2014 dem Abgeordnetenhaus die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2013 mit dem Antrag auf Entlastung vorgelegt (Drucksache 17/1846). 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, 11. Mai 2015

Rechnungshof von Berlin

Claßen-Beblo
Präsidentin

Jahresbericht 2015

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 Kollegiums¹

Präsidentin Marion Claßen-Beblo,
Direktor bei dem Rechnungshof Dr. Axel Buschendorf²,
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 16. März 2015 beschlossen worden.

1 Vizepräsident Wolfgang Hurnik ist mit Ablauf des 31. Januar 2015 in den Ruhestand getreten.

2 nicht zu T 143 bis 155 (Ausschluss von der Mitwirkung gemäß § 10 RHG)



Inhaltsverzeichnis

	T-Nr.	Seite
Allgemeines		
1 Vorbemerkungen	1	9
2 Finanzlage des Landes Berlin	8	11
 Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2013		
3 Haushalts- und Vermögensrechnung	33	40
4 Kreditaufnahme	55	51
 Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung		
Ressortübergreifende Themen		
5 Fehlendes Erhaltungsmanagement für öffentliche Straßen Berlins	60	54
6 Einsparpotenziale bei einer weitgehenden Konzentration des Dienstreisemanagements	105	78
7 Grundlegende Mängel bei den Bewertungen von Leitungs- stellen in den Bezirksämtern	116	83
 Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Kulturelle Angelegenheiten		
8 Grundlegende Mängel und Versäumnisse bei der Förderung von zwei Privattheatern	128	88
 Inneres und Sport		
9 Unverhältnismäßig hohe Aufwendungen für den Abschiebungsgewahrsam	143	94
10 Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Vorschriften bei der Förderung von internationalen Sportveranstaltungen	156	103
 Bildung, Jugend und Wissenschaft		
11 Finanzielle Nachteile in Millionenhöhe wegen schwerwiegender Mängel und Verzögerungen des IT-Projekts eGovernment@School	164	108

	T-Nr.	Seite
12 Hohe Einnahmeverluste durch Versäumnisse bei der Prüfung der Mittelverwendung durch Privatschulen	177	117
Gesundheit und Soziales		
13 Fehlende Standards des Trägers der Sozialhilfe für die Beförderung behinderter Menschen zu teilstationären Angeboten im Land Berlin	195	126
14 Schwere Versäumnisse bei der Kontrolle von entgeltfinanzierten Leistungen für behinderte Menschen	203	131
Stadtentwicklung und Umwelt		
15 Erhebliche systemische Mängel bei der Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen in den Haushaltsplänen	217	137
16 Beeinträchtigung des Vergaberechtsschutzes bei öffentlichen Bauaufträgen durch unzureichende personelle Besetzung der Vergabekammer	258	156
Finanzen		
17 Unzureichende Anwendung des Risikomanagementsystems bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung	276	164
18 Verspätete Grundsteuerfestsetzungen von über 1,2 Mio. € aufgrund erheblicher Bearbeitungsdefizite in einem Finanzamt	287	169
19 Unterlassene Wertfortschreibungen und andauernde ungleichmäßige Grundsteuerbelastung in Berlin	300	174
20 Unzureichende Prüfung der Notwendigkeit einer Zweckrücklage	311	180
Juristische Personen des öffentlichen Rechts		
21 Unangemessene Gehälter und finanzielle Vergünstigungen für Beschäftigte der Deutschen Klassenlotterie Berlin	317	183
22 Mängel bei der Anwendung tariflicher Vorschriften sowie unbegründete finanzielle Vergünstigungen für Beschäftigte der Medienanstalt Berlin-Brandenburg	327	191
23 Unzulässige Subventionierung von Leistungen für nichtstudentische Nutzer durch das Studentenwerk Berlin	338	197
Anlage		
Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2015		203



Abkürzungsverzeichnis

ABau	Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau)
ABI.	Amtsblatt für Berlin
AG-SGB XII	Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AO	Abgabenordnung
Aufenthaltsgesetz	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet
AV EH	Ausführungsvorschriften zur Eingliederung behinderter Menschen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (AV Eingliederungshilfe)
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
AV Straßen-überwachung	Ausführungsvorschriften zu § 7 des Berliner Straßengesetzes – Überwachung des baulichen Zustandes der öffentlichen Straßen Berlins –
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag (Bund, Länder, Gemeinden)
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BerlNpVO	Verordnung zur Regelung von Organisation und Zuständigkeiten im Nachprüfungsverfahren für öffentliche Aufträge
BerlStrG	Berliner Straßengesetz
BewG	Bewertungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BRKG	Bundesreisekostengesetz
BT-Drs	Bundestagsdrucksache

DKLB-Gesetz	Gesetz über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin
DMBilG	Gesetz über die Eröffnungsbilanz in Deutscher Mark und die Kapitalneufestsetzung (D-Markbilanzgesetz)
Drs	Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin
DVBI.	Zeitschrift „Deutsches Verwaltungsblatt“
E EMI	Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen
ErgAV § 24 LHO	Ergänzende Ausführungsvorschriften zu den AV § 24 LHO
EStG	Einkommensteuergesetz
ESZV	Verordnung über Zuschüsse für Ersatzschulen (Ersatzschulzuschussverordnung)
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GOVk	Geschäftsordnung der Vergabekammer des Landes Berlin
GrStG	Grundsteuergesetz
GVBI.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltjahre ... (Haushaltsgesetz ...)
HtR	Richtlinien für die Aufstellung der Voranschläge zum Entwurf des Haushaltsplans (Haushaltstechnische Richtlinien)
IT	Informationstechnik
Konsolidierungs-hilfengesetz	Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen
Konsolidierungs-hilfenvereinbarung	Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen
LBG	Landesbeamtengesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
MStV	Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien
Mutterschutz-gesetz	Gesetz zum Schutze der erwerbstätigen Mutter

NHG	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltspol von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltjahre ... (Nachtragshaushaltsgesetz ...)
RHG	Gesetz über den Rechnungshof von Berlin (Rechnungshofgesetz)
SchulG	Schulgesetz für das Land Berlin (Schulgesetz)
sFEU	sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
SIWA ErrichtungsG	Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt
SGB II	Sozialgesetzbuch – Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB VIII	Sozialgesetzbuch – Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SGB XII	Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe
SportFG	Gesetz über die Förderung des Sports im Lande Berlin (Sportförderungsgesetz)
Stabilitätsratsgesetz	Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen
StudWG	Gesetz über das Studentenwerk Berlin (Studentenwerksgesetz)
StVollzG	Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (Strafvollzugsgesetz)
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
VgRÄG	Gesetz zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergaberechtsänderungsgesetz)
VvB	Verfassung von Berlin
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
ZustKat AZG	Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (zu § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG)



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 Sondervermögen³ und Betriebe⁴ Berlins, die landesunmittelbaren juristischen
Personen des öffentlichen Rechts⁵ sowie die privatrechtlichen Unternehmen, an
denen Berlin unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist⁶.

1

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

2

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.

3 z. B. Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin, Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt, Versorgungsrücklage des Landes Berlin, Kindertagesstätten in bezirklicher Trägerschaft (Kita-Eigenbetriebe)

4 z. B. Staatliche Münze Berlin, Theaterbetriebe, Landesbetrieb für Gebäudebewirtschaftung, Krematorium Berlin

5 z. B. Berliner Stadtreinigungsbetriebe, Berliner Verkehrsbetriebe, Berliner Bäder-Betriebe, Investitionsbank Berlin, Hochschulen des Landes Berlin, Studentenwerk Berlin, IT-Dienstleistungszentrum Berlin, Medienanstalt Berlin-Brandenburg, Deutsche Klassenlotterie Berlin

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

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 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 überwacht zudem, ob notwendige Folgerungen gezogen werden. Er hat jedoch nicht das Recht, die geprüften Stellen anzusegnen oder Sanktionen gegen sie zu verhängen. Gleichwohl werden Hinweise des Rechnungshofs in vielen Fällen von ihnen aufgegriffen und führen zu Verbesserungen.

Weitere Informationen über die Tätigkeit des Rechnungshofs und deren Ergebnisse veröffentlicht der Rechnungshof regelmäßig in seinen Leistungsberichten, zuletzt im Januar 2015.

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 2015 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2013, 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 2013 (vgl. Drs 17/1846) 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 umfangreicher als zu anderen berichtet wird. Aus der Häufigkeit von Bemerkungen zu einzelnen Ressorts oder Bereichen kann daher



nicht ohne Weiteres gefolgert werden, dass dort generell in geringerem Maße auf die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften und Grundsätze der Haushalts- und Wirtschaftsführung geachtet worden ist als in anderen Bereichen.

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 Regelfall 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 2015).

7

Der Rechnungshof erwartet, dass alle Behörden und Einrichtungen des Landes Berlin die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs auswerten und entsprechende Schlussfolgerungen für ihre Bereiche ziehen.

2 Finanzlage des Landes Berlin

Die Einnahmesituation des Landes Berlin hat sich seit dem Jahr 2010 konjunkturbedingt verbessert. Die Finanzierungsdefizite wurden verringert. In den Jahren 2012 bis 2014 wurden Finanzierungsüberschüsse erzielt sowie Schulden getilgt. Die Kennziffernanalyse im Stabilitätsbericht 2014 weist für Berlin den Status „un-auffällig“ aus. Für die Jahre 2015 bis 2018 werden erneut Überschüsse und Netto-tilgungen erwartet. Selbst nach dieser Prognose wird der Schuldenstand zum Jahresende 2018 noch bei fast 60 Mrd. € liegen. Aufgrund der damit verbundenen Zinslast bleibt die Finanzlage äußerst angespannt. Es ist deshalb weiterhin geboten, den Konsolidierungskurs und den Schuldenabbau konsequent fortzusetzen. Dabei ist den steigenden Anforderungen einer wachsenden Stadt durch entsprechend hohe Investitionen bei der Haushaltspolitik Rechnung zu tragen.

2.1 Einleitung

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 Haushaltssituation.

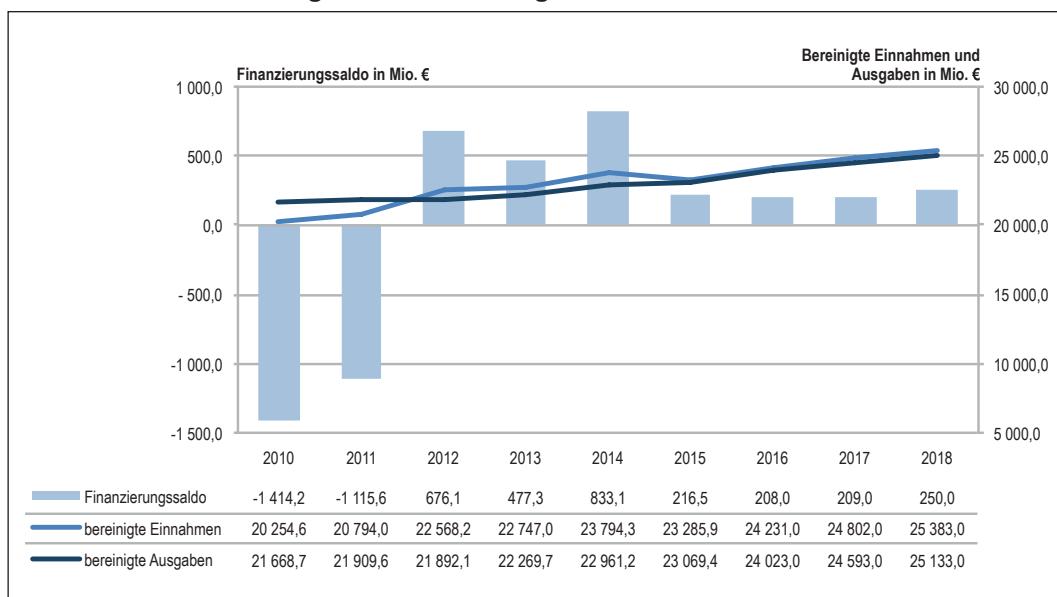
8

2.2 Entwicklung des Finanzierungssaldos

- 9 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 2010 bis 2018 stellt sich wie folgt dar:

Ansicht 1: Entwicklung des Finanzierungssaldos^{1, 2}



1 Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2010 bis 2013, im Haushaltsgesetz 2014/2015 und in der Finanzplanung 2014 bis 2018; Abweichungen hierzu und zu Einzelansichten durch Rundungsdifferenzen

2 2014: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 7. Januar 2015

- 10 Trotz der im Jahr 2010 einsetzenden konjunkturellen Erholung und der gestiegenen Einnahmen wurden in den Jahren 2010 und 2011 Finanzierungsdefizite erwirtschaftet. Für die Jahre 2012 und 2013 waren ebenfalls Finanzierungsdefizite von 529 Mio. € (2012) bzw. 501 Mio. € (2013) geplant. Dennoch wurden vom Jahr 2012 an Überschüsse von 676,1 Mio. € (2012) und 477,3 Mio. € (2013) erwirtschaftet. Im Jahr 2014 wurde der geplante Überschuss von 74,1 Mio. € mit 833,1 Mio. € ebenfalls deutlich überschritten. Auch für die Jahre 2015 bis 2018 plant der Senat Finanzierungsüberschüsse. Damit würde das Land die im Grundgesetz festgeschriebene Verpflichtung, wonach die Länder vom Jahr 2020 an ihre Haushalte grundsätzlich ohne Neuverschuldung aufstellen und ausführen müssen, vorzeitig erfüllen.



2.3 Verschuldungslage

2.3.1 Entwicklung der Verschuldung des Landes Berlin

In den Jahren 2012 bis 2014 wurden Finanzierungsüberschüsse erzielt und Schulden getilgt. Auch für die Jahre bis 2018 plant das Land Berlin seine Schulden zu reduzieren. Die Verschuldung am Kreditmarkt und gegenüber der öffentlichen Verwaltung belief sich am 31. Dezember 2014 auf rd. 60,3 Mrd. €. Für die Jahre 2015 bis 2018 plant der Senat weitere Nettotilgungen am Kreditmarkt von rd. 0,9 Mrd. €.

11

Ansicht 2: Schuldenstand und Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt

Jahr	Schulden ^{1,2} Mio. €	Veränderung gegenüber dem Vorjahr %	Nettokreditaufnahme ²
			Mio. €
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	61 607,1	-1,0	-451,8
2014	60 300,1	-2,1	-1 160,7 ³
2015	60 043,5	-0,4	-226,4
2016	59 812,5	-0,4	-208,0
2017	59 581,5	-0,4	-210,0
2018	59 311,5	-0,5	-250,0

1 einschließlich Aufnahme und Tilgung des inneren Darlehens bei der Rücklage Flughafen BER

2 Jahre 2009 bis 2013: Schuldenstand am 31. Dezember gemäß Statistischem Bundesamt: Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5; Jahr 2014: vorläufiges Ist zum 7. Januar 2015, inneres Darlehen 2014 Stand: 31. Dezember 2014; Jahr 2015: gemäß Haushaltsgesetz 2014/2015; Jahre 2016 bis 2018: gemäß Finanzplanung 2014 bis 2018

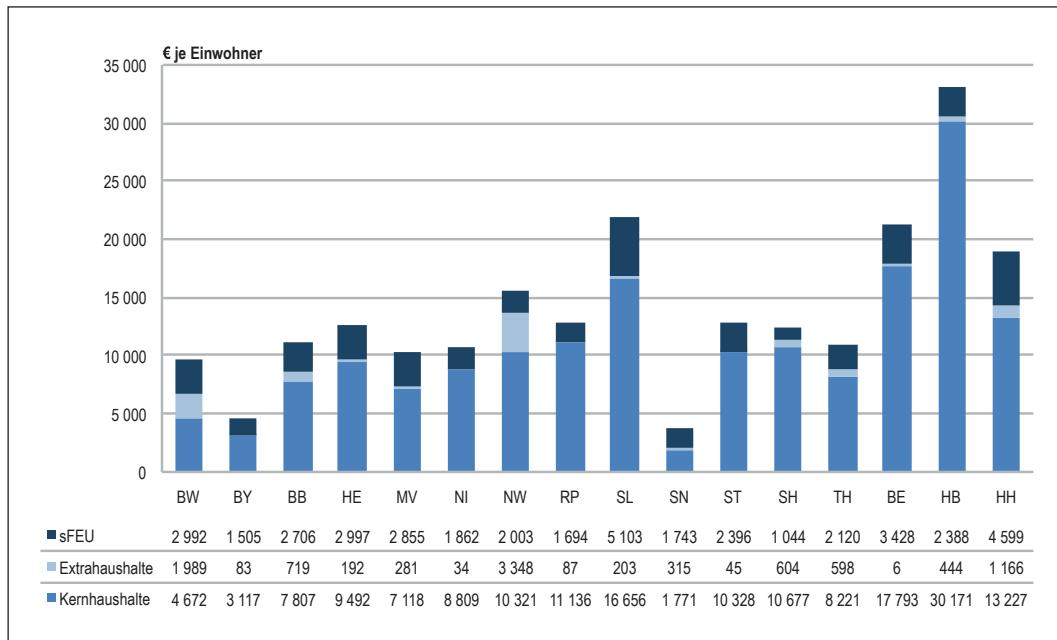
3 Hierin sind Buchungen bis zum endgültigen Jahresabschluss und z. B. Zuführungen an die Infrastrukturrücklage nicht berücksichtigt.

Der Schuldenabbau im mittelfristigen Zeitraum wird sich nach der Finanzplanung 2014 bis 2018 jedoch gegenüber der Finanzplanung 2013 bis 2017 verlangsamen (vgl. Vorjahresbericht, T 13). So beliefen sich die Tilgungsraten am Kreditmarkt für die Jahre 2016 und 2017 nach der Finanzplanung 2013 bis 2017 auf insgesamt rd. 1,2 Mrd. €. Nach der aktuellen Finanzplanung wird für diese beiden Jahre nur noch von einer Schuldentilgung von 418 Mio. € ausgegangen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nach dem Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA ErrichtungsG) grundsätzlich die Hälfte der erzielbaren Finanzierungsüberschüsse dem Sondervermögen zuzuführen ist. Die verbleibende Hälfte der Finanzierungsüberschüsse ist zur Schuldentilgung zu verwenden.

Obwohl mit der Schuldentilgung begonnen wurde und diese konsequent fortgesetzt werden soll, zeigt der im Jahr 2018 voraussichtlich immer noch vorhandene Schuldenberg von fast 60 Mrd. €, dass das Land weiterhin vor großen Herausforderungen steht.

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 Kernhaushalt⁷ mit rd. 17 800 € pro Einwohner deutlich über dem Durchschnitt aller Länder. Dieser betrug im Jahr 2013 unter Berücksichtigung der kommunalen Schuldenlast rd. 10 700 €. Nur Bremen liegt vor Berlin.

Ansicht 3: Schulden der Länder und Gemeinden beim nicht öffentlichen Bereich am 31. Dezember 2013 in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt 2013: Fachserie 14 Reihe 5 Tabelle 16.2 und Tabelle Bevölkerung per 30. Juni 2013; eigene Berechnungen

Die Extrahaushalte der Länder und Gemeinden sind in sehr unterschiedlichem Ausmaß ebenfalls beim nicht öffentlichen Bereich verschuldet. Extrahaushalte sind öffentliche Fonds, Einrichtungen oder Unternehmen, die vom Staat kontrolliert und von diesem überwiegend finanziert werden (in Berlin z. B. IT-Dienstleistungszentrum Berlin oder Berliner Bäder-Betriebe). In Berlin ist die Verschuldung der Extrahaushalte mit 6 € je Einwohner im bundesweiten Vergleich am niedrigsten. Am höchsten ist sie in Nordrhein-Westfalen mit 3 348 € je Einwohner.

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 2013 waren die Berliner sFEU mit über 3 400 € je Einwohner verschuldet. Nur im Saarland und in Hamburg fiel dieser Wert höher aus.

⁷ Nach dem Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken umfasst der Kernhaushalt die Haushalte des Bundes, der Länder, der Gemeinden/Gemeindeverbände und der Sozialversicherung.

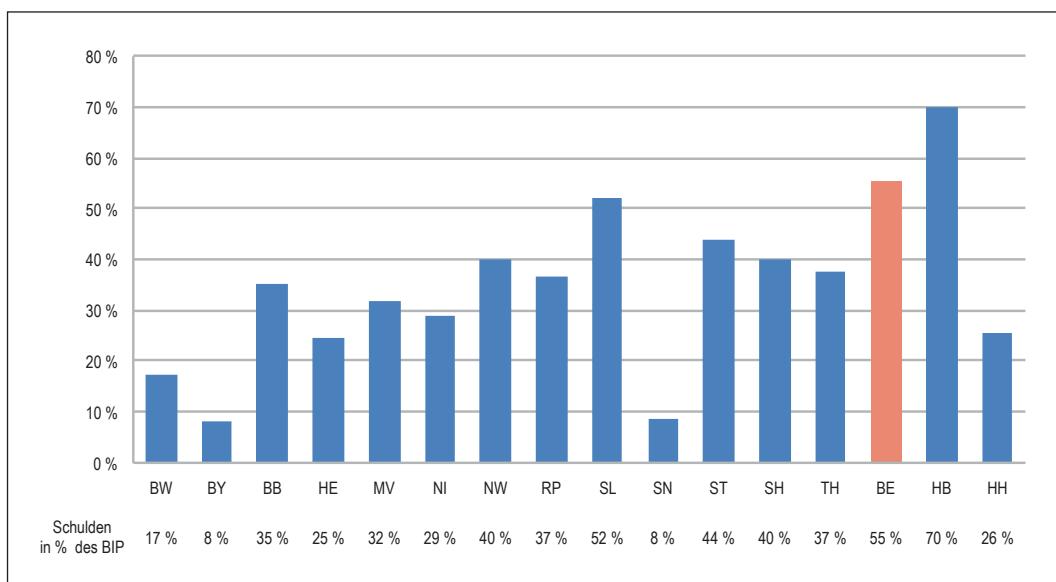


Betrachtet man die Gesamtschulden beim nicht öffentlichen Bereich, so liegt Berlin mit 21 228 € je Einwohner nach Bremen mit 33 003 € und dem Saarland mit 21 963 € an dritter Position.

Die EU-Staaten haben zur Sicherung nachhaltiger Haushalte neben einer Obergrenze für das jährliche Defizit auch eine Schuldenobergrenze bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (Schuldenstandsquote, BIP) von 60 % beschlossen (vgl. Vorjahresbericht, T 14). Diese Obergrenze hat Deutschland mit einer Schuldenstandsquote von 76,9 % auch im Jahr 2013 nicht eingehalten.⁸ Die Schulden der Länder und Gemeinden hatten im Jahr 2013 einen Anteil von rd. 37 % an der gesamtstaatlichen Verschuldung der Bundesrepublik Deutschland. Daher sind auch die Schuldenstandsquoten der Länder zu beachten.

12

Ansicht 4: Schulden der Kern- und Extrahaushalte der Länder und Gemeinden beim nicht öffentlichen Bereich am 31. Dezember 2013 in % des BIP



Quellen: Statistisches Bundesamt 2013: Fachserie 14 Reihe 5 Tabelle 16.2; Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ (VGR), Reihe 1 Länderergebnisse Band 1 Bruttoinlandsprodukt, Tabelle 1.1; eigene Berechnungen

Die Schuldenstandsquoten der Länder zeigen erhebliche Unterschiede. Während die Quote sich in Bayern und Sachsen auf jeweils 8 % beläuft, beträgt sie in Bremen 70 % und in Berlin 55 %. Berlin hat damit im Ländervergleich den zweithöchsten Schuldensstand bezogen auf das BIP. Neben dem konsequenten Schuldensabbau muss das Land Berlin daher auch weiterhin auf günstige Rahmenbedingungen für die Stärkung der Wirtschaftskraft hinwirken.

8 vgl. www.destatis.de – Daten zur EU-Haushaltsüberwachung

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

- 13 Neben den Schulden beim nicht öffentlichen Bereich sind auch die Eventualverbindlichkeiten von Bedeutung. Der Bestand an Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (ohne Bankgesellschaft) ist weiter angestiegen. Er belief sich zum Jahresende 2013 auf 5,4 Mrd. €. Der Anstieg gegenüber dem Vorjahr beruht darauf, dass sich der Bürgschaftsbestand für die öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen fast verdoppelte. Diese Ermächtigung für die Bürgschaften und Garantien für öffentliche Infrastrukturmaßnahmen wurde mit dem Haushaltsgesetz 2012/2013 (§ 3 Abs. 10) auch für den Rückkauf der Anteile an den Berliner Wasserbetrieben oder zur Gründung eines Energieversorgers erteilt.

Die Bürgschaften für alle anderen Zwecke sind hingegen im Jahr 2013 konstant geblieben bzw. gesunken. Der Bürgschaftsbestand für den Wohnungsbau nimmt bereits seit dem Jahr 2008 ab und hat sich seitdem von 5,5 Mrd. € auf insgesamt 2,9 Mrd. € nahezu halbiert.

Ansicht 5: Bürgschaften, Garantien, sonstige Gewährleistungen 2008 bis 2013 (jeweils Bestand am Jahresende) sowie Ermächtigungsrahmen 2013

Bürgschaften, Garantien, sonstige Gewährleistungen für	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ermächtigungsrahmen 2013
	– Mio. € –						
gewerbliche Wirtschaft	139,3	134,2	144,2	136,0	101,6	91,7	750,0
Arbeitnehmerbeteiligungen	0,8	0,7	0,8	0,4	0,4	0,3	2,0
Wohnungsbau	4 710,3	4 253,5	3 695,7	3 177,8	2 724,0	2 316,8	5 500,0
Wohnungsbau-Altschulden	795,9	758,7	723,2	672,8	633,2	557,8	
BBI Flughafen-Kredite		196,1	399,8	647,9	819,1	819,2	888,0
Sonderfinanzierungen	47,5	45,1	43,2	41,3	39,3	37,4	200,0
Fondsanteilserwerb durch BIH							224,0
Kunst, Kultur	212,7	123,6	128,5	133,2	237,4	237,4 ¹	400,0
Forschung	10,9	10,8	10,8	12,9	13,7	13,7	14,0
EU-Gemeinschaftsinitiativen	6,5	6,5	8,1	8,1	10,5	12,9	50,0
öffentliche Infrastrukturmaßnahmen					658,8	1 266,4	1 290,0
Insgesamt ohne Bankgesellschaft	5 923,9	5 529,2	5 154,3	4 830,4	5 238,0	5 353,6 ¹	9 318,0

Quellen: Haushaltsrechnungen 2012 und 2013 ergänzt um fehlende Angaben zum BBI und zu den EU-Gemeinschaftsinitiativen

1 zuzüglich 9,3 Mio. € (vgl. T 52)

Der Ermächtigungsrahmen für die Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen ist im Jahr 2013 jedoch nur in geringer Höhe in Anspruch genommen worden. Für die Inanspruchnahme sind Ausgaben von insgesamt 25 Mio. € geleistet worden. Davon entfielen 6,4 Mio. € auf die gewerbliche Wirtschaft und

18,6 Mio. € auf den Wohnungsbau. Die Quote der Inanspruchnahme für den Bürgschaftsrahmen insgesamt belief sich im Jahr 2013 auf 0,3 %.

Ansicht 6: Ermächtigungsrahmen, Inanspruchnahme und Quote der Inanspruchnahme im Jahr 2013 (ohne Bankgesellschaft)

Ermächtigungsrahmen	Inanspruchnahme im Jahr 2013			Inanspruchnahmehoquote (auf Basis der Ausgaben)
	Einnahmen	Ausgaben	Netto	
9 318,0 Mio. €	21,1 Mio. €	25,0 Mio. €	3,9 Mio. €	0,3 %

Quelle: Haushaltsrechnung 2013, Ausgaben ohne Kapitel 3931; eigene Berechnung

2.3.3 Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel

Seit dem Jahr 2011 gilt die neue Schuldenregel des Grundgesetzes für Bund und Länder (Artikel 109 Abs. 3 GG). Die Übergangsregelung in Artikel 143d GG gestattet es den Bundesländern allerdings, hiervon bis Ende 2019 abzuweichen. Vom Jahr 2020 an dürfen sie grundsätzlich keine neuen Kredite mehr aufnehmen. Ausnahmen sind bei einem Konjunkturabschwung sowie bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen möglich. Für diese Ausnahmefälle ist jedoch eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Über die nähere Ausgestaltung können die Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen entscheiden.

Die große Mehrheit der Bundesländer hat inzwischen in ihren Verfassungen bzw. Haushaltordnungen entsprechende Regelungen für die Kreditaufnahme verankert. Lediglich die Verfassungen der Länder Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und des Saarlands enthalten noch die alte Kreditobergrenze, die an die Höhe der Investitionsausgaben gekoppelt war. Für das Land Berlin gilt noch bis zum Jahr 2019 die Begrenzung des strukturellen Defizits und dessen Berechnung aus der mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfenvereinbarung). Unabhängig davon hat der Rechnungshof bereits mehrfach die Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in der Landesverfassung und der Landeshaushaltordnung angemahnt (zuletzt Vorjahresbericht, T 21).

Aufgrund der Haushaltssouveränität der Länder sehen die bisher existierenden Regelungen zur Kreditaufnahme in den anderen Bundesländern sehr unterschiedlich aus, z. B. die Verfahren der Konjunkturbereinigung. Es bleibt abzuwarten, wie sich diese unterschiedlichen Regelungen auf die Kreditaufnahme und die Schulden der Länder auswirken.

2.4 Berichte an den Stabilitätsrat

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 31). In der mit dem Bund ebenfalls im Jahr 2011 geschlossenen Konsolidierungshilfenvereinbarung ist der Pfad zum Abbau des strukturellen Defizits festgelegt.

- 16 Die Kennziffern des Berliner **Stabilitätsberichts 2014** waren – wie bereits im Vorjahr – 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.

Ansicht 7: Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

	Aktuelle Haushaltslage				Haushaltsgesetz/Finanzplanung				
	Ist 2012	Ist 2013	Soll 2014	Über- schrei- tung	Soll 2015	FPL 2016	FPL 2017	FPL 2018	Über- schrei- tung
– € je Einwohner –									
Struktureller Finanzierungssaldo	174	165	66		98	53	59	62	
Schwellenwert	-231	-192	-286	nein	-386	-386	-386	-386	nein
Länderdurchschnitt	-31	8	-86						
– % –									
Kreditfinanzierungsquote	-0,4	-2,6	-0,3		-0,9	-0,4	-0,4	-0,5	
Schwellenwert	4,7	4,0	4,4	nein	8,4	8,4	8,4	8,4	nein
Länderdurchschnitt	1,7	1,0	1,4						
– % –									
Zins-Steuer-Quote	12,9	11,5	12,3		12,0	9,3	9,1	9,3	
Schwellenwert	12,3	11,1	11,3	ja	12,3	12,3	12,3	12,3	nein
Länderdurchschnitt	8,2	7,4	7,5						
– € je Einwohner –									
Schuldenstand	18 237	17 804	17 778		17 711	17 680	17 649	17 613	
Schwellenwert	15 019	15 111	15 316	ja	15 516	15 716	15 916	16 116	ja
Länderdurchschnitt	6 827	6 869	6 962						

Quelle: Beschluss des Stabilitätsrates vom 15. Dezember 2014



17

Das zweite Beurteilungskriterium des Stabilitätsrates, die Mittelfristprojektion, wird für zwei Siebenjahreszeiträume berechnet. In der Projektion wird die höchstzulässige Zuwachsrate der Ausgaben ermittelt, bei der am Ende des jeweiligen Zeitraums die Kennziffer Schuldenstand noch unauffällig bleibt. Liegt diese Zuwachsrate mehr als drei Prozentpunkte unter dem Länderdurchschnitt, ist das Ergebnis auffällig. Der Stabilitätsrat prüft, ob eine Haushaltsnotlage droht, wenn die Schwellenwerte in beiden Zeiträumen unterschritten wurden. In Berlin waren im Jahr 2014 wie bereits in den Jahren 2012 und 2013 beide Zeiträume unauffällig.

Ansicht 8: Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen

Zeitraum	höchstzulässige Zuwachsrate der Ausgaben Land Berlin	Schwellenwert	Länderdurchschnitt	Wurde der Schwellenwert unterschritten?
2013 bis 2020	2,4 %	1,2 %	4,2 %	nein
2014 bis 2021	2,3 %	1,0 %	4,0 %	nein

Quelle: Beschluss des Stabilitätsrates vom 15. Dezember 2014

18

Das Land Berlin befindet sich nach Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage im Jahr 2011 noch bis zum Jahr 2016 im Sanierungsverfahren und legte deshalb zum April und September 2014 eine aktualisierte Fortschreibung seines Sanierungsprogramms vor. Der Senat hat darin anhand konkreter Maßnahmen dargestellt, wie das Land den Abbaupfad des strukturellen Defizits einhalten will. Dabei sind nur solche Maßnahmen zulässig, die in die alleinige Kompetenz des Landes fallen. Mit dem Sechsten Bericht des Landes Berlin zur Umsetzung des Sanierungsprogramms 2012 bis 2016 (**Sanierungsbericht**) zum September 2014 musste das Land gegenüber der Fortschreibung vom Frühjahr 2014 seine Prognose für die angestrebte Schuldentilgung im Jahr 2016 allerdings deutlich nach unten korrigieren. Statt des im April 2014 erwarteten Betrags von 645 Mio. € strebte der Senat ab September 2014 für das Jahr 2016 nur noch einen Schuldenabbau von 104 Mio. € an.

Ansicht 9: Fortschreibung der Sanierungsplanung zum April und September 2014 für das Jahr 2016

Fortschreibung Sanierungsplan 2012 bis 2016	April	September	Abweichung
	2014	2014	
	– Mio. € –		
bereinigte Ausgaben 2016	23 055	24 023	968
Personalausgaben	7 529	7 879	350
konsumtive Sachausgaben	12 319	12 949	630
Investitionsausgaben	1 400	1 400	0
Zinsausgaben	2 150	1 772	-378
weitere Ausgaben	-343	23	366
davon Tilgung von Bundesdarlehen	28	23	-5
Handlungsbedarf	-371	0	371
bereinigte Einnahmen 2016	23 700	24 231	531
Steuereinnahmen, Länderfinanzausgleich, Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen u. a.	17 989	18 379	390
sonstige Einnahmen	4 509	4 650	141
weitere Einnahmen (Solidarpakt, sonstige Bundesergänzungszuweisungen, Konsolidierungshilfen, Vermögensaktivierung)	1 202	1 202	0
(kalkulatorischer) Finanzierungssaldo		208	
Zuführung Investitionsfonds „Wachsende Stadt“		-104	
Finanzierungssaldo 2016	645 ¹	104 ¹	-541

Quellen: Beschlüsse des Stabilitätsrates vom 28. Mai und 15. Dezember 2014

1 Finanzierungssaldo entspricht der prognostizierten Schuldentilgung

Ursache für die Verringerung der geplanten Schuldentilgung im Jahr 2016 ist trotz des prognostizierten Anstiegs der bereinigten Einnahmen um 531 Mio. € ein geplanter Ausgabenzuwachs von 968 Mio. €. Zugleich plante der Senat bereits ab September 2014 für das Jahr 2016 erstmals, den verbleibenden „kalkulatorischen“ Finanzierungsüberschuss von 208 Mio. € zu 50 % einem Investitionsfonds „Wachsende Stadt“ (nunmehr Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt) zuzuführen (vgl. T 11).

Nach der Fortschreibung der Sanierungsplanung zum September 2014 wird die Obergrenze der haushaltsmäßigen Nettokreditaufnahme wie folgt eingehalten:

Ansicht 10: Aktualisiertes Sanierungsprogramm zum September 2014

	2012	2013	2014	2015	2016
	– Mio. € –				
Obergrenze der haushaltsmäßigen Nettokreditaufnahme (-)	1 262	1 234	1 481	1 115	808
Nettokreditaufnahme nach Sanierungsplanung ¹ (+)	-196	-452	-90	-226	-104
Korrekturposition Zensus 2011 (-)		458	475		
Abstand zur Obergrenze der Nettokreditaufnahme (=)	-1 458	-1 228	-1 096	-1 341	-912

Quelle: Sechster Bericht des Landes Berlin zur Umsetzung des Sanierungsprogramms 2012 bis 2016, S. 13

1 Jahre 2012 und 2013 ohne Tilgung des inneren Darlehens (87,6 Mio. € bzw. 36,4 Mio. €)



Der Senat hat für die Jahre 2013 und 2014 die Mindereinnahmen aufgrund der Ergebnisse des Zensus 2011 als Korrekturposition aufgeführt, da die Steuerabweichungskomponente für beide Jahre auf Basis der Steuerschätzungen berechnet worden sei, die den Zensuseffekt noch nicht kannten. Im gesamten Planungszeitraum wird die Obergrenze zur haushaltsmäßigen Nettokreditaufnahme mit großem Abstand eingehalten.

Der Stabilitätsrat begrüßte in seiner Sitzung am 28. Mai 2014, dass die angekündigten Maßnahmen im Jahr 2013 im Wesentlichen umgesetzt wurden. Dazu hätten die aktuell günstigen Rahmenbedingungen beigetragen. Sie würden jedoch notwendige strukturelle Verbesserungen nicht ersetzen. Eine Fortsetzung des Konsolidierungskurses sei in allen Haushaltsbereichen erforderlich. Dies mahnte der Stabilitätsrat bei der Sitzung am 15. Dezember 2014 noch einmal an. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die sich abschwächenden Wachstums erwartungen, das Auslaufen der Solidarpaktmittel bis zum Jahr 2019 und den unverändert überdurchschnittlich hohen Schuldenstand des Landes.

Nach Ablauf des vereinbarten Sanierungszeitraums prüft der Stabilitätsrat im Mai 2017 die Haushaltslage des Landes und die Einhaltung des Sanierungsprogramms. Sofern nach vollständiger Umsetzung dieses Programms erneut eine Haushaltsnotlage droht, vereinbaren der Stabilitätsrat und das Land ein neues Sanierungsprogramm.

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 der Konsolidierungshilfenvereinbarung 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 erhalten. Der Stabilitätsrat hat in seiner Sitzung am 28. Mai 2014 auf der Grundlage des Konsolidierungsberichts 2013 festgestellt, dass Berlin die Vorgaben der Konsolidierungshilfenvereinbarung im Jahr 2013 eingehalten hat. Die Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits 2013 betrug 1 408,1 Mio. €. Das Ist des strukturellen Finanzierungsdefizits belief sich nach dem **Konsolidierungsbericht** der Senatsverwaltung für Finanzen vom 29. April 2014 auf 180,2 Mio. €.

19

Hingegen wies nach Berechnungen des Stabilitätsrates der Haushalt des Landes Berlin im Jahr 2013 ein strukturelles Defizit in Höhe von 626 Mio. € aus.⁹ Ursächlich hierfür war eine vom Land Berlin abweichende Einschätzung zur Berücksichtigung des Zensuseffekts der Jahre 2011 und 2012. Der Stabilitätsrat hatte nicht nur

⁹ Beschlüsse des Stabilitätsrates vom 28. Mai 2014 zur Konsolidierungsverpflichtung gemäß § 2 Konsolidierungshilfengesetz

die zensusbedingten Mindereinnahmen des Jahres 2013, sondern auch die der Jahre 2011 und 2012 vollständig bei der Defizitberechnung 2013 berücksichtigt. Diese abweichende Berechnung hat der Sachverständigenrat in seinen Beschlüssen weder nachvollziehbar dargestellt noch begründet.

Das Land Berlin hat die Defizitgrenzen nach beiden Rechenmethoden eingehalten. Nach Ansicht des Rechnungshofs sollte bei abweichenden Berechnungen des strukturellen Defizits in dieser Größenordnung grundsätzlich eine einheitliche Bewertung der strittigen Sachverhalte von Senat und Stabilitätsrat angestrebt werden. Mindestens sollten jedoch die für die abweichende Berechnung maßgeblichen Gründe erläutert werden.

Ansicht 11: Strukturelles Defizit im Land Berlin

Jahr	Abbaupfad bis zum Jahr 2020	
	Soll ¹	Ist
	– Mio. € –	
Ausgangswert 2010		2 011,5 ¹
2011	1 810,4	1 206,3
2012	1 609,2	151,8
2013	1 408,1	180,2 ²
2014	1 206,9	
2015	1 005,8	
2016	804,6	
2017	603,5	
2018	402,3	
2019	201,2	
2020	0,0	

1 gemäß §§ 3 und 4 Konsolidierungshilfenvereinbarung

2 Konsolidierungsbericht 2013 des Landes Berlin (Drs 17/1646)

Das Land Berlin hat zum dritten Mal in Folge einen nennenswerten Konsolidierungserfolg erzielt. Das strukturelle Defizit ist in den Jahren 2011 bis 2013 jeweils deutlich niedriger ausgefallen, als es nach der Konsolidierungshilfenvereinbarung zulässig gewesen wäre.

2.5 Entwicklung der Haushaltseckwerte

2.5.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben insgesamt

- 20 Die nachstehende Tabelle stellt die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Jahren 2010 bis 2018 dar:

Ansicht 12: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben¹

Art der Einnahmen und Ausgaben	2010	2011	2012	2013	2014 ²	2015	2016	2017	2018
	– Mio. € –								
Einnahmen									
Steuern ohne steuerähnliche Abgaben	10 479,6	10 832,9	11 615,6	11 920,9	13 125,8	12 844,5	13 529,0	14 039,0	14 542,0
Länderfinanzausgleich	2 923,5	2 616,4	3 433,4	3 415,7	3 357,0	3 420,0	3 640,0	3 780,0	3 959,0
Bundesergänzungszuweisungen/Zuweisungen vom Bund	2 805,2	2 807,4	2 779,4	2 578,1	2 532,9	2 425,8	2 337,0	2 243,0	2 146,0
Sonstige Einnahmen	4 684,0	5 241,7	5 362,4	5 463,1	5 433,2	5 071,4	5 182,0	5 197,0	5 193,0
Nettokreditaufnahme	1 550,1	1 269,5	-195,5	-451,8	1 160,7	-226,4	-208,0	-210,0	-250,0
Primäreinnahmen = bereinigte Einnahmen ohne Vermögensveräußerungen	20 031,9	20 623,4	22 392,0	22 606,6	23 692,0	23 220,2	24 177,0	24 748,0	25 330,0
Gesamteinnahmen	22 442,3	22 767,9	22 995,2	22 926,0	23 288,3	23 535,2	24 480,0	25 049,0	25 590,0
Ausgaben									
Personalausgaben	6 460,2	6 606,7	6 759,6	6 937,9	7 206,8	7 329,4	7 879,0	8 221,0	8 519,0
Konsumtive Ausgaben (ohne Ausgaben für den Schuldendienst)	11 183,3	11 503,4	11 619,6	12 109,6	12 565,6	12 131,6	12 949,0	13 144,0	13 341,0
Investitionsausgaben	1 772,5	1 533,8	1 377,4	1 265,3	1 380,3	1 458,2	1 400,0	1 400,0	1 400,0
Zinsausgaben (auch an Körperschaften)	2 207,7	2 225,5	2 096,8	1 921,0	1 756,0	2 120,0	1 772,0	1 807,0	1 853,0
Sonstige Ausgaben	818,7	898,6	1 141,8	692,1	649,9	530,2	480,0	478,0	477,0
pauschale Minderausgaben	0,0	0,0	0,0	0,0		-34,1	0,0	0,0	0,0
Primärausgaben = bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben	19 461,0	19 684,1	19 795,3	20 348,7	21 205,2	20 949,4	22 251,0	22 786,0	23 280,0
Gesamtausgaben	22 442,3	22 767,9	22 995,2	22 926,0	23 558,6	23 535,2	24 480,0	25 050,0	25 590,0
Primärsaldo	570,9	939,3	2 596,7	2 257,9	2 486,7	2 270,8	1 926,0	1 962,0	2 050,0

1 Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2010 bis 2013, im Haushaltsgesetz 2014/2015 und in der Finanzplanung 2014 bis 2018; Abweichungen hierzu und zu Einzelansichten durch Rundungsdifferenzen

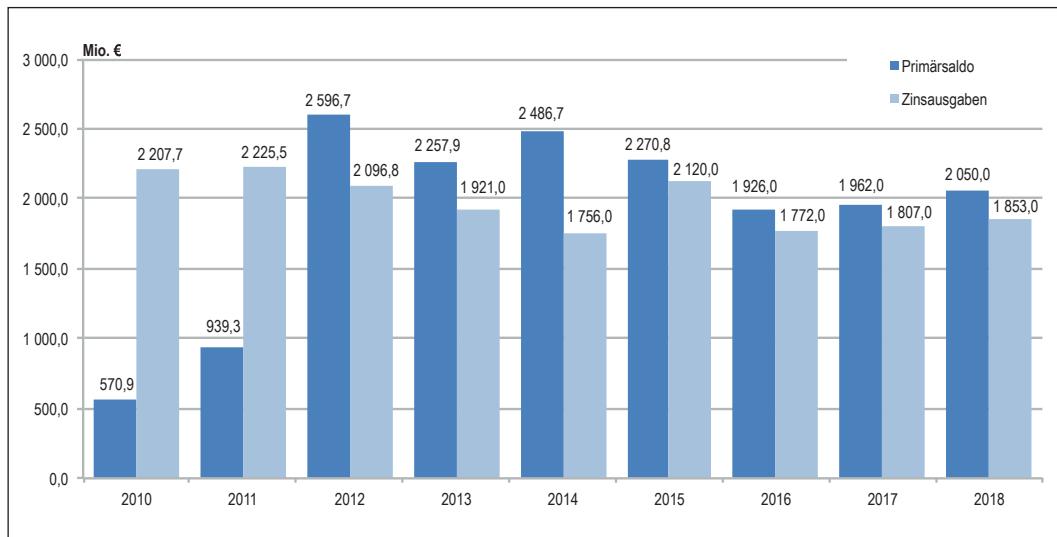
2 vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 7. Januar 2015

Der in der Finanzplanung 2013 bis 2017 für die Jahre 2016 und 2017 noch ausgewiesene sog. Handlungsbedarf von rd. 1 Mrd. € wurde in der aktuellen Finanzplanung durch eine Reduzierung der sonstigen Ausgaben berücksichtigt.

2.5.2 Primärsaldo und Zinsausgaben

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

Ansicht 13: Primärsaldo und Zinsausgaben

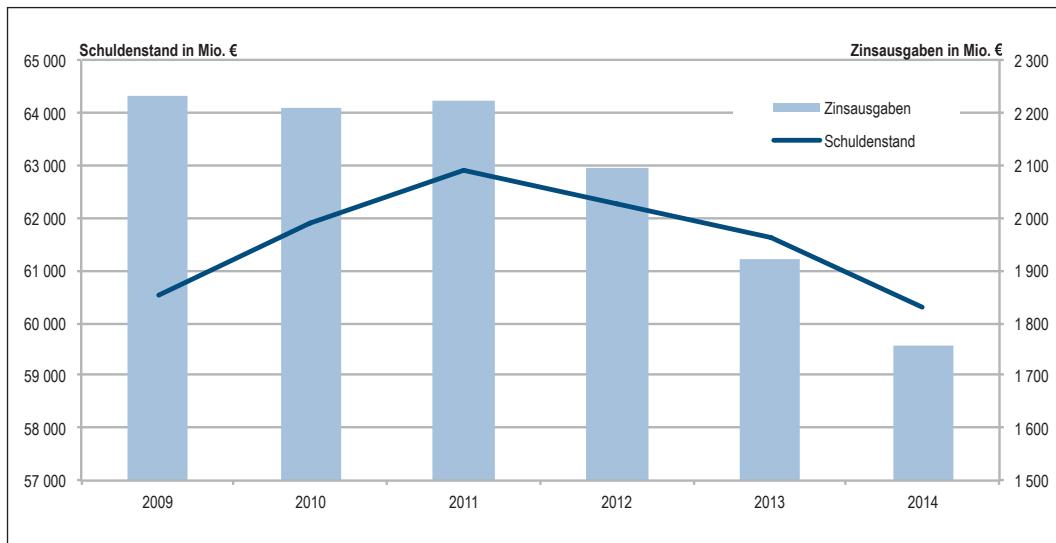


Während in den Jahren 2010 und 2011 die Primärüberschüsse noch deutlich geringer als die Zinsausgaben waren, überstiegen sie in den Jahren 2012 bis 2014 die Zinsausgaben. Auch in den Jahren bis 2018 sollen die Primärüberschüsse die Zinsausgaben übersteigen. Dabei hat der Senat in der Finanzplanung 2014 bis 2018 die zurzeit historisch niedrigen Zinsen am Kapitalmarkt berücksichtigt sowie für mögliche Zinssatzerhöhungen vorgesorgt.

- 22 Die Zinsausgaben werden durch die Höhe der Schulden und die Zinssätze beeinflusst. In der nachfolgenden Grafik werden die Entwicklung der Zinsausgaben und des Schuldenstandes des Landes in den Jahren 2009 bis 2014 dargestellt:

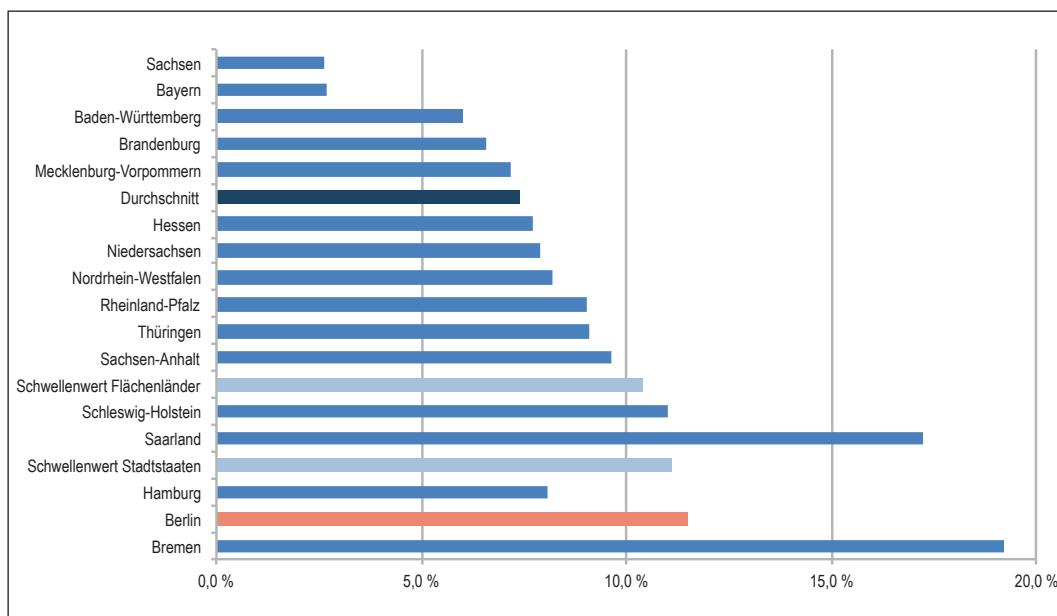


Ansicht 14: Zinsausgaben im Vergleich zur Entwicklung des Schuldenstandes



Obwohl die Schulden in den Jahren 2009 bis 2011 anstiegen, blieben die Zinsausgaben in diesem Zeitraum aufgrund der gesunkenen Kreditmarktzinsen in etwa gleich. In den Jahren 2012 bis 2014 gelang es dem Senat, die Schulden zu reduzieren. Unter anderem dadurch sanken auch die Zinsausgaben. Zum Jahresabschluss 2013 waren die Schulden immer noch um 1,8 % höher als im Jahr 2009, die Zinsausgaben um 14 % geringer. Nach dem vorläufigen Ist 2014 waren die Zinsausgaben im Jahr 2014 sogar um 21 % geringer als im Jahr 2009. Dies zeigt deutlich, wie stark das Land vom günstigen Zinsmarkt profitiert. Dennoch sind jährliche Zinszahlungen von rd. 1,8 Mrd. € eine erhebliche Belastung für den Haushalt.

Ebenso wie die unter T 12 beschriebene Schuldendstandsquote ist die Zins-Steuer-Quote eine weitere Kennziffer für die finanzielle Belastung des Haushalts. Die Zins-Steuer-Quote gibt den Anteil der Steuereinnahmen an, der direkt für Zinszahlungen verwendet werden muss und damit im Haushalt nicht für die Wahrnehmung der eigentlichen Aufgaben zur Verfügung steht. Durch die Anknüpfung an die Zinsausgaben und Einnahmen stellt die Kennziffer eine im Konjunkturverlauf relativ stabile Größe dar, die auch vom Stabilitätsrat für seine Kennziffernvergleiche verwendet wird (vgl. Ansicht 7).

Ansicht 15: Zins-Steuer-Quote im Jahr 2013 in den Bundesländern

Quelle: Stabilitätsrat, Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, Berichtsjahre 2011 bis 2013

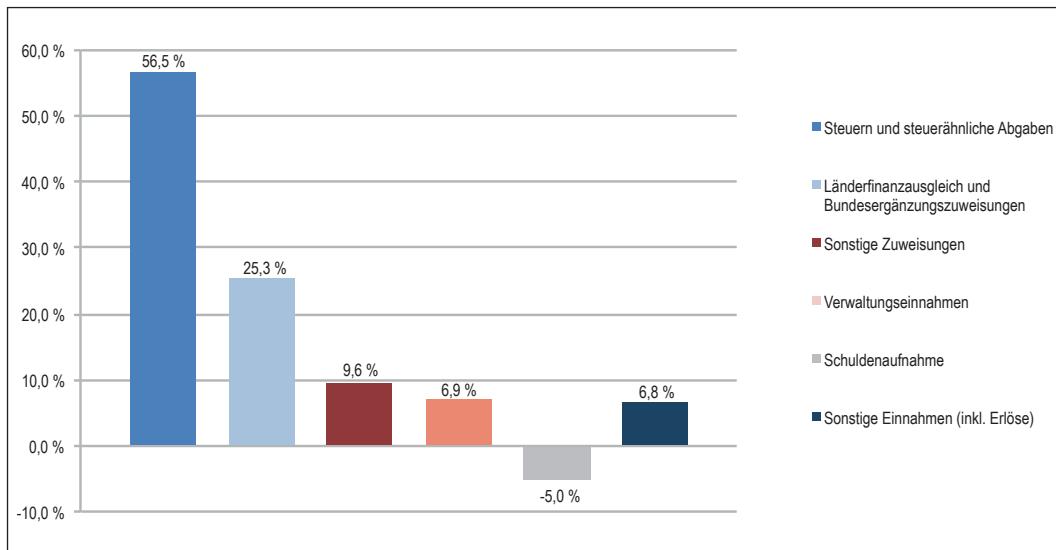
Das Land Berlin hat seine Zins-Steuer-Quote von 16,2 % im Jahr 2009 auf 11,5 % im Jahr 2013 gesenkt. Diese gute Entwicklung ist auf die gestiegenen Einnahmen und die gesunkenen Zinsen zurückzuführen. Dennoch erreichten die anderen Bundesländer mit Ausnahme von Bremen und dem Saarland im Jahr 2013 eine bessere Quote. Sie mussten damit einen deutlich geringeren Anteil der Einnahmen für Zinszahlungen aufwenden.

2.5.3 Struktur und Entwicklung der Einnahmen

- 23 Die Einnahmestruktur (vgl. Ansicht 16) zeigt die starke Abhängigkeit des Landes von der bundesweiten Entwicklung der Steuereinnahmen und von bundesstaatlichen Hilfen. Mehr als drei Viertel der Einnahmen erzielt Berlin aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen. Dem Land ist es in den Jahren 2012 und 2013 gelungen, die beträchtlichen Mindereinnahmen durch das Ergebnis des Zensus 2011 aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung über höhere Steuereinnahmen und ohne Nettokreditaufnahme auszugleichen. Das Risiko von Einnahmeausfällen durch Rechtsänderungen auf Bundesebene oder eine Abschwächung der Konjunktur bleibt allerdings bestehen. Beides würde sich negativ auf die weitere Konsolidierung des Landeshaushalts auswirken.



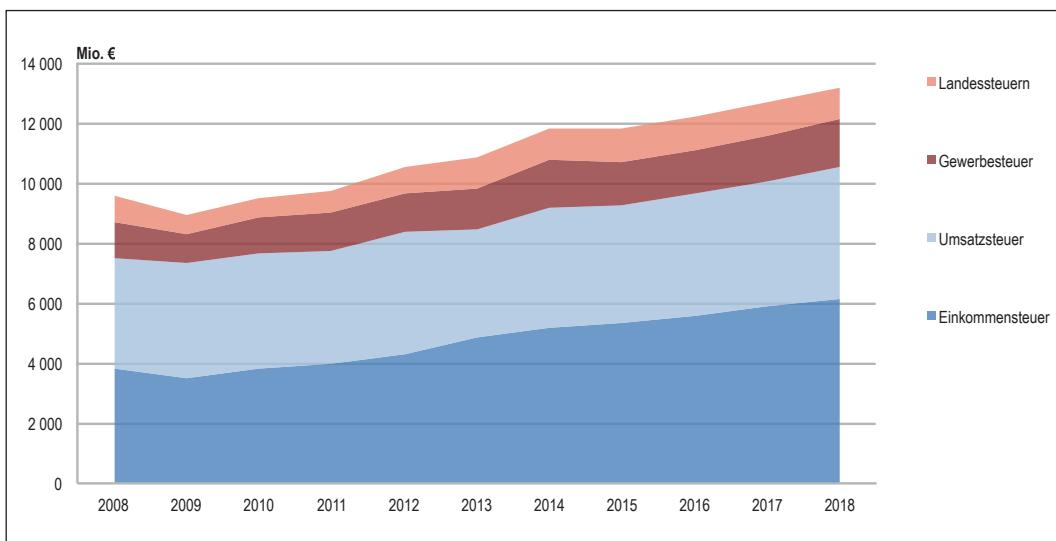
Ansicht 16: Einnahmestruktur im Jahr 2014



Die Entwicklung ausgewählter **Steuereinnahmen** stellt sich unter Berücksichtigung der Steuerschätzung vom November 2014 für die Jahre 2008 bis 2018 wie folgt dar:

24

Ansicht 17: Anteil und Entwicklung maßgeblicher Steuereinnahmen^{1,2}



1 Jahre 2015 bis 2018 gemäß Steuerschätzung vom November 2014

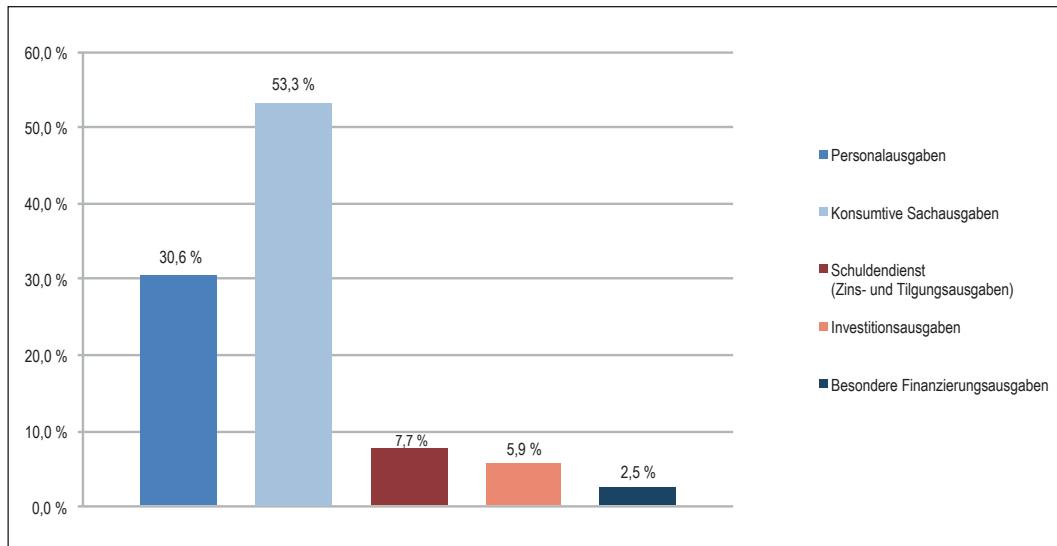
2 Zuordnung gemäß Gruppierungsübersicht

Die Bedeutung der Einkommensteuer als Einnahmequelle für Berlin wächst. Auch die Einnahmen aus anderen Steuerarten werden – wenn auch nicht in gleichem Maße – weiter steigen. Da das gesamte Aufkommen aus den Landes- und Gemeindesteuern dem Land zusteht, ist Berlin bestrebt, dort zusätzliche Einnahmen zu erzielen. Deshalb wurde zum 1. Januar 2014 der Grunderwerbsteuersatz von 5 % auf 6 % angehoben und eine Übernachtungsteuer (City-Tax) eingeführt. Das Land erzielte im Jahr 2014 Einnahmen von 29,2 Mio. € aus der City-Tax (Stand: 31.12.2014).

2.5.4 Struktur und Entwicklung der Ausgaben

- 25 Die Ausgabenstruktur für das Jahr 2014 stellt sich wie folgt dar:

Ansicht 18: Ausgabestruktur im Jahr 2014



Unverändert stellen die konsumtiven Sachausgaben den größten Ausgabeblock dar. Zweitgrößter Ausgabeblock sind die Personalausgaben. Nach wie vor spielen die Ausgaben für Investitionen mit 5,9 % nur eine untergeordnete Rolle. Die Ausgaben für den Schuldendienst sinken gegenüber dem Jahr 2009 von 11,1 % auf 7,7 % der Gesamtausgaben.

- 26 Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte erstmals in der Finanzplanung 2009 bis 2013 eine prozentuale Grenze für den Anstieg der bereinigten Ausgaben in den Jahren 2012 bis 2020 festgelegt, um im Jahr 2020 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. An dieser landesinternen Vorgabe des Ausgabenanstiegs von durchschnittlich 0,3 % pro Jahr hielt der Senat bis zur Finanzplanung 2013 bis 2017 fest. Bei dieser Vorgabe handelte es sich um eine Netto-Ausgabenlinie. Die Brutto-Ausgabenlinie lag in den Jahren 2013 bis 2017 im geometrischen Mittel mit 0,7 % darüber (vgl. Vorjahresbericht, T 39).

In der aktuellen Finanzplanung 2014 bis 2018 wird diese 0,3 %-Ausgabenlinie nicht fortgeführt. Der Senat hat seine Betrachtungen vollständig auf eine Bruttobetrachtung umgestellt¹⁰ und erstmals eine Prognose für die Entwicklung bis zum Jahr 2020 dargestellt. Danach werden sowohl die bereinigten Einnahmen als auch die bereinigten Ausgaben vom Jahr 2014 an durchschnittlich um 2,1 % pro Jahr ansteigen. Für die Jahre bis 2019 werden positive Finanzierungssalden prognostiziert. Im Jahr 2020 erwartet der Senat einen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalt ohne Überschuss, wobei Einsparungen auf der Ausgabenseite

10 Finanzplanung 2014 bis 2018, S. 43

von 344 Mio. € im Jahr 2020 noch nicht näher unterstellt sind (sog. Handlungsbedarf). Vom Jahr 2016 bis zum Jahr 2018 sollen die Finanzierungsüberschüsse jeweils zu 50 % dem Investitionsfonds „Wachsende Stadt“ zugeführt werden. Die verbleibenden 50 % sollen zur Schuldentilgung herangezogen werden (vgl. T 11, 31). Nach den Projektionen des Senats wird für die Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen bis zum Jahr 2020 eine durchschnittliche jährliche Steigerungsrate von 3,7 % erwartet.

Trotz dieser optimistischen Prognose und einer kumulierten Schuldentilgung von knapp 2,9 Mrd. € im Zeitraum 2012 bis 2018 wird der Schuldenstand nach diesen Planungen im Jahr 2018 immer noch fast 60 Mrd. € betragen (vgl. T 11).

Die **konsumtiven Sachausgaben** setzen sich aus den sächlichen Verwaltungsausgaben (ohne Schuldendienst) und den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (mit Ausnahme für Investitionen) zusammen. Die Zuweisungen und Zuschüsse betragen im Jahr 2014 ca. 79 % der konsumtiven Sachausgaben. Ein wesentlicher Bestandteil der Zuschüsse und Zuweisungen sind die Transferausgaben mit 56 % (einschließlich der Ausgaben für Kindertagesbetreuung) neben den Zuschüssen u. a. für die Hochschulen und den öffentlichen Nahverkehr.

27

Ansicht 19: Entwicklung der konsumtiven Sachausgaben

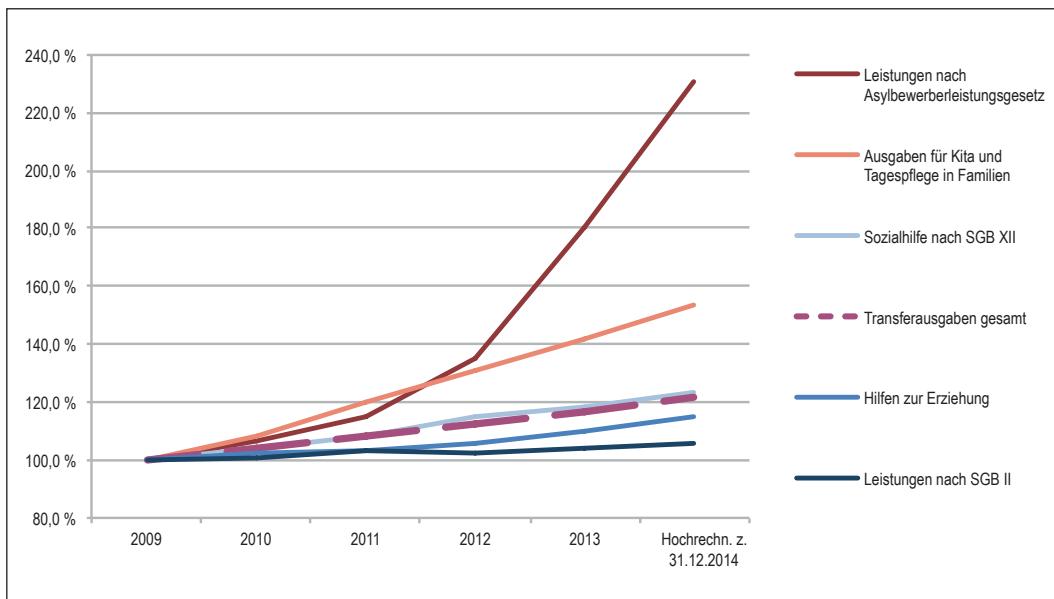
Art der Ausgaben	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	– Mio. € –					
Konsumtive Sachausgaben insgesamt	10 939,8	11 183,3	11 503,4	11 619,6	12 109,6	12 565,6
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	+2,2 %	+2,9 %	+1,0 %	+4,2 %	+3,8 %	
darunter:						
Sächliche Verwaltungsausgaben	2 406,8	2 382,7	2 469,6	2 445,3	2 523,8	2 669,9
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	-1,0 %	+3,6 %	-1,0 %	+3,2 %	+5,8 %	
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	8 533,1	8 800,6	9 033,8	9 174,4	9 585,9	9 895,8
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	+3,1 %	+2,6 %	+1,6 %	+4,5 %	+3,2 %	
nachrichtlich:						
Transferausgaben¹	4 525,6	4 721,2	4 910,4	5 091,3	5 290,1	5 521,4
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	+4,3 %	+4,0 %	+3,7 %	+3,9 %	+4,4 %	

¹ Transferberichterstattung der Senatsverwaltung für Finanzen im Intranet; für das Jahr 2014 eigene Hochrechnung auf Basis der Daten per 30. November 2014

In den Jahren 2009 bis 2014 stiegen die konsumtiven Sachausgaben kontinuierlich an. Der Zuwachs ist zu einem großen Teil auf die stetig steigenden und auf gesetzlicher Grundlage beruhenden Transferausgaben zurückzuführen.

28

Ansicht 20: Entwicklung maßgeblicher Transferausgaben



Quellen: Transferausgaben gesamt, Ausgaben für Kita und Tagespflege in Familien und Hilfen zur Erziehung gemäß Transferberichterstattung der Senatsverwaltung für Finanzen per 30. November 2014, ansonsten gemäß Sozialdaten des Gesundheits- und Sozialinformationssystems (GSI) der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales per 30. September 2014; eigene Hochrechnung auf dieser Datenbasis

Das Abgeordnetenhaus hat bereits im Jahr 2009 die Einrichtung eines flächen-deckenden Controllings mit dem Ziel beschlossen, die Transferausgaben besser steuern zu können.¹¹ Dennoch sind diese Ausgaben seit dem Jahr 2009 jährlich im geometrischen Mittel um 4,1 % gestiegen. Die größten Ausgabeblocks waren dabei im Jahr 2014:

- Sozialhilfe nach SGB XII¹² mit 31,3 % (z. B. für die Grundsicherung, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Hilfe zur Pflege),
- Leistungen nach SGB II¹³ mit 28,8 % (z. B. Ausgaben für Unterkunft und Heizung),
- Ausgaben für Kita und Tagespflege in Familien mit 24,5 % und
- Hilfen zur Erziehung mit 8,3 %.

Die Entwicklung der einzelnen Ausgabeblocks in den Jahren 2009 bis 2014 ist sehr unterschiedlich. Während sich die Sozialhilfe nach SGB XII mit +23,1 % fast analog zum Anstieg der Transferausgaben insgesamt (+22,0 %) entwickelte, liegt der Anstieg der Sozialleistungen nach SGB II mit +5,7 % deutlich darunter. Die Hilfen zur Erziehung stiegen um 14,8 %. Ein deutlich schnelleres Wachstum als die Transferausgaben insgesamt verzeichnen die Ausgaben für Kita und Tagespflege in Familien (+53,9 %) und die Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (+130,8 %).

11 Beschluss vom 11. Juni 2009, Plenarprotokoll 16/49, S. 4594

12 Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe – (SGB XII)

13 Sozialgesetzbuch – Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II)

Der Anstieg der **Ausgaben für Kita und Tagespflege in Familien** auf 1,35 Mrd. € im Jahr 2014 resultiert vor allem aus der Umsetzung des Anspruchs auf Förderung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege, der im Jahr 2013 gesetzlich verankert wurde (§ 24 SGB VIII¹⁴). Wie dem 14. Kinder- und Jugendbericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zu entnehmen ist, hat Berlin dabei den gesetzlichen Anspruch in großem Umfang realisiert. Bereits im Jahr 2012 lag Berlin mit 38,4 % über der von der Bundesregierung angestrebten Inanspruchnahmemequote von 35 % aller unter 3-Jährigen. Lediglich die ostdeutschen Flächenländer haben höhere Quoten. Auch bei der Inanspruchnahmemequote der über 3-Jährigen lag Berlin im Jahr 2011 mit 93,3 % über der Quote der durchschnittlich in Deutschland in Kitas betreuten Kinder von 92,3 %. Allerdings hat das Land Berlin auch die höchsten Ausgaben für die Kindertagesbetreuung pro Kind (einschließlich Tagespflege). Für die Ausgaben des Jahres 2013 ergibt sich folgende Reihenfolge der Länder:¹⁵

1. Berlin	8 868 €
2. Rheinland-Pfalz	7 793 €
3. Saarland	7 755 €
4. Nordrhein-Westfalen	7 449 €
5. Hessen	7 179 €
6. Bremen	7 161 €
7. Baden-Württemberg	6 700 €
8. Hamburg	6 700 €
9. Bayern	6 660 €
10. Thüringen	6 306 €
11. Niedersachsen	5 756 €
12. Schleswig-Holstein	5 402 €
13. Brandenburg	4 423 €
14. Sachsen	4 413 €
15. Sachsen-Anhalt	4 119 €
16. Mecklenburg-Vorpommern	3 780 €

Sechs Bundesländer gaben mehr als 7 000 € pro Kind für die Kindertagesbetreuung aus, vier Länder hingegen weniger als 5 000 €, wobei Mecklenburg-Vorpommern sogar immer noch weniger als 4 000 € ausgibt. Der Spitzenreiter, das Land Berlin, wandte mit 8 868 € pro Kind mehr als doppelt so viel auf wie die Länder Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern. Die Kita-Landschaft in Berlin ist vor einigen Jahren neu geordnet worden. Dabei sind im Januar 2006 die städtischen Kitas in Eigenbetriebe überführt worden. Ziel

14 Sozialgesetzbuch – ACHTES Buch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII)

15 Quelle: Online-Handbuch „Kindergartenpädagogik“ des Instituts für Pädagogik und Zukunftsforschung auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes, Stand: 10. Februar 2015

dieser Neuordnung war es u. a., die städtische Kindertagesbetreuung wie die der freien Träger über Kostensätze zu finanzieren. Zugleich sollten die Eigenbetriebe nach betriebswirtschaftlichen Kriterien geführt werden. Der Senat hat mehrere Arbeitsgruppen eingerichtet, die den Umgestaltungsprozess begleiten und Steuerungsmöglichkeiten erarbeiten sollten und sollen. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen.

Die Ausgaben für die **Hilfen zur Erziehung** stiegen vom Jahr 2009 bis zum Jahr 2014 um 14,8 % auf 459 Mio. € an. Dieser Trend ist bundesweit zu beobachten. Auf Bundes- und Landesebene gibt es daher vielfältige Projekte, die dem Anstieg der Fallzahlen und Kosten bei den Hilfen zur Erziehung entgegenwirken sollen. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang der Vergleichsring des IKO-Netzes (Interkommunales Netz) der Großstädte zu den Hilfen zur Erziehung, an dem sich 13 Großstädte – u. a. das Land Berlin – beteiligt haben. Dieser Vergleichsring hat die Kosten für die Hilfen zur Erziehung und die Fallzahlentwicklung des Jahres 2012 ausgewertet und im Oktober 2013 präsentiert. Danach hatte das Land Berlin im Jahr 2012 nach Bremen die zweithöchste Leistungsdichte auf 1 000 Einwohner bei den Hilfen zur Erziehung jeweils bei laufenden sowie neu begonnenen Hilfen. Bei den Kosten pro Jugendeinwohner bewegte sich Berlin hingegen erstmalig im stabilen Mittelfeld. Dies bedeutet, dass das Land nach wie vor sehr hohe Fallzahlen bei den Hilfen zur Erziehung hat. Die signifikante Verbesserung der Steuerung durch den Senat sieht der Rechnungshof als unabdingbar auch für die kommenden Jahre an.

Ebenfalls eine auffallende Entwicklung zeigen die **Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz**. Sie hatten im Jahr 2014 einen Anteil von 3,0 % (164 Mio. €) an den gesamten Transferausgaben. Vom Jahr 2009 bis zum Jahr 2013 sind sie um 81 % deutlich angewachsen. Die Hochrechnung der GSI-Daten per 30. September 2014 für das Jahr 2014 prognostizierte einen Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 27,8 %. Der Zuzug von Asylbegehrenden und Flüchtlingen nach Deutschland und damit auch nach Berlin wird voraussichtlich anhalten, so dass mit einem weiteren Ausgabenanstieg zu rechnen ist.

- 29 Ein weiterer Ausgabenblock der konsumtiven Sachausgaben sind die sächlichen Verwaltungsausgaben (ohne Schuldendienst).



Ansicht 21: Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben ohne Schuldendienst



Insgesamt sind die sächlichen Verwaltungsausgaben vom Jahr 2009 bis zum Jahr 2013 um 4,9 % gestiegen. Im Ländervergleich verzeichnet Berlin damit einen deutlich geringeren Anstieg der sächlichen Verwaltungsausgaben als ein Großteil der anderen Bundesländer (vgl. Ansicht 22). Allerdings erhöhten sich die sächlichen Verwaltungsausgaben im Jahr 2014 im Vergleich zum Jahr 2013 um 5,8 % und im Vergleich zum Jahr 2009 um 10,9 %. Dies bestätigt die Feststellung des Stabilitätsrates in seiner Sitzung am 15. Dezember 2014, dass eine Lockerung der Konsolidierungsanstrengungen erkennbar ist. Deshalb unterstützt der Rechnungshof die Forderung des Stabilitätsrates, dass das Land sich nicht zu einem weiteren Nachlassen in seinen Konsolidierungsanstrengungen verleiten darf.¹⁶

¹⁶ Beschluss des Stabilitätsrates vom 15. Dezember 2014 zum Sanierungsverfahren nach § 5 Stabilitätsratsgesetz

Ansicht 22: Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben nach Bundesländern

Bundesland	2009	2013	Prozentuale Veränderung
	– Mio. € –		
Sachsen-Anhalt	390,2	343,8	-11,9 %
Saarland	173,5	163,0	-6,1 %
Thüringen	393,0	387,5	-1,4 %
Schleswig-Holstein	448,8	445,1	-0,8 %
Sachsen	716,3	739,1	3,2 %
Niedersachsen	1 424,9	1 472,1	3,3 %
Berlin	2 406,7	2 523,5	4,9 %
Rheinland-Pfalz	882,6	949,0	7,5 %
Nordrhein-Westfalen	2 343,2	2 532,3	8,1 %
Hessen	1 298,4	1 405,4	8,2 %
Brandenburg	497,4	542,0	9,0 %
Mecklenburg-Vorpommern	356,3	393,4	10,4 %
Bayern	2 479,1	2 828,7	14,1 %
Baden-Württemberg	1 632,4	1 864,2	14,2 %
Bremen	265,4	351,7	32,5 %
Hamburg	797,9	1 085,7	36,1 %

Quellen: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL), Jahreskassenstatistik, für das Jahr 2013 Vierteljahreskassenstatistik; eigene Berechnungen

Die einzelnen Ausgabegruppen der sächlichen Verwaltungsausgaben (vgl. Ansicht 21) lassen erkennen, dass die Ausgaben für Verbrauchsmittel und die Haltung von Fahrzeugen sowie die Ausgaben für Aus- und Fortbildung deutlich schneller gestiegen sind als die sächlichen Verwaltungsausgaben insgesamt. Allerdings machten diese beiden Ausgabegruppen im Jahr 2014 nur 3,3 % bzw. 2,5 % der sächlichen Verwaltungsausgaben aus. Deutlich mehr Relevanz hatten die sonstigen sächlichen Verwaltungsausgaben mit 35,1 % und die Ausgaben für Mieten und Pachten sowie die Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume mit 28,9 %. Diese Ausgaben sind vom Jahr 2009 bis zum Jahr 2014 um 16,3 % bzw. um 13,8 % angestiegen. Sie wuchsen damit schneller als die sächlichen Verwaltungsausgaben insgesamt. Die vergleichsweise niedrige Steigerungsrate bei den sächlichen Verwaltungsausgaben bis zum Jahr 2013 wurde vor allem durch die Einsparungen bei den Ausgaben für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen und des sonstigen beweglichen Vermögens erreicht. Auch der Zuwachs der sächlichen Verwaltungsausgaben im Jahr 2014 betraf nicht die Ausgaben für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen und des sonstigen beweglichen Vermögens. Diese stiegen gegenüber dem Vorjahr nur um 0,4 %. Hatten sie im Jahr 2013 noch einen Anteil von 21,2 % an den sächlichen Verwaltungsausgaben, sank dieser im Jahr 2014 auf 20,1 %. Im Zeitraum 2009 bis 2014 verringerten sie sich um 6,1 Mio. €. Laut Haushaltsgesetz 2014/2015 sollen sie im Jahr 2015 um weitere 17,5 Mio. € sinken. Diese Einsparungen stehen einem stetig wachsenden Sanierungsstau gegenüber (vgl. zur Straßeninfrastruktur T 60 bis 104).



Die **Personalausgaben** in der unmittelbaren Berliner Verwaltung (ohne landeseigene Betriebe nach § 26 LHO) werden auch im Jahr 2014 mit 30,6 % der zweitgrößte Ausgabeblock sein (vgl. Ansicht 18). 30

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 2009 bis 2015 dar:

Ansicht 23: Personalausgaben nach Art der Ausgaben

Art der Ausgaben	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	– Mio. € –						
Aufwendungen für Abgeordnete, sonstige Fürsorgeleistungen ¹	21,9	23,2	23,9	36,6	35,1	45,7	47,2
Gehälter und Entgelte	4 723,1	4 852,9	4 927,0	5 028,8	5 137,3	5 301,9	5 523,1
Versorgungsbezüge	1 224,7	1 249,3	1 295,4	1 341,4	1 399,8	1 470,1	1 491,3
Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen	312,2	334,8	360,4	352,8	365,7	389,0	389,0
Pauschale Minderausgaben							-121,2
Personalausgaben (insgesamt)	6 281,9	6 460,1	6 606,7	6 759,6	6 937,9	7 206,8	7 329,4

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

Insgesamt werden die Personalausgaben vom Jahr 2009 bis zum Jahr 2015 um 16,7 % ansteigen. Für die Finanzplanung 2014 bis 2018 hat die Senatsverwaltung für Finanzen, aufsetzend auf den Ist-Ausgaben des Jahres 2013, die Personalausgaben um folgende bekannte bzw. prognostizierbare Sachverhalte fortgeschrieben:

- finanzielle Auswirkungen des Tarifabschlusses vom 9. März 2013 sowie die weiteren Anpassungsschritte an das Zahlungsniveau der Tarifgemeinschaft der Länder,
- finanzielle Auswirkungen der Besoldungs- und Versorgungserhöhung ab 1. August 2014 und ab 1. August 2015 sowie der im Berliner Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz festgelegten Anpassung bis zu einer Angleichung an das Durchschnittsniveau der übrigen Bundesländer und
- eine zentrale Vorsorge von 10 Mio. €, damit ggf. eine vorgezogene Übernahme von ausgebildeten Nachwuchskräften finanziert werden kann.

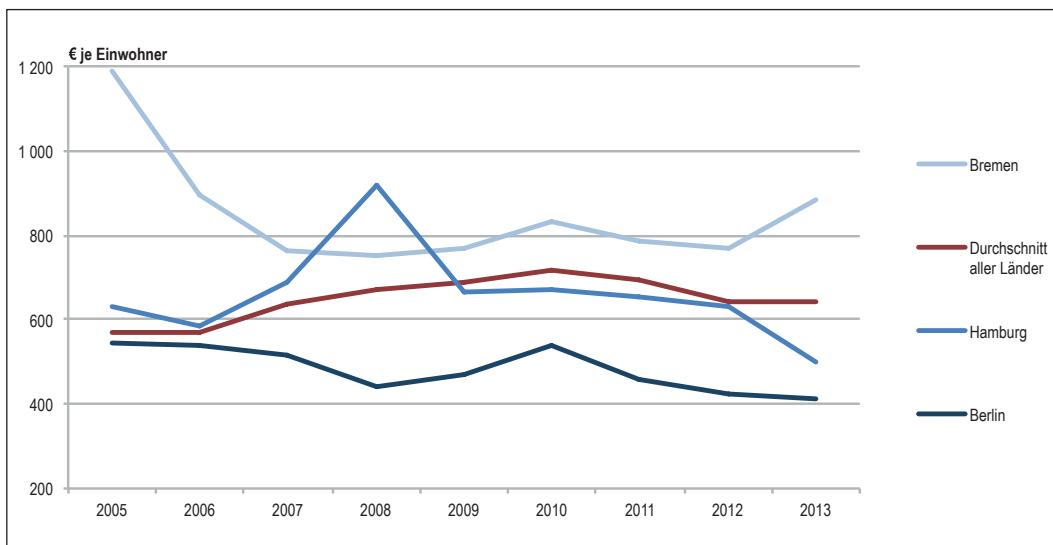
Der Senat hält nach der Finanzplanung weiterhin an der Zahl von 100 000 Vollzeitäquivalenten als Basiszahl in der landesunmittelbaren Verwaltung Berlins fest (ohne Eigenbetriebe und Personalüberhang). Er will aber das Bevölkerungswachstum berücksichtigen, das seit Festlegung des Ziels zu verzeichnen war und prognostiziert wird. Die erwartete Personalbestandsentwicklung bis zum Jahr 2018 wurde aktualisiert und in die Finanzplanung 2014 bis 2018 bei den Personalausgabenansätzen einbezogen. Dabei geht der Senat von Personalausgaben für das

Jahr 2018 in Höhe von 8,5 Mrd. € aus. Das entspricht einem Anstieg gegenüber dem Jahr 2009 um 2,2 Mrd. € (35,6 %). Dabei weisen die Jahre 2016 bis 2018 mit 550 Mio. €, 340 Mio. € bzw. 300 Mio. € die höchsten jährlichen Zuwächse auf. Demgegenüber sind die Personalausgaben im Zeitraum 2009 bis 2013 um jährlich 150 Mio. € bis 180 Mio. € gestiegen.

- 31 Die **Investitionsausgaben** des Jahres 2014 in Höhe von 1 380,3 Mio. € (vgl. Ansicht 12) bewegen sich mit einem Anteil von 5,9 % an den Gesamtausgaben (vgl. Ansicht 18) auf einem anhaltend sehr niedrigen Niveau. Das Land Berlin erhält noch bis zum Jahr 2019 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft, aber auch zum Schließen der Infrastrukturlücke (Solidarpakt II). Im Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ 2013 konnte Berlin nach dem maßgeblichen Schema des Bundes nachweisen, das rechnerisch 107,9 % der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen investiv verwendet wurden.

Bezogen auf die Einwohnerzahl lagen die Investitionsausgaben in den letzten Jahren deutlich unter dem Niveau des Länderdurchschnitts. Im Vergleich mit den anderen Stadtstaaten hatte Berlin im Jahr 2013 die niedrigsten Investitionsausgaben je Einwohner. Lediglich das Flächenland Nordrhein-Westfalen hatte im Jahr 2013 noch geringere Investitionsausgaben je Einwohner.

Ansicht 24: Investitionsausgaben je Einwohner



Quellen: Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ des Landes Berlin für die Jahre 2005 bis 2013

Auffallend ist, dass die Investitionsausgaben je Einwohner in den Haushaltsjahren 2012 und 2013 gesunken sind, obwohl in diesen Jahren finanzielle Überschüsse erwirtschaftet wurden. Im o. g. Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ begründet der Senat die vergleichsweise niedrigen Investitionsausgaben je Einwohner mit der strikten Politik des Landes zur Begrenzung der Ausgabenzuwächse. Es wird wie in den Vorjahren darauf hingewiesen, dass Berlin auch in den kommenden Jahren

nicht umhinkommen wird, die Entwicklung seiner bereinigten Ausgaben unter Einschluss der Investitionsausgaben strikt zu begrenzen und erheblich hinter den in anderen Ländern möglichen Zuwächsen zurückzubleiben.¹⁷ In der Finanzplanung 2014 bis 2018 weist der Senat darauf hin, dass Berlin neben den Investitionsausgaben im Kernhaushalt auch durch seine Beteiligungen, Anstalten und Körperschaften erhebliche investive Anstrengungen leistet, die dazu dienen, den Sachkapitalbestand zu erhalten, zu modernisieren und nach Möglichkeit auszubauen.¹⁸

Ansicht 25: Investitionsausgaben je Einwohner einschließlich Investitionen der Extrahaushalte und Beteiligungsunternehmen der Länder Berlin und Hamburg

	Berlin			Hamburg		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Investitionen in Mio. €						
Kern- und Extrahaushalte	1 924	2 527	1 551	1 085	1 372	1 771
Beteiligungen	1 747	1 976	1 681	913	1 023	1 250
abzüglich						
Zuschüsse für Investitionen an andere Bereiche	-742	-704	-627	-320	-229	-200
Gesamtinvestitionen bereinigt um Zuschüsse für Investitionen	2 929	3 799	2 605	1 678	2 166	2 821
Einwohner per 31.12. (nach Zensus) in Mio.	3,326	3,375	3,422	1,718	1,734	1,746
Investitionsausgaben in € je Einwohner	881	1 126	761	977	1 249	1 616

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, Tabelle 2.3 für die Jahre 2011 bis 2013; Statistisches Jahrbuch 2014; Beteiligungsberichte des Landes Berlin 2012 bis 2014; Beteiligungsberichte der Stadt Hamburg 2012 bis 2014; eigene Berechnungen

Selbst wenn die Investitionsausgaben der Extrahaushalte und Beteiligungen (bereinigt um Investitionszuschüsse) eingerechnet werden, leistet das Land Berlin im Vergleich mit Hamburg immer noch deutlich weniger Investitionsausgaben je Einwohner. Während die Investitionsausgaben in Hamburg kontinuierlich steigen, ergibt sich für Berlin ein uneinheitliches Bild. Hier stiegen die Investitionsausgaben je Einwohner im Jahr 2012 deutlich gegenüber dem Jahr 2011 an, im Jahr 2013 fielen sie unter den Wert des Jahres 2011.

Das Land sieht die Notwendigkeit von Investitionen in die Infrastruktur im Zusammenhang mit der wachsenden Stadt. Mit dem SIWA ErrichtungsG wurde das Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt eingerichtet. Aus dem zu bildenden Sondervermögen sollen Investitionen finanziert werden. Die Mittel sind insbesondere für den Neubau oder die Erweiterung von

17 Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Landes Berlin für das Jahr 2013, S. 4

18 Finanzplanung 2014 bis 2018, S. 44 bis 45

- landeseigenen Schulen, Hochschulen, Kitas sowie digitaler und sonstiger sozialer Infrastruktur,
- Unterkünften des studentischen Wohnens,
- Verkehrsinfrastruktur,
- Sportanlagen und Multifunktionsbädern

vorgesehen, auch soweit solche Vorhaben Investitionen in oder für Grundstücke erforderlich machen. Das Sondervermögen soll in Abhängigkeit von der Höhe des erwirtschafteten Finanzierungsüberschusses beim Jahresabschluss des jeweiligen Vorjahres mit Finanzmitteln ausgestattet werden. Beträgt der Überschuss mindestens 200 Mio. €, wird dem Sondervermögen 50 % des Überschusses zugeführt. Beläuft sich der Überschuss auf mindestens 180 Mio. € und weniger als 200 Mio. €, beträgt die Zuführung zum Sondervermögen 100 Mio. €. Beträgt der Überschuss weniger als 180 Mio. €, so wird dem Sondervermögen der Überschuss abzüglich 80 Mio. € zugeführt. Verbleibende Haushaltsüberschüsse werden zur Schuldentilgung verwendet.

Der Rechnungshof hat bereits in seinem Vorjahresbericht die Erwartung geäußert, dass die Investitionstätigkeit den Anforderungen an eine prosperierende Stadt gerecht wird (vgl. Vorjahresbericht, T 46). Das vom Senat geplante Einfrieren der Investitionsausgaben bis zum Jahr 2020 auf jährlich rd. 1,4 Mrd. € steht dazu im Widerspruch. Inwieweit das mit dem SIWA ErrichtungsG errichtete Sondervermögen in ausreichendem Umfang Mittel für Investitionen bereitstellen kann, bleibt abzuwarten.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses im Februar 2015 zum Vollzug des SIWA ErrichtungsG mitgeteilt, dass die Planung der landeseigenen Investitionsmaßnahmen sowie die Gewährung von Zuwendungen an Dritte für Investitionen auf der Basis der entsprechenden Vorschriften der Landeshaushaltsoordnung erfolgen.¹⁹ Der Rechnungshof erwartet daher, dass der Veranschlagung von Ausgaben für konkrete Investitionsmaßnahmen im Rahmen des Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt ordnungsgemäß und vollständige Planungsunterlagen zugrunde liegen (vgl. zur Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen in den Haushaltsplänen T 217 bis 257).

19 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 9. Februar 2015 (rote Nr. 1719 C)



2.6 Erwartung

Der Rechnungshof erwartet insbesondere im Zusammenhang mit der Schuldens Regel des Grundgesetzes, dem Auslaufen des Solidarpakts II und den bestehenden Konsolidierungsverpflichtungen, dass der Senat 32

- den eingeschlagenen Konsolidierungskurs und den Schuldenabbau konsequent fortsetzt,
- weiterhin auf günstige Rahmenbedingungen für die Stärkung der Wirtschaftskraft hinwirkt,
- dem weiteren Anstieg der Transferausgaben durch die signifikante Verbesserung der Steuerung entgegenwirkt und
- in den kommenden Jahren unbeschadet der Konsolidierungsverpflichtungen Investitionen für den Erhalt und für die Verbesserung der Infrastruktur tätigt, die den steigenden Anforderungen der wachsenden Stadt genügen.

Ferner hält der Rechnungshof an seiner Erwartung fest, dass die grundgesetzliche Schuldens Regel in die Verfassung von Berlin und die Landeshaushaltsordnung aufgenommen wird.

Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2013

3 Haushalts- und Vermögensrechnung

Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2013 ist unvollständig und fehlerbehaftet.

3.1 Haushaltsplan

- 33 Der Haushaltsplan 2013 ist durch das Haushaltsgesetz 2012/2013²⁰ einschließlich des Nachtragshaushaltsgesetzes 2012/2013²¹ in Einnahmen und Ausgaben auf 22 953 746 900 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 10 397 053 300 € festgestellt worden, und zwar
- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 15 752 626 100 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 10 304 537 300 € und
 - in den Einzelplänen 31 bis 59 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 7 201 120 800 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 92 516 000 € 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)

- 34 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 2013 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 23. September 2014 beschlossen. Sie lag dem Abgeordnetenhaus am 25. September 2014 vor (Drs 17/1846). Damit hat der Senat die verfassungsmäßige Vorlagefrist bis zum 30. September 2014 insoweit eingehalten. Die dem Abgeordnetenhaus vom Senat als Anlage zur Haushalts- und Vermögensrechnung ebenfalls zu über-

20 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltjahre 2012 und 2013 (Haushaltsgesetz 2012/2013 – HG 12/13) vom 19. Juni 2012 (GVBl. S. 172)

21 Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltjahre 2012/2013 (Nachtragshaushaltsgesetz 2012/2013 – NHG 12/13) vom 19. November 2012 (GVBl. S. 369)

mittelnden 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 sechs Fällen nicht fristgerecht vorgelegt. Der Rechnungshof erwartet vom Senat künftig die Beachtung der Fristen.

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. 35

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). 36

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 24. April 2014 und 30. Mai 2014 mitgeteilt, dass in der gemäß Nr. 8.4.1 AV § 80 LHO der Haushaltsrechnung 2013 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 17 318,43 € zu gering ausgewiesen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat auf die in der Nachweisung der Kassenreste fehlenden Beträge – erstmals – in den im Druckstück (S. 244 ff.) abgebildeten Tabellen 422 und 223 hingewiesen.

Darüber hinaus hat sie die fehlenden Kassenreste für Nebenforderungen von rd. 1,037 Mio. € benannt. In der Nachweisung der Kassenreste fehlen somit Beträge von insgesamt rd. 1,054 Mio. €. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in der Aufstellung zu den Kassenresten im Abschlussbericht auf S. 19 des Druckstücks lediglich 843 591,50 € berücksichtigt. Die in den Erläuterungen ausgewiesenen offenen Sollstellungen der Hauptverwaltung fehlen beim Anordnungssoll für die Einzelpläne 01 bis 29.

- 37 Die Senatsverwaltung für Finanzen weist im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2013 folgendes Abschlussergebnis aus:

Ansicht 26: Gesamtergebnis

	Einnahmen	Ausgaben
	– € –	
Ist	22 925 974 188,24	22 925 974 188,24
verbliebene Haushaltsreste	0,00	306 114 668,11
Rechnungssoll	22 925 974 188,24	23 232 088 856,35
Ansatz	22 953 746 900,00	22 953 746 900,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	335 166 238,56
Abschlussergebnisse der Vorjahre	(+118 696 626,24)	(+118 696 626,24)
Gesamtsoll	23 072 443 526,24	23 407 609 764,80
Differenz günstiger		175 520 908,45
Differenz ungünstiger	146 469 338,00	
Überschuss nach der Rechnung	29 051 570,45	

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis des Haushaltsabschlusses (§ 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO) stimmt mit dem Überschuss überein. Die bei den Ausgaben ausgewiesenen Haushaltsreste aus Vorjahren sind per Saldo um 172,72 € geringer als die zum Jahresabschluss 2012 gebildeten verbliebenen Haushaltsreste. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dies erläutert. Die Abweichung bei der Hauptverwaltung ist jedoch nicht beim Einzelplan 10, sondern beim Einzelplan 29 entstanden.

Die unter Abschlussergebnisse der Vorjahre ausgewiesenen Beträge bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben sind jeweils um 1 000 € gegenüber der Buchführung zu hoch ausgewiesen. Daher sind auf beiden Seiten die Beträge zum Gesamtsoll, Differenz günstiger und Differenz ungünstiger ebenfalls um diesen Betrag zu hoch ausgewiesen.

- 38 Das kassenmäßige Jahresergebnis als Teil des kassenmäßigen Abschlusses nach § 82 LHO ist ausgeglichen, weil sowohl die Ist-Einnahmen als auch die Ist-Ausgaben jeweils 22 925 974 188,24 € betragen.

Dieser Ausgleich wurde am 11. und 12. März 2014 durch Umbuchungen von insgesamt 504 094 823,90 € der im Haushaltsjahr 2014 aufgenommenen Darlehen in das Haushaltsjahr 2013 erzielt.

Das kassenmäßige Gesamtergebnis weicht vom kassenmäßigen Jahresergebnis um minus 53 160 804,35 € ab. Dies beruht auf den aus den Jahren 2011 und 2012 stammenden und „haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnissen“ (Fehlbeträgen) der Bezirke Mitte, Pankow, Spandau und Marzahn-Hellersdorf. Im Haushaltsjahr 2013 wurden zwar alle zum Ausgleich der Fehlbeträge des Haushaltjahres 2011 vorzunehmenden Buchungen auf den

dafür vorgesehenen Titeln getätigt, faktisch erfolgte damit jedoch der Ausgleich um den für das Haushaltsjahr 2011 ausgewiesenen Betrag von 8 768 516,62 € nicht. Dieser Betrag ist versehentlich um 530,00 € zu hoch ausgewiesen. Der Ausgleich der für das Haushaltsjahr 2011 ausgewiesenen Fehlbeträge ist daher um 8 767 986,62 € nicht erfolgt. Das kassenmäßige Gesamtergebnis weicht vom kassenmäßigen Jahresergebnis somit um 53 160 274,35 € ab.

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

39

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

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
2010	+1 158,6	+5,4	+402,0	+2,7	+756,6	+12,0
2011	+325,6	+1,4	+1,2	0	+324,4	+4,6
2012	+227,4	+1,0	+202,0	+1,3	+25,4	+0,3
2013	-69,2	-0,3	-262,7	-1,7	+193,5	+2,6

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

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
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
2013	-69,2	-0,3	-229,8	-1,5	+160,6	+2,2

Die Finanzierungsrechnung (Gegenstück zur Finanzierungsübersicht im Gesamtplan des Haushaltsplans) weist den Finanzierungssaldo mit 477 792 553,71 € aus. Der Finanzierungssaldo zeigt den bereinigten haushaltsbezogenen Netto-Kreditbedarf (vgl. § 82 Nr. 2 Buchstabe c LHO). Er entwickelte sich seit dem Jahr 2010 wie folgt:

40

Ansicht 29: Finanzierungssaldo

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo	
	Mio. €	
2010	-1 413,6	
2011	-1 113,9	
2012	676,9	
2013	477,8	

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

Die Fehlbeträge des Haushaltjahres 2011 der Bezirke Mitte und Marzahn-Hellersdorf wurden wegen der entsprechenden Buchungen bei den dafür vorgesehenen Titeln in die Berechnung des Finanzierungssaldos einbezogen. Beim kassenmäßigen Gesamtergebnis ist hingegen ausgewiesen, dass davon ein Betrag von 8 768 516,62 € faktisch noch nicht ausgeglichen ist. Der Rechnungshof hat die damit einhergehende Umgehung der Verpflichtung des Defizitausgleichs spätestens im übernächsten Jahr (vgl. § 25 Abs. 3 LHO) bereits in früheren Jahresberichten bemängelt (letztmalig in T 52 des Jahresberichts 2012). Den Bezirken wurde 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 den in T 38 letzter Absatz genannten Betrag von 8 767 986,62 € ist der Finanzierungssaldo aufgrund der vorzunehmenden Buchungen 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 Betrag von 75 226 371,57 € ausgewiesen. Dieser ist, wie in der Fußnote erläutert, insbesondere auf Buchungen zur **Tilgung** von 36 408 000,00 € **des** im Jahr 2012 aufgenommenen **inneren Darlehens** aus nicht verbrauchten Mitteln zur Finanzierung der Mehrausgaben der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) zurückzuführen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Tilgungen im Haushalt weiterhin nicht bei einem Ausgabettitel, sondern als Ausgabe bei dem Einnahmetitel 35931 – Inanspruchnahme von Rücklagen (innere Darlehen) – gebucht. Die tatsächlichen Entnahmen aus Rücklagen betragen ohne Berücksichtigung des vorgenannten Titels 111 634 371,57 €. Darin enthalten ist auch die Entnahme aus der Rücklage nach § 62 LHO von 36 408 000,00 € zur zweckentsprechenden Auszahlung an die FBB.

- 41 Das rechnungsmäßige Jahresergebnis gemäß § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO beträgt nach der Buchführung wie in der Rechnungsübersicht als Abschlussergebnis ausgewiesen 29 051 570,45 € (vgl. Druckstück, S. 85).

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis hat sich seit dem Jahr 2010 wie folgt verändert:

Ansicht 30: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	– Mio. € –		
2010	-18,3	+25,3	-43,5
2011	-13,6	-57,5	+44,0
2012	-55,8	-68,3	+12,5
2013	-29,1	-17,0	+46,1

Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis gemäß § 83 Nr. 2 Buchstabe e LHO ist um die in T 38 letzter Absatz genannte Differenz zu hoch ausgewiesen. Es beträgt nicht wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen minus 359 275 472,46 €, sondern minus 359 274 942,46 €.

Die in der Nachweisung der nicht abgewickelten **Verwahrungen und Vorschüsse** 42 ausgewiesenen Summen stimmen mit den Beständen, die in die entsprechenden Bücher der Kassenwirtschaft des nächsten Haushaltjahres übertragen wurden, überein.

Obwohl im Vorschussbuch nur Ausgaben nachgewiesen werden, die nicht dem Haushalt zugeordnet werden können bzw. nicht in anderen Büchern zu buchen sind, weist das Vorschussbuch der Landeshauptkasse statt eines negativen Betrages einen positiven Bestand aus. Dieser resultiert aus dem Plusbestand der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung auf einer Buchungsstelle für Mittel aus verzögertem Jahresmittelabfluss bei Einrichtungen von 5 767 400,00 €. Da hier Haushaltssmittel ausgewiesen werden, fehlt die zuvor genannte Voraussetzung für den Nachweis der Gelder auf einer Buchungsstelle außerhalb des Haushalts. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen darauf hinwirkt, dass nicht verbrauchte Mittel künftig korrekt nachgewiesen werden.

Im Rahmen der Haushaltswirtschaft ergeben sich regelmäßig Abweichungen von 43 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.

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 1 126 329,00 € voneinander ab. Dies ist auf eine Sollzugangsbuchung für außerplanmäßige Ausgaben beim Kapitel 2910 – Übrige allgemeine Finanzangelegenheiten – Titel 97110 – Verstärkungsmittel – ohne eine betragsgleiche Ist-Ausgabe zurückzuführen. Eine gleiche Buchungskonstellation wurde bereits bei der Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung des Haushaltjahres 2012 festgestellt (Vorjahresbericht, T 58 Abs. 2 und T 60). Die im Druckstück (S. 230 ff.) abgebildete Gesamtnachweisung der höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan ist im Gegensatz zum Vorjahr nicht mit einer erläuternden Fußnote versehen.

Darüber hinaus weichen die Beträge für die höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan in den zuvor genannten Nachweisungen bei den Bezirken Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg, Pankow, Charlottenburg-Wilmersdorf, Spandau, Treptow-Köpenick und Marzahn-Hellersdorf um insgesamt 39 865 600,00 € voneinander ab. Ursächlich dafür ist die Aufstellung von Ergänzungsplänen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Abweichungen bis auf

die beim Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg von 3 784 000,00 € in Vermerken zu den Tabellen der Rechnungslegung erläutert. Der Rechnungshof erwartet von der Senatsverwaltung für Finanzen künftig vollständige Erläuterungen zu den Abweichungen bei den höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltspunkt.

- 44 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 11. September 2014 eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und der Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung und die Bezirke (Drs 17/1814) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen am 16. Oktober 2014 genehmigt.
- 45 Die **über- und außerplanmäßigen Ausgaben** im Haushaltsjahr 2013 betragen nach der Vorlage an das Abgeordnetenhaus insgesamt 448 809 041,69 €.

In der Vorlage über die Haushaltsüberschreitungen ist der in T 43 genannte Betrag von 1 126 329,00 € als außerplanmäßige Ausgabe berücksichtigt. Da dieser außerplanmäßigen Ausgabe keine betragsgleichen Ist-Ausgaben gegenüberstehen, wurden dem Abgeordnetenhaus zu hohe Haushaltsüberschreitungen vorgelegt.

- 46 Die **über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen** betragen nach der o. g. Vorlage im Haushaltsjahr 2013 insgesamt 72 564 502,05 €.
- 47 Für das Haushaltsjahr 2013 sind insgesamt 254 093 000 € **pauschale Minderausgaben** (1,11 v. H. des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die Hauptverwaltung 197 909 000 € und die Bezirke 56 184 000 €.

Hierzu hat die Hauptverwaltung 7 769 430,00 € nicht erwirtschaftet und entsprechend ausgewiesen. Die Bezirke Mitte und Marzahn-Hellersdorf haben insgesamt 4 858 496,40 € als nicht erwirtschaftet ausgewiesen. Darüber hinaus sind beim Bezirk Marzahn-Hellersdorf nicht zugelassene Mehrausgaben für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII²² innerhalb Berlins von 1 000 000,00 € und für stationäre Hilfe zur Erziehung außerhalb Berlins von 1 509 373,03 € ausgewiesen. Damit wurden für die Bezirksverwaltungen 7 367 869,43 € als nicht zugelassene höhere oder neue Ausgaben nachrichtlich ausgewiesen.

Der Bezirk Mitte hat zum Ausgleich der pauschal veranschlagten Minderausgaben nur 1 077 496,40 € als nicht erwirtschaftet gebucht. Er hat zum Zeitpunkt der Buchungen angenommen, dass sich sein Jahresergebnis im Rahmen der Basiskorrektur noch verbessert. Sein Jahresergebnis 2013 ist jedoch noch

22 Sozialgesetzbuch – Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII)

schlechter ausgefallen als das des Haushaltjahres 2011. Somit hat er per Saldo keinen Ausgleich des Fehlbetrages 2011 erwirtschaftet. Er hat sogar noch weitere Mehrausgaben geleistet. Eine Änderung der als erwirtschaftet vorgenommenen Ausgleichsbuchung zur pauschalen Minderausgabe von 4 560 503,60 € erfolgte nicht. Aus diesem Grunde sind die nachrichtlich ausgewiesenen Summen der nicht zugelassenen Mehrausgaben um diesen Betrag zu gering und der Ausgleich der veranschlagten Minderausgaben zu hoch ausgewiesen.

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

48

Ansicht 31: Ausgabehaushaltsreste

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
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
2013	306,1	1,3	282,4	1,8	23,7	0,3

Auf die Bildung von verbliebenen Einnahmehaushaltsresten wurde verzichtet.

3.4 Vermögensrechnung

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

49

Ansicht 32: Vermögensübersicht

Vermögensteil	€
Sachanlagevermögen	22 987 714 521,22
Verwaltungsvermögen	17 252,36
Finanzanlagevermögen	12 469 237 214,95
Umlaufvermögen	3 861 241 878,02
Rücklagevermögen	566 414 487,14
Stiftungsvermögen	35 848 385,75
Vermögen	39 920 473 739,44
Schulden	61 400 431 879,36

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in einer Fußnote erläutert (Druckstück, S. 217 ff.), dass das Vermögen aufgrund fehlender Aktualisierungsbuchungen zu gering ausgewiesen wurde. Es liegt demnach bei 39 920 567 402,78 €.

Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene **Vermögen** des Landes Berlin hat sich danach gegenüber dem Vorjahr um 4 770 969 440,63 € erhöht. Die **Schulden** sind gegenüber dem Vorjahr um 727 605 710,20 € gesunken.

- 50 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass mindestens die beim Einzelplan 03 – Regierender Bürgermeister – und beim Bezirk Mitte ausgewiesenen Bestände für das Sachanlagevermögen – Mobilien – aufgrund versäumter Veränderungsbuchungen nicht richtig ausgewiesen sind. Für das Abgeordnetenhaus und den Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit sind keine Mobilien ausgewiesen.

In der Vermögensrechnung ist entgegen den Vorgaben der Senatsverwaltung für Finanzen beim Verwaltungsvermögen – Kapitalvermögen – ein Bestand von 17 252,36 € ausgewiesen. Dieser Bestand ist dem Bezirk Tempelhof-Schöneberg zuzuordnen und hätte zutreffend beim Finanzanlagevermögen – Sonstige Ausleihungen (Laufzeit über 1 Jahr) – erfasst werden müssen.

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 Vermögensobergruppe Sondervermögen/Landesbetriebe eingerichtet. Der Rechnungshof hat wie in den Vorjahren festgestellt, dass das Eigenkapital nicht vollständig und auch nicht nach einheitlichen Maßgaben erfasst wurde. Einerseits fehlt das Eigenkapital von drei Betrieben und von zwei Kita-Eigenbetrieben, andererseits sind für einen Betrieb, für zwei Kita-Eigenbetriebe und für das Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin beim Eigenkapital – entgegen den derzeit gelgenden Vorschriften – noch weitere Beträge wie der Jahresüberschuss bzw. der Bilanzgewinn erfasst. Nach Ermittlungen des Rechnungshofs ist in der Vermögensrechnung 2013 ausgehend von den Angaben in den Bilanzen 2012 bzw. für das Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin in der Bilanz 2013 Eigenkapital der Betriebe nach § 26 Abs. 1 LHO in Höhe von 3,4 Mio. € sowie der Sondervermögen nach § 26 Abs. 2 LHO in Höhe von 17,6 Mio. € nicht enthalten.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind die Daten der Vermögensrechnung 2013 nicht belastbar.

- 51 Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene **Rücklagevermögen** von 566 414 487,14 € 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 227 542 954,86 € aus (101 987 368,19 € Hauptverwaltung und 125 555 586,67 € Bezirksverwaltungen). Gegenüber der Vermögensrechnung ergibt das einen geringeren Geldbestand von 338 871 532,28 €, der bis auf einen Cent der Hauptverwaltung zuzuordnen ist. 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 336 700 000,00 € beruht wie im Vorjahr auf der unterschiedlichen Berücksichtigung des inneren Darlehens. Die Entnahme aus der Rücklage für die Kapitalzuführung an die FBB (vgl. T 40) wurde in voller Höhe im Vermögen berücksichtigt. Die Tilgung des inneren Darlehens in gleicher Höhe ist jedoch nicht im Vermögen nachgewiesen. Dies entspricht der Vorgehensweise bei der Bildung des inneren Darlehens aus nicht verbrauchten Mitteln zur Finanzierung der Mehrausgaben der FBB (Vorjahresbericht, T 66). Beim Einzelplan 10 haben sich seit dem Haushaltsjahr 2012 die Differenzen auf 2 190 663,44 € erhöht. Im Haushaltsjahr 2014 sind Korrekturbuchungen erfolgt, zu denen der Schriftverkehr mit der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft noch nicht abgeschlossen ist. Die in der Erläuterung zur Vermögensrechnung genannte fehlende Rücklage (von 19 131,15 €) der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales ist in der Vermögensübersicht bereits enthalten.

Der als Jahresendbestand 2013 ermittelte Geldbestand der Rücklagen im Sachbuch für die Hauptverwaltung (Hauptgruppe 97) beträgt 101 987 368,19 €. Der für die Bezirksverwaltungen insgesamt ermittelte Geldbestand beträgt 125 555 586,67 €. Beide Beträge entsprechen denen in der Übersicht über den Geldbestand des Rücklagevermögens.

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der im Abschlussbericht dargestellten Nachweisung über die Eventualverpflichtungen des Haushaltjahres 2013 festgestellt, dass für den Bereich Kunst und Kultur die unzutreffenden Daten des Vorjahrs ausgewiesen sind (Druckstück, S. 32, obere Tabelle). Der Bestand zum Ende des Haushaltjahres 2013 beträgt 246,7 Mio. € statt 237,4 Mio. €. Der Gesamtbestand ändert sich daher von 9 153,6 Mio. € auf 9 162,9 Mio. €. Die Bestände sind auch in der Mehrjahresübersicht falsch ausgewiesen (Druckstück, S. 32, untere Tabelle).

Die im Abschlussbericht zur Drs 17/1846 abgebildete Mehrjahresübersicht für die Eventualverpflichtungen ist gegenüber der im Druckstück (S. 32, untere Tabelle) abgebildeten Übersicht um bekannte Fehler bereinigt. So sind die für die BBI Flughafen-Kredite übernommenen Verpflichtungen der Haushaltjahre 2009 bis 2011 zutreffend aufgeführt. Der Rechnungshof hat dennoch weitere Fehler festgestellt. Die für öffentliche Infrastrukturmaßnahmen übernommenen Eventualverpflichtungen von 658,8 Mio. € für das Haushaltsjahr 2012 sind nicht ausgewiesen. Ferner fehlen die von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt übernommenen Gewährleistungen für EU-Gemeinschaftsinitiativen der Haushaltjahre 2009 von 6,5 Mio. € sowie 2010 von 8,1 Mio. €. Die ausgewiesenen Gesamtbestände für die Haushaltjahre 2009 und 2010 sind folglich nicht richtig.

Der unzutreffende bzw. fehlende Ausweis übernommener Eventualverpflichtungen ist auf ein redaktionelles Versehen zurückzuführen. Der Rechnungshof erwartet von der Senatsverwaltung für Finanzen eine entsprechende Korrektur der Mehrjahrestabelle im nächsten Abschlussbericht.

Überschreitungen der im Haushaltsgesetz 2012/2013 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 Einstandspflichten 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.

- 53 Die Prüfung der Nachweisung über den **flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens** zum Ende des Haushaltsjahres 2013 ließ keine Unzulänglichkeiten erkennen.

3.5 Zusammenfassung und Erwartung

- 54 Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2013 ist unvollständig und fehlerbehaftet. Die Vermögensrechnung ist insbesondere aufgrund versäumter 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 wiederholt seine Erwartung, 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. 55

Dem allgemeinen Verständnis der **verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze** entsprechend sind bei der Festlegung der zulässigen Nettokreditaufnahme nur die eigenfinanzierten Investitionsausgaben zugrunde zu legen. Nach dem Kreditfinanzierungsplan 2013 war eine Nettokreditaufnahme von 450,8 Mio. € eingeplant. Nach den Angaben im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2013 (Drs 17/1846) betrug sie tatsächlich:

Einnahmen aus

Krediten am Kreditmarkt	7 383 865 342,56 €
Krediten vom Bund	0,00 €
Inanspruchnahme eines inneren Darlehens	0,00 €
abzüglich Tilgungen	
am Kreditmarkt	-7 835 697 572,82 €
im öffentlichen Bereich	-35 807 283,00 €
bei der Rücklage Flughafen BER	-36 408 000,00 €
Nettokreditaufnahme insgesamt (Netto-Tilgung)	<u>-524 047 513,26 €</u>

Der nach dem Haushaltsgesetz 2012/2013 eingeplanten Nettokreditaufnahme von 450,8 Mio. € standen an veranschlagten eigenfinanzierten Investitionen Ausgaben von 1 079 Mio. € gegenüber.

Die tatsächliche Nettokreditaufnahme betrug -524 Mio. € und die Summe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben 810 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 19 dargestellt.

Nach § 18 Abs. 2 LHO bestimmt das jeweilige Haushaltsgesetz, bis zu welcher Höhe Kredite zur Deckung von Ausgaben und zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäß Kassenwirtschaft aufgenommen werden dürfen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte bei der Kreditaufnahme unterschiedliche Höchstbeträge zu beachten. 56

- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben in Höhe der Restermächtigung aus dem Jahr 2012 (§ 18 Abs. 3 LHO),
- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1 HG 12/13),
- Kreditaufnahme als inneres Darlehen aus der Rücklage Flughafen BER (§ 3 Abs. 3 NHG 12/13),
- Kreditaufnahme für Tilgungen (§ 2 Abs. 3 HG 12/13).

Die Senatsverwaltung für Finanzen war zur Deckung von Ausgaben auch ermächtigt, im Wege des Vorgriffs Kredite im Jahr 2013 für 2014 aufzunehmen (§ 2 Abs. 5 HG 12/13 i. V. m. § 1 NHG 12/13).

Die Höchstbeträge sind eingehalten worden.

- 57 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im Haushaltsgesetz 2012/2013 und Nachtragshaushaltsgesetz 2012/2013 festgelegten Ermächtigungen im Jahr 2013 beachtet und deren Inanspruchnahme in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2013 (Drs 17/1846) dargestellt:

**Ansicht 33: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen
(ohne Kassenverstärkungskredite)**

Art der Ermächtigung	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
	- € -	
Restermächtigung 2012	792 389 474,50	0,00
Kredite am Kreditmarkt	484 942 000,00	-488 240 230,26
Inanspruchnahme des inneren Darlehens ¹	—	0,00
Restermächtigung 2013	973 182 230,26	
Kredite für Tilgungen gemäß Kreditfinanzierungsplan ¹		7 785 697 572,82
Kredite für vorzeitige Tilgungen ¹		50 000 000,00
Kredite für Tilgungen kurzfristiger Kredite ¹		0,00
Kredite zur Tilgung des inneren Darlehens ¹		36 408 000,00
Vorgriffsermächtigung für 2014	459 074 938,00	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 2013 übersteigt den Höchstbetrag zur Kreditaufnahme am Kreditmarkt, weil die Netto-Tilgungen des inneren Darlehens und der Kredite am Kreditmarkt dem Höchstbetrag hinzugerechnet werden.

- 58 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 Haushaltsgesetz 2012/2013 bei 50 % des Gesamtschuldenstandes am Ende des vorausgegangenen Haushaltsjahres und damit für das Jahr 2013 bei 30,9 Mrd. €. Er ist mit 10,2 Mrd. € in Anspruch genommen und somit eingehalten worden.

Ferner war die Senatsverwaltung für Finanzen verpflichtet, das mit der Kreditaufnahme in fremder Währung verbundene Wechselkursrisiko durch Sicherungsgeschäfte auszuschließen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 HG 12/13). Im Jahr 2013 hat die Verwaltung keinen 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 2013 einen wirtschaftlichen Erfolg von 62,9 Mio. €. Der kassenmäßige Verlust lag für 2013 bei 120,2 Mio. €.

Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, **Kassenverstärkungskredite** aufzunehmen. Der Höchstbetrag lag nach dem Haushaltsgesetz 2012/2013 in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes 2012/2013 bei 3,0 Mrd. €. Die Inanspruchnahme der Ermächtigung betrug maximal 1,1 Mrd. €, der Höchstbetrag ist somit eingehalten worden.

59

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Ressortübergreifende Themen

5 Fehlendes Erhaltungsmanagement für öffentliche Straßen Berlins

Die öffentlichen Straßen Berlins befinden sich nach wie vor in einem besorgnis erregenden Zustand. Die Ausgaben für die Straßenerhaltung bleiben seit Jahren erheblich hinter den Erfordernissen zurück. Die Bezirksämter schätzen die Kosten für den Abbau des Erhaltungsrückstands im Bereich der öffentlichen Straßen überschlägig auf insgesamt mehr als 1,3 Mrd. €. Der sich daraus ergebende Handlungsdruck zwingt mehr denn je dazu, den Erhalt der öffentlichen Straßen Berlins im Rahmen eines Erhaltungsmanagements systematisch zu betreiben und die begrenzten Finanzmittel auf dieser Grundlage bedarfsgerecht einzusetzen. Da die für den Erhalt der öffentlichen Straßen zuständigen Bezirke kein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Straßenerhaltungsmanagement nach einheitlichen Vorgaben durchführen, hätte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt im Rahmen ihrer gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsverantwortung für dessen Einführung sorgen müssen. Sie hat hierfür aber weder die notwendigen konzeptionellen und sachlichen Voraussetzungen noch die erforderlichen einheitlichen Vorgaben geschaffen. Wenn die Senatsverwaltung nicht umgehend handelt, werden die Mobilität und die wirtschaftliche Entwicklung Berlins durch eine zunehmend unzureichende Straßeninfrastruktur gefährdet.

5.1 Einleitung

- 60 Eine quantitativ und qualitativ leistungsfähige **Verkehrsinfrastruktur** ist für die deutsche Volkswirtschaft mit ihrem hohen Grad an Arbeitsteilung, ihren vielfältigen Austauschbeziehungen und ihrer zentraleuropäischen Lage eine grundlegende Voraussetzung für wirtschaftlichen Erfolg und Wohlstand. Sie repräsentiert zudem einen beachtlichen volkswirtschaftlichen Kapitalstock.²³ Damit die Verkehrsinfrastruktur, zu der insbesondere die Straßenverkehrsanlagen zählen, ihre Funktion für die Abwicklung des Personen- und Güterverkehrs dauerhaft erfüllen kann, bedarf es entsprechender Erhaltungs- und Erweiterungsmaßnahmen. In Abhängig-

23 Kunert/Link: Verkehrsinfrastruktur: Substanzerhaltung erfordert deutlich höhere Investitionen, DIW Wochenbericht Nr. 26.2013, S. 32 ff.

keit von der Quantität, der Qualität und dem Charakter der vorhandenen Infrastruktur können Erhaltungsmaßnahmen von größerer ökonomischer Bedeutung sein als Erweiterungsinvestitionen.²⁴

In Berlin mit seiner großstädtischen Straßeninfrastruktur, seinem breiten Dienstleistungssektor, seiner Teilnahme an der regionalen und internationalen Arbeitsteilung und seinem räumlich begrenzten Erweiterungspotenzial liegt der Schwerpunkt bei der Infrastrukturerhaltung. Die Verkehrsbeanspruchung, der Straßenzustand und die Begrenztheit der Haushaltsmittel zwingen hier in besonderer Weise dazu, die Erhaltung der öffentlichen Straßen unter Berücksichtigung der Verkehrsbedürfnisse systematisch zu betreiben. Dazu bedarf es eines fachlich fundierten, wirtschaftlich optimierten und nach Prioritäten ausgerichteten, einheitlichen Erhaltungsmanagements für die öffentlichen Straßen.

Der Rechnungshof hatte bereits in seinen Jahresberichten 1999²⁵ und 2005²⁶ eine besorgniserregende Vernachlässigung der **Unterhaltung** der öffentlichen Straßen Berlins kritisiert. Er hatte den Senat und die Bezirksämter aufgefordert, für eine bedarfsgerechte Bauunterhaltung zu sorgen, um einen an die Substanz gehenden Verfall der Straßeninfrastruktur zu vermeiden.²⁷ Daraufhin hatte das Abgeordnetenhaus im Jahr 2007 erwartet, „dass der Senat und die Bezirksämter über ihre bisherigen Anstrengungen bei der Bauunterhaltung der Straßen hinaus den für den Substanzerhalt zwingend notwendigen Straßenunterhaltungsbedarf mit einem finanziell und personell leistbaren Aufwand ermitteln und auf dieser Grundlage eine bedarfsgerechte Bauunterhaltung der Straßen vornehmen“.²⁸ Die damalige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hatte hierzu dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses im Dezember 2007 u. a. berichtet,²⁹ dass die „erwartete Ermittlung des zwingend notwendigen Straßenunterhaltungsbedarfs ... eine vorgelagerte, realitätsgerechte Zustandsbewertung des Berliner Straßennetzes sowie eine Ermittlung aller Schäden vor Ort“ voraussetze. Hierfür sei „zunächst die Einrichtung eines flächendeckenden Straßenzustandskatasters mit Hilfe eines sog. Pavement-Management-Systems erforderlich, das unabdingbar die Grundlage für ein auf objektiven Prioritätskriterien basierendes, jährlich fort[zu]schreibendes Straßensanierungsprogramm“ bilde. Die für die Straßenunterhaltung zuständigen Bezirke stünden der Einführung eines solchen Systems grundsätzlich positiv gegenüber. Es werde daher geprüft, „ob und inwieweit ein solches System im Rahmen des nächst aufzustellenden Haushaltsplans finanziell abgesichert werden kann“.

61

24 Romp und de Haan (2005): Public capital and economic growth: a critical survey, S. 58

25 vgl. Jahresbericht 1999, T 333 bis 339

26 vgl. Jahresbericht 2005, T 148 bis 153

27 vgl. Jahresbericht 1999, T 339

28 Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 21. Juni 2007, Plenarprotokoll 16/14

29 Schreiben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 3. Dezember 2007 (rote Nr. 0876)

5.2 Prüfungsgegenstand

- 62 Der Rechnungshof hat diese Ausgangslage und die Ankündigungen (vgl. T 61) zum Anlass genommen, zu prüfen, wie die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt ihre gesamtstädtische Leitungs- und Steuerungsverantwortung bei der Erhaltung der Straßenverkehrsanlagen in Berlin wahrgenommen hat. Er hat untersucht, ob die Senatsverwaltung im Zusammenwirken mit den Bezirksämtern und der Senatsverwaltung für Finanzen für ein straßenzustandsbezogenes, fachgerechtes, systematisches, einheitliches und planmäßiges **Erhaltungsmanagement** der öffentlichen Straßen Berlins, einschließlich gesamtstädtischer Erhaltungs- und Finanzierungsstrategie, gesorgt hat. Er hat hierbei auch geprüft, ob die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt die Ausgangslage analysiert und ermittelt hat, wie die Bezirksämter die Straßenerhaltung planen und durchführen. Er hat zudem untersucht, ob die Senatsverwaltung die grundlegenden Voraussetzungen und notwendigen berlinweiten Regelungen für ein einheitliches, systematisches und IT-gestütztes Vorgehen der Bezirksämter geschaffen hat.

5.3 Straßennetz, Straßenbaulast und Zuständigkeiten

- 63 Das **Berliner Straßennetz** hat eine Länge von insgesamt 5 176,7 km³⁰ und erstreckt sich über eine Gesamtfläche von 89,01 km² (ohne Bundesstraßen und Autobahnen)³¹. Das auf die zwölf Berliner Bezirke verteilte Straßennetz ist durch eine radiale Struktur mit relativ starker Bündelung charakterisiert. Während im westlichen Teil der Stadt die auf die Innenstadt zulaufenden Radialen durch Tangenten ergänzt und vernetzt werden, weisen die ausgeprägten Magistralen im Ostteil der Stadt nur geringe tangentiale Verknüpfungen der Außenräume auf. Sowohl im Schienennetz als auch in der Straßeninfrastruktur hat sich ein Rückstand bei Netzpfllege und Instandhaltung aufgebaut.³²
- 64 Mit der Bereitstellung von Straßen für den öffentlichen Verkehr besteht die Aufgabe, die Verkehrsanlagen den Mobilitätsanforderungen entsprechend zu erhalten, zu erneuern und anzupassen (Straßenbaulast). Im Land Berlin umfasst die **Straßenbaulast** alle mit dem Bau und der Unterhaltung der öffentlichen Straßen zusammenhängenden Aufgaben. Die öffentlichen Straßen sind im Rahmen der Leistungsfähigkeit des Trägers der Straßenbaulast so zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern, zu verbessern oder zu ändern, dass sie dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügen und verkehrssicher sind (vgl. § 7 Abs. 2 BerlStrG³³). Die **Erhaltung** der bestehenden **Straßeninfrastruktur** durch Unterhaltungs- und Verbesserungsmaßnahmen ist eine Kernaufgabe der Straßenbaulast. Damit wird das Ziel

30 Statistisches Jahrbuch Berlin 2013, herausgegeben vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, S. 388 – Länge der öffentlichen Straßen am 1. Januar 2013 –

31 Angabe der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt vom Juli 2014

32 vgl. hierzu Stadtentwicklungsplan Verkehr Berlin 2011, S. 12, 14

33 Berliner Straßengesetz (BerlStrG)

verfolgt, die sich aus dem Verkehrsbedürfnis ergebenden Anforderungen an die Funktions- und Leistungsfähigkeit, an die Verkehrssicherheit und die Umweltverträglichkeit der öffentlichen Straßen Berlins dauerhaft zu erfüllen. Der Substanzerhalt der Straßenverkehrsinfrastruktur ist zudem ein Gebot der Wirtschaftlichkeit (vgl. § 7 Abs. 1 LHO). Zur ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Erfüllung dieser Aufgaben im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand bedarf es eines entsprechenden Erhaltungsmanagements.

Träger der Straßenbaulast und somit zuständig für die Straßenerhaltung ist Berlin (vgl. § 7 Abs. 1 BerlStrG). Die sich daraus ergebenden gesetzlichen Aufgaben werden von den Straßenbaubehörden wahrgenommen (vgl. § 26 Abs. 1 BerlStrG).

65

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt nimmt die in die **Zuständigkeit** der Hauptverwaltung fallenden gesamtstädtischen Leitungsaufgaben des Straßenwesens wahr, insbesondere die damit verbundenen Aufgaben der Planung, der Klärung von Grundsatzangelegenheiten und der Steuerung (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 AZG³⁴, Abschnitt IX GV Sen³⁵). Es gehört damit zum Aufgabenbereich der **Senatsverwaltung**, die Einführung und Umsetzung eines ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Erhaltungsmanagements für die öffentlichen Straßen in den Berliner Bezirken nach einer gesamtstädtischen Konzeption, einheitlichen Maßstäben und einheitlicher Systematik zu steuern. Hierzu zählt auch der Erlass von Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Berliner Straßengesetzes (vgl. § 27 Abs. 3 BerlStrG).

Außerhalb der Leitungs- und Steuerungsaufgaben (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 AZG) und den der Hauptverwaltung zugewiesenen Bauaufgaben (§ 4 Abs. 1 Satz 1 AZG, Nr. 10 ZustKat AZG³⁶) sind die **Bezirke** für die sich aus der Straßenbaulast ergebenden Aufgaben, insbesondere für die Unterhaltung der öffentlichen Straßen, zuständig (§§ 3 Abs. 2 und 4 Abs. 1 Satz 2 AZG). Es gehört damit insbesondere zu den Aufgaben der Bezirke, ein von der Senatsverwaltung aus gesamtstädtischer Sicht konzipiertes einheitliches und systematisches Erhaltungsmanagement entsprechend den Vorgaben (Berliner Straßengesetz, Ausführungsvorschriften) für die öffentlichen Straßen durchzuführen.

34 Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG)

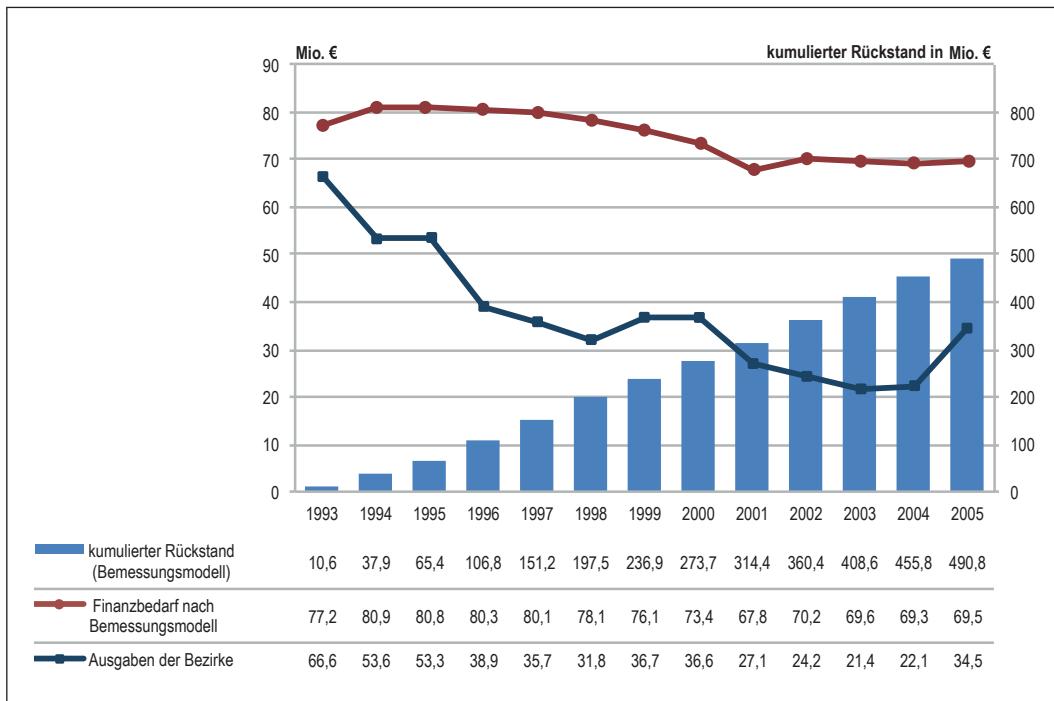
35 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin (GV Sen) vom 12. April 2012

36 Anlage zum Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz: Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (ZustKat AZG) – Aufgaben der Hauptverwaltung außerhalb der Leitungsaufgaben (Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Aufsicht)

5.4 Entwicklung der Ausgaben für die Straßenunterhaltung seit dem Jahr 1993

- 66 In den Jahren **1993 bis 2005** wurde der jährliche **Finanzbedarf** für die Straßenunterhaltung auf der Grundlage eines Bemessungsmodells ermittelt, in welchem die Straßenflächen nach Befestigungsarten, die Unterhaltungssätze je Quadratmeter sowie die Einteilung der Straßen nach ihrer verkehrlichen Bedeutung berücksichtigt wurden. Der anerkannte jährliche Finanzbedarf lag im genannten Zeitraum zwischen 80,9 Mio. € (höchster Wert 1994) und 67,8 Mio. € (niedrigster Wert 2001). Im Jahr 1993 lag er bei 77,2 Mio. € und im Jahr 2005 bei 69,5 Mio. €. Im Verhältnis hierzu waren die Ausgaben der Bezirksamter für die Straßenunterhaltung in diesem Zeitraum stark rückläufig. Sie verringerten sich tendenziell von 66,6 Mio. € im Jahr 1993 auf 34,5 Mio. € im Jahr 2005 (vgl. Ansicht 34).

Ansicht 34: Straßenunterhaltung 1993 bis 2005 – Finanzbedarf nach Bemessungsmodell, Ausgaben der Bezirke und kumulierter Rückstand



Quellen: Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2005 (T 149); Haushaltsrechnung 2005 und Angaben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt vom Juni 2014

Bis zum Jahr 2004 war der Rückstand bei der Straßenunterhaltung bezogen auf den ermittelten Finanzbedarf auf 455,8 Mio. € angestiegen (vgl. Jahresbericht 2005, T 149 ff.). Im Jahr 2005 hatte sich der Rückstand bei der Straßenunterhaltung mit 490,8 Mio. € bereits der Marke von 500 Mio. € angenähert (vgl. Ansicht 34).

- 67 Für die Haushaltjahre **2006 bis 2013** ist der **Finanzbedarf** für die Bauunterhaltung der Straßen nicht mehr nach dem auf flächenbezogenen Kostensätzen beruhenden Bemessungsmodell (vgl. T 66) ermittelt worden. Stattdessen hat die

Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushaltsplanaufstellung jeweils ein Gesamtvolumen für die Mindestveranschlagung der Ausgaben zur Straßenunterhaltung (Mindestveranschlagungsbetrag)³⁷ bestimmt. Dieser Betrag war die Grundlage für die Bildung von Leitlinien zur Aufstellung der Bezirkshaushaltspläne durch die Bezirke.³⁸ Bei der Festlegung der Mindestveranschlagungsbeträge für die Haushaltjahre 2006/2007 hat sich die Senatsverwaltung für Finanzen an der Entwicklung der Ist-Ausgaben für die Tiefbauunterhaltung der Jahre 2001 bis 2003 orientiert.³⁹ Vom Doppelhaushalt 2008/2009 an hat die Senatsverwaltung für Finanzen zur Bestimmung der Mindestveranschlagungsbeträge jeweils den Mindestveranschlagungsbetrag des Vorjahres als Basis herangezogen. Unterhaltungskostensätze haben hierbei keine Berücksichtigung gefunden.

Die **Mindestveranschlagungsbeträge** für die Straßenunterhaltung bewegen sich in den Jahren 2006 bis 2013 zwischen 23,1 Mio. € (niedrigster Wert 2006) und 34,1 Mio. € (höchster Wert 2009). Im Jahr 2013 betrug der Mindestveranschlagungsbetrag 32,1 Mio. € (vgl. Ansicht 35). Die Mindestveranschlagungsbeträge liegen damit ganz erheblich sogar unter dem für das Jahr 2001 nach dem genannten Bemessungsmodell (vgl. T 66) mit 67,8 Mio. € ermittelten geringsten Finanzbedarf des Betrachtungszeitraums 1993 bis 2005 (vgl. Ansicht 34).

Die in den **Bezirkshaushaltsplänen** enthaltenen Haushaltsansätze für die Straßenunterhaltung bewegen sich in den Jahren 2006 bis 2013 im Wesentlichen auf dem Niveau der Vorgaben der Senatsverwaltung für Finanzen zur Mindestveranschlagung (vgl. Ansicht 35). 68

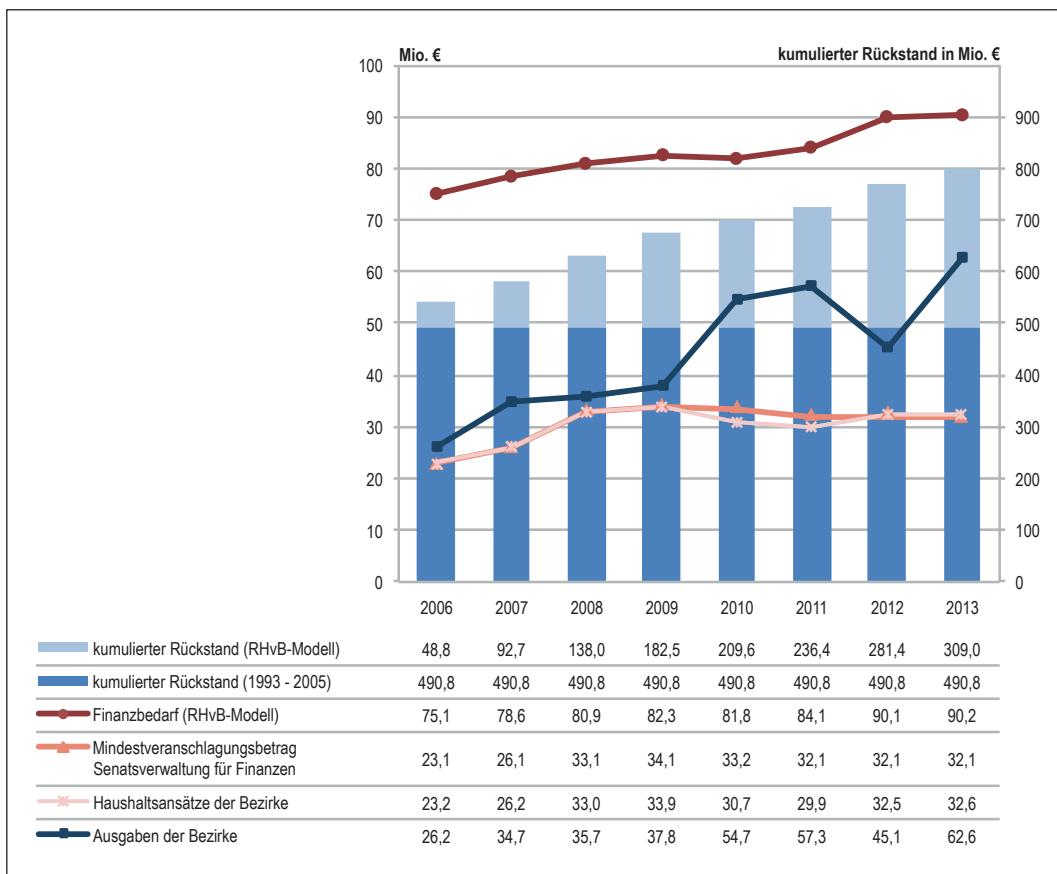
Für die Straßenunterhaltung haben die **Bezirke** jährlich **Ausgaben** zwischen 26,2 Mio. € (2006) und 62,6 Mio. € (2013) geleistet (vgl. Ansicht 35). Die jährlichen Ausgaben der Bezirke für die Straßenunterhaltung liegen damit im Betrachtungszeitraum 2006 bis 2013 durchgängig über ihren Haushaltsansätzen und den Mindestveranschlagungsbeträgen. Am größten sind die Abweichungen in den Jahren 2010, 2011 und 2013. In diesen Jahren haben die Bezirke nahezu doppelt so viel für den Straßenunterhalt ausgegeben, als ihre Haushaltsplanungen vorsahen. Diese Mehrausgaben wurden zugelassen, um besondere saisonale Belastungen der öffentlichen Straßen aufzufangen, z. B. für die Beseitigung von Winterschäden. Wenngleich sich die jährlichen bezirklichen Ausgaben für die Straßenunterhaltung im Betrachtungszeitraum 2006 bis 2013 jeweils oberhalb der Mindestveranschlagungsbeträge der Senatsverwaltung für Finanzen bewegen, liegen sie dennoch deutlich unter dem zuletzt für das Jahr 2005 nach dem genannten Bemessungsmodell (vgl. T 66) ermittelten Finanzbedarf von etwa 70 Mio. € (vgl. Ansichten 34 und 35). 69

37 z. B. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 12. April 2005 – II D-HB 52-1/2005 – Aufstellung der Bezirkshaushaltspläne für den Doppelhaushalt 2006/2007, S. 17

38 zu den Leitlinien für die Veranschlagung vgl. Nr. 5 AV § 26a LHO

39 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 12. April 2005, a. a. O., S. 17

Ansicht 35: Straßenunterhaltung 2006 bis 2013 – Rechnerischer Finanzbedarf nach Berechnungsmodell des RHvB (T 70), Mindestveranschlagungsbetrag Senatsverwaltung für Finanzen, Haushaltsansätze und Ausgaben der Bezirke sowie kumulierter Rückstand im Bereich Straßenunterhaltung



Quellen: Haushaltsergebnisse 2006 bis 2013 und Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen zur Aufstellung der Bezirkshaushaltspläne für die Doppelhaushalte 2006/2007, 2008/2009 sowie zur Globalsummen-Zuweisung und zur Aufstellung der Bezirkshaushaltspläne für die Doppelhaushalte 2010/2011, 2012/2013

- 70 Da der jährliche Finanzbedarf für die Unterhaltung der Straßen im Betrachtungszeitraum 2006 bis 2013 nicht mehr nach dem auf Unterhaltungskostensätzen beruhenden Bemessungsmodell (vgl. T 66) bestimmt wurde, hat der **Rechnungshof** diesen Bedarf für Vergleichszwecke überschlägig rechnerisch anhand der Gesamtstraßenflächenangaben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt und einer flächenbezogenen fortgeschriebenen Kostenkennzahl der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV)⁴⁰ ermittelt. Der danach für den Betrachtungszeitraum 2006 bis 2013 vom Rechnungshof überschlägig ermittelte jährliche Finanzbedarf für die Straßenunterhaltung bewegt sich zwischen 75,1 Mio. € im Jahr 2006 und 90,2 Mio. € im Jahr 2013. Er erreicht damit Größenordnungen, die mit dem für den Betrachtungszeitraum 1993 bis 2005 ermittelten jährlichen Finanzbedarf übereinstimmen (vgl. Ansichten 34 und 35).

40 vgl. Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden – Ausgabe 2004 –



In den Jahren 2006 bis 2013 liegen die **Ausgaben** der **Bezirksämter** für die Straßenunterhaltung jeweils erheblich unter dem vom Rechnungshof zu Vergleichszwecken überschlägig ermittelten Finanzbedarf. Der rechnerisch ermittelte **Rückstand** bei der baulichen Unterhaltung der öffentlichen Straßen beläuft sich für diesen Zeitraum auf mehr als 300 Mio. €. Bezogen auf den Betrachtungszeitraum von 1993 bis 2013 beträgt der Rückstand bei der Straßenunterhaltung im Verhältnis zu dem rechnerisch ermittelten Finanzbedarf etwa 800 Mio. € (vgl. Ansicht 35). Die Angaben zum Unterhaltungsrückstand beruhen zwar nicht auf einer den konkreten Straßenzustand berücksichtigenden Ermittlung des Finanzbedarfs für die Straßenunterhaltung. Sie zeigen aber die finanziellen Größenordnungen, Tendenzen und Entwicklungen auf.

71

In einer im ersten Halbjahr 2014 vom Rechnungshof durchgeführten **Umfrage** haben die Bezirksämter den Zustand der öffentlichen Straßen in der Baulast Berlins als extrem kritisch angegeben. Die Ursachen hierfür sehen die Bezirksämter im Wesentlichen darin, dass eine bedarfsgerechte Erhaltung der Straßeninfrastruktur wegen zu gering bemessener Finanzmittel seit Jahren nicht geleistet werden kann. Durch den seit ca. 25 Jahren andauernden Unterhaltungsrückstau sei die Grundsubstanz der Straßen schwer geschädigt. Die Ausgaben für die Straßenerhaltung (Unterhaltung und investive Maßnahmen) haben nach Angabe der Bezirksämter bei Weitem nicht ausgereicht, um die Erhaltungsaufgaben entsprechend den Anforderungen zu erfüllen.

72

Die Bezirksämter schätzen die Kosten für den Abbau des entstandenen **Sanierungsstaus** im Bereich der öffentlichen Straßen (Unterhaltung und Sanierung zusammengekommen) grob überschlägig auf insgesamt mehr als **1,3 Mrd. €**. Ohne ein nachhaltiges, ganzheitliches Handlungskonzept ist aus bezirklicher Sicht mit einem weiteren, überproportional steigenden Finanzbedarf für die Erhaltung der Straßen zu rechnen.

5.5 Grundlagen des Erhaltungsmanagements

Zur bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Planung von baulichen Maßnahmen für den Erhalt der öffentlichen Straßen Berlins als Kernaufgabe der Straßenbaulast (vgl. T 64) sowie zur Ermittlung und Deckung des daraus folgenden Finanzbedarfs ist ein effizientes **Erhaltungsmanagement** erforderlich. Die Vorschriften im Land Berlin enthalten hierfür keine detaillierten Vorgaben. Es ist deshalb geboten, bestehende fachliche Standards und Fachempfehlungen heranzuziehen. Die FGSV hat bereits im Jahr 2003 „Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen“ (E EMI) gegeben, die in der Ausgabe 2012 (E EMI 2012) aktualisiert wurden. Die Empfehlungen der FGSV werden in Arbeitspapieren konkretisiert.

73

Die bauliche Erhaltung der öffentlichen Straßen dient der Gewährleistung ihrer Funktions- und Leistungsfähigkeit (vgl. T 64). Sie umfasst alle Maßnahmen zur

74

Substanzsicherung und Wiederherstellung des Gebrauchswerts: die bauliche Unterhaltung, die Instandsetzung und die Erneuerung (vgl. Nr. 2.1 E EMI 2012). Das Straßenerhaltungsmanagement erfüllt hierfür alle strategischen und operativen Aufgaben unter Anwendung nachvollziehbarer Methoden sowie ingenieurmäßiger und wirtschaftlicher Grundsätze (vgl. Nr. 1.2 E EMI 2012). Das Straßen-erhaltungsmanagement bezieht sich vor allem auf die Verkehrsflächen. Hierzu zählen insbesondere die befestigten Fahrbahnen und Nebenflächen (z. B. Geh- und Radwege). Die Planungen zur Erhaltung weiterer Anlagenteile der Straßen (z. B. Straßenbegleitgrün) sowie von Brücken und Ingenieurbauwerken im Zuge der Verkehrsflächen müssen aber ergänzend berücksichtigt werden (Nr. 2.2 E EMI 2012). Zu den **strategischen Aufgaben** des Erhaltungsmanagements gehört es, die langfristige Entwicklung des Straßenzustands und anderer entscheidender Einflussfaktoren (z. B. Verkehrsbelastung) netzbezogen auf der Grundlage von Bestands- und Zustandsdaten zu prognostizieren. Darauf aufbauend werden die Auswirkungen von Bau- und Erhaltungsprogrammen (strategische Programme) unter den bestehenden Randbedingungen abgeschätzt. Diese Informationen dienen dazu, den langfristigen Erhaltungs- und Finanzbedarf zu ermitteln (Erhaltungsstrategie). Die **operativen Aufgaben** des Erhaltungsmanagements bestehen im Wesentlichen darin, den Erhaltungsbedarf objektorientiert, d. h. auf der Grundlage des erfassten Straßenbestands und des bewerteten Straßenzustands festzustellen. Darauf basierend sind die baulichen Maßnahmen zur Bedarfsdeckung nach Prioritäten festzulegen, der Finanzbedarf zu ermitteln, die Finanzierung sicherzustellen und die Maßnahmen durchzuführen (vgl. Nr. 1.2 E EMI 2012). Die Bestandserfassung, die – messtechnische bzw. visuelle – Zustandserfassung und die Zustandsbewertung des öffentlichen Straßennetzes sind daher wesentliche Bausteine und Grundlage eines systematischen Managements der Straßen-erhaltung. Schließlich sind im Rahmen des Straßenerhaltungsmanagements die Maßnahmen der Erneuerung, Instandsetzung und baulichen Unterhaltung der Straßenverkehrsflächen regelmäßig daraufhin zu überprüfen, ob sie den aktuellen rechtlichen, fachlichen und wirtschaftlichen Anforderungen genügen.

- 75 Ein effizientes Erhaltungsmanagement für die öffentlichen Straßen erfordert eine aktuelle elektronische **Straßendatenbank** (vgl. Nr. 3.1 E EMI 2012). Nur mit systematisch elektronisch erfassten und bewerteten Daten zur Straßeninfrastruktur können die notwendigen Maßnahmen zur Straßenerhaltung festgelegt, kostenmäßig bestimmt sowie gezielt und effizient gesteuert werden. In der Straßendatenbank sind die erforderlichen Fachdaten, aufbauend auf einem konsistenten und eindeutigen Ordnungssystem, strukturiert abzulegen, aktuell zu halten und zu verwalten. Die wesentlichen Fachdatengruppen sind Erhaltungsdaten, Aufbaudaten, Querschnittsdaten, Zustandsdaten, Verkehrsdaten und Funktionsdaten. Anhand des Datenbestands können mit entsprechenden IT-Verfahren realistische Szenarien entworfen werden, anhand derer sich die für die Straßenerhaltung notwendigen Finanzmittel und der Personalaufwand kalkulieren lassen.



5.6 Erfassung des Straßenbestands

Grundlage eines Erhaltungsmanagements für die öffentlichen Straßen ist zu-
nächst die systematische Erfassung der Daten zum **Straßenbestand**⁴¹. Zu diesen
Bestandsdaten zählen u. a. Querschnittsdaten, wie Flächengrößen und Verkehrs-
flächenarten, sowie Daten zum Verkehrsfächenaufbau, wie Belagstypen, Bau-
weisen und Bauklassen.

76

Gemäß § 6 BerlStrG ist in Berlin ein **Straßenverzeichnis** zu führen, in das alle
öffentlichen Straßen einzutragen sind und das von jedem eingesehen werden
kann. Darin sind mindestens die Bezeichnung und die Lage der jeweiligen Straße
sowie Einschränkungen der Widmung aufzunehmen. Hierfür sind die Bezirksämter
als Straßenbaubehörden zuständig. Den Bezirksämtern obliegt auch die Er-
fassung der weiteren Bestandsdaten für die Straßenerhaltung (vgl. §§ 3 Abs. 2
und 4 Abs. 1 Satz 2 AZG). Die Senatsverwaltung hat im Rahmen ihrer gesamt-
städtischen Leitungs- und Steuerungsfunktion für das Straßenwesen in Berlin (vgl.
T 65) auf eine einheitliche und systematische Bestandsaufnahme der öffentlichen
Straßen durch die Bezirke hinzuwirken. Hierzu sind nach Analyse der Ausgangs-
lage und Klärung der Voraussetzungen entsprechende Konzepte aufzustellen.
Den Bezirken sind einheitlich und verbindlich die Erfassungs- und Messverfahren,
die Erfassungsmethoden sowie die Informationsverarbeitungsverfahren vorzuge-
ben, z. B. durch Ausführungsvorschriften nach § 27 Abs. 3 BerlStrG. Insbesondere
hat die Senatsverwaltung dafür zu sorgen, dass das Straßenverzeichnis in den
Bezirken nach einheitlichen Vorgaben geführt wird.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die **Bezirksämter** die für ein Erhaltungs-
management erforderlichen Bestandsdaten der von ihnen verwalteten öffentlichen
Straßen nicht nach einheitlichen Maßstäben systematisch erfassen. Zwar wer-
den in den Bezirken Straßenverzeichnisse und Widmungssakten geführt. Hierfür
gibt es aber keine einheitlichen Vorgaben. Inhalt und Aufbau der Verzeichnisse
sind in den Bezirken deshalb sehr unterschiedlich. In den bezirklichen Straßen-
verzeichnissen sind überwiegend lediglich die Mindestangaben enthalten. Ein ein-
heitliches Straßenverzeichnis für Berlin, in das die Bezirksämter die erforderlichen
Informationen einspeisen und das von Dritten eingesehen werden kann, existiert
nicht. Auch gibt es in den Bezirken keine nach einheitlichen Vorgaben geführten
IT-gestützten Verzeichnisse mit den für das Erhaltungsmanagement erforderlichen
Querschnitts- und Aufbaudaten zu den Verkehrsflächen. Die Angaben der Bezirks-
ämter zu den bezirklichen Gesamtstraßenflächen für die bei der Senatsverwaltung
geführte Flächenstatistik des Landes Berlin sind nicht lagebezogen. Sie werden
von den Bezirksämtern jährlich lediglich durch Zu- und Abschreibungen aufgrund
von Baumaßnahmen oder Abbruchmaßnahmen von dem Flächenbestand des
Vorjahres ermittelt. Flächendaten aus einer aktuellen (messtechnischen) Erfas-
sung des Straßenbestands liegen in den Bezirken nicht vor.

77

41 vgl. hierzu Nr. 3 E EMI 2012 sowie FGSV Arbeitspapier Nr. 9/K 1.3 – Bestandsdatenerfassung –

- 78 Die **Senatsverwaltung** hat bisher nicht für die einheitliche Erfassung von straßenbezogenen Bestandsdaten in den Bezirken gesorgt. Sie hat die in den Bezirken bestehende Sachlage nicht ausreichend untersucht, um daraus Schlüsse für ihre gesamtstädtische Steuerung zu ziehen. Außerdem hat sie die notwendigen Konzeptionen, Voraussetzungen und Vorgaben für die Erfassung des Straßenbestands im Rahmen eines Erhaltungsmanagements nicht geschaffen. Vorgaben zur einheitlichen und zeitgemäßen Führung des Straßenverzeichnisses hat sie nicht erlassen. Sie hat auch keine Überlegungen angestellt, ob das Straßenverzeichnis für das Erhaltungsmanagement genutzt und hierfür qualifiziert sowie um Bestandsdaten erweitert werden sollte.
- 79 Die Senatsverwaltung hat bisher allerdings einige **Maßnahmen** durchgeführt, die dem Ziel der systematischen Erfassung der Straßenbestandsdaten im Rahmen eines Erhaltungsmanagements in den Bezirken dienen können. Der Rechnungshof erkennt in diesem Zusammenhang an, dass die Senatsverwaltung ein digitales Straßennetz, das „Detailnetz Berlin“ sowie ein sog. Verkehrsmanagementsystem erstellt hat. Es fehlt in diesen Systemen jedoch die Erfassung der Bestandsdaten der bezirklich verwalteten Verkehrsflächen, die ein straßenbezogenes Erhaltungsmanagement überhaupt erst ermöglichen.

Im Rahmen interner Überlegungen im Jahr 2008 hat die Senatsverwaltung außerdem ein „**Basiskonzept**“ für ein Berliner Pavement-Management-System zur Optimierung der bezirklichen Straßenerhaltung“ erstellt, das u. a. die Erfassung und Fortschreibung von Bestandsdaten in einem räumlichen Bezugssystem vor sieht. Das Konzept ist jedoch in den Folgejahren nicht in Abstimmung mit den Bezirksämtern fortgeschrieben und nicht in die Phase der verbindlichen Umsetzung übergeleitet worden.

Außerdem hat die Senatsverwaltung im Jahr 2013 im Rahmen eines geförderten Forschungsprojekts im Bezirk **Mitte** eine **Straßenbefahrung** durchführen lassen. Die ohne abgestimmtes und verbindliches gesamtstädtisches Konzept zur Einführung eines systematischen Straßenerhaltungsmanagements durchgeführte Maßnahme hat nach Angabe der Senatsverwaltung zwar Daten für ein Navigationssystem geliefert, mit dem es u. a. blinden und sehbehinderten Menschen möglich ist, sich mithilfe eines Smartphones durch den Berliner Straßenraum zu bewegen. Daten zum Aufbau der Straßen und Gehwege sind im Rahmen dieses Projekts jedoch nicht erfasst worden.

Auch der im Jahr 2014 von der Senatsverwaltung in Angriff genommenen **Ausschreibung** von Leistungen zur **Datenerfassung** aller sichtbaren Merkmale im Straßenraum liegt kein mit den Bezirken abgestimmtes, verbindliches Konzept für ein Straßenerhaltungsmanagement (einschließlich Wirtschaftlichkeitsuntersuchung) zugrunde. Außerdem sieht die Leistungsbeschreibung die Erfassung der erforderlichen Daten zum Straßenaufbau nicht vor.

Die bisher von der Senatsverwaltung durchgeführten Maßnahmen reichen bei Weitem nicht aus, um den Straßenbestand in den Bezirken einheitlich und systematisch zu erfassen. Der Rechnungshof hat die unzureichende Wahrnehmung der gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsverantwortung durch die Senatsverwaltung beanstandet.

5.7 Erfassung des Straßenzustands

Ein an objektiven Kriterien ausgerichtetes Erhaltungsmanagement öffentlicher Straßen ist ohne eine systematische Erfassung des baulichen Zustands der Verkehrsflächen nicht realisierbar. Denn dieser bestimmt maßgeblich, ob und wann Erhaltungsmaßnahmen durchzuführen sind. Zur Feststellung des Erhaltungszustands werden insbesondere die Oberflächeneigenschaften der Verkehrsflächen periodisch erfasst. Hierfür kommen visuelle und messtechnische Verfahren in Betracht (Nr. 4 E EMI 2012). Die **messtechnische Zustandserfassung** liefert aufgrund entsprechender Messverfahren und Messsysteme objektive Zustandsdaten der Fahrbahnoberfläche in Form von standardisierten Rohdaten. Auf deren Basis können Aussagen zur Ausprägung und zur Ausdehnung von Oberflächeneigenschaften der Verkehrsflächen getroffen werden (Nr. 4.2 E EMI 2012). Die **visuelle Zustandserfassung** wird aufgrund gesonderter Inaugenscheinnahme durchgeführt. Dabei wird der bauliche Zustand der gesamten befestigten Verkehrsfläche anhand erkennbarer Zustandsmerkmale erfasst (Nr. 4.3 E EMI 2012). Je nach Netzstruktur und Aufgabenstellung findet eines der beiden Erfassungsverfahren oder eine Kombination aus beiden Verfahren Anwendung (Nr. 4.4 E EMI 2012). Die Entscheidung über das geeignete Erfassungsverfahren ist nach Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit unter Beachtung der konkreten Netzgegebenheiten im Rahmen des systematischen Erhaltungsmanagements zu treffen.

Verbindliche **Vorgaben** für Verfahren zur systematischen Erfassung des Zustands der öffentlichen Straßen bestehen in Berlin nicht. Insbesondere wurden keine Ausführungsvorschriften zur Einführung und Anwendung entsprechender messtechnischer bzw. visueller Verfahren erlassen. Die in Berlin in der AV Straßenüberwachung⁴² vorgesehenen regelmäßigen Straßenbegehungen zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit liefern keine systematischen Zustandsdaten für die Verkehrsflächen. Denn die Kontrollen sind auf Schäden am Straßenkörper und -zubehör sowie auf Verkehrsgefahren fokussiert (Nr. 1 Abs. 3 AV Straßenüberwachung). Die Begehungen können aber ergänzende Informationen für das Erhaltungsmanagement liefern (Nr. 4.1 E EMI 2012).

⁴² vgl. hierzu aktuell Ausführungsvorschriften zu § 7 des Berliner Straßengesetzes – Überwachung des baulichen Zustandes der öffentlichen Straßen Berlins – (AV Straßenüberwachung) vom 14. Juli 2010 (ABl. S. 1649)

- 82 Die systematische Erfassung des Zustands der Verkehrsflächen im Rahmen eines Erhaltungsmanagements für die öffentlichen Straßen ist **Aufgabe** der Bezirke. Die Erstellung der im Interesse der Einheitlichkeit des Datenbestands notwendigen gesamtstädtischen Konzeption und die Regelung verbindlicher Vorgaben zu den von den Bezirksamtern anzuwendenden Messverfahren, Maßstäben und Messsystemen (einschließlich Datenverarbeitung) ist Teil der gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsverantwortung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (vgl. T 65).
- 83 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in den **Bezirken** zur Überwachung der Verkehrssicherheit Begehungen der öffentlichen Straßen im Rahmen der hierzu erlassenen Ausführungsvorschriften (vgl. T 81) stattfinden. Außerdem wird der Straßenzustand aus Anlass konkreter Baumaßnahmen erfasst. Diese Erfassung ist allerdings auf den jeweils zur Instandsetzung/Erneuerung vorgesehenen Straßenabschnitt beschränkt. Kein Bezirksamt führt eine systematische Zustandserfassung der im Zuständigkeitsbereich liegenden Verkehrsflächen im Rahmen eines Erhaltungsmanagements durch.
- 84 Die **Senatsverwaltung** hat nicht dafür gesorgt, dass in den Bezirken der Zustand öffentlicher Straßen systematisch und periodisch im Rahmen eines Erhaltungsmanagements anhand bestimmter Zustandsmerkmale einheitlich und IT-gestützt erfasst wird. Konzeptionen hierfür hat sie – mit Ausnahme eines Objektkatalogs zur Erfassung von Straßenmerkmalen – nicht im Zusammenwirken mit den Bezirksamtern erstellt. Ausführungsvorschriften mit verbindlichen Vorgaben für ein einheitliches Verwaltungshandeln bei der Zustandserfassung in den Bezirken hat sie nicht erlassen.

Das interne Basiskonzeptpapier der Senatsverwaltung aus dem Jahr 2008 (vgl. T 79) sieht die visuelle bzw. messtechnische Erfassung und Fortschreibung von Zustandsdaten der öffentlichen Straßen vor. Das Konzept ist jedoch in den Folgejahren nicht in Abstimmung mit den Bezirksamtern fortgeschrieben und in die Phase der verbindlichen Umsetzung übergeleitet worden. Die in dem Papier vorgesehene, auf das Hauptverkehrsstraßensystem beschränkte Pilot- und Startphase wurde nicht durchgeführt. Auch die im Bezirk Mitte im Jahr 2013 durchgeführte Straßenbefahrung (vgl. T 79) hat nach Angabe der Senatsverwaltung keine ausreichenden, elektronisch verfügbaren Pilotdaten zum Straßenzustand erbracht.

5.8 Bewertung des Straßenzustands

- 85 Ein an objektiven Kriterien ausgerichtetes systematisches Erhaltungsmanagement öffentlicher Straßen erfordert im Anschluss an die Zustandserfassung (vgl. T 80 ff.) eine Bewertung des baulichen Zustands der Verkehrsflächen anhand von Zustandsgrößen. Hierdurch können kritische Bereiche im Straßennetz erkannt und der Erhaltungsbedarf eingeschätzt werden (Nr. 5 E EMI 2012). Die



Zustandsbewertung der Verkehrsflächen ist damit notwendige Voraussetzung für die Bildung einer Erhaltungsstrategie und für Bauprogramme zum Erhalt der öffentlichen Straßen. Empfehlungen zum Bewertungsverfahren, zur Bildung von Zustandswerten sowie zu weiteren Wertgrößen für eine sachgerechte Zustandsbewertung enthalten die E EMI 2012 und die Arbeitspapiere der FGSV.

Die systematische Bewertung des Zustands der Verkehrsflächen im Rahmen eines Erhaltungsmanagements für die öffentlichen Straßen ist **Aufgabe** der Bezirke. Die Regelung verbindlicher Vorgaben zu dem von den Bezirksamtern anzuwendenden Bewertungsverfahren und -system sowie zu den Bewertungsmaßstäben ist Teil der gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsverantwortung der Senatsverwaltung. 86

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in den **Bezirken** keine IT-gestützte Bewertung des Zustands der Verkehrsflächen nach einheitlichen Vorgaben durchgeführt wird. Die **Senatsverwaltung** hat bisher nicht dafür gesorgt, dass in den Bezirken der Zustand öffentlicher Straßen im Rahmen eines Erhaltungsmanagements anhand von ihr erlassener verbindlicher Vorgaben bewertet wird. Das interne Basiskonzeptpapier aus dem Jahr 2008 (vgl. T 79) sieht zwar einen Bedarf für die Klassifizierung und technisch-wirtschaftliche Bewertung von Zustandsdaten der öffentlichen Straßen. Ein konkretes Bewertungsverfahren mit entsprechenden Bewertungsmaßstäben und Bewertungsgrößen zur Anwendung in den Bezirken wird darin jedoch nicht entwickelt. 87

5.9 Erhaltungsbedarf, Erhaltungsstrategie und Bauprogramme

Ein weiteres Kernelement des Straßenerhaltungsmanagements ist es, auf der Grundlage der Bestandsdaten und der bewerteten Zustandsdaten der Verkehrsflächen sowie unter Beachtung von Qualitätsvorgaben⁴³ den strategischen und operativen **Erhaltungsbedarf** zu ermitteln und entsprechende Maßnahmen abzuleiten (vgl. Nr. 6 E EMI 2012). Der Deckung des langfristigen Erhaltungsbedarfs der öffentlichen Straßen dient die Erstellung einer netzbezogenen **Erhaltungsstrategie**. Außerdem ist es erforderlich, den mittel- und kurzfristigen Erhaltungsbedarf auf Basis der Straßenbestandsdaten und der bewerteten Straßenzustandsdaten objektorientiert zu ermitteln und die operativen baulichen Maßnahmen nach Prioritäten konkret zu planen. Hierzu sind insbesondere Prioritätenlisten und **Bauprogramme** (Planungen) aufzustellen (vgl. Nr. 6.3 E EMI 2012). Die Erfüllung dieser Managementaufgaben ist die Grundlage für die Ermittlung des lang-, mittel- und kurzfristigen Finanzbedarfs zur Straßenerhaltung sowie – weiterführend – für die Festlegung der Finanzierungsstrategie und für die Aufstellung der Haushaltsplanungen zur Gewährleistung der Aufgabenfinanzierung. 88

⁴³ vgl. hierzu aktuell z. B. Ausführungsvorschriften zu § 7 des Berliner Straßengesetzes über Geh- und Radwege (AV Geh- und Radwege) vom 16. Mai 2013 (AbI. S. 1084), zuletzt geändert am 2. Juli 2014 (AbI. S. 1349); Ausführungsvorschriften zu § 7 des Berliner Straßengesetzes über die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen (Einführung RStO 12, Ausgabe 2012) vom 16. Juli 2013 (AbI. S. 1583)

- 89 Die Ermittlung des Erhaltungsbedarfs für die in der bezirklichen Zuständigkeit liegenden Straßen sowie die Aufstellung der bezirklichen Erhaltungsstrategie und der Maßnahmenplanungen im Zuge eines systematischen Erhaltungsmanagements der öffentlichen Straßen sind **Aufgaben** der Bezirksämter im Rahmen der Straßenbaulast.

Die Feststellung des Erhaltungsbedarfs, bezogen auf das gesamte Stadtgebiet, und die Aufstellung der berlinweiten Erhaltungsstrategie im Zusammenwirken mit den Bezirksämtern gehören zur gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsverantwortung der Senatsverwaltung. Hierzu gehört auch die Schaffung der normativen Grundlagen und der übergreifenden Voraussetzungen (z. B. IT-Grundlagen) zur systematischen Ermittlung des Erhaltungsbedarfs in den Bezirken.

- 90 Da in den Bezirksämtern keine systematisch erhobenen und bewerteten Bestands- und Zustandsdaten der öffentlichen Straßen vorhanden sind, konnten die **Bezirksämter** auch keine den Zustand der Verkehrsflächen berücksichtigenden Erhaltungsstrategien für das von ihnen verwaltete öffentliche Straßenland aufstellen. Auch die Vorbereitung und Durchführung von mittel- und kurzfristigen Erhaltungsmaßnahmen beruht in den Bezirksämtern nicht auf einer systematischen und IT-gestützten Ermittlung des Erhaltungsbedarfs unter Berücksichtigung des bewerteten Straßenzustands nach einheitlichen objektiven Kriterien und Vorgaben.

Erhaltungsmaßnahmen (Erneuerung, Instandsetzung und Bauunterhaltung) planen die Bezirksämter angabegemäß im Wesentlichen aufgrund der Kenntnisse ihres Fachpersonals und der bei Straßenbegehungen gewonnenen Informationen über Straßenschäden (vgl. T 81). Zum Teil fließen in die Planung von Maßnahmen die Auswertung von Bürgerbeschwerden, Meldungen über Straßenschäden sowie politische Vorgaben ein.

Prioritätenlisten für investive **Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen** werden in elf Bezirksämtern nicht aufgestellt. Ein Bezirksamt stellt angabegemäß zwar eine Prioritätenliste für Erhaltungsmaßnahmen auf und berücksichtigt dabei die Schadensgröße, das Verkehrsaufkommen und ggf. die Einwohnerstruktur. Ein systematisch bewerteter und klassifizierter Straßenzustand liegt dieser Prioritätenbildung jedoch nicht zugrunde. Die **bauliche Unterhaltung** der öffentlichen Straßen ist vielfach auf kurzfristig eingeleitete Maßnahmen zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel beschränkt. Eine systematische, auf dem bewerteten Straßenzustand beruhende Unterhaltungsplanung findet nicht statt.

Die Bezirksämter schätzen den Zustand der öffentlichen Straßen als extrem kritisch ein (vgl. T 72). Dies habe teilweise bereits zu Geschwindigkeitsreduzierungen und zur Teilspernung von Straßen geführt. Außerdem sei ein Anstieg der Schadenersatzforderungen wegen Verletzung der Verkehrssicherungspflicht zu verzeichnen. Zur Behebung der Missstände und zur Erreichung eines ordnungsgemäßen Erhaltungszustands der öffentlichen Straßen halten die Bezirksämter ganz über-

wieged die Einführung eines fachgerechten Erhaltungsmanagementsystems für erforderlich.

Die **Senatsverwaltung** hat im Rahmen ihrer gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsfunktion für die systematische Erhaltung des Berliner Straßennetzes nicht dafür gesorgt, dass in den Bezirken der Erhaltungsbedarf straßenzustandsbezogen ermittelt wird. Sie hat auch nicht darauf hingewirkt, dass entsprechende bezirkliche Strategien und Bauprogramme erarbeitet werden. Eine den realen Straßenzustand berücksichtigende langfristige gesamtstädtische Erhaltungsstrategie hat sie nicht erarbeitet. Vorgaben zur Ermittlung des lang-, mittel- und kurzfristigen Erhaltungsbedarfs und zur Aufstellung von Erhaltungsstrategien und Bauprogrammen hat sie nicht erlassen. 91

Das interne Basiskonzeptpapier der Senatsverwaltung aus dem Jahr 2008 (vgl. T 79) spricht zwar die Bildung von Maßnahmekatalogen und darauf aufbauenden Bauprogrammen, die Entwicklung von priorisierten Maßnahmelisten, die Bildung von Erhaltungsstrategien, die straßenzustandsbezogene Ermittlung des Erhaltungsbedarfs sowie die Aufstellung eines Erhaltungsprogramms an. Jedoch hat die Senatsverwaltung diese Kernelemente des Straßenerhaltungsmanagements nicht umgesetzt.

5.10 Ermittlung des Finanzbedarfs

Im Rahmen eines systematischen Erhaltungsmanagements ist der kurz-, mittel- und langfristige Finanzbedarf für die Erhaltung der öffentlichen Straßen zu ermitteln. Grundlage hierfür ist der festgestellte Erhaltungsbedarf (vgl. T 88 ff.). Zu ermitteln sind insbesondere der mittel- und langfristige Finanzbedarf für die Be seitigung des Erhaltungsrückstands (Sanierungsstau, vgl. T 72) sowie der jährliche Finanzbedarf für die Erneuerung/Instandsetzung und für die Unterhaltung der öffentlichen Straßen. Für die Ermittlung des Finanzbedarfs zur haushaltstechnischen Vorbereitung von Straßenerhaltungsmaßnahmen ist ausdrücklich vorgeschrieben, dass die erhaltungsspezifischen Belange wie Altersstruktur und Zustand der Straßen sowie die Zyklen für die Wartung und Pflege zu berücksichtigen sind (Nrn. 2, 6 Richtlinie III 150.V-I ABau⁴⁴). Zur Methodik und zum Ermittlungs verfahren gibt das von der FGSV herausgegebene Merkblatt über den Finanz bedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden (Ausgabe 2004) sachgerechte Hinweise und Empfehlungen. 92

Die **Senatsverwaltung** hat im Rahmen ihrer gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsfunktion für die Erhaltung der öffentlichen Straßen Berlins im Zusam menwirken mit der Senatsverwaltung für Finanzen dafür zu sorgen, dass der notwendige **Finanzbedarf** für die erforderlichen Straßenerhaltungsmaßnahmen als 93

44 Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau – ABau) – Neufassung 2014 –

Bestandteil eines systematischen Erhaltungsmanagements in den Bezirken und auf Landesebene straßenzustandsbezogen auf der Grundlage der Erhaltungsstrategie und der Erhaltungsplanungen/Bauprogramme ermittelt wird. Sie hat insbesondere darauf hinzuwirken, dass hierfür sachgerechte Ermittlungsmethoden und -verfahren vorgegeben und angewendet werden.

- 94 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Finanzbedarf für die Straßenerhaltung (bauliche Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung) im Land Berlin nicht anhand des (bewerteten) Straßenzustands und daraus abgeleiteter Erhaltungsmaßnahmen im Rahmen eines systematischen Erhaltungsmanagements bestimmt wird. Zwar legt die Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushaltsveranschlagung einen Mindestbetrag für die Straßenunterhaltung fest, der die Grundlage für die Leitlinien zur Aufstellung der Bezirkshaushaltspläne bildet (vgl. T 67). Die Senatsverwaltung kann aber infolge einer fehlenden systematischen Bewertung des Straßenzustands nicht beurteilen, inwieweit diese Vorgabe dem tatsächlichen Erhaltungsbedarf entspricht. Auch die auf dieser Basis gebildeten Leitlinien nach § 26a Abs. 2 LHO für die Veranschlagung der Haushaltssmittel in den Bezirkshaushaltsplänen (vgl. T 67) orientieren sich nicht am realen Straßenzustand. Die damalige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat die Nachteile der nicht straßenzustandsbezogenen Bestimmung des Finanzbedarfs in dem praktizierten produktbezogenen Budgetierungssystem bereits im Jahr 2007 erkannt.⁴⁵ Das System widerspreche den technisch-wirtschaftlichen Grundlagen der Straßenerhaltung. Es fehlten insbesondere „am tatsächlichen Straßenzustand ausgerichtete Steuerungsinstrumente für eine nachhaltige Effizienzsteigerung in der Straßenerhaltung“. Die Senatsverwaltung gelangt zu folgendem Schluss: „Die Rückkehr zu dauerhaft verkehrssicheren und leistungsgerechten Straßen bedingt ein am realen Straßenzustand ausgerichtetes Erhaltungsmanagement unter Einschluss einer regelmäßig aktualisierten Zustandserfassung und -bewertung.“⁴⁶ Diesen Befund und den daraus zutreffend gezogenen Schluss hat die Senatsverwaltung jedoch nicht zum Anlass genommen, durch entsprechende Maßnahmen darauf hinzuwirken, dass die bestehende Praxis geändert und der Finanzbedarf für die Straßenerhaltung zustandsbezogen ermittelt wird.

5.11 Bereitstellung der Finanzmittel

- 95 Für die Erfüllung der sich aus der Straßenbaulast (vgl. § 7 Abs. 2 BerlStrG) ergebenden Aufgaben sind im Wesentlichen die **Bezirke** zuständig (vgl. T 65). Gemäß Artikel 85 Abs. 2 VvB wird jedem Bezirk für die Erfüllung seiner Aufgaben eine **Globalsumme** im Rahmen des Haushaltsgesetzes für den Bezirkshaushaltsplan zugewiesen (vgl. § 26a Abs. 1 LHO, § 4 Abs. 1 Bezirksverwaltungsgesetz). Bei

45 Konzeption eines Planmengenmodells für die bezirkliche Straßenunterhaltung vom 13. Februar 2007
– SenStadt VI C 13 –

46 ebenda, S. 14 f.

der Bemessung der Globalsummen sind der Umfang der Bezirksaufgaben und die Einnahmemöglichkeiten zugrunde zu legen. Übergeordnete Zielvorstellungen von Abgeordnetenhaus und Senat sowie die Deckungsmöglichkeiten des Gesamthaushalts sind zu berücksichtigen (§ 26a Abs. 2 LHO). Zur Durchsetzung dieser Zielvorstellungen kann die Zuweisung der Globalsumme mit Auflagen und **Leitlinien** für die Veranschlagung versehen werden (Nr. 5 AV § 26a LHO). Die Bezirksamter sind verpflichtet, die Auflagen und Leitlinien zur haushaltsmäßigen Veranschlagung zu beachten. Sie sind außerdem gehalten, die Erhaltung der öffentlichen Straßen in ihren Bezirkshaushaltsplänen angemessen zu berücksichtigen und die zugewiesenen Mittel entsprechend zu verwenden (vgl. § 7 LHO, § 7 Abs. 2 BerlStrG). Demgegenüber entspricht eine Etablierung von Finanzmitteln zur Erfüllung der sich aus der Straßenbaulast ergebenden bezirklichen Unterhaltungs- und Instandsetzungsaufgaben für die öffentlichen Straßen (außerhalb von Leitung, Steuerung und Aufsicht) im Haushalt der Hauptverwaltung diesen gesetzlichen Vorgaben nicht.

Damit die Bezirke die aus der Straßenbaulast resultierenden bezirklichen Aufgaben der Straßenerhaltung erfüllen können, ist es erforderlich, dass ihnen die hierfür **notwendigen Finanzmittel** mit der Globalsumme, ggf. mit Auflagen und Leitlinien zur Veranschlagung, im Rahmen einer auf dem Straßenerhaltungsmanagement beruhenden **Finanzierungsstrategie** (straßenzustandsbezogenes Bemessungsmodell) unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit Berlins bereitgestellt werden. Hierfür ist im Interesse der wirtschaftlichen und nachhaltigen Erhaltung der Straßeninfrastruktur der Finanzbedarf für die bauliche Unterhaltung, die Instandsetzung und die Erneuerung (vgl. T 92 ff.) zugrunde zu legen, der im Rahmen des Erhaltungsmanagements unter Berücksichtigung der daraus abgeleiteten Erhaltungsstrategie (vgl. T 88 ff.) straßenzustandsbezogen ermittelt wurde. Die auf einem systematischen Erhaltungsmanagement basierende Bereitstellung der Finanzmittel bezweckt insbesondere die sachgerechte laufende Finanzierung der baulichen Unterhaltung und der Baumaßnahmen zur Instandsetzung/Erneuerung der öffentlichen Straßen sowie den mittel- und langfristigen Abbau von aufgelaufenen Erhaltungsrückständen.

Die **Senatsverwaltung** hat im Rahmen ihrer gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsfunktion für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Erhaltung des Berliner Straßennetzes im Zusammenwirken mit der Senatsverwaltung für Finanzen und den Bezirken dafür zu sorgen, dass den Bezirken die notwendigen Finanzmittel zum Erhalt der öffentlichen Straßen (Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen) entsprechend dem im Zuge eines systematischen Erhaltungsmanagements zustandsbezogen ermittelten Finanzbedarf mit der Globalsumme zugewiesen werden. Die Senatsverwaltung hat hierzu in Zusammenarbeit mit der Senatsverwaltung für Finanzen und den Bezirken für einen den ermittelten Finanzbedarf berücksichtigende gesamtstädtische Finanzierungsstrategie und für entsprechende Bemessungs- und Zuweisungsmodelle zu sorgen. In diesem Rahmen ist es

auch erforderlich, dass die Senatsverwaltung im Zusammenwirken mit der Senatsverwaltung für Finanzen und den Bezirken ein gesamtstädtisches Finanzierungskonzept nebst Zeitplan zum Abbau des noch konkret zu ermittelnden Erhaltungsrückstands bei den öffentlichen Straßen aufstellt (Abbaupfad Sanierungsstau) und durch Initiierung entsprechender Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse aktiv auf die Realisierung hinwirkt.

- 98 Den **Bezirken** werden die investiven und konsumtiven Finanzmittel zur Straßenerhaltung (Erneuerung/Instandsetzung und Unterhaltung) nicht entsprechend einem straßenzustandsbezogen ermittelten Finanzbedarf zugewiesen. Denn der Finanzbedarf für die Erfüllung der bezirklichen Straßenerhaltungsaufgaben wird nicht auf der Grundlage des bewerteten Straßenzustands und daraus abgeleiteter Erhaltungsmaßnahmen bestimmt (vgl. T 92 ff.).

Die **Senatsverwaltung** hat nicht im Zusammenwirken mit der Senatsverwaltung für Finanzen dafür gesorgt, dass den Bezirken die notwendigen Finanzmittel zum Erhalt der öffentlichen Straßen entsprechend dem zustandsbezogen ermittelten Finanzbedarf zugewiesen werden. Die Senatsverwaltung hat insbesondere keine gesamtstädtische Finanzierungsstrategie aufgestellt und auch nicht für ein sachgerechtes Bemessungs- und Zuweisungsmodell zur Finanzierung der Straßenerhaltung gesorgt. Ein Finanzierungskonzept zum Abbau aufgelaufener Erhaltungsrückstände (Abbaupfad Sanierungsstau) hat sie nicht entwickelt.

Außerdem hat die Senatsverwaltung seit dem Haushaltsjahr 2008 entgegen den rechtlichen Vorgaben zugelassen, dass Ausgabemittel für die „Unterhaltung von Radwegen“ in ihrem Haushalt (Einzelplan 12 – Kapitel 1270 Titel 52108) etatisiert und den Bezirken lediglich zur Bewirtschaftung übertragen wurden. Diese Ausgabemittel hätten den Bezirken mit der Globalsumme, ggf. verbunden mit Leitlinienvorgaben, zugewiesen werden müssen (vgl. Artikel 85 Abs. 2 VvB, § 26a LHO). Denn es handelt sich dabei um die Finanzierung von Unterhaltungsmaßnahmen an öffentlichen Straßen, für die die Bezirke zuständig sind (vgl. T 65).

5.12 Stellungnahmen der Senatsverwaltungen

- 99 Die **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt** hat in ihren Stellungnahmen zu den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Die öffentlichen Straßen seien unterschiedlichsten Einflüssen, Belastungen und Eingriffen ausgesetzt. Es sei Kernaufgabe der Straßenbauverwaltung, das Straßennetz so vorzuhalten, dass es den Anforderungen an Funktion, Leistungsfähigkeit, Sicherheit, Umweltverträglichkeit und Wirtschaftlichkeit genügen könne. Die Notwendigkeit, den Erhalt der öffentlichen Straßen auf systematischer Grundlage durchzuführen, ergäbe sich aus den nur beschränkt verfügbaren finanziellen Mitteln und der Verschlechterung des Straßenzustands. Die Senatsverwaltung teile die Feststellungen

des Rechnungshofs zum Aufbau eines Erhaltungsmanagements für die öffentlichen Straßen. Die auf Haushaltskonsolidierung ausgerichtete Finanzpolitik des Senats der vergangenen Jahre und die sich daraus ergebenden finanziellen Handlungsmöglichkeiten hätten aber in erheblichem Maße den Aufbau eines Erhaltungsmanagements und die damit verbundene bedarfsgerechte Mittelbereitstellung beeinflusst. Die Senatsverwaltung habe auf den Aufbau eines Erhaltungsmanagements für die Straßen hingewirkt. Sie habe ihr Ziel jedoch aufgrund haushaltspolitischer Zwänge nicht umsetzen können. Gemeinsam mit der Senatsverwaltung für Finanzen habe sie auch an einem Planmengenmodell gearbeitet, das zustandsbezogene Komponenten enthalten sollte. Da die hierfür notwendigen Zustandsdaten aufgrund der Haushaltsentscheidungen in der Vergangenheit nicht hätten beschafft werden können, sei diesen Bestrebungen eine wesentliche Grundlage entzogen worden.

Für den Straßenerhalt seien von der Hauptverwaltung in den vergangenen Jahren gleichwohl zusätzliche konsumtive und investive Finanzmittel bereitgestellt worden, so z. B. insgesamt 75 Mio. € im Zeitraum 2005 bis 2011 für investive Maßnahmen zum Erhalt des Hauptstraßennetzes. Die Mittelausstattung für die Tiefbauunterhaltung sei in den Jahren 2006 und 2007 um 3 bzw. 6 Mio. € erhöht worden. Vom Jahr 2005 an seien verschiedene Zusatz- und Sonderprogramme zur Finanzierung dringender Sanierungsmaßnahmen aufgelegt worden, so z. B. ein Schlagloch-Sonderprogramm, ein Sonderprogramm zur Beseitigung von Winterschäden, ein konsumtives Ergänzungsprogramm für die Straßensanierung im Parlaments- und Regierungsviertel sowie ein investives Erneuerungsprogramm für den Innenstadtbereich.

Zu den das Straßenverzeichnis betreffenden Feststellungen des Rechnungshofs (T 77 f.) hat die Senatsverwaltung ausgeführt, dass sie die Erfassung des Straßenzustands im Straßenverzeichnis wegen der Änderungsdynamik dieser Zustandsdaten nicht für zweckmäßig erachte.

Die anlässlich der Straßenbefahrung im Bezirk Mitte im Jahr 2013 (T 79, 84) erfassten Straßenzustandsdaten seien zwischenzeitlich in das Verkehrsinformationssystem Straße integriert worden und über das Straßenzustandsmodul abrufbar.

Die Veranschlagung von Finanzmitteln im Titel 52108 „Unterhaltung von Radwegen“ im Einzelplan der Senatsverwaltung (T 98) diene der zielgerichteten Umsetzung der Radverkehrsstrategie. Dies ermögliche der Senatsverwaltung, Sanierungsmaßnahmen zu koordinieren und auf jene Straßen zu konzentrieren, die im Rahmen der übergeordneten Radverkehrsplanung von besonderer Bedeutung seien. Die Veranschlagung erlaube zudem die Optimierung der Maßnahmen nach berlinweit einheitlichen Kriterien. Zur Verdeutlichung dieses Anliegens sei vorgesehen, den Titel 52108 vom Doppelhaushalt 2016/2017 an in „Maßnahmen zur Verbesserung des Radverkehrs“ umzubenennen.

Die Senatsverwaltung beabsichtige zum Erhalt der Straßeninfrastruktur nunmehr den schrittweisen Aufbau eines Erhaltungsmanagements für Berlin. Hierzu wolle

sie eine Konzeption einschließlich Maßnahme- und Zeitplan sowie eine Einführungsstrategie erstellen, die Verkehrsflächen erfassen, die Zustandserfassung und -bewertung der Fahrbahnen, Geh- und Radwege veranlassen, ein Bemessungs- und Zuweisungsmodell für den Finanzbedarf der Straßenerhaltung erarbeiten sowie den strategischen und operativen Erhaltungsbedarf ermitteln.

- 100 Die **Senatsverwaltung für Finanzen** hat in ihrer Stellungnahme im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Gegen die Feststellungen des Rechnungshofs erhebe sie im Wesentlichen keine Einwände. Einem neuen Berechnungsmodell für die Zumessung von Tiefbaumitteln stehe sie grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber. Sie gebe aber zu bedenken, dass ein neues Zumessungsmodell nicht zwangsläufig zu einer Verbesserung der Situation führen werde, wenn damit nicht gleichzeitig Veränderungen bei der Planung und Durchführung von Straßenbaumaßnahmen in den Bezirken einhergehen würden. In den Jahren 2006 bis 2013 seien den Bezirken investive Mittel im dreistelligen Millionenbereich für die Sanierung von Straßen zugewiesen worden, jedoch sei nur rund ein Viertel davon zweckentsprechend verwendet worden. Damit sei ein nicht unbeträchtlicher Teil des von den Bezirken geltend gemachten Sanierungsstaus durch eigenes Unterlassen verursacht worden.

Dementsprechend erachte die Senatsverwaltung auch weiterhin eine zentrale Veranschlagung von Sonderprogrammen für zielführend, um zumindest bei den daraus finanzierten vordringlichen Maßnahmen mit gesamtstädtischer Bedeutung den Mittelabfluss steuern zu können.

- 101 Der **Rechnungshof** nimmt die Ankündigung der **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt**, ein systematisches Erhaltungsmanagement für die öffentlichen Straßen Berlins konzipieren und einführen zu wollen, positiv zur Kenntnis.

Der Hinweis der Senatsverwaltung auf die begrenzte Verfügbarkeit von Finanzmitteln ist allerdings nicht geeignet, das bisherige Fehlen eines Straßenerhaltungsmanagements zu rechtfertigen. Die Begrenztheit öffentlicher Mittel zwingt – insbesondere bei Konsolidierungserfordernissen und angespannter Haushaltslage – zur Prioritätensetzung bei den Maßnahmen und zur Konzentration auf die notwendigen Ausgaben. Es ist nach den Feststellungen des Rechnungshofs dringend erforderlich, dem Erhalt der Straßeninfrastruktur in Berlin eine entsprechende Priorität einzuräumen und zur wirtschaftlichen Steuerung der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen sowie des Finanzmitteleinsatzes zeitnah ein systematisches Erhaltungsmanagement zu konzipieren, zu finanzieren und einzuführen. Notwendige Ausgaben für den Erhalt der Infrastruktur, insbesondere Investitionen in diesem Bereich, stehen der erforderlichen Sanierung des Haushalts im Übrigen nicht entgegen. Im Gegenteil, eine angemessene Investitionsquote ist integraler Bestandteil einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung (vgl. T 31).

Soweit die Senatsverwaltung auf Aktivitäten zur Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel für den Straßenerhalt in den vergangenen zehn Jahren, insbesondere auf verschiedene Sonderprogramme verweist, wird das Fehlen eines systematischen Erhaltungsmanagements besonders deutlich. Denn die Bereitstellung der Finanzmittel folgte keinem zustandsbezogenen strategischen Straßenerhaltungsplan. Die Aktivitäten wurden überwiegend lediglich anlassbezogen zur Beseitigung besonderer Missstände und Mängel durchgeführt und wirkten daher im Wesentlichen nur punktuell.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung zur Führung des Straßenverzeichnisses liegen neben der Sache. Der Rechnungshof hatte beanstandet, dass das in § 6 BerlStrG vorgeschriebene, einheitlich geführte Straßenverzeichnis in Berlin nicht existiert (T 77) und die Senatsverwaltung versäumt hat, hierfür die entsprechenden Vorgaben zu erlassen (T 78). Er hatte außerdem beanstandet, dass die Senatsverwaltung keine Überlegungen angestellt hat, ob das Straßenverzeichnis auch für das Erhaltungsmanagement genutzt und hierfür um Bestandsdaten erweitert werden sollte. Hierzu hat sich die Senatsverwaltung nicht geäußert. Demgegenüber hat der Rechnungshof nicht gefordert, im Straßenverzeichnis Straßenzustandsdaten abzubilden. Der Rechnungshof hält an der Beanstandung fest.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung zur Veranschlagung von Ausgaben zur „Unterhaltung von Radwegen“ in den Bezirken in ihrem Einzelplan (Kapitel 1270 Titel 52108) entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs ebenfalls nicht. Für die Vorbereitung, Durchführung und Finanzierung konkreter Unterhaltungsmaßnahmen an öffentlichen Straßen sind ausschließlich die Bezirke gesetzlich zuständig (T 65). Den Bezirken werden zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen des Haushaltsgesetzes Globalsummen zugewiesen (Artikel 85 Abs. 2 VvB, § 26a LHO), die zur zielgerichteten Steuerung des Mitteleinsatzes aus gesamtstädtischer Sicht mit Auflagen und Leitlinien für die Veranschlagung versehen werden können (vgl. Nr. 5 AV § 26a LHO). Die Etablierung von Tiefbauunterhaltungsmitteln für bezirkliche Unterhaltungsmaßnahmen im Einzelplan der Senatsverwaltung lässt die rechtlichen Vorgaben zur Finanzierung von Bezirksaufgaben unbeachtet.

Soweit die Senatsverwaltung allerdings aus gesamtstädtischer Sicht investive Maßnahmen zur Verbesserung der Radinfrastruktur in den Bezirken nach einer übergeordneten Strategie koordiniert und einheitlich umsetzen will, ist es ihr unbenommen, hierfür ein entsprechendes landesweites Programm mit verbindlichen Vorgaben und einheitlichen Kriterien aufzustellen. Der Rechnungshof weist aber darauf hin, dass die Bereitstellung der entsprechenden Investitionsmittel für konkrete bezirkliche Radwegebaumaßnahmen Gegenstand der Finanz- und Investitionsplanung des Senats (§ 31 LHO) sowie der bezirklichen Haushaltsplanung ist. Die von der Senatsverwaltung beabsichtigte schlichte Umetikettierung des Ausgabentitels 52108 wird demgegenüber den rechtlichen Vorgaben für die Finanzierung bezirklicher Tiefbauinvestitionen nicht gerecht.

- 102 Der **Rechnungshof** wertet es als ein wichtiges Signal, dass sich die **Senatsverwaltung für Finanzen** einem neuen Berechnungsmodell gegenüber grundsätzlich aufgeschlossen zeigt. Angesichts der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs ist es aber dringend erforderlich, dass die Senatsverwaltung sich aktiv an der Entwicklung, Einführung und Umsetzung eines zustandsbezogenen Berechnungs- und Bemessungsmodells zur Bereitstellung der für den Erhalt der öffentlichen Straßen erforderlichen Finanzmittel beteiligt.

Soweit die Senatsverwaltung im Interesse eines zielgerichteten Einsatzes der zugewiesenen Finanzmittel bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen zum Straßenerhalt in den Bezirken Verbesserungen anmahnt, unterstreicht sie das vom Rechnungshof festgestellte Erfordernis, ein systematisches zustandsbezogenes Erhaltungsmanagement einzuführen. Auf dieser Grundlage lassen sich die notwendigen Straßenerhaltungsmaßnahmen bedarfs- und fachgerecht planen.

Die erwünschte Steuerung von Straßenerhaltungsmaßnahmen und des Mitteleinsatzes aus gesamtstädtischer Sicht wird künftig im Rahmen des einzuführenden systematischen Erhaltungsmanagements gewährleistet, insbesondere durch die aufzustellende gesamtstädtische Erhaltungs- und Finanzierungsstrategie (T 88, 96), durch verbindliche Verwaltungsvorschriften zur Planung und Durchführung der Straßenerhaltungsmaßnahmen und durch entsprechende Auflagen und Leitlinien im Zuge der Globalsummenzuweisung. Der Auflegung besonderer, zentral veranschlagter Sonderprogramme (z. B. Schlaglochprogramm, Programm zur Beseitigung von Winterschäden, Radwegeunterhaltung) zur Finanzierung punktueller Maßnahmen der in die gesetzliche Zuständigkeit der Bezirke fallenden Straßenunterhaltung bedarf es bei Etablierung eines systematischen Erhaltungsmanagements nicht.

5.13 Zusammenfassung und Erwartung

- 103 Die öffentlichen Straßen Berlins befinden sich in einem besorgniserregenden Zustand. Die Ausgaben für die Straßenunterhaltung bleiben seit Jahren erheblich hinter den Erfordernissen zurück. Dies zwingt mehr denn je dazu, die gesetzliche Aufgabe des Erhalts der öffentlichen Straßeninfrastruktur in Berlin im Rahmen eines Erhaltungsmanagements systematisch zu betreiben. Andernfalls werden die Mobilität und die wirtschaftliche Entwicklung Berlins durch eine zunehmend unzureichende Straßeninfrastruktur gefährdet.

Die Prüfung hat ergeben, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt bisher nicht für die Einrichtung eines straßenzustandsbezogenen, fachgerechten, IT-gestützten, systematischen, einheitlichen und planmäßigen Straßenerhaltungsmanagements in den Berliner Bezirken gesorgt hat. Systematische Untersuchungen zur Ausgangslage in den Bezirken hat sie nicht durchgeführt. Ein entsprechendes Erhaltungsmanagementsystem mit Bestandserfassung, Zu-

standserfassung und Zustandsbewertung der öffentlichen Straßen hat die Senatsverwaltung nicht konzipiert und etabliert. Sie hat auch nicht dafür gesorgt, dass der Erhaltungs- und Finanzbedarf in den Bezirken umfassend straßenzustandsbezogen ermittelt wird. Eine gesamtstädtische Strategie zur Finanzierung der notwendigen Maßnahmen zum Erhalt der öffentlichen Straßen und zum Abbau des Sanierungsstaus hat sie nicht aufgestellt. Angesichts des aufgezeigten Handlungsdrucks ist es dringend erforderlich, dass die Senatsverwaltung ihre Aktivitäten in einem Erhaltungsmanagement zur Ertüchtigung der Straßeninfrastruktur bündelt und verstärkt.

Der Rechnungshof erwartet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt in Wahrnehmung ihrer gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsverantwortung für die Straßeninfrastruktur in Berlin im Zusammenwirken mit den Bezirksämtern und der Senatsverwaltung für Finanzen 104

- **für die fachgerechte, dem Stand der Technik entsprechende, IT-gestützte Bestandserfassung, Zustandserfassung und Zustandsbewertung der öffentlichen Straßen in den Bezirken im Rahmen eines systematischen Erhaltungsmanagements nach einheitlichen Vorgaben sorgt,**
- **dafür sorgt, dass in den Bezirken der Erhaltungsbedarf straßenzustandsbezogen ermittelt wird,**
- **eine den realen Zustand des Straßennetzes berücksichtigende langfristige gesamtstädtische Erhaltungsstrategie aufstellt,**
- **darauf hinwirkt, dass den Bezirken künftig im Rahmen der Globalsumme entsprechend dem straßenzustandsbezogen ermittelten Finanzbedarf die notwendigen Finanzmittel für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Straßenerhaltung unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit Berlins zugewiesen werden,**
- **zur Deckung des Finanzbedarfs für die Straßenerhaltung geeignete Bemessungs- und Zuweisungsmodelle entwickelt,**
- **eine gesamtstädtische Finanzierungsstrategie für den Erhalt der öffentlichen Straßen aufstellt und umsetzt und in diesem Zusammenhang auch ein Finanzierungskonzept nebst Zeitplan zum mittel- bis langfristigen Abbau des (noch konkret zu ermittelnden) Erhaltungsrückstands erarbeitet – Abbaupfad Sanierungsstau –,**
- **die notwendigen Vorgaben, insbesondere Ausführungsvorschriften, zur Gewährleistung eines berlinweit einheitlichen Vorgehens erlässt sowie**
- **unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes nach entsprechenden Untersuchungen eine verbindliche Konzeption mit Maßnahme- und Zeitplan zur (stufenweisen) Einführung des noch zu konzipierenden Managementsystems für die Straßenerhaltung aufstellt.**

6 Einsparpotenziale bei einer weitgehenden Konzentration des Dienstreisemanagements

Das Dienstreisemanagement in der Verwaltung Berlins ist dezentral organisiert. Insgesamt waren in den vom Rechnungshof geprüften Behörden 291 Dienstkräfte mit Aufgaben des Dienstreisemanagements – zum Teil nur mit einem sehr geringen Tätigkeitsanteil – befasst. Bei einer weitgehenden Konzentration des Dienstreisemanagements könnten rechnerisch Personalkosten von bis zu 800 000 € jährlich eingespart werden.

6.1 Einleitung

- 105 Der Senat hat bereits im Juli 2009 die Senatsverwaltungen für Inneres und Sport sowie für Finanzen aufgefordert, die Möglichkeiten der Bündelung von Verwaltungsquerschnittaufgaben (sog. Shared Services) zu prüfen.⁴⁷ Ziel ist, die „Verwaltung der Verwaltung“ wirtschaftlich und wirkungsvoll zu gestalten.

Zur Umsetzung hat im Juni 2012 der Staatssekretärsausschuss zur Verwaltungsmodernisierung beschlossen, dass die für ressortübergreifende Koordinierung interner Querschnittaufgaben zuständige Senatsverwaltung für Inneres und Sport ein Konzept für das weitere Vorgehen zu den „Shared Services“ erarbeitet. In einem dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses im Februar 2013 vorgelegten Zwischenbericht⁴⁸ wird für die Erschließung weiterer Bündelungsmöglichkeiten in der Personalverwaltung u. a. auch das Dienstreisemanagement genannt. Relevante Kriterien dafür waren:

- Standardisierung gleichartiger Prozesse,
- hohe Fallzahlen,
- erforderliches Spezialwissen,
- bisher stark dezentrale Organisation,
- Automatisierung durch IT-Einsatz.

Konkrete Umsetzungsmaßnahmen waren jedoch nicht vorgesehen.

Der Rechnungshof hat die Organisation des Dienstreisemanagements in der Senatskanzlei, den Senatsverwaltungen einschließlich einiger nachgeordneter Behörden, den Gerichten sowie den Bezirksverwaltungen geprüft. Er hat bei ihnen mittels eines Fragebogens insbesondere Angaben zu Fallzahlen, Personalausstattung und -einsatz ermittelt.

47 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 27. Januar 2011 (rote Nr. 2352) – „Fortschrittsbericht zur Bündelung von Querschnittaufgaben“

48 Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 21. Februar 2013 (rote Nr. 0735 A)



Reise- und Umzugskostenvergütung erhalten nach § 77 Abs. 1 Landesbeamten-106
gesetz (LBG) verbeamtete Dienstkräfte in entsprechender Anwendung der für die
unmittelbaren Bundesbeamtinnen/Bundesbeamten jeweils geltenden Rechtsvor-
schriften nach Maßgabe der Abs. 2 bis 8. Für die Tarifbeschäftigte des Landes
Berlin gelten diese Vorschriften gemäß § 23 Abs. 4 Tarifvertrag für den öffent-
lichen Dienst der Länder (TV-L). Die maßgeblichen Rechtsgrundlagen für das
Dienstreisemanagement sind daher das Bundesreisekostengesetz (BRKG), die
Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundesreisekostengesetz und die Verord-
nung über die Reisekostenvergütung bei Auslandsdienstreisen.

Mit dem Bundesreisekostengesetz vom 26. Mai 2005 wurde das Reisekostenrecht
reformiert. Seitdem ist die Unterscheidung zwischen Dienstgang und Dienstreise
weggefallen. Maßgebend ist nur noch das außerhalb der Dienststätte erforderliche
Dienstgeschäft. Ein Ziel dieser Reform war es, den Verwaltungsaufwand durch
einen möglichen Verzicht auf die Vorlage der Kostenbelege (Rechnungen, Fahr-
karten etc.) zu reduzieren (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 3 BRKG).

Gemäß § 4 BRKG gilt der Grundsatz, dass für Fahrten mit regelmäßig verkehren-107
den Beförderungsmitteln die Kosten bis zur Höhe der niedrigsten Beförderungs-
klasse erstattet werden. Für Dienstreisen innerhalb Berlins sind dies regelmäßig
die Kosten für das Nutzen des öffentlichen Nahverkehrs. Für Dienstreisen außer-
halb Berlins können die Kosten für Bahn- und ggf. Flugreisen erstattet werden.
Nutzt der Dienstreisende kein öffentliches Verkehrsmittel, sondern ein privates
Kraftfahrzeug, steht ihm gemäß § 5 BRKG Wegstreckenschädigung zu.

6.2 Gegenwärtige Personalbindung und dezentrale Organisation

Das Dienstreisemanagement ist in Berlin dezentral organisiert und in den einzelnen
Behörden unterschiedlich strukturiert. Innerhalb der jeweiligen Behörden werden
die Aufgaben des Dienstreisemanagements überwiegend zentral wahrgenommen.
Hierbei weisen die nachgeordneten Behörden den höchsten, die Senatskanzlei
und die Senatsverwaltungen den niedrigsten Zentralisierungsgrad aus.

Die mit dem Dienstreisemanagement betrauten Dienstkräfte verwendeten zum Teil
nur einen sehr geringen Prozentsatz ihrer Tätigkeit für diese Aufgaben. Insgesamt
betrugen die von den Behörden geschätzten Anteile für diese Aufgaben im Jahr
2012 umgerechnet 25,5 Vollzeitäquivalente (VZÄ). Es wurden durchschnittlich 562
Dienstreisen pro VZÄ bearbeitet.

Ansicht 36: Personalausstattung und Dienstreisen außerhalb Berlins im Jahr 2012

Dienststelle	Anzahl der Dienstkräfte insgesamt	Summe der Stellenanteile (umgerechnet in VZÄ)	Zahl der Dienstreisen	Dienstreisen pro VZÄ
Senatskanzlei und Senatsverwaltungen	75	12,48	5 599	448,64
Nachgeordnete Behörden	33	8,30	6 041	727,83
Gerichte	25	0,55	270	490,91
Bezirksverwaltungen	158	4,16	2 411	579,57
Insgesamt	291	25,49	14 321	Ø 561,83

Quelle: Angaben der geprüften Dienststellen (vgl. T 105)

- 109 Die Genehmigung von Dienstreisen sowie bei Dienstreisen innerhalb Berlins die Ausgabe von Dienstfahrscheinen und die Abrechnung von Fahrkarten sind Aufgaben, die eng mit dem Geschäftsbereich der jeweiligen Behörde, ihrem Standort und dem Arbeitsgebiet der einzelnen Dienstkraft verbunden sind. Sie sind nach Auffassung des Rechnungshofs nicht für eine Konzentration geeignet. Auf sie entfallen jedoch weniger als ein Viertel des Aufwands der Bearbeitung von Dienstreisen.

Die Buchung von An- und Abreise und Unterkunft einschließlich der Beratung sowie die Abrechnung und Zahlbarmachung für Dienstreisen außerhalb Berlins stellen insgesamt mehr als drei Viertel des Aufwands im Dienstreisemanagement dar und bilden daher den – nicht behördenspezifischen – Aufgabenschwerpunkt.

Ansicht 37: Bereinigte Stellenanteile für das Dienstreisemanagement im Jahr 2012 (Dienstreisen außerhalb Berlins)

Dienststelle	Stellenanteile (VZÄ)	darunter: Anteile für				Summe Sp. 3 bis Sp. 6	Dienstreisen pro VZÄ
		Beratung, Anreiseplanung und -buchung	Beratung, Unterkunftsplanung und -buchung	Abrechnung, Zahlbarmachung	Abrechnung, Zahlbarmachung/ Sammelanträge		
1	2	3	4	5	6	7	8
Senatskanzlei und Senatsverwaltungen	12,48	2,36	1,25	6,57	0,20	10,38	538,88
Nachgeordnete Behörden	8,30	1,97	1,17	1,41	0,87	5,42	1 113,10
Gerichte	0,55	0,00	0,00	0,39	0,00	0,39	692,31
Bezirksverwaltungen	4,16	0,43	0,18	2,01	0,63	3,25	741,85
Insgesamt	25,49	4,76	2,60	10,38	1,70	19,44	Ø 736,27

Quelle: Angaben der geprüften Dienststellen (vgl. T 105)

Der Aufwand für die konzentrationsfähigen Aufgaben beträgt insgesamt 19,44 VZÄ. Hiervon entfallen 10,38 auf die Senatskanzlei und die Senatsverwaltungen, 5,42 auf die nachgeordneten Behörden, 0,39 auf die Gerichte und 3,25 auf die Bezirksverwaltungen. Im Jahr 2012 betrug die Zahl der bearbeiteten Dienstreisen durchschnittlich 736 pro VZÄ.

Andere Bundesländer und der Bund erreichen deutlich höhere Fallzahlen pro VZÄ⁴⁹: 110

Bund	2 625
Baden-Württemberg	6 800
Bayern	4 000
Bremen	2 272
Mecklenburg-Vorpommern	5 410
Saarland	1 555
Sachsen	6 430

Daraus errechnet sich ein arithmetisches Mittel von 4 156 Fällen pro VZÄ. Diese Werte werden auch deshalb erreicht, weil das Dienstreisemanagement überwiegend konzentriert ist und IT-gestützt wahrgenommen wird. Bei der für die Verwaltung Berlins ermittelten Zahl von Dienstreisen im Jahr 2012 (vgl. Ansicht 36) läge – unter Berücksichtigung des Mittelwerts – der Bedarf rechnerisch bei nur annähernd 3,5 VZÄ.

Aufgrund der dezentralen Strukturen in Berlin haben sich folgende Unterschiede entwickelt, die zum Teil zusätzlichen Aufwand verursachen: 111

- Die Begriffe „Dienstreise“ und „Wegstreckenentschädigung“ wurden teilweise nicht im Sinne des Bundesreisekostengesetzes ausgelegt. Beispielsweise werden Dienstreisen innerhalb Berlins als Dienstgang und Abrechnungen von Fahrkarten mit den öffentlichen Verkehrsmitteln als Wegstreckenentschädigung bezeichnet.
- Die von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport für ein einheitliches Verfahren zur Verfügung gestellten Vordrucke werden teilweise nicht genutzt. Zudem verwenden 20 Behörden zusätzlich eigene Vordrucke. Darin werden nicht immer die korrekten und aktuellen gesetzlichen Fundstellen zitiert.
- Außerdem wird bei der Abrechnung der Dienstreisekosten in der Regel auf die Vorlage der Kostenbelege nicht verzichtet, obwohl dies nach der Reform des Bundesreisekostengesetzes zulässig wäre (vgl. T 106).

Für die Personalverwaltung wird das modulhaft aufgebaute organisationsgebundene IT-Verfahren Integrierte PersonalVerwaltung (IPV) eingesetzt. Es bietet auch die Nutzung eines Reisekosten-Moduls. Das IPV-Verfahren basiert auf einem Rollen- und Rechteprinzip, das eine Allzuständigkeit und den Zugriff auf alle Komponenten grundsätzlich ausschließt. Somit wäre die Reisekostenabrechnung nur bei der Personalsachbearbeitung zulässig. Dieses Modul verwenden nur die Senatsverwaltungen für Gesundheit und Soziales sowie für Arbeit, Integration und Frauen, das Bezirksamt Mitte und das Kammergericht. Bei der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales ist außerdem ein organisationsunabhängiges Softwareprogramm für Dienstreisen im Einsatz. Die Fallzahlen pro VZÄ des Bundes 112

49 Ergebnisse der Umfrage des Rechnungshofs des Saarlandes zum Dienstreisemanagement vom 7. März 2014

und der anderen Bundesländer (vgl. T 110) lassen den Schluss zu, dass eine spezielle IT-Lösung für das Dienstreisemanagement für eine weitgehende Konzentration besser geeignet ist.

6.3 Folgerung und Einsparpotenzial

- 113 Das Dienstreisemanagement umfasst Aufgaben mit gleichartigen Prozessen und hoher Fallzahl. Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs (vgl. zuletzt Jahresbericht 2013, T 88 bis 95) ergeben sich aus einer Konzentration von derartigen Aufgaben erhebliche Einsparpotenziale. Es liegt daher nahe, das Dienstreisemanagement im Sinne eines Shared Service Centers weitgehend zu konzentrieren. Auf der Grundlage der Fallzahlen aus dem Jahr 2012 und dem Ergebnis der bundesweiten Umfrage (vgl. T 110) ergibt sich ein Bedarf von noch annähernd 3,5 VZÄ. Hieraus resultiert rechnerisch auf Grundlage der Personal-Durchschnittssätze zuzüglich Gemeinkosten eine Kosteneinsparung von bis zu 800 000 € jährlich. Durch den Einsatz eines IT-Fachverfahrens – einschließlich einer stichprobenweisen Kontrolle der Kostenbelege – könnte der Bearbeitungsaufwand weiter reduziert werden. Zudem wären einheitliche Rechtsanwendung und Verfahren gewährleistet.

6.4 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 114 Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat bestätigt, dass für das Dienstreisemanagement im Land Berlin insgesamt nicht unbedeutende Personalressourcen eingesetzt werden. Sie teilt die Einschätzung des Rechnungshofs, dass diese Querschnittaufgabe bei einer Konzentration der Bearbeitung effizienter wahrgenommen werden kann. Die Senatsverwaltung hat zugesagt, unter Berücksichtigung der Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs zusammen mit dem Landesverwaltungsamt und den betroffenen Behörden zu prüfen, ob die Dienstreisebearbeitung ganz oder teilweise in die Shared Service Personalverwaltung des Landesverwaltungsamts einbezogen werden kann.

6.5 Zusammenfassung und Erwartung

- 115 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass das Dienstreisemanagement in der Berliner Verwaltung unwirtschaftlich ist.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport auf eine weitgehende Konzentration des Dienstreisemanagements im Sinne eines Shared Service Centers hinwirkt und im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prüft, mit welchem IT-Verfahren das beste Ergebnis erzielt werden kann und welcher Personalaufwand erforderlich ist.

7 Grundlegende Mängel bei den Bewertungen von Leitungsstellen in den Bezirksämtern

Bezirksämter bewerten ihre Stellen für Leistungen von Fachämtern, Serviceeinheiten und Fachbereichen in hohem Maße uneinheitlich. Für gleiche bzw. weitgehend gleiche Arbeitsgebiete weichen die Bewertungen teilweise über mehrere Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen voneinander ab. Viele Bewertungen sind trotz personeller oder organisatorischer Veränderungen nicht überprüft worden. Soweit Bewertungsentscheidungen vorliegen, entsprechen sie häufig weder dem Besoldungs- und Tarifrecht noch den Vorgaben der Senatsverwaltung für Finanzen.

7.1 Einleitung

Den Bezirksämtern ist mit Beginn der 17. Wahlperiode (Oktober 2011) eine Vereinheitlichung ihrer Organisationsstruktur vorgegeben worden.⁵⁰ Seitdem gliedert sich das Bezirksamt in zehn Fachämter (Amt für Bürgerdienste, Stadtentwicklungsamt u. a.) und drei Serviceeinheiten (z. B. Facility Management); ferner sind sonstige Organisationseinheiten (beispielsweise Steuerungsdienst und Rechtsamt) vorgesehen. Den Fachämtern und Serviceeinheiten sind jeweils die gleichen Aufgaben (im Folgenden: Fachbereiche) zugewiesen.⁵¹ Während die Gliederung der Fachämter einheitlich vorgegeben ist, können verschiedene Serviceeinheiten und Fachbereiche innerhalb eines Bezirks zusammengelegt werden.⁵²

Der Rechnungshof hat sechs Bezirksämter (Friedrichshain-Kreuzberg, Marzahn-Hellersdorf, Pankow, Reinickendorf, Tempelhof-Schöneberg und Treptow-Köpenick) daraufhin geprüft, ob und inwieweit sie die neuen rechtlichen Vorgaben bei der Bewertung der Arbeitsgebiete von ausgewählten 46 Leitungsstellen (Leistungen der Fachämter, Serviceeinheiten und Fachbereiche) beachtet haben. In die Bewertungsvergleiche wurden auch die im Amtsblatt veröffentlichten Stellenausschreibungen aller Bezirksämter seit dem Jahr 2012 einbezogen.

⁵⁰ 117 Bereits im Jahresbericht 2006 (T 104 bis 111) hatte der Rechnungshof beanstandet, dass die Bezirksämter ihre Arbeitsgebiete oft nicht mit der gebotenen Sorgfalt bewerten. Er hatte insbesondere die Erwartung geäußert, dass die Senatsverwaltung für Finanzen – ggf. in Abstimmung mit der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung –

⁵¹ 50 Achtes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 22. Oktober 2008 (GVBl. S. 292)

⁵² 51 Anlage zu § 37 Abs. 1 Satz 1 Bezirksverwaltungsgesetz

⁵² 52 vgl. § 37 Abs. 1 Satz 3 Bezirksverwaltungsgesetz

- auf die Bezirksämter einwirkt, um die aufgezeigten Mängel unverzüglich abzustellen,
- alle Verwaltungen nachdrücklich auf die Bedeutung ordnungsgemäßer und aktueller Bewertungen sowie auf das Verfahren bei Bewertungszweifeln hinweist,
- für landeseinheitliche Bewertungsmaßstäbe sorgt und deren Einhaltung sicherstellt,
- die Voraussetzungen für eine den Verwaltungen zugängliche Bewertungsdatei schafft.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in der Folgezeit Maßnahmen zur Beseitigung der vom Rechnungshof seinerzeit aufgezeigten Mängel ergriffen. So hat sie vorgegeben⁵³, dass von ihr stets eine verbindliche Bewertungsauskunft bei einer Beanstandung des Rechnungshofs einzuholen ist, wenn der Beanstandung nicht abgeholfen wird. Ferner wurde eine Datei zur Verfügung gestellt, in der alle von der Senatsverwaltung für Finanzen erstellten Bewertungen enthalten sind. Zuletzt hat sie im August 2012 die Anwendung eines Gutachtens der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zur Dienstpostenbewertung empfohlen. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung auch untersucht, ob diese Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel geführt haben.

7.2 Prüfungsfeststellungen

- 118 In allen sechs geprüften Bezirksämtern fehlten für zahlreiche Arbeitsgebiete Bewertungs- bzw. Eingruppierungsentscheidungen sowie die dazu erforderlichen begründenden Unterlagen. Gemäß § 18 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) – Überleitungsfassung für Berlin – sind Ämter funktionsgerecht zu bewerten. Für Tarifbeschäftigte folgt Entsprechendes aus § 12 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L): die Eingruppierung richtet sich nach der nicht nur vorübergehend auszuübenden Tätigkeit und den Tätigkeitsmerkmalen der Entgeltordnung zum TV-L.
- 119 Bei vielen Leitungen von Fachämtern, Serviceeinheiten und Fachbereichen mit gleichen bzw. weitgehend gleichen Arbeitsgebieten wichen die Bewertungen voneinander ab, bei einigen über mehrere Besoldungs-/Entgeltgruppen. Die Bandbreite reichte beispielsweise bei den Leitungen des Amts für Soziales von Besoldungsgruppe A 14 bis A 16, des Amts für Weiterbildung und Kultur von A 12 bis A 15 sowie des Fachbereichs Materielle Hilfen von A 12 bis A 14. Unterschiede in den Arbeitsgebieten, die derartige Abweichungen begründen könnten, waren nicht vorhanden.

53 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen – II C O 1323 – vom 6. März 2007, 2. August 2007 und 29. Dezember 2008



Nach Nr. 3.2 AV § 49 LHO bildet für die (Neu-)Bewertung der Arbeitsgebiete von Beamten die Bewertung gleichartiger Arbeitsgebiete in gleichartigen Arbeitsbereichen der Verwaltung die Grundlage. Vielfach haben die Bezirksamter jedoch Bewertungsumfragen unterlassen. Sofern Bewertungsumfragen unterschiedliche Bewertungen ergeben hatten, orientierten sich die Bezirksamter regelmäßig an der höheren Bewertung. Zudem haben einige Bezirksamter nicht alle Bewertungsumfragen beantwortet. 120

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass unterschiedliche Bewertungen gleichartiger Arbeitsgebiete Bewertungszweifel hervorrufen. Daher wären in diesen Fällen Bewertungsanfragen an die Senatsverwaltung für Finanzen geboten gewesen (Nr. 3.5 AV § 49 LHO). Dies haben die Bezirksamter oftmals versäumt.

Sofern auch nur geringfügige Abweichungen in den zum Vergleich herangezogenen Arbeitsgebieten erkennbar wurden, bewerteten einige Bezirksamter die Dienstposten der Beamten eigenständig nach Hilfskriterien (vgl. Nr. 3.2.1 bis 3.2.5 AV § 49 LHO sowie Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 10.08.2012). Eine höhere Bewertung setzt jedoch eine wesentliche Abhebung vom niedriger bewerteten Amt voraus (§ 25 BBesG – Überleitungsfassung für Berlin –). Häufig waren die Bewertungsergebnisse nicht oder nicht hinreichend begründet. 121

Die tarifrechtlichen Eingruppierungen wiesen Fehler auf. Nachdem im Jahr 2003 eine Reihe von Beamtenlaufbahnen geschlossen worden waren, hat in der Berliner Verwaltung die Bedeutung des Tarifrechts auch bei Leitungsstellen zugenommen. Die neue Entgeltordnung zum TV-L enthält – wie zuvor die Vergütungsordnung zum Bundes-Angestelltentarifvertrag – praktikable Funktions- und Heraushebungsmerkmale (beispielsweise Zahl der unterstellten Beschäftigten). Schwierig ist jedoch vor allem die Eingruppierung der Tarifbeschäftigte, bei denen die Fallgruppen Tätigkeitsmerkmale mit unbestimmten Rechtsbegriffen enthalten. Auch Protokollerklärungen und die im Arbeitsmaterial für Personalsachbearbeiterinnen und Personalsachbearbeiter (und andere mit dem Arbeitsrecht für Beschäftigte des Landes Berlin befassten Stellen) der Senatsverwaltung für Finanzen zur Auslegung der Begriffe aufgeführte einschlägige Rechtsprechung führten häufig nicht zu einer einheitlichen Rechtsanwendung. Dies betrifft in besonderer Weise die allgemeinen Tätigkeitsmerkmale für den Verwaltungsdienst (Teil I der Entgeltordnung), wie z. B. hochwertige Leistungen bei besonders schwierigen Aufgaben. 122

Der Rechnungshof hat bei den geprüften Bezirksamtern die von ihm festgestellten Mängel und Versäumnisse beanstandet. Er hat die übrigen Bezirksamter über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung unterrichtet, weil zu befürchten ist, dass auch bei ihnen vergleichbare Mängel bestehen. Die Senatsverwaltungen für Finanzen sowie für Inneres und Sport wurden ebenfalls unterrichtet. 123

Darüber hinaus hat der Rechnungshof die Senatsverwaltung für Finanzen darauf hingewiesen, dass ausweislich der Prüfungsergebnisse die von ihr bisher ergriffenen Maßnahmen nicht ausgereicht haben. Er hat ihr vorgehalten, dass die vor-

gesehenen Einzelfallentscheidungen (vgl. T 117) nur begrenzt geeignet sind, die Bewertung gleicher bzw. vergleichbarer Arbeitsgebiete zu vereinheitlichen. Auf der Ebene der je zehn Amtsleitungen ist wegen der identischen Arbeitsgebiete eine einheitliche Bewertung zwingend. Der Rechnungshof hat daher die Senatsverwaltung für Finanzen aufgefordert, für eine landeseinheitliche Bewertung von Leitungsstellen der Bezirksämter zu sorgen. Im Übrigen hat er für die Leitungen der Serviceeinheiten sowie der Fachbereiche „Musterbewertungen“ empfohlen.

7.3 Reaktionen und Stellungnahmen der Bezirksämter

- 124 Einige Bezirksämter haben angegeben, dass überhöhte Bewertungen in einer Reihe von Fällen darauf beruhen würden, dass infolge der Bezirksfusion im Jahr 2001 die Anzahl der zuvor vorhandenen Führungspositionen zurückgegangen und den bisherigen Führungskräften teilweise andere, nicht immer ihrer Besoldungs- bzw. Vergütungsgruppe entsprechende Arbeitsgebiete übertragen worden seien. Für diese und andere Fälle haben die Bezirksämter signalisiert, dass sie an den beanstandeten Bewertungen nicht festhalten, sondern zeitnah eine neue bzw. erstmalige Bewertung vornehmen wollen. Teilweise ist aber auch entgegnet worden, dass das Erfordernis einer (neuen) Bewertung zwar grundsätzlich gesehen werde, dafür aber vorläufig wegen anderer vordringlicher Aufgaben keine Kapazitäten vorhanden seien.

Die Mehrzahl der Bezirksämter steht einer einheitlichen Dienstpostenbewertung durch die Senatsverwaltung für Finanzen grundsätzlich positiv gegenüber. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass auf der Ebene der Fachbereichsleitungen sowie der Leitungen von Serviceeinheiten teilweise keine vollständige Übereinstimmung der wahrzunehmenden Aufgaben vorliege. Ob und inwieweit etwaige Abweichungen bewertungsrelevant seien, könne nur im Einzelfall festgestellt werden. Darüber hinaus wird eine „bezirkliche Bewertungsdatenbank“ befürwortet, in der sämtliche Bewertungsentscheidungen, die in den Bezirksämtern getroffen werden, enthalten sein sollen. Dies trage zur Transparenz und zur Vereinheitlichung der Bewertungen sowie zur Arbeitserleichterung bei, weil auf die nach Nr. 3.2 AV § 49 LHO vorgeschriebenen Bewertungsumfragen verzichtet werden könne.

7.4 Stellungnahme der Senatsverwaltung für Finanzen

- 125 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat mitgeteilt, dass sie sich zur Frage einheitlicher Bewertungsstrukturen in Abstimmung mit allen zwölf Bezirksämtern befindet. Sie habe zunächst entsprechende Unterlagen angefordert. Nach deren Auswertung sei beabsichtigt, mit den Bezirksämtern in ein Gespräch über das weitere Verfahren einzutreten. Dies werde erfahrungsgemäß einige Zeit in Anspruch nehmen.



Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Senatsverwaltung für Finanzen nach dem Jahresbericht 2006 Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Stellenbewertungen getroffen hat. Die nach wie vor bestehenden Mängel zeigen jedoch, dass es noch immer erhebliche Defizite gibt. So haben Bezirksämter nunmehr 14 Jahre nach der Bezirkfusion und vier Jahre nach der gesetzlichen Vereinheitlichung der Organisationsstrukturen noch immer keine bzw. keine den geänderten Vorgaben entsprechende Bewertungsentscheidungen getroffen. 126

7.5 Erwartung

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen zeitnah eine landeseinheitliche Bewertung der Leitungsstellen der Bezirksämter bewirkt und darüber hinaus 127

- alle Bezirksämter auf die Verpflichtung zur Durchführung von Bewertungsumfragen einschließlich deren Beantwortung sowie von Bewertungsanfragen hinweist und dabei klarstellt, dass geringfügige Abweichungen von Arbeitsgebieten nicht bewertungsrelevant sind,
- auf die Einführung von Musterbewertungen hinwirkt sowie
- dafür sorgt, dass eine Bewertungsdatenbank eingerichtet wird, in der alle von den Bezirksämtern getroffenen Bewertungsentscheidungen zu erfassen sind.

Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Kulturelle Angelegenheiten

8 Grundlegende Mängel und Versäumnisse bei der Förderung von zwei Privattheatern

Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Kulturelle Angelegenheiten hat bei der Förderung von zwei Privattheatern seine Pflichten als Bewilligungsbehörde nur unzureichend wahrgenommen. Insbesondere hat er nicht für die Einhaltung der zuwendungsrechtlichen Bestimmungen und Auflagen gesorgt.

8.1 Einleitung

- 128 Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Kulturelle Angelegenheiten (Senatskanzlei) fördert seit Jahren zwei Privattheater. Zu diesem Zweck hat die Senatskanzlei zwei Projektförderungen gewährt. Dadurch sollte einer wirtschaftlichen Schieflage der Theaterbetriebe entgegengewirkt werden. Während die erste Projektförderung dazu dienen sollte, den Spielbetrieb aufrechtzuerhalten und ein betriebswirtschaftliches Sanierungskonzept zu erstellen, war die zweite Projektförderung ausschließlich für die Sanierung der Theaterbetriebe zwecks Fortführung des Spielbetriebs in den Jahren 2012 und 2013 vorgesehen.

Weiterhin fördert die Senatskanzlei seit dem Jahr 2012 die Theater institutionell.

Der Rechnungshof hat bei der Senatskanzlei und den Zuwendungsempfängern geprüft, ob die Senatskanzlei bei der Bewilligung und Überwachung der Verwendung der Zuwendungen ihren Pflichten nachgekommen ist.

8.2 Bewilligungsverfahren

- 129 Die Theaterbetriebe haben ihren Antrag auf Zuwendung mit ihrer schwierigen finanziellen Situation begründet. Daraufhin hat die Senatskanzlei bei der Senatsverwaltung für Finanzen beantragt, überplanmäßigen Ausgaben zuzustimmen, weil den Theaterbetrieben insbesondere durch ein fälliges, nicht länger prolongierbares Bankdarlehen die Insolvenz drohe. Unterlagen für ein entsprechendes, fällig gestelltes Bankdarlehen lagen bei der Senatskanzlei nicht vor.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass zum Zeitpunkt des Antrags bei keinem der Zuwendungsempfänger ein entsprechendes Bankdarlehen fällig war. Belegt war lediglich ein im Juni 2011 für drei Monate gewährtes Überbrückungsdarlehen einer Privatperson.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatskanzlei die Zuwendung bewilligt hat, obwohl der Antragsteller seinen Finanzbedarf nicht ausreichend durch geeignete Unterlagen belegt hatte (Nr. 3.1 AV § 44 LHO).

Die Senatskanzlei hat eine Projektförderung mit der Auflage verbunden, dass einer der Zuwendungsempfänger im Fall eines Bilanzgewinns Fördermittel von 200 000 € zurückzahlen muss. 130

Dabei war der Senatskanzlei bekannt, dass die Zuwendungsempfänger untereinander vielfältige Leistungsbeziehungen unterhalten und geschäftlich eng miteinander verbunden sind. Aufgrund ihrer engen Verflechtungen können die Zuwendungsempfänger ihre Leistungsbeziehungen so gestalten, dass ein Bilanzgewinn des zur Rückzahlung verpflichteten Zuwendungsempfängers vermieden wird. Mithin besteht die Gefahr, dass sich der Zuwendungsempfänger einer Rückzahlungspflicht entzieht.

Der Rechnungshof hat die Auflage der Senatskanzlei als inhaltlich nicht zweckmäßig beanstandet, weil sie nicht im Einklang mit den finanziellen Interessen Berlins steht.

Die Senatskanzlei hat Ende 2011 auf Antrag der Zuwendungsempfänger die zweite Projektförderung für einen Bewilligungszeitraum von über zwei Jahren in einer Gesamtsumme ausgezahlt. 131

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Senatskanzlei Zuwendungen nur insoweit und nicht eher auszahlen darf, als diese voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen von den Zuwendungsempfängern benötigt werden (Nr. 7.2 AV § 44 LHO). Ebenfalls hätten die Zuwendungsempfänger die Mittel nur insoweit und nicht eher anfordern dürfen, als sie diese für Zahlungen innerhalb von zwei Monaten benötigen (Nr. 1.4 ANBest-P⁵⁴).

Der Rechnungshof hat die Verfahrensweise der Senatskanzlei beanstandet und sie aufgefordert, die zuwendungsrechtlichen Regelungen künftig zu beachten und Zinsansprüche gegenüber den Zuwendungsempfängern zu prüfen und ggf. geltend zu machen (Nr. 8.7 AV § 44 LHO).

54 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P); Anlage 2 AV § 44 LHO

8.3 Auflagen der Senatskanzlei

- 132 Die Senatskanzlei hat den Zuwendungsempfängern eine Auflage zum Umfang des Spielbetriebs erteilt. Diese Auflage, die ein wesentlicher Bestandteil des Sanierungskonzepts war, haben die Zuwendungsempfänger nicht beachtet. Die Senatskanzlei hat in der Folgezeit von der Durchsetzung der Auflage aufgrund von Angaben der Zuwendungsempfänger zur Kostenneutralität des Gastspielbetriebs abgesehen, obwohl diese nicht im Einzelnen belegt war. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.
- 133 Weiterhin hat die Senatskanzlei den Zuwendungsempfängern die Auflage erteilt, die Vergütung eines der Geschäftsführer auf 80 % seiner Jahresvergütung 2011 abzusenken. Die Zuwendungsempfänger haben diese Auflage nicht umgesetzt, obwohl die Geschäftsführung dies ausdrücklich zugesagt hatte.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatskanzlei den Verstoß gegen die Auflage hingenommen hat, und darauf hingewiesen, dass dadurch nicht zuwendungsfähige Mehraufwendungen in erheblicher Höhe entstanden sind. Er hat die Senatskanzlei aufgefordert, Rückforderungsansprüche zu prüfen.

8.4 Repräsentationsaufwendungen

- 134 Die Theaterbetriebe haben im Jahr 2012 für Bewirtungen und Premierenfeiern über 24 300 € aufgewendet.

Der Rechnungshof hat die Größenordnung dieser Aufwendungen insbesondere vor dem Hintergrund der notwendigen Umsetzung des Sanierungskonzepts gegenüber der Senatskanzlei als nicht angemessen beanstandet, weil sie mit einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung nicht vereinbar sind (Nr. 1.1 ANBest-P/ANBest-I⁵⁵).

8.5 Wohnungen

- 135 Die Zuwendungsempfänger haben im Jahr 2012 Mietzahlungen von über 66 500 € für sieben Wohnungen geleistet. Die Wohnungen wurden nicht in Berlin ansässigen Schauspielern und Regisseuren für die Zeit der Proben und Aufführungen unentgeltlich zur Verfügung gestellt.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass für zwei Wohnungen keine Mietverträge vorlagen. Zudem ist im Jahr 2012 eine der Wohnungen (Jahresaufwendungen 4 700 €) überhaupt nicht und eine weitere Wohnung (Jahresaufwendungen über 18 400 €) nur vier Monate als „Theaterwohnung“ genutzt worden.

55 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I); Anlage 1 AV § 44 LHO

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass es die Senatskanzlei unterlassen hat, sich den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Mittel nachweisen zu lassen. Er hat sie aufgefordert, Rückforderungsansprüche zu prüfen.

8.6 Säumniszuschläge

Die Zuwendungsempfänger haben in mehreren Fällen Säumniszuschläge von über 4 700 € für verspätet geleistete Zahlungen entrichtet. Der Rechnungshof hat die Senatskanzlei darauf hingewiesen, dass die Zuwendungsempfänger im Zuge einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung (Nr. 1.1 ANBest-P/ ANBest-I) fristgerechte Zahlungen sicherzustellen haben. Er hat sie aufgefordert, Rückforderungsansprüche zu prüfen. 136

8.7 Personalaufwendungen

Die Senatskanzlei hat bei der institutionellen Förderung die jeweiligen Wirtschaftspläne – einschließlich der Stellenpläne – der Zuwendungsempfänger für verbindlich erklärt. Tatsächlich haben die Zuwendungsempfänger in erheblichem Umfang mehr festangestellte Mitarbeiter beschäftigt als in den verbindlichen Stellenplänen ausgewiesen waren. Allein in zwei Fällen verursachte dies Mehraufwendungen von über 72 900 €. 137

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Stellenpläne verbindlich sind (Nr. 1.2 ANBest-I) und die Zuwendungsempfänger auch bei der Stellenbewirtschaftung die Grundsätze einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelbewirtschaftung einzuhalten haben (Nr. 1.1 ANBest-I). Er hat beanstandet, dass die Senatskanzlei nicht dafür gesorgt hat, dass die Zuwendungsempfänger die verbindlichen Stellenpläne einhalten. Der Rechnungshof hat die Senatskanzlei aufgefordert, Rückforderungsansprüche zu prüfen.

Einer der Zuwendungsempfänger hat in zwei Fällen den finanziellen Aufwand für eine Pensionszulage von monatlich über 500 € erstattet. Insgesamt beliefen sich die Aufwendungen in den Jahren 2012 und 2013 hierfür auf über 12 200 €. Grundlage für diese Leistungen soll eine lediglich mündliche Vereinbarung mit den Anspruchsberechtigten sein. 138

Der Rechnungshof hat gegenüber der Senatskanzlei beanstandet, dass die den Zahlungen zugrunde liegende Vereinbarung in keiner Weise belegt oder überprüfbar ist. Er hat die Senatskanzlei aufgefordert, Rückforderungsansprüche zu prüfen.

- 139 Die Theaterbetriebe haben ihren Beschäftigten eine Sonderzahlung von 35 % auf ihre jeweiligen Gehälter gewährt, ohne dass dies in den Arbeitsverträgen ver einbart war. Die Geschäftsführung hat die Sonderzahlung mit dem „derzeitigen großen Erfolg“ begründet und den Beschäftigten mitgeteilt, dass die Zahlung auf freiwilliger Basis erfolge.

Der Rechnungshof hat diese Verfahrensweise gegenüber der Senatskanzlei be anstandet, weil er derartige – rechtsgrundlose – Sonderzahlungen aus Anlass kurzfristiger positiver wirtschaftlicher Entwicklungen mit Blick auf das Ziel der wirtschaftlichen Sanierung der Theaterbetriebe und des Einsatzes öffentlicher Mittel als nicht zuwendungsfähig ansieht. Er hat die Senatskanzlei aufgefordert, Rückforderungsansprüche zu prüfen.

8.8 Stellungnahme der Senatskanzlei

- 140 Die Senatskanzlei hat auf die kulturpolitische und touristische Bedeutung der Privattheater verwiesen. Die politische Entscheidung zur Förderung der Theater sei mit Blick auf deren sich ständig verschlechternde Liquiditätssituation unter hohem Zeitdruck erfolgt. Der sonst bei Zuwendungsverfahren übliche politisch-administrative Ablauf habe daher nicht eingehalten werden können. Im Übrigen sei es ihr bekannt gewesen, dass es sich um ein Darlehen einer Privatperson und nicht um ein Bankdarlehen gehandelt habe.

Die Zuwendung im Rahmen der zweiten Projektförderung habe sie aufgrund der schwierigen betrieblichen Situation der Theater in einem Betrag ausgezahlt. Zutreffend sei, dass dem Geschäftsführer entgegen der Auflage im Zuwendungsbescheid eine zu hohe Jahresvergütung gezahlt worden sei. Allerdings habe der Geschäftsführer die zu viel gezahlte Vergütung (netto) zwischenzeitlich an den Zuwendungsempfänger zurückgezahlt. Die Senatskanzlei werde auch prüfen, ob aufgrund einer unwirtschaftlichen Anmietung von Künstlerwohnungen, der Sonderzahlung an Mitarbeiter und der Zahlung von Pensionszulagen Rückforderungsansprüche geltend gemacht werden können. Die Nichteinhaltung des Stellenplans werde geklärt.

- 141 Auch wenn die Senatskanzlei im Bewilligungsverfahren unter einem hohen Zeitdruck gestanden haben mag, entkräften ihre Einlassungen die Beanstandungen des Rechnungshofs im Wesentlichen nicht. Insbesondere hätte die Senatskanzlei nicht allein auf die nur zum Teil belegten Angaben und Berechnungen der Zuwendungsempfänger zu ihrer wirtschaftlichen Situation vertrauen dürfen. Auch wäre zu prüfen gewesen, ob dem Privatdarlehen tatsächlich ein fälliges, nicht prolongierbares Bankdarlehen zugrunde gelegen hat. Bei der Auszahlung der zweiten Projektförderung in einem Betrag hätte die Senatskanzlei vorab klären müssen, ob die Mittel bereits zu diesem Zeitpunkt in voller Höhe benötigt wurden.



8.9 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend insbesondere, dass die Senatskanzlei ihre Aufgaben als Bewilligungsbehörde nur unzureichend wahrgenommen hat, indem sie Zuwendungen in erheblicher Höhe ohne ausreichende Klärung des Sachverhalts bewilligt hat. Darüber hinaus hat die Senatskanzlei nicht für die Einhaltung der zuwendungsrechtlichen Bestimmungen und Auflagen gesorgt. 142

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatskanzlei

- **künftig vor der Bewilligung von Zuwendungen die Anträge in gebotem Umfang prüft und sich alle zur Bewertung der Finanzsituation des Zuwendungsempfängers erforderlichen Unterlagen vorlegen lässt,**
- **die Einhaltung der zuwendungsrechtlichen Bestimmungen und Auflagen konsequent überwacht,**
- **mögliche Rückforderungsansprüche prüft und durchsetzt, um finanzielle Schäden für das Land Berlin zu vermeiden,**
- **bei der Prüfung von Rückforderungsansprüchen gegenüber den Zuwendungsempfängern dem Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung das notwendige Gewicht verleiht und**
- **darauf hinwirkt, dass die Zuwendungsempfänger die Personal- und Sachaufwendungen im erforderlichen Umfang vermindern.**

Inneres und Sport

9 Unverhältnismäßig hohe Aufwendungen für den Abschiebungsgewahrsam

Die Zahl der Häftlinge im Abschiebungsgewahrsam ist seit längerer Zeit stark rückläufig. Demgegenüber sind die Aufwendungen nur unerheblich zurückgegangen. Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat mehrere Vorschläge zur nachhaltigen Senkung der Ausgaben seit Jahren nicht umgesetzt. Insbesondere blieben wiederholte Angebote des Landes Brandenburg zur Kooperation ungenutzt.

9.1 Einleitung

- 143 Ausländer, die zur Ausreise verpflichtet sind, sind unter den Voraussetzungen des § 58 Aufenthaltsgesetz abzuschließen. Dies wird erforderlichenfalls durch richterlich angeordnete Abschiebungshaft bis zur Ausreise sichergestellt.

Die Durchführung der Abschiebungshaft obliegt im Land Berlin dem Polizeipräsidenten in Berlin. Er unterhält zu diesem Zweck nach dem Umbau eines ehemaligen Frauengefängnisses der DDR im Jahr 1995 einen Abschiebungsgewahrsam im Bezirk Treptow-Köpenick. Neben den mit der Leitung des Gewahrsams beauftragten Dienstkräften sind dort Angestellte des Wachdienstes und der Verwaltung sowie medizinisches und sozialpädagogisches Personal eingesetzt.

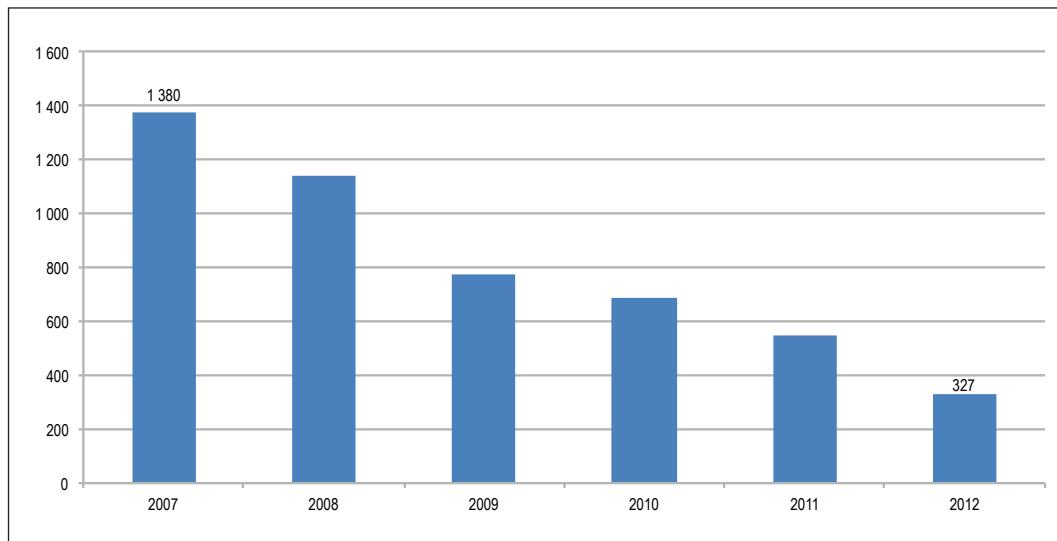
- 144 Der Rechnungshof hat den Betrieb des Abschiebungsgewahrsams und insbesondere die Angemessenheit der Ausgaben geprüft. Er hat die Auslastung des Abschiebungsgewahrsams sowohl auf Grundlage der durchschnittlichen Belegung als auch anhand der Jahresgesamtbelegungszahlen ermittelt und den Ausgaben für Personal und Liegenschaft gegenübergestellt. In einem Kennzahlenvergleich wurde der Aufwand pro Häftling mit dem Abschiebungsgewahrsam des Landes Brandenburg und dem Justizvollzug Berlin verglichen.

9.2 Prüfungsfeststellungen

- 145 Die **Belegung** pro Jahr hat sich von insgesamt 1 380 Personen im Jahr 2007 auf 327 Personen im Jahr 2012 stark verringert.



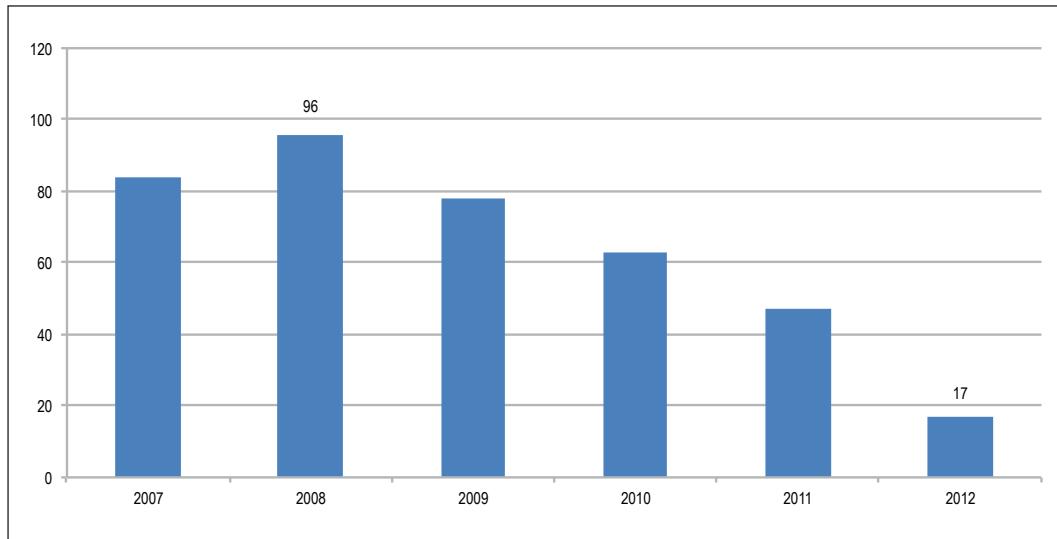
Ansicht 38: Inhaftierte pro Jahr (Gesamtzahlen)



Quellen: Drs 17/10501 und 17/10720; Angaben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport

Im Jahresdurchschnitt 2007 hielten sich 84 Personen im Gewahrsam auf. Im Jahr 2012 waren es nur noch 17 Inhaftierte.

Ansicht 39: Durchschnittliche Belegung pro Jahr

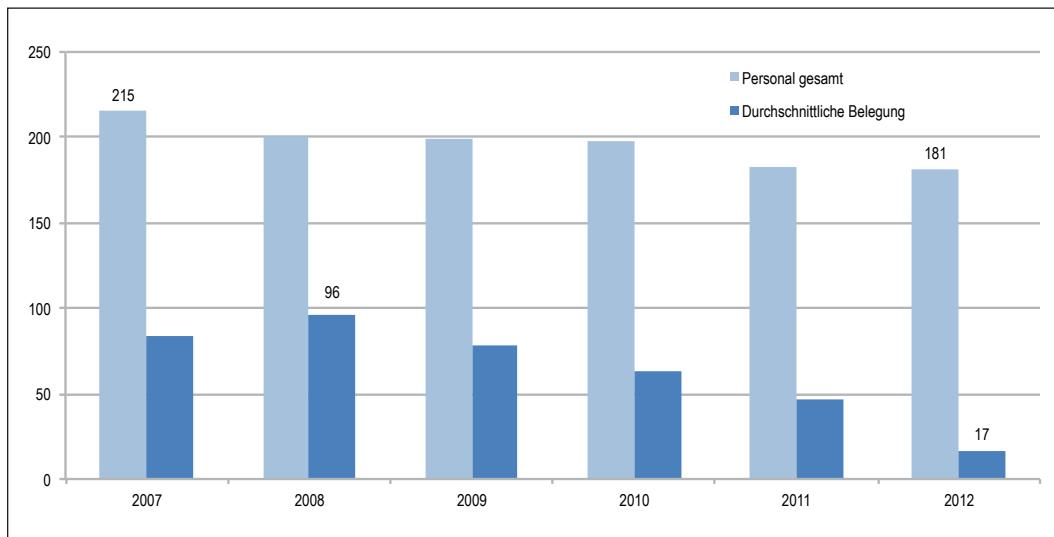


Quellen: Drs 17/10501 und 17/10720; Angaben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport

Wesentliche Gründe für den Rückgang der Belegung waren nach Angaben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport die Erweiterung der EU mit dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens, deren Bürger sich fortan rechtmäßig in Deutschland aufhalten konnten, sowie die Befreiung von der Visumspflicht für Bürger aus Albanien, Bosnien-Herzegowina, Serbien, Mazedonien und Montenegro. Zudem sei es durch Veränderungen im EU-Recht und höchstrichterliche Rechtsprechung schwerer geworden, Haftanträge zu stellen.

- 146** Das **Personal** ging von 215 im Jahr 2007 auf 181 Beschäftigte im Jahr 2012 zurück. Es wurde, gemessen an dem Rückgang der Belegung, deutlich weniger reduziert.

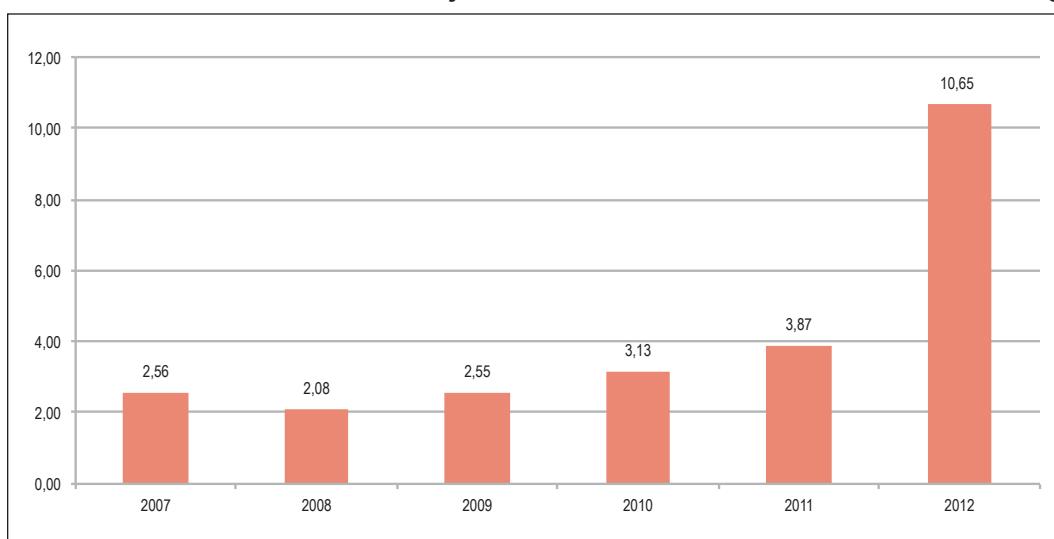
Ansicht 40: Entwicklung der Personal- und Abschiebebehäftlingszahlen



Quellen: Drs 17/10501, 17/10720 und 17/10960; Angaben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport und des Polizeipräsidenten in Berlin

Damit stieg die auf jeden Abschiebebehäftling entfallende Zahl der Bediensteten an. Waren im Jahr 2007 noch 2,5 Bedienstete pro Abschiebebehäftling eingesetzt, so betrug diese Zahl 10,7 im Jahr 2012.

Ansicht 41: Verhältnis Bedienstete je durchschnittlich verwahrtem Abschiebebehäftling

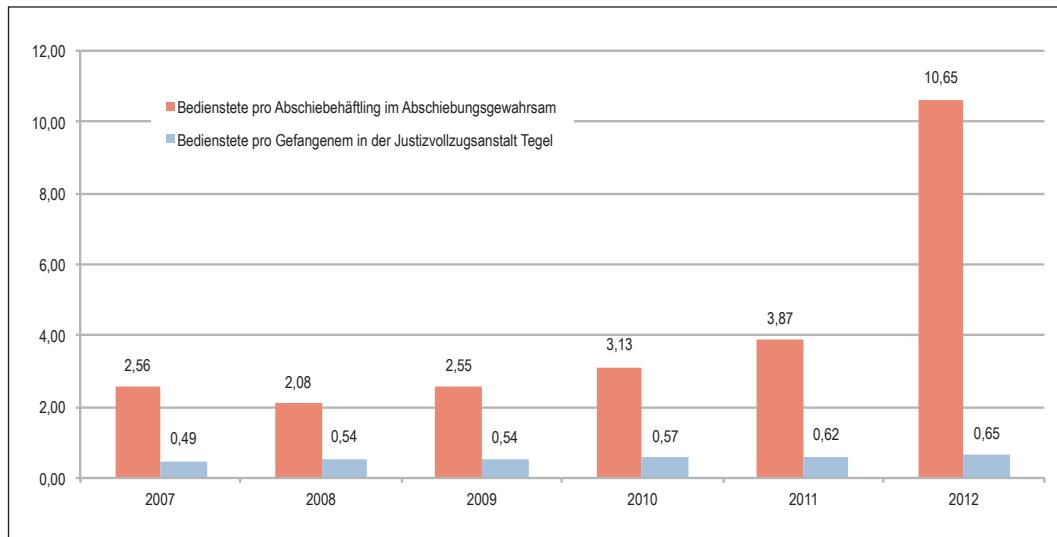


Quellen: Drs 17/10501, 17/10720 und 17/10960; Angaben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport und des Polizeipräsidenten in Berlin; eigene Berechnungen



Sogar das Verhältnis zwischen Bediensteten je Strafgefangenem im geschlossenen Justizvollzug liegt mit 0,49 bis 0,65 noch weit unter dem des Abschiebungsgewahrsams, obgleich dort die gesetzlich geforderte Resozialisierung und die Verpflichtung zu Bildung und Qualifizierung der Inhaftierten eine höhere Betreuung erfordert sowie die Anforderungen an die Sicherheit höher sind.

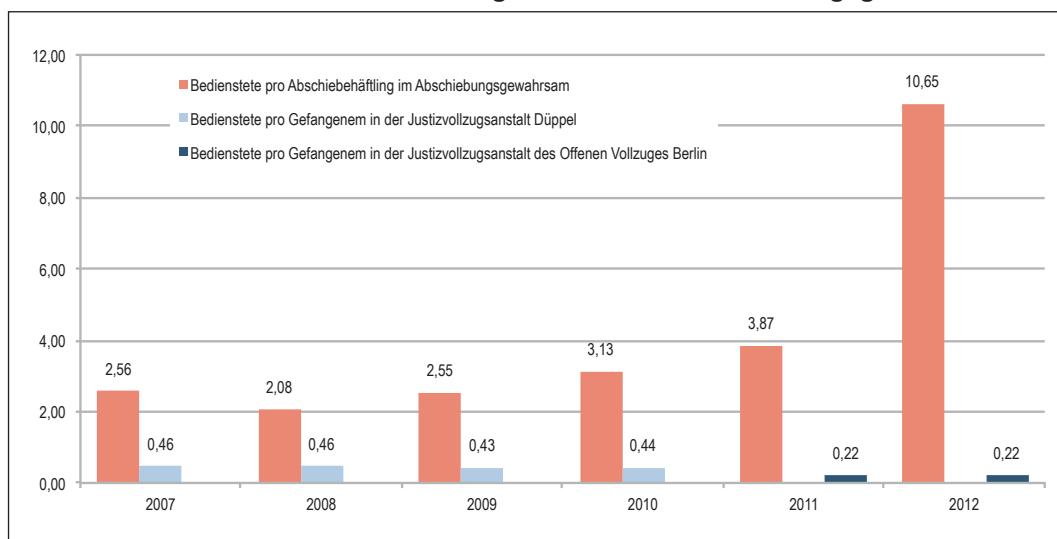
Ansicht 42: Eingesetztes Personal je Abschiebehäftling – Vergleich geschlossener Vollzug (Justizvollzugsanstalt Tegel) und Abschiebungsgewahrsam



Quellen: Angaben der Justizvollzugsanstalt Tegel (Stand: 01/2014); Drs 17/11452; eigene Berechnungen

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hatte einen Vergleich mit dem offenen Justizvollzug Berlins für das Projekt „Voruntersuchung zur Neuordnung des Abschiebungsgewahrsams“ vorgegeben. Im Jahr 2012 betrug die Betreuungsquote der dort Inhaftierten 0,22 Bedienstete pro Gefangenem:

Ansicht 43: Eingesetztes Personal je Abschiebehäftling – Vergleich Justizvollzugsanstalt des Offenen Vollzuges Berlin und Abschiebungsgewahrsam



Quellen: Angaben der Justizvollzugsanstalt des Offenen Vollzuges Berlin; eigene Berechnungen

- 147 Die **Liegenschaft** in der Grünauer Str. 140 umfasst vier Gebäude und Außenanlagen mit einer Nettogrundfläche von 22 397 m². Im Jahr 1995 waren zunächst 371 **Haftplätze** entstanden. Infolge des sinkenden Bedarfs und zur Verbesserung der Haftsituation wurde die Zahl der Haftplätze im Jahr 2005 auf 214 reduziert. Im März 2014 genehmigte die Senatsverwaltung für Inneres und Sport angabegemäß eine weitere Reduzierung auf 160 Plätze. Das Haus 3 im Abschiebungsgewahrsam wird nicht mehr belegt, jedoch noch für besondere Unterbringungsfälle vorgehalten und deshalb in reduziertem Umfang weiter bewirtschaftet.
- 148 Im Haushaltsjahr 2012 fielen **Personalausgaben** von 8,8 Mio. € und **Liegenschaftsausgaben** von ca. 2,5 Mio. € an. Für den Betrieb des Abschiebungsgewahrsams fallen noch weitere Ausgaben an, insbesondere für Transporte und Verpflegung.

Die **Ausgaben pro Häftling und Tag** sind infolge der sinkenden Belegungszahlen bei vergleichsweise nur wenig reduzierten Ausgaben über die Jahre deutlich angestiegen. So würden die durchschnittlichen Ausgaben bei Vollauslastung von 214 Haftplätzen (2012) und Ausgaben für Personal und Liegenschaft von 11,3 Mio. € nach Abzug von Einnahmen 145 € je Häftling und Tag betragen. Im Jahr 2012 waren durchschnittlich nur 17 Abschiebehäftlinge untergebracht. Die Ausgaben je Häftling und Tag betrugen daher 1 821 €. Im Vergleich hierzu betragen die täglichen Ausgaben pro Abschiebehäftling im Land Brandenburg 239 €. Im Berliner Justizvollzug betrug der Tageshaftkostensatz 111 €.

9.3 Aktivitäten der Senatsverwaltung für Inneres und Sport und des Polizeipräsidenten in Berlin

- 149 Im Jahr 2007 wurde nach Feststellung sinkender Belegungszahlen in einem Entwurf der Senatsverwaltung für Inneres und Sport ein neuer Zuschnitt des Abschiebungsgewahrsams skizziert und eine Lösung auf dem Gelände der Justizvollzugsanstalt Tegel in Kooperation mit der damaligen Senatsverwaltung für Justiz favorisiert, die jedoch nicht realisiert wurde. Im Jahr 2009 initiierte die Senatsverwaltung für Inneres und Sport dann ein internes Analyseprojekt „**Voruntersuchung zur Neuordnung des Abschiebungsgewahrsams**“ mit dem Ziel, ein neues Betriebskonzept unter Berücksichtigung der rückläufigen Belegungszahlen zu erstellen. Gefordert waren die Verkleinerung der Betriebsflächen und mehr Effizienz bei der Aus- und Durchführung von Aufgaben, um so eingespartes Personal anderen Aufgaben zuführen zu können.

Ausgehend von den damals prognostizierten 100 vorzuhaltenden Haftplätzen gelangte die Projektgruppe im Jahr 2010 zu der Erkenntnis eines zunehmend unwirtschaftlich arbeitenden Gewahrsams, bedingt durch den hohen Personaleinsatz und sich stetig verringende Haftzahlen.

Die Verlagerung von Zuständigkeiten in andere Behörden wurde wegen einer zu erwartenden Ausgabenverlagerung ohne Einsparmöglichkeiten ebenso wie weitere Optimierungsmöglichkeiten am vorhandenen Standort verworfen. Zudem hätten zusätzliche Investitionen zur Erfüllung gesetzlich vorgeschriebener Brandschutzmaßnahmen aufgewendet werden müssen. Die Verlagerung von Aufgaben auf private Dienstleister, wie bereits in der Abschiebehafteinrichtung Brandenburg geschehen, wurde von der Projektgruppe im Hinblick auf einen höheren Qualitätsanspruch hinsichtlich der sozialen und medizinischen Versorgung der Abschiebehäftlinge nicht weiter verfolgt.

Die Projektgruppe kam in ihrem Bericht zu dem Ergebnis, dass eine Kooperation mit dem Land Brandenburg in Form einer gemeinsamen Abschiebungshafteinrichtung für beide Seiten von wirtschaftlichem Vorteil wäre. Als Alternative wurde ein den gesunkenen Belegungszahlen angepasster Neubau empfohlen.

Im März 2012 setzte die damalige kommissarische Polizeipräsidentin in Berlin eine **Projektgruppe zur organisatorischen Betrachtung des Objektschutzes und des Gefangenewesens** ein. Zu dem Abschiebungsgewahrsam weisen die vorliegenden Ergebnisse lediglich auf die Möglichkeiten einer Verschiebung der Aufgaben nach Brandenburg im Rahmen einer Kooperation oder eine Teilprivatisierung von Aufgaben am aktuellen Standort hin (z. B. Überwachungs-, Sicherungs- und Kontrollaufgaben).

Eine Lösung wurde im Wesentlichen nur von laufenden Verhandlungen der Senatsverwaltung für Inneres und Sport zu Kooperationsmöglichkeiten mit dem Land Brandenburg erwartet. Im Falle einer Kooperation mit Brandenburg stünden laut Ergebnis der Projektgruppe immerhin 138 Tarifbeschäftigte und weitere 30 Mitarbeiter des Polizeivollzugsdienstes, der Verwaltung und der medizinischen Versorgung für andere Aufgaben zur Verfügung.

Obwohl im September 2009 ein früheres **Angebot über eine Kooperation beim Abschiebungshaftvollzug** vom Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg (MI) erneuert worden war, reagierte die Senatsverwaltung für Inneres und Sport nicht. Im März 2010 hat der damalige Staatssekretär entschieden, im Hinblick auf die auslaufende Legislaturperiode keine Kooperationsbemühungen Berlins anzustrengen.

Im März 2012 kündigte das MI die Aufnahme von Gesprächen mit Vertretern des Landes Berlin auf Arbeitsebene an. Eine Zusammenlegung der beiden Abschiebungsgewahrsame in Brandenburg wurde vom Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten – Ausländerbehörde – in einer Stellungnahme vom Mai 2012 jedoch abgelehnt.

Fachliche Bedenken der Senatsverwaltung über den gemeinsamen Betrieb einer Abschiebungshaftanstalt im Land Brandenburg verzögerten die weiteren Verhandlungen. So wurden nach einem Besuch einer Berliner Delegation in der Abschie-

bungshafteinrichtung (AHE) Eisenhüttenstadt sowohl die dort vorhandene Haftplatzkapazität als auch die Betreuungsqualität kritisch bewertet. Zudem zweifelte man in Berlin das Kriseninterventionsmanagement eines privaten Dienstleisters an, der dort für Sicherungs-, Überwachungs- und Kontrollfunktionen eingesetzt wird. Gleichwohl erneuerte das MI im September 2012 sein Kooperationsangebot mit dem Hinweis darauf, dass die angesprochenen Probleme durchaus lösbar seien. Im Mai 2013 beantwortete der Staatssekretär ein Schreiben des MI dahingehend, dass die Prüfungen hinsichtlich einer Kooperation auf dem Gebiet des Abschiebungsvollzuges noch nicht abgeschlossen seien. Zu dem vom MI über sandten Konzept zur Organisation der Abschiebungshaft im Land Brandenburg hat die Senatsverwaltung nicht Stellung genommen.

- 152 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport ungeachtet des unverhältnismäßig hohen Aufwands seit mehreren Jahren nur unzureichend auf eine Reduzierung der Ausgaben für den Abschiebungsgewahrsam hingewirkt hat, die die rückläufige Entwicklung der Belegung angemessen berücksichtigt.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, Kooperationsangebote des Landes Brandenburg mit dem Ziel einer Einigung zu prüfen und bis zu einem wirtschaftlichen Ergebnis Personal und nicht mehr benötigte Flächen zu reduzieren oder anderweitig zu verwenden.

9.4 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 153 Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat in ihren Stellungnahmen die Feststellungen des Rechnungshofs als weitgehend zutreffend bezeichnet. Sie hat weiterhin ausgeführt, dass die Kooperationsüberlegungen für die Abschiebungshafteinrichtungen in Berlin und Brandenburg aus vielschichtigen Gründen bis zum Jahr 2011 stagniert hätten. Die Ordnung für den Abschiebungsgewahrsam im Land Berlin (Gewahrsamsordnung) schreibe wegen des besonderen Status der Abschiebungshäftlinge höhere Standards als in einer Justizvollzugsanstalt fest. Hierdurch bestehe ein höherer Bewachungs- und Raumbedarf. Die Kennzahlen des Abschiebungsgewahrsams und des Justizvollzugs seien daher nicht vergleichbar. Durch ein dichtes Netzwerk von unabhängigen Institutionen, wie beispielsweise das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) oder der Beirat über den Abschiebungsgewahrsam, würden die Einhaltung von Bestimmungen und die konkrete Unterbringungssituation der Abschiebungshäftlinge ständig kontrolliert.

Weiterhin sei ein Vergleich des Abschiebungsgewahrsams mit dem offenen Vollzug auch aus anderen Gründen nicht sachgerecht. Man habe sich lediglich im Zuge einer Planung eines Neubaus an Einrichtungen für den offenen Vollzug orientiert. Ein Vergleich des Personalaufwands sei nie durchgeführt worden. Im

Abschiebungsgewahrsam seien durch die Unterbringung verschiedener Ethnien Unterschiede in der Religionsausübung und bei der Verpflegung zu berücksichtigen. Weitere Unterschiede beständen in einer für den Abschiebungsgewahrsam liberalen Besuchsregelung mit verlängerten Zutrittszeiten im Gegensatz zu den im Justizvollzug stark reglementierten Besucherzeiten. Mehr Personalaufwand falle ebenso für den Transport von Häftlingen zu Konsulatsvorführungen, zur Passbeschaffung, für Fahrten zu Arztvorstellungen und Flughäfen sowie für die Gepäckbeschaffung an.

In Umsetzung der Berliner Koalitionsvereinbarung für die Legislaturperiode 2011 bis 2016 sei geprüft worden, ob die Unterbringungssituation in der AHE Eisenhüttenstadt den hohen Berliner Vorgaben entspreche. Dies sei zunächst nicht der Fall gewesen. Im Oktober 2014 habe sich die Behördenleitung der Senatsverwaltung jedoch im Rahmen eines Besuchs der AHE Eisenhüttenstadt persönlich davon überzeugen können, dass sich die Qualitätsstandards im Laufe des Jahres 2014 deutlich verbessert hätten. Einer Kooperation stünde daher nichts mehr im Wege, konkrete Verfahrensabläufe und Kostenverteilungen würden derzeit geklärt. Eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Berlin und Brandenburg befände sich kurz vor der Fertigstellung.

Bis zum Abschluss der Kooperationsvereinbarung plane die Polizeibehörde, den Gewahrsamsbetrieb in Berlin auf zwei Etagen mit jeweils 30 Insassen zu beschränken. Eine anderweitige zeitgleiche Nutzung der leerstehenden Bereiche des Gewahrsams sei wegen des sanierungsbedürftigen Zustands der Gebäude und der ausbruchsicheren Umzäunung des Geländes nicht möglich. Infolge der Reduzierung der Haftplätze und Flächen sollen künftig weniger Beschäftigte – und zwar 112,59 Vollzeitäquivalente – im Abschiebungsgewahrsam eingesetzt werden. Die Polizeibehörde setze nicht benötigte Kräfte schon seit längerer Zeit in personalschwachen Bereichen wie Objektschutz und Transportkommando ein. Aus tarifrechtlichen Gründen komme eine dauerhafte Verwendung von Polizeiangestellten im Gefangenenumverwachungsdienst im Objektschutz jedoch nicht in Betracht. Serviceleistungen (Hofgänge, Besuchszeiten u. a.), die unabhängig von der Belegungszahl zur Verfügung stehen müssten, ließen einen weiteren Personalabbau nicht zu.

Der Rechnungshof bewertet es positiv, dass sich die Senatsverwaltung für Inneres und Sport nunmehr verstärkt um eine Verbesserung der Effizienz des Abschiebungsgewahrsams bemüht. Gleichwohl hält er seine Beanstandung aufrecht, dass die Senatsverwaltung über mehrere Jahre versäumt hat, die Aufwendungen für den Abschiebungsgewahrsam nachhaltig zu reduzieren. Es ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen sie nicht schon früher intensivere Verhandlungen über die Ausgestaltung einer möglichen Kooperation mit dem Land Brandenburg geführt hat, um eventuelle Hindernisse auszuräumen und ggf. Qualitätsstandards in der AHE Eisenhüttenstadt an die Berlins anzupassen.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung zu dem Kennzahlenvergleich mit dem Berliner Justizvollzug gehen fehl. Dieser Vergleich entspricht sogar einer Vorgabe der Senatsverwaltung für ihr eigenes internes Analyseprojekt zur Neuausrichtung des Abschiebungsgewahrsams. Wenngleich es dabei nur um die Projektierung eines Neubauvorhabens gegangen sein mag, verkennt sie, dass auch im Justizvollzug verschiedene Ethnien untergebracht sind. Ebenso darf den Gefangenen im Justizvollzug die religiöse Betreuung nicht versagt werden.⁵⁶ Zudem ist es den Gefangenen zu ermöglichen, den Speisevorschriften ihrer Religionsgemeinschaft zu folgen.⁵⁷

Das Argument der Senatsverwaltung, im Abschiebungsgewahrsam sei der personelle Aufwand zur Abwicklung des Besuchsverkehrs ungleich höher als im Justizvollzug, überzeugt ebenfalls nicht. Obgleich im geschlossenen Vollzug die Besuchszeit nur mindestens eine Stunde im Monat beträgt, ergibt sich zusätzlicher durchzuführender Besuchsverkehr, der einer Behandlung und Wiedereingliederung der Gefangenen dient.⁵⁸ Diese Besuche werden regelmäßig permanent überwacht⁵⁹ und binden entsprechendes Personal. Besuche von Rechtsvertretern, Beiräten, Abgeordneten und weiteren Berechtigten verschiedener Organisationen treffen ebenso auf den Justizvollzug zu. Zu den weiteren Aufgaben des Personals in den Berliner Justizvollzugsanstalten gehört die Durchführung von Arztvorstellungen einschließlich der zu stellenden Bewachung bei Unterbringung von Gefangenen in externen Krankenhäusern. Hinzu kommen die Begleitung und Bewachung von Gefangenen bei der Vorführung zu Gerichtsterminen.

Insgesamt entsteht in den Justizvollzugsanstalten infolge des gesetzlich vorgegebenen Resozialisierungsauftrags mehr Aufwand für die Betreuung, Beschäftigung und soziale Behandlung von Strafgefangenen. Auch die Anforderungen an die sichere Verwahrung der Inhaftierten sind in den Justizvollzugsanstalten teilweise deutlich höher.

9.5 Erwartung

- 155 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport**
- **die Verhandlungen mit dem Land Brandenburg über den Betrieb einer gemeinsamen Abschiebungshafteinrichtung mit Nachdruck fortführt,**
 - **möglichst zeitnah entsprechende Verwaltungsvereinbarungen schließt und**
 - **bis dahin die Aufwendungen für den Betrieb des Abschiebungsgewahrsams so weit wie möglich reduziert.**

56 § 53 des Gesetzes über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Beserung und Sicherung (Strafvollzugsgesetz – StVollzG)

57 § 21 StVollzG

58 § 24 StVollzG

59 vgl. § 27 StVollzG

10 Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Vorschriften bei der Förderung von internationalen Sportveranstaltungen

Die für Sport zuständige Senatsverwaltung hat zwei Spaltenverbänden des Sports in den Haushaltsjahren 2010 bis 2012 für die Durchführung internationaler Sportveranstaltungen in Berlin Zuwendungen bewilligt. Das durchgeführte Zuwendungsverfahren weist erhebliche Mängel und schwerwiegende Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Vorschriften auf.

10.1 Einleitung

Die für Sport zuständige Senatsverwaltung hat zwei nationalen Sportverbänden (Spitzenverbände) jeweils nicht rückzahlbare Zuwendungen (Projektförderungen) von insgesamt 1,9 Mio. € für die Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung von internationalen Sportveranstaltungen gewährt. Als Finanzierungsart wählte sie die Fehlbedarfsfinanzierung. Die Zuwendungen wurden somit zur Deckung des Fehlbedarfs bewilligt, den der Zuwendungsempfänger nicht durch eigene oder fremde Mittel decken konnte. Grundlage der Förderung waren § 44 LHO und § 15 SportFG⁶⁰. Nach § 15 Abs. 1 Nr. 4 SportFG kann das Land Berlin den als förderungswürdig anerkannten Sportorganisationen für die Durchführung von Wettkämpfen in Berlin Zuwendungen gewähren. Zu den anerkannten Sportorganisationen zählen auch die Spaltenverbände, die dem Deutschen Olympischen Sportbund (zuvor Deutscher Sportbund) angeschlossen sind. Diese können gefördert werden, soweit sie Maßnahmen und Aktivitäten in Berlin durchführen (§ 3 Abs. 3 SportFG).

Im Jahr 2010 hat die Senatsverwaltung einem Spaltenverband (e. V.) eine Zuwendung von bis zu 1,5 Mio. € „für die Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung“ einer Europameisterschaft in Berlin bewilligt (Fall 1). Der internationale Sportverband hatte dem Spaltenverband die Ausrichtung der Sportveranstaltung zuvor übertragen und gleichzeitig weitgehende Veranstaltungs-, Vermarktungs- und Werberechte eingeräumt. Der Spaltenverband seinerseits hat die Werbe- und Vermarktungsrechte einer Vermarktungsgesellschaft übertragen, an der er als Gesellschafter beteiligt ist. Die gesamte organisatorische und technische Durchführung sollte durch eine zweite Vermarktungsgesellschaft sichergestellt werden.

Ebenso hat die Senatsverwaltung im Jahr 2011 einem anderen Spaltenverband (e. V.) eine Zuwendung von bis zu 400 000 € „für die Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung“ eines internationalen Turniers in Berlin bewilligt (Fall 2). In Bezug hierauf hatte der internationale Sportverband mit dem Spaltenverband und zwei Vermarktungsgesellschaften ein „Agreement“ zur Ausrichtung und Vermarktung der Sportveranstaltung geschlossen und diesen die Veranstaltungs- und Vermark-

60 Gesetz über die Förderung des Sports im Lande Berlin (Sportförderungsgesetz – SportFG)

tungsrechte übertragen, soweit er sie sich nicht selbst vorbehält. Der Spaltenverband selbst gab die ihm übertragenen Rechte für die organisatorisch-technische Sicherstellung der Sportveranstaltung an eine Dienstleistungs- und Vermarktungsgesellschaft weiter, an der er als Gesellschafter beteiligt ist. Zeitgleich damit erwarb diese sämtliche offenen Sponsoring- und Marketingrechte vom Spaltenverband. Im Folgenden beauftragten der Spaltenverband und diese Dienstleistungs- und Vermarktungsgesellschaft die beiden im „Agreement“ bereits genannten Vermarktungsgesellschaften mit der Verwertung aller zur Verfügung stehenden kommerziellen Rechte.

10.2 Mängel bei der Förderung

- 158 Mit den Richtlinien für die Förderung von nationalen und internationalen Sportveranstaltungen in Berlin (Sportförderrichtlinien Veranstaltungen – SFR V –) hat die Senatsverwaltung förderungsspezifische Besonderheiten zur Bewilligung von Zuwendungen festgelegt. Die Regelungen der SFR V waren jeweils Bestandteil der erteilten Zuwendungsbescheide. Gemäß Nr. 2.1 SFR V werden Zuwendungen nur gewährt, soweit die zuwendungsfähigen Ausgaben durch erwartete Einnahmen nicht gedeckt werden können. Es wird grundsätzlich erwartet, dass der Zuwendungsempfänger sein Interesse an der Durchführung der Veranstaltung auch durch den Einsatz von Eigenmitteln in angemessenem Umfang dokumentiert und alle sonstigen Einnahmемöglichkeiten ausschöpft. Zu den Einnahmen zählen insbesondere Eintrittsgelder, Werbeeinnahmen, Sponsorenleistungen und Fernseheinnahmen (Nr. 2.2 SFR V). Alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen und der Eigenanteil der Sportorganisationen sind als Deckungsmittel für alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen (Nr. 5.5 SFR V).
- 159 Die Spaltenverbände haben in ihren Anträgen zur Förderung der Sportveranstaltungen keinen Einsatz von Eigenmitteln vorgesehen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung den jeweils fehlenden Einsatz von Eigenmitteln anerkannt hat, ohne die finanzielle Leistungsfähigkeit der Spaltenverbände hinterfragt und anhand konkreter Unterlagen geprüft zu haben. In welcher Höhe eine Zuwendung unter Beachtung des Grundsatzes des Nachrangs öffentlicher Zuwendungen (Subsidiaritätsprinzip, § 23 LHO) angemessen und notwendig war, hat sie damit entgegen Nr. 3.3 AV § 44 LHO nicht ordnungsgemäß geprüft.
- 160 Mit ihren Verwendungsnachweisen rechneten die Spaltenverbände gegenüber der Senatsverwaltung jeweils nur die von den Vermarktungsgesellschaften vertraglich garantierten Einnahmen aus der Verwertung von Werbe- und Vermarktungsrechten ab. Geeignete Unterlagen zur Überprüfung der Einnahmen (Sponsorenverträge, Abrechnungen zum Kartenverkauf u. Ä.) hatte die Senatsverwaltung nicht angefordert. Die tatsächliche Höhe der Gesamteinnahmen aus den geförderten



Projekten (Sportveranstaltungen) war ihr deshalb nicht bekannt. Erst auf Anforderung durch den Rechnungshof hat die Senatsverwaltung entsprechende Nachfragen veranlasst.

In Bezug auf die Anforderung ergänzender Unterlagen zur Prüfung der Gesamteinnahmen im Rahmen der geförderten Europameisterschaft (T 157 Fall 1) verwies der Spaltenverband im Folgenden zunächst auf die besondere Vertraulichkeit der Auskünfte und die den Vertragspartnern zugesicherte Verschwiegenheit. Eine Abrechnung der Einnahmen sei deshalb nur in Höhe der garantierten Einnahmen aus den Ticketverkäufen und aus der Verwertung der Werbe- und Marketingrechte erfolgt (Positionen „Eintrittskarten“ und „Vermarktung“ im Verwendungsnachweis). Erst auf weitere Nachfragen teilte der Spaltenverband der Senatsverwaltung mit, dass die erzielten Einnahmen der Vermarktungsgesellschaft die Garantiebeträge in erheblichem Maße übertrafen. Inwieweit es sich bei den angegebenen Einnahmen um eine Offenlegung aller Gesamteinnahmen für die Europameisterschaft handelte, konnte nicht abschließend geklärt werden. Da dem Spaltenverband aufgrund einer bereits seit Anfang der 90er-Jahre bestehenden vertraglichen Regelung mit der Vermarktungsgesellschaft beispielsweise auch noch „Lizenzzgebühren“ für den Erwerb und die Nutzung der vom Spaltenverband eingeräumten Rechte zustehen, bestehen Zweifel an der Vollständigkeit der Angaben des Spaltenverbands.

Bei der Abrechnung der Einnahmen im Rahmen der Austragung des internationalen Turniers (T 157 Fall 2) hatte der Spaltenverband ebenfalls ausschließlich die garantierten Einnahmen aus der Verwertung der Werbe- und Vermarktungsrechte zur Position „Werbeeinnahmen“ im Verwendungsnachweis angegeben. Aus den vorliegenden Vertragsunterlagen war jedoch ersichtlich, dass eine Gewinnbeteiligung zugunsten der beiden beauftragten Vermarktungsgesellschaften vereinbart worden war. Ab einer festgelegten Betragsgrenze sahen die Regelungen sogar eine stufenweise Beteiligung der beauftragenden Dienstleistungs- und Vermarktungsgesellschaft vor, an der der Spaltenverband als Gesellschafter beteiligt ist. Daher bestanden auch hier erhebliche Zweifel an der Vollständigkeit der in der Abrechnung angegebenen Einnahmen. Der Rechnungshof veranlasste deshalb eine weitere Nachfrage. Die daraufhin vom Spaltenverband vorgelegten ergänzenden Unterlagen bestätigten den Verdacht und wiesen tatsächlich zusätzliche Einnahmen in erheblichem Umfang aus.

Nach Nr. 6.1 SFR V ermäßigt sich die Zuwendung um den vollen in Betracht kommenden Betrag, sofern sich Deckungsmittel erhöhen oder neue Deckungsmittel hinzutreten. Die Zuwendungen waren demzufolge insoweit zurückzufordern (Nr. 8.2.1 AV § 44 LHO).

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass sich die Senatsverwaltung im Zusammenhang mit der Förderung und Abrechnung der hier geprüften Sportveranstaltungen keine Gesamtübersicht über alle Veranstaltungsbedingten Einnahmen und Ausgaben verschafft hat. Die vertraglichen Vereinbarungen in Bezug auf die

161

Einnahmeerzielung und die Verteilung der Einnahmen waren ihr nicht bekannt. Sie sahen in Bezug auf die Einnahmeverteilung für das Land Berlin nachteilige Regelungen vor, weil veranstaltungsbedingte Einnahmen auf einen Garantiebetrag begrenzt und nicht zur Ermäßigung der Zuwendung herangezogen wurden. Zusätzliche Einnahmen verblieben stattdessen den Vermarktungsgesellschaften und ggf. den Spaltenverbänden. Offensichtlich unvollständigen Angaben in Bezug auf die Einnahmeerzielung ist die Senatsverwaltung nicht von sich aus nachgegangen. Damit hat die Senatsverwaltung eine unzulässige Subventionierung der Zuwendungsempfänger und der Vermarktungsgesellschaften ermöglicht.

10.3 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 162 Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat in ihrer Stellungnahme eingeraumt, dass der Einsatz von Eigenmitteln in den vorliegenden Fällen nicht ausreichend dokumentiert und beschrieben worden ist. In dem noch nicht abgeschlossenen Fall (T 157 Fall 2) werde sie zudem die Feststellungen des Rechnungshofs bei der Prüfung der Verwendung einbeziehen. Darüber hinaus wolle sie künftig stärker das Subsidiaritätsprinzip beachten, nachhaltiger die vollständige Offenlegung erzielter Einnahmen einfordern sowie den Eintritt auflösender Bedingungen sorgfältig prüfen. Die Senatsverwaltung hat in diesem Zusammenhang auch eine Überarbeitung der SFR V in Aussicht gestellt.

10.4 Zusammenfassung und Erwartung

- 163 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Sport zuständige Senatsverwaltung im durchgeführten Zuwendungsverfahren weder die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendungen geprüft noch die Einhaltung vorgegebener Auflagen und damit keine vollständige Offenlegung der Einnahmen verlangt hat. Der Rechnungshof beanstandet zudem, dass sie nicht geprüft hat, ob und inwieweit sich die Deckungsmittel durch weitere Einnahmen erhöht haben und die Erstattung der Zuwendung in Höhe der hinzugetretenen Deckungsmittel zu fordern war.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport als Bewilligungsbehörde

- prüft, ob und inwieweit sich die Deckungsmittel durch weitere Einnahmen erhöht haben und
- insoweit die Zuwendungen zurückfordert.



**Der Rechnungshof erwartet außerdem, dass die Senatsverwaltung für Innen-
res und Sport**

- **künftig bei der Förderung internationaler Sportveranstaltungen die zu-
wendungsrechtlichen Vorschriften einhält,**
- **bei der Zuwendungsgewährung das Subsidiaritätsprinzip (§ 23 LHO)
beachtet und**
- **konsequent die vollständige Offenlegung der im Rahmen von geförder-
ten Sportveranstaltungen erzielten Einnahmen verlangt.**

Bildung, Jugend und Wissenschaft

11 Finanzielle Nachteile in Millionenhöhe wegen schwerwiegender Mängel und Verzögerungen des IT-Projekts eGovernment@School

Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung führt seit dem Jahr 2009 das Projekt eGovernment@School durch. Mit dem Projekt sollten in den mehr als 700 Schulen Berlins bis Ende 2011 insbesondere eine leistungsfähige IT-Infrastruktur, einheitliche IT-Systeme und eine automatische Schülerdatei geschaffen werden. Wesentliche Projektziele wurden nicht erreicht. Das IT-Projekt hat sich bisher mehr als drei Jahre verzögert. Infolgedessen wird bereits beschaffte Hard- und Software einschließlich Landeslizenzen nur von einem geringen Teil der Schulen genutzt. Bisher entstanden finanzielle Nachteile von bis zu 16 Mio. €.

11.1 Einleitung

- 164 Im Jahr 2007 hatte der Senat im Rahmen des Programms **ServiceStadt Berlin** das Projekt eAdministration@School initiiert, weil die über 700 Berliner Schulen im Verwaltungsbereich (Schulleitung, Sekretariat, pädagogische Koordination) selbstständig und weitgehend unkoordiniert unterschiedliche Soft- und Hardwareprodukte für das Schulmanagement eingesetzt hatten.⁶¹ Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung hat daraufhin die Einführung einer einheitlichen Schulmanagementssoftware auf einer auf den Berliner IT-Standards basierenden neuen IT-Plattform untersucht. Unter IT-Plattform versteht die Senatsverwaltung ein IT-Gesamtsystem, das sowohl die IT-Infrastruktur (Netze, Server, Endgeräte etc.) als auch IT-Dienste (E-Mail, Identity-Management, Services etc.) sowie IT-Verfahren (Anwendungssoftware zur Unterstützung von Prozessen) und definierte Schnittstellen umfassen soll. Außerdem sollten in diesem Zusammenhang die der Senatsverwaltung und den Bezirklichen Schulämtern bisher fehlenden, aber für die Schulorganisation und -verwaltung notwendigen statistischen Daten einheitlich erhoben werden.

Nach Abschluss der Vorbereitungsarbeiten startete der damalige Senator das **Projekt** durch Unterzeichnung des „Projektauftrags“ für eine Voruntersuchung. Das Projekt, das seit dem Jahr 2009 **eGovernment@School** heißt, wurde in folgende Teilprojekte untergliedert:

61 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 24. September 2007 (rote Nr. 0576)

- **Einheitliche IT-Infrastruktur**, d. h. Ausstattung der Schulen mit verfahrens-unabhängiger Hardware, insbesondere mit mehr als 6 000 Arbeitsplatz-computern (APC),
- **Berliner Schulmanagementsoftware**, d. h. Einsatz einer einheitlichen Schulverwaltungs- und Stundenplansoftware,
- **Schulintranet**, d. h. strukturierte Vernetzung der Verwaltungsbereiche der Berliner Schulen und Anbindung der Schulen an das sichere Berliner Schulintranet (sBSI),
- **Schulservicemanagement**, d. h. Einrichtung eines „Schulservicezentrums Berlin“ und eines zentralen User Helpdesks,
- **Automatisierte Schülerdatei**, d. h. Einführung eines neuen E-Mailsystems und eines Zertifikats zur elektronischen Unterschrift sowie Verschlüsselung der Datenübertragung zur Schulaufsicht und zur Senatsverwaltung, sowie
- **Fort- und Weiterbildung** für die neuen IT-Systeme der Schulverwaltung.

Im März 2013 hat die Senatsverwaltung dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses berichtet, dass das „initiale Projekt eGovernment@School ... mit dem Jahr 2012 abgeschlossen“⁶² worden sei. Der Rechnungshof hat die Durchführung des Projekts geprüft und dabei insbesondere untersucht, ob sich die Senatsverwaltung wirtschaftlich und ordnungsgemäß verhalten hat.

11.2 Voruntersuchung

Grundlage für das Projekt ist der „Projektauftrag“ vom 8. Juni 2009, nach dem die folgende Zeitplanung, die in der weiteren Projektvorbereitung konkretisiert werden sollte, galt:

- Projekt initialisieren bis Juni 2009,
- Voruntersuchung bis Dezember 2009,
- Hauptuntersuchung bis November 2010,
- Realisierung bis Dezember 2011.

165

Zunächst sollte entsprechend dem Projektmanagementhandbuch⁶³, das den grundlegenden Ablauf eines Projekts festlegt, ein Bericht über die Voruntersuchung vorgelegt werden. Auf dessen Basis sollte ein Projektauftrag für die Hauptuntersuchung erarbeitet werden.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass anstelle eines Voruntersuchungsberichts mit Aussagen zur Wirtschaftlichkeit, den Projektrisiken und der Projektfinanzierung ein Katalog existiert, in dem lediglich Anforderungen als Basis für Beschaffung

62 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 22. März 2013 (rote Nr. 0820)

63 Projektmanagementhandbuch – Der Leitfaden für Projekte in der Berliner Verwaltung – der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom April 2007

und Entwicklung der Berliner Schulmanagementssoftware enthalten sind. Zudem wurden für die Phasen Hauptuntersuchung und Realisierung entgegen den Planungen keine gesonderten Projektaufträge erstellt. Stattdessen begann die Senatsverwaltung unmittelbar mit den „Hauptaktivitäten“ der Hauptuntersuchung. Erkenntnisse aus den Vorphasen konnten in den weiteren Prozess nicht einfließen. Meilensteine, die eine Überprüfung des Projektfortschritts ermöglicht hätten, wurden nicht festgelegt. Begründungen für dieses Abweichen von den Vorgaben des Projektmanagementhandbuchs (Nr. 3.1) und von der Planung liegen nicht vor.

- 166 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung vor der Hauptuntersuchung weder eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch eine Risikoabschätzung durchgeführt und auch kein Finanzierungskonzept erstellt hat. Er hat ferner beanstandet, dass die Hauptuntersuchung und die Realisierung ohne Projektauftrag begonnen worden sind.

Die Senatsverwaltung hat eingeräumt, dass sie zum Start des Projekts u. a. die Wirtschaftlichkeit, die Risiken und auch die Finanzierung hätte überprüfen bzw. absichern müssen. Sie hat jedoch behauptet, dass während der Vorphase (Voruntersuchung) mit der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit und der Finanzierung begonnen worden sei; ein Bericht zur Voruntersuchung, eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sowie eine Risikoabschätzung lägen vor. Entsprechende Unterlagen wurden während der Prüfung nicht vorgelegt. Die Ausführungen widersprechen teilweise auch den Darlegungen in ihrem Projektauftrag vom Juni 2009, in dem sie darauf hinweist, dass „zum jetzigen Zeitpunkt eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht zu fertigen ist. Dies wird Bestandteil der Hauptuntersuchung sein.“

Die Senatsverwaltung hat weiterhin zugestanden, dass für die hausinterne Beauftragung der Hauptuntersuchung und der Realisierung des Projekts keine „formularmäßige Dokumentation“ erfolgt sei. Jedoch seien das Parlament und der Hauptausschuss durch entsprechende Berichte über die Beauftragung der Hauptuntersuchung, der Realisierung und der weiteren Vorgehensweise informiert worden. Eine Auftragserteilung liege demnach zwar nicht in der vom Projektmanagementhandbuch empfohlenen Form vor, sei jedoch substantiell durch entsprechende Dokumente, Vorlagen und dokumentierte Entscheidungen der Behördenleitung sowie der Projektgremien erfolgt. Die Senatsverwaltung verkennt, dass die von ihr angeführten „substantiellen Dokumente“ den für die Hauptuntersuchung und die Realisierung erforderlichen Projektauftrag nicht ersetzen. Ein Projektauftrag wäre für einen zielführenden und ergebnisorientierten Projektablauf sowie für das Projektcontrolling und das Qualitätsmanagement erforderlich gewesen.



11.3 IT-Konzepte

Bis Ende des Jahres 2011 wurden von der Senatsverwaltung und von Projekt-167 Arbeitsgruppen IT-Konzepte entwickelt. Sie betreffen im Wesentlichen

- die systematische Entwicklung der IT-Plattform,
- Schulung, Migration und Einführung der Berliner Schulmanagementsoftware und
- den Aufbau eines Schulservicezentrums Berlin.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die IT-Konzepte nur im Entwurf vorliegen und erforderliche weitere IT-Konzepte, z. B. für die Betriebsführung und die Datensicherung, fehlen. Bei der Erarbeitung des IT-Sicherheitskonzepts für die einheitliche IT-Infrastruktur hat die Senatsverwaltung keine Risikoanalyse durchgeführt und nicht geprüft, ob ergänzende IT-Sicherheitsmaßnahmen aufgrund der spezifischen Gefährdungen der Schulen erforderlich sind (Restrisikoanalyse). Auch fehlte für die Berliner Schulmanagementsoftware ein verfahrensspezifisches IT-Sicherheitskonzept.

Der Rechnungshof hat die Versäumnisse beanstandet und die Senatsverwaltung aufgefordert, die begonnenen Konzepte fertigzustellen, die fehlenden Konzepte – insbesondere das verfahrensspezifische IT-Sicherheitskonzept – zu erarbeiten und die Risikoanalysen durchzuführen.168

Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass eine „förmliche Finalisierung“ der Konzepte nicht erfolgt sei. Nach ihrer Einschätzung könne die erforderliche Flexibilität nur in fortschreibungsfähigen „offenen“ Konzepten erhalten bleiben. Als Beispiele nannte sie das Test- und das Migrationskonzept. Bei dieser Sichtweise verkennt die Senatsverwaltung, dass die Konzepte erst „finalisiert“ verbindlich sind. Zu den fehlenden Konzepten hat sie lediglich erklärt, dass die Vorlage eines finalen Betriebskonzepts infolge langjähriger Verhandlungen mit dem IT-Dienstleistungszentrum Berlin über den Betrieb der Berliner Schulmanagementsoftware nicht absehbar gewesen sei. Damit hat die Senatsverwaltung bestätigt, dass sie den Betrieb der Berliner Schulmanagementsoftware in einzelnen Schulen aufgenommen hat, obwohl die Voraussetzungen hierfür noch nicht vorlagen.

11.4 Einführung des IT-Systems

Die Weiterentwicklung der Software, der Aufbau der zentralen und dezentralen IT-Infrastruktur sowie die Ausstattung der Schulen mit schulmanagementkonformen APC und komplett ausgestatteten Serverschränken mit allen für den lokalen Betrieb des sicheren Berliner Schulintranet nötigen Komponenten (Datacenterboxen) wurden trotz der Komplexität der Komponenten der IT-Plattform (vgl. T 164) und der sehr unterschiedlichen IT-Ausstattung der Schulen parallel betrieben. Die Senatsverwaltung schloss im Oktober 2011 mit den Schulämtern der Be169

zirke eine „Verwaltungsvereinbarung über die Schaffung der Voraussetzungen für die Einrichtung und den Betrieb moderner Informationstechnologien im Berliner Schulsystem“. Die beschafften Basismodule der Berliner Schulmanagementsoftware stellten zwar alle erforderlichen schulspezifischen Funktionen zur Verfügung, die Schnittstelle zwischen ihnen war aber noch nicht realisiert. Darüber hinaus mussten berlinspezifische Funktionen, wie z. B. das Kurswahlsystem der Oberstufe, erst noch mit den Fachabteilungen abgestimmt, in Auftrag gegeben und eingepflegt werden.

Der Plan, bis Ende des Jahres 2011 durchschnittlich je zehn APC in den Schulen flächendeckend in Betrieb zu nehmen, wurde nicht erfüllt. Zu diesem Zeitpunkt waren erst ca. 4 200 der 6 600 Verwaltungsarbeitsplätze mit APC ausgestattet. Zudem war der Ist-Zustand der IT-Infrastruktur bis dahin nicht vollständig bekannt. Zu dessen Erfassung führte die Senatsverwaltung Anfang des Jahres 2012 460 „Vor-Ort-Termine“ durch. Aus den Ergebnissen sollten die notwendigen Maßnahmen zur Ertüchtigung der Standorte in modularen Teilprojekten (vgl. T 164) parallel umgesetzt werden.

- 170 Der ursprüngliche Plan der Senatsverwaltung, nach dem die einzelnen Schulen mit ihr Vereinbarungen über die Lieferung und Installation der Berliner Schulmanagementsoftware abschließen, wurde im November 2011 aufgegeben. Stattdessen war eine schularbeitbezogene Einführung, beginnend bei den beruflichen Schulen, gefolgt von den Gymnasien, Sekundar- und Grundschulen, vorgesehen. Berufliche Schulen und Gymnasien sollten nach dem fortgeschriebenen Zeitplan bis Ende 2012 die neue Software einsetzen, obwohl hierfür noch umfangreiche Änderungen erforderlich waren.

Auch diese Planung erwies sich als nicht realistisch. Zwar begann die Senatsverwaltung, Softwareschulungen durchzuführen und die Migration der Datenbestände zu testen. Ende 2012 waren jedoch weder die Software mit den eingearbeiteten berlinspezifischen Funktionen abgenommen noch die Konzepte zur IT-Plattform, soweit vorhanden, flächendeckend umgesetzt. Anfang des Jahres 2013 kamen die Umsetzung der bei örtlichen Begehungen ermittelten Maßnahmen, die Einführung der Berliner Schulmanagementsoftware, die Durchführung von Schulungen und die Migration der Daten in den Schulen zum Erliegen. Die Schulen wurden über den Sachstand und die Planungen der Senatsverwaltung nicht mehr informiert. In der Folge setzten einzelne Schulen die bereits bereitgestellte Hardware für andere Zwecke ein. Einige Gymnasien mussten ihre Verträge zur Wartung und Pflege ihrer bisherigen Systeme für das Schuljahr 2013/2014 verlängern.

- 171 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung die Einführungsstrategie der Berliner Schulmanagementsoftware ohne ersichtliche Gründe geändert und auch nicht geprüft hat, ob hierfür die technischen Voraussetzungen vorlagen. Die Anpassung der Schulmanagementsoftware an die besonderen Anforderungen der vorrangig zu versorgenden Schulen war zum Zeitpunkt der Entscheidung noch



nicht abgeschlossen. Bei einer Beibehaltung der früheren Einführungsstrategie hätte die Einführung der Software zumindest in einem Teil der Schulen (z. B. in den Grundschulen) fortgesetzt werden können. Außerdem hat die Senatsverwaltung trotz der eingetretenen zeitlichen Verzögerungen mit dem elektronischen Klassenbuch funktionale Erweiterungen vorgenommen, anstatt auf eine Reduzierung der Komplexität des IT-Projekts hinzuwirken. Sie hat das „initiale“ Projekt eGovernment@School gegenüber dem Hauptausschuss für beendet erklärt (vgl. T 164), obwohl zu diesem Zeitpunkt kein Teilprojekt abgeschlossen war.

Der Rechnungshof hat die nicht sachgerechte Änderung der Einführungsstrategie beanstandet. Er hat außerdem beanstandet, dass die Senatsverwaltung das „initiale“ Projekt gegenüber dem Hauptausschuss für beendet erklärt hat, ohne darauf hingewiesen zu haben, dass sich die Realisierung des Projekts gegenüber der Projektplanung erheblich verzögert. Der Rechnungshof hat insbesondere die Erwartung geäußert, dass die Evaluation termingerecht durchgeführt und die Komplexität reduziert wird.

Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme entgegnet, dass die Änderung der Einführungsstrategie unter vordringlicher schulfachlicher Betrachtung erfolgt sei. Die damalige Behördenleitung hätte in Abwägung der Argumente zwischen dem Fortführen nach dem ursprünglichen Vorgehen und dem schulfachlich sowie schulorganisatorisch nunmehr anders auszurichtenden Vorgehen zu entscheiden gehabt. Eine derartige Abwägung geht aus den Unterlagen der Senatsverwaltung nicht hervor. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Beanstandung, dass diese Änderung der Einführungsstrategie aufgrund des damaligen Projektstands nicht sachgerecht war.

Die Mitteilung der Beendigung des „initialen“ Projekts gegenüber dem Hauptausschuss hat die Senatsverwaltung lediglich damit begründet, dass für die fortfolgenden Haushaltsjahre keine weiteren Projektmittel zur Verfügung gestanden hätten. Tatsächlich hat die Senatsverwaltung das Projekt fortgesetzt. Hierfür hätte sie aber neue Projektmittel beantragen müssen und die Fortsetzung des Projekts nicht aus den konsumtiven Mitteln finanzieren dürfen. Nach § 17 Abs. 1 Satz 1 LHO sind Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nach Zwecken getrennt zu veranschlagen. Investitionsausgaben und konsumtive Ausgaben unterliegen nicht nur unterschiedlichen Regelungen, die Unterscheidung dient auch der Haushaltswahrheit und -klarheit.

11.5 Projektorganisation

Gemäß dem Projektmanagementhandbuch (Nr. 3.2) ist es Zweck der Projektorganisation, „einen geordneten, zielführenden und ergebnisorientierten Ablauf der Projektarbeit sicherzustellen. Insbesondere geht es darum, die Projektleitung, die Arbeitsgruppen, die Entscheidungsinstanz sowie die erforderlichen Abstimmun-

172

gen und Qualitätssicherungsmaßnahmen personell zu besetzen sowie Kompetenzen und Entscheidungs- und Informationswege festzulegen. Es ist besonders wichtig, dass die Abstimm- und Entscheidungsinstanz regelmäßig über den Stand des Projekts informiert sind und Verfahrensweisen für kritische Projektsituationen festgelegt werden.“

Ende des Jahres 2011 hatte die Senatsverwaltung die Projektorganisation verändert. Die nach dem Projektmanagementhandbuch für Grundsatzentscheidungen zuständige Entscheidungsinstanz wurde aufgelöst. Eine von dem für Bildung und IT zuständigen Staatssekretär der Senatsverwaltung geleitete und mit Abteilungsleitern besetzte „Steuerungsrunde“ wurde eingerichtet. Diese tagte zuletzt am 30. Juli 2012. Die in der bisherigen Entscheidungsinstanz vertretenen Stadträte sollten von diesem Zeitpunkt an in den regelmäßig stattfindenden „Stadträterunden“ über die Projektarbeit informiert werden. Die ebenfalls für das Projekt eingesetzte Abstimminstanz, die die Qualität, die Realisierbarkeit und die Wirtschaftlichkeit der Ergebnisse sichern soll, tagte, ohne dass die Arbeit offiziell eingestellt wurde, nach einer Pause von etwa fünf Monaten letztmalig am 12. November 2012.

Der Rechnungshof hat die nicht dem Projektmanagementhandbuch entsprechenden Änderungen der Projektorganisation beanstandet. Er hat die Erwartung geäußert, dass das Projekt nach den Vorgaben des Projektmanagementhandbuchs fortgesetzt wird. Die Senatsverwaltung hat zu dem beabsichtigten Fortgang des Vorhabens eGovernment@School mitgeteilt, dass sie plane, die förmliche Projektstruktur einschließlich der Einrichtung der Projektgremien nach den einschlägigen Regularien wieder aufzugreifen bzw. wieder einzurichten.

11.6 Controlling und Qualitätssicherung

- 173 Gemäß dem Projektmanagementhandbuch (Nr. 3.2.1 Buchstabe e) sind die Überwachung des Terminstatus, die Einhaltung von Verabredungen und die Bereitstellung des Projektberichtswesens Aufgaben des Projektcontrollings. Außerdem sind die termin- und sachgerechte Durchführung von Maßnahmen und die vereinbarte Ergebnisqualität von einem Qualitätssicherungs-Management zu steuern (Nr. 3.2.1 Buchstabe f).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es kein Controlling und keine Qualitätssicherung gab, das Probleme und Projektmängel erkennen ließ. Die Projektleitung hat weder auf die Komplexität des Projekts aufgrund der Parallelität von Konzeption, Entwicklung und Betrieb noch auf die Nichteinhaltung der Termine und Fristen und die Qualitätsmängel bei der Abnahme der Projektergebnisse in geeigneter Weise reagiert (z. B. Aufteilung des Projekts in kleinere Teilprojekte).

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Senatsverwaltung aufgefordert, künftig ein sachgerechtes Controlling und Qualitätssicherungs-Management durchzuführen. Die Senatsverwaltung hat erwidert, dass sie eine Vielzahl an Maß-



nahmen zur Qualitätssicherung und zum Controlling initiiert habe. So habe sie ein wöchentliches Berichtswesen eingerichtet, umfangreiche Vor-Ort-Begehungen sowie Tests bei der Produktevaluation und Prüfungen beim Anschluss der IT-Plattform durchgeführt. Die Senatsverwaltung irrt, wenn sie meint, mit den von ihr genannten Maßnahmen die für eine termin- und sachgerechte Durchführung des Projekts notwendigen umfassenden Qualitätssicherungs- und Controllingmaßnahmen erfüllt zu haben. Ihre Maßnahmen dienten vorrangig der Projektdurchführung (z. B. Ist-Erhebung, Produktabnahme, Test). Einen ziel- und wirkungsorientierten Steuerungsprozess, der es ihr ermöglicht hätte, alle Phasen übergreifend controllinggestützt zu steuern, hat sie nicht initiiert. Hierfür hätte sie das Projektcontrolling und die Qualitätssicherung unabhängig von der Projektleitung einrichten müssen.

11.7 Verzug der Teilprojekte

Das Projekt eGovernment@School geriet weiter in Verzug. Im Jahr 2013 ergab sich für die Teilprojekte der folgende Sachstand (aktualisierte Daten gegenüber den Prüfungsfeststellungen wurden dem Abschlussbericht „Projektreview eGovernment@School Berlin“ eines von der Senatsverwaltung beauftragten Beratungsunternehmens vom April 2014 entnommen):

174

- **Einheitliche IT-Infrastruktur:** Von mehr als 6 600 geplanten APC wurden 4 671 ausgeliefert, von den etwa 750 Schulen wurden nur 299 mit einer Datacenterbox ausgestattet.
- **Berliner Schulmanagementsoftware:** Die Umsetzung der Anforderungen der Gymnasien an die Berliner Schulmanagementsoftware, insbesondere an die Schulverwaltungssoftware, ist unvollständig. Es fehlen immer noch Funktionalitäten für weiterführende Schulen. Die Fertigstellung der Schnittstelle zwischen Schulverwaltungs- und Stundenplansoftware wurde erst für November 2013 erwartet. Nach weiteren Planungen der Senatsverwaltung sollte die Software mit den erforderlichen Schnittstellen den Schulen zum Frühjahr 2014 zur Verfügung gestellt werden. Dies ist wiederum nicht geschehen. Die Berliner Schulmanagementsoftware wurde bisher in 281 Schulen ausgeliefert, befindet sich aber nicht überall im Einsatz.
- **Schulintranet:** Nach der Verwaltungsvereinbarung vom Oktober 2011 (vgl. T 169) hätten die Bezirklichen Schulämter die termingerechte Vernetzung der verfahrensunabhängigen IT-Infrastruktur sicherstellen müssen. Eine Erhebung Anfang des Jahres 2013 ergab, dass erst in 138 Schulen (18 %) die verfahrensunabhängige Infrastruktur realisiert war. Lediglich 56 Schulen (7 %) waren am sicheren Berliner Schulintranet angeschlossen.
- **Schulservicemanagement:** Angabegemäß hat die Senatsverwaltung einen zentralen User Helpdesk geschaffen.

- **Automatisierte Schülerdatei:** Der Aufbau der automatisierten Schülerdatei und des Auswertungssystems als Grundbaustein des Projekts wurde zu Gunsten anderer Teilprojekte ausgesetzt.
- **Fort- und Weiterbildung:** Die Fort- und Weiterbildung wurde aufgrund des Projektstands unterbrochen.

Der Rechnungshof stellt fest, dass der ursprüngliche Plan, die Berliner Schulmanagementsoftware in allen Schulen bis Ende 2011 regelmäßig zu nutzen, bereits mehr als drei Jahre überschritten ist. Er hat beanstandet, dass kein Ziel des Projekts vollständig erfüllt wurde.

Die Senatsverwaltung hat im Juni 2013 das Projekt unterbrochen und angekündigt, dass sie den Sachstand des Projekts evaluieren und über die Fortsetzung des Projekts eine Senatsentscheidung herbeiführen wolle. Eine Evaluation wurde in der Zeit von Juni 2013 bis April 2014 durchgeführt. Ein Senatsbeschluss liegt noch nicht vor.

11.8 Finanzielle Nachteile

- 175 Für die Durchführung des Projekts wurden in den Jahren 2009 bis 2013 nach Angaben der Senatsverwaltung mehr als 30 Mio. € aufgewendet. Allein für umfangreich beschaffte Software-Lizenzen (Schulverwaltungssoftware, Stundenplansoftware) sowie deren Pflege vom Jahr 2012 an betragen die Ausgaben bereits 2,3 Mio. €. Da diese Software nur von wenigen Schulen genutzt wird, sind finanzielle Nachteile in annähernder Höhe dieses Betrages entstanden. Bisher wurden für die ungenutzten Datacenterboxen fast 7 Mio. € sowie für die nur von einigen Schulen für das Projekt genutzten APC 6,6 Mio. € ausgegeben. Laut Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war geplant, die APC bereits vom Jahr 2014 an schrittweise zu ersetzen. Dadurch entstehen weitere zusätzliche Ausgaben. Hinzu kommen Ausgaben für externe Vertragspartner, das Schulintranet, das Schulservicemanagement und für in den Jahren 2012 und 2013 durchgeführte Fort- und Ausbildungen für die Schulmanagementsoftware für Multiplikatoren, Mitarbeiter des Schulservicezentrums Berlin (User Helpdesk) sowie für die zukünftigen Anwender von insgesamt ca. 14 Mio. €. Weiterer Aufwand für Nachschulungen, die zur Aktualisierung der in den nicht mehr zeitnahen Schulungen erworbenen Kenntnisse erforderlich sein werden, ist zu erwarten.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung infolge der Verzögerung des IT-Projekts wegen verfrühter Beschaffung von Hard- und Software finanzielle Nachteile von bis zu 16 Mio. € verursacht hat. Er hat die Erwartung geäußert, dass die Senatsverwaltung die Planung zum Ersatz der APC überprüft und Nachschulungen erst zu gegebener Zeit durchführt, um weitere finanzielle Nachteile zu vermeiden.



11.9 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Bildung zuständige Senatsverwaltung auch nach mehr als drei Jahren Verzögerung bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt das Ziel des Projekts eGovernment@School nicht erreicht hat, eine zukunftsweisende IT-Plattform (IT-Dienste, IT-Infrastruktur, IT-Verfahren) für die Berliner Schulen und die zuständigen Verwaltungsbereiche zu schaffen. 176

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft umgehend auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eine Entscheidung des Senats über die Zukunft des Projekts herbeiführt, um weitere finanzielle Nachteile zu vermeiden. Dabei sind alle Anforderungen an ein IT-Projekt zu beachten und auch die bisherigen Aufwendungen zu berücksichtigen.

12 Hohe Einnahmeverluste durch Versäumnisse bei der Prüfung der Mittelverwendung durch Privatschulen

Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung hat es über Jahre versäumt, die Verwendungsnachweise der Schulen in freier Trägerschaft zur Abrechnung der vom Land Berlin gewährten Zuschüsse rechtzeitig und vollständig zu prüfen. Die unterlassene Prüfung der Verwendungsnachweise hat zu Einnahmeverlusten in Millionenhöhe geführt.

12.1 Einleitung

Artikel 7 Abs. 4 GG gewährleistet die Freiheit, private Schulen zu errichten. Privatschulen sind Schulen in freier Trägerschaft. Sie ergänzen als allgemeinbildende und berufliche Ersatz- oder Ergänzungsschulen das Schulwesen des Landes durch besondere Formen und Inhalte der Erziehung und des Unterrichts. Im Rahmen seiner Verpflichtung, das Privatschulwesen neben dem öffentlichen Schulwesen zu fördern und in seinem Bestand zu schützen, stellt das Land Berlin auf der Grundlage des Schulgesetzes (SchulG) und der dazu erlassenen Ersatzschulzuschussverordnung (ESZV) Trägern von Privatschulen auf Antrag zweckgebundene Zuschüsse nach bestimmten Maßgaben zur Verfügung. 177

Während die Zuschüsse im Jahr 2003 noch 105 Mio. € für 22 735 Schüler in 118 Einrichtungen betrugen, zahlte das Land Berlin im Jahr 2013 bereits 205 Mio. € an insgesamt 253 Privatschulen mit 43 226 Schülern. Damit hat sich der Umfang der Zuschüsse, Einrichtungen und Schüler an den allgemeinbildenden und beruflichen Privatschulen in Berlin seit dem Jahr 2003 nahezu verdoppelt. Den jährlich gezahl- 178

ten Zuschüssen stehen Rückforderungen zwischen 0,24 Mio. € und 2,93 Mio. € pro Jahr gegenüber.

Ansicht 44: Entwicklung der Privatschulförderung

Haus-haltsjahr	Zuschüsse an Privatschulen	Einrichtungen	Schülerzahlen der bezuschussten Einrichtungen	Einnahmen aus Rückforderungen	Anteil der Einnahmen an den Ausgaben
2003	105 Mio. €	118	22 735	1,89 Mio. €	1,8 %
2004	103 Mio. €	124	23 810	1,93 Mio. €	1,9 %
2005	108 Mio. €	141	25 619	1,20 Mio. €	1,1 %
2006	112 Mio. €	153	26 707	0,53 Mio. €	0,5 %
2007	121 Mio. €	159	29 840	0,24 Mio. €	0,2 %
2008	137 Mio. €	166	31 292	0,28 Mio. €	0,2 %
2009	147 Mio. €	178	32 917	1,49 Mio. €	1,0 %
2010	158 Mio. €	195	35 400	2,03 Mio. €	1,3 %
2011	172 Mio. €	217	38 612	2,71 Mio. €	1,6 %
2012	190 Mio. €	241	40 297	2,68 Mio. €	1,4 %
2013	205 Mio. €	253	43 226	2,93 Mio. €	1,4 %

Quellen: Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2003 bis 2013 sowie statistische Angaben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft

Bei den Einnahmen aus Rückforderungen handelt es sich um zu viel gezahlte Privatschulzuschüsse aus Vorjahren, die im Rahmen von Prüfungen der Verwendungs nachweise festgestellt und zurückgefordert worden sind. Die Jahresbeträge berücksichtigen in der Regel Rückforderungssummen aus unterschiedlichen Bewilligungsjahren. Mit einer Quote von 0,2 % bis 0,5 % der jährlich ausgezahlten Privatschulzuschüsse waren die Einnahmen aus Rückforderungen in den Jahren 2006 bis 2008 auffallend niedrig. Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, das Verfahren und den Stand zur Prüfung der Verwendungs nachweise, insbesondere in den Bewilligungsjahren 2004, 2007 und 2008, näher zu untersuchen.

12.2 Verfahren der Verwendungs nachweisprüfung

- 179 In der Ersatzschulzuschussverordnung sind neben dem Verfahren der Zuschuss gewährung u. a. auch die **Pflicht zur Prüfung der Verwendungs nachweise** sowie die Rückforderung überzahlter Beträge geregelt. Nach § 8 Abs. 2 ESZV legt der Schulträger den Nachweis über die zweckentsprechende Verwendung des Zuschusses innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Bewilligungsjahres der Schulaufsichtsbehörde zur Prüfung vor. Sie ist berechtigt, die Angaben des Schulträgers an Ort und Stelle zu prüfen oder durch Beauftragte prüfen zu lassen (§ 8 Abs. 3 ESZV). Wenn der aufgrund des Verwendungs nachweises für das Bewilligungsjahr zuzubilligende Betrag geringer ist als der bewilligte und gezahlte Zuschuss, ist der Differenzbetrag zurückzuzahlen. Er kann mit den Zahlungen für das neue Haushalt Jahr verrechnet werden (§ 9 Abs. 1 ESZV).



Die Prüfung der Verwendungsnachweise wird von unterschiedlichen Organisationseinheiten der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung durchgeführt. Zunächst prüft die **Bewilligungsstelle** die von den Schulträgern eingereichten Verwendungsnachweise im Rahmen einer **Vorabprüfung** (kursorische Prüfung). Dabei werden im Wesentlichen lediglich die bei der Zuschussbewilligung zugrunde gelegten Schülerzahlen und Ausgaben für den Schulbetrieb den von den Schulen im übersandten Verwendungsnachweis mitgeteilten Zahlen gegenübergestellt. Sofern die Bewilligungsstelle im Ergebnis Überzahlungen feststellt, fordert sie die Beträge in der Regel vom Schulträger zurück oder verrechnet sie mit den Zuschusszahlungen im laufenden Haushaltsjahr.

180

Im Anschluss an die Vorabprüfung werden die Verwendungsnachweise an die **zentrale Prüfstelle der Senatsverwaltung zur vertieften Prüfung** beim Schulträger übersandt. Bei dieser Prüfung vor Ort werden im Wesentlichen

- die Übereinstimmung der im Verwendungsnachweis angegebenen mit den beim Zuschussempfänger durch Originalbelege nachgewiesenen Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise verglichen,
- die tatsächlichen Schülerzahlen im Bewilligungsjahr festgestellt und
- die zweckentsprechende Verwendung der Zuschüsse geprüft.

Im Ergebnis der Prüfung vor Ort erhält der Zuschussempfänger einen abschließenden Bescheid. Die Senatsverwaltung teilt darin mit, dass der Zuschuss entweder der Höhe nach gerechtfertigt war oder ggf. überzählte Zuschüsse zurückgefordert bzw. mit laufenden Zuschüssen verrechnet werden. In seltenen Fällen werden auch bei der Vorabprüfung zu viel zurückgeforderte Beträge wieder erstattet.

Im Jahr 2014 haben die Bewilligungsstelle und die Prüfstelle das abgestufte Verfahren der Verwendungsnachweisprüfung nach § 8 ESZV in einer **Verfahrensanweisung** geregelt. Die vertieften Prüfungen werden darin insoweit beschränkt, als sie grundsätzlich turnusmäßig im Vier-Jahres-Rhythmus stattfinden sollen. Nur in Ausnahmefällen – z. B. nach erstmaliger Bewilligung eines Zuschusses an eine Privatschule oder bei Einstellung des Schulbetriebs – sollen die Verwendungsnachweise abweichend von diesem Turnus vertieft geprüft werden.

181

Nach § 8 Abs. 2 ESZV ist der Verwendungsnachweis über die zweckentsprechende Verwendung des Zuschusses innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Bewilligungsjahres zur Prüfung vorzulegen. Daraus folgt, dass eine Prüfung der Verwendungsnachweise durchzuführen ist. Diese ist grundsätzlich bereits im auf die Bewilligung folgenden Jahr vorzunehmen. Denn nur dann kann ein etwa zurückzuzahlender Betrag mit den Zahlungen für das neue Haushaltsjahr verrechnet werden (§ 9 Abs. 1 ESZV). Eine Beschränkung der Prüfung von Verwendungsnachweisen auf einen Vier-Jahres-Rhythmus ist von den Vorschriften der Ersatzschulzuschussverordnung nicht gedeckt. Auch aufgrund der geltenden Verjährungsfristen von drei Jahren (§ 195 BGB) ist der Zeitraum von vier Jahren zu lang.

- 182 Die jährliche Vorabprüfung der Verwendungsnachweise ist nicht geeignet, eine im Jahresabstand sicherzustellende vertiefte Prüfung zu ersetzen. Denn sie stützt sich allein auf die von den Schulträgern mitgeteilten Zahlen und Informationen, die inhaltlich ungeprüft der Ermittlung des tatsächlichen Zuschussbedarfs zugrunde gelegt werden. Eine solche kurSORische Prüfung nach Aktenlage ersetzt nicht die Kontrolle von Primärunterlagen und die daraus gewonnenen Erkenntnisse, um sicherzustellen, dass der bewilligte Zuschuss auch gerechtfertigt war.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Verfahrensanweisung der Senatsverwaltung, nach der vertiefte Prüfungen grundsätzlich turnusgemäß im Vier-Jahres-Rhythmus stattfinden sollen, weder im Einklang mit § 8 Abs. 3 ESZV steht noch die (kurze) Verjährungsfrist von drei Jahren nach § 195 BGB berücksichtigt.

12.3 Verwendungsnachweisprüfung bis zum Jahr 2009

- 183 Mit dem Anstieg der Zahl der Privatschulen seit dem Jahr 2003 hat auch der Umfang der Zuschussbewilligungen erheblich zugenommen. Der damit verbundene erhöhte Arbeitsaufwand hat die Bewilligungsstelle veranlasst, Verwendungsnachweise bis zum Jahr 2009 nur noch in wenigen Fällen vorab zu prüfen. Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass sich in der Bewilligungsstelle auch zahlreiche Verwendungsnachweise seit dem Bewilligungsjahr 2000 angesammelt haben, die nicht vertieft geprüft worden sind. Auch konnte die Senatsverwaltung für die Zeit vor 2009 keine konkreten Angaben über das Ausmaß der Rückstände und möglicherweise entgangener Einnahmen wegen unterlassener Rückforderungen machen. Erst vom Bewilligungsjahr 2009 an werden die durchgeföhrten Vorabprüfungen von der Senatsverwaltung in Listen erfasst. Aufgrund seiner im Rahmen einer Stichprobe vorgenommenen Auswertung für die Bewilligungsjahre 2004, 2007 und 2008 (T 184) geht der Rechnungshof davon aus, dass mehr als 500 der in der Bewilligungsstelle vorliegenden Verwendungsnachweise nicht vertieft oder nur teilweise vorab geprüft worden sind.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die Verwendungsnachweise der Privatschulen seit Jahren nicht zeitnah und vollständig geprüft und keinen Überblick über den Umfang der Verwendungsnachweisprüfungen aus der Zeit bis 2009 hat.

12.4 Verwendungsnachweisprüfung in den Jahren 2004, 2007 und 2008

- 184 Der Rechnungshof hat aufgrund der ihm für die Bewilligungsjahre 2004, 2007 und 2008 vorgelegten Unterlagen im Rahmen von Stichproben ausgewertet, wie viele Verwendungsnachweise in diesem Zeitraum vorab und/oder vertieft geprüft und welche überzählten Beträge zurückgefordert worden sind. Die Auswertung hat zu folgendem Ergebnis geführt:

Ansicht 45: Verwendungsnachweisprüfung für die Bewilligungsjahre 2004, 2007 und 2008

	2004	2007	2008
ausgezahlte Zuschüsse im Bewilligungsjahr	102 532 867 €	120 605 108 €	136 538 352 €
Zahl der Zuschussbescheide	64	112	116
davon vorab bzw. vertieft geprüfte Verwendungsnachweise	34	40	35
Rückforderungsbetrag auf der Grundlage durchgeföhrter Vorabprüfungen	510 214 €	271 171 €	740 745 €
vertiefter Prüfungen	53 357 €	117 932 €	431 134 €
Summe Rückforderungsbeträge durch Vorab- und vertiefte Prüfungen	563 571 €	389 103 €	1 171 879 €
ungeprüfte bzw. nicht schlussbearbeitete Verwendungsnachweise	17	28	67
nicht erfasste Verwendungsnachweise	13	44	14

Quellen: Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2004, 2007 und 2008 sowie eigene Auswertungen zu den von der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft bereitgestellten Unterlagen

Während für das Bewilligungsjahr 2004 noch 53 % der Verwendungsnachweise vorab und/oder vertieft geprüft wurden, sank der Anteil für das Jahr 2007 auf 36 % und für das Jahr 2008 sogar auf 30 %. Insgesamt blieben in den drei Jahren zwischen 47 % bis 70 % der Verwendungsnachweise ungeprüft, nicht schlussbearbeitet oder sie lagen überhaupt nicht vor.

In vier Fällen sind darüber hinaus Prüfberichte aus vertieften Prüfungen des Bewilligungsjahres 2004 erst nach Ablauf der dreijährigen Verjährungsfrist im Jahr 2009 bzw. 2011 – und damit deutlich verspätet – erstellt worden. In drei weiteren Fällen vergingen zwischen Anfertigung des Prüfberichts und Erlass des Bescheids, in dem den jeweiligen Schulen das endgültige Prüfergebnis mitgeteilt wurde, vier bis sechs Jahre.

Bei insgesamt 112 ungeprüften oder nicht schlussbearbeiteten Verwendungsnachweisen hat der Rechnungshof in 22 Fällen festgestellt, dass im Verwendungsnachweis niedrigere Schülerzahlen bzw. bei beruflichen Privatschulen auch niedrigere Ausgaben abgerechnet wurden, als der Zuschussbedarfsberechnung zugrunde gelegen hatten. Es ist daher davon auszugehen, dass es bei ordnungsgemäß durchgeföhrten Prüfungen zu teilweisen Rückforderungen der bewilligten Zuschüsse gekommen wäre. Beispielsweise hatte ein Schulträger im Verwendungsnachweis für das Bewilligungsjahr 2008 eine um 33 Schüler geringere Schülerzahl angegeben. Eine berufliche Privatschule hatte gegenüber den bewilligten Zuschüssen für 2008 im Verwendungsnachweis um 100 000 € niedrigere Ausgaben aufgeführt.

Im Ergebnis der von der Senatsverwaltung für die Bewilligungsjahre 2004, 2007 und 2008 tatsächlich durchgeföhrten Verwendungsnachweisprüfungen sind Zuschüsse von 564 000 €, 389 000 € bzw. 1,17 Mio. € zurückgefördert worden. Das

sind 0,3 % bis 0,9 % der im jeweiligen Bewilligungsjahr insgesamt an Privatschulen gezahlten Zuschüsse.

Im Vergleich dazu sind in den Haushaltsjahren vor 2005 und nach 2009 im Ergebnis der durchgeführten Verwendungsnachweisprüfungen jährlich durchschnittlich 2,36 Mio. € überzahlte Zuschüsse zurückgefördert worden. Dies entspricht etwa 1,6 % der jeweils ausgezahlten Privatschulzuschüsse. Demgegenüber sind in den Jahren 2005 bis 2009 nur Rückforderungen von durchschnittlich 0,6 % der jährlich ausgezahlten Zuschüsse erfasst. Ausgehend davon, dass die zurückgeförderten Beträge im Durchschnitt jährlich etwa 1,5 % der Zuschüsse betragen, ergäbe sich aufgrund unterlassener Verwendungsnachweisprüfungen allein für die Jahre 2005 bis 2009 ein Einnahmeverlust von überschlägig mehr als 5,6 Mio. €.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung durch unterlassene Prüfungen der Verwendungsnachweise Einnahmeverluste in Millionenhöhe bewusst in Kauf genommen hat.

12.5 Verwendungsnachweisprüfung ab dem Jahr 2009

- 188 Seit dem Bewilligungsjahr 2012 werden alle eingegangenen Verwendungsnachweise vorab geprüft. Nachträgliche Vorabprüfungen von Verwendungsnachweisen aus Vorjahren führt die Bewilligungsstelle aus Zeitmangel allerdings nur teilweise durch. Vertiefte Prüfungen sind zuletzt für das Bewilligungsjahr 2011 durchgeführt worden, allerdings lediglich in 3 von 153 Fällen. Insgesamt sind in den letzten zwei Jahren nur 30 bis 40 vertiefte Prüfungen durchgeführt worden. Insbesondere große Schulträger, die mehrere allgemeinbildende und einzelne berufliche Privatschulen unterhalten, sind noch nie umfassend und vertieft geprüft worden. Im Jahr 2012 haben allein zwei dieser Zuschussempfänger zusammen über 67 Mio. € und damit mehr als 35 % aller ausgezahlten Privatschulzuschüsse erhalten.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die Verwendungsnachweise der Privatschulen weder zeitnah noch vollständig und insbesondere Schulträger mit sehr hohen jährlichen Zuschüssen noch nie umfassend und vertieft geprüft hat.

- 189 Aus den vom Bewilligungsjahr 2009 an geführten Übersichtslisten geht u. a. hervor, dass in Einzelfällen festgestellte „geringfügige Überzahlungen“ von bis zu 2 000 € nicht zurückgefördert worden sind. Die Senatsverwaltung wollte erst das Ergebnis der späteren vertieften Prüfung abwarten und dann die festgestellten Rückforderungen geltend machen. Weil vertiefte Prüfungen häufig jedoch nicht stattgefunden haben, sind die überzählten Beträge in diesen Fällen nicht zurückgefördert worden und inzwischen verjährt. Für die Jahre 2009 und 2010 betrifft dies insgesamt 18 Vorgänge.

Rückforderungen gegenüber Privatschulen durch die öffentliche Hand sind nach § 9 Abs. 1 Satz 1 ESZV zwingend vorzunehmen, wenn der aufgrund des Verwendungsnnachweises für das Bewilligungsjahr zuzubilligende Betrag geringer als der bewilligte und gezahlte Zuschuss ist. Ein Verzicht auf die Rückforderung „geringfügiger“ Überzahlungen entbehrt jeder rechtlichen Grundlage.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung überzahlte Beträge – wenn überhaupt – erst mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen von den Privatschulträgern zurückgefordert und auf die bei der Vorabprüfung festgestellten Rückforderungsbeträge bis zu 2 000 € im Einzelfall verzichtet hat.

12.6 Verjährung von Rückforderungen

Im Aktenarchiv der Bewilligungsstelle lagen zahlreiche ungeprüfte Verwendungsnnachweise, bei denen die Verjährungsfrist für ggf. geltend zu machende Rückforderungsansprüche bereits überschritten ist. Die Senatsverwaltung beabsichtigt deshalb nicht, vertiefte Prüfungen dieser Verwendungsnnachweise durchzuführen. Darüber hinaus befinden sich in der Bewilligungsstelle 40 nicht bzw. nicht rechtzeitig schlussbearbeitete Prüfberichte aus den Jahren 1999 bis 2008. Davon sind in 16 Fällen die bei Vorabprüfungen festgestellten Überzahlungen von mehr als 208 000 € bereits mit Zuschüssen der Folgejahre verrechnet worden. In weiteren 13 Fällen sind Rückforderungen von insgesamt mehr als 170 000 € zwar berechnet, aber wegen verspäteter bzw. versäumter Bearbeitung nicht mehr geltend gemacht worden. In den übrigen elf Fällen gibt es weder Vorab- noch Schlussverrechnungen. Inzwischen dürften die Forderungen verjährt sein. 190

Im September 2012 ist die Senatsverwaltung in drei Fällen mit dem Versuch gescheitert, Rückforderungsansprüche wegen zu viel gezahlter Privatschulzuschüsse aus länger zurückliegenden Haushaltssjahren auf dem Klagedweg durchzusetzen. Dabei ging es um Überzahlungen aus den Bewilligungsjahren 1998 bis 2004 von insgesamt mehr als 220 000 €. Die vertieften Prüfungen der Verwendungsnnachweise waren bereits in den Jahren 2004 bis 2006 durchgeführt worden. Die auf der Grundlage der Prüfberichte errechneten Rückforderungen wurden jedoch erst im Jahr 2012 mit entsprechenden Bescheiden geltend gemacht. Das Verwaltungsgericht Berlin hat in allen drei Fällen die Verjährung der streitbefangenen Rückforderungsansprüche festgestellt. 191

Ein zwischenzeitlich von der Prüfstelle erstellter Zeitplan sieht vor, dass mindestens 86 Verwendungsnnachweise des Zuschussjahres 2010 von insgesamt 43 der 147 Schulträger vertieft zu prüfen sind. Die Bewilligungsstelle hatte bereits bei Vorabprüfungen überzahlte Zuschüsse von insgesamt mehr als 2 Mio. € festgestellt und zurückgefordert. Vertiefe Prüfungen sind jedoch bis Mitte 2014 unter Berufung auf personelle Gründe nicht durchgeführt worden. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung auf die Gefahr hingewiesen, dass durch unterlassene 192

Prüfungen die Durchsetzung weiterer Rückforderungsansprüche wegen des Eintritts der Verjährung mit Ablauf des Jahres 2014 scheitern könnte.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass durch die verspätete Prüfung von Verwendungsnachweisen sowie die nicht ordnungsgemäß durchgeführte Schlussbearbeitung der Prüfberichte Rückforderungsansprüche in erheblicher Höhe nicht durchgesetzt werden konnten und inzwischen verjährt sind.

12.7 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 193 Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft hat eingeräumt, dass erhebliche Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung bestehen und ein vollständiger Überblick zum Stand der Verwendungsnachweisprüfungen erst vom Bewilligungsjahr 2009 an erfasst und nachgewiesen wird.

Für die in den Jahren 2010, 2012 und 2013 vorgelegten Verwendungsnachweise habe sie die kurorische Prüfung vollständig durchgeführt und notwendige Rückforderungen geltend gemacht. Die noch für das Jahr 2011 ausstehenden Vorabprüfungen von Verwendungsnachweisen sollen in 2015 nachgeholt werden. Vertiefte Prüfungen von Verwendungsnachweisen für das Bewilligungsjahr 2010 habe sie – wegen fehlender personeller Ressourcen – nicht vollständig durchgeführt. Gemessen am Finanzvolumen seien 46,13 % der bewilligten Mittel vertieft geprüft worden. Für das Bewilligungsjahr 2011 würden die vertieften Prüfungen vollständig und zeitnah durchgeführt werden, um der Verjährung von Erstattungsansprüchen entgegenzuwirken.

Die Senatsverwaltung hat ferner zugesagt, die Verfahrensregelungen und ggf. die Ersatzschulzuschussverordnung bezüglich der Verwendungsnachweisprüfungen zu ändern und ein Prüfschema für die vertieften Prüfungen zu erarbeiten. Darüber hinaus solle die personelle Ausstattung der Prüfstelle mit der Dienstkräfteanmeldung für den Doppelhaushalt 2016/2017 den Erfordernissen angepasst werden. Alternativ erwäge sie auch die Möglichkeit der Vergabe von Verwendungsnachweisprüfungen an externe Anbieter.

12.8 Zusammenfassung und Erwartung

- 194 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Bildung zuständige Senatsverwaltung durch unterlassene oder nicht rechtzeitig durchgeführte Prüfungen von Verwendungsnachweisen über Jahre Einnahmeverluste in Millionenhöhe bewusst in Kauf genommen hat.



Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft künftig

- **eine ordnungsgemäße und zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise unter Beachtung der Regelungen der Ersatzschulzuschussverordnung sicherstellt,**
- **Rückforderungsansprüche unverzüglich geltend macht und**
- **die gesetzlichen Verjährungsfristen beachtet.**

Gesundheit und Soziales

13 Fehlende Standards des Trägers der Sozialhilfe für die Beförderung behinderter Menschen zu teilstationären Angeboten im Land Berlin

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung ist der ihr obliegenden Steuerungspflicht nicht in ausreichendem Maße nachgekommen. Sie hat es versäumt, verbindliche Standards für die Beförderung behinderter Menschen zu teilstationären Angeboten festzulegen. Es fehlt daher an einer Vergleichbarkeit von Fahrdienstleistungen und an Maßstäben für die Angemessenheit ihrer Vergütungen. Ein wirtschaftliches und sparsames Handeln gemäß § 7 LHO ist damit bei Fahrkostenübernahmen durch die Bezirksverwaltungen nicht sichergestellt. Es drohen finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt.

13.1 Einleitung

- 195 Die Ausgaben des Trägers der Sozialhilfe für die Übernahme von Fahrkosten für Menschen mit geistigen, körperlichen und/oder mehrfachen Behinderungen sind in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. So hat das Land Berlin in den Jahren 2009 bis 2013 Fahrkosten in folgender Höhe übernommen:

Ansicht 46: Ausgabenentwicklung¹

Haushaltsjahr	Ausgaben
2009	12,6 Mio. €
2010	13,5 Mio. €
2011	14,1 Mio. €
2012	15,1 Mio. €
2013	15,4 Mio. €

¹ Kapitel 3912 Titel 67126, Unterkonten 474, 477, 484

Der Rechnungshof hat diese Ausgaben zum Anlass genommen, das Verfahren zur Kostenübernahme von Fahrdienstleistungen im Rahmen der Eingliederungshilfe zu prüfen. Die Prüfung fand stichprobenweise in vier bezirklichen Sozialämtern statt und erstreckte sich insbesondere auf folgende Kostenübernahmen:

- Fahrten zwischen dem Wohnbereich und dem Arbeitsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen,
- Fahrten zwischen dem Wohnbereich und den Förderbereichen der Werkstätten für behinderte Menschen,
- Fahrten zwischen dem Wohnbereich und den Angeboten zur Beschäftigung, Förderung und Betreuung.



13.2 Rechtliche Ausgangslage

Träger der Sozialhilfe ist das Land Berlin.⁶⁴ Den Sozialämtern der Bezirke obliegt es, die Aufgaben nach § 97 SGB XII⁶⁵ durchzuführen.⁶⁶ Hierfür kann die für Soziales zuständige Senatsverwaltung im Rahmen ihrer Steuerungsfunktion die zu gewährleistenden Mindeststandards bestimmen.⁶⁷ Dies hat sie mit den Ausführungsvorschriften zur Eingliederung behinderter Menschen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch⁶⁸ (AV EH) getan⁶⁹ und in Nr. 20 AV EH Vorgaben für die Übernahme von Fahrkosten behinderter Menschen normiert.

Gemäß Nr. 20 Abs. 1 Satz 1 AV EH sind die notwendigen Fahrkosten Bestandteil der jeweiligen Leistung zur Teilhabe. Sie sind damit Leistungen der sog. Eingliederungshilfe und als spezielle Hilfeform Bestandteil des Leistungskataloges der Sozialhilfe.⁷⁰

Sozialhilfeleistungen durch Einrichtungen und Dienste werden in der Regel im Rahmen eines sog. sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses zwischen Leistungsbe rechtigtem, Kostenträger und leistungserbringender Einrichtung erbracht. Dementsprechend regeln die §§ 75 ff. SGB XII, dass die vom Sozialhilfeträger gegenüber dem Leistungsberechtigten bewilligten Leistungen nicht im Einzelfall beschafft, sondern mit den Leistungserbringern öffentlich-rechtliche Verträge über Art, Umfang und Qualität von Leistungen und ihre Vergütung abgeschlossen werden. Ziel ist es, durch eine Vergleichbarkeit von Leistung und Vergütung einen Wettbewerb unter den Einrichtungen in Gang zu setzen und diese so zu einer wirtschaftlicheren und effizienteren Leistungserbringung anzuhalten.⁷¹ Zuständig für den Abschluss von Vereinbarungen nach Maßgabe des § 75 SGB XII ist die für Soziales zuständige Senatsverwaltung.⁷² Für die Beförderung von Menschen mit Behinderungen hat sie allerdings von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht und bislang keine Vereinbarungen im Sinne des § 75 Abs. 3 SGB XII abgeschlossen.

196

⁶⁴ § 1 Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII) vom 7. September 2005 (GVBl. S. 467), zuletzt geändert am 13. Juli 2011 (GVBl. S. 345)

⁶⁵ Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe – (SGB XII) vom 27. Dezember 2003 (BGBI. I S. 3022, 3023), zuletzt geändert am 21. Juli 2014 (BGBI. I S. 1133)

⁶⁶ § 2 Abs. 1 AG-SGB XII

⁶⁷ § 3 Abs. 1 i. V. m. § 7 Abs. 1 AG-SGB XII

⁶⁸ Ausführungsvorschriften zur Eingliederung behinderter Menschen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (AV Eingliederungshilfe – AV EH –) vom 9. Februar 2007 (ABl. S. 667)

⁶⁹ Die AV EH sind mit Ablauf des 29. Februar 2012 außer Kraft getreten.

Gemäß Rundschreiben II Nr. 02/2012 vom 24. Februar 2012 über die Weiteranwendung der Ausführungsvorschriften zur Eingliederung behinderter Menschen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch sind sie jedoch bis zum Neuerlass weiter anzuwenden.

⁷⁰ vgl. §§ 53 und 54 SGB XII

⁷¹ Antwort der Bundesregierung vom 14. Mai 2007 auf die Kleine Anfrage „Vergaberecht für Kommunen in der Jugend- und Sozialhilfe“, S. 2 (BT-Drs 16/5347)

⁷² § 4 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG) i. V. m. Nr. 14 Abs. 4 der Anlage zum Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz: Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (ZustKat AZG)

13.3 Kostenübernahmeverfahren in den Bezirksamtern

- 197 Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass Weiterbewilligungen von Eingliederungshilfen für die zumeist seit Jahren geleisteten Fahrkosten ohne individuelle Prüfung der Betreuungsleistungen oder technischer Voraussetzungen bei der Fahrt anerkannt wurden. Auch ist die Angemessenheit des Fahrpreises nicht überprüft worden.

Bei Neuanträgen sowie bei einem Wechsel des Wohnbereichs, der Werkstätte oder der Förderstätte haben die Leistungsberechtigten oder deren Betreuer zunächst Preisangebote von drei verschiedenen Beförderungsunternehmen einzureichen. Auf dieser Grundlage haben die Bezirksverwaltungen ebenfalls ohne individuelle Prüfung entschieden, welches Unternehmen die Leistung für welchen Zeitraum erbringen sollte. Die Bezirksamter gingen dabei stets von dem vermeintlich preisgünstigsten Angebot aus. Nach den Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs waren die vorliegenden Preisangebote jedoch nicht vergleichbar:

- regelmäßig war kein Kilometerpreis angegeben, sondern nur ein Pauschalpreis,
- oftmals war nicht ausgewiesen, ob es sich um Sammelfahrten oder Einzelfahrten handelte,
- für die gleiche Fahrstrecke (z. B. gleiche Werkstätte und gleiche Wohnstätte) wurden von den gleichen Fahrdiensten unterschiedliche Fahrpreise für verschiedene Leistungsberechtigte gefordert,
- für die gleiche Fahrstrecke (z. B. gleiche Werkstätte und gleiche Wohnstätte) wurden von verschiedenen Fahrdiensten unterschiedliche Fahrpreise für verschiedene Leistungsberechtigte gefordert.

13.4 Bandbreiten der Kilometerpreise und monatlichen Fahrkosten

- 198 Der Rechnungshof hat auf der Basis seiner Erhebungen Kilometerpreise und Durchschnittswerte ermittelt:

Ansicht 47: Fahrkosten zwischen Wohnbereich und Arbeitsbereichen der Werkstätten

Preis je einfache Fahrt	3,00 €	bis	46,92 €
Preis je Kilometer	0,28 €	bis	4,87 € (Durchschnitt: 1,87 €)
monatliche Fallausgaben (20 Werkstage)	120,00 €	bis	1 876,80 €

Ansicht 48: Fahrkosten zwischen Wohnbereich und Förderbereichen der Werkstätten

Preis je einfache Fahrt	3,05 €	bis	54,25 €
Preis je Kilometer	0,22 €	bis	3,56 € (Durchschnitt: 1,58 €)
monatliche Fallausgaben (20 Werkstage)	122,00 €	bis	2 170,00 €

Ansicht 49: Fahrkosten zwischen Wohnbereich und Angeboten zur Beschäftigung, Förderung und Betreuung

Preis je einfache Fahrt	5,00 €	bis	14,98 €	
Preis je Kilometer	0,65 €	bis	2,54 €	(Durchschnitt: 1,70 €)
monatliche Fallausgaben (20 Werkstage)	200,00 €	bis	599,20 €	

Die Zahlen offenbaren eine erhebliche Bandbreite bei den von den Bezirksämtern akzeptierten Beförderungskosten.

13.5 Unzureichende Vorgaben

Nach Ansicht des Rechnungshofs genügen die Regelungen der Nr. 20 AV EH nicht, um ein wirtschaftliches und sparsames Handeln der Bezirksverwaltungen bei Fahrkostenübernahmen im Rahmen der Eingliederungshilfe hinreichend sicherzustellen. ¹⁹⁹ Zwar wird darin auf das gesetzliche Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit⁷³ verwiesen. Es werden auch Vorgaben für die Übernahme von Fahrkosten bei Inanspruchnahme öffentlicher Verkehrsmittel⁷⁴ oder bei der Nutzung von Personenwagen⁷⁵ benannt. Die Kostenübernahme bei Inanspruchnahme von Beförderungsunternehmen ist allerdings nicht ausreichend geregelt. Nr. 20 Abs. 4 Satz 1 AV EH bestimmt lediglich, dass die Kosten für die Benutzung eines anderen angemessenen Beförderungsmittels anerkannt werden, wenn ein regelmäßig verkehrendes öffentliches Verkehrsmittel wegen Art und Schwere der Behinderung nicht genutzt werden kann. Weitergehende Vorgaben hierzu gibt es nicht. Insbesondere werden keine Mindeststandards für die Beförderung behinderter Menschen vonseiten der zuständigen Senatsverwaltung festgelegt. Inhalt, Umfang sowie Qualität der zu erbringenden Beförderungsleistungen sind somit nicht bestimmt. Damit fehlt es an einer Vergleichbarkeit von Fahrdienstleistungen als auch an verbindlichen Maßstäben für ihre Vergütung. Der Rechnungshof hat daher beanstandet, dass die zuständige Senatsverwaltung der ihr obliegenden Steuerungsverantwortung nicht in ausreichendem Maße nachgekommen ist.

13.6 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales hat eingeräumt, dass es keine Regelung zur Kostenübernahme für Fahrdienstleistungen durch Beförderungsunternehmen gibt. Sie hat die vom Rechnungshof erhobenen Daten in vollem Umfang anerkannt. Die Frage einer möglichen berlinweiten Vorgabe sei in der Vergangenheit bereits mehrfach mit den Bezirksämtern besprochen worden. Nach ausführlicher Befassung mit den Feststellungen des Rechnungshofs habe sie nun

73 Nr. 20 Abs. 1 Satz 3 AV EH

74 Nr. 20 Abs. 3 AV EH, Schreiben der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 29. Januar 2007

75 Nr. 20 Abs. 4 Satz 2 AV EH

zusammen mit der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung die Absicht, ein berlinweites Projekt zur systematischen Analyse und Verbesserung der Fahrkostenthematik aufzusetzen. Unter prozessbezogener Federführung der Entgeltstelle Soziale Dienstleistungen bei der Senatsverwaltung für Finanzen sollen unter Einbeziehung aller relevanten Akteure berlinweite und einheitliche Lösungsansätze entwickelt werden. Ob dies über das Instrument der Vergabe oder durch die Zurverfügungstellung eines Budgets oder auf anderem Wege, etwa durch die von den Bezirken favorisierte Vertragsregelung nach § 75 Abs. 3 SGB XII erfolgen kann, sei noch zu klären.

- 201 Der Rechnungshof bewertet die Absicht der Senatsverwaltung positiv, sich der Thematik anzunehmen und einheitliche Lösungsansätze hierzu entwickeln zu wollen. In Anbetracht der Ausgaben von mehr als 15 Mio. € allein im Jahr 2013 hält er es jedoch nach wie vor für dringend geboten, umgehend verbindliche Leistungsstandards und Maßstäbe für die Vergütung von Beförderungsleistungen zu schaffen. Nur so kann zeitnah eine Vergleichbarkeit von Leistung und Vergütung hergestellt werden, die ein wirtschaftliches und sparsames Verwaltungshandeln bei der Übernahme von Fahrkosten gewährleistet. Andernfalls drohen finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt.

13.7 Zusammenfassung und Erwartung

- 202 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung ihrer Steuerungsverantwortung nicht ausreichend nachgekommen ist. Sie hat weder Standards im Hinblick auf Inhalt, Umfang und Qualität von Fahrdienstleistungen für die Beförderung behinderter Menschen zu teilstationären Angeboten noch Maßstäbe für die Angemessenheit ihrer Vergütung verbindlich festgelegt. Ein wirtschaftliches und sparsames Handeln der Bezirksverwaltungen ist deshalb nicht sichergestellt.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales ihrer Steuerungspflicht als Träger der Sozialhilfe unverzüglich nachkommt.

14 Schwere Versäumnisse bei der Kontrolle von entgeltfinanzierten Leistungen für behinderte Menschen

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung kontrolliert nicht systematisch, ob das vertraglich vereinbarte Personal in Einrichtungen für behinderte Menschen tatsächlich vorgehalten wird. Die hierfür geschaffenen rahmenvertraglichen Kontrollinstrumente werden nicht zur regelmäßigen Vertragskontrolle eingesetzt. Systematische Auswertungen der erhobenen Daten finden nicht statt. Auch bei festgestellten erheblichen Personalunterschreitungen werden von der Senatsverwaltung keine vertraglichen oder finanziellen Konsequenzen gezogen. Die Versäumnisse der Senatsverwaltung führen zu finanziellen Nachteilen für Berlin.

14.1 Einleitung

Das Land Berlin verausgabt als Träger der Sozialhilfe jährlich ca. 660 Mio. € allein für entgeltfinanzierte Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Der Hauptanteil dieser Transferausgaben wird für die Vorhaltung von Fachpersonal in den Einrichtungen und den ambulanten Diensten für behinderte Menschen aufgewendet. Das Personal ist dabei nicht nur der Hauptkostenfaktor. Qualifiziertes und quantitativ ausreichendes Personal ist auch ein wesentliches Qualitätsmerkmal der Leistung, auf die der behinderte Mensch nach §§ 53 ff. SGB XII einen Anspruch hat. Es ist die gesetzliche Aufgabe der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung, in öffentlich-rechtlichen Verträgen mit den Trägern von Einrichtungen für behinderte Menschen entsprechende Qualitätsstandards für die personelle Ausstattung und Verfahren zur Kontrolle zu vereinbaren (§§ 75 ff. SGB XII). Im Land Berlin finden sich die zentralen Vertragsnormen hierzu im **Berliner Rahmenvertrag gemäß § 79 Abs. 1 SGB XII für Hilfen in Einrichtungen einschließlich Diensten im Bereich Soziales (BRV)** und seinen Anlagen. Unmittelbar verbindlich werden die Regelungen des BRV mit dem Abschluss von Verträgen zwischen der Senatsverwaltung und dem einzelnen Einrichtungsträger nach §§ 75 ff. SGB XII (Einzelvereinbarungen).

Der Rechnungshof ist bei seiner Prüfung der Frage nachgegangen, ob und inwieweit die für die Steuerung der Sozialhilfe zuständige Senatsverwaltung die Einhaltung der von ihr vereinbarten und von den Bezirken finanzierten Qualitätsstandards zur **personellen Ausstattung** kontrolliert (§ 3 AG-SGB XII). In die Prüfungsstichprobe wurden diverse stationäre und ambulante Einrichtungsarten (Leistungstypen nach Tz. 3 BRV) sowohl für Menschen mit geistiger, körperlicher sowie mehrfacher Behinderung als auch für Menschen mit seelischer Behinderung einbezogen. Die Ausgaben für diese Leistungen betrugen im Jahr 2013 insgesamt ca. 330 Mio. €.

14.2 Kontrollinstrument des BRV: Standardisierter Bericht

- 205 Als wichtiges Instrument der regelmäßigen Vertragskontrolle sind im BRV die standardisierten Berichte verankert. In diesen Berichten sind die vom Träger der Einrichtung durchgeführten Maßnahmen der Qualitätssicherung (Tz. 11.4 BRV) abzubilden, um eine Kontrolle zu ermöglichen. Die Einrichtungsträger sind verpflichtet, die Berichte jährlich bei der Senatsverwaltung einzureichen. Dieser Berichtspflicht unterliegen insbesondere Angaben zur Personalausstattung, also zur Anzahl und Qualifikation des vom Träger eingesetzten Personals. Nachweise hierfür müssen die Träger nach dem BRV nicht erbringen. In den Berichten sind außerdem Angaben zum betreuten Personenkreis zu machen. Diese Angaben sind zwingend erforderlich, um für jede Einrichtung das korrekte Personal-Soll errechnen zu können. Denn mit zunehmendem Hilfebedarf des behinderten Menschen steigt auch sein Bedarf an Betreuung. Im BRV werden diese Hilfebedarfe in Gruppen mit vergleichbarem Bedarf eingeteilt (Hilfebedarfsgruppen – HBG). Die Zuordnung des behinderten Menschen zu einer HBG wird vom bezirklichen Fallmanager im Eingliederungshilfebescheid nach § 31 SGB X⁷⁶ i. V. m. §§ 53 ff. SGB XII festgelegt. Grundsätzlich gilt: je höher die HBG der zu betreuenden Menschen, desto höher die personelle Soll-Ausstattung in der Einrichtung. Zur elektronischen Übermittlung der Berichtsdaten stellt die Senatsverwaltung den Einrichtungsträgern das IT-Fachverfahren „TOPqm“ zur Verfügung.
- 206 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die verwendeten standardisierten Berichte weitgehend ungeeignet sind, die Einhaltung der Vertragspflichten zur Personalausstattung nach §§ 75 ff. SGB XII und § 79 SGB XII zu kontrollieren.

In den standardisierten Berichten hat der Einrichtungsträger ausschließlich seine Ist-Daten zur personellen Ausstattung anzugeben. Die einrichtungsindividuellen Personal-Soll-Daten, die sich nur auf Grundlage der konkreten Hilfebedarfsstruktur in der Einrichtung errechnen lassen (T 205), werden mit den standardisierten Berichten hingegen nicht erhoben. Ebenso wenig errechnet das von der Senatsverwaltung eingesetzte IT-Fachverfahren „TOPqm“ das jeweilige Personal-Soll. Einen unmittelbaren Soll-Ist-Vergleich ermöglichen die standardisierten Berichte somit nicht. Darüber hinaus finden sich auch in den Einzelvereinbarungen nach §§ 75 ff. SGB XII überwiegend keine konkreten Festlegungen für eine bestimmte, in der Einrichtung vorzuhaltende Personalausstattung.

- 207 In einigen standardisierten Berichten werden seitens der Senatsverwaltung nicht einmal die notwendigen Daten erhoben, um die Einhaltung der Vertragspflichten zur Personalausstattung überprüfen zu können. Bei einem der geprüften Leistungstypen ist für die Ermittlung des korrekten Personal-Solls nicht nur die Kenntnis der HBG in einer Wohngruppe notwendig. Zusätzlich macht der BRV bei diesem Leistungstyp das Personal-Soll auch von der Anzahl der Betreuungsplätze in der Wohngruppe abhängig. Das Personal-Soll ergibt sich damit aus zwei

76 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz – (SGB X)



unterschiedlichen Größen: der HBG in der Wohngruppe und kumulativ aus der Platzzahl pro Wohngruppe. Im Bericht fragt die Senatsverwaltung aber nicht nach der Platzzahl pro Wohngruppe. Eine Überprüfung, ob der Einrichtungsträger das vertraglich vorgesehene Personal-Soll pro Wohngruppe vorhält, ist auf Grundlage dieser Daten nicht möglich.

Die Daten zur Personalausstattung werden einmal jährlich zu einem bestimmten Stichtag erhoben. Mit dieser reinen Stichtagserhebung kann die Senatsverwaltung die Einhaltung der Vertragspflichten während der oftmals mehrjährigen Vertragslaufzeit nicht kontrollieren oder auf entsprechend breiter Datenbasis Sanktionen folgen lassen. 208

Für einige Leistungstypen werden die Daten zur personellen Ausstattung und zum Hilfebedarf des betreuten Personenkreises zudem an unterschiedlichen Stichtagen erhoben – und zwar am 15. Oktober bzw. am 31. Dezember. Die Ermittlung des Personal-Solls an einem Stichtag setzt aber zwingend die Kenntnis des Hilfebedarfs des betreuten Personenkreises an diesem Stichtag voraus. Mit der Datenabfrage zu unterschiedlichen Stichtagen verhindert die Senatsverwaltung eine wirksame Vertragskontrolle.

14.3 Fehlende Kontrolle durch die Senatsverwaltung

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung die erhobenen Berichtsdaten zur Personalausstattung überwiegend nicht kontrolliert. Ein systematischer Vergleich der Ist-Angaben der Einrichtungsträger mit den vertraglichen Soll-Vorgaben findet nicht statt. Die Senatsverwaltung verletzt damit ihre Pflicht sicherzustellen, dass das mit öffentlichen Transfermitteln finanzierte Fachpersonal tatsächlich in der vertraglich vereinbarten Stärke zugunsten der behinderten Menschen eingesetzt wird. 209

Die Angaben in den standardisierten Berichten⁷⁷ weisen in verschiedenen Fällen erhebliche Unterschreitungen der Soll-Personalausstattung auf, wie beispielhaft in Ansicht 50 dargestellt. Dennoch hat die Senatsverwaltung bei den Einrichtungsträgern im Hinblick auf mögliche Vertragsverletzungen nicht nachgefragt.

⁷⁷ Aufgrund technisch-organisatorischer Probleme bei der Umsetzung des IT-Fachverfahrens „TOPqm“ lagen zum Zeitraum der Erhebungen in der Senatsverwaltung die standardisierten Berichte für das Jahr 2013 trotz Ablaufs der Frist zur Berichterstattung noch nicht vor. Feststellungen des Rechnungshofs basieren auf den Angaben in standardisierten Berichten von 2012 und teilweise 2011.

Ansicht 50: Beispiele für erhebliche Soll-Ist-Abweichungen bei der Personalausstattung

Leistungstyp	BRV/ Soll-Vorgaben	Standardisierter Bericht/ Ist-Angaben	Feststellungen des Rechnungshofs
Wohnheim für behinderte erwachsene Menschen	Ergänzende Leistungsmodule. Ausschließlich Einsatz von Fachpersonal vorgesehen, d. h. Fachkraftquote: 100 %	Anzahl der betreuten Personen in den Leistungsmodulen: 15, Ist-Fachpersonal in den Leistungsmodulen: 0 Wochenstunden	Ist-Fachkraftquote: 0 %
Wohngemeinschaft mit 6 Plätzen für Menschen mit geistiger, körperlicher sowie mehrfacher Behinderung	Ausschließlich Betreuung von Personen in der höchstmöglichen HBG, Fachkraftquote: 100 %	Wochenarbeitsstunden von <u>Nicht</u> -Fachkräften: 120,56	Ist-Fachkraftquote: 63 %

- 210 Die Senatsverwaltung nutzt die Trägerdaten in den standardisierten Berichten weder für ein systematisches Vertragscontrolling noch werden die Möglichkeiten einer gesamtstädtischen Steuerung im Bereich der Eingliederungshilfe auf Basis dieser spezifischen Trägerdaten ausgeschöpft.
- 211 Der Rechnungshof hat innerhalb seiner Stichprobenprüfung bei der Mehrzahl der standardisierten Berichte zum Teil erhebliche Abweichungen zwischen den Ist-Angaben des Einrichtungsträgers und dem ermittelten Personal-Soll festgestellt. Trotzdem wurde in keinem der geprüften Fälle das Verfahren der formalen Qualitätsprüfung (Tz. 12.4 BRV, Fassung bis zum 31.12.2014) eingeleitet. Für die Einleitung eines solchen Verfahrens war nach dem **BRV a. F.** erforderlich, dass der Senatsverwaltung „begründete Anhaltspunkte“ für eine Vertragsverletzung vorliegen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung auch in den Fällen erheblicher Abweichungen zwischen Personal-Ist und Personal-Soll keine Entscheidung darüber getroffen hat, ob hier „begründete Anhaltspunkte“ zur Einleitung eines formalen Qualitäts- oder Wirtschaftlichkeitsprüfungsverfahrens bzw. anderer Sanktionen vorlägen. Die Senatsverwaltung hat bisher noch nie infolge verwaltungsinterner Kontrollen der Vertragsdaten eine anlassbezogene formale Qualitätsprüfung initiiert. In den einzigen zwei Fällen, in denen seit Bestehen des BRV (Stand: Januar 1999) Qualitätsprüfungsverfahren eingeleitet wurden, erfolgte dies aufgrund öffentlichen Drucks als Reaktion auf die sog. Maserati-Affäre bzw. anlässlich eines Gerichtsverfahrens.⁷⁸

14.4 Kontrolle im BRV (neue Fassung)

- 212 Vom 1. Januar 2015 an gilt im BRV ein geändertes Verfahren für formale Qualitätsprüfungen. Die Vertragspartner des BRV haben die Schwelle für die Einleitung von Qualitätsprüfungen nunmehr gesenkt und eine vertragliche Ermächtigungsgrundlage für „anlassfreie“ Qualitätsprüfungen durch den Träger der Sozialhilfe geschaffen. Auf den bisher notwendigen Nachweis „begründeter Anhaltspunkte“

78 Wirtschaftlichkeitsprüfungen auf der Basis des BRV fanden bisher in keinem Fall statt.

für eine Vertragsverletzung wird künftig verzichtet. Allein die Senkung der Schwelle für Qualitätsprüfungen führt auch in Zukunft nicht ohne Weiteres dazu, dass die Senatsverwaltung ihre Prüfungstätigkeit verstärkt. Immerhin bestehen die Voraussetzungen für eine systematische Vertragskontrolle im BRV längst in Form der standardisierten Berichte. Als Kontrollinstrument bleiben sie aber ungenutzt. Die Senatsverwaltung muss ihre bisherige Praxis aufgeben und künftig die jährlichen Berichte für eine systematische Vertragskontrolle nutzen.

14.5 Finanzielle Auswirkungen

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung bei der Kalkulation der Entgelte für die Leistungen (Vergütungen) nicht regelmäßig das vertragliche Personal-Soll zugrunde legt. Vielfach wird mit einer höheren und somit auch kostensteigernden personellen Ausstattung kalkuliert. Zum Beispiel wird bei einem Leistungstyp eine Fachkraftquote von 90 % in der Vergütung in Ansatz gebracht. Diese Fachkraftquote findet aber weder eine Entsprechung im BRV noch in der hierfür einschlägigen Wohnteilhabe-Personalverordnung⁷⁹. Dort wird eine Soll-Fachkraftquote von lediglich 75 % angesetzt. Solche Überschreitungen der entgeltfinanzierten personellen Soll-Ausstattung führen zu einem finanziellen Vorteil für die Einrichtungsträger und gehen zulasten des Landes Berlin.

In keinem der Fälle, in denen der Rechnungshof anhand der standardisierten Berichte erhebliche Unterschreitungen des vereinbarten bzw. kalkulierten Personal-Solls festgestellt hat, wurden von der Senatsverwaltung vertragliche Konsequenzen gezogen. Eine Absenkung der Vergütung erfolgte entgegen Tz. 12.8.2 BRV a. F. nicht.

14.6 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales hat in ihrer Stellungnahme zugestimmt, dass standardisierte Berichte ein wichtiges Instrument zur Vertragskontrolle sind und „Anhaltspunkte für weitergehende Tiefenprüfungen“ liefern.

Die Senatsverwaltung widerspricht der Feststellung des Rechnungshofs, wonach die standardisierten Berichte für einen Soll-Ist-Vergleich des Personals ungeeignet seien. Zumindest das Personal-Soll ließe sich aus den diversen Rahmen- und Einzelverträgen ermitteln. Dennoch hat die Senatsverwaltung „Überarbeitungen zur Eindeutigkeit in den bestehenden Regelungen zur Personalvorhaltung und Anpassungen der standardisierten Berichte“ angekündigt.

⁷⁹ Verordnung über Personalanforderungen an Leistungserbringer in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen nach dem Wohnteilhabegesetz (Wohnteilhabe-Personalverordnung – WTG-PersV) vom 16. Mai 2011 (GVBl. S. 230)

Die Senatsverwaltung behauptet, jährlich flächendeckende Prüfungen der standardisierten Bögen aller Einrichtungen und Dienste vorgenommen zu haben. Dabei könnte es, so die Senatsverwaltung, zu Abweichungen ohne anschließende Sanktionen gekommen sein.

- 215 Die Stellungnahme der Senatsverwaltung entkräftet die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. Denn die standardisierten Berichte sehen die Angaben für einen Soll-Ist-Vergleich nicht vor. Außerdem haben sich bei seiner Prüfung keinerlei Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Senatsverwaltung die standardisierten Berichte der Träger und Dienste systematisch überprüft und auswertet.

14.7 Zusammenfassung und Erwartung

- 216 Der Rechnungshof beanstandet, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung die Kontrolle der Einhaltung vertraglicher Personalvorgaben im Bereich der entgeltfinanzierten Eingliederungshilfe nur unzureichend ausübt und dem Land Berlin daraus finanzielle Nachteile entstehen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales

- die Einhaltung des vertraglich vereinbarten Personal-Solls systematisch kontrolliert und Vertragsverletzungen entsprechend ahndet und
- geeignete Maßnahmen trifft, um bei Nichteinhaltung des Personal-Solls finanzielle Nachteile für das Land Berlin auszuschließen.



Stadtentwicklung und Umwelt

15 Erhebliche systemische Mängel bei der Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen in den Haushaltsplänen

In den Doppelhaushaltsplänen 2008/2009 bis 2014/2015 wurden mehr als 75 % der neu beginnenden Baumaßnahmen der Hauptverwaltung im Bereich Hoch- und Brückenbau ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen veranschlagt, obwohl das Haushaltrecht dies in § 24 Abs. 3 LHO nur ausnahmsweise und unter sehr engen Voraussetzungen zulässt. Der finanzielle Anteil dieser Baumaßnahmen an dem Ausgabevolumen aller neu beginnenden Baumaßnahmen beträgt sogar 90 %. In den geprüften Fällen haben die Voraussetzungen für die Ausnahmeveranschlagung jedoch ganz überwiegend nicht vorgelegen. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt hat weder für vorschriftsmäßige Haushaltvoranschläge noch für ordnungsgemäßige Erläuterungen in den Haushaltsplänen gesorgt. Dem Abgeordnetenhaus fehlten damit wesentliche Informationen für die Beurteilung der Haushaltspolitik und für seine Entscheidung über die Veranschlagung von Baumaßnahmen in den Haushaltsplänen. Außerdem hat die Senatsverwaltung bei den nach § 24 Abs. 3 LHO veranschlagten Baumaßnahmen vielfach nicht für die zügige Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen sowie eine rechtzeitige Entsperrung und Inanspruchnahme der Haushaltssmittel gesorgt. Die Veranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO hat Haushaltssmittel in Millionenhöhe gebunden, die für andere Investitionsvorhaben nicht zur Verfügung standen. Die beachtlichen Kostenveränderungsrisiken, die mit der Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO aufgrund der fehlenden Reife der Planungen verbunden sind, haben sich in erheblichem Umfang verwirklicht.

15.1 Einleitung

Öffentliche Baumaßnahmen sind in der Regel umfangreiche und komplexe Projekte, die oft mit hohen Investitionen aus dem Haushalt und mit erheblichen Kostenrisiken verbunden sind. Um diesen Besonderheiten Rechnung zu tragen, enthält die Landeshaushaltswirtschaft in § 24 spezielle Anforderungen, die bei der Etablierung öffentlicher Mittel für Baumaßnahmen im Haushaltspolitik zu beachten sind. Insbesondere müssen hierfür fertiggestellte Planungsunterlagen vorliegen, die insbesondere Aussagen zur Ausführung, zu den Kosten, zur vorgesehenen Finanzierung und zum Zeitplan der Baumaßnahme enthalten (vgl. § 24 Abs. 1 LHO). Das Abgeordnetenhaus als Haushaltsgesetzgeber soll hierdurch eine fundierte Entscheidungsgrundlage für den Haushaltstyp beschluss erhalten. Deshalb darf von der

Vorgabe, dass zur Aufstellung des Haushaltsplans etatreife Planungen vorliegen müssen, nur ausnahmsweise unter sehr strengen Voraussetzungen abgewichen werden (vgl. § 24 Abs. 3 LHO).

- 218 Der Rechnungshof hat bei seinen in den vergangenen Jahren durchgeföhrten Prüfungen von Bauvorhaben vielfach festgestellt, dass in der Zuständigkeit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt liegende (große) Baumaßnahmen im Haushaltsplan veranschlagt waren, ohne dass hierfür fertiggestellte Planungsunterlagen vorlagen.⁸⁰ Die Problematik ist seit einigen Jahren auch Gegenstand der parlamentarischen Befassung im Abgeordnetenhaus.⁸¹

15.2 Prüfungsgegenstand

- 219 Der Rechnungshof hat diesen Befund zum Anlass genommen, bei der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt eine Schwerpunktprüfung zur Veranschlagungsthematik durchzuföhrn. Er hat zunächst die Praxis der Senatsverwaltung bei der **Veranschlagung** von Ausgaben für **Baumaßnahmen** ermittelt. Soweit Baumaßnahmen ohne fertiggestellte Planungsunterlagen für eine Aufnahme in den Haushaltsplan gemeldet wurden, hat der Rechnungshof geprüft, ob die Senatsverwaltung ordnungsgemäß und wirtschaftlich verfahren ist. Der Rechnungshof hat zu diesen Baumaßnahmen auch untersucht, ob die Senatsverwaltung für eine umgehende Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen sowie für eine zügige Entsperrung und eine rechtzeitige zweckentsprechende Inanspruchnahme der Ausgabemittel gesorgt hat. Der Rechnungshof hat außerdem geprüft, wie sich die Gesamtkosten der in den Haushaltsplänen nach § 24 Abs. 3 LHO veranschlagten Baumaßnahmen im weiteren Planungsverfahren entwickelt haben.
- 220 Die Prüfung bezog sich auf sämtliche Baumaßnahmen des Hochbaus und des Brückenbaus, für die in den Doppelhaushaltsplänen 2010/2011, 2012/2013 und 2014/2015 in den Kapiteln 1250 (Hochbau)⁸² und 1255 (Tiefbau) Ausgaben nach § 24 Abs. 3 LHO erstmals veranschlagt worden sind (Neubeginner). Für die Ermittlung der Veranschlagungspraxis der Senatsverwaltung hat der Rechnungshof zusätzlich auch den Doppelhaushaltsplan 2008/2009 einbezogen.

80 vgl. hierzu z. B. Vorjahresbericht, T 198 ff.

81 vgl. hierzu z. B. Bericht der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vom 22. Dezember 2010 an den Hauptausschuss (rote Nr. 1503 C) sowie Bericht der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. Dezember 2012 an den Hauptausschuss (rote Nr. 0724)

82 ohne Maßnahmen der Gruppe 714

15.3 Regelveranschlagung nach § 24 Abs. 1 LHO

Gemäß § 24 Abs. 1 LHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen im Haushaltsplan 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. Die Vorschrift enthält zur Aufstellung des Haushaltsplans besondere **Veranschlagungsgrundsätze für Baumaßnahmen**, die den Besonderheiten dieser Investitionen (sachlicher und zeitlicher Umfang, Komplexität, Haushaltsvolumen) und den damit verbundenen Risiken, insbesondere den Kostenrisiken, Rechnung tragen. Die Regelung bezieht zudem, dass nur die Ausgabemittel im Haushaltsplan veranschlagt werden, die im betreffenden Haushaltsjahr aller Voraussicht nach tatsächlich auch benötigt werden. Außerdem sollen damit zuverlässige und belastbare Grundlagen für die parlamentarische Entscheidung über die Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen im Haushaltsplan sichergestellt werden.⁸³ Nicht zuletzt soll durch die Anwendung der Vorschrift auch ein verbindlicher Handlungs- und Kostenrahmen für die Durchführung der Baumaßnahmen geschaffen werden (vgl. § 54 LHO).

Eine besondere Bedeutung hat die Regelung des § 24 Abs. 1 LHO für den Haushaltsgesetzgeber im Hinblick auf die **finanziellen Auswirkungen** der zur Aufnahme in den Haushaltsplan vorgesehenen Baumaßnahmen. Hierüber soll der Haushaltsgesetzgeber schon bei der Aufstellung des Haushaltsplans durch eine zuverlässige Veranschlagung der **Kosten** belastbare Informationen erhalten. Dadurch sollen Fehlinvestitionen von vornherein verhindert werden. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen rechtzeitig vor der Aufstellung des Haushaltsplans nach einheitlichen Regeln ausgearbeitete, belastbare Planungsunterlagen zur Verfügung stehen. Der Haushaltsgesetzgeber wird so in die Lage versetzt, die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme sowie die daraus erwachsenden Haushaltsbelastungen – auch für die Zeit nach der Fertigstellung (Folgekosten) – zu treffend zu beurteilen.⁸⁴

Planungsunterlagen im Sinne von § 24 Abs. 1 LHO sind die für die Veranschlagung von Baumaßnahmen erforderlichen Unterlagen (Nr. 2.1 AV § 24 LHO). Sie müssen die gesamte in sich geschlossene Maßnahme unter Berücksichtigung sämtlicher erkennbarer Folgerungen und Folgemaßnahmen umfassen. Bei der Ausarbeitung der Planungsunterlagen sind die erforderlichen Angaben, insbesondere die Kostenangaben, so sorgfältig und genau wie möglich zu ermitteln (Nr. 2.1.1 AV § 24 LHO). Die näheren Bestimmungen über Inhalt und Form von Bauplanungsunterlagen und zum zeitlichen Ablauf der Aufstellung und Prüfung dieser Unterlagen sind in den Ergänzenden Ausführungsvorschriften zu den AV

83 vgl. Rahm in Engels/Eibelshäuser: Kommentar zum Haushaltrecht, Rn. 1 zu § 24 BHO
(Stand: Februar 2008)

84 vgl. a. a. O.

§ 24 LHO (ErgAV § 24 LHO)⁸⁵ verbindlich geregelt. Danach sind Bauplanungsunterlagen für Baumaßnahmen grundsätzlich im gestuften Regelverfahren aufzustellen.⁸⁶ Das Verfahren besteht regelmäßig aus den Planungsschritten Bedarfsprogramm⁸⁷, Vorplanungsunterlagen und Bauplanungsunterlagen. Diese Planungsschritte bauen aufeinander auf. Festgelegte und geprüfte Inhalte der vorhergehenden Phasen sind in die jeweils nachfolgenden Planungsunterlagen zu übernehmen.⁸⁸ Die letzte Stufe des Regelverfahrens endet mit der Aufstellung, Prüfung und Genehmigung von **Bauplanungsunterlagen**.⁸⁹ Die ordnungsgemäß aufgestellten, geprüften und genehmigten Bauplanungsunterlagen sind die von § 24 Abs. 1 LHO für die haushaltsmäßige Veranschlagung vorausgesetzten Pläne und Kostenermittlungen, aus denen sich die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme und der Zeitplan ergeben. Allein sie vermitteln die zur Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen erforderliche Etatreife und sind Ausweis des verbindlich verfestigten Bauwillens. Sie liefern für die Haushaltsbeschlussfassung im Abgeordnetenhaus die erforderlichen Planungsinformationen und aufgrund systematischer Kostenberechnung belastbare prognostische Daten zu den Bau- und Folgekosten. Auf dieser Grundlage kann der Haushaltsgesetzgeber die finanziellen Auswirkungen der jeweiligen Baumaßnahme zuverlässig abschätzen und entscheiden, ob er die vorgesehenen Ausgaben im Hinblick auf den verfolgten Zweck für notwendig, angemessen und wirtschaftlich hält.

15.4 Ausnahmeveranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO

- 224 Wegen der großen Bedeutung der in § 24 Abs. 1 LHO enthaltenen Vorgaben für die Gewährleistung der Planungs- und Kostensicherheit von Baumaßnahmen sind Ausnahmen von dem Erfordernis der Vorlage ordnungsgemäßer Planungsunterlagen bei der Aufstellung des Haushaltsplans nur unter ganz **eng begrenzten Voraussetzungen** zulässig.⁹⁰ Diese Voraussetzungen sind in § 24 Abs. 3 LHO abschließend gesetzlich geregelt. Die Ausnahmeregelung hat den Zweck, die Finanzierung von Baumaßnahmen zu gewährleisten, die eine Etatreife zwar noch nicht erlangt haben, deren Durchführung auf der Grundlage des zur Beschlussfassung anstehenden Haushaltsplans aber notwendig ist, um Nachteile für Berlin abzuwenden.

85 in der jeweils geltenden Fassung; vgl. hierzu aktuell die Richtlinie III 130 ABau

86 für Hochbaumaßnahmen vgl. Nr. 2.1.4 ErgAV § 24 LHO (Fassung 2011); für Baumaßnahmen des Ingenieur-, Verkehrsanlagen- und Landschaftsbaus vgl. Nr. 3.1.4 ErgAV § 24 LHO (Fassung 2011)

87 für Hochbaumaßnahmen mit Gesamtkosten von mehr als 3 Mio. € (vgl. Nr. 2.2.4 AV § 24 LHO)

88 vgl. Nr. 1.1 ErgAV § 24 LHO (Fassung 2011)

89 vgl. Nrn. 2.1.3 und 3.1.3 ErgAV § 24 LHO (Fassung 2011)

90 vgl. Rahm, a. a. O.



Die Anwendung der Ausnahmeregelung des § 24 Abs. 3 LHO setzt zunächst voraus, dass es im Einzelfall nicht möglich war, die Unterlagen nach § 24 Abs. 1 LHO, d. h. die **Bauplanungsunterlagen** (vgl. T 223), rechtzeitig **fertigzustellen**. Fertiggestellt sind die Bauplanungsunterlagen erst, wenn sie abschließend aufgestellt, geprüft und durch Genehmigung für das weitere Verfahren freigegeben wurden (vgl. T 223). Zudem ist es erforderlich, dass Berlin aus einer späteren Veranschlagung ein **Nachteil** erwachsen würde. Dieser ist maßnahmebezogen durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu ermitteln.⁹¹

Die Ausnahmeregelung des § 24 Abs. 3 LHO setzt außerdem voraus, dass trotz der nicht fertiggestellten Bauplanungsunterlagen die für die Veranschlagung vorgesehenen Ausgabemittel im Haushaltsjahr auch in Anspruch genommen werden können.⁹² Denn die **Veranschlagung** von Ausgaben ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen muss **notwendig** sein (vgl. § 24 Abs. 3 Satz 2 LHO). Das bedeutet, dass die veranschlagten Ausgabemittel und Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsjahr der erstmaligen Veranschlagung auch tatsächlich benötigt werden. Sollte der Bearbeitungs- und Planungsstand bei der Veranschlagung der Ausgaben dies nicht erwarten lassen, können Nachteile für den Fall einer späteren Veranschlagung nicht begründet werden.⁹³ Die Voraussetzungen für die Ausnahmeregelung liegen dann – ungeachtet einer etwa bestehenden Eilbedürftigkeit oder politisch motivierten Dringlichkeit der Baumaßnahme – nicht vor.

Die Ausnahmeverordnung des § 24 Abs. 3 LHO erlaubt es hingegen nicht, einen **Haushaltsposten** für Baumaßnahmen zu schaffen, deren Planungsverfahren im Wesentlichen erst noch durchzuführen sind. Eine Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO zum Zwecke der Finanzierung lediglich von Planungskosten kommt daher nicht in Betracht. Hierfür sind Bauvorberichtigsmittel einzusetzen.⁹⁴ Denn die Vorschrift will unter den dort geregelten engen Voraussetzungen die Durchführung von Baumaßnahmen ermöglichen, für die Bauplanungsunterlagen nicht rechtzeitig fertiggestellt werden konnten. Demgemäß müssen in diesen Fällen die Ausgabenansätze eine materielle Inangriffnahme der Baumaßnahme (z. B. Vergabe von Bauaufträgen, Baubeginn)⁹⁵ auch tatsächlich ermöglichen. Sie dürfen nicht nur auf die zu finanzierenden Kosten der noch nicht fertiggestellten Planungen beschränkt sein. Eine teilweise Inanspruchnahme von nach § 24 Abs. 3 LHO veranschlagten Ausgabemitteln für vorbereitende Maßnahmen, insbesondere für die Fertigstellung der fehlenden Planung, ist demgegenüber zulässig.⁹⁶

⁹¹ Nr. 6.2 Abs. 8 Buchstabe h i. V. m. Nr. 15.8.2 Abs. 5 Satz 3 Buchstabe b der Richtlinien für die Aufstellung der Voranschläge zum Entwurf des Haushaltsplans (Haushaltstechnische Richtlinien – HtR) vom 8. Dezember 2010

⁹² vgl. hierzu Rahm, a. a. O., Rn. 9 Abs. 5 zu § 24 BHO

⁹³ vgl. a. a. O.

⁹⁴ vgl. Nr. 3.1 AV § 54 LHO

⁹⁵ vgl. hierzu Nr. 8 AV § 34 LHO

⁹⁶ vgl. Nr. 3.3 AV § 54 LHO, Nr. 5.1 AV § 24 LHO

- 228 Die Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO ist aufgrund der nicht fertiggestellten Bauplanungsunterlagen, die belastbare Planungs- und Kostendaten liefern sollen, mit erheblichen **Risiken** für die weitere Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen, insbesondere für deren **Kostensicherheit**, verbunden. Beispielhaft sind der Wegfall der Bauaufgabe aufgrund veränderter Umstände bzw. wegen der noch nicht hinreichend verfestigten Bauabsicht sowie Umplanungen und Kostensteigerungen im weiteren Planungsverfahren zu nennen.

15.5 Zuständigkeit für die Veranschlagung von Baumaßnahmen

- 229 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt ist zuständig für die Vorbereitung und Durchführung der im Einzelplan 12 etablierten Baumaßnahmen der Hauptverwaltung. Sie ist in diesem Rahmen insbesondere verantwortlich für die **Aufstellung des Voranschlags** für den Einzelplan 12 (vgl. § 27 Abs. 1 LHO).⁹⁷ In dieser Funktion sowie als Baudienststelle und Prüfbehörde für Baumaßnahmen der Hauptverwaltung hat die Senatsverwaltung eine vorschriftsmäßige Veranschlagung der Ausgaben für diese Maßnahmen sicherzustellen. Sie hat insbesondere dafür zu sorgen, dass die für Baumaßnahmen vorgeschriebenen Planungsverfahren ordnungsgemäß durchlaufen werden und der Veranschlagung fertiggestellte Bauplanungsunterlagen zugrunde liegen. Ausnahmen hiervon darf sie nur zulassen, wenn ein Ausnahmetatbestand nach § 24 Abs. 3 LHO gegeben ist. Den von ihr aufgestellten Voranschlag zum Einzelplan 12 übersendet sie der Senatsverwaltung für Finanzen zu dem bestimmten Termin (§ 27 Abs. 1 LHO). Die Senatsverwaltung für Finanzen prüft sodann die bei ihr eingereichten Voranschläge und stellt den Entwurf des Haushaltsplans auf (§ 28 Abs. 1 LHO).

15.6 Praxis der Veranschlagung von Baumaßnahmen

- 230 Der Rechnungshof hat die Veranschlagungspraxis bei Baumaßnahmen der Hauptverwaltung vom Haushaltsjahr 2008 an untersucht. Er hat hierzu zunächst die **Zahl** der erstmalig in den Doppelhaushaltsplänen 2008/2009 bis 2014/2015 veranschlagten **Hochbaumaßnahmen**⁹⁸ und **Brückenbaumaßnahmen**⁹⁹ (Neubeginner) ermittelt und das Verhältnis zwischen den nach § 24 Abs. 1 LHO und den nach § 24 Abs. 3 LHO veranschlagten Baumaßnahmen in den Blick genommen. Es ergibt sich folgendes Bild:

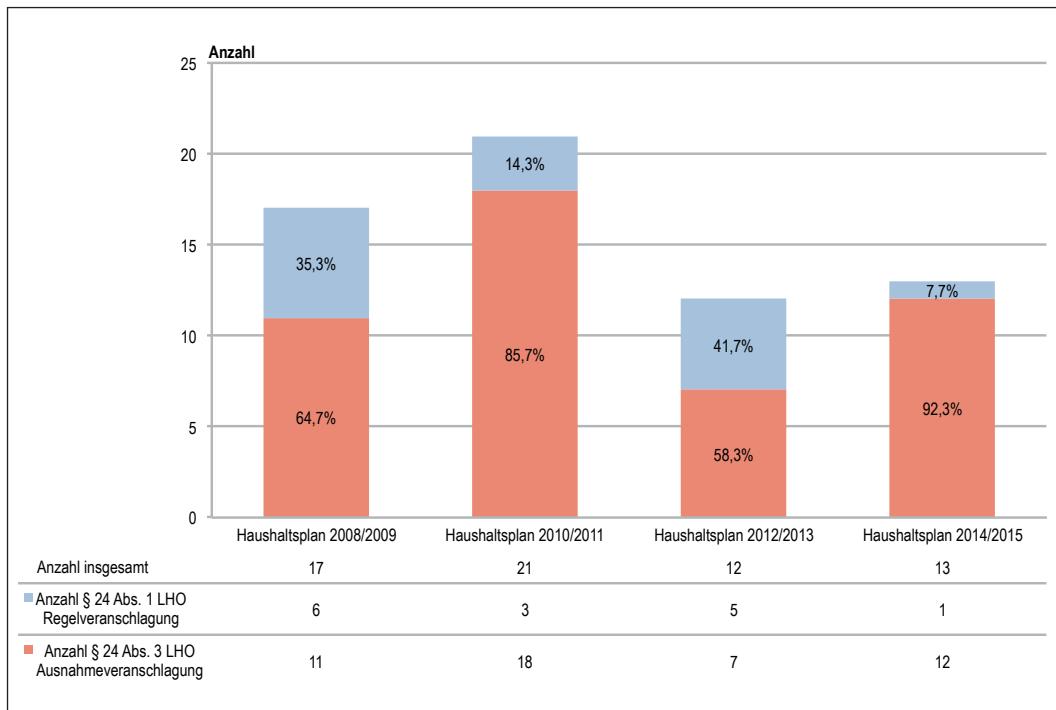
97 vgl. hierzu Rundschreiben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung für das Verfahren bei der Aufstellung des Doppelhaushaltsplans 2010/2011 sowie der Finanz- und Investitionsplanung 2009 bis 2013 für die Hochbaumaßnahmen des Baukapitels 1250 vom 12. November 2008 – Z F B 3 –

98 ohne Maßnahmen der Gruppe 714; ab Haushaltsplan 2010/2011 im Einzelplan 12 Kapitel 1250 zentral veranschlagt

99 Einzelplan 12 Kapitel 1255



Ansicht 51: Veranschlagung von Baumaßnahmen der Hauptverwaltung im Bereich Hoch- und Brückenbau – Zahlenmäßige Verteilung der Neubeginner

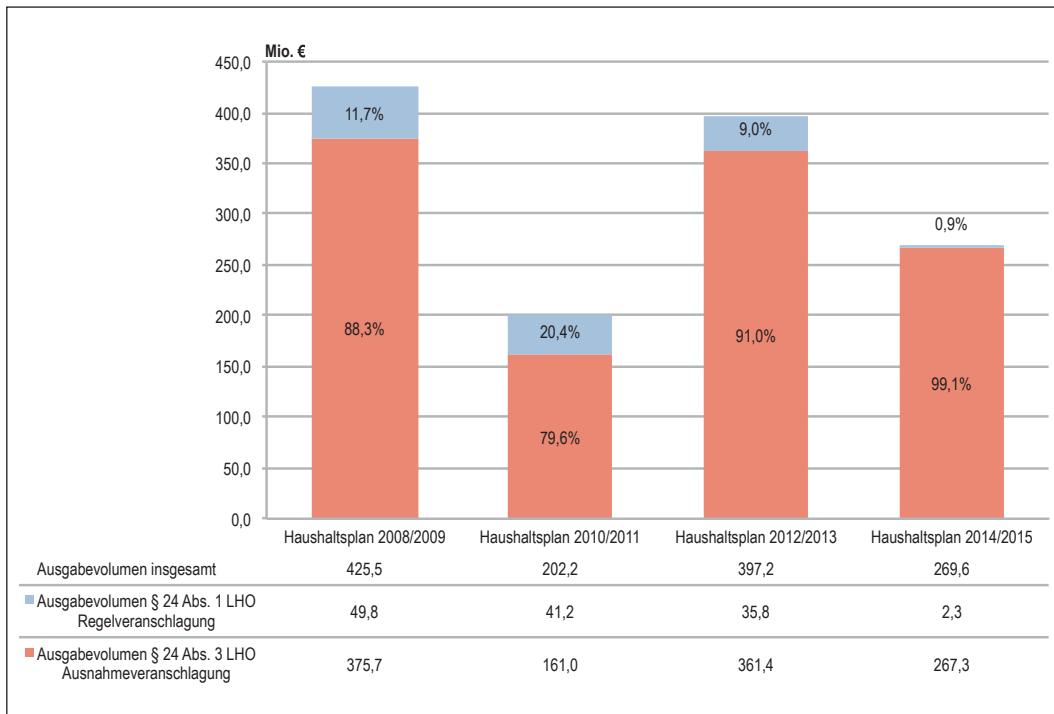


In den Doppelhaushaltsplänen 2008/2009 bis 2014/2015 sind durchgängig jeweils weit mehr als die Hälfte der betrachteten Baumaßnahmen der Hauptverwaltung nicht nach § 24 Abs. 1 LHO auf der Grundlage fertiggestellter Bauplanungsunterlagen veranschlagt worden. Im Doppelhaushalt 2014/2015 lagen sogar bei nur 7,7 % der betrachteten Baumaßnahmen der Hauptverwaltung fertiggestellte Bauplanungsunterlagen vor.

In den Doppelhaushaltsplänen 2008/2009 bis 2014/2015 wurden insgesamt 48 von 63 Neubeginnern nach § 24 Abs. 3 LHO ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen veranschlagt. Das sind 76,2 % aller Neubeginner. Lediglich 23,8 % der Neubeginner wurden nach § 24 Abs. 1 LHO veranschlagt. Bezogen auf die drei Doppelhaushaltspläne 2010/2011 bis 2014/2015 wurden 37 von insgesamt 46 Neubeginnern nach § 24 Abs. 3 LHO veranschlagt. Damit wurden in diesem Zeitraum sogar 80,4 % aller Neubeginner ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen in den Haushaltsplänen etatisiert.

Der Rechnungshof hat außerdem das **Ausgabevolumen** der in den Doppelhaushaltsplänen 2008/2009 bis 2014/2015 veranschlagten Neubeginner im **Hochbau** und **Brückenbau** betrachtet. Dabei hat er den finanziellen Anteil der nach § 24 Abs. 3 LHO veranschlagten Neubeginner an dem geplanten Ausgabevolumen (Summe der geschätzten Gesamtkosten) aller Neubeginner des jeweiligen Doppelhaushaltspfands in den Blick genommen. Es ergibt sich folgendes Bild:

Ansicht 52: Veranschlagung von Baumaßnahmen der Hauptverwaltung im Bereich Hoch- und Brückenbau – Verteilung des Ausgabevolumens bei Neubeginnern



In den betrachteten Doppelhaushaltsplänen entfallen durchgängig ca. 80 % und mehr des jeweiligen Gesamtausgabevolumens auf Baumaßnahmen, die nach § 24 Abs. 3 LHO ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen veranschlagt wurden. Im Doppelhaushaltsplan 2014/2015 sind dies sogar 99,1 % des für Baumaßnahmen veranschlagten Ausgabevolumens.

Insgesamt sind in den Doppelhaushaltsplänen 2008/2009 bis 2014/2015 Neubeginner mit einem Gesamtausgabevolumen von 1 294,5 Mio. € enthalten. Davon entfallen 1 165,4 Mio. € auf Baumaßnahmen, die ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen nach § 24 Abs. 3 LHO veranschlagt wurden. Das ist ein finanzieller Anteil von 90,0 % an dem Ausgabevolumen aller in den genannten Haushaltsplänen veranschlagten Neubeginner. In den Doppelhaushaltsplänen 2010/2011 bis 2014/2015 sind Neubeginner mit einem Ausgabevolumen von 869,0 Mio. € enthalten. Davon entfallen 789,7 Mio. € auf Baumaßnahmen, die nach § 24 Abs. 3 LHO ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen veranschlagt wurden. Das ist sogar ein Anteil von 90,9 % an dem Ausgabevolumen der in diesen Haushaltsplänen insgesamt veranschlagten Neubeginner.

- 232 Zusammenfassend ist zur Veranschlagungspraxis bei Baumaßnahmen der Hauptverwaltung im Bereich Hoch- und Brückenbau in den Doppelhaushaltsplänen 2008/2009 bis 2014/2015 Folgendes festzustellen: Der Anteil der nach § 24 Abs. 3 LHO ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen veranschlagten Baumaßnahmen ist sowohl zahlenmäßig als auch finanziell außerordentlich hoch. Die Ver-

anschlagung nach § 24 Abs. 1 LHO aufgrund von fertiggestellten **Bauplanungsunterlagen** ist nicht die Regel, sondern die **Ausnahme**. Das in § 24 LHO gesetzlich vorgeschriebene Regel-Ausnahme-Verhältnis für die Veranschlagung von Baumaßnahmen ist damit in das Gegenteil verkehrt worden.

Dieser Befund hat den Rechnungshof veranlasst, vertieft für die Haushaltspläne 2010/2011, 2012/2013 und 2014/2015 zu prüfen, ob die für den Einzelplan 12 zuständige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (T 229) die engen haushaltrechtlichen Vorgaben für die darin nach § 24 Abs. 3 LHO veranschlagten 37 Baumaßnahmen des Hoch- und Brückenbaus beachtet hat.

15.7 Erläuterungen zum Haushaltsplan

Bei den einzelnen **Haushaltsansätzen** sind **Erläuterungen** auszubringen. Die Erläuterungen dienen mit der haushaltrechtlichen Begründung des Ansatzes vor allem der Ausfüllung der Zweckbestimmung und müssen eine geeignete Basis für die sachgemäße Prüfung sowie parlamentarische Beratung bieten. Sie sind damit Grundlage für die Meinungsbildung im Abgeordnetenhaus sowie für die Information der Öffentlichkeit. Die Erläuterungen müssen dementsprechend logisch zu den Ansätzen hinführen. Alle Erläuterungsbestandteile, auch jährlich wiederkehrende, sind hierfür einzeln und in jedem Aufstellungsverfahren einer kritischen Revision zu unterziehen.¹⁰⁰ Bei Baumaßnahmen soll in den Erläuterungen insbesondere informiert werden über die Begründung der Notwendigkeit und des Volumens der Maßnahme, die Ergebnisse entsprechender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die Einhaltung von Kostenrichtwerten, die Darstellung der Finanzierung sowie die mit dem Vorhaben verbundenen Folgekosten.¹⁰¹

Bei der Veranschlagung von Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO ist – zusätzlich zu den für die Veranschlagung von Baumaßnahmen allgemein vorgeschriebenen Angaben (T 233) – die **Notwendigkeit einer Ausnahme** in den **Erläuterungen** zu begründen (§ 24 Abs. 3 Satz 2 LHO).

Als für den Einzelplan 12 zuständige Stelle (T 229) trägt die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt maßgeblich Verantwortung für die Ordnungsmäßigkeit der Erläuterungen zum Haushaltsplan bezogen auf die in diesem Einzelplan veranschlagten Baumaßnahmen.

100 vgl. Nr. 6.1 Abs. 2 HtR (Fassung 2010)

101 vgl. Nr. 6.2 Abs. 8 HtR (Fassung 2010)

15.8 Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen und Planungsstand

- 235 Bei Ausnahmeveranschlagungen von Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO ist in den Erläuterungen zum Haushaltsplan zur Begründung der Notwendigkeit¹⁰² insbesondere anzugeben, warum es nicht möglich war, die **Unterlagen** nach § 24 Abs. 1 LHO (Bauplanungsunterlagen, vgl. T 225) rechtzeitig fertigzustellen.¹⁰³ Es ist ferner erforderlich, in den Erläuterungen den **Stand des Planungsverfahrens** im Zeitpunkt der Veranschlagung zum Haushaltsplan anzugeben.¹⁰⁴
- 236 Zu den geprüften 37 Baumaßnahmen (T 232) sind in den Erläuterungen der Haushaltspläne jeweils Ausführungen enthalten. Jedoch wird in keinem der geprüften Fälle in den Erläuterungen ausgeführt, warum es im Einzelfall nicht möglich war, die **Bauplanungsunterlagen** rechtzeitig fertigzustellen. Vielfach finden sich dort für eine Veranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO lediglich pauschale Begründungen, z. B. „bestehender Handlungsbedarf“, „dringender Handlungsbedarf“, „baulicher Zustand“ oder „hohe verkehrliche Priorität“. Bei 4 Baumaßnahmen kann der Rechnungshof aus dem allgemeinen Kontext zwar nachvollziehen, warum es nicht möglich war, die Bauplanungsunterlagen rechtzeitig fertigzustellen. Aber auch in diesen Fällen sind konkrete Angaben hierzu in den Erläuterungen zum Haushaltsplan nicht enthalten. Des Weiteren wurde nur bei 5 der 37 geprüften Baumaßnahmen (13,5 %) der **Planungsstand** zum Zeitpunkt der Veranschlagung in den Erläuterungen zum Haushaltsplan angegeben. Es ist nichts dazu aktenkundig, dass die Senatsverwaltung es unternommen hätte, im Haushaltaufstellungsverfahren auf eine Qualifizierung der Erläuterungen hinzuwirken.
- 237 Dem **Abgeordnetenhaus** fehlten damit zur **Beschlussfassung** über den jeweiligen **Haushaltsplan** wesentliche Informationen zur Beurteilung der verwaltungsseitig vorgesehenen Veranschlagung von Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO. Denn es konnte den Erläuterungen zu den Haushaltsplanentwürfen entgegen den verbindlichen Vorgaben nicht entnehmen, warum es nicht möglich gewesen sein soll, die Unterlagen nach § 24 Abs. 1 LHO für die zur Etatisierung vorgesehenen Baumaßnahmen rechtzeitig fertigzustellen. Das Abgeordnetenhaus konnte den Erläuterungen ganz überwiegend nicht einmal den Stand des Planungsverfahrens zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Haushaltsplan entnehmen. Es konnte daher insoweit auch nicht einschätzen, ob die Bauplanungsunterlagen so rechtzeitig vorliegen werden, dass die außerordentlich veranschlagten Ausgabemittel tatsächlich auch in Anspruch genommen werden können. Da die Erläuterungen in sämtlichen geprüften Fällen nicht den rechtlichen Vorgaben entsprachen, hätte die Senatsverwaltung diese Baumaßnahmen – ungeachtet der Verantwortung der Senatsverwaltung für Finanzen für den Entwurf des Haushaltsplans (§ 28 Abs. 1 LHO) – nicht für eine Veranschlagung im Haushaltsplan zulassen dürfen.

102 § 24 Abs. 3 Satz 2 LHO

103 vgl. hierzu Nr. 6.2 Abs. 8 Buchstabe h i. V. m. Nr. 15.8.2 Abs. 5 Satz 3 Buchstabe a HtR (Fassung 2010)

104 vgl. Nr. 6.2 Abs. 8 Buchstabe b HtR (Fassung 2010)

15.9 Nachteil für Berlin

Aus § 24 Abs. 3 LHO folgt weiterhin, dass in den **Erläuterungen** bei der Begründung der Notwendigkeit einer Ausnahmeveranschlagung auch der **Nachteil** darzustellen ist, der Berlin aus einer späteren Veranschlagung erwachsen würde. Die Haushaltstechnischen Richtlinien regeln hierzu verbindlich, dass der konkrete Nachteil im Einzelfall maßnahmebezogen durch eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachzuweisen ist (vgl. T 225). 238

In keinem der 37 geprüften Fälle war ein Nachteil, der Berlin aus einer späteren Veranschlagung erwachsen wäre, konkret in den Erläuterungen zum Haushaltsplan bezeichnet. In 13 Fällen kann der Rechnungshof zwar nachvollziehen, dass eine spätere Veranschlagung möglicherweise zu einem Nachteil für Berlin hätte führen können. In keinem dieser Fälle ist jedoch der Nachteil für den Haushaltsgesetzgeber in den Erläuterungen zum Haushaltsplan konkret angegeben worden. Überdies ist in keinem der geprüften Fälle in den Erläuterungen zum Haushaltsplan zur Begründung des Nachteils auf eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verwiesen worden. Dem Abgeordnetenhaus fehlten damit wesentliche Informationen für die Haushaltsentscheidung. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. 239

15.10 Möglichkeit der Inanspruchnahme der Haushaltsmittel

Die mit wirtschaftlichen Risiken (T 228) verbundene Veranschlagung von Ausgabenmitteln nach § 24 Abs. 3 LHO ist außerdem nur dann notwendig, wenn die außerordentlich gebildeten Haushaltssätze tatsächlich auch in Anspruch genommen werden können. Die **Inanspruchnahme** dieser **Haushaltsmittel** muss also aller Voraussicht nach überhaupt möglich sein. Andernfalls läge der von § 24 Abs. 3 Satz 1 LHO vorausgesetzte Nachteil einer späteren Veranschlagung nicht vor. Die Inanspruchnahme der Ausgabemittel setzt ihrerseits die rechtzeitige Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen und die rechtzeitige Entsperrung der kraft Gesetzes gesperrten Ansätze¹⁰⁵ voraus. Um dem Begründungserfordernis aus § 24 Abs. 3 Satz 2 LHO zu genügen, ist in den **Erläuterungen** zum Haushaltsplan deshalb auch anzugeben, ob überhaupt die Möglichkeit besteht, die veranschlagten Ausgabemittel und Ermächtigungen tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Hierzu ist, ausgehend vom Stand des jeweiligen Planungsverfahrens, im Sinne einer realistischen **Prognose** belastbar zu ermitteln, ob die Bauplanungsunterlagen voraussichtlich so rechtzeitig fertiggestellt und geprüft werden können, dass die Entsperrung der Ausgabemittel auf dieser Grundlage im Haushaltsjahr auch bewirkt werden kann. In den Erläuterungen zum Haushaltsplan ist daher in den Fällen des § 24 Abs. 3 LHO neben dem erreichten Planungsstand (vgl. T 235) auch anzugeben, wann mit der **Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen** zu rechnen ist. 240

¹⁰⁵ vgl. § 24 Abs. 3 Satz 3 LHO

Diese Angaben benötigt der Haushaltsgesetzgeber, um beurteilen zu können, ob die Ausgabemittel im Haushaltsjahr überhaupt und zudem in der veranschlagten Höhe benötigt werden. Zur Aufstellung einer belastbaren, realistischen Prognose sind Art und Umfang der Baumaßnahme sowie die erreichte Planungsstufe (vgl. T 223) beachtlich. Liegt für eine beabsichtigte Baumaßnahme im Zeitpunkt der Veranschlagungsentscheidung keine Planungsstufe oder lediglich eine Planung in fruhem Stadium vor, so besteht ein erhebliches Risiko, dass genehmigte Bauplanungsunterlagen als Voraussetzung für die Mittelentsperrung nicht im Jahr der erstmaligen Veranschlagung vorliegen werden. In derartigen Fällen kommt eine Veranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO daher grundsätzlich nicht in Betracht.

- 241 Bei 6 der 37 geprüften Baumaßnahmen (16,2 %) ist in den Erläuterungen zum Haushaltsplan keine Prognose enthalten, wann mit der **Fertigstellung** der **Bauplanungsunterlagen** zu rechnen ist. Soweit Fertigstellungsprognosen in den Erläuterungen enthalten sind, hat der Rechnungshof festgestellt, dass diese Prognosen unter Berücksichtigung von Art und Umfang der Baumaßnahme sowie der im Jahr der Entscheidung über die erstmalige Veranschlagung tatsächlich erreichten Planungsstufe vielfach nicht realistisch waren. Dies zeigt sich insbesondere bei den 15 größeren Hochbaumaßnahmen der Jahre 2010 bis 2013 mit geschätzten Gesamtkosten von jeweils mehr als 3 Mio. €, die im gestuften Regelverfahren aufzustellen waren und die im Zeitpunkt der Entscheidung über die erstmalige Veranschlagung allenfalls die erste Planungsstufe (Bedarfsprogramm, vgl. T 223) erreicht hatten. Zu diesen 15 Hochbaumaßnahmen lagen in nur 6 Fällen genehmigte Bauplanungsunterlagen rechtzeitig im Jahr der erstmaligen Veranschlagung vor. Bei den übrigen 9 Hochbaumaßnahmen waren im Jahr der erstmaligen Veranschlagung die Bauplanungsunterlagen nicht fertiggestellt. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass in den **Erläuterungen** zum Haushaltsplan vielfach keine realistischen **Fertigstellungsprognosen** für die Bauplanungsunterlagen enthalten sind.

15.11 Voranschläge zum Haushaltsplan

- 242 Die **Voranschläge** für die Einzelpläne 01 bis 29 sind von der für den Einzelplan zuständigen Stelle der Senatsverwaltung für Finanzen zu dem von ihr zu bestimmenden Zeitpunkt zu übersenden (§ 27 Abs. 1 LHO). Die formelle Gestaltung der Voranschläge und die bei der Aufstellung zu berücksichtigenden Termine regelt die Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltstechnischen Richtlinien (Nr. 1.1 AV § 27 LHO). Danach ist die Anmeldung von Voranschlägen bei Baumaßnahmen, zu denen keine entsprechenden Planungsunterlagen vorgelegt werden können, grundsätzlich unzulässig. Ausnahmen bedürfen der Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen und setzen für jeden Einzelfall eine Begründung voraus. Sie muss in der Erläuterung zum jeweiligen Voranschlag dokumentiert sein. Andernfalls ist selbst für diese Ausnahmefälle eine Veranschlagung unzulässig. Hinweise auf Willenserklärungen von Entscheidungsträgern oder veränderte Prioritätensetzungen und

auch entsprechende Beschlusslagen können für sich dabei die gesetzliche Notwendigkeit einer haushaltsrechtskonformen Begründung nicht außer Kraft setzen.¹⁰⁶

Als für den Einzelplan 12 in Aufstellungs- und Ausführungsangelegenheiten des Haushaltsplans zuständige Stelle (T 229) trägt die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt die **Gesamtverantwortung** für die **Voranschläge**. Das berechtigt sie für ihren Einzelplan, die anordnungsbefugten Stellen beim Aufstellen der Voranschläge anzuweisen, die Zweckbestimmung sowie die Höhe der Ansätze zu ändern und auch sonstige Änderungen im Zusammenhang mit der Voranschlagsplanung vorzunehmen.¹⁰⁷ Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Senatsverwaltung für ordnungsgemäße Haushaltsvoranschläge gesorgt hat.

Bei Ausnahmeveranschlagungen nach § 24 Abs. 3 LHO muss auch in den Haushaltsvoranschlägen jeweils begründet sein, warum es nicht möglich war, die **Bauplanungsunterlagen** rechtzeitig fertigzustellen.¹⁰⁸ 243

Nur bei 8 von 37 geprüften Baumaßnahmen (21,6 %) liegen Erläuterungen zu den Haushaltsvoranschlägen vor, die überhaupt auf § 24 Abs. 3 LHO Bezug nehmen. Zur Begründung der Ausnahmeveranschlagung wurde in diesen Fällen im Wesentlichen auf einen dringenden Handlungsbedarf abgestellt. In keinem Fall sind Voranschläge aktenkundig, in denen angegeben ist, warum es im jeweiligen Einzelfall nicht möglich war, die Unterlagen nach § 24 Abs. 1 LHO rechtzeitig fertigzustellen.

Die Senatsverwaltung hat als für den Einzelplan 12 zuständige Stelle (T 242) nicht für ordnungsgemäße Haushaltsvoranschläge gesorgt. Unzureichende Voranschläge hat sie nicht moniert. Außerdem kommt es zur Begründung einer Ausnahmeveranschlagung nach § 24 Abs. 3 Satz 1 LHO nicht entscheidend darauf an, ob eine Baumaßnahme für dringlich erachtet wird. Denn auch für dringliche Maßnahmen können bei entsprechender Prioritätensetzung die Bauplanungsunterlagen grundsätzlich rechtzeitig fertiggestellt werden.

Ein ordnungsgemäßer Voranschlag für eine Ausnahmeveranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO verlangt außerdem eine Begründung, aus der hervorgeht, worin der nachweisbare konkrete **Nachteil** für Berlin bei einer späteren Veranschlagung besteht. Der Nachweis ist über entsprechende **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** zu erbringen.¹⁰⁹ 244

Zu keiner der 37 geprüften Baumaßnahmen liegen Voranschlagsanmeldungen vor, in denen der Nachteil, der Berlin aus einer späteren Veranschlagung erwachsen würde, unter Bezugnahme auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angegeben ist. Die Senatsverwaltung hat auch insoweit nicht für ordnungsgemäße Voranschlagsunterlagen gesorgt.

¹⁰⁶ vgl. Nr. 15.8.2 Abs. 5 HtR (Fassung 2010)

¹⁰⁷ vgl. Nr. 18.3 HtR (Fassung 2006); Nr. 17.3 HtR (Fassung 2010)

¹⁰⁸ vgl. Nr. 15.8.2 Abs. 5 Satz 3 Buchstabe a HtR (Fassung 2010)

¹⁰⁹ vgl. Nr. 15.8.2 Abs. 5 Satz 3 Buchstabe b HtR (Fassung 2010)

15.12 Tatsächliche Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen

- 245 Eine Ausnahmeveranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO setzt u. a. voraus, dass die für die jeweilige Baumaßnahme im Haushaltsplan vorgesehenen **Ausgabemittel** auch in dem **Haushaltsjahr** in Anspruch genommen werden können, für das sie veranschlagt worden sind (vgl. T 240). Für den Normvollzug bedeutet dies, dass die noch in der Aufstellung befindlichen Bauplanungsunterlagen dementsprechend zügig fertiggestellt, geprüft und genehmigt werden müssen. Fertiggestellte Bauplanungsunterlagen sind die Voraussetzung dafür, dass die kraft Gesetzes gesperrten Mittel¹¹⁰ entsperrt und auch im Jahr der erstmaligen Veranschlagung für die Baumaßnahme in Anspruch genommen werden können. Eine verzögerte Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen hat demgemäß zur Folge, dass die für die Baumaßnahme veranschlagten Ausgabemittel gesperrt bleiben und für andere investive Zwecke nicht ohne Weiteres zur Verfügung stehen.
- 246 Der Rechnungshof hat zu diesem Prüfungspunkt von den prüfungsgegenständlichen Bauvorhaben die **25 Baumaßnahmen** ausgewählt, die in den Doppelhaushaltsplänen 2010/2011 und 2012/2013 nach § 24 Abs. 3 LHO erstmals veranschlagt worden sind (vgl. Ansicht 51). Bei diesen Baumaßnahmen hat er untersucht, ob hierfür im Jahr der erstmaligen Veranschlagung genehmigte Bauplanungsunterlagen als Voraussetzung für die Entsperrung der Ausgabemittel vorlagen.
- 247 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei 12 der geprüften 25 Baumaßnahmen (48,0 %) im Jahr der erstmaligen Veranschlagung keine genehmigten Bauplanungsunterlagen vorlagen. In nahezu der Hälfte der geprüften 25 Fälle konnten schon deshalb die veranschlagten ersten Bauraten nicht zur Durchführung der Baumaßnahmen in Anspruch genommen werden.

In 4 der 25 geprüften Fälle beanspruchten die Planungsverfahren bis zum Vorliegen der genehmigten Bauplanungsunterlagen sogar einen besonders langen Zeitraum. Die für diese Baumaßnahmen in den Erläuterungen zum Haushaltsplan abgegebenen Fertigstellungsprognosen wurden jeweils deutlich – um 20 Monate bis zu 43 Monaten – verfehlt. Insbesondere in diesen Fällen ging es im Zeitpunkt der Veranschlagung nicht um die Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen, ausgehend von einer entsprechenden Planungsreife. Vielmehr stand das Planungsverfahren mit seinen wesentlichen Planungsstufen erst noch bevor. Die Veranschlagung der Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO diente daher insoweit nicht einem zügigen Baubeginn im Jahr der erstmaligen Veranschlagung, sondern der Durchführung und Finanzierung des Planungsverfahrens. Hierfür aber sind Bauvorbereitungsmittel zu verwenden (vgl. Nr. 3.1 AV § 54 LHO). In 4 weiteren Fällen wurde nach der Veranschlagung im Haushalt auf die weitere Vorbereitung und Durchführung der Baumaßnahmen sogar ganz verzichtet. Bei diesen Baumaßnahmen war im Zeitpunkt der Entscheidung über die Veranschlagung noch keine Planungsstufe nach den ErgAV § 24 LHO bzw. erst ein sehr frühes Planungsstadium erreicht. Der

110 § 24 Abs. 3 Satz 3 LHO

spätere Verzicht auf diese Baumaßnahmen unterstreicht, dass hierfür im Zeitpunkt der Veranschlagung ein planerisch verfestigter, hinreichend konkretisierter Umsetzungswille nicht bestand. Die vorstehenden Beispiele machen deutlich, dass in einem sehr frühen Planungsstadium befindliche Bauvorhaben – ungeachtet des Vorliegens der sonstigen Voraussetzungen – für eine Ausnahmeveranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO grundsätzlich nicht in Betracht kommen.

15.13 Entsperrung der Ausgabemittel

In den Fällen der Veranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO ist sicherzustellen, dass die Ausgabemittel im Haushaltsjahr ihrer erstmaligen Veranschlagung auch für die Inangriffnahme der Baumaßnahme¹¹¹ entsperrt und verwendet werden. Die Senatsverwaltung hat hierfür zu sorgen und insbesondere nach Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen (vgl. T 245) die erforderlichen **Entsperrungsanträge** rechtzeitig gemäß § 36 Abs. 1 Satz 1 LHO bei der Senatsverwaltung für Finanzen – ungeachtet etwaiger Kenntnisnahmen bzw. Auflagen des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses – zu stellen.

Der Rechnungshof hat zu diesem Prüfungspunkt von den prüfungsgegenständlichen Bauvorhaben wiederum die **25 Baumaßnahmen** vertieft untersucht, die in den Doppelhaushaltsplänen 2010/2011 und 2012/2013 nach § 24 Abs. 3 LHO erstmals veranschlagt worden sind.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung lediglich bei 11 der 25 untersuchten Baumaßnahmen (44,0 %) im Jahr der erstmaligen Veranschlagung für die Aufhebung der gesetzlichen Sperre gesorgt hat. In 14 Fällen (56,0 %) wurden die Baumaßnahmen mangels Entsperrung nicht im Jahr der erstmaligen Veranschlagung in Angriff genommen. Somit hatte bei mehr als der Hälfte der nach § 24 Abs. 3 LHO veranschlagten 25 Baumaßnahmen die damit einhergehende frühzeitige Bindung der Investitionsmittel keinen Nutzen.

15.14 Tatsächliche Inanspruchnahme der Ausgabemittel

Der Rechnungshof hat bezogen auf die 25 Baumaßnahmen, die in den Doppelhaushaltsplänen 2010/2011 und 2012/2013 nach § 24 Abs. 3 LHO erstmals veranschlagt worden sind, außerdem geprüft, ob und in welchem Umfang die Ausgabemittel im ersten Jahr der Veranschlagung für die Durchführung der Maßnahmen in Anspruch genommen wurden (vgl. T 226).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass von den für diese Baumaßnahmen in den Doppelhaushaltsplänen erstmalig veranschlagten Ausgabemitteln (1. Rate) von 33,3 Mio. € ein Ausgabevolumen von 20,4 Mio. € (61,3 %) nicht genutzt wurde.

¹¹¹ vgl. Nr. 8 AV § 34 LHO

Diese Haushaltsmittel waren unnötig gebunden und standen damit anderen investiven Zwecken nicht zur Verfügung.

Das Prüfungsergebnis zeigt, dass die Senatsverwaltung in den geprüften 25 Fällen überwiegend nicht dafür gesorgt hat, dass die für die Baumaßnahmen außerordentlich vorgesehenen Ansätze für den vorgesehenen Zweck in Anspruch genommen wurden.

15.15 Kostenentwicklung

- 251 Gemäß § 24 Abs. 1 LHO sind mit den Unterlagen auch Kostenermittlungen vorzulegen. Die für die Etatreife vorausgesetzten Bauplanungsunterlagen (T 223) sind mit entsprechend fundierten und detaillierten **Kostenberechnungen** aufzustellen.¹¹² Sie dienen insbesondere dazu, die Investitionsentscheidung des Haushaltsgesetzgebers auf eine belastbare Datengrundlage zu stellen. Sie sind auch die Grundlage und der Rahmen für die Mittelverwendung und Kostensteuerung (vgl. § 54 LHO). Da bei Anwendung der Regelung des § 24 Abs. 3 LHO fertiggestellte Bauplanungsunterlagen mit qualifizierten Kostenberechnungen zur Veranschlagung im Haushaltsplan nicht vorliegen, besteht ein Risiko, dass es im Zuge des nachgelagerten Planungsverfahrens zu signifikanten Kostenveränderungen im Vergleich zu den im Haushaltsplan angegebenen Gesamtkosten, insbesondere zu Kostensteigerungen, kommt.
- 252 Der Rechnungshof hat geprüft, ob gegenüber den im Haushaltsplan bei der Veranschlagung von Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO angegebenen Gesamtkosten im weiteren Verfahren der Planung **Kostenveränderungen** eingetreten sind. Der Rechnungshof hat für diesen Prüfungspunkt von den prüfungsgegenständlichen 37 Bauvorhaben die 20 Baumaßnahmen ausgewählt, für die nach Veranschlagung im weiteren Planungsverfahren Kostenberechnungen nachträglich erstellt wurden.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei diesen 20 Baumaßnahmen in 10 Fällen (50,0 %) im weiteren **Planungsverfahren** erhebliche Kostenveränderungen eingetreten sind. Bei 9 Baumaßnahmen mit einem Gesamtkostenvolumen laut Haushaltsplan von 74,4 Mio. € ist im nachfolgenden Planungsverfahren eine **Kostensteigerung** um insgesamt 21,3 Mio. € (28,6 %) auf insgesamt 95,7 Mio. € zu verzeichnen. In einem Fall ist eine **Kostenminderung** der Gesamtkosten von 2,1 Mio. € um 0,7 Mio. € (33,3 %) auf 1,4 Mio. € festzustellen.

- 253 Das Prüfungsergebnis macht deutlich, dass es in den der Etablierung der Baumaßnahmen im Haushaltsplan folgenden Planungsphasen zu erheblichen Kostenveränderungen – ganz überwiegend **Kostensteigerungen** – gekommen ist. Der Rechnungshof führt diesen Befund maßgeblich auf eine nicht ausreichende

112 Nr. 2.1 AV § 24 LHO, Nr. 2.1.3.2 ErgAV § 24 LHO

Datenbelastbarkeit im Zeitpunkt der Veranschlagung der Baumaßnahmen zurück. Die mit der Veranschlagung ohne fertiggestellte Planungsunterlagen verbundenen Kostenrisiken (T 228) sind damit zu einem erheblichen Teil eingetreten. Auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO) ist es daher geboten, die Ausnahme-regelung des § 24 Abs. 3 LHO absolut restriktiv anzuwenden.

15.16 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt hat in ihrer Stellungnahme zu den Feststellungen des Rechnungshofs im Kern Folgendes ausgeführt: 254

Die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs seien im Wesentlichen zutreffend.

Allerdings seien mehrere Hochbaumaßnahmen nicht schon im Anmeldeverfahren, sondern erst im weiteren Verfahren der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs im Rahmen von Chefgesprächen unter Beteiligung des Finanzressorts sowie der Fachressorts/Bedarfsträger oder im Zuge der parlamentarischen Haushaltsberatungen nach § 24 Abs. 3 LHO in den Haushaltsplanentwurf aufgenommen worden. Insoweit habe die Senatsverwaltung auf die Veranschlagung keinen Einfluss gehabt.

Die Prüfung durch den Rechnungshof habe die Senatsverwaltung bereits zum Anlass genommen, die internen Arbeitsabläufe mit Blick auf die Aufstellung des Doppelhaushaltes 2016/2017 unter Berücksichtigung der Erfahrungen der letzten Aufstellungsverfahren zu optimieren. Die Anmeldung von Baumaßnahmen für eine Veranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO wolle sie in Zukunft auf absolute Einzelfälle begrenzen. Soweit in künftigen Haushaltsplänen eine Veranschlagung von Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO zwingend erforderlich sei, wolle sie die Voraussetzungen sorgfältig prüfen, für ordnungsgemäße Voranmeldungen und Erläuterungen im Haushaltspunkt sorgen, die Bauplanungsunterlagen zügig fertigstellen sowie für eine rechtzeitige Inanspruchnahme der Ausgabemittel zur Durchführung sorgen.

Der Rechnungshof nimmt die Ankündigungen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt positiv zur Kenntnis. 255

Soweit die Senatsverwaltung allerdings geltend macht, dass sie nicht beeinflussen könne, wenn aufgrund von Chefgesprächen oder im Zuge der parlamentarischen Beratung Ausgaben für Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO in den Haushaltspunkt (Einzelplan 12) aufgenommen werden, verkennt sie jedoch die ihr haushaltsrechtlich zugewiesene Verantwortung grundlegend. Denn als für den Einzelplan 12 zuständige Senatsverwaltung (vgl. T 229) hat sie zunächst gegenüber den Fachressorts/Bedarfsträgern dafür zu sorgen, dass ihr von dort für die im Kapitel 1250 zu veranschlagenden Hochbaumaßnahmen ordnungsgemäß,

aussagekräftige und nachvollziehbare Haushaltsanmeldungen vorgelegt werden. Der Senatsverwaltung haben nach Aktenlage – mit einer Ausnahme – auch zu allen geprüften Hochbaumaßnahmen Haushaltvoranschläge vorgelegen. Diese Unterlagen waren jedoch durchgängig nicht ordnungsgemäß (vgl. T 243, 244). Die Senatsverwaltung hätte bei den Bedarfsträgern daher auf eine Qualifizierung der Unterlagen dringen oder diese zurückweisen müssen. Entsprechende Aktivitäten der Senatsverwaltung sind jedoch weder aktenkundig noch sonst ersichtlich. Ungeachtet dessen hätte die Senatsverwaltung aufgrund ihrer Zuständigkeit für den Einzelplan 12 im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens auch in Chefgesprächen durch ihre Vertreter aktiv darauf Einfluss nehmen müssen, dass die haushaltsrechtlichen Vorgaben für die Veranschlagung von Baumaßnahmen im Haushaltsplan erfüllt werden. Im Zuge der parlamentarischen Beratung hätte sie auf die zutreffende Veranschlagungssystematik hinweisen und durch eine entsprechende Beratung des Abgeordnetenhauses darauf hinwirken müssen, dass die Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen den haushaltsrechtlichen Vorgaben entspricht. Auch hierzu ist jedoch nichts aktenkundig oder sonst ersichtlich.

15.17 Zusammenfassung und Erwartung

- 256 In den Doppelhaushaltsplänen 2008/2009 bis 2014/2015 wurden mehr als 75 % der neu beginnenden Baumaßnahmen der Hauptverwaltung im Bereich des Hoch- und Brückenbaus ohne fertiggestellte Bauplanungsunterlagen veranschlagt, obwohl das Haushaltrecht dies in § 24 Abs. 3 LHO nur ausnahmsweise und unter sehr strengen Voraussetzungen zulässt. Der finanzielle Anteil dieser Baumaßnahmen an dem Ausgabevolumen aller neu beginnenden Baumaßnahmen beträgt sogar 90 %. In den geprüften Fällen haben die Voraussetzungen für die Ausnahmeveranschlagungen jedoch ganz überwiegend nicht vorgelegen. Die für den Einzelplan 12 zuständige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt hat weder für vorschriftsmäßige Haushaltvoranschläge noch für ordnungsgemäß Erläuterungen in den Haushaltsplänen gesorgt. Dem Abgeordnetenhaus fehlten damit wesentliche Informationen für die Beurteilung der Haushaltsplanentwürfe und für seine Entscheidung über die Veranschlagung von Baumaßnahmen in den Haushaltsplänen. Außerdem hat die Senatsverwaltung bei den nach § 24 Abs. 3 LHO veranschlagten Baumaßnahmen vielfach nicht für die zügige Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen sowie eine rechtzeitige Entsperrung und Inanspruchnahme der Haushaltmittel gesorgt. Die Veranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO hatte insoweit für Berlin keinen Nutzen. Sie hat jedoch in Millionenhöhe Haushaltmittel gebunden, die für andere Investitionsvorhaben nicht ohne Weiteres zur Verfügung standen. Die beachtlichen Kostenveränderungsrisiken, die mit der Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO aufgrund der fehlenden Reife der Planungen verbunden sind, haben sich in erheblichem Umfang verwirklicht. Insgesamt ist festzustellen, dass der Anwendungsbereich der Ausnahmeverordnung des § 24 Abs. 3 LHO unzulässig überdehnt wurde. Das



gesetzlich vorgeschriebene Regel-Ausnahme-Verhältnis wurde in das Gegenteil verkehrt. Die festgestellten Mängel sind keine Einzelfälle, sondern systemisch.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt entsprechend den Ankündigungen im Rahmen ihrer haushalterischen Zuständigkeit für Baumaßnahmen der Hauptverwaltung künftig darauf hinwirkt, dass Ausgaben für Baumaßnahmen im Haushaltsplan grundsätzlich auf der Basis fertiggestellter Bauplanungsunterlagen nach § 24 Abs. 1 LHO veranschlagt und Etatisierungen nach § 24 Abs. 3 LHO auf absolute Ausnahmefälle begrenzt werden.

Bei ausnahmsweiser Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen nach § 24 Abs. 3 LHO in den Haushaltsplänen erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung

- **das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen – insbesondere die Inanspruchnahmemöglichkeit – sorgfältig prüft und feststellt,**
- **auf ordnungsgemäße Haushaltsvoranschläge und Haushaltspfaneläuterungen mit den erforderlichen Inhalten hinwirkt,**
- **die Bauplanungsunterlagen zügig fertigstellt und**
- **für eine rechtzeitige Entsperrung und Inanspruchnahme der Ausgabemittel zur Inangriffnahme und Durchführung der Baumaßnahmen sorgt.**

16 Beeinträchtigung des Vergaberechtsschutzes bei öffentlichen Bauaufträgen durch unzureichende personelle Besetzung der Vergabekammer

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt war bis zu einer Rechtsänderung im November 2014 verpflichtet, Mitglieder für die zur Nachprüfung öffentlicher Bauaufträge zuständige Beschlussabteilung der Vergabekammer des Landes Berlin zu benennen. Sie hat diese Aufgabe in einem Zeitraum von mehr als zwei Jahren nicht vorschriftsmäßig erfüllt. Dadurch war die für öffentliche Bauaufträge zuständige Beschlussabteilung der Vergabekammer personell nicht ordnungsgemäß besetzt. Dies hat den Vergaberechtsschutz bei wichtigen Bauvorhaben öffentlicher Auftraggeber beeinträchtigt und zu einer außerordentlichen Belastung des Kammergerichts geführt.

16.1 Einleitung

- 258 Die Vergabe öffentlicher Aufträge mit geschätzten Auftragswerten oberhalb der EU-Schwellenwerte¹¹³ unterliegt einer Nachprüfung durch die Vergabekammern (§ 102 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB). Die Vergabekammern sollen in erster Instanz einen beschleunigten Rechtsschutz gegen eine Verletzung der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe gewährleisten. Der Gesetzgeber ging bei Aufnahme des Vergaberechtsschutzes in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen von einer hohen Qualität und Akzeptanz der Entscheidungen der Vergabekammern aus. Er nahm an, dass sich deshalb eine nachfolgende Anrufung der Gerichte im Regelfall erübrigen werde.¹¹⁴

Die Vergabekammern üben ihre Tätigkeit im Rahmen der Gesetze unabhängig und in eigener Verantwortung aus (§ 105 Abs. 1 GWB). Nachprüfungsverfahren vor den Vergabekammern werden gerichtsähnlich durchgeführt. Sie werden nur auf Antrag eingeleitet. Die Vergabekammern entscheiden in der Besetzung mit einem vorsitzenden Mitglied und zwei beisitzenden Mitgliedern. Ihre Mitglieder sind in ihrer Entscheidungstätigkeit unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen (§ 105 Abs. 2, 4 GWB). Anders als die Gerichte erlassen die Vergabekammern jedoch keine Urteile oder Beschlüsse, sondern entscheiden durch Verwaltungsakt (§ 114 Abs. 3 GWB). Außerdem sind die Vergabekammern an die Anträge der Beteiligten nicht gebunden und können auch unabhängig davon auf die Rechtmäßigkeit des Vergabeverfahrens einwirken (§ 114 Abs. 1 GWB). Damit die Inanspruchnahme von Rechtsschutz im Vergabenachprüfungsverfahren Investitio-

113 Gemäß Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) Nr. 1336/2013 der Kommission vom 13. Dezember 2013 sind dies für Bauaufträge aktuell 5,186 Mio. € netto.

114 vgl. Gegenüberstellung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergaberechtsänderungsgesetz – VgRÄG), BT-Drs 13/9340, S. 49 (zu Nr. 18)

nen nicht behindert, sollen die Vergabekammern grundsätzlich innerhalb von fünf Wochen entscheiden (vgl. § 113 Abs. 1 GWB). Nach Ablauf der Entscheidungsfrist gilt ein Antrag als abgelehnt. Der Betroffene kann dagegen sofortige Beschwerde beim zuständigen Oberlandesgericht – in Berlin bei dem Kammergericht – einlegen (§ 116 GWB).

16.2 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

Der Rechnungshof hat durch Entscheidungen des Kammergerichts in den Jahren 2013 und 2014 davon Kenntnis erlangt, dass die Vergabekammer des Landes Berlin (Vergabekammer) „seit etwa dem Frühjahr/Frühsommer 2013 personell unbesetzt“ sei.¹¹⁵ Die Vergabekammer teile den Parteien mit, dass sie ihre Amtstätigkeit im Zuständigkeitsbereich der für Bauaufträge zuständigen 2. Beschlussabteilung mangels personeller Besetzung eingestellt habe.¹¹⁶ Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, zu prüfen, ob die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt die ihr zugewiesenen Aufgaben bei der Besetzung der für Bauaufträge zuständigen Beschlussabteilung der Vergabekammer vorschriftsgemäß wahrgenommen hat.

16.3 Zuständigkeit und Organisation der Vergabekammer

Berlin hat die Einrichtung, Organisation und Zuständigkeit der Vergabekammer im Jahr 1999 durch Rechtsverordnung geregelt.¹¹⁷ Danach ist die Vergabekammer zuständig für die Auftragsvergabe durch öffentliche Auftraggeber des Landes Berlin (vgl. § 1 Abs. 2 BerlNpVO). Die Vergabekammer wird bei der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung gebildet und besteht aus mindestens zwei **Beschlussabteilungen** (§ 2 Abs. 1 BerlNpVO). Mindestens eine Beschlussabteilung ist ausschließlich zuständig für die Nachprüfung von Vergabeverfahren über Bauaufträge (vgl. § 3 Abs. 1 BerlNpVO).

Nach der Geschäftsordnung der Vergabekammer (GOvk) gehören einer Beschlussabteilung das vorsitzende Mitglied sowie mindestens ein hauptamtliches und ein ehrenamtliches beisitzendes Mitglied an (§ 1 Abs. 2 GOvk). Vorsitzende **Mitglieder** müssen Beamte auf Lebenszeit mit Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst sein. Die hauptamtlichen beisitzenden Mitglieder müssen ebenfalls Beamte auf Lebenszeit sein und zudem die Befähigung zum höheren oder zum gehobenen Verwaltungsdienst haben. Auch vergleichbar fachkundige Angestellte

¹¹⁵ Kammergericht Berlin, Beschluss vom 20. Februar 2014 – Verg 10/13 – (veröffentlicht in: IBRRS 2014, 0895)

¹¹⁶ vgl. Kammergericht Berlin, Beschluss vom 24. Oktober 2013 – Verg 11/13 – (veröffentlicht in: IBRRS 2013, 4682) sowie Beschluss vom 20. Februar 2014 – Verg 10/13 – (veröffentlicht in: IBRRS 2014, 0895)

¹¹⁷ Verordnung zur Regelung von Organisation und Zuständigkeiten im Nachprüfungsverfahren für öffentliche Aufträge (BerlNpVO) vom 25. Januar 1999 (GVBl. S. 63)

können berücksichtigt werden. Außerdem muss innerhalb einer Beschlussabteilung das vorsitzende oder ein hauptamtliches beisitzendes Mitglied die Befähigung zum Richteramt haben (§ 105 Abs. 2 GWB, § 3 Abs. 3 BerlNpVO).

- 262 Die Mitglieder der Vergabekammer werden von dem für Wirtschaft zuständigen Mitglied des Senats für eine fünfjährige Amtszeit **ernannt** (§ 3 Abs. 1, 2 Satz 1 BerlNpVO). Eine Besonderheit gilt für die Beschlussabteilung, die für Bauaufträge zuständig ist. Das vorsitzende und das hauptamtliche beisitzende Mitglied dieser Beschlussabteilung waren bis zu einer Änderung der Rechtsvorschrift im November 2014 von der für Bauwesen zuständigen Senatsverwaltung zu **benennen** (§ 3 Abs. 1 Satz 2 BerlNpVO in der bis zum 06.11.2014 geltenden Fassung). Die Benennung dieser Mitglieder war die rechtliche Voraussetzung für deren nachfolgende Ernennung durch das für Wirtschaft zuständige Mitglied des Senats.

16.4 Umgang mit der Benennungspflicht

- 263 Bei der Benennung der Mitglieder der für Bauaufträge zuständigen Beschlussabteilung der Vergabekammer handelte es sich um eine der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt als der für Bauwesen zuständigen Senatsverwaltung durch Rechtsvorschrift verbindlich zugewiesene **Pflichtaufgabe**. Diese zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Vergabekammer geregelte Pflichtaufgabe hatte die Senatsverwaltung nach dem Grundsatz der Rechtsbindung zu erfüllen (Artikel 20 Abs. 3 GG). Die hierfür erforderlichen Ressourcen hatte sie bereitzustellen.
- 264 Mitte Oktober 2012 hatte das vorsitzende Mitglied der für Bauaufträge zuständigen 2. Beschlussabteilung der Vergabekammer seinen Rücktritt erklärt und hierzu angegeben, die Beschlussabteilung sei mangels hinreichender **Personalausstattung** nicht funktionsfähig. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt hat seitdem **kein vorsitzendes Mitglied** für die 2. Beschlussabteilung benannt. Auch eine entsprechende Aufforderung der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung vom Juni 2013 veranlasste die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt nicht zur ordnungsgemäßen Benennung eines vorsitzenden Mitglieds.
- 265 Ende Oktober 2012 hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt eine zur Probe angestellte Beamte (Juristin) als **Beisitzerin** für die 2. Beschlussabteilung der Vergabekammer benannt. Die Probebeamte wurde im November 2012 von dem für Wirtschaft zuständigen Senatsmitglied zum hauptamtlichen Mitglied der 2. Beschlussabteilung der Vergabekammer ernannt. Im Mai 2013 hat die Probebeamte das Amt niedergelegt. Im Anschluss daran hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt bis September 2013 für dieses Amt **kein Mitglied** mehr benannt. Davon abgesehen, erfüllte die Probebeamte die rechtlichen Voraussetzungen für das Amt eines hauptamtlichen beisitzenden Mitglieds nicht. Denn hauptamtliche beisitzende Mitglieder der Vergabekammer müssen Beamte auf Lebenszeit sein (§ 105 Abs. 2 Satz 2 GWB, § 3 Abs. 3 Satz 1 BerlNpVO).



Von Juni bis September 2013 gehörte der Vergabekammer **kein hauptamtliches beisitzendes Mitglied** mehr an. Erst im September 2013 hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt einen bei ihr beschäftigten Diplom-Bauingenieur als hauptamtliches beisitzendes Mitglied benannt. Der Benannte wurde im Oktober 2013 durch das für Wirtschaft zuständige Mitglied des Senats zum hauptamtlichen Mitglied der 2. Beschlussabteilung der Vergabekammer ernannt. 266

Die insbesondere durch das Fehlen eines vorsitzenden Mitglieds seit Oktober 2012 bewirkte **unvollständige Besetzung** der für Bauaufträge zuständigen Beschlussabteilung wurde auch im Rahmen der geschäftsordnungsmäßigen Vertretung innerhalb der Vergabekammer (§ 3 GOvk) nicht kompensiert. Der Rechnungshof hat hierzu Folgendes festgestellt: Die Vergabekammer hat den Parteien der vor der 2. Beschlussabteilung anhängigen Verfahren nach ausschließlich formaler Zulässigkeitsprüfung der Anträge regelmäßig mitgeteilt, dass eine weitere Bearbeitung des Nachprüfungsverfahrens in absehbarer Zeit nicht möglich sei. Damit trete die gesetzliche Fiktion des § 116 Abs. 2 GWB ein. Der Antrag auf Nachprüfung durch die Vergabekammer gelte als abgelehnt. Die Antragsteller hätten damit die Möglichkeit, zur Wahrung ihrer Rechte gemäß § 116 Abs. 2 GWB sofortige Beschwerde beim Kammergericht einzulegen. 267

Noch während der Prüfung durch den Rechnungshof hat der Senat auf Vorlage der für Justiz zuständigen Senatsverwaltung die Berliner **Nachprüfungsverordnung** durch Rechtsverordnung¹¹⁸ mit Wirkung vom 7. November 2014 **geändert**. Seitdem werden das vorsitzende sowie das hauptamtliche beisitzende Mitglied der für Bauaufträge zuständigen Beschlussabteilung der Vergabekammer von der für Justiz zuständigen Senatsverwaltung benannt. 268

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt hat mehr als zwei Jahre gegen das ihr in § 3 Abs. 1 BerlNpVO verbindlich auferlegte Gebot verstößen, geeignete vorsitzende und hauptamtliche beisitzende Mitglieder für eine Tätigkeit in der für Bauaufträge zuständigen Beschlussabteilung der Vergabekammer gegenüber der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung zu benennen. Sie hat seit Oktober 2012 kein vorsitzendes Mitglied für die 2. Beschlussabteilung benannt. Im Zeitraum von Juni 2013 bis September 2013 hat die Senatsverwaltung zudem nicht dafür gesorgt, dass der 2. Beschlussabteilung der Vergabekammer ein hauptamtliches beisitzendes Mitglied angehört. 269

Das rechtswidrige Verwaltungshandeln der Senatsverwaltung hat dazu geführt, dass die Funktionsfähigkeit der Vergabekammer im Bereich der für öffentliche Bauaufträge zuständigen Beschlussabteilung erheblich beeinträchtigt war.

Auch die vom Senat mit Wirkung vom 7. November 2014 beschlossene Änderung der Zuständigkeit für die Benennung beseitigt den Rechtsverstoß nicht. Denn das Inkrafttreten der neuen Zuständigkeitsregelung ändert nichts daran, dass die

¹¹⁸ Erste Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Regelung von Organisation und Zuständigkeiten im Nachprüfungsverfahren für öffentliche Aufträge vom 28. Oktober 2014 (GVBl. S. 392)

Senatsverwaltung bis dahin zur Benennung geeigneter Mitglieder für die 2. Beschlussabteilung verpflichtet war. Der Rechnungshof hat das rechtswidrige Verwaltungshandeln beanstandet.

16.5 Folgen der fehlenden Benennung

- 270 Die unvollständige personelle Besetzung der für Bauaufträge zuständigen Beschlussabteilung hat sich auf die Beschlusstätigkeit der Vergabekammer ausgewirkt. Die Vergabekammer hat die Anträge, die bei dieser Beschlussabteilung anhängig waren, grundsätzlich nur auf ihre Zulässigkeit geprüft. Sie hat in diesen Verfahren jedoch nicht in der Sache über eine mögliche Rechtsverletzung der Antragsteller entschieden (vgl. T 267) und nicht unabhängig von den jeweiligen Anträgen auf die Rechtmäßigkeit des Vergabeverfahrens eingewirkt. Dadurch wurde der gesetzlich eingerichtete Instanzenzug um eine **Entscheidungsebene** verkürzt. Die Sachentscheidungsaufgaben der Nachprüfungsbehörde wurden damit faktisch auf den Vergabesenat des Kammergerichts verlagert. Die Präsidentin des Kammergerichts hat wegen der nicht ordnungsgemäßen Besetzung der 2. Beschlussabteilung der Vergabekammer eine Überlastung des Vergabesenats angezeigt.

Das Unterlassen der Benennung geeigneter Mitglieder für eine Tätigkeit in der für Bauaufträge zuständigen Beschlussabteilung der Vergabekammer ist überdies unwirtschaftlich. Denn es läuft dem Bedürfnis nach raschen Vergaben, zügiger Realisierung von öffentlichen Bauvorhaben und nach Investitionssicherheit zuwider. Zudem besteht für Berlin ein Amtshaftungsrisiko, wenn die Vergabekammer als Verwaltungsbehörde aufgrund unzureichender Besetzung Vergabennachprüfungsverfahren entgegen dem Beschleunigungsgrundsatz des § 113 GWB nicht zügig betreibt und einem Beteiligten daraus ein Schaden erwächst.¹¹⁹

- 271 Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurde seit Oktober 2012 in insgesamt zwölf bedeutsamen Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge von der hierfür zuständigen 2. Beschlussabteilung der Vergabekammer nicht über mögliche Rechtsverletzungen der Antragsteller entschieden. Darunter finden sich Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung und öffentlicher Unternehmen Berlins, wie der Neubau von zwei Bettenhäusern für ein Klinikum, generalplanerische Leistungen für den Wohnungsbau, Leistungen für das Zeiss-Großplanetarium, Bauleistungen zur Asbestsanierung am Steglitzer Kreisel, der Neubau von Schulen in zwei Bezirken, Ingenieurleistungen für die Brandschutz- und Strangsanierung eines Rathauses sowie der Ersatz einer verkehrswichtigen Brücke.

119 vgl. Stumpf/Götz: Vergabekammern im Recht der Amtshaftung, DVBl. 2015, S. 154 f.

16.6 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt hat zu den Feststellungen 272 des Rechnungshofs im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Der Rechnungshof habe nicht ausreichend gewürdigt, dass die Abteilung Grundsatzangelegenheiten und Recht der Senatsverwaltung seit April 2014 intensiv darum bemüht gewesen sei, geeignete Kandidatinnen und Kandidaten für die Besetzung der 2. Beschlussabteilung zu ermitteln.

Die 2. Beschlussabteilung der Vergabekammer habe zudem auch im Zeitraum von Oktober 2012 bis Mai 2013 in Bauaufträge betreffenden Nachprüfungsverfahren verhandelt. Die Verhandlungen seien durch die zur Beisitzerin ernannte Probebeamte geführt worden.

Außerdem seien die Antragsteller der Nachprüfungsverfahren zu jedem Zeitpunkt durch das in § 115 GWB verankerte Zuschlagsverbot effektiv geschützt gewesen.

Schließlich sei eine maßgebliche Beeinträchtigung des effektiven Vergaberechtschutzes infolge einer unzureichenden Besetzung der Vergabekammer nicht eingetreten. Denn § 116 Abs. 2 GWB lasse die Anrufung des Kammergerichts zu, wenn die Vergabekammer nicht fristgerecht über einen Nachprüfungsantrag entscheide.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des 273 Rechnungshofs nicht:

Die bis zur Änderung der Berliner Nachprüfungsverordnung geltende Rechtslage verlangte von der Senatsverwaltung die Benennung geeigneter Mitglieder für die Besetzung der für Bauaufträge zuständigen Beschlussabteilung der Vergabekammer (vgl. T 262). Der Rechnungshof hat unwidersprochen festgestellt, dass die Senatsverwaltung seit Oktober 2012 kein vorsitzendes Mitglied für die 2. Beschlussabteilung der Vergabekammer benannt hat (T 264). Ob die Senatsverwaltung sich seit April 2014 – nach anderthalb Jahren Vakanz beim Vorsitz der 2. Beschlussabteilung – intensiv um Personal bemüht hat, ist unerheblich. Denn die Senatsverwaltung hatte sich nach den rechtlichen Vorgaben nicht lediglich zu bemühen, sondern war zur Benennung verpflichtet.

Der durch die Senatsverwaltung begangene Verstoß gegen die Benennungspflicht (T 269) wird auch nicht dadurch beseitigt oder relativiert, dass eine in der für Bauaufträge zuständigen Beschlussabteilung der Vergabekammer tätige Probebeamte von November 2012 bis Mai 2013 (vgl. T 265) um Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs in der nicht ausreichend besetzten Beschlussinstanz bemüht war und Verhandlungen durchgeführt hat. Die unvollständige Besetzung der für Bauaufträge zuständigen Beschlussabteilung wurde überdies auch nicht kompensiert, weil in diesem Zeitraum grundsätzlich nicht in der Sache entschieden worden ist (T 267).

Die Folgen des vom Rechnungshof beanstandeten Fehlverhaltens der Senatsverwaltung wurden außerdem auch nicht dadurch beseitigt, dass den öffentlichen Auftraggebern gemäß § 115 Abs. 1 GWB für die Dauer des Nachprüfungsverfahrens untersagt war, den Zuschlag zu erteilen. Denn durch das gesetzliche Zuschlagsverbot wird im Interesse der Antragsteller lediglich die Schaffung vollendeter Tat-sachen bis zur Entscheidung der Vergabekammer verfahrensrechtlich verhindert.¹²⁰ Die Entscheidung über das Rechtsschutzbegehren selbst ist damit noch nicht getroffen. Nur eine zeitnahe Sachentscheidung der Vergabekammer entspricht jedoch dem Rechtsschutzbedürfnis des Antragstellers, dem Interesse der weiteren Verfahrensbeteiligten an der Klärung des Rechtskonflikts und dem öffentlichen Interesse an raschen Vergaben öffentlicher Bauleistungen, zügiger Realisierung von öffentlichen Bauvorhaben und an Investitionssicherheit (vgl. T 270).

Schließlich vermag auch der Hinweis, dass die Antragsteller im Falle einer ausbleibenden Entscheidung der Vergabekammer gemäß § 116 Abs. 2 GWB das Kammergericht anrufen können, die Senatsverwaltung nicht zu entlasten. Denn die Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen zum Vergabenachprüfungsverfahren haben zum Ziel, dass die Vergabekammer in erster Instanz im vorgeschriebenen Verfahren zügig in der Sache entscheidet (vgl. §§ 113 Abs. 1, 114 GWB). Die Regelung des § 116 Abs. 2 GWB verstärkt in diesem Kontext den Druck auf die Vergabekammer, zeitnah über das Rechtsschutzbegehren zu beschließen.¹²¹ Dies setzt eine ordnungsgemäße und vollständige Besetzung der Vergabekammer voraus. Durch das rechtswidrige Verhalten bei der Benennung von Mitgliedern für die Vergabekammer hat die Senatsverwaltung das Beschleunigungsanliegen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen missachtet und im Ergebnis eine faktische Verkürzung des gesetzlich eingerichteten Instanzenzugs bewirkt (vgl. T 270).

16.7 Zusammenfassung und Erwartung

- 274 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt hat die ihr durch Rechtsvorschrift verbindlich zugewiesene Pflichtaufgabe der Benennung geeigneter Mitglieder zur Tätigkeit in der für Bauaufträge zuständigen Beschlussabteilung der Vergabekammer Berlin seit Oktober 2012 nicht erfüllt. Sie hat damit den dem Rechtsstaatsprinzip (Artikel 20 Abs. 3 GG) innewohnenden Grundsatz der Rechtsbindung der Verwaltung verletzt. Die Senatsverwaltung hat anhaltend gegen eine Rechtsnorm verstoßen, welche die Funktionsfähigkeit des Staates im Bereich des Vergabewesens sicherstellen soll. Das rechtswidrige Verwaltungshandeln der Senatsverwaltung hatte die teilweise Funktionsunfähigkeit einer gesetzlich vorgeschriebenen Institution zur Folge, deren Tätigkeit für öffentliche Investitionen bedeutsam ist.

120 Begründung der Bundesregierung zum VgRÄG, a. a. O. Fn. 114, S. 19 f. (zu § 125 des Entwurfs; jetzt § 115 GWB)

121 vgl. Dicks in: Ziekow/Völlink, Vergaberecht, 2. Aufl. 2013, § 116 GWB Rn. 16



Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt entgegen der rechtlichen Vorgabe des § 3 Abs. 1 BerlNpVO¹²² seit Oktober 2012 das vorsitzende Mitglied der für Bauaufträge zuständigen 2. Beschlussabteilung der Vergabekammer nicht benannt hat. Der Rechnungshof beanstandet ferner, dass die Senatsverwaltung auch für die Besetzung der Vergabekammer mit hauptamtlichen beisitzenden Mitgliedern keine ausreichenden Benennungen vorgenommen hat. Die Senatsverwaltung hat damit das Risiko erheblicher Verzögerungen von Bauinvestitionen öffentlicher Auftraggeber Berlins in Kauf genommen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt künftig die ihr durch Rechtsvorschrift zugewiesenen Aufgaben ordnungsgemäß erfüllt.

¹²² in der bis zum 6. November 2014 geltenden Fassung (vgl. T 268)

Finanzen

17 Unzureichende Anwendung des Risikomanagementsystems bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung

Bei zwei Berliner Finanzämtern werden die von den Steuerpflichtigen erklärten Besteuerungsgrundlagen für die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung nicht hinreichend aufgeklärt. 45 % der vom Rechnungshof geprüften, diese Einkünfte betreffenden Anlagen zu den Steuererklärungen sind mängelbehaftet. Allein in den beanstandeten Fällen blieben so in Ermangelung eines wirksamen Risikomanagementsystems steuermindernd geltend gemachte Werbungskosten von über 1,2 Mio. € ungeprüft. Ein fiskalischer Schaden ist nicht auszuschließen.

17.1 Einleitung

- 276 Die Steuerverwaltungen aller Bundesländer streben danach, die personelle Bearbeitung von Steuererklärungen zielgerichtet auf risikobehaftete und prüfungsbedürftige Punkte zu lenken. Die Auswahl der zu prüfenden Fälle bzw. Sachverhalte soll mittels eines elektronischen Risikomanagementsystems (RMS) anhand objektiver Kriterien einheitlich und maschinell erfolgen. Wesentlicher Bestandteil dieses RMS sind die sog. Risikoregeln. Diese gehen von einem steuerlichen Risiko aus, wenn die Angaben der Steuerpflichtigen gewisse absolute Beträge oder im Vergleich zum Vorjahr bestimmte Wertgrenzen übersteigen, ein bestimmter Sachverhalt erstmals auftritt oder wegfällt. Seit dem 3. Dezember 2010 ist in Berlin das RMS in der Version 1.0 in allen Finanzämtern mit regionaler Zuständigkeit technisch freigegeben. Mit dem flächendeckenden Einsatz des RMS werden die Risikoregeln bei den Einkommensteuerfestsetzungen auch für die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung angewendet.
- 277 Nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 Einkommensteuergesetz (EStG) unterliegen die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung der Einkommensteuer. Diese Einkünfte sind nach § 2 Abs. 2 EStG der Überschuss der Einnahmen über die Werbungskosten. Nach Ablauf des Veranlagungszeitraums hat der Steuerpflichtige diese Einkünfte im Rahmen der Einkommensteuererklärung oder der Erklärung zu der gesonderten und einheitlichen Feststellung von Besteuerungsgrundlagen anzugeben. Für jedes bebaute Grundstück, aus dem solche Einkünfte erzielt werden, z. B. vermietetes Haus, vermietete Eigentumswohnung, ist eine diese Einkünfte betreffende Anlage den Steuererklärungen (Anlage V) beizufügen.
- 278 Wird ein Fall vom RMS als risikobehaftet eingestuft, werden als Ergebnis einer ersten Probeberechnung entsprechende Risikohinweise ausgegeben. Der Steuerfall

ist grundsätzlich nur hinsichtlich der in den Risikohinweisen ausgewiesenen Sachverhalte/Punkte zu bearbeiten. Der Umfang der Prüftätigkeit zu einem einzelnen Hinweis sowie die Intensität solcher Hinweise ergeben sich aus den Umständen des Einzelfalls. Mit Erteilung des Bescheides gelten die im Rahmen des Festsetzungsverfahrens ausgesteuerten Sachverhalte und Werte materiell-rechtlich als abschließend geprüft und werden vom RMS für die Risikoprüfung im Folgejahr zugrunde gelegt. Für eine sachgerechte Ausgabe von Risikohinweisen auch in der Zukunft ist daher eine kontinuierliche, qualitativ hochwertige Hinweisbearbeitung erforderlich.

Das Ergebnis der Hinweisbearbeitung ist gemäß dem entsprechenden Runderlass der Senatsverwaltung für Finanzen elektronisch, d. h. online, zu dokumentieren. Die Kommentierung muss sachverhaltsbezogen und verständlich sein. Aus ihr muss erkennbar sein, wie im Rahmen des bestehenden Beurteilungsspielraums die Punkte aufgegriffen worden sind.

17.2 Beanstandungsquote rd. 45 %

Der Rechnungshof hat bei zwei Finanzämtern (Steglitz und Schöneberg) geprüft, ob die Dienstkräfte die von den Steuerpflichtigen bzw. deren steuerlichen Vertretern erklärten Besteuerungsgrundlagen für die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung hinreichend aufklären. Er hat in die Prüfung nach der Zufallsstichprobe 736 „Anlagen V“ einbezogen und hiervon die Bearbeitung von insgesamt 333 beanstandet. Das entspricht einer Beanstandungsquote von rd. 45 %. 279

17.3 Unzulänglichkeiten bei der Bearbeitung der Einkommensteuererklärungen

Die Steuerpflichtigen hatten bei mehr als der Hälfte der den Einkommensteuererklärungen beigelegten „Anlagen V“ auf Gebäudebezogene Angaben (Gesamtwohnfläche, davon eigengenutzter Wohnraum u. Ä.) verzichtet. Außerdem fehlten oftmals Angaben zu den vereinnahmten Umlagen, obwohl entsprechende Werbungskosten steuermindernd geltend gemacht wurden. Es war in diesen Fällen nicht zu erkennen, ob die Umlagen in den von dem Steuerpflichtigen erklärten Mieteinnahmen bereits enthalten waren (= Bruttomiete). Des Weiteren hatten die Steuerpflichtigen in einigen Fällen Wohngeldzahlungen in einer Summe unter Sonstiges eingetragen, ohne dabei die Instandhaltungsrücklage herauszurechnen. Dies geschah, obwohl in der Anleitung zur „Anlage V“ ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass Kosten für die Instandsetzung erst im Zeitpunkt der Verausgabung und nicht schon im Zeitpunkt der Rücklagenbildung steuermindernd geltend gemacht werden können. Genauso wurde trotz entsprechender Aufforderung in der Anleitung zur „Anlage V“ der Steuererklärung selten eine Einzelaufstellung über die geltend gemachten Erhaltungsaufwendungen beigefügt, in der

neben dem gezahlten Rechnungsbetrag auch ein Rechnungsdatum, der Gegenstand der Leistung sowie das ausführende Unternehmen angegeben waren. Die Dienstkräfte haben bei steuermindernd geltend gemachten Werbungskosten von insgesamt fast 200 000 € auf weitere Ermittlungen verzichtet. Es ist nicht auszuschließen, dass in einigen Fällen ein fiskalischer Schaden entstanden ist. In allen vom Rechnungshof beanstandeten Fällen waren entsprechende Risikohinweise ergangen, die die Dienstkräfte nicht hinreichend beachtet hatten. Der Rechnungshof hat die Unzulänglichkeiten beanstandet und gefordert, dass die Finanzämter die Bearbeitungsqualität erheblich verbessern und die Dienstkräfte den Risikohinweisen künftig gezielter nachgehen.

17.4 Unzulängliche Datenbasis für ein wirksames RMS

- 281 Das RMS ist für Vorjahresvergleiche auf eine taugliche Datenbasis angewiesen. Hierzu wurde die „Anlage V“ weitestgehend „verkennziffert“, d. h. die für die Steuerfestsetzung notwendigen Daten werden mit Kennziffern hinterlegt, um sie maschinelld erfassen und verarbeiten zu können. Der Rechnungshof hat allerdings festgestellt, dass es die Steuerpflichtigen oftmals unterlassen, die in der „Anlage V“ vorgesehenen Positionen vollständig auszufüllen. Stattdessen werden Positionen zusammengefasst oder gar nur das Ergebnis einer beigefügten formlosen Einnahmenüberschussrechnung in die dafür vorgesehenen Summenkennzahlen übertragen. Den Dienstkräften ist es freigestellt, die Einzelkennzahlen auf Grundlage der vom Steuerpflichtigen eingereichten Unterlagen personell nachzuerfassen, sodass das RMS greift und entsprechend auch nur die ausgegebenen Prüfhinweise abzuarbeiten sind. Alternativ besteht die Möglichkeit, die von den Steuerpflichtigen ausgefüllten Summenkennziffern zu übernehmen mit der Folge, dass die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung dann personell zu prüfen sind und dies auch entsprechend zu dokumentieren ist. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Arbeitsmenge bei knappen personellen Ressourcen ist ein generelles Nacherfassen der entsprechenden Kennzahlen durch die Dienstkräfte mit einem vertretbaren Zeitaufwand nicht leistbar. Auch würde der sich daraus für sie ergebende Arbeitsaufwand dem mit dem RMS gewünschten Effekt, Zeit für die Bearbeitung der risikobehafteten Fälle zu gewinnen, deutlich zuwiderlaufen. Insgesamt ist das Ergebnis unbefriedigend, da mangels ausreichender Datenbasis das RMS in diesem Bereich noch nicht seine volle Wirkung entfalten kann. Ziel muss es daher sein, die Steuerpflichtigen zur Abgabe einer vollständig ausgefüllten „Anlage V“ anzuhalten. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, sich dafür verstärkt einzusetzen.
- 282 Unterstützend bietet es sich aus Sicht des Rechnungshofs an, für die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung eine – mit der für die Einnahmenüberschussrechnung der Gewinnermittler gemäß § 4 Abs. 3 EStG bereits existierende – vergleichbare Regelung einzuführen. Nach § 150 Abs. 4 Satz 1 Abgabenordnung (AO) i. V. m. § 60 Abs. 4 Einkommensteuer-Durchführungsverordnung (EStDV)

haben diese Steuerpflichtigen grundsätzlich die Einnahmenüberschussrechnung (Anlage EÜR) nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz durch Datenfernübertragung zu übermitteln. So können Schlüssigkeitsprüfungen, Vorjahresvergleiche und externe Betriebsvergleiche IT-gestützt durchgeführt werden. Lediglich Daten, die aufgrund bestehender Ausnahmeregelungen für sog. Härtefälle in Papierform eingehen, sind ggf. von den Dienstkräften nachzuerfassen. So gewinne man Zeit für die gewünschte effektivere Bearbeitung risikobehafteter und prüfungsbedürftiger Steuererklärungen. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung deshalb aufgefordert, sich in den zuständigen Gremien für eine entsprechende Gesetzesinitiative einzusetzen.

17.5 Mangelnde Evaluierung der Wirkung des RMS

Um auch bei Einsatz des maschinellen RMS eine gleichmäßige und gesetzmäßige Besteuerung zu gewährleisten, muss das RMS ständig und systematisch evaluiert werden. Bund und Länder haben in einem Verfahrenskonzept die Standardauswertungen und die Zufallsauswahl als grundlegende Instrumente für die Evaluierung bestimmt. Solche Standardauswertungen fanden in Berlin bislang trotz entsprechender Empfehlungen des Rechnungshofs noch nicht statt. Seit Mitte des Jahres 2014 wird ein entsprechendes Verfahren in einem Berliner Finanzamt pilotiert. Der Rechnungshof hat gefordert, dass entsprechende Standardauswertungen möglichst zeitnah berlinweit vorgenommen werden. 283

17.6 Bearbeitung von Erklärungen zu der gesonderten und einheitlichen Feststellung von Besteuerungsgrundlagen

Sind die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung mehreren Personen zuzu-rechnen, so sind die Einkünfte gemäß § 180 AO gesondert und einheitlich fest-zustellen. Anders als bei den Einkommensteuerfestsetzungen findet das RMS im Feststellungsverfahren noch keine Anwendung, d. h. wie bisher sind hier alle Fälle einer allgemeinen Glaubhaftigkeits- und Schlüssigkeitskontrolle zu unterziehen. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass insbesondere die Dienstkräfte des Finanzamts Steglitz oftmals darauf verzichtet hatten, die von den Steuerpflichtigen erklärten Erhaltungsaufwendungen zu überprüfen. Insbesondere wurde in diesen Fällen keine Einzelaufstellung über die Erhaltungsaufwendungen angefordert, die ausweislich der Anleitung zur „Anlage V“ neben dem gezahlten Rechnungsbetrag auch ein Rechnungsdatum, den Gegenstand der Leistung sowie das ausführende Unternehmen ausweisen soll. Dies hatte deshalb besondere Relevanz, weil es sich bei den fraglichen Vermietungsobjekten im Allgemeinen um größere Mietwohngrundstücke handelte, bei denen naturgemäß größere Erhaltungsaufwendungen anfallen als beispielsweise bei vermieteten Eigentumswohnungen. Allein in den vom Rechnungshof beanstandeten Fällen blieben so Beträge von über

einer Million Euro ungeprüft. Es ist nicht auszuschließen, dass hier in Einzelfällen ein fiskalischer Schaden entstanden ist. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, das RMS auch auf die Bearbeitung von Erklärungen der gesonderten und einheitlichen Feststellung von Besteuerungsgrundlagen mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung auszudehnen.

17.7 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 285 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat der Auffassung des Rechnungshofs zugestimmt, dass die personelle Bearbeitung von Steuerfällen aufgrund eines Prüfhinweises des RMS einen Aufgriff von Sachverhalten und deren Beurteilung unter steuerfachlichen Aspekten verlange. Zudem sei die Dokumentation der vorgenommenen Handlung oder getroffenen Entscheidung durch sachdienliche Online-Kommentierung des Hinweises erforderlich. Sie schließt jedoch nicht aus, dass in einigen Fällen die Finanzämter den Sachverhalt zwar aufgeklärt, aber nicht ausreichend dokumentiert hätten. Im Übrigen habe die Senatsverwaltung die Finanzämter daran erinnert, dass in Fällen ohne maschinelles RMS eine personelle Prüfung zu erfolgen habe. Die vom Rechnungshof angesprochene Verpflichtung zur elektronischen Übermittlung der „Anlagen V“ werde von der Senatsverwaltung für Finanzen vollständig unterstützt. Aus Sicht des Bundesministeriums der Finanzen würde ein solcher Vorschlag jedoch politischen Bedenken begegnen. Über die Ausweitung der Standardauswertungen zwecks Evaluation des RMS werde bald entschieden. Die Senatsverwaltung hat darauf hingewiesen, dass nicht feststehe, in wie vielen Fällen tatsächlich ein fiskalischer Schaden entstanden sei.

17.8 Erwartung

- 286 Um eine gleichmäßige Besteuerung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung zu erreichen, erwartet der Rechnungshof, dass die Finanzämter künftig
- alle Prüfhinweise des RMS hinreichend beachten und die entsprechenden Sachverhalte ausreichend aufklären,
 - das Ergebnis der Hinweisbearbeitung in jedem Fall elektronisch dokumentieren und
 - in Fällen, in denen keine RMS-Unterstützung besteht, alle relevanten Sachverhalte personell prüfen.

Ferner erwartet er, dass die Senatsverwaltung für Finanzen im Sinne einer gesetzmäßigen und gleichmäßigen Besteuerung das RMS ständig und systematisch mittels Standardauswertungen evaluiert. Sie sollte sich weiterhin für eine Verpflichtung zur elektronischen Übermittlung der „Anlagen V“ einsetzen.

18 Verspätete Grundsteuerfestsetzungen von über 1,2 Mio. € aufgrund erheblicher Bearbeitungsdefizite in einem Finanzamt

Der Rechnungshof hat Bearbeitungsstand und Arbeitsweise der Bewertungs- und Erhebungsstelle beim Finanzamt Tempelhof geprüft. Diese hat es versäumt, Einheitswertfeststellungen zeitnah durchzuführen, obwohl sie teilweise seit Jahren Kenntnis von den für eine neue Bewertung maßgeblichen Veränderungen hatte. Die vom Rechnungshof festgestellten erheblichen Bearbeitungsdefizite haben zu verspäteten Grundsteuerfestsetzungen von über 1,2 Mio. € geführt.

18.1 Einleitung

Die Grundsteuer ist eine Gemeindesteuer. Sie wird in Berlin in voller Höhe für den Landeshaushalt vereinnahmt. Seit dem Jahr 2011 beläuft sich das jährliche Grundsteueraufkommen auf über 750 Mio. €. Bei den Berliner Finanzämtern sind an nähernd 672 700 wirtschaftliche Einheiten (z. B. Eigentumswohnungen, Ein- und Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke, Geschäftsgrundstücke und unbebaute Grundstücke) erfasst, für die die Grundsteuer jährlich festgesetzt wird. 287

Steuergegenstand der Grundsteuer ist nach § 2 Grundsteuergesetz (GrStG) der Grundbesitz im Sinne des Bewertungsgesetzes (BewG). Bei beiden Gesetzen handelt es sich um Bundesgesetze (Artikel 105 GG und § 1 BewG). Die Grundsteuer bemisst sich nach dem für jede wirtschaftliche Einheit zu einem bestimmten einheitlichen Zeitpunkt (Hauptfeststellungszeitpunkt) einzeln ermittelten Wert (Einheitswert). Für die Berechnung der Höhe des Einheitswerts sind die Wertverhältnisse zum Hauptfeststellungszeitpunkt maßgeblich.

Gemäß § 21 Abs. 1 BewG werden Einheitswerte in Zeitabständen von je sechs Jahren allgemein festgestellt (Hauptfeststellung). Der Gesetzgeber hat hiervon abweichend im Jahr 1970 festgelegt¹²³, dass der Zeitpunkt der auf die Hauptfeststellung 1964 folgenden nächsten Hauptfeststellung durch besonderes Gesetz bestimmt wird. Da ein solches Gesetz bisher noch immer nicht erlassen worden ist, gelten weiterhin die Einheitswerte für Grundstücke im ehemaligen Westteil der Stadt nach den Wertverhältnissen vom 1. Januar 1964. Seit dem 1. Januar 1991 gilt das Grundsteuergesetz nunmehr zwar in ganz Deutschland, die Steuer wird für Grundstücke im Beitrittsgebiet jedoch aufgrund der Regelungen im Einigungsvertrag regelmäßig auf Grundlage von Einheitswerten nach den Wertverhältnissen am 1. Januar 1935 festgesetzt. Es handelt sich dabei um den letzten Hauptfeststellungszeitpunkt vor der Hauptfeststellung 1964. Der Einheitswert besteht bis zum Zeitpunkt einer nachfolgenden Hauptfeststellung (Hauptfeststellungszeitraum). Er

¹²³ Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung bewertungsrechtlicher Vorschriften und des Einkommensteuergesetzes vom 22. Juli 1970 (BGBl. I S. 1118)

wird nach § 22 BewG fortgeschrieben, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse bei den einzelnen wirtschaftlichen Einheiten wesentlich ändern. Die Änderungen können den Wert (Wertfortschreibung), die Art (Artfortschreibung) oder die Zurechnung (Zurechnungsfortschreibung) der wirtschaftlichen Einheit betreffen. Wenn wirtschaftliche Einheiten innerhalb des Hauptfeststellungszeitraums neu entstehen oder wegfallen, ist der Einheitswert nachträglich festzustellen (§ 23 BewG) bzw. aufzuheben (§ 24 BewG).

- 288 Ausgehend von dem vom Finanzamt festgestellten Einheitswert wird in einem zweistufigen Verfahren die Grundsteuer ermittelt. Hierbei wird zunächst der Einheitswert mit einer bundesgesetzlich bestimmten Steuermesszahl multipliziert. Die Höhe der Steuermesszahl ist abhängig von der Grundstücksart (z. B. unbebautes Grundstück, Einfamilienhaus, Mietwohngrundstück, Geschäftsgrundstück). Sie differiert weiterhin zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Um letztendlich zu dem festzusetzenden Grundsteuerbetrag zu gelangen, ist das Produkt von Einheitswert und Steuermesszahl (Grundsteuermessbetrag) mit dem Grundsteuerhebesatz zu multiplizieren. Die Höhe des Hebesatzes bestimmt gemäß § 25 GrStG die Gemeinde, in welcher sich die wirtschaftliche Einheit befindet. Der Hebesatz muss innerhalb der Gemeinde einheitlich sein (§ 25 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 GrStG). Im Land Berlin beläuft sich dieser auf aktuell 810 %.
- 289 Der Rechnungshof hat im Jahr 2014 beim Finanzamt Tempelhof Bearbeitungsstand und Arbeitsweise in der Bewertungs- und Erhebungsstelle geprüft. Er hat dabei sowohl organisatorische Aspekte (Bewertungsregistratur, Organisationsstruktur) als auch unterschiedliche fachlich-inhaltliche Bearbeitungsfelder (erledigte grundsteuerlich bedeutende Fälle, offene Fortschreibungen, Erlasanträge, Rechtsbehelfsverfahren) untersucht.

18.2 Unvollständige Aufzeichnung des Arbeitsanfalls

- 290 Die Bewertungs- und Erhebungsstellen der Berliner Finanzämter setzen zu ihrer Unterstützung bei der Organisation anfallender und erledigter Arbeiten seit dem Jahr 2010 die Datenbank „**Bewertungsregistratur**“ ein. Zudem dienen die dort erfassten Daten als Grundlage für monatliche statistische Auswertungen. Die Datenbank untersteht der Leitung und Aufsicht der für Bewertung und Grundsteuer zuständigen Hauptsachgebietsleitung, die eine zeitnahe und vollständige Erfassung der zu bearbeitenden Fälle zu gewährleisten hat.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat angewiesen, dass sämtliche Posteingänge in der Datenbank zeitnah und zentral zu registrieren sind. Die geprüfte Bewertungs- und Erhebungsstelle hat diese Weisung nicht beachtet. So sind fast ein Viertel der als „erledigt“ aufgezeichneten Fälle erst mit dem Tag der Erledigung in der Datenbank erfasst worden. Die Datenbank bildet somit den tatsächlichen Arbeitsanfall und den Bearbeitungsstand in der Bewertungs- und Erhebungsstelle

nicht zutreffend ab. Darüber hinaus wird die systemseitig vorgesehene Priorisierung von fiskalisch bedeutsamen oder anderweitig bevorzugt zu bearbeitenden Vorgängen nicht genutzt. Mit ihrer jetzigen Handhabung gewährleistet die Datenbank jedenfalls nicht, dass die Sachgebietsleitungen die ihnen obliegende Dienst- und Fachaufsicht sach- und zeitgerecht ausüben können.

18.3 Beanstandungsquote von 40 % bei grundsteuerlich bedeutenden Fällen

Die Bewertungs- und Erhebungsstelle des Finanzamts Tempelhof verwaltet insgesamt 37 567 wirtschaftliche Einheiten. Lediglich bei 115 Fällen beläuft sich der jeweilige Einheitswert auf mehr als 2 Mio. €. Die Prüfung von 50 dieser 115 **grundsteuerlich bedeutenden Fälle** hat in 20 Fällen zu erheblichen Beanstandungen geführt. Aufgrund von Bearbeitungsunterbrechungen hat die Bewertungs- und Erhebungsstelle die für die Grundsteuerfestsetzungen maßgeblichen Wertfortschreibungen erst verspätet durchgeführt und dadurch Grundsteuerbeträge von über 1,2 Mio. € nicht rechtzeitig festgesetzt und erhoben. Dies hat für den Landeshaushalt zu einem rechnerischen Zinsnachteil von über 13 100 € geführt. In einem Fall konnte die Bewertungs- und Erhebungsstelle wegen Ablaufs der Festsetzungsfrist Grundsteuerbeträge von rd. 3 000 € nicht mehr festsetzen. 291

18.4 Weitere Arbeitsrückstände und Bearbeitungsdefizite

Der Rechnungshof hat auch bei weiteren Vorgängen der Bewertungs- und Erhebungsstelle Bearbeitungsdefizite festgestellt. So weist die von der Senatsverwaltung für Finanzen erstellte Statistik zur Einheitsbewertung für die geprüfte Stelle noch 134 **offene Fortschreibungen** auf den 1. Januar 2012 und früher aus. Die älteste noch unerledigte Wertfortschreibung betrifft den Stichtag 1. Januar 2002. Obgleich die entsprechenden Steuererklärungen zur Feststellung des Einheitswerts teilweise seit mehr als vier Jahren vorliegen, hat die Bewertungs- und Erhebungsstelle diese Fälle bisher nicht abschließend bearbeitet. 292

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat bereits seit Mitte 2010 für die Beitreibung von Grundsteuerforderungen eine verbindliche **Organisationsstruktur** vorgesehen. Hiervon ist das Finanzamt Tempelhof abgewichen. Dies hat zu vermeidbarer Doppelarbeit innerhalb des Finanzamts geführt. In der Folge hat die Bewertungs- und Erhebungsstelle die Grundsätze einer konsequenten Vollstreckung nicht ausreichend beachtet und rückständige Grundsteuerbeträge nicht zielgerichtet beigetrieben. Erst auf Hinweis des Rechnungshofs hat das Finanzamt seine bisherige abweichende Verfahrensweise aufgegeben und ist den Vorgaben der Senatsverwaltung für Finanzen gefolgt. 293

- 294 Nach § 33 GrStG ist die Grundsteuer teilweise auf Antrag zu erlassen, wenn der übliche Ertrag des Steuergegenstandes bei bebauten Grundstücken um mehr als 50 % gemindert ist und der Steuerschuldner die Minderung nicht zu vertreten hat.

Der geprüften Stelle lagen zum Zeitpunkt der Prüfung 46 noch nicht abschließend bearbeitete **Erlassanträge** vor, die sich auf die Kalenderjahre 2000 bis 2010 beziehen. Diese Anträge betreffen 28 Steuerfälle. Die Bearbeitung dieser Anträge ist fast durchgängig von nicht nachvollziehbaren mitunter mehrjährigen Bearbeitungsunterbrechungen gekennzeichnet. Die überlange Verfahrensdauer erschwert die Vorlage von notwendigen Nachweisen. Bei 14 Steuerfällen hatten die Steuerpflichtigen die angeforderten Unterlagen bereits vor mehr als einem Jahr eingereicht, ohne dass die Bewertungs- und Erhebungsstelle die Bearbeitung wieder aufgenommen hat.

- 295 Zur Rechtssicherheit in einem Rechtsstaat gehört auch die Klärung von strittigen Rechtsfragen und -verhältnissen in angemessener Zeit. Diesem Gebot ist die geprüfte Stelle nicht hinreichend nachgekommen. Nach den Aufzeichnungen der Bewertungs- und Erhebungsstelle sind noch 227 der vor dem 1. Januar 2014 eingegangenen Rechtsbehelfe nicht abschließend bearbeitet. Der Rechnungshof hat davon 105 stichprobenartig ausgewählte **Rechtsbehelfsverfahren** überprüft, um sich einen Eindruck über den Bearbeitungsstand zu verschaffen. Mit einer Ausnahme war die Bearbeitung dieser Fälle vornehmlich im Hinblick auf die Zeitabläufe zu beanstanden. So war die Rechtsbehelfsbearbeitung von teilweise wiederholt mehrjährigen Bearbeitungsunterbrechungen geprägt. Bei 40 vor dem 1. Januar 2005 eingegangenen Rechtsbehelfen hat die Bewertungs- und Erhebungsstelle mit der Bearbeitung noch nicht begonnen. Bei weiteren Rechtsbehelfsverfahren ist sie über das Stadium einer ersten Stellungnahme, die jedoch auch schon mehrere Jahre zurückliegt, nicht hinausgekommen.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass eine Dienstkraft unbedingt wiederholt auf unzulässige Art und Weise in die Verfahrensabläufe eingegriffen hat. Dies hat dazu geführt, dass für Grundsteuerbeträge von fast 38 000 € die Zahlungsverjährung eingetreten ist.

18.5 Unzureichende Dienst- und Fachaufsicht

- 296 Die wesentlichen Aufgaben der Sachgebietsleitung sind der Geschäftsordnung für die Finanzämter zu entnehmen und werden durch die Anweisungen des Sachgebietsleiterhandbuchs für die Berliner Finanzämter ergänzt und konkretisiert. Danach ist die Sachgebietsleitung für die rechtzeitige, sachgerechte und wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben im jeweiligen Sachgebiet verantwortlich. Sie hat dazu Kontrollaufgaben mit dem Ziel wahrzunehmen, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und zu beseitigen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die zuständigen Sachgebietsleitungen vorstehenden Vorgaben nicht nachgekommen sind und damit die festgestellten Arbeitsrückstände mitverursacht haben. Die vom Rechnungshof aufgedeckten Bearbeitungsdefizite wären regelmäßig durch weitere den Sachgebietsleitungen zur Verfügung stehende Kontrollinstrumente (z. B. verschiedene Arbeitslisten) zu erkennen gewesen. Es wäre Aufgabe der Sachgebietsleitungen – ggf. in Zusammenarbeit mit der Amtsleitung – gewesen, den nicht zu übersehenden Defiziten nachzugehen und diese dauerhaft zu beseitigen.

18.6 Fachgeschäftsprüfungen

Die ehemalige Oberfinanzdirektion Berlin hatte im Rahmen ihrer Dienst- und Fachaufsicht bereits im Jahr 2003 die Bewertungs- und Grundsteuerstelle des Finanzamts geprüft. Sie hatte zahlreiche und gravierende Mängel festgestellt, die maßgeblich auf die unzureichende Dienst- und Fachaufsicht eines Sachgebietsleiters zurückzuführen waren. Obwohl eine erneute Prüfung der Senatsverwaltung für Finanzen im Jahr 2005 wiederum ganz erhebliche Arbeitsrückstände aufdeckte, hat diese seitdem auf eine weitere Prüfung dieser Stelle verzichtet. Eine solche wäre jedoch angezeigt gewesen. 297

18.7 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die festgestellten Defizite eingeräumt. Das Finanzamt Tempelhof hat erste organisatorische Maßnahmen ergriffen, um die Arbeitsrückstände zu beseitigen und die Dienst- und Fachaufsicht zu verbessern. Die Senatsverwaltung hat zugesagt, die weitere Entwicklung in Zusammenarbeit mit der Amtsleitung des Finanzamts Tempelhof zu überwachen. 298

18.8 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass der Bearbeitungsstand in der Bewertungs- und Erhebungsstelle des geprüften Finanzamts unzureichend und die Organisation der Arbeitsabläufe trotz zweier in der Vergangenheit durchgeföhrter Fachgeschäftsprüfungen mit ähnlich lautenden Beanstandungen weiterhin erheblich mängelbehaftet ist. 299

Der Rechnungshof erwartet, dass das Finanzamt Tempelhof

- die festgestellten Bearbeitungsdefizite umgehend beseitigt,
- die Dienst- und Fachaufsicht deutlich verbessert und
- Maßnahmen ergreift, um solche Bearbeitungsdefizite künftig zu vermeiden.

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass sich die Senatsverwaltung für Finanzen regelmäßig im Rahmen von Fachgeschäftsprüfungen in allen Berliner Bewertungs- und Erhebungsstellen vom Bearbeitungsstand und der Arbeitsorganisation überzeugt.

19 Unterlassene Wertfortschreibungen und andauernde ungleichmäßige Grundsteuerbelastung in Berlin

Die Bewertungs- und Erhebungsstellen von Berliner Finanzämtern haben nicht ausreichend geprüft, in welchen Fällen werterhöhende Fortschreibungen der Einheitswerte von Grundstücken vorzunehmen sind. Allein bei den auf Anregung des Rechnungshofs überprüften Fällen von Lebensmittelmärkten im Bezirksgebiet ist es für zurückliegende Kalenderjahre zu Steuerausfällen von 562 500 € gekommen.

Auch fast 25 Jahre nach der Wiedervereinigung Deutschlands sind in Berlin aufgrund besonderer gesetzlicher Vorschriften für das Bezirksgebiet unterschiedliche Steuerberechnungen für Grundstücke im ehemaligen Ost- bzw. Westteil der Stadt vorzunehmen. Für vergleichbare Grundstücke im ehemaligen Westteil und im ehemaligen Ostteil der Stadt sind ohne sachlichen Grund unterschiedlich hohe Grundsteuern zu entrichten.

19.1 Einleitung

- 300 Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfungen zur Festsetzung von Grundsteuern (vgl. T 287 bis 299) auch die Arbeitsweise der Bewertungs- und Erhebungsstellen bei den Finanzämtern Pankow/Weißensee und Treptow-Köpenick überprüft. Zu Inhalt und Bedeutung der Einheitswertfeststellungen für die Festsetzung der Grundsteuer wird auf T 306 verwiesen.

19.2 Keine ausreichende Überprüfung der Einheitswerte von Einfamilienhäusern

- 301 Die einmal festgestellten Einheitswerte gelten grundsätzlich für den gesamten Hauptfeststellungszeitraum, es sei denn, sie werden aufgrund von Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse auf spätere Stichtage aufgehoben oder fortgeschrieben. Aufgrund der oftmals sehr lange zurückliegenden Einheitswertfeststellungen sind individuelle Wertfortschreibungen dabei aus fiskalischer Sicht von besonderer Bedeutung. Die Finanzämter müssen daher die notwendigen Wertfortschreibun-

gen zeitnah durchführen, wenn sie von weiterhöhenden baulichen Veränderungen Kenntnis erhalten. Andernfalls kommt es zu jährlich wiederkehrenden Grundsteuerausfällen.

Eine Fortschreibung ist gemäß § 22 Abs. 4 Satz 1 BewG immer dann vorzunehmen, wenn dem Finanzamt bekannt wird, dass die Voraussetzungen für sie vorliegen. Die Prüfung hat gezeigt, dass die Bewertungs- und Erhebungsstellen nur, wenn sie von dritter Seite Kenntnis von baulichen Veränderungen erhalten, prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Wertfortschreibung vorliegen und diese ggf. durchführen. Dies trifft vor allem auf die Fälle zu, in denen die Bezirksamter sie über erteilte Baugenehmigungen informieren. Eigene Ermittlungen nehmen die Bewertungs- und Erhebungsstellen hingegen regelmäßig nicht vor.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung u. a. Kenntnis von zwei Stadtrandsiedlungen erlangt, in denen ursprünglich sehr einfach ausgestattete kleine Einfamilienhäuser errichtet worden waren. Obwohl sich bei den meisten dieser Häuser zwischenzeitlich durch Modernisierung oder Anbauten erhebliche Veränderungen ergeben haben, liegen den Grundsteuerfestsetzungen weiterhin die vor Jahrzehnten festgestellten Einheitswerte zugrunde. In vielen Fällen waren die Voraussetzungen für die Durchführung einer Wertfortschreibung vermutlich bereits seit Jahren gegeben. Da den zuständigen Bewertungs- und Erhebungsstellen keine amtlichen Mitteilungen über entsprechende Baugenehmigungen zugingen, sind Wertfortschreibungen bisher unterblieben. Bei einer dieser Siedlungen hatte das Finanzamt durch einen Rechtsbehelf gegen eine Wertfortschreibung Kenntnis davon erlangt, dass es in dieser Siedlung viele gleich gelagerte Fälle gab. Bei der anderen Siedlung lagen entsprechende Pressemitteilungen vor. 302

Es ist geboten, dass die Finanzämter neben den Baumitteilungen stets auch weitere Informationsquellen nutzen, um sicherzustellen, dass notwendige Wertfortschreibungen möglichst zeitnah und vollständig durchgeführt werden können. § 22 BewG enthält keine einschränkenden Regelungen darüber, welche Informationsquellen hierzu genutzt werden dürfen. Die Bewertungs- und Erhebungsstellen sollten deshalb immer dann Feststellungserklärungen zur Überprüfung der Einheitswerte anfordern, wenn sie hinreichende Anhaltspunkte dafür haben, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse im Vergleich zum Feststellungszeitpunkt verändert haben und die gesetzliche Grenze für Wertfortschreibungen möglicherweise überschritten wurde. Als Informationsquellen kommen dabei beispielsweise auch Katasteramtsauszüge, satellitengestützte Geoportale oder Ortsbesichtigungen in Betracht.

19.3 Unzutreffende Bewertung von Lebensmittelmärkten und anderen Verbrauchermärkten im Beitrittsgebiet

- 303 Für die Ermittlung der Einheitswerte von Geschäftsgrundstücken ist von entscheidender Bedeutung, welcher Gebäudeklasse (z. B. Hotelgrundstücke, Warenhäuser, Lichtspielhäuser oder Markt- und Messehallen) das auf dem Grundstück befindliche Gebäude zuzuordnen ist. Die Bewertungs- und Erhebungsstellen hatten Lebensmittelmärkte und andere Verbrauchermärkte im Beitrittsgebiet aufgrund eines gleichlautenden Ländererlasses zunächst wie Messehallen bewertet. Mit Urteil vom 30. Juni 2010 hat der Bundesfinanzhof entschieden, dass Lebensmittelmärkte wie Warenhäuser zu bewerten sind. Die Zuordnung zu dieser Gebäudeklasse führt bewertungsrechtlich zu einem deutlich höheren Einheitswert und damit in der Folge auch zu einer höheren Grundsteuerschuld.

Aufgrund dieses Urteils haben die obersten Finanzbehörden der betroffenen Bundesländer den ursprünglichen Ländererlass am 16. Februar 2011 geändert und festgelegt, dass Lebensmittelmärkte und Verbrauchermärkte nunmehr wie Warenhäuser zu behandeln sind.

Mit der Veröffentlichung dieses Erlasses waren die Voraussetzungen für fehlerbeseitigende Wertfortschreibungen bei allen in Betracht kommenden Fällen gegeben. Bei einer zügigen Bearbeitung dieser Fälle hätten die Wertfortschreibungen auf den 1. Januar 2011 durchgeführt werden können. Dies hätte zu Grundsteuererhöhungen ab dem Jahr 2011 geführt.

- 304 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Bewertungs- und Erhebungsstelle des Finanzamts Pankow/Weißensee die geänderte Rechtslage nicht beachtet hatte. Da nach dem Bewertungsgesetz fehlerbeseitigende Wertfortschreibungen frühestens auf den Beginn des Kalenderjahres vorgenommen werden dürfen, in dem der Feststellungsbescheid erteilt wird, kamen im Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof im Jahr 2014 allenfalls noch Grundsteuernachforderungen ab diesem Jahr in Betracht.

Um weitere mögliche Steuerausfälle zu vermeiden und eine einheitliche Bearbeitung in allen betroffenen Berliner Finanzämtern sicherzustellen, hat der Rechnungshof die Senatsverwaltung für Finanzen bereits während der Prüfung auf seine Feststellungen hingewiesen und um weitere Veranlassung gebeten.

- 305 Nach den Feststellungen der Senatsverwaltung für Finanzen haben die Finanzämter die geänderte Weisungslage lediglich dann beachtet, wenn die Lebensmittelmärkte nach Bekanntgabe des geänderten Erlasses neu errichtet worden sind. Eine Überprüfung der bereits vorhandenen Lebensmittelmärkte war hingegen regelmäßig unterblieben. Die Finanzämter haben diese Überprüfung auf Anweisung der Senatsverwaltung für Finanzen nachgeholt. Dies hat bei 177 Fällen ab dem Jahr 2014 zu jährlich wiederkehrenden zusätzlichen Grundsteuerforderungen von

rd. 187 500 € geführt. Für die Jahre 2011 bis 2013 ist es bei diesen Fällen zu endgültigen Steuerausfällen von 562 500 € gekommen.

19.4 Unterschiedliche Grundsteuerbelastung für vergleichbare Grundstücke innerhalb Berlins

Die Höhe der Grundsteuer basiert auf dem Einheitswert, der Steuermesszahl und dem Hebesatz (vgl. T 288). In Berlin werden Einheitswerte sowohl nach den Wertverhältnissen auf den 1. Januar 1964 (im ehemaligen Westteil der Stadt; künftig: Bewertungsrecht 1964) als auch nach den Wertverhältnissen am 1. Januar 1935 (im ehemaligen Ostteil der Stadt; künftig: Bewertungsrecht 1935) festgestellt. Dadurch ergeben sich für vergleichbare Grundstücke unterschiedlich hohe Grundsteuermessbeträge. Nach § 25 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 GrStG muss der Hebesatz innerhalb einer Gemeinde einheitlich sein. Deshalb kann Berlin als Gemeinde die niedrigeren Grundsteuermessbeträge im ehemaligen Ostteil der Stadt nicht über die Höhe des Hebesatzes ausgleichen. Die nachfolgend dargestellten Einzelfälle verdeutlichen die finanziellen Auswirkungen, die sich aus den unterschiedlichen rechtlichen Bestimmungen ergeben:

Bei **Mietwohngrundstücken** wird der der Grundsteuer zugrunde liegende Einheitswert sowohl nach dem Bewertungsrecht 1935 als auch nach dem Bewertungsrecht 1964 im sog. Ertragswertverfahren ermittelt. Bei diesem Verfahren sind Größe und Lage des bebauten Grundstücks letztlich ohne Belang, weil der Einheitswert ausschließlich auf der Grundlage der Jahresrohmiete berechnet wird. Bei Gebäuden, die am Hauptfeststellungszeitpunkt (1. Januar 1935 bzw. 1. Januar 1964) bereits bestanden haben, handelt es sich dabei um die am Bewertungsstichtag tatsächlich vertraglich vereinbarte Miete. Für Gebäude, die erst danach errichtet wurden, ermitteln die Bewertungs- und Erhebungsstellen die fiktive Jahresrohmiete nach den Wertverhältnissen am jeweiligen Stichtag anhand von Mietspiegeln. Dies führt dazu, dass beispielsweise für ein neu errichtetes Mehrfamilienhaus mit einer Gesamtwohnfläche von 1 500 m² und gut ausgestatteten Wohnungen im ehemaligen Westteil der Stadt nach dem Bewertungsrecht 1964 jährlich 8 310 € Grundsteuer zu entrichten sind, während die Steuerbelastung für ein gleich ausgestattetes Mehrfamilienhaus im ehemaligen Ostteil nach dem Bewertungsrecht 1935 mit 4 830 € deutlich geringer ausfällt (58 % der Steuer nach dem Bewertungsrecht 1964).

Für ein neu erbautes **Einfamilienhaus** mit einer Wohnfläche von 120 m² ergibt sich bei guter Ausstattung nach dem Bewertungsrecht 1964 in Berlin eine Grundsteuer von 940 €. Für ein baugleiches Gebäude im ehemaligen Ostteil der Stadt (Bewertungsrecht 1935) liegt die Steuerbelastung hingegen nur bei 325 €.

Auch bei anderen Grundstücken zeigen sich deutliche Unterschiede. So werden **Geschäftsgrundstücke** regelmäßig im sog. Sachwertverfahren bewertet. Da-

306

bei setzt sich der Einheitswert aus dem Wert des Grund und Bodens und des Gebäudewerts zusammen. Allein der Gebäudewert eines im Sachwertverfahren als Warenhaus bewerteten Geschäftsgrundstücks mit einem umbauten Raum von 5 000 m³ und guter Ausstattung im ehemaligen Westteil der Stadt führt beispielsweise nach dem Bewertungsrecht 1964 zu einer jährlichen Grundsteuer von 7 600 €. Für ein baugleiches Gebäude im ehemaligen Ostteil liegt die Steuerbelastung nach dem Bewertungsrecht 1935 hingegen nur bei 3 350 €.

Die unterschiedliche Rechtslage spiegelt sich auch im Grundsteueraufkommen Berlins wieder. Auf der Grundlage der zurzeit festgestellten Einheitswerte ergibt sich eine jährliche Grundsteuer von 763 Mio. €. Davon entfällt lediglich ein Drittel auf Grundstücke im ehemaligen Ostteil der Stadt, obwohl dieses Gebiet mit 411 km² nur wenig kleiner ist als der ehemalige Westteil der Stadt (481 km²).

19.5 Notwendigkeit einer Reform der Grundsteuer

- 307 Eine grundlegende Grundsteuerreform ist dringend geboten. Die zurzeit geltenden gesetzlichen Regelungen (Bewertungsrecht 1935 bzw. Bewertungsrecht 1964) sind nicht mehr dazu geeignet, eine realitätsgerechte Besteuerung sicherzustellen, weil die Einheitswerte auf Jahrzehntealten Wertverhältnissen beruhen. Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2009 unter T 196 ff. über Unzulänglichkeiten bei der Festsetzung von Grundsteuern gemäß dem Bewertungsrecht 1964 berichtet und auf die negativen Folgen hingewiesen, die sich aus dem sehr lange zurückliegenden Hauptfeststellungszeitpunkt ergeben. Er hatte gefordert, dass sich der Senat auf Bund-/Länderebene für eine Gesetzesänderung einsetzt. Bisher zeichnet sich aber noch immer keine zeitnahe Reform der Einheitsbewertung und der Grundsteuer ab.

Nunmehr hat der Bundesfinanzhof dem Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 22. Oktober 2014 die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob die Vorschriften über die Einheitsbewertung des Grundvermögens seit dem Feststellungszeitpunkt 1. Januar 2009 (Bewertungsrecht 1964) wegen Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz verfassungswidrig seien. Auch nach Auffassung des Rechnungshofs ist eine umfassende Reform der Grundsteuer unter Berücksichtigung aktueller Ausgangswerte für sämtliche Grundstücke dringend geboten, um künftig eine realitätsgerechte Besteuerung zu gewährleisten. Er hält deshalb an seiner damaligen Forderung fest.

19.6 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 308 Die Senatsverwaltung für Finanzen hält die vom Rechnungshof geforderte verstärkte Überprüfung der Einheitswerte von Einfamilienhäusern für nicht gerechtfertigt. Sie hat darauf verwiesen, dass die Einheitswerte grundsätzlich für den

gesamten Hauptfeststellungszeitraum gelten. Außerdem würde eine derartige Vorgehensweise den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verletzen, weil im Einzelfall – wenn überhaupt – eine nur geringe Erhöhung der Grundsteuer zu erwarten sei. Die Senatsverwaltung für Finanzen beabsichtigt aber, künftig im Falle eines Eigentümerwechsels zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Durchführung einer Wertfortschreibung gegeben sind. Im Übrigen halte auch sie eine umfassende Reform der Grundsteuer für dringend erforderlich.

Der Rechnungshof hält gleichwohl an seiner Auffassung fest. § 22 BewG regelt eindeutig, dass eine Fortschreibung vorzunehmen ist, wenn dem Finanzamt bekannt wird, dass die Voraussetzungen für sie vorliegen. Bei dieser Ermittlungspflicht handelt es sich um einen gesetzlichen Auftrag der Finanzämter, sodass wirtschaftliche Erwägungen insoweit nicht greifen können. Da lediglich bei Abweichungen von mehr als einem Zehntel des bisherigen Einheitswertes bzw. mindestens 5 000 DM Wertfortschreibungen vorzunehmen sind, hat bereits der Gesetzgeber den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns berücksichtigt. 309

19.7 Erwartung

Bis zu einer Neuregelung der Grundsteuer sind die Finanzämter an das geltende Recht gebunden. Die Bewertungs- und Erhebungsstellen der Finanzämter müssen in Berlin deshalb weiterhin die unterschiedlichen Rechtsvorschriften für Grundstücke im ehemaligen Ost- bzw. Westteil der Stadt beachten und diese jeweils möglichst vollständig umsetzen. 310

Der Rechnungshof erwartet, dass die Finanzämter zur Vermeidung weiterer Steuerausfälle verstärkt prüfen, in welchen Fällen Anlass besteht, Wertfortschreibungen durchzuführen. Dazu sind alle zur Verfügung stehenden Informationsquellen zu nutzen.

Er erwartet darüber hinaus, dass sich der Senat auf Bund-/Länderebene für eine umfassende Reform einsetzt, um eine gleichmäßige und gerechte Besteuerung aller Grundstücke in Berlin zu erreichen.

20 Unzureichende Prüfung der Notwendigkeit einer Zweckrücklage

Die Staatliche Münze Berlin wies in ihren Bilanzen Zweckrücklagen in Millionenhöhe aus, obwohl die Gründe für deren Bildung längst entfallen waren. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat über Jahre nicht geprüft, inwieweit die Kapitalausstattung der Staatlichen Münze Berlin notwendig ist.

20.1 Einleitung

- 311 Die Staatliche Münze Berlin (SMB) ist ein Betrieb nach § 26 LHO, der der fachlichen Aufsicht der Senatsverwaltung für Finanzen unterliegt. Die Gesamtberliner Landesregierung hatte am 18. Dezember 1990 beschlossen, 21 Einrichtungen, die früher dem Ministerrat der DDR unterstanden, in die Gesamtberliner Verwaltung zu überführen. Unter diesen Einrichtungen war auch der „VEB Münze der Deutschen Demokratischen Republik“. Aufgrund der Bestimmungen über die Wirtschafts- und Währungsunion¹²⁴ waren die Vermögensgegenstände und Schulden in einer Eröffnungsbilanz neu zu bewerten. Die Einzelheiten zur Kapitalneufestsetzung regelte das D-Markbilanzgesetz (DMBiG) vom 23. September 1990.

20.2 Bildung der Zweckrücklage

- 312 Die SMB erstellte ihre Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 1991. In der Bilanz aus dem Jahr 2002 waren noch 8 039 809,70 € als Sonderrücklage gemäß § 27 Abs. 2 Satz 3 DMBiG zum 31. Dezember 2001 ausgewiesen.

Die SMB hatte zum Zeitpunkt ihrer Zuordnung zur Gesamtberliner Verwaltung ihren Sitz „Am Molkenmarkt“. Die Bilanzposition der Sonderrücklage wurde aufgrund der Neubewertung des Grundstücks gebildet. Im Jahr 2005 gab die SMB den Sitz „Am Molkenmarkt“ auf und zog an einen neuen Standort in Reinickendorf. Das Grundstück fiel damit an die Senatsverwaltung für Finanzen zurück. Die SMB buchte es aus ihrem Grundvermögen aus und löste – dem Wert des ausgebuchten Grundvermögens entsprechend – 7 048 962,45 € aus der Sonderrücklage auf. Es verblieb ein Betrag von 990 847,25 €, den die SMB bis zur Prüfung durch den Rechnungshof in der Bilanz auswies.

124 Bestimmungen über die Währungsunion und über die Währungsumstellung (Anlage I zu dem Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik) vom 18. Mai 1990 (BGBl. 1990 II S. 537, 548) i. d. F. vom 16. Dezember 1999

Weiterhin enthielt die Bilanz zum 31. Dezember 2001 sonstige Rücklagen von 2 092 742,82 €. Diese gliedern sich auf in

- einen Zuschuss des Landes Berlin zur Tilgung eines Altkredites von 1 607 015,53 € aus dem Jahr 1991 (Hintergrund war, dass die SMB in der Zeit vor der Wirtschafts- und Währungsunion Edelmetalle gekauft und diese mit einem Kredit finanziert hatte.),
- eine Kapitalzuführung des Landes Berlin für Instandsetzungsarbeiten an dem Grundstück „Am Molkenmarkt“ von 485 727,29 €, ebenfalls aus dem Jahr 1991.

20.3 Wegfall der Notwendigkeit

Der Rechnungshof hat geprüft, inwieweit die zweckgebundenen Rücklagen bei der SMB hinsichtlich des Grundes, der Bildung und der Höhe weiter beibehalten werden müssen, und kam zu folgenden Feststellungen:

313

- Sonderrücklage nach § 27 Abs. 2 Satz 3 DMBilG (990 847,25 €)
Die Auflösung der Sonderrücklage und ihre Zuführung an den Landeshaus-
halt ist nach § 27 Abs. 2 Satz 4 DMBilG grundsätzlich möglich, wenn sie nicht
zur Deckung des Anlagevermögens benötigt wird. Nachdem das Grundstück
„Am Molkenmarkt“ nicht mehr der SMB zuzurechnen ist, beläuft sich der
Wert des übrigen Anlagevermögens aktuell auf 1 584 312,07 €. Die zu den
zweckgebundenen Rücklagen zusätzlich vorhandene allgemeine Rücklage
der SMB beläuft sich auf 4 149 618,21 € und ist damit mehr als ausreichend.
Somit wird die Sonderrücklage von 990 847,25 € nicht mehr zur Deckung
des Anlagevermögens benötigt.
- Sonstige Rücklagen (2 092 742,82 €)
Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte die 1 607 015,53 € des noch be-
stehenden Altkredites direkt an das Kreditinstitut überwiesen. Damit war der
Kredit zurückgezahlt und die Verbindlichkeit der SMB entfiel gegenüber dem
Kreditinstitut. Die Senatsverwaltung war somit als Gläubigerin an die Stelle
des Kreditinstituts getreten. Allerdings verzichtete sie auf die Rückzahlung
des Betrages durch die SMB. Daraufhin gliederte die SMB 1 607 015,53 €
von den Verbindlichkeiten zu den sonstigen Rücklagen in der Bilanz um.
Die Kapitalzuführung von 485 727,29 € für Instandsetzungsmaßnahmen war
zur Schadensabwehr am Gebäudeteil Nr. 1 des Grundstücks „Am Molken-
markt“ vorgesehen. Da die SMB dort nicht mehr geschäftsansässig ist und
das Grundstück an das Land Berlin zurückfiel, muss die SMB nicht mehr für
Instandhaltungsmaßnahmen aufkommen. Dementsprechend benötigt die
SMB die hierfür vorgesehene Kapitalzuführung von 485 727,29 € ebenfalls
nicht mehr.

20.4 Forderungen des Rechnungshofs

- 314 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen es über Jahre unterlassen hat, die Notwendigkeit der Kapitalausstattung der SMB zu überprüfen.

Er forderte die Senatsverwaltung für Finanzen auf, dafür zu sorgen, dass die SMB

- die Sonderrücklage nach § 27 Abs. 2 Satz 3 DMBilG (990 847,25 €) ebenso wie
- die sonstige Rücklage für Instandsetzungsarbeiten am Grundstück „Am Molkenmarkt“ (485 727,29 €) auflöst, da die Rücklagen nicht mehr notwendig sind, und
- daraus resultierend 1 476 574,54 € an den Landeshaushalt abführt.

Weiterhin erwartete der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Finanzen prüft, ob die verbleibenden 1 607 015,53 € aus der zweckgebundenen sonstigen Rücklage ebenfalls an den Landeshaushalt vollständig oder zumindest teilweise zurückgeführt werden können. Für den Fall des Verbleibs des Betrages im Betrieb empfahl der Rechnungshof, diesen aus der zweckgebundenen sonstigen Rücklage in die allgemeine Kapitalrücklage umzugliedern. Der Rechnungshof bewertete die Kapitalzuführung als Zuzahlung in das Eigenkapital nach § 272 Abs. 2 Handelsgesetzbuch. Damit hat sie den Charakter einer Kapitalrücklage.

20.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 315 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihrer Stellungnahme angekündigt, dass sie den Forderungen des Rechnungshofs nachkommen wird. Die SMB werde die Sonderrücklage sowie die Rücklage für die Instandsetzungsarbeiten auflösen und 1 476 574,54 € an den Landeshaushalt abführen.

Die zweckgebundene sonstige Rücklage von 1 607 015,53 € werde die SMB entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs innerhalb des Eigenkapitals in die allgemeinen Rücklagen umgliedern. Sie verbleibe allerdings in voller Höhe bei der SMB. Die Senatsverwaltung für Finanzen begründet dies damit, dass die SMB eine flexible Liquiditätsstruktur mit hoher Verfügbarkeit benötige. Sonst könne die SMB den geregelten Geschäftsbetrieb nicht aufrechterhalten.

20.6 Zusammenfassung und Erwartung

- 316 Die SMB hat zwischenzeitlich die Rücklagen aufgelöst und 1 476 574,54 € an den Landeshaushalt abgeführt. Der Rechnungshof erwartet, dass auch die Zusage der Umgliederung umgesetzt wird. **Darüber hinaus erwartet er, dass die Senatsverwaltung für Finanzen regelmäßig prüft, ob die Kapitalausstattung der SMB angemessen ist.**

Juristische Personen des öffentlichen Rechts

21 Unangemessene Gehälter und finanzielle Vergünstigungen für Beschäftigte der Deutschen Klassenlotterie Berlin

Die Deutsche Klassenlotterie Berlin stellt im Vergleich zur unmittelbaren Verwaltung des Landes Berlin ihre Beschäftigten erheblich besser. Sie gewährt neben den höheren tariflichen auch noch umfangreiche außertarifliche Leistungen. Sie hält ungeachtet der mit Einführung des TV-L für den öffentlichen Dienst Berlins eingetretenen strukturellen Veränderungen an ihren Tarifverträgen fest. Zudem ist die Anwendung des Tarifrechts der Deutsche Klassenlotterie Berlin teilweise fehlerhaft. Der Rechnungshof hält insgesamt eine Reduzierung der jährlichen Ausgaben von bis zu 500 000 € für möglich.

21.1 Einleitung

Die Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB) wurde durch Gesetz¹²⁵ als Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. Sie führt im Auftrag des Landes Berlin behördlich erlaubte Glücksspiele und Lotterien sowie alle damit zusammenhängenden sonstigen Geschäfte durch. Gemäß § 6 DKLB-Gesetz ist die Anstalt verpflichtet, eine Zweckabgabe in Höhe von 20 % ihrer Umsätze aus dem Lotteriegeschäft und ihren Bilanzgewinn an die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB-Stiftung) abzuführen. Die Stiftung wurde auf der Grundlage des DKLB-Gesetzes errichtet und nahm mit Wirkung vom 1. Januar 1975 ihre Arbeit auf. Sie verwaltet und verteilt die ihr zur Verfügung stehenden Mittel durch Gewährung von Zuwendungen und verfolgt dabei gemeinnützige Zwecke.

317

Der Rechnungshof hat die Personalausgaben für die Beschäftigten der DKLB einschließlich der DKLB-Stiftung stichprobenweise geprüft. Da die DKLB dem haushaltrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit¹²⁶ unterliegt, hat der Rechnungshof als Maßstab hierfür den für die Beschäftigten des Landes Berlin geltenden Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) herangezogen und mit ihm die Haustarifverträge und Dienstvereinbarungen der DKLB verglichen. Zudem erstreckte sich die Prüfung auch auf die Einhaltung dieser Tarifverträge und Dienstvereinbarungen. Wird dagegen verstoßen mit der Folge zu hoher Personalausgaben, verringern sich die Mittel, die der Stiftung für gemeinnützige Zwecke im Land Berlin zur Verfügung stehen.

318

125 Gesetz über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB-Gesetz) vom 7. Juni 1974, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 2007

126 § 105 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 7 Abs. 1 LHO

21.2 Tarifliche Rahmenbedingungen der DKLB

- 319 Auf die Arbeitsverhältnisse ihrer Beschäftigten wendet die Anstalt im Wesentlichen den Rahmentarifvertrag der Deutschen Klassenlotterie Berlin (RTV DKLB) und den Gehaltstarifvertrag der Deutschen Klassenlotterie Berlin (GTV DKLB) an. Bei Abschluss beider Tarifverträge hat sich die DKLB im Jahr 1975 an den seinerzeit geltenden Regelungen des Bundes-Angestelltentarifvertrages (BAT) orientiert. Während für den öffentlichen Dienst Berlins der BAT zwischenzeitlich abgelöst und an seine Stelle der TV-L einschließlich der Überleitungsvorschriften mit veränderten Rahmenbedingungen getreten ist, hält die DKLB weiter an ihren Haustarifverträgen fest.

Bei einem Vergleich dieser Haustarifverträge mit dem TV-L hat der Rechnungshof festgestellt, dass die **Arbeitsbedingungen** der DKLB erheblich günstiger ausgestaltet sind als die der Tarifbeschäftigte Berlins. Während hier das Tarifsystem des BAT seit November 2010 durch den umfassend neu strukturierten TV-L und seine Überleitungsvorschriften abgelöst wurde, ist diese Entwicklung in den Tarifverträgen der DKLB unberücksichtigt geblieben. Insbesondere enthalten die Haustarifverträge noch immer Leistungen, die der TV-L nicht mehr vorsieht. Im GTV DKLB ist eine Öffnungsklausel vorgesehen, die ausschließlich dazu dient, an möglichen tariflichen Verbesserungen für die Tarifbeschäftigte Berlins teilzuhaben. Die DKLB gewährt ihren Beschäftigten ferner außertarifliche Leistungen in erheblichem Umfang.

21.3 Tarifliche Besserstellungen gegenüber den Tarifbeschäftigte Berlins

- 320 Beim **Tabellenentgelt** gemäß GTV DKLB und TV-L zeigen sich beträchtliche Unterschiede zugunsten der Beschäftigten der DKLB. Allein die Anfangsgehälter der jeweils niedrigsten bzw. höchsten Gehalts-/Entgeltgruppen differieren um ca. 700 € bzw. 950 € monatlich.

Die DKLB hat elf **Dienstaltersstufen** in den Gehaltsgruppen II bis XI und drei Dienstaltersstufen in der Gehaltsgruppe I vorgesehen. Nach dem TV-L umfassen die Entgeltgruppen 9 bis 15 fünf Stufen und die Entgeltgruppen 2 bis 8 sechs Stufen. Für die Entgeltgruppe 1 bestehen Sonderregelungen. Bei Gegenüberstellung der jeweils höchsten Gehalts- bzw. Entgeltgruppe ergibt sich in den Endstufen der beiden Gehaltstabellen eine monatliche Differenz von bis zu 1 600 € zugunsten der Beschäftigten der DKLB.

Die DKLB gewährt ihren Beschäftigten **Familienzuschläge** von 100 € pro Kind. Gezahlt wird bis zum vollendeten 18. Lebensjahr, darüber hinaus bis zur Beendigung der Schul- oder Berufsausbildung, längstens jedoch bis zum vollendeten 27. Lebensjahr des Kindes. Für die Tarifbeschäftigte Berlins sieht der TV-L – von

Besitzständen der zum Zeitpunkt der Überleitung vorhandenen Beschäftigten abgesehen – keine familienbezogenen Leistungen mehr vor.

Für Überstunden, Sonntags- und Feiertagsarbeit, Nacharbeit und Samstagsarbeit gewährt die DKLB jeweils **Zeitzuschläge**. Sowohl die Bemessungsgrundlagen als auch die Höhe dieser Leistungen übertreffen die vergleichbarer Tarifbeschäftigte Berlins nach dem TV-L zustehenden Zeitzuschläge merklich. Darüber hinaus enthalten die tariflichen Regelungen der DKLB – anders als der TV-L – keine Bestimmungen zum Wegfall einzelner Ansprüche beim Zusammentreffen mehrerer Zeitzuschläge. Auch wird die aktuelle Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zu den Oster- und Pfingstsonntagen nicht berücksichtigt.¹²⁷ Danach ist nur der Zeitzuschlag für Sonntagsarbeit und nicht der höhere Feiertagszuschlag zu zahlen, da es sich in diesen Fällen nicht um gesetzliche Feiertage handelt.

Die DKLB zahlt Beschäftigten, die ständig Schichtdienst leisten, einen **Schichtzuschlag** von 92,55 € monatlich (3 % der Eingangsstufe der Gehaltsgruppe VII). Beschäftigte, die zu „verschobenen Arbeitszeiten“ tätig sind, erhalten für jeden Einsatz 1/44 des Schichtzuschlags. Der Zuschlag übersteigt den vergleichbarer Tarifbeschäftigte Berlins gemäß TV-L zustehenden Betrag von monatlich 40 € um mehr als das Doppelte.

Die als Kraftfahrer eingesetzten Beschäftigten erhalten regelmäßig einen **Erschwerniszuschlag** von 136,80 € monatlich (6 % der Eingangsstufe der Gehaltsgruppe II). Ihre Arbeitsleistung ist aber bereits mit dem regulären Entgelt abgolten. Tarifbeschäftigte Berlins stehen nach dem TV-L Erschwerniszuschläge ausschließlich für Arbeiten zu, die außergewöhnliche Erschwernisse (z. B. extreme Hitze, besondere Gefährdung, besonders starke Schmutz- oder Staubbelabung) aufweisen.

Die Beschäftigten erhalten mit den Novemberbezügen eine **Sonderzuwendung** in Höhe von 100 % des im Monat Oktober gezahlten Bruttogehalts einschließlich aller gewährten Zulagen und Zuschläge. Sofern ihnen kein oder kein volles Bruttogehalt zusteht, wird das jeweils zuletzt gezahlte Gehalt zugrunde gelegt. Zum Beispiel werden Beschäftigte, die wegen Arbeitsunfähigkeit oder während der Schutzfristen nach dem Mutterschutzgesetz ganz oder teilweise kein Arbeitsentgelt bezogen haben, so behandelt, als hätte ihnen in dieser Zeit das volle Entgelt zugestanden. Sowohl bei der Bemessung als auch der Höhe der Sonderzuwendung stellt die DKLB ihre Beschäftigten deutlich besser als vergleichbare Tarifbeschäftigte des Landes Berlin. Bemessungsgrundlage für die Jahressonderzahlung ist nach dem TV-L das durchschnittlich gezahlte monatliche Entgelt der Kalendermonate Juli bis September. Sie beträgt nach Entgeltgruppen gestaffelt zwischen 35 % und 95 % des ermittelten Durchschnitts. Der jährliche Mehraufwand der DKLB liegt nach überschlägiger Berechnung bei ca. 200 000 €.

¹²⁷ Bundesarbeitsgericht, Urteile vom 17. März 2010, 5 AZR 317/09 und vom 17. August 2011, 10 AZR 347/10

Die Beschäftigten erhalten **vermögenswirksame Leistungen** von 480 € jährlich. Der Betrag wird in monatlich gleichbleibenden Beträgen gezahlt. Eine anspruchs begründende Mindestbeschäftigungsdauer ist nicht vorgesehen. Die Höhe dieser Leistung beträgt etwa das 6-fache der nach dem TV-L zustehenden Beträge. Der jährliche Mehraufwand der DKLB beträgt etwa 69 000 €. Zudem setzt der Anspruch auf vermögenswirksame Leistungen nach dem TV-L ein voraussichtlich mindestens sechs Monate dauerndes Arbeitsverhältnis voraus.

Die DKLB zahlt ihren Beschäftigten bei Erreichen bestimmter Beschäftigungszeiten jeweils ein **Jubiläumsgeld**. Die Leistung ist nach der Beschäftigungsdauer gestaffelt und beträgt nach zehn Jahren 410 €, nach 25 Jahren 870 € und nach 40 Jahren 1 020 €. Diese Leistungen sind im Vergleich zu den im Landesdienst geltenden Bestimmungen des TV-L stark überhöht. Hiernach werden bei einer Beschäftigungszeit von 25 Jahren 350 € und von 40 Jahren 500 € Jubiläumsgeld gewährt. Eine Zahlung bereits nach zehn Dienstjahren ist nicht vorgesehen.

In Krankheits-, Geburts- und Todesfällen werden regelmäßig **Beihilfen** gezahlt. Im Jahr 2012 sind Beihilfen in Höhe von 21 444 € bzw. bis November 2013 in Höhe von 13 474 € gewährt worden. Die Regelungen hierzu orientieren sich weitgehend an den seinerzeit im Rahmen des BAT gewährten Leistungen. Mit Einführung des TV-L im Land Berlin ist hier die tarifliche Grundlage für Beihilfen entfallen; lediglich für sog. Altbeschäftigte, die in den TV-L übergeleitet wurden, besteht der Anspruch fort.¹²⁸

Beim Ableben eines Beschäftigten erhalten Ehegatten, Lebensgefährten, Kinder, Eltern oder Geschwister ein **Sterbegeld** in Höhe von bis zu drei Monatsentgelten. Für Beschäftigte ohne Hinterbliebene können die Begräbniskosten bis zur Höhe des Sterbegeldes übernommen werden. Anspruchsberechtigung und Höhe des Sterbegeldes gehen über die vergleichbaren Regelungen des TV-L spürbar hinaus. Anspruchsberechtigt sind hier nur Ehegatten bzw. Lebenspartner oder Kinder; sie erhalten das Tabellenentgelt des Verstorbenen für die restlichen Tage des Sterbemonats sowie für zwei weitere Monate. Darüber hinausgehende Leistungen sind nicht vorgesehen.

Der **Erholungsurlaub** beträgt einheitlich für alle Beschäftigten 32 Arbeitstage; außerdem zahlt die DKLB ein jährliches **Urlaubs geld** von 563 €. Der finanzielle Mehraufwand der DKLB beträgt etwa 82 000 €. Sowohl die Dauer des Erholungsurlaubs als auch das Urlaubs geld gehen über den TV-L hinaus. Der Urlaubsanspruch beträgt hier maximal 30 Arbeitstage; das Urlaubs geld ist tariflich nicht mehr eigenständig geregelt, sondern mit der früheren Zuwendung als Jahressonderzahlung zusammengefasst worden.

128 Protokollerklärung zu § 13 Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der Länder in den TV-L und zur Regelung des Übergangsrechts (TVÜ-Länder)

Den Beschäftigten werden aus verschiedenen Anlässen **Dienstbefreiungen** unter Fortzahlung der Bezüge gewährt. Die Befreiungstatbestände und ihr jeweiliger Umfang sind erheblich großzügiger als nach dem TV-L. Allein für vom TV-L nicht geregelte Befreiungstatbestände hat die DKLB im Jahr 2012 für insgesamt 21 bzw. bis November 2013 für 36 Arbeitstage entsprechende Freistellungen gewährt.

Die **Fortzahlung des Arbeitsentgelts** bei Krankheit, Unfall bzw. Kur- oder Heilverfahren ist – nach der Beschäftigungsdauer gestaffelt – für mindestens sechs Wochen bis zu maximal 26 Wochen vorgesehen. Nach dem TV-L wird das Entgelt einheitlich nur noch bis zur Dauer von sechs Wochen fortgezahlt; danach ist lediglich ein Krankengeldzuschuss vorgesehen.

Bei einer Kündigung des Arbeitsverhältnisses sind **Kündigungsfristen** – gestaffelt nach Beschäftigungsjahren – einzuhalten. Nach Feststellung des Rechnungshofs sind die Fristen großzügiger bemessen als beim TV-L. Darüber hinaus ist das Arbeitsverhältnis bei einer Beschäftigungszeit von mindestens zehn Jahren nur noch aus wichtigem Grund kündbar. In diesen Fällen zahlt die DKLB ein **Übergangsgeld** für die Dauer von drei bis sechs Monaten, sofern der Kündigungsgrund nicht in der Person des Beschäftigten liegt. Der TV-L sieht eine derartige Kündigungsbeschränkung erst nach 15 Beschäftigungsjahren und Vollendung des 40. Lebensjahres vor; Übergangsgeld wird nicht gezahlt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die DKLB ihre Beschäftigten im Vergleich zu den Tarifbeschäftigten der unmittelbaren Verwaltung Berlins erheblich besserstellt. Er hat die Erwartung geäußert, dass die DKLB umgehend Tarifverhandlungen mit dem Ziel führt, die über den TV-L hinausgehenden Regelungen aufzuheben.

21.4 Außertarifliche Leistungen der DKLB

Die Beschäftigten erhalten monatliche **Zulagen** bei Ausübung höherwertiger bzw. zusätzlicher Tätigkeiten, obwohl die Tarifverträge hierzu – von Vertretungsfällen abgesehen – keine Regelungen enthalten. Die DKLB hat daher außertariflich entsprechende Einzelfallregelungen getroffen. Die außertariflichen Zulagenzahlungen sind unbegründet.

Alle zwei Jahre können die Beschäftigten an einer externen **Gesundheitsuntersuchung** mit „erweitertem Leistungsangebot“ (u. a. Vorsorgeuntersuchungen, Laboruntersuchungen, elektrokardiografische Untersuchungen, Osteoporose-Untersuchungen) teilnehmen. Die DKLB hat im Jahr 2012 hierfür 17 763 € und im ersten Halbjahr 2013 bereits 5 514 € ausgegeben. Es ist nicht wirtschaftlich, Kosten für Untersuchungen aufzuwenden, die von den Krankenversicherungen im Rahmen der Vorsorge ohnehin getragen werden.

Die Beschäftigten (einschließlich Auszubildende) erhalten von der DKLB einen **Fahrtkostenzuschuss** für die Anschaffung einer BVG-Jahreskarte von 40,5 % unter der Bedingung, dass sie auf die Nutzung des privaten Pkw verzichten. Eine Kürzung bei Abwesenheit wird nicht vorgenommen. Die Aufwendungen hierfür betragen ca. 14 000 € jährlich. Vergleichbare Tarifbeschäftigte Berlins können lediglich mit 5 % rabattierte Fahrausweise der BVG auf der Grundlage einer von der Beschäftigungsdienststelle mit dem Verkehrsunternehmen geschlossenen FirmenTicket-Vereinbarung beziehen; Auszubildende sind ausgeschlossen.

Auf Antrag erhalten die Beschäftigten unverzinsliche **Vorschüsse und Unterstützungen**. Vorschüsse gewährt die DKLB z. B. bei Wohnungswechsel, Eheschließung, Aussteuer und Ausstattung der Kinder bzw. zur Wohnraumbeschaffung. Im Falle einer außerordentlichen wirtschaftlichen Notlage werden Unterstützungen gewährt. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof bestanden in sieben Fällen Darlehen von insgesamt 22 245 €. Die für die Beschäftigten Berlins seinerzeit geltenden Regelungen wurden bereits im Jahr 1998 aufgehoben. Die Gewährung von Vorschüssen und Unterstützungen ist daher nicht sachgerecht.

Die als Kraftfahrer eingesetzten Beschäftigten erhalten als Anerkennung eine **Jahresprämie für unfallfreies Fahren** von 51,13 €. Die Notwendigkeit einer derartigen außertariflichen Leistung ist nicht erkennbar. Das unfallfreie Führen eines Kraftfahrzeuges gehört zu den typischen arbeitsvertraglichen Pflichten eines Kraftfahrers. Das Land Berlin hat nach Einführung des TV-L eine derartige übertarifliche Regelung mit dem Hinweis aufgehoben, dass lediglich erheblich überdurchschnittliche Leistungen zusätzlich honoriert werden sollen, nicht jedoch die Normalleistung eines Beschäftigten.

Seit dem Jahr 1972 erhalten die Beschäftigten auf der Grundlage eines Vorstandbeschlusses ein sog. **Maigeld**, das jährlich im Monat Mai ausgezahlt wird. Unterlagen, insbesondere zu Art und Entstehung dieser Leistung, hat die DKLB nicht vorgelegt. Derartige Zahlungen sind im Land Berlin nicht vorgesehen. Die Notwendigkeit der außertariflichen Leistung ist nicht erkennbar.

Der Rechnungshof hat die außertariflichen Regelungen und Leistungen insgesamt beanstandet. Er erwartet von der DKLB, dass sie tariflich geregelte Tatbestände künftig normengerecht entscheidet bzw. entgegenstehende Dienstvereinbarungen kündigt und unbegründete Zahlungen einstellt.

21.5 Mängel bei der Anwendung der Haustarifverträge

- 322 Die **Eingruppierung** der Beschäftigten in die Gehaltsgruppen richtet sich nach ihrer überwiegend auszuübenden Tätigkeit und den im GTV DKLB aufgeführten Tätigkeitsmerkmalen. Aufgabenkreisbeschreibungen und Bewertungsunterlagen existieren nicht; bei der Prüfung wurden allenfalls für Stellenbesetzungen angefertigte Kurzbeschreibungen vorgelegt. Besondere Anforderungen oder Aufgaben

sowie Angaben zur Einordnung in die Unternehmensorganisation werden – entgegen den Vorgaben des GTV DKLB – nicht einmal im Arbeitsvertrag hinreichend erläutert. Ohne Beschreibung der tatsächlich wahrzunehmenden Aufgaben und ihres jeweiligen Zeitumfangs können keine sachgerechten Bewertungsentscheidungen getroffen werden. Selbst in Fällen der Höhergruppierung sind die Veränderungen der wahrzunehmenden Aufgaben nicht hinreichend dargelegt.

Die Beschäftigten steigen nach Bewährung in der übertragenen Tätigkeit jeweils in den Gehaltsgruppen auf. Die DKLB hat entgegen tariflichen Zeitvorgaben den **Bewährungsaufstieg** wiederholt vorfristig durchgeführt.

Bei Übertragung geringerwertiger Tätigkeiten prüft die DKLB die arbeitsrechtlichen Möglichkeiten einer **Herabgruppierung** der betroffenen Beschäftigten nicht.

Bei der **Stufenzuordnung** der Neueingestellten weicht die DKLB hinsichtlich der Anerkennung und Berechnung von Zeiten einer Vortätigkeit von den im GTV DKLB enthaltenen Regelungen zugunsten der Beschäftigten ab.

Die Beschäftigten der DKLB leisten in erheblichem Maß **Überstunden**. Allein im Zeitraum Januar 2012 bis Oktober 2013 haben annähernd 50 % der Beschäftigten ihre regelmäßige Arbeitszeit überschritten. In dieser Zeit sind insgesamt mehr als 10 000 Überstunden angefallen, die die DKLB mit ca. 210 000 € abgegolten hat. Der Umfang der geleisteten Mehrarbeit ist in Anbetracht der Größe der DKLB unverhältnismäßig hoch.

Der Rechnungshof hat die Mängel bei der Anwendung der Haustarifverträge beanstandet und die DKLB aufgefordert, künftig tarifgemäß zu verfahren.

21.6 Vorhalten einer Familienkasse

Die DKLB nimmt die Aufgaben einer Familienkasse im Sinne des Einkommensteuerrechts¹²⁹ wahr. Sie hat daher neben ihren Aufgaben als Personalstelle für ihre Beschäftigten auch das Kindergeld festzusetzen und auszuzahlen. Nach der vorgelegten Statistik hatte die DKLB im Oktober 2013 lediglich bei 39 Beschäftigten das Kindergeld zu bearbeiten. Dies geschah teilweise fehlerhaft. So nahm die DKLB die Zahlung des Kindergeldes bei neu eingestellten Beschäftigten rechtswidrig erst nach Ablauf der Probezeit auf.

323

Das Vorhalten einer eigenen Familienkasse erfordert schon aufgrund der Komplexität der Rechtsmaterie einen hohen Arbeitsaufwand. Wegen der vergleichsweise geringen Zahl der zu bearbeitenden Kindergeldfälle liegt es daher nahe, künftig eine der vom Land Berlin eingerichteten Landesfamilienkassen mit der Kinder-geldbearbeitung zu beauftragen (vgl. Jahresbericht 2013 des Rechnungshofs, T 88 bis 95).

129 § 72 Abs. 1 Einkommensteuergesetz

21.7 Stellungnahmen der Senatsverwaltung für Inneres und Sport und der DKLB

- 324 Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat zu den Mängeln bei der **Anwendung der Haustarifverträge** ausgeführt, dass ein tarifwidriges Verhalten der DKLB grundsätzlich nicht feststellbar sei. Gleichwohl behalte sie sich Überprüfungen von Einzelfällen vor. Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung auf von der DKLB angestrebte Veränderungen tariflicher Regelungen im Wege künftiger Tarifverhandlungen verwiesen. Zur rechtswidrigen Anwendung des Einkommensteuergesetzes durch die **Familienkasse** hat sie lediglich ausgeführt, dass die DKLB künftig gesetzeskonform verfahren will.

Die DKLB hat zu den **tariflichen Rahmenbedingungen** wiederholt darauf hingewiesen, dass sie tariffähig sei. Veränderungen bestehender Tarifverträge seien nur im Rahmen von Tarifverhandlungen mit der Gewerkschaft möglich. Der vom Rechnungshof angestellte Vergleich der Tarifverträge berücksichtige nicht die Besonderheiten des Glücksspielstaatsvertrages. Die DKLB müsse sowohl in den Arbeitsabläufen als auch im Bereich der Personalauswahl konkurrenzfähig bleiben. Ein Vergleich mit dem geltenden Tarifvertrag des Landes Berlin für den öffentlichen Dienst verbiete sich, da es sich nicht um Steuergelder handele. Sie halte daher an den tariflichen Besserstellungen fest. Die DKLB beabsichtige aber, die Beanstandungen des Rechnungshofs in die nächsten Tarifverhandlungen einzubringen und über die Tabellenentgelte, die Schicht- und Erschweriszuschläge sowie das Urlaubsgeld zu verhandeln.

Bei den **außertariflichen Leistungen** will die DKLB an den Gesundheitsuntersuchungen sowie den Vorschüssen und Unterstützungen aus sozialen Gründen festhalten. Sie werde die Zulagen für höherwertige bzw. zusätzliche Tätigkeiten prüfen. Der Fahrtkostenzuschuss in der jetzigen Form laufe zum 30. Juni 2015 aus. Die Jahresprämie für unfallfreies Fahren und das Maigeld sollen sofort entfallen.

Zu den **Mängeln bei der Anwendung der Haustarifverträge** bestreitet die DKLB ein tarifwidriges Verhalten. Sie wolle aber die Tätigkeitsmerkmale genauer definieren und Bewährungsaufstiege künftig nicht mehr verkürzen. Die Aufgaben der Familienkasse will die DKLB nicht auf Dritte übertragen. Sie werde aber die Arbeitsabläufe künftig strikt an den gesetzlichen Vorschriften ausrichten.

- 325 Die Stellungnahmen der Senatsverwaltung und der DKLB werden den Beanstandungen des Rechnungshofs nur teilweise gerecht. Insbesondere die Beanstandung des Rechnungshofs, dass bei der Anwendung der Haustarifverträge Mängel aufgetreten sind, wird nicht entkräftet. Das Beharren der DKLB auf ungerechtfertigten tariflichen Besserstellungen und außertariflichen Leistungen geht an der Sache vorbei. Sie räumt zwar ein, dass sie als mittelbare Verwaltung Berlins dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit unterliegt (§ 105 i. V. m. § 7

LHO). Jedoch will die DKLB aufgrund des von ihr behaupteten marktorientierten Handelns die allgemeinen Entwicklungen im Tarifrecht nicht berücksichtigen. Sie verkennt, dass auch andere staatliche Lottereeinrichtungen, unabhängig von deren Rechtsform, den TV-L anwenden bzw. sich hieran orientieren. Das weitere Vorhalten einer kleinen Familienkasse ist wirtschaftlich und organisatorisch nicht zweckmäßig.

21.8 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend die erhebliche tarifliche Beserstellung der Beschäftigten der DKLB, Art und Umfang der außertariflichen Leistungen sowie die fehlerhafte Anwendung der Haustarifverträge. 326

Der Rechnungshof erwartet, dass die DKLB

- die Entwicklung des Tarifrechts für die unmittelbare Verwaltung Berlins künftig berücksichtigt,
- die außertariflichen Leistungen insgesamt einstellt oder zumindest merklich zurückführt,
- tarifvertragliche Regelungen künftig einhält und
- die Kindergeldbearbeitung einer Berliner Landesfamilienkasse überträgt.

22 Mängel bei der Anwendung tariflicher Vorschriften sowie unbegründete finanzielle Vergünstigungen für Beschäftigte der Medienanstalt Berlin-Brandenburg

Die Medienanstalt Berlin-Brandenburg hat es versäumt, vor der Bewertung der Arbeitsgebiete ihrer Beschäftigten Tätigkeitsbeschreibungen zu erstellen. Zudem wendet sie das Tarifrecht fehlerhaft zugunsten der Beschäftigten an. Darüber hinaus gewährt sie ihnen außertarifliche Leistungen. Das Einsparpotenzial beträgt insgesamt etwa 70 000 € jährlich.

22.1 Einleitung

Die Medienanstalt Berlin-Brandenburg (MABB) wurde im Jahr 1992 als Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Berlin errichtet. Sie ist zuständig für die Zulassung und Aufsicht über die privaten Rundfunkanbieter und -veranstalter in Berlin und Brandenburg; außerdem betreibt sie die Sender „Alex/Offener Kanal Berlin“ und 327

das Medienkompetenz- und Innovationszentrum in Babelsberg (MIZ). Organe der Anstalt sind nach dem Medienstaatsvertrag (MStV)¹³⁰ der Medienrat und der Direktor. Die MABB hat das Recht auf Selbstverwaltung. Sie untersteht der staatlichen Rechtsaufsicht, die in zweijährigem Wechsel von dem nach der Geschäftsverteilung zuständigen Mitglied der Landesregierung von Brandenburg und der nach der Geschäftsverteilung zuständigen Berliner Senatsverwaltung, aktuell von der Senatskanzlei, wahrgenommen wird.

Die MABB finanziert sich neben eigenen Einnahmen insbesondere aus einem Anteil an dem auf Berlin und Brandenburg entfallenden Rundfunkbeitragsaufkommen. Nach dem Medienstaatsvertrag werden nicht in Anspruch genommene Mittel durch Beschluss des Medienrats an den Rundfunk Berlin-Brandenburg abgeführt. Grundlage der Haushalts- und Wirtschaftsführung ist der jährliche Wirtschaftsplan, der vom Direktor erstellt und vom Medienrat beschlossen wird. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist von der MABB gemäß § 16 MStV zu beachten.

- 328 Die MABB legt den Arbeitsverträgen mit ihren Beschäftigten seit dem 1. November 2010 den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) in der für die Tarifbeschäftigte des Landes Berlin geltenden Fassung zugrunde. Zuvor hat sie den Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) angewandt, allerdings ohne die für die Tarifbeschäftigte Berlins geltenden Besonderheiten.

Der Rechnungshof hat die Personalausgaben für die Beschäftigten der MABB stichprobenweise geprüft. Die Prüfung erstreckte sich insbesondere auf die Einhaltung des Tarifrechts.

22.2 Bewertung der Arbeitsgebiete

- 329 Die MABB führte zum Zeitpunkt der Prüfung keine Tätigkeitsbeschreibungen, aus denen die Aufgaben und ihre Zeitanteile hervorgehen. Es fehlte auch ein Geschäftsverteilungsplan, der vollständige Angaben über die jeweilige Bewertung eines Arbeitsgebiets und der betreffenden Stelle, Entgeltgruppe, Arbeitszeit und Vertretungsregelungen enthält. Es war daher nicht erkennbar, ob die Zuordnung der Arbeitsgebiete zu den Tätigkeitsmerkmalen der jeweiligen Entgeltgruppen zutreffend ist. Die Bewertungsentscheidungen der MABB waren somit nicht nachvollziehbar.

Der Rechnungshof hat die erheblichen Versäumnisse beanstandet und die MABB aufgefordert, sachgerechte Tätigkeitsbeschreibungen zu erarbeiten und einen vollständigen Geschäftsverteilungsplan zu erstellen.

130 Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien vom 29. Februar 1992 i. d. F. des Fünften Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich des Rundfunks vom 30. August/11. September 2013

22.3 Zuordnung der Beschäftigten zu den Entgeltgruppen

Nach § 12 TV-L (bzw. § 22 BAT) richtet sich die **Eingruppierung** und damit das Gehalt der Beschäftigten nach den ihnen übertragenen Aufgaben. Abgesehen von den fehlenden Bewertungsunterlagen sind die Personalakten teilweise lückenhaft geführt, sodass offen ist, ob die persönlichen Eingruppierungsvoraussetzungen zutreffend festgestellt worden sind. Dadurch steigt das Risiko für fehlerhafte Eingruppierungen. So lag beispielsweise in einem Fall bereits nach früherem Tarifrecht eine überhöhte Eingruppierung vor, die nach dem Wechsel in den TV-L aufgrund der Besitzstandsregelung fortwirkt (vgl. § 4 Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der Länder in den TV-L und zur Regelung des Übergangsrechts – TVÜ-Länder). Der Rechnungshof hat die mangelhafte Aktenführung der MABB beanstandet.

Bei der **Überleitung** der Beschäftigten aus dem alten in das neue Tarifrecht (vgl. T 328) legte die MABB in einem weiteren Fall entgegen den Bestimmungen des TVÜ-Länder eine zu hohe Entgeltgruppe fest. Dies führt zu regelmäßigen monatlichen Überzahlungen.

Die MABB ordnet ihre Beschäftigten teilweise höheren **Entgeltstufen** zu, als tariflich vorgesehen ist. Dies hat sie wie folgt begründet:

- Vermeidung gravierender Gehaltseinbußen im Vergleich zur bisherigen Beschäftigung,
- Wunsch nach einer längerfristigen Bindung oder
- Festlegung der Entgeltstufe „im Verhältnis zu den anderen Mitarbeitern“.

Die von der MABB genannten Gründe entsprechen insgesamt nicht den tariflichen Anforderungen. Gemäß § 16 Abs. 2 TV-L werden neu eingestellte Beschäftigte grundsätzlich der ersten Entgeltstufe zugeordnet. Nur wenn Beschäftigte bereits über einschlägige Berufserfahrungen verfügen, kommt eine höhere Einstufung in Betracht. Darüber hinaus kann der Arbeitgeber zur Deckung seines Personalbedarfs auch Zeiten einer anderen beruflichen Vortätigkeit berücksichtigen, wenn diese für die vorgesehene Beschäftigung förderlich ist. Ob diese Voraussetzungen in den geprüften Personalvorgängen erfüllt sind, ist nicht ersichtlich.

Die MABB hat nicht in allen Fällen die Anspruchsvoraussetzungen für den noch im BAT vorgesehenen familienbezogenen Ortszuschlag regelmäßig und umfassend geprüft. Bei der Überleitung in den TV-L, der diese Leistung nicht mehr enthält, sind die Beträge weiter ungeprüft als fester Bestandteil in das **Vergleichsentgelt** eingeflossen und erhöhen somit den tariflichen Besitzstand der Beschäftigten (vgl. §§ 5, 11 TVÜ-Länder).

Der Rechnungshof hat die überhöhten Vergütungen beanstandet und die Erwartung geäußert, dass die MABB die Voraussetzungen und Grenzen des Tarifrechts beachtet.

22.4 Gewährung persönlicher Zulagen

- 332 Die MABB gewährt mehreren Beschäftigten über das reguläre Gehalt hinaus persönliche Zulagen. Die jeweilige Zulage bemisst sich aus dem Unterschiedsbetrag zwischen der Entgeltgruppe, in der der Beschäftigte eingruppiert ist, und der nächsthöheren bzw. in zwei Fällen übernächsten Entgeltgruppe. Die Anstalt hat dies mit der Übernahme zusätzlicher Aufgaben begründet, die sie aus anderen Arbeitsgebieten herausgelöst habe.

Weder die ursprünglichen Arbeitsinhalte noch die behaupteten Zuwächse sind ordnungsgemäß bewertet (vgl. T 329). Die MABB hat die zeitlichen Anteile der einzelnen Aufgaben nicht festgestellt und auch keine Konsequenzen für Arbeitsgebiete gezogen, deren Aufgaben reduziert worden sind. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

22.5 Gewährung außertariflicher Leistungen

- 333 Die MABB gewährt einem Teil ihrer Beschäftigten laufende Leistungen auch außerhalb der tariflichen Normen. Es handelt sich um Leistungszulagen, eine Altersvorsorge ohne Selbstbeteiligung sowie eine Beihilfeversicherung.

- Die MABB gewährt mehreren Beschäftigten **Leistungszulagen**. Die Beträge reichen von 200 € bis etwa 1 650 € monatlich. Angabegemäß wurden die Zulagen vom Medienrat bereits im Jahr 1999 für Leitungskräfte eingeführt. Sie sollten „statisch“ sein bzw. bei steigenden Bezügen „abgeschmolzen“ werden; Überstunden und Mehrarbeit sollten damit abgegolten sein. Nach Feststellung des Rechnungshofs sind aber die Leistungszulagen der MABB bei Entgelterhöhungen für die Beschäftigten Berlins ebenfalls gestiegen. Darüber hinaus erhalten die Zulage zwischenzeitlich auch Beschäftigte unterhalb der Leitungsebene „in Anerkennung ihrer Leistungen“.

Leistungsentgelte waren zwar im TV-L zunächst vorgesehen, die entsprechende Tarifnorm ist aber bereits zum 1. Januar 2009 ersatzlos entfallen. Vergleichbaren Tarifbeschäftigten Berlins standen somit weder nach dem BAT noch nach den hier seit dem 1. November 2010 maßgeblichen Regelungen des TV-L Leistungsentgelte zu. Überstunden sind nach § 8 TV-L grundsätzlich durch entsprechende Freizeit auszugleichen.

- Für einen Teil der Beschäftigten leistet die MABB in vollem Umfang, d. h. ohne Eigenbeteiligung der Arbeitnehmer, Beiträge für eine zusätzliche **Altersvorsorge** beim Presseversorgungswerk. In einem Fall hat die Anstalt darüber hinaus sowohl eine jährliche Dynamisierung als auch den Schutz vor Berufsunfähigkeit vereinbart; in einem anderen Fall hat sie die Beiträge auch während der Elternzeit gezahlt.

Die betriebliche Altersversorgung ist in § 25 TV-L geregelt. Danach haben die Beschäftigten – wie schon zuvor gemäß § 46 BAT – Anspruch auf eine zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung. Die Beschäftigten sind grundsätzlich bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) zu versichern und haben sich an den Beiträgen zu beteiligen. Insbesondere die Freistellung der Beschäftigten von ihrer Eigenbeteiligung ist tarifwidrig.

- Die MABB hat mit einem privaten Krankenversicherungsunternehmen eine **Beihilfeversicherung** für ihre Beschäftigten (einschließlich Ehepartner und Kinder) vereinbart. Seit Geltung des TV-L im Land Berlin besteht für die Tarifbeschäftigte – im Gegensatz zum früheren Tarifrecht – kein Anspruch mehr auf Beihilfe im Krankheitsfall. Lediglich die Ansprüche der in den TV-L übergeleiteten Beschäftigten genießen Bestandschutz. Die für neu eingestellte Beschäftigte vereinbarten Leistungen sind daher nicht tarifkonform.

Der Rechnungshof hat das tarifwidrige Verhalten der MABB beanstandet und sie aufgefordert, die außertariflichen Leistungen zu beenden.

22.6 Vorhalten einer Familienkasse

Die MABB nimmt die Aufgaben einer Familienkasse gemäß § 72 Abs. 1 Einkommensteuergesetz wahr. Sie hat daher neben ihren Aufgaben als Personalstelle für ihre Beschäftigten auch das Kindergeld festzusetzen und auszuzahlen. Zum Zeitpunkt der Prüfung gewährte sie lediglich sechs Beschäftigten laufend das Kindergeld.334

Das Vorhalten einer eigenen Familienkasse erfordert schon aufgrund der Komplexität der Rechtsmaterie einen hohen Arbeitsaufwand. Dies gilt umso mehr für eine vergleichsweise sehr geringe Fallzahl. Der Rechnungshof hat daher die MABB aufgefordert, künftig eine Landesfamilienkasse des Landes Berlin mit der Kindergeldbearbeitung zu beauftragen (vgl. Jahresbericht 2013 des Rechnungshofs, T 88 bis 95).

22.7 Stellungnahme der MABB

Die MABB hat die Bearbeitungsfehler und Versäumnisse teilweise eingeräumt und zugesagt, die Mängel abzustellen. Die erforderlichen Bewertungsunterlagen würden erstellt. Die Zahlung von Leistungszulagen habe sie zwar weitgehend eingestellt, sie nähme aber in einigen Fällen „weiter für sich in Anspruch, leistungsbezogene Elemente bei der Vergütung einzusetzen“. Die Übertragung der Kindergeldbearbeitung auf eine Landesfamilienkasse werde sie prüfen.335

Im Übrigen vertritt die MABB die Auffassung, dass sie das für Berlin geltende Tarifrecht nicht vollständig anzuwenden habe. Sie sei als Gastmitglied des Arbeitgeberverbands KAV Berlin nicht verpflichtet, die in dessen Verbundsbereich geltenden Tarifverträge einzuhalten. Die MABB benötige auch weiterhin Leistungsanreize, weil sie keine der in öffentlichen Verwaltungen üblichen Aufstiegsmöglichkeiten anbieten und ihre Aufgaben nicht ausschließlich mit Beschäftigten erfüllen könne, deren Berufskarriere sich am öffentlichen Dienst orientiert.

- 336 Die Stellungnahme der MABB wird den Beanstandungen des Rechnungshofs nur teilweise gerecht. Die MABB ist als öffentlich-rechtliche Anstalt nach § 16 MSV und § 105 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 7 Abs. 1 LHO zu wirtschaftlicher Haushaltungsführung verpflichtet. Zudem vereinbart sie mit ihren Beschäftigten arbeitsvertraglich die Anwendung des TV-L in der für die Tarifbeschäftigte des Landes Berlin geltenden Fassung. Im Übrigen sieht auch der jährliche Wirtschaftsplan die Anwendung dieser Tarifnormen ohne Einschränkungen vor. Für Leistungen außerhalb der bzw. über die Tarifnormen hinaus ist somit kein Raum.

22.8 Zusammenfassung und Erwartung

- 337 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend die Fehler und Mängel der MABB bei der Anwendung des Tarifrechts sowie die Gewährung außertariflicher Leistungen an die Beschäftigten. Insgesamt ergibt sich ein jährliches Einsparpotenzial von etwa 70 000 €.

Der Rechnungshof erwartet insbesondere, dass die MABB künftig

- **vollständige und sachgerechte Bewertungsunterlagen erstellt,**
- **den TV-L in der für die Tarifbeschäftigte des Landes Berlin geltenden Fassung uneingeschränkt und fehlerfrei anwendet,**
- **keine außertariflichen Leistungen gewährt und**
- **die Kindergeldbearbeitung einer Berliner Landesfamilienkasse überträgt.**



23 Unzulässige Subventionierung von Leistungen für nicht-studentische Nutzer durch das Studentenwerk Berlin

Das Studentenwerk Berlin stellt seine Einrichtungen und Dienstleistungen neben Studierenden auch Angehörigen der betreuten Hochschulen und anderer Bildungseinrichtungen, Beschäftigten des Studentenwerks und sonstigen Dritten zur Verfügung. Dabei kalkuliert es die Preise in den Mensen und Cafeterien nicht auf der Grundlage seiner Selbstkosten. Dadurch werden Leistungen für Nichtstudierende in erheblichem Umfang durch die Sozialbeiträge der Studierenden und aus Mitteln des Landes Berlin subventioniert.

23.1 Einleitung

Das Studentenwerk Berlin ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung. Aufgabe des Studentenwerks Berlin ist die soziale, gesundheitliche, wirtschaftliche und kulturelle Betreuung der Studierenden der Hochschulen des Landes Berlin. Soweit die Erfüllung der Aufgaben gegenüber den Studierenden nicht beeinträchtigt wird, kann das Studentenwerk seine Einrichtungen und Dienstleistungen auch anderen Angehörigen der betreuten Hochschulen, Angehörigen anderer Bildungseinrichtungen sowie den Beschäftigten des Studentenwerks zur Verfügung stellen (§ 1 Abs. 1 und 2 StudWG¹³¹). Die Entscheidung über die Grundsätze für die Bereitstellung seiner Einrichtungen ist Aufgabe des Verwaltungsrats (§ 4 Abs. 8 Nr. 8 StudWG). Die Rechtsaufsicht wird von der für Hochschulen zuständigen Senatsverwaltung (zurzeit Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft) ausgeübt.

338

Das Studentenwerk finanziert seine Tätigkeit durch

339

- staatliche Zuschüsse,
- Sozialbeiträge der Studierenden,
- Einnahmen aus Wirtschaftsbetrieben, Wohnheimen und sonstigen Dienstleistungen.

Das Land Berlin gewährt dem Studentenwerk einen konsumtiven, einen investiven Zuschuss sowie zweckgebundene Zuschüsse für die Wahrnehmung seiner Aufgaben. Seit dem Jahr 2006 werden die Zuschüsse vom zuständigen Mitglied des Senats mit dem Studentenwerk rahmenvertraglich vereinbart (§ 6 Abs. 4 StudWG). Von den Studierenden der Hochschulen des Landes Berlin erhebt das Studentenwerk Beiträge, deren Höhe sich nach dem für die Erfüllung dieser Aufgaben erforderlichen Aufwand unter Berücksichtigung der durchschnittlichen wirtschaftlichen Verhältnisse der Studierenden richten soll. Weitere Einnahmen erzielt das Studen-

131 Gesetz über das Studentenwerk Berlin (Studentenwerksgesetz – StudWG) vom 18. Dezember 2004

tenwerk vor allem aus der Abgabe von Speisen und Getränken in den Mensen und Cafeterien und der Vermietung von Wohnheimplätzen.

23.2 Vorgaben für Preisbildung, Entgelt- und Mietkalkulation

- 340 Das Studentenwerk hat seine Wirtschaftsbetriebe und Wohnheime so zu führen, dass die Einnahmen die Gesamtkosten unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit bei Gewinnverzicht decken (§ 6 Abs. 1 StudWG). Ermäßigte Essenspreise und die preisgünstige Überlassung von Wohnraum sind nach Maßgabe der Satzung vom 27. Oktober 2006 (§ 11 Abs. 2 und § 17 Abs. 1) ausschließlich den Studierenden vorbehalten. Ausnahmen hat der Verwaltungsrat nicht zugelassen. Grundsätze für die Bereitstellung der Einrichtungen des Studentenwerks an Angehörige der betreuten Hochschulen, Angehörige anderer Bildungseinrichtungen sowie Beschäftigte des Studentenwerks hat er nicht beschlossen (§ 4 Abs. 8 Nr. 8 StudWG).

23.3 Preisbildung für die Speisebetriebe

- 341 Die Speisebetriebe erwirtschaften durchschnittlich 50 % der Umsatzerlöse des Studentenwerks. Die Erlöse decken jedoch nicht die tatsächlichen Aufwendungen in den Mensen und Cafeterien. Der Fehlbetrag ist allein seit dem Jahr 2006 von 10,7 Mio. € auf fast 13,3 Mio. € im Jahr 2011 gestiegen.

Leistungen der Speisebetriebe nehmen Studierende, Beschäftigte des Studentenwerks, Angehörige der betreuten Hochschulen und auf vertraglicher Grundlage Angehörige privater Hochschulen gegen Entgelt in Anspruch. Aber auch Dritten, wie beispielsweise Beschäftigten privater und öffentlicher Unternehmen und Einrichtungen im Umfeld der Hochschulen, stehen die Angebote der Mensen und Cafeterien des Studentenwerks offen, obwohl das Studentenwerksgesetz die Versorgung Dritter nicht vorsieht.

- 342 Die Preise für Speisen und Getränke kalkuliert das Studentenwerk unter Berücksichtigung der Aufwendungen für den Wareneinsatz und eines Zuschlagsfaktors mit dem Ziel, die Herstellungskosten, also die Aufwendungen für den Wareneinsatz, für Personal und bezogene Leistungen, durch Umsatzerlöse zu decken. Dennoch hat das Studentenwerk im Jahr 2011 bei den Herstellungskosten ein Defizit von fast 4 Mio. € erwirtschaftet.

Das Studentenwerk hat den Zuschlagsfaktor für

- Studierende mit 1,5,
- Hochschulangehörige und Beschäftigte des Studentenwerks mit 2,25 und
- Dritte sowie für die Cafeterien mit 3

festgesetzt. Auf welcher rechnerischen Grundlage die Zuschlagsfaktoren ermittelt wurden, konnte das Studentenwerk nicht darlegen. Mit der vom Studentenwerk durchgeführten Kostenrechnung werden die Preise jedenfalls nicht auf der Basis der Summe der Material-, Fertigungs-, Verwaltungs- und Vertriebskosten (Selbstkosten) kalkuliert. Insbesondere gehen die als Selbstkosten zu berücksichtigenden Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, Abschreibungen, sonstige betriebliche Aufwendungen und die Aufwendungen für die Geschäftsführung nicht in die Preiskalkulation ein. Sie werden für alle Kundengruppen aus den Sozialbeiträgen der Studierenden und dem Zuschuss des Landes Berlin finanziert.

Die Staffelung der Zuschlagsfaktoren gewährleistet zwar für Studierende gegenüber anderen Kundengruppen einen ermäßigten Essenspreis. Jedoch verhindern die gestaffelten Preise nicht, dass auch andere Hochschulangehörige, Beschäftigte des Studentenwerks und sonstige Dritte in den Genuss der durch öffentliche Zuschüsse und Studierendenbeiträge subventionierten Preise kommen. Ausgehend vom Anteil der jeweiligen Kundengruppe an den Gesamtumsätzen im Jahr 2011 dürfte nach überschlägigen Berechnungen des Rechnungshofs das Essen für Hochschulangehörige und Studentenwerksmitarbeiter mit ca. 2,4 Mio. € und für Dritte, die zu versorgen überhaupt nicht Aufgabe des Studentenwerks ist, mit ca. 1,1 Mio. € unzulässig subventioniert werden. 343

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Studentenwerk 344

- Einrichtungen und Dienstleistungen einem Personenkreis zur Verfügung stellt, der nicht von § 1 Abs. 1 und 2 StudWG erfasst ist,
- die Preise in den Speisebetrieben intransparent und nicht auf der Basis von Selbstkosten kalkuliert und
- es damit zulässt, dass Leistungen an Nichtstudierende, wie Angehörige der betreuten Hochschulen und anderer Bildungseinrichtungen, an Beschäftigte des Studentenwerks sowie an sonstige Dritte aus studentischen Sozialbeiträgen und Landesmitteln unzulässig subventioniert werden.

23.4 Stellungnahmen der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft und des Studentenwerks

Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft und das Studentenwerk haben auf die mit der Wahrnehmung des öffentlichen Auftrags „Essenversorgung der Studierenden“ vorzuhaltenden Produktionskapazitäten verwiesen. Saisonalen und tageszeitlichen Schwankungen würden Überkapazitäten bedingen, die sog. Leerkosten verursachen. Die durch die Abgabe von Essen an Beschäftigte der Hochschulen, des Studentenwerks und an Gäste erzielten zusätzlichen Einnahmen trügen dazu bei, diese Leerkosten zu senken und den Zuschussbedarf zu verringern. Dies sei gewährleistet, solange der Preis der Mahlzeiten über den Kosten des Wareneinsatzes liegt. Die derzeitige Preiskalkulation mit dem Zuschlags-

faktor 2,25 für die Beschäftigten und mit dem Zuschlagsfaktor 3 für Gäste stelle dies sicher. Auf Selbstkostenbasis kalkulierte Preise zwischen 7,00 € und 10,40 € pro Mahlzeit seien in einem Massenbetrieb mit Selbstbedienung nicht durchsetzbar. Würden die nichtstudentischen Nutzer ausbleiben, hätte dies eine Erhöhung des Zuschusses um bis zu 4 bis 5 Mio. € zur Folge. Der Verwaltungsrat solle im Jahr 2015 nachträglich über die Kalkulationsgrundlage beschließen und eine Richtlinie hierzu erlassen.

Eine auf Vollkosten basierende Kostenrechnung sei weder zur Ermittlung des Zuschussbedarfs noch zur Kalkulation von Preisen und Entgelten erforderlich. Zum einen werde der Zuschuss an das Studentenwerk nicht nach messbaren Einzelbedarfen, sondern in erster Linie politisch festgesetzt; zum anderen sei eine Kostentransparenz nach Vollkosten für die Kalkulation von Entgelten und Preisen für Leistungen des Studentenwerks nicht erforderlich. Mittels der Kostenarten- und Kostenstellenrechnung des Studentenwerks sei gewährleistet, dass die Gesamtkosten gedeckt sind.

Das Studentenwerksgesetz solle dahingehend geändert werden, dass es dem Studentenwerk künftig gestattet sei, seine Leistungen auch Dritten zur Verfügung zu stellen.

- 346 Die Senatsverwaltung und das Studentenwerk erkennen, dass nach der Satzung (§ 11 Abs. 2) ermäßigte Essenspreise in den Menschen ausschließlich den Studierenden vorbehalten sind. Öffentliche Zuschüsse und die Sozialbeiträge der Studierenden dürfen demnach nur diesen zugutekommen. Es reicht deshalb nicht aus, dass die Preise für nichtstudentische Nutzer lediglich über den Kosten des Wareneinsatzes liegen, ohne jedoch die gesamten Kosten der Leistungserbringung zu decken. Zwar kann eine Preisermittlung auf Selbstkostenbasis die Attraktivität des Speisenangebots für Nichtstudierende mindern, jedoch liegen die aktuellen Preise für nichtstudentische Nutzer unter den Marktpreisen und eröffnen durchaus Anpassungsspielräume. So zahlen die Beschäftigten für eine Suppe 0,80 € bzw. 0,90 € und Gäste 1,05 € bzw. 1,15 €. Ein Essen können Beschäftigte bereits ab 2,00 € und Gäste ab 2,60 € erhalten. Die Behauptung des Studentenwerks, bei einer Preisermittlung auf Vollkostenbasis würden die Preise zwischen 7,00 € und 10,40 € liegen, ist mangels einer aussagefähigen Kosten- und Leistungsrechnung des Studentenwerks kostenrechnerisch nicht untersetzt. Die Befürchtung des Studentenwerks, dass der bei Wegfall nichtstudentischer Nutzer zu erwartende Einnahmeausfall zwangsläufig durch zusätzliche Zuschüsse in Millionenhöhe kompensiert werden müsste, wäre nur dann begründet, wenn kostendeckend kalkulierte Preise aufgrund zu hoher Selbstkosten am Markt nicht durchsetzbar wären. In diesem Fall wäre es geboten, die Ursachen überhöhter Selbstkosten kritisch zu prüfen.



23.5 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass das Studentenwerk Leistungen an nicht zugelassene Personenkreise erbringt und insbesondere entgegen seiner satzungsgemäßen Verpflichtung, ermäßigte Essenspreise ausschließlich Studierenden vorzubehalten, die Essenspreise für nichtstudentische Nutzer in seinen Menen nicht transparent und kostendeckend kalkuliert. Dadurch werden Leistungen für Nichtstudierende in erheblichem Umfang aus Sozialbeiträgen der Studierenden und Mitteln des Landes Berlin subventioniert. 347

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft darauf Einfluss nimmt, dass das Studentenwerk unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen

- **Leistungen nur an zugelassene Personenkreise erbringt,**
- **die Selbstkosten vollständig ermittelt und auf dieser Grundlage die Preise nachvollziehbar kalkuliert und**
- **die unzulässige Subvention von Leistungen an Angehörige der betreuten Hochschulen sowie anderer Bildungseinrichtungen und an Beschäftigte des Studentenwerks beendet.**

Des Weiteren erwartet der Rechnungshof, dass der Verwaltungsrat des Studentenwerks nach § 4 Abs. 8 Nr. 8 StudWG die erforderlichen Grundsätze für die Bereitstellung der Einrichtungen des Studentenwerks an Angehörige der betreuten Hochschulen, Angehörige anderer Bildungseinrichtungen sowie Beschäftigte des Studentenwerks erlässt.

Claßen-Beblo

Dr. Buschendorf

Koch

Lammert

Vater

Schubert



Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2015

Der nachfolgenden Übersicht ist zu entnehmen, von welcher Behörde ein Entwurf zur Stellungnahme des Senats und der Bezirksämter zum Jahresbericht 2015 erwartet wird.

Berichtsbeitrag	Behörde
T 8 bis 32	Senatsverwaltung für Finanzen
T 33 bis 54	Senatsverwaltung für Finanzen
T 55 bis 59	Senatsverwaltung für Finanzen
T 60 bis 104	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt
T 105 bis 115	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 116 bis 127	Senatsverwaltung für Finanzen
T 128 bis 142	Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Kulturelle Angelegenheiten
T 143 bis 155	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 156 bis 163	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 164 bis 176	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft
T 177 bis 194	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft
T 195 bis 202	Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales
T 203 bis 216	Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales
T 217 bis 257	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt
T 258 bis 275	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt
T 276 bis 286	Senatsverwaltung für Finanzen
T 287 bis 299	Senatsverwaltung für Finanzen
T 300 bis 310	Senatsverwaltung für Finanzen
T 311 bis 316	Senatsverwaltung für Finanzen
T 317 bis 326	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 327 bis 337	Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei –
T 338 bis 347	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft

