

Jahresbericht 2019

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

Der Senat von Berlin hat am 11. September 2018 dem Abgeordnetenhaus die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2017 mit dem Antrag auf Entlastung vorgelegt (Drucksache 18/1314). 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 und privatrechtlichen Unternehmen Berlins ergeben haben. Der Rechnungshof legt den Jahresbericht 2019 hiermit dem Abgeordnetenhaus zur Feststellung der wesentlichen Sachverhalte und zum Beschluss über einzuleitende Maßnahmen im Rahmen des Entlastungsverfahrens vor (§ 114 LHO).

Darüber hinaus berichtet der Rechnungshof in einem vertraulichen Teil des Jahresberichts über weitere ausgewählte Prüfungsergebnisse. Aufgrund der darin enthaltenen schutzwürdigen Angaben zu einem Unternehmen bzw. zu einzelnen Beschäftigungsverhältnissen legt der Rechnungshof diesen vertraulichen Teil des Jahresberichts nach dem in § 97 Abs. 4 LHO geregelten Verfahren dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses, dem Regierenden Bürgermeister und der Senatsverwaltung für Finanzen vor.

Berlin, 3. Juni 2019

Rechnungshof von Berlin

Klingen
Präsidentin

Jahresbericht 2019

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof von Berlin
Alt-Moabit 101 c/d
10559 Berlin

Telefon: (030) 88613-0

Telefax: (030) 88613-120

Internet: www.berlin.de/rechnungshof

E-Mail: poststelle@rh.berlin.de
(Elektronische Zugangseröffnung
gemäß § 3a Abs. 1 VwVfG)

Foto S. 2: Fotostudio Ludwig
Muthesiusstraße 14
12163 Berlin

Druck & Bindung: A8 Druck- und Medienservice
Klärwerkstraße 1a
13597 Berlin

Vorwort der Präsidentin

Für die finanzielle Lage Berlins gilt eine gemischte Wetterprognose – zu beobachten sind sonnige Zeiten mit zunehmenden Wolken am Himmel.

Zunächst konnte Berlin auch im Jahr 2018 eine dynamische Entwicklung aufweisen. So erzielte Berlin 2018 den größten Haushaltsüberschuss seiner Geschichte – nach Durchführung der Abschlussbuchungen ergibt sich für 2018 ein rechnerischer Haushaltsüberschuss von rd. 1,56 Mrd. €. Dieser war insbesondere auf die wachsenden Steuereinnahmen von 1,2 Mrd. €, aber auch auf sinkende Zinsausgaben zurückzuführen.

Eine Wetterprognose gelingt höchstens für den Zeitraum von zwei Wochen. Das Chaos der Atmosphäre lässt keine langfristigeren Aussagen über das Wetter zu. Die Finanzpolitik muss dagegen in langen Linien planen – ihre Aufgabe ist es, die finanziellen Grundlagen für die Zukunft und für kommende Generationen zu sichern. Fraglich ist, ob es in Berlin bereits gelungen ist, die Grundlagen für eine nachhaltig positive Entwicklung zu legen.

Der Finanzierungsüberschuss 2018 wird mit 766 Mio. € nur zu einem Teil für die Schuldentilgung und mit rd. 800 Mio. € für das Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA) verwendet. Zwar verringerte sich der Schuldenstand Berlins seit 2012 auf 59 Mrd. €. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass Berlin 2017 im Bundesvergleich immer noch den viert-höchsten absoluten Schuldenstand im Kernhaushalt aufwies, an dritter Stelle bei der Pro-Kopf-Verschuldung lag sowie die dritthöchste Schuldenstandsquote hatte. Der Landeshaushalt ist damit weiterhin anfälliger als die Haushalte der meisten anderen Bundesländer.

Berlin hat als einziges Bundesland noch keinen Gesetzentwurf für eine landesgesetzliche Schuldenregel in das Parlament eingebracht. Der Rechnungshof hält gerade wegen der geschilderten Verschuldungssituation eine Regelung des Landes für unerlässlich und fordert energisch die Einführung einer grundgesetzgemäßen Schuldengrenze in der Berliner Verfassung. Die neuerdings aufflammende Diskussion um den Sinn der Schuldengrenze vor dem Hintergrund des gleichzeitig bestehenden Investitionsstaus geht im Land Berlin an der tatsächlichen Entwicklung vorbei: Die Mittel für Investitionen fließen hier seit Jahren nicht im ausreichenden Maße ab. Gleichzeitig wachsen die Personalausgaben und die konsumtiven Ausgaben in besorgniserregendem Ausmaß. Beide Ausgabenbereiche hatten 2012 zusammen einen Umfang von rd. 18 Mrd. € und werden nach der aktuellen Finanzplanung 2022 einen Umfang von rd. 28 Mrd. € haben. Hier ist die Schuldengrenze als Korrektiv für eine zukunftsweisende Ausgaben- und Aufgabenplanung unbedingt erforderlich.

Der Rechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. Im Jahresbericht 2019 werden exemplarisch 22 Beiträge vorgestellt, welche die Bandbreite der Aufgaben der sechs Prüfungsgebiete des Rechnungshofs zeigen. Die Beiträge sind allerdings nur ein kleiner Ausschnitt aus der gesamten Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs, die im parlamentarischen Entlastungsverfahren beraten werden sollen.

Der Jahresbericht beruht auf der engagierten Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rechnungshofs, für die ich mich sehr bedanke. Ein weiterer Dank gilt den Mitgliedern des Abgeordnetenhauses, insbesondere dem Unterausschuss Haushaltskontrolle, und dem Senat sowie den geprüften Verwaltungen für die konstruktive Zusammenarbeit.

Ihre



Karin Klingen



Die Mitglieder des Großen Kollegiums des Rechnungshofs von Berlin (v. l. n. r.: Vizepräsident Schubert, Direktorin Vater, Direktor Jank, Präsidentin Klingen, Direktor Finkel, Direktor Theis)

Jahresbericht 2019

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 Landeshaushaltssordnung (LHO).

II.

Der Jahresbericht 2019 ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 4 Abs. 1 RHG durch die Mitglieder des Großen Kollegiums

Präsidentin Karin Klingen,
Vizepräsident Django Peter Schubert,
Direktor bei dem Rechnungshof Michael Theis,
Direktor bei dem Rechnungshof Gerald Jank,
Direktor bei dem Rechnungshof Stefan Finkel und
Direktorin bei dem Rechnungshof Angelika Vater

am 2. April 2019 beschlossen worden.



Inhaltsverzeichnis

	T	Seite
Allgemeines		
1 Vorbemerkungen	1	13
2 Finanzlage des Landes Berlin	9	16
 Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung		
sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2017		
3 Haushalts- und Vermögensrechnung	51	66
4 Kreditaufnahme	84	82
 Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung		
Querschnitt- und ressortübergreifende Prüfungen		
5 Zu hohe Entgeltzahlungen aufgrund tarifwidriger Anerkennung früherer Tätigkeiten und Vorweggewährung von Erfahrungsstufen im unmittelbaren Landesdienst	92	88
6 Mängel und Versäumnisse bei der Prüfung und Anerkennung von Bauplanungsunterlagen für Baumaßnahmen des Hochbaus mit Gesamtkosten zwischen 1 Mio. € und 5 Mio. €	109	96
 Inneres und Sport		
7 Versäumnisse bei der Finanzierung des IT-Dienstleistungszentrums Berlin im Zuge der Umsetzung des E-Government-Gesetzes Berlin	140	109
8 Mängel bei der Umstellung der Betriebssysteme der Berliner Verwaltung auf Windows 10	166	119
 Gesundheit, Pflege und Gleichstellung		
9 Erhebliche Mängel beim Einsatz externer Dienstleister bei der für Frauen und Gleichstellung zuständigen Senatsverwaltung	192	130
 Bildung, Jugend und Familie		
10 Erhebliche Mängel bei der Entwicklung des IT-Fachverfahrens „Reengineering Lehrerinformations- und Verwaltungssystem – ReLiV“	203	138

		T	Seite
11	Erhebliche Versäumnisse bei der Planung und Steuerung von Programmen im Bildungsbereich	237	149
12	Versäumnisse bei der Sprachstandsfeststellung Berliner Vorschulkinder und fehlende Erfolgskontrolle bei der vor-schulischen Sprachförderung	268	169
Integration, Arbeit und Soziales			
13	Mangelhaftes Verwaltungsmanagement beim Förderprogramm Härtefallfonds	287	177
14	Unzureichende Wahrnehmung der gesamtstädtischen Planungs- und Steuerungsverantwortung bei der Unterbringung Wohnungsloser im Land Berlin	304	185
15	Unzureichende Zielvorgaben und Steuerung bei der Förderung der Wohnungslosenhilfe im Integrierten Sozialprogramm	333	196
16	Mängel bei der finanziellen Förderung von Betreuungs-vereinen	361	209
Stadtentwicklung und Wohnen			
17	Schwerwiegende Versäumnisse bei der Fortführung und Steuerung eines Beteiligungsunternehmens	372	218
Finanzen			
18	Hohes Steuerausfallrisiko durch erhebliche Defizite der Finanzämter beim Umgang mit dem Risikomanagementsystem	392	227
19	Verspätete Steuerfestsetzungen in Millionenhöhe infolge von Unzulänglichkeiten bei der Handhabung des Umsatzsteuer-voranmeldungsverfahrens	410	237
Bezirksverwaltungen			
20	Haushaltsbelastungen in Millionenhöhe durch unzureichend vorbereiteten Wiederaufbau des Schlosses Biesdorf	433	246
21	Schwere Rechtsverstöße durch unterlassene Ausschrei-bung von Leistungen der Gebäudefeuerversicherung beim Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf	471	260
Juristische Personen des öffentlichen Rechts			
22	Mängel und Versäumnisse der Universität der Künste Berlin bei vertraglichen Beziehungen mit freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern	482	266



Seite

Anlagen

1	Kurzdarstellung zu den Beiträgen des Jahresberichts 2019 – Vertraulicher Teil –	274
2	Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2019	276

nachrichtlich

Jahresbericht 2019 – Vertraulicher Teil –
(Bemerkungen nach § 97 Abs. 4 LHO, vgl. T 5)

- 1 Uneinheitliche und in Teilen überhöhte Besoldungs- und Vergütungsstandards für die Präsidiumsmitglieder der Berliner Hochschulen
- 2 Erhebliche Versäumnisse bei der Steuerung und Verwaltung einer Beteiligung



Abkürzungsverzeichnis

ABau	Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau)
ABI.	Amtsblatt für Berlin
AGBtG	Gesetz zur Ausführung des Betreuungsgesetzes
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AO	Abgabenordnung
ASOG Bln	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz)
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSG	Bundessozialgericht
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Drs	Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin
EGovG Bln	Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin)
ErgAV § 24 LHO	Ergänzende Ausführungsvorschriften zu den AV § 24 LHO
ESF	Europäischer Sozialfonds
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin

GV Sen	Geschäftsverteilung des Senats von Berlin
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HEGr	Verwaltungsvorschriften zur Neufassung der Grundsätze für die Regulierung von Haftpflichtansprüchen und Eigenschäden (Haftpflicht- und Eigenschädengrundsätze)
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltjahre ... (Haushaltsgesetz ...)
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
IT	Informationstechnik
ITDZ-Gesetz	Gesetz über die Anstalt des öffentlichen Rechts IT-Dienstleistungszentrum Berlin
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungmanagement
KitaFöG	Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz)
Konsolidierungshilfengesetz	Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen
LAF-Errichtungsgesetz	Gesetz zur Errichtung eines Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten und zur Anpassung betroffener Gesetze
Landesämter-errichtungsgesetz	Gesetz über die Errichtung eines Landesamtes für Gesundheit und Soziales Berlin und eines Landesamtes für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit Berlin
LG	Landgericht
LHO	Landeshaushaltsordnung
NHG	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltjahre ... (Nachtragshaushaltsgesetz ...)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
OLG	Oberlandesgericht
RHG	Gesetz über den Rechnungshof von Berlin (Rechnungshofgesetz)
SchulG	Schulgesetz für das Land Berlin (Schulgesetz)
sFEU	sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen

SGB II	Sozialgesetzbuch – Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB IV	Sozialgesetzbuch – Viertes Buch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung
SGB VIII	Sozialgesetzbuch – ACHTES Buch – Kinder- und Jugendhilfe
SGB XII	Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe
SIWA ErrichtungsG	Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Errichtung eines Nachhaltigkeitsfonds
SprachföVO	Verordnung über die Sprachstandsfeststellung und vorschulische Sprachförderung von nicht in öffentlich finanzierten Tageseinrichtungen der Jugendhilfe oder öffentlich finanzierten Tagespflegestellen betreuten Kindern (Sprachfördererverordnung)
T	Textziffer(n)
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
VK	Vergabekammer
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VvB	Verfassung von Berlin
VVG	Gesetz über den Versicherungsvertrag
VV KonshilfG	Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen
ZustKat AZG	Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (zu § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG)
ZustKat Ord	Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (zu § 2 Abs. 4 Satz 1 ASOG BlN)



Allgemeines

1 Vorbemerkungen

1.1 Umfang und Ziele der Prüfung

Der Rechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. Die Prüfungen erstrecken sich auf alle Einzelpläne des Haushaltsplans von Berlin, die Sondervermögen¹ und Betriebe² Berlins sowie die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts³. Er prüft zudem die Betätigung bei privatrechtlichen Unternehmen, an denen Berlin unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist⁴. Im Rahmen seiner Prüfungen kann er unter bestimmten Voraussetzungen auch bei sonstigen Stellen außerhalb der Verwaltung Berlins Erhebungen vornehmen, z. B. bei Empfängern staatlicher Zuwendungen.

1

Der Rechnungshof prüft zudem in gesetzlich vorgesehenen Fällen die Haushalts- und Wirtschaftsführung von juristischen Personen privaten Rechts, z. B. bei bestehenden gesetzlichen Zuschuss- oder Garantieverpflichtungen Berlins. Darüber hinaus ist der Rechnungshof zur Prüfung von juristischen Personen privaten Rechts nur berechtigt, wenn ihm entsprechende Prüfungsbefugnisse eingeräumt worden sind, z. B. durch den Abschluss von Prüfungsvereinbarungen⁵.

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 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 und 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.

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

2 z. B. Staatliche Münze Berlin, Landesbetrieb für Gebäudebewirtschaftung, Krematorium Berlin

3 z. B. Berliner Verkehrsbetriebe, IT-Dienstleistungszentrum Berlin, Hochschulen des Landes Berlin

4 z. B. Wohnungsbaugesellschaften Berlins, Tempelhof Projekt GmbH, BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH

5 Eine Prüfungsvereinbarung besteht z. B. mit der landeseigenen Tempelhof Projekt GmbH.

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. Die Prüfung 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 anzuweisen oder Sanktionen gegen sie zu verhängen. Gleichwohl werden Hinweise des Rechnungshofs in vielen Fällen von ihnen aufgegriffen und führen zu Verbesserungen.

Weitere Informationen über den Rechnungshof und sein Wirken veröffentlicht der Rechnungshof in seinen Leistungsberichten, zuletzt im Februar 2019.

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 2019 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2017, 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 2017 (vgl. Drs 18/1314) sowie
- Beiträge über ausgewählte Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung von erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung.

Darüber hinaus berichtet der Rechnungshof in einem vertraulichen Teil des Jahresberichts über weitere ausgewählte Prüfungsergebnisse. Aufgrund der darin enthaltenen schutzwürdigen Angaben zu einem Unternehmen bzw. zu einzelnen Beschäftigungsverhältnissen legt der Rechnungshof diesen vertraulichen Teil des Jahresberichts nach dem in § 97 Abs. 4 LHO geregelten Verfahren dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses, dem Regierenden Bürgermeister und der Senatsverwaltung für Finanzen vor. Damit wird dem notwendigen Schutz von Geschäftsgeheimnissen sowie von personenbezogenen Daten Rechnung getragen. Zugleich ermöglicht diese Berichtsform eine umfassende Information des Abgeordnetenhauses über die für das parlamentarische Entlastungsverfahren relevanten



Prüfungsergebnisse. Eine Kurzdarstellung zu diesen vertraulichen Berichtsbeiträgen ist der Anlage zum Jahresbericht zu entnehmen.

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. 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.

6

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.

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.

8

2 Finanzlage des Landes Berlin

Die Einnahmesituation des Landes Berlin hat sich aufgrund der kontinuierlich gestiegenen finanzkraftabhängigen Einnahmen weiter verbessert. Seit dem Jahr 2012 wurden hohe Finanzierungsüberschüsse erzielt und der Schuldenstand verringerte sich von rd. 62 Mrd. € am Ende des Jahres 2012 auf 59 Mrd. €⁶ am Ende des Jahres 2017. Der rechnerische Finanzierungsüberschuss 2018 beträgt rd. 1,6 Mrd. €. Davon sollen, unter Berücksichtigung der Konsolidierungshilfevereinbarung, rd. 766 Mio. € für die Schuldentilgung verwendet und rd. 800 Mio. € dem SIWANA für Investitionen zugeführt werden.⁷ Auch wenn die Schuldentilgung damit rd. 64 Mio. € über der Veranschlagung im Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019 läge, wäre sie rd. 307 Mio. € niedriger als im Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes vorgesehen. Mit Beschlussfassung über das Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019 wurde die Schuldentilgung in 2018 um 370 Mio. € und in 2019 um 202 Mio. € zugunsten höherer Ausgaben vermindert, die teilweise auch zu Belastungen in Folgejahren führen.⁸ In der Finanzplanung 2018 bis 2022 werden für die Jahre 2020 bis 2022 ebenfalls nur geringe Überschüsse und geringe Nettotilgungen ausgewiesen. Aufgrund des immer noch sehr hohen Schuldenstandes und der damit verbundenen jährlichen Zinslast von rd. 1,4 Mrd. € bleibt die Finanzlage, insbesondere vor dem Hintergrund der eingetrübten konjunkturellen Erwartungen, angespannt. Es ist deshalb unerlässlich, den Schuldenabbau konsequenter fortzusetzen.

2.1 Einleitung

- 9 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 sowie der Finanzierungs- und Primärsalden auf und befasst sich mit ausgewählten Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltsslage.

2.2 Entwicklung des Finanzierungssaldos

- 10 Ein Anhaltspunkt für die finanzielle Situation des Landes ist der Finanzierungssaldo, der aus dem Saldo der bereinigten Einnahmen und Ausgaben gebildet wird. In der Finanzstatistik werden dazu die Einnahmen um die besonderen Finanzierungseinnahmen (wie Entnahme aus Rücklagen, einnahmeseitige Verrechnungen, Überschüsse aus Vorjahren und Nettokreditaufnahme) und die Ausgaben um die

6 inklusive innere Darlehen in Höhe von 1,6 Mrd. €

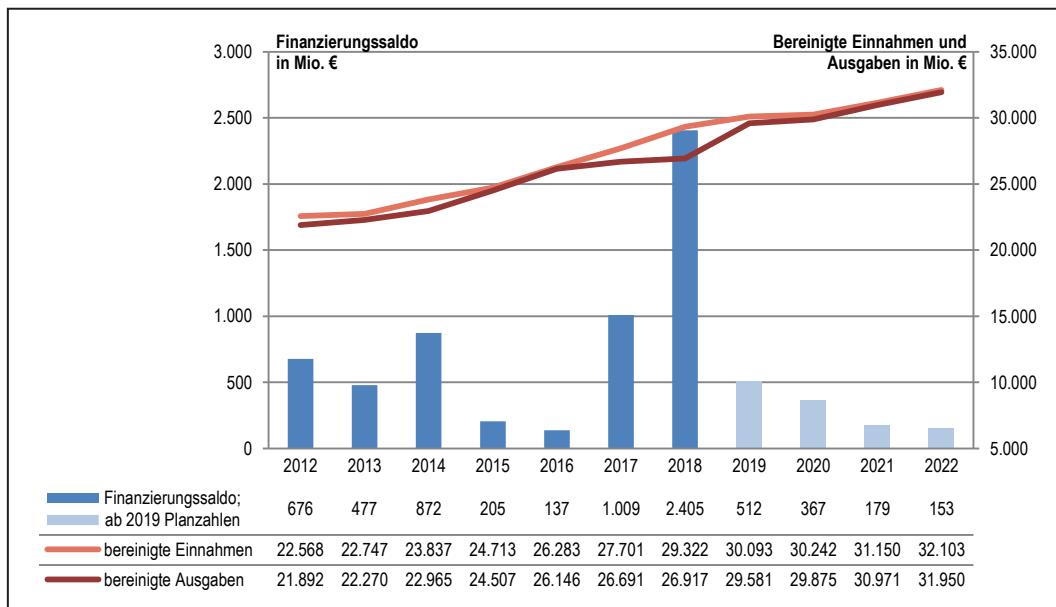
7 vgl. Vorläufiger Jahresabschluss 2018, Schreiben des Senats vom 19. Februar 2019 an den Hauptauschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1682)

8 vgl. Änderungsantrag der Fraktionen der SPD, Linke und Bündnis 90/Die Grünen zum Einzelplan 29 (rote Nr. 1550 R) zum Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2018/2019 (Drs 18/1440 Neu)

besonderen Finanzierungsausgaben (wie Zuführung an Rücklagen, ausgabeseitige Verrechnungen und Abdeckung von Vorjahresfehlbeträgen) gemindert.

Die Entwicklung der Finanzierungssalden im Zeitraum 2012 bis 2022 stellt sich wie folgt dar:

Ansicht 1: Entwicklung des Finanzierungssaldos



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltstrechnungen 2012 bis 2017, im Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019 und in der Finanzplanung 2018 bis 2022; 2018: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 7. Januar 2019; Abweichungen hierzu und zu Einzelansichten durch Rundungsdifferenzen

Seit dem Jahr 2012 erzielt das Land Überschüsse. Gemäß dem Statusbericht über die Haushaltslage per 31. Oktober 2018⁹ erwartete die Senatsverwaltung für Finanzen für 2018 einen rechnerischen Finanzierungsüberschuss von 1.978 Mio. €. Davon waren für die Tilgung 989 Mio. € vorgesehen, 400 Mio. € für investive Ausgaben über den Nachtragshaushalt und 589 Mio. € sollten dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA) zugeführt werden. Allerdings wurde die Schuldentilgung durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019¹⁰ zugunsten erhöhter Ausgaben um 370 Mio. € im Jahr 2018 und um 202 Mio. € im Jahr 2019 vermindert.¹¹ Ein Teil der höheren Ausgaben soll für konsumtive Zwecke verwendet werden, die den Haushalt auch in den Folgejahren belasten (z. B. Abschaffung des Elternbeitrags zum Schulessen für die Klassenstufen 1 bis 6 und das entgeltfreie ÖPNV-Ticket für Schülerinnen und Schüler).

11

9 vgl. Schreiben des Senats an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 13. November 2018 (Statusbericht über die Haushaltslage per 31. Oktober 2018, rote Nr. 0081 H)

10 Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsgesetz von Berlin für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 (Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019 – NHG 18/19) vom 18. Dezember 2018 (GVBl. S. 726)

11 vgl. Änderungsantrag der Fraktionen der SPD, Linke und Bündnis 90/Die Grünen zum Einzelplan 29 (rote Nr. 1550 R) zum Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2018/2019 (Drs 18/1440 Neu)

Der in Ansicht 1 für das Jahr 2018 ausgewiesene Finanzierungsüberschuss von 2.405 Mio. € ergibt sich aus der Stichtags-Zahlenbasis der Senatsverwaltung für Finanzen zum vorläufigen Jahresabschluss 2018 (Stand: 7. Januar 2019). In der Pressemitteilung vom 15. Januar 2019 und der späteren Berichterstattung an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses über den Jahresabschluss 2018 ist der Datenstand vom 10. Januar 2019 zugrunde gelegt worden.¹² Stichtagsbedingt ergibt sich dort u. a. ein leicht abweichender Finanzierungssaldo von 2.420 Mio. €. In diesem noch nicht berücksichtigt sind die Ausgaben aus dem Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019 für die Versorgungsrücklage (-100 Mio. €) und der Saldo der Besonderen Finanzierungsvorgänge (-690 Mio. €).¹³ Nach dem Abschluss aller Buchungen ergibt sich ein rechnerischer Finanzierungssaldo von rd. 1.566 Mio. €. Der Senat empfahl dem Hauptausschuss eine Tilgung von 766 Mio. € zu beschließen. Hieraus ergibt sich eine mögliche SIWANA-Zuführung von rd. 800 Mio. €.¹⁴

Für die Jahre 2020 bis 2022 plant der Senat nach der aktuellen Finanzplanung¹⁵ nur geringe Überschüsse, die in die Schuldentilgung fließen sollen. Angesichts einen Schuldenstandes von immer noch 59 Mrd. € muss der Senat den Schuldenabbau deutlicher vorantreiben.

2.3 Finanzpolitische Leitlinie für die Entwicklung des Haushalts

- 12 Der Rechnungshof ist zuletzt in seinem Vorjahresbericht (T 12 bis 13) auf die finanzpolitische Leitlinie des Senats in der Finanzplanung 2017 bis 2021, den „Zweiklang von Investieren und Konsolidieren“, eingegangen. Die Zielsetzung des Senats spiegelte sich in den Eckwerten der Finanzplanung nicht ausreichend wider. Der Rechnungshof hielt es für geboten, dass die planerischen Zielgrößen der Eckwerte mit denen in der Finanzplanung übereinstimmen und die Schuldentilgung mittelfristig einen Schwerpunkt der Finanzpolitik bildet.

Der Senat hat dem in seiner Stellungnahme zum Vorjahresbericht entgegengehalten, dass die Dualität der Zielsetzung nicht zwingend zu jedem Zeitpunkt eine identische Gewichtung beider Ziele impliziere. Diese werde vielmehr von aktuellen Gegebenheiten und Bedarfen abhängen. Im Übrigen seien die Finanzierungssalden in den vergangenen Jahres stets besser ausgefallen, als dies in den jeweiligen, konservativ aufgestellten Finanzplanungen und Haushalten angelegt war.

Der Rechnungshof befürwortet durchaus eine vorsichtige Finanz- und Haushaltspannung und erkennt an, dass beträchtliche Anteile der Finanzierungsüberschüsse

12 vgl. Pressemitteilung der Senatskanzlei vom 15. Januar 2019 sowie Vorläufiger Jahresabschluss 2018, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 1. Februar 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1652 D)

13 Hauptsächlich resultiert dieser ebenfalls aus dem Nachtragshaushaltsgesetz, in dem rd. 770 Mio. € Zuführungen an Rücklagen vorgesehen sind.

14 vgl. Vorläufiger Jahresabschluss 2018, Schreiben des Senats vom 19. Februar 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1682)

15 Finanzplanung von Berlin 2018 bis 2022 (Drs 18/1340)

der letzten Jahre in die Schuldentilgung geflossen sind. Dem steht jedoch nicht entgegen, dass sich die in einer Finanzplanung verbal beschriebenen Schwerpunkte des Regierungshandelns auch in den zahlenmäßigen Eckwerten erkennen lassen müssen. Ansonsten verliert die Eckwertetabelle an Aussagekraft.

Auch in den Eckwerten der Finanzplanung 2018 bis 2022 gibt es diesbezüglich Unschärfen. Nach den dortigen Ausführungen wird am „Zweiklang von Investieren und Konsolidieren“ als finanzpolitischer Leitlinie festgehalten. Die ausgabeseitige Schwerpunktsetzung erfolge daher weiterhin bei den Investitionen. Dies spiegelt sich in der Eckwertetabelle in den deutlich höher ausgewiesenen Planzahlen für Investitionsausgaben aus dem Kernhaushalt wider. Die beabsichtigte Schuldentilgung im Zeitraum 2020 bis 2022 ist dort allerdings nicht erkennbar, obwohl in der in der Finanzplanung enthaltenen Gesamtübersicht Tilgungen von 366 Mio. €, 180 Mio. € und 153 Mio. € ausgewiesen sind.¹⁶

2.4 Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA)

Das Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) wurde Ende 2014 errichtet.¹⁷ Mit Wirkung zum 18. Februar 2017 wurde das SIWA ErrichtungsG geändert. Das Sondervermögen trägt seitdem den Namen „Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA)“.¹⁸ In den Jahresberichten 2017 (T 131 bis 193) und 2018 (T 14 bis 18) hatte der Rechnungshof ausführlich über Versäumnisse bei der Errichtung und Mängel bei der Verwaltung des Sondervermögens berichtet. Die Beanstandungen bezogen sich u. a. auf das Gesetzgebungsverfahren für das Sondervermögen, die Maßnahmenauswahl, fehlende Bauplanungsunterlagen, Verzögerungen beim Mittelabfluss und die haushaltsrechtswidrige Veranschlagung der Maßnahmen in einem „überjährlichen“ Haushaltsplan. Der Rechnungshof hatte die Erwartung geäußert, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die Etablierung und Bewirtschaftung von Investitionsmitteln im SIWANA-Haushaltsplan evaluiert. Er hatte es als erforderlich angesehen, die Investitionsmittel perspektivisch wieder unmittelbar im Kernhaushalt abzubilden (vgl. Vorjahresbericht, T 18). Die Senatsverwaltung für Finanzen hat sich diesen Forderungen bisher nicht angeschlossen. Der Rechnungshof sieht die Ausgliederung der Finanzmittel aus dem Haushalt – auch unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklung – nach wie vor grundsätzlich kritisch, weil dies u. a. das Budgetrecht und die Steuerungsfunktion des Parlaments schwächt (vgl. Jahresbericht 2017, T 142). Daher hält er an seinen grundlegenden Bedenken und Beanstandungen fest.

13

16 vgl. Finanzplanung 2018 bis 2022, S. 5, 35, 45 und 64

17 Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA ErrichtungsG) vom 17. Dezember 2014 (GVBl. S. 521)

18 Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt vom 6. Februar 2017 (GVBl. S. 215)

- 14 Nach § 4 SIWA ErrichtungsG i. d. F. vom 17. Dezember 2014 waren dem Sondervermögen in Abhängigkeit von der Höhe des Finanzierungsüberschusses (Jahresabschluss des jeweiligen Vorjahres) bis zu 50 % des Überschusses zuzuführen. Verbleibende Überschüsse waren zur Schuldentilgung zu verwenden.

Mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des SIWA ErrichtungsG vom 6. Februar 2017 wurde § 4 geändert. Seither wird vom vorläufigen Haushaltsüberschuss eine Nettoschuldentilgung von mindestens 80 Mio. € geleistet. Der danach verbleibende Teil ist dem Sondervermögen zuzuführen (sofern nicht gemäß § 4 Abs. 2 eine höhere Nettoschuldentilgung beschlossen wird).

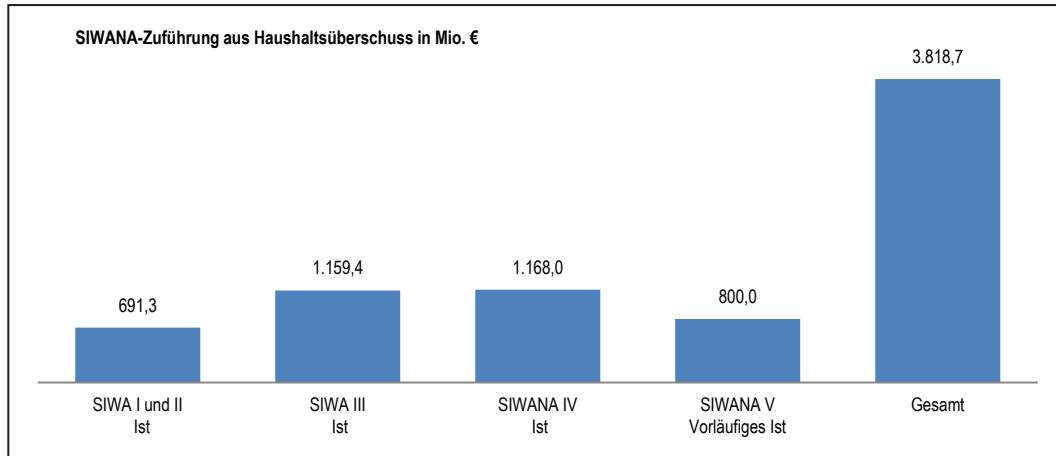
Die dem Sondervermögen zugeführten Mittel haben sich seit der ersten Zuführung im Jahr 2015 von 496 Mio. € (SIWA I) bis zum Jahr 2018 auf über 3 Mrd. € erhöht und damit mehr als versechsfacht. Die Investitionsmittel im Sondervermögen resultieren maßgeblich aus den **Zuführungen nach § 4 Abs. 1 SIWA ErrichtungsG** aus den (anteiligen) Überschüssen der Jahre 2014 bis 2017. Für das Jahr 2019 ist eine weitere Zuführung zum Sondervermögen aus dem Jahresüberschuss 2018 von 64 Mio. € im Haushaltplan veranschlagt.¹⁹ Der Senat hat dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses aufgrund des positiven Jahresabschlusses 2018 eine deutlich darüber hinausgehende Zuführung von rd. 800 Mio. € sowie eine entsprechende Mittelverwendung zur Beschlussfassung vorgeschlagen.²⁰ Damit würden sich die Einnahmen des Sondervermögens aus den Zuführungen der Jahresüberschüsse 2014 bis 2018 auf über 3,8 Mrd. € belaufen (Stand: 21. Februar 2019).

19 Kapitel 0810, 1220 und 2910, jeweils Titel 88401

20 vgl. Schreiben des Senats vom 19. Februar 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (Vorläufiger Jahresabschluss 2018, Höhe der Nettoschuldentilgung zulasten der Zuführung an das SIWANA, rote Nr. 1682) sowie Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. März 2019 (Mittelverwendung der fünften Zuführung zum SIWANA, rote Nr. 1681 D)



Ansicht 2: Zuführungen an das Sondervermögen aus den Überschüssen der Jahre 2014 bis 2018¹



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Schreiben vom 23. März 2016, 14. März 2017 und 14. März 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (Rechnungslegungen des Sondervermögens, rote Nrn. 2650 C, 0256 C, 0256 G) sowie Schreiben des Senats vom 19. Februar 2019 (Vorläufiger Jahresabschluss 2018, Höhe der Nettoschulden tilgung zulasten der Zuführung an das SIWANA, rote Nr. 1682)

1 einschließlich Mittel für Nachhaltigkeitsfonds (290 Mio. €, nach Zuführung SIWANA V = 365 Mio. €) und Ansparfonds S-Bahn-Beschaffung (113 Mio. €)

Nach § 4 Abs. 1 SIWA ErrichtungsG speist sich das Sondervermögen aus Teilen der jährlichen Haushaltsüberschüsse (vgl. T 14). Weitere Zuführungen aus dem Kernhaushalt sieht das Gesetz nicht vor. Die Mittel des Sondervermögens sollen gemäß § 2 SIWA ErrichtungsG zusätzlich zu den Maßnahmen im Kernhaushalt für Investitionen in die Infrastruktur des Landes Berlin eingesetzt werden. 15

Mit dem Nachtragshaushaltsplan 2017 wurde erstmals eine „**unterjährliche Sonderzuführung**“ von 26,5 Mio. € zweckgebunden für Schulneubauten außerhalb des Verfahrens nach § 4 Abs. 1 SIWA ErrichtungsG beim Kapitel 2910 Titel 88401 veranschlagt und entsprechend vorgenommen.

Im Haushaltsplan 2018 sind nun sogar erstmals **Ansätze für Zuführungen an das Sondervermögen in anderen Kapiteln** des Haushaltsplans beim entsprechenden Titel ausgewiesen (Kapitel 0810 und 1220).

Ansicht 3: Ansätze für Zuführungen zum Sondervermögen im Haushaltsplan 2018

Ansätze 2018 für Zuführungen zum Sondervermögen (Kapitel), jeweils bei Titel 88401	Betrag	Zweckbindung gemäß Erläuterungen zum Haushaltsplan
0810 – Kultur –	38.543.000 €	Investitionen der Senatsverwaltung für Kultur und Europa, auch Erhaltung und Entwicklung als Standorte für Kultur
1220 – Städtebau und Projekte –	25.000.000 €	Maßnahmen zur Entwicklung des Zukunftsstandortes Tegel
2910 – Übrige allgemeine Finanzangelegenheiten –	1.000 €	für alle Projekte der Bestückungsliste
Insgesamt	63.544.000 €	

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Haushaltsplan 2018

In geringem Umfang sind dem Sondervermögen bisher auch (zweckgebundene) **Drittmittel** für Maßnahmen zugeflossen. Derartige Drittmittel sollen laut Senatsverwaltung für Finanzen im Haushalt bei dem regulären Titel für die Zuführungen zum SIWANA (Titel 88401) nachgewiesen werden.

Der Rechnungshof erachtet die Veranschlagung von Zuführungen zum Sondervermögen aus verschiedenen Kapiteln des Kernhaushalts als mit § 4 Abs. 1 SIWA ErrichtungsG nicht vereinbar, da es sich hierbei nicht um Teile von Haushaltsüberschüssen handelt. Zudem führt die Vermischung von Mitteln im Kernhaushalt für SIWANA-Maßnahmen mit denen im Sondervermögen zu Intransparenz.

- 16 Der Rechnungshof hat zuletzt in seinem Vorjahresbericht (T 15 bis 18) dargestellt, dass der „**überjährliche Haushaltsplan**“ des Sondervermögens (Kapitel 9810) nicht den haushaltrechtlichen Vorschriften entspricht. Weder würden die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Fälligkeit noch die haushaltstechnischen Veranschlagungsrichtlinien beachtet werden. Der Senat sieht demgegenüber die zentralen Regelungen der Landeshaushaltsordnung sichergestellt. Durch die Beteiligung des Hauptausschusses und die Loslösung vom Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit sei eine rasche, rechtssichere und gleichzeitig transparente Durchführung der SIWANA-Maßnahmen gegeben.²¹

Der Rechnungshof hält an seinen grundlegenden Bedenken und Beanstandungen fest. Unabhängig davon wäre eine Erhöhung der Transparenz des „überjährlichen“ Haushaltsplans des Sondervermögens selbst in seiner jetzigen Form möglich und geboten.

Der Haushaltsplan des Sondervermögens wurde in den Jahren 2015 bis 2017 bis zu fünfmal pro Jahr aktualisiert (vgl. Vorjahresbericht, Ansicht 4). Von der Intranetseite der Senatsverwaltung für Finanzen ist nur die jeweils aktuelle Fassung des Haushaltsplans des betreffenden Jahres abrufbar. Veränderungen gegenüber der jeweils früheren Fassung, z. B. durch den Wegfall oder das Hinzukommen einzelner Titel (außerhalb der jährlichen Neubestückung), Verschiebungen innerhalb der Deckungskreise oder Maßnahmenänderungen und Mittelkürzungen oder -verstärkungen bei vorhandenen Titeln, sind in der jeweils aktualisierten Fassung nicht kenntlich gemacht. Veränderungen sind insofern nur durch den titelweisen Abgleich der alten und neuen Fassung zu erkennen. Da die früheren Fassungen des Haushaltsplans (auch im elektronischen Archiv der Senatsverwaltung) nicht zur Einsichtnahme bereitgehalten werden, können Dritte den Abgleich nur vornehmen, wenn sie sich die vorherige(n) Fassung(en) des Haushaltsplans elektronisch gesichert oder ausgedruckt haben.

Nach Auffassung der Senatsverwaltung sind ältere Fassungen des Haushaltsplans für die bewirtschaftenden Behörden und die Öffentlichkeit in der Regel nicht mehr von Interesse. Der Senat hält die vom Rechnungshof in seinem Vorjahresbericht (T 16) beispielhaft genannten Veränderungen zwischen den Haushaltsplanfassun-

21 vgl. Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht 2018 (Drs 18/1354), zu T 14

gen vom 18. November 2016 und 30. Mai 2017 (22 Ansatzveränderungen) zudem nicht für zahlreich.²²

Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass sich seine Beispielzahl für Abweichungen nur auf zwei Fassungen des Haushaltsplans bezog. Inzwischen liegt der Haushaltsplan des Sondervermögens in der 11. Fassung vor. Der Rechnungshof kann nicht nachvollziehen, dass die älteren Fassungen in der Regel nicht mehr von Interesse sein sollen. Selbst der Haushaltsplan für den Kernhaushalt des Landes Berlin, der in der Regel keinen unterjährigen Veränderungen unterworfen ist und der zudem als Druckstück veröffentlicht wird, ist über die Archivseite der Senatsverwaltung für Finanzen rückwirkend bis zum Jahr 2000 elektronisch abrufbar. Der Rechnungshof erwartet daher – auch in Anbetracht des erreichten Mittelumfangs im Sondervermögen –, dass die Senatsverwaltung für Finanzen zumindest alle früheren und künftigen Aktualisierungen des Haushaltsplans des Sondervermögens auf ihrer Intranetseite zur Einsichtnahme zur Verfügung stellt.

In § 5 Satz 1 SIWA ErrichtungsG ist geregelt, dass alle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens in einem Haushaltsplan veranschlagt werden. Nach den Darlegungen der Senatsverwaltung für Finanzen hat sich die Staatssekretärskonferenz im März 2017 eingehend mit den „**Grundzüge[n] des Haushaltsvollzugs im SIWANA**“ befasst. In diesen Grundzügen ist die vorgesehene Reihenfolge von Haushaltsplan und Mittelbewirtschaftung beschrieben. Danach erhalten die zuständigen Fachverwaltungen eine Zugriffsberechtigung für die SIWANA-Titel erst nach der Beschlussfassung des Senats und des Hauptausschusses über die Bestückung des Sondervermögens sowie nach der titelmäßigen Unterlegung im „überjährigen“ SIWANA-Haushaltsplan.

Am 30. Januar 2018 hat der Senat die Mittelverwendung der vierten Zuführung zum Sondervermögen (aus dem erwarteten Jahresüberschuss 2017) von 1,168 Mrd. € beschlossen. Am 14. März 2018 stimmte der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses diesem Vorschlag zu.²³ Die mittelbewirtschaftenden Stellen konnten bereits ab dem 12. April 2018 die Auftragswirtschaft für die neuen Maßnahmen aus der vierten Zuführung bei der Senatsverwaltung für Finanzen beantragen und anschließend die Mittel bewirtschaften, obwohl der Haushaltsplan 2018 des Sondervermögens, in dem die SIWANA IV-Mittel maßnahmenkonkret unterlegt wurden, erst mit Datum vom 6. September 2018 vorlag.

Das geschilderte Vorgehen im Jahr 2018 widerspricht den für das Sondervermögen festgelegten „**Grundzüge[n] des Haushaltsvollzugs im SIWANA**“.

Die Senatsverwaltung begründete dieses Verfahren mit dem komplexer werdenden Prozess der Haushaltsplanerstellung für das Sondervermögen und personellen Problemen, die zwischenzeitlich gelöst worden seien. Mit der Verfügbarkeit der Mittel

22 vgl. Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht 2018 (Drs 18/1354), zu T 16

23 Beschlussprotokoll 18/32 des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 14. März 2018, TOP 8 (S. 15)

ab April habe ohne Zeitverzögerung die Bewirtschaftung der SIWANA IV-Mittel in Angriff genommen werden können. Künftig werde angestrebt, dass der aktualisierte Haushaltsplan innerhalb eines Zeitraums von höchstens drei Monaten nach der vom Hauptausschuss zu beschließenden SIWANA-Nachbestückung erstellt wird.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Haushaltsplanaufstellung für das Sondervermögen mit jeder weiteren Zuführung komplexer wird. So waren in der ersten Fassung des Haushaltsplans (Stand: 10. Juli 2015) die Haushaltsmittel des Sondervermögens in 38 Deckungskreisen²⁴ und bei 125 Titeln (Maßnahmen)²⁵ veranschlagt. Im Haushaltsplan 2018 (Stand: 6. September 2018) sind bereits 477 Maßnahmen²⁶ in 56 Deckungskreisen ausgewiesen. Nach der fünften Zuführung im Jahr 2019 werden noch weit mehr Maßnahmentitel im Haushaltsplan des Sondervermögens bewirtschaftet. Der Rechnungshof erwartet, dass die aktualisierten Haushaltspläne des Sondervermögens künftig kurz nach Beschlussfassung des Hauptausschusses veröffentlicht werden. Er erwartet darüber hinaus, dass die „Grundzüge des Haushaltsvollzugs im SIWANA“ künftig beachtet oder in Abstimmung mit dem Hauptausschuss geändert werden.

- 18 Zur Vorbereitung von Baumaßnahmen des Kernhaushalts, insbesondere im Schulbau, wurden im Rahmen der vierten Bestückung des Sondervermögens **20 Mio. €** an **Bauvorbereitungsmitteln** im SIWANA bereitgestellt (Titel 53030 bis 53042). Gemäß den Vorgaben des Haushaltsrechts sind diese Mittel bei erstmaliger Veranschlagung der Baumaßnahme an den Titel 26109 – Erstattung von Bauvorbereitungsmitteln – zurückzuführen (Nr. 3.1 Satz 2 AV § 54 LHO). Für die hierfür aus dem SIWANA bereitgestellten Mittel hat die Senatsverwaltung für Finanzen diese Erstattung ausgeschlossen. Deren Bereitstellung aus dem SIWANA verfolge den Zweck, die verwaltungsinternen Finanzierungskreisläufe für Bauvorbereitungsmittel dauerhaft auf ein auskömmliches Niveau anzuheben. Sie seien deshalb nicht an das SIWANA zu erstatten. Somit werde ein rollierendes System der Finanzierung von Bauvorbereitungsmitteln ermöglicht. Zudem werde mit der Bereitstellung der Mittel im SIWANA das Ziel verfolgt, künftig keine überplanmäßigen Ausgaben beantragen zu müssen.

Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 SIWA ErrichtungsG ist eine Kofinanzierung von im Haushaltsplan des Landes enthaltenen Investitionsmaßnahmen durch das Sondervermögen grundsätzlich nur dann zulässig, wenn sie sachlich klar voneinander abgrenzbar sind. Darüber hinaus ist nach § 3 Satz 3 SIWA ErrichtungsG das Sondervermögen vom übrigen Vermögen des Landes Berlin zu trennen. Für Haushaltsüberschreitungen ist eine nachträgliche Genehmigung einzuholen (Art. 88 VvB, § 12 Abs. 2 Nr. 1 Bezirksverwaltungsgesetz, § 37 Abs. 7 Satz 1 Halbs. 2 LHO,

24 Die Ausgabetitel des Sondervermögens sind jeweils einem Deckungskreis zugeordnet. Innerhalb der Deckungskreise sind die Titel untereinander deckungsfähig.

25 ohne Verstärkungsreserve

26 ohne Verstärkungsreserve, Nachhaltigkeitsfonds und Ansparfonds S-Bahn-Beschaffung, einschließlich Titel für gestrichene und bereits abgeschlossene Maßnahmen

Nr. 2 AV § 37 LHO). In der Haushaltsrechnung sind u. a. die Ist-Einnahmen sowie überplanmäßige Ausgaben auszuweisen (§ 81 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a und Nr. 2 Buchst. h sowie § 85 Nr. 1 LHO).

Durch die Bereitstellung von Bauvorbereitungsmitteln aus dem SIWANA für Baumaßnahmen des Kernhaushalts wird sowohl gegen das Gebot der Trennung der Vermögensmassen (§ 3 Satz 3 SIWA ErrichtungsG) als auch gegen die Zweckbindung der Mittel des Sondervermögens (§ 2 Abs. 2 Satz 2 SIWA ErrichtungsG) verstößen. Zugleich wird das für überplanmäßige Ausgaben im Kernhaushalt vorgesehene Genehmigungsverfahren (§ 37 Abs. 7 Satz 1 Halbs. 2 LHO, Nr. 2 AV § 37 LHO, § 12 Abs. 2 Nr. 1 Bezirksverwaltungsgesetz, Art. 88 VvB) umgangen. Die überplanmäßigen Ausgaben und die Ist-Einnahmen aus Mittelzuflüssen des SIWANA werden in der Haushaltsrechnung nicht korrekt erfasst (§ 81 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a und Nr. 2 Buchst. h sowie § 85 Nr. 1 LHO).

Der Rechnungshof erwartet, dass die aus dem SIWANA-Haushalt abgeflossenen Bauvorbereitungsmittel entsprechend den Vorgaben in das Sondervermögen zurückgeführt werden.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat gemäß § 5 Satz 3 SIWA ErrichtungsG jährlich bis Ende des ersten Quartals zum Stichtag 31. Dezember Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen des Sondervermögens zu legen. Dem ist die Senatsverwaltung für die Jahre 2015 bis 2017 fristgerecht nachgekommen.²⁷

19

Aus den **Rechnungslegungen** zum 31. Dezember 2015 und 31. Dezember 2016 war ersichtlich, wie hoch die Ausgaben aus den einzelnen Zuführungen an das Sondervermögen (SIWA I, SIWA II) im betreffenden Jahr waren. Zugleich war erkennbar, wie hoch die Rücklagen aus diesen Zuführungen zum Jahresende jeweils gewesen sind. Damit konnte rechnerisch nachvollzogen werden, wie hoch der nicht verbrauchte Anteil aus früheren Zuführungen war.

Mit der Rechnungslegung zum 31. Dezember 2017 hat die Senatsverwaltung die Darstellungsform verändert. Danach werden die Rücklagen und Ausgaben aus früheren Zuführungen nur noch als Gesamtsummen dargestellt.

27 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 23. März 2016, 14. März 2017 und 14. März 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (Rechnungslegung des Sondervermögens, rote Nrn. 2650 C, 0256 C, 0256 G)

Ansicht 4: Rechnungslegung des Sondervermögens 2015 bis 2017

Rech- nungs- legung zum	Zuführung zu SIWANA	Übertrag aus Vorjahr	Zuführung im betreffenden Jahr ¹	Ausgaben für SIWANA- Maßnahmen im betreffenden Jahr	Rücklage (verbliebener Rest aus der Zuführung)	nicht verbrau- chter Zufüh- rungsbetrag kumulativ
						%
	SIWANA I	0,00	496.000.000,00	47.986.314,29	448.013.685,71	90,3
	SIWANA II	0,00	195.319.070,73	0,00	195.319.070,73	100,0
31.12.2015	gesamt	0,00	691.319.070,73	47.986.314,29	643.332.756,44	
	SIWANA I	448.013.685,71	0,00	71.915.687,67	376.097.998,04	75,8
	SIWANA II	195.319.070,73	0,00	35.492.381,35	159.826.689,38	81,8
	SIWANA III	0,00	1.159.402.057,42	0,00	1.159.402.057,42	100,0
31.12.2016	gesamt	643.332.756,44	1.159.402.057,42	107.408.069,02	1.695.326.744,84	
	SIWANA I bis III	1.695.326.744,84	0,00	237.818.888,90	1.457.507.855,94	78,8
	SIWANA IV	0,00	1.194.507.827,97	0,00	1.194.507.827,97	100,0
31.12.2017	gesamt	1.695.326.744,84	1.194.507.827,97	237.818.888,90	2.652.015.683,91	

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Schreiben vom 23. März 2016, 14. März 2017 und 14. März 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (Rechnungslegung des Sondervermögens, rote Nrn. 2650 C, 0256 C, 0256 G)

1 einschließlich Sonderzuführungen

Es ist auf Grundlage dieser veränderten Darstellungsform der Rechnungslegung nicht mehr erkennbar, welche Mittel z. B. aus der ersten Zuführung 2015 (SIWA I) bis zum 31. Dezember 2017 noch nicht verausgabt worden sind. Derartige Informationen lassen sich auch nicht hilfsweise aus den Controllingberichten²⁸ ablesen, weil dort ebenfalls nur eine Gesamtbetrachtung über die Gesamtsumme der Zuführungen und Abflüsse vorgenommen wird.

Im fünften Controllingbericht hat die Senatsverwaltung für Finanzen den **Ausschöpfungsgrad** zum Stand 1. April 2018 insgesamt mit 26,74 % bei Gesamtausgaben von 421,1 Mio. € beziffert. Zum 30. Juni 2018 betragen die Gesamtausgaben 474 Mio. €. Da hiervon rd. 81 Mio. € im ersten Halbjahr 2018 getätigten wurden, konstatierte die Senatsverwaltung für Finanzen im Statusbericht zum 30. Juni 2018²⁹ einen erheblichen Mittelabfluss. Zum 31. Dezember 2018³⁰ belief sich der gesamte Mittelabfluss auf 751 Mio. €.

Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses hat den fünften Controllingbericht zur Kenntnis genommen. Darüber hinaus hat er aber u. a. um Berichterstattung zu Maßnahmen gebeten, „die schon lange eingestellt sind, bei denen aber keine kon-

28 zuletzt Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 31. August 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (Fünfter Controlling-Bericht per 1. April 2018, rote Nr. 0389 B)

29 vgl. Schreiben des Senats vom 28. August 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (Statusbericht über die Haushaltsslage per 30. Juni 2018, rote Nr. 0081 G), S. 16 f.

30 vgl. Vorläufiger Jahresabschluss 2018, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 1. Februar 2019 (rote Nr. 1652 D), S. 12

kreten Aktivitäten umgesetzt wurden oder bisher kein Mittelabfluss erfolgte“.³¹ Der Berichtsauftrag deutet darauf hin, dass der Mittelabfluss im Sondervermögen nicht so zeitnah realisiert werden kann, wie dies beabsichtigt war.

Nach den Berechnungen des Rechnungshofs auf Grundlage der Controllingliste (Stand: 1. August 2018)³² waren aus der ersten Zuführung zum Sondervermögen von 496 Mio. € im Jahr 2015 bis zu dem genannten Stichtag Ausgaben von 239,6 Mio. € geleistet worden. Dies bedeutet, dass Mittel aus dieser Zuführung zu mehr als 50 % innerhalb von mehr als 2,5 Jahren noch nicht für den vorgesehenen Zweck verausgabt werden konnten. Der Rechnungshof sieht die Ansammlung erheblicher Mittel im Sondervermögen vor dem Hintergrund des zögerlichen Mittelabflusses kritisch.

Der Rechnungshof hält Informationen darüber, wie lange Haushaltsmittel im Sondervermögen verbleiben, bevor sie maßnahmekonkret verwendet werden, für wesentlich. Er erwartet daher, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die Darstellungsform in den künftigen Rechnungslegungen des Sondervermögens (wieder) so verändert, dass die Mittelverbräuche für die einzelnen Zuführungstranchen ersichtlich sind.

Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses der 17. Wahlperiode hatte am 22. April 2015 dem Vorschlag des Senats³³ zugestimmt, dass ihm halbjährlich über die Umsetzung der genehmigten Einzelmaßnahmen des Sondervermögens berichtet wird.³⁴ Der Senat hatte dem Hauptausschuss für die Stichtage 31. Dezember 2015, 30. Juni 2016, 31. Dezember 2016 und 30. August 2017 **Controllingberichte**³⁵ vorgelegt und ist damit dem halbjährlichen Turnus weitgehend gefolgt. Der darauffolgende fünfte Controllingbericht ist dem Hauptausschuss erst am 31. August 2018 (Datenstand: 1. April 2018) vorgelegt worden. Zeitnahe Controllingberichte zu den Stichtagen 31. Dezember 2017, 30. Juni 2018 und 31. Dezember 2018 wurden dem Hauptausschuss nicht vorgelegt.

20

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat hierzu darauf hingewiesen, dass Hauptausschussbeschlüsse aus der vorherigen Legislaturperiode nicht mehr bindend sind. Sie werde dem Hauptausschuss künftig neben der Vorlage über die Rechnungslegung zum 31. Dezember (vgl. T 19) mindestens einmal jährlich einen ausführlichen Controllingbericht vorlegen. Dies sei ausreichend, da darüber hinaus den aktuellen Fassungen des Haushaltsplans ebenfalls Controllinglisten beigefügt seien, über die sich interessierte Abgeordnete online zum Stand bestimmter Maßnahmen infor-

31 Beschlussprotokoll 18/38 des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 10. Oktober 2018, TOP 11 (S. 23)

32 Anlage zum Haushaltsplan des Sondervermögens (Stand: 6. September 2018)

33 vgl. Schreiben des Senats vom 3. März 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1719 D)

34 Beschlussprotokoll 17/76 des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 22. April 2015, TOP 7 (S. 59)

35 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. Januar 2016, 15. Juli 2016, 24. April 2017 und 5. September 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 2625, 2625 B und 0389, 0389 A)

mieren könnten. Etwaige gegenteilige Auffassungen des Hauptausschusses seien bislang nicht an sie herangetragen worden.

Der Rechnungshof hält daran fest, dass die Informationsmöglichkeiten aus den Controllingberichten und Controllinglisten nur bedingt für die parlamentarische Finanzkontrolle geeignet sind (vgl. Vorjahresbericht, T 17).

Zum Beispiel benannte die Senatsverwaltung für Finanzen in ihrem Bericht vom 1. Februar 2019 an den Hauptausschuss 75 SIWANA-Projekte, die bis Ende 2018 fertiggestellt werden konnten.³⁶ Hingegen hatte sie im aktualisierten fünften Controllingbericht vom 20. November 2018 (zum Stichtag 1. Oktober 2018) bereits 93 Maßnahmen als fertiggestellt gekennzeichnet.³⁷ Auch die Information über die „Ansätze“ der einzelnen Projekte ist insofern missverständlich, als nicht die ursprünglichen Haushaltplanansätze ausgewiesen wurden, sondern vielmehr die Beträge, die sich nach Verstärkungen, Umwidmungen oder Kürzungen ergeben haben. Ein Vergleich der ursprünglich geplanten Ausgaben mit den Ist-Ausgaben eines Projekts ist damit nicht möglich. Die Information des Hauptausschusses über die SIWANA-Projekte und -Mittel ist somit widersprüchlich und zumindest erkläруngsbedürftig.

- 21 Im Zusammenhang mit der gesetzlichen Verankerung der Schuldenbremse im Landesrecht könnte auch eine Änderung des SIWA ErrichtungsG erwogen werden, denn in diesem Gesetz ist bisher in § 4 auch die Verwendung von Haushaltsüberschüssen für die Nettoschuldenentlastung geregelt. Mit der Implementierung der grundgesetzlichen Schuldenregel in Landesrecht werden hingegen andere Kriterien maßgebend für die Verwendung von Haushaltsüberschüssen sein (vgl. T 30).

2.5 Verschuldungslage

2.5.1 Entwicklung der Verschuldung des Landes Berlin

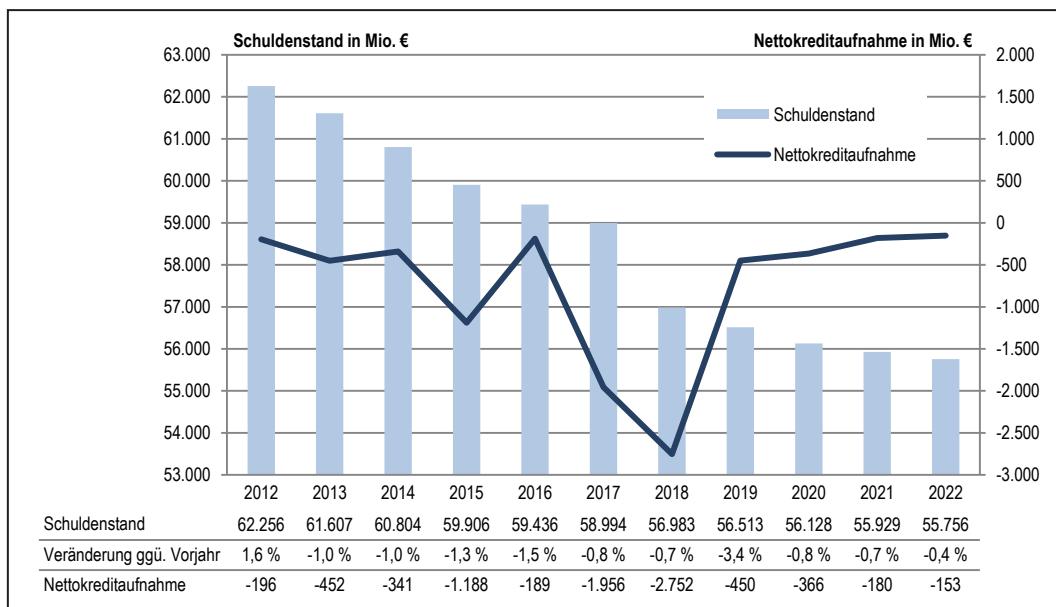
- 22 Zum Jahresende 2017 betrug die Verschuldung des Landes Berlin bei Kreditinstituten, Versicherungen, dem Bund sowie dem Lastenausgleichsfonds 59 Mrd. €. Darin enthalten sind auch innere Darlehen in Höhe von 1,6 Mrd. € bei der Rücklage Flughafen BER sowie bei dem SIWANA. Gegenüber dem Vorjahr ist der Schuldenstand damit um fast 0,5 Mrd. € gesunken. Dennoch übersteigt der Schuldenstand den vom Rechnungshof im Vorjahresbericht für das Jahr 2017 erwarteten Betrag um rd. 600 Mio. € deutlich. Der wesentliche Grund hierfür ist, dass der Rechnungshof zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Jahresberichts 2018 das außergewöhnlich hohe innere Darlehen bei seinen Berechnungen noch nicht berücksichtigen konnte.

36 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 1. Februar 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1652 D), Anlage 4

37 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 20. November 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0389 C); in der beigefügten aktualisierten Controllingsliste sind fertiggestellte Maßnahmen grün markiert

Der vorläufige Jahresabschluss vom 7. Januar 2019 weist für das Haushaltsjahr 2018 eine Nettotilgung am Kreditmarkt in Höhe von 2,8 Mrd. € aus. Gegenläufig hierzu erhöhte sich das innere Darlehen um 0,8 Mrd. € auf rd. 2,4 Mrd. €. Per Saldo ergab sich zu diesem Zeitpunkt zunächst eine Reduzierung des Schuldenstands um rd. 2 Mrd. €. Da ein Teil des Überschusses an das SIWANA abgeführt wird und bis zum 7. Januar 2019 noch nicht alle Buchungen berücksichtigt waren, wird der tatsächliche Tilgungsbetrag deutlich geringer ausfallen. In seinem Beschlussvorschlag vom 19. Februar 2019 an den Hauptausschuss zur Verwendung des vorläufigen Haushaltsüberschusses empfahl der Senat Tilgungen in Höhe von 766 Mio. €.

Ansicht 5: Schuldenstand¹ des Landes Berlin beim öffentlichen und nicht öffentlichen Bereich sowie Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt



Quelle: Jahre 2012 bis 2017: Schuldenstand am 31. Dezember gemäß Statistischem Bundesamt: Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5; Jahre 2018 bis 2022: Fortschreibung des Schuldenstandes mit Nettokreditaufnahme und Tilgungen an Verwaltungen gemäß Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019, Finanzplanung 2018 bis 2022 sowie vorläufigem Ist 2018 der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 7. Januar 2019

1 einschließlich inneres Darlehen bei der Rücklage Flughafen BER sowie bei dem SIWANA

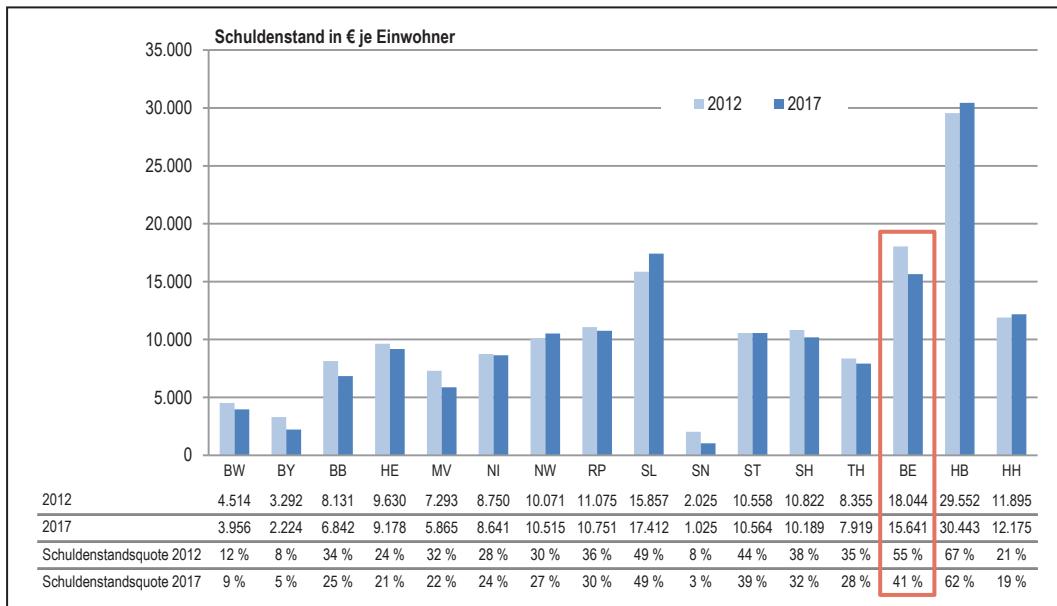
Die Verschuldung je Einwohner beim nicht öffentlichen Bereich betrug im Berliner Kernhaushalt Ende des Jahres 2017 rd. 15.600 €. Gegenüber dem Jahr 2012 verringerte das Land seine Pro-Kopf-Verschuldung um rd. 2.400 €. Bei dem Rückgang der Pro-Kopf-Verschuldung seit dem Jahr 2012 steht Berlin im Vergleich der Bundesländer erneut an erster Stelle. Hierzu hat ganz wesentlich das Bevölkerungswachstum beigetragen. Ohne dieses wäre die Pro-Kopf-Verschuldung nur um 1.300 € gesunken.

23

Ein weiteres Kriterium zur Beurteilung des Schuldenstandes ist die Schuldenstandsquote. Diese ist definiert als Quotient aus dem Schuldenstand beim nicht öffentlichen Bereich und dem nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP). Die Berliner Schuldenstandsquote betrug Ende 2017 rd. 41 %. Gegenüber dem Jahr 2012 ist

dieser Wert um 14 Prozentpunkte gesunken. Einen großen Anteil hieran hatte die positive wirtschaftliche Entwicklung Berlins. Bereinigt um das Wirtschaftswachstum wäre die Schuldenstandsquote seit dem Jahr 2012 nur um rd. 4 Prozentpunkte gesunken.

Ansicht 6: Schulden der Kernhaushalte der Länder und Gemeinden beim nicht öffentlichen Bereich in € je Einwohner sowie Schuldenstand in % des BIP für die Jahre 2012 und 2017



Quelle: Statistisches Bundesamt 2013 und 2018; Fachserie 14 Reihe 5 Tabelle 16.2 sowie Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen 1991 bis 2017; <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>; Bevölkerung zum 31. Dezember; eigene Berechnungen

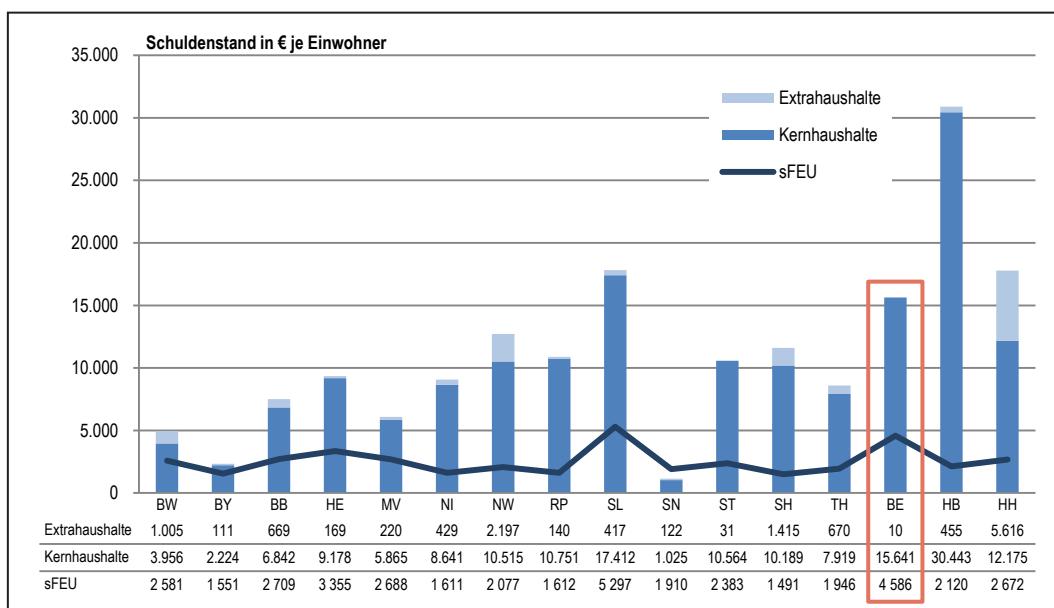
Bei der Rückführung des Schuldenstandes profitiert das Land in hohem Maße vom niedrigen Zinsniveau. Wäre das Verhältnis von Zinsausgaben zum Schuldenstand seit dem Jahr 2011 stabil geblieben, hätte das Land Berlin im Jahr 2017 rd. 770 Mio. € mehr an Zinsen zahlen müssen. Die kumulierte Zinsersparnis ab 2012 beträgt rd. 2,7 Mrd. €. Zum Vergleich: Die kumulierte Nettokreditaufnahme lag im selben Zeitraum bei -4,3 Mrd. €. Bezogen auf das Jahr 2011 hatte die Zinsersparnis damit einen Anteil von ca. 64 % an der Nettotilgung.

Den Schulden des Landes sind auch die der sogenannten Extrahaushalte zuzurechnen. Zu den Extrahaushalten zählen neben den Sondervermögen auch andere vom Staat kontrollierte Einheiten, wie z. B. Hochschulen. Darüber hinaus werden Einheiten den Extrahaushalten und damit dem Sektor Staat zugerechnet, wenn sie zwar Preise setzen und durch Markttransaktionen Umsätze erzielen, dabei jedoch ihre Umsätze überwiegend mit staatlichen Stellen tätigen. Extrahaushalte sind z. B. die Humboldt-Universität oder die Berliner Werkstätten für Menschen mit Behinderung GmbH. Die Verschuldung der Berliner Extrahaushalte beim nicht öffentlichen Bereich war auch im Jahr 2017 mit 35 Mio. € im Vergleich der Länder und Gemeinden sehr niedrig. Zum Vergleich: Der Median der Verschuldung über alle Länder einschließlich ihrer Gemeinden lag im Jahr 2017 bei rd. 1,2 Mrd. €. Die nach

Berlin niedrigsten Schuldenstände hatten Extrahaushalte in Sachsen-Anhalt mit 69 Mio. € und Bremen mit 310 Mio. €.

Die Aufgaben des Landes werden darüber hinaus durch sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (sFEU) wahrgenommen, an denen das Land beteiligt ist, z. B. die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG). Anders als die Extrahaushalte zählen diese nicht zum Sektor Staat. Ob eine Institution dem Staat zugeordnet wird, bestimmt sich anhand statistischer Kriterien, die regelmäßig durch die Statistischen Ämter überprüft werden. Im Jahr 2017 beliefen sich die Schulden der sFEU auf 16,6 Mrd. €. Mit 4.586 € je Einwohner war deren Schuldenstand mehr als doppelt so hoch wie der Durchschnittswert der Länder und Gemeinden (ohne Berlin) von 2.153 €.

Ansicht 7: Schulden der Kern- und Extrahaushalte der Länder und Gemeinden sowie der sFEU beim nicht öffentlichen Bereich im Jahr 2017 in € je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt 2018: Fachserie 14 Reihe 5 Tabelle 16.2; <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>; Bevölkerung zum 31. Dezember; eigene Berechnungen

Eine steigende Verschuldung auf hohem Niveau weist für die Berliner Beteiligungsunternehmen auch der Beteiligungsbericht 2018 des Landes Berlin aus. Der kumulierte Schuldenstand der hier erfassten Unternehmen betrug Ende 2017 rd. 16,2 Mrd. € und lag damit 617 Mio. € über dem Vorjahresniveau. Anders als beim Statistischen Bundesamt werden die Schuldenstände im Beteiligungsbericht nicht entsprechend dem Besitzanteil des Landes Berlin quotiert ausgewiesen.

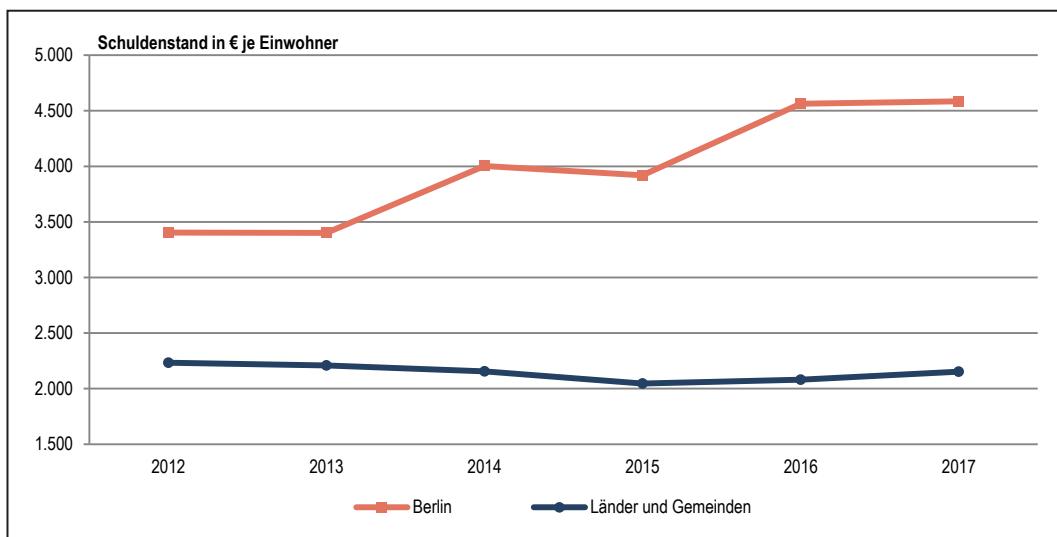
Beim Blick auf die insgesamt positive Entwicklung des Berliner Schuldenstandes darf nicht übersehen werden, dass das Land im Jahr 2017 im Bundesvergleich immer noch den vierthöchsten absoluten Schuldenstand im Kernhaushalt aufwies, an dritter Stelle bei der Pro-Kopf-Verschuldung lag sowie die dritthöchste Schuldenstandsquote hatte. Der Landeshaushalt ist damit weiterhin anfälliger für Ände-

rungen der Refinanzierungsbedingungen als die Haushalte der meisten anderen Bundesländer. Zur Reduzierung dieses Risikos darf Berlin beim Schuldenabbau nicht nachlassen.

2.5.2 Kreditaufnahme im Beteiligungsbereich

- 24 Die Zunahme der Verschuldung je Einwohner im Jahr 2017 bei den Berliner sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (sFEU) ist Teil eines seit Jahren anhaltenden Trends. Während die Pro-Kopf-Verschuldung der sFEU im Durchschnitt der Länder und Gemeinden seit 2012 zurückgeht oder stagniert, verzeichnete Berlin in diesem Zeitraum einen nahezu kontinuierlichen Anstieg.

Ansicht 8: Veränderung des Schuldenstandes der sFEU in Berlin sowie im Durchschnitt der Länder und Gemeinden in € je Einwohner 2012 bis 2017



Quelle: Statistisches Bundesamt 2011 bis 2018: Fachserie 14 Reihe 5 Tabelle 16.2; <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>; Bevölkerung zum 31. Dezember; eigene Berechnungen

Einen wesentlichen Anteil an der Verschuldung der sFEU haben die landeseigenen Berliner Wohnungsbaugesellschaften. Bezogen auf die Kreditverbindlichkeiten aller Beteiligungsunternehmen in Höhe von 16,2 Mrd. € lag deren Anteil Ende 2017 mit 9,2 Mrd. € bei rd. 57 % Ende 2013 waren es nur 7,3 Mrd. €. Dies entsprach einem Anteil von weniger als 50 %.

Die Verschuldung der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften wird in den kommenden Jahren weiter steigen. Wesentlich dazu beitragen wird die Übernahme von Schulbaumaßnahmen und deren Finanzierung durch die HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH. Insgesamt sind hierfür Finanzmittel von 1,7 Mrd. € vorgesehen, die als Gesellschafterdarlehen und durch Kreditaufnahme am Kapitalmarkt bereitgestellt werden sollen. Ausweislich des Beteiligungsberichts 2018 betrugen die Kreditverbindlichkeiten der HOWOGE Ende 2017 rd. 1,3 Mrd. €. Durch die Schulbaumaßnahmen würden sich die Kreditverbindlichkeiten mehr als verdoppeln.

Die Schulbaukredite sollen sich über die Einnahmen aus der Vermietung der Schulgebäude an die Bezirke refinanzieren. Da die Planung für die Grundmietverträge eine Laufzeit von 25 Jahren, für die Laufzeit der Erbbaurechte aber 37 Jahre vorsieht, würde nach Ende der Grundmietzeit ein Vermietungsrisiko für die HOWOGE entstehen.

Zum Unternehmensgegenstand der HOWOGE gehört insbesondere die Errichtung und Bewirtschaftung von Wohnungen mit dem Ziel einer ausreichenden Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsschichten. Zusätzlich zu dem damit verbundenen Geschäftsrisiko trüte nach derzeitiger Planung nach Ende der Grundmietzeit ein Risiko als Vermieter der Schulgebäude hinzu.

Auch wegen dieses Vermieterrisikos ist die HOWOGE nach Einschätzung der Senatsverwaltung für Finanzen keine Finanzierungsgesellschaft. Dennoch ist die Finanzierung ein wichtiger Teil der Aufgabenübertragung. Denn wie die Senatsverwaltung ebenfalls gegenüber dem Rechnungshof betont, wäre „eine vollständige Finanzierung der Schulbauoffensive aus Haushaltssmitteln nur schwer bzw. nur unter Verzicht auf andere ebenfalls wichtige und notwendige Maßnahmen möglich“.

Wie bereits im Jahresbericht 2018 (T 20) kommt der Rechnungshof erneut zu der Einschätzung, dass diese Ausgliederung von Aufgaben aus dem Haushalt einschließlich deren Finanzierung mindestens von ihrer Wirkung her mit einer Umgehung des Verbots der strukturellen Kreditaufnahme gleichzusetzen ist.³⁸

2.5.3 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

Die Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen³⁹ valutierten zum Jahresende 2017 auf insgesamt rd. 3,8 Mrd. €. Der Bestand ist damit zum vierten Mal in Folge gesunken. Ende des Jahres 2013 lag er bei 5,4 Mrd. €. Die Bestandsrückgänge betrafen nahezu alle Politikbereiche. Einen Aufwuchs verzeichneten die Absicherungen für EU-Gemeinschaftsinitiativen. Diese stiegen von 20,1 Mio. € im Vorjahr auf 22,5 Mio. €.

25

³⁸ so auch Beckers und Ryndin, Das „HOWOGE-ÖÖP-Modell“ und der Status quo im Vergleich – Eine Analyse zentraler Aspekte der Einbindung der HOWOGE in die „Berliner Schulbau-Offensive“ unter Rückgriff auf institutionenökonomische Erkenntnisse, 2018, Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen, S. 13; vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 12. November 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1479 B)

³⁹ ohne Bankgesellschaft

Ansicht 9: Bürgschaften, Garantien, sonstige Gewährleistungen 2012 bis 2017 (jeweils Bestand am Jahresende) sowie Ermächtigungsrahmen 2017 und 2018

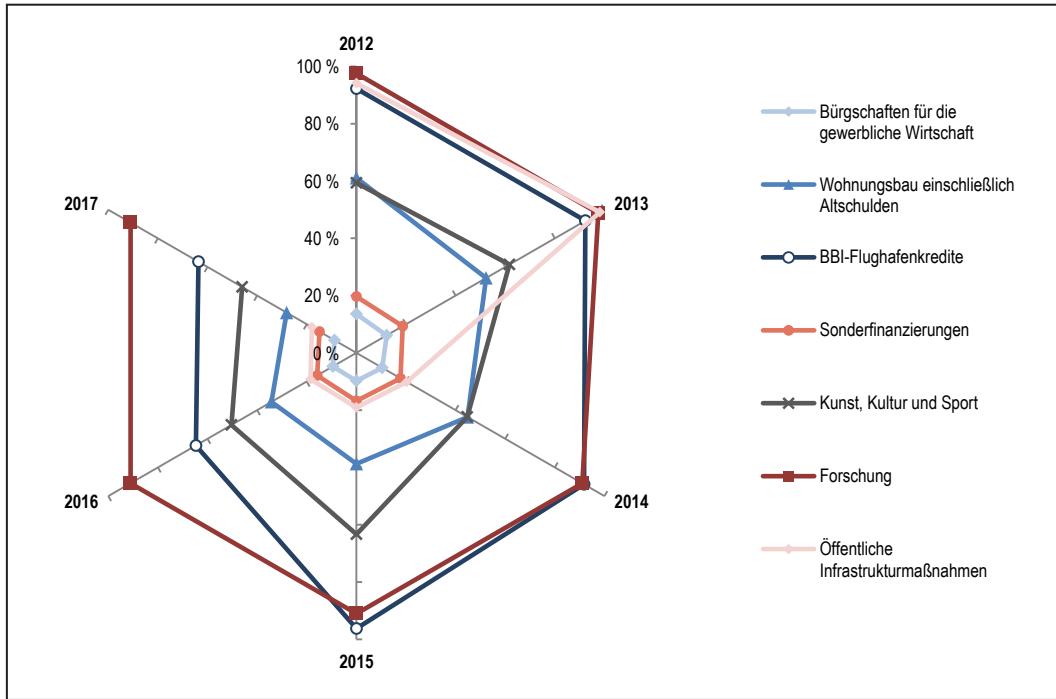
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ermächtigungsrahmen	
							2017	2018
– Mio. € –								
Gewerbliche Wirtschaft	101,6	91,7	78,0	73,2	71,1	66,3	750	750
Arbeitnehmerbeteiligungen	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	2	2
Wohnungsbau	2.724,0	2.316,8	1.954,6	1.672,1	1.477,4	1.193,9	5.500	5.500
Wohnungsbau-Altschulden	633,2	557,8	509,3	458,9	403,8	351,4		
Fondsanteilerwerb durch die BIH	–	–	–	–	–	–	224	
BBI-Flughafenkredite	819,1	819,2	814,9	854,1	837,8	824,2	1.295	1.295
Sonderfinanzierungen	39,3	37,4	35,5	33,5	31,6	29,7	200	200
Mieterstrommodelle								4
Kunst, Kultur und Sport	237,4	246,7	178,7	253,1	208,9	191,0	415	415
Forschung	13,7	13,7	13,7	13,7	13,7	13,7	15	17
EU-Gemeinschaftsinitiativen	10,5	12,9	15,3	17,7	20,1	22,5	67	67
Öffentliche Infrastrukturmaßnahmen	658,8	1.266,4	1.217,8	1.141,7	1.108,3	1.074,9	6.000	6.000
Insgesamt ohne Bankgesellschaft	5.238,0	5.362,9	4.818,1	4.518,3	4.173,0	3.767,8	14.468	14.250

Quelle: Abschlussberichte der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung für die Haushaltjahre 2016 und 2017, jeweils Nr. 15; Anlage 5 zum Haushaltsplan 2018/2019

Die Inanspruchnahme des Ermächtigungsrahmens für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen war auch im Jahr 2017 für die einzelnen Bereiche sehr unterschiedlich. Für Absicherungen in der gewerblichen Wirtschaft wurden erneut nur 9 % des Ermächtigungsrahmens in Anspruch genommen. Dies war der geringste Wert im Vergleich aller Politikbereiche. Bei gleichem Ermächtigungsrahmen lag diese Quote Ende 2012 noch bei 14 %. Zu rd. 91 % wurde 2017 hingegen der Finanzrahmen für Absicherungen im Forschungsbereich in Anspruch genommen. Auffällig ist die im Vergleich zum Jahr 2015 geringere Ausschöpfung des Ermächtigungsrahmens bei den Gewährleistungen für die Flughafenkredite. Die Quote sank von 96 % auf 64 %. Ursache hierfür ist aber insbesondere die Ausweitung des Ermächtigungsrahmens von 888 Mio. € im Jahr 2015 auf 1.295 Mio. € seit dem Jahr 2016. Aus Ansicht 10 ist zu erkennen, dass die Ausschöpfungsquote seit dem Jahr 2012 in nahezu allen Bereichen abgenommen hat.



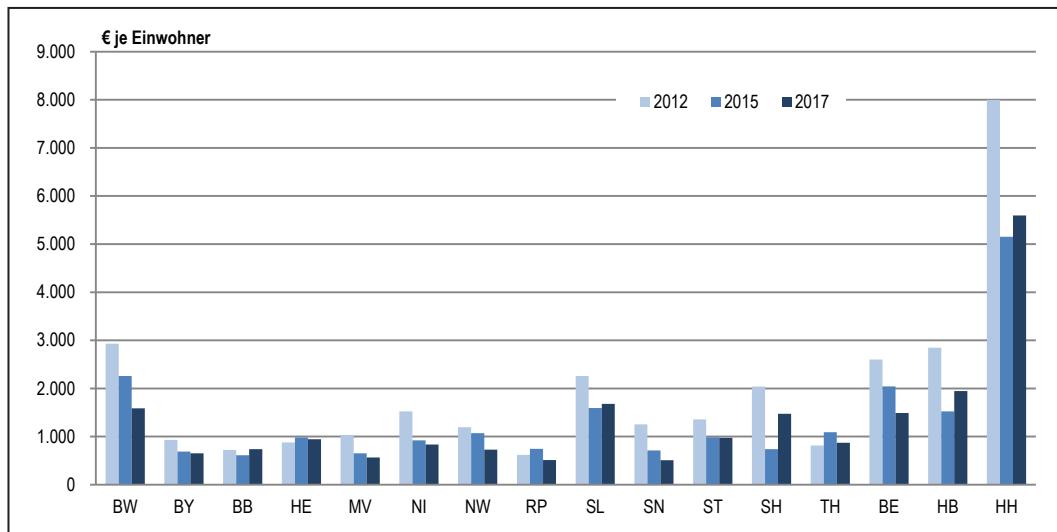
Ansicht 10: Valutarischer Bestand an Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen für ausgewählte Bereiche in den Jahren 2012 bis 2017 in % des jährlichen Ermächtigungsrahmens



Quelle: Abschlussberichte der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung für die Haushaltjahre 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 und 2017, jeweils Nr. 15; eigene Berechnungen

In 12 von 16 Bundesländern, darunter Berlin, waren die Bürgschaftsbestände im Jahr 2017 rückläufig im Vergleich zum Vorjahr. Der Pro-Kopf-Wert aller Länder und Gemeinden betrug im Jahr 2017 1.031 €. Im Jahr 2012 waren es noch 1.602 €. Im Ländervergleich lag Berlin im Jahr 2017 mit 1.489 € je Einwohner an fünfter Stelle. Im Vorjahr war es noch der dritte Rang hinter Hamburg und Baden-Württemberg.

Ansicht 11: Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen 2012, 2015 und 2017 in den Kernhaushalten der Länder und Gemeinden in € je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt 2014, 2016 und 2018: Fachserie 14 Reihe 5, Tabelle 5.1 und 5.2; <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>; Bevölkerung zum 31. Dezember; eigene Berechnungen

2.6 Stabilitätsrat und Schuldenbremse

2.6.1 Berichte an den Stabilitätsrat

- 26 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 (vgl. T 27). 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 (Sanierungsbericht).

Länder, die – wie Berlin – Konsolidierungshilfen erhalten, müssen zusätzlich im Frühjahr über den Abbau des strukturellen Defizits berichten (Konsolidierungsbericht). In der mit dem Bund im Jahr 2011 geschlossenen Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (VV KonsHilfG) ist der Pfad zum Abbau des strukturellen Defizits festgelegt (vgl. T 29).

- 27 Die Kennziffern des Berliner **Stabilitätsberichts 2018**⁴⁰ waren sowohl für die Gegenwart als auch für den Finanzplanungszeitraum mehrheitlich unauffällig. Lediglich die Kennziffer „Schuldenstand je Einwohner“ überschreitet in beiden Beobachtungszeiträumen weiterhin den Schwellenwert.

40 Stabilitätsbericht 2018 des Landes Berlin vom 9. Oktober 2018 (Drs 18/1402)

Ansicht 12: Kennziffern zur aktuellen Haushaltsslage und zur Finanzplanung

	Aktuelle Haushaltsslage				Doppelhaushalt (DHH)/Finanzplanung (FPL)				
	Ist 2016	Ist 2017	Soll 2018	Überschreitung	DHH 2019	DHH 2020	FPL 2021	FPL 2022	Überschreitung
– € je Einwohner –									
Struktureller Finanzierungssaldo	107	212	90		56	123	84	84	
Schwellenwert	-97	-40	-182	nein	-282	-282	-282	-282	nein
Länderdurchschnitt	103	160	18						
– % –									
Kreditfinanzierungsquote	-1,8	-6,9	-1,0		-0,8	-1,5	-0,9	-0,8	
Schwellenwert	1,8	1,0	2,4	nein	6,4	6,4	6,4	6,4	nein
Länderdurchschnitt	-1,2	-2,0	-0,6						
– % –									
Zins-Steuer-Quote	6,9	6,1	6,2		6,0	5,3	5,4	5,4	
Schwellenwert	7,0	6,3	6,4	nein	7,4	7,4	7,4	7,4	nein
Länderdurchschnitt	4,7	4,2	4,3						
– € je Einwohner –									
Schuldenstand	16.494	15.783	15.705		15.645	15.543	15.493	15.451	
Schwellenwert	14.980	14.619	14.551	ja	14.751	14.951	15.151	15.351	ja
Länderdurchschnitt	6.809	6.645	6.614						

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Beschlusses des Stabilitätsrates vom 6. Dezember 2018

Das zweite Beurteilungskriterium des Stabilitätsrates, die Mittelfristprojektion, wird im Stabilitätsbericht 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 beide Zeiträume unauffällig.

28

Ansicht 13: Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen

Zeitraum	Höchstzulässige Zuwachsrate der Ausgaben Land Berlin	Schwellenwert	Länderdurchschnitt	Wurde der Schwellenwert unterschritten?
2016 bis 2023	4,4 %	2,4 %	5,4 %	nein
2017 bis 2024	4,0 %	2,1 %	5,1 %	nein

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Beschlusses des Stabilitätsrates vom 6. Dezember 2018

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 VV KonsHilfG mit dem Bund, in der die Schritte zum Abbau des strukturellen Defizits festgelegt wurden. Der für das

29

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 26. Juni 2018 auf der Grundlage des **Konsolidierungsberichts 2017**⁴¹ festgestellt, dass Berlin die Vorgaben der VV KonsHilfG im Jahr 2017 eingehalten hat. Die Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits 2017 betrug 603,5 Mio. €. Das Ist des strukturellen Finanzierungsdefizits belief sich nach dem Konsolidierungsbericht auf 498,0 Mio. €.

Ansicht 14: Struktureller Finanzierungssaldo im Land Berlin

Jahr	Abbaupfad bis zum Jahr 2020		Abweichung	
	Soll ¹	Ist	jährlich	kumulativ
	– Mio. € –			
Ausgangswert 2010		-2.011,5 ¹		
2011	-1.810,4	-1.206,3	-604,1	-604,1
2012	-1.609,2	-151,8	-1.457,4	-2.061,5
2013	-1.408,1	-180,2	-1.227,9	-3.289,4
2014	-1.206,9	37,3	-1.244,2	-4.533,6
2015	-1.005,8	-146,8	-859,0	-5.392,6
2016	-804,6	-473,3	-331,3	-5.723,9
2017	-603,5	-498,0	-105,5	-5.829,4
2018	-402,3			
2019	-201,2			
2020	0,0			

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben in der VV KonsHilfG sowie den Konsolidierungshilfeberichten 2011 bis 2017; eigene Berechnungen

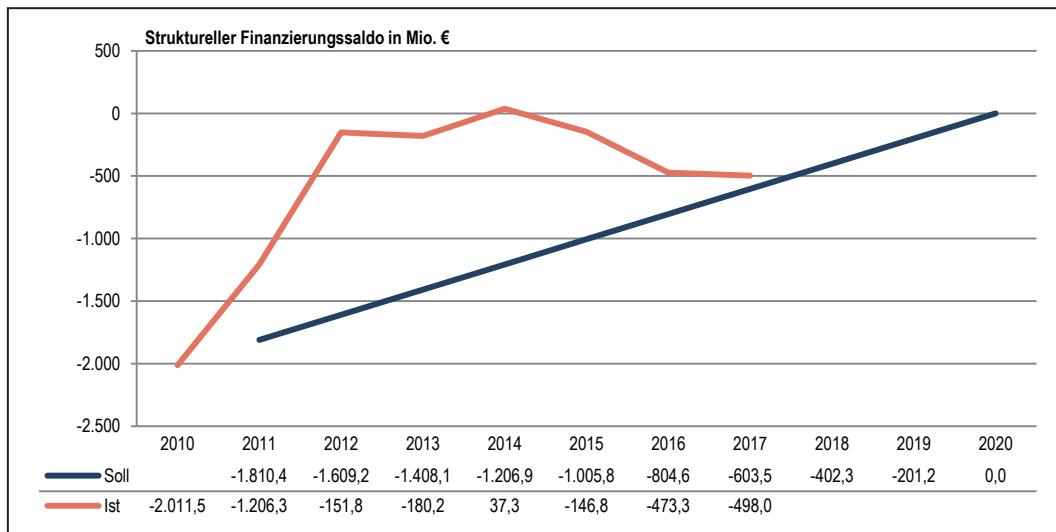
1 gemäß §§ 3 und 4 VV KonsHilfG

Das Land Berlin hat beim Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits erneut ein besseres Ergebnis erzielt, als in der VV KonsHilfG festgelegt war. Kumuliert seit dem Jahr 2011 belaufen sich die positiven Abweichungen auf über 5,8 Mrd. €.

41 Konsolidierungsbericht 2017 des Landes Berlin vom 24. April 2018 (Drs 18/1022)



Ansicht 15: Abbau des strukturellen Finanzierungssaldos



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben in der VV KonsHilfG sowie den Konsolidierungshilfeberichten 2011 bis 2017; eigene Berechnungen

Trotz der insgesamt positiven Entwicklung wird deutlich, dass sich der Abstand zwischen der Obergrenze des strukturellen Finanzierungssaldos und dem Ist-Ergebnis im Jahr 2017 weiter verringert hat. Während er sich im Jahr 2016 noch auf 331,3 Mio. € belief, betrug der Abstand 2017 nur noch 105,5 Mio. €.

Der Senat weist im Konsolidierungsbericht darauf hin, dass sich in den vergangenen Jahren für Berlin zum Teil deutliche Abweichungen zwischen dem tatsächlichen und dem strukturellen Finanzierungssaldo ergaben. Die Differenz sei maßgeblich auf die Steuerabweichungskomponente zurückzuführen. Die Mehreinnahmen Berlins seien aber nur teilweise ein Ausdruck der guten Konjunktur; sie gingen auch in nicht unerheblichem Umfang auf den strukturellen Faktor eines überdurchschnittlichen Wachstums der Bevölkerungszahl zurück. In der Konsequenz würden in der Bereinigungsrechnung damit aber strukturelle als konjunkturelle Effekte erfasst. Aufgrund der hohen Bevölkerungsdynamik ist dieser Effekt im Falle Berlins – insbesondere auch im Vergleich zu den anderen Konsolidierungsländern – mit einem Anteil von rund einem Sechstel der als konjunkturell gewerteten Steuermehreinnahmen besonders ausgeprägt. Er führe aufgrund der gewählten Methodik für die Bereinigungsrechnung zu einer nicht intendierten Beeinflussung der Ergebnisse.

2.6.2 Verankerung der grundgesetzlichen Schuldenbremse im Landesrecht

Der Rechnungshof hat in seinem Vorjahresbericht (T 27) beschrieben, dass das Land Berlin für die Anwendung der grundgesetzlichen Schuldenregel (Art. 109 Abs. 3 und 143d GG) eigene Landesregelungen schaffen muss, um ab dem Jahr 2020 ggf. Kredite in den im Grundgesetz genannten Ausnahmefällen aufnehmen zu können. Die Implementierung der grundgesetzlichen Schuldenregel ist bisher we-

30

der in der Verfassung noch in der Haushaltsumsetzung des Landes Berlin erfolgt. Allerdings hat der Senat dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses im August 2018 Eckpunkte für die landesgesetzliche Ausgestaltung der Schuldenbremse vorgelegt.⁴² Darin werden die zu regelnden Sachverhalte dargestellt und verschiedene Handlungsoptionen aufgezeigt. Am 1. Oktober 2018 veranstaltete die Senatsverwaltung für Finanzen in Vorbereitung des Gesetzesvorhabens eine Fachtagung, an der neben der interessierten Fachöffentlichkeit und Experten auch der Rechnungshof teilgenommen und Empfehlungen gegeben hat.

Der Rechnungshof empfiehlt, dass die grundgesetzliche Schuldenbremse in die Verfassung von Berlin aufgenommen werden sollte. Die Kreditaufnahme bestimmt maßgeblich die finanzielle Nachhaltigkeit des Landeshaushalts. Sie ist damit eine wichtige Determinante für die fiskalische Handlungsfähigkeit zukünftiger Generationen. Durch eine Verfassungsregelung, die von einer Zweidrittelmehrheit getragen werden müsste, würde das Parlament die Bedeutung der Schuldengrenze für die zukünftige Finanzarchitektur des Landes unterstreichen. Zudem würde die überholte Regelung des Art. 87 Abs. 2 VvB abgelöst. Wenn das Parlament keine Verfassungsänderung beschließt, würde Art. 109 Abs. 3 GG unmittelbar gelten und Art. 87 Abs. 2 VvB zu teilweise verfassungswidrigem Verfassungsrecht werden. Die Verfassungsnorm würde im Text der Landesverfassung stehen, aber keine Anwendung mehr finden. Zudem erhalten die Mitglieder des Abgeordnetenhauses nur bei einer verfassungsrechtlichen Regelung der Schuldengrenze die Möglichkeit, durch den Verfassungsgerichtshof prüfen zu lassen, ob die Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten wurden.

2.6.3 Neue Aufgaben des Stabilitätsrates

- 31 Nach § 5a Stabilitätsratsgesetz⁴³ hat der Stabilitätsrat ab dem Jahr 2020 die Einhaltung der Verschuldungsregel des Art. 109 Abs. 3 GG durch den Bund und jedes einzelne Land für das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr zu überprüfen. Die Überwachung orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten aufgrund des Vertrages über die Arbeitsweise der EU zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Grundlage ist ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren.

Hierzu sollte der **Arbeitskreis Stabilitätsrat** ein Analysesystem zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse entwickeln und dem Stabilitätsrat 2018 zur Beschlussfassung vorlegen.

Der **unabhängige Beirat des Stabilitätsrates** hat in diesem Zusammenhang in seiner „Neunte[n] Stellungnahme [...] nach § 51 Absatz 2 HGrG“ vom 26. Juni 2018

42 vgl. Schreiben des Senats vom 28. August 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1440)

43 Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz) i. d. F. vom 14. August 2017 (BGBI. I S. 3122)

dargelegt, dass auch bei Einhaltung der Schuldenbremse nach Art. 109 Abs. 3 GG durch Bund und Länder eine Überschreitung eintreten könnte, „wenn die Regeln methodisch stark von der europäischen Vorgabe, die sich am Finanzierungssaldo der VGR orientiert, abweichen. Das heißt, wenn etwa im Rahmen der konkreten Ausgestaltung beim Bund oder einzelnen Ländern umfangreich auf Rücklagen zurückgegriffen werden kann, die Verschuldung von Extrahaushalten nicht einbezogen wird, ein anderes Konjunkturbereinigungsverfahren genutzt wird oder finanzielle Transaktionen nicht vollständig ausgeklammert werden. Der Beirat hält es daher für sinnvoll, die Regelungen der Schuldenbremsen diesbezüglich an die europäischen Abgrenzungen anzupassen.“ Im Hinblick auf die Haushaltsüberwachung und Koordinierung durch den Stabilitätsrat und die damit eng verbundene Tätigkeit des unabhängigen Beirats komme es darauf an, dass aussagekräftige, aktuelle und konsistente Informationen vorliegen – auch von den einzelnen Ländern. Damit werde eine entscheidende Voraussetzung geschaffen, um das Risiko einer Übertretung der gesamtstaatlichen Defizitgrenze trotz Einhaltung der nationalen Schuldenbremsen verlässlich abschätzen zu können. Hier sieht der Beirat wesentlichen Verbesserungsbedarf.

Der Stabilitätsrat hat bei seiner Sitzung am 6. Dezember 2018 als Grundlage der **Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse** für die Zeit ab 2020 das „Kompendium [...] zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109a Absatz 2 Grundgesetz“ beschlossen. Danach wird das künftige Überwachungssystem aus zwei Komponenten bestehen:

- Die erste Komponente sind die Ergebnisse der bundes- bzw. jeweiligen landesrechtlichen Schuldenbremse.
- Die zweite Komponente sind die für den Bund und jedes Land nach einem harmonisierten Analysesystem ermittelten Ergebnisse.

Das Sekretariat des Stabilitätsrates erhält hierzu aus den Ländern und vom Bund die Ergebnisse der landeseigenen Schuldenbremse bzw. Bundesschuldenbremse sowie die Daten für das harmonisierte Analysesystem des Stabilitätsrates für die Vorbereitung der Beschlussunterlagen. Der Beschluss des Stabilitätsrates soll ebenfalls aus zwei Teilen bestehen:

- Im ersten Teil des Beschlusses werden die Ergebnisse der Schuldenbremse wiederum für jedes einzelne Land und den Bund gemäß der eigenen Regelung festgehalten.
- In einem zweiten Teil geht der Beschluss auf die Ergebnisse des harmonisierten Analysesystems für jedes Land und den Bund ein. Für jedes Land und den Bund sind der Ausweis der Ergebnisse mit Bezug auf das harmonisierte Analysesystem im Beschluss des Stabilitätsrates und damit die Veröffentlichung optional.

Nach spätestens fünf Jahren soll dieses Verfahren evaluiert und zugleich die Symmetrieeigenschaft der Konjunkturbereinigung im harmonisierten Analysesystem untersucht werden.

Der Stabilitätsrat hat bei der Sitzung am 6. Dezember 2018 auch beschlossen, den Zeitraum für die Überprüfung des aktuellen Analysesystems der jährlichen Haushaltsüberwachung (Kennziffernsystem) zu verlängern. Danach sind ihm Ergebnisse und ggf. Änderungsvorschläge des Arbeitskreises Stabilitätsrat nun spätestens zu seiner letzten Sitzung im Jahr 2019 vorzulegen.

2.7 Entwicklung der Haushaltseckwerte

2.7.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben insgesamt

- 32 Die nachstehende Tabelle stellt die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Jahren 2014 bis 2022 dar:

Ansicht 16: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

Art der Einnahmen und Ausgaben	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	– Mio. € –								
EINNAHMEN									
Steuern ohne steuerähnliche Abgaben	13.126,8	13.626,2	14.766,4	15.399,0	17.025,8	17.356,4	22.065,0	22.969,0	23.872,0
Länderfinanzausgleich	3.357,0	3.432,0	3.641,4	4.475,8	4.516,1	4.509,0	0,0	0,0	0,0
Bundesergänzungszuweisungen/Zuweisungen vom Bund	2.532,9	2.446,5	2.370,2	2.390,1	2.288,5	2.191,7	2.190,0	2.248,0	2.326,0
Sonstige Einnahmen ¹	5.540,8	6.849,2	6.237,4	7.026,5	7.116,6	6.413,6	6.363,0	6.309,0	6.272,0
Nettokreditaufnahme	-340,7	-1.187,8	-188,9	-1.956,4	-2.751,9	-449,9	-366,0	-180,0	-153,0
Primäreinnahmen = bereinigte Einnahmen ohne Vermögensveräußerungen	23.734,6	24.634,0	26.214,8	27.610,7	29.276,7	30.056,0	30.205,0	31.113,0	32.066,0
Gesamteinnahmen	24.216,8	25.166,2	26.826,4	27.335,1	28.195,1	30.020,9	30.252,0	31.346,0	32.317,0
AUSGABEN									
Personalausgaben	7.206,9	7.487,1	7.807,2	8.220,9	8.754,1	9.216,6	9.758,0	10.238,0	10.637,0
Konsumtive Ausgaben (ohne Ausgaben für den Schuldendienst)	12.566,1	13.015,1	14.063,2	14.348,0	15.065,5	16.244,5	16.490,0	16.822,0	17.231,0
davon pauschale Mehrausgaben	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	406,0	359,0	511,0	589,0
Investitionsausgaben ²	1.380,3	2.372,4	2.865,4	2.793,9	1.836,1	2.739,9	2.334,0	2.530,0	2.655,0
Zinsausgaben (auch an Körperschaften)	1.759,0	1.606,6	1.384,5	1.306,4	1.231,8	1.360,0	1.274,0	1.362,0	1.407,0
Sonstige Ausgaben ¹	1.304,6	685,0	706,1	665,9	677,3	459,9	395,0	396,0	387,0
Primärausgaben² = bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben	21.205,7	22.900,8	24.761,9	25.385,0	25.685,4	28.221,2	28.601,0	29.609,0	30.543,0
Gesamtausgaben²	24.216,8	25.166,2	26.826,4	27.335,0	27.564,9	30.020,9	30.251,0	31.348,0	32.317,0
Primärsaldo	2.528,9	1.733,2	1.453,0	2.225,7	3.591,3	1.834,8	1.604,0	1.504,0	1.523,0

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsermittlungen 2014 bis 2017, im Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019 und in der Finanzplanung 2018 bis 2022; 2018: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 7. Januar 2019

1 Die sonstigen Einnahmen und Ausgaben wurden als Differenzwerte ermittelt.

2 2014 bis 2017 inklusive Zuführung an SIWA/SIWANA

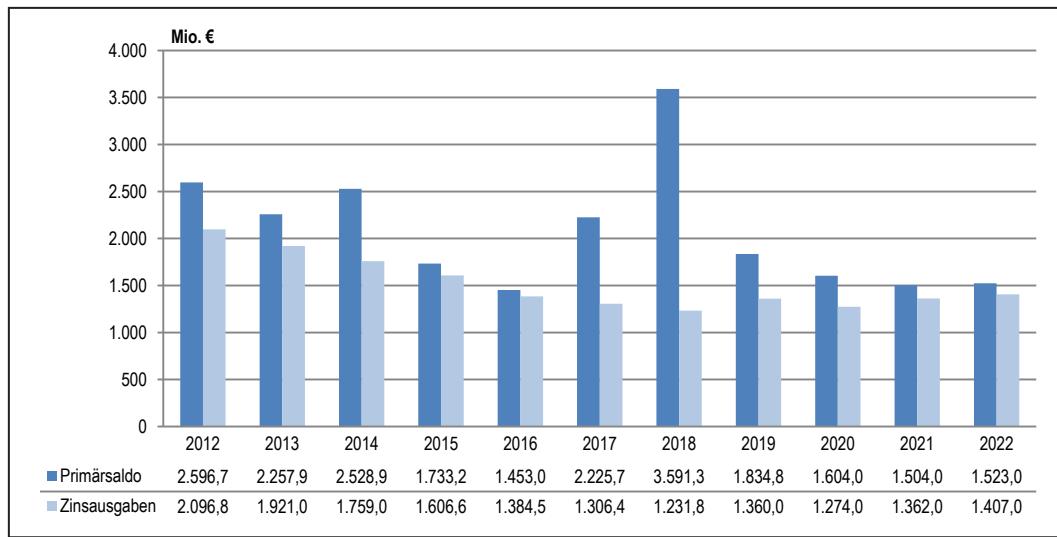


2.7.2 Primärsaldo und Zinsausgaben

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

33

Ansicht 17: Primärsaldo und Zinsausgaben



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2012 bis 2017, im Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019 und in der Finanzplanung 2018 bis 2022; 2018: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 7. Januar 2019

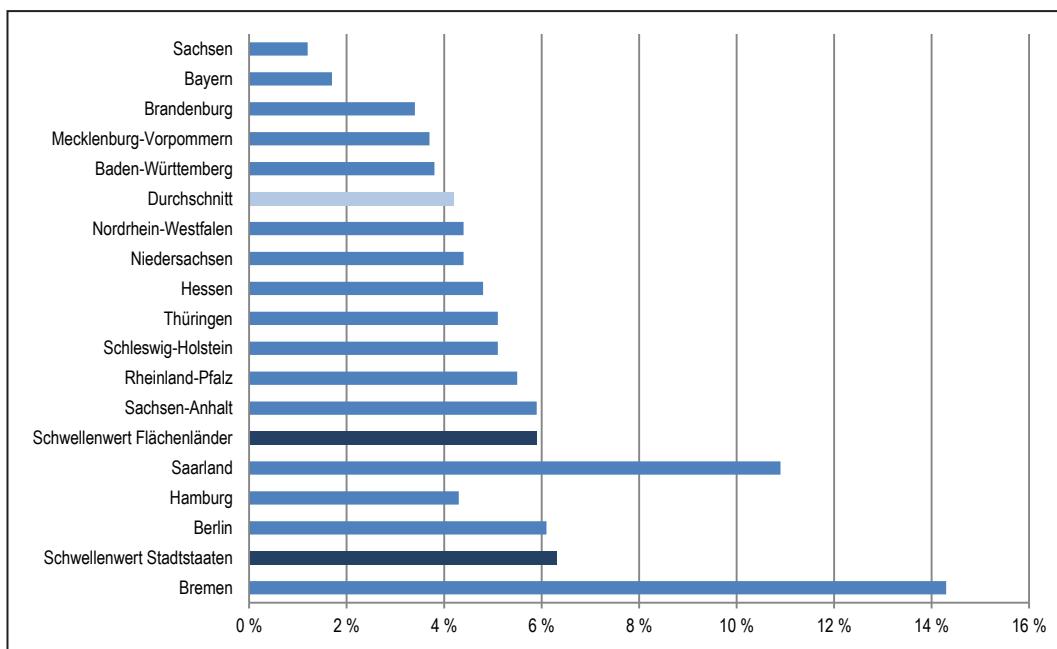
In den Jahren 2012 bis 2014 überstieg der Primärüberschuss die Zinsausgaben deutlich. In den Jahren 2015 und 2016 waren die Primärüberschüsse ebenfalls höher als die Zinsausgaben, fielen aber insgesamt deutlich niedriger aus als in den Vorjahren. Dies resultiert maßgeblich daraus, dass der Senat verstärkt das haushaltspolitische Ziel verfolgt, die Investitionstätigkeit des Landes zu erhöhen. Seit dem Jahr 2015 wurden die erwirtschafteten Überschüsse nicht nur zur Schuldentilgung genutzt, sondern auch für umfangreiche Zuführungen an das SIWANA und im Jahr 2017 darüber hinaus zur Errichtung eines Nachhaltigkeitsfonds innerhalb des Sondervermögens. Da die jeweilige Zuführung aus dem Ergebnis des abgelaufenen Haushaltsjahres erfolgt, reduziert das den Primärsaldo. Die für die Jahre 2017 und 2018 ausgewiesenen abermals hohen Primärüberschüsse zeigen die gute Einnahmesituation des Landes. Allerdings wird sich der mit den Zahlenangaben im vorläufigen Jahresabschluss 2018 errechnete Primärsaldo für 2018 noch verringern, da in den bereinigten Ausgaben die vorgesehene SIWANA-Zuführung (rd. 800 Mio. €) noch nicht berücksichtigt ist. Diese Zuführung stellt haushaltssystematisch eine Investition dar und erhöht damit die bereinigten Ausgaben. Demzufolge ist für 2018 ein Primärsaldo von rd. 2,8 Mrd. € zu erwarten.

Auch in den Jahren ab 2019 sind die Primärüberschüsse noch höher als die Zinsausgaben, allerdings wird der Abstand bis 2022 geringer. Bei den Zinsausgaben

wird für die Jahre 2021 und 2022 ein leichter Anstieg erwartet. Dies stellt für den Haushalt Berlins wegen des hohen Schuldenstandes ein Risiko dar, zumal dann das grundsätzliche Neuverschuldungsverbot gilt (vgl. T 30).

- 34 Eine wichtige Kennziffer für die finanzielle Belastung des Haushalts ist die Zins-Steuer-Quote. Sie gibt den Anteil der Steuereinnahmen an, der direkt für Zinszahlungen verwendet werden muss und damit im Haushalt nicht für die Wahrnehmung der originären öffentlichen Aufgaben zur Verfügung steht. Durch die Verknüpfung von Zinsausgaben und Einnahmen stellt die Kennziffer eine im Konjunkturverlauf relativ stabile Größe dar, die auch vom Stabilitätsrat für seine Kennziffernvergleiche verwendet wird.

Ansicht 18: Zins-Steuer-Quote im Jahr 2017 in den Bundesländern



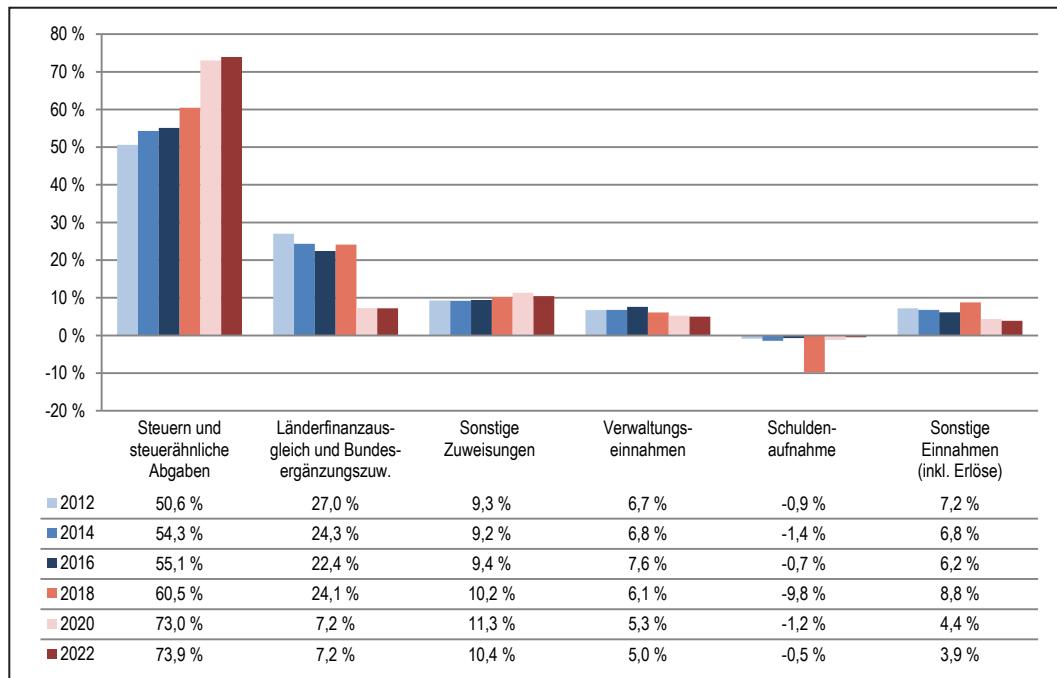
Quelle: Stabilitätsrat, Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung (Berichtsjahr 2017)

Das Land Berlin konnte seine Zins-Steuer-Quote von 12,9 % im Jahr 2012 auf 6,1 % im Jahr 2017 senken. Damit lag diese wie bereits im Vorjahr unter dem Schwellenwert der Stadtstaaten von 6,3 %, allerdings noch deutlich über dem Länderdurchschnitt von 4,2 %.

2.7.3 Struktur und Entwicklung der Einnahmen

- 35 Die nachstehende Grafik stellt die Entwicklung der Einnahmen in den Jahren 2012 bis 2022 dar:

Ansicht 19: Entwicklung der Einnahmestruktur in den Jahren 2012 bis 2022



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltstrechnungen 2012 bis 2017, im Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019 und in der Finanzplanung 2018 bis 2022; 2018: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 7. Januar 2019

Berlin erzielte im Jahr 2018 rd. 85 % der Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen. Deutlich ist die starke Abhängigkeit des Landes von der bundesweiten Entwicklung der Steuereinnahmen. Die Steuereinnahmen haben sich in den letzten Jahren stetig erhöht, was sich nach der letzten Steuerschätzung im Oktober 2018 trotz der etwas schwächeren Konjunkturerwartungen für 2018 und die Folgejahre noch fortsetzen wird.⁴⁴ Ursächlich für die Entwicklung der letzten Jahre waren in Berlin die über die Umsatzsteuerverteilung vollzogene Bundesbeteiligung bei Asyl und Integration, mehrere steuerliche Großfälle, die Einwohnerentwicklung, aber auch dynamische Wachstumsraten bei Lohnsteuer, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer.⁴⁵

Dennoch bleibt das Risiko von Konjunkturabschwächung und/oder Steuerrechtsänderungen bestehen, die zu deutlichen Steuermindereinnahmen führen könnten. Die bundesweite Steuerschätzung im Oktober 2018 erfolgte auf der Basis des geltenden Steuerrechts. Es befanden sich zu diesem Zeitpunkt allerdings mehrere große Steuerrechtsänderungen im Gesetzgebungsverfahren, die noch im Dezember 2018 abgeschlossen werden konnten. Wegen der erheblichen finanziellen Auswirkungen für den Landeshaushalt hatte die Senatsverwaltung für Finanzen diese Änderungen in der regionalisierten Steuerschätzung für Berlin berücksichtigt. Dies betraf folgende Gesetze:

44 vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 25. Oktober 2018 über die Ergebnisse der 154. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 23. bis 25. Oktober 2018 in Hamburg

45 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. November 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0057 F)

- Gesetz zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Familienentlastungsgesetz) vom 29. November 2018⁴⁶: Es beinhaltet die Erhöhung des Kindergeldes um 10 € je Kind und Monat zum 1. Juli 2019, die Anhebung von Kinderfreibetrag und Grundfreibetrag und die Abmilderung der Kalten Progression.
- Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kinderbetreuung vom 19. Dezember 2018⁴⁷ (nachfolgend: KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz): Dieses Gesetz beinhaltet die Zahlungen des Bundes an die Länder für Qualitätsverbesserungen im Kitabereich über die Umsatzsteuerverteilung.
- Gesetz zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 17. Dezember 2018⁴⁸ (nachfolgend: Finanzausgleichs-Änderungsgesetz): Mit dem Gesetz erfolgt die Aufstockung und Verlängerung der Bundesbeteiligung an den Integrationskosten einschließlich Wohnungsbau für Geflüchtete und an zusätzlichen Kosten für Unterkunft und Heizung für anerkannte Asyl- und Schutzberechtigte um ein Jahr bis Ende 2019. Außerdem wird nach der vorzeitigen Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ die Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder angepasst. Die Höhe der Anpassung entspricht der von den Ländern zugunsten des Bundes seit dem Jahr 2005 übernommenen Teilkompensation des Fonds „Deutsche Einheit“.

Für Berlin erwartete die Senatsverwaltung für Finanzen folgende finanzielle Auswirkungen:

Ansicht 20: Finanzielle Auswirkungen der genannten Steuerrechtsänderungen

	2018	2019	2020	2021	2022
	– Mio. € –				
Familienentlastungsgesetz		-123	-280	-299	-305
KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz		27	55	110	110
Finanzausgleichs-Änderungsgesetz					
fallzahlabhängige Abschlagszahlung von 670 € pro Asylbewerber/-in und Verfahrensmonat	70	45			
Integrationspauschale		134			
Fonds „Deutsche Einheit“		123	123	123	123
Gemeindeanteil Umsatzsteuer		50			
Summe	70	256	-102	-66	-72

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen im Schreiben vom 6. November 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0057 F)

46 BGBI. I Nr. 42 vom 6. Dezember 2018, S. 2210

47 BGBI. I Nr. 49 vom 31. Dezember 2018, S. 2696

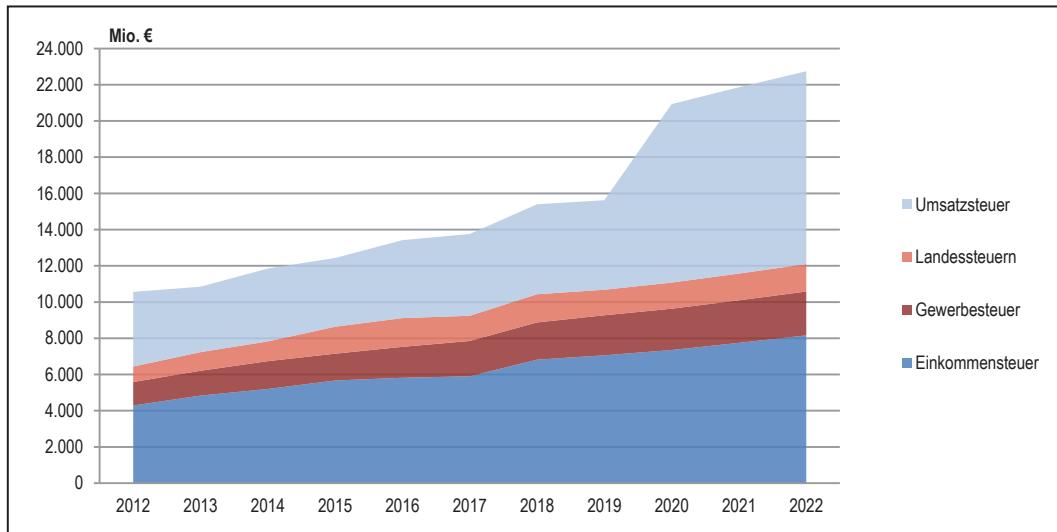
48 BGBI. I Nr. 47 vom 20. Dezember 2018, S. 2522



Während die finanziellen Auswirkungen des Familienentlastungsgesetzes bereits in der Finanzplanung 2018 bis 2022 berücksichtigt wurden, treten die Auswirkungen der beiden anderen Gesetze neu hinzu.

Die Entwicklung ausgewählter Steuereinnahmen stellt sich unter Berücksichtigung der Steuerschätzung vom Oktober 2018 für die Jahre 2012 bis 2022 wie folgt dar: 36

Ansicht 21: Anteil und Entwicklung maßgeblicher Steuereinnahmen



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsergebnissen 2012 bis 2017 sowie im Ergebnis der 154. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 23. bis 25. Oktober 2018 in Hamburg (vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. November 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, rote Nr. 0057 F); 2018: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 7. Januar 2019

Aufgrund des anhaltenden Wirtschaftswachstums des Landes, des damit einhergehenden überdurchschnittlichen Wachstums der Beschäftigung und der weiter steigenden Einwohnerzahl ist für Berlin die Einkommensteuer bis zum Jahr 2019 die größte Einnahmequelle im Steuerbereich. Das überdurchschnittliche Wachstum der Umsatzsteuer ab dem Jahr 2020 beruht auf den neuen Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die bei der Finanzplanung 2018 bis 2022 und bei der Steuerschätzung im Oktober 2018 bereits berücksichtigt wurden.

Nach den im Jahr 2017 beschlossenen gesetzlichen Grundlagen für die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erfolgt der Finanzausgleich ab dem Jahr 2020 ausschließlich über die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer. Der bisherige Länderfinanzausgleich im engeren Sinne entfällt vollständig.⁴⁹ In der Finanzplanung 2017 bis 2021 hat der Senat ausgeführt, dass mit dem Plus bei den Steuereinnahmen der Wegfall der letzten Solidarpaktrate und weitere Maßnahmen der Bund-Länder-Einigung kompensiert werden. Zusätzliche Haushaltsmittel würden aus der Neuregelung dagegen nicht resultieren.⁵⁰ Es wird zu beobachten sein, wie sich die Entwicklung ab 2020 tatsächlich darstellt. In

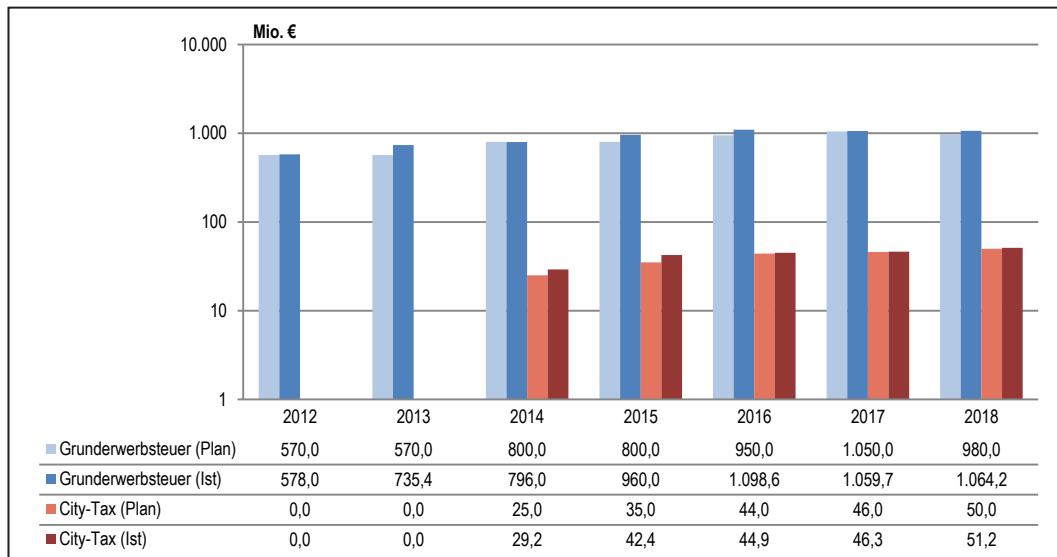
49 vgl. Finanzplanung 2018 bis 2022, S. 58

50 vgl. Finanzplanung 2017 bis 2021 (Drs 18/0529), S. 61

Ansicht 19 ist erkennbar, dass der Anteil der Steuern und steuerähnlichen Abgaben an den Gesamteinnahmen in den Jahren von 2012 bis 2022 um 23,3 % steigt, während der Anteil des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen um 19,8 % sinkt.

Zur Erhöhung seiner eigenen Einnahmekraft hat das Land Berlin bereits zum 1. Januar 2014 den Grunderwerbsteuersatz auf 6 % angehoben und die Übernachtungsteuer (City-Tax) eingeführt. Im Jahr 2018 wurden 1.064,2 Mio. € Grunderwerbsteuer und 51,2 Mio. € Übernachtungsteuer vereinnahmt.

Ansicht 22: Entwicklung der Grunderwerbsteuer und der City-Tax



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2012 bis 2017; 2018: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 16. Januar 2019 (ProFiskal)

Für die weitere Stärkung der eigenen Einnahmekraft hat das Abgeordnetenhaus am 14. Dezember 2017 ein Gesetz zur Änderung der Zweitwohnung- und Übernachtungsteuer beschlossen.⁵¹ Mit der Gesetzesänderung wurde die Zweitwohnungsteuer ab 1. Januar 2019 auf 15 % der Nettokaltmiete angehoben. Außerdem beginnt die Zweitwohnungsteuerpflicht nunmehr mit Einzug in die Zweitwohnung. Für das Jahr 2018 wurden 3,6 Mio. € aus der Zweitwohnungsteuer vereinnahmt. Für das Jahr 2019 sind aufgrund der Erhöhung des Steuersatzes 9 Mio. € veranschlagt.

- 37 Das Land Berlin hatte gemeinsam mit der Freien und Hansestadt Hamburg 2015 Normenkontrollklagen vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den **Zensus 2011** erhoben. Die Umsetzung des Zensus in Deutschland war nicht wie bisher durch eine Vollerhebung erfolgt, sondern es wurde die Auswertung vorhandener Melderegister mit einer Stichprobenhochrechnung kombiniert. Das Stichprobenverfahren wurde nur in größeren Städten durchgeführt, während die Bevölkerungszahl der

51 Gesetz zur Änderung zweitwohnungsteuerlicher und übernachtungsteuerlicher Vorschriften vom 19. Dezember 2017 (GVBl. S. 707)

kleineren Städte weitgehend auf der Grundlage ihrer Melderegister bestimmt wurde. Im Ergebnis wurde für Berlin ebenso wie für andere große Städte im Verhältnis zu kleinen Gemeinden ein erheblicher (relativer) Verlust der Einwohnerzahlen festgestellt. Das Bundesverfassungsgericht hat am 19. September 2018 sein Urteil⁵² zu den eingereichten Klagen verkündet. Es erkannte keine Verfassungswidrigkeit in der statistischen Methode und wies die Anträge von Berlin und Hamburg zurück. Das Gericht stellte allerdings fest, dass der Gesetzgeber bei zukünftigen Volkszählungen die Erfahrungen mit dem Zensus 2011 zu berücksichtigen und die Erforderlichkeit von Anpassungen zu prüfen hat.

Die Einnahmeverluste des Landes Berlin aus dem Zensus belaufen sich nach den Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen auf 470 Mio. € pro Jahr.⁵³ Sie geht davon aus, dass es auch weiterhin zu Mindereinnahmen kommt. Gleichzeitig hat sie in ihrer Pressemitteilung nach der Urteilsverkündung der Hoffnung Ausdruck verliehen, dass der Bund die Hinweise des Gerichts zu den zwischenzeitlich erkannten Schwächen des Zensus 2011 aufgreift und diese beim nächsten Zensus 2021 vermeidet.

In der Finanzplanung 2018 bis 2020 hat der Senat festgestellt, dass die Meldeämter z. B. Fortzüge nicht immer vollständig und zeitnah erfassen können, wenn sich die Personen nicht abmelden.⁵⁴ Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat Vorkehrungen dafür trifft, dass das Melderegister treffsichere Aussagen über die Bevölkerungsbewegungen zulässt, damit finanzielle Einbußen für den Landeshaushalt aus melderechtlichen Gründen beim nächsten Zensus vermieden werden.

2.7.4 Struktur und Entwicklung der Ausgaben

In Ansicht 23 ist die Entwicklung der Ausgabenstruktur über den Zehnjahreszeitraum 2012 bis 2022 dargestellt. Die Werte für das Jahr 2018 beruhen auf der Zahlenbasis der Senatsverwaltung für Finanzen vom 7. Januar 2019. Daher ist bei den Investitionen des Jahres 2018 die geplante SIWANA-Zuführung von 800 Mio. € noch nicht berücksichtigt.

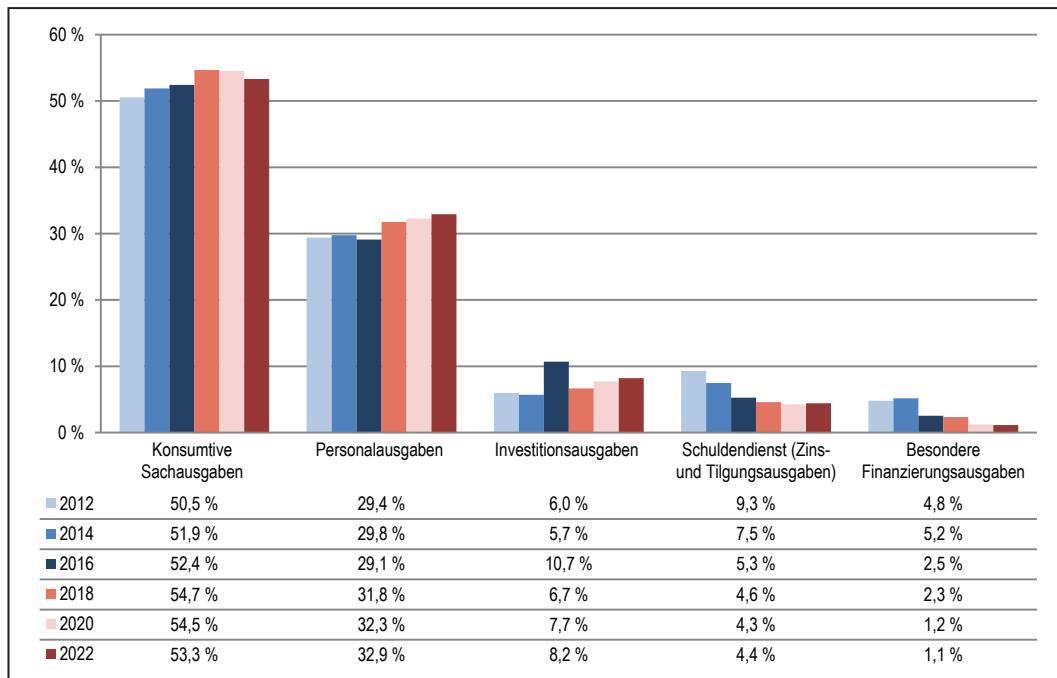
38

52 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15, NVwZ 2018, S. 1703

53 vgl. Pressemitteilung der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. September 2018

54 vgl. Finanzplanung 2018 bis 2022, S. 20

Ansicht 23: Entwicklung der Ausgabenstruktur in den Jahren 2012 bis 2022



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsergebnissen 2012 bis 2017, im Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019 und in der Finanzplanung 2018 bis 2022; 2018: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 7. Januar 2019

Den größten Anteil an den Ausgaben im Jahr 2018 hatten die konsumtiven Sachausgaben mit 54,7 %. Zweitgrößter Ausgabeblock waren die Personalausgaben mit 31,8 %. Wie aus der Ansicht 23 ersichtlich ist, steigt der Anteil der konsumtiven Sachausgaben an den Gesamtausgaben in den Jahren 2012 bis 2022 um insgesamt 2,8 %. Für die Personalausgaben ist der Anstieg des Anteils an den Gesamtausgaben in diesem Zeitraum mit 3,5 % noch deutlich höher. Die Erhöhung des Anteils der konsumtiven Sachausgaben und der Personalausgaben an den Gesamtausgaben von 2012 bis 2018 um insgesamt 6,6 % war möglich, da sich neben den steigenden Einnahmen des Landes der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben in diesen Jahren um 4,6 % verringert hat. Da das Land Berlin nach wie vor hochverschuldet ist, bleibt die weitere Entwicklung der Zinsen ein wichtiger Faktor für die Landesfinanzen. Um die Anfälligkeit gegenüber Zinssteigerungen zu senken, hat der Senat durch sein Zinsmanagement die durchschnittliche Restlaufzeit des Schuldenportfolios bis zum 30. Juni 2018 weiter auf 7,92 Jahre erhöht und den durchschnittlichen Nominalzins des festverzinsten Schuldenportfolios auf 2,14 % abgesenkt. Das jährliche Refinanzierungsvolumen ist in den Jahren 2017 und 2018 auf rd. 6 Mrd. € gesunken. Es wird angestrebt, das jährliche Fristenprofil künftig so zu gestalten, dass das Refinanzierungsvolumen ab dem Jahr 2019 bei rd. 5 Mrd. € liegt.⁵⁵

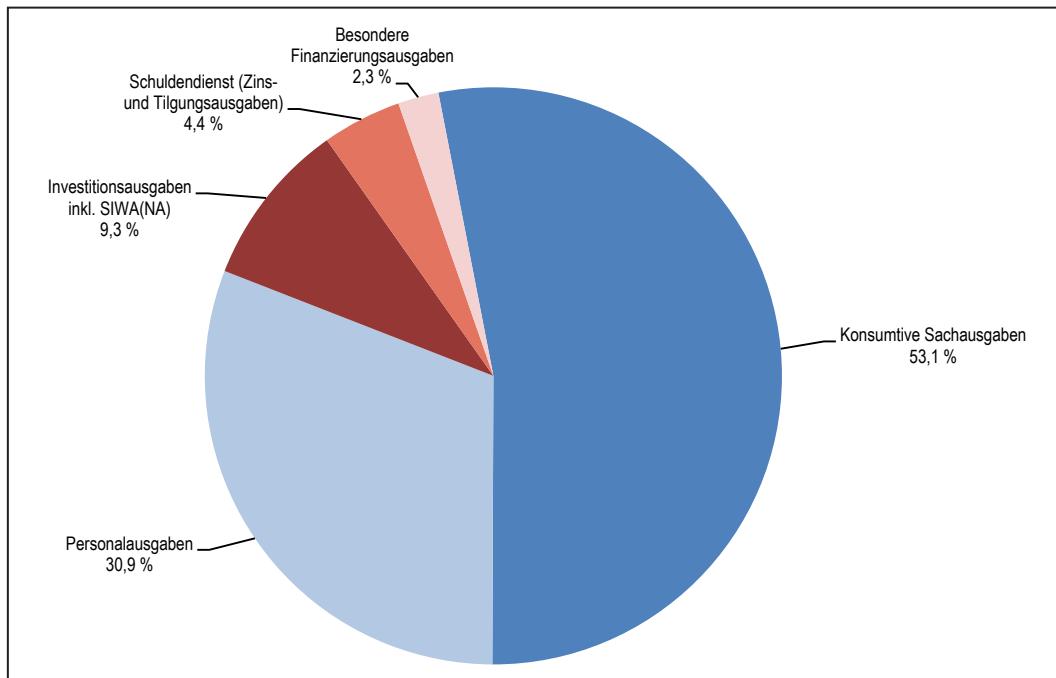
55 vgl. Finanzplanung 2018 bis 2022, S. 15 bis 16



Die Ausgaben für Investitionen hatten im Jahr 2018 einen Anteil von 6,7 % an den Gesamtausgaben. Seit dem Jahr 2012 ist der Anteil der Investitionsausgaben um 0,7 % gestiegen. Allerdings lag er in den Jahren 2015 bis 2017 aufgrund der hohen Zuführungen an das SIWA/SIWANA bereits jeweils über 10 %. Nach der Finanzplanung soll der Anteil bis zum Jahr 2022 wieder auf 8,2 % sinken.

Berücksichtigt man die von der Senatsverwaltung für Finanzen aus dem Jahresabschluss 2018 angekündigte Zuführung an das SIWANA von 800 Mio. €⁵⁶ ergibt sich folgende Ausgabenstruktur:

Ansicht 24: Ausgabenstruktur im Jahr 2018



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des vorläufigen Ists der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 7. Januar 2019, und der geplanten Zuführung an das SIWANA (rote Nr. 1652 D)

Hiernach reduziert sich der Anteil der konsumtiven Sachausgaben und der Personalausgaben an den Gesamtausgaben etwas und der Anteil der Investitionsausgaben erhöht sich auf 9,3 %.

⁵⁶ vgl. Vorläufiger Jahresabschluss 2018, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 1. Februar 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1652 D), S. 17

- 39 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 liegen im Jahr 2018 mit 77,8 % auf ähnlicher Höhe wie im Vorjahr.

Ansicht 25: Entwicklung der konsumtiven Sachausgaben

Art der Ausgaben	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	– Mio. € –						
Konsumtive Sachausgaben insgesamt	11.619,6	12.109,6	12.566,1	13.015,1	14.063,2	14.348,0	15.065,5
Veränderung ggü. dem Vorjahr in %	+1,0	+4,2	+3,8	+3,6	+8,1	+2,0	+5,0
darunter:							
Sächliche Verwaltungsausgaben	2.445,3	2.523,8	2.669,4	2.741,8	3.012,3	3.140,1	3.341,3
Veränderung ggü. dem Vorjahr in %	-1,0	+3,2	+5,8	+2,7	+9,9	+4,2	+6,4
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	9.174,4	9.585,9	9.896,7	10.273,4	11.050,9	11.207,9	11.724,2
Veränderung ggü. dem Vorjahr in %	+1,6	+4,5	+3,2	+3,8	+7,6	+1,4	+4,6
nachrichtlich:							
Transferausgaben der Bezirke¹	5.081,7	5.282,1	5.531,8	5.706,2	5.987,6	6.259,7	6.483,0
Veränderung ggü. dem Vorjahr in %	+3,7	+3,9	+4,7	+3,2	+4,9	+4,5	+3,6

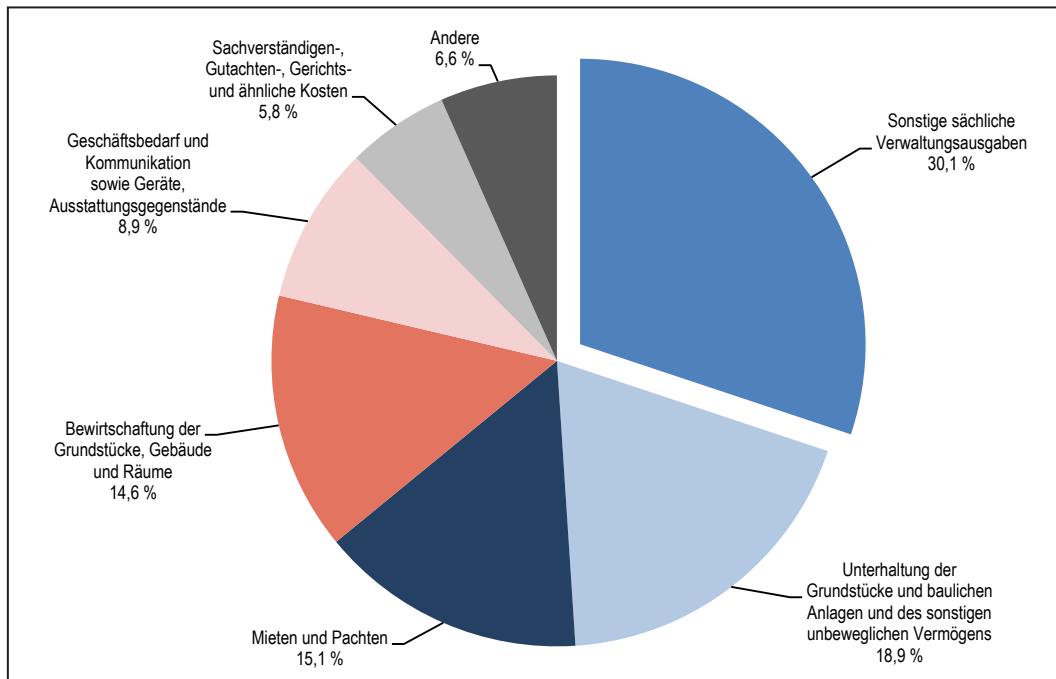
Quelle: Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2012 bis 2017; 2018: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 7. Januar 2019

1 Statusberichte über die Haushaltslage und vorläufige Jahresabschlüsse für die Jahre 2012 bis 2018, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 0551, 0927 G, 1716, 2600 A der 17. Wahlperiode und 0081 B, 1135 C, 0081 G, 0081 H und 1652 D der 18. Wahlperiode)

In den Jahren 2012 bis 2018 stiegen die konsumtiven Sachausgaben kontinuierlich um 5,0 % im geometrischen Mittel an. Der deutlichste Anstieg ist bei den sächlichen Verwaltungsausgaben (ohne Schuldendienst) mit 6,4 % im geometrischen Mittel zu verzeichnen. Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionsausgaben) stiegen mit 4,6 % im geometrischen Mittel etwas moderater.



Ansicht 26: Anteil ausgewählter Ausgaben am Gesamtumfang der sächlichen Verwaltungsausgaben (ohne Schuldendienst) im Jahr 2018



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des vorläufigen Ists der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 7. Januar 2019

Den größten Anteil an den **sächlichen Verwaltungsausgaben** (ohne Schuldendienst) hatten im Jahr 2018 die sonstigen sächlichen Verwaltungsausgaben mit 30,1 %. Zu diesen Ausgaben zählen alle sächlichen Verwaltungsausgaben, die nach ihrer Zweckbestimmung nicht eindeutig den Gruppen 511 bis 529 zugeordnet werden können, wie z. B. Ausgaben für

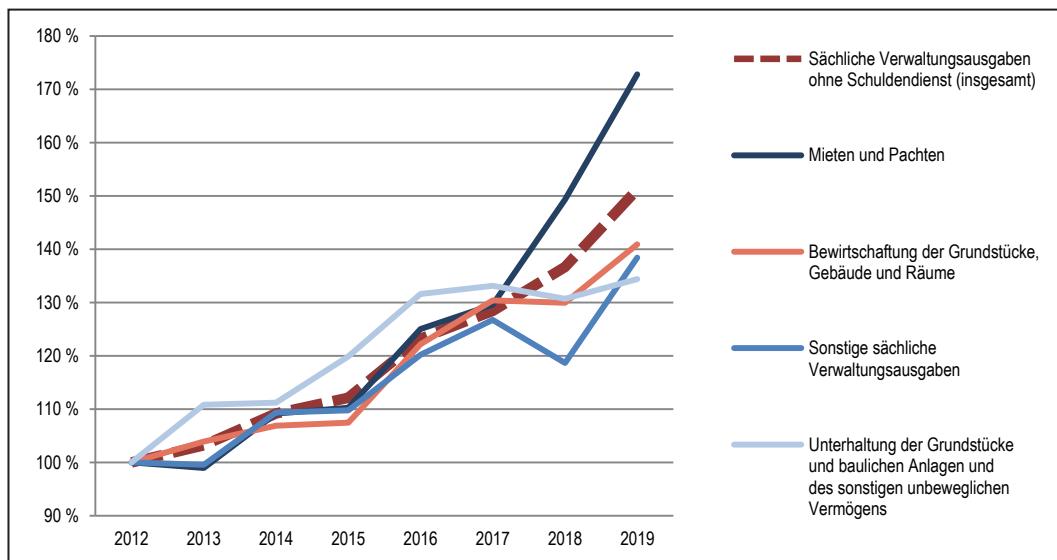
- Öffentlichkeitsarbeit,
- Staatsbesuche im Ausland,
- ausländische Staatsbesuche,
- Betreuung von Delegationen und Besuchergruppen, aber auch
- Haltung von Tieren,
- Herstellung von Datenträgern,
- Umzug und Verlegung von Dienststellen,
- Messen und Ausstellungen,
- Überführungen und Beerdigungen,
- Kranzspenden und Nachrufe sowie
- Schulkinderspeisung.

Im Jahr 2018 gibt es eine deutliche Verschiebung in der Struktur der sächlichen Verwaltungsausgaben (ohne Schuldendienst). Der Anteil der Ausgaben für Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände (Gruppe 511) erhöhte sich von 3,3 %

im Jahr 2017 auf 8,9 % im Jahr 2018. Ursächlich hierfür ist die Neuzuordnung der Ausgaben für Dienstleistungen für die verfahrensabhängige und -unabhängige Informations- und Kommunikationstechnik, die bis zum Jahr 2017 bei den sonstigen sächlichen Verwaltungsausgaben (Gruppen 531 bis 546) nachgewiesen wurden.

Insgesamt sind die sächlichen Verwaltungsausgaben (ohne Schuldendienst) von 2.445,3 Mio. € im Jahr 2012 um 36,6 % auf 3.341,3 Mio. € im Jahr 2018 gestiegen.

Ansicht 27: Entwicklung ausgewählter sächlicher Verwaltungsausgaben (ohne Schuldendienst)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltungsrechnungen 2012 bis 2017 und im Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019; 2018: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 7. Januar 2019

Bei den sächlichen Verwaltungsausgaben (ohne Schuldendienst) wurden im Jahr 2018 insgesamt 256,3 Mio. € weniger ausgegeben, als im Haushaltspunkt vorgesehen waren. Geringere Ausgaben gab es u. a. für

- Mieten, Betriebs- und Nebenkosten, Unterhaltung sowie Dienstleistungen beim Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten (-83 Mio. €),
- Maßnahmen im Bereich der Leistungen für den Verkehr (-52 Mio. €) und
- die zentral veranschlagten Bauvorbereitungsmittel (-24 Mio. €).⁵⁷

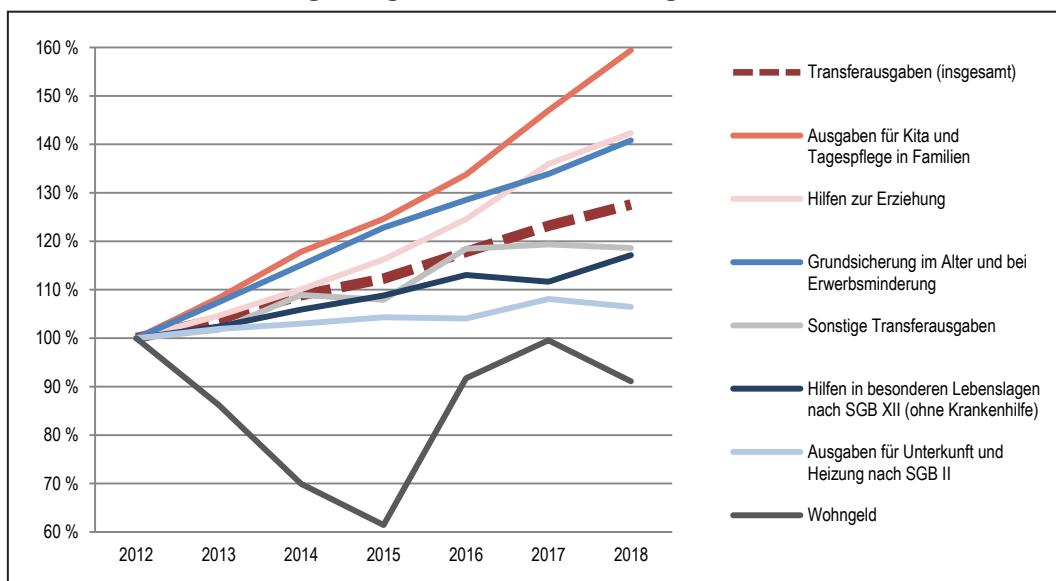
Bei den **Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse** (ohne Investitionsausgaben) gab es im Jahr 2018 wieder Mehrausgaben, insbesondere bei den „saldierte[n] Mehr-/Minderausgaben im Bereich SGB XII, Asylbewerberleistungsgesetz und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge“ (+62 Mio. €), aber auch bei den Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (+21 Mio. €). Minderausgaben gab es u. a. beim Zuschuss an die BVG für sonstige betriebsfremde Lasten (-28 Mio. €), bei den Zuschüssen zur Begrenzung der Mieten im sozialen Wohnungsbau (-21 Mio. €) und bei den bezirklichen Transferausgaben (-93 Mio. €). Insgesamt

⁵⁷ vgl. Vorläufiger Jahresabschluss 2018, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 1. Februar 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1652 D, S. 9

wurden bei den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse die Ansätze um 93 Mio. € unterschritten.⁵⁸

Einen bedeutenden Anteil an den konsumtiven Sachausgaben haben mit 43,0 % auch im Jahr 2018 die **Transferausgaben der Bezirke**. In den Jahren 2012 bis 2018 haben sie sich mit 4,1 % im geometrischen Mittel ähnlich wie die Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionsausgaben) insgesamt entwickelt. Im Jahr 2018 unterschritten sie die Ansätze des Haushaltsplans um rd. 93 Mio. €, sodass die für die Transferausgaben zentral im Einzelplan 27 veranschlagte Risikovorsorge von rd. 263 Mio. € nicht in Anspruch genommen werden musste.⁵⁹

Ansicht 28: Entwicklung maßgeblicher Transferausgaben der Bezirke



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Statusberichten über die Haushaltsslage und in den vorläufigen Jahresabschlüssen für die Jahre 2012 bis 2018, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 0551, 0927 G, 1716, 2600 A der 17. Wahlperiode und 0081 B, 1135 C, 0081 G, 0081 H und 1652 D der 18. Wahlperiode)

Die Ansicht verdeutlicht, dass die Transferausgaben maßgeblich von dem kontinuierlichen Anstieg der Ausgaben für die Kindertagesbetreuung und dem stetigen Anwachsen der Hilfen zur Erziehung sowie der Leistungen für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung geprägt sind. Im Jahr 2018 wurden bei den Ausgaben für Kita und Tagespflege in Familien die Ansätze um 94 Mio. € überschritten. Diese Entwicklung ist weiterhin auf einen über der Prognose liegenden Fallzahlenanstieg aufgrund des Bevölkerungswachstums, die Tarifsteigerungen für die Beschäftigten, die Anhebung der Landesfinanzierung sowie weitere qualitative Verbesserungen in der Kindertagesbetreuung zurückzuführen. Erhebliche Mehrausgaben von 66 Mio. € gab es auch bei den Hilfen zur Erziehung. Diese

58 vgl. Vorläufiger Jahresabschluss 2018, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 1. Februar 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1652 D), S. 9

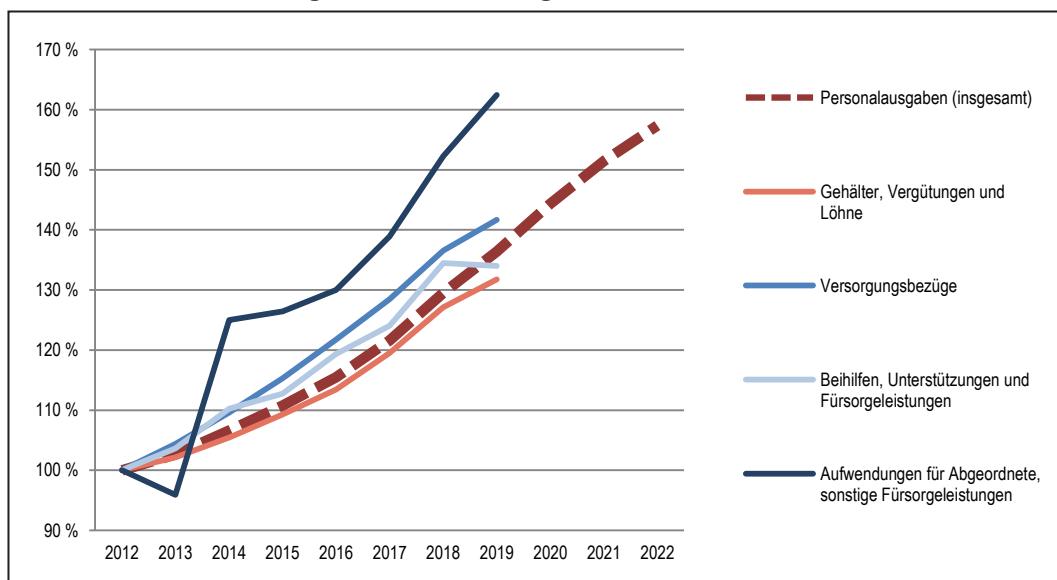
59 vgl. Vorläufiger Jahresabschluss 2018, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 1. Februar 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1652 D), S. 10

resultieren aus rahmenvertraglichen Entgelterhöhungen, Fallzahlensteigerungen sowie aus sonstigen Entwicklungen (Rückgriff auf intensivere Hilfen, teurere Träger, Kostensteigerungen für die Unterbringungen außerhalb Berlins). Demgegenüber stehen Minderausgaben von 194 Mio. € bei den Kosten der Unterkunft für Leistungsempfangende nach dem SGB II. Die der Haushaltsplanung zugrunde liegende Annahme höherer Fallzahlen – insbesondere für den Personenkreis der statusgewandelten Geflüchteten – ist nicht eingetreten, die Fallzahlen sind im Gegenteil sogar rückläufig.⁶⁰

- 40 Die **Personalausgaben** in der unmittelbaren Berliner Verwaltung (ohne landeseigene Betriebe nach § 26 LHO) waren auch im Jahr 2018 mit 31,8 % der zweitgrößte Ausgabeblock (vgl. Ansicht 23). Das Wachstum der Personalausgaben ist maßgeblich durch Gehälter, Entgelte und Versorgungsbezüge bestimmt. In den Jahren 2012 bis 2018 sind die Personalausgaben insgesamt um 29,5 % angestiegen. Nach der aktuellen Finanzplanung sollen sie im Jahr 2022 um 57,4 % über den Ausgaben im Jahr 2012 liegen.

Die einzelnen Bestandteile der Personalausgaben haben sich seit dem Jahr 2012 unterschiedlich entwickelt.

Ansicht 29: Entwicklung der Personalausgaben im Zeitraum 2012 bis 2022



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsergebnissen 2012 bis 2017, im Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019 und in der Finanzplanung 2018 bis 2022; 2018: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 7. Januar 2019

60 vgl. Vorläufiger Jahresabschluss 2018, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 1. Februar 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1652 D), S. 10

Besonders deutlich, um 52,3 %, sind die Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete und ehrenamtlich Tätige sowie für sonstige Fürsorgeleistungen in den Jahren 2012 bis 2018 angestiegen. Dies resultiert maßgeblich aus der Anpassung der Leistungen an Abgeordnete nach dem Landesabgeordnetengesetz.⁶¹ Dort ist in § 6 Abs. 1 geregelt, dass die monatliche Entschädigung der Abgeordneten jeweils zum 1. Januar eines jeden Jahres der Wahlperiode an die Verdienstentwicklung angepasst wird. Maßstab für die Anpassung ist die Veränderung einer gewogenen Maßzahl der Verdienstentwicklung in Berlin, die sich zusammensetzt aus den Veränderungen der durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (ohne Sonderzahlung). Außerdem wurde zum 1. Januar 2014 und zum 1. Januar 2018 die Amtsausstattung der Abgeordneten neu geregelt.⁶² Dazu zählen u. a.

- die Erhöhung der Kostenpauschale und der Erstattungen für angestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie
- die Ausstattungskosten für externe Büros der Abgeordneten.

Ebenfalls schneller als die Personalausgaben insgesamt entwickelten sich die Versorgungsausgaben. Sie stiegen in den Jahren 2012 bis 2018 um 36,5 %, während die Ausgaben für Gehälter, Vergütungen und Löhne in diesem Zeitraum um 27,1 % und die für Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen um 34,5 % anstiegen. Demzufolge verschlechterte sich das Verhältnis der Versorgungsleistungen zu den Leistungen für die aktiven Bediensteten. Lag dieses Verhältnis im Jahr 2012 noch bei 27 %, sind es 2018 schon 29 %.

Insgesamt wurden im Jahr 2018 Ausgaben von rd. 2,1 Mrd. € für Versorgungsempfängerinnen bzw. -empfänger und deren Beihilfen geleistet. Zusammen mit den Zinsausgaben von rd. 1,2 Mrd. € ergeben sich damit Zahlungen für aus der Vergangenheit resultierende Verpflichtungen in Höhe von 3,3 Mrd. €. Die in die Zukunft gerichteten Investitionsausgaben werden mit 2,6 Mrd. € (einschließlich geplanter SIWANA-Zuführung) weiterhin deutlich darunter liegen. Das Land muss die langfristige Finanzierbarkeit der Investitionsbedarfe und der Versorgungsanwartschaften sicherstellen. Der Rechnungshof erneuert daher seine Erwartung aus dem Vorjahresbericht (T 38), dass für den Versorgungsbereich entsprechend Vorsorge getroffen werden muss.

Die folgende Ansicht stellt die zahlenmäßige Entwicklung der einzelnen Bestandteile der Personalausgaben in den Jahren 2012 bis 2018 dar:

61 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin (Landesabgeordnetengesetz) vom 21. Juli 1978 (GVBl. S. 1497), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 7. April 2017 (GVBl. S. 294)

62 Gesetz zur Änderung des Landesabgeordnetengesetzes und des Gesetzes über die Entschädigung der Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlungen, der Bürgerdeputierten und sonstiger ehrenamtlich tätiger Personen vom 18. Dezember 2013 (GVBl. S. 920) sowie Gesetz zur Änderung des Landesabgeordnetengesetzes und des Fraktionsgesetzes vom 7. April 2017 (GVBl. S. 294)

Ansicht 30: Personalausgaben nach Art der Ausgaben

Art der Ausgaben	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	– Mio. € –						
Aufwendungen für Abgeordnete, sonstige Fürsorgeleistungen	36,6	35,1	45,7	46,3	47,5	50,8	55,7
Gehälter und Entgelte	5.028,8	5.137,3	5.302,0	5.496,2	5.705,1	6.009,6	6.392,5
Versorgungsbezüge	1.341,4	1.399,8	1.470,1	1.546,7	1.633,3	1.722,8	1.831,5
Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen	352,8	365,7	389,0	397,9	421,1	437,7	474,4
Personalausgaben (insgesamt)	6.759,6	6.937,9	7.206,9	7.487,1	7.807,2	8.220,9	8.754,1

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2012 bis 2017; 2018: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 7. Januar 2019

Nach dem vorläufigen Jahresabschluss wurden die Ansätze des Haushaltsplans im Jahr 2018 um rd. 45 Mio. € unterschritten.⁶³ Dies resultiert vor allem aus der zentralen Veranschlagung pauschaler Mehr- und Minderausgaben.⁶⁴ Allerdings werden sich die Personalausgaben noch um 100 Mio. € erhöhen, da die Ausgaben für die Versorgungsrücklage, die im Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019 vom 18. Dezember 2018 beschlossen wurden, noch zu buchen sind. Eine Zuführung von Mitteln zur Versorgungsrücklage ist in § 7 Versorgungsrücklagegesetz⁶⁵ neu geregelt worden. Demnach erfolgen Zuführungen seit dem Jahr 2018 mindestens in der Höhe des Zuführungsbetrages für 2017. Darüber hinausgehende Festlegungen hinsichtlich der konkreten Höhe der Zuführung in den künftigen Jahren hat der Senat noch nicht getroffen.⁶⁶

- 41 Die **Investitionsausgaben** erhöhten sich von 1.377,4 Mio. € im Jahr 2012 auf 1.836,1 Mio. € im Jahr 2018. Berücksichtigt man die geplante Zuführung an das SIWANA von 800 Mio. €, erhöhen sich die Investitionsausgaben im Jahr 2018 auf 2.636,1 Mio. €. In den Jahren 2019 bis 2021 sind jeweils Investitionsausgaben zwischen 2,3 und 2,7 Mrd. € geplant (vgl. Ansicht 16).

63 vgl. Vorläufiger Jahresabschluss 2018, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 1. Februar 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1652 D), S. 7

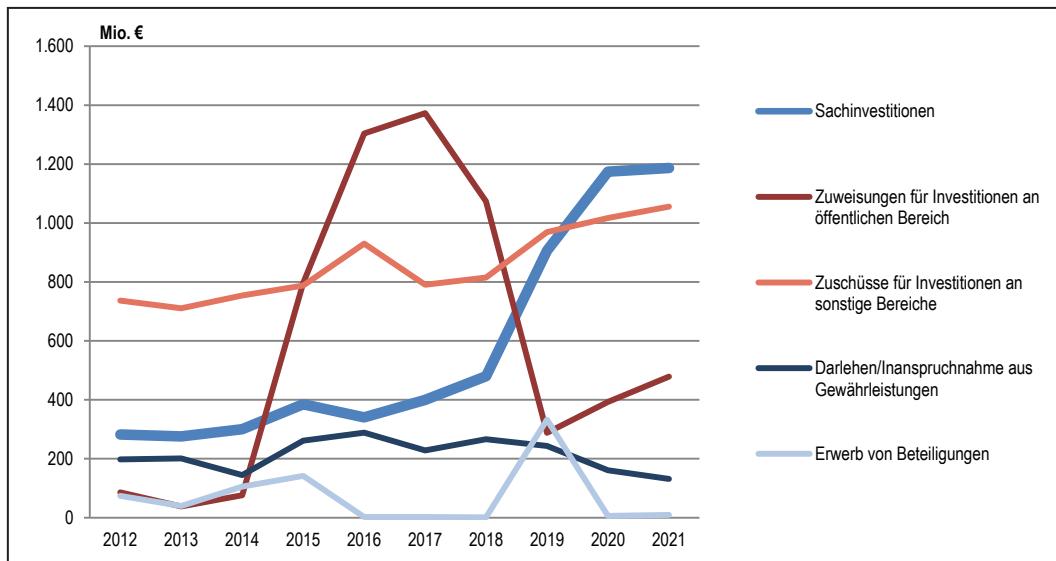
64 vgl. Schreiben des Senats vom 13. November 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (Statusbericht über die Haushaltsslage per 31. Oktober 2018, rote Nr. 0081 H), S. 3

65 Zweites Gesetz zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes vom 7. Juli 2016 (GVBl. S. 435)

66 vgl. Vorläufiger Jahresabschluss 2018, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 1. Februar 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1652 D), S. 8



Ansicht 31: Entwicklung einzelner Investitionsausgaben



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsergebnissen 2012 bis 2017, Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019 und in der Finanzplanung 2018 bis 2022; 2018: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 7. Januar 2019, mit geplanter Zuführung an das SIWANA (rote Nr. 1652 D)

Durch die hohen Zuführungen an das SIWA/SIWANA beträgt der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben seit dem Jahr 2015 rd. 10 %. Die Zuführungen an das Sondervermögen werden bei einem Titel der Hauptgruppe 8 und damit als Investitionen erfasst. Die tatsächliche Investitionstätigkeit ist zeitlich losgelöst von den Zuführungen. Wegen der bisher geringen Inanspruchnahme der dem Sondervermögen zugeführten Investitionsmittel wird auf Ansicht 4 verwiesen. Insofern hat Berlin in den vergangenen Jahren zwar die für Investitionen zur Verfügung stehenden Mittel erheblich erhöht, aber noch keine entsprechende Investitionstätigkeit erreicht.

Diese Aussage betrifft nicht nur die relativ geringen Abflüsse aus dem Sondervermögen. Seit Jahren unterschreitet Berlin auch die Ansätze bei den Bauinvestitionen im Kernhaushalt, seit 2016 sogar deutlich. Nur im Jahr 2015 konnten höhere Ausgaben bei den Bauinvestitionen realisiert werden als ursprünglich geplant.

Ansicht 32: Bauinvestitionen im Kernhaushalt

Jahr	Bauinvestitionen (Obergruppen 70 bis 73)		
	Ansatz	Ist	Differenz (Ist zum Ansatz)
	– Mio. € –		
2012	276,5	195,7	-80,8
2013	253,1	185,5	-67,3
2014	270,7	209,3	-61,4
2015	236,6	267,5	30,8
2016	353,4	239,2	-114,2
2017	435,5	291,9	-143,7
2018	545,2	346,8	-198,4

Quelle: Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2012 bis 2017; 2018: vorläufiges Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 7. Januar 2019

Die Ansatzunterschreitung bei den Bauinvestitionen resultieren zum einen aus der gestiegenen Nachfrage in der Baubranche, zum anderen aus langwierigen Beteiligungsprozessen (z. B. Bundesbehörden oder BVG). Eine weitere Ursache liegt darin, dass Maßnahmen ohne das Vorliegen entsprechender Bauplanungsunterlagen veranschlagt werden. Darüber hinaus werden in den Bezirken Mittel aus der pauschalen Zuweisung für Investitionen entsprechend den Konsolidierungskonzepten teilweise zur Tilgung von Altschulden verwendet.⁶⁷

In der aktuellen Finanzplanung 2018 bis 2022 führt der Senat aus, dass in der Investitionsplanung insbesondere auch Schulbaumaßnahmen mit ersten Jahresscheiben für vorlaufende Planungskosten erfasst wurden, um die Aufstellung von Planungsunterlagen in Angriff nehmen zu können. Es werde allerdings davon aus gegangen, dass sich bei einem Teil der Maßnahmen Verzögerungen beim Mittelabfluss ergeben. Deshalb sei bereits ein niedrigerer Ansatz in die Finanzplanung eingestellt worden, als sich aus dem Investitionsprogramm ergibt.

Außerdem ist geplant, einen Teil der Schulbaumaßnahmen über Kreditaufnahme der HOWOGE zu finanzieren. Da andererseits in der Investitionsplanung sämtliche Schulbaumaßnahmen maßnahmescharf aufgelistet seien, würden die in der Finanzplanung angesetzten Investitionsbeträge von den sich aus der Investitionsplanung ergebenden Beträgen abweichen.⁶⁸

Im Jahr 2018 können die geplanten Bauinvestitionen auch deshalb nicht vollständig umgesetzt werden, weil die Hauptverwaltung und Bezirke sich vorrangig auf die Maßnahmen des SIWANA und des zeitlich befristeten Kommunalinvestitionsprogramms konzentrieren.⁶⁹ Aus dem im Juni 2015 von der Bundesregierung aufgelegten Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderfonds erhält Berlin in einer

67 vgl. Vorläufiger Jahresabschluss 2018, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 1. Februar 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1652 D), S. 11

68 vgl. Finanzplanung 2018 bis 2022, S. 49

69 vgl. Schreiben des Senats an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 28. August 2018 (Statusbericht über die Haushaltsslage per 30. Juni 2018, rote Nr. 0081 G), S. 12

1. Tranche Mittel von rd. 137,8 Mio. €. Zu den förderfähigen Maßnahmen gehören z. B. Krankenhäuser, energetische Sanierungen und Barriereabbau. Im August 2017 wurde der Kommunalinvestitionsförderfonds aufgestockt. Aus dieser 2. Tranche erhält Berlin 140,4 Mio. €. Diese Mittel sind ausschließlich für die Verbesserung der Schulinfrastruktur in finanzschwachen Gebieten zu verwenden. Zusätzlich zu diesen Bundesmitteln muss das Land einen Eigenanteil von 10 % erbringen.⁷⁰ Die Mittel des Sondervermögens sind in den Investitionsausgaben in entsprechenden Jahresscheiben enthalten.⁷¹

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat dafür Sorge trägt, dass die für Investitionen bereits bereitgestellten Haushaltssmittel zur Ertüchtigung und Erweiterung der Infrastrukturen auch zeitnah in Anspruch genommen werden.

2.8 Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung

Im September 2017 hat der Senat eine Steuerungsgruppe zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung eingesetzt. Der Leiter dieser Steuerungsgruppe, das ehemalige Vorstandsmitglied der Bundesagentur für Arbeit, Heinrich Alt, führte in diesem Zusammenhang aus, dass „Berlin zum Sehnsuchtsort für Menschen aus aller Welt geworden [ist]. Dieser Strahlkraft einer wachsenden Metropole muss auch die Verwaltung Berlins gerecht werden. Bürgerinnen und Bürger sowie die hiesigen Unternehmen erwarten zu Recht kompetente und leistungsstarke Behörden mit einer hohen Kundenorientierung. Diesen berechtigten Erwartungen kommt die Berliner Verwaltung in Teilenbereichen nur bedingt nach.“⁷²

Die Steuerungsgruppe setzte sich aus Expertinnen und Experten aus Wirtschaft und Wissenschaft, aus Praktikerinnen und Praktikern vergleichbarer nationaler und internationaler Verwaltungsorganisationen sowie aus ehemaligen Bezirksamtsmitgliedern zusammen. Sie hatte den Auftrag, anhand von Einzelbeispielen Fragen des gesamtstädtischen Steuerungsbedarfs der Berliner Verwaltung zu analysieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Dabei sollten Erfahrungen des Senats aus anderen Projekten berücksichtigt werden.

Im Juni 2018 legte die Steuerungsgruppe ihren Abschlussbericht⁷³ dem Senat vor. In ihrem Bericht sprach sie die folgenden wesentlichen Handlungsempfehlungen aus, die jeweils durch diverse Hinweise zu Einzelmaßnahmen unterstellt sind:

- Personalgewinnung und Personalentwicklung modernisieren
- Gesamtstädtisches Steuerungssystem etablieren
- Genehmigungsverfahren beschleunigen

42

43

70 vgl. Finanzplanung 2018 bis 2022, S. 33

71 vgl. Finanzplanung 2018 bis 2022, S. 49

72 Vorwort im Abschlussbericht der Steuerungsgruppe zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung (Drs 18/1202)

73 vgl. Drs 18/1202

- Chancen der Digitalisierung nutzen
 - Change Management stärken
- 44 Der Senat hat im Juli 2018 zur Umsetzung der Vorschläge zur Verbesserung der gesamtstädtischen Steuerung die Einrichtung einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe beschlossen. Er hat von den 115 Vorschlägen der Steuerungsgruppe 20 als Schwerpunkte für die anstehenden politischen Abstimmungen benannt und beschlossen, sieben Projekte mit höchster Priorität und einem Umsetzungshorizont von zwölf Monaten sofort anzugehen. Im September 2018 hat der Senat zu diesen Projekten einzelne Verfahrensschritte festgelegt.

Ansicht 33: Prioritäre Projekte des Senats im Rahmen der Verbesserung der gesamtstädtischen Steuerung

Projekt-Nr.	Projektbezeichnung
1	Abbau des Antragsstaus beim Unterhaltsvorschuss/Elterngeld (jeweils Ausbau der technischen Unterstützung, der organisatorischen Stärkung und personelle Verbesserungen)
2	Nachhaltiges Gesundheitsmanagement (Fortbildung „Gesundheitsorientiertes Führen“, Koordinierungsausschuss Gesundheitsmanagement, Monitoring Gesundheitsquote, Neufassung der Dienstvereinbarung Gesundheit, Neufassung Handlungshilfe „Betriebliches Eingliederungsmanagement“, Zielvereinbarung zur Steigerung der Gesundheitsquote)
3	Beschleunigte Personaleinstellung/Recruitment (Praktikumsangebote zur Personalbindung, Sammelausschreibungen und -besetzung, Standardisierung von Auswahlverfahren, automatisierte, standardisierte Meldung offener Stellen an die Bundesagentur für Arbeit, zentrale Bewerbungsbüros)
4	Übergreifende Ausbildungsoffensive
5	Umfassende Digitalisierung der Kfz-Zulassungsstellen
6	100 zusätzliche Stellen für Wohnungsbau und neue Stadtquartiere
7	Shared-Service-Projekt Forderungsmanagement beim Unterhaltsvorschuss

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Senatsbeschlusses Nr. S-1512/2018 vom 18. September 2018

Der Regierende Bürgermeister hat im Januar 2019 den Hauptausschuss über den Stand der einzelnen Schnellläuferprojekte informiert⁷⁴. Danach ist erkennbar, dass zu allen Projekten zwischenzeitlich Maßnahmen ergriffen worden sind. Überwiegend enthalten die jeweiligen Ausführungen Angaben über eine geplante Umsetzung innerhalb des ersten Halbjahres 2019. Für die o. g. Projekte 1, 6 und 7 sind die nächsten Schritte zwar benannt, konkrete Daten für deren Umsetzung sind aber nicht ausgewiesen.

- 45 Am 10. Oktober 2018 wurde der Abschlussbericht der Steuerungsgruppe im Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses erörtert.⁷⁵ Der zuständige Staatssekretär legte dar, dass der Senat die o. g. „Schnellläuferprojekte“ beschlossen habe, parallel aber auch alle 115 Vorschläge der Steuerungsgruppe ausgewertet würden, und dass zwischen dem Senat und dem Rat der Bürgermeister eine gemeinsame Sitzung geplant sei. Der Hauptausschuss wird den Prozess verfolgen.

74 vgl. Schreiben des Regierenden Bürgermeisters – Senatskanzlei – vom 25. Januar 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1409 B)

75 vgl. Wortprotokoll 18/38 des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 10. Oktober 2018, TOP 29 (S. 24)



46

Am 20. November 2018 haben der Senat und die Bezirksbürgermeister in diesem Zusammenhang das gemeinsame Diskussionspapier „Verbesserung der gesamtstädtischen Steuerung“ vorgelegt. Darin greifen sie den Vorschlag der Steuerungsgruppe auf, einen Verwaltungspakt zwischen Land und Bezirken zu schließen. Dieser soll intensiv mit den Bezirken, den Senatsverwaltungen, den Beschäftigten, dem Rechnungshof, den Mitgliedern des Abgeordnetenhauses, den Bezirksverordneten und der Stadtöffentlichkeit debattiert werden. Im Mai 2019 soll dieser „**Zukunftspakt Verwaltung**“ mit klar unterlegten Zeitplänen und Maßnahmen zu fünf folgenden Handlungsfeldern geschlossen werden:

- Personalentwicklung und Personalgewinnung
- Führungskultur und Führungskompetenzen
- (Verwaltungs-)Prozesse
- Steuerung
- Struktur

Flankiert werden sollen alle künftigen Maßnahmen u. a. durch eine hohe Priorisierung der Digitalisierung der Berliner Verwaltung.

47

Der Rechnungshof bewertet alle Überlegungen und Anstrengungen positiv, die auf eine moderne, leistungsstarke, effiziente und serviceorientierte Verwaltung Berlins ausgerichtet sind. Er erwartet, dass die entsprechenden Maßnahmen im Wesentlichen durch strukturelle Verbesserungen der Abläufe und Prozesse (der Verwaltungsorganisation, des Verwaltungsmanagements) umgesetzt werden und nicht vorrangig durch den Einsatz zusätzlicher personeller und finanzieller Ressourcen.

2.9 Prognosen der Bezirke für den erwarteten Jahresabschluss

48

Der Rechnungshof hat in seinem Vorjahresbericht (T 40 bis 43) dargestellt, dass die Prognosen der Bezirke über den erwarteten Jahresabschluss in den Statusberichten der letzten Jahre erheblich von den tatsächlichen Abschlussergebnissen abgewichen sind. Er hat daher von der Senatsverwaltung für Finanzen erwartet, dass sie die Datenqualität der Berichte auf Basis der ihr vorliegenden Haushaltssdaten und Informationen prüft, den Hauptausschuss auf unrealistische Prognosewerte der Bezirke aufmerksam macht und die betreffenden Bezirke zu einer Überarbeitung ihrer Statusberichte auffordert.

Der Senat hat dem in seiner Stellungnahme entgegengehalten, dass es praktisch nicht möglich sei, die detaillierten und komplexen Bezirksprognosen zu prüfen und Fragen innerhalb von vier Wochen zu klären, sodass dies erhebliche Verzögerungen zur Folge hätte. Dies würde wiederum die Sinnhaftigkeit der Berichterstattung infrage stellen.

- 49 Die Abweichungen zwischen den von den Bezirken für das Jahr 2017 prognostizierten und erzielten Jahresabschlüssen sind gegenüber den Prognosen in Vorfahren weiter gestiegen. Sie beliefen sich insgesamt auf fast 100 Mio. €, denn den prognostizierten Fehlbeträgen von 45,2 Mio. € standen erzielte Überschüsse von 53,9 Mio. € gegenüber.⁷⁶

Der Unterausschuss Bezirke des Hauptausschusses hat die Senatsverwaltung für Finanzen im November 2017 gebeten, ihm eine Auswertung der wohl damals bereits vermuteten starken Abweichungen vorzulegen.⁷⁷

In ihrer Auswertung⁷⁸ ist die Senatsverwaltung zu dem Ergebnis gekommen, dass rd. 63,7 % der Gesamtabweichung (rd. 63 Mio. €) durch Prognosefehler der Bezirke erklärt werden können. Die verbleibenden rd. 36 Mio. € seien auf Basiskorrekturen entfallen, die erst nach der Prognose abschließend entschieden wurden und daher – der Höhe nach – noch nicht vollständig vorhersehbar gewesen seien.

Der Hauptausschuss hat daher gemäß der Empfehlung des Unterausschusses Bezirke im Oktober 2018 beschlossen, dass die Bezirke keine gesonderten Statusberichte mehr vorlegen müssen. Stattdessen wurde die Senatsverwaltung für Finanzen gebeten, künftig eine summarische Prognose der Ergebnisse der Bezirke in ihre Statusberichte aufzunehmen.⁷⁹

Der Rechnungshof geht davon aus, dass auf diesem Wege künftig eine realistische Information des Hauptausschusses über die prognostizierten Bezirksabschlüsse erreicht wird.

2.10 Erwartung

- 50 **Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat angesichts des weiterhin sehr hohen Schuldenstandes die Konsolidierung des Landeshaushalts und den Schuldenabbau konsequent fortsetzt, sich dies auch in entsprechenden Beträgen in der Finanzplanung niederschlägt (vgl. T 11 und 12) und die geplante grundgesetzliche Schuldenbremse auch in die Verfassung von Berlin aufgenommen wird (vgl. T 30). Er regt in diesem Zusammenhang an, den europäischen Nachhaltigkeitsgedanken zum Bestandteil einer Berliner Schuldenregelung zu machen.**

76 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. März 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0379 A)

77 vgl. Beschlussprotokoll 18/5 des Unterausschusses Bezirke des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 27. November 2017, TOP 2 (S. 22)

78 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 22. August 2018 an den Unterausschuss Bezirke des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses (Bez 0001 C)

79 Beschlussprotokoll 18/38 des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 10. Oktober 2018, TOP 10 (S. 23)

Der Rechnungshof erwartet im Zusammenhang mit dem SIWANA – ungeachtet seiner grundsätzlichen Kritik an der Auslagerung der Finanzmittel an das Sondervermögen (vgl. T 13) –, dass der Senat

- alle früheren und künftigen Aktualisierungen des Haushaltsplans des Sondervermögens auf der Intranetseite der Senatsverwaltung für Finanzen zur Einsichtnahme zur Verfügung stellt (vgl. T 16),
- die aktualisierten Haushaltspläne des Sondervermögens künftig kurz nach Beschlussfassung des Hauptausschusses veröffentlicht (vgl. T 17),
- die „Grundzüge des Haushaltsvollzugs im SIWANA“ künftig beachtet oder in Abstimmung mit dem Hauptausschuss ändert (vgl. T 17),
- bei der Bereitstellung von Bauvorbereitungsmitteln aus dem Sondervermögen sowohl das Gebot der Trennung der Vermögensmassen (§ 3 Satz 3 SIWA ErrichtungsG) als auch die Zweckbindung der Mittel des Sondervermögens (§ 2 Abs. 2 Satz 2 SIWA ErrichtungsG) beachtet und die bereits aus dem SIWANA-Haushalt abgeflossenen Bauvorbereitungsmittel in das Sondervermögen zurückführt (vgl. T 18) sowie
- die Darstellungsform in den künftigen Rechnungslegungen des Sondervermögens (wieder) so verändert, dass die Mittelverbräuche für die einzelnen Zuführungstranchen ersichtlich sind (vgl. T 19).

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass der Senat

- Vorkehrungen dafür trifft, dass das Melderegister treffsichere Aussagen über die Bevölkerungsbewegungen zulässt, damit finanzielle Einbußen für den Landeshaushalt beim nächsten Zensus vermieden werden (vgl. T 37),
- für die zukünftige Zahlung der Versorgungsausgaben Vorsorge trifft (vgl. T 40),
- dafür Sorge trägt, dass die für Investitionen bereits bereitgestellten Haushaltssmittel zur Ertüchtigung und Erweiterung der Infrastrukturen auch zeitnah in Anspruch genommen werden (vgl. T 41), sowie
- die Maßnahmen zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung im Wesentlichen durch strukturelle Verbesserungen der Abläufe und Prozesse (der Verwaltungsorganisation, des Verwaltungsmanagements) umsetzt und nicht vorrangig durch den Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen (vgl. T 47).

Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2017

3 Haushalts- und Vermögensrechnung

Der Senat hat die Haushalts- und Vermögensrechnung 2017 rechtzeitig vorgelegt. Sie ist jedoch unvollständig und fehlerhaft.

3.1 Einleitung

- 51 Der Rechnungshof prüft die Haushalts- und Vermögensrechnung und berichtet darüber dem Abgeordnetenhaus (Art. 95 Abs. 3 i. V. m. Art. 94 Abs. 2 VvB).

3.2 Haushaltsplan

- 52 Alle Einnahmen und Ausgaben müssen für jedes Rechnungsjahr in dem Haushaltsplan veranschlagt werden; er wird durch ein Gesetz (Haushaltsgesetz) festgestellt (Art. 85 Abs. 1 Satz 1 VvB).

Der Haushaltsplan 2017 ist durch das Haushaltsgesetz 2016/2017⁸⁰ einschließlich des Nachtragshaushaltsgesetzes 2017⁸¹ in Einnahmen und Ausgaben auf 26.737.693.900 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 9.801.520.600 € festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 18.432.368.500 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 9.705.582.600 € und
- in den Einzelplänen 31 bis 45 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 8.305.325.400 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 95.938.000 € 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 (§§ 26a Abs. 1 und 30 LHO). Sie werden von der Feststellungswirkung des Haushaltsgesetzes umfasst.

80 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltjahre 2016 und 2017 (Haushaltsgesetz 2016/2017 – HG 16/17) vom 15. Dezember 2015 (GVBl. S. 570)

81 Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2017 (Nachtragshaushaltsgesetz 2017 – NHG 17) vom 30. März 2017 (GVBl. S. 262)



3.3 Rechnungslegung (Termin und Umfang)

Der Senat hat im Laufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres dem Abgeordnetenhaus Rechnung zu legen (Art. 94 Abs. 1 VvB). Für das Haushaltsjahr 2017 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 11. September 2018 beschlossen. Sie lag dem Abgeordnetenhaus am 14. September 2018 vor (Drs 18/1314). Damit hat der Senat die verfassungsmäßige Vorlagefrist bis zum 30. September 2018 eingehalten. 53

Die dem Abgeordnetenhaus vom Senat als Anlage zur Haushalts- und Vermögensrechnung ebenfalls zu übermittelnden Jahresabschlüsse von Betrieben nach § 26 Abs. 1 LHO (§ 85 Nr. 3 LHO i. V. m. Nr. 8.4.10 AV § 80 LHO) und von Kita-Eigenbetrieben von Berlin (Nr. 8.4.8 AV § 80 LHO) hat dieser jedoch in sechs Fällen nicht fristgerecht vorgelegt. Der Rechnungshof beanstandet dies und erwartet vom Senat künftig die Beachtung der Fristen.

Die Bezirke erstellen eigene Bezirkshaushaltsrechnungen, die von den Bezirksverordnetenversammlungen genehmigt werden (§ 4 Abs. 3 i. V. m. § 12 Abs. 2 Nr. 3 Bezirksverwaltungsgesetz⁸²). Sie werden vom Rechnungshof nicht gesondert geprüft, weil ihre Ergebnisse in die Rechnungslegung des Senats einfließen. 54

3.4 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). 55

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dazu die Daten des Haushaltswesens und des Kassenwesens miteinander abgeglichen und vorgenommene Bereinigungen dokumentiert. Bei den Ist-Beträgen aufgedeckte Abweichungen wurden vollständig geklärt. Auch bei den Soll-Beträgen konnten aufgrund der Erläuterungen alle Abweichungen nachvollzogen werden.

Diese Differenzen bei den Soll-Beträgen wirken sich auf die Kassenreste aus.

3.4.1 Kassenreste

Kassenreste sind Minderzahlungen gegenüber dem Anordnungssoll (Nr. 1.8.3 AV § 76 LHO). Es sind somit zum Soll gestellte Einnahmen, die noch nicht eingegan- 56

⁸² Bezirksverwaltungsgesetz vom 10. November 2011 (GVBl. S. 692)

gen sind. Kassenreste sind in der Rechnungslegung nachzuweisen (Nr. 5.1 AV § 80 LHO i. V. m. Nr. 8.4.1 AV § 80 LHO).

Wie in den Vorjahren sind die Kassenreste für Nebenforderungen in der Nachweisung nicht enthalten. Auch die in den vorgelegten Abschlussunterlagen dokumentierten Differenzen sind dort nicht berücksichtigt. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Nebenforderungen von 1.376.236,55 € sowie die o. g. Differenzen von insgesamt 36.190,50 € jedoch in den vorgelegten Prüfunterlagen angegeben. Eine Gesamtsumme der Nebenforderungen und aller Kassenreste fehlt jedoch weiterhin.

Die Kassenreste betragen unter Berücksichtigung aller dokumentierten Abweichungen und den nicht enthaltenen Nebenforderungen insgesamt 249.956.227,24 €.

3.4.2 Abschlussergebnisse

- 57 Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2017 weist folgende Abschlussergebnisse aus:

Ansicht 34: Gegenüberstellung Rechnungssoll zu Gesamtsoll

	Einnahmen	Ausgaben
	- € -	
Ist	27.335.053.019,64	27.335.053.019,64
verbliebene Haushaltsreste	0,00	362.924.199,26
Rechnungssoll	27.335.053.019,64	27.697.977.218,90
Ansatz	26.737.693.900,00	26.737.693.900,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	266.390.341,40
Abschlussergebnisse der Vorjahre	(+153.783.686,00)	(+153.783.686,00)
Gesamtsoll	26.891.477.586,00	27.157.867.927,40
Differenz günstiger	443.575.433,64	
Differenz ungünstiger		540.109.291,50
Unterschiedsbetrag des Rechnungssolls gegenüber dem Gesamtsoll	-96.533.857,86	

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnung 2017

3.4.3 Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben

- 58 Die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben betragen jeweils 27.335.053.019,64 € und entwickelten sich wie folgt:

Ansicht 35: Ist-Einnahmen (Differenz zum jeweiligen Vorjahr)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 45		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2014	+1.290,9	+5,6	+935,6	+6,1	+355,3	+4,7
2015	+949,4	+3,9	+853,1	+5,3	+96,3	+1,2
2016	+1.660,2	+6,6	+1.316,1	+7,7	+344,1	+4,3
2017	+508,7	+1,9	+101,8	+0,6	+406,9	+4,8

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltjahre 2014 bis 2017

Ansicht 36: Ist-Ausgaben (Differenz zum jeweiligen Vorjahr)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 45		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2014	+1.290,9	+5,6	+919,3	+6,0	+371,6	+4,9
2015	+949,4	+3,9	+878,5	+5,4	+70,9	+0,9
2016	+1.660,2	+6,6	+1.313,4	+7,7	+346,8	+4,3
2017	+508,7	+1,9	+158,4	+0,9	+350,3	+4,2

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltjahre 2014 bis 2017

3.4.4 Kassenmäßiges Jahresergebnis

Das kassenmäßige Jahresergebnis ist die Differenz aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben (§ 82 Nr. 1 Buchst. c LHO). Für das Haushaltsjahr 2017 beträgt es 0,00 €, weil sowohl die Ist-Einnahmen als auch die Ist-Ausgaben in gleicher Höhe ausgewiesen sind.

59

Das kassenmäßige Jahresergebnis ist durch Darlehensaufnahmen von 567.537.564,03 € erzielt worden, die Anfang des Jahres 2018 zugunsten des Haushaltjahrs 2017 gebucht wurden.

3.4.5 Kassenmäßiges Gesamtergebnis

Das kassenmäßige Gesamtergebnis setzt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis und den haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnissen früherer Jahre zusammen (§ 82 Nr. 1 Buchst. e LHO).

60

Das kassenmäßige Gesamtergebnis weicht vom kassenmäßigen Jahresergebnis um minus 26.717.267,04 € ab. Dies beruht auf den aus den Jahren 2015 (minus 4.129.622,76 €) und 2016 (minus 22.587.644,28 €) stammenden und „haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnissen“ (Fehlbeträgen) der Bezirke Pankow, Charlottenburg-Wilmersdorf, Spandau, Steglitz-Zehlendorf und Marzahn-Hellersdorf.

Fehlbeträge sind spätestens in den Haushaltsplan für das zweitnächste Haushaltsjahr einzustellen (§ 25 Abs. 3 LHO). Sie müssen in diesem Jahr abgewickelt bzw. ausgeglichen werden (Nr. 4.4.2 AV § 76 LHO).

Im Haushaltsjahr 2017 wurden zwar alle zum Ausgleich der Fehlbeträge des Haushaltjahres 2015 vorzunehmenden Buchungen auf den dafür vorgesehenen Titeln getätigt, faktisch erfolgte damit jedoch der Ausgleich um den für das Haushaltsjahr 2015 ausgewiesenen Betrag von minus 4.129.622,76 € nicht. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus den Fehlbeträgen der Bezirke Steglitz-Zehlendorf (minus 1.524.303,06 €) und Marzahn-Hellersdorf (minus 2.605.319,70 €).

Der Rechnungshof hatte bereits in früheren Jahren beanstandet, dass die Verpflichtung zum Ausgleich des Defizits spätestens im übernächsten Jahr nicht eingehalten worden ist (letztmalig in T 52 des Jahresberichts 2012). Den Bezirken wurde durch den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses auf der Grundlage von Konsolidierungskonzepten gestattet, den Ausgleich der Fehlbeträge über Jahre zu strecken. Der Bezirk Marzahn-Hellersdorf hat ein Konsolidierungskonzept vorgelegt.

Der Bezirk Steglitz-Zehlendorf gehört jedoch nicht zu den Konsolidierungsbezirken. Er war verpflichtet, einen Ergänzungsplan für das Haushaltsjahr 2017 aufzustellen. Im Rahmen der Haushaltswirtschaft ist der o. g. Fehlbetrag im Haushaltsjahr 2017 nicht erwirtschaftet worden. Der Rechnungshof beanstandet den fehlenden Ausgleich und erwartet, dass der Bezirk diesen zeitnah nachholt.

Der nicht ausgeglichene Betrag ist der Haushaltsrechnung als haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte Jahresergebnisse beim kassenmäßigen Gesamtergebnis zu entnehmen.

3.4.6 Finanzierungsrechnung

- 61 Die Finanzierungsrechnung weist den Finanzierungssaldo (§ 82 Nr. 2 Buchst. c LHO) mit 1.011.137.003,26 € aus. Er entwickelte sich seit dem Jahr 2014 wie folgt:

Ansicht 37: Finanzierungssaldo

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
	Mio. €
2014	875,1
2015	205,6
2016	135,0
2017	1.011,1

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltjahre 2014 bis 2017

Die Fehlbeträge des Haushaltjahres 2015 der Bezirke Steglitz-Zehlendorf und Marzahn-Hellersdorf wurden im Haushaltsjahr 2017 bei den dafür vorgesehenen

Titeln in voller Höhe gebucht (Nr. 4.4.2 AV § 76 LHO). Sie sind daher in den Ist-Ausgaben enthalten und werden bei der Berechnung des Finanzierungssaldos herausgerechnet. Faktisch sind diese Fehlbeträge nicht ausgeglichen (T 60).

Bei der Berechnung des Finanzierungssaldos sind die im Haushalt gebuchten Entnahmen aus bzw. Zuführungen an Rücklagen zu berücksichtigen (§ 82 Nr. 2 Buchst. a und b LHO).

Bei den Entnahmen aus Rücklagen ist ein Betrag von 1.025.878.567,55 € ausgewiesen. Dieser ist, wie erläutert, insbesondere auf Buchungen von Tilgungen (minus 237.793.060,93 €) sowie Ausleihungen (1.185.884.057,42 €) von Sondervermögen zurückzuführen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Tilgungen im Haushalt weiterhin nicht bei einem Ausgabentitel, sondern als Ausgabe bei dem Einnahmetitel 35931 – Inanspruchnahme von Rücklagen (innere Darlehen) – gebucht. Die tatsächlichen Entnahmen aus Rücklagen betragen ohne Berücksichtigung des vorgenannten Titels 77.787.571,06 €.

3.4.7 Haushaltsreste

Bei übertragbaren Ausgaben können Ausgabereste gebildet werden (§ 45 Abs. 2 LHO). Die Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedarf der Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen (§ 45 Abs. 3 LHO i. V. m. Nr. 1.10.2 AV § 76 LHO). Ausgabereste erhöhen das verfügbare Soll des Folgejahres. Sie werden in der Rechnungslegung als verbliebene Haushaltsreste aus Vorjahren ausgewiesen.

Sie haben sich in den letzten Jahren im Vergleich zum veranschlagten Haushaltsvolumen wie folgt entwickelt:

Ansicht 38: Ausgabereste

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 45		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2014	315,2	1,3	285,7	1,8	29,5	0,4
2015	276,4	1,1	248,1	1,5	28,3	0,4
2016	266,4	1,0	233,4	1,4	33,0	0,4
2017	362,9	1,3	324,0	1,8	38,9	0,5

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltjahre 2014 bis 2017

Von der Bildung von verbliebenen Einnahmeresten wurde wie in den Vorjahren abgesehen.

3.4.8 Rechnungsmäßiges Jahresergebnis/Gesamtergebnis

- 63 Das rechnungsmäßige Jahresergebnis setzt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis und der Differenz aus den übertragenen Ausgaberesten des Vorjahrs und den in das Folgejahr zu übertragenden Ausgaberesten zusammen (§ 83 Nr. 2 Buchst. d LHO).

Die ausgewiesenen Haushaltsreste aus Vorjahren von 266.390.341,40 € entsprechen nicht den beim Jahresabschluss 2016 verbliebenen Ausgaberesten von 266.391.341,40 €. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat bereits in den Erläuterungen der Drs 18/1314 darauf verwiesen, dass die gebildeten Ausgabereste beim Kapitel 1012⁸³ aufgrund fehlerhafter Restebewirtschaftung im Haushaltsjahr 2017 um 1.000,00 € zu gering sind. Danach sind auch die verbliebenen Ausgabereste für das Haushaltsjahr 2017 mit 362.924.199,26 € um 1.000,00 € zu gering ausgewiesen. Die zuständige Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie hat gegenüber dem Rechnungshof die Korrektur für das Haushaltsjahr 2018 zugesagt.

Wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen, beträgt das rechnungsmäßige Jahresergebnis minus 96.533.857,86 €.

Es hat sich seit dem Jahr 2014 wie folgt verändert:

Ansicht 39: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 45	Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45
		– Mio. € –		
2014	-9,11	-34,8		+25,7 ¹
2015	+40,3	-17,9		+58,2
2016	+10,1	-39,5		+49,6
2017	-96,5	-201,5		+105,0

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltjahre 2014 bis 2017

1 Dieser Betrag ist in der Buchführung wegen eines Buchungsfehlers um 9.086.693,45 € niedriger ausgewiesen (Jahresbericht 2016, T 41).

Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis setzt sich aus dem kassenmäßigen Gesamtergebnis und den in das Folgejahr zu übertragenden Ausgaberesten zusammen (§ 83 Nr. 2 Buchst. e LHO).

Es beträgt, wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen, minus 389.641.466,30 €.

3.4.9 Verwahrungen und Vorschüsse

- 64 In Verwahrung dürfen nur Einzahlungen genommen werden, solange diese nicht endgültig gebucht werden können (§ 60 Abs. 2 LHO i. V. m. Nr. 4.2 AV § 71 LHO).

83 Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie – Operative Schulaufsicht der allgemeinbildenden, beruflichen und zentral verwalteten Schulen

Aus den Verwahrgeldern dürfen nur die mit ihnen im Zusammenhang stehenden Auszahlungen geleistet werden. Daher weist das Verwaltungsbuch grundsätzlich zum Jahresende positive Beträge aus.

Als Vorschuss sind Ausgaben zu buchen, wenn die Verpflichtung zur Leistung schon besteht, die Ausgaben aber noch nicht endgültig gebucht werden können (§ 60 Abs. 1 LHO i. V. m. Nr. 4.3 AV § 71 LHO). Zu den Vorschüssen dürfen nur die mit ihnen im Zusammenhang stehenden Einzahlungen gebucht werden. Daher weist das Vorschussbuch grundsätzlich zum Jahresende Negativbeträge aus.

Die zum Jahresabschluss nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse sind in einer Nachweisung darzustellen (Nr. 5.2 AV § 80 LHO). Sie sind in die Buchführung des Folgejahres zu übernehmen (Nr. 1.2.3 AV § 76 LHO).

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

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Vorschussbuch der Landeshauptkasse bei der ehemaligen Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung auf der Buchungsstelle für Mittel aus verzögertem Jahresmittelabfluss bei Einrichtungen erneut einen hohen Plusbestand ausweist. Dieser Bestand hat sich gegenüber dem Vorjahr nochmals erhöht und beträgt nunmehr 17.103.000,00 €. Der Rechnungshof hatte bereits in den Jahresberichten 2015 (T 42), 2016 (T 46), 2017 (T 48) und im Vorjahresbericht (T 59) die Erwartung geäußert, dass im Vorschussbuch künftig keine Haushaltssmittel, sondern nur Ausgaben nachgewiesen werden, die nicht in anderen Büchern zu buchen sind. Der Senat hatte in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2017 des Rechnungshofs zugesagt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die Umstellung des Verfahrens im Vorschussbuch prüfen und sich hierzu mit der Fachverwaltung abstimmen wird. Der Rechnungshof hat bereits festgestellt, dass entsprechende Buchungen im Haushaltsjahr 2018 erfolgt sind. Eine abschließende Wertung kann erst nach Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 2018 erfolgen.

Der Rechnungshof hat erneut festgestellt, dass in mindestens einem Bezirk das Verwaltungsbuch entgegen seiner Zweckbestimmung nicht verausgabte Haushaltssmittel ausweist. Der Rechnungshof hatte im Jahresbericht 2017 (T 48) sowohl dieses Buchungsverhalten beanstandet, als auch dessen Auswirkungen beschrieben, und im Vorjahresbericht (T 59) festgestellt, dass mindestens zwei Bezirke ihr Verwaltungsbuch zweckfremd nutzen. Für das Haushaltsjahr 2017 sind aus diesem Grund das Jahresergebnis und somit der Finanzierungssaldo erneut nicht in korrekter Höhe in der Haushaltsrechnung ausgewiesen. Der Senat hatte in seiner Stellungnahme zum Vorjahresbericht mitgeteilt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen bei diesen beiden Bezirken ermittelt hat, dass die falsch im Verwaltungsbuch gebuchten Beträge im Laufe des Haushaltjahres 2017 umgebucht wurden.

65

66

Der Rechnungshof hat dazu festgestellt, dass sich die Bestände der betroffenen Verwaltungsbücher erheblich verringert haben. Er erwartet weiterhin, dass nur Einnahmen im Verwaltungsbuch gebucht und in der Haushaltsrechnung nachgewiesen werden, die dort auch gebucht werden dürfen.

- 67 Sondervermögen sind rechtlich unselbständige abgesonderte Teile des Vermögens (Nr. 11.1 AV § 26 LHO). Demgemäß müssen sie getrennt vom sonstigen Vermögen verwaltet werden.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bauvertraglich vereinbarte Sicherheitsleistungen für SIWANA-Baumaßnahmen im Verwaltungsbuch des bauausführenden Bezirks gebucht wurden. Im SIWANA-Rundschreiben Nr. 10 vom 3. September 2018 gab die Senatsverwaltung für Finanzen vor, dass die Sicherheitseinbauten auf den Ausgabettiteln des SIWANA verbleiben und mit Verfügungsbeschränkungen zu sperren sind. Diese Verfügungsbeschränkungen sind im IT-Verfahren ProFiskal beim Jahresabschluss manuell aufzuheben und danach mit den entsprechenden Begründungen wieder manuell anzubringen.

Der Rechnungshof beanstandet die Praxis der Buchung der SIWANA-Sicherheitsleistungen auf die Verwaltungsbücher der Bezirke. Hier ist das Sondervermögen mit dem Landesvermögen unzulässigerweise vermischt worden. Er erwartet, dass diese Beträge umgebucht werden. Die im o. g. Rundschreiben getroffene Regelung schätzt der Rechnungshof als sehr fehleranfällig und arbeitsaufwendig ein. Stattdessen wäre eine nachvollziehbare – und maßnahmenkonkret abgrenzbare – Verbuchung derartiger Sicherheitsleistungen in einem eigenen Verwaltungsbuch angezeigt. Der Rechnungshof sieht in der Abbildung dieser Mittel in einem eigenen Verwaltungsbuch (93**) keinen Widerspruch, die SIWANA-Mittel transparent darstellen zu können, zumal es dem üblichen Verfahren entspricht. Der Rechnungshof erwartet, dass die SIWANA-Sicherheitsleistungen in einem Verwaltungsbuch des Sondervermögens nachgewiesen werden.

3.4.10 Höhere und neue Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan

- 68 Im Rahmen der Haushaltswirtschaft ergeben sich regelmäßig Abweichungen von der Haushaltsplanung. Diese sind in den Rechnungsnachweisungen abgebildet. Ein Teil dieser Abweichungen sind die höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan (Nrn. 1.3 und 1.4 AV § 37 LHO). Sie sind in gesonderten Nachweisungen, die Anlagen zur Haushaltsrechnung sind, dargestellt (Nr. 5.3 AV § 80 LHO).

Der Gesamtbetrag für die höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan ist in den Rechnungsnachweisungen um 13.207.707,80 € höher als in den gesonderten Nachweisungen.

Einerseits wurden in den Rechnungsnachweisungen bei der Ermittlung der höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan nicht nur Ausgabentitel, sondern auch Einnahmetitel einbezogen. Die Rechnungsnachweisungen enthalten damit 13.233.515,00 € zu viel höhere und neue Ausgaben.

Andererseits ist in der gesonderten Nachweisung beim Bezirk Tempelhof-Schöneberg ein Betrag von 25.807,20 € für höhere und neue Ausgaben zu viel berücksichtigt worden. In der Rechnungsnachweisung ist dieser Betrag zutreffend nicht ausgewiesen.

3.4.11 Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen

Für Haushaltsüberschreitungen aufgrund über- und außerplanmäßiger Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen ist die nachträgliche Genehmigung des Abgeordnetenhauses einzuholen (Art. 88 Abs. 2 VvB). Sie werden in Anlagen zur Haushalt- 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 31. Juli 2018 eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und der Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung und die Bezirke (Drs 18/1240) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen am 18. Oktober 2018 genehmigt.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltjahr 2017 betragen nach der Vorlage an das Abgeordnetenhaus insgesamt 341.872.556,42 €.

Die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen betragen nach der o. g. Vorlage im Haushaltjahr 2017 insgesamt 143.510.011,44 €.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in der Vorlage um 41.386.225,00 € höhere über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ausgewiesen sind als in der Buchführung. Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales hat bei sechs Buchungsstellen die außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen nicht bzw. nicht vollständig erfasst.

3.4.12 Ausgleich pauschaler Minderausgaben

Im Haushaltsplan veranschlagte pauschale Minderausgaben sind am Jahresende durch Zugangsbuchungen auszugleichen. Für die Buchungen sind grundsätzlich nur die Buchungsschlüssel M 50 (Ausgleich veranschlagter Minderausgaben) und M 60 (Nicht zugelassene Mehrausgaben) vorgesehen. In den Erläuterungen zu den Buchungen zum Ausgleich veranschlagter Minderausgaben ist anzugeben, bei welchen Buchungsstellen und in welcher Höhe der Ausgleich erwirtschaftet wurde

(Nr. 7.2.4.1 VV Org-ProFiskal⁸⁴ i. V. m. Buchst. D Abschlussergebnis 2017⁸⁵). Für Sollveränderungen der Titel der Hauptgruppe 4 – Personalausgaben – war Buchungsschluss der 7. Februar 2018 (Buchst. G Nr. 5 Abs. 4 Abschlussergebnis 2017).

Für das Haushaltsjahr 2017 sind insgesamt 185.391.900,00 € pauschale Minderausgaben (0,69 % des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die

- Hauptverwaltung 131.196.900,00 € und die
- Bezirke 54.195.000,00 €.

Hiervon hat die Hauptverwaltung 46.500,00 € als nicht erwirtschaftet ausgewiesen. Der Regierende Bürgermeister – Senatskanzlei – hat es versäumt, die veranschlagten pauschalen Minderausgaben vollständig und rechtzeitig bis zum Buchungsschluss aufzulösen. Daher hat die Senatsverwaltung für Finanzen ersatzweise die Buchung als nicht zugelassene Mehrausgabe vorgenommen.

Der Bezirk Marzahn-Hellersdorf hat 2.988.189,00 € nicht erwirtschaftet. Der Betrag entspricht dem gerundeten Fehlbetrag des Haushaltsjahrs 2015.

3.4.13 Weitere nicht zugelassene Mehrausgaben

- 71 Bestehende Überschreitungen sind bis zum Buchungsschluss auszugleichen. Bis dahin nicht ausgeräumte Überschreitungen sind zum Ausgleich mit dem Buchungsschlüssel für nicht zugelassene Mehrausgaben zu buchen (Buchst. C Abschlussergebnis 2017). Für Sollveränderungen der Titel der Hauptgruppe 4 war Buchungsschluss der 7. Februar 2018 und für die der Hauptgruppen 5 bis 9 der 31. Januar 2018 (Buchst. G Nr. 5 Abs. 4 und Nr. 6 Abschlussergebnis 2017).

Für das Abgeordnetenhaus und das Sekretariat der Kultusministerkonferenz sind bei den Personalausgaben nicht zugelassene Mehrausgaben von 42.258,30 € bzw. 492.901,80 € ausgewiesen. Für das Landesarchiv sind bei Dienstleistungen für die verfahrensunabhängige Informations- und Kommunikationstechnik 769,82 € als nicht zugelassene Mehrausgabe gebucht. Für das Brücke-Museum sind bei den sonstigen sächlichen Verwaltungsausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen 1.000,00 € als nicht zugelassene Mehrausgabe erfasst. Die Verwaltungen haben die Termine für den Ausgleich von Überschreitungen nicht eingehalten. Daher sind die nicht zugelassenen Mehrausgaben zu Recht ausgewiesen.

84 Verwaltungsvorschriften für das Verfahren in den Organisationseinheiten bei Einsatz des IT-Verfahrens ProFiskal (VV Org-ProFiskal) vom 16. März 2010

85 Verwaltungsvorschriften für den Abschluss der Bücher und des Vermögensnachweises für das Haushaltsjahr 2017 (Abschlussergebnis 2017) vom 30. November 2017



3.5 Vermögensrechnung

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für jedes Haushaltsjahr die Vermögensrechnung auf der Grundlage der abgeschlossenen Vermögensnachweise aufzustellen (§ 80 Abs. 3 LHO). Der Nachweis über das Vermögen und die Schulden ist auf der Grundlage des § 73 LHO zu erbringen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat darüber hinaus in zahlreichen Rundschreiben weitere Hinweise zum Vermögensnachweis gegeben. Für den betragsmäßigen Nachweis des Vermögens haben die Organisationseinheiten dem Vermögensverwalter Vermögensaufträge zu erteilen (Nr. 1.1 und 1.1.4 AV § 73 LHO⁸⁶).

72

3.5.1 Vermögensübersicht

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

73

Ansicht 40: Vermögensübersicht

Vermögensteil	€
Sachanlagevermögen	23.442.736.838,40
Finanzanlagevermögen	13.919.457.897,51
Umlaufvermögen	5.397.000.908,92
Rücklagevermögen	383.158.545,63
Stiftungsvermögen	34.433.234,09
Vermögen	43.176.787.424,55
Schulden	58.892.004.290,29

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2017

3.5.2 Veränderung des Vermögens

In der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2017 ist ein Anfangsbestand von 43.246.593.599,56 € ausgewiesen. Dieser entspricht dem Schlussbestand in der Vermögensrechnung des Haushaltjahres 2016. Die in den Vermögensrechnungen ausgewiesenen Beträge basieren auf den abgeschlossenen Vermögensnachweisen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in der Vorjahresrechnung darauf hingewiesen, dass dieser ausgewiesene Schlussbestand des Haushaltjahres 2016 und somit der Anfangsbestand des Haushaltjahres 2017 aufgrund fehlerhafter Aktualisierungsbuchungen nicht zutreffend ist. Sie hat entsprechende Erläuterungen in Fußnoten zu den Vermögensrechnungen der Haushaltjahre 2016 und 2017 angebracht. Sie hat einen tatsächlichen Anfangsbestand für das Haushalt Jahr 2017 von 42.603.260.843,12 € angegeben. Der Rechnungshof hat die Erläuterungen und den Betrag nachvollzogen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dement-

74

86 Ausführungsvorschriften zu § 73 LHO in der bis 21. Oktober 2018 geltenden Fassung

sprechend im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2017 in Nr. 14.1 den Anfangsbestand abweichend von der Vermögensrechnung mit 42.603,2 Mio. € angegeben.

Auch den in der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2017 ausgewiesenen Schlussbestand von 43.176.787.424,55 € hat die Senatsverwaltung für Finanzen als nicht zutreffend gekennzeichnet. So hat sie in einer Fußnote auf fehlerhafte Aktualisierungsbuchungen beim Finanzanlagevermögen und bei den Rücklagen hingewiesen und einen Schlussbestand für das Vermögen von 43.477.195.473,77 € ermittelt. Der Rechnungshof hat die Erläuterungen nachvollzogen. Sie betreffen das SIWANA und im Rücklagevermögen die Einzelpläne 29 – Allgemeine Finanz- und Personalangelegenheiten – und 10 – Bildung, Jugend und Familie –. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dementsprechend in der Vorlage – zur Beschlussfassung – über die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2017 (Drs 18/1314) als Schlussbestand einen gerundeten Betrag von 43.477,1 Mio. € angegeben. In Nr. 14 des Abschlussberichtes zur Drs 18/1314 ist dagegen ein gerundeter Schlussbestand von 43.450,6 Mio. € angegeben. Diesen kann der Rechnungshof nicht nachvollziehen.

- 75 Unter Heranziehung des im Abschlussbericht von der Senatsverwaltung für Finanzen ausgewiesenen Anfangsbestandes von 42.603,2 Mio. € und des Schlussbestandes von 43.477,1 Mio. € ist das Vermögen im Haushaltsjahr 2017 um 873,9 Mio. € angewachsen. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung die nachstehenden Feststellungen getroffen, die sich zusätzlich auf die Höhe des Schlussbestandes für das Haushaltsjahr 2017 auswirken. Diese betreffen insbesondere das beim Finanzanlagevermögen zu erfassende Eigenkapital bzw. die Bestände der Betriebe und Sondervermögen nach § 26 LHO und das Rücklagevermögen.

3.5.3 Erfassung von Eigenkapital

- 76 Als Betriebsvermögen ist das Eigenkapital (Stammkapital und Rücklagen) der Krankenhausbetriebe, der Betriebe, die nach § 26 Abs. 1 LHO einen Wirtschaftsplan aufstellen, sowie der Eigenbetriebe zu erfassen (Nrn. 4.1.2.1 bis 4.1.2.3 AV § 73 LHO i. V. m. Nr. 9.8 AV § 73 LHO⁸⁷). Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für den vermögensseitigen Nachweis im Finanzanlagevermögen die Vermögensobergruppe Sondervermögen/Landesbetriebe eingerichtet. Für Sondervermögen, bei denen keine Rechnung nach dem Handelsgesetzbuch gelegt wird, ist der Bestand nachzuweisen.

Der Rechnungshof hat wie in den Vorjahren festgestellt, dass die zuständigen Verwaltungen das Eigenkapital nicht vollständig und auch nicht nach einheitlichen Maßgaben erfasst haben. Einerseits fehlt Eigenkapital bei einem Betrieb und vier Sondervermögen, andererseits sind für einen Betrieb, für zwei Kita-Eigenbe-

87 Ausführungsvorschriften zu § 73 LHO in der bis 21. Oktober 2018 geltenden Fassung

triebe und für das Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin (SILB) beim Eigenkapital überhöhte Beträge ausgewiesen. Teilweise haben die Verwaltungen – entgegen den maßgeblichen Vorschriften – noch weitere Beträge, wie den Jahresüberschuss, den Gewinnvortrag bzw. den Bilanzgewinn, erfasst oder Erfassungen versäumt.

Nach Ermittlungen des Rechnungshofs ist in der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2017 ausgehend von den Angaben in den Bilanzen 2016 und den Rechnungen Eigenkapital der Betriebe und Sondervermögen von 1.476,4 Mio. € nicht enthalten. Darunter befindet sich das Sondervermögen für Daseinsvorsorge- und nicht betriebsnotwendige Bestandsgrundstücke des Landes Berlin (SODA), das SIWANA und das Sondervermögen Wohnraumförderfonds Berlin (SWB). Andererseits ist das Eigenkapital der Betriebe und Sondervermögen um 46,8 Mio. € zu hoch ausgewiesen.

Insgesamt fehlt in der Vermögensrechnung Eigenkapital von 1.429,6 Mio. €.

3.5.4 Finanzanlagevermögen beim Kapitel 1070

Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2016 (T 54) sowie im Vorjahresbericht (T 70) den von der ehemaligen Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft beim Kapitel 1070 – Wissenschaft – beim Finanzanlagevermögen – sonstige Ausleihungen – ausgewiesenen Bestand von 35.355.000 € beanstandet, weil die Senatsverwaltung die Herkunft des Betrages nicht zweifelsfrei erklären konnte. Der nunmehr zuständige Regierende Bürgermeister – Senatskanzlei – hat hierzu mitgeteilt, dass sich der Betrag aus in den Jahren 1986 bis 1991 gewährten Krediten für die Betriebsmittelausstattung der Charité zusammensetze. Hierbei handele es sich um einen Betrag von 35.650.000 €. Die Erhöhung des Vermögensbestandes um 295.000 € sei für das Haushaltsjahr 2018 gebucht worden. Im Haushaltsjahr 2017 sei der Schlussbestand somit noch um 295.000 € zu niedrig ausgewiesen.

77

3.5.5 Rücklagevermögen

Die Bildung von Rücklagen ist möglich (§ 62 LHO). Sie sind im Sachbuch für den Geldbestand zu buchen und gleichzeitig vermögensmäßig nachzuweisen (Nr. 3.1 AV § 62 LHO). Zum Rücklagevermögen gehören die für einen künftigen Verwendungszweck angesammelten Bestände (Nr. 4.1.3 AV § 73 LHO⁸⁸). Beide o. g. Bestände müssen zum Ende des Haushaltsjahres übereinstimmen. Der Haushaltstrechnung ist eine Übersicht über die Einnahmen, Ausgaben und den Bestand der Rücklagen beizufügen (§ 85 Nr. 2 LHO). Die sich aus dieser Übersicht ergebenen Veränderungen müssen mit denen im Sachbuch für Geldbestände und denen

78

88 Ausführungsvorschriften zu § 73 LHO in der bis 21. Oktober 2018 geltenden Fassung

in der Vermögensrechnung übereinstimmen. Außerdem müssen sie mit den in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Entnahmen und Zuführungen korrespondieren. Die Senatsverwaltung für Finanzen erstellt diese Übersicht manuell und fügt sie der Haushaltrechnung bei (Nr. 8.4.7 AV § 80 LHO). Sie orientiert sich dabei am Geldbestand des Sachbuchs und nimmt eine Wertung vor.

Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene Rücklagevermögen von 383.158.545,63 € entspricht nicht dem Ergebnis der o. g. Übersicht. In der Spalte „Endgültige Meldung für die Rechnung“ – getrennt für Hauptverwaltung und Bezirksverwaltungen – hat die Senatsverwaltung für Finanzen die von ihr als korrekt gewerteten Beträge aufgeführt. Insgesamt weist die Übersicht Beträge von 370.089.578,61 € (davon 179.221.381,96 € für die Hauptverwaltung und 190.868.196,65 € für die Bezirksverwaltungen) aus. Bei der Hauptverwaltung ergibt das gegenüber der Vermögensrechnung einen geringeren Geldbestand von 13.068.967,02 €. In der Übersicht hat die Senatsverwaltung für Finanzen die jeweiligen Differenzen aufgegliedert und, bis auf einen manuellen Bestandsübertrag von 1.819,09 €, erläutert. Diese Erläuterungen kann der Rechnungshof nachvollziehen. Die Differenzen sind bei den Einzelplänen 10 (minus 3.685,68 €), 11 (122.652,70 €) und 29 (12.950.000,00 €) entstanden. Sie wurden nachweislich im Haushaltsjahr 2018 bereinigt. Bei den Bezirken wurden keine Abweichungen festgestellt.

Der als Jahresendbestand 2017 vom Rechnungshof ermittelte Geldbestand der Rücklagen in den Sachbüchern beträgt 370.087.759,52 € (179.219.562,87 € bei der Hauptverwaltung und 190.868.196,65 € bei den Bezirksverwaltungen).

Insgesamt weicht die Vermögensrechnung vom Geldbestand daher um 13.070.786,11 € bei der Hauptverwaltung ab und ist um diesen Betrag zu hoch ausgewiesen. Diese Abweichungen sind der Senatsverwaltung für Finanzen bekannt und wurden im Haushaltsjahr 2018 bereinigt.

3.5.6 Entwicklung des Vermögens und der Schulden

- 79 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat einen von der Buchführung abweichenden Schlussbestand für das Vermögen 2017 von 43.477,1 Mio. € (T 74) errechnet. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass dieses bereits korrigierte Vermögen noch um 1.116,4 Mio. € zu niedrig ausgewiesen ist. Nach den Berechnungen des Rechnungshofs beträgt der Schlussbestand des Vermögens 44.593,6 Mio. €. Ausgehend von einem Anfangsbestand von 42.603,2 Mio. € (T 74) ist das Vermögen nicht um 873,9 Mio. € (T 75), sondern um 1.990,3 Mio. € gestiegen.

In der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2017 sind die Schulden um 556,1 Mio. € geringer als im Vorjahr ausgewiesen (von 59.448,1 Mio. € auf 58.892,0 Mio. €).

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind die Daten der Vermögensrechnung 2017 nicht belastbar.



3.5.7 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

Der Vermögensrechnung ist eine Nachweisung über die übernommenen Bürgschaften, Verpflichtungen aus Gewährs- und ähnlichen Verträgen als Anlage beizufügen (Nr. 10.4.1 AV § 80 LHO). Für das Haushaltsjahr 2017 sind die Ermächtigungen in § 3 HG 16/17 i. V. m. dem Nachtragshaushaltsgesetz 2017 festgelegt. 80

Die Prüfung der Nachweisung über die übernommenen Bürgschaften, Verpflichtungen aus Gewährs- und ähnlichen Verträgen für das Haushaltsjahr 2017 hat zu keinen Beanstandungen geführt. Überschreitungen der im Haushaltsgesetz 2016/2017 festgelegten Ermächtigungen für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind der Vermögensrechnung nicht zu entnehmen. Zum Ende des Haushaltsjahrs 2017 sind bestehende Eventualverpflichtungen von 5.378,9 Mio. € ausgewiesen.

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. September 2008, Plenarprotokoll 16/34). Die Organisationseinheiten haben hierüber der Senatsverwaltung für Finanzen berichtet.

3.5.8 Flächenmäßiger Bestand des Grundvermögens

Der Vermögensrechnung ist eine Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahrs als Anlage beizufügen (Nr. 10.4.2 AV § 80 LHO). 81

Die Prüfung der Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahrs 2017 hat zu keinen Beanstandungen geführt.

3.6 Belegung der Einnahmen und Ausgaben

Die Prüfung des Rechnungshofs gemäß § 89 LHO erstreckt sich auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind (§ 90 Nr. 2 LHO). Er kann nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen (§ 89 Abs. 2 LHO). 82

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

3.7 Zusammenfassung und Erwartung

83 Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2017 ist unvollständig und fehlerbehaftet.

Der Rechnungshof erwartet im Hinblick auf die Haushaltsrechnung, dass die Senatsverwaltung für Finanzen

- diese vollständig vorlegt und
- weiterhin dafür Sorge trägt, dass in den Vorschuss- bzw. Verwahrungsbüchern jeweils nur zulässige Ausgaben bzw. Einnahmen nachgewiesen werden,
- die Bezirke anhält, Fehlbeträge gemäß den Vorgaben der Landeshaushaltordnung spätestens im zweitnächsten Jahr auszugleichen und
- die SIWANA-Sicherheitsleistungen in einem Verwaltungsbuch für das Sondervermögen nachweist.

Der Rechnungshof erwartet bei der Vermögensrechnung, dass

- die Senatsverwaltung für Finanzen den Schlussbestand des Vermögens in der Vorlage an das Abgeordnetenhaus einheitlich nachvollziehbar darstellt und
- die zuständigen Verwaltungen das beim Finanzanlagevermögen zu erfassende Eigenkapital bzw. die Bestände der Betriebe und Sondervermögen nach § 26 LHO richtig und vollständig bei Beachtung der maßgeblichen Vorschriften erfassen.

4 Kreditaufnahme

Die von der Verfassung von Berlin vorgegebene Kreditobergrenze ist für das Haushaltsjahr 2017 im Plan wie im Ist eingehalten. Die vom Haushaltsgesetz vorgegebenen Ermächtigungen und Höchstbeträge sind ebenfalls eingehalten worden.

4.1 Einleitung

84 Der Rechnungshof prüft nach Art. 94 Abs. 2 i. V. m. Art. 95 Abs. 3 VvB die Haushalts- und Vermögensrechnung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. In diesem Zusammenhang berichtet er jährlich über die Kreditaufnahme des Landes Berlin, die er auf der Grundlage der Jahreshaushaltsrechnung und des zu grunde liegenden Haushaltsgesetzes prüft.



4.2 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

Die Einnahmen aus Krediten⁸⁹ dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten (Art. 87 Abs. 2 Satz 2 VvB). Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2011 sind in Berlin darüber hinaus die Vorgaben des Konsolidierungshilfengesetzes für den Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits einzuhalten.

85

Bei der Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze und damit bei der Festlegung der zulässigen Nettokreditaufnahme sind nur die eigenfinanzierten Investitionsausgaben zugrunde zu legen. Nach dem Kreditfinanzierungsplan 2017 des Haushaltsgesetzes 2016/2017 i. d. F. des Nachtragshaushaltsgesetzes 2017 ist eine Netto-Tilgung von 104,4 Mio. € eingeplant. Nach den Angaben im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2017 (Drs 18/1314) beträgt sie tatsächlich 1.030,6 Mio. €.

Ansicht 41: Nettokreditaufnahme/Netto-Tilgung

	Plan	Ist
	– € –	
Einnahmen aus		
Krediten am Kreditmarkt	7.022.100.000,00	5.424.537.564,03
Krediten vom Bund	0,00	0,00
Inanspruchnahme innerer Darlehen	0,00	1.185.884.057,42
abzüglich Tilgungen		
am Kreditmarkt	-7.105.400.000,00	-7.380.943.050,01
im öffentlichen Bereich	-21.100.000,00	-22.250.522,28
innerer Darlehen	0,00	-237.793.060,93
Netto-Tilgung	-104.400.000,00	-1.030.565.011,77

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Kreditfinanzierungsplans 2017 und der Zahlenangaben im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2017

Der nach dem Haushaltsgesetz 2016/2017 i. d. F. des Nachtragshaushaltsgesetzes 2017 für 2017 eingeplanten Netto-Tilgung von 104,4 Mio. € stehen an veranschlagten eigenfinanzierten Investitionen Ausgaben von 1.480,0 Mio. € gegenüber. Die tatsächliche Netto-Tilgung beträgt 1.030,6 Mio. € und die Summe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben 2.311,1 Mio. €.

Die von der Verfassung von Berlin vorgegebene Kreditobergrenze ist im Plan wie im Ist eingehalten. Aufgenommene Kredite dienten der Tilgung, daher hat es keinen Schuldenzuwachs (Kredite zur Deckung von Ausgaben) gegeben.

Die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits nach dem Konsolidierungshilfengesetz ist in T 29 dargestellt.

⁸⁹ Ursprünglich war ein Brutto-Betrag gemeint. Seit dem Jahr 1995 bestimmt § 15 LHO, dass Krediteinnahmen vom Kreditmarkt und die hiermit zusammenhängenden Tilgungsausgaben netto zu veranschlagen sind.

4.3 Haushaltsgesetzliche Ermächtigungen

86 Das jeweilige Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe die Senatsverwaltung für Finanzen Kredite zur Deckung von Ausgaben aufnehmen darf (§ 18 Abs. 2 LHO). Die Senatsverwaltung hatte bei der Kreditaufnahme unterschiedliche Höchstbeträge zu beachten:

- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben in Höhe der Restermächtigung aus dem Jahr 2016 (§ 18 Abs. 3 LHO)
- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1 HG 16/17)
- Kreditaufnahme als inneres Darlehen aus der Rücklage Flughafen BER (§ 2 Abs. 3 HG 16/17) sowie aus dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt – SIWA – (§ 2 Abs. 3 HG 16/17)⁹⁰
- Kreditaufnahme für Tilgungen (§ 2 Abs. 2 HG 16/17)

Die Senatsverwaltung für Finanzen war zur Deckung von Ausgaben auch ermächtigt, im Wege des Vorgriffs Kredite im Jahr 2017 für 2018 aufzunehmen (§ 2 Abs. 6 HG 16/17).

87 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im Haushaltsgesetz 2016/2017 festgelegten Ermächtigungen im Jahr 2017 eingehalten und deren Inanspruchnahme in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2017 (Drs 18/1314) dargestellt. Die Prüfung durch den Rechnungshof führte zu folgenden Ergebnissen:

90 Die Kreditaufnahme als inneres Darlehen aus dem SIWA erfolgt verwaltungstechnisch aus der Rücklage SIWA. Das Sondervermögen wurde durch das Erste Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt vom 6. Februar 2017 umbenannt in SIWANA.



**Ansicht 42: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen
(ohne Kassenverstärkungskredite)**

Art der Ermächtigung (vgl. T 86)	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
	- € -	
Restermächtigung 2016		
Ist – Kredite am Kreditmarkt	-101.020.770,88	
Plan – Kredite am Kreditmarkt	-79.361.000,00	
	21.659.770,88	0,00
Vorgriffsermächtigung für 2017	513.208.936,00 ¹	0,00
Kredite am Kreditmarkt		
gem. HG 16/17	0,00	-1.956.405.485,98 ² 948.090.996,49 ³
gem. Kreditfinanzierungs- plan 2017 HG 16/17/HPI 2017	-83.343.000,00	
	-83.343.000,00	-1.008.314.489,49
Inanspruchnahme innerer Darlehen⁴		948.090.996,49 ⁵
Kredite für Tilgungen am Kreditmarkt		
gem. Kreditfinanzierungs- plan 2017 HG 16/17	7.105.400.000,00	7.105.419.050,01
vorzeitige Tilgungen ⁴		275.524.000,00
Tilgungen kurzfristiger Kredite ⁴		0,00
		7.380.943.050,01
Kredite zur Tilgung innerer Darlehen⁴		237.793.060,93
Restermächtigung 2017		
Ist – Kredite am Kreditmarkt	-1.008.314.489,49	
Plan – Kredite am Kreditmarkt	-83.343.000,00	
	924.971.489,49	
Vorgriffsermächtigung für 2018	534.753.878,00	0,00

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2017

1 gemäß Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2016

2 Netto-Tilgung am Kreditmarkt

3 Netto-Neuverschuldung bei der Rücklage BER und dem Sondervermögen SIWA

4 In § 2 Abs. 2 und 3 HG 16/17 sind keine Höchstbeträge ausgewiesen.

5 Nettobetrag: 1.185.884.057,42 € abzüglich Tilgung von 237.793.060,93 €

4.4 Ergänzende Vereinbarungen (Derivate)

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. 7 HG 16/17). Der dafür zulässige Höchstbetrag liegt gemäß Haushaltsgesetz 2016/2017 bei 50 % des Gesamt-

schuldenstandes am Ende des vorausgegangenen Haushaltjahres und damit für das Jahr 2017 bei 29,7 Mrd. €. Die Inanspruchnahme des Höchstbetrages stellt die Senatsverwaltung für Finanzen ausschließlich in ihrem jährlichen Derivatbericht⁹¹ gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses dar. Der Höchstbetrag ist demnach mit 7,8 Mrd. € in Anspruch genommen und somit eingehalten. Bei der Berechnung des Höchstbetrages hat die Verwaltung erstmalig die inneren Darlehen hinzugerechnet. Im Jahr 2017 hat die Verwaltung keine neuen ergänzenden Vereinbarungen abgeschlossen.

Ferner war die Senatsverwaltung für Finanzen verpflichtet, das mit der Kreditaufnahme in fremder Währung verbundene Wechselkursrisiko durch Sicherungsgeschäfte auszuschließen (§ 2 Abs. 4 HG 16/17). Im Jahr 2017 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 hat für das Jahr 2017 einen wirtschaftlichen Verlust von 4,9 Mio. € ermittelt. Der negative Saldo der eingehenden und ausgehenden Zahlungsströme liegt für 2017 bei 168,6 Mio. €.

Zur Steuerung des Kreditrisikos bei Derivatgeschäften schließt die Senatsverwaltung für Finanzen mit den Vertragspartnern für Derivatgeschäfte Besicherungsvereinbarungen ab. Diese Sicherheiten in Form verzinster Barmittel hat das Land im Jahr 2017 für vier von 16 Vertragspartnern gestellt (§ 2 Abs. 7 Satz 3 HG 16/17). Dadurch sind dem Land zusätzliche Zahlungsverpflichtungen entstanden. Der Bestand an gezahlten Sicherheitsleistungen stieg von 1,0 Mrd. € zum 31. Dezember 2016 auf 1,3 Mrd. € zum 31. Dezember 2017. Die Höhe der Sicherheiten wird wöchentlich bzw. täglich ermittelt. Die Ermittlung der Höhe der Sicherheiten wird seit dem dritten Quartal 2018 durch einen privaten Dienstleister unterstützt. Die für die Sicherheiten zu zahlenden Zinsen betrugen per Saldo 2 Mio. €. Dies beruht auf dem derzeitigen Zinsniveau, wonach für Guthaben Zinsen fällig werden („Negativzinsen“).

- 89 Die Senatsverwaltung hält derivative Zinssicherungsgeschäfte zur Sicherung langfristiger Zinssätze aktuell und in näherer Zukunft nicht mehr für notwendig.⁹² Der Rechnungshof bewertet die Ausführungen der Senatsverwaltung positiv. Betrachtet man die mögliche Laufzeit der bereits bestehenden Verträge, die die Verwaltung gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses dargestellt hat⁹³, ist eine Bindung des Landes über 30 weitere Jahre an Entscheidungen der Vergangenheit erkennbar. Die für die Jahre 2018 und 2019 durch das Haushaltsgesetz 2018/2019 vorgenommene Absenkung des Höchstbetrages von 50 auf 40 %

91 Derivatbericht der Senatsverwaltung für Finanzen (rote Nr. 0067 C)

92 Antwort der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. September 2018 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/16192)

93 Besprechung gemäß § 21 Abs. 3 Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses zum Thema Derivate (rote Nr. 1549)

des Gesamtschuldenstandes ist ein Schritt in die richtige Richtung. Die Berücksichtigung der inneren Darlehen bei der Ermittlung des Höchstbetrages erweitert diesen, womit die Kürzung ein Stück weit neutralisiert wird. Die Auswirkungen halten sich jedoch so lange in Grenzen, wie der Schuldenstand durch Netto-Tilgungen sinkt.

4.5 Kassenverstärkungskredite, Stellung von Sicherheiten

Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft und zur Stellung von Sicherheiten für ergänzende Vereinbarungen ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, Kassenverstärkungskredite aufzunehmen (§ 2 Abs. 5 HG 16/17). Der Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft liegt nach dem Haushaltsgesetz 2016/2017 für das Jahr 2017 bei 3,4 Mrd. €. Nach dem Nachtragshaushaltsgesetz 2017 betrug er 3,5 Mrd. €. Die Inanspruchnahme der Ermächtigung beträgt maximal 0,8 Mrd. €.

Der Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite zur Stellung von Sicherheiten ist unbegrenzt (§ 2 Abs. 5 HG 16/17 i. V. m. § 2 Abs. 7 Satz 3 HG 16/17). Die Inanspruchnahme der Ermächtigung beträgt maximal 1,2 Mrd. €. Differenzen zur Höhe der gestellten Sicherheiten (vgl. T 88) konnten durch Kassenmittel aufgefangen werden.

Die Höchstbeträge sind somit eingehalten.

4.6 Erwartung

Der Rechnungshof erwartet unverändert, dass Kreditobergrenzen und Höchstbeträge eingehalten werden.

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Querschnitt- und ressortübergreifende Prüfungen

5 Zu hohe Entgeltzahlungen aufgrund tarifwidriger Anerkennung früherer Tätigkeiten und Vorweggewährung von Erfahrungsstufen im unmittelbaren Landesdienst

Der Rechnungshof hat bei drei Senatsverwaltungen und drei Bezirksamtern die Anerkennung förderlicher Tätigkeiten und Stufenvorweggewährungen bei Tarifbeschäftigte geprüft. In mehr als der Hälfte der geprüften Fälle wurde gegen Tarifrecht sowie gegen den haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen. Der Rechnungshof hat allein bei den geprüften Verwaltungen zusätzliche Ausgaben von über 0,8 Mio. € im Zeitraum von 2014 bis 2016 (Bezirke bis 30. Juni 2017) ermittelt.

5.1 Einleitung

92 Bei der Begründung eines Arbeitsverhältnisses richtet sich die Höhe des Entgelts u. a. nach der **Berufserfahrung** der neu Eingestellten. Bringt eine Bewerberin oder ein Bewerber keine **einschlägigen**, wohl aber für die neue Tätigkeit „**förderliche**“ Erfahrungen mit – z. B. eine im Tiefbau tätige Ingenieurin, die sich auf eine Stelle im Hochbau bewirbt – besteht für den Arbeitgeber unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, abweichend von der tariflichen Einstufung ein höheres Entgelt durch die Anerkennung einer vorherigen beruflichen Tätigkeit als förderliche Zeit (§ 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L⁹⁴) zu gewähren. Bevor über die Anerkennung förderlicher Zeiten entschieden werden kann, ist aber ggf. die Zuordnung zu einer höheren Entgeltstufe gemäß § 16 Abs. 2 Satz 2 und 3 TV-L vorzunehmen. Diese **Stufenzuordnung** setzt voraus, dass Beschäftigte über eine einschlägige Berufserfahrung von grundsätzlich mindestens einem Jahr aus einem vorherigen Arbeitsverhältnis verfügen, sofern zwischen dem Ende des vorherigen und dem Beginn des neuen Arbeitsverhältnisses ein Zeitraum von längstens sechs Monaten liegt. Das Tatbestandsmerkmal der Förderlichkeit ist weiter gefasst als das der Einschlägigkeit. Die förderliche Tätigkeit muss (nur) nützlich für die auszuübende Beschäftigung sein. Demgegenüber muss die einschlägige Tätigkeit der auszuübenden Beschäftigung in ihrer Wertigkeit entsprechen.

94 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L)

Ferner können Erfahrungsstufen vorweggewährt werden, wenn dies u. a. zur **Deckung des Personalbedarfs** oder zur **Bindung von qualifizierten Fachkräften** erforderlich ist (§ 16 Abs. 5 TV-L).

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat den Dienststellen der unmittelbaren Landesverwaltung im Jahr 2013 die Möglichkeit eingeräumt, über die Anerkennung von förderlichen Zeiten und über die Gewährung eines bis zu 2 Stufen höheren Entgelts in eigener Zuständigkeit und Verantwortung zu entscheiden. Der Rechnungshof hat bei der Senatsverwaltung für Finanzen, der (damaligen) Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft, der (damaligen) Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz sowie den Bezirksämtern Charlottenburg-Wilmersdorf, Reinickendorf und Spandau die **Anerkennung förderlicher Tätigkeiten** und **Vorweggewährungen von Stufen** bei Tarifbeschäftigte geprüft. Grundlage für die Prüfung waren die jährlichen „Berichte über die Vorweggewährung von Stufen und die Anerkennung förderlicher Zeiten“ der Jahre 2014 bis 2016 an die Senatsverwaltung für Finanzen sowie ergänzende Angaben der Bezirksämter für das erste Halbjahr 2017. Der Rechnungshof hat im Rahmen dieser **Querschnittsprüfung** mehr als 200 Einzelfälle herangezogen. In **62 %** der geprüften Vorgänge ergaben sich **Beanstandungen** mit einem Gesamtvolume von über 0,8 Mio. €.

Die bei den geprüften Verwaltungen festgestellten Mängel sind vielfach gleichartig. Der Rechnungshof sieht daher davon ab, über einzelne Dienstbehörden zu berichten. Er geht vielmehr davon aus, dass seine Feststellungen als exemplarisch für die gesamte Berliner Verwaltung angesehen werden können. Im Hinblick auf den daraus erkennbaren landesweiten Handlungsbedarf hat der Rechnungshof die Senatsverwaltung für Finanzen im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Auslegung und Klärung von Grundsatzfragen des im Land Berlin angewendeten Tarifrechts über die Prüfungsergebnisse in Kenntnis gesetzt und geeignete Maßnahmen gefordert.

5.2 Anerkennung förderlicher Zeiten

Der Arbeitgeber kann bei Neueinstellungen zur Deckung des Personalbedarfs Zeiten einer vorherigen beruflichen Tätigkeit ganz oder teilweise für die Stufenzuordnung anerkennen, wenn diese Tätigkeit für die vorgesehene Tätigkeit förderlich ist. Bei der Ausübung des Ermessens ist der **Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO)** zu berücksichtigen. Insbesondere ist zu beachten, dass die Entscheidung für eine höhere Stufenzuordnung zu einer langfristigen finanziellen Mehrbelastung des Arbeitgebers führt. Daher ist diese Personalgewinnungsmaßnahme auf zwingend notwendige Einzelfälle zu beschränken.

Die Tatbestandsmerkmale „zur Deckung des Personalbedarfs“ und „förderliche Zeiten“ als Voraussetzung für eine nachfolgende Ermessensentscheidung über die Stufenzuordnung muss der Arbeitgeber wie folgt prüfen:

1. Ist diese Stellenbesetzung „zur Deckung des Personalbedarfs“ erforderlich?
2. Ist die vorherige berufliche Tätigkeit „förderlich“ für die vorgesehene Tätigkeit?

Das Merkmal „**zur Deckung des Personalbedarfs**“ erfordert, dass sich über die bloße Besetzung freier im Haushaltsplan ausgewiesener Stellen hinaus **Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung** ergeben haben. Eine quantitative oder qualitative Deckung des Personalbedarfs darf anders nicht hinreichend möglich sein. Es darf insbesondere keine andere Bewerberin und kein anderer Bewerber als die oder der Ausgewählte für die zu besetzende Stelle in Betracht kommen. Daraus folgt, dass eine Maßnahme zur Deckung des Personalbedarfs grundsätzlich nicht erforderlich ist, wenn der Stellenbesetzung kein oder nur ein eingeschränktes Auswahlverfahren vorangegangen ist. Darüber hinaus kann das Merkmal nur dann erfüllt sein, wenn die ausgewählte Bewerberin oder der ausgewählte Bewerber nachweislich nicht bereit ist, ohne Berücksichtigung ihrer oder seiner bisherigen beruflichen Tätigkeit die zu besetzende Stelle zu übernehmen und keine andere geeignete Bewerberin bzw. kein anderer geeigneter Bewerber in Betracht kommt. Es reicht zur Begründung nicht aus, dass die Bewerberin oder der Bewerber bei Vertragsschluss vermutlich eine höhere Vergütung erwartete. Im öffentlichen Dienst sind Entgeltverhandlungen nicht die Regel und es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass der Arbeitgeber nur die Leistungen gewähren will, zu denen er rechtlich oder tarifvertraglich verpflichtet ist. Darüber hinausgehende Erwartungen von Bewerberinnen oder Bewerbern müssen klar zum Ausdruck gebracht und dokumentiert werden.

Als „**förderlich**“ ist eine Vorbeschäftigung insbesondere dann anzusehen, wenn sie für die Erfüllung der auszuübenden Tätigkeit offenkundig von Nutzen ist. Dies ist **aktenkundig** darzulegen. Des Weiteren ist zu begründen, welche in der früheren Tätigkeit gewonnenen Kenntnisse, Fertigkeiten oder Erfahrungen zu der Einstellung gerade dieser Person führen (müssen). Ausbildungszeiten für einen berufsqualifizierenden Abschluss der bzw. des Beschäftigten dürfen nicht als förderliche Zeiten berücksichtigt werden.

- 97 Die Prüfung beider Tatbestandsmerkmale sowie die anschließende Ausübung des Ermessens über die Stufenzuordnung müssen **vor Abschluss des Arbeitsvertrages** vorgenommen und dokumentiert werden. Nach Abschluss des Vertrages ist der Personalbedarf bereits gedeckt und das Merkmal „zur Deckung des Personalbedarfs“ kann nicht mehr vorliegen. Förderliche Zeiten können darüber hinaus erst nach Zuordnung zu einer „regulären“ Stufe aufgrund einschlägiger Berufserfahrung (§ 16 Abs. 2 Satz 2 und 3 TV-L) anerkannt werden. Die endgültige Entscheidung darüber muss die für Personalangelegenheiten zuständige Stelle treffen. Dies gilt auch bei dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung. Eine etwaige Zusage im Bewerbergespräch von der oder dem künftigen Fachvorgesetzten wäre daher stets unter einen entsprechenden Vorbehalt zu stellen.



Die geprüften Verwaltungen haben bei der Anerkennung förderlicher Zeiten insbesondere das Tatbestandsmerkmal „zur Deckung des Personalbedarfs“ nicht ausreichend gewürdig. So wurden förderliche Zeiten zum Teil erst mehrere Wochen nach Abschluss des Arbeitsvertrages oder nach nur hausinterner Ausschreibung anerkannt. In beiden Konstellationen kommt eine Anerkennung förderlicher Zeiten nicht (mehr) in Betracht, weil der Personalbedarf nach Abschluss des Arbeitsvertrages bereits gedeckt ist bzw. bei einer Beschränkung des Kreises potenzieller Bewerberinnen und Bewerber offensichtlich keine Besetzungsprobleme erwartet worden sind. In einigen Fällen fehlten Auswahlvermerke, in anderen Fällen war aus ihnen ersichtlich, dass es auch geeignete „Zweitplatzierte“ gab. Damit ist nicht belegbar bzw. sogar widerlegt, dass der Personalbedarf nur durch die eingestellte Person gedeckt werden konnte. 98

Darüber hinaus haben die Verwaltungen

- nicht zunächst geprüft und dokumentiert, ob eine Stufenzuordnung aufgrund „einschlägiger Berufserfahrung“ möglich und hinreichend ist,
- nicht klar zwischen Förderlichkeit und Einschlägigkeit früherer Tätigkeiten unterschieden,
- ohne Sachprüfung eine höhere Erfahrungsstufe bewilligt,
- nicht geprüft und/oder dokumentiert, welche konkreten Zeiten sie in welchem Umfang und aus welchen Gründen als förderlich anerkennen,
- zugelassen, dass nicht autorisierte Beschäftigte Bewerberinnen und Bewerbern zusagen, förderliche Zeiten anzuerkennen und
- Ausbildungszeiten für den berufsqualifizierenden Abschluss als förderliche Zeiten anerkannt.

Der Rechnungshof hat das Vorgehen der Verwaltungen beanstandet. Er hat erwartet, dass die tariflichen Vorgaben beachtet werden und die Senatsverwaltung für Finanzen insbesondere darauf hinwirkt, dass Dienstbehörden bei der Anerkennung förderlicher Zeiten 99

- zunächst prüfen und dokumentieren, ob Zeiten einschlägiger Berufserfahrung für die Zuordnung zur „Regelstufe“ zu berücksichtigen sind,
- das Vorliegen der Tatbestandsmerkmale „zur Deckung des Personalbedarfs“ sowie „förderliche Zeiten“ spätestens zum Zeitpunkt des Abschlusses des Arbeitsvertrages eindeutig aktenkundig dokumentieren und dabei insbesondere vermerken, welche konkreten Zeiten sie in welchem Umfang und aus welchen Gründen als „förderlich“ anerkennen,
- sicherstellen, dass Bewerberinnen und Bewerbern hinsichtlich der Anerkennung förderlicher Zeiten keine vorbehaltlosen Zusagen erteilt werden und
- keine Ausbildungszeiten für den berufsqualifizierenden Abschluss als förderliche Zeiten anerkennen.

5.3 Vorweggewährung von Stufen

- 100 Beschäftigten kann u. a. zur **Deckung des Personalbedarfs** oder zur **Bindung von qualifizierten Fachkräften** ein bis zu zwei Stufen höheres Entgelt ganz oder teilweise vorweg gewährt werden. Das Entgelt aus der Endstufe kann um bis zu 20 % der Stufe 2 erhöht werden (§ 16 Abs. 5 Satz 2 TV-L). Die Differenz zwischen dem Entgelt aus der regulären Stufe und dem vorweg bzw. zusätzlich gewährten Entgelt ist als widerrufliche Zulage zu zahlen. Darüber ist eine **Nebenabrede zum Arbeitsvertrag** zu schließen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Dienstbehörden ermächtigt, in zwingend notwendigen Einzelfällen eigenverantwortlich darüber zu entscheiden, ob und ggf. in welchem Umfang sie Stufen vorweg gewähren. Für die Gewährung der bis zu 20%igen Zulage ist ihre Zustimmung erforderlich.

- 101 Bei den vorgenannten Kriterien (Deckung des Personalbedarfs bzw. Bindung von Fachkräften) handelt es sich um Tatbestandsmerkmale, die vorliegen müssen, bevor der Arbeitgeber Ermessen über die Höhe der Zulage ausüben kann. Einer Entscheidung über die Vorweggewährung von Erfahrungsstufen muss ferner die Zuordnung zu einer tariflichen Erfahrungsstufe vorausgegangen sein.

Das Merkmal „**Deckung des Personalbedarfs**“ ist in derselben Weise zu prüfen und nachzuweisen, wie bereits für die Anerkennung förderlicher Zeiten dargelegt. Es kommt ebenfalls nur für Neueinstellungen in Betracht.

„**Qualifizierte Fachkräfte**“ verfügen innerhalb ihres Berufes oder Fachgebietes über herausragende, ggf. auch spezielle Kenntnisse und Fähigkeiten. Ein höheres Entgelt von bis zu zwei Stufen kann vorweg gewährt werden, wenn es konkrete und nachweisbare Anhaltspunkte für einen Wechsel zu einem Arbeitgeber außerhalb des Landes Berlin gibt und die Nachbesetzung der Stelle mit einer anderen geeigneten Bewerberin oder einem anderen geeigneten Bewerber besondere Schwierigkeiten bereiten würde. Diese Voraussetzungen sind mittels aussagekräftiger Vermerke zu dokumentieren und durch Unterlagen nachzuweisen; in Betracht kommen z. B. konkrete Einstellungsangebote oder Bewerbungen, ergänzt um Einladungen zu Bewerberauswahlgesprächen.

- 102 Der Rechnungshof hat bei der Vorweggewährung von Stufen eine Vielzahl an Mängeln festgestellt. Die Verwaltungen haben insbesondere
- die Tatbestandsmerkmale „zur Deckung des Personalbedarfs“ und „zur Bindung einer qualifizierten Fachkraft“ nicht ausreichend geprüft bzw. dokumentiert,
 - Stufenvorweggewährungen „zur Deckung des Personalbedarfs“ vorgenommen, obwohl keine Neueinstellungen vorlagen,
 - die „Bindung einer qualifizierten Fachkraft“ als Begründung angeführt, obwohl Neueinstellungen vorlagen,

- mit dem Tatbestandsmerkmal „Bindung einer qualifizierten Fachkraft“ rückwirkende Stufenvorweggewährungen begründet,
- Stufen vorweg gewährt, ohne hierüber mit der oder dem Beschäftigten eine Nebenabrede zum Arbeitsvertrag zu vereinbaren,
- einem Beschäftigten mehr als zwei Stufen vorweg gewährt und
- zugelassen, dass nicht autorisierte Beschäftigte Bewerberinnen und Bewerbern zusagen, Stufen vorweg zu gewähren.

Der Rechnungshof hat dies gegenüber den geprüften Verwaltungen beanstandet. Er hat erwartet, dass die tariflichen Vorgaben beachtet werden und die Senatsverwaltung für Finanzen insbesondere darauf hinwirkt, dass alle Verwaltungen bei der Vorweggewährung von Stufen

103

- das Vorliegen der Tatbestandsmerkmale „Deckung des Personalbedarfs“ oder „Bindung einer qualifizierten Fachkraft“ spätestens zum Zeitpunkt des Abschlusses des Arbeitsvertrages eindeutig und aktenkundig dokumentieren,
- über die Vorweggewährung von Stufen nur entscheiden, wenn sämtliche Voraussetzungen dafür belegt sind,
- Stufenvorweggewährungen auf der Grundlage des Tatbestandsmerkmals „Deckung des Personalbedarfs“ nur bei Neueinstellungen vornehmen,
- bei Neueinstellungen keine Stufenvorweggewährungen auf der Grundlage des Tatbestandsmerkmals „Bindung einer qualifizierten Fachkraft“ durchführen,
- zu jeder Stufenvorweggewährung mit der oder dem Beschäftigten eine Nebenabrede zum Arbeitsvertrag vereinbaren,
- sicherstellen, dass nicht mehr als zwei Stufen vorweg gewährt werden und
- gewährleisten, dass ausschließlich hierzu autorisierte Beschäftigte den Bewerberinnen und Bewerbern die Vorweggewährung von Stufen zusagen.

5.4 Stellungnahme der Senatsverwaltung für Finanzen

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zu den Feststellungen und Erwartungen des Rechnungshofs u. a. Folgendes ausgeführt:

104

Im Rahmen der Zuständigkeit gebe die Senatsverwaltung für Finanzen seit Jahren Arbeitsmaterialien für die Mitarbeiter/-innen in der Personalsachbearbeitung und andere mit dem Arbeitsrecht für Beschäftigte des Landes Berlin befasste Stellen heraus. Das Arbeitsmaterial werde laufend aufgrund von Hinweisen der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (Tdl) bzw. aus der Praxis oder aufgrund aktueller Rechtsprechung fortgeschrieben.

Die Senatsverwaltung für Finanzen habe im Dezember 2016 konkretisiert, dass es sich bei den Merkmalen „Deckung des Personalbedarfs“/„Bindung von qualifizier-

ten Fachkräften“ um Tatbestandsvoraussetzungen handele, deren Vorliegen nicht im Ermessen des Arbeitgebers stehe, und was unter „Deckung des Personalbedarfs“ bzw. „Bindung einer qualifizierten Fachkraft“ zu verstehen sei.

Es sei klargestellt worden, dass die Personalgewinnungsmaßnahmen des § 16 TV-L nicht nachträglich in Betracht zu ziehen seien, wenn die/der Beschäftigte zwar einen Antrag auf eine höhere Stufe/ein höheres Entgelt gestellt habe, sich aber gleichwohl bedingungslos einstellen ließ. Es wurde auf den generell geltenden Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausdrücklich hingewiesen. Auch sei darauf hingewiesen worden, dass der/die Bewerber/-in das höhere Entgelt/die höhere Stufe fordern müsse und dass auch abzuwägen sei, welches Instrument im Einstellungsfall zweckmäßiger ist (förderliche Zeiten oder Vorweggewährung von Stufen).

Schließlich sei der Berichtsvordruck, mit dem die Dienststellen jährlich über die Anwendung der Gewinnungs- und Bindungsmaßnahmen zu berichten haben, umgestaltet worden, weil die Dienststellen in ihren Berichten häufig nur unzureichende Angaben gemacht hätten.

Die Senatsverwaltung für Finanzen habe somit bereits bisher im Rahmen ihrer Zuständigkeit auf eine tarifkonforme und einheitliche Rechtsanwendung hingewirkt. Um ggf. eine größere Rechtssicherheit in den Dienststellen zu erreichen, werde die Senatsverwaltung für Finanzen in Kürze das Arbeitsmaterial zusätzlich um Beispiele und Arbeitshilfen ergänzen. Im Arbeitsmaterial sowie in dem Bekanntgabe-Rundschreiben werde ausdrücklich auch auf die Dokumentationspflichten gemäß § 55 GGO I⁹⁵ hingewiesen, die allerdings nicht nur zu § 16 TV-L, sondern bei jeglichem Verwaltungshandeln zu beachten seien.

- 105** Der Rechnungshof bewertet die Stellungnahme der Senatsverwaltung für Finanzen positiv. Bereits mit Rundschreiben IV Nr. 2/2019 vom 2. Januar 2019 hat die Senatsverwaltung ihr Vorhaben umgesetzt, indem sie Änderungen sowie Ergänzungen des Arbeitsmaterials um konkrete Praxisbeispiele und Arbeitshilfen bekannt gegeben hat. Darüber hinaus hat sie alle Dienststellen des Landes Berlin über die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs in Kenntnis gesetzt.

5.5 Zusammenfassung und Erwartung

- 106** Sowohl durch die Anerkennung förderlicher Zeiten als auch durch die Vorweggewährung von Stufen können finanzielle Anreize zur Deckung des Personalbedarfs, insbesondere in Mangelsituationen, gesetzt werden. Die Tarifvertragsparteien haben beide Möglichkeiten jedoch an enge Voraussetzungen geknüpft, die von den geprüften Verwaltungen nicht hinreichend beachtet wurden. Der Rechnungshof bewertet die Quote der beanstandeten Fälle (62 % der geprüften Vorgänge) als sehr hoch. Die daraus resultierenden tarifwidrigen Zahlungen von über 0,8 Mio. €

95 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Allgemeiner Teil (GGO I)

im geprüften Zeitraum bei nur sechs geprüften Verwaltungen verdeutlichen, dass landesweit dringender Handlungsbedarf bestand. Unabhängig vom Zeitpunkt der konkreten Hinweise der Senatsverwaltung für Finanzen sind und waren die Berliner Verwaltungen aufgefordert, nur Leistungen zu gewähren, zu denen sie rechtlich auch verpflichtet sind, da sie ansonsten gegen geltendes Haushaltrecht verstossen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Feststellungen des Rechnungshofs aufgegriffen und Maßnahmen dargestellt, mit denen sie für die gesamte Berliner Verwaltung auf eine tarifkonforme und einheitliche Anwendung des § 16 Abs. 2 Satz 4 sowie Abs. 5 TV-L hinwirkt. Der Rechnungshof bewertet positiv, dass sie die Dienststellen des Landes Berlin ausdrücklich auf die bestehenden Dokumentationserfordernisse hingewiesen und das Arbeitsmaterial ergänzt hat. Der Rechnungshof wird im Rahmen künftiger Prüfungen Feststellungen darüber treffen, ob die von der Senatsverwaltung für Finanzen getroffenen Maßnahmen ausreichen, um beanstandungsfreie Anerkennungen förderlicher Zeiten sowie Stufenvorweggewährungen zu gewährleisten. 107

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen

108

- **die Wirksamkeit der von ihr getroffenen Maßnahmen auf der Grundlage der von den Dienststellen jährlich zu erstattenden Berichte evaluiert und**
- **ggf. weitere Maßnahmen zur Sicherstellung der tarifkonformen und einheitlichen Rechtsanwendung ergreift.**

6 Mängel und Versäumnisse bei der Prüfung und Anerkennung von Bauplanungsunterlagen für Baumaßnahmen des Hochbaus mit Gesamtkosten zwischen 1 Mio. € und 5 Mio. €

Die für Stadtentwicklung und Wohnen zuständige Senatsverwaltung, die Technische Universität Berlin sowie die Bezirksämter Friedrichshain-Kreuzberg, Marzahn-Hellersdorf und Steglitz-Zehlendorf haben die Prüfung der Bauplanungsunterlagen für Baumaßnahmen des Hochbaus mit Gesamtkosten zwischen 1 Mio. € und 5 Mio. € vielfach nicht ordnungsgemäß durchgeführt. Bei keiner der in den Jahren 2013 bis 2017 geplanten 42 Baumaßnahmen haben sie das vorgeschriebene Prüfprogramm vollständig abgearbeitet. So sind insbesondere die Notwendigkeit, die Wirtschaftlichkeit und der zeitliche Ablauf der Baumaßnahmen sowie die Angemessenheit der Kosten überwiegend nicht geprüft worden. Qualifizierte Prüfvermerke wurden durchgehend nicht erstellt. Dennoch sind die Bauplanungsunterlagen in allen Fällen anerkannt und freigegeben worden. Durch die Versäumnisse bei der Prüfung kam es aufgrund von unvollständigen und nicht schlüssigen Planungsunterlagen zu umfangreichen Planungsänderungen, erheblichen Verzögerungen bei der Baufertigstellung und Kostensteigerungen in Millionenhöhe.

6.1 Einleitung

109 Die Baudienststellen Berlins⁹⁶ führen jedes Jahr eine Vielzahl von **Hochbaumaßnahmen**⁹⁷ mit prognostizierten Gesamtkosten unterhalb von 5 Mio. € durch. Das gesamte Finanzvolumen dieser Maßnahmen liegt jährlich im mehrstelligen Millionenbereich. So haben fünf vom Rechnungshof geprüfte Baudienststellen allein in den Jahren 2013 bis 2017 über 146 dieser Baumaßnahmen mit Kosten von insgesamt mehr als 400 Mio. € geplant.

Um den bestehenden **Sanierungsstau** bei der öffentlichen Hochbauinfrastruktur abzubauen⁹⁸ und um den Herausforderungen der wachsenden Stadt zu genügen, ist der Bestand der öffentlichen Gebäude Berlins nachhaltig zu ertüchtigen und auch zu erweitern. Damit steigt auch die Zahl der Baumaßnahmen mit Gesamtkosten unterhalb von 5 Mio. €, die diesem Ziel vielfach dienen.⁹⁹ Hierfür müssen die

96 z. B. Bezirksämter, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Universitäten und Hochschulen

97 z. B. Sanierungsbaumaßnahmen, Umbauten und Erweiterungsbauten

98 vgl. bezogen auf Schulgebäude: Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2017, T 68 bis 130

99 z. B. werden zusätzlich Baumaßnahmen in erheblichem Umfang finanziert aus dem SIWA/SIWANA (vom Jahr 2015 an), der Berliner Schulbauoffensive (vom Jahr 2017 an; vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 24. April 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, rote Nr. 1189 B) sowie aus den Förderprogrammen Stadtumbau Ost (Kapitel 1240 Titel 89362), Stadtumbau West (Kapitel 1240 Titel 89363), Infrastrukturmaßnahmen in Stadterneuerungsgebieten (Kapitel 1240 Titel 88305), Zukunftsinitiative Stadtteil (Kapitel 1240 Titel 89367) sowie Sicherung und Erhaltung historischer Stadtkerne (Kapitel 1240 Titel 89380)

Baudienststellen die notwendigen **Bauplanungsunterlagen (BPU)** selbst aufstellen, prüfen und – als Voraussetzung für die Bauausführung – anerkennen. Die ordnungsgemäße und fachgerechte Prüfung der BPU durch die Baudienststellen ist für eine kostenstabile und termingerechte Bauausführung von herausragender Bedeutung.

6.2 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen von Baumaßnahmen festgestellt, dass Baudienststellen **BPU-Prüfungen** vielfach nicht ordnungsgemäß durchgeführt haben. Es wurden unvollständige und nicht schlüssige BPU anerkannt. Bei unzureichend geprüften Baumaßnahmen kam es während der Bauzeit wiederholt zu Planungsänderungen, Verzögerungen, Behinderungen und Nachtragsforderungen. Dies führte zu verspäteter Fertigstellung der Bauvorhaben und zu Mehrkosten.

Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, die Prüfung und Anerkennung von BPU im Rahmen einer **Querschnittsprüfung** bei mehreren Adressaten thematisch aufzugreifen und vertieft zu untersuchen. Hierfür hat er die Bezirksamter Friedrichshain-Kreuzberg, Marzahn-Hellersdorf und Steglitz-Zehlendorf sowie die Technische Universität Berlin und die für Stadtentwicklung und Wohnen zuständige Senatsverwaltung stichprobenhaft ausgewählt. Bei diesen Baudienststellen hat er insgesamt 42 Baumaßnahmen mit Gesamtkosten zwischen 1 Mio. € und 5 Mio. €, für die im Zeitraum Januar 2013 bis Mai 2017 BPU geprüft und anerkannt wurden, zur Prüfung ausgewählt.¹⁰⁰ Das Kostenvolumen dieser Baumaßnahmen beträgt insgesamt mehr als 114 Mio. €.

Ansicht 43: Baumaßnahmen des Hochbaus mit Gesamtkosten zwischen 1 Mio. € und 5 Mio. €, für die im Zeitraum von Januar 2013 bis Mai 2017 BPU geprüft und anerkannt wurden

Baudienststelle	Anzahl der Baumaßnahmen	Gesamtkostenvolumen
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen	16	43.344.000,00 €
Technische Universität	11	28.935.143,40 €
Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg	8	18.251.800,00 €
Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf	6	22.919.485,00 €
Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf	1	1.200.000,00 €
Gesamt	42	114.650.428,40 €

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben der Baudienststellen

Der Rechnungshof hat im **Schwerpunkt** untersucht, ob die geprüften Stellen die Prüfung der BPU ordnungsgemäß und systematisch durchgeführt und dabei das vorgeschriebene Prüfprogramm abgearbeitet haben. Er hat in diesem Zusammen-

¹⁰⁰ Typenbauten ausgenommen

hang auch das Prüfungsverfahren, die Prüfungsstruktur sowie die Prüfungsdocumentation geprüft. Zudem hat er in ausgewählten Fällen vertieft untersucht, ob und wie sich unzureichende Prüfungshandlungen auf die Baukosten und den Terminrahmen ausgewirkt haben.

6.3 Normative Grundlagen der Prüfung und Anerkennung von BPU

- 112 Öffentliche Baumaßnahmen sind komplexe bauliche Vorhaben mit investivem Charakter, die in der Regel über einen längeren Zeitraum vorbereitet und durchgeführt werden. Um der Komplexität, dem Prozesscharakter und dem Risikopotenzial von Baumaßnahmen Rechnung zu tragen, sind bei deren Vorbereitung und Durchführung hierfür geschaffene spezifische Regelungen anzuwenden. So müssen zur Ausführung von Baumaßnahmen ordnungsgemäße, vollständige, wirtschaftliche und schlüssige BPU vorliegen¹⁰¹, die in dem vorgeschriebenen Verfahren¹⁰² aufgestellt, geprüft und genehmigt oder anerkannt wurden. Die Prüfung der BPU ist ein besonders **wichtiger Meilenstein** bei der **Bauvorbereitung**. Sie soll sicherstellen, dass den Entscheidungsträgern zur Aufstellung des Haushaltsplans und Veranschlagung von Bauausgaben ordnungsgemäße BPU mit belastbaren Angaben, insbesondere zu den Kosten und Folgekosten, vorliegen.¹⁰³ Die Prüfung soll auch gewährleisten, dass die aufgestellten BPU ordnungsgemäß, fachgerecht sowie wirtschaftlich sind, damit sie als verbindliche und belastbare Grundlage für die Bauausführung dienen können.¹⁰⁴ Die Qualität der BPU-Prüfung hat einen wesentlichen Einfluss darauf, ob Baumaßnahmen kostenstabil ausgeführt und termingerecht fertiggestellt werden können.
- 113 Um diese Ziele zu erreichen, sind in der BPU-Prüfung die **formellen und materiellen Maßstäbe** zu beachten, denen die Planungsunterlagen genügen müssen (Prüfprogramm). Die formelle Prüfung hat die Vollständigkeit und die formelle Ordnungsmäßigkeit der BPU zum Gegenstand.¹⁰⁵ In materieller Hinsicht erstreckt sich die BPU-Prüfung auf die Notwendigkeit der Baumaßnahme und deren Zweckmäßigkeit in funktionaler, technischer, ökologischer, städtebaulicher, planungsrechtlicher, grundstücksmaßiger und wirtschaftlicher Hinsicht sowie auf die Schlüssigkeit des Planungsrahmens, insbesondere hinsichtlich der Angemessenheit der Kosten.¹⁰⁶
- 114 Bei Hochbaumaßnahmen Berlins werden die BPU grundsätzlich durch die für Bau- en zuständige Senatsverwaltung geprüft und genehmigt.¹⁰⁷ Bei Baumaßnahmen mit voraussichtlichen Gesamtkosten unterhalb 5 Mio. € besteht die Besonderheit,

101 vgl. § 54 Abs. 1 LHO i. V. m. § 24 Abs. 1 LHO

102 vgl. Ergänzende Ausführungsvorschriften zu den AV zu § 24 LHO (ErgAV § 24 LHO)

103 vgl. § 24 Abs. 1 LHO

104 vgl. § 54 Abs. 1 LHO

105 vgl. Nr. 2.1.3.2 ErgAV § 24 LHO

106 vgl. Nrn. 2.1.3.3 und 2.2.2 ErgAV § 24 LHO

107 Nr. 2.1.3.3 ErgAV § 24 LHO

dass die BPU in der Regel durch die Baudienststelle geprüft und anerkannt werden, die diese Unterlagen aufgestellt hat.¹⁰⁸

6.4 Gewährleistung einer unabhängigen Prüfung

Um eine unabhängige BPU-Prüfung zu gewährleisten, ist es erforderlich, die Abarbeitung des Prüfprogramms und die anschließende Festsetzung der Kosten organisatorisch von der Funktionseinheit zu trennen, die für die Aufstellung der BPU zuständig ist (Mehr-Augen-Prinzip).¹⁰⁹ 115

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die **Bezirksämter** Friedrichshain-Kreuzberg, Marzahn-Hellersdorf und Steglitz-Zehlendorf die Aufstellung von BPU organisatorisch nicht von deren Prüfung und von der Kostenfestsetzung getrennt haben. Dadurch sind die Bezirksämter das Risiko eingegangen, dass Planungsmängel wegen des Fehlens einer unabhängigen Prüfinstanz unentdeckt bleiben. 116

6.5 Aufstellung eines standardisierten Prüfschemas

Die Abarbeitung des vorgeschriebenen Prüfprogramms bei der Prüfung der BPU ist ein wiederkehrender Prozess mit grundsätzlich gleichen Inhalten. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit¹¹⁰ gebietet es, diesen Prozess durch Standardisierung möglichst effizient zu gestalten. Dem dient ein systematisch aufgebautes Prüfschema, welches das vorgeschriebene Prüfprogramm vollständig abbildet. Dadurch wird die systematische und vollständige Abarbeitung des Prüfprogramms gewährleistet. Zudem dient das Prüfschema der nachvollziehbaren Dokumentation der Prüfungshandlungen und Prüfungsergebnisse. 117

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die geprüften **Bezirksämter** und die **Technische Universität** die Prüfung von BPU nicht auf der Grundlage eines Prüfschemas durchgeführt haben, welches das für die BPU-Prüfung vorgeschriebene Prüfprogramm¹¹¹ vollständig abbildet. Allerdings hat die Technische Universität zumindest für die Durchführung der formellen Prüfung in 9 von 11 Prüffällen eine standardisierte, weitgehend vollständige Checkliste verwendet. Die **Senatsverwaltung** hat ebenfalls ein Prüfschema aufgestellt; auch darin ist das vorgeschriebene Prüfprogramm jedoch nicht vollständig enthalten. Zudem wurde es von der Senatsverwaltung nur bei 3 der 16 prüfungsgegenständlichen Hochbaumaßnahmen zur BPU-Prüfung verwendet. Die geprüften Stellen haben die BPU-Prüfung damit nicht zweckmäßig und nicht wirtschaftlich organisiert. Zudem sind sie das Risiko eingegangen, dass relevante Prüfungspunkte übersehen und in der Folge unzureichende BPU anerkannt werden. 118

¹⁰⁸ Nr. 2.2.2 ErgAV § 24 LHO

¹⁰⁹ vgl. Nr. 2.2.2 ErgAV § 24 LHO

¹¹⁰ vgl. Nr. 1 AV § 7 LHO

¹¹¹ vgl. Nr. 2.2.2 Abs. 5 ErgAV § 24 LHO

6.6 Formelle Prüfung

- 119 Die BPU bestehen aus einer Vielzahl vorgeschriebener Unterlagen.¹¹² Diese Unterlagen sind zunächst auf Vollständigkeit und formelle Ordnungsmäßigkeit zu prüfen (formelle Prüfung). Unvollständige oder in formeller Hinsicht sonst mangelhafte BPU sind unverzüglich zu beanstanden. Das Ergebnis der formellen BPU-Prüfung ist im Prüfvermerk zu dokumentieren.¹¹³
- 120 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die **Bezirksamter Steglitz-Zehlendorf** und **Marzahn-Hellersdorf** keine formelle Prüfung der BPU durchgeführt haben. Bei der **Senatsverwaltung**, der **Technischen Universität** und dem **Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg** war die formelle Prüfung der BPU unzureichend. Die Baudienststellen haben nicht festgestellt und beanstandet, dass zahlreiche vorgeschriebene Unterlagen in den BPU fehlten oder unvollständig waren. Bezogen auf die einzelnen Baudienststellen ergibt sich für ausgewählte Prüfbereiche folgendes Bild:

Ansicht 44: Fehlende und unvollständige Planungsunterlagen

Baudienststelle	Anzahl der geprüften Baumaßnahmen	Fehlende oder unvollständige Unterlagen			
		Projektbeschreibung Teil 1 bis 4	Sonstige Erläuterungen	Darstellung von Abweichungen zu Vorplanungsunterlagen	Nachweis der Wirtschaftlichkeit
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen	16	5	5	10	7
Technische Universität	11	9	4	11	11
Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg	8	7	0	8	4
Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf	6	3	6	6	6
Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf	1	1	1	1	1
Gesamt	42	25	16	36	29

Quelle: Erhebung Rechnungshof

Die geprüften Stellen haben mit der unzureichenden formellen Prüfung bewirkt, dass die darauf aufbauende materielle Prüfung nur lückenhaft durchgeführt werden kann, weil vorgeschriebene Planungsunterlagen fehlen oder unvollständig sind. Sie haben dadurch das Risiko begründet, dass BPU anerkannt und für die Ausführung freigegeben werden, die den Anforderungen nicht genügen.

112 Nr. 2.2.2 i. V. m. Nr. 2.1.3.2 ErgAV § 24 LHO

113 Nr. 2.1.3.3 ErgAV § 24 LHO

6.7 Materielle Prüfung – Notwendigkeit der Baumaßnahme

Die materielle Prüfung der BPU erstreckt sich zunächst auf die Notwendigkeit der Baumaßnahme (Bedarfsprüfung).¹¹⁴ In den BPU müssen Angaben zur Notwendigkeit – insbesondere hinsichtlich Art, Umfang und Dringlichkeit des Bedarfs – enthalten sein.¹¹⁵ Diese Angaben sind eine wesentliche Grundlage für die materielle Prüfung, insbesondere zu der Frage, ob der in einer vorangegangenen Planungsphase festgestellte Bedarf noch (in dem vorgesehenen Umfang) besteht.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die **Senatsverwaltung** und die **Technische Universität** vielfach nicht aktenkundig geprüft und angegeben haben, ob der in der vorangegangenen Planungsphase festgestellte Bedarf noch in dem vorgesehenen Umfang besteht. Die **Bezirksämter** haben die vorgeschriebene Prüfung der Notwendigkeit der Baumaßnahmen in keinem Fall durchgeführt.

Ansicht 45: Prüfung der Notwendigkeit der Baumaßnahme

Baudienststelle	Anzahl der Baumaßnahmen	Anzahl der Baumaßnahmen ohne Prüfung der Notwendigkeit
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen	16	6
Technische Universität	11	4
Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg	8	8
Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf	6	6
Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf	1	1
Gesamt	42	25

Quelle: Erhebung Rechnungshof

Durch die insoweit unzureichende materielle Prüfung haben die geprüften Stellen das Risiko begründet, dass mit der Anerkennung der BPU Bauvorhaben zur Durchführung freigegeben werden, die in dem geplanten Umfang nicht (mehr) notwendig sind.

6.8 Materielle Prüfung – Zweckmäßigkeit der Baumaßnahme

Die Prüfung von BPU erstreckt sich auch auf die Zweckmäßigkeit in funktionaler, technischer, ökologischer, städtebaulicher, planungsrechtlicher, grundstücksmaßiger und wirtschaftlicher Hinsicht.¹¹⁶ Dieses aus kumulativ verknüpften Prüffeldern bestehende materielle Prüfprogramm ist bei der BPU-Prüfung vollständig abzuarbeiten. Die Prüfung der Zweckmäßigkeit soll sicherstellen, dass das geplante Bauvorhaben die gestellten materiellen Anforderungen erfüllt und durchführbar ist. Wird diese Prüfung nicht ordnungsgemäß durchgeführt, besteht das Risiko, dass

114 Nr. 2.2.2 ErgAV § 24 LHO

115 Nr. 2.1.3.2 ErgAV § 24 LHO i. V. m. Formular III 1326 F Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau – ABau)

116 Nr. 2.2.2 ErgAV § 24 LHO

eine Baumaßnahme zur Ausführung gelangt, die wichtigen Vorgaben nicht genügt. Umplanungen, Bauverzögerungen und damit verbundene Kostensteigerungen können die Folge sein. Im schlimmsten Fall kann die Durchführung der Baumaßnahme insgesamt infrage gestellt sein.

- 124 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die **Senatsverwaltung** die Prüfung der Zweckmäßigkeit in 14 von 16 Fällen nicht vollständig und aussagekräftig dokumentiert hat. Die drei geprüften **Bezirksämter** und die **Technische Universität** haben sogar in keinem der geprüften Fälle eine vollständige Zweckmäßigkeitsprüfung dokumentiert. Somit wurde die Zweckmäßigkeit in 40 von insgesamt 42 Fällen nicht ordnungsgemäß geprüft. Zu dem Teilespekt der Wirtschaftlichkeit wurde sogar nur in einem Fall eine Prüfung dokumentiert.

Aufgrund der fehlenden Feststellungen zur Zweckmäßigkeit und insbesondere zur Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen fehlte insoweit die Informationsbasis für die Entscheidung über die Anerkennung der BPU.

6.9 Prüfung der Einhaltung von planerischen Vorgaben

- 125 Für die Aufstellung von BPU für Hochbaumaßnahmen haben die Ergebnisse vorausgehender Planungsphasen eine große Bedeutung. Dies gilt insbesondere für die Vorplanungsunterlagen (VPU).¹¹⁷ Die BPU haben deshalb die Darstellung eventueller Abweichungen gegenüber den geprüften VPU zu enthalten.¹¹⁸

Bei der BPU-Prüfung ist insbesondere festzustellen, ob die Abweichungsdarstellung Bestandteil der BPU und inhaltlich korrekt ist. Außerdem ist zu prüfen, ob mit etwaigen Abweichungen im Rahmen der BPU ordnungsgemäß und wirtschaftlich umgegangen wurde. Wird diese Prüfung unzureichend durchgeführt, besteht das Risiko, dass unbegründete Bedarfsänderungen oder ungerechtfertigte Kostensteigerungen und Terminabweichungen nicht erkannt werden.

- 126 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich die **Senatsverwaltung** in 5 von 16 geprüften Fällen nicht aktenkundig mit Abweichungen zu vorangegangenen Planungsunterlagen befasst und im BPU-Prüfvermerk keine Aussagen hierzu gemacht hat. Die **Technische Universität** und die **Bezirksämter** haben diese Prüfung in keinem einzigen Fall durchgeführt. Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, selbst zu prüfen, ob die BPU auf der Grundlage ordnungsgemäß aufgestellter und geprüfter VPU beruhen. Dabei hat er festgestellt, dass bei 18 der 42 geprüften Baumaßnahmen keine Vorplanungsunterlagen aufgestellt worden sind. Soweit Vorplanungsunterlagen aufgestellt wurden, waren diese vielfach nicht geprüft. Dies hätte bei der BPU-Prüfung festgestellt und beanstandet werden müssen.

117 vgl. zur Bedeutung und zum Inhalt von Vorplanungsunterlagen Nr. 2.1.2 ErgAV § 24 LHO

118 vgl. Nr. 2.1.3.2 ErgAV § 24 LHO

6.10 Prüfung der Schlüssigkeit des Kostenrahmens

Die Prüfung der Schlüssigkeit des Planungsrahmens von BPU erstreckt sich insbesondere auf die **Angemessenheit der Kosten**.¹¹⁹ Für diese Prüfung ist es erforderlich, dass der Prüfstelle die Hinweise zur Kostenermittlung¹²⁰ vorliegen. Darin sind die der Kostenermittlung zugrunde liegenden **Kostenrichtwerte** zu benennen oder Erfahrungswerte aus vergleichbaren Baumaßnahmen als Hilfskostenrichtwerte anzugeben. Die Prüfstelle hat insbesondere zu prüfen, ob bei der Planaufstellung von zutreffenden Kostenrichtwerten ausgegangen wurde. Ferner muss der Prüfstelle die **Kostenberechnung**¹²¹ vorliegen. Diese ist darauf zu prüfen, ob sie ordnungsgemäß aufgestellt, vollständig sowie sachlich und rechnerisch korrekt ist. Das Ergebnis der Prüfung ist im Prüfvermerk zu behandeln.

Wenn die Prüfung nicht ordnungsgemäß sowie methodisch korrekt durchgeführt wird und deshalb Mängel bei der Kostenberechnung oder unangemessene Kostenpositionen nicht festgestellt werden, bestehen Risiken für die Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit der Baumaßnahme.

Die **Senatsverwaltung** hat sich in 12 von 16 geprüften Fällen nicht aktenkundig mit der Schlüssigkeit des Kostenrahmens befasst. Die **Bezirksamter** haben sich mit diesem Prüfungspunkt gar nicht befasst. Es fehlt hierzu an Aussagen in Prüfvermerken. Bei der **Technischen Universität** hat der Rechnungshof zwar Prüfungshandlungen festgestellt; die Prüfungsergebnisse wurden jedoch nicht ordnungsgemäß dokumentiert.

6.11 Prüfung der Schlüssigkeit des Terminrahmens

Bestandteil jeder BPU ist ein Rahmenterminplan. Darin ist der zeitliche Ablauf der Baumaßnahme unter Einbeziehung der notwendigen Planungs-, Prüfungs- und Baudurchführungsschritte und unter Berücksichtigung haushaltrechtlicher Bestimmungen darzustellen (Terminrahmen).¹²²

Zur Prüfung der Schlüssigkeit des Planungsrahmens gehört auch die Prüfung des Terminrahmens. Sie erstreckt sich insbesondere darauf, ob die BPU einen ordnungsgemäß aufgestellten, sachgerechten und realistischen Rahmenterminplan enthalten. Ist die Prüfung unzureichend, besteht das Risiko, dass fehlende oder mangelhafte Rahmenterminpläne nicht erkannt werden. In diesen Fällen ist die Terminsteuerung und damit die Erreichung der geplanten Termin-, Kosten- und Qualitätsziele gefährdet.

119 Nr. 2.2.2 ErgAV § 24 LHO

120 Teil 3 der Projektbeschreibung, vgl. Richtlinie III 1321.H ABau i. V. m. Nr. 2.1.3.2 ErgAV § 24 LHO

121 Formular III 1331.H F ABau i. V. m. DIN 276-1/2008-12

122 Teil 4 der Projektbeschreibung, vgl. Richtlinie III 1321.H ABau i. V. m. Nr. 2.1.3.2 ErgAV § 24 LHO

- 130 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die **geprüften Stellen** in keinem Fall Aussagen zur Schlüssigkeit des Terminrahmens der Baumaßnahme vermerkt haben. In 9 Fällen lagen Rahmenterminpläne nicht einmal vor. Dies führte jedoch nicht zu Beanstandungen bei der BPU-Prüfung.

6.12 Dokumentation des Prüfungsergebnisses

- 131 Die Baudienststelle hat das Ergebnis der BPU-Prüfung in einem Prüfvermerk festzuhalten.¹²³ Dieser Vermerk ist eine wesentliche Grundlage für die Entscheidung über die Anerkennung der BPU. Deshalb ist die Abarbeitung des vorgeschriebenen Prüfprogramms im Prüfvermerk zu dokumentieren. Da sich dieser Vorgang bei jeder BPU-Prüfung wiederholt, drängt es sich aus Gründen der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit auf, einen standardisierten Prüfvermerk zu verwenden, der das vorgeschriebene formelle und materielle Prüfprogramm systematisch abbildet. Ist der Prüfvermerk unvollständig oder unzureichend, besteht das Risiko, dass BPU trotz ggf. schwerwiegender formeller bzw. materieller Mängel ohne Weiteres anerkannt werden.
- 132 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die **Senatsverwaltung** und die **Technische Universität** das Ergebnis der BPU-Prüfung in Prüfvermerken dokumentiert haben. Jedoch wurde das vorgeschriebene Prüfprogramm in keinem Fall vollständig abgearbeitet. Soweit durch die Senatsverwaltung für die Dokumentation von Prüfungsergebnissen standardisierte Formblätter verwendet wurden, haben diese das Prüfprogramm nur unzureichend abgebildet. Der Rechnungshof hat ferner festgestellt, dass die **Bezirksämter** in sämtlichen geprüften Fällen keine Prüfvermerke erstellt haben, in denen die Ergebnisse der BPU-Prüfung unter Berücksichtigung des Prüfprogramms festgehalten werden. Es fehlte insoweit an der dokumentierten Informationsbasis für die Entscheidung über die Anerkennung der BPU.

6.13 Anerkennung und Freigabe der BPU

- 133 Bei den prüfungsgegenständlichen Baumaßnahmen mit Gesamtkosten unterhalb 5 Mio. € (vgl. T 111) ist die Baudienststelle auch für die Anerkennung und Freigabe der BPU zuständig.¹²⁴ Grundlage für die Anerkennung der BPU ist insbesondere der Prüfvermerk, in dem die Ergebnisse der BPU-Prüfung unter Abarbeitung des vorgeschriebenen formellen und materiellen Prüfprogramms vollständig und systematisch dokumentiert sein müssen (T 131). Sind im Ergebnis der Prüfung relevante Mängel an den BPU festgestellt worden (z. B. Unvollständigkeit oder Unschlüssigkeit der BPU), so sind diese zu beanstanden. Die mangelhaften BPU dürfen nicht

123 vgl. Nrn. 2.1.3.3 und 2.2.2 ErgAV § 24 LHO

124 Nr. 2.2.2 Abs. 5 ErgAV § 24 LHO

ohne Weiteres anerkannt und für die Baudurchführung freigegeben werden. Gravierend mangelhafte BPU sind zur Überarbeitung an die Planaufsteller zurückzugeben. Fehlende Unterlagen sind nachzufordern.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die **Bezirksämter**, die **Technische Universität** und die **Senatsverwaltung** in den geprüften 42 Fällen das vorgeschriebene BPU-Prüfprogramm nicht vollständig und ordnungsgemäß abgearbeitet haben. Die Prüfungsdokumentation war vielfach unzureichend. Bei den Bezirksämttern fehlten BPU-Prüfvermerke sogar gänzlich (T 132). Dennoch wurden die BPU in allen Fällen anerkannt und für die Baudurchführung freigegeben. Die geprüften Baudienststellen haben dadurch das Risiko begründet, dass mangelhafte BPU zur Grundlage für die Bauausführung gemacht werden und sich nachteilig auf das Baugeschehen auswirken. Dieses Risiko hat sich teilweise verwirklicht. 134

Die **Auswirkungen einer unzureichenden BPU-Prüfung** werden nachfolgend an zwei Baumaßnahmen beispielhaft dargestellt.

Für eine Baumaßnahme im Gebäude „Hochfrequenztechnik“ hat die **Technische Universität** im Januar 2013 BPU aufgestellt. Gegenstand dieser Baumaßnahme ist im Wesentlichen die brandschutztechnische Ertüchtigung des Gebäudes. Die vorhergehende BPU-Prüfung durch ein Ingenieurbüro erbrachte erhebliche Mängel in den Planungsunterlagen. So fehlten der Wirtschaftlichkeitsnachweis und der Rahmenterminplan. Außerdem waren sich aufdrängende Schadstoffuntersuchungen und Schadstoffbeseitigungsmaßnahmen einschließlich hierfür belastbar ermittelter Kosten in den BPU nicht enthalten. Die Technische Universität hat die erkennbaren erheblichen Mängel bei der eigenen BPU-Prüfung nicht zum Anlass genommen, die BPU zu beanstanden und auf Nachbesserung zu drängen. Stattdessen hat sie die mangelhaften BPU im März 2014 abschließend anerkannt und für die Baudurchführung freigegeben. 135

Die erst nach Freigabe der BPU veranlassten Untersuchungen zur Schadstoffbelastung haben ergeben, dass zur Baumaßnahme gehörende Schadstoffsanierungsmaßnahmen in den BPU weder sachlich noch kostenmäßig erfasst waren. Die nachträgliche Berücksichtigung dieser Maßnahmen in zwei Ergänzungsunterlagen (August 2014/März 2017) hat zu einer Erhöhung der Gesamtkosten um mehr als 1 Mio. € (Kostensteigerung von 35 %) und zu einer erheblichen Überschreitung des für das Jahr 2014 geplanten Fertigstellungstermins um mehr als 3 Jahre (Erhebungsstand März 2018) geführt. Der Rechnungshof hat die unzureichende BPU-Prüfung moniert. Außerdem hat er beanstandet, dass die BPU trotz erheblicher Mängel anerkannt und freigegeben wurden.

Das **Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg** hat für die Brandschutzsanierung (1. Bauabschnitt) der Kurt-Schumacher-Grundschule im November 2014 BPU aufgestellt. Die kostenrelevanten Angaben zum Brandschutz müssen Bestandteil der BPU sein.¹²⁵ Das Bezirksamt hat es jedoch versäumt, ausreichende Bausubstanz-

¹²⁵ vgl. Nr. 2.1.3.2 ErgAV § 24 LHO

untersuchungen durchzuführen und deren Ergebnisse in die Planung einfließen zu lassen.

Im Dezember 2014 hat das Bezirksamt die BPU mit Gesamtkosten von 4,68 Mio. € anerkannt. In einem hierzu angefertigten „Prüfblatt“ wurde vermerkt, dass die BPU auf Vollständigkeit geprüft worden seien. Ein Prüfungsergebnis ist jedoch nicht vermerkt worden. Auch wurde nicht dokumentiert, ob und mit welchen Ergebnissen eine formelle und materielle Prüfung der BPU stattgefunden hat. Obwohl gravierende Mängel beim baulichen Brandschutz die Baumaßnahme veranlasst haben, hat sich die Prüfstelle mit der Brandschutzthematik bei der BPU-Prüfung nicht aktenkundig befasst. Dennoch hat sie die BPU anerkannt und zur Baudurchführung freigegeben.

Während der Baudurchführung wurden brandschutzrelevante Besonderheiten der vorhandenen Bausubstanz festgestellt, deren Bewältigung erhebliche Planungsanpassungen und Mehrkosten von 2,2 Mio. € verursachte. Durch die unzureichende Planung und eine nicht ordnungsgemäße Prüfung der BPU ist das Bezirksamt erhebliche Kosten- und Terminrisiken eingegangen, die sich verwirklicht haben. So bestand die im Dezember 2012 aus Gründen des Brandschutzes verfügte Sperrung der Schule auch nach mehr als 5 Jahren Planungs- und Bauzeit im August 2018 noch fort, obwohl die Fertigstellung des Bauvorhabens bereits für Oktober 2015 vorgesehen war. Bei ordnungsgemäßer Prüfung der BPU hätten die Unvollständigkeit der Planung und die damit einhergehenden Kostenrisiken erkannt werden müssen. Eine Qualifizierung der Planung zur Bewältigung der Besonderheiten des Brandschutzes war dringend geboten. Die Prüfstelle hat versäumt, darauf zu dringen. Die sich aus der Planung der Brandschutzsanierung ergebenden erheblich höheren Gesamtkosten der Baumaßnahme hätten dazu führen müssen, im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu klären, ob z. B. ein Neubau nicht wirtschaftlicher gewesen wäre. Dies wurde versäumt. Der Rechnungshof hat die unzureichende Prüfung der BPU beanstandet.

6.14 Stellungnahmen der geprüften Stellen

- 137 Die Bezirksämter Friedrichshain-Kreuzberg, Marzahn-Hellersdorf und Steglitz-Zehlendorf haben in ihren Stellungnahmen zu den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs die festgestellten Defizite bei der Prüfung von BPU grundsätzlich eingeraumt. Sie haben angekündigt, BPU künftig ordnungsgemäß prüfen zu wollen. Die Technische Universität und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen haben die dargestellten Sachverhalte bestätigt. Die Technische Universität hat Maßnahmen angekündigt, um künftig ordnungsgemäße BPU-Prüfungen zu gewährleisten. Die Senatsverwaltung hat angekündigt, zeitnah ein standardisiertes Prüfschema zu erarbeiten, um den zuständigen Baudienststellen eine Hilfestellung für die BPU-Prüfung an die Hand zu geben. Das vorgeschriebene formelle und

materielle Prüfprogramm werde darin vollständig abgebildet. Das Prüfschema soll als verbindliches Formular in die Anweisung Bau aufgenommen werden.

6.15 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Stadtentwicklung und Wohnen zuständige Senatsverwaltung, die Technische Universität Berlin sowie die Bezirksämter Friedrichshain-Kreuzberg, Marzahn-Hellersdorf und Steglitz-Zehlendorf die Prüfung der BPU für Baumaßnahmen des Hochbaus mit Gesamtkosten zwischen 1 Mio. € und 5 Mio. € vielfach nicht ordnungsgemäß durchgeführt haben. Bei keiner der in den Jahren 2013 bis 2017 geplanten 42 Baumaßnahmen haben sie das vorgeschriebene Prüfprogramm vollständig abgearbeitet. So sind insbesondere die Notwendigkeit, die Wirtschaftlichkeit und der zeitliche Ablauf der Baumaßnahmen sowie die Angemessenheit der Kosten überwiegend nicht geprüft worden. Qualifizierte Prüfvermerke wurden durchgehend nicht erstellt. Dennoch sind die BPU in allen Fällen anerkannt und freigegeben worden. Durch die Versäumnisse bei der Prüfung der BPU wurden erhebliche Risiken für die Baudurchführung begründet, die sich teilweise verwirklicht haben. So kam es aufgrund von unvollständigen und nicht schlüssigen Planungsunterlagen wiederholt zu umfangreichen Planungsänderungen, erheblichen Verzögerungen bei der Baufertigstellung und Kostensteigerungen in Millionenhöhe.

Zudem haben die geprüften Stellen zur effizienten Gestaltung des Prüfungsverfahrens die Möglichkeiten der Standardisierung nicht genutzt. Organisatorische Regelungen zur Gewährleistung einer unabhängigen BPU-Prüfung haben sie nicht erlassen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, die Technische Universität und die Bezirksämter Friedrichshain-Kreuzberg, Marzahn-Hellersdorf und Steglitz-Zehlendorf künftig bei Baumaßnahmen mit Gesamtkosten unterhalb 5 Mio. €

- die BPU-Prüfung und die Entscheidung über die Anerkennung von BPU organisatorisch von der Planaufstellung trennen,
- die BPU-Prüfung anhand eines Prüfschemas durchführen, das das vorgeschriebene formelle und materielle Prüfprogramm abbildet,
- die Ergebnisse der BPU-Prüfung in einem Prüfvermerk festhalten, der die vollständige Abarbeitung des vorgeschriebenen Prüfprogramms nachvollziehbar dokumentiert,
- bei der BPU-Prüfung festgestellte Mängel beanstanden und deren Be seitigung veranlassen und
- BPU nur dann anerkennen und freigeben, wenn ordnungsgemäße und systematische Prüfvermerke vorliegen, aus denen sich diese Entscheidung nachvollziehbar ergibt.

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen zur Durchführung von BPU-Prüfungen ein standardisiertes Prüfschema mit darauf basierendem Prüfvermerk erarbeitet, das das vorgeschriebene formelle und materielle Prüfprogramm vollständig berücksichtigt. Der Rechnungshof erwartet außerdem, dass die Senatsverwaltung darauf hinwirkt, dass dieses Dokument als verbindliches Formular in die Anweisung Bau aufgenommen wird.

Inneres und Sport

7 Versäumnisse bei der Finanzierung des IT-Dienstleistungszentrums Berlin im Zuge der Umsetzung des E-Government-Gesetzes Berlin

Der Rechnungshof hat im Jahr 2017 die Finanzierung des IT-Dienstleistungszentrums Berlin (ITDZ) im Zuge der Umsetzung des E-Government-Gesetzes Berlin (EGovG Bln) geprüft. Er hat dabei verschiedene Mängel festgestellt. So hatten die Senatsverwaltung für Inneres und Sport und die Senatsverwaltung für Finanzen u. a. ohne nachvollziehbare Begründung 31 Mio. € aus dem „Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds“ – zum Teil als Vorauszahlung, um Liquiditätsengpässe zu vermeiden – bewilligt. Wegen der grundlegenden Bedeutung für die Umsetzung des EGovG Bln hat der Rechnungshof in einer Kontrollprüfung im Jahr 2018 geprüft, ob und wie seine Erwartungen umgesetzt wurden. Trotz Verbesserungen besteht noch dringender Handlungsbedarf. So muss die Senatsverwaltung für Inneres und Sport die Zielstruktur der vertraglichen Regelungen zum EGovG Bln umsetzen und die Verträge mit dem ITDZ zeitnah schließen.

7.1 Einleitung

Das IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ), eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, ist zentraler Dienstleister für die Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) des Landes Berlin (§ 24 E-Government-Gesetz Berlin – EGovG Bln – vom 30. Mai 2016). Es soll allen Behörden und Einrichtungen der Berliner Verwaltung die verfahrensunabhängige IKT sowie Basisdienste zur Verfügung stellen. Zum Geschäftsbereich der **Senatsverwaltung für Inneres und Sport** gehören laut Geschäftsverteilung des Senats u. a. das ITDZ, die ressort- und verwaltungsebenen übergreifende Steuerung der E-Government-Entwicklung und die Verwaltungsmodernisierung. Das ITDZ hat von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport mit Bescheid vom 26. Juli 2017 einen nicht rückzahlbaren Zuschuss über 31 Mio. € erhalten. Mit dem Zuschuss sollten die „betriebsvorbereitenden Maßnahmen“ des ITDZ zur Umsetzung des EGovG Bln für das Jahr 2017 finanziert werden. Die dafür vorgesehenen Mittel wurden dem „Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds“, Kapitel 9810 – Deckungskreis 48 (Digitalisierung der Berliner Verwaltung) Titel 82037, 82038, 82039 –, entnommen.

140

Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2017 (T 131 ff.) über Versäumnisse bei der Verwaltung des damaligen „Sonervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt“ berichtet und u. a. die Erwartung geäußert, dass die hierfür gesetzlich zuständige **Senatsverwaltung für Finanzen** durch konkrete Anmeldevorgaben und Prüfverfahren eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Maßnahmenauswahl für die Bestückung des Sonervermögens sicherstellt. Da das ITDZ zudem über die gezielte Finanzierung von Maßnahmen von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport gesteuert werden kann, ist die Finanzierung zudem von wesentlicher Bedeutung für die erfolgreiche Umsetzung des EGovG Bln.

Der Rechnungshof hat deshalb im Jahr 2017 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport und der Senatsverwaltung für Finanzen bei der **Finanzierung des ITDZ** aus Mitteln des Sonervermögens geprüft und dabei verschiedene Versäumnisse festgestellt. Da das ITDZ auch im Jahr 2018 Mittel von 15 Mio. € aus dem Sonervermögen, Kapitel 9810 Titel 83024, erhielt, hat er wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Finanzierung des ITDZ für die Umsetzung des EGovG Bln im Jahr 2018 eine Kontrollprüfung vorgenommen. Er hat geprüft, ob und wie seine Erwartungen und Hinweise von den Senatsverwaltungen zu den Feststellungen aus der Prüfung 2017 umgesetzt und die Versäumnisse in der Finanzierung und Steuerung des ITDZ abgestellt wurden.

7.2 Wirtschaftsplan des ITDZ

- 141 Die Rechtsaufsicht über das ITDZ obliegt der Senatsverwaltung für Inneres und Sport (§ 7 Gesetz über die Anstalt des öffentlichen Rechts IT-Dienstleistungszentrum Berlin – im Folgenden ITDZ-Gesetz genannt). Die Aufgaben des Verwaltungsrats sind in § 5 ITDZ-Gesetz geregelt. Danach ist der Verwaltungsrat das Entscheidungs- und Kontrollorgan der Anstalt. Durch seine Mitglieder werden die Interessen des Landes Berlin in grundsätzlichen Angelegenheiten der Anstaltsführung gewahrt. Insbesondere beschließt er über den Wirtschaftsplan. Durch den Wirtschaftsplan wird der finanzielle Rahmen des ITDZ vorgegeben. Die Anstalt wird nach kaufmännischen Grundsätzen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten auf der Grundlage des Wirtschaftsplans geführt. Dieser dient damit auch der Steuerung und Kontrolle (§ 8 ITDZ-Gesetz).

Der Verwaltungsrat hatte in der 35. Sitzung am 9. Dezember 2016 den **Wirtschaftsplan für das Geschäftsjahr 2017** beschlossen und eine dreijährige Kapitalbetrachtung für die Geschäftsjahre 2018 bis 2020 zur Kenntnis genommen. Die finanziellen Auswirkungen zur Umsetzung des EGovG Bln blieben dabei jedoch vorerst unberücksichtigt (vgl. TOP 5 und 6 der Niederschrift des Protokolls des Verwaltungsrats), obwohl das Gesetz zu diesem Zeitpunkt bereits seit mehr als fünf Monaten in Kraft war.

Mit Schreiben vom 13. April 2017 an die Senatsverwaltung für Inneres und Sport beantragte das ITDZ die **Finanzierung der betriebsvorbereitenden Maßnah-**

men zur Umsetzung des EGovG Bln in Höhe von 31 Mio. €. Das Schreiben bildete die Grundlage für den Nachtragswirtschaftsplan 2017, den der Verwaltungsrat in seiner Sitzung am 1. Juni 2017 beschlossen hat. Der Nachtragswirtschaftsplan umfasst das vom ITDZ bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport beantragte Gesamtvolumen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Verwaltungsrat und die Senatsverwaltung für Inneres und Sport als Rechtsaufsicht versäumt haben, die finanziellen Auswirkungen der Umsetzung des EGovG Bln rechtzeitig bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans 2017 zu berücksichtigen. Der Wirtschaftsplan entsprach nicht den Grundsätzen der Vollständigkeit, denn er enthielt nicht alle Erträge und Aufwendungen. Damit fehlte auch eine wesentliche Voraussetzung zur Steuerung und Kontrolle des ITDZ durch den Verwaltungsrat und die Senatsverwaltung für Inneres und Sport bei der Umsetzung des EGovG Bln. Erst mit dem Nachtragswirtschaftsplan wurden die finanziellen Auswirkungen der Umsetzung des EGovG Bln Bestandteil des Planungssystems des ITDZ. 142

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Verwaltungsrat und Senatsverwaltung für Inneres und Sport gegen §§ 5 und 8 des ITDZ-Gesetzes verstoßen haben.

7.3 Vertragsangebot des ITDZ

In § 1 Abs. 2 ITDZ-Gesetz hat der Gesetzgeber festgelegt, dass sich die Anstalt aus den von ihr zu erbringenden Leistungen zu finanzieren hat und sich somit selbst tragen muss. Nach der Gesetzesbegründung zu § 8 ITDZ-Gesetz hat sich das ITDZ über **Leistungsentgelte** zu finanzieren. 143

Das ITDZ hat mit Schreiben vom 1. Februar 2017 der Senatsverwaltung für Inneres und Sport ein Vertragsangebot mit einem finanziellen Volumen von 31 Mio. € für betriebsvorbereitende Maßnahmen des ITDZ zur Umsetzung des EGovG Bln rückwirkend zum 1. Januar 2017 vorgelegt. Als Laufzeit des Vertrages waren zwölf Monate vorgesehen. Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport beantwortete das Angebot des ITDZ per E-Mail vom 22. Februar 2017 mit einer **Absichtserklärung der Finanzierung (Letter of intent)**, schloss aber keinen diesbezüglichen Vertrag mit dem ITDZ.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das ITDZ für seine Leistungen und deren Kosten Landesvereinbarungen mit den Leistungsempfängern schließen soll (§§ 1 und 8 ITDZ-Gesetz i. V. m. Nr. 1 Abs. 4 Verwaltungsvorschriften für die Steuerung des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung). Auch diese Regelung des ITDZ-Gesetzes wurde bezüglich der Leistungserbringung zwischen ITDZ und Senatsverwaltung für Inneres und Sport nicht umgesetzt. 144

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass es die Senatsverwaltung für Inneres und Sport versäumt hat, die betriebsvorbereitenden Maßnahmen zur Umsetzung des EGovG Bln mit dem ITDZ vertraglich zu vereinbaren. Eine vertragliche Regelung

wäre zudem notwendig gewesen, damit die Anforderungen der Senatsverwaltung für Inneres und Sport umgesetzt werden und sie so ihrer Aufgabe zur ressort- und verwaltungsebenen übergreifenden Steuerung der E-Government-Entwicklung (§ 21 Abs. 2 Nr. 1 EGovG Bln) nachkommen kann.

7.4 Zuschuss an das ITDZ aus Mitteln des Sondervermögens

- 145 Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses entscheidet auf Vorschlag des Senats über die Mittelverwendung (§ 4a Abs. 1 des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Errichtung eines Nachhaltigkeitsfonds – SIWA ErrichtungsG) aus dem Sondervermögen. Als dessen Verwalterin hat die Senatsverwaltung für Finanzen für eine zweckentsprechende, ordnungsgemäße und wirtschaftliche Auswahl der aus dem Sondervermögen zu finanzierenden Maßnahmen zu sorgen. Die **Maßnahmenauswahl (Bestückung)** ist Grundlage für die Erarbeitung des Entscheidungsvorschlags des Senats für den Hauptausschuss und die Aufstellung des Haushaltsplans des Sondervermögens (vgl. Jahresbericht 2017, T 143). Nach der Zweckbestimmung des § 2 Abs. 1 SIWA ErrichtungsG sollen aus dem Sondervermögen Investitionen in die Infrastruktur des Landes Berlin im Zusammenhang mit der wachsenden Stadt finanziert werden.

Für die Finanzierung der Aufgaben der Digitalisierung der Berliner Verwaltung sind im Deckungskreis 48 (Digitalisierung der Berliner Verwaltung) des Sondervermögens 72 Mio. € enthalten. Die haushaltsbegründenden Unterlagen waren dem Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 14. Februar 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0256 – Unteranlagen 2 und 3) zu entnehmen. Grundlage hierfür war ein Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport. In dieser Vorlage waren auch Ausgaben für Personalgewinnung sowie Aus- und Fortbildung vorgesehen. Die Gesamtsumme für die betriebsvorbereitenden Maßnahmen hat die Senatsverwaltung für Finanzen bei der Bestückung ohne Änderungen übernommen. Der Hauptausschuss hat das Schreiben am 1. März 2017 zustimmend zur Kenntnis genommen.

Ansicht 46: Kapitel 9810 – Deckungskreis 48

Titel 82037	Betriebsvorbereitung ITDZ	28.635.000 €
Titel 82038	Projekte im Zusammenhang mit der Elektronischen Akte	24.200.000 €
Titel 82039	Migrationsprojekte	19.300.000 €

Mit Schreiben vom 13. April 2017 an die Senatsverwaltung für Inneres und Sport beantragte das ITDZ eine Finanzierung für betriebsvorbereitende Maßnahmen in Höhe von 31 Mio. €.

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport sagte dem ITDZ daraufhin mit Bescheid vom 26. Juli 2017 einen nicht rückzahlbaren Zuschuss von 31.042.070 € als **Festbetragfinanzierung** aus dem Titel 82037 zu. Den Bedarf in dieser Höhe

sah die Senatsverwaltung für Inneres und Sport mit dem am 1. Juni 2017 beschlossenen Nachtrag zum Wirtschaftsplan 2017 des ITDZ als nachgewiesen an. Der Zuschuss war zweckgebunden und ausschließlich für betriebsvorbereitende Maßnahmen im Rahmen des EGovG Bln bestimmt.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport nicht begründet hat, warum die aus dem Sondervermögen finanzierten Maßnahmen einen **Zusammenhang mit der wachsenden Stadt** im Sinne des § 2 Abs. 1 SIWA ErrichtungsG aufwiesen und ob die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von diesen Mitteln vorlagen. Die Begründung war auch nicht den antragsbegründenden Unterlagen des Zuschussbescheides zu entnehmen. Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen versäumt hat, durch konkrete Anmeldevorgaben an die Senatsverwaltung für Inneres und Sport eine bedarfsgerechte Maßnahmenauswahl sicherzustellen. So konnte die Senatsverwaltung für Inneres und Sport Maßnahmen des ITDZ aus dem Sondervermögen finanzieren, ohne eine zweckgebundene Auswahl der Investitionsmaßnahmen nachgewiesen zu haben. Eine Kapazitätserweiterung der Infrastruktur war durch die vorgesehenen Maßnahmen auf der Grundlage der vorgelegten Unterlagen nicht ohne Weiteres anzunehmen. Es war auch nicht ersichtlich, warum die Maßnahmen nicht ohne Mittel des Sondervermögens hätten finanziert werden können. Zudem waren in der Vorlage der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 3. Februar 2017 für die Bestückungsliste **Ausgaben für Personalgewinnung** sowie Aus- und Fortbildung vorgesehen. Nach dem Belehrungs- und Berichtigungsschreiben Nr. 4 der Senatsverwaltung für Finanzen vom 5. August 2015 für das Sondervermögen ist die Finanzierung von Personalausgaben aus Titeln des Sondervermögens unzulässig.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen in diesem Fall nicht gewährleistet hat, dass bei der Bestückung des Sondervermögens bezüglich des Deckungskreises 48 die gesetzliche Zweckbestimmung beachtet wurde. Des Weiteren hat er beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport nicht nachgewiesen hat, dass die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der SIWANA-Mittel vorlagen, und dass Personalaufwendungen aus den Mitteln finanziert werden sollten.

7.5 Planungsunterlagen – § 24 LHO

Für die Veranschlagung von größeren Entwicklungsvorhaben sind **Planungsunterlagen** zu erstellen (Nr. 2.1 AV § 24 LHO). Sie sind die Grundlage für die Ausführung des Vorhabens (§ 54 LHO). Zu den Planungsunterlagen gehören auch **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** (Nr. 2.1 AV § 7 LHO).

Die betriebsvorbereitenden Maßnahmen des ITDZ zur Umsetzung des EGovG Bln für das Jahr 2017 sind – auch gemäß Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 20. September 2017 an den Rechnungshof – ein größeres Entwick-

lungsvorhaben nach Nr. 1.3 AV § 24 LHO. Den Bedarf für diese Maßnahmen, insbesondere hinsichtlich deren finanziellen Umfangs, sah die Senatsverwaltung für Inneres und Sport allein mit dem am 1. Juni 2017 beschlossenen Nachtrag zum Wirtschaftsplan 2017 des ITDZ als nachgewiesen an.

- 148 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung für die betriebsvorbereitenden Maßnahmen keine Planungsunterlagen nach § 24 LHO erstellt und keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 LHO durchgeführt hat.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung gegen § 24 LHO und § 7 LHO verstoßen hat.

7.6 Wirtschaftlichkeit – § 7 LHO

- 149 Durch den Haushaltsplan werden Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben (§ 3 LHO). Allein aus der Veranschlagung von Mitteln bei einem Haushaltstitel kann keine Auszahlungspflicht abgeleitet werden. Der Vollzug des Haushalts liegt nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung allein in der Zuständigkeit der Exekutive. Sie hat bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die **Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** zu beachten (§ 7 Abs. 1 LHO) und darf Ermächtigungen zur Leistung von Ausgaben nur so weit in Anspruch nehmen, wie sie zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelbewirtschaftung erforderlich sind.

Am 3. Mai 2017 hat das ITDZ per E-Mail die Senatsverwaltung für Inneres und Sport auf seine **angespannte Liquiditätssituation** hingewiesen. Danach betrug die Vorfinanzierungsleistung des ITDZ für die Umsetzung des EGovG Bln 5,1 Mio. €. Der Finanzbedarf, um die finanzielle Handlungsfähigkeit des ITDZ zu erhalten, wurde vom ITDZ mit 10,3 Mio. € angegeben.

- 150 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport gegen §§ 3 und 7 LHO verstoßen hat. Sie hat bereits am 29. Juni 2017, fast einen Monat vor Erlass des Bescheides vom 26. Juli 2017 über die Festbetragsfinanzierung von insgesamt 31 Mio. €, einen Betrag von 10 Mio. € an das ITDZ ausgezahlt. Den Nachweis, dass diese Ausgaben zur wirtschaftlichen und sparsamen Mittelbewirtschaftung erforderlich sind, hat sie nicht erbracht.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Vorauszahlungen an das ITDZ ohne Vorliegen von Kostenvoranschlägen mit eindeutigem Ausweis von Investitionshaupt- und -nebenleistungen vorgenommen wurden.

7.7 Fälligkeit – § 11 LHO

- 151 Im Haushaltsplan dürfen nur diejenigen **Einnahmen und Ausgaben** veranschlagt werden, die im Haushaltjahr voraussichtlich kassenwirksam werden (Nr. 1 AV

§ 11 LHO). Die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen.

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport sagte dem ITDZ mit Bescheid vom 26. Juli 2017 einen nicht rückzahlbaren Zuschuss von insgesamt 31.042.070 € als Festbetragsfinanzierung aus dem Titel 82037 zu.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das ITDZ von den 31 Mio. € nur 16,1 Mio. € kassenwirksam gebucht hat (Bericht des ITDZ zur Mittelverwendung vom 8. Dezember 2017). Der Rechnungshof hatte bereits im Jahresbericht 2017 (T 161) festgestellt, dass geschätzte **Gesamtkosten der Maßnahmen** im Haushaltspol veranschlagt wurden und nicht die voraussichtlich kassenwirksam werdenden Ausgaben. Er hatte die Erwartung geäußert, dass die Veranschlagung der Ausgaben in den Haushaltspolänen des Sondervermögens künftig unter Beachtung des Fälligkeitsprinzips nach § 11 Abs. 2 LHO vorgenommen wird. 152

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport die Ausgaben des ITDZ nicht mit größtmöglicher Genauigkeit errechnet hat.

7.8 Leistung von Ausgaben – § 34 LHO

Maßnahmen, die zur **Leistung von Ausgaben** führen oder führen können, dürfen erst in Angriff genommen oder weitergeführt werden, wenn die erforderlichen Mittel verfügbar sind (Nr. 8 AV § 34 LHO). 153

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat am 26. Juli 2017 insgesamt Mittel von 31 Mio. € aus dem Titel 82037 bewilligt.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass im Titel 82037 nur 28,6 Mio. € eingestellt waren (vgl. Ansicht 46). Die fehlenden Mittel hat die Senatsverwaltung für Inneres und Sport erst durch eine **Sollveränderung** am 8. August 2017 ausgeglichen. 154

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport bei der Finanzierung des ITDZ zur Umsetzung des EGovG Bln aus Mitteln des Sondervermögens § 34 LHO nicht beachtet hat.

7.9 Ergebnis der Prüfung im Jahr 2017

Im Ergebnis der Prüfung hatte der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport und die Senatsverwaltung für Finanzen die Finanzierung des ITDZ überdenken. Insbesondere müssen sie im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Umsetzung des EGovG Bln prüfen, ob die Voraussetzungen zur Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Sondervermögen vorliegen und diesen Nachweis dokumentieren. Sofern diese Voraussetzungen nicht vorliegen oder zweifelhaft sind, ist die Finanzierung der Maßnahmen ohne Inanspruchnahme des Sondervermögens vorzuziehen. 155

- 156 Der Rechnungshof hat von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport erwartet, dass sie
- dafür Sorge trägt, dass die Wirtschaftspläne insbesondere auch die Aufwendungen für die Umsetzung des EGovG Bln enthalten und damit den Anforderungen der Vollständigkeit entsprechen,
 - das ITDZ-Gesetz beachtet und Verträge die Finanzierungsgrundlage für das ITDZ bilden,
 - auf der Grundlage von Verträgen ihrer Steuerungsaufgabe bezüglich der betriebsvorbereitenden Maßnahmen des ITDZ zur Umsetzung des EGovG Bln nachkommt,
 - bei der Finanzierung des ITDZ die erforderlichen Planungsunterlagen erstellt (§ 24 LHO),
 - Vorauszahlungen an das ITDZ nur auf Basis von Kostenvoranschlägen mit eindeutigem Ausweis von Investitionshaupt- und -nebenleistungen vornimmt,
 - die Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit errechnet (§ 11 LHO) sowie
 - Ausgaben nur leistet, wenn die Mittel verfügbar sind (§ 34 LHO).
- 157 Der Rechnungshof hat von der Senatsverwaltung für Finanzen erwartet, dass sie
- künftig bei der Bestückung des Sondervermögens auf dessen gesetzliche Zweckbestimmung achtet sowie
 - durch konkrete Anmeldevorgaben eine bedarfsgerechte Bestückung des Sondervermögens sicherstellt.

7.10 Ergebnis der Kontrollprüfung im Jahr 2018

- 158 Das ITDZ hat auch im Jahr 2018 Mittel von 15 Mio. € aus dem Sondervermögen (Kapitel 9810 Titel 83024) erhalten. Der Rechnungshof hat deshalb in einer Kontrollprüfung im Jahr 2018 geprüft, ob und wie seine Erwartungen zu den Feststellungen aus der Prüfung im Jahr 2017 von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport und der Senatsverwaltung für Finanzen umgesetzt wurden.

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport und die Senatsverwaltung für Finanzen sind den Erwartungen des Rechnungshofs weitgehend nachgekommen und haben die bei der Prüfung im Jahr 2017 festgestellten Mängel hinsichtlich der Finanzierung des ITDZ für das Jahr 2018 überwiegend abgestellt.

- 159 Im Rahmen der Kontrollprüfung hat der Rechnungshof auch davon Kenntnis erhalten, dass vom Senat beabsichtigt war, das Eigenkapital des ITDZ mittels einer **Kapitalzuführung** zu erhöhen. Damit soll die Liquidität gedeckt werden, die für die Erfüllung der Aufgaben des ITDZ im Rahmen der Umsetzung des EGovG Bln notwendig ist. Das Abgeordnetenhaus hat am 13. Dezember 2018 einen Nachtragshaushalt für die Haushaltss Jahre 2018 und 2019 beschlossen. Das ITDZ erhält aus dem Haushalt eine Kapitalzuführung von 35,8 Mio. €. Die Zuführung wird aus dem

Kernhaushalt (Einzelplan 29 – Kapitel 2990 Titel 83125) vorgenommen. Mit der beabsichtigten Kapitaleinlage wird das Eigenkapital und damit auch das mögliche Kreditvolumen des ITDZ erhöht (vgl. § 1 Abs. 2 ITDZ-Gesetz).

Weiterhin hat der Rechnungshof Kenntnis darüber erlangt, dass das ITDZ ein neues Geschäftsfeld „**Innovations-Labor**“ plant, um frühzeitig die relevanten Innovationen und Trends zu identifizieren, „um kundenorientierte Lösungen sowie nachhaltige und wirtschaftliche Investitionen für die IT des Landes Berlin im Rahmen der Entwicklung der digitalen Stadt zu finden (Stichworte: ‚Digitale Transformation‘, ‚Verwaltung 4.0‘, ‚SmartCity‘)“. Eine Berücksichtigung des Geschäftsfeldes „Innovations-Labor“ im Wirtschaftsplan des ITDZ könnte zu einer Quersubventionierung aus anderen Produktbereichen des ITDZ führen. So könnten etwaige Verluste aus diesem Geschäftsbereich Erhöhungen von Pauschalen für Programmaufträge verursachen. Der Rechnungshof erachtet es daher für erforderlich, dass auch Überlegungen angestellt werden, ob dieses Geschäftsfeld ggf. in ein Tochterunternehmen ausgegliedert werden kann. Damit würden eventuell verlustbringende Geschäfte transparent gemacht werden. Das ITDZ kann nach Maßgabe seiner Satzung Tochterunternehmen gründen, dies bedarf der Zustimmung des Abgeordnetenhauses (§ 1 Abs. 3 ITDZ-Gesetz). 160

Die zum Zeitpunkt der Kontrollprüfung bestehenden annähernd 3.600 unterschiedlichen Einzelverträge des ITDZ mit den Berliner Behörden sollen soweit wie möglich gebündelt werden. Zur Umsetzung des § 24 Abs. 1 und 2 EGovG Bln führen die IKT-Steuerung und das ITDZ Vertragsverhandlungen. Den abnehmenden Behörden und Einrichtungen sollen die verfahrensunabhängige IKT sowie die IKT-Basisdienste auf der Grundlage einheitlicher Verträge angeboten werden. Dazu hat die Senatsverwaltung für Inneres und Sport mit dem ITDZ eine „**Zielstruktur** für die zu schließenden Verträge erarbeitet. Die Zielstruktur ergibt sich aus den Vorgaben der IKT-Architektur des Landes Berlin sowie aus den beim ITDZ entsprechend eingerichteten Produktgruppen. Zum Zeitpunkt der Kontrollprüfung bestehen nach Angaben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport Rahmen- oder Projektverträge für den IKT-Arbeitsplatz, für die IKT-Basisdienste, für die Migration von IKT-Arbeitsplätzen sowie für die betriebsvorbereitenden Maßnahmen und Investitionen des ITDZ. 161

7.11 Erwartung

Der Rechnungshof erwartet im Ergebnis der Kontrollprüfung, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport mit Nachdruck die Zielstruktur der vertraglichen Regelungen zum EGovG Bln umsetzt und die Verträge mit dem ITDZ zeitnah schließt. 162

Der Rechnungshof erwartet, dass auch im zukünftigen Verlauf der Umsetzung des EGovG Bln die notwendigen Planungsunterlagen erstellt (Nr. 2.1 AV § 24 LHO) sowie die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (Nr. 2 AV § 7 LHO)

bei allen Maßnahmen durchgeführt werden. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen (Planungsphase) sowie während der Durchführung (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) und nach Abschluss von Maßnahmen (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle) vorzunehmen.

- 163 Zudem weist der Rechnungshof darauf hin, dass nur im Einzelfall Vorleistungen nach § 56 LHO bewirkt werden können, sofern eine vertragliche Grundlage für die Leistungen des ITDZ bereits vorliegt (Nr. 2 AV § 56 LHO), vgl. T 149.
- 164 Sofern erneut liquiditätssichernde Maßnahmen für das ITDZ notwendig werden sollten, erwartet der Rechnungshof, dass vor einer weiteren Eigenkapitalerhöhung geprüft wird, ob die in § 1 Abs. 2 ITDZ-Gesetz mit der Höhe des Eigenkapitals gekoppelte Kreditermächtigung und die damit verbundene Haftungsregelung des Landes Berlin eine Vorlage an den Gesetzgeber erfordern. In diese Prüfung sollten auch andere Finanzierungsmöglichkeiten einbezogen werden.
- 165 Hinsichtlich des neuen Geschäftsfelds Innovations-Labor (vgl. T 160) erwartet der Rechnungshof, dass geprüft wird, ob ein derartiges Geschäftsfeld in ein Tochterunternehmen ausgliedert werden kann. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport darauf hinwirkt, dass ein Prüfungsrecht des Rechnungshofs nach § 104 Abs. 1 Nr. 3 LHO vereinbart wird.

8 Mängel bei der Umstellung der Betriebssysteme der Berliner Verwaltung auf Windows 10

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat bei der Umstellung der Betriebssysteme auf Windows 10 ihre Steuerungsfunktion nach § 20 Abs. 2 E-Government-Gesetz Berlin (EGovG Bln) nicht ausreichend wahrgenommen. Trotz der Zuständigkeit für die ressort- und verwaltungsebenen übergreifende Steuerung der E-Government-Entwicklung, die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) und die Verwaltungsmodernisierung gemäß § 21 Abs. 2 Nr. 1 EGovG Bln hat die Senatsverwaltung von einer zentralen Steuerung der Umstellung weitgehend abgesehen. Erst viel zu spät hat sie entsprechende Maßnahmen ergriffen, obwohl bereits im Jahr 2014 mit der Einführung von Windows 7 bekannt war, dass der „reguläre“ Support am 13. Januar 2015 und der „erweiterte“ Support am 14. Januar 2020 enden. Wie schon bei der Umstellung auf Windows 7 wurden Synergiepotenziale, um die Wirtschaftlichkeit der Umstellung zu gewährleisten, nicht realisiert. Ausgehend vom gegenwärtigen Stand der Umstellung wäre mit Kosten für die Supportverlängerung von 1,6 bis 2,2 Mio. € für das erste Jahr zu rechnen. Für die Folgejahre ist mit einer jeweiligen Verdoppelung der Supportkosten zu rechnen. Zudem ist die Umstellung auf Windows 10 zwingende Voraussetzung für die Überführung der Betriebsverantwortung der verfahrensunabhängigen IKT zum IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ). Dies hat somit Auswirkungen auf die Umsetzung des EGovG Bln und damit auch auf die Finanzierung des ITDZ.

8.1 Einleitung

Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2016 (T 164 bis 178) Versäumnisse bei der Umstellung der Betriebssysteme der Berliner Verwaltung auf Windows 7 beanstandet. Insbesondere hatte er kritisiert, dass die für die Umstellung erforderlichen Maßnahmen von jeder Behörde eigenständig untersucht werden mussten und deshalb keine Synergieeffekte realisiert wurden. Ein Großteil der Behörden hatte es nicht geschafft, rechtzeitig vor der Einstellung des Supports für das Betriebssystem Windows XP zum 8. April 2014 ihre Endgeräte (PC, ThinClients und Notebooks) auf ein aktuelles Betriebssystem umzustellen. Mit Supportende waren noch ca. 30.000 von 78.000 Endgeräten mit älteren Betriebssystemen ausgestattet. Der Rechnungshof hatte dadurch entstandene erhebliche Sicherheitsrisiken und vermeidbare Ausgaben für die Supportverlängerung für Windows XP in Höhe von 300.000 € beanstandet. In ihrer Stellungnahme vom 1. September 2016 führte die Senatsverwaltung für Inneres und Sport aus, dass mit dem vom Abgeordnetenhaus im Mai 2016 beschlossenen E-Government-Gesetz Berlin (EGovG Bln) die verfahrensunabhängige Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) des Landes Berlin vollkommen neu geregelt werden musste, sodass die beanstandeten Mängel des Rechnungshofs zukünftig vermieden werden können.

166

- 167 Bereits am 13. Januar 2015 endete der „reguläre“ Support für Windows 7, der „erweiterte“ Support läuft am 14. Januar 2020 aus. Die Berliner Verwaltung steht damit vor der Herausforderung, Windows 10 bis zu diesem Termin flächendeckend einzuführen. Ein sicherer Betrieb von Windows 7 ist nach Ende des Supports nur mit einer kostenpflichtigen Supportverlängerung möglich.

Der Rechnungshof hat die von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport ergriffenen Maßnahmen zur landesweiten Steuerung der Windows 10-Umstellung geprüft. Außerdem hat er den Sachstand der Vorbereitungen zur Umstellung der verfahrensunabhängigen IT-Infrastruktur sowie zur Herstellung der Lauffähigkeit der IT-Fachverfahren unter Windows 10 untersucht.

8.2 IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung

- 168 Im Jahr 2017 waren in der Berliner Verwaltung gemäß der IT-Bestands- und Planungsübersicht (Stand: 31. März 2017) über 82.500 **Endgeräte** im Einsatz. Von den Endgeräten wurden etwa 14.000 vom IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ) im Rahmen des IT-InfrastrukturServices (ITIS) betrieben.

Das Betriebssystem Windows 7 war auf über 70.000 Endgeräten im Einsatz, ältere Windows-Betriebssysteme (NT, XP, Vista) wurden nur noch in Ausnahmefällen und dann technisch isoliert genutzt. Etwa 850 Arbeitsplätze liefen bereits mit dem Betriebssystem Windows 10. Auf etwa 7.000 „ThinClient“-Betriebssystemen wurde eine zu Windows 7 analoge Bedienoberfläche bereitgestellt.

- 169 Gemäß der IT-Bestands- und Planungsübersicht waren auf den Endgeräten mehr als 300 **IT-Fachverfahren** im Einsatz. Hinzu kommt eine unbekannte Zahl von „Kleinverfahren“ und „Individualprogrammierungen“, basierend auf „Visual Basic for Applications“ oder Microsoft Access. Vom ITDZ werden 114 IT-Fachverfahren betrieben, darunter Verfahren wie „IPV“, „ProFiskal“, „ISBJ“ und „Geo-Daten“. Nach Nr. 6.2 der Verwaltungsvorschriften über die IT-Organisationsgrundsätze in der Berliner Verwaltung sind IT-Verfahrensverantwortliche mit „(Fort-)Entwicklung, Einführung und Betrieb eines IT-Verfahrens“ zu beauftragen. Bereits in seinem Jahresbericht 2017 (T 259 bis 269) hatte der Rechnungshof jedoch beanstandet, dass
- für rd. 25 % der eingesetzten IT-Verfahren keine IT-Verfahrensverantwortlichen benannt worden waren,
 - die Verwaltungen ihre IT-Verfahrensverantwortlichen nicht auf ihre Rolle vorbereitet haben und
 - die IT-Verfahrensverantwortlichen ihre Aufgaben nicht ausreichend wahrgenommen haben.
- 170 Der Rechnungshof hatte den Senat aufgefordert, Qualifizierung und Aufgabenwahrnehmung der IT-Verfahrensverantwortlichen zu überwachen und deren Rolle

entsprechend den Anforderungen des EGovG Bln anzupassen.¹²⁶ Die Senatsverwaltung hatte eingeräumt, dass die Beanstandungen des Rechnungshofs begründet sind. Sie hat erste Maßnahmen ergriffen, die vollständige Umsetzung der Forderungen des Rechnungshofs wurde von ihr für Mitte 2019 in Aussicht gestellt.

8.3 Migrationsprogramm

Der IKT-Einsatz in der Berliner Verwaltung ist im Jahr 2018 noch durch Heterogenität geprägt. Die Migration der **verfahrensunabhängigen IKT** zu einem an den Vorgaben des EGovG Bln ausgerichteten IKT-Einsatz, mit einer vom ITDZ betriebenen IKT-Infrastruktur, steht noch am Anfang.

171

Zur Migration des Betriebs der verfahrensunabhängigen IKT zum ITDZ gemäß § 24 Abs. 2 EGovG Bln wurde im Mai 2018 von der Senatsverwaltung ein „Migrationsprogramm“ gestartet. Ziele sind die Standardisierung und Zentralisierung der IKT-Dienstleistungen und der Übergang der Betriebsverantwortung auf das ITDZ. Hierfür sollen allen abnahmepflichtigen Behörden und Verwaltungen durch einen standardisierten IKT-Arbeitsplatz eine „verfahrensunabhängige IKT“ und „IKT-Basisdienste“ zur Verfügung gestellt werden. Ein festes Enddatum für die stufenweise Migration ist dabei nicht vorgesehen. Als kritischer Erfolgsfaktor für das Migrationsprogramm wird die Herstellung der „Migrationsreadiness“¹²⁷ genannt (Nrn. 1.3 und 4.1.1 ff. Migrationsprogramm), für deren Planung und Realisierung die einzelnen Behörden verantwortlich sind. Zu der Realisierung der Migrationsreadiness gehört auch die Umstellung auf Windows 10. Im Programmauftrag wird dazu weiter ausgeführt, dass diese voraussichtlich nicht von allen Behörden aus eigener Kraft geleistet werden kann, deshalb sei die Bereitstellung von Hilfsleistungen durch ein Unterstützungs- und Betreuungszentrum (UBZ) erfolgsrelevant.

In § 1 Abs. 2 Gesetz über die Anstalt des öffentlichen Rechts IT-Dienstleistungszentrum Berlin ist festgelegt, dass sich das ITDZ aus den von ihm zu erbringenden Leistungen zu finanzieren hat und sich somit selbst tragen muss (vgl. T 140 ff.). Die erfolgreiche Umstellung der Berliner Verwaltung auf Windows 10 ist deshalb nicht nur grundlegend für die Umsetzung des EGovG Bln, sondern zudem auch wesentlich für den Abschluss von Verträgen zur Migration mit dem ITDZ und damit dessen Finanzierung.

Durch Beschluss des IKT-Lenkungsrats (§ 22 Abs. 1 EGovG Bln) wurden die Behörden für die Reihenfolge der Migration nach A, B, C klassifiziert. Die Migration der Behörden der Gruppe A, das sind die Bezirksämter Marzahn-Hellersdorf, Friedrichshain-Kreuzberg und Spandau, die Senatsverwaltungen für Inneres und

172

¹²⁶ Die Verantwortung für die IT-Fachverfahren und die verfahrensabhängige IKT-Infrastruktur wurde – mit Inkrafttreten des EGovG Bln am 10. Juni 2016 – gemäß § 20 Abs. 3 EGovG Bln den zuständigen Behörden, in der Regel die für die jeweiligen Politik- bzw. Querschnittsfelder zuständigen Senatsverwaltungen, übertragen.

¹²⁷ Herstellung der organisatorischen, technologischen und infrastrukturellen Voraussetzungen, die zur Migration der verfahrensunabhängigen IKT von den Behörden zum ITDZ notwendig sind

Sport (Stamm)¹²⁸, für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung (Stamm)¹²⁹ sowie die Senatsverwaltung für Finanzen, ist für die Jahre 2018/2019 geplant. Das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf, die Senatskanzlei und das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten haben bereits in den Jahren 2016/2017 mit der Migration begonnen. Die insgesamt vier Behörden der Gruppe B sollen in den Jahren 2020/2021 folgen, die elf Behörden der Gruppe C in den darauf folgenden Jahren.

8.4 Umstellung auf Windows 10

- 173 Aufgrund des Supportendes für Windows 7 ist eine Umstellung der in der Berliner Verwaltung eingesetzten Betriebssysteme auf Windows 10 bis Ende des Jahres 2019 erforderlich. Dies setzt die rechtzeitige Sicherstellung der Lauffähigkeit der IT-Fachverfahren unter Windows 10 durch die IT-Verfahrensverantwortlichen voraus.

Mit Windows 10 wurde eine neue Methode zum Erstellen, Bereitstellen und Warten des Betriebssystems („Windows as a Service“) eingeführt. Windows 10 übermittelt automatisiert Nutzerdaten an Microsoft. Dafür ist eine Anbindung an das Internet erforderlich. Um diese Datenübertragung zu kontrollieren und datenschutzrechtlich unklare sowie sonstige kritische Datenübertragungen zu unterbinden, sind über „Richtlinien“, „Policies“ und Konfigurationen an Windows 10 entsprechende Einstellungen vorzunehmen. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) hat zum Zeitpunkt der Prüfung mit dem Projekt SiSyPHuS Win10 (Studie zu Systemintegrität, Protokollierung, Härtung und Sicherheitsfunktionen in Windows 10) begonnen, um Sicherheitsanalysen der sicherheitskritischen Funktionen in Windows 10 durchzuführen sowie darauf aufbauend passende „Härtungsempfehlungen“ zu erstellen.

8.5 Steuerungsansatz der IKT-Steuerung

- 174 Die IKT-Staatssekretärin bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport ist für die ressort- und verwaltungsebenen übergreifende Steuerung der E-Government-Entwicklung, die Nutzung der IKT und die Verwaltungsmodernisierung im Land Berlin zuständig (§ 21 Abs. 2 Nr. 1 EGovG Bln).

Für die Durchführung von IT-Projekten des Landes Berlin ist das Projektmanagementhandbuch der damaligen Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom April 2007 durch den Beschluss des Senats zu den IT-Organisationsgrundsätzen verbindliche Grundlage.

128 Senatsverwaltung für Inneres und Sport – Politisch-Administrativer Bereich und Service

129 Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung – Politisch-Administrativer Bereich und Service



Mit der Version 1.2 der **IKT-Architekturliste** vom 15. Dezember 2017 hat die **175** IKT-Staatssekretärin die Anforderungen an das Betriebssystem Windows 10, 64 Bit Enterprise, mit den Spezifikationen „Semi-Annual Channel und Software Assurance“ verbindlich vorgegeben und den Einsatz älterer Betriebssysteme ab dem 30. November 2019 verboten.

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat im Februar 2018 das IT-Management der Senatsverwaltungen und der Bezirke sowie der nachgeordneten Behörden und Einrichtungen auf das Supportende für Windows 7 am 14. Januar 2020, die Festlegungen in der IKT-Architekturliste bezüglich des Betriebssystems Windows 10 und auf die daraus folgenden von den Behörden zu ergreifenden Maßnahmen hingewiesen. Hinsichtlich der Zuständigkeit hat die Senatsverwaltung klargestellt, dass die Umstellung der Betriebssysteme, „unabhängig von der geplanten stufenweisen Übernahme des Betriebs der verfahrensunabhängigen IKT durch das ITDZ in der Verantwortung ihrer Behörden sicherzustellen“ sei. Die IT-Verfahrensverantwortlichen hat sie aufgefordert, unverzüglich für die in ihrer Zuständigkeit liegenden **IT-Fachverfahren** die erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung der **Lauffähigkeit unter Windows 10** einzuleiten. Die Angaben zu den IT-Fachverfahren in der IT-Bestands- und Planungsübersicht sind hinsichtlich der Lauffähigkeit unter Windows 10 zu ergänzen.

Um einen Überblick über die Umstellungsarbeiten auf Windows 10 zu erhalten, hat **176** die Senatsverwaltung, auf der Grundlage der §§ 20 Abs. 3 und 21 Abs. 2 Nr. 3 EGovG Bln, das IT-Management außerdem gebeten, vierteljährlich zum **Fortschritt der Arbeiten** zu berichten. Der erste Berichtstermin war der 1. April 2018.

Die Antworten wurden von der Senatsverwaltung ausgewertet. Von den insgesamt 35 durch die IKT-Steuerung aufgeführten Berliner Behörden haben

- zum 1. April 2018 lediglich 24,
- zum 1. Juli 2018 neun und
- zum 1. Oktober 2018 nur noch sieben Behörden

die Anzahl der auf Windows 10 umgestellten Arbeitsplätze gemeldet. Danach waren zum 1. Oktober 2018 mit 1.640 Arbeitsplätzen lediglich etwa 2,4 % der nicht vom ITDZ betriebenen Endgeräte umgestellt. Mit Stand vom 1. Januar 2019 sind landesweit weniger als 5 % der Arbeitsplätze auf Windows 10 umgestellt worden.

Außerdem wurden von 31 Behörden insgesamt 1.772 IT-Fachverfahren gemeldet. Davon gaben zwei Behörden an, dass ihnen die Anzahl der eingesetzten Verfahren nicht bekannt sei, zwei weitere Behörden meldeten den Einsatz von „Null“ IT-Fachverfahren. Die Umfrage ergab weiterhin:

- Von den gemeldeten IT-Fachverfahren befanden sich 869 in „zentraler Verantwortung einer Senatsverwaltung“ und 14 in „bezirklicher Verantwortung“. Von den IT-Fachverfahren in der Verantwortung einer Senatsverwaltung soll die Lauffähigkeit unter Windows 10 für 225 Verfahren (25,9 %), von den

IT-Fachverfahren in bezirklicher Verantwortung für zehn Verfahren (71,4 %) abgesichert sein.

- Für insgesamt 889 IT-Fachverfahren, und damit die Mehrzahl der gemeldeten Verfahren, ist die Verantwortung nicht festgelegt (§ 20 Abs. 3 EGovG Bln). Für diese Verfahren gibt es demnach keinen IT-Verfahrensverantwortlichen und auch keine Angabe zum Stand der Umstellung.
- Die Bezirksämter haben sehr unterschiedliche Anzahlen an IT-Fachverfahren gemeldet. So hat ein Bezirksamt nur die 82 Verfahren angegeben, die auch in der IT-Bestands- und Planungsübersicht aufgeführt werden. Das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf, das seit September 2016 als „Bezirkspilot“ seine verfahrensunabhängigen IKT-Dienste zum ITDZ migriert und dazu seinen IKT-Einsatz umfassend untersucht hat, hat dagegen insgesamt 500 umzustellende IT-Fachverfahren gemeldet.

- 177 Als **Gremien der IKT-Steuerung** haben sich der IKT-Lenkungsrat und der auf seine Initiative eingerichtete Arbeitskreis IKT-Management (Beschluss 18/2017 vom 19. Juni 2017) mit der Umstellung befasst. So hat der IKT-Lenkungsrat in seiner Sitzung am 25. Juni 2018 der IKT-Staatssekretärin gemäß § 22 Abs. 1 EGovG Bln u. a. empfohlen, das von der IKT-Steuerung „eingeführte regelmäßige Controlling über den Fortschritt der Windows 10-Umstellung“ fortzuführen.

Im **Arbeitskreis IKT-Management** wurde von der Senatsverwaltung regelmäßig über den Stand der Umstellung berichtet. Auf der 4. Sitzung am 2. November 2018 hat die Senatsverwaltung hinsichtlich ihrer quartalsweisen Abfrage die Behörden auf die Berichtspflicht nach § 21 Abs. 2 Nr. 3 EGovG Bln hingewiesen und angekündigt, dass voraussichtlich noch im Jahr 2018 ein neuer Fragebogen und ab Mitte 2019 eine monatliche Berichtspflicht eingeführt werden. Berichtspflichtig seien sämtliche Einrichtungen des Landes Berlin, d. h. auch Einrichtungen, die nicht unter das EGovG Bln fallen (IKT-Zuständigkeit nach Geschäftsverteilung des Senats). Im Übrigen hat sie darauf hingewiesen, dass sie für das Land Berlin keine Support-Verlängerung für Windows 7 abschließen werde.

- 178 Die Senatsverwaltung hat ihre Zuständigkeit bei der Umstellung auf Windows 10 im Wesentlichen in der Erfüllung des § 21 Abs. 2 Nr. 3 EGovG Bln gesehen, nach dem sie für die „Festsetzung und Überwachung der Einführung der Standards für einen sicheren, wirtschaftlichen, benutzerfreundlichen und medienbruchfreien IKT-Einsatz“ zuständig ist. Mit ihren Festlegungen zu Windows 10 in der IKT-Architekturliste und den zunächst quartalsweisen Berichten sah sie diese Anforderung weitgehend als erfüllt an. Im Übrigen wickelt sie die Umstellung hauptsächlich in der Linienverantwortung ab.

Nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 EGovG Bln hat die IKT-Staatssekretärin aber auch die Aufgabe, „die E-Government-Entwicklung, die Nutzung der IKT und die Verwaltungsmodernisierung ressort- und verwaltungsebenen übergreifend im Land Berlin voranzutreiben und zu steuern“.



Aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Umstellung der verfahrensunabhängigen IKT-Infrastruktur und die Herstellung der Lauffähigkeit der IT-Fachverfahren unter Windows 10 verfügt die einzelne Behörde gar nicht über die erforderlichen Befugnisse, um die fristgemäße Umstellung der von ihr eingesetzten Infrastruktur und IT-Fachverfahren sicherzustellen. Aus dem gleichen Grund ist eine Behörde auch gar nicht in der Lage, zeitnah die sicherheitskritischen Funktionen in Windows 10 zu analysieren und darauf aufbauend passende „Härtungsmaßnahmen“ zu ergreifen. Die für die Umstellung erforderlichen **Maßnahmen müssen ressort- und verwaltungsebenen übergreifend ermittelt und abgestimmt werden**. Hierzu bedarf es einer Steuerung im Sinne des § 21 Abs. 2 Nr. 1 EGovG Bln. 179

Die Umstellung auf Windows 10 erfüllt zudem die Kriterien für ein **Projekt gemäß Abschnitt 1 Nr. 3 (Geltungsbereich) Projektmanagementhandbuch** für die Berliner Verwaltung: 180

- Die Projektlaufzeit beträgt mindestens neun Monate.
- Das Projekt wird mit Beteiligten aus mehr als einer Verwaltung durchgeführt.
- Das Projekt ist von besonderer Bedeutung für den Senat.

Durch die Anwendung des Projektmanagementhandbuchs, insbesondere hinsichtlich des Aufbaus einer Projektorganisation und des darin vorgegebenen strukturierter Vorgehens, würden die Umstellung und die Berücksichtigung wirtschaftlicher, qualitätsgerechter Aspekte durch ein systematisches Vorgehen unterstützt werden.

Die Senatsverwaltung hat die Vorgaben des Projektmanagementhandbuchs nicht beachtet: 181

- Für die Umstellung auf Windows 10 hat die Senatsverwaltung keine angemessene Organisation aufgebaut. Auch hat sie im Vorfeld der Umstellung weder eine Risikoabschätzung noch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Zudem fehlt eine Abschätzung der Kosten.
- Die Senatsverwaltung hat kein Controlling eingeführt, das aussagekräftige Informationen zum Stand der Umstellung liefert. Erst im November 2018, also ein halbes Jahr nach der ersten unvollständigen Meldung zum Stand der Umstellungsarbeiten, hat sie auf die Informationspflicht der Behörden hingewiesen und eine Überarbeitung der Abfrage angekündigt.
- Die Senatsverwaltung hat keine Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass für alle IT-Fachverfahren die Lauffähigkeit unter Windows 10 geprüft und hergestellt wird. Bereits seit der Umstellung auf Windows 7 ist bekannt, dass für einen erheblichen Anteil der IT-Fachverfahren keine IT-Verfahrensverantwortlichen benannt wurden (vgl. T 169).
- Die Senatsverwaltung hat keine belastbare Aussage darüber machen können, ob die Berliner Behörden die Umstellung auf Windows 10 rechtzeitig abschließen werden und ob auf eine Support-Verlängerung verzichtet werden kann.

- 182 Der Rechnungshof hat die Versäumnisse der Senatsverwaltung für Inneres und Sport bei der Organisation und dem Controlling der Umstellung der Betriebssysteme der Berliner Verwaltung auf Windows 10 beanstandet. Sollte es den Verwaltungen nicht gelingen die Umstellung bis zum Supportende abzuschließen, wäre wiederum eine Supportverlängerung erforderlich. Ausgehend vom gegenwärtigen Stand mit ca. 5 % umgestellter Arbeitsplätze wäre bei 64.600 nicht umgestellten Arbeitsplatz-PC mit Kosten von voraussichtlich 1,6 bis 2,2 Mio. € für das erste Jahr zu rechnen (etwa 25 bis 35 € pro Arbeitsplatz). Für die Folgejahre ist mit einer jeweiligen Verdoppelung der Supportkosten zu rechnen.

8.6 Maßnahmen der IKT-Steuerung

- 183 Die IKT-Steuerung soll u. a. durch Koordination die Wirtschaftlichkeit des IT-Einsatzes gewährleisten (§ 20 Abs. 2 Nr. 2 EGovG Bln).
- 184 Die Betriebssystem-Umstellung führen die Berliner Behörden bisher grundsätzlich in eigener Verantwortung durch. Ausgenommen hiervon sind
- die Behörden, deren Migration der verfahrensunabhängigen IKT bis November 2019 zum ITDZ abgeschlossen wird (vgl. T 172), und
 - die ITIS-Behörden, die vom ITDZ migriert werden (vgl. T 168).

Die anderen Behörden werden von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport durch folgende Maßnahmen unterstützt:

- Die IKT-Steuerung „stellt eine **auskömmliche Finanzierung** sicher“. Finanzielle Mehrbedarfe können beim Bereich IKT-Finanzen beantragt werden und werden vorrangig finanziert.
- Die Senatsverwaltung beabsichtigt, noch im Jahr 2019 einen regelmäßig tagenden Arbeitskreis „**Win10-Umstellung**“ einzurichten und zu moderieren. Der Arbeitskreis soll dem gegenseitigen Wissensaustausch zwischen den Behörden dienen.
- Aufgrund einer entsprechenden Empfehlung des IKT-Lenkungsrats an die IKT-Staatssekretärin (Beschluss 12/2018) haben die IKT-Steuerung und das ITDZ ein Papier „**Windows 10 Arbeitsplatz Grundkonfiguration auf Basis des BerlinPC**“ erarbeitet und den Behörden zur Verfügung gestellt. Die IKT-Steuerung hat allerdings keine detaillierte Konfigurationsvorgabe für Windows 10 herausgegeben, da nach ihrer Auffassung eine Einpassung in die dezentralen heterogenen IKT-Landschaften der Behörden individuell vorgenommen werden muss und nicht generalisiert beschreibbar ist.
- Seit Anfang 2019 können die Behörden bei Engpässen die Unterstützung von IKT-Fachkräften vom **UBZ** abrufen. Das UBZ wird durch die IKT-Steuerung gelenkt.



Durch die von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport ergriffenen bzw. eingeleiteten Maßnahmen werden die Behörden, die nicht vom ITDZ migriert werden, bei der Umstellung zwar unterstützt, allerdings hat sie nicht sichergestellt, dass Synergiepotenziale realisiert werden. Das Vorgehen bei der **Umstellung ist unwirtschaftlich**. 185

Um Mehrfacharbeiten zu vermeiden, muss die Senatsverwaltung ein **Anforderungsmanagement** einführen, um sicherzustellen, dass gleichartige Anforderungen zusammengefasst, priorisiert und gemeinsam, ggf. unter Beteiligung von Externen, bearbeitet werden. Bereits gefundene Lösungsansätze sind allen Behörden zur Verfügung zu stellen. Die angekündigte Einrichtung eines Arbeitskreises ist hierzu ein wichtiger erster Schritt.

Besonderen Handlungsbedarf sieht der Rechnungshof bei der Bewertung der **Sicherheit und der Restrisiken bei der Nutzung von Windows 10**. Angesichts der Komplexität von Sicherheitsanalysen der sicherheitskritischen Funktionen in Windows 10 hält der Rechnungshof es für erforderlich, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport eine einheitliche Grundlage für einen sicheren Einsatz des Betriebssystems schafft. Er verweist dazu auf die aktuelle Studie „SiSyPHuS Win10“ des BSI (vgl. T 173). 186

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport bei der Umstellung auf Windows 10 bisher nicht genügend auf ein **Zusammenwirken der Behörden** und die gemeinsame Nutzung von Ressourcen geachtet hat. Damit hat sie gegen § 20 Abs. 2 Nr. 2 EGovG Bln und § 7 Abs. 1 LHO verstößen, nach denen sie die Wirtschaftlichkeit des IKT-Einsatzes zu gewährleisten hat. 187

8.7 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat in ihrer Stellungnahme zu der Prüfungsmitteilung die vom Rechnungshof festgestellten Sachverhalte weitgehend bestätigt. Hinsichtlich des **Steuerungsansatzes der IKT-Steuerung** ist sie allerdings der Auffassung, dass sie die Umstellung auf Windows 10 ausreichend gesteuert habe. Sie hat angeführt, dass sie bereits im Dezember 2017 „die einzuführende Windows 10-Version verbindlich festgesetzt und den Einsatz sämtlicher Vorgänger-Betriebssysteme zum 30.11.2019 verboten“ habe. Im Februar 2018 habe sie die Behörden und Einrichtungen aufgefordert, rechtzeitig die entsprechenden Maßnahmen zu ergreifen, damit die Umstellung der Betriebssysteme zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen ist. Die IT-Fachverfahrensverantwortlichen habe sie aufgefordert, zeitnah die Windows 10-Kompatibilität sicherzustellen. Seit April 2018 führe sie auf der Grundlage gemeldeter Umsetzungsstände ein regelmäßiges Umsetzungscontrolling durch. Außerdem hat die Senatsverwaltung ausgeführt, dass sie kein formales Projekt im Sinne des Projektmanagementhandbuchs „etabliert“ habe, da die Betriebssystemumstellung ein dezentral verantwortetes Vorhaben der

188

IT-Stellen sei. Hinsichtlich der **Maßnahmen der IKT-Steuerung** stellt die Senatsverwaltung dar, dass sie Synergiepotenziale insofern realisiert habe, als dass alle Behörden und Einrichtungen des Landes Berlin die benötigten Windows 10-Lizenzen beim ITDZ aus einem Rahmenvertrag beschaffen konnten und können.

Die von der Senatsverwaltung angeführten Maßnahmen wurden vom Rechnungshof in seiner Prüfung bereits berücksichtigt. Die Auffassung, die Umstellung auf Windows 10 sei ein Vorhaben der IT-Stellen, teilt der Rechnungshof nicht. Wie der Rechnungshof in T 179 dargelegt hat, verfügt beispielsweise eine einzelne Behörde gar nicht über die erforderlichen Befugnisse, um die fristgemäße Umstellung der von ihr eingesetzten Infrastruktur und IT-Fachverfahren sicherzustellen. Der Rechnungshof hält die von der IKT-Steuerung bis zur Prüfung des Rechnungshofs ergriffenen Maßnahmen weiterhin für unzureichend und bleibt bei seinen Beanstandungen.

189 Unabhängig von ihren Einwendungen hat die Senatsverwaltung eingeräumt, dass sie die Auffassung des Rechnungshofs teile, dass die Umstellung auf Windows 10 in dezentraler Verantwortung bisher nicht befriedigend verlaufe. Auch teilt sie die Forderung nach einer verstärkten Steuerung der IT-Fachverfahren. Als Sofortmaßnahme werde die Senatsverwaltung ein Risiko-Controlling einführen und die Umstellungsaktivitäten entsprechend steuern. Ein Anforderungsmanagement sei zwischenzeitlich durch die Einrichtung eines regelmäßigen Arbeitskreises „Windows 10-Umstellung“ mit den IT-Stellen etabliert. Die Ergebnisse der noch laufenden Studie „SiSyPHuS Win10“ des BSI sollen bei der Konfiguration von Windows 10 selbstverständlich beachtet werden. Die Senatsverwaltung will zu den bisher bereitgestellten Musterkonfigurationen zeitnah weitere Vorgaben bzw. Empfehlungen, insbesondere für die Sicherstellung der IKT-Sicherheit bei der Windows 10-Einführung, veröffentlichen. Im Übrigen habe die IKT-Steuerung bereits die folgenden Maßnahmen zur forcierten Steuerung der Windows 10-Umstellung eingeleitet:

- Erhöhung der Management-Aufmerksamkeit durch die Einberufung einer Abteilungsleiter-Besprechung mit Vertretern der Landes- und Bezirksverwaltungen Anfang Februar 2019
- Prüfung der landesweiten Freigabe der sogenannten LTSC-Variante¹³⁰ von Windows 10, um Kompatibilitätsprobleme mit IT-Fachverfahren zu reduzieren
- Veröffentlichung einer Liste mit dem Freigabe-Status der IT-Fachverfahren in Bezug auf die Windows 10-Lauffähigkeit
- Planung einer erneuten Befassung des IKT-Lenkungsrats im März 2019

Die nunmehr angekündigten Maßnahmen bewertet der Rechnungshof positiv. Allerdings hätten diese für eine zeitgerechte Umstellung bereits früher ergriffen werden müssen.

130 LTSC (Long Term Servicing Channel)



8.8 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport die Umstellung der Betriebssysteme der Berliner Verwaltung auf Windows 10, trotz der Zuständigkeit der IKT-Staatssekretärin für die ressort- und verwaltungsebenen übergreifende Steuerung der E-Government-Entwicklung, die Nutzung der IKT und die Verwaltungsmodernisierung gemäß § 21 Abs. 2 Nr. 1 EGovG Bln, nicht rechtzeitig zentral gesteuert hat. Er gibt zu bedenken, dass Verzögerungen bei der Herstellung der Migrationsreadiness Verzögerungen bei den Vertragsabschlüssen der IKT-Steuerung mit dem ITDZ und damit negative Auswirkungen auf die Finanzierung des ITDZ haben können. Er unterstützt deshalb die von ihr aufgrund der Prüfung durch den Rechnungshof angekündigten Maßnahmen zur zentralen Steuerung der Umstellung auf Windows 10 und zur Unterstützung der Umstellungsmaßnahmen der dezentralen Behörden. 190

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport die angekündigten Maßnahmen umsetzt und 191

- sich bei der Steuerung der Umstellung auf Windows 10 an den Grundsätzen des Projektmanagementhandbuchs für die Berliner Verwaltung orientiert,
- mögliche Risikofaktoren identifiziert und ein Controlling einführt, um die Umstellung risikoorientiert zu steuern,
- sicherstellt, dass § 20 Abs. 3 EGovG Bln umgesetzt und der Einsatz von IT-Fachverfahren von den fachlich zuständigen Behörden verantwortet wird,
- ein Anforderungsmanagement als Grundlage für die Realisierung von Synergieeffekten einführt und
- die Rahmenbedingungen für einen sicheren Einsatz des Betriebssystems festlegt sowie praktisch nutzbare Empfehlungen zu Systemaufbau, Protokollierung, Härtung und Sicherheitsfunktionen herausgibt.

Gesundheit, Pflege und Gleichstellung

9 Erhebliche Mängel beim Einsatz externer Dienstleister bei der für Frauen und Gleichstellung zuständigen Senatsverwaltung

Die für Frauen und Gleichstellung zuständige Senatsverwaltung greift im Bereich der frauenspezifischen Förderprogramme auf externe Dienstleister zu. Sie hat versäumt, die Verwendungsnachweisprüfung bei den mit Landesmitteln finanzierten Zuwendungen rechtzeitig sicherzustellen. Die Senatsverwaltung hat nicht kontrolliert, ob die mit den Förderprogrammen mit einem Volumen von jährlich über 5,4 Mio. € verfolgten frauen- und gleichstellungsspezifischen Programmziele effektiv erreicht wurden und die beabsichtigten Wirkungen entfalten konnten. Damit fehlte die Voraussetzung für eine wirksame Steuerung durch die Senatsverwaltung in diesem Bereich.

9.1 Einleitung

- 192 Mit der Umsetzung ihrer frauen- und gleichstellungspolitischen Förderprogramme in Höhe von insgesamt rd. 8 Mio. € jährlich¹³¹ hat die zuständige Senatsverwaltung einen externen Dienstleister mit einem Auftragsvolumen von fast 600.000 €¹³² jährlich betraut. Seine Rechte und Pflichten wurden u. a. im Geschäftsbesorgungsvertrag vom 13. Januar 2016 (im Folgenden: Einzelauftrag) und in der Rahmenvereinbarung „Zentraleinheit Fördermanagement“ vom 30. Dezember 2015 (im Folgenden: Rahmenvereinbarung) geregelt. Der Einzelauftrag der für Frauen und Gleichstellung zuständigen Senatsverwaltung umfasst vier **Förderinstrumente**, die in den Anlagen 1 bis 4 näher geregelt werden.

¹³¹ Ansätze in den Haushaltsplänen 2016/2017 und 2018/2019, Einzelplan 09, Kapitel 0950 (Frauen und Gleichstellung) Titel 68332, Titel 68418, Titel 68459 und Titel 68495

¹³² Ansätze in den Haushaltsplänen 2016/2017 und 2018/2019, Kapitel 0950 Titel 54010, lfd. Nr. 2

Ansicht 47: Anlagen zum Einzelauftrag der für Frauen und Gleichstellung zuständigen Senatsverwaltung vom 13. Januar 2016 an die Zentraleinheit

Nr. der Anlage lt. Einzelauftrag	Bezeichnung der Anlage lt. Einzelauftrag
Anlage 1 zum Einzelauftrag	ESF-Instrument 1: „Frauenspezifische berufliche Orientierung/Qualifizierung“ Prioritätsachse A – Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte
Anlage 2 zum Einzelauftrag	ESF-Instrument 7: „Beratung von Existenzgründerinnen und Unternehmerinnen/ Existenzgründungskurse“ Prioritätsachse A – Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte
Anlage 3 zum Einzelauftrag	Landesinstrument 1 Programm zur „Stärkung der Fraueninfrastruktur“
Anlage 4 zum Einzelauftrag	Landesinstrument 2 „Förderprogramm: Zuwendungen an Träger für Projekte der beruflichen Qualifizierung und Beratung von Frauen in Berlin“

Quelle: Zusammenstellung Rechnungshof aus dem Einzelauftrag der Fachstelle Abteilung Frauen und Gleichstellung

Die Förderinstrumente im Bereich Frauen und Gleichstellung werden sowohl mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) als auch mit Landesmitteln finanziert. Bei den ausschließlich mit Landesmitteln finanzierten Zuwendungen sieht die Rahmenvereinbarung vor, einen zusätzlichen Dienstleister für die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendungen einzusetzen (**Prüfdienstleister**). Die folgende Ansicht gibt einen Überblick über die Haushaltsansätze für die Dienstleistungen (Einzelauftrag und Prüfdienstleistung) im Einzelplan 09 der für Frauen und Gleichstellung zuständigen Senatsverwaltung.

Ansicht 48: Haushaltsansätze für Dienstleistungen zur Umsetzung von Förderprogrammen im Bereich Frauen und Gleichstellung in den Haushaltsjahren 2016 bis 2018

Lfd. Nr. im Titel 54010/Bezeichnung der Maßnahme	Haushaltsjahr	Landesmittel
2. Geschäftsbesorgungsvertrag mit einem Dienstleister (Zentraleinheit) zur Umsetzung der Förderprogramme „Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung und Beratung von Frauen“ und „Beratung von Existenzgründerinnen und Unternehmerinnen, Existenzgründungskurse“ sowie „Fraueninfrastrukturstellen“ und Hinführung von Mädchen und jungen Frauen zu MINT-Berufen	2016 2017 2018	582.000 € 598.000 € 598.000 €
6. Geschäftsbesorgungsvertrag mit einem Dienstleister für Prüfdienstleistungen	2016 2017	0 € 25.000 €
5. Geschäftsbesorgungsvertrag mit einem Dienstleister für Prüfdienstleistungen	2018	25.000 €

Quelle: Auszug und Zusammenstellung Rechnungshof aus den Haushaltsplänen 2016/2017 und 2018/2019, Kapitel 0950 Titel 54010

Der Rechnungshof hat bei der Senatsverwaltung geprüft, ob sie den Prüfdienstleister rechtzeitig beauftragt hat. Ein weiterer Gegenstand der Prüfung war die Durchführung von Erfolgskontrollen im Hinblick auf Wirkung und Zielerreichung der frauen- und gleichstellungsspezifischen Förderinstrumente. Die Prüfung bezog sich auf drei Förderprogramme mit einem Volumen von über 5,4 Mio. € jährlich¹³³.

193

¹³³ Ansätze im Haushaltssplan 2016/2017, Kapitel 0950 Titel 68332, Titel 68418, lfd. Nrn. 14 und 15, und Titel 68495 sowie im Haushaltssplan 2018/2019, Kapitel 0950 Titel 68332, Titel 68418, lfd. Nrn. 16 und 17, und Titel 68495

9.2 Geschäftsbesorgungsvertrag mit einem Dienstleister für Prüfdienstleistungen

- 194 Die vertiefte **Prüfung der Verwendungsnachweise** ist eine wesentliche Aufgabe im Zuwendungsverfahren. Für die landesfinanzierten Förderinstrumente ist hierfür die Landeshaushaltssordnung maßgeblich (vgl. Nr. 11 AV § 44 LHO, Nr. 7 ANBest-P¹³⁴). Die Verwendung der Zuwendung ist nach Nr. 6.1 ANBest-P innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Zuwendungszwecks, spätestens jedoch mit Ablauf des sechsten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats der Bewilligungsbehörde nachzuweisen (Verwendungsnachweis). Die Bewilligungsbehörde hat nach Eingang des Verwendungsnachweises innerhalb von drei Monaten in einem ersten Schritt eine **kurzorische Prüfung** durchzuführen. Hierbei wird nach Anhaltspunkten für die Geltendmachung von Erstattungsansprüchen gesucht (Nr. 11.1 AV § 44 LHO). In einem zweiten Schritt findet eine **vertiefte Prüfung** statt. Diese ist innerhalb von neun Monaten nach Eingang der Nachweise abzuschließen (Nr. 11.9 AV § 44 LHO). Hierbei wird geprüft, ob der Verwendungsnachweis den Anforderungen des Zuwendungsbescheides entspricht (Nr. 11.1.1 AV § 44 LHO) und die Zuwendung zweckentsprechend verwendet wurde (Nr. 11.1.2 AV § 44 LHO).

Die Rahmenvereinbarung regelt das Verfahren der Verwendungsnachweisprüfung durch Dienstleister. Der Dienstleister des Einzelauftrags (T 192) hat bei den mit ESF-Mitteln finanzierten Zuwendungen die Aufgabe, die Verwendungsnachweise sowohl kurzorisch als auch vertieft zu prüfen. Im Gegensatz dazu ist dieser Dienstleister bei den ausschließlich mit Landesmitteln finanzierten Zuwendungen nur für die kurzorische Verwendungsnachweisprüfung zuständig (§ 10 Abs. 6 Rahmenvereinbarung). Die vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise sollte ein unabhängiger Prüfdienstleister übernehmen. Dieser sollte im Rahmen einer gesonderten Ausschreibung beauftragt werden (§ 2 Abs. 3 Rahmenvereinbarung). Zur Begründung dieser Aufteilung hatte die Senatsverwaltung geäußert, dass die strikte Trennung zwischen Bewilligungsbereich und unabhängigem Prüfungsbereich bewährte Verwaltungspraxis sei. An die **separate Beauftragung eines Prüfdienstleisters** wurde die Erwartung geknüpft, dass die positiven Auswirkungen einer von den Bewilligungsbereichen unabhängigen Verwendungsnachweisprüfung zu erwarten seien.¹³⁵

In ihrem Bericht vom 21. September 2015 an den Ausschuss für Arbeit, Integration, Berufliche Bildung und Frauen des Abgeordnetenhauses teilte die Senatsverwaltung mit, dass die „Ausschreibung für einen Dienstleister [...] in 2016“ erfolge.¹³⁶ In der zur Ausschreibung gehörenden Leistungsbeschreibung war vorgesehen,

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

135 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen vom 2. September 2014 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1606)

136 Schreiben der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen vom 21. September 2015 an den Ausschuss für Arbeit, Integration, Berufliche Bildung und Frauen des Abgeordnetenhauses (vgl. rote Nr. 2263), S. 7 (zur Erläuterungsnummer 6)

mit der Prüftätigkeit für die Verwendungsnachweise der Bewilligungen für das Jahr 2016 zum 1. Juni 2017 zu beginnen (Nr. 3.3 der „Leistungsbeschreibung der Dienstleistung ‚Vertiefte Verwendungsnachweisprüfung der Landesmittelförderungen Instrumente 1 und 2‘ gemäß Einzelauftrag“). Die Ausschreibung wurde von der Senatsverwaltung am 12. April 2017 auf der Vergabeplattform Berlin veröffentlicht. Das Vergabeverfahren wurde am 12. Mai 2017 jedoch aufgehoben, weil kein wirtschaftliches Ergebnis vorlag.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für Frauen und Gleichstellung zuständige Senatsverwaltung nicht gewährleistet hat, dass die Verwendungsnachweise für die landesfinanzierten Zuwendungen vor Fristablauf vertieft geprüft werden. Hierbei handelt es sich um ca. 100 Verwendungsnachweise pro Jahr.¹³⁷ Bis September 2018 hatte sie **weder einen Prüfdienstleister beauftragt noch hat sie die rechtzeitige vertiefte Verwendungsnachweisprüfung auf andere geeignete Weise sichergestellt**. Die Senatsverwaltung hat weder in Erwägung gezogen, die vertiefte Verwendungsnachweisprüfung durch eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchzuführen, noch hat sie die Inanspruchnahme von Amtshilfe geprüft. Die nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften durchzuführende vertiefte Verwendungsnachweisprüfung innerhalb der Frist von neun Monaten unterblieb für eine stetig steigende Anzahl von Zuwendungen aus den Jahren 2016 und 2017. Der Verstoß dauert an (Stand: Dezember 2018). Die Senatsverwaltung nimmt damit in Kauf, dass durch die verspätete Verwendungsnachweisprüfung und nicht festgestellte Mängel finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt entstehen.

9.3 Erfolgskontrolle der Förderprogramme

Nach Nr. 11a.2 AV § 44 LHO ist für **übergeordnete Ziele von Förderprogrammen**, mit denen einzelne Projekte gefördert werden sollen, eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen. Die Erfolgskontrolle besteht aus einer Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle, die den Regelungen der Ausführungsvorschriften zu § 7 LHO zu folgen hat. Sie soll dazu dienen, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) des Förderprogramms festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob das Programm ursächlich für die Zielerreichung war und ob es wirtschaftlich war (Nr. 2.2 AV § 7 LHO). Die **Erfolgskontrolle ist Voraussetzung für eine wirksame Steuerung** der mit den Förderprogrammen verfolgten Ziele.

195

Im Einzelauftrag der Senatsverwaltung vom 13. Januar 2016 wurden vier unterschiedliche Förderinstrumente beschrieben (vgl. Ansicht 47). Zwei Förderinstrumente werden ausschließlich aus Landesmitteln finanziert; zwei weitere Förderinstrumente werden sowohl mit Zuwendungsmitteln aus dem ESF als auch

196

¹³⁷ Nr. 3.4 der „Leistungsbeschreibung der Dienstleistung ‚Vertiefte Verwendungsnachweisprüfung der Landesmittelförderungen Instrumente 1 und 2‘ gemäß Einzelauftrag der Fachstelle Frauen und Gleichstellung“

aus Landesmitteln finanziert. Die Umsetzung der Förderinstrumente erfolgt im Wege der Einzelprojektförderung (vgl. Nr. 1.3 AV § 44 LHO).

- 197 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für Frauen und Gleichstellung zuständige Senatsverwaltung gegen Nr. 11a.2 AV § 44 LHO verstoßen hat, indem sie **keine Erfolgskontrolle** nach Maßgabe der Nr. 2.2 AV § 7 LHO auf der Ebene **der Förderprogramme** durchgeführt hat. Sie hat nicht kontrolliert, ob mit den Fördermaßnahmen zur frauenspezifischen Orientierung/Qualifizierung (ESF-Instrument 1) mit einem Fördervolumen von jährlich mehr als 2,5 Mio. €¹³⁸ die beabsichtigten frauen- und gleichstellungspolitischen Programmziele und -wirkungen effektiv erreicht wurden. Die erforderliche Kontrolle fehlt auch beim ESF-Förderprogramm Beratung von Existenzgründerinnen und Unternehmerinnen/Existenzgründungskurse (ESF-Instrument 7) mit einem Fördervolumen von jährlich 856.000 €¹³⁹. Zwar wird die Umsetzung der **ESF-Förderinstrumente** insbesondere durch die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung bewertet.¹⁴⁰ Die Ergebnisse der Bewertung werden anschließend in aggregierter Form zur Evaluation der ESF-Strukturfondsförderung herangezogen.¹⁴¹ Diese **übergreifenden Erfolgskontrollen der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung** für alle 23 im Land Berlin umgesetzten ESF-Instrumente **ersetzen nicht die fachspezifische Erfolgskontrolle** durch die für Frauen und Gleichstellung zuständige Senatsverwaltung. Der Fokus der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung liegt auf dem Erfolg der im Land Berlin umzusetzenden ESF-Förderinstrumente in ihrer Gesamtheit. Sie wertet nicht mit Blick auf die frauenspezifische Zielerreichung und Wirkung aus. Die Ergebnisse beispielsweise für das Instrument 7 der für Frauen und Gleichstellung zuständigen Senatsverwaltung wurden in der jährlichen ESF-Berichterstattung (2016¹⁴²) mit den Ergebnissen der Förderungen anderer Senatsverwaltungen lediglich zusammengefasst. Damit fehlen die Voraussetzungen für eine wirksame, frauenspezifische Steuerung durch die Senatsverwaltung. Die Senatsverwaltung hat es bisher versäumt, eine spezifisch frauenspezifische Bewertung auf ESF-Instrumentenebene durchzuführen (Nr. 11a.2 AV § 44 LHO i. V. m. Nr. 2.2 AV § 7 LHO).

138 Ansätze im Haushaltsplan 2016/2017, Kapitel 0950 Titel 68418, lfd. Nr. 15, und Titel 68495 sowie im Haushaltsplan 2018/2019, Kapitel 0950 Titel 68418, lfd. Nr. 17, und Titel 68495

139 Ansätze im Haushaltsplan 2016/2017, Kapitel 0950 Titel 68418, lfd. Nr. 14, und Titel 68495 sowie im Haushaltsplan 2018/2019, Kapitel 0950 Titel 68418, lfd. Nr. 16, und Titel 68495

140 Bewertungsplan zum Operationellen Programm des Landes Berlin für den Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2014 – 2020, Beschäftigung und Kohäsion, S. 4 (Nr. 21 Satz 1), veröffentlicht unter <https://www.berlin.de/sen/wirtschaft/gruenden-und-foerdern/europaeische-strukturfonds/esf/informationen-fuer-verwaltungen-partner-eu/artikel.252666.php#ergebnis> (Stand: 16. Januar 2019)

141 Bewertungsplan zum Operationellen Programm des Landes Berlin für den Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2014 – 2020, Beschäftigung und Kohäsion, S. 2 (2. Absatz) und S. 13 (letzter Absatz, Satz 4)

142 ESF-Jahresbericht 2016 vom 23. Juni 2017, veröffentlicht unter <https://www.berlin.de/sen/wirtschaft/gruenden-und-foerdern/europaeische-strukturfonds/esf/informationen-fuer-verwaltungen-partner-eu/artikel.105037.php> (Stand: 2. Oktober 2018)



Bei dem mit Landesmitteln finanzierten Landesinstrument 1 (**Fraueninfrastrukturstellen**) fand ebenfalls keine laufende und übergeordnete Erfolgskontrolle statt. Die Senatsverwaltung hat einmalig im Jahr 2013 eine Evaluation durchgeführt¹⁴³. Die vorgeschriebene Wiederholung in regelmäßigen Abständen (Nr. 2.2 AV § 7 LHO) ist bisher unterblieben. 198

Die Senatsverwaltung hat eingewandt, dass sie sich mit den Fraueninfrastrukturstellen einzeln auseinandersetzen würde. Dieser Einwand überzeugt jedoch nicht. Die einzeln geförderten Fraueninfrastrukturstellen sind durch die Senatsverwaltung einem gemeinsamen Förderprogramm (Programm zur Stärkung der Fraueninfrastruktur) zugeordnet worden (Anlage 3 zum Einzelauftrag vom 13. Januar 2016). Auf dieser Programmebene hat die Senatsverwaltung eine übergreifende Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle durchzuführen (Nr. 2.2 AV § 7 LHO, Nr. 11a.2 AV § 44 LHO). Dies ist nicht geschehen. Die Senatsverwaltung hat **nicht kontrolliert, ob** mit den Fraueninfrastrukturstellen mit einem Fördervolumen von jährlich mehr als 2 Mio. €¹⁴⁴ **die übergeordneten Programmziele effektiv erreicht wurden** und ob das Programm die beabsichtigten Wirkungen hat. Damit fehlt auch bei diesem Landesförderprogramm die Voraussetzung für eine wirksame Steuerung durch die Senatsverwaltung.

9.4 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die für Frauen und Gleichstellung zuständige Senatsverwaltung hat eingeräumt, dass sie die rechtzeitige vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise für die landesmittelfinanzierten Zuwendungen nicht sichergestellt habe. Die Senatsverwaltung gehe aber davon aus, dass die erneute Ausschreibung der Prüfdienstleistung zum Ende des ersten Quartals 2019 abgeschlossen sei. Anschließend würden „vorrangig und unverzüglich die rückständigen, vertieften Prüfungen für die Jahre 2016 und 2017 durchgeführt“. Es sei nicht möglich gewesen, die Aufgabe der Verwendungsnachweisprüfung durch Landesbeschäftigte anstelle eines Prüfdienstleisters erledigen zu lassen. Dies hätte ein Spezialwissen des IT-gestützten Zuwendungsverfahrens vorausgesetzt, das die eigenen Beschäftigten nicht kurzfristig hätten erlangen können. 199

Im Hinblick auf die Erfolgskontrolle bei den ESF-Förderprogrammen (ESF-Instrumente 1 und 7) hat die Senatsverwaltung betont, dass alle mit ESF-Mitteln kofinanzierten Fördermaßnahmen einer strikten, mit Sanktionen belegten Erfolgskontrolle unterliegen. Die instrumentenbezogenen Ergebnisse für den von der EU-Kommission gewünschten jährlichen Durchführungsbericht würde die für Wirtschaft zu-

143 Schreiben der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen vom 21. September 2015 an den Ausschuss für Arbeit, Integration, Berufliche Bildung und Frauen des Abgeordnetenhauses (vgl. rote Nr. 2224) und Schreiben der Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung vom 25. September 2017 an den Ausschuss für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung des Abgeordnetenhauses (vgl. rote Nr. 0731)

144 Ansätze in den Haushaltsplänen 2014/2015, 2016/2017 und 2018/2019, Kapitel 0950 Titel 68332

ständige Senatsverwaltung mit den einzelnen Fachstellen besprechen. Für den Nachweis von Wirkungszusammenhängen auf der Makro-Ebene wären allerdings aufwändige wissenschaftliche Verfahren erforderlich, um mehrstufige Wirkungsketten nachzuverfolgen und ihre Kausalität zu belegen.

Das Landesförderprogramm Fraueninfrastrukturstellen wolle die Senatsverwaltung mit Blick auf den Zeitraum ab 2020 weiterentwickeln und dabei frauen- und gleichstellungspolitische Förderziele in den Fokus rücken.

- 200 Der Rechnungshof betont die Pflicht der Senatsverwaltung, die vertieften Verwendungsnachweisprüfungen für die landesmittelfinanzierten Zuwendungen nach den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung fristgerecht sicherzustellen (Nr. 11.9 AV § 44 LHO). Die angekündigte Beauftragung eines Prüfdienstleisters zum Ende des ersten Quartals 2019 sollte sichergestellt werden. Die Begründung der Senatsverwaltung, keine eigenen Beschäftigten einsetzen zu können, da diese nicht über das notwendige Spezialwissen verfügten, geht am Kern der Beanstandung vorbei. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die ordnungsgemäße Ausübung der Fachaufsicht über den Prüfdienstleister eine entsprechende Expertise auch bei der Senatsverwaltung voraussetzt.

Der Rechnungshof weist im Übrigen darauf hin, dass die Erfolgskontrolle nach den Regularien der Europäischen Strukturfonds nicht Prüfungsgegenstand war. Geprüft wurde, ob die Senatsverwaltung die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen ihrer Förderprogramme nach den Regeln der Landeshaushaltsordnung durchführt (Nr. 11a.2 AV § 44 LHO, Nr. 2.2 AV § 7 LHO). Die Senatsverwaltung ist danach verpflichtet, bei einer solchen Erfolgskontrolle neben der Zielerreichungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle ausdrücklich auch eine Wirkungskontrolle durchzuführen. Die Feststellung des Rechnungshofs, dass die Senatsverwaltung eine solche Erfolgskontrolle unter frauen- und gleichstellungsspezifischen Gesichtspunkten auf Programmebene nicht durchführt, wurde nicht entkräftet.

9.5 Zusammenfassung und Erwartung

- 201 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Frauen und Gleichstellung zuständige Senatsverwaltung
- es versäumt hat, die haushaltrechtlich zwingend vorgeschriebene vertiefte Verwendungsnachweisprüfung für die landesfinanzierten Zuwendungen nach Nr. 11.9 AV § 44 LHO rechtzeitig zu beauftragen oder auf andere Weise sicherzustellen und
 - bei mehreren Förderprogrammen keine Erfolgskontrolle nach Nr. 11a.2 AV § 44 LHO durchgeführt hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Gesundheit, 202 Pflege und Gleichstellung

- **unverzüglich Maßnahmen ergreift, um die vertiefte Verwendungs-nachweisprüfung für die landesfinanzierten Zuwendungen durch Beauftragung eines Prüfdienstleisters oder anderweitig sicherzustellen, sowie**
- **bei der Umsetzung von Förderprogrammen auch die Erfolgskontrolle nach Nr. 11a.2 AV § 44 LHO mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle sicherstellt.**

Bildung, Jugend und Familie

10 Erhebliche Mängel bei der Entwicklung des IT-Fachverfahrens „Reengineering Lehrerinformations- und Verwaltungssystem – ReLiV“

Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung hat bei der Entwicklung des IT-Fachverfahrens ReLiV erneut versäumt, die grundsätzlichen Anforderungen an ein IT-Projekt zu erfüllen. So hat sie gegen die Landeshaushaltssordnung verstochen, indem sie weder die erforderlichen Planungsunterlagen erstellt noch die Wirtschaftlichkeit des Projekts untersucht hat. Auch ist sie den Anforderungen an ein Projektmanagement nach dem Projektmanagementhandbuch nicht vollständig nachgekommen. Die Projektkosten sind um mindestens 7,7 Mio. € gestiegen, eine vollständige Übersicht über die verausgabten Mittel konnte die Senatsverwaltung nicht vorlegen. Auch fünf Jahre nach der geplanten Produktivsetzung steht die für die Effektivität des neuen Verfahrens maßgebliche Schnittstelle zum IT-Fachverfahren Integrierte Personalverwaltung nicht zur Verfügung. Mit der Schnittstelle sollten aufwendige Doppelerfassungen der Personaldaten vermieden werden.

10.1 Einleitung

203 Der Rechnungshof hatte im Jahr 2000 bei der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung das „Lehrerinformations- und Verwaltungssystem“ (LiV) geprüft. Mit LiV wurden die Daten der ca. 35.000 pädagogischen Beschäftigten der öffentlichen Berliner Schulen verwaltet. Der Rechnungshof hatte die Senatsverwaltung in seinem Jahresbericht 2001 (T 131 bis 138) u. a. aufgefordert, die „Möglichkeiten eines wirtschaftlichen und zweckmäßigen Verbundes der Anwendung der IT-Verfahren LiV und IPV¹⁴⁵“ zu prüfen.

Ein Jahrzehnt später, im Jahr 2011, hat die Senatsverwaltung mit dem Projekt „Reengineering Lehrerinformations- und Verwaltungssystem – ReLiV“ begonnen, mit dem LiV modernisiert, erweitert und bis zum Beginn des Jahres 2014 abgelöst sowie die Wirtschaftlichkeit der Bearbeitung erhöht werden sollte.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2018 bei der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung die Entwicklung, die Einführung, den Betrieb sowie die Kosten des IT-Fachverfahrens ReLiV geprüft. Schwerpunkt der Prüfung war es festzustellen, ob die Senatsverwaltung

145 Integrierte Personalverwaltung (IPV)

- mit der Umsetzung des IT-Fachverfahrens ReLiV die angestrebten Ziele erreicht,
- die erforderlichen Planungsunterlagen erstellt und diese eingehalten,
- eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und die erforderlichen Erfolgskontrollen durchgeführt sowie ob sie insbesondere
- ein verfahrensspezifisches IT-Sicherheitskonzept erstellt hat.

Dabei sollte auch festgestellt werden, ob die Senatsverwaltung den grundsätzlichen Erwartungen des Rechnungshofs aus seinem Jahresbericht 2015 (T 164 bis 176) an die Durchführung von IT-Projekten nachgekommen ist. Darin hatte der Rechnungshof u. a. Planungsmängel, Mängel im Projektcontrolling, eine fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und die Nichteinhaltung von Terminen bei der Entwicklung des IT-Fachverfahrens „eGovernment@school“ beanstandet.

10.2 Kurzchronologie

Mit dem **Projekt ReLiV** sollte das IT-Fachverfahren LiV durch ein modernisiertes IT-Fachverfahren ersetzt werden. Dem Projekt ReLiV ging eine Vorstudie im Jahr 2010 voraus. Die Studie ergab u. a., dass eine gemeinsame Nutzung von Daten mit dem IPV-Verfahren ein wesentlicher Effektivitätsfaktor sei. Erst durch die systemseitig sichergestellte gleichzeitige Pflege der Stammdaten in beiden Systemen bei einmaliger Eingabe werde die geforderte Effektivitätssteigerung erreicht. 204

Weiterhin sollten

- für die derzeitige manuelle Übernahme von Bewerberdaten aus dem „Bewerberverfahren-Online“ (BEO) eine „automatisierte Anbindung für eine zukünftige Lösung“ vorgesehen und
- die Anbindung des zukünftigen Schulverwaltungssystems – der vom Land Hessen übernommenen Lehrer- und Schülerdatenbank (LUSD) – über eine bidirektionale Verbindung realisiert werden.

Das „Re-Engineering des Fachverfahrens LiV mit den vorgenannten Schnittstellen“ wurde am 16. Juli 2011 europaweit ausgeschrieben. Das Unternehmen, welches die Leistungen zu einem Festbetrag von rd. 1,3 Mio. € (netto) anbot, erhielt im Dezember 2011 den Zuschlag. Das Angebot sah die Produktivsetzung des IT-Fachverfahrens ReLiV zum 28. Februar 2014 vor und sicherte die Realisierung der im Pflichtenheft beschriebenen Schnittstellen zu. 205

Statt die geplante Schnittstelle zu BEO umzusetzen, begann die Senatsverwaltung im Jahr 2014 mit der Realisierung eines neuen IT-Fachverfahrens „E-Recruiting (ReBEO)“ im Rahmen des Projekts ReLiV. Damit sollte nunmehr die Bewerberverwaltung in ReLiV abgebildet und damit BEO abgelöst werden.

Aufgrund fortbestehender Fehler bzw. noch fehlender Funktionalitäten hat die Senatsverwaltung am 30. April 2016 das IT-Fachverfahren ReLiV nur „bedingt ab- 206

genommen“. Die Abnahme erfolgte u. a. unter der Bedingung einer späteren Unterstützung bei der Realisierung der Schnittstelle zwischen den Verfahren ReLiV und IPV. Seit dem 1. Mai 2016 wird ReLiV in der Senatsverwaltung, den Schulen und den Schulaufsichten der Bezirksamter in einem sogenannten „Probe-Echtbetrieb“ eingesetzt. Die endgültige Abnahme steht weiter aus.

10.3 Planungsunterlagen

- 207 Ausgaben für größere Entwicklungsvorhaben dürfen erst veranschlagt werden, wenn Planungen und Schätzungen der Kosten vorliegen (§ 24 Abs. 2 LHO). Größere Entwicklungsvorhaben sind nach Nr. 1.3 AV § 24 LHO Maßnahmen wie die Weiterentwicklung von Systemen bzw. Verfahren mit einem Mittelbedarf von mehr als 250.000 €.
- 208 Im Februar 2010 hat die Senatsverwaltung eine Kostenbetrachtung für das Reengineering des IT-Fachverfahrens LiV angestellt. Auf der Grundlage dieser Kostenbetrachtung hat die Senatsverwaltung im April 2011 einen Entscheidungsvorschlag mit einem Realisierungsplan für das Projekt ReLiV als Planungsunterlage erarbeitet. Der Plan enthielt neben Kosten für die Projektrealisierung, das Vergabeverfahren und das Projektmanagement lediglich Lizenz-, Hardware- und Schulungskosten. Diese Kosten für die Jahre 2011 bis 2014 wurden auf rd. 2,1 Mio. € geschätzt.
- 209 Die Senatsverwaltung ist bei der Erstellung der Planungsunterlagen nach § 24 Abs. 2 LHO für das Projekt ReLiV den Verpflichtungen nach Nr. 2.1.1 AV § 24 LHO nicht nachgekommen. Danach müssen Planungsunterlagen für größere Entwicklungsvorhaben die gesamte in sich geschlossene Maßnahme unter Berücksichtigung sämtlicher erkennbarer Folgerungen und Folgemaßnahmen umfassen. Bei der Ausarbeitung der Planungsunterlagen hätte die Senatsverwaltung auch die **Kosten für die verfahrensabhängige Infrastruktur und für den Betrieb** des IT-Fachverfahrens ReLiV so sorgfältig und genau wie möglich ermitteln müssen. Damit sind wesentliche Kosten bei der Entscheidung über das Projekt außer Betracht geblieben.
- 210 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die Planungsunterlagen nach § 24 LHO für das Projekt ReLiV nicht mit der notwendigen Sorgfalt und Genauigkeit erstellt und es versäumt hat, die Kosten für die erforderlichen Folgemaßnahmen mit einzubeziehen.

10.4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- 211 Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO). Diese sind nach Nr. 2 AV § 7 LHO sowohl bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen als auch während der Durchführung und nach Abschluss

von Maßnahmen vorzunehmen. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist, gemäß Beschluss des IT-Koordinierungsgremiums Berlin vom 8. März 2007, nach den Grundsätzen der „Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT“ (WiBe 4.1) von 2007 des Bundesministeriums des Innern durchzuführen.

Die Senatsverwaltung hat zur Wirtschaftlichkeit des Projekts ReLiV lediglich in der Vorstudie (vgl. T 204) ausgeführt, dass eine gemeinsame Nutzung von Daten mit dem IPV-Verfahren ein wesentlicher Effektivitätsfaktor sei und erst „durch die systemseitig sichergestellte gleichzeitige Pflege der Stammdaten in beiden Systemen bei einmaliger Eingabe die geforderte Effektivitätssteigerung“ erreicht werde. 212

Die Senatsverwaltung hat es versäumt, für das Projekt ReLiV Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Abs. 2 LHO durchzuführen. Nach Nr. 2.1 AV § 7 LHO hätte die **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** u. a. Aussagen zu den Zielen, Prioritätsvorstellungen, relevanten Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten enthalten müssen. In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte sie nach Nr. 4.1 WiBe auch die Betriebskosten und den Betriebsnutzen berücksichtigen müssen, die nach der Einführung der IT-Maßnahme anfallen. Diese sind nach Nr. 4.2 WiBe im Regelfall für einen Zeitraum zu ermitteln, der zusammen mit der Entwicklungsdauer der IT-Maßnahme insgesamt eine „Berechnungsdauer“ von fünf Haushaltsjahren ergibt. 213

Außerdem hätte die Senatsverwaltung nach Nr. 2.2 AV § 7 LHO **Erfolgskontrollen** durchführen müssen, um festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden. Die Erfolgskontrollen hätte sie nach Nr. 2.2 AV § 7 LHO auch durchführen müssen, wenn die Dokumentation in der Planungsphase unzureichend war. Sie hätte die benötigten Informationen nachträglich beschaffen müssen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und keine Erfolgskontrollen durchgeführt hat und damit wesentliche Grundlagen für die Entscheidung über die Durchführung des Projekts ReLiV und dessen Steuerung gefehlt haben. 214

10.5 Projektmanagement

Nach Nr. 3.2.1 Buchst. d des Projektmanagementhandbuchs der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom April 2007 trägt die Projektleitung die Gesamtverantwortung für die erzielten Ergebnisse und die Einhaltung von Terminen. Außerdem hat sie nach Nr. 4 Buchst. b vor Beginn der Projektarbeit wesentliche Risiken zu ermitteln und dafür zu sorgen, dass ermittelte Risiken im Rahmen des Projektcontrollings besonders beachtet und Maßnahmen zum Umgang mit diesen Risiken eingeleitet werden. 215

- 216 Von der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung und dem Auftragnehmer wurde im Jahr 2012 ein Projekthandbuch für das Projekt ReLiV erarbeitet. Nach diesem wurde die **Projektleitung** mit Vertretern der Senatsverwaltung und externen Beratern besetzt. Die Projektleitung war für die inhaltliche und terminliche Gesamtplanung des Projekts verantwortlich. Das IT-Fachverfahren ReLiV sollte gemäß dem (fortgeschriebenen) Projektauftrag vom 4. Juli 2012 im März 2013 in die „Produktion übernommen“ werden.
- 217 Der 1. Projektstatusbericht der Projektleitung vom 25. Mai 2012 wies bereits auf Probleme bei der Termineinhaltung hin. Im 2. Projektstatusbericht vom 17. Dezember 2013 führte die Projektleitung aus, dass sich bei der konzeptionellen Arbeit „erweiterte Anforderungen an Funktionen oder Komfort des entstehenden ReLiV-Systems ergeben“ hätten. Bei der Umsetzung dieser Anforderungen könne sich „der **Echtbetriebsstart weiter verschieben**“. Zudem käme es beim Auftragnehmer, aber auch seitens der Senatsverwaltung, aus unterschiedlichen Gründen immer wieder zu Problemen beim Personaleinsatz.

Der Auftragnehmer hatte bereits in seinem Angebot vom 13. Oktober 2011 unter dem Punkt A1.5 „Risiken“ darauf hingewiesen, dass, um möglichen Risiken vorzubeugen, für die geforderte **Schnittstelle zu IPV** die Zusammenarbeit mit den für IPV verantwortlichen Bereichen erforderlich sei. Gleichwohl stellte die Projektleitung in dem 2. Projektstatusbericht außerdem fest, dass bis Dezember 2013 „noch keine konkreten praktischen Arbeiten und Tests mit dem Betreiber des IPV-Verfahrens abgesprochen worden“ seien.

- 218 In einem Schreiben vom 14. Juli 2014 wies die Projektleitung auf einen „**Terminverzug** von neun oder mehr Monaten“ hin. Daher wurden von ihr zwei alternative Szenarien für die weitere Projektarbeit vorgeschlagen:
1. Das Projekt wird mit der derzeitigen verminderten Personalausstattung weitergeführt (Plantermin: 1. April 2016).
 2. Das Projekt erhält zusätzliche Ressourcen, um weitere Verzögerungen möglichst zu vermeiden (Plantermin: 30. Juni 2015)

Die Senatsverwaltung stimmte am 22. August 2014 der Alternative 2 zu.

Im September 2014 stellte die Projektleitung im Dokument „Fortschrittscontrolling“ zu der Schnittstelle IPV fest, dass auf „ReLiV-Seite“ die Schnittstelle realisiert wurde, es fehle jedoch „noch die Realisierung auf der Seite von IPV“ im Landesverwaltungsamt. Sie rechne mit der Fertigstellung für Ende Oktober 2015.

- 219 Am 27. November 2014 wurde der Auftragnehmer von der Senatsverwaltung mit der „Änderungsvereinbarung Nr. 5“ beauftragt, statt der geplanten Schnittstelle zu dem IT-Fachverfahren BEO das IT-Fachverfahren ReBEO zu entwickeln. Dazu wurde das Projekt ReLiV bei gleichbleibenden Personalressourcen um das **Teilprojekt ReBEO** erweitert. Das Teilprojekt sollte Ende des Jahres 2015 abgeschlossen werden.



Aufgrund von Fehlermeldungen, fehlenden Funktionalitäten und Personalengpässen wurde die Abnahme des IT-Fachverfahrens ReLiV immer wieder verschoben. Am 30. April 2016 wurde es von der Senatsverwaltung nur „bedingt“ abgenommen und seit dem 1. Mai 2016 befindet es sich im sogenannten „**Probe-Echtbetrieb**“. Gemäß dem Protokoll der Sitzung des Verfahrensbeirats „ReLiV/ReBEO“ vom 4. April 2017 wurde der Übergang in den Echtbetrieb zunächst zum 1. Juli 2017 angestrebt. 220

Auch dieser Termin konnte nicht gehalten werden. Lediglich die Schnittstelle zum IT-Fachverfahren LUSD wurde am 15. Dezember 2017 produktiv gesetzt.

Auf der Grundlage eines Gutachtens „zur Prüfung der Gebrauchstauglichkeit von ReLiV im Nutzungskontext der Berliner Schulverwaltung“ hat die Senatsverwaltung eine **Mängelliste** erstellt. Als Termin für die Realisierung der Schnittstelle zu IPV wurde nunmehr der 31. Oktober 2018 genannt. Auch dieser Termin wurde nicht gehalten.

Die Senatsverwaltung ist den Anforderungen an ein Projektmanagement nach dem Projektmanagementhandbuch des Landes Berlin nicht nachgekommen. Obwohl die Schnittstellen des IT-Fachverfahrens ReLiV zu den IT-Fachverfahren IPV, BEO und LUSD ein wesentlicher Anlass für die Durchführung des Projekts ReLiV gewesen sind, hat es die Senatsverwaltung versäumt, deren Realisierung mit dem erforderlichen Nachdruck voranzutreiben. Insbesondere hinsichtlich der IPV-Schnittstelle waren die Risiken der Projektleitung von Anfang an bekannt. Trotzdem hat sie keine Maßnahmen zur rechtzeitigen Umsetzung der Schnittstelle eingeleitet. 221

Außerdem hat die Senatsverwaltung trotz erheblicher Verzögerungen und bestehender Personalengpässe die Entwicklung des IT-Fachverfahrens ReBEO im Rahmen von ReLiV beauftragt, ohne geprüft zu haben, wie sich diese Maßnahme auf das laufende Projekt auswirkt. Anstatt auf die termin- und sachgerechte Umsetzung von ReLiV hinzuwirken, hat sie die Komplexität erhöht und so die Fertigstellung weiter erschwert.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung trotz der bereits vor Projektbeginn bekannten Risiken hinsichtlich der Schnittstelle zu IPV und zu den selbst noch in der Entwicklung befindlichen IT-Fachverfahren ReBEO und LUSD keine geeigneten Maßnahmen ergriffen hat, um die termingerechte Fertigstellung der Schnittstellen sicherzustellen. 222

Der Rechnungshof hat außerdem beanstandet, dass die Senatsverwaltung durch das Teilprojekt ReBEO die termin- und sachgerechte Umsetzung des IT-Fachverfahrens ReLiV sogar noch erschwert hat.

10.6 Änderungsvereinbarung ReBEO

- 223 Aufgrund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 19. Juni 2008¹⁴⁶ sowie der darauf beruhenden Rechtsprechung in Deutschland¹⁴⁷ erfordern wesentliche Änderungen eines öffentlichen Auftrags während dessen Vertragslaufzeit ein neues Vergabeverfahren. Diese Rechtslage ist seit dem 18. April 2016 auch in den neuen § 132 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) übernommen worden.
- 224 Die Senatsverwaltung hat den Auftragnehmer im Jahr 2014 mit der **Änderungsvereinbarung** Nr. 5 beauftragt, für 357.000 € (inkl. MwSt.) anstelle der geplanten Schnittstelle zu dem IT-Fachverfahren BEO das IT-Fachverfahren ReBEO zu entwickeln. Eine einschlägige Begründung hat die Senatsverwaltung für dieses Vorgehen nicht vorgelegt. Mit der zusätzlichen Beauftragung hat sie den Umfang des Auftrags während der Vertragslaufzeit erheblich ausgeweitet.
- 225 Mit der Beauftragung im Wege einer Änderungsvereinbarung hat die Senatsverwaltung gegen ihre Verpflichtung zur Durchführung eines Vergabeverfahrens verstößen. Denn es liegt eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags vor, die ein neues Vergabeverfahren erforderlich gemacht hätte. Der Rechnungshof hat diesen Verstoß beanstandet.

10.7 Kostenentwicklung/Kostentransparenz

- 226 Der Haushaltsplan enthält alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben (§ 11 Abs. 2 LHO). Bei größeren Entwicklungsvorhaben darf von den Unterlagen nach § 24 LHO nur mit Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen abgewichen werden (§ 54 Abs. 1 LHO).
- 227 Die Senatsverwaltung hat im Haushaltaufstellungsverfahren für eine entsprechende Veranschlagung zu sorgen. Sie führte in den Titeln für die verfahrensabhängige IKT (Einzelplan 10, Kapitel 1000, Maßnahmegruppe 32 – Ausgaben für verfahrensabhängige Informations- und Kommunikationstechnik) Ansätze für teilweise mehr als 17 IT-Fachverfahren. Ging die Senatsverwaltung in ihrem Realisierungsplan vom 15. April 2011 für das IT-Fachverfahren ReLiV noch von **Gesamtkosten** von rd. 2,1 Mio. € aus, enthalten die Ansätze für die Haushaltjahre 2012 bis 2019 Mittel von rd. 9,8 Mio. €. Damit sind die für das Projekt veranschlagten Haushaltssmittel bereits jetzt um 7,7 Mio. € gestiegen.

146 EuGH (3. Kammer), Urteil vom 19. Juni 2008 – C-454/06 Pressetext Nachrichtenagentur GmbH/Republik Österreich, NVwZ 2008, S. 865

147 OLG Celle, Beschluss vom 29. Oktober 2009 – 13 Verg 8/09, NZBau 2010, S. 194; OLG Rostock, Beschluss vom 25. September 2013 – 17 Verg 3/13, BeckRS 2013, 17782; OLG Celle, Beschluss vom 17. Dezember 2014 – 13 Verg 3/13, NZBau 2015, S. 178; VK Sachsen, Beschluss vom 27. April 2015 – 1/SVK/012-15, BeckRS 2015, 16420; VK Lüneburg, Beschluss vom 5. Oktober 2015 – VgK-37/2015, BeckRS 2015, 19322

Die **Kostensteigerungen** ergaben sich u. a. durch Mehrausgaben für Lizenzen. Die Senatsverwaltung ging davon aus, dass sie im Land Berlin vorhandene Verträge zu den darin geschlossenen Konditionen nutzen könnte. Diese Annahme bestätigte sich jedoch nicht. Die Senatsverwaltung stellte im 2. Projektstatusbericht fest, dass „die – nicht im Projektbudget enthaltenen und geplanten – Aufwände und Kosten für Lizenzkäufe und Dienstleistungen für die Einrichtung und Betrieb des SAP-HCM-Systems¹⁴⁸“ gestiegen waren. Für die Beschaffung von Lizenzen sind allein in den Jahren 2012 bis 2017 etwa 670.000 € und weitere 494.000 € für Pflegegebühren verausgabt worden.

Zudem entstanden folgende Kosten von einmalig 543.500 € und jährlich 65.000 € für Maßnahmen zur Vermeidung von Verzögerungen:

- Aufstockung des externen Teams für die restliche Erstellung der Feinkonzepte, Kosten: max. 150.000 €
- Einstellung eines externen Projektmitarbeiters mit 0,6 VZÄ bis zum Ende der Projektlaufzeit für Testcontrolling/-moderation, Kosten: 144.500 €
- Externer Dienstleister für die Erstellung der Risikoanalyse sowie der Sicherheits-, Betriebs- und Datenschutzkonzepte, Kosten: 35.000 €
- Dienstleistung zur Einrichtung der ReLiV-Produktionsplattform, Kosten: 10.000 €
- Externe Dienstleistung für die technische Unterstützung der dienstleistenden Bereiche der Senatsverwaltung, Kosten: 65.000 €/Jahr
- Verschiebung der Kündigung der Lizenzen des Altverfahrens LiV um ein Jahr, Kosten: 60.000 €
- Verlängerung des Projektcontrollings/Projektmanagements für das IT-Fachverfahren ReLiV durch einen externen Dienstleister bis Projektende, Kosten: 144.000 €

Zusätzliche Kosten entstanden für die Anbindung der Schulen an das IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ). Die über 700 Schulen sind größtenteils noch nicht über eine im Rahmen des Projekts eGovernment@school geplante „Zentrale Schulverwaltungsumgebung“ (ZSVU) an den zentralen Server beim ITDZ angeschlossen. Dadurch entstehen seit Beginn des Probe-Echtbetriebs von ReLiV im Mai 2016 Kosten für die Übertragungssicherheit (Einzelzertifikate). Die Ausgaben für die Zertifikate beliefen sich zum Zeitpunkt der Prüfung auf ca. 45.000 € monatlich. Nach den Planungen der Senatsverwaltung sollen alle Schulen bis 2019 an die ZSVU angeschlossen werden.

Ab dem Jahr 2017 hat die Senatsverwaltung nur noch Kosten für Betrieb und Pflege des IT-Fachverfahrens ReLiV angemeldet, obwohl das Projekt noch nicht abgeschlossen war. Die anfallenden Entwicklungskosten wurden aus dem laufenden Haushalt der Senatsverwaltung beglichen.

148 Das SAP Human Capital Management (HCM) ist ein integriertes Personalmanagementsystem.

Eine aktuelle vollständige Übersicht über die für ReLiV verausgabten Mittel und die dafür in Anspruch genommenen Titel konnte die Senatsverwaltung, trotz mehrfacher Aufforderungen des Rechnungshofs, nicht vorlegen.

- 228 Die Senatsverwaltung hat bei der Aufstellung des Haushaltsplans gegen Grundsätze des § 11 LHO (Vollständigkeit und Einheit, Fälligkeitsprinzip) verstoßen. Nach Nr. 1 AV § 11 LHO hätte sie die Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit errechnen oder schätzen müssen. Die Senatsverwaltung hat es versäumt, die Ansätze für die ab dem Jahr 2017 weiterhin anfallenden Entwicklungskosten für den Haushalt anzumelden.

Sie hat es außerdem versäumt, trotz einer Vervielfachung der Gesamtkosten, die Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen nach § 54 LHO einzuholen. Nach Nr. 1.4.2 AV § 54 LHO gilt die Einwilligung nur dann als erteilt, wenn die Erhöhung der Gesamtkosten nicht mehr als 1 % betragen hätte.

- 229 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung bei der Aufstellung und bei der Ausführung des Haushaltsplans im Zusammenhang mit dem Projekt ReLiV gegen die Landeshaushaltssordnung verstoßen hat.

10.8 ReLiV Sicherheitskonzepte

- 230 Seit dem Jahr 2007 ist der IT-Grundschutz nach Nr. 4.2 der Grundsätze zur Gewährleistung der notwendigen Sicherheit beim IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung (IT-Sicherheitsgrundsätze – beschlossen vom Senat am 11. Dezember 2007) auf der Basis der Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zu realisieren. Seit September 2017 sind nach Nr. 6.3 der aktuellen Leitlinie zur Informationssicherheit der Landesverwaltung des Landes Berlin (Informationssicherheitsleitlinie – InfoSic-LL) der Senatsverwaltung für Inneres und Sport für die im Land Berlin genutzte Informations- und Kommunikationstechnik IT-Sicherheitskonzepte nach den BSI-Standards zu erstellen und regelmäßig, im Rahmen eines ISMS- (Informations-Sicherheits-Management-System) Prozesses nach Nr. 6.1 InfoSic-LL, weiter zu entwickeln und zu aktualisieren.
- 231 Während des Projekts ReLiV hat die für Bildung zuständige Senatsverwaltung ein „verfahrensspezifisches Sicherheitskonzept“ sowie ein „ReLiV Infrastruktursicherheitskonzept“ erstellt.

Das „**verfahrensspezifische Sicherheitskonzept**“ vom 29. März 2017 beinhaltet u. a. neben einer Strukturanalyse und einer Schutzbedarfsfeststellung eine Risikoanalyse für Objekte mit hohem Schutzbedarf und ein Notfallkonzept. Die Maßnahmen und der aktuelle Umsetzungsgrad wurden in einer Prüfliste zusammengestellt.

In dem „**ReLiV Infrastruktursicherheitskonzept**“ vom 29. Juli 2016 werden Be trachtungen zu den zentralen Bestandteilen der Verfahrensinfrastruktur im Verantwortungsbereich des ITDZ angestellt. Objekte und Komponenten mit hohem

Schutzbedarf wurden einer Risikoanalyse unterzogen. Die Ergebnisse der Risikoanalyse wurden in Prüflisten vom 29. Juli 2016 erfasst.

In den jeweiligen Prüflisten werden die gemäß dem Schutzbedarf ausgewählten Sicherheitsmaßnahmen aufgeführt und Verantwortlichkeiten festgelegt. Allerdings fehlen

- eine sachlogische Reihenfolge der Maßnahmen, bei der die Wirkung auf das Sicherheitsniveau berücksichtigt wird,
- Termine, bis zu denen die Maßnahmen zu realisieren sind, und
- Verantwortliche, die die Umsetzung überwachen.

Die Maßnahmen wurden von der Senatsverwaltung bisher nicht systematisch umgesetzt. Auch wurden die Prüflisten nicht fortgeschrieben und kein ISMS-Prozess etabliert, um die Wirksamkeit der IT-Sicherheitskonzepte zur Erreichung der Sicherheitsziele nachzuweisen.

Die Senatsverwaltung hat es versäumt, die vorgesehenen Sicherheitsmaßnahmen systematisch umzusetzen, die Umsetzung zu dokumentieren und die Sicherheitskonzepte regelmäßig im Rahmen des ISMS-Prozesses weiter zu entwickeln und zu aktualisieren. Mit der Erstellung der Sicherheitskonzepte hat die Senatsverwaltung zwar die Maßnahmen identifiziert, die für ein angemessenes Sicherheitsniveau erforderlich sind, aber erst mit der Umsetzung der Maßnahmen wären die Informationen und die zugehörigen IT-Systeme ausreichend geschützt. 232

Der Rechnungshof hat die inhaltlichen Mängel der IT-Sicherheitskonzepte und deren noch ausstehende systematische Umsetzung beanstandet. 233

10.9 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme die vom Rechnungshof festgestellten Sachverhalte weitgehend bestätigt. Hinsichtlich der Schnittstelle zu IPV hat sie ergänzend mitgeteilt, dass „die Senatsverwaltung für Finanzen inzwischen die Realisierung einer Schnittstelle“ unterstützt. „Die Beteiligten gehen davon aus, die Schnittstelle in 2019 realisieren zu können.“ 234

Im Zusammenhang mit der nicht durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (§ 7 LHO) hat die Senatsverwaltung darauf hingewiesen, dass sie vor der Entscheidung stand „das hardwareseitig kurz vor dem Ende stehende Altsystem LiV in ein neues System zu migrieren oder den Totalausfall mit möglichem Verlust der Daten zu riskieren. Die Wirtschaftlichkeit der beiden Möglichkeiten liegt klar auf der Hand und wurde dementsprechend nicht nach den Anforderungen des § 7 LHO vorgenommen.“ Die Argumentation der Senatsverwaltung entspricht nicht der Rechtslage. Nach § 7 LHO ist die Senatsverwaltung verpflichtet Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Die Dringlichkeit der Ablösung eines Altverfahrens kann in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, beispielsweise mit der Beurteilung

des Handlungsbedarfs, berücksichtigt werden, rechtfertigt aber nicht den Verzicht auf diese. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Beanstandung. Die Durchführung einer Erfolgskontrolle wurde von der Senatsverwaltung zugesagt.

Hinsichtlich der „Änderungsvereinbarung ReBEO“, hat die Senatsverwaltung angeführt, dass eine wesentliche Ausweitung des Auftrags nicht vorgelegen hätte, da das Gesamtvolumen des ursprünglichen Auftrags nur um 20 % und nicht um 50 % des Wertes überstiegen wurde. Zum einen galten § 132 GWB und damit die von der Senatsverwaltung angeführte 50%-Grenze des Absatzes 2 Nr. 4 zum Zeitpunkt der Änderung noch nicht. Zum anderen handelt es sich hier nicht um eine bloße Ausweitung des Auftrags, sondern um eine Ersetzung des Auftragsinhalts; denn statt der ursprünglich vorgesehenen Programmierung einer Schnittstelle sollte nunmehr ein vorhandenes Verfahren neuprogrammiert werden. Der Rechnungshof bleibt deshalb bei seiner Bewertung, dass der neue Auftrag für ein völlig neues IT-Verfahren statt einer Schnittstelle zu einem vorhandenen Verfahren, unabhängig von dem Anteil am Gesamtvolumen des ursprünglichen Auftrags, eine wesentliche Änderung darstellt und ein neues Vergabeverfahren erforderlich gemacht hätte.

10.10 Zusammenfassung und Erwartung

- 235 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Bildung zuständige Senatsverwaltung erneut die grundsätzlichen Anforderungen an ein IT-Projekt nicht erfüllt hat. Selbst fünf Jahre nach dem geplanten Einführungstermin ist es der Senatsverwaltung trotz erheblicher Kostensteigerung nicht gelungen, das IT-Fachverfahren ReLiV mit den geplanten Schnittstellen einzuführen.
- 236 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie**
- **geeignete Maßnahmen ergreift, um die festgestellten Mängel zu beseitigen und ReLiV schnellstmöglich mit den geplanten Schnittstellen in den Echtbetrieb überführt,**
 - **für ReLiV eine Erfolgskontrolle durchführt und dafür Sorge trägt, dass zukünftig insbesondere für IT-Projekte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und Entscheidungen über die Durchführung von Projekten erst nach Vorliegen dieser Untersuchungen getroffen werden,**
 - **umgehend mit der Umsetzung der Sicherheitskonzepte beginnt,**
 - **künftig bei der Erstellung von Planungsunterlagen die Vorgaben des § 24 LHO beachtet,**
 - **bei künftigen Auftragsvergaben das Vergaberecht beachtet,**
 - **die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben nach Nr. 1 AV § 11 LHO mit größtmöglicher Genauigkeit errechnet oder schätzt sowie**
 - **bei Abweichungen von den Planungsunterlagen die Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen nach § 54 Abs. 1 LHO einholt.**

11 Erhebliche Versäumnisse bei der Planung und Steuerung von Programmen im Bildungsbereich

Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung ist ihrer Verantwortung bei der Planung und Steuerung von Programmen nicht hinreichend nachgekommen. Sie hat an Berliner Schulen 32 Programme aufgelegt und dafür in den Jahren 2016 und 2017 jährlich mehr als 55 Mio. € bereitgestellt. Bei den vom Rechnungshof geprüften vier Programmen mit einem jährlichen Haushaltsvolumen von mehr als 43 Mio. € hat sie die wesentlichen Anforderungen an finanzwirksame Maßnahmen nach § 7 LHO nicht beachtet. Die Senatsverwaltung hat die geprüften Programme nicht mit klar abgegrenzten Konzepten und Zielen unterlegt sowie keine Indikatoren zur Messung der Zielerreichung vorgegeben. Zielerreichungs- sowie Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen hat die Senatsverwaltung ebenfalls nicht durchgeführt.

11.1 Einleitung

Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung hat in den **Haushaltsjahren 2016 und 2017** nach eigenen Angaben **32 Programme** an Berliner Schulen mit einem jährlichen Finanzvolumen von **über 55 Mio. €** finanziert. Die Programme sind in fast allen Fällen mit der politischen Zielsetzung verbunden, die Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft zu verringern und die Bildungschancen der Berliner Schülerinnen und Schüler insbesondere an Schulen in belasteten Sozialräumen zu verbessern. Zudem sind sie darauf gerichtet, Problemlagen wie Schuldistanz¹⁴⁹, Bildungsferne und Gewalt zu bekämpfen. Außerdem soll die Zahl der Absolventinnen und Absolventen mit mittlerem Schulabschluss und Hochschulreife erhöht, die Zahl der Abgängerinnen und Abgänger ohne Schulabschluss verringert und die Eigenverantwortung der Schulen gestärkt werden.

Der Rechnungshof hat im Rahmen einer vorgelagerten Orientierungsprüfung neun dieser **Programme**¹⁵⁰ mit **berlinweiter Bedeutung** näher untersucht und Überschneidungen in den verfolgten Zielen sowie in der Finanzierung festgestellt. Er hat insbesondere wegen dieser Überschneidungen und des finanziellen Volumens **vier Programme** ausgewählt, die er – ausgehend von den Haushaltssjahren 2016 und 2017 – vertieft geprüft hat. Die Programme werden über das Jahr 2017 hinaus fortgeführt. Im Haushaltplan für das Jahr 2018¹⁵¹ sind allein für diese Programme insgesamt Mittel von mehr als **48 Mio. €** veranschlagt.

¹⁴⁹ Schuldistanz bedeutet, dass sich Kinder und Jugendliche geistig, zeitlich oder räumlich von ihrer Schule distanzieren; vgl. „Schuldistanz – Handreichung für Schule und Sozialarbeit“ der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft (Stand: November 2015), S. 6

¹⁵⁰ School Turnaround, Grün macht Schule, Verfügungsfonds für Schulen, Bonus-Programm, Bildungsverbünde, Dialog macht Schule, Seniorpartner@school, Jugendsozialarbeit an Berliner Schulen, Inklusion

¹⁵¹ Einzelplan 10 – Bildung, Jugend und Familie

11.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsziele

- 239 Der Rechnungshof hat die **Programme Grün macht Schule, Verfügungsfonds für Schulen, Bonus-Programm und Jugendsozialarbeit an Berliner Schulen** geprüft. In den Haushaltsjahren 2016 und 2017 sind aus dem Landeshaushalt für diese Programme jährlich mehr als **43 Mio. €** im Einzelplan der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung bereitgestellt worden:

Ansicht 49: Geprüfte Programme (Kapitel 1012)

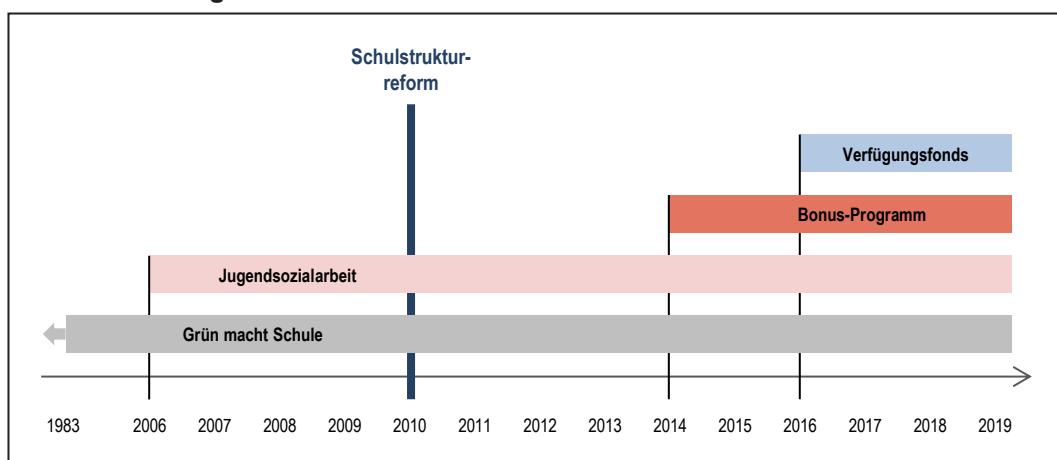
Programm	Ansatz 2016	Ansatz 2017	Ansatz 2018
Grün macht Schule	321.000 €	321.000 €	286.000 € ¹
Verfügungsfonds für Schulen	10.000.000 €	10.000.000 €	10.000.000 €
Bonus-Programm	18.230.000 €	18.030.000 €	18.440.000 €
Jugendsozialarbeit an Berliner Schulen	14.843.000 €	15.540.000 €	19.392.000 €
Haushaltsvolumen	43.394.000 €	43.891.000 €	48.118.000 €

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Haushaltsdaten über alle Schultypen

- 1 Insgesamt 185.000 € für Kindergarten-Projekte werden vom Haushaltsjahr 2018 an beim Kapitel 0750
 – Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz – Naturschutz und Stadtgrün – Titel 68569
 – Sonstige Zuschüsse für konsumtive Zwecke im Inland – nachgewiesen.

Im Überblick nach Beginn, Verlauf und zeitlicher Überschneidung stellen sich die vier ausgewählten Programme wie folgt dar:

Ansicht 50: Programme im zeitlichen Überblick



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie

Der Rechnungshof hat bei den vier Programmen insbesondere geprüft, ob die für Bildung zuständige Senatsverwaltung diese ordnungsgemäß aufgelegt und dabei die **Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** nach § 7 LHO beachtet hat, indem sie die Programme auf der Basis von Bedarfsanalysen initiiert, haushaltsrechtliche Maßstäbe berücksichtigt, hinreichende Vorgaben für eine Erfolgskontrolle gemacht und Erfolgskontrollen durchgeführt hat.

Der Rechnungshof hat die Erhebungen auf den Bereich der öffentlichen allgemeinbildenden Schulen und dabei auf den Schultyp **Integrierte Sekundarschulen** (ISS) beschränkt. In Berlin gibt es nach statistischen Unterlagen der Senatsverwaltung 133 ISS (Stand: 30. September 2016). ISS haben die vier vom Rechnungshof geprüften Programme parallel genutzt, um Problemlagen wie Schuldistanz, Bildungsferne und Gewalt zu bekämpfen. Die Teilnahme der 133 ISS an den Programmen stellte sich für das Schuljahr 2016/2017 wie folgt dar:

- 4 ISS haben Haushaltsmittel aus vier der o. g. Programme genutzt
- 47 ISS haben Haushaltsmittel aus drei der o. g. Programme genutzt
- 39 ISS haben Haushaltsmittel aus zwei der o. g. Programme genutzt
- 43 ISS haben Haushaltsmittel aus einem der o. g. Programme genutzt

Damit hatten im Schuljahr 2016/2017 mehr als zwei Drittel aller ISS Haushaltsmittel aus mehr als einem der o. g. Programme für schulindividuelle Maßnahmen eingesetzt.

Das **Programm Grün macht Schule** wird seit dem Haushaltsjahr 2004 aus dem Haushalt der Senatsverwaltung finanziert. Es besteht aus den Teilbereichen eines „Arbeitskreises Grün macht Schule“ bei einem Verein, der von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen institutionell gefördert wird¹⁵², und einer bei der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung angesiedelten pädagogischen Beratungsstelle. Nach Darstellung der Senatsverwaltung sei das Programm auf die Qualitätsverbesserung der Freiräume in Berliner Bildungseinrichtungen im Sinne einer nachhaltigen (ökologischen, sozialen und ökonomischen) pädagogischen Freiflächengestaltung gerichtet und solle einen Beitrag zur Umweltbildung für Kinder und Jugendliche in Berlin leisten. Mit dem Programm würden pädagogische Ziele wie praxis- und prozessorientiertes Lernen und Gewaltprävention ebenso verfolgt wie Ziele zur Qualitätsverbesserung der Schulfreiflächen. Berliner Schulen könnten sich bei der Senatsverwaltung beraten lassen oder Mittel für die Umgestaltung der Schulfreiflächen in Eigeninitiative beantragen. Alle Projekte würden nur teilfinanziert. Die „Anschubfinanzierung“ aus dem Haushalt der Senatsverwaltung diene den Schulen zur Akquise zusätzlicher Mittel von Dritten. Zur ergänzenden Finanzierung der Schulprojekte könnten Schulen auch Mittel aus dem Verfügungsfonds für Schulen und aus dem Bonus-Programm heranziehen. Die Mittel des Programms Grün macht Schule können für die Vergütung von freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bzw. für die Unterhaltung der Gartenanlagen eingesetzt werden.

240

¹⁵² vgl. Zuwendungsdatenbank der Senatsverwaltung für Finanzen, z. B. Haushaltsjahr 2016 Förderung mit 343.100 €; diese Mittel waren nicht Gegenstand der Prüfung durch den Rechnungshof

Ansicht 51: Haushaltsdaten für das Programm Grün macht Schule, Haushaltjahre 2016 und 2017, Kapitel 1012

Titel ¹	Bezeichnung	Ansatz 2016	Ist 2016	Ansatz 2017	Ist 2017
42701	Aufwendungen für freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	135.000 €	134.999,96 €	135.000 €	134.999,90 €
51903	Unterhaltung der Gartenanlagen	186.000 €	185.990,27 €	186.000 €	185.999,07 €
	Summe²	321.000 €	320.990,23 €	321.000 €	320.998,97 €

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben in Haushaltsplänen bzw. Haushaltsrechnungen

1 Kapitel 1012 Titel 42701 (Teilansatz 1: 135.000 €), Kapitel 1012 Titel 51903 (186.000 €)

2 inklusive der für den Bereich Kindergarten bereitgestellten und abgerechneten Mittel; die Ausgaben für den Bereich Kindergarten waren nicht Gegenstand der Prüfung durch den Rechnungshof

Nach Angaben des „Arbeitskreises Grün macht Schule“ in den Jahresberichten 2016 und 2017 („Statistische Daten“) sind im Rahmen des Programms insgesamt 51 bzw. 47 Schulhofprojekte finanziell gefördert und 86 Schulen (2016) bzw. 128 Schulen (2017) beraten und betreut worden.

Im Haushaltsjahr 2016 haben nach den Feststellungen des Rechnungshofs 16 der insgesamt 133 ISS finanzielle Mittel aus dem Programm Grün macht Schule in Anspruch genommen.

- 241 **Das Programm Verfüzungsfonds für Schulen** (Verfüzungsfonds) wird seit dem Haushaltsjahr 2016 aus dem Haushalt der Senatsverwaltung finanziert.¹⁵³ Mit den Verfüzungsfonds sollen die Berliner Schulen in ihrer Selbstständigkeit und Eigenverantwortung gestärkt werden.¹⁵⁴ Das Programm ist für alle allgemeinbildenden und beruflichen Schulen ohne besondere Teilnahmekriterien vorgesehen. Über die Mittelverwendung entscheidet die jeweilige Schulleitung. Das den Schulen zur Verfügung stehende Budget des Verfüzungsfonds setzt sich zusammen aus einer Pauschale von 7.000 € je Schule und einem jährlichen Satz je Schülerin/Schüler, der in den Haushaltjahren 2016 und 2017 jeweils 14,00 € betragen hat. Die Höchstgrenze pro Schule aus beiden Teilbeträgen beträgt 20.000 €/Jahr. Die Schulen können die Mittel des Verfüzungsfonds im Rahmen des Budgets flexibel und unbegrenzt nach individuellen schulischen Bedingungen für die Vergütung von freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, für Entgelte von nichtplanmäßigen Lehrkräften, für kleine Instandhaltungsarbeiten, Fortbildungen und Qualifizierungen, für Sachausgaben oder Zuschüsse an freie Träger zur Unterstützung von Schulen einsetzen.

153 Kapitel 1012, Maßnahmegruppe 03 „Verfüzungsfonds für Schulen“

154 vgl. „Handreichung Verfüzungsfonds für die Schulen“ der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (Stand: Mai 2017)

**Ansicht 52: Haushaltsdaten für den Verfügungsfonds,
Haushaltjahre 2016 und 2017, Kapitel 1012**

Titel	Bezeichnung	Ansatz 2016	Ist 2016	Ansatz 2017	Ist 2017
42780	Aufwendungen für freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Unterstützung von Schulen aus dem Verfügungsfonds	1.000 €	1.112.909,69 €	1.000 €	1.321.960,10 €
42880	Entgelte der nichtplanmäßigen Lehrkräfte aus dem Verfügungsfonds	1.000 €	452.400,00 €	1.000 €	400.200,00 €
51980	Kleine Instandhaltungsarbeiten zur Unterstützung von Schulen aus dem Verfügungsfonds	5.000.000 €	4.704.566,54 €	5.000.000 €	4.180.588,24 €
52580	Fortbildung und Qualifizierung zur Unterstützung von Schulen aus dem Verfügungsfonds	4.997.000 €	225.746,70 €	4.996.000 €	344.199,30 €
53480	Sachausgaben zur Unterstützung von Schulen aus dem Verfügungsfonds	0 €	0,00 €	1.000 €	1.091.492,08 €
68480	Zuschüsse für Träger zur Unterstützung von Schulen aus dem Verfügungsfonds	1.000 €	1.024.808,67 €	1.000 €	1.061.036,78 €
Summe		10.000.000 €	7.520.431,60 €	10.000.000 €	8.399.476,50 €

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben in Haushaltsplänen bzw. Haushaltsrechnungen

Im Haushalt Jahr 2016 haben nach den Feststellungen des Rechnungshofs 131 der insgesamt 133 ISS finanzielle Mittel aus dem Programm Verfügungsfonds in Anspruch genommen.

Das **Bonus-Programm** zur Unterstützung von Schulen in schwieriger Lage in Berlin wird seit dem Jahr 2014 aus dem Haushalt der Senatsverwaltung finanziert.¹⁵⁵ Ziel des Bonus-Programms ist es, die Bildungschancen der Schülerinnen und Schüler an Schulen in belasteten Sozialräumen zu verbessern, d. h. sie zu höchstmöglichen schulischen Erfolgen zu führen, sowie den Anteil derjenigen, die die Schule ohne Abschluss verlassen, deutlich zu senken und somit die Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft deutlich zu verringern.¹⁵⁶ Teilnahme kriterium für Schulen ist – ähnlich wie beim nachfolgend dargestellten Programm Jugendsozialarbeit an Berliner Schulen – ein Faktor, der sich an dem Anteil der Schülerinnen und Schüler orientiert, deren Eltern von der Zuzahlung zu den Lernmitteln befreit sind („LmB-Faktor“ – Lernmittelbefreiung). Am Bonus-Programm können alle Schulen teilnehmen, bei denen dieser Faktor über 50 % liegt. Aus dem Programm erhalten die Schulen eine Basiszuweisung, einen Leistungsbonus sowie eine Kooperationszulage und ggf. eine Sozialraumzulage. Die maximale Fördersumme je Schule beträgt 100.000 €/Jahr. Der Leistungsbonus ist erfolgsabhängig.

242

155 Haushaltsplan 2016/2017, Kapitel 1012, Maßnahmegruppe 02 „Bonus-Programm“

156 vgl. „Handreichung für das Bonus-Programm“ der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (Stand: Dezember 2016)

Alle Schulen entwickeln jährliche Zielstellungen, die ihren konkreten schulischen Entwicklungsstand und ihre Ausgangsbedingungen berücksichtigen. In Zielvereinbarungen zwischen der Schule und der zuständigen regionalen Schulaufsicht werden Schwerpunkte festgelegt, die aus der konkreten Schulsituation erwachsen. Dazu werden schulindividuelle Indikatoren und Kriterien vereinbart, woran der Entwicklungsfortschritt der Schule gemessen werden kann. Für die Umsetzung der daraus abgeleiteten Maßnahmen sollen die Schulen die Mittel des Programms einsetzen. Schulen, die neu in das Programm einsteigen, erhalten den Leistungsbonus zu 100 %. In folgenden Jahren wird der Leistungsbonus erfolgsabhängig gezahlt. Über die Verwendung der Gelder des Bonus-Programms entscheidet – wie beim Verfügungsfonds – die jeweilige Schulleitung. Nach einer von der Senatsverwaltung erarbeiteten „Handreichung für das Bonus-Programm“ dürfen die Mittel nicht für bauliche Maßnahmen, Regelausstattungen oder die Einstellung von Lehrkräften verwendet werden.

Ansicht 53: Haushaltsdaten für das Bonus-Programm, Haushaltjahre 2016 und 2017, Kapitel 1012

Titel	Bezeichnung	Ansatz 2016	Ist 2016	Ansatz 2017	Ist 2017
42734	Aufwendungen für freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Förderung von Schulen im Rahmen des Bonus-Programms	3.326.000 €	2.612.280,60 €	3.286.000 €	2.342.753,29 €
52534	Unterstützung von Schulen im Rahmen des Bonus-Programms	7.420.000 €	3.434.371,05 €	7.350.000 €	2.741.279,72 €
68434	Zuschüsse für Träger zur Förderung von Schulen im Rahmen des Bonus-Programms	7.484.000 €	10.805.872,09 €	7.394.000 €	11.924.676,77 €
	Summe	18.230.000 €	16.852.523,74 €	18.030.000 €	17.008.709,78 €

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben in Haushaltsplänen bzw. Haushaltsrechnungen

Im Haushaltsjahr 2016 haben nach den Feststellungen des Rechnungshofs 64 der insgesamt 133 ISS finanzielle Mittel aus dem Bonus-Programm in Anspruch genommen.

- 243 **Das Programm Jugendsozialarbeit an Berliner Schulen**¹⁵⁷ (Jugendsozialarbeit) wurde vom Jahr 2006 an zunächst mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds gefördert, schrittweise erweitert und letztlich in die vollständige Finanzierung des Landes überführt. Aufgrund der besonderen Ballung umfassender sozialer Probleme an den damaligen Hauptschulen sollte ab dem Jahr 2006 nach und nach allen Hauptschulen die Möglichkeit eröffnet werden, im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen mit Trägern der freien Jugendhilfe Unterstützung durch mindestens eine Sozialpädagogin/einen Sozialpädagogen zu erhalten. Seit der Berliner Schulstrukturreform im Schuljahr 2010/2011, mit der die bislang bestehenden Haupt-, Real- und Gesamtschulen zum neu geschaffenen Schultyp ISS zusammengefasst

¹⁵⁷ Kapitel 1012 Titel 67139 – Jugendsozialarbeit nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz – (bis Haushaltsjahr 2015 beim Kapitel 1010)

wurden, wird das Programm Jugendsozialarbeit an den ISS weitergeführt und auch auf andere Schulformen (Grundschulen, Gymnasien etc.) ausgeweitet. Es wird seit dem Haushaltsjahr 2014 ausschließlich mit Landesmitteln finanziert.

Mit dem Programm Jugendsozialarbeit sollen – wie beim Bonus-Programm – vor allem benachteiligte Schülerinnen und Schüler bei der Bewältigung schulischer Anforderungen unterstützt werden. Ziele sind, die Lernmotivation zu fördern und das Selbstbewusstsein zu stärken, der Abbau von Schuldistanz und die Stärkung der Erziehungsverantwortung der Eltern sowie die Öffnung der Schulen in den Sozialraum. Kern des Programms ist das „Tandem-Prinzip“ in allen Bereichen: eine intensive und systematische Kooperation von Schule und Jugendhilfe im Sinne einer gemeinsamen Verantwortung für die Entwicklung und den Schulerfolg der Schülerinnen und Schüler.¹⁵⁸ Als Voraussetzung für die Teilnahme von Schulen am Programm Jugendsozialarbeit hat die Senatsverwaltung – ähnlich wie beim Bonus-Programm – einen Anteil von mindestens 40 % an Schülerinnen und Schülern mit Lernmittelbefreiung oder einen ebenso hohen Anteil an Schülerinnen und Schülern nicht deutscher Herkunftssprache festgelegt.¹⁵⁹

Ein Berliner Institut organisiert und betreut das Programm Jugendsozialarbeit seit dem Jahr 2006 mit einer dafür eingerichteten Programmagentur. Die am Programm beteiligten Schulen arbeiten mit Trägern der freien Jugendhilfe auf der Grundlage von Kooperationsverträgen zusammen. Beim Träger der freien Jugendhilfe angestellte Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen sind an der Schule mit dem jeweils finanzierten Stellenumfang eingebunden. Jede Schule legt in einer mit dem kooperierenden Träger geschlossenen Zielvereinbarung standortbezogene Entwicklungsziele, Maßnahmen und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung für den aktuellen Förderzeitraum fest.

Ansicht 54: Haushaltsdaten für das Programm Jugendsozialarbeit, Haushaltjahre 2014 bis 2018, Kapitel 1012¹⁶⁰

	2014	2015	2016	2017	2018
Ansatz	13.597.000,00 €	14.028.000,00 €	14.843.000,00 €	15.540.000,00 €	19.392.000,00 €
Ist	13.333.078,60 €	14.467.293,73 €	16.326.827,00 €	17.425.916,00 €	

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben in den Haushaltsplänen und Daten der Senatsverwaltung für Finanzen

Im Sachbericht zum Verwendungsnachweis 2016 hat das beauftragte Institut angegeben, dass das Programm Jugendsozialarbeit im Jahr 2016 an insgesamt 260 Schulen mit 78 Trägern der freien Jugendhilfe und 270 Stellen (435 tätige Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen) umgesetzt wurde.

¹⁵⁸ Quelle: <https://www.spi-programmagentur.de/jugendsozialarbeit/ueber-das.programm/qualitaet> (Stand: 8. Februar 2019)

¹⁵⁹ Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft vom 18. September 2015 an den Ausschuss für Bildung, Jugend und Familie des Abgeordnetenhauses (vgl. rote Nr. 2301)

¹⁶⁰ vgl. Fußnote 157

Im Haushaltsjahr 2016 haben nach den Feststellungen des Rechnungshofs 69 der insgesamt 133 ISS finanzielle Mittel aus dem Programm Jugendsozialarbeit in Anspruch genommen.

11.3 Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Senats- und Bezirksverwaltung

- 244 Nach § 109 Abs. 1 SchulG¹⁶¹ obliegt den **Bezirken** die Verwaltung und Unterhaltung der äußeren Angelegenheiten der allgemeinbildenden Schulen mit Ausnahme der zentral verwalteten Schulen (zuständige Schulbehörde). Hierzu zählen die Maßnahmen zur Schaffung der äußeren Voraussetzungen für das Lehren und Lernen in der Schule, insbesondere der Bau, die Ausstattung und die Unterhaltung der Schulen nach Maßgabe des § 7 SchulG. Die bezirkliche Zuständigkeit ergibt sich weiter aus § 4 Abs. 1 Satz 2 AZG¹⁶².

Der **Hauptverwaltung** obliegen im Rahmen des § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG die Schulaufsicht, innere Schulangelegenheiten, Schulorganisation, Lehrkräfte und sonstiges schulisches Personal sowie die qualitative Weiterentwicklung von Schule und Weiterbildung (vgl. Nr. 16 ZustKat AZG¹⁶³).

- 245 Die Senatsverwaltung hat bei der Veranschlagung der Haushaltsmittel für das Programm **Grün macht Schule** außer Acht gelassen, dass die Gestaltung von Schulfreiflächen originäre Aufgabe der jeweiligen Bezirksverwaltung nach § 109 SchulG bzw. § 4 Abs. 1 Satz 2 AZG ist, die im Rahmen der Globalsumme zu finanzieren ist. Nur insoweit die Senatsverwaltung mit Dienstkräften pädagogische Beratungsleistungen erbringt, liegen diese in der in Nr. 16 ZustKat AZG niedergelegten Verantwortung der Hauptverwaltung.

Die Senatsverwaltung hat auch beim Programm **Verfügungsfonds** pflichtwidrig nicht beachtet, dass die Finanzierung der baulichen Unterhaltung öffentlicher Schulgebäude sowie schulischer Sachausgaben originäre Aufgaben des zuständigen Schulträgers (Bezirksverwaltung) sind.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung entgegen § 109 SchulG i. V. m. § 4 Abs. 1 Satz 2 AZG Haushaltsmittel für die Gestaltung von Schulfreiflächen bzw. bezirklichen Grünanlagen und für die bauliche Unterhaltung von Schulen sowie für schulische Sachausgaben im Einzelplan 10 veranschlagt und als Programmmittel den Schulen zur Verfügung gestellt hat.

161 Schulgesetz für das Land Berlin (Schulgesetz – SchulG)

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

163 Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (ZustKat AZG)

11.4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO). Sie sind daher **bei der Planung** neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen (Planungsphase) vorzunehmen (Nr. 2 AV § 7 LHO). Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (Nr. 2.1 AV § 7 LHO) müssen u. a. mindestens Aussagen zu folgenden Teila-
pekten enthalten:

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte
- relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten
- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme
- Kriterien und Verfahren zur Erfolgskontrolle

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit verpflichtet die Verwaltung, finanzwirksame Maßnahmen möglichst gründlich und umfassend vorzubereiten und die tatsächlich angestrebten Ziele zu ermitteln und zu dokumentieren. Die Ziele müssen eindeutig und klar formuliert und sollten messbar sein, damit bei der späteren Erfolgskontrolle festgestellt werden kann, ob und in welchem Ausmaß sie erreicht wurden und ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und wirtschaftlich war.¹⁶⁴

Die Senatsverwaltung hat für das Programm **Grün macht Schule** zu keinem Zeitpunkt Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Auch hat sie den Finanzierungsbedarf für die Freiflächengestaltung der Berliner Schulen nicht ermittelt. Der jährlichen Ansatzbildung im Haushaltspolitik und der Mittelausreichung hat kein Finanzierungskonzept zugrunde gelegen. Die Finanzierung der Schulprojekte erfolgte von Beginn an auf Einzelantrag von Schulen bis zur Ausschöpfung der veranschlagten Mittel. Kriterien, nach denen die Mittel zu vergeben sind, sowie konkrete, messbare Ziele, die sie mit dem Programm verfolgt, hat die Senatsverwaltung nicht festgelegt. Einen zeitlichen Rahmen für das Programm hat sie ebenfalls nicht vorgegeben.

Nach Angaben der Senatsverwaltung ist der **Verfügungsfonds** eingeführt worden, weil Berliner Schulen fehlende Eigenverantwortung in der Mittelbewirtschaftung und unzureichende Mittelausstattungen zur Aufgabenerfüllung, insbesondere im Bereich Instandhaltung und für eigene Projekte sowie für – auf die Bedürfnisse der Einzelschule abgestimmte – Fortbildungen und Qualifizierungen, beklagt haben. Darüber hinaus wird – aus Sicht der Schulen – die Mittelbewirtschaftung

¹⁶⁴ vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis, 109. Aktualisierung Juli 2013, Abschnitt C I 2.1 Rn. 5

durch bürokratische Hürden in den zuständigen Bezirksverwaltungen behindert. Die Senatsverwaltung hat vor Einführung des Programms keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und auch keine Ziele mit messbaren Indikatoren festgelegt. Insbesondere sind differenzierte Bedarfe von Schulen nicht ermittelt worden. Das Programm ist auf Dauer angelegt.

- 249 Das **Bonus-Programm** hat die Senatsverwaltung nach eigenen Angaben eingeführt, weil sie im Jahr 2011 nach der Schulstrukturreform dringenden Handlungsbedarf bei den ISS gesehen hat. Etwa 10 % der ISS haben eine problematische Zusammensetzung der Schülerschaft mit Schülerinnen und Schülern u. a. aus bildungsarmen Familien und mit geringer Lernbereitschaft, schwachen Leistungsergebnissen, insbesondere bei den Schulabschlüssen, und hohe Fehlquoten aufgewiesen. Darüber hinaus hat eine hohe Kinder- und Jugend-Delinquenz, eine resignierte Haltung im Kollegium der Schulen sowie fehlende Führungs- und Handlungskompetenz bei Schulleitungen vorgelegen.¹⁶⁵ Die Senatsverwaltung hat allerdings nicht dokumentiert, anhand welcher Daten sie die Ausgangslage an den Schulen vor Einführung des Bonus-Programms analysiert hat und welche Auswertungen Grundlage für das Bonus-Programm und die zusätzlichen Finanzierungsbedarfe bildeten. Sie hat auch nicht dokumentiert, ob sie andere, bereits etablierte Maßnahmen und Unterstützungssysteme, die vergleichbare Ziele wie das vorgesehene Bonus-Programm verfolgen, vor Einführung des Programms analysiert und bewertet hat, um alternative Handlungsmöglichkeiten bzw. deren Nutzen und Kosten zur Bewältigung festgestellter Problemlagen der Schulen zu prüfen.

Die Senatsverwaltung hat den am Bonus-Programm teilnehmenden Schulen die Möglichkeit eröffnet, Mittel des Programms aufstockend für das Landesprogramm Jugendsozialarbeit einzusetzen. Die Schulen können flexibel handeln und, je nach Zielstellung, Sozialpädagogen für einen festgelegten Zeitraum über einen freien Träger beschäftigen.¹⁶⁶ Die Senatsverwaltung hat nicht näher begründet, dass eine Verschränkung des Bonus-Programms mit dem Programm Jugendsozialarbeit erforderlich ist. Den Finanzierungsweg hat die Senatsverwaltung hinsichtlich seiner Wirtschaftlichkeit nicht bewertet. Eine Abgrenzung zum Programm Jugendsozialarbeit hat sie nicht vorgenommen. Die Senatsverwaltung hat für das Bonus-Programm weder konkrete, gesamtstädtisch verfolgte Ziele mit messbaren Indikatoren für die Akteure definiert noch den Bedarf an finanziellen Mitteln zur Zielerreichung ermittelt. Das Bonus-Programm ist auf Dauer angelegt.

- 250 Die Senatsverwaltung hat das für Hauptschulen aufgelegte Programm **Jugendsozialarbeit** nach der Schulstrukturreform ab 2010/2011 und der Einführung des Ganztagsbetriebs an den ISS fortgeführt. Sie hat zu diesem Zeitpunkt weder die Ausgangslage noch den Handlungsbedarf neu bewertet. Alternative Handlungsoptionen oder Finanzierungswege von Sozialarbeit an Schulen, z. B. durch den

165 Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, „Auszug aus Impulsvortrag [...] am 7.10.2011“

166 vgl. „Handreichung für das Bonus-Programm“ der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (Stand: Dezember 2016)

Einsatz öffentlichen Personals für soziale Arbeit, hat die Senatsverwaltung nicht geprüft. Auch vor Abschluss der Rahmenvereinbarung Sek I¹⁶⁷, mit der die Senatsverwaltung die Finanzierung und den Einsatz von Personal durch Träger der freien Jugendhilfe im Ganztagsbetrieb an Schulen vereinbart hat, sind Ausmaß und Erfordernis einer zusätzlichen Finanzierung durch das Landesprogramm nicht geprüft und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht durchgeführt worden. Die Senatsverwaltung hat für das Programm Jugendsozialarbeit keine messbaren gesamtstädtischen Ziele definiert und keine Indikatoren zur Zielmessung vorgegeben. Für die Umsetzung des Programms Jugendsozialarbeit gibt es keinen Zeitplan, es ist auf Dauer angelegt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für die vier geprüften Programme zu keinem Zeitpunkt Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und es unterlassen hat,

251

- Ausgangslagen und Handlungsbedarfe systematisch zu analysieren und für die Programme konkrete, möglichst messbare Ziele zu definieren,
- alternative Lösungsmöglichkeiten zur Bewältigung festgestellter Problemlagen der Schulen in Betracht zu ziehen und z. B. zu prüfen, inwieweit durch Änderung bzw. Erweiterung der bisherigen Finanzierung des öffentlichen Schulwesens in Berlin dauerhaft Lösungsstrategien für Probleme in gesamtstädtischer Verantwortung möglich sind, sowie
- Kriterien und Verfahren zur Erfolgskontrolle festzulegen (vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO).

11.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Instrument der begleitenden Erfolgskontrolle

Die Erfolgskontrolle (Nr. 2.2 AV § 7 LHO) ist ein systematisches Prüfungsverfahren. Sie dient dazu, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war. Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, sind begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme fortgeführt werden soll. Die Erfolgskontrolle umfasst grundsätzlich die

252

- Zielerreichungskontrolle (Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlichen Zielrealisierung),
- Wirkungskontrolle (Ermittlung, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war) und

¹⁶⁷ Rahmenvereinbarung über die Kooperation mit Trägern der freien Jugendhilfe bei der Ausgestaltung und Sicherstellung des Ganztagsbetriebs in der Sekundarstufe I (RV Sek I)

- Wirtschaftlichkeitskontrolle (Untersuchung, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war).
- 253 Mit dem Programm **Grün macht Schule** verfolgt die Senatsverwaltung nach eigenen Angaben pädagogische Ziele, wie praxis- und prozessorientiertes Lernen sowie Gewaltprävention. Es soll auch zur Qualitätsverbesserung der Schulfreiflächen beitragen. Diese beschriebenen Ziele hat die Senatsverwaltung nicht konkretisiert und auch keine messbaren Indikatoren bestimmt. Verfahren zur Erfolgskontrolle sowie einen Zeitplan zur Zielerreichung hat sie nicht festgelegt. Im Rahmen des Programms berät die Senatsverwaltung Schulen bei Projekten der Freiflächengestaltung und bewilligt in geringem Umfang Sachmittel, die als Anschubfinanzierung dienen sollen. Wie viele Beratungen sie jährlich anstrebt und wie viele Projekte gefördert werden sollen, hat sie bisher nicht als messbare Ziele definiert. Der mit der Senatsverwaltung beim Programm Grün macht Schule kooperierende Verein erfasst die Anzahl der Beratungen und finanzierten Schulprojekte. Da messbare Ziele nicht festgelegt sind, nutzt die Senatsverwaltung die Daten nicht für eine Erfolgskontrolle.
- 254 Erklärtes Ziel des **Verfügungsfonds** ist die Stärkung der Schulen in ihrer Selbstständigkeit und Eigenverantwortung. Als Indikatoren zur Bewertung der Zielerreichung sieht die Senatsverwaltung den Faktor Zufriedenheit der Schulen und den Grad der jährlichen Mittelausschöpfung an. Konkrete, im Einzelnen benannte und mit messbaren Indikatoren untersetzte Ziele bzw. Zielgruppen hat die Senatsverwaltung für den Verfügungsfonds nicht festgelegt. Die Senatsverwaltung hat für das Programm Verfügungsfonds weder Erfolgskontrollen vorgesehen noch durchgeführt.
- 255 Mit dem **Bonus-Programm** beabsichtigt die Senatsverwaltung, die Bildungschan-
cen der Berliner Schülerinnen und Schüler in belasteten Sozialräumen zu verbes-
sern und die Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft deutlich
zu verringern. Die Schülerinnen und Schüler sollen zu den höchstmöglichen schu-
lischen Erfolgen geführt und der Anteil derjenigen, die die Schule ohne Abschluss
verlassen, deutlich gesenkt werden. Diese Ziele decken sich mit den Grundsät-
zen des § 4 SchulG. Gesamtstädtische Ziele, die mit konkreten Indikatoren be-
legt sind und deren Erreichung an diesen Indikatoren gemessen werden soll, hat
die Senatsverwaltung für das Bonus-Programm nicht definiert und auch den Ak-
teuren für die Umsetzung des Programms nicht vorgegeben. Schulen sollen im
Rahmen des Bonus-Programms – ausgehend von konkreten Bedingungen – Kon-
zepte zur Umsetzung von schulindividuellen Maßnahmen entwickeln und schulspe-
zifische Entwicklungsschwerpunkte mit messbaren Erfolgsindikatoren erarbeiten.
Diese sollen im Ergebnis eines Zielvereinbarungsprozesses mit der Schulaufsicht
schriftlich festgehalten werden. Den Schulen steht seit Mai 2017 das **Berliner In-
dikatorenmodell**, ein Datenprogramm, das erstmalig zentral Indikatoren je Einzel-

schule erfasst, zur Verfügung. Diese Daten sind auch bisher schon von Schulen abgefragt und für unterschiedliche Auswertungen intern genutzt und teilweise auch veröffentlicht worden (z. B. im Schulportrait oder für die Bildungsstatistik). Die Indikatoren sind auf die jeweilige Schularbeit abgestimmt und können in Zeitreihen (nach Schuljahren) gegenübergestellt werden. Sie ermöglichen es, Entwicklungen zu beobachten und auszuwerten.

Zusammengeführte statistische Daten aus den Zielvereinbarungsprozessen, die als Ausgangspunkt für eine spätere Messung des Erfolgs des Bonus-Programms dienen sollen, hat die Senatsverwaltung im Verfahren nicht vorgesehen. Auch soll das Indikatorenmodell nicht für eine gesamtstädtische Steuerung und Festlegung messbarer Ziele sowie für die Erfolgskontrolle hinsichtlich der Erreichung dieser Ziele bzw. der Wirksamkeit von Maßnahmen im Rahmen des Programms genutzt werden.

Die Senatsverwaltung hat im Jahr 2014 das Deutsche Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)¹⁶⁸ mit der **wissenschaftlichen Evaluation des Bonus-Programms** beauftragt.¹⁶⁹ Die Evaluation zielt sowohl auf eine prozessbegleitende als auch auf eine ergebnisbezogene Untersuchung des Bonus-Programms ab. Neben Angaben der Schulleitungen aller am Bonus-Programm teilnehmenden Schulen sowie von Lehrerinnen und Lehrern aus ausgewählten Schulen zur Bewertung und Umsetzung des Programms sollten einzelschulbezogene Daten der allgemeinen Schulstatistik herangezogen werden (Abbruchquoten, Abschlussquoten, Schuldistanz, Schulnoten, Anteil Gymnasialempfehlung, LmB-Anteil etc.). Eine Wirtschaftlichkeitskontrolle ist vom Auftrag nicht erfasst. Über Erhebungen aus den Schuljahren 2013/2014, 2015/2016 und 2016/2017 hat das Institut im Juni 2018 den Zweiten Ergebnisbericht (Bonus-Studie) vorgelegt. Im September 2018 hat die Senatsverwaltung dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses über die Ergebnisse der Evaluation und die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen berichtet.¹⁷⁰

Mit dem Programm **Jugendsozialarbeit** sollen vor allem benachteiligte Schülerinnen und Schüler bei der Bewältigung schulischer Anforderungen unterstützt werden. Ziele sind, die Lernmotivation zu fördern und das Selbstbewusstsein zu stärken, Schuldistanz abzubauen und die Erziehungsverantwortung der Eltern zu stärken sowie Schulen in den Sozialraum zu öffnen. Darüber hinaus sollen Kooperationen zwischen Jugendhilfe und Schule vertieft, vorberufliche Handlungskompetenzen sowie alle Übergänge in Schule und Beruf verbessert werden. Insgesamt sind Unterstützungsstrukturen auf- und auszubauen. Die Senatsverwaltung hat für das Programm Jugendsozialarbeit keine messbaren gesamtstädtischen Ziele definiert und keine Indikatoren zur Zielmessung vorgegeben. Eine gesamtstädt-

256

168 seit November 2018 umbenannt in Leibnitz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation

169 Die Auftragsvergabe war nicht Gegenstand der Prüfung durch den Rechnungshof.

170 Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 25. September 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0213 C)

tische Erfolgskontrolle hinsichtlich erreichter Ziele und der Wirkung der mit dem Programm durchgeführten Maßnahmen hat die Senatsverwaltung nicht vorgenommen. Sie hat Ende 2016 – zehn Jahre nach Einführung des Programms Jugendsozialarbeit – die Carl von Ossietzky Universität Oldenburg¹⁷¹ mit einer externen Evaluation beauftragt. Eine Wirtschaftlichkeitskontrolle umfasste der Auftrag nicht. Der „Abschlussbericht zur Evaluation“ (Laufzeit Dezember 2016 bis Dezember 2017) liegt seit Januar 2018 vor. Eine Bewertung dieses Abschlussberichts durch die Senatsverwaltung ist bisher nicht erfolgt.

- 257 Die Senatsverwaltung hat entgegen Nr. 2.1 AV § 7 LHO für alle vier geprüften Programme keine messbaren gesamtstädtischen Ziele definiert (vgl. T 246 bis 251). Sie hat eher Ziele mit visionärem Charakter, wie etwa die Verbesserung der Bildungschancen der Schülerinnen und Schüler in belasteten Sozialräumen, das Führen von Schülerinnen und Schülern zu höchstmöglichen schulischen Erfolgen und Schulabschlüssen oder die Verringerung der Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft, angestrebt. Indikatoren zur Messung der Zielerreichung hat sie bei keinem der vier geprüften Programme bestimmt, einen Zeitplan zur Zielerreichung hat sie nicht festgelegt und auch nicht ermittelt, ob die verfolgten Ziele mit den bereitgestellten Mitteln der Programme überhaupt zu erreichen sind.

Eine **Zielerreichungskontrolle** führt die Senatsverwaltung mangels konkreter Zielvorgaben und messbarer Indikatoren bei allen vier geprüften Programmen entgegen Nr. 2.2 AV § 7 LHO nicht durch. Für das Bonus-Programm nimmt sie keine Zusammenführung der Einzelergebnisse teilnehmender Schulen vor und wertet diese auch nicht mit Blick auf die verfolgten Ziele aus. Vielmehr verlagert die Senatsverwaltung die Verantwortung für die Umsetzung des Bonus-Programms, die Zielformulierung und individuelle Bewertung der Zielerreichung auf die Schulen. Eine Zielerreichungskontrolle im Sinne der Nr. 2.2 AV § 7 LHO stellen weder die Abrechnungen der in schulindividuellen Zielvereinbarungen festgelegten Ziele beim Bonus-Programm noch die zusammengefassten jährlichen Sachberichte des beauftragten Instituts über die Verwendung der Fördermittel beim Programm Jugendsozialarbeit dar. Eine begleitende Erfolgskontrolle hat die Senatsverwaltung bei den vier geprüften Programmen bisher nicht durchgeführt und damit auch keine **Wirtschaftlichkeits- und Wirkungskontrolle** im Sinne der Nr. 2.2 AV § 7 LHO vorgenommen.

Die externen Evaluationen zum Bonus-Programm und zum Programm Jugendsozialarbeit durch beauftragte Dritte erfüllen die Anforderungen an begleitende Erfolgskontrollen gemäß Nr. 2.2 AV § 7 LHO für beide Programme schon deshalb nicht, weil wesentliche Voraussetzungen für Erfolgskontrollen, wie konkrete gesamtstädtische Zielvorgaben und messbare Indikatoren, für die Programme fehlen.

171 Carl von Ossietzky Universität Oldenburg in Kooperation mit der Arbeitsgruppe „Absentismus und Dropoutprävention“



Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die mit den vier geprüften Programmen verfolgten gesamtstädtischen Ziele nicht hinreichend definiert und die für die Messung der Zielerreichung erforderlichen Indikatoren nicht bestimmt hat. Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass die Senatsverwaltung für die vier geprüften Programme keine Erfolgskontrollen gemäß Nr. 2.2 AV § 7 LHO durchgeführt und damit die Erreichung von Zielen, die Wirkung von Maßnahmen und die Wirtschaftlichkeit der Programme nicht bewertet hat. 258

11.6 Steuerung der Programme

Die vier Programme enthalten in hohem Maße operative Verwaltungsaufgaben, die nach Auffassung des Rechnungshofs nicht unter die ministerielle Leitungs- und Steuerungsverantwortung einer Senatsverwaltung nach Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB und § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG fallen. Dessen ungeachtet hat der Rechnungshof geprüft, inwieweit die Senatsverwaltung der verbliebenen Steuerungsverantwortung nachgekommen ist. 259

Die Senatsverwaltung hat die geprüften Programme nicht mit klar abgegrenzten Konzepten und unterscheidbaren Zielen unterlegt. Vielmehr decken sich die formulierten Ziele der Programme mit dem gesetzlichen Auftrag der Schulen nach § 4 Abs. 2 SchulG – Schülerinnen und Schüler, unabhängig von ihren Lernausgangslagen, an ihrer Schule zu ihrem bestmöglichen Schulabschluss zu führen, Benachteiligungen auszugleichen und Chancengleichheit herzustellen – bzw. der in § 7 SchulG normierten schulischen Selbstständigkeit und Eigenverantwortung. Finanzielle Überschneidungen bei der Verwendung der Programmmittel hat die Senatsverwaltung zudem intendiert. Erfolgskontrollen, die den haushaltrechtlichen Anforderungen entsprechen, hat sie für die geprüften Programme nicht durchgeführt. 260

Im Rahmen ihrer **Leitungsaufgaben** hat die Senatsverwaltung versäumt, Handlungsalternativen und relevante Lösungsmöglichkeiten für besondere Problemlagen an Berliner Schulen und deren finanzielle Auswirkungen auf den Landeshaushalt zu prüfen und zu untersuchen, ob die Regelfinanzierung von Schulen auskömmlich ist, damit Schulen ihrer Verantwortung nach § 4 Abs. 2 SchulG nachkommen können. Damit hat sie wesentliche Grundlagen nicht geschaffen, um wirtschaftliche Entscheidungen über notwendige Veränderungen und die zur Bewältigung von besonderen Problemlagen erforderlichen Maßnahmen und Finanzierungen treffen zu können.

Darüber hinaus hat es die Senatsverwaltung unterlassen, die verfolgten Ziele der mit der Schulstrukturreform eingeführten und regelfinanzierten **Ganztagsbetreuung an den ISS** von denen der finanzierten Programme konzeptionell klar abzugrenzen. Global formulierte Programmziele und finanzierte Maßnahmen decken sich in weiten Teilen mit Zielen und Maßnahmen der Ganztagsbetreuung, nämlich allen Schülerinnen und Schülern die Möglichkeit zu geben, sich gemäß ihren Anlagen und Stärken bestmöglich entwickeln zu können und den herkunftsbedingten Bildungsbenachteiligungen entgegenzuwirken.¹⁷² Gegebenenfalls hätte über die Finanzierung der Ganztagsbetreuung neu entschieden werden müssen, bevor eine ergänzende Finanzierung von vergleichbaren Maßnahmen über Landesprogramme erfolgt. Überdies hat die für Bildung zuständige Senatsverwaltung das Landesprogramm Jugendsozialarbeit nach der Schulstrukturreform fortgeführt, ohne dass eine konzeptionelle Abstimmung mit dem Bereich Jugend und den bezirklichen Jugendämtern erfolgt ist, die ebenfalls Maßnahmen für **soziale Arbeit an Schulen** finanzieren.¹⁷³ Insgesamt fehlt es an einem abgestimmten Berliner Gesamtkonzept für soziale Arbeit an Schulen.

- 261 Mit der vom Land Berlin zum Schuljahresbeginn 2010/2011 durchgeführten umfassenden **Schulstrukturreform** hat es insbesondere die Ziele verfolgt, die Zahl der Absolventinnen und Absolventen mit mittlerem Schulabschluss zu erhöhen und die Zahl der Schulabgängerinnen und Schulabgänger ohne Schulabschluss zu reduzieren. Gleichzeitig sollte der Zusammenhang von familiärer Herkunft und Bildungserfolg verringert werden.¹⁷⁴ Mit vergleichbaren Zielen finanziert die Senatsverwaltung zurzeit **32 Programme an Berliner Schulen**.

Die Daten zur Entwicklung der Schulabschlüsse allgemeinbildender Schulen in Berlin in den Schuljahren 2006/2007 bis 2016/2017 belegen, dass die intendierten politischen Ziele durch die Schulstrukturreform bislang nicht erreicht werden konnten. Auch die ergänzend zur Regelfinanzierung eingesetzten jährlichen Haushaltsmittel für Programme im Bildungsbereich haben – wie die Entwicklung der Schulabschlüsse zeigt – offensichtlich hinsichtlich der Schulabgängerinnen/Schulabgänger ohne Schulabschluss und der erreichten Schulabschlüsse keine wesentlichen Veränderungen bewirkt:

172 vgl. RV Sek 1, Präambel

173 Kapitel 1042 (jährlich ca. 1,1 Mio. € in den Haushaltsjahren 2016 und 2017) bzw. bezirkliche Einzelpläne 40 Titel 67139 bzw. 68490 (Haushaltsjahr 2016 mit ca. 10,4 Mio. € und Haushaltsjahr 2017 mit ca. 11,6 Mio. €); diese Ausgaben waren nicht Gegenstand der Prüfung durch den Rechnungshof

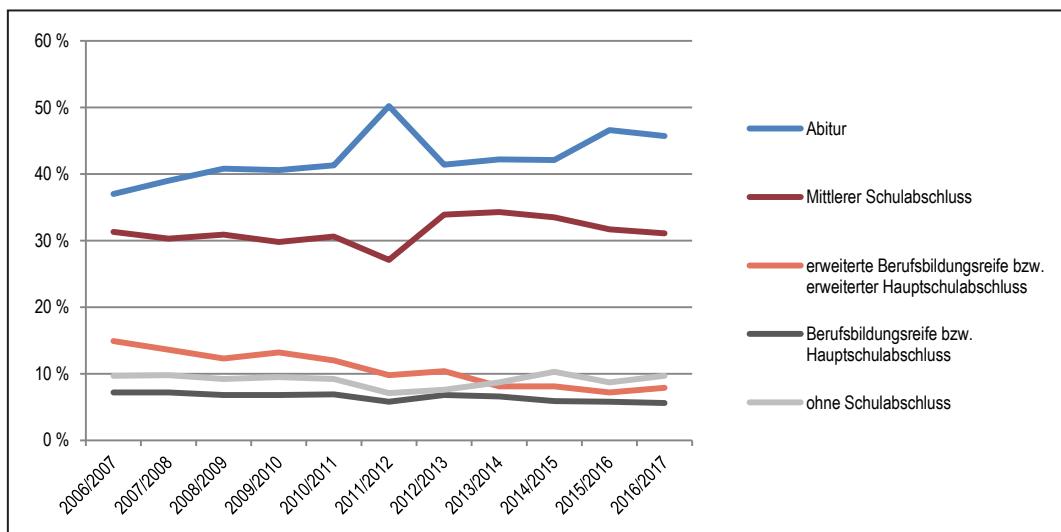
174 Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 25. Juni 2009 (Plenarprotokoll 16/50, S. 4722)

Ansicht 55: Schulabschlüsse an allgemeinbildenden Schulen in Berlin

Schuljahr	ohne Schulabschluss	Berufsbildungsreife bzw. Hauptschulabschluss	erweiterte Berufsbildungsreife bzw. erweiterter Hauptschulabschluss	Mittlerer Schulabschluss	Abitur
2006/2007	9,7 %	7,2 %	14,9 %	31,3 %	37,0 %
2007/2008	9,8 %	7,2 %	13,6 %	30,3 %	39,0 %
2008/2009	9,2 %	6,8 %	12,3 %	30,9 %	40,8 %
2009/2010	9,5 %	6,8 %	13,2 %	29,8 %	40,6 %
2010/2011	9,2 %	6,9 %	12,0 %	30,6 %	41,3 %
2011/2012	7,1 %	5,8 %	9,8 %	27,1 %	50,2 %
2012/2013	7,6 %	6,8 %	10,4 %	33,9 %	41,4 %
2013/2014	8,7 %	6,6 %	8,1 %	34,3 %	42,2 %
2014/2015	10,3 %	5,9 %	8,1 %	33,5 %	42,1 %
2015/2016	8,7 %	5,8 %	7,2 %	31,7 %	46,6 %
2016/2017	9,7 %	5,6 %	7,9 %	31,1 %	45,7 %

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben im Statistischen Bericht „Absolventinnen und Absolventen/Abgängerinnen und Abgänger der allgemeinbildenden Schulen im Land Berlin 2015“, Amt für Statistik, erschienen im Juni 2016; ergänzt zum Schuljahr 2015/2016 mit Daten der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, „Blickpunkt Schule Schuljahr 2016/2017“, bzw. zum Schuljahr 2016/2017 aus der Antwort der Senatsverwaltung vom 2. Februar 2018 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/13164)

Ansicht 56: Entwicklung der Schulabschlüsse – Grafische Darstellung



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben im Statistischen Bericht „Absolventinnen und Absolventen/Abgängerinnen und Abgänger der allgemeinbildenden Schulen im Land Berlin 2015“, Amt für Statistik, erschienen im Juni 2016; ergänzt zum Schuljahr 2015/2016 mit Daten der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, „Blickpunkt Schule Schuljahr 2016/2017“, bzw. zum Schuljahr 2016/2017 aus der Antwort der Senatsverwaltung vom 2. Februar 2018 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/13164)

Eine vom Land Berlin beauftragte wissenschaftliche Untersuchung, die die Schulstrukturreform begleitet und im Rahmen der sogenannten BERLIN-Studie deren Akzeptanz, Umsetzung und Wirkungen untersucht, ist im Jahr 2017 zu der Bewertung gekommen, dass die mit der Schulstrukturreform verbundene Hauptzielsetzung eines Anstiegs des Leistungsniveaus im nicht gymnasialen Bereich bislang

nicht realisiert werden konnte. Bei überwiegend stabilen Leistungsergebnissen würden sich in Teilbereichen eher leicht rückläufige Tendenzen andeuten.¹⁷⁵

- 262 Das DIPF kommt bei der Bewertung der Wirkung des **Bonus-Programms** an teilnehmenden Schulen in der Bonus-Studie¹⁷⁶ zu dem Ergebnis, dass mit Blick auf die Untersuchung der schulstatistischen Kennwerte zur Entwicklung der unentschuldigten Fehltage (Schuldistanz), der Abbrecherquoten an Integrierten Sekundarschulen und der Förderprognosen am Ende der Grundschule nur bedingt Hinweise auf bedeutsame Unterschiede in der Entwicklung zwischen am Bonus-Programm teilnehmenden und nicht teilnehmenden Schulen gefunden werden könnten¹⁷⁷. Die bislang beobachtbaren Auswirkungen des Programms würden sich in erster Linie in den oftmals eher als „weich“ angesehenen Erfolgskriterien wie einem verbesserten Schulklima, den sozialen Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler, der Motivation und Innovationsbereitschaft des Kollegiums, der Außenwirkung der Schule und der Strukturierung und Optimierung der Schulentwicklungsarbeit im Allgemeinen zeigen.¹⁷⁸
- 263 Die von den Gutachtern zum **Programm Jugendsozialarbeit** vorgelegten Ergebnisse stimmen im Wesentlichen mit den Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs in Bezug auf unzureichende Konzeptionierung, Koordinierung und Steuerung überein.¹⁷⁹

Die Gutachter stellen fest, dass eine verbindliche, schriftlich kodifizierte konzeptionelle Grundlage mit fachlichen Zielen und Standards für das Landesprogramm fehle.¹⁸⁰ Die Steuerungsfunktion der Senatsverwaltung und der Jugendämter im Landesprogramm müsse verstärkt und die Zuständigkeiten der Jugendämter, der Schulaufsicht, der Schulleitungen, der freien Träger der Jugendhilfe und der Koordinierungsstellen Schule-Jugendhilfe im Landesprogramm klarer geregelt werden.¹⁸¹ Die in der vorliegenden Studie geprüften vier Bildungsindikatoren (Schuldistanz, Schulabbrüche, Schulabschlüsse und Gewaltvorfälle) seien wichtige, jedoch nicht hinreichende Wirkungsindikatoren eines sozialpädagogisch ausgerichteten Landesprogramms zur Jugendsozialarbeit an Schulen und zur Verbesserung der Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Eine Abschätzung der Wirkung sei ansonsten nur über subjektive Wahrnehmungen und Einschätzungen der Beteiligten möglich.¹⁸²

175 Zweiter Ergebnisband zur BERLIN-Studie „Zweigliedrigkeit im deutschen Schulsystem“, 2017, S. 184, Waxmann-Verlag

176 DIPF, „Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Bonus-Programms zur Unterstützung von Schulen in schwieriger Lage in Berlin, Zweiter Ergebnisbericht über die Erhebungen aus den Schuljahren 2013/2014, 2015/2016 und 2016/2017“, Juni 2018, unter <https://www.dipf.de/de/forschung/aktuelle-projekte/BONUS-Studie> (Stand: 25. Februar 2019)

177 ebenda, S. 221

178 ebenda, S. 225

179 Abschlussbericht zur Evaluation des Landesprogramms Jugendsozialarbeit an Berliner Schulen der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg in Kooperation mit der Arbeitsgruppe „Absentismus und Dropoutprävention“, Januar 2018, unter <https://www.spi-programmagentur.de> (Stand: 25. Februar 2019)

180 ebenda, S. 120

181 ebenda, S. 121

182 ebenda, S. 122



11.7 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung hat sich zu den Feststellungen des **264** Rechnungshofs im Wesentlichen wie folgt geäußert:

Die Senatsverwaltung werde die Erstellung einer verwaltungsinternen Checkliste bei Einführung neuer Programme mit konsequenter Dokumentation (Erfüllung der Maßgaben nach § 7 LHO) und Darstellung der verwaltungsinternen Entscheidungsprozesse prüfen. Für das Landesprogramm Jugendsozialarbeit werde sie eine Förderrichtlinie erarbeiten, in der messbare Ziele aufgestellt und Indikatoren festgelegt sind, sodass zukünftig die Grundlagen für differenzierte Erfolgskontrollen gegeben seien. Die Umsetzung der Programme erfolge zudem in enger Kooperation mit den Bezirken und greife daher nicht in deren Zuständigkeit ein.

Die Senatsverwaltung hat bestätigt, dass mit den vom Rechnungshof geprüften vier Programmen in unterschiedlicher Ausprägung die Ziele, Bildungsbenachteiligungen zu verringern und Teilhabe zu fördern, dabei die Eigenverantwortung der Schule zu stärken und die Mittel nutzbringend für die Zielerfüllung an der konkreten Schule einzusetzen, verfolgt würden. Die Programme würden sich ergänzen, hätten aber spezifische inhaltliche Zielstellungen, teilweise unterschiedliche Zielgruppen und eine unterschiedliche Historie. Für alle Programme sei zu betonen, dass für die Erfolgskontrolle die Entwicklung der Einzelschule im Mittelpunkt der Betrachtung stehe. Die gesamtstädtische Steuerung in den Programmen erfolge daher über die Entwicklung der Einzelschule und die Analyse der Zielerreichung in Bilanzgesprächen mit der Schulaufsicht (Bonus-Programm) bzw. mit Schulaufsicht, Schulträger und Jugendamt (Jugendsozialarbeit). Um die gesamtstädtische Steuerung datenbasiert und ergebnisorientiert noch stärker in den Blick zu nehmen und dabei auch alle Schulen einzubeziehen, würden künftig mit allen Schulen Schulverträge geschlossen, die eine jährliche Bilanz der Erfüllung der Zielstellungen in Abgleich mit den Leistungsdaten und den vorhandenen Ressourcen der Schulen ermöglichen.

Die Fortführung (und Ausweitung) der vier Programme sei notwendig, auch wenn sie Schnittmengen aufwiesen. Ein Verzicht auf eines der Programme oder ein Aufgehen der Mittel in ein anderes Programm sei nicht zu empfehlen, da wesentliche Zielsetzungen verloren gingen. Es brauche differenzierte Maßnahmen und nicht nur ein Programm als Antwort für alle Problemlagen der Schulen. Im Übrigen könne im Rahmen der Initiierung und Entwicklung der Gemeinschaftsinitiative zur Stärkung sozial benachteiligter Quartiere, an der derzeit neun Senatsverwaltungen mitwirkten, die Abstimmung der verschiedenen Programme zwischen den Ressorts verbessert werden.

- 265 Der Rechnungshof bewertet die Absicht der Senatsverwaltung, eine verwaltungsinterne Checkliste zur konsequenten Dokumentation der Entscheidungsprozesse bei Einführung künftiger Programme sowie eine Förderrichtlinie für das Programm Jugendsozialarbeit zu erarbeiten, positiv. Im Übrigen sind die Ausführungen der Senatsverwaltung nicht geeignet, die Beanstandungen des Rechnungshofs auszuräumen.

Die Senatsverwaltung ist nicht darauf eingegangen, wie sie die haushaltrechtlichen Anforderungen an finanzwirksame Maßnahmen bei den vier Programmen künftig erfüllen wird. So hat sie nicht dargelegt, dass sie Handlungsalternativen und relevante Lösungsmöglichkeiten für besondere Problemlagen an Berliner Schulen prüfen wird. Sie hat sich auch nicht dazu geäußert, ob sie die Regelfinanzierung von Schulen für auskömmlich hält oder Anpassungen erforderlich wären, damit die Schulen ihrer Verantwortung nach § 4 Abs. 2 SchulG nachkommen können. Somit fehlen noch immer wesentliche Grundlagen, um Entscheidungen über die Fortführung oder sogar Ausweitung von Maßnahmen bzw. deren Finanzierung treffen zu können. Zu den Beanstandungen des Rechnungshofs, dass die Programme nicht mit unterscheidbaren Zielen unterlegt und keine Indikatoren zur Messung vorgegeben sind, verweist die Senatsverwaltung auf Ziele und Entwicklungen der Einzelschule sowie deren Analysen zur Zielerreichung. Auch wenn an Einzelschulen Erfolgskontrollen durchgeführt werden, sind diese nicht geeignet, die Wirksamkeit des jeweiligen Programms und der dafür bereitgestellten Haushaltsmittel insgesamt zu bewerten. Denn dazu bedarf es eben messbarer und unterscheidbarer Programmziele. Die Ausführungen zur Steuerung über die Analyse der Ergebnisse der Einzelschule überzeugen daher nicht. Auch kann die Senatsverwaltung die bislang fehlende Abstimmung innerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereichs nicht mit der Initiierung und Entwicklung einer Gemeinschaftsinitiative verschiedener Senatsverwaltungen rechtfertigen.

11.8 Zusammenfassung und Erwartung

- 266 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Bildung zuständige Senatsverwaltung ihrer Verantwortung nach § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG bei der Einführung und Finanzierung von Programmen im Bildungsbereich nicht hinreichend nachgekommen ist. Sie hat entgegen Nr. 2.1 AV § 7 LHO die Programme nicht mit klar abgegrenzten Konzepten und unterscheidbaren Zielen unterlegt und keine Indikatoren zur Messung der Zielerreichung vorgegeben. Die nach Nr. 2.2 AV § 7 LHO geforderten Zielerreichungs- sowie Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen hat sie nicht durchgeführt. Die Senatsverwaltung hat wesentliche Anforderungen an finanzwirksame Maßnahmen nach § 7 LHO nicht beachtet.



Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie ihre Verantwortung wahrnimmt, indem sie auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entscheidet, ob und wie die von ihr finanzierten Programme fortzuführen sind. Der Rechnungshof erwartet weiter, dass die Senatsverwaltung in diesem Zusammenhang auch prüft, welche Aufgaben in ihrer ministeriellen Verantwortung liegen und welche Aufgaben nicht Programmbestandteil sein dürfen. Der Rechnungshof erwartet zudem, dass die Senatsverwaltung Programme im Bildungsbereich stärker konzeptionell aufeinander abstimmt und auch untersucht, inwieweit durch Änderung bzw. Erweiterung der bisherigen Finanzierung des öffentlichen Schulwesens in Berlin dauerhaft Lösungsstrategien möglich sind. Ferner erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung einen konzeptionellen Gesamtrahmen zur Finanzierung sozialer Arbeit an Schulen schafft. 267

12 Versäumnisse bei der Sprachstandsfeststellung Berliner Vorschulkinder und fehlende Erfolgskontrolle bei der vorschulischen Sprachförderung

Die für Bildung und Jugend zuständige Senatsverwaltung setzt für die Mehrheit der Berliner Vorschulkinder kein standardisiertes Testverfahren ein, um festzustellen, ob die Kinder über hinreichende Kenntnisse der deutschen Sprache für eine erfolgreiche Teilnahme am Schulunterricht verfügen. Sie prüft darüber hinaus bei festgestelltem Förderbedarf nicht, ob und in welchem Maße die erforderliche Sprachförderung tatsächlich stattfindet. Ferner legt die Senatsverwaltung für die vorschulische Sprachförderung keine messbaren Ziele fest und führt auch keine Erfolgskontrollen durch.

12.1 Einleitung

Für einen guten Schulstart sind die sprachlichen Fähigkeiten der Kinder mit entscheidend. Daher wird in Berlin rechtzeitig vor der Einschulung festgestellt, ob Vorschulkinder in ihrer sprachlichen Entwicklung intensiver unterstützt werden sollten.¹⁸³ Nach § 55 Abs. 1 SchulG¹⁸⁴ sind Berliner Kinder, die im übernächsten Schuljahr regelmäßig schulpflichtig werden, verpflichtet, an einem **standardisierten Sprachstandsfeststellungsverfahren** teilzunehmen. Im Jahr 2017 betraf dies alle Kinder, die im Zeitraum vom 1. Oktober 2011 bis zum 30. September 2012 geboren und so- 268

¹⁸³ Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, Die Senatorin, Brief an die Eltern und Familien, März 2017

¹⁸⁴ Schulgesetz für das Land Berlin (Schulgesetz – SchulG)

mit am 1. August 2018 schulpflichtig wurden.¹⁸⁵ Ziel der Sprachstandsfeststellung ist, Sprachförderbedarf in der deutschen Sprache rechtzeitig zu erkennen und daraus geeignete Maßnahmen zur individuellen Förderung der sprachlichen Fähigkeiten abzuleiten, um den Kindern eine erfolgreiche Teilnahme am Schulunterricht zu ermöglichen¹⁸⁶, somit Benachteiligungen auszugleichen und Chancengleichheit herzustellen. Allein im Jahr 2017 haben mehr als 31.000 Berliner Vorschulkinder an einem Sprachstandsfeststellungsverfahren teilgenommen.

12.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsziele

- 269 Der Rechnungshof hat die durch die für Bildung und Jugend zuständige Senatsverwaltung implementierten Verfahren der Sprachstandsfeststellung und die vorschulische Sprachförderung – ausgehend von den Haushaltsjahren 2016 und 2017 – betrachtet. Er hat insbesondere untersucht, ob die Senatsverwaltung standardisierte Sprachfeststellungsverfahren für alle Berliner Vorschulkinder eingesetzt und die Durchführung der festgestellten Sprachförderung kontrolliert hat und damit ihrer gesamtstädtischen Verantwortung¹⁸⁷ in Bezug auf die sprachliche Bildung der Kinder im Vorschulalter nachgekommen ist. Hinsichtlich der Zielerreichung und der Erfolgskontrolle hat der Rechnungshof geprüft, ob die Senatsverwaltung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit¹⁸⁸ beachtet hat.

12.3 Verfahren der Sprachstandsfeststellung

- 270 Kinder, die im übernächsten Schuljahr regelmäßig schulpflichtig werden, sind verpflichtet, an einem standardisierten Sprachstandsfeststellungsverfahren teilzunehmen (§ 55 Abs. 1 SchulG). Standardisierte Sprachstandsfeststellungen sind bei Kindern, die in öffentlich geförderten Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflegestellen betreut werden (**Kita-Kinder**), entsprechend den durch die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung im Einvernehmen mit der für Schule zuständigen Senatsverwaltung festgelegten Vorgaben in den Tageseinrichtungen in der Verantwortung der Träger durchzuführen.¹⁸⁹ Für Kinder, die keine öffentlich geförderten Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflegestellen besuchen (**Nicht-Kita-Kinder**), ist der Sprachstand durch ein von der für das Schulwesen

185 vgl. § 42 Abs. 1 SchulG bzw. Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 31. Januar 2018 (analog) an Verbände, Träger und Kindertageseinrichtungen

186 vgl. § 55 Abs. 2 SchulG

187 vgl. § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und § 4 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG) i. V. m. Nr. 15 und 16 Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (ZustKat AZG) sowie Abschnitt III Nr. 4 und 32 der Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 21. April 2017 (AbI. S. 2031)

188 vgl. § 7 LHO

189 vgl. § 5a Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz – KitaFöG) sowie § 13 KitaFöG i. V. m. Abschnitt 3 Nr. 8a der Vereinbarung über die Qualitätsentwicklung in Berliner Kindertagesstätten i. d. F. vom 28. September 2015 (Qualitätsvereinbarung Tageseinrichtungen – QVTAG)

zuständigen Senatsverwaltung entwickeltes standardisiertes Sprachstandsfeststellungsverfahren festzustellen.¹⁹⁰

Die Aufwendungen der Träger für die Sprachstandsfeststellung und die vorschulische Sprachförderung von **Kita-Kindern** werden im Rahmen der vereinbarten Kostenertstattung nach den einschlägigen Kostenblättern für die Leistungen der Träger in der Kindertagesbetreuung abgegolten.¹⁹¹ Bei Kindern in Kindertagespflege gehören die Sprachstandsfeststellung und die Förderung der deutschen Sprache zu den Aufgaben der Tagespflegepersonen.¹⁹² Für die insgesamt zu erbringenden Leistungen erhalten diese monatlich ein Entgelt.¹⁹³ Sprachstandsfeststellung und vorschulische Sprachförderung werden nicht gesondert vergütet.¹⁹⁴

Die Vergütung von Leistungen der Träger zur Sprachstandsfeststellung und vorschulischen Sprachförderung von **Nicht-Kita-Kindern** richtet sich nach § 11 SprachföVO. Danach erhalten die Träger auf der Grundlage von Vereinbarungen mit der für Bildung und Jugend zuständigen Senatsverwaltung eine pauschale Vergütung. Für die Sprachstandsfeststellung beträgt die Pauschale 300 € pro Testjahr.¹⁹⁵ Die vorschulische Sprachförderung eines Kindes wird jährlich mit 7.100 € bzw. 6.400 €¹⁹⁶ vergütet.

In öffentlich geförderten Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflegestellen ist von Beginn der Betreuung an für jedes Kind ein Sprachlerntagebuch¹⁹⁷ zu führen, das die Pädagoginnen und Pädagogen dabei unterstützt, die sprachlichen und kommunikativen Fähigkeiten und den Entwicklungsprozess des einzelnen Kindes zu beobachten und zu dokumentieren. Für **Kita-Kinder**, die im übernächsten Jahr schulpflichtig werden, ist der Sprachstand entsprechend den Vorgaben der Senatsverwaltung mit dem Verfahren der „**Qualifizierten Statuserhebung**“ (QuaSta) festzustellen.¹⁹⁸ Das Verfahren wurde auf der Grundlage der Lerndokumentation im Sprachlerntagebuch entwickelt und der Altersgruppe ab vier Jahren angepasst. Die Einschätzung des Sprachstandes erfolgt in Verantwortung der Träger der Kindertageseinrichtungen bzw. der Kindertagespflegepersonen auf der Grundlage von Beobachtungen, ohne dass die Kinder einer Testsituation unterzogen werden.

190 vgl. § 6 Abs. 1 der Verordnung über die Sprachstandsfeststellung und vorschulische Sprachförderung von nicht in öffentlich finanzierten Tageseinrichtungen der Jugendhilfe oder öffentlich finanzierten Tagespflegestellen betreuten Kindern (Sprachförderverordnung – SprachföVO)

191 vgl. Rahmenvereinbarung über die Finanzierung und Leistungssicherstellung der Tageseinrichtungen (RV Tag)

192 vgl. Nr. 9 Abs. 12 der Ausführungsvorschriften zur Kindertagespflege

193 vgl. Nr. 11 der Ausführungsvorschriften zur Kindertagespflege

194 Die Ausgaben für die Erstattung von Kosten der Tageseinrichtungen nach dem KitaFöG betragen im Haushaltsjahr 2017 insgesamt rd. 1,6 Mrd. € (Kapitel 4021 Titel 67109). Die Ausgaben für Tagespflegen in Familien nach § 23 SGB VIII und zusätzliche Betreuung nach § 19 Abs. 6 SchuG betragen im Haushaltsjahr 2017 insgesamt rd. 53 Mio. € (Kapitel 4021 Titel 67151).

195 Haushaltsjahr 2018/2019: Kapitel 1010 Titel 67101 Erläuterung 1, jährlicher Ansatz 43.900 €

196 mit bzw. ohne Mittagessen

197 „Mein Sprachlerntagebuch für Kindertagesstätten und die Kindertagespflege“, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, Stand: 2016

198 vgl. §§ 5a, 13 KitaFöG i. V. m. der QVTAG i. d. F. vom 28. September 2015

Die Senatsverwaltung bewertet das Verfahren wie folgt:

„Das in den Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege eingesetzte Beobachtungsinstrument gibt – in Ergänzung zum Sprachlernergebnisbuch – den pädagogischen Fachkräften Anhaltspunkte für eine verstärkte sprachpädagogische, individuelle Förderung der Kinder. Die qualifizierte Statuserhebung (QuaSta) ist kein standardisiertes, diagnostisches Verfahren.“¹⁹⁹

Die Ergebnisse der eingeschätzten Sprachstände werden in zusammengefasster und anonymisierter Form an die Senatsverwaltung übermittelt. Es wird lediglich angegeben, wie viele Kinder in einer Kindertagesstätte bzw. Kindertagespflegestelle einen Förderbedarf in der deutschen Sprache haben bzw. bei wie vielen Kindern kein Förderbedarf festgestellt worden ist.

- 273 Entsprechend den Vorgaben der Senatsverwaltung wird für die Sprachstandsfeststellung der **Nicht-Kita-Kinder** das Erhebungsinstrument „**DEUTSCH PLUS 4**“ eingesetzt. Die Tests werden von regionalen Sprachberaterteams durchgeführt, die sich aus Lehrkräften zusammensetzen.²⁰⁰ Das Feststellungsverfahren findet in von der Senatsverwaltung vertraglich dazu verpflichteten Tageseinrichtungen unter schulischer Aufsicht statt.²⁰¹ Das Erhebungsinstrument „**DEUTSCH PLUS 4**“ ist ein Schwellentest.²⁰² Sein Ziel besteht darin festzustellen, ob die Fähigkeiten der Kinder in der deutschen Sprache über oder unterhalb einer Schwelle liegen, die mindestens erreicht werden muss, um dem Unterricht folgen zu können. In den Tests sind von den Kindern konkrete Aufgabenstellungen zu bewältigen. Die Ergebnisse aus „**DEUTSCH PLUS 4**“ geben keine ausreichenden Hinweise darüber, in welchen Bereichen eine Förderung erfolgen muss und welche Lernangebote die Lernentwicklung eines einzelnen Kindes unterstützen. Eine Entscheidung darüber muss zu Beginn der ggf. erforderlichen Sprachförderung gefällt werden.²⁰³ Die Ergebnisse der Sprachstandsfeststellung werden den Erziehungsberechtigten und der zuständigen Schulbehörde schriftlich von den Lehrkräften, die das Verfahren durchgeführt haben, mitgeteilt.²⁰⁴
- 274 Die jährlich seit dem Jahr 2010 durchgeführten Verfahren der Sprachstandsfeststellung haben zu den nachfolgend dargestellten Ergebnissen geführt:

199 Antwort der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 11. April 2017 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/10843)

200 vgl. § 10 Abs. 1 SprachförderVO

201 vgl. § 55 SchulG i. V. m. § 6 Abs. 4 SprachförderVO

202 vgl. Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, Einleitung Erhebungsinstrument **DEUTSCH PLUS 4**

203 ebenda

204 vgl. § 6 Abs. 6 SprachförderVO

Ansicht 57: Zahl getesteter Vorschulkinder und festgestellter Förderbedarf in Prozent für die Jahre 2010 bis 2017

Jahr	Gesamtzahl der getesteten Nicht-Kita-Kinder	davon Kinder mit Sprachförderbedarf	in %	Gesamtzahl der getesteten Kita-Kinder	davon Kinder mit Sprachförderbedarf	in %
2010	625	285	45,6	26.451	4.511	17,1
2011	645	336	52,1	27.093	4.606	17,0
2012	740	392	53,0	28.728	4.690	16,3
2013	712	394	55,3	29.537	4.684	15,9
2014	531	304	57,3	29.849	4.941	16,6
2015	760	448	58,9	30.843	5.230	17,0
2016	409	303	74,1	23.730	3.704	15,6
2017	692	584	84,4	30.535	5.010	16,4

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben der für Bildung und Jugend zuständigen Senatsverwaltung gegenüber dem Abgeordnetenhaus (vgl. Drs 17/1414, 17/2725, 18/10844 und 18/13725)

Die Sprachtestergebnisse zeigen, dass bei Nicht-Kita-Kindern in zunehmendem Maße Förderbedarf besteht. Demgegenüber ist der Anteil der sprachförderbedürftigen Kita-Kinder relativ konstant.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung nur für Nicht-Kita-Kinder eine standardisierte Sprachstandsfeststellung im Sinne von § 55 SchulG anbietet, statt dies für alle Vorschulkinder zu tun. Insbesondere hat er beanstandet, dass das Verfahren, das für die überwiegende Zahl der Vorschulkinder (Kita-Kinder) angewendet wird, – so auch die Einschätzung der Senatsverwaltung selbst – **kein standardisiertes Verfahren** darstellt. Objektive Einschätzungen zur Sprachkompetenz bzw. dem Förderbedarf lassen sich somit nicht für alle Vorschulkinder auf der vergleichbaren Basis standardisierter Tests herleiten. 275

12.4 Sprachliche Förderung

Die Sprachförderung für Kita-Kinder findet im Rahmen des Besuchs der Tageseinrichtung oder der Tagespflegestelle statt (vgl. § 55 Abs. 2 Satz 2 SchulG). Die vorschulische Sprachförderung für Nicht-Kita-Kinder ist alltagsintegriert durch Tageseinrichtungen der Jugendhilfe im Umfang von täglich fünf Stunden regelmäßig an fünf Tagen in der Woche für die Dauer von 18 Monaten vor Eintritt der regelmäßigen Schulpflicht durchzuführen (vgl. § 55 Abs. 5 SchulG i. V. m. § 7 Abs. 3 und 4 SprachföVO). 276

Kita-Kinder, für die bei der „Qualifizierten Statuserhebung“ **Sprachförderbedarf** festgestellt worden ist, sollen alltagsintegriert im Rahmen des Besuchs der Tageseinrichtung oder der Tagespflegestelle gefördert werden. In welchem zeitlichen Umfang die zusätzliche Sprachförderung durchgeführt werden soll, hat die Senatsverwaltung für die Kita-Kinder nicht festgelegt. Sie kontrolliert auch nicht, ob und mit welchen Maßnahmen Sprachförderung für die betroffenen Kinder in den Kindertagseinrichtungen und Kindertagespflegestellen tatsächlich erfolgt. 277

- 278 Die aufgrund des Erhebungsinstruments „DEUTSCH PLUS 4“ als sprachförderbedürftig ermittelten Nicht-Kita-Kinder sollen die Sprachförderung ebenfalls alltagsintegriert erhalten. Die zuständige Schulbehörde informiert die Erziehungsberechtigten über die Angebote der Förderung. Förderung kann im Rahmen des Rechtsanspruchs auf Betreuung in einer öffentlich geförderten Tageseinrichtung erfolgen. Wird dieser Betreuungsanspruch für sprachförderbedürftige Vorschulkinder nicht geltend gemacht, werden die Erziehungsberechtigten durch die zuständige Schulbehörde dazu verpflichtet, dass ihre Kinder an der **vorschulischen Sprachförderung** teilnehmen.²⁰⁵ Die vorschulische Sprachförderung soll unter schulischer Aufsicht in einer vertraglich gebundenen Tageseinrichtung im vorgegebenen Umfang alltagsintegriert durchgeführt werden. Die jeweilige Einrichtung plant in Abstimmung mit den regionalen Sprachberaterteams für jedes Kind die sprachliche Förderung.²⁰⁶ Die Senatsverwaltung kontrolliert nicht, ob die Sprachförderung durch die Tageseinrichtungen durchgeführt und von den betroffenen Kindern wahrgenommen wird.
- 279 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für die Kita-Kinder den zeitlichen **Umfang** nicht festgelegt hat und für alle betroffenen Vorschulkinder **nicht kontrolliert**, ob und in welchem Maße die sprachliche Förderung in den Tageseinrichtungen tatsächlich stattfindet.

12.5 Erfolgskontrolle der Sprachentwicklung

- 280 Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO). Hierbei müssen u. a. Aussagen zu Zielen, Prioritätsvorstellungen und möglichen Zielkonflikten getroffen werden (Nr. 2.1 AV § 7 LHO). Diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bilden die Grundlage für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen. Die Erfolgskontrolle umfasst Untersuchungen zur Zielerreichung, Wirkungskontrolle und Wirtschaftlichkeitskontrolle (vgl. Nr. 2.2 AV § 7 LHO).
- 281 Die Senatsverwaltung lässt jährlich mit erheblichem finanziellen Einsatz bei Kindern, die im übernächsten Schuljahr regelmäßig schulpflichtig werden, im Rahmen von Sprachstandsfeststellungsverfahren ermitteln, ob die Kinder über hinreichende Kenntnisse der deutschen Sprache für eine erfolgreiche Teilnahme am Schulunterricht verfügen. Im Jahr 2017 ist der Sprachstand von mehr als 31.000 Kindern bewertet worden, für 5.594 Vorschulkinder, d. h. 18 %, wurde Förderbedarf festgestellt. Die Aufgaben der Sprachförderung überlässt die Senatsverwaltung für alle Vorschulkinder den Kindertageseinrichtungen. Sie gibt konkrete, messbare Ziele, die mit Sprachfördermaßnahmen in einem festgelegten Zeitraum erreicht werden sollen, nicht vor. Damit fehlen grundlegende Voraussetzungen für eine **Erfolgskontrolle**. Ob die Vorschulkinder die für den Schulbesuch erforderlichen Sprach-

205 vgl. § 7 Abs. 1 SprachföVO

206 ebenda

kenntnisse in der deutschen Sprache vor der Einschulung erworben haben, lässt die Senatsverwaltung nicht erneut feststellen. Ein Soll-Ist-Vergleich der **sprachlichen Entwicklung** im Verlauf und nach Beendigung der vorschulischen Sprachförderung zur Messung des Zielerreichungsgrades nach Nr. 2.2 AV § 7 LHO ist nicht möglich.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für die Sprachförderung **keine messbaren Ziele** festgesetzt hat und den Erfolg der von Kindertageseinrichtungen durchgeführten Förderung nicht kontrolliert. 282

12.6 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die für Bildung und Jugend zuständige Senatsverwaltung hat zu den zur Sprachstandsfeststellung eingesetzten Verfahren für Kita-Kinder und Nicht-Kita-Kinder erklärt, dass mit den Verfahren verschiedene Zielsetzungen verfolgt würden und sie daher auf differenten testtheoretischen Konzepten basierten. Sie weist darauf hin, dass das Erhebungsinstrument DEUTSCH PLUS 4, das bei Nicht-Kita-Kindern eingesetzt wird, standardisiert sei. Das für Kinder in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege angewendete Sprachstandsfeststellungsverfahren beabsichtige sie zu überarbeiten. Sie prüfe dabei die Überarbeitung des eingesetzten Berliner Verfahrens der QuaSta bzw. die Neueinführung eines (nunmehr) standardisierten Beobachtungsverfahrens, das den wissenschaftlichen Gütekriterien genügt und dem § 55 SchulG entspricht. Den Beanstandungen des Rechnungshofs, dass die Senatsverwaltung keine messbaren Ziele für die Sprachförderung festgesetzt hat und den Erfolg der von den Kindertageseinrichtungen durchgeführten Sprachförderung nicht kontrolliert, ist die Senatsverwaltung entgegengetreten. Die sprachliche Förderung der Kinder basiere auf dem wissenschaftlich stringent begründeten Konzept der alltagsintegrierten Sprachförderung. Mit den in der „Vereinbarung über die Qualitätsentwicklung in Berliner Kindertagesstätten“²⁰⁷ verankerten Zielen und Maßnahmen sei die Kontrolle hinsichtlich der durchgeführten Sprachfördermaßnahmen bei den Kindertageseinrichtungen gewährleistet und auch normativ vorgegeben. Aus der Lerndokumentation Sprache des Sprachlerntagebuches gehe die individuelle Entwicklung der Sprachkompetenz und somit die Wirkung der Sprachförderung nach § 55 SchulG hervor. Damit sei die Erfolgskontrolle der sprachlichen Förderung nach § 7 Abs. 2 LHO sichergestellt. 283

Der Rechnungshof bewertet die Ankündigung der für Bildung und Jugend zuständigen Senatsverwaltung, nunmehr auch für Kita-Kinder ein standardisiertes Verfahren zur Sprachstandsfeststellung einzuführen, positiv. Im Übrigen entkräften die Ausführungen der Senatsverwaltung die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. 284

²⁰⁷ Qualitätsvereinbarung Tageseinrichtungen – QVTAG –, Stand: 28. September 2015, Nrn. 2 und 3

Entgegen den Angaben der Senatsverwaltung trifft es nicht zu, dass mit den in der QVTAG getroffenen Vereinbarungen Kontrollen hinsichtlich der durchgeführten Sprachfördermaßnahmen gewährleistet und auch normativ vorgegeben seien. Die Träger der Kindertageseinrichtungen werden zwar mit der QVTAG zur Durchführung der Sprachstandsfeststellung und zur Übermittlung der Ergebnisse in zusammengefasster und anonymisierter Form verpflichtet. Zum zeitlichen Umfang zusätzlich erforderlicher Sprachförderungen sowie zur Kontrolle der Durchführung von Sprachfördermaßnahmen durch die zuständige Senatsverwaltung sind jedoch in den Vereinbarungen keine Regelungen getroffen. Selbst wenn die sprachliche Entwicklung der förderbedürftigen Kinder in den von den Kindertageseinrichtungen geführten Sprachlernangebühren dokumentiert wird, werden die Aufzeichnungen nicht für eine Erfolgskontrolle genutzt. Denn die Senatsverwaltung erhebt zu keinem weiteren Zeitpunkt vor der Einschulung Daten hinsichtlich des erreichten Sprachstands. Nach Angaben der Senatsverwaltung könne die Anzahl der Berliner Kinder mit Sprachförderbedarf am Ende der Kitazeit nicht verifiziert werden.²⁰⁸ Der Rechnungshof hält an seinen Beanstandungen zur fehlenden Erfolgskontrolle der Sprachförderung fest.

12.7 Zusammenfassung und Erwartung

- 285 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Bildung und Jugend zuständige Senatsverwaltung
- kein standardisiertes Sprachstandsfeststellungsverfahren im Sinne von § 55 SchulG für Vorschulkinder in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege sichergestellt hat,
 - nicht kontrolliert, ob und in welchem Maße die zusätzliche sprachliche Förderung in den Tageseinrichtungen tatsächlich stattfindet, und
 - für die vorschulische Sprachförderung keine messbaren Ziele festgelegt und auch keine Erfolgskontrollen vorgesehen hat.
- 286 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie**
- **auch für Vorschulkinder in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege ein standardisiertes Sprachstandsfeststellungsverfahren vorgibt,**
 - **die Durchführung der zusätzlichen sprachlichen Förderung kontrolliert und**
 - **die Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle schafft und diese auch durchführt.**

208 vgl. Antwort der für Bildung und Jugend zuständigen Senatsverwaltung vom 22. Januar 2014 auf eine Kleine Anfrage (Drs 17/12950), zu Nr. 7

Integration, Arbeit und Soziales

13 Mangelhaftes Verwaltungsmanagement beim Förderprogramm Härtefallfonds

Mit dem im Jahr 2016 aufgelegten Förderprogramm zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen mit einem Haushaltsvolumen von 2016/2017 je 200.000 € und 2018/2019 je 250.000 € wollte die für Integration zuständige Senatsverwaltung einen Beitrag zur Deckung des Fachkräftebedarfs auf dem Berliner Arbeitsmarkt leisten. Sie hat es versäumt, den Fachkräftebedarf zu definieren. Die Förderaktivitäten hatten ihren Schwerpunkt im Bereich der Humanmedizin, obwohl hier kein Fachkräftebedarf bestand. Bei der Neuauflage des Förderprogramms im Jahr 2018 hat die Senatsverwaltung nicht nachgesteuert. Auch darüber hinaus verstieß das Verwaltungsmanagement der Senatsverwaltung gegen die Vorschriften der Landeshaushaltsoordnung.

13.1 Einleitung

Der Senat hat mit Beschluss vom 14. Juni 2016 die „Verwaltungsvorschriften über die Gewährung von Zuschüssen für Leistungen zur Anerkennung ausländischer beruflicher Qualifikationen in Härtefällen im Zusammenhang mit dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz des Bundes, dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz Berlin und den Anerkennungsregelungen des Bundes und der Länder“ (im Folgenden: VV Härtefallfonds 2016²⁰⁹) in Kraft gesetzt. Die Verwaltungsvorschriften ermöglichen die Gewährung von Zuschüssen an Personen, die eine Anerkennung oder Feststellung der Gleichwertigkeit ihrer im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen in Deutschland anstreben, um entsprechend ihrer Qualifikation arbeiten zu können (Nr. 1 Abs. 1 VV Härtefallfonds 2016). Der Härtefallfonds hat ein Haushaltsvolumen von 2016/2017 je 200.000 € und 2018/2019 je 250.000 €. Im Jahr 2018 wurde die VV Härtefallfonds 2016 im Wesentlichen unverändert durch die VV Härtefallfonds 2018²¹⁰ abgelöst. Diese Verwaltungsvorschrift hat eine Laufzeit bis zum 31. Dezember 2021.

287

²⁰⁹ Verwaltungsvorschriften über die Gewährung von Zuschüssen für Leistungen zur Anerkennung ausländischer beruflicher Qualifikationen in Härtefällen im Zusammenhang mit dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz des Bundes, dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz Berlin und den Anerkennungsregelungen des Bundes und der Länder (Härtefallfonds Berufsanerkennung Berlin), Bekanntmachung vom 24. Juni 2016 (ABl. S. 1458)

²¹⁰ Verwaltungsvorschriften über die Gewährung von Zuschüssen für Leistungen zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Härtefällen im Zusammenhang mit dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz des Bundes, dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz Berlin und den Anerkennungsregelungen des Bundes und der Länder (Verwaltungsvorschriften Härtefallfonds Berufsanerkennung Berlin), Bekanntmachung vom 22. Juni 2018 (ABl. S. 3285)

- 288 Der Rechnungshof hat die Inhalte und die Umsetzung der VV Härtefallfonds 2016 und 2018 durch die für Integration zuständige Senatsverwaltung geprüft. Ein Prüfungsschwerpunkt lag auf den Zielen des Förderprogramms und einer effektiven Wirkungskontrolle. Ein weiterer Schwerpunkt lag auf der Fortführung des Förderprogramms Härtefallfonds zum 1. Juli 2018. Der Rechnungshof hat auch das Vergabeverfahren zur Beauftragung eines externen Dienstleisters geprüft. Die Prüfung betraf die Haushaltsjahre 2016 und 2017. Es wurden Unterlagen aus dem Haushaltsjahr 2018 einbezogen.

13.2 Ziele und Erfolgsindikatoren des Förderprogramms Härtefallfonds

- 289 Zuwendungen dürfen nur unter den Voraussetzungen des § 23 LHO gewährt werden (§ 44 Abs. 1 Satz 1 LHO). Unter Zuwendung versteht die Landeshaushaltsoordnung Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung Berlins zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Nr. 1.1 AV § 23 LHO). Werden Zuwendungen auf der Grundlage von Verwaltungsvorschriften (Förderrichtlinien gemäß Nr. 15.3 AV § 44 LHO) ausgereicht, sind die hierfür geltenden Grundsätze einzuhalten (Grundsätze für Förderrichtlinien, Anlage 3 AV § 44 LHO). Danach muss der Zuwendungszweck in den Förderrichtlinien präzise und knapp, aber aussagefähig erläutert werden (Nr. 1 Anlage 3 AV § 44 LHO). Die an die Förderung gestellten Zielvorstellungen müssen so eindeutig bestimmt werden, dass sie später als Vergleichsbasis für die Beurteilung des Programmerfolgs dienen können. Nur dann ist die rechtlich vorgegebene Erfolgskontrolle auf Programmebene möglich (Nr. 1 Anlage 3 i. V. m. Nr. 11a.2 AV § 44 LHO). Auch auf Ebene der Einzelbescheide sind eindeutige Ziele festzulegen (Nr. 4.2.3 AV § 44 LHO). Sie sind Voraussetzung, um jede Einzelmaßnahme daraufhin zu untersuchen, ob das mit ihr beabsichtigte Ziel erreicht worden ist (Nr. 11a.1 AV § 44 LHO).
- 290 Die für Integration zuständige Senatsverwaltung hat mit den VV Härtefallfonds 2016 und 2018 **Förderrichtlinien** zur Beschlussfassung in den Senat eingebracht. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass diese **keine eindeutige Zweckbestimmung** enthalten. Das Förderprogramm Härtefallfonds soll einen Beitrag leisten, den Fachkräftebedarf auf dem Berliner Arbeitsmarkt zu decken (Nr. 1 Abs. 2 Satz 1 VV Härtefallfonds 2016 bzw. Nr. 1 Abs. 3 VV Härtefallfonds 2018). Die Senatsverwaltung hat in keiner der beiden VV Härtefallfonds geregelt, welcher Fachkräftebedarf gedeckt werden soll. Konkrete Mangel-Berufe oder Berufsfelder hat sie nicht definiert. Es fehlen eindeutig bestimmte Ziele, die später als Vergleichsbasis für die Beurteilung des Programmerfolgs dienen können und die rechtlich vorgegebene Erfolgskontrolle auf Programmebene möglich machen (Nr. 1 Anlage 3 i. V. m. Nr. 11a.2 AV § 44 LHO). Die Bundesagentur für Arbeit veröffentlicht regelmäßig sogenannte Fachkräfteengpassanalysen. In der Fachkräfteengpassanalyse vom Dezember 2017 werden konkrete Berufsgruppen genannt, bei denen auf dem Berliner Arbeitsmarkt Engpässe bestehen. Auf dieser Basis hätte die Senatsverwaltung

den Begriff „Fachkräftebedarf“ im Zuge der Erstellung der VV Härtefallfonds 2018 näher definieren können. Das ist unterblieben.

Spätestens auf der Ebene der **Zuwendungsbescheide** hätte die Senatsverwaltung eindeutige, zeitlich bestimmte und messbare Ziele regeln müssen, um eine spätere Erfolgskontrolle sicherzustellen (§ 35 VwVfG i. V. m. Nr. 11a.1 AV § 44 LHO). In den Bescheiden der Jahre 2016 und 2017 wurden jedoch lediglich die unbestimmten Ziele aus der VV Härtefallfonds 2016 wiederholt. Damit **fehlte** auch auf dieser Ebene die **Grundlage für die erforderliche Erfolgskontrolle**.

Das Förderprogramm Härtefallfonds grenzt das förderpolitische Ziel regional auf den **Berliner Arbeitsmarkt** ein („Fachkräftebedarf auf dem Berliner Arbeitsmarkt“, Nr. 1 VV Härtefallfonds 2016 bzw. 2018). Die Senatsverwaltung hat es versäumt, diese förderpolitische Zielsetzung zur Voraussetzung für die Förderung im Einzelfall zu machen (Nrn. 3.3.6 und 4.2.3 AV § 44 LHO). Sie hat **keine Nachweise** verlangt, dass die Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger tatsächlich eine Beschäftigung in Berlin aufgenommen haben.

291

13.3 Umsetzung, Erfolgs- und Wirkungskontrolle des Förderprogramms Härtefallfonds

Bei allen Zuwendungen ist eine Erfolgskontrolle durchzuführen (Nr. 11a AV § 44 LHO). Für übergeordnete Ziele, insbesondere bei Förderprogrammen, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, ist eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle nach Maßgabe der Ausführungsvorschriften zu § 7 LHO durchzuführen.

292

Die VV Härtefallfonds 2016 sahen in Nr. 12 zusätzlich vor, dass die für Integration zuständige Senatsverwaltung die Anwendung und die Auswirkungen sowie die Notwendigkeit des Weiterbestehens der Verwaltungsvorschriften ein Jahr nach deren Inkrafttreten überprüft. Die sinngemäße Vorschrift findet sich auch in Nr. 11 VV Härtefallfonds 2018.

Aus der in der Senatsverwaltung geführten internen Statistik zum Härtefallfonds geht hervor, dass im Jahr 2016 von 21 geförderten Personen 7 eine Anerkennung im Bereich der Humanmedizin anstrebten. Das entspricht rd. 33 % der geförderten Personen. Im Jahr 2017 strebten von 28 geförderten Personen 15 eine Anerkennung im Bereich Humanmedizin oder Medizin an. Das entspricht rd. 54 % der Personen. Im Bereich der Humanmedizin bestand auf dem Berliner Arbeitsmarkt jedoch kein Fachkräftebedarf. Dies war spätestens mit der Veröffentlichung der Fachkräfteengpassanalyse im Dezember 2017²¹¹ auch der Senatsverwaltung bekannt. Die Zahl der arbeitslosen Ärztinnen und Ärzte in Berlin überstieg der Studie zufolge im Dezember 2017 die Stellenanzahl so weit, dass von einem Mangel

293

²¹¹ Bundesagentur für Arbeit, Fachkräfteengpassanalyse Dezember 2017, S. 15

in diesem Bereich nicht gesprochen werden konnte. Die aktuelle Fachkräfteengpassanalyse Juni 2018 der Bundesagentur für Arbeit²¹² bestätigt diese Aussagen. Die Senatsverwaltung selbst hielt im Dezember 2017 in einem Vermerk fest, dass in Berlin nur eine geringe Nachfrage nach Ärztinnen und Ärzten bestehe. Dennoch hat die Senatsverwaltung im Jahr 2017 überwiegend die Anerkennung im Bereich der Humanmedizin gefördert. Auch im ersten Halbjahr 2018 kommen die Anträge überwiegend aus dem Bereich der Medizin.²¹³ Die Senatsverwaltung hat damit genau in dem **Bereich gefördert, in dem nachweislich kein Fachkräftebedarf bestand**. Sie hat diesen Teil der Fördermittel aus dem Förderprogramm Härtefallfonds somit zweckwidrig verwendet.

Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof hatten von elf Personen, die in den Jahren 2016 und 2017 eine Anerkennung ihrer Berufsqualifikation erlangt hatten (Basis: abgeschlossene Zuwendungsvorgänge), nur drei ein qualifikationsadäquates Arbeitsverhältnis erreicht. Allein dieses Ergebnis hätte die Senatsverwaltung veranlassen müssen, die **Wirksamkeit des Förderprogramms und seine Wirtschaftlichkeit** insgesamt zu überprüfen und dieses ggf. durch wirksame Maßnahmen zu ersetzen (Nr. 11a.2 AV § 44 LHO, Nr. 2.2 AV § 7 LHO sowie Nr. 12 VV Härtefallfonds 2016). Die Senatsverwaltung hat im Dezember 2017 erwogen, die Förderung bei Ärztinnen und Ärzten an eine Jobzusage in Berlin zu knüpfen oder eine strategische Deckelung mit branchenbezogenen Quoten vorzunehmen. Diese Überlegungen hat sie jedoch nicht in die Überarbeitung des Förderprogramms (VV Härtefallfonds 2018) aufgenommen. Stattdessen wird das mit der VV Härtefallfonds 2016 aufgelegte Förderprogramm weitgehend unverändert mit der VV Härtefallfonds 2018 bis Ende 2021 fortgesetzt. Die zwingend erforderliche **Nachsteuerung** (§ 7 LHO) ist **unterblieben**. Eine Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrolle des Förderprogramms Härtefallfonds hat die Senatsverwaltung entgegen ihrer rechtlichen Verpflichtungen bis heute nicht durchgeführt.

13.4 Beauftragung eines externen Dienstleisters ab 1. Januar 2018

- 294 Das Verfahren für die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge wird in § 55 LHO und den dazu erlassenen Ausführungsvorschriften²¹⁴ i. V. m. Abschnitt 1 der VOL/A²¹⁵ geregelt. Vergabeunterlagen müssen aus Gleichbehandlungsgründen allen ausgewählten Bewerbern gleichzeitig übersandt werden.²¹⁶

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für Integration zuständige Senatsverwaltung bei der Beauftragung eines Dienstleisters für den Härtefallfonds

212 Bundesagentur für Arbeit, Fachkräfteengpassanalyse Juni 2018, S. 4, 17 und 23

213 Antwort der Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung vom 23. Juli 2018 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/15518)

214 Ausführungsvorschriften zu § 55 LHO in der bis 21. Oktober 2018 geltenden Fassung

215 Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A)

216 Rechten, in: Kulartz/Marx/Portz/Prieß (Hrsg.), Kommentar zur VOL/A, 3. Aufl. 2014, § 12 Rn. 68; Franzius, in: Pünder/Schellenberg (Hrsg.), Vergaberecht, 2. Aufl. 2015, § 12 Rn. 31; Völlink, in: Ziekow/Völlink (Hrsg.), Vergaberecht, 3. Aufl. 2018, § 12 Rn. 22

gegen den im Vergabeverfahren geltenden **Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen** hat. Sie hat nach Versand der Ausschreibungsunterlagen an die von ihr festgelegten Unternehmen am 7. Dezember 2016 ein weiteres Unternehmen erst am 22. Dezember 2016 angeschrieben. Eine Begründung hierfür war den Vergabeverlagen nicht zu entnehmen.

Die Landeshaushaltssordnung schreibt in § 7 Abs. 2 für alle finanzwirksamen Maßnahmen die Durchführung angemessener **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** vor. Das Ergebnis der Untersuchungen ist zu vermerken und zu den Akten zu nehmen (Nr. 2.4.2 AV § 7 LHO). 295

Die Senatsverwaltung hat das Vergabeverfahren aus dem Dezember 2016 mangels Angeboten aufgehoben. Den Grund für das fehlende Interesse an einer Angebotsabgabe sah die Senatsverwaltung in den hohen Anforderungen der Leistungsbeschreibung (Beratungstätigkeit mit Detailkenntnissen der Berufsanerkennung). Die Leistungsbeschreibung „wurde deshalb zur Erhöhung der Angebotschancen reduziert bzw. leicht verändert“, so ein interner Vermerk der Senatsverwaltung. Im Anschluss führte sie eine freihändige Vergabe durch.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung bei der Vergabe der Leistung den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO) nicht beachtet hat. Angesichts der inhaltlich wesentlich **veränderten Leistungsbeschreibung** wäre die Senatsverwaltung verpflichtet gewesen, erneut die Wirtschaftlichkeit der Vergabe zu prüfen. Dies hat sie unterlassen. Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme angeführt, diese Prüfung durchgeführt, jedoch nicht ausreichend dokumentiert zu haben. Bestandteil einer vollständigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wäre nach Nr. 2.4.2 AV § 7 LHO aber auch deren Dokumentation.

13.5 Erlass von Verwaltungsvorschriften nach Nr. 15.3 AV § 44 LHO

§ 44 LHO und die dazu erlassenen Ausführungsvorschriften regeln das Verfahren der Bewilligung von Zuwendungen im Land Berlin. Die fachlich zuständige Senatsverwaltung kann für einzelne Zuwendungsbereiche ergänzende oder abweichende Verwaltungsvorschriften zu den Nrn. 1 bis 14 AV § 44 LHO erlassen (Nr. 15.3 AV § 44 LHO). Dabei sind die **Grundsätze für Förderrichtlinien** (Anlage 3 AV § 44 LHO) zu beachten. Durch die Vorgabe eines Gliederungsschemas sollen die im Land Berlin erlassenen Förderrichtlinien vereinheitlicht und gestrafft werden (Ziff. II Abs. 2 der Anlage 3 AV § 44 LHO). Für Förderrichtlinien ist folgende „Standardklausel“ vorgesehen (Nr. 7.5 Anlage 3 AV § 44 LHO): 296

„Für die Bewilligung, Auszahlung und Abrechnung der Zuwendung sowie für den Nachweis und die Prüfung der Verwendung und die ggf. erforderliche Aufhebung des Zuwendungsbescheides und die Rückforderung der gewährten Zuwendung gelten die Ausführungsvorschriften zu § 44 LHO sowie §§ 48 bis 49a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), soweit nicht in diesen Förderrichtlinien Abweichungen zugelassen worden sind.“

297 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für Integration zuständige Senatsverwaltung bei beiden VV Härtefallfonds die Grundsätze für Förderrichtlinien nicht konsequent angewandt hat. Die Senatsverwaltung ist ohne nachvollziehbaren Grund **von dem vorgegebenen Gliederungsschema abgewichen**. Der mit der Vorgabe des Gliederungsschemas beabsichtigte Zweck der Vereinheitlichung solcher Vorschriften (Ziff. II Abs. 2 der Anlage 3 AV § 44 LHO) wurde dadurch nicht erreicht.

298 Die Senatsverwaltung verwendet in den VV Härtefallfonds folgende Klausel:

„Für die Bewilligung, Auszahlung und Abrechnung der Zuwendungen sowie für den Nachweis und die Prüfung der Verwendung und die gegebenenfalls erforderliche Rückforderung der gewährten Mittel gelten die allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung und das Berliner Verwaltungsverfahrensgesetz, soweit nicht [...] Abweichungen zugelassen werden sind.“

Damit ist die Senatsverwaltung inhaltlich wesentlich **von der vorgeschriebenen „Standardklausel“** (Nr. 7.5 Anlage 3 AV § 44 LHO) **abgewichen** und verkürzt den Inhalt der Regelung unzulässig. Maßgebliche Regelungen zum Verwaltungsverfahren sind nicht mehr enthalten. Eine Begründung hierfür fehlt.

299 Nr. 10 AV § 44 LHO sieht bei der Ausreichung von Zuwendungen die Vorlage eines Verwendungsnachweises durch die Zuwendungsempfängerin bzw. den Zuwendungsempfänger vor, der aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis besteht. Sofern Verwaltungsvorschriften Abweichungen von den Nrn. 1 bis 14 AV § 44 LHO enthalten, ist der Rechnungshof vor deren Erlass zu hören (Nr. 15.3 AV § 44 LHO). Betreffen die Regelungen den Verwendungsnachweis und seine Prüfung, ist das Einvernehmen mit dem Rechnungshof herzustellen (Nr. 15.4 AV § 44 LHO).

In der VV Härtefallfonds 2018 verzichtet die Senatsverwaltung abweichend von Nr. 10.2 AV § 44 LHO im Verwendungsnachweis auf die Abgabe eines Sachberichts (Nr. 9 Satz 2 VV Härtefallfonds 2018). Eine solche Regelung durfte nur im Einvernehmen mit dem Rechnungshof erlassen werden (Nr. 15.4 AV § 44 LHO). Die hierfür erforderliche **Beteiligung des Rechnungshofs** hat die Senatsverwaltung **unterlassen**.

13.6 Stellungnahme der Senatsverwaltung

300 Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales hat eingewandt, dass der Zweck des Förderprogramms aus ihrer Sicht eindeutig in den VV Härtefallfonds definiert sei. In der Stellungnahme wird angekündigt, dass die für Integration und für Arbeit zuständigen Bereiche der Senatsverwaltung künftig gemeinsam konkrete Berufsfelder identifizieren wollen, die gezielt gefördert werden sollen. Außerdem prüfe die Senatsverwaltung, ob darüber hinausgehende messbare Indikatoren entwickelt werden könnten, die zur Beurteilung des Programmerfolgs dienen könnten.

Die Senatsverwaltung hat eingeräumt, keine umfassende Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle des Förderprogramms durchgeführt zu haben. Sie würde aber jede Einzelmaßnahme daraufhin überprüfen, ob das mit ihr beabsichtigte Ziel erreicht wurde. Darüber hinaus führe sie eine ausführliche Statistik über die Antragszahlen mit Angaben zu Herkunftsländern, Alter, Geschlecht und Qualifikation der Antragstellenden sowie über beantragte, bewilligte und ausgezahlte Leistungen. Die Senatsverwaltung hat zugesagt, die Feststellungen des Rechnungshofs bei der anstehenden Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle zu berücksichtigen.

Die Senatsverwaltung hat erklärt, zur Verbesserung der Vergabepraxis verschiedene Maßnahmen ergriffen zu haben (z. B. Einrichtung einer zentralen Vergabestelle, Durchführung von Inhouse-Schulungen).

Die Senatsverwaltung hat die Rechtsauffassung vertreten, dass die Verwendung der „Standardklausel“ aus Nr. 7.5 Anlage 3 AV § 44 LHO nur eine Empfehlung sei. Im Übrigen habe die abweichende Formulierung in der VV Härtefallfonds 2018 keine rechtlichen Auswirkungen. Sie hat zugesagt, die Beanstandungen des Rechnungshofs zur VV Härtefallfonds 2018 bei der nächsten Novellierung der Verwaltungsvorschriften zu berücksichtigen. Bis dahin wolle sie die Kritikpunkte, die ohne förmliche Änderung der Verwaltungsvorschriften umsetzbar seien, im Zuwendungsverfahren beachten.

Die Senatsverwaltung hat eingeräumt, dass in der Verwaltungsvorschrift der Verzicht auf den vorgeschriebenen Sachbericht im Verwendungsnachweis geregelt ist. Sie sah sich jedoch nicht verpflichtet, diese Regelung nur im Einvernehmen mit dem Rechnungshof erlassen zu dürfen. Die Senatsverwaltung hat aber angekündigt, eine Ausweitung der Berichterstattung prüfen zu wollen.

Die Hinweise der Senatsverwaltung zur Eindeutigkeit des in den Verwaltungsvorschriften geregelten Förderzwecks überzeugen nicht. Der Rechnungshof begrüßt daher die Ankündigung der Senatsverwaltung, konkrete Berufsfelder identifizieren und messbare Indikatoren für den Programmerfolg entwickeln zu wollen.

301

Der Rechnungshof sieht der angekündigten Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle des Förderprogramms entgegen. Er weist darauf hin, dass allein das Führen einer Statistik und der Hinweis auf eine Überprüfung einzelner Maßnahmen auf Zielerreichung eine konsequente Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrolle des Förderprogramms nicht ersetzen können.

Die Verwendung der „Standardklausel“ wird in Nr. 7.5 Anlage 3 AV § 44 LHO für Förderrichtlinien nicht nur empfohlen („Hier ist regelmäßig folgende „Standardklausel“ aufzunehmen.“). Ein Abweichen ist damit nur in atypischen Ausnahmefällen gestattet. Einen solchen Ausnahmefall hat die Senatsverwaltung nicht begründet.

Das Einvernehmen mit dem Rechnungshof zu den VV Härtefallfonds 2018 wäre vorab zwingend herzustellen gewesen (Nr. 15.4 AV § 44 LHO).

13.7 Zusammenfassung und Erwartung

- 302 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Integration zuständige Senatsverwaltung
- Verwaltungsvorschriften zur Beschlussfassung in den Senat eingebracht hat, die keine eindeutige Zweckbestimmung enthalten,
 - weder auf Förderprogramm- noch auf Einzelmaßnahmenebene eindeutige und messbare Ziele festgelegt hat,
 - in einem Bereich gefördert hat, in dem nachweislich kein Fachkräftebedarf bestand, und damit Fördermittel zweckwidrig verwendet hat,
 - eine konsequente Erfolgskontrolle des Förderprogramms im Sinne der Nr. 11a.2 AV § 44 LHO und die nach Nr. 12 VV Härtefallfonds 2016 vorgeschriebene Überprüfung der Verwaltungsvorschriften ein Jahr nach deren Inkrafttreten nicht durchgeführt hat,
 - bei der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen die vergaberechtlichen Bestimmungen nicht beachtet hat,
 - Verwaltungsvorschriften nach Nr. 15.3 AV § 44 LHO zur Beschlussfassung in den Senat eingebracht hat, die gegen die Grundsätze für Förderrichtlinien (Anlage 3 AV § 44 LHO) verstößen,
 - abweichend von Nr. 15.4 AV § 44 LHO das Einvernehmen mit dem Rechnungshof vor Erlass der VV Härtefallfonds 2018 nicht herbeigeführt hat.
- 303 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales**
- in ihren Förderprogrammen zeitlich bestimmte und messbare Ziele festlegt, die für die Beurteilung des jeweiligen Maßnahmen- oder Programmerfolgs nach Nrn. 11a.1 und 11a.2 AV § 44 LHO geeignet sind, die Haushaltsmittel nicht zweckwidrig einsetzt und ihre Förderprogramme künftig hinsichtlich ihrer Wirksamkeit, ihrer Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit konsequent überprüft,
 - eine Erfolgskontrolle im Sinne der Nr. 11a AV § 44 LHO durchführt und die nach Nr. 11 VV Härtefallfonds 2018 vorgeschriebene Überprüfung sicherstellt,
 - bei der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen die vergaberechtlichen Vorschriften beachtet und für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 LHO durchführt sowie
 - bei der Erstellung von Verwaltungsvorschriften die Grundsätze der Anlage 3 AV § 44 LHO und die Vorschriften zur Beteiligung des Rechnungshofs nach Nrn. 15.3 und 15.4 AV § 44 LHO beachtet.

14 Unzureichende Wahrnehmung der gesamtstädtischen Planungs- und Steuerungsverantwortung bei der Unterbringung Wohnungsloser im Land Berlin

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat es bei jährlichen Ausgaben in dreistelliger Millionenhöhe versäumt, sowohl die Vorhaltung ausreichender und bedarfsgerechter Kapazitäten zur Unterbringung wohnungsloser Menschen als auch die Verfahrensabläufe bei der bezirksübergreifenden Belegung der verfügbaren Wohnungslosenunterkünfte gesamtstädtisch zu planen und zu steuern. Die notwendigen Voraussetzungen für eine gesamtstädtische Angebots- und Belegungssteuerung hat sie nicht geschaffen. Die Verlagerung der Aufgaben der Unterbringungsleitstelle des Landesamts für Gesundheit und Soziales auf das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten verstößt gegen die Aufgabenzuweisungen des Landesgesetzgebers.

14.1 Einleitung

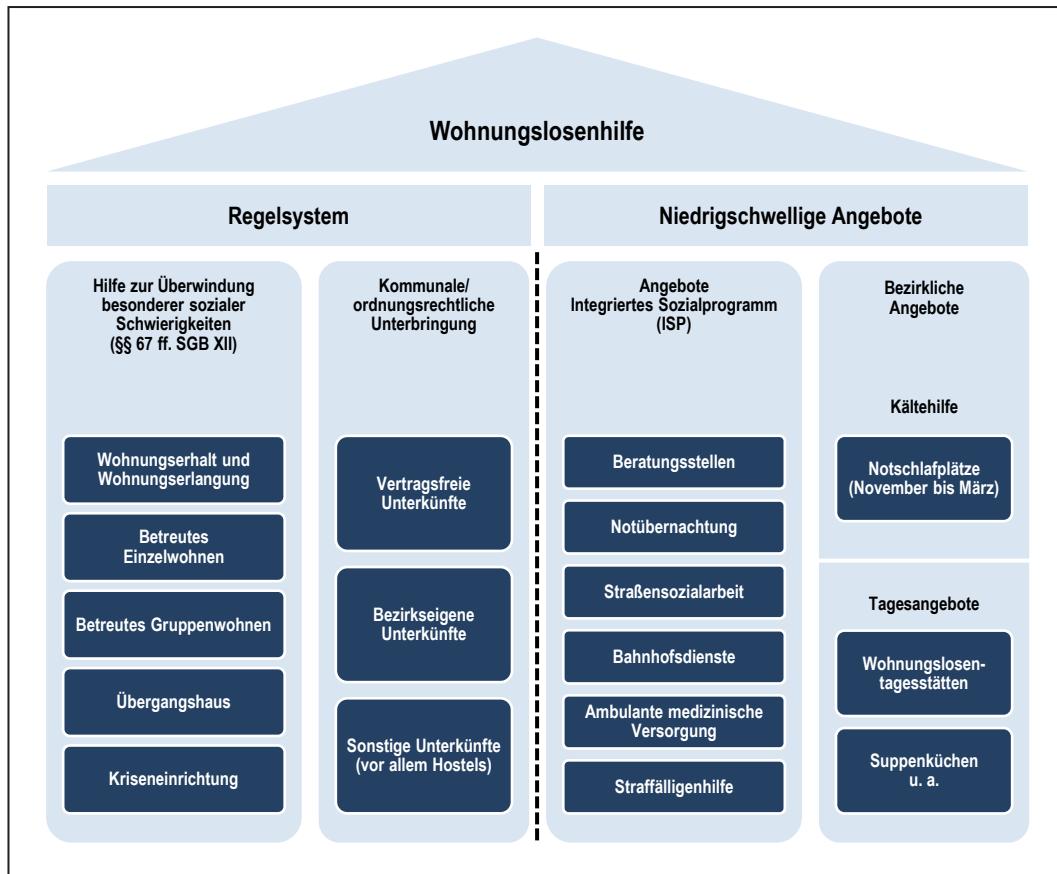
Der Begriff der Wohnungslosigkeit ist gesetzlich nicht definiert. Wohnungslosigkeit zeichnet sich im Wesentlichen dadurch aus, dass für die betroffenen Personen kein durch Eigentum oder Mietvertrag abgesicherter Wohnraum besteht.²¹⁷ Durch die Zuweisung eines Unterkunftsplatzes soll unfreiwillige Obdachlosigkeit verhindert oder beseitigt werden, da diese das Recht auf Leben und körperliche Unverehrtheit der betroffenen Personen bedroht. Das Land Berlin leistet hierfür jährlich Ausgaben in dreistelliger Millionenhöhe.

Die Unterbringung von Wohnungslosen ist sowohl leistungs- als auch ordnungsrechtlich eine Bezirksaufgabe, soweit nicht gesetzliche Regelungen Sonderzuständigkeiten für die Unterbringung bestimmter Personengruppen vorsehen.²¹⁸ Sie ist Teil des Regelsystems der Wohnungslosenhilfe im Land Berlin.

²¹⁷ vgl. Mitteilung des Senats vom 10. September 1999 über Leitlinien zur Hilfe für Wohnungslose in Berlin und Obdachlosenrahmenplan (Drs 13/4095)

²¹⁸ allgemeine fachliche Zuständigkeit nach §§ 3 und 4 Abs. 1 Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG) i. V. m. Nr. 14 Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (ZustKat AZG); ordnungsrechtliche Zuständigkeit nach § 2 Abs. 4 Satz 1 Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (ASOG Bln) i. V. m. Nr. 19 Abs. 1 Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (ZustKat Ord), soweit nicht die Zuständigkeit für bestimmte Personengruppen einer nachgeordneten Einrichtung der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung oder der für Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung zugewiesen ist

Ansicht 58: Wohnungslosenhilfesystem im Land Berlin



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Entwurfs „Leitlinien der Wohnungslosenhilfe/-politik“ – Positionspapier der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 20. November 2017, S. 11, unter <https://www.berlin.de/sen/soziales/themen/wohnungslose/strategiekonferenzen-wohnungslosenhilfe/1-konferenz/> (Stand: 11. Januar 2019)

- 306 Die mit der Unterbringung wohnungsloser Menschen verbundenen Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung nimmt der Senat durch die Hauptverwaltung wahr. Dies sind insbesondere die **Leitungsaufgaben**, zu denen u. a. die Planung und Steuerung gehören.²¹⁹

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung nimmt gesamtstädtische Planungs- und Steuerungsaufgaben sowie weitere Aufgaben der Hauptverwaltung nach Maßgabe der Geschäftsverteilung des Senats wahr.²²⁰ Sie ist insbesondere zuständig für **Grundsatzfragen und gesamtstädtische Aufgaben der Wohnungslosenpolitik und -hilfe**.²²¹ Im Rahmen dieser Zuständigkeitszuweisung obliegt ihr auch die gesamtstädtische Planungs- und Steuerungsverantwortung für die Unterbringung wohnungsloser Menschen durch die Bezirke.

219 vgl. zu den Leitungsaufgaben Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB

220 Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB, § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG i. V. m. Abschnitt VI der Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 12. April 2012 (ABI. S. 1062) – GV Sen 2012 – bzw. Abschnitt VII der Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 21. April 2017 (ABI. S. 2031) – GV Sen 2017 –

221 Abschnitt VI Nr. 36 GV Sen 2012 bzw. Abschnitt VII Nr. 22 GV Sen 2017



14.2 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2016 (T 226 bis 244) über die **Flüchtlingsunterbringung** durch das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) die **Schnittstellen zur Unterbringung Wohnungsloser** durch die Bezirke aufgezeigt. Er hatte beanstandet, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung seit Jahren bei der Lösung des Problems der Unterbringung keinen gesamtstädtischen Ansatz verfolgt.²²² Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2016 darauf hingewiesen, dass sich die Senatsverwaltung im Rahmen der ihr obliegenden Steuerungsaufgabe einen gesamtstädtischen Überblick über die Unterbringungssituation verschaffen und daraus die entsprechenden Maßnahmen ableiten muss.

In ihrer dem Abgeordnetenhaus vorgelegten Stellungnahme zum Jahresbericht 2016 des Rechnungshofs hatte die für Soziales zuständige Senatsverwaltung mitgeteilt, dass auf der strategischen Ebene ein gemeinsames Projekt mit den Bezirken gestartet sei, „um eine gesamtstädtische Steuerung für alle Unterkünfte und für alle Nutzergruppen (Flüchtlinge, Wohnungslose, Leistungsbezieher nach SGB-II, ...) aufzubauen“.²²³ Vorgesehen sei „eine Verwaltungsvereinbarung, die eine landesweite Berliner Unterbringungs- und Leitstelle (BUL) etablieren und die Doppelzuständigkeiten je nach Unterbringungsart und Leistungsträger beseitigen soll.“ Der Rechnungshof hat hieran angeknüpft und für das Haushaltsjahr 2017²²⁴ geprüft, ob die Senatsverwaltung die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um ihrer gesamtstädtischen Planungs- und Steuerungsverantwortung gerecht zu werden.²²⁵

14.3 Gesamtstädtische Angebots- und Belegungssteuerung der Unterbringungskapazitäten für Wohnungslose

Die in die Zuständigkeit der Hauptverwaltung fallenden gesamtstädtischen Leistungsaufgaben im Bereich der Wohnungslosenhilfe obliegen der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung.²²⁶ Für den Bereich der Unterbringung von Wohnungslosen hat sie insoweit die zur Erfüllung einer gesamtstädtischen Angebots- und Belegungssteuerung notwendigen Voraussetzungen im Rahmen ihrer **gesamtstädtischen Leitungsverantwortung** zu schaffen. Im Zusammenwirken mit den ihr nachgeordneten Behörden und den für die Durchführung der Unterbringung Wohnungsloser zuständigen Bezirksverwaltungen hat sie insbesondere die

222 Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2016, T 229

223 Stellungnahme des Senats und der Bezirksämter zum Jahresbericht 2016 des Rechnungshofs über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Haushaltsrechnung 2014 vom 30. August 2016 (Drs 18/0111), Anlage 1, T 228

224 Soweit erforderlich, hat der Rechnungshof weitere Haushaltjahre in seine Prüfung mit einbezogen.

225 In die Erhebungen hat der Rechnungshof zwei Bezirksämter, das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) und das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF) einbezogen.

226 Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB, § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG i. V. m. Abschnitt VI Nr. 36 GV Sen 2012 bzw. Abschnitt VII Nr. 22 GV Sen 2017

berlinweite Vorhaltung ausreichender und bedarfsgerechter Unterbringungskapazitäten und das Verfahren einer bezirksübergreifenden Belegung verfügbarer Unterkünfte zu steuern.

14.3.1 Rahmenvereinbarung über Serviceleistungen der Berliner Unterbringungsleitstelle

- 310 Mit Wirkung vom 1. Januar 2014 schlossen das LAGeSo als nachgeordnete Einrichtung der damaligen Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales²²⁷ und die Bezirksämter die „Rahmenvereinbarung [...] über Serviceleistungen der Berliner Unterbringungsleitstelle (BUL)“ (nachfolgend: RV-BUL). Die RV-BUL gilt nach Angabe der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung unverändert fort. Sie regelt die Erbringung von **Serviceleistungen** durch die BUL des LAGeSo²²⁸ für die Bezirke **in Bezug auf die gesamtstädtische Angebots- und Belegungssteuerung** von Unterkünften für Wohnungslose.

In der RV-BUL haben die Vereinbarungsparteien folgendes Verfahren festgelegt: Die BUL stellt den Bezirken eine Online-Buchungssoftware für alle gemeldeten Plätze zur Verfügung. Die Bezirke melden neu bekannt gewordene Einrichtungen oder Änderungen der Stammdaten bestehender Einrichtungen der BUL, die sie in die Buchungssoftware aufnimmt. Die Bezirke belegen (buchen) die Plätze über diese Buchungssoftware nach eigenem Ermessen. Der BUL obliegt u. a. die Pflege und Aktualisierung der ihr vorliegenden Daten. Ferner ist vereinbart, dass die BUL den Bezirken Unterkünfte, die für Flüchtlinge nicht mehr genutzt werden müssen, vor ihrer Schließung zur Nutzung für die Wohnungslosenunterbringung anbietet und das LAGeSo den Bezirken nicht benötigte Platzkapazitäten aus Vertragsunterkünften im Rahmen der Serviceleistungen zur Verfügung stellt. Die Bildung eines Kooperationsgremiums auf Arbeitsebene soll dem Erfahrungsaustausch bezüglich dieser Vereinbarung und zur Abstimmung über Fragen im Zusammenhang mit der Unterbringung wohnungsloser Menschen (u. a. die von den Bezirken erarbeiteten Mindeststandards) dienen.

- 311 Die **bestehenden Regelungen** sind **für eine gesamtstädtische Steuerung nicht ausreichend**. Die RV-BUL enthält keine Regelungen, die es der Hauptverwaltung ermöglichen, das Angebot an den in allen Bezirken vorgehaltenen Unterbringungsplätzen gesamtstädtisch zu steuern und hierbei kurzfristig auftretende Über- bzw. Unterbelegungen zu berücksichtigen. Die BUL wird beispielsweise nicht ermächtigt, im Auftrag der Bezirke Unterbringungskapazitäten für bezirklich unter-

227 vgl. § 1 Abs. 1 Gesetz über die Errichtung eines Landesamtes für Gesundheit und Soziales Berlin und eines Landesamtes für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit Berlin (Landesämtererrichtungsgesetz)

228 Bei Abschluss der Rahmenvereinbarung war die BUL organisatorisch beim LAGeSo angesiedelt. Die fachlichen Aufgaben der BUL werden seit Errichtung des LAF im Jahr 2016 durch dieses wahrgenommen.

zubringende wohnungslose Menschen zu akquirieren. Der **Entwurf einer neuen Rahmenvereinbarung** aus dem Jahr 2016 sollte die Aufgabenfelder der BUL deutlich erweitern und insbesondere die Kapazitätensteuerung, das Vertragswesen, die Qualitätssicherung, das Erstellen einer Musterkalkulation sowie das Belegungsmanagement der Einrichtungen zur Unterbringung von Wohnungslosen mit dem Ziel einer gesamtstädtischen Steuerung umfassen. Der Entwurf wurde jedoch **nicht fortgeführt**.

14.3.2 Mindestanforderungen

Die Bezirke haben bereits im Jahr 2002 Mindestanforderungen²²⁹ u. a. hinsichtlich der Art der Räumlichkeiten, der Höchstbelegungszahl pro Zimmer, der Mindestquadratmeterzahl, der Ausstattung der Zimmer, der Küchenausstattung, Waschmöglichkeiten und Sanitäranlagen festgelegt. Sie sind der RV-BUL als Anlage beigefügt. Die Betreiber erklären mit ihrer Unterschrift, die Mindestanforderungen „zustimmend zur Kenntnis genommen und empfangen“ zu haben. Die RV-BUL enthält jedoch **keine Regelung**, die **zur Einhaltung der Mindestanforderungen verpflichtet**. Ihre Existenz wird in der RV-BUL nur beiläufig zur Konkretisierung der Aufgaben des Kooperationsremiums erwähnt. Ebenso ist eine **Kontrolle** der Standards **in den Mindestanforderungen nicht festgeschrieben**. Sanktionen, wie z. B. Rückforderungen oder Kürzungen des Tagessatzes bei Nichteinhaltung der Mindestanforderungen, sind ebenfalls nicht vereinbart.

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat es versäumt, verbindliche Qualitätsanforderungen für ein System der gesamtstädtischen Belegungssteuerung zu entwickeln und wirksame Kontrollen sicherzustellen. Sie überlässt es vielmehr den Bezirken, inwieweit diese Mindeststandards für Wohnungslosenunterkünfte vorgeben, überprüfen und ggf. sanktionieren.

14.3.3 Nutzung der BUL-Software

Nach Maßgabe der RV-BUL ist es die wesentliche Serviceleistung der BUL, den Bezirken zur Vermittlung und Belegung von Unterbringungsplätzen für Wohnungslose eine Online-Buchungssoftware für alle gemeldeten Plätze zur Verfügung zu stellen. Im Erhebungszeitraum war jedoch nicht sichergestellt, dass eine Platzbelegung tatsächlich über die BUL-Software erfolgt. Nicht alle von den Bezirksämtern genutzten Einrichtungen und Unterkünfte waren in der Software erfasst und die darin erfassten Unterbringungskapazitäten wiesen nicht immer den aktuellen Stand tatsächlich verfügbarer freier Unterbringungsplätze aus. Bezirksämter haben die Plätze zum Teil direkt in den Einrichtungen abgefragt und buchten nicht über das System.

229 Mindestanforderungen für nicht vertragsgebundene Obdachlosenunterkünfte

- 315 Es gehört zur gesamtstädtischen Leitungsverantwortung der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung, das Verfahren einer bezirksübergreifenden Belegung verfügbarer Unterkünfte zu steuern (vgl. T 309). Die hierzu eingesetzte **Software** wird von den Bezirken nicht vollumfänglich so genutzt, wie es nach der RV-BUL vorgesehen war. Sie **erfüllt somit nicht mehr die in der RV-BUL verankerte Serviceleistung** in Bezug auf die gesamtstädtische Angebots- und Belegungssteuerung von Unterkünften für Wohnungslose.

14.3.4 Gesamtstädtisches Angebot von Unterbringungskapazitäten

- 316 Im August 2016 teilte die für Soziales zuständige Senatsverwaltung dem Abgeordnetenhaus mit, es sei absehbar, dass die Zahl der mit einem verstetigten Aufenthaltsrecht versehenen und bei Bedürftigkeit nach dem SGB II²³⁰ oder SGB XII²³¹ leistungsberechtigten Flüchtlinge zukünftig kontinuierlich zunehmen werde. Die Bezirke verfügten über keine ausreichenden eigenen Kapazitäten zur Unterbringung der betroffenen Personen.²³²
- 317 In Kenntnis dessen hat die für Soziales zuständige Senatsverwaltung gleichwohl **keine ausreichenden Maßnahmen** zur gesamtstädtischen Steuerung und Koordination der erforderlichen Unterbringungsangebote in den Bezirken ergriffen. Nach Einschätzung des Rechnungshofs reduzieren sich hierdurch insbesondere die Auswahlmöglichkeiten hinsichtlich der Kosten und der Unterbringungsstandards bei der bezirklichen Unterbringung. Es werden alternative Ausweichmöglichkeiten (z. B. in Hostels und Pensionen) genutzt, deren Tagessätze in der Regel über den Einrichtungen zur Unterbringung von Wohnungslosen liegen.²³³ Auch eine bedarfsgerechte zeitnahe Unterbringung besonders schutzbedürftiger Personenkreise (z. B. Familien, alleinstehende Frauen, Menschen mit Beeinträchtigungen) ist nicht sichergestellt.

14.4 Organisationsstrukturen im Rahmen der gesetzlichen Aufgabenzuweisung

- 318 Die Verlagerung der fachlichen Aufgaben der ehemaligen BUL des LAGeSo auf das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF) und die Bereitstellung der von den Bezirken genutzten Buchungssoftware zur berlinweiten Unterbringung Wohnungsloser durch das LAF sind an den Aufgabenzuweisungen des Landesämtererrichtungsgesetzes und den Regelungen des LAF-Errichtungsgesetzes²³⁴ zu

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

231 Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe (SGB XII)

232 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 13. August 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0174)

233 vgl. auch Antwort der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 12. Februar 2018 auf die Schriftliche Anfrage zum Thema „Unterbringung nach ASOG“ (Drs 18/13269), hier zu 8.

234 Gesetz zur Errichtung eines Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten und zur Anpassung betroffener Gesetze vom 14. März 2016 (GVBl. S. 93)

messen. Mit dem LAF-Errichtungsgesetz wurden die bis dahin durch das LAGeSo wahrgenommenen Aufgaben, die die Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Asylbegehrenden sowie anderen nach dem Aufenthaltsrecht auszunehmende Personengruppen betreffen, auf das LAF übertragen.²³⁵ Die „Angelegenheiten der Leitstelle für die Unterbringung Wohnungsloser“ sind dem LAGeSo als Aufgabe zugewiesen (§ 2 Abs. 1 i. V. m. Nr. 19 der Anlage 1 Landesämtererrichtungsgesetz²³⁶).

Im Zuge der mit der Errichtung des LAF im Jahr 2016 einhergegangenen Reorganisationsmaßnahmen wurden die Aufgaben der BUL in die Aufgabenbereiche des LAF verlagert und werden seitdem dort wahrgenommen. 319

Die **Verlagerung der Aufgaben der BUL** und der hierfür genutzten Buchungssoftware zur bezirklichen Wohnungslosenunterbringung auf das LAF **verstößt gegen die Aufgabenzuweisung des Landesämtererrichtungsgesetzes und des LAF-Errichtungsgesetzes**. Der Aufgabenkatalog des LAF-Errichtungsgesetzes weist dem LAF diese Zuständigkeit nicht zu. Ebenso weist das Landesämtererrichtungsgesetz dem LAGeSo die „Angelegenheiten der Leitstelle für die Unterbringung Wohnungsloser“ nach wie vor als Aufgabe zu. Der Aufgabenerledigung durch das LAF liegt auch kein Amtshilfeersuchen des LAGeSo im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes²³⁷ zugrunde. 320

14.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, eine **unmittelbare Regelungskompetenz** im Bereich der Unterbringung bestehe für den Senat insoweit nicht, da es sich bei der Unterbringung von Wohnungslosen sowohl leistungs- als auch ordnungsrechtlich um eine Bezirksaufgabe handele, die nicht der Fach-, sondern der Bezirksaufsicht unterliege. Gleichwohl habe sie im August 2016 den Auftrag vom Senat erhalten, ein Instrumentarium zu entwickeln, das eine gesamtstädtische Belegungssteuerung gewährleistet. 321

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung die gesamtstädtische Planungs- und Steuerungsverantwortung im Bereich der Wohnungslosenhilfe zugewiesen ist. Hierbei handelt es sich um verfassungsunmittelbare gesamtstädtische ministerielle Leitungsaufgaben (vgl. T 306 und 309), die keiner weiteren gesetzlichen Zuordnung oder Konkretisierung bedürfen (vgl. Art. 67 Abs. 3 VvB). Die Senatsverwaltung hat sachbezogen zu beurteilen, ob nach Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB eine ministerielle Planungs- und Steuerungsaufgabe von gesamtstädtischer Bedeutung vorliegt. Beurteilungskriterien hierfür sind insbesondere die unmittelbare Betroffenheit der Gesamtstadt sowie die Wirkung der 322

²³⁵ vgl. auch Begründung zum Gesetz zur Errichtung eines Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten und zur Anpassung betroffener Gesetze (Drs 17/2620)

²³⁶ bis 31. Juli 2016 geregelt in Nr. 28 der Anlage 1 (zu § 2 Abs. 1) Landesämtererrichtungsgesetz

²³⁷ § 4 Verwaltungsverfahrensgesetz i. V. m. § 1 Abs. 1 des Gesetzes über das Verfahren der Berliner Verwaltung

Aufgabenwahrnehmung über mehrere Bezirke hinweg.²³⁸ Die bezirksübergreifende Belegung der Unterkünfte²³⁹ bewirkt die unmittelbare Betroffenheit der Gesamtstadt und weist auf eine Aufgabenwahrnehmung über die Bezirksgrenzen hinweg hin. Im Übrigen hatten sich die Hauptverwaltung und die Bezirke bereits mit der ab dem 1. Januar 2014 in Kraft getretenen RV-BUL darauf verständigt, dass es sich bei der Unterbringung wohnungsloser Menschen um eine Zielsetzung von gesamtstädtischer Bedeutung handelt (Präambel RV-BUL). Dies hätte für die Senatsverwaltung längst Anlass sein müssen, ihrer gesamtstädtischen Planungs- und Steuerungsverantwortung nachzukommen. Insofern ist es auch folgerichtig, dass sie vom Senat beauftragt wurde, ein Instrumentarium zu entwickeln, das eine gesamtstädtische Belegungssteuerung gewährleistet.

- 323 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat darüber hinaus mitgeteilt, dass das **Projekt zur „Umsetzung der gesamtstädtischen Steuerung“ (GStU)** aufgrund umfangreicher Abstimmungen etwas verspätet im September 2018 gestartet sei. Ziel des Projektes sei es, Strukturen zu schaffen, die eine bedarfsgerechte und qualitätsgesicherte Unterbringung sowie eine gesamtstädtische Kapazitätsplanung und eine IT-gestützte gesamtstädtische Belegungssteuerung gewährleisten können. Hierfür würden derzeit die Prozesse zur Belegung und Abrechnung modelliert sowie die Verwaltungsstrukturen für die zukünftige Serviceeinheit GStU entwickelt. Darüber hinaus werde im Rahmen des Projektes geprüft, wie weitgehend eine gesamtstädtische Steuerung über die Moderationsrolle der Landesebene hinaus innerhalb des rechtlichen Rahmens in Berlin zulässig sei. In diesem Kontext werde auch die RV-BUL überprüft.
- 324 Der Rechnungshof nimmt das Handeln der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung zur Umsetzung des Projektauftrags GStU zur Kenntnis. Der Projektauftrag²⁴⁰ sieht allerdings eine Laufzeit bis Dezember 2020 vor. Die Unterbringungssituation in den Bezirken und für die Wohnungslosen erlaubt es nach Auffassung des Rechnungshofs nicht, konkrete Maßnahmen erst nach Abschluss des Projekts umzusetzen, zumal vor dem Hintergrund des um fünf Monate verspäteten Projektbeginns das geplante Projektende im Dezember 2020 nicht sichergestellt scheint. Noch am 8. Oktober 2018 hat die Senatsverwaltung dem Abgeordnetenhaus mitgeteilt, dass Berlin grundsätzlich ein seit Jahren stetig weiter entwickeltes differenziertes Wohnungslosenhilfesystem bereithalte. Trotz aller Bemühungen, dieses System in allen Angebotsstrukturen stetig auszubauen, sei die Ausgangslage der Wohnungslosenhilfe und die Situation der betroffenen Menschen nicht einfacher geworden und es sei eine insgesamt steigende Anzahl Betroffener zu verzeichnen. Das zeige, dass

238 vgl. Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, Unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge, 4. Aufl. 2017, Rn. 124

239 Antwort der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 12. Mai 2016 auf die Schriftliche Anfrage zum Thema „Wo bleiben die Daten zur Unterbringung wohnungsloser Menschen in Berlin?“ (Drs 17/18487), hier zu 2. bis 4.; Antwort der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 8. Oktober 2018 auf die Schriftliche Anfrage zum Thema „Wohnungslosenstatistik“ (Drs 18/16524), hier zu 5. bis 7.

240 Der Regierende Bürgermeister, Senatskanzlei, Pressemitteilung vom 17. Juli 2018 „Projektauftrag Gesamtstädtische Steuerung der Unterbringung von Wohnungslosen startet“

es notwendig sei, die vorhandenen Strukturen zu sichern und weiterzuentwickeln, um diese an eine sich verändernde Bedarfslage anzupassen.²⁴¹ Angesichts dessen weist der Rechnungshof ausdrücklich darauf hin, dass mit der Beschränkung auf eine Moderationsrolle die Landesebene ihrer gesamtstädtischen Planungs- und Steuerungsverantwortung im Bereich der Wohnungslosenhilfe nicht gerecht werden würde.

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat weiter angegeben, dass eine zahlenmäßig kontinuierlich ansteigende Teilgruppe unter den Wohnungslosen diejenigen Geflüchteten ohne eigene Wohnung bilden, die aufgrund eines erfolgreich abgeschlossenen Asylverfahrens über ein verstetigtes Bleiberecht verfügen und leistungsrechtlich vom Regelkreis des Asylbewerberleistungsgesetzes in die Bestimmungen des SGB II bzw. SGB XII wechseln. Das LAF unterstütze die Bezirke bereits jetzt, indem der **Verbleib dieser Personen**, in den im Auftrag des LAF betriebenen Gemeinschaftsunterkünften ermöglicht werde, bis diese Personen entweder eine Wohnung bezögen oder anderweitig von der zuständigen Bezirksbehörde untergebracht werden könnten. Das LAF habe zudem mit bisher zehn Bezirksamtern eine **Rahmenvereinbarung** abgeschlossen, die das Verwaltungsverfahren beim Vollzug der Amtshilfe regle. Mit dem Abschluss dieser Rahmenvereinbarung werde zugleich eine wesentliche Voraussetzung für die kurzfristig beabsichtigte weitergehende Unterstützung der Bezirke durch das LAF bei der Unterbringung wohnungsloser Personen nach Maßgabe verfügbarer Kapazitäten geschaffen. Die Rahmenvereinbarung stelle darüber hinaus einen ersten Schritt hin zu einer gesamtstädtischen Steuerung dar und gelte bis zur Umsetzung von GStU für alle Bezirke, die diese Vereinbarung mit dem LAF unterzeichnet haben.

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass nach den Ausführungen der Senatsverwaltung mit dem Verbleib des o. g. Personenkreises in den im Auftrag des LAF betriebenen Gemeinschaftsunterkünften die Bezirke bei der Unterbringung Wohnungsloser unterstützt werden sollen. Dennoch ist nach Angabe der Senatsverwaltung eine insgesamt steigende Anzahl Betroffener zu verzeichnen, sodass es auch aus ihrer Sicht notwendig sei, vorhandene Strukturen zu sichern und weiterzuentwickeln (vgl. T 324). Insoweit besteht auch aus Sicht der Senatsverwaltung nach wie vor ein gesamtstädtischer Handlungsbedarf. Insbesondere der Abschluss einer neuen Rahmenvereinbarung des LAF mit einzelnen Bezirken (vgl. T 325) entkräftet die Beanstandung des Rechnungshofs nicht, da nach Erkenntnissen des Rechnungshofs erst Ende 2018 Ratifizierungen erfolgten. Bereits in der geltenden RV-BUL ist vereinbart, dass nicht benötigte Platzkapazitäten aus Vertragsunterkünften den Bezirken angeboten werden. Die Senatsverwaltung führt nicht konkret aus, inwieweit die neue Rahmenvereinbarung, die nicht mit allen Bezirken geschlossen wurde, zu einer Verbesserung der bezirklichen Unterbringungssituation Wohnungsloser führen kann.

241 Antwort der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 8. Oktober 2018 auf die Schriftliche Anfrage zum Thema „Wohnungslosenstatistik“ (Drs 18/16524), hier zu 8.

- 327 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat außerdem erklärt, derzeit **neue Leitlinien der Wohnungslosenhilfe und Wohnungslosenhilfepolitik** zu erarbeiten, die sich auf grundsätzliche Struktur- und Steuerungsfragen beziehen und Bedarfsanalysen, Zielstellungen und Maßnahmenvorschläge für einzelne Zielgruppen der von Wohnungslosigkeit betroffenen und bedrohten Menschen beinhalten. Es sei geplant, die neuen Leitlinien dieses Jahr vom Senat zu verabschieden.
- 328 Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Senatsverwaltung neue Leitlinien erarbeitet. Er weist jedoch darauf hin, dass bereits im Jahr 2014 eine Weiterentwicklung der Leitlinien aus dem Jahr 1999 für das 1. Quartal 2015 vorgesehen war.²⁴² Der Rechnungshof wird weiter verfolgen, ob nunmehr ein Senatsbeschluss zu den neuen Leitlinien herbeigeführt wird und konkrete Umsetzungsmaßnahmen erfolgen.
- 329 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass die **Aufgaben der BUL** sowie das entsprechende Personal aus dem LAGeSo im Zuge der Errichtung des LAF im Jahr 2016 auf Letzteres übergegangen seien. Dabei seien aufgrund eines redaktionellen Versehens diese Aufgaben nicht in den Aufgabenkatalog des LAF-Errichtungsgesetzes aufgenommen und die Zuständigkeit des LAGeSo hierfür nicht im Landesämtererrichtungsgesetz gestrichen worden. Der Übergang der Aufgaben vom LAGeSo zum LAF war und sei jedoch gewollt, wie aus der Begründung des LAF-Errichtungsgesetzes zu entnehmen sei. Die Anpassung der beiden Gesetze sei von der Senatsverwaltung bereits vorbereitet worden und solle im Zuge eines geeigneten Gesetzgebungsverfahrens mit eingebracht werden.
- 330 Der Rechnungshof hält die Vorbereitung der Anpassung der gesetzlichen Aufgabenzuweisungen für überfällig. Die Beanstandung des Rechnungshofs ist damit nicht entkräftet.

14.6 Zusammenfassung und Erwartung

- 331 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung es versäumt hat, sowohl die Vorhaltung ausreichender und bedarfsgerechter Kapazitäten zur Unterbringung wohnungsloser Menschen als auch die Verfahrensabläufe bei der bezirksübergreifenden Belegung der verfügbaren Wohnungslosenunterkünfte gesamtstädtisch zu planen und zu steuern. Die notwendigen Voraussetzungen für eine gesamtstädtische Angebots- und Belegungssteuerung hat sie nicht geschaffen.

242 Antwort der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 5. März 2014 auf die Schriftliche Anfrage zum Thema „Wohnungslosenpolitik in Berlin (I): Weiterentwicklung der Leitlinien“ (Drs 17/13159), hier zu 1.

Der Rechnungshof beanstandet außerdem, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung die Aufgabe „Angelegenheiten der Leitstelle für die Unterbringung Wohnungsloser“ aus dem LAGeSo herausgelöst und dem LAF übertragen hat, ohne insoweit die geltenden Aufgabenzuweisungen des LAF-Errichtungsgesetzes und des Landesämtererrichtungsgesetzes zu beachten.

Der Rechnungshof nimmt das Handeln der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung zur Umsetzung des Projektauftrags GStU zur Kenntnis. Das im September 2018 gestartete Projekt sieht eine geplante Laufzeit bis Dezember 2020 vor. Die Unterbringungssituation in den Bezirken und für die Wohnungslosen erlaubt es allerdings nicht, konkrete Maßnahmen erst nach Abschluss des Projekts umzusetzen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Integration, 332 Arbeit und Soziales

- **angesichts der steigenden Zahl wohnungsloser Menschen und unzureichender bezirklicher Unterbringungskapazitäten zeitnah ihre gesamtstädtische Verantwortung wahrnimmt und die Versäumnisse der Vergangenheit unverzüglich ausräumt sowie**
- **unverzüglich die Aufgabenwahrnehmung in den nachgeordneten Behörden LAGeSo und LAF in Einklang bringt mit den Regelungen des Landesgesetzgebers im Landesämtererrichtungsgesetz und im LAF-Errichtungsgesetz.**

15 Unzureichende Zielvorgaben und Steuerung bei der Förderung der Wohnungslosenhilfe im Integrierten Sozialprogramm

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung ist im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Aufgaben der Wohnungslosenpolitik und -hilfe ihrer gesamtstädtischen Steuerungsverantwortung nur unzureichend nachgekommen. So hat sie die Projekte der Wohnungslosenhilfe im Integrierten Sozialprogramm im Projektauftrag für die gesamtstädtische Steuerung der Unterbringung von Wohnungslosen nicht berücksichtigt. Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung Maßnahmen zur Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen Angebotsstruktur und Weiterentwicklung der Projekte der Wohnungslosenhilfe im Integrierten Sozialprogramm nicht umgesetzt. Sie hat zu dem Förderprogramm auch keine ausreichenden Erfolgskontrollen durchgeführt, um aus den gewonnenen Erkenntnissen gezielte Maßnahmen zur gesamtstädtischen Planung und Steuerung der Wohnungslosenhilfe im Integrierten Sozialprogramm abzuleiten. Im Übrigen hat die Senatsverwaltung vor dem Abschluss eines Rahmenfördervertrags mit den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege und vor den nachfolgenden Erhöhungen der Fördermittel keine ausreichenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angestellt. Die Fördermittel für die Wohnungslosenhilfe im Integrierten Sozialprogramm wurden von rd. 2,9 Mio. € im Jahr 2015 auf rd. 8,1 Mio. € im Jahr 2018 erhöht.

15.1 Einleitung

- 333 Das Land Berlin unterstützt durch Zuwendungen ausgewählte **gesamtstädtisch ausgerichtete Gesundheits- und Sozialprojekte**. Hierzu hat es, vertreten durch die für Soziales und die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung, mit den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege am 16. Dezember 2010 einen **Rahmenfördervertrag** (1. Rahmenfördervertrag) zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit geschlossen. Der Vertrag wurde am 4. November 2015 für weitere fünf Jahre (2016 bis 2020 – 2. Rahmenfördervertrag) erneuert. Eines der Förderprogramme, für das das Land Berlin eine Förderung im Rahmenfördervertrag zugesagt hat, ist das **Integrierte Sozialprogramm (ISP)**.

Zur Umsetzung des ISP haben das Land Berlin und die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege am 4. November 2015 zusätzlich zum Rahmenfördervertrag eine Kooperationsvereinbarung geschlossen.

In dem ISP fördert die für Soziales zuständige Senatsverwaltung gemeinsam mit den Wohlfahrtsverbänden u. a. die **gesamtstädtischen niedrigschwelligen Angebote der Wohnungslosenhilfe**. Der Förderbereich umfasst folgende Angebotstypen:

- Beratungsstellen
- Straßensozialarbeit

- Medizinische Versorgung
- Bahnhofsdiene
- Notübernachtungen und Kältehilfe/Datenbank
- Psychologische Beratung wohnungsloser Frauen
- Hygieneangebote

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat in den Jahren 2016 und 2017 im ISP elf Träger mit 19 Beratungs-, Unterstützungs- und Versorgungsangeboten für wohnungslose Menschen gefördert. Sie hat die **Fördermittel** für den Bereich der Wohnungslosenhilfe im Jahr 2018 **erheblich aufgestockt**, sodass sie fast doppelt so hoch sind, wie noch im Jahr 2017.

Ansicht 59: Finanzieller Umfang ISP/Wohnungslosenhilfe

Haushaltsjahr	Kapitel	Titel	ISP (Ansatz)	davon Wohnungslosenhilfe (Plan)
2016	1150	68406	17.317.000 €	4.106.026,67 €
2017	1150	68406	17.609.000 €	4.174.127,76 €
2018	1150	68406	27.558.000 €	8.130.474,69 €

Quelle: Auszüge aus den Haushaltsplänen 2016/2017 und 2018/2019, Schreiben der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 26. September 2017 und vom 28. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 0708 und 0708 C), Finanzplanung zum ISP

Der Rechnungshof hat ausschließlich den zuwendungsgeforderten Bereich der Wohnungslosenhilfe im ISP u. a. dahingehend geprüft, ob die für Soziales zuständige Senatsverwaltung ihrer Verpflichtung zur **gesamtstädtischen Planung und Steuerung** nachkommt. Insbesondere hat der Rechnungshof geprüft, ob sie zu dem Förderprogramm **Erfolgskontrollen** zur Zielerreichung, zur Wirksamkeit der geförderten Projekte und ihrer Wirtschaftlichkeit durchführt und aus den daraus gewonnenen Erkenntnissen entsprechende Steuerungsmaßnahmen ableitet.

Die Hauptverwaltung nimmt die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahr. Dazu gehören die Leitungsaufgaben – Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Aufsicht (Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB, § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG). Für Grundsatzfragen und **gesamtstädtische Aufgaben der Wohnungslosenpolitik und -hilfe** ist die für Soziales zuständige Senatsverwaltung zuständig (Abschnitt VII Nr. 22 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin²⁴³).

Die gesamtstädtisch ausgerichteten Angebote im ISP²⁴⁴ bilden dabei eine von vier Säulen der Wohnungslosenhilfe im Land Berlin. Im Entwurf der „Leitlinien der Wohnungslosenhilfe/-politik“²⁴⁵ führt die für Soziales zuständige Senatsverwaltung aus, dass die Zugänge zu den Angeboten unbürokratisch und behördenunabhängig

243 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 21. April 2017 (AbI. S. 2031)

244 § 1 Rahmenfördervertrag i. V. m. § 1 Abs. 1 Kooperationsvereinbarung zur Umsetzung des ISP

245 Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, Entwurf „Leitlinien der Wohnungslosenhilfe/-politik“ – Positionspapier vom 20. November 2017, unter <https://www.berlin.de/sen/soziales/themen/wohnungslose/strategiekonferenzen-wohnungslosenhilfe/1-konferenz/> (Stand: 8. Januar 2019)

sind. Die Angebote können in der Regel anonym genutzt werden. Grundsätzliches Ziel des ISP ist, dass die Menschen den Zugang zum sozialen und/oder gesundheitlichen Regelversorgungssystem finden. Die Angebote des ISP stehen neben den Angeboten des Regelversorgungssystems nach §§ 67 ff. SGB XII²⁴⁶ (vgl. Ansicht 58)²⁴⁷.

Durch die Bereitstellung von Finanzmitteln auf Grundlage der Förderzusage im Rahmenfördervertrag übernimmt die Senatsverwaltung die Steuerungsverantwortung für den zielgerichteten Einsatz und die Verwendung der Mittel des ISP (vgl. T 342 und 343). Sie übt damit einen Teil der ihr insgesamt für den Bereich der Wohnungslosenhilfe im Land Berlin obliegenden gesamtstädtischen Leitungsverantwortung aus.

15.2 Projektauftrag für die gesamtstädtische Steuerung der Unterbringung von Wohnungslosen (GStU)

- 335 Der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung obliegen die gesamtstädtischen Leitungsaufgaben im Bereich der Wohnungslosenpolitik und -hilfe (Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB, § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG i. V. m. Abschnitt VII Nr. 22 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin).
- 336 In den Richtlinien der Regierungspolitik 2016 bis 2021²⁴⁸ hat sich der Senat zum Ziel gesetzt, dass das System der ganzjährigen Unterbringungs- und Vermittlungseinrichtungen bedarfsgerecht ausgebaut, regelmäßig überprüft und an die Bedarfe angepasst werden soll. Die Angebote der Wohnungslosenhilfe sollen in Abstimmung mit den Bezirken gesamtstädtisch gesteuert werden. Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat im Mai 2018 hierzu einen **Projektauftrag für die gesamtstädtische Steuerung der Unterbringung von Wohnungslosen** vorge stellt. Strategische Ziele des Projekts sind:
- Gewährleistung einer bedarfsgerechten und qualitätsgesicherten Unterbringung aller von Wohnungslosigkeit bedrohten oder betroffenen Personen, die unterzubringen sind, unabhängig von ihren staatsangehörigkeits- und aufenthaltsrechtlichen Verhältnissen
 - eine IT-gestützte gesamtstädtische Kapazitätsplanung sowie eine gesamtstädtische Belegungssteuerung per Knopfdruck
 - Schaffung der Voraussetzung, um schnell und effizient auf Notsituationen hinsichtlich der Unterbringung reagieren zu können
 - Etablierung einer soliden Datenbasis, die statistische Auswertungen zu Personengruppen und Unterbringungsformen zulässt

246 Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe (SGB XII)

247 Die Abgrenzung von Angeboten des ISP und Angeboten der Regelversorgung war nicht Gegenstand der dem Beitrag zugrunde liegenden Prüfung.

248 Richtlinien der Regierungspolitik 2016 bis 2021 vom 10. Januar 2017, unter <http://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/richtlinien-der-politik> (Stand: 25. Februar 2019)

Bei ihrer gesamtstädtischen Steuerung der Wohnungslosenhilfe im Projektauftrag hat die Senatsverwaltung den **Angebotsbereich der Wohnungslosenhilfe im ISP nicht berücksichtigt**. Insbesondere sind die Angebote dieses Programms im Projektauftrag für die gesamtstädtische Steuerung der Unterbringung von Wohnungslosen nicht erwähnt.

Die Senatsverwaltung ist insoweit ihrer gesamtstädtischen Leitungsaufgabe zur Steuerung der Wohnungslosenhilfe nach Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB, § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG i. V. m. Abschnitt VII Nr. 22 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin nicht hinreichend nachgekommen. 337

Zur Gewährleistung einer bedarfsgerechten und qualitätsgesicherten Unterbringung aller von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen und der Schaffung von Voraussetzungen, um schnell und effizient auf Notsituationen reagieren zu können, wären auch die Angebote des ISP in den Projektauftrag einzubeziehen. Zur Etablierung einer soliden Datenbasis, die statistische Auswertungen zu Personengruppen und Unterbringungsformen zulässt, sollten alle Personengruppen und Unterbringungsmöglichkeiten in diesem Bereich erfasst werden. Nur eine statistische **Auswertung** zu Personengruppen und Unterbringungsformen auf Grundlage einer **vollständigen Datenbasis** für den gesamten Bereich der Wohnungslosenhilfe – auch des niedrigschwlligen Bereichs – **bietet verlässliche Planungsdaten für die gesamtstädtische Steuerung** bedarfsgerechter und qualitätsgesicherter Unterbringung.

15.3 Abschluss und Änderungen des Rahmenfördervertrags

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit verpflichtet die Verwaltung, finanzwirksame Maßnahmen möglichst gründlich und umfassend vorzubereiten und die tatsächlich angestrebten Ziele zu ermitteln und zu dokumentieren.²⁴⁹ Daher sind bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen (Planungsphase) **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** vorzunehmen (Nr. 2 AV § 7 LHO). Sie müssen u. a. mindestens Aussagen zu folgenden Teilaспектen enthalten (vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO): 338

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte
- relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen

²⁴⁹ vgl. Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 2, 2. Aufl. 1998, S. 25 f.

- 339 Am 16. Dezember 2010 haben das Land Berlin, vertreten durch die für Soziales und die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung, und die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege für die Jahre 2011 bis 2015 einen Rahmenfördervertrag über die Spitzenverbandsförderung und die Förderprogramme in den Bereichen Gesundheit und Soziales im Land Berlin geschlossen. Der Rahmenfördervertrag beinhaltet u. a. auch die Förderungen im ISP mit dem Förderbereich der Wohnungslosenhilfe (vgl. § 2 Abs. 1 Buchst. c und § 7 Abs. 2 Buchst. b des Rahmenfördervertrags). Am 4. November 2015 hat das Land Berlin erneut einen Rahmenfördervertrag zur Fortführung der Förderungen für die Jahre 2016 bis 2020 mit den Spitzenverbänden geschlossen²⁵⁰. Im Vorfeld des Vertragsabschlusses hatten sich die Vertragsparteien gemeinsam in einer Facharbeitsgruppe „Überprüfungsauftrag Rahmenfördervertrag“ darauf verständigt, Verhandlungen über einen Folgevertrag zu führen. Aus dem Ergebnisprotokoll der Unterarbeitsgruppe zu dem Förderprogramm ISP geht hervor, dass sie einen Schwerpunkt im Bereich der Wohnungslosenhilfe empfohlen hatte, da sie von einer kontinuierlichen wachsenden Inanspruchnahme ausging. Außerdem sollten
- Schnittstellen zum Integrierten Gesundheitsprogramm, das ein weiteres Förderprogramm des Rahmenfördervertrags ist,
 - die Situation wohnungsloser Frauen und psychisch Kranker,
 - Schnittstellen zu entgeltfinanzierten Angeboten der Wohnungslosenhilfe,
 - Beratungsangebote im Hinblick auf Migrationsfolgen sowie
 - die Interkulturelle Öffnung
- geprüft werden.

Über die Protokolle der Facharbeitsgruppe „Überprüfungsauftrag Rahmenfördervertrag“ hinaus liegen keine weiteren Unterlagen zu einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor. Es fehlen daher **Unterlagen, die insbesondere eine vorausgegangene Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs** (z. B. statistische Planungsdaten als Grundlage der Bedarfsprognosen oder Evaluierungen zum Förderbereich der Wohnungslosenhilfe des vorangegangenen Rahmenfördervertrags) **dokumentieren**.

Ferner ergibt sich aus den von der Senatsverwaltung vorgelegten Protokollen der Facharbeitsgruppe „Überprüfungsauftrag Rahmenfördervertrag“ und der Unterarbeitsgruppe zum Förderprogramm ISP nicht, dass sie relevante Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele im Bereich der Wohnungslosenhilfe geprüft hat.

Weder der Rahmenfördervertrag noch die Kooperationsvereinbarung enthalten Kriterien und Verfahren für eine spätere Erfolgskontrolle. **Messbare Zielvorgaben und Kennzahlen zur Steuerung und Erfolgsmessung des Förderprogramms sind nicht enthalten.**

250 Förderung der Wohnungslosenhilfe in § 2 Abs. 2 Buchst. c und § 6 Abs. 2 Buchst. b des Rahmenfördervertrags geregelt



Im April 2016 haben sich die Vertragsparteien mit einer ersten Änderung des Rahmenfördervertrags auf eine **Aufstockung der Förderprogrammmittel** geeinigt. Eine weitere Aufstockung der Fördermittel erfolgte mit dem Änderungsvertrag im März 2018. Im Bereich der Wohnungslosenhilfe hat sich die Höhe der Förderung wie folgt entwickelt:

340

Ansicht 60: Entwicklung der Fördermittel

Jahr	Fördermittel (Plan)	Differenz zum Vorjahr	Steigerung zu 2015 (vorausgehender Rahmenfördervertrag) – gerundet –
2015	2.937.885,99 €		
2016	4.106.026,67 €	1.168.140,68 €	1,4-fach
2017	4.174.127,76 €	68.101,09 €	1,4-fach
2018	8.130.474,69 €	3.956.346,93 €	2,7-fach

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Schreiben der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 18. September 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2196) sowie Schreiben der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 26. September 2017 und vom 28. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 0708 und 0708 C) und Finanzplanung zum ISP

Auch zu der Aufstockung der Fördermittel hatte die für Soziales zuständige Senatsverwaltung **keine** Unterlagen über eine **vorausgegangene Prognose der Bedarfe**, aus denen die Notwendigkeit für Erhöhungen hervorging, sowie **nachvollziehbare Kalkulationen zur Höhe der benötigten Fördermittel**. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs waren zum Stand 28. Juni 2018 zudem rd. ein Viertel der Fördermittel (rd. 1.953.000 € von rd. 8.130.000 €) noch nicht disponiert oder ohne Projektanträge. Trotz der unzureichenden Unterlagen zur Bedarfsprognose sowie Mittelkalkulation wurde eine Aufstockung der Fördermittel vorgenommen.

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung ist ihrer Verpflichtung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht im erforderlichen Umfang nachgekommen.

341

15.4 Umsetzung der Kooperationsvereinbarung im Integrierten Sozialprogramm

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung nimmt für die gesamtstädtische zuwendungsfinanzierte Infrastruktur im Sozialbereich des Landes Berlin die Steuerungsfunktion u. a. für das Förderprogramm ISP wahr (vgl. Präambel, §§ 1, 4 Abs. 2 letzter Satz Rahmenfördervertrag i. V. m. § 2 Abs. 1 Kooperationsvereinbarung zum ISP). Ihr obliegt die **Gesamtverantwortung für die Umsetzung** des ISP (§ 2 Abs. 1 der Kooperationsvereinbarung).

342

In der Kooperationsvereinbarung zum ISP sind als Ziele die

343

- Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen Angebotsstruktur und
- Weiterentwicklung der Projekte

genannt (§ 1 Abs. 2 der Kooperationsvereinbarung). Die Ziele sollen u. a. mit Hilfe folgender **Maßnahmen** angestrebt werden (§ 1 Abs. 3 der Kooperationsvereinbarung):

- Evaluation der geförderten Angebote und Strukturen, Umsetzung der dabei erzielten Ergebnisse
- bedarfsorientierte Förderung und ggf. Anpassung der Projekte und Strukturen unter Verwendung des Kriterienkatalogs
- gezielte Steuerung des Einsatzes von Fördermitteln
- Entwicklung von angebotsbereichsübergreifenden Standards zur Erfolgskontrolle
- modellhafte Erprobung einer Ziel-/Wirkungssteuerung

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hatte zwar im Haushaltsplan für die Jahre 2016/2017²⁵¹ jährlich 36.000 € zur Evaluation im ISP eingestellt. Sie hat die geförderten Angebote und Strukturen im Bereich der Wohnungslosenhilfe aber nicht evaluiert.

Ebenso hat eine modellhafte Erprobung einer Ziel-/Wirkungssteuerung im Bereich der Wohnungslosenhilfe nicht stattgefunden.

- 344 Die Ziele der Wohnungslosenhilfe sind in § 1 Abs. 2 der Kooperationsvereinbarung zur Umsetzung des ISP nur allgemein beschrieben (vgl. T 343). Für eine gezielte Steuerung müssen klare und messbare Ziele mit Indikatoren für den gewünschten Erfolg definiert sein. Nur so kann anschließend überprüft werden, ob die Ziele tatsächlich erreicht und die für die Fördermaßnahmen eingesetzten Mittel wirtschaftlich verwendet worden sind.

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat die in der Kooperationsvereinbarung (§ 1 Abs. 3) benannten **Maßnahmen zur Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen Angebotsstruktur und Weiterentwicklung der Projekte in der Wohnungslosenhilfe nicht vollständig umgesetzt**:

- Sie hat die geförderten Angebote und Strukturen bisher nicht evaluiert. Eine an den Erkenntnissen aus der Evaluierung ausgerichtete, bedarfsorientierte Förderung und ggf. Anpassung der Projekte und Strukturen war ihr somit nicht möglich.
- Da sie keine klar formulierten und messbaren Ziele zu dem Förderprogramm vorgegeben hat, fehlte ihr die Grundlage für eine gezielte Steuerung des Einsatzes der Fördermittel und eine Überprüfung des Erfolgs.
- Sie hat keine Erprobung einer Ziel-/Wirkungssteuerung durchgeführt.

Sie ist somit ihrer Gesamtverantwortung für die Steuerung des ISP nicht hinreichend nachgekommen.

251 Haushaltsplan 2016/2017, Einzelplan 11, Kapitel 1150 (Soziales) Titel 54010 (Dienstleistungen) – Evaluation im Integrierten Sozialprogramm (ISP)

15.5 Begleitende Erfolgskontrollen (Förderprogramm)

Für übergeordnete Ziele – insbesondere Förderprogramme –, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, ist eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle nach Maßgabe der Ausführungsvorschriften zu § 7 LHO durchzuführen (Nr. 11a.2 AV § 44 LHO). 345

Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, und sonstigen geeigneten Fällen sind nach individuell festzulegenden Laufzeiten oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme fortgeführt werden soll (Nr. 2.2 AV § 7 LHO).

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung fördert den Bereich der Wohnungslosenhilfe nach den Maßgaben des 1. Rahmenfördervertrags seit Januar 2011 und seit Januar 2016 nach den Maßgaben des 2. Rahmenfördervertrags. Auf Nachfrage hat sie erklärt, dass sie zu dem Bereich der Wohnungslosenhilfe noch keine begleitende Erfolgskontrolle durchgeführt hat. 346

Da bisher **keine begleitende Erfolgskontrolle** durchgeführt wurde, fehlen der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung somit Erkenntnisse für die zielgerichtete und wirtschaftliche Steuerung der Fördermaßnahmen. 347

15.6 Abschließende Erfolgskontrollen

Jede Einzelmaßnahme ist darauf zu untersuchen, ob das mit ihr beabsichtigte Ziel voraussichtlich erreicht wird bzw. erreicht worden ist (Nr. 11a.1 AV § 44 LHO). 348

Die Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger legen nach Projektabschluss mit dem Verwendungsnachweis einen Strukturierten Sachbericht vor. Die Erfolgskontrolle wird von dem zuständigen Fachbereich in der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung vorgenommen. In neun der vom Rechnungshof geprüften zehn Fälle von Förderungen im Jahr 2016 wurde das Ergebnis der Prüfung in einem dem Wortlaut nach allgemein gehaltenen, gleichlautenden Vermerk festgehalten. 349

Bei dem zehnten Projekt lautete das Ergebnis: „Aufgrund der übergeordneten Entscheidung besteht keine Option einer Erfolgskontrolle.“

Bei der stichprobenweisen Durchsicht der Strukturierten Sachberichte hat der Rechnungshof u. a. festgestellt, dass Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger widersprüchliche Angaben eingetragen haben oder Angaben zur Leistung und Zielerreichung erheblich voneinander abwichen.

Nach Aktenlage sind die **Unstimmigkeiten** im Rahmen der Erfolgskontrolle **nicht erkannt** worden.

- 350 Aus den im Wortlaut allgemein gehaltenen, gleichlautenden Vermerken zur Dokumentation der Erfolgskontrolle ergibt sich, dass die Senatsverwaltung **keine inhaltlichen Erfolgskontrollen** zu den einzelnen Projekten durchgeführt hat, sondern die Erfolgskontrollen förmlich ausgeführt hat. Bei einem Projekt hat sie vollständig auf die Erfolgskontrolle verzichtet.

15.7 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 351 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass der **Projektauftrag für die gesamtstädtische Steuerung der Unterbringung von Wohnungslosen** (T 335 bis 337) nur darauf ausgerichtet sei, eine bedarfsgerechte und qualitätsgesicherte Unterbringung unabhängig von Staatsangehörigkeit oder aufenthaltsrechtlichem Status von wohnungslosen Personen zu gewährleisten, die sich bereits im Regelsystem befinden. Der Projektauftrag beziehe sich auf die kommunale und ordnungsrechtliche Unterbringung. Die Zuständigkeit liege bei den Bezirksämtern. Eine unmittelbare Regelungskompetenz bestehe für den Senat in diesem Bereich nicht. Dagegen handele es sich bei der von der Senatsverwaltung zuwendungsfinanzierten Wohnungslosenhilfe im ISP um gesamtstädtisch ausgerichtete niedrigschwellige Projekte in verschiedenen Angebotsbereichen. Sie richte sich unbürokratisch und behördenumabhängig an Personen, die die Regelversorgung noch nicht erreicht haben. Sie verfolge das Ziel der Integration/Vermittlung in die Regelversorgung und biete eine Schutzfunktion bis diese zum Tragen komme. Die (geringen) Kapazitäten der Notübernachtung im ISP mit rd. 150 Notschlafplätzen zeigten, dass das Auffangbecken ISP nur einen ersten Eintritt ins Hilfesystem darstelle.
- 352 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung die gesamtstädtische Planungs- und Steuerungsverantwortung im Bereich der Wohnungslosenhilfe zugewiesen ist.²⁵² Hierbei handelt es sich um verfassungsunmittelbare gesamtstädtische ministerielle Steuerungsaufgaben, die keiner weiteren gesetzlichen Zuordnung oder Konkretisierung bedürfen (vgl. Art. 67 Abs. 3 VvB). Die Senatsverwaltung hat sachbezogen zu beurteilen, ob nach Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB eine ministerielle Planungs- und Steuerungsaufgabe von gesamtstädtischer Bedeutung vorliegt. Beurteilungskriterium hierfür ist insbesondere die unmittelbare Betroffenheit der Gesamtstadt.²⁵³ Ziel des Projektauftrags ist die qualitätsgesicherte und bedarfsgerechte Unterbringung und Versorgung aller von Wohnungslosigkeit bedrohten oder betroffenen Personen. Dies bewirkt eine unmittelbare Betroffenheit der Gesamtstadt. Es bedarf insoweit einer gesamtstädtischen

252 Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB, § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG i. V. m. Abschnitt VII Nr. 22 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 21. April 2017 (AbI. S. 2031)

253 vgl. Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, Unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge, 4. Aufl. 2017, Rn. 124

Kapazitätsplanung und Belegungssteuerung für die Unterbringung der von Wohnungslosigkeit bedrohten oder betroffenen Personen (vgl. T 336). Dabei hat die Senatsverwaltung auch den von ihr über Zuwendungen geförderten gesamtstädtischen Angebotsbereich der Wohnungslosenhilfe im ISP zu berücksichtigen. Wohnungslose Personen aus der Schutzfunktion des ISP sollten deshalb nicht von dem Ziel des Projektauftrags (einer qualitätsgesicherten und bedarfsgerechten Unterbringung) ausgeschlossen werden.

Hinsichtlich des **Abschlusses und der Änderungen des Rahmenfördervertrags** (T 338 bis 341) hat die für Soziales zuständige Senatsverwaltung in Bezug auf die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eingewandt, dass – entgegen der Feststellung des Rechnungshofs – dem Abschluss des 1. Rahmenfördervertrags (für die Jahre 2011 bis 2015) eine umfangreiche Berichterstattung gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses stattgefunden habe, die sich mit Fragen der Wirtschaftlichkeit der Rückholung der Aufgaben der ehemals beliehenen Wohlfahrtsverbände in die unmittelbare Landesverwaltung und damit der Folgelösung für die Treuhandverträge ab 2011 befasst habe.²⁵⁴ Dem 2. Rahmenfördervertrag (für die Jahre 2016 bis 2020) sei ein Überprüfungsauftrag der Effektivität und Nachvollziehbarkeit des neuen Rahmenfördervertrags in den Richtlinien der Regierungspolitik vorausgegangen, der nach einem Beschluss des Lenkungsgremiums unter Beteiligung der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung in einer extern moderierten Facharbeitsgruppe von den Vertragspartnern im Rahmenfördervertrag und mit Beteiligung der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung gemeinsam abgearbeitet worden sei.

Angebotsbezogene Ziele in Konkretisierung der allgemeinen Zielstellung existierten in der Kooperationsvereinbarung. Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung wolle die Hinweise des Rechnungshofs aufgreifen und gemeinsam mit den Vertragspartnern prüfen und abstimmen, für welche Zielgruppen in der Wohnungslosenhilfe sinnvollerweise angebotsbereichsbezogene Ziele mit messbaren Indikatoren unterlegt werden könnten.

Die Mittelaufwüchse seien zu einem Großteil Ergebnis der parlamentarischen Beratungen und für den Doppelhaushalt 2018/2019 durch den Haushaltsgesetzgeber teilweise mit trägerscharfer Zuordnung beschlossen worden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Berichterstattung vor Abschluss des 1. Rahmenfördervertrags die Voraussetzungen für die Beleihung auf dem Gebiet der Zuwendungen (§ 44 LHO) betrifft. Neben der Beauftragung eines Geschäftsbesorgers wurde zum einen die alternative Lösungsmöglichkeit der Erledigung der Aufgaben durch einen externen Verwaltungshelfer und zum anderen die komplettte Rückführung der Aufgaben, u. a. des ISP, in die Verwaltung geprüft. Nachdem eine Auftragsvergabe an einen Geschäftsbesorger im Rahmen eines Vergabe-

²⁵⁴ Schreiben der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 29. September 2009 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1732) sowie Folgeschreiben vom 21. Juni 2010, vom 16. November 2010 und vom 18. Januar 2011 (rote Nrn. 1732 D, 1732 F und 1732 H)

verfahrens für nicht realisierbar gehalten wurde, sollte die Rückführung der Aufgaben in die Verwaltung erfolgen. Daraufhin wurden der organisatorische Aufbau und die Aufgabenzuweisungen dargestellt. Schließlich wurden die mit der organisatorischen Umsetzung verbundenen Personal- und Sachkosten zur Rückführung der Aufgaben in die unmittelbare Landesverwaltung berechnet. Die Prüfung der Voraussetzungen des § 44 LHO mit der Zielsetzung einer möglichen Beileitung auf dem Gebiet der Zuwendungen umfasst allenfalls einzelne, jedoch nicht alle erforderlichen Teilespekte der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach Nr. 2.1 AV § 7 LHO (T 338).

Den Protokollen der Facharbeitsgruppe und der Unterarbeitsgruppe zum Förderprogramm ISP, die den Überprüfungsauftrag der Effektivität und Nachvollziehbarkeit des neuen Rahmenfördervertrags vor Abschluss des 2. Rahmenfördervertrags abgearbeitet hat, ist eine vorausgegangene systematische Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs zur Wohnungslosenhilfe nicht zu entnehmen (T 339).

Die in der Kooperationsvereinbarung benannten Ziele sind allgemein gehalten (T 343 f.) und somit nicht messbar. Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung beabsichtigt, mit den Vertragspartnern zu prüfen und abzustimmen, ob angebotsbereichsbezogene Ziele mit messbaren Indikatoren unterlegt werden können. Im Übrigen entkräften ihre Ausführungen die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Ebenso fehlen Kriterien und Verfahren für eine spätere Erfolgskontrolle.

Aus den von der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung dem Rechnungshof zur Verfügung gestellten Unterlagen zur Aufstellung des Doppelhaushalts 2018/2019 ergeben sich weder nachvollziehbare Prognosen zum Förderbedarf noch schlüssige Kalkulationen zur Höhe der angemeldeten Fördermittel. Im Übrigen muss die Verwaltung auch bei Entscheidungen auf parlamentarischer Ebene im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen alle grundsätzlich in Frage kommenden Handlungsoptionen mit ihren finanziellen Auswirkungen in die Betrachtung einbeziehen.²⁵⁵

- 355 Zur **Umsetzung der Kooperationsvereinbarung im ISP** (T 342 bis 344) hat die für Soziales zuständige Senatsverwaltung angegeben, dass sie in der jährlichen Dokumentation der allgemeinen sozio-demografischen Daten sowie zur Leistungserbringung und zu erreichten Zielen ein Instrument der differenzierten Analyse sehe, um detaillierte Erkenntnisse über die Entwicklung der Zielgruppe und Inanspruchnahme der Angebote im Jahresvergleich zu gewinnen. Damit sei der Datensatz auch für eine Projektbewertung als geeignet anzusehen. Weiter hat sie angegeben, dass eingeplante Mittel für Evaluationen und die modellhafte Erprobung einer Ziel-/Wirkungssteuerung aufgrund unzureichender personeller Ressourcen und schwieriger Abstimmungsprozesse mit den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege nicht verausgabt werden konnten.

²⁵⁵ vgl. Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Leitsätze der externen Finanzkontrolle, 2013 Leitsatz 01/03 – Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – Grundsatz



Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung bestätigt, dass Evaluationen und die modellhafte Erprobung einer Ziel-/Wirkungssteuerung nicht stattgefunden haben. Darüber hinaus weist er darauf hin, dass es sich bei der jährlichen Dokumentation um eine von den Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfängern selbst erhobene Statistik handelt. Aufgrund der fehlenden Vorgabe von Zielen kann ein Soll-Ist-Abgleich nicht vorgenommen werden. Eine eigene Auswertung der statistischen Daten und ggf. Ableitung von Maßnahmen aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse durch die Senatsverwaltung ist nicht erfolgt. 356

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat mitgeteilt, dass die **begleitende und abschließende Erfolgskontrolle** (T 345 bis 350) jährlich anhand der vorliegenden Berichtsdokumente durchgeführt werde. Dies erfolge nicht schematisch, sondern in ausführlicher einrichtungsbezogener Erörterung gemeinsam mit den Verbänden als Vereinbarungspartner, um Daten zu interpretieren, Entwicklungen nachzuvollziehen und Bedarfe einschätzen zu können sowie um ggf. Konzeptionen anpassen zu können. 357

Begleitende Erfolgskontrollen könnten nur in dem Umfang erfolgen, wie es vorhandene Ressourcen zuließen. Sie wolle dennoch die Hinweise des Rechnungshofs aufgreifen und gemeinsam mit den Vertragspartnern prüfen und abstimmen, inwie weit angebotsbereichsbezogene Ziele mit ggf. messbaren Indikatoren in die Förderpraxis einbezogen werden könnten.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass eine ausführliche einrichtungsbezogene Erörterung gemeinsam mit den Verbänden die nach Nr. 11a AV § 44 LHO vorgesehene begleitende und abschließende Erfolgskontrolle nicht ersetzt. Da eindeutig und klar formulierte Zielvorgaben fehlen, ist zudem fraglich, anhand welcher Kriterien die Zielerreichung und somit der Erfolg mess- und damit überprüfbar ist. 358

15.8 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung 359

- vor dem erneutem Abschluss des Rahmenfördervertrags und den nachfolgenden Vertragsänderungen zur Aufstockung der Fördermittel im Bereich der Wohnungslosenhilfe keine ausreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt hat,
- im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung die Maßnahmen zur Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen Angebotsstruktur und Weiterentwicklung der Projekte in der Wohnungslosenhilfe, die in der Kooperationsvereinbarung zur Umsetzung des ISP vereinbart waren, nicht umgesetzt hat,

- seit Bestehen der Rahmenvertragsförderung im ISP im Bereich der Wohnungslosenhilfe keine begleitenden Erfolgskontrollen und keine ordnungsgemäßen abschließenden Erfolgskontrollen durchgeführt hat sowie
- im Rahmen ihrer gesamtstädtischen Verantwortung zur Steuerung der Wohnungslosenhilfe die niedrigschwälligen Angebote der Wohnungslosenhilfe im ISP nicht entsprechend ihren strategischen Zielen in dem Projektauftrag für die gesamtstädtische Steuerung der Unterbringung von Wohnungslosen berücksichtigt hat.

360 Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales

- zukünftig vor einem erneuten Abschluss oder bei der Änderung vertraglicher Verpflichtungen zu finanzwirksamen Maßnahmen die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführt (Nr. 2.1 AV § 7 LHO),
- ihrer Gesamtverantwortung für die Umsetzung der Maßnahmen der Kooperationsvereinbarung im Angebotsbereich der Wohnungslosenhilfe im ISP nachkommt,
- umgehend eindeutige und klar formulierte Ziele festlegt sowie Kriterien und Verfahren für die Durchführung der vorgeschriebenen Erfolgskontrollen bestimmt (Nr. 2.1 AV § 7 LHO) sowie
- künftig begleitende Erfolgskontrollen zum Förderprogramm und ordnungsgemäße abschließende Erfolgskontrollen der geförderten Projekte durchführt (Nr. 11a AV § 44 LHO).

Der Rechnungshof empfiehlt, dass die Senatsverwaltung im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die gesamtstädtischen Aufgaben der Wohnungslosenpolitik und -hilfe dafür Sorge trägt, dass auch der niedrigschwellige zuwendungsfinanzierte Angebotsbereich der Wohnungslosenhilfe im ISP mit den entsprechenden Schnittstellen zu anderen Projekten in die gesamtstädtische Steuerung der Unterbringung von Wohnungslosen einbezogen wird.

16 Mängel bei der finanziellen Förderung von Betreuungsvereinen

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat ihre Zielsetzung, die ehrenamtliche Betreuung im Rahmen der vertraglichen Finanzierung der Betreuungsvereine – in den Jahren 2016 und 2017 jeweils 740.000 € – zu stärken, nicht in allen Bezirken erreicht. Sie hat versäumt, zur Umsetzung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der Planungsphase notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Analyse der Ausgangslage und Ermittlung des Handlungsbedarfs anzustellen. Zudem hat sie keine geeigneten Ziele festgelegt. Die erforderlichen begleitenden Erfolgskontrollen hat sie ebenfalls nicht durchgeführt.

16.1 Einleitung

Kann ein Volljähriger aufgrund einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung seine Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht besorgen, so bestellt das Betreuungsgericht auf seinen Antrag oder von Amts wegen für ihn einen Betreuer (§ 1896 Abs. 1 Satz 1 BGB). Zum Betreuer bestellt das Betreuungsgericht eine natürliche Person (§ 1897 Abs. 1 BGB) oder mehrere Personen, wenn hierdurch die Angelegenheiten des Betreuten besser besorgt werden können (§ 1899 Abs. 1 Satz 1 BGB). Mitarbeiter eines anerkannten Betreuungsvereins oder einer in Betreuungsangelegenheiten zuständigen Behörde, die ausschließlich oder teilweise als Betreuer tätig sind, sind Vereinsbetreuer (§ 1897 Abs. 2 Satz 1 BGB) oder Behördenbetreuer (§ 1897 Abs. 2 Satz 2 BGB). Jedoch sollen Personen, die Betreuungen im Rahmen einer Berufsausübung führen, nur dann zum Betreuer bestellt werden, **wenn keine andere geeignete Person zur Verfügung steht, die zur ehrenamtlichen Betreuung bereit ist** (§ 1897 Abs. 6 Satz 1 BGB).

361

Das Betreuungsgericht bestellt einen anerkannten Betreuungsverein zum Betreuer, wenn der Volljährige durch eine oder mehrere natürliche Personen nicht hinreichend betreut werden kann (§ 1900 Abs. 1 Satz 1 BGB). Neben der Übernahme von Betreuungen durch die beim Verein tätigen Vereinsbetreuer haben die **anerkannten Betreuungsvereine** u. a. auch die **Aufgabe**, eine planmäßige Gewinnung, Beratung und Fortbildung von ehrenamtlichen Betreuern zu leisten (§ 1908f Abs. 1 Nr. 2 BGB).

16.2 Prüfungsanlass

- 362 Der Rechnungshof hat im Jahresbericht 2018²⁵⁶ unter dem Titel „Überhöhte Ausgaben durch Nichtausschöpfen von niedrigschwellingen Angeboten im Betreuungswesen“ über die Ergebnisse seiner Prüfung zu den Ursachen für den Anstieg der Ausgaben der rechtlichen Betreuung in Berlin berichtet. Die Ausgaben für die rechtliche Betreuung hatten sich, obwohl die Anzahl der rechtlich betreuten Menschen in Berlin im betrachteten Zeitraum gesunken war, deutlich erhöht. Der Rechnungshof hatte dabei festgestellt, dass die Amtsgerichte in der Regel den Betreuervorschlägen der Betreuungsbehörden folgten, nachdem diese entsprechende Ermittlungen im sozialen Umfeld der zu betreuenden Person durchgeführt hatten und nur in wenigen Fällen eine ehrenamtliche Betreuerin oder ein ehrenamtlicher Betreuer vorgeschlagen worden war. Die Amtsgerichte hatten daher **überwiegend eine höher vergütete Berufsbetreuerin oder einen höher vergüteten Berufsbetreuer bestellt.**²⁵⁷

Ab dem Haushaltsjahr 2019 wurden die in den Haushaltsplänen **veranschlagten Mittel** zur finanziellen Förderung der anerkannten Betreuungsvereine um rd. 25 % (190.000 €) von 740.000 € auf 930.000 € erhöht.²⁵⁸ Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, um im Jahr 2018 nunmehr die Förderung der Betreuungsvereine durch die für Soziales zuständige Senatsverwaltung zu prüfen.

16.3 Prüfungsgegenstand und Prüfungsschwerpunkte

- 363 Gegenstand der Prüfung durch den Rechnungshof war die **finanzielle Förderung von Betreuungsvereinen** in den zwölf Bezirken Berlins in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 in Höhe von jährlich 740.000 €²⁵⁹ gemäß § 4 AGBtG²⁶⁰. Die Förderung erfolgt mittels **Leistungsverträgen** (§ 4 Satz 2 AGBtG). Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat für jeden Bezirk einen Leistungsvertrag mit einem Betreuungsverein geschlossen. Der Rechnungshof hat insbesondere geprüft, ob und inwieweit durch die in den Verträgen mit den Betreuungsvereinen formulierten Regelungen die Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung unterstützt wird. Weitere Schwerpunkte der Prüfung waren, ob die Senatsverwaltung im Rahmen der **erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** eine Analyse der Ausgangslage und des daraus resultierenden Handlungsbedarfs vorgenommen hat und ob im Rahmen der **notwendigen begleitenden Erfolgskontrollen** die Erfüllung der vertraglichen Leistungspflichten der geförderten Betreuungsvereine geprüft wurde.

256 Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2018, T 235 ff.

257 Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2018, T 243

258 Haushaltsplan 2018/2019, Einzelplan 11, Kapitel 1150 (Soziales) Titel 54010 (Dienstleistungen) – Finanzielle Förderung von zwölf Betreuungsvereinen gemäß § 4 des Landesausführungsgesetzes zum Betreuungsgesetz

259 Haushaltsplan 2016/2017, Einzelplan 11, Kapitel 1150 (Soziales) Titel 54010 (Dienstleistungen) – Finanzielle Förderung von zwölf Betreuungsvereinen gemäß § 4 des Landesausführungsgesetzes zum Betreuungsgesetz

260 Gesetz zur Ausführung des Betreuungsgesetzes (AGBtG)



16.4 Leistungsverträge mit den Betreuungsvereinen

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat im Jahr 2012 für jeden der zwölf Bezirke einen Leistungsvertrag geschlossen. Die Verträge sind hinsichtlich der vertraglich vereinbarten Leistungspflichten, die in der Anlage „Leistungsprofil“ zum Vertrag präzisiert werden, identisch. Die Entgelte weichen voneinander ab. Im Jahr 2015 wurden alle zwölf Verträge durch Ausübung einer Verlängerungsoption um weitere drei Jahre bis Ende des Jahres 2018 verlängert. 364

Die zwischen der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung und den Betreuungsvereinen vertraglich vereinbarten Pflichten betreffen zum Teil nicht messbare Aufgaben, wie z. B. den Erfahrungsaustausch und die Vermittlung von Wissen und Kenntnissen, zu weiteren Teilen geben sie aber auch definierte Ausstattungs- und Angebotsstandards (u. a. Personal, Räume, Öffnungszeiten) und Maßnahmen zur Qualitätssicherung vor.

Eine wesentliche im Vertrag geregelte Leistungspflicht, die unter der Überschrift „Standardleistungen“²⁶¹ aufgeführt ist, lautet wie folgt:

„Pro Vertragsjahr sollen durch den Betreuungsverein 20 ehrenamtliche Betreuer/innen (gerichtlich bestellte und potenzielle) gewonnen bzw. mindestens 20 Betreuungen an Ehrenamtliche (dazu zählen auch Personen aus dem Betreuerstamm) vermittelt werden.“

Die geförderten Betreuungsvereine haben bis zum 31. März eines Jahres für das abgeschlossene Kalenderjahr einen Leistungsbericht nach dem Muster, das die für Soziales zuständige Senatsverwaltung vorgegeben hat, vorzulegen. Der Leistungsbericht besteht aus einem Sachbericht zu den Angeboten und Leistungen. Auch Angaben zur Erfüllung der Ausstattungs- und Angebotsstandards sowie zur Qualitätssicherung (Strukturdaten) sind vorzunehmen.²⁶²

16.5 Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung

Personen, die Betreuungen im Rahmen einer Berufsausübung führen, sollen nur dann zum Betreuer bestellt werden, wenn keine andere geeignete Person zur Verfügung steht, die zur ehrenamtlichen Führung der Betreuung bereit ist (§ 1897 Abs. 6 Satz 1 BGB). Die Bestellung eines Berufsbetreuers kommt nur in Betracht, wenn erstens nahestehende Personen nicht vorhanden oder geeignet sind und familienfremde ehrenamtliche Betreuer nicht zur Verfügung stehen oder zweitens die besonderen Anforderungen des Betreuungsfalls die Bestellung eines Berufsbetreuers ausnahmsweise erfordern. 365

²⁶¹ vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 4. September 2013 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1063), Anlage 5 Leistungsprofil Ziffer II.4

²⁶² vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 4. September 2013 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1063), Anlage 5 Leistungsprofil Ziffer III.

²⁶³ vgl. Jurgeleit, Betreuungsrecht, 4. Aufl. 2018, § 1897 BGB Rn. 49

Der ehrenamtlichen Betreuung ist ein Vorrang gegenüber der Berufsbetreuung einzuräumen (§ 1897 Abs. 1 und 6 BGB). Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung teilt in ihrer Berichterstattung an das Abgeordnetenhaus²⁶⁴ vom 18. September 2015 mit, dass der Senat beabsichtige, demgemäß die **ehrenamtliche Betreuung zu stärken und zu unterstützen**. Die Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung solle durch eine kontinuierliche vertragliche Finanzierung der Betreuungsvereine erfolgen.

Der Rechnungshof hat die Angaben zur Gewinnung ehrenamtlich Tätiger und der Vermittlung ehrenamtlich geführter Betreuungen in den statistischen Teilen der Leistungsberichte der geförderten Betreuungsvereine für die Jahre 2016 und 2017 ausgewertet. Dabei hat er Folgendes festgestellt:

- Nicht alle Betreuungsvereine haben in einem oder beiden Jahren 20 ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer gewonnen bzw. mindestens 20 ehrenamtlich geführte Betreuungen vermittelt.
- Drei der Betreuungsvereine haben im Jahr 2016 weder 20 ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer gewonnen noch mindestens 20 ehrenamtlich geführte Betreuungen vermittelt. Im Jahr 2017 haben zwei Betreuungsvereine diese vertraglichen Vorgaben nicht erreicht.
- Sowohl im Jahr 2016 als auch im Jahr 2017 hat sich in jeweils einem Bezirk der Bestand an ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuern sowie an ehrenamtlich geführten Betreuungen verringert bzw. blieb unverändert.

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat ihre **Zielsetzung**, die ehrenamtliche Betreuung im Rahmen der vertraglichen Finanzierung der Betreuungsvereine zu stärken, **nicht in allen Bezirken erreicht**. Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, die Gründe hierfür zu ermitteln.

16.6 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Planungsinstrument

- 366 Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen (§ 7 Abs. 2 Satz 1 LHO). Sie sind Instrumente zur Umsetzung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Abs. 1 Satz 1 LHO) und sind u. a. **bei der Planung** neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen (Planungsphase) vorzunehmen (Nr. 2 Abs. 2 AV § 7 LHO). Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (Nr. 2.1 AV § 7 LHO) müssen u. a. mindestens Aussagen zu folgenden Teilaспектen enthalten:
- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs
 - Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte
 - relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind

264 Schreiben der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 18. September 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2170), S. 3

- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen

Im Zuge der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung müssen die Ziele bereits vor Beginn der Maßnahme so eindeutig und detailliert festgelegt werden, dass auf dieser Grundlage bei der Durchführung eine begleitende Erfolgskontrolle möglich ist. Insbesondere ist darauf zu achten, dass die Ziele messbar sind.

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat keine Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs vorgenommen und ist damit ihrer Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Planungsinstrument bei der Planung der Förderung der Betreuungsvereine und zum Zeitpunkt der Vertragsverlängerung nicht nachgekommen.

Gleichwohl hat sie in allen Bezirken als Leistungspflicht festgelegt, dass die geförderten Betreuungsvereine 20 ehrenamtliche Betreuerinnen oder Betreuer gewinnen müssen bzw. die Vermittlung von mindestens 20 Betreuungen an Ehrenamtliche erfolgen soll (vgl. T 364). Unter Berücksichtigung von Kriterien, wie z. B. Einwohnerzahl und Altersstruktur der Einwohner, die in den Bezirken nicht identisch sind, ist die Annahme eines identischen Bedarfs nicht sachgerecht. Dies wird durch die Erkenntnisse aus den Auswertungen der Leistungsberichte der geförderten Betreuungsvereine durch den Rechnungshof für die Jahre 2016 und 2017 bestätigt.

In der nachfolgenden Ansicht ist die Bandbreite der Bestände jeweils für die ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuer und die ehrenamtlich geführten Betreuungen dargestellt.

Ansicht 61: Bestände der ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuer sowie ehrenamtlich geführter Betreuungen

Bestand	31.12.2016		31.12.2017	
	geringster Bestand in einem Bezirk	höchster Bestand in einem Bezirk	geringster Bestand in einem Bezirk	höchster Bestand in einem Bezirk
In den Betreuungsvereinen organisierte ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer	36	253	62	272
Ehrenamtlich geführte Betreuungen der in den Betreuungsvereinen organisierten ehrenamtlich Tätigen	13	292	31	295

Quelle: Auswertung Rechnungshof aus den Angaben der Betreuungsvereine in den jährlichen Leistungsberichten

Im Jahr 2016 ist die höchste Anzahl an ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuern in einem Bezirk mehr als siebenmal so hoch wie die geringste, im Jahr 2017 noch etwas mehr als viermal so hoch. Der höchste Bestand an ehrenamtlich ge-

führten Betreuungen in einem Bezirk ist im Jahr 2016 mehr als zweieinhalbmal höher, im Jahr 2017 noch fast zehnmal so hoch. Aus der Darstellung wird deutlich, dass die vertraglich festgelegte Zahl 20 ungeeignet ist, weil sie die unterschiedlichen Voraussetzungen in den Bezirken nicht berücksichtigt.

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat mit der Förderung der anerkannten Betreuungsvereine eine **finanzwirksame Maßnahme** durchgeführt, **ohne** bei Vertragsschluss im Jahr 2012 und vor der Vertragsverlängerung im Jahr 2015 die Entscheidungsgrundlagen hierfür durch **angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** in der Planungsphase zu unterlegen. Zudem hat sie keine geeigneten Ziele festgelegt, um eine Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung zu erreichen.

16.7 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Instrument der Erfolgskontrolle

367 Die **Erfolgskontrolle** (Nr. 2.2 AV § 7 LHO) ist ein systematisches Prüfungsverfahren. Sie dient dazu, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme geeignet und ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war.

Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, sind nach individuell festzulegenden Laufzeiten oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind, **begleitende Erfolgskontrollen** durchzuführen. Sie liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme fortgeführt werden soll.

Die Erfolgskontrolle umfasst grundsätzlich folgende Untersuchungen:

- die Zielerreichungskontrolle (Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlichen Zielrealisierung – Soll-Ist-Vergleich)
- die Wirkungskontrolle (Ermittlung, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war)
- die Wirtschaftlichkeitskontrolle (Untersuchung, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war)

Nach Auskunft der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung werden, über die Zusammenstellung der in den Leistungsberichten der Betreuungsvereine enthaltenen statistischen Daten hinaus, **keine Vermerke über die Auswertung der Leistungsberichte** hinsichtlich der Erfüllung der vertraglich vereinbarten Aufgaben, Leistungspflichten, Ausstattungs- und Angebotsstandards sowie Maßnahmen zur Qualitätssicherung angefertigt.

Unterlagen zu einer Wirkungskontrolle sowie zu einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurden von der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung **nicht erstellt**.

Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Erhebungen eine Auswertung der Leistungsberichte der Betreuungsvereine u. a. hinsichtlich der im Vertrag geregelten Leistungspflicht, die unter der Überschrift „Standardleistungen“ (vgl. T 364) aufgeführt ist, vorgenommen und Folgendes festgestellt:

- Im Hinblick auf die Berichtspflicht nach § 4 der Verträge (vgl. T 364) sind zu einer Vielzahl der Aufgaben, Leistungspflichten, Ausstattungs- und Angebotsstandards sowie Maßnahmen zur Qualitätssicherung keine Angaben in den Berichten enthalten. Zu 25 der 142 vom Rechnungshof ermittelten Kriterien wurde von keinem der Betreuungsvereine berichtet. Zu mehr als einem Drittel der 142 Kriterien (2016: 53 Kriterien; 2017: 48 Kriterien) sind in höchstens der Hälfte der Leistungsberichte Angaben enthalten.
- Das Verhältnis der ehrenamtlich zu den hauptamtlich in den Betreuungsvereinen tätigen Betreuerinnen und Betreuer ist gestiegen. Im Jahr 2016 kamen auf jede hauptamtliche Betreuerin und jeden hauptamtlichen Betreuer im Durchschnitt 26 ehrenamtlich Tätige, im Jahr 2017 durchschnittlich 28 ehrenamtlich Tätige.
- Im Jahr 2016 hat die Hälfte der Betreuungsvereine die vertragliche Vorgabe der Vermittlung von 20 Betreuungen an Ehrenamtliche nicht erreicht. Im Jahr 2017 waren es immerhin noch fünf der zwölf Betreuungsvereine, die diese Vorgabe nicht erreicht haben.
- Drei der Betreuungsvereine haben im Jahr 2016 weder 20 ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer gewonnen noch 20 ehrenamtlich geführte Betreuungen vermittelt. Im Jahr 2017 haben zwei Betreuungsvereine diese vertraglichen Vorgaben nicht erreicht.
- Im Jahr 2016 wurden 18 % der Zugänge benötigt, um die Abgänge an ehrenamtlich geführten Betreuungen zu kompensieren. Dieser Anteil erhöhte sich im Jahr 2017 auf 62 %.
- Im Jahr 2017 tragen nur 4 % der 302 Zugänge an ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuern zu einer Bestandserhöhung von berlinweit insgesamt 13 Ehrenamtlichen bei; 96 % der Zugänge kompensieren somit die Abgänge. Im Jahr 2016 waren es noch 52 % der 243 Zugänge, die die Abgänge kompensiert haben.

Hätte die für Soziales zuständige Senatsverwaltung die erforderlichen begleitenden Erfolgskontrollen durchgeführt, hätte sie diese und ggf. weitere Erkenntnisse im Hinblick auf Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit zu der von ihr seit dem Jahr 2012 gewählten vertraglichen finanziellen Förderung erlangen und erforderlichenfalls Anpassungen vornehmen können.

16.8 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 368 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass sie zwölf der anerkannten Betreuungsvereine **ab dem 1. Januar 2019** im Rahmen von **Zuwendungen** fördern werde. Die **Förderrichtlinie** sei den anerkannten Betreuungsvereinen übermittelt worden. Zu den Feststellungen des Rechnungshofs hat sie sich im Wesentlichen wie folgt geäußert:

In Bezug auf die **Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung** (T 365) hat sie ausgeführt, dass diese aufgrund der in § 1897 Abs. 1 und 6 BGB normierten Vorrangstellung des Ehrenamts erfolge. Sie sei der Auffassung, dass eine quantitative Zielsetzung (Gewinnung von 20 ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuern/ die Vermittlung von 20 Betreuungen an ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer) nicht das geeignete Mittel zur Stärkung des Ehrenamts darstelle. Die Vereine müssten durch eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit ihr Angebot bewerben und dadurch interessierte Bürgerinnen und Bürger auf dieses Tätigkeitsfeld aufmerksam machen. Die verstärkte Werbung in Form von verschiedenartigen Veranstaltungen und öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen werde u. a. als Mindeststandard in der neuen Förderrichtlinie definiert.

Hinsichtlich der **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Planungsinstrument** (T 366) hat sie in der Stellungnahme vorgetragen, dass die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGÜS) in ihren Orientierungshilfen zur Umsetzung des Betreuungsrechts es als ausreichend ansehe, wenn zur Umsetzung der Querschnittsaufgaben zwei hauptamtliche Mitarbeiter tätig seien und sie gemeinsam mindestens eine Vollzeitstelle füllten. Es handele sich um eine Basisfinanzierung im Rahmen der gesamtstädtischen Förderung, die ein Mindestangebot an Querschnittsarbeiten finanzieren solle. Die Zahl der ehrenamtlichen Betreuungen in einem Bezirk sei von verschiedenen Faktoren abhängig, namentlich vom Engagement, der Vermittlung durch die Betreuungsbehörden und Bestellung durch die Betreuungsgerichte sowie von der Arbeit weiterer anerkannter, aber nicht geförderter Betreuungsvereine im Bezirk. So seien in dem Bezirk, in dem der geförderte Verein die niedrigste Zahl an Betreuungen aufweise, zwei Vereine tätig, wohingegen in dem Bezirk, in dem der Verein mit dem höchsten Bestand tätig sei, nur ein Betreuungsverein agiere.

Die **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Instrument der Erfolgskontrolle** (T 367) sei in der Vergangenheit aufgrund der personellen Situation nicht immer im erforderlichen Umfang wahrgenommen worden. Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung werde dies in Zukunft im Regelkreislauf der Zuwendungsgewährung berücksichtigen.

- 369 Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung zwölf der anerkannten Betreuungsvereine im Rahmen einer Zuwendungsgewährung fördern möchte und dabei die verstärkte Werbung für die Betreuungsvereine u. a. als Mindeststandard in der Förderrichtlinie definieren will.

Positiv bewertet er, dass die Erfolgskontrolle für die Zuwendungsgewährung Anwendung finden soll. Im Übrigen entkräften die Ausführungen der Senatsverwaltung die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung die Leistungspflicht für alle Bezirke identisch festgelegt hat (20 ehrenamtliche Betreuerinnen oder Betreuer zu gewinnen oder die Vermittlung von 20 Betreuungen an Ehrenamtliche), ohne eine Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs vorgenommen zu haben (T 366). Die Senatsverwaltung hat beispielsweise in ihrer Stellungnahme selbst angegeben, dass die Vermittlung von ehrenamtlichen Betreuungen u. a. maßgeblich davon abhängt, ob in dem jeweiligen Bezirk ein oder mehrere Betreuungsvereine tätig sind, berücksichtigte dies aber nicht in der Planung. Im Übrigen ergibt sich nicht aus den vorgelegten Unterlagen, insbesondere den Leistungsverträgen mit den Betreuungsvereinen, dass es sich lediglich um eine Basisfinanzierung handeln soll. Abschließend weist der Rechnungshof darauf hin, dass es für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen einer Maßnahmenplanung nicht ausreicht, den Orientierungshilfen zur Umsetzung des Betreuungsrechts der BAGüS zu folgen. Sie müssen mindestens Aussagen zu den in Nr. 2.1 AV § 7 LHO genannten Teilaспектen (T 366) enthalten.

16.9 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung vor Abschluss der Verträge mit den Betreuungsvereinen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt hat und in den Verträgen keine geeigneten Ziele für die Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung festgelegt hat. Außerdem hat sie keine begleitende Erfolgskontrolle durchgeführt und konnte infolgedessen nicht feststellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Förderung ursächlich für eine mögliche Zielerreichung war und ob die Förderung wirtschaftlich ist.

370

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales

371

- **für die künftige Ausreichung der Mittel in diesem Bereich die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen durchführt (Nr. 2.1 AV § 7 LHO) sowie**
- **für die finanzielle Förderung der Betreuungsvereine begleitende Erfolgskontrollen insbesondere im Hinblick darauf, ob die von ihr initiierten Maßnahmen die Stärkung des Ehrenamts sichert, durchführt (Nr. 2.2 AV § 7 LHO).**

Stadtentwicklung und Wohnen

17 Schwerwiegende Versäumnisse bei der Fortführung und Steuerung eines Beteiligungsunternehmens

Die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung hat nach dem Volksentscheid zum Tempelhofer Feld im Mai 2014 nicht untersucht, ob die Fortführung der Beteiligung an der landeseigenen Entwicklungsgesellschaft Tempelhof Projekt GmbH gerechtfertigt ist. Dies war aber geboten, weil durch den Volksentscheid ein wesentliches Geschäftsfeld der Gesellschaft – die Baufeldentwicklung – entfallen war. Insbesondere wurde nicht untersucht, ob die verbliebene Aufgabe der Entwicklung und Verwaltung des Flughafengebäudes auf andere Weise wirtschaftlicher erfüllt werden kann. Denn hierfür erhält die Gesellschaft Zuschüsse in Millionenhöhe. Außerdem hat die Senatsverwaltung die vorgeschriebenen Zielvereinbarungen mit der Gesellschaft in den Jahren 2011 bis 2013 nicht sowie in den Jahren 2015 und 2016 erst verspätet geschlossen. Damit fehlte ihr über mehrere Jahre ein auf finanziellen Anreizen beruhendes zentrales Steuerungsinstrument zur effizienten Verfolgung der Gesellschaftszwecke.

17.1 Einleitung

- 372 Das Land Berlin ist an 48 Unternehmen des privaten Rechts mit einer Gesamtbilanzsumme von insgesamt 24.406,06 Mio. € unmittelbar beteiligt.²⁶⁵ An 41 dieser Unternehmen ist Berlin mit mehr als 50 % beteiligt (Mehrheitsbeteiligung). Die **Landesunternehmen** erfüllen u. a. Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge und im Zusammenhang mit der Entwicklung der wachsenden Stadt.²⁶⁶

Das Haushaltrecht legt fest, unter welchen Voraussetzungen eine staatliche Unternehmensbeteiligung in Betracht kommt. So soll sich Berlin an einem privatrechtlichen Unternehmen nur beteiligen, wenn ein **wichtiges Interesse Berlins** vorliegt und sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt (§ 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO). Das in der Regelung ausgestaltete Subsidiaritätsprinzip soll die unternehmerische Betätigung Berlins auf das Notwendige beschränken.²⁶⁷

- 373 Beteiligungen Berlins an privatrechtlichen Unternehmen erwirbt, verwaltet und veräußert für Aufgaben der Hauptverwaltung die Senatsverwaltung für Finanzen (§ 65 Abs. 2 LHO). Sie entscheidet über alle rechtlichen und wirtschaftlichen Fragen.²⁶⁸

265 vgl. Beteiligungsbericht 2018 des Landes Berlin (Stand: 31. Dezember 2017)

266 Beteiligungsbericht 2018 des Landes Berlin

267 vgl. hierzu Eibelshäuser/Nowak, in: Engels/Eibelshäuser (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltrecht, 66. Lief. (Stand: 12. März 2018), § 65 BHO Rn. 35

268 Tz. 24 der Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen (Beschlüsse des Senats vom 17. Februar 2009 und vom 15. Dezember 2015)

An den Entscheidungen zum Erwerb sowie zur Fortführung, Veräußerung oder Auflösung einer Beteiligung wirkt die für den Aufgabenbereich zuständige Senatsverwaltung mit. So hat die fachlich zuständige Senatsverwaltung für die Entscheidung zur **Fortführung** einer **Beteiligung** regelmäßig zu überprüfen und gegenüber der Senatsverwaltung für Finanzen zu bestätigen, dass die Beteiligungsvoraussetzungen nach § 65 Abs. 1 LHO noch vorliegen (vgl. Nr. 5 Satz 2 AV § 65 LHO). In bestimmten Fällen ist die Einwilligung des Abgeordnetenhauses erforderlich (§ 65 Abs. 6 LHO), z. B. zur Auflösung von Unternehmen, wenn die Mehrheit der Anteile Berlin gehört.²⁶⁹

17.2 Prüfungsanlass

Im Oktober 2008 wurde der Flugbetrieb auf dem Flughafen Tempelhof eingestellt. Zur Entwicklung des im Eigentum Berlins²⁷⁰ stehenden, über 300 Hektar großen Tempelhofer Feldes (Freiflächen) und des unter Denkmalschutz stehenden Flughafengebäudes hat das Land Berlin im Dezember 2010 mit Zustimmung des Abgeordnetenhauses die **Tempelhof Projekt GmbH** gegründet.²⁷¹ Berlin ist alleiniger Gesellschafter. Die Tempelhof Projekt GmbH hat mit Wirkung zum 1. Januar 2011 ihre Geschäftstätigkeit aufgenommen. Die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung hat als Fachverwaltung mit der Tempelhof Projekt GmbH zur Erfüllung von Entwicklungs- und Verwaltungsaufgaben im Zusammenhang mit dem ehemaligen Flughafen Tempelhof im Dezember 2010 einen Managementvertrag (Geschäftsbesorgungsvertrag) geschlossen.²⁷² Darin sind u. a. die Aufgaben und die Vergütung der Gesellschaft geregelt. Der Managementvertrag wurde im September 2014 geändert.²⁷³

Bei dem **Volksentscheid** am 25. Mai 2014 stimmte die Mehrheit gegen die Bebauung des Flugfeldes des ehemaligen Flughafens Tempelhof.²⁷⁴ Dadurch entfiel die Baufeldentwicklung auf dem Tempelhofer Feld als wesentliches Geschäftsfeld der Gesellschaft. Für die Geschäftstätigkeit der Gesellschaft änderten sich damit die Rahmenbedingungen gravierend. Sie hat sich fortan im Wesentlichen mit der verbliebenen Aufgabe – Entwicklung und Verwaltung des ehemaligen Flughafengebäudes – befasst. Um die damit verbundenen Aufgaben finanzieren zu können, erhält die Gesellschaft jährliche **Zuschüsse** in Millionenhöhe. Außerdem bewirtschaftet sie **zweckgebundene Einnahmen**, die ihr aus der Vermarktung des Flughafengebäudes zufließen.

269 § 65 Abs. 6 Satz 1 Nr. 4 LHO

270 vgl. § 5 Abs. 1 des Gesetzes zum Erhalt des Tempelhofer Feldes vom 14. Juni 2014 (GVBl. S. 190)

271 Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 9. Dezember 2010 (Plenarprotokoll 16/74, S. 7113)

272 Lagebericht der Tempelhof Projekt GmbH für das Geschäftsjahr 2011, S. 1, 2 (Beteiligungsbericht 2012 des Landes Berlin, Bd. 2 – Lageberichte 2011 –, S. 869, 870)

273 Lagebericht der Tempelhof Projekt GmbH für das Geschäftsjahr 2014, Nr. 1; veröffentlicht auf: <https://www.thf-berlin.de/tempelhof-projekt-gmbh/lageberichte/> (Stand: 18. Januar 2019)

274 vgl. Endgültiges Ergebnis des Volksentscheids über den Erhalt des Tempelhofer Feldes, Bekanntmachung vom 4. Juni 2014 (ABI. S. 1162)

Ansicht 62: Zuschüsse aus dem Landeshaushalt (Titel 54082 und 89364), aus dem SIWANA²⁷⁵ und zweckgebundene Einnahmen in den Jahren 2017 bis 2019

Geschäftsjahr	Zuschüsse des Landes Berlin (konsumtiv und investiv)	Finanzierung aus dem SIWANA	Zweckgebundene Einnahmen (Mieten und Pachten)
Ist 2017	15,4 Mio. €	–	16,8 Mio. €
2018	20,5 Mio. €	2,3 Mio. €	15,3 Mio. €
2019	21,0 Mio. €	29,7 Mio. €	12,6 Mio. €
Summe	56,9 Mio. €	32,0 Mio. €	44,7 Mio. €

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Grundlage der Übersicht zum Wirtschaftsplan 2019 „Gebäude des ehemaligen Zentralflughafens Berlin Tempelhof – Mittel in der Verfügung der Tempelhof Projekt GmbH“ im Schreiben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen vom 12. Dezember 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1566 A)

Im März 2016 wurde der **Unternehmensgegenstand** der Tempelhof Projekt GmbH im Gesellschaftsvertrag an die geänderte Aufgabe **angepasst**. Gleichzeitig wurde er um Aufgaben im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten auf dem Flughafengelände erweitert.

- 376 Die gravierend geänderten Rahmenbedingungen haben den Rechnungshof veranlasst zu prüfen, ob die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung als Fachverwaltung mit der veränderten Aufgabenstellung der Gesellschaft ordnungsgemäß und wirtschaftlich umgegangen ist. Der Rechnungshof hat insbesondere geprüft, ob die Senatsverwaltung das Fortbestehen der Beteiligungsvoraussetzungen nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO auf der Grundlage einer **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** überprüft hat. Außerdem hat der Rechnungshof geprüft, ob die Senatsverwaltung in den Jahren 2011 bis 2016 Zielvereinbarungen zur fachlichen Steuerung der Gesellschaft geschlossen hat.

17.3 Fortführung der Unternehmensbeteiligung

- 377 Die gesetzlich geregelten **Beteiligungsvoraussetzungen** (vgl. T 372) müssen nicht nur vorliegen, wenn eine Beteiligung eingegangen wird, sondern auch **während der gesamten Dauer** der Beteiligung.²⁷⁶ Das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist durch die für den Aufgabenbereich zuständige Senatsverwaltung regelmäßig zu überprüfen und gegenüber der Senatsverwaltung für Finanzen zu bestätigen.²⁷⁷ Dies gilt insbesondere bei gravierenden Änderungen der Rahmenbedingungen.²⁷⁸ Kerngegenstand der Überprüfung ist die Beantwortung der Frage, ob weiterhin ein wichtiges Interesse Berlins besteht und sich der angestrebte Zweck

275 Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA)

276 Tz. 8 der Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen (Beschlüsse des Senats vom 17. Februar 2009 und vom 15. Dezember 2015)

277 Nr. 5 Satz 2 AV § 65 LHO; Tz. 31 Satz 2 der Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen (Beschlüsse des Senats vom 17. Februar 2009 und vom 15. Dezember 2015)

278 vgl. Demir, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltrecht, 67. Lief. (Stand: 1. August 2018), § 7 BHO Rn. 45; vgl. Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 2. Oktober 2017 (GMBI. 2017 Nr. 45, S. 834): Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, S. 33

nicht wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt (§ 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO). Diese Überprüfung ist eine spezielle Ausprägung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung (§ 7 Abs. 1 LHO). Hierzu ist im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (§ 7 Abs. 2 LHO) zu ermitteln, ob das wichtige Interesse Berlins an der Beteiligung noch gegeben ist und ob Lösungsmöglichkeiten bestehen, mit denen der angestrebte Zweck wirtschaftlicher erreicht werden kann, z. B. Aufgabenwahrnehmung durch die Verwaltung selbst oder durch Konzentration der Aufgaben bei bzw. Aufgabenteilung mit einem anderen öffentlichen Unternehmen. Sind nach der Überprüfung die gesetzlichen Beteiligungsvoraussetzungen nicht mehr gegeben, ist eine Veräußerung oder Auflösung der Beteiligung anzustreben.²⁷⁹

Die durchzuführende **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** soll die Entscheidung über die Fortführung der Beteiligung durch systematische Informationsbereitstellung unterstützen. Sie schafft Transparenz über alle vorhandenen Entscheidungsmöglichkeiten und deren finanzielle Auswirkungen.²⁸⁰ Diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss – um belastbare und nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen liefern zu können – insbesondere Angaben und Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:²⁸¹

- Analyse der **Ausgangslage** und des Handlungsbedarfs; insbesondere Klärung der Frage, ob sich die Rahmenbedingungen, die zur Begründung der Beteiligung führten, wesentlich verändert haben und deshalb Anpassungsbedarf besteht
- **Ziele**, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte; insbesondere Klärung der Frage, ob die ursprünglich angestrebten Unternehmenszwecke noch bestehen oder Veränderungen bei Zielen eingetreten sind
- relevante **Lösungsmöglichkeiten**; insbesondere Klärung der Frage, ob sich die von Berlin angestrebten Zwecke nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lassen (Ermittlung und Bewertung in Betracht kommender alternativer Lösungsmöglichkeiten)
- **Eignung** der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen

Zu untersuchen ist insbesondere, wie der angestrebte Zweck am wirtschaftlichsten erreicht werden kann und ob die Fortführung der Beteiligung die wirtschaftlichste Variante ist. Im Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung besteht ein nachvollziehbarer und belastbarer **Handlungsvorschlag**, der Grundlage für die Entscheidung zum Umgang mit der Beteiligung ist. Die getroffenen Annahmen, die herangezogenen Daten und die Ergebnisse einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

279 vgl. Nr. 5 Satz 3 AV § 65 LHO

280 vgl. Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 2. Oktober 2017 (GMBI. 2017 Nr. 45, S. 834): Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, S. 2

281 vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO

müssen dokumentiert werden.²⁸² Nur so lässt sich der Erkenntnis- und Entscheidungsprozess nachvollziehen.²⁸³

- 380 Die Zuständigkeit für die Überprüfung der Beteiligungsvoraussetzungen liegt bei der Verwaltung, deren fachlichen Zwecken die Beteiligung dient. Die Tempelhof Projekt GmbH erfüllt als Entwicklungsgesellschaft Aufgaben aus dem Geschäftsbereich der für Stadtentwicklung zuständigen Senatsverwaltung.²⁸⁴ Diese Senatsverwaltung ist demnach verpflichtet, das wichtige Interesse Berlins an der **Fortführung** der Gesellschaft aus Anlass gravierender Änderungen der Rahmenbedingungen auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu überprüfen.
- 381 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung bereits am 27. Mai 2014 – zwei Tage nach dem Volksentscheid vom 25. Mai 2014 – entschieden hat, alle gebäudebezogenen Bewirtschaftungs- und Entwicklungsaufgaben durch die Tempelhof Projekt GmbH fortzuführen. Der Aufforderung der Senatsverwaltung für Finanzen, die Einwilligung des Abgeordnetenhauses zur Auflösung der Gesellschaft einzuholen, ist sie nicht gefolgt. Sie hat gegenüber der Senatsverwaltung für Finanzen lediglich angegeben, dass ein wichtiges Interesse Berlins an der Entwicklung des exponierten und geschichtsträchtigen Flughafengebäudes bestehe. Die Spezialimmobilie Tempelhofer Flughafen bedürfe der besonderen Kompetenz der Tempelhof Projekt GmbH. Im Februar 2015 haben sich Entscheidungsträger der für Stadtentwicklung und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen in einem Einigungsgespräch verständigt, die Tätigkeit der Gesellschaft nicht zu beenden. Dementsprechend wurde verfahren. Der Entscheidung zum Fortbestehen der Gesellschaft ist **keine Prüfung der Voraussetzungen von § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO** im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung vorausgegangen.
- 382 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die gravierenden Änderungen der Rahmenbedingungen, die erhebliche Auswirkungen auf das Geschäftsfeld und den Zweck der Gesellschaft hatten, nicht zum Anlass genommen hat, eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum weiteren Umgang mit der Beteiligung durchzuführen. In der Folge wurde die Entscheidung zur Fortführung der Gesellschaft vom Februar 2015 nicht auf einer belastbaren und nachvollziehbaren Informationsgrundlage getroffen. Das unzureichende Verwaltungshandeln der Senatsverwaltung hat dazu geführt, dass in Betracht kommende – ggf. wirtschaftlichere – **Entscheidungsalternativen nicht ermittelt, dargestellt und bewertet** wurden. Die Senatsverwaltung hat damit das Risiko begründet, dass

282 vgl. Nr. 2.4.2 Satz 1 AV § 7 LHO; Demir, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltrecht, 67. Lief. (Stand: 1. August 2018), § 7 BHO Rn. 21, 32; vgl. Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 2. Oktober 2017 (GMBI. 2017 Nr. 45, S. 834): Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, S. 8

283 vgl. Demir, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltrecht, 67. Lief. (Stand: 1. August 2018), § 7 BHO Rn. 21

284 vgl. Abschnitt IX Nr. 3 der Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 12. April 2012 (ABI. S. 1062) bzw. Abschnitt X Nr. 4 der Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 21. April 2017 (ABI. S. 2031)

eine Beteiligung fortgeführt wird, die den haushaltrechtlichen Anforderungen nicht (mehr) entspricht.

17.4 Steuerung durch Zielvereinbarungen mit der Gesellschaft

Beteiligungsunternehmen bedürfen der fachlichen Steuerung, um die damit verfolgten Zwecke zu realisieren. Ein wichtiges Steuerungsinstrument hierfür sind **Zielvereinbarungen**, die die Fachverwaltung mit der Gesellschaft schließt.²⁸⁵ Ausgehend von dem Unternehmenszweck als oberster Zielebene²⁸⁶ sind von der Senatsverwaltung konkrete, messbare, anspruchsvolle und realistische Ziele und Teilziele zu definieren, die in einem bestimmten Zeitraum zu erreichen sind. Hierbei ist darauf zu achten, dass die Zieltermine so festgelegt werden, dass deren Erreichung durch die Gesellschaft (noch) beeinflusst werden kann.²⁸⁷

Die festgelegten Ziele sind für die Gesellschaft eine ergebnisgerichtete Handlungsorientierung sowie – bei vereinbarter Erfolgsabhängigkeit der Vergütung – ein ökonomischer Anreiz. Für die Fachverwaltung sind die festgelegten Ziele und der Grad der Zielerreichung insbesondere die **Grundlage für Kontroll- und Steuerungsmaßnahmen** sowie für die Bestimmung vereinbarter Boni oder Vergütungsreduzierungen. Fehlt es an Zielvereinbarungen oder sind sie unzureichend, ist eine effektive Steuerung der Gesellschaft nicht möglich oder erheblich erschwert. Zudem fehlt es der Fachverwaltung an Grundlagen zur Beurteilung der Leistung der Gesellschaft im abgelaufenen Geschäftsjahr. Eine wegen fehlender ordnungsgemäßer Zielvereinbarungen unzureichende Steuerung kann dazu führen, dass der Zweck der Beteiligung verfehlt wird.

Die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung ist nach dem mit der Gesellschaft geschlossenen Managementvertrag verpflichtet, rechtzeitig vor Ablauf des Geschäftsjahres für das Folgejahr Zielvereinbarungen mit der Tempelhof Projekt GmbH zu schließen. Die Erreichung der festgelegten Ziele ist u. a. die Grundlage für die nach Ablauf des Geschäftsjahres an die Gesellschaft zu zahlende **erfolgsabhängige Vergütung**. Möglich ist ein Bonus zugunsten, aber auch ein Malus zu lasten der Gesellschaft. Die Zielerreichung ist maßgebend für rund ein Viertel der jährlichen Vergütung, die das Land Berlin an die Gesellschaft entrichtet.²⁸⁸ Die vertragliche Vereinbarung einer variablen Vergütungskomponente für die Gesellschaft stellt damit ein wichtiges Instrument der zuständigen Fachverwaltung dar, um die Umsetzung des mit der Beteiligung verfolgten wichtigen Interesses Berlins zu steuern.

²⁸⁵ vgl. KGSt-Bericht Nr. 4/1998 vom 27. März 1998: Kontraktmanagement – Steuerung über Zielvereinbarungen, S. 3; vgl. Bungard, in: Bungard/Kohnke, Zielvereinbarungen erfolgreich umsetzen, 2. Aufl. 2002, S. 22

²⁸⁶ KGSt-Bericht Nr. 3/2012 vom 20. April 2012: Steuerung kommunaler Beteiligungen, S. 54

²⁸⁷ Kohnke, in: Bungard/Kohnke, Zielvereinbarungen erfolgreich umsetzen, 2. Aufl. 2002, S. 195; vgl. KGSt-Bericht Nr. 4/1998 vom 27. März 1998: Kontraktmanagement – Steuerung über Zielvereinbarungen, S. 25

²⁸⁸ Lagebericht der Tempelhof Projekt GmbH für das Geschäftsjahr 2011, S. 5 (Beteiligungsbericht 2012 des Landes Berlin, Bd. 2 – Lageberichte 2011 –, S. 873)

- 386 Nach dem Managementvertrag bestehen für die **Zielfestlegung** folgende Vorgaben: Die Ziele sind nicht für die Gesellschaft insgesamt festzulegen, sondern für die einzelnen Bereiche der Gesellschaft je nach Aufgabengebiet differenziert zu definieren.²⁸⁹ Vor Beginn des Geschäftsjahres sind nachvollziehbare Kriterien für die Beurteilung der Leistung (Messung der Zielerreichung in den Aufgabenbereichen) zu bestimmen. Das erfordert auch, Gewichtungskriterien festzulegen, anhand derer beurteilt werden kann, wie die Zielerreichung der Teilziele zur Zielerreichung im jeweiligen Bereich beiträgt. Ob die Ziele für das abgelaufene Geschäftsjahr erreicht sind, stellt die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung fest.
- 387 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung für die **Geschäftsjahre 2011, 2012 und 2013** keine Zielvereinbarungen mit der Tempelhof Projekt GmbH geschlossen hat. Die Senatsverwaltung hat damit ein zentrales Instrument für die fachliche Steuerung der Gesellschaft nicht zur Anwendung gebracht. Mangels Zielfestlegung konnte sie für drei aufeinander folgende Jahre objektiv nicht feststellen, ob die mit dem Beteiligungsunternehmen verfolgten Zwecke erreicht wurden. Dennoch hat die Senatsverwaltung für die Geschäftsjahre 2011 und 2012 für die Gesellschaft eine Zielerreichung von 100 % festgestellt. Für das Geschäftsjahr 2013 hat die Senatsverwaltung sogar einen Stand von 102 % als erreicht angesehen. Hierfür hat sie der Gesellschaft eine zusätzliche Vergütung von rd. 60.000 € gewährt, obwohl diese nicht auf einer Zielvereinbarung beruhte. Der Rechnungshof hat das Verwaltungshandeln der Senatsverwaltung als Versäumnis beanstandet.
- 388 Der Rechnungshof hat außerdem festgestellt, dass die Senatsverwaltung mit der Gesellschaft die Zielvereinbarungen für die **Geschäftsjahre 2015 und 2016** jeweils erheblich verspätet, und zwar erst im bereits laufenden Geschäftsjahr, geschlossen hat. Aufgrund des verspäteten Abschlusses konnten die Zielvereinbarungen ihre Orientierungs- und Anreizfunktion nicht ausreichend entfalten.

Die Zielvereinbarungen enthalten zudem mehrere Teilziele, deren **Zieltermine** zum Teil unmittelbar bevorstanden oder bereits verstrichen waren. Eine termingerechte Zielerreichung konnte insoweit von der Gesellschaft nicht durch eigenes Handeln beeinflusst werden.

Außerdem enthalten die Zielvereinbarungen für die Teilziele **keine Gewichtungen**, die darüber Aufschluss geben, welche Teilziele von besonderer oder untergeordneter Bedeutung sind. Es ist nicht festgelegt worden, in welchem Maße die Erreichung von Teilzielen zur Zielerreichung im jeweiligen Bereich insgesamt beiträgt. Die Zielerreichung war insoweit nicht messbar.

Der Rechnungshof hat das mangelhafte Verwaltungshandeln der Senatsverwaltung beanstandet.

²⁸⁹ zu den Regelungen des Managementvertrags zur Erfolgsvergütung: Lageberichte der Tempelhof Projekt GmbH für die Geschäftsjahre 2011 bis 2016 – für die Geschäftsjahre 2011 bis 2013 veröffentlicht in den Beteiligungsberichten 2012 bis 2014 des Landes Berlin, für die Geschäftsjahre 2014 bis 2016 veröffentlicht auf: <https://www.thf-berlin.de/tempelhof-projekt-gmbh/lageberichte/> (Stand: 18. Januar 2019)



17.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen ist den Beanstandungen nicht entgegengetreten. Im Zuge des Prüfungsverfahrens hat sie zu den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen Folgendes ausgeführt: 389

Nach dem Volksentscheid habe unverändert das Ziel bestanden, das Gebäude des ehemaligen Flughafens Tempelhof einer neuen, zeitgemäßen Nutzung zuzuführen. Die Überprüfung der Beteiligungsvoraussetzungen habe die Senatsverwaltung noch nicht abschließen können. Bei der vorgesehenen Neufassung des Managementvertrags im Jahr 2019 wolle sie das wichtige Interesse Berlins und die Frage, ob sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt, jedoch überprüfen. Die Senatsverwaltung hat zudem angekündigt, dass sie die Beteiligungsvoraussetzungen künftig regelmäßig aktenkundig überprüfen wolle.

Außerdem hat die Senatsverwaltung ausgeführt, dass es in den Jahren 2011 bis 2016 wegen des Volksentscheids zum Erhalt des Tempelhofer Feldes und der Unterbringung von Geflüchteten im Flughafengebäude außerordentlich herausfordernd gewesen sei, die Tempelhof Projekt GmbH fachlich zu steuern. Zielvereinbarungen mit der Gesellschaft habe sie aber vom Geschäftsjahr 2014 an regelmäßig und seit dem Geschäftsjahr 2018 auch rechtzeitig geschlossen. Die Senatsverwaltung hat zudem angekündigt, dass die Zielvereinbarungen künftig nachvollziehbare Kriterien für die Beurteilung der Zielerfüllung enthalten sollen.

Der Rechnungshof bewertet die Ankündigungen der Senatsverwaltung positiv.

17.6 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung nach dem Volksentscheid zum Tempelhofer Feld gegenüber der Senatsverwaltung für Finanzen das Fortbestehen der Beteiligungsvoraussetzungen für die Tempelhof Projekt GmbH im Jahr 2014 ohne dokumentierte Prüfung bestätigt hat. Trotz der gravierend geänderten Rahmenbedingungen hat sie hierzu die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht durchgeführt. Außerdem hat die Senatsverwaltung das Instrument der Zielvereinbarung zur fachlichen Steuerung der Tempelhof Projekt GmbH über mehrere Jahre nur unzureichend genutzt. Sie hat dadurch eine effektive Steuerung der Gesellschaft durch Anreize und Sanktionen erheblich erschwert und Risiken für den wirtschaftlichen Mitteleinsatz begründet. Die festgestellten Versäumnisse sind schwerwiegend, weil sie sich zusammenhängend über mehrere Jahre erstrecken. 390

391 Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen

- umgehend im Rahmen einer ordnungsgemäßen und systematischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prüft, ob ein wichtiges Interesse Berlins zur Fortführung der Beteiligung an der Tempelhof Projekt GmbH besteht und ob sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt,
- gravierende Änderungen der Rahmenbedingungen für in ihrer Fachzuständigkeit liegende Beteiligungen künftig zum Anlass nimmt, auf der Grundlage von ordnungsgemäßen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen systematisch zu überprüfen, ob die Beteiligungsvoraussetzungen noch gegeben sind, sowie
- mit der Tempelhof Projekt GmbH künftig rechtzeitig jährliche Zielvereinbarungen mit messbaren Zielen, Beurteilungs- und Gewichtungskriterien und realistischen Zielterminen schließt.

Finanzen

18 Hohes Steuerausfallrisiko durch erhebliche Defizite der Finanzämter beim Umgang mit dem Risikomanagementsystem

Der Rechnungshof hat in den Finanzämtern Lichtenberg und Treptow-Köpenick erhebliche Defizite bei der Bearbeitung von Steuerfällen festgestellt, die ein maschinelles Risikomanagementsystem zur personellen Bearbeitung ausgewählt hat. Diese Fälle weisen Besonderheiten auf, die eine gezielte Prüfung durch die Finanzämter erfordern. Erfolgt diese nur unzureichend oder unterbleibt sie sogar, ist mit steuerlichen Mindereinnahmen in Millionenhöhe zu rechnen. So haben allein die beiden Finanzämter in den vom Rechnungshof beanstandeten Fällen nicht ausreichend überprüfte Werbungskosten von 2,8 Mio. € steuermindernd berücksichtigt.

18.1 Einleitung

Die Finanzbehörden haben die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben (§ 85 AO²⁹⁰). Insbesondere haben sie sicherzustellen, dass Steuern nicht verkürzt oder zu Unrecht erhoben werden. Dies entspricht den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Gleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) und Gesetzmäßigkeit (Art. 20 Abs. 3 GG). Der gleichmäßige und gesetzmäßige Vollzug der Steuergesetze erfordert die Kenntnis des zu Besteuernden Sachverhalts, den die Finanzbehörde von Amts wegen zu ermitteln hat (§ 88 Abs. 1 AO).

392

Aus personellen und zeitlichen Gründen kann jedoch nicht jeder Sachverhalt umfassend aufgeklärt und damit nicht jede Steuererklärung vollständig geprüft werden. Diesen Umständen Rechnung tragend, setzen die Steuerverwaltungen der Bundesländer bei der Bearbeitung von Steuererklärungen ein **Risikomanagementsystem (RMS)** ein. Hierdurch wird die einheitliche und maschinelle Auswahl der zu prüfenden Fälle bzw. Sachverhalte anhand objektiver Kriterien sichergestellt. Diese Kriterien werden nicht veröffentlicht und sind auch nicht weiterzugeben.

Durch den Einsatz des RMS wird der Untersuchungsgrundsatz des § 88 Abs. 1 AO konkretisiert. Abhängig von der Ausgabe gezielter Risikohinweise sind entsprechende Ermittlungen und Prüfungen vorzunehmen, um die gleichmäßige und gesetzmäßige Festsetzung der Steuer zu gewährleisten. Wird kein Risikohinweis ausgegeben, sollen dagegen weitere Ermittlungen regelmäßig unterbleiben.

²⁹⁰ Abgabenordnung (AO)

18.2 Bearbeitungsgrundsätze

- 393 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat angewiesen, dass die Steuerfälle grundsätzlich nur hinsichtlich der ausgegebenen **Risikohinweise** zu bearbeiten sind. Anhand dieser Hinweise ist unter materiell-rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen, ob bzw. in welchem Ausmaß der vorliegende Lebenssachverhalt zutreffend erklärt ist. Prüfungsumfang und -intensität ergeben sich aus den Umständen des Einzelfalls und werden durch die jeweilige Dienstkraft nach pflichtgemäßem Ermessen festgelegt. Da ein und derselbe Risikohinweis je nach Sachverhalt/Einzelfall ein unterschiedliches Vorgehen und eine unterschiedliche Entscheidung nach sich ziehen kann, besteht insoweit ein Beurteilungsspielraum. Es ist nicht erforderlich, dass in jedem Fall Belege von den Steuerpflichtigen angefordert werden, wenn die Prüfung auch anhand des elektronischen oder in Papierform vorliegenden Akteninhalts schlüssig erfolgen kann. Allerdings führt dies nur dann zu einer gleichmäßigen und Steuerausfälle vermeidenden Besteuerung, wenn die einzelnen Risikohinweise fachlich qualifiziert bearbeitet werden. Unterbleibt die Prüfung eines Risikohinweises, kann es systembedingt zu einer fehlerhaften Steuerfestsetzung – auch in den Folgejahren – kommen.

Des Weiteren hat die Senatsverwaltung für Finanzen angewiesen, dass das Ergebnis der **Hinweisbearbeitung** elektronisch zu kommentieren ist. Diese Kommentierung muss sachverhaltsbezogen und verständlich sein. Aus ihr muss erkennbar sein, wie im Rahmen des bestehenden Beurteilungsspielraums die Punkte aufgegriffen worden sind.

18.3 Prüfungsansatz und -ergebnis

- 394 Das RMS überprüft durch eine Probeberechnung die Daten der Steuererklärung auf Auffälligkeiten und Schlüsselelementen. Werden keine risikobehafteten Sachverhalte erkannt, wird der Fall programmgesteuert freigegeben und der Steuerbescheid erlassen. Stuft das RMS einen Fall als risikobehaftet ein, werden nach der Probeberechnung zielgerichtet Hinweise mit konkreten Bearbeitungsvorgaben ausgegeben, die das Finanzamt fachlich qualifiziert zu prüfen hat. Dies garantiert eine nach objektiven Kriterien einheitliche Aufforderung, bestimmte Sachverhalte und/oder Werte zu prüfen.

Das RMS stützt sich in hohem Maße auf die Prüfung erstmals erklärter Sachverhalte, auf Vorjahresvergleiche und Turnusprüfungen. Hinzu kommen aufgrund gesetzlicher Vorgaben maschinell zufällig ausgewählte Fälle, die unabhängig von ihrem Risikogehalt für eine Gesamtfallprüfung vorgesehen sind. Außerdem werden nach der Bearbeitung der Risikohinweise stichprobenweise Fälle ausgewählt, um sie einer Kontrolle durch die Sachgebetsleitung zuzuführen.

Mit der Erteilung des Bescheides gelten nach den Weisungen der Senatsverwaltung für Finanzen „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.

Der Rechnungshof hatte im Jahr 2013 die Umsetzung des RMS bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung geprüft. Seine Feststellungen waren Gegenstand des Jahresberichts 2015 (T 276 bis 286). Die seinerzeit festgestellten Defizite beruhten überwiegend auf der unzureichenden Umsetzung der Vorgaben zum RMS durch die Finanzämter. Das RMS als solches hat der Rechnungshof dagegen für ein geeignetes Instrument zur risikoorientierten Bearbeitung von Steuererklärungen erachtet. Ziel der jetzigen Prüfung war festzustellen, ob sich die Bearbeitungsqualität durch die Finanzämter beim Umgang mit dem RMS verbessert hat. Hierzu hat der Rechnungshof in den Finanzämtern Lichtenberg und Treptow-Köpenick **Einkommensteuerfestsetzungen mit Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit** geprüft. Die Auswertung der 773 nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Fälle brachte folgendes Ergebnis:

Ansicht 63: Finanzamtsbezogene Prüfungsergebnisse (Beanstandungsquote und -volumen)

Finanzamt	Finanzamt Lichtenberg	Finanzamt Treptow-Köpenick	Gesamt
Geprüfte Fälle	384	389	773
Beanstandete Fälle	170	226	396
Beanstandungsquote	44,3 %	58,1 %	51,2 %
Werbungskostenvolumen der beanstandeten Fälle	1.015.529 €	1.783.490 €	2.799.019 €

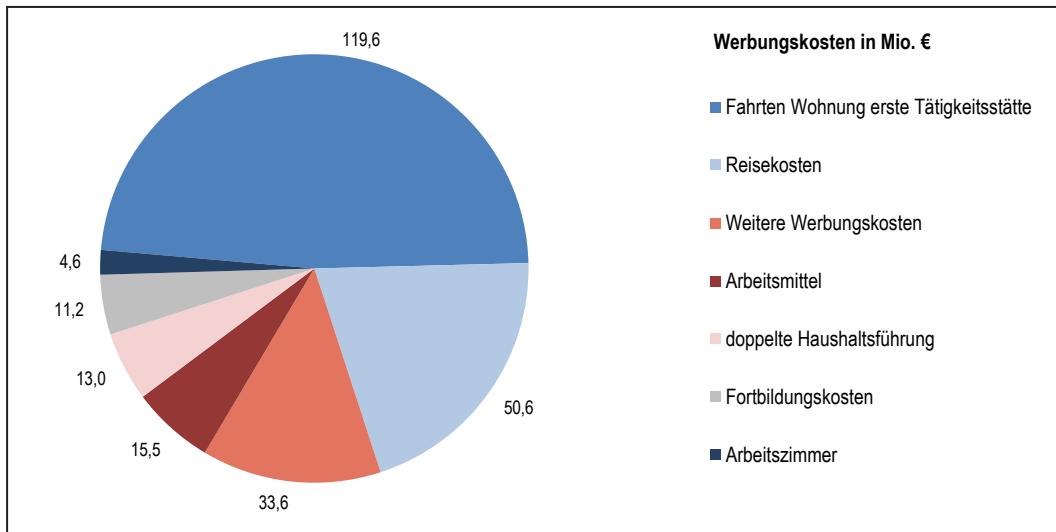
Quelle: Erhebung Rechnungshof

Mehr als jeder zweite durch den Rechnungshof geprüfte Fall wies **Bearbeitungs mängel** auf. So haben die Finanzämter Sachverhalte nicht in gebotenen Umfang aufgeklärt oder deren Ermittlungen reichten nicht aus, um ein potenzielles Risiko und damit einen Steuerausfall auszuschließen. Zudem fehlte es oftmals an einer sachgerechten Kommentierung. Nachfolgend sind die Feststellungen des Rechnungshofs anhand seiner Prüfungsschwerpunkte dargestellt.

18.4 Fälle mit Risikohinweisen zu ausgewählten Werbungskosten

Die beiden vom Rechnungshof geprüften Finanzämter haben für den Veranlagungszeitraum 2015 zusammen über 123.000 Einkommensteuerbescheide (ohne Änderungsbescheide) erlassen, in denen Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit ausgewiesen sind. In diesen Bescheiden wurden Werbungskosten von 248,1 Mio. € steuermindernd berücksichtigt, die sich wie folgt zusammensetzen:

Ansicht 64: Zusammensetzung der Werbungskosten



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf der Basis von Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen

Fast die Hälfte der gesamten Werbungskosten besteht aus den Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte. In den 302 vom Rechnungshof geprüften Fällen waren alle Werbungskostenarten vertreten.

397 Obwohl für die Dienstkräfte aus den Risikohinweisen eindeutig ersichtlich ist, was geprüft werden soll, hat der Rechnungshof in nahezu **jedem zweiten Fall die Bearbeitung beanstandet**. Das Volumen der hierbei berücksichtigten Werbungskosten beläuft sich auf 1,4 Mio. € (durchschnittlich 9.900 € pro Fall). So haben es die Finanzämter in den beanstandeten Fällen trotz der Risikohinweise unterlassen, unklare Sachverhalte aufzuklären und fehlende oder nicht plausible Angaben aufzugehen. Außerdem haben sie die Hinweise teilweise nicht oder nicht sachgerecht kommentiert. Insbesondere bei erstmalig zu prüfenden Sachverhalten und bei solchen mit erheblicher steuerlicher Auswirkung hält es der Rechnungshof für notwendig, dass die Dienstkräfte erforderlichenfalls bei den Steuerpflichtigen nachfragen und geeignete Belege anfordern. Bei einer sachgerechten Bearbeitung der Risikohinweise wären wesentlich geringere Werbungskosten berücksichtigt worden. Besonders bemerkenswert ist, dass hierunter auch Fälle sind, für die wegen des hohen Gesamterstattungsbetrages jeweils ein zusätzlicher Hinweis für die Sachgebietsleitung ausgegeben wurde, aber auch diese die unzureichende Bearbeitung der Prüfhinweise nicht erkannt hat.

So hat beispielsweise ein Steuerpflichtiger mit einem Bruttoarbeitslohn von 8.500 € diverse Werbungskosten von über 22.300 € steuermindernd geltend gemacht. Obwohl nach dem Risikohinweis die gesamten Werbungskosten des Steuerpflichtigen geprüft werden sollten, hat das Finanzamt lediglich auf das Vorjahr verwiesen und die Werbungskosten erklärungsgemäß übernommen. Dadurch hat es sogar negative Einkünfte angesetzt. Dies steht im Widerspruch zur Entscheidung des Finanzamts im Vorjahr, als es solche Werbungskosten von über 25.500 € mangels Nachweis nicht zum Abzug zugelassen hatte.

Diese Bearbeitungsmängel wirken sich sowohl unmittelbar als auch mittelbar aus: einerseits auf die Steuerfestsetzung des laufenden Veranlagungszeitraums und andererseits auch als Grundlage für die Festsetzungen in den folgenden Zeiträumen. Hintergrund ist, dass das RMS systembedingt stets eine fachlich qualifizierte Bearbeitung voraussetzt. Mangelt es daran, kann das RMS im Folgejahr insoweit kein Risiko erkennen.

18.5 Zufallsauswahl

Gesetzlich vorgesehen ist, dass eine hinreichende Anzahl von Fällen zufällig ausgewählt und umfassend geprüft werden soll (§ 88 Abs. 5 Nr. 1 AO). Diese Fälle werden mit einem gesonderten Risikohinweis ausgesteuert und sind abweichend von den allgemeinen Bearbeitungsgrundsätzen nicht nur punktuell, sondern **volumänglich** personell zu **prüfen**. Die Zufallsauswahl soll das maschinelle Risikomanagement für die Steuerpflichtigen nicht berechenbar gestalten und der **Qualitätssicherung** des RMS-Regelwerks dienen. Da jeder Fall ausgewählt werden kann, trägt dies zum gleichmäßigen und gesetzmäßigen Vollzug der Steuergesetze bei.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat angewiesen, dass bei den Fällen der Zufallsauswahl zu prüfen ist, ob das RMS alle risikobehafteten Sachverhalte erkannt und die dazugehörigen Risikohinweise ausgegeben hat. Daher hält der Rechnungshof – entsprechend der Wirkungsweise des RMS – bei einer solchen volumänglichen Prüfung auch einen Vergleich mit den Vorjahreswerten für erforderlich, um ein mögliches Änderungspotenzial erkennen zu können.

In den beiden vom Rechnungshof geprüften Finanzämtern haben für den Veranlagungszeitraum 2015 zusammen 2.465 Fälle der Zufallsauswahl vorgelegen. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs haben die Dienstkräfte in fast **drei Vierteilen der 115 geprüften Fälle** teilweise

- nicht den Gesamtfall geprüft, insbesondere unklare Sachverhalte nicht aufgeklärt, und
- die Risikohinweise nicht oder nicht sachgerecht kommentiert.

Das Volumen der in den beanstandeten Fällen berücksichtigten Werbungskosten beläuft sich auf 460.000 €. Da alle Fälle der Zufallsauswahl dem Zeichnungsvorbehalt der Sachgebietsleitung unterliegen, hätte sie die Bearbeitungsmängel erkennen und ihre Behebung veranlassen müssen. In den beanstandeten Fällen hat die Sachgebietsleitung ihre Fachaufsicht nicht ausreichend wahrgenommen.

Beispielsweise hat ein Maschinist u. a. Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte sowie Reisekosten für zusammen betrachtet 395 Arbeitstage steuermindernd geltend gemacht. Das Finanzamt hat trotz des Risikohinweises diese offensichtliche Unrichtigkeit nicht aufgeklärt.

18.6 Vollmaschinell erstellte Bescheide

- 400 Stuft das RMS einen Fall nicht als risikobehaftet ein und liegt auch keine Zufallsauswahl vor, wird die Einkommensteuer ohne Weiteres maschinell festgesetzt. Dies ist nur dann sachgerecht, wenn das RMS zutreffend davon ausgegangen ist, dass ein Risiko nicht besteht. In den beiden vom Rechnungshof geprüften Finanzämtern haben für den Veranlagungszeitraum 2015 zusammen 8.505 vollmaschinell erstellte Einkommensteuerbescheide vorgelegen. Diesbezüglich hat das RMS Werbungskosten von fast 17 Mio. € als risikolos erachtet. Um beurteilen zu können, ob diese Fälle korrekt durchgelaufen sind, hat der Rechnungshof den Gesamtfall betrachtet, d. h. ggf. auch die Festsetzungen der vorangegangenen Veranlagungszeiträume in die Prüfung einbezogen. Im weiteren Verlauf hat er unterschieden, ob es sich um Fehler der Dienstkräfte oder um „Systemfehler“ handelt.

In **42 % der 121 geprüften Fälle** von vollmaschinell erstellten Bescheiden hat der Rechnungshof ein mögliches Steuerausfallrisiko festgestellt. Dabei beläuft sich das Volumen der in den beanstandeten Fällen berücksichtigten Werbungskosten auf 273.000 €. In jedem zweiten vom Rechnungshof beanstandeten Fall hat die Ursache bei **Fehlern der Dienstkräfte** gelegen. Diese haben bei Festsetzungen für vorangegangene Veranlagungszeiträume die dort ausgegebenen Risikohinweise nicht sachgerecht bearbeitet. Derartige Versäumnisse – wie vor allem nicht aufgeklärte Sachverhalte oder Fehler bei der Rechtsanwendung – führen dazu, dass dem RMS die für die Risikoanalyse erforderlichen Grundlagen nicht zur Verfügung stehen. Dadurch hat das RMS für einen vergleichbaren bzw. identischen Sachverhalt des laufenden Veranlagungszeitraums die Risikolosigkeit unterstellt, obwohl der in vorangegangenen Veranlagungszeiträumen als risikobehaftet eingestufte Sachverhalt bisher ungeprüft geblieben ist. Schließlich gelten ausgesteuerte Sachverhalte und Werte materiell-rechtlich als abschließend geprüft und werden vom RMS für die Risikoprüfung im Folgejahr zugrunde gelegt.

So hat eine Steuerpflichtige seit vielen Jahren die gleichen Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte geltend gemacht (245 Arbeitstage à 50 Entfernungskilometer). Im Veranlagungszeitraum 2012 wurde ein Risikohinweis ausgegeben, um die Entfernungskilometer zu prüfen. Diesen Hinweis hat das Finanzamt mit „geprüft mit Maps“ kommentiert. Im Veranlagungszeitraum 2013 wurden hierzu keine Risikohinweise ausgegeben und in den Veranlagungszeiträumen 2014 und 2015 lagen vollmaschinell erstellte Bescheide vor, obwohl wegen der seitdem von der Steuerpflichtigen genutzten öffentlichen Verkehrsmittel ohnehin nur noch die kürzeste Straßenverbindung von 30 km zu berücksichtigen gewesen wäre. Im Veranlagungszeitraum 2016 fiel dem Finanzamt schließlich auf, dass die Steuerpflichtige bereits im Veranlagungszeitraum 2013 die Filiale, in der sie als Verkäuferin tätig ist, gewechselt hatte und die Entfernung dorthin nur noch 1 km statt der erklärten 50 km betrug. Somit wurden bei ihr Werbungskosten von über 10.000 € zu Unrecht steuermindernd berücksichtigt.



Darüber hinaus hat der Rechnungshof **Systemfehler** festgestellt, deren Ursachen nicht von den Dienstkräften zu vertreten sind. Diese Fehler basieren vielmehr auf unzutreffenden bzw. unvollständigen Eintragungen der Steuerpflichtigen sowie der fehlenden Verkennzifferung bestimmter Angaben. Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung für Finanzen die aufgedeckten Fehlerquellen im Einzelnen mitgeteilt und Vorschläge unterbreitet, damit solche Systemfehler behoben werden können. Die Senatsverwaltung für Finanzen sollte diese Vorschläge in den hierfür zuständigen Gremien einbringen und sich für die Umsetzung einsetzen. 401

18.7 Turnusprüfungen

Turnusprüfungen stellen stets Auffangtatbestände dar, um risikobehaftete, aber aufgrund bestehender Risikoregeln für eine gewisse Anzahl von Veranlagungszeiträumen nicht ausgesteuerte Sachverhalte in bestimmten Zeitabständen einer erneuten Überprüfung zu unterziehen, auch wenn sich zum Vorjahr keine signifikanten Änderungen ergeben haben. Eine Turnusprüfung erfordert deshalb aus Sicht der Senatsverwaltung für Finanzen stets eine gründliche, über das durchschnittliche Maß hinausgehende Sachverhaltsaufklärung und Hinweiskommentierung. Die hierzu ausgegebenen Risikohinweise konkretisieren dabei jeweils den vom Finanzamt zu prüfenden Sachverhalt. Der Rechnungshof hat sich auf zwei Risikohinweise beschränkt, nach denen die Finanzämter turnusmäßig Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte und zu doppelter Haushaltsführung überprüfen sollen. 402

In den beiden vom Rechnungshof geprüften Finanzämtern haben für den Veranlagungszeitraum 2015 zusammen 320 Prüfhinweise zu den vorgenannten Turnusprüfungen vorgelegen. Die Summe der in diesen Fällen angesetzten Werbungskosten hat 1,8 Mio. € betragen. Der Rechnungshof stellte fest, dass bei über **56 % der 158 geprüften Hinweise** die gebotene Aufklärung durch die Dienstkräfte unterblieben ist. Allein in den vom Rechnungshof beanstandeten Fällen beläuft sich das Volumen der steuermindernd berücksichtigten Werbungskosten auf 570.000 €. 403

So hat eine Steuerpflichtige Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte von über 4.500 € steuermindernd geltend gemacht. Das Finanzamt folgte ihren Angaben und berücksichtigte gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 4 EStG²⁹¹ den Höchstbetrag von 4.500 €. Den dazu ausgegebenen Turnusprüfungshinweis kommentierte es nicht. Wegen der von der Steuerpflichtigen erklärten Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel hätten jedoch nur 2.829 € berücksichtigt werden dürfen. Da sie seit dem Veranlagungszeitraum 2013 immer die gleichen Angaben zu den Arbeitstagen und Entfernungskilometern gemacht hat, sind allein in den letzten drei Jahren über 5.000 € Werbungskosten unzutreffend berücksichtigt worden.

²⁹¹ Einkommensteuergesetz (EStG)

Die Dienstkräfte haben nicht immer hinreichend geprüft, ob die Voraussetzungen für die Berücksichtigung der Werbungskosten vorlagen und stattdessen über Sachverhalte entschieden, obwohl ihnen wesentliche Informationen fehlten. Sie hinterfragten Angaben der Steuerpflichtigen nicht, obwohl sich weitere Sachverhaltsermittlungen aufdrängten. Auch haben die Dienstkräfte Werte übernommen, obwohl diese im Verhältnis zu den übrigen Angaben nicht plausibel bzw. sogar unmöglich waren. Dies hatte zur Folge, dass viele Turnusprüfungen nicht ihren Zweck erfüllen konnten.

18.8 Stichproben

- 404 Im Rahmen der zentralen Verarbeitung werden Festsetzungen stichprobenweise mittels Prüfhinweis ausgesteuert, um sie einer erneuten **Überprüfung durch die Sachgebietsleitung** zuzuführen. Diese Fälle unterliegen dem Zeichnungsvorbehalt der Sachgebietsleitung und sind ausschließlich von ihnen zu prüfen und zu kommentieren. Sinn und Zweck dieses Prüfhinweises ist es, mögliche Manipulationsfälle aufzudecken. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat hierzu ausgeführt, dass sich die Sachgebietsleitung im Sinne einer **Qualitätskontrolle** durch „ein weiteres Augenpaar“ der sachgerechten Bearbeitung des jeweiligen Falles versichern sowie ggf. auffallende Punkte aufgreifen und mit den Dienstkräften besprechen soll. Zur Prüfung der sachgerechten Fallbearbeitung gehört auch, ob die ausgegebenen Risikohinweise angemessen geprüft und nachvollziehbar kommentiert wurden.

In den beiden vom Rechnungshof geprüften Finanzämtern haben für den Veranlagungszeitraum 2015 zusammen 300 Prüfhinweise zu den Stichproben vorgelegen. Die Summe der in diesen Fällen berücksichtigten Werbungskosten hat 568.000 € betragen.

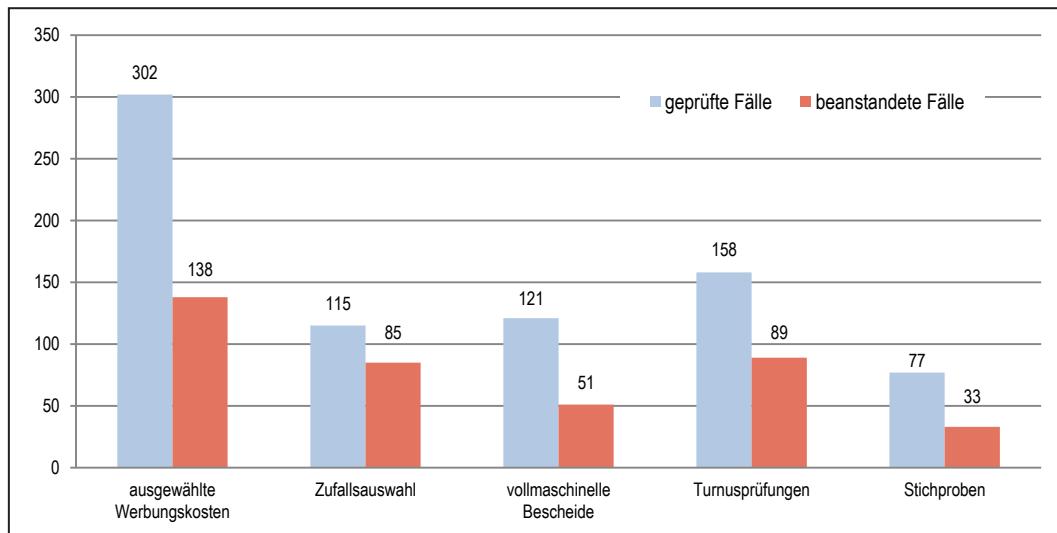
- 405 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Sachgebietsleitungen in fast **43 % der 77 geprüften Fälle** ihre Prüfungs- und Kommentierungspflicht nicht vollständig erfüllt haben, indem sie in den beanstandeten Fällen
- aktenkundig eine unsachgerechte Bearbeitung nicht beanstandet, insbesondere fehlende oder nicht plausible Angaben nicht aufgegriffen bzw.
 - fehlende oder nicht sachgerechte Kommentierungen der Risikohinweise unverändert gelassen haben.

Das Volumen der in den beanstandeten Fällen berücksichtigten Werbungskosten beläuft sich auf 130.000 €. Die Arbeitsweise der Sachgebietsleitungen bei den Stichproben ist dringend zu verbessern, da ansonsten das Instrument des Vierungenprinzips ins Leere geht.

18.9 Ergebnisübersicht

Nach dem Ergebnis der Prüfung stellen sich die Beanstandungen im Einzelnen wie 406 folgt dar:

Ansicht 65: Ergebnis nach Prüfungsschwerpunkten des Rechnungshofs



Quelle: Erhebung Rechnungshof

Die Beanstandungsquoten bei den fünf Prüfungsschwerpunkten des Rechnungshofs liegen zwischen 42 % (vollmaschinelle Bescheide) und 74 % (Zufallsauswahl). Der Rechnungshof sieht daher für die geprüften Finanzämter in allen vorgenannten Bereichen Handlungsbedarf, um die Anforderungen des RMS besser zu erfüllen.

18.10 Stellungnahme der Senatsverwaltung

Die Senatsverwaltung für Finanzen begrüßt die Einschätzung des Rechnungshofs, dass das RMS ein geeignetes Instrument zur risikoorientierten Bearbeitung von Steuererklärungen darstellt. Mit Bezug auf die vom Rechnungshof festgestellten, erheblichen Bearbeitungsdefizite weist die Senatsverwaltung darauf hin, dass aus einer fehlenden Hinweiskommentierung nicht auf eine unterbliebene personelle Prüfung des Sachverhalts geschlossen werden könne. Anlässlich von Fortbildungen an der Finanzschule Berlin und bei Veranstaltungen durch die Senatsverwaltung würden den Dienstkräften bereits wiederholt die Bearbeitungsgrundsätze des RMS erläutert. Einbezogen würden auch die Sachgebietsleitungen, damit sie insoweit ihrer Fachaufsicht gerecht werden können.

Im Übrigen hat die Senatsverwaltung zugesagt, die vom Rechnungshof festgestellten Systemfehler zu untersuchen und die Erkenntnisse ggf. in den entsprechenden Gremien einzubringen.

Die Stellungnahme der Senatsverwaltung für Finanzen entkräftet die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Schließlich hat sie selbst ausdrücklich angewiesen,

dass die Finanzämter das Ergebnis der Bearbeitung der Risikohinweise elektronisch zu kommentieren haben. Fehlt es an einer sachgerechten Kommentierung, kann nicht nachvollzogen werden, ob und ggf. in welchem Umfang die Finanzämter den zugrunde liegenden Sachverhalt tatsächlich geprüft haben. Außerdem hat der Rechnungshof insbesondere die Fälle beanstandet, in denen die Dienstkräfte trotz der Ausgabe von Hinweisen die nicht plausiblen Angaben der Steuerpflichtigen übernommen haben, ohne diese offenkundig unklaren Sachverhalte aufzuklären.

18.11 Zusammenfassung und Erwartung

- 408 Der Rechnungshof hält das RMS für erforderlich und geeignet, um angesichts der Rahmenbedingungen – insbesondere der personellen Ressourcen – für eine Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu sorgen. Zwingende Voraussetzung hierfür ist aber eine konsequente Umsetzung der Regelungen des RMS in der Praxis. Aufgrund der festgestellten Bearbeitungsmängel und dem damit verbundenen erheblichen Steuerausfallrisiko hält der Rechnungshof eine deutliche Steigerung der Bearbeitungsqualität für dringend geboten. Die Prüfung hat gezeigt, dass die vorgegebenen Bearbeitungsstandards von den Dienstkräften nicht immer eingehalten werden.
- 409 **Der Rechnungshof erwartet von den Finanzämtern, dass sie**
- alle Risikohinweise qualifiziert bearbeiten und sachgerecht kommentieren,
 - die Fälle der Zufallsauswahl vollumfänglich prüfen,
 - durch ihren Umgang mit dem RMS dazu beitragen, dass vollmaschinell erstellte Bescheide nur ergehen, wenn kein Risiko erkennbar ist,
 - Turnusprüfungen sorgfältiger und
 - Stichproben gründlicher vornehmen.

Außerdem erwartet der Rechnungshof von der Senatsverwaltung für Finanzen, dass sie sich in den entsprechenden Gremien für technische Verbesserungen des RMS einsetzt.

19 Verspätete Steuerfestsetzungen in Millionenhöhe infolge von Unzulänglichkeiten bei der Handhabung des Umsatzsteuervoranmeldungsverfahrens

Im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren berechnen die Unternehmer ihre Vorauszahlungen selbst, melden sie beim Finanzamt an und führen den errechneten Betrag eigenständig ab. Der Rechnungshof hat in den Finanzämtern Schöneberg und für Körperschaften I die Handhabung des Umsatzsteuervoranmeldungsverfahrens geprüft. Er hat in beiden Finanzämtern Bearbeitungsdefizite in unterschiedlicher Ausprägung festgestellt. Insgesamt hat er die Bearbeitung bei 36 % aller geprüften Steuerfestsetzungen bzw. Festsetzungsvorschläge teilweise in mehrfacher Hinsicht beanstandet. So haben die Dienstkräfte die Schätzungsvorschläge nicht oder nicht zeitnah bearbeitet und so Vorauszahlungen von knapp 1 Mio. € verspätet festgesetzt. Bei der Festsetzung von Verspätungszuschlägen sind sie oft von den IT-gestützt ermittelten Beträgen zugunsten der Steuerpflichtigen abgewichen, ohne dass Gründe hierfür erkennbar waren.

19.1 Einleitung

Das Umsatzsteueraufkommen belief sich in Berlin im Jahr 2016 auf 8,5 Mrd. €. Hiervon wurden 7,8 Mrd. € allein im **Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren** angemeldet. Der rechtzeitigen und vollständigen Festsetzung und Erhebung der Umsatzsteuer bereits im Rahmen des Umsatzsteuervoranmeldungsverfahrens kommt daher besondere Bedeutung zu. Der Rechnungshof hat in den Finanzämtern Schöneberg und für Körperschaften I die Handhabung des Umsatzsteuervoranmeldungsverfahrens geprüft. Als Prüfungszeitraum hat er sich für das Kalenderjahr 2016 entschieden, da das Verfahren für diesen Zeitraum zu Beginn der Prüfung bereits weitestgehend abgeschlossen war.

410

Der Unternehmer hat bis zum 10. Tag nach Ablauf jedes Voranmeldungszeitraums eine Umsatzsteuervoranmeldung auf elektronischem Weg an das Finanzamt zu übermitteln, in der er die Steuer für den Voranmeldungszeitraum selbst berechnet (§ 18 UStG²⁹²). Eine Umsatzsteuervoranmeldung steht einer Steuerfestsetzung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung gleich. Führt eine erstmalige Umsatzsteuervoranmeldung zu einem Vorsteuerüberhang oder eine berichtigte Umsatzsteuervoranmeldung zu einer Herabsetzung der bisher angemeldeten Steuer, wirken sie erst dann als Steuerfestsetzung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung, wenn das Finanzamt zustimmt (§ 168 AO²⁹³). Der Voranmeldungszeitraum ist grundsätzlich das Kalendervierteljahr. Beträgt die Steuer für das vorangegangene Kalenderjahr mehr als 7.500 €, ist der Kalendermonat der Voranmeldungszeitraum. Kommt der Unternehmer seiner Verpflichtung zur Abgabe der Umsatzsteuervoranmel-

411

292 Umsatzsteuergesetz (UStG)

293 Abgabenordnung (AO)

dung nicht nach, hat das Finanzamt die Besteuerungsgrundlagen ggf. zu schätzen (§ 162 AO).

- 412 Das Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren ist ein **Massenverfahren**. In Berlin sind allein für die Voranmeldungszeiträume des Jahres 2016 ca. 1,5 Mio. Umsatzsteuervoranmeldungen eingegangen. Die Bearbeitung der auf elektronischem Weg übermittelten Umsatzsteuervoranmeldungen läuft zumeist vollmaschinell, ohne dass eine personelle Prüfung durch das Finanzamt vorgenommen wird. Dies gilt grundsätzlich auch für die Umsatzsteuervoranmeldungen, mit denen Steuervergütungen angemeldet werden. In diesen Fällen wird ab einer bestimmten Betragsgrenze IT-gestützt ein Vorschlag zur personellen Bearbeitung durch die Finanzämter ausgegeben. Sind Umsatzsteuervoranmeldungen unrichtig, unvollständig oder unplausibel, wird IT-gestützt ein **Prüfhinweis** ausgegeben. Zusätzlich erstellt das Programm ggf. auch besondere Risikomanagementsystem-Hinweise (RMS-Hinweise), die zur umgehenden Überprüfung von möglichen Betrugsfällen ausgegeben werden. Die Finanzämter haben die Erledigung des Prüf- bzw. RMS-Hinweises zu dokumentieren. Die Sachgebietsleitung erhält monatlich die Liste der Prüf- und Hinweisfälle (SGL-Prüfliste) zur stichprobenweisen Prüfung der Erledigung.
- 413 Nach der vom Technischen Finanzamt erstellten Auflistung waren bis zum jeweiligen Anfragetag für das Jahr 2016 für das Finanzamt Schöneberg rd. 57.000 und für das Finanzamt für Körperschaften I rd. 110.000 Steuerfestsetzungen vorgenommen bzw. Festsetzungsvorschläge erstellt worden. Hiervon hat der Rechnungshof 1.997 Steuerfestsetzungen und Festsetzungsvorschläge in die Prüfung einbezogen. Er hat nach einer zufallsbasierten Stichprobe Steuerfestsetzungen und Festsetzungsvorschläge für das Jahr 2016 ausgewählt, bei denen
- der Unternehmer einen Vorsteuerüberhang von mehr als 2.500 € angemeldet hat,
 - die Besteuerungsgrundlagen zu schätzen und die Fälle somit in den „Hinweislisten offene Anmeldezeiträume“ ausgewiesen waren oder
 - in den SGL-Prüflisten bestimmte Prüfhinweise sowie RMS-Hinweise ausgewiesen waren.

In den geprüften Fällen war mindestens für einen Voranmeldungszeitraum die Bearbeitung nicht vollmaschinell durchgeführt worden.

19.2 Prüfungsergebnisse

- 414 Der Rechnungshof hat in den beiden Finanzämtern **Bearbeitungsdefizite** in unterschiedlicher Ausprägung festgestellt. Insgesamt hat er die Bearbeitung bei **36 %** aller geprüften Steuerfestsetzungen bzw. Festsetzungsvorschläge teilweise in mehrfacher Hinsicht **beanstandet**.

Die nachstehende Tabelle gibt das finanzamtsbezogene Ergebnis wieder.

Ansicht 66: Finanzamtsbezogene Prüfungsergebnisse (Gesamt)

	Anzahl geprüfter Steuerfestsetzungen bzw. Festsetzungsvorschläge	Anzahl beanstandeter Steuerfestsetzungen bzw. Festsetzungsvorschläge	Beanstandungs-quote
Finanzamt Schöneberg	869	290	33,4 %
Finanzamt für Körperschaften I	1.128	429	38,0 %
Gesamt	1.997	719	36,0 %

Quelle: Erhebung Rechnungshof

19.3 Zustimmungsverfahren

Führt die Umsatzsteuervoranmeldung zu einer **Steuervergütung**, steht sie nach § 168 Satz 1 und 2 AO nur dann einer Steuerfestsetzung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung gleich, wenn das Finanzamt zustimmt. Ein Vorsteuerüberhang ergibt sich, wenn der Unternehmer einen Überschuss der Vorsteuerbeträge über die von ihm geschuldeten Umsatzsteuer-Beträge errechnet. Der Grundgedanke ist, dass es der Unternehmer nicht in der Hand haben soll, allein mit der Selbstberechnungserklärung einen Auszahlungsanspruch gegen das Finanzamt zu begründen.

415

Ab einer bestimmten Betragsgrenze wird IT-gestützt ein Vorschlag zur personellen Bearbeitung der Umsatzsteuervoranmeldung ausgegeben. Bis zu diesem Betrag gilt die Zustimmung allgemein als erteilt.

19.4 Bearbeitung der Zustimmungsvorschläge

In beiden Finanzämtern hatten Unternehmer für rd. 8.500 Voranmeldungszeiträume einen Vorsteuerüberhang von mehr als 2.500 € angemeldet, der zur Ausgabe eines Zustimmungsvorschlages geführt hat. Hiervon hat der Rechnungshof zufallsbasiert insgesamt 618 Vorschläge ausgewählt und deren Bearbeitung geprüft. Der Rechnungshof hat die Bearbeitung von 78 Zustimmungsvorschlägen, mithin **12,6 %, beanstandet**. Bei diesen 78 Zustimmungsvorschlägen beliefen sich die Steuervergütungen auf rd. 610.000 €.

416

Ansicht 67: Finanzamtsbezogene Prüfungsergebnisse (Zustimmungsvorschläge)

	Anzahl geprüfter Zustimmungsvorschläge	Anzahl beanstandeter Zustimmungsvorschläge	Beanstandungs-quote	Erstattungsbetrag bei den beanstandeten Zustimmungsvorschlägen
Finanzamt Schöneberg	188	24	12,8 %	195.930 €
Finanzamt für Körperschaften I	430	54	12,6 %	414.513 €
Gesamt	618	78	12,6 %	610.443 €

Quelle: Erhebung Rechnungshof

- 417 Der Rechnungshof hat die Bearbeitung einzelner Zustimmungsvorschläge im Wesentlichen beanstandet, weil die Finanzämter
- keine Vorsteuerbelege angefordert haben, obwohl der Unternehmer höhere Vorsteuern als üblich geltend gemacht hatte,
 - Belege nicht sachlich, sondern nur summarisch geprüft haben, obwohl sich dies in Einzelfällen angeboten hätte,
 - eine Prüfung steuerlich ermäßigter bzw. steuerfreier Umsätze – ggf. mittels Einleitung einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung – nicht vorgenommen haben, obwohl dies nach Aktenlage angezeigt oder zumindest naheliegend gewesen wäre,
 - die entsprechend der zu den Zustimmungsvorschlägen ausgegebenen Prüfhinweise vorgeschlagenen Maßnahmen nicht erkennbar geprüft haben,
 - die Zustimmung bereits erteilt haben, obwohl die sachliche Prüfung der Zustimmungsvorschläge noch ausstand.

So hatte das Finanzamt Schöneberg bei einem Unternehmen des Baunebengewerbes zwar Rechnungskopien für steuermindernd geltend gemachte Vorsteuern angefordert, jedoch nicht die betriebliche Veranlassung der Anschaffung eines Wohnwagens hinterfragt. Nachdem das Finanzamt Schöneberg dies nunmehr nachholte, hat es den **Vorsteuerabzug von 10.000 € in voller Höhe rückgängig gemacht**.

19.5 Nichtabgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen

- 418 Kommt ein Unternehmer seiner Verpflichtung zur Abgabe der Umsatzsteuervoranmeldung trotz gesonderter Aufforderung nicht nach, sind die Besteuerungsgrundlagen gemäß § 162 AO zu schätzen. In diesen Fällen wird IT-gestützt ein **Schätzungsvorschlag** mit elektronisch generierten Besteuerungsgrundlagen erstellt, auf dessen Grundlage die Steuer festgesetzt werden kann. Sind nicht genügend Vergleichszeiträume gespeichert oder ist bei einem Neugründungsfall noch keine Umsatzsteuervoranmeldung übermittelt worden, wird ein Schätzungsvorschlag ohne Besteuerungsgrundlagen, ein sogenannter **Schätzungshinweis** erstellt. In diesem Fall muss das Finanzamt die Besteuerungsgrundlagen anhand vorliegender Informationen, beispielsweise aus dem Fragebogen zur steuerlichen Erfassung, schätzen.

Bei mehrfachen Schätzungsvorschlägen in Folge (mindestens ab der vierten Schätzung) werden IT-gestützt zusätzlich Prüfhinweise ausgegeben. Zur Vermeidung von unzutreffenden Schätzungen hat das Finanzamt dabei beispielsweise festzustellen, ob das Unternehmen fortbesteht und ggf. von welchen wirtschaftlichen Verhältnissen bei dem Unternehmer auszugehen ist. Außerdem soll es prüfen, welche Maßnahmen geeignet sind, den **Unternehmer zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen zu veranlassen** (z. B. Zwangsgeldverfahren nach §§ 332

und 333 AO, bußgeld-/strafrechtliche Maßnahmen nach §§ 385 ff. AO, Gewerbeuntersagungsverfahren nach der Gewerbeordnung).

Nach der „Hinweisliste offene Anmeldezeiträume“ (Stand: 25. Januar 2017) waren berlinweit noch 9.990 Schätzungsvorschläge bzw. Schätzungshinweise für die Anmeldezeiträume bis Dezember 2016 unerledigt. Auf das Finanzamt für Körperschaften I entfielen davon 1.439 und auf das Finanzamt Schöneberg 356 Schätzungsvorschläge bzw. Schätzungshinweise. Nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch im Verhältnis zu der Anzahl der zu diesem Zeitpunkt jeweils umsatzsteuerlich geführten Unternehmen in den jeweiligen Finanzämtern hatte das Finanzamt für Körperschaften I mit 11,5 % eine deutlich über dem Berliner Durchschnitt von 5,2 % liegende Anzahl von unerledigten Schätzungsvorschlägen bzw. Schätzungshinweisen. 419

Der Rechnungshof hat die Bearbeitung von nach dem Zufallsprinzip ausgewählten 1.091 Schätzungsvorschlägen bzw. Schätzungshinweisen geprüft. Bei 556 dieser 1.091 Schätzungsvorschläge bzw. Schätzungshinweise (51,0 %) hat der Rechnungshof die Bearbeitung teilweise in mehrfacher Hinsicht **beanstandet**. Dabei weichen die Beanstandungsquoten bei den beiden geprüften Finanzämtern deutlich voneinander ab. 420

Ansicht 68: Finanzamtsbezogene Prüfungsergebnisse (Schätzungsvorschläge und -hinweise)

	Anzahl geprüfter Schätzungsvorschläge und -hinweise	Anzahl beanstandeter Schätzungsvorschläge und -hinweise	Beanstandungsquote	festgesetzte Vorauszahlungen
Finanzamt Schöneberg	591	215	36,4 %	118.978 €
Finanzamt für Körperschaften I	500	341	68,2 %	861.667 €
Gesamt	1.091	556	51,0 %	980.645 €

Quelle: Erhebung Rechnungshof

Der Rechnungshof hat die Bearbeitung einzelner Schätzungsvorschläge und Schätzungshinweise im Wesentlichen beanstandet, weil die Finanzämter 421

- die Schätzungsvorschläge bzw. Schätzungshinweise nicht oder nicht zeitnah bearbeitet haben,
- die Schätzungsvorschläge bzw. Schätzungshinweise teilweise über mehrere Monate in Folge unbeachtet gelassen und alle Schätzungsvorschläge bzw. Schätzungshinweise zeitgleich bearbeitet haben (sogenannte „Sammelschätzungen“),
- auf Maßnahmen zur Abwendung von Schätzungen verzichtet haben (z. B. die Einleitung von Zwangsgeldmaßnahmen, Umsatzsteuer-Nachschaufen sowie USLO-Abfragen²⁹⁴), und zwar selbst dann, wenn ein ausgegebener Prüfhinweis eine entsprechende Prüfung vorgegeben hat,

294 Verfahren Umsatzsteuer Länder Online (USLO)

- bei der Schätzung nicht alle aktenkundigen Besteuerungsgrundlagen berücksichtigt haben,
 - aus nicht nachvollziehbaren Gründen von den IT-gestützt erstellten Schätzungsvorschlägen abgewichen sind.
- 422 In einem Fall des Finanzamts für Körperschaften I hatte der Unternehmer (Groß- und Einzelhandel mit Baustoffen) seit Gründung im Januar 2016 keine Umsatzsteuervoranmeldung eingereicht. Aus welchen Gründen das Finanzamt erst über ein Jahr später im April 2017 die regelmäßig in den monatlichen „Hinweislisten offene Anmeldezeiträume“ ausgewiesenen Schätzungshinweise „gesammelt“ bearbeitet hat, ist nicht nachvollziehbar.
- 423 Von den 556 beanstandeten Fällen, bei denen Schätzungsvorschläge bzw. Schätzungshinweise vorlagen, hatten die beiden Finanzämter im Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof 150 (27,0 %) noch gänzlich unbearbeitet gelassen. Es besteht daher ein erhebliches steuerliches Ausfallrisiko. Allein aufgrund der übrigen 406 unzureichend bearbeiteten Schätzungsvorschläge und Schätzungshinweise hatten die Dienstkräfte **Vorauszahlungen von knapp 1 Mio. € verspätet festgesetzt**.
- 424 In einem Fall des Finanzamts Schöneberg reicht der Unternehmer seit Jahren seine vierteljährlichen Umsatzsteuervoranmeldungen verspätet, zumeist erst nachdem die Besteuerungsgrundlagen geschätzt worden sind, ein. Obwohl das Finanzamt regelmäßig darauf hingewiesen wird, dass es sich „um die xx. Schätzung der Umsatzsteuervoranmeldung in Folge handelt“, hat es keine Maßnahmen ergriffen, um den Unternehmer zur fristgerechten Abgabe der Umsatzsteuervoranmeldungen zu veranlassen (z. B. durch Zwangsgeldverfahren).
- 425 In einem anderen Fall hatte ein Bauunternehmer sein Gewerbe beim Finanzamt für Körperschaften I zum 1. Mai 2016 angemeldet. Ausweislich des Fragebogens zur steuerlichen Anmeldung rechnete er für das Jahr 2016 mit Umsätzen von 300.000 € und für das Jahr 2017 von 500.000 €. Der Unternehmer reichte trotz Aufforderung für Juli und August 2016 keine Umsatzsteuervoranmeldung ein. Das Finanzamt hat aus nicht nachvollziehbaren Gründen die Prognose des Unternehmers nicht beachtet und die Besteuerungsgrundlagen mit Umsätzen von 1.000 € bzw. 2.000 € deutlich zu niedrig geschätzt. Die anschließend vom Unternehmer eingereichten Umsatzsteuervoranmeldungen für diese Monate wiesen sogar noch deutlich höhere als vom Unternehmer prognostizierte Umsätze aus.

19.6 Anleitung und Überwachung für die „Hinweisliste offene Anmeldezeiträume“ im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren

Die monatlich ausgegebene „Hinweisliste offene Anmeldezeiträume“ soll die Finanzämter u. a. an die Erledigung der maschinell erstellten Schätzungsvorschläge und Schätzungshinweise erinnern. Bei dem Finanzamt für Körperschaften I waren die vom Rechnungshof eingesehenen Listen aber teilweise gänzlich unbearbeitet. Ein solches Verhalten steht einer effizienten Sicherung des Umsatzsteueraufkommens entgegen. 426

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass – anders als für die vergleichbare Liste im Lohnsteuer-Anmeldungsverfahren – bisher keine Arbeitsanleitung für die „Hinweisliste offene Anmeldezeiträume“ im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren existiert. Außerdem unterliegt diese Liste nicht der regelmäßigen Prüfung durch die Sachgebetsleitung.

19.7 Verspätungszuschläge

Das Finanzamt kann bei verspäteter Abgabe der Umsatzsteuervoranmeldung einen Verspätungszuschlag festsetzen (§ 152 AO). Hierbei sind die Umstände, die für die Ausübung des Ermessens von Bedeutung sind (z. B. die Verschuldensfrage und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit), zu berücksichtigen. Bei erstmaliger verspäteter Abgabe einer Umsatzsteuervoranmeldung wird IT-gestützt ein Schreiben ausgegeben, das den Unternehmer auf die Folgen der verspäteten Abgabe hinweist. Bei wiederholt verspäteter Abgabe der Umsatzsteuervoranmeldung werden Vorschläge für die Festsetzung eines Verspätungszuschlages ausgegeben. Die Höhe des vorgeschlagenen Verspätungszuschlages hängt von der Höhe der angemeldeten Steuer, der Dauer der Verspätung und der Anzahl der bisherigen Verspätungen ab. Diese Berechnung entspricht den gesetzlichen Vorgaben nach § 152 Abs. 8 Satz 2 AO und soll die Finanzämter bei ihrer Ermessensentscheidung unterstützen. 427

Der Rechnungshof hat bei 796 Vorschlägen für die Festsetzung eines Verspätungszuschlages geprüft, ob die beiden Finanzämter diese zutreffend festgesetzt haben. Er hat dabei festgestellt, dass die Finanzämter 170 **Vorschlägen für die Festsetzung eines Verspätungszuschlages** aus nicht nachvollziehbaren Gründen **nicht gefolgt** sind, sondern die Verspätungszuschläge regelmäßig **niedriger festgesetzt** haben als vorgeschlagen. Teilweise haben sie ganz auf die Festsetzung eines Verspätungszuschlages verzichtet. Auch hierfür waren keine nachvollziehbaren Gründe festgehalten. Sofern Schätzungsvorschlag oder Schätzungshinweis unerledigt geblieben sind, stand auch die Festsetzung eines Verspätungszuschlages noch aus. 428

Ansicht 69: Finanzamtsbezogene Prüfungsergebnisse (Verspätungszuschläge)

	Anzahl geprüfter Verspätungszuschläge	Anzahl beanstandeter Verspätungszuschläge	Beanstandungsquote
Finanzamt Schöneberg	410	61	14,9 %
Finanzamt für Körperschaften I	386	109	28,2 %
Gesamt	796	170	21,4 %

Quelle: Erhebung Rechnungshof

- 429 Der Rechnungshof hat bei den 170 Vorschlägen für die Festsetzung eines Verspätungszuschlages beanstandet, dass die beiden Finanzämter von den hierbei vorgeschlagenen Verspätungszuschlägen von über 26.700 € bisher nur 7.820 € festgesetzt haben.

So hat das Finanzamt Schöneberg in einem Fall die in den Schätzungsvorschlägen für April und Mai sowie für September und Oktober 2016 ausgewiesenen Besteuerungsgrundlagen zwar zutreffend den Schätzungsfestsetzungen zugrunde gelegt. Auf die Festsetzung der in den Schätzungsvorschlägen ebenfalls vorgeschlagenen Verspätungszuschläge von insgesamt 645 € hat es aber verzichtet. Der Unternehmer hat anschließend berichtigte Umsatzsteuervoranmeldungen eingereicht, bei denen IT-gestützt keine neuen Vorschläge für die Festsetzung eines Verspätungszuschlages ausgegeben wurden.

In einem anderen Fall hat das Finanzamt Schöneberg im Schätzungsverfahren regelmäßig etwa um 50 % geringere Verspätungszuschläge festgesetzt als vorgeschlagen. Bei der Verarbeitung der später vom Unternehmer eingereichten Umsatzsteuervoranmeldung hatte dies zur Folge, dass bei der IT-gestützten Rechnung der Verspätungszuschläge diese ebenfalls geringer festgesetzt wurden.

19.8 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 430 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass sie die Beanstandungen des Rechnungshofs bereits im unmittelbaren Anschluss an die Prüfung zum Anlass genommen habe, die Finanzämter auf die bestehenden Bearbeitungsgrundsätze, die bei Schätzungen im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren zu beachten sind, hinzuweisen.

Auf die Beanstandungen des Rechnungshofs bezüglich der „Hinweisliste offene Anmeldezeiträume“ hat die Senatsverwaltung für Finanzen ebenfalls bereits reagiert. Sie hat die Finanzämter mittels eines Runderlasses angewiesen, wie künftig mit der Hinweisliste umzugehen sei. Zudem seien die Sachgebietsleitungen mit Wirkung zum Jahr 2019 angewiesen worden, die Bearbeitung der Listen regelmäßig im Rahmen von Stichproben zu prüfen.

Der Rechnungshof bewertet die von der Senatsverwaltung für Finanzen eingeleiteten Maßnahmen positiv.

19.9 Zusammenfassung und Erwartung

Der rechtzeitigen und vollständigen Festsetzung und Erhebung der Umsatzsteuer bereits im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren kommt besondere Bedeutung zu. Das Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren ist ein Massenverfahren, nur bei angemeldeten Vorsteuerüberhängen einer bestimmten Betragsgrenze und bei Schätzungsvorschlägen wird eine personelle Bearbeitung durch die Finanzämter notwendig. Bei dieser personellen Bearbeitung hat der Rechnungshof erhebliche Bearbeitungsdefizite festgestellt. Aufgrund des damit verbundenen erheblichen Steuerausfallrisikos hält der Rechnungshof eine deutliche Steigerung der Bearbeitungsqualität für dringend geboten. 431

Der Rechnungshof erwartet deshalb, dass die Finanzämter 432

- **Schätzungsvorschläge und Schätzungshinweise umgehend und sachgerecht bearbeiten sowie „Sammelschätzungen“ vermeiden,**
- **bei der Schätzung der Besteuerungsgrundlagen sämtliche sich aus dem Akteninhalt ergebenden Informationen berücksichtigen,**
- **künftig Zwangsmittel nach §§ 332 und 333 AO sachgerecht androhen und ggf. festsetzen**
- **weisungsgemäß von Schätzungsvorschlägen nur bei begründetem Anlass abweichen sowie die Gründe dafür aktenmäßig festhalten.**

Bezirksverwaltungen

20 Haushaltsbelastungen in Millionenhöhe durch unzureichend vorbereiteten Wiederaufbau des Schlosses Biesdorf

Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hat den Wiederaufbau des Ober- und Dachgeschosses des Schlosses Biesdorf nicht ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorbereitet. Es hat insbesondere versäumt, zu wesentlichen Entscheidungspunkten die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und seine finanzwirksamen Entscheidungen daran auszurichten. Die unzureichende Vorbereitung der Entscheidungen hat zu Mehrkosten in Millionenhöhe bei der Umsetzung der Baumaßnahme geführt. Außerdem wurden dadurch für den laufenden Betrieb Folgekosten von jährlich mehr als 450.000 € ausgelöst, die den Bezirkshaushalt auch künftig belasten.

20.1 Einleitung

- 433 Das **Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf** bemüht sich seit mehr als 15 Jahren um den Abbau seiner Schulden. Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um **Altschulden**, die aus Überschreitungen bei den Transferausgaben bis zur Jahrtausendwende resultieren. Der Gesamtschuldenstand belief sich im Jahr 2003 auf 45,4 Mio. €. Zum Ende des Jahres 2010 betrug er 26,4 Mio. € und Ende des Jahres 2016 noch 4,6 Mio. €. Erst im Jahr 2018 konnte der Bezirk seine Altschulden vollständig abbauen. Der finanzielle Spielraum des Bezirks war demzufolge in den zurückliegenden Jahren sehr gering.
- 434 In den Jahren 2013 bis 2016 hat das Bezirksamt das im 2. Weltkrieg zerstörte Ober- und Dachgeschoss des **Schlosses Biesdorf** wieder aufgebaut, um dort eine Galerie für Kunstwerke aus dem Besitz der Parteien und Massenorganisationen der DDR (Kunstarchiv Beeskow) einzurichten. Die geschätzten Investitionskosten von rd. 8,5 Mio. € sollten bis auf einen bezirklichen Eigenanteil von 250.000 € aus Fördermitteln finanziert werden. Die Durchführung der Baumaßnahme und der Betrieb des Schlosses nach dem Wiederaufbau sollten privaten Dritten übertragen werden. Eine Subventionierung des Betriebs hatte das Bezirksamt ausgeschlossen.
- 435 Im September 2016 wurde das Schloss Biesdorf wieder eröffnet. Die gesteckten Ziele hat das Bezirksamt jedoch verfehlt. So gelang es nicht, die Bauaufgabe einem Dritten zu übertragen. Das Bezirksamt hat die Baumaßnahme deshalb selbst durchgeführt. Der Eigenanteil an den Investitionskosten erhöhte sich im Vergleich zur Planung um mehr als das 12-fache. Ein subventionsfreier Betrieb durch einen privaten Dritten ließ sich nicht realisieren. Seit dem Jahr 2018 betreibt

das Bezirksamt das Schloss selbst und hat hierfür Aufwendungen von mehr als 450.000 € jährlich.

Der Rechnungshof hat die erheblichen finanziellen Belastungen des Bezirks zum Anlass genommen zu prüfen, ob das Bezirksamt die Baumaßnahme ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorbereitet hat. Er hat im Schwerpunkt geprüft, ob das Bezirksamt in der frühen Vorbereitungsphase der Baumaßnahme an wesentlichen Entscheidungspunkten jeweils ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und seine finanzwirksamen Entscheidungen daran ausgerichtet hat. Der Rechnungshof hat sich insbesondere mit den aktuellen Auswirkungen der vom Bezirksamt in der frühen Vorbereitungsphase der Baumaßnahme getroffenen finanzwirksamen Entscheidungen befasst. 436

20.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Vorbereitungsphase einer Baumaßnahme

Die öffentliche Verwaltung ist gesetzlich verpflichtet, bei der Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der **Wirtschaftlichkeit** und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 Abs. 1 LHO). Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind deshalb von den damit befassten Organisationseinheiten (vgl. Nr. 2.4.1 AV § 7 LHO) angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO). Finanzwirksam sind alle Maßnahmen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf Einnahmen oder Ausgaben auswirken können.²⁹⁵ 437

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dienen dazu, eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten. Sie strukturieren und objektivieren die Entscheidungsprozesse, schaffen Transparenz, sind Entscheidungshilfen und tragen so zur Optimierung des Verwaltungshandelns bei.²⁹⁶

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gilt insbesondere auch für die Vorbereitung und Durchführung von öffentlichen **Baumaßnahmen**, die regelmäßig eine erhöhte Komplexität sowie einen erheblichen finanziellen, personellen und zeitlichen Aufwand aufweisen. Diesen Besonderheiten entsprechend wurde von der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung ein gesonderter Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung, Planung und Durchführung von Baumaßnahmen (Leitfaden WU Baumaßnahmen) entwickelt und als Anhang in die Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau – ABau) aufgenommen. 438

295 vgl. Demir, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltrecht, 67. Lief. (Stand: 1. August 2018), § 7 BHO Rn. 22

296 vgl. Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsoordnung, in: Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 18, 2013, S. 13

- 439 Öffentliche Baumaßnahmen gliedern sich in eine Vorbereitungs- und eine Durchführungsphase.²⁹⁷ **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** sind **in jeder Phase** durchzuführen und zu dokumentieren.²⁹⁸ Der Inhalt der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen richtet sich nach der Phase, in der sich die Baumaßnahme jeweils befindet.²⁹⁹
- 440 Die Vorbereitungsphase einer Baumaßnahme erstreckt sich von der frühen Bedarfsanalyse und Entscheidungsphase (Maßnahmekonzeption/Bauidee) über die Aufstellung von Planungsunterlagen bis zu deren Prüfung und Genehmigung.³⁰⁰ Die Bauvorbereitung schließt mit dem Baubeginn ab. Die Baumaßnahme kann in der Vorbereitungsphase noch verschiedenen Änderungen unterworfen sein. Nach der Genehmigung der Planungsunterlagen sind diese dann die verbindliche Grundlage der Bauausführung und Veränderungen nur noch unter bestimmten, engen Voraussetzungen zulässig.³⁰¹ In der Vorbereitungsphase von Baumaßnahmen sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von ganz besonderer Bedeutung, da sie die Basis für **weichenstellende Entscheidungen** zur Umsetzung der Bauaufgabe bilden. Sie geben insbesondere Aufschluss über einen bestehenden Bedarf sowie über in Betracht kommende Lösungsmöglichkeiten und Handlungsalternativen. Sie ermöglichen es, die wirtschaftlichste Lösungsmöglichkeit auszuwählen.
- 441 In der **frühen Vorbereitungsphase** einer Baumaßnahme müssen sich Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen insbesondere mit dem **Bedarf** befassen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben berücksichtigt werden dürfen, die zur Erfüllung der Aufgaben Berlins notwendig sind (§ 6 LHO). Wenn keine rechtliche Verpflichtung zur Leistung von Ausgaben besteht, ist die Notwendigkeit einer Ausgabe sachorientiert abzuwägen. Dabei sind die konkreten Umstände des Einzelfalls und die bestehenden Rahmenbedingungen angemessen zu würdigen. In Zeiten knapper Kassen ist bei finanzwirksamen Entscheidungen ein besonders strenger Maßstab anzulegen.³⁰² Zudem sind auch die in Betracht kommenden **Handlungsvarianten** zu untersuchen, um die für die Bedarfsdeckung wirtschaftlichste Lösungsmöglichkeit zu ermitteln.
- 442 Bei finanzwirksamen **Planungsänderungen** in der Vorbereitungsphase sind ebenfalls Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (Nr. 2 AV § 7 LHO, Nr. 4 Leitfaden WU Baumaßnahmen). Planungsänderungen sind finanzwirksam, wenn sie sich wesentlich auf die Höhe des Mitteleinsatzes auswirken und einen eigenen

297 vgl. Leitfaden WU Baumaßnahmen, Ausgabe 2007 (ABau, Anhang 2), S. 10

298 vgl. Richtlinie III 100.H ABau 2013; vgl. auch Demir, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltrecht, 67. Lief. (Stand: 1. August 2018), § 7 BHO Rn. 32

299 vgl. Nr. 4 Leitfaden WU Baumaßnahmen (ABau, Anhang 2)

300 vgl. Ergänzende Ausführungsvorschriften zu den AV zu § 24 LHO (ErgAV § 24 LHO), hier Nr. 2.1.4 (Planungsablaufschema für Hochbaumaßnahmen)

301 vgl. § 54 Abs. 1 Satz 1 LHO, Nr. 1 AV § 54 LHO, Nr. 2.1.3.3 ErgAV § 24 LHO

302 vgl. Dittrich, Bundeshaushaltssordnung, 50. Lief. (Stand: Januar 2016), § 6 BHO Rn. 7; Nägerl, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltrecht, 54. Lief. (Stand: Juni 2012), § 6 BHO Rn. 5 ff.

Entscheidungsprozess erfordern.³⁰³ In der Regel sind die bestehenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit Bezug auf die geänderte Planung fortzuschreiben. Bei erheblichen Abweichungen von der ursprünglichen Planung ist eine neue Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlich. Liegen im Zeitpunkt der Planungsänderung noch keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor, so sind sie umgehend unter Berücksichtigung des erreichten Planungsstands vollständig nachzuholen.

Werden in der Vorbereitungsphase einer Baumaßnahme zu den maßgeblichen Entscheidungszeitpunkten, insbesondere auch bei finanzwirksamen Änderungen in der Planung, keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt, begründet dies erhebliche **Risiken** für die Wirtschaftlichkeit des weiteren Verwaltungshandelns. Ändern sich die bedarfsbegründenden Rahmenbedingungen, könnte der Bedarf entfallen oder nur noch in einem verringerten Umfang bestehen. Wird dieses Risiko nicht erkannt und werden keine adäquaten Steuerungsmaßnahmen ergriffen, besteht die Gefahr, dass unwirtschaftliche Entscheidungen getroffen werden und der Haushalt durch nicht notwendige Ausgaben belastet wird. Für die notwendigen Aufgaben stehen dann weniger Haushaltssmittel zur Verfügung. Ferner besteht das Risiko, dass nicht die wirtschaftlichste Lösungsmöglichkeit für die Bedarfsdeckung gewählt wird und dadurch unnötiger finanzieller Aufwand entsteht. 443

20.3 Kurzchronologie

Das Schloss Biesdorf wurde im Jahr 1868 nach italienischen Vorbildern als herrschaftliche Turmvilla im spätklassizistischen Stil errichtet. Seit 1927 befindet sich das Gebäude nebst Parkanlage im Eigentum Berlins. Im April 1945 brannte das Obergeschoss des Schlosses aus. Hauptgeschoss und Turm blieben erhalten. Im Zuge einer in den Jahren 1946 und 1947 durchgeführten notdürftigen Instandsetzung erhielt das Gebäude ein Flachdach. Seit 1979 steht das Bau- und Gartenensemble unter Denkmalschutz. Das Schloss Biesdorf befindet sich im Fachvermögen des Bezirksamts (Fachbereich Kultur). Von 1994 bis 2013 wurde das Schloss Biesdorf überwiegend durch einen Verein als Stadtteilzentrum genutzt. 444

Das Bezirksamt verfolgte seit Ende der 1990er Jahre das Ziel, das zerstörte Obergeschoss des Schlosses wieder aufzubauen. Es ließ daher vom Jahr 2004 an die dafür notwendigen Baukosten ermitteln und Fördermittel einwerben. Im Jahr 2007 wurden die Gesamtkosten der Baumaßnahme mit 8,5 Mio. € angegeben. Der bezirkliche Anteil wurde mit 250.000 € kalkuliert. Für die Zeit nach Abschluss der Baumaßnahme sah das Bezirksamt in dem Gebäude eine Mischnutzung vor, die an die bisherige Nutzung des Schlosses Biesdorf als Kulturstandort und Stadtteilzentrum anknüpfen sollte. 445

303 vgl. Demir, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltrecht, 67. Lief. (Stand: 1. August 2018), § 7 BHO Rn. 23

- 446 Diese Nutzung war jedoch nach den Förderbedingungen³⁰⁴ des in Aussicht genommenen Förderprogramms nicht förderfähig. Um die Fördermittel dennoch zu erlangen, beschloss das Bezirksamt im Juni 2009 ein modifiziertes, auf die Förderbedingungen ausgerichtetes Konzept für die Nutzung des Gebäudes als Galerie, die Bilder aus dem Kunstarchiv Beeskow präsentieren sollte.
- 447 Nachdem es nicht gelang, die Baudurchführung einem Dritten zu übertragen, entschied sich das Bezirksamt im Januar 2011, die Baumaßnahme selbst durchzuführen. Die vom Bezirksamt im Jahr 2013 aufgestellten und von der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung genehmigten Bauplanungsunterlagen wiesen Gesamtkosten von 8,925 Mio. € für die Baumaßnahme aus.
- 448 Im November 2013 hat das Bezirksamt mit der Durchführung der Baumaßnahme begonnen. Nach fast dreijähriger Bauzeit wurde das Schloss Biesdorf im September 2016 wieder eröffnet. Die Gesamtkosten waren auf mehr als 10 Mio. € gestiegen. Der bezirkliche Anteil an den Investitionskosten erhöhte sich auf 3,1 Mio. €. Die Kosten für den Betrieb des Schlosses belaufen sich auf mehr als 450.000 € pro Jahr.

20.4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Entscheidung für eine Baumaßnahme – Bedarf für einen Wiederaufbau

- 449 Die in der frühen Vorbereitungsphase einer Baumaßnahme durchzuführende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss insbesondere Aussagen zur **Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs** enthalten.³⁰⁵ Dabei ist auch zu prüfen und festzustellen, ob eine Aufgabe durchgeführt werden muss.³⁰⁶ Sollen Aufgaben, für die keine rechtliche Verpflichtung besteht, freiwillig wahrgenommen werden, ist eine sachorientierte Abwägung vorzunehmen. Dabei sind die konkreten Umstände des Einzelfalls unter Berücksichtigung relevanter Rahmenbedingungen, wie z. B. politische Vorgaben, gesellschaftliche Wertungen sowie die Haushaltsslage, angemessen zu würdigen.³⁰⁷ Werden Ausgangslage und Handlungsbedarf in dieser Phase nicht im Rahmen einer systematischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung analysiert, besteht das Risiko, dass eine Maßnahme geplant und realisiert wird, die nicht notwendig ist und für die kein Bedarf besteht.
- 450 Das Schloss Biesdorf wurde seit 1994 bis zum 1. Oktober 2013 als Stadtteilzentrum genutzt. Es wurden Beratungs- und Dienstleistungen angeboten sowie Konzertreihen, Kunstfeste und Ausstellungen durchgeführt. In den Jahren 2003 bis 2007 wurde die Fassade des Schlosses durch einen Dritten denkmalgerecht saniert. Die Finanzierung erfolgte nahezu vollständig aus Fördermitteln und Spenden. Das Ge-

304 Kulturinvestitionsprogramm: Förderrichtlinie und Projektauswahlkriterien

305 vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO

306 vgl. Nr. 1 AV § 7 LHO

307 vgl. Dittrich, Bundeshaushaltssordnung, 50. Lief. (Stand: Januar 2016), § 6 BHO Rn. 7; Nägerl, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltrecht, 54. Lief. (Stand: Juni 2012), § 6 BHO Rn. 6

bäude war für die ausgeübte Nutzung baulich geeignet. Die Bausubstanz befand sich in einem befriedigenden bis guten Zustand.³⁰⁸

Das Bezirksamt hat im Jahr 2005 beschlossen, den Wiederaufbau des zerstörten Ober- und Dachgeschosses des Schlosses Biesdorf voranzutreiben und Fördermittel akquirieren zu lassen. In diesem Jahr war die Haushaltslage des Bezirks angesichts eines Schuldenstands von rd. 34,1 Mio. € weiterhin sehr angespannt. Gleichzeitig bestand ein erheblicher Sanierungsbedarf bei den bezirklichen Schulen und Sportanlagen.³⁰⁹ Der Entscheidung des Bezirksamts für die Baumaßnahme lag keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde, obwohl mit ihr finanzielle Auswirkungen verbunden waren. Neben dem prognostizierten bezirklichen Eigenanteil an den Investitionskosten von 250.000 € war durch die Flächenerweiterung mit höheren laufenden Betriebskosten zu rechnen. Das Bezirksamt hat jedoch die Ausgangslage (insbesondere den baulichen Zustand, die bestehende Nutzung sowie die Haushaltslage) nicht systematisch analysiert und den Bedarf und die Notwendigkeit für einen Wiederaufbau des Ober- und Dachgeschosses nicht dargestellt und festgestellt.

Im Rahmen der durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte das Bezirksamt eine sachorientierte Abwägung darüber vornehmen müssen, ob der Wiederaufbau eine notwendige Aufgabe des Bezirks darstellt, die einen Mitteleinsatz rechtfertigt. Dabei hätte das Bezirksamt berücksichtigen müssen, dass sich das Schloss in einem guten Erhaltungszustand befand, der Bezirk denkmalrechtlich nicht zum Wiederaufbau des Ober- und Dachgeschosses verpflichtet war, das Gebäude adäquat genutzt wurde und wegen der extrem angespannten Haushaltslage des Bezirks kein finanzieller Spielraum bestand. An einer entsprechenden Abwägung im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlt es. Das Bezirksamt hat damit in Kauf genommen, dass Finanzmittel und Verwaltungskapazitäten für ein Bauvorhaben eingesetzt werden, für das kein notwendiger Bedarf besteht. Es ist damit das Risiko eingegangen, dass bezirkliche Maßnahmen mit höherer Priorität nicht durchgeführt werden können, dauerhaft Folgekosten ausgelöst werden und die Erreichung der Konsolidierungsziele des Bezirks erschwert wird.

20.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Nutzungsänderung

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind auch in Vorbereitung **finanzwirksamer Planungsänderungen** einer Baumaßnahme durchzuführen. Liegt im Zeitpunkt der Planungsänderung noch keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor, ist diese umgehend nachzuholen (T 442). Werden bei finanzwirksamen Planungsände-

³⁰⁸ Bedarfsprogramm vom 5. Juni 2012: „Durch Maßnahmen der baulichen Unterhaltung und Teilsanierungen geordneter Zustand, größere Mängel nicht bekannt. [...] Betriebserhaltende Maßnahmen und die ständige Beheizung des Objekts haben Schäden durch Witterungseinflüsse vermieden. [...] Dachundichtigkeiten über längere Zeiträume gab es nicht, so dass sich die Substanz in einem befriedigendem bis guten Zustand befindet.“

³⁰⁹ vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2007, T 184

451

452

453

rungen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt, besteht das Risiko, dass ggf. notwendige Anpassungen des Bauvorhabens nicht vorgenommen werden und eine unwirtschaftliche Maßnahme zur Ausführung gelangt. Außerdem besteht die Gefahr, dass eine nicht bedarfsgerechte Maßnahme zulasten anderer wichtiger staatlicher Aufgaben durchgeführt wird.

- 454 Das Bezirksamt hatte im Jahr 2007 im Wesentlichen vorgesehen, das Schloss nach dem Wiederaufbau als Stadtteilzentrum weiterzuführen. Nach den Förderbedingungen des in Aussicht genommenen Förderprogramms war eine solche Nutzung jedoch nicht förderfähig. Die Fördermittel waren daran geknüpft, dass mit der künftigen Nutzung ein nachhaltiger Tourismuseffekt erzielt wird. Um die Gewährung der Fördermittel sicherzustellen, änderte das Bezirksamt seine Nutzungsvorstellungen und beschloss im Juni 2009 ein **Nutzungskonzept**, das nunmehr die Einrichtung einer Galerie vorsah. In der Galerie sollten Bilder aus dem Kunstarchiv Beeskow präsentiert werden.
- 455 Das Bezirksamt hat sich für die Nutzung des Gebäudes als Galerie entschieden, ohne zuvor im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festgestellt zu haben, ob dies eine notwendige bezirkliche Aufgabe ist. Es hat sich auch nicht mit den nutzungsbedingten Folgekosten (z. B. Personal, Ausstellungskosten, Öffentlichkeitsarbeit, Sicherheit) befasst. Außerdem hat das Bezirksamt kein tragfähiges Betriebskonzept für die in Aussicht genommene Galerienutzung erarbeitet, obwohl es eine Subventionierung des Betriebs nach Abschluss der Baumaßnahme schon frühzeitig ausgeschlossen hatte.
- 456 Das Bezirksamt hat seine Entscheidung für eine veränderte Nutzung maßgeblich daran ausgerichtet, ob diese förderfähig ist. Die einseitige Fördermittelfokussierung im Planungsprozess führte dazu, dass eine förderfähige Nutzung konstruiert wurde, der kein im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festgestellter Bedarf zugrunde lag. Zudem hat das Bezirksamt die mit der Nutzungsänderung verknüpften Kosten- und Folgerisiken nicht systematisch untersucht. Damit fehlte es dem Bezirksamt an einer belastbaren Entscheidungsgrundlage.
- 457 Das Bezirksamt ist damit das Risiko eingegangen, dass die vorgesehene Nutzung als Galerie nicht bedarfsgerecht und wirtschaftlich nicht tragfähig ist. Damit verbunden war das Risiko, dass aus dem ohnehin stark angespannten Bezirkshaushalt erhebliche Finanzmittel für eine Subventionierung des Galeriebetriebs aufgebracht werden müssen. Diese Risiken haben sich verwirklicht. Die jährlichen bezirklichen Aufwendungen für den Betrieb des Schlosses als Galerie betragen mehr als 450.000 €.

20.6 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Bauträgerwechsel

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind auch dann durchzuführen, wenn finanzielle Maßnahmen Änderungen erfahren, die sich wesentlich auf die Höhe des Mitteleinsatzes auswirken und eigene Entscheidungsprozesse erfordern.³¹⁰ Diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen sich insbesondere mit den durch die Änderung verursachten **Auswirkungen auf die Maßnahme** befassen und dabei auch die grundsätzliche Frage klären, ob die Maßnahme unter den veränderten Rahmenbedingungen fortgesetzt werden soll. Wird dies versäumt, besteht das Risiko, dass nicht bedarfsgerechte oder unwirtschaftliche Maßnahmen zulasten anderer staatlicher Aufgaben fortgesetzt werden. Außerdem besteht das Risiko, dass Folgekosten nicht erkannt werden und künftige Haushalte belasten.

Um Baukosten zu reduzieren, beabsichtigte das Bezirksamt, die Durchführung der Baumaßnahme einem zum Vorsteuerabzug berechtigten Dritten zu übertragen. Da sich dies im Ergebnis nicht realisieren ließ, beschloss das Bezirksamt im Januar 2011 die Baumaßnahme selbst durchzuführen. Zu diesem Zeitpunkt standen Fördermittel bis zu einer Höhe von 7,25 Mio. € in Aussicht. Diese waren allerdings mit Blick auf die beabsichtigte Übertragung an einen vorsteuerabzugsberechtigten Dritten als Nettobetrag kalkuliert. Aufgrund der **Realisierung der Baumaßnahme in bezirklicher Trägerschaft** bestand jedoch keine Berechtigung zum Vorsteuerabzug. Unter Berücksichtigung der zu leistenden Umsatzsteuer ergaben sich deshalb Baukosten von 8,925 Mio. €. Es ergab sich damit bei der Finanzierung der Baukosten eine Deckungslücke von 1,675 Mio. €. Dementsprechend erhöhte sich der bezirkliche Finanzierungsanteil. Im weiteren Bauverlauf des Bauvorhabens stiegen die Baukosten aufgrund zusätzlicher Sanierungs- und Logistikleistungen sogar auf mehr als 10 Mio. €. Der bezirkliche Finanzierungsanteil erhöhte sich infolgedessen auf 3,1 Mio. €.

Auch die Suche nach einem Betreiber für den Galeriebetrieb nach der Wiedereröffnung gestaltete sich schwierig. Nach zwei ergebnislosen Interessenbekundungsverfahren konnte im Jahr 2016 ein Dritter gegen Zahlung eines jährlichen Zuschusses von mehr als 450.000 € vertraglich zum Betrieb des Schlosses verpflichtet werden. Der Vertrag hatte eine Laufzeit von zehn Jahren. Ungeachtet der hohen Zuschüsse des Bezirks und der eingenommenen Eintrittsgelder ließ sich aber ein wirtschaftlicher Betrieb der Galerie angabegemäß nicht realisieren, sodass der Dritte den Vertrag zum 31. Januar 2018 vorfristig kündigte. Seit 1. Februar 2018 betreibt der Bezirk im Schloss eine kommunale Galerie. Eintrittsgelder werden nicht erhoben. Die jährlichen Aufwendungen des Bezirks betragen auch weiterhin mehr als 450.000 €.

³¹⁰ vgl. Demir, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltrecht, 67. Lief. (Stand: 1. August 2018), § 7 BHO Rn. 23

- 461 Das Bezirksamt hat sich zur Durchführung des Bauvorhabens als Eigenbaumaßnahme entschieden. Es hat zuvor keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Es hat sich daher nicht mit den maßnahmbedingten **Kosten und Kostenrisiken** befasst. Insbesondere hat es die folgenreiche Frage der Vorsteuerabzugsberechtigung vor der Entscheidung nicht abschließend geklärt. Das Bezirksamt hat damit in Kauf genommen, zusätzlich zu dem bis dahin als Obergrenze angesehenen bezirklichen Finanzierungsanteil von 250.000 € auch die Umsatzsteuer von 1,425 Mio. € finanzieren zu müssen.
- 462 Zum Zeitpunkt der Entscheidung im Januar 2011 lag auch kein tragfähiges geprüftes **Betriebskonzept** für den Galeriebetrieb vor. Damit waren die haushaltsmäßigen Auswirkungen der Entscheidung zur Übernahme der Baumaßnahme nicht absehbar. Das Bezirksamt konnte nicht einschätzen, ob sich die formulierte Zielstellung eines subventionsfreien Betriebs überhaupt erreichen lässt. Das Bezirksamt ist mit seiner unzureichend vorbereiteten Entscheidung für die Eigenbaumaßnahme das Risiko eingegangen, dauerhaft hohe Folgekosten finanzieren zu müssen, obwohl die Konsolidierung des Bezirkshaushalts noch nicht abgeschlossen war. Zum Ende des Jahres 2010 hatte der Bezirk immer noch einen Schuldenstand von 26,4 Mio. €.
- 463 Weder der zu erwartende deutlich höhere bezirkliche Anteil an den Investitionskosten noch das absehbare Folgekostenrisiko eines Galeriebetriebs haben das Bezirksamt veranlasst, sich im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit der Frage auseinanderzusetzen, ob eine Übernahme der Baudurchführung und damit die Fortsetzung der Maßnahme unter diesen Rahmenbedingungen dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht. Als naheliegende Handlungsalternative hätte das Bezirksamt – gerade auch in Anbetracht des immer noch beträchtlichen Schuldenstands – z. B. betrachten müssen, die Bauaufgabe nicht umzusetzen.

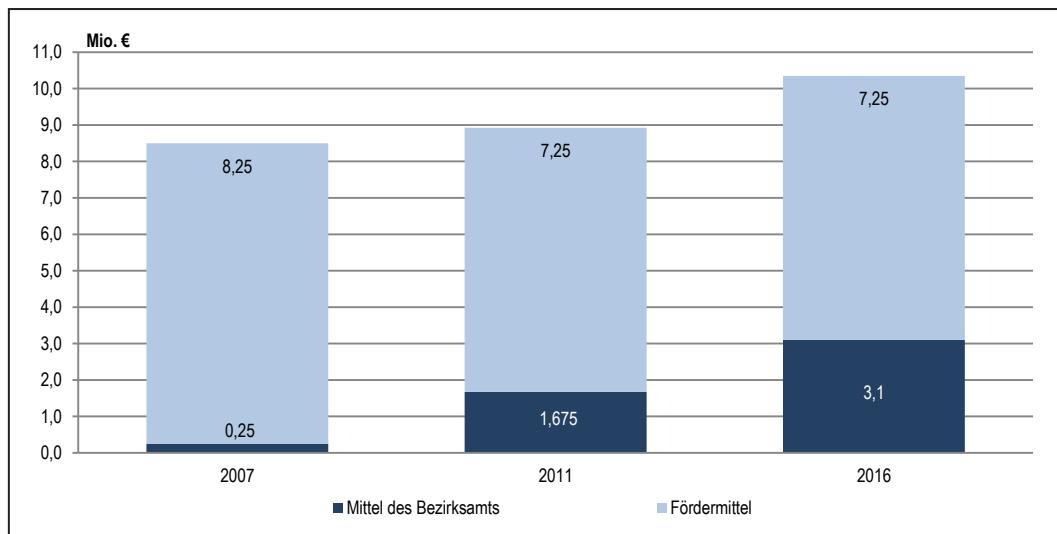
20.7 Wirtschaftliche Folgen

- 464 Die vom Bezirksamt eingegangenen **Risiken** haben sich durchgehend **verwirklicht** und wirken zum Teil fort:

Der bezirkliche Anteil an den **Investitionskosten** hat sich von 250.000 € (geplanter Eigenanteil, vgl. T 445) auf 3,1 Mio. € (vgl. T 459) und damit um mehr als das 12-fache erhöht. Die Mehrkosten gingen zulasten des bezirklichen Budgets für Investitionsausgaben.



Ansicht 70: Kostenentwicklung der Baumaßnahme Schloss Biesdorf

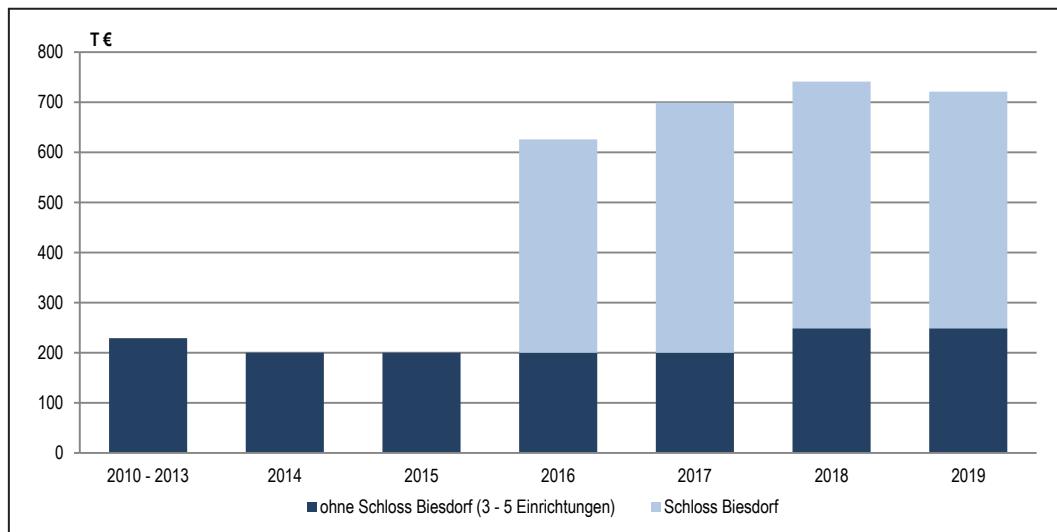


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Planungen des Bezirksamts

Außerdem fallen **Folgekosten** von mehr als 450.000 € jährlich für den Galeriebetrieb im Schloss Biesdorf an. Mit der Übernahme des Schlosses durch einen privaten Dritten im Jahr 2016 verpflichtete sich das Bezirksamt vertraglich für zunächst zehn Jahre jährliche Zuschüsse von mehr als 450.000 € zu zahlen (Ausnahme Übernahmejahr 2016: Zuschuss von 426.000 €). Dementsprechend hat sich im Kulturetat des Bezirks der Ausgabenansatz für Zuschüsse an kulturelle Einrichtungen, die von Dritten betrieben werden, vom Jahr 2016 an signifikant erhöht:

465

Ansicht 71: Zuschüsse für kulturelle Einrichtungen



Quelle: Bezirkshaushaltspläne Marzahn-Hellersdorf 2010 bis 2019, Ansätze in Kapitel 3721 (2010 bis 2013) und Kapitel 3630 (2014 bis 2019), jeweils Titel 68406

Seit der Übernahme des Schlosses in die bezirkliche Trägerschaft im Jahr 2018 sind zwar keine Zuschüsse an Dritte mehr zu leisten; es fallen nach Auskunft des Bezirksamts aber vergleichbare Kosten für den laufenden Betrieb an, die aus dem Bezirkshaushalt zu finanzieren sind. Ein kostendeckender Galeriebetrieb wird sich

unter den gesetzten Rahmenbedingungen weiterhin nicht realisieren lassen, so dass die erheblichen jährlichen Folgekosten auch künftige Haushalte belasten werden.

- 466 Das Bezirksamt hat das im Konsolidierungskonzept für den Zeitraum 2013 bis 2016 angegebene Ziel einer vollständigen Entschuldung bis zum Ende des Haushaltsjahres 2016 nicht erreicht. Hierzu haben auch die erheblichen Mehrkosten für den Wiederaufbau und der dauerhaft erhöhte Finanzmittelbedarf für den Betrieb des Schlosses als Galerie beigetragen.

20.8 Stellungnahme des Bezirksamts

- 467 Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hat zu den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

In den Unterlagen, die dem Rechnungshof im Rahmen seiner Prüfung zur Verfügung gestellt wurden, seien mehrere „Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit“ enthalten gewesen. Damit sei belegt, dass Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in verschiedenen Projektphasen vorgenommen wurden. Das Bezirksamt habe aber zur Kenntnis genommen, dass diese nicht den Ansprüchen des Rechnungshofs entsprochen haben. Künftig wolle das Bezirksamt mehr Zeit und Sorgfalt in die Vorbereitung solcher Projekte investieren.

Der Erhaltungszustand des Gebäudes sei schlecht gewesen. Bereits aus der im Jahr 1947 nur notdürftig vorgenommenen Instandsetzung lasse sich ein Sanierungsbedarf für das Schloss ableiten. Nach Beginn der Baumaßnahme habe sich dann auch herausgestellt, dass die Bausubstanz tatsächlich erhebliche Schäden aufwies.

Als sich das Bezirksamt im Jahr 2005 für den Wiederaufbau des Schlosses entschied, habe kein erheblicher Sanierungsbedarf bei den bezirklichen Schulen und Sportanlagen bestanden. Vielmehr habe es zu dieser Zeit leer stehende Schulen und Kitas gegeben, die zum Teil sogar abgerissen worden seien.

Es sei unzutreffend, dass im Jahr 2011 kein tragfähiges Betriebskonzept vorgelegen habe. Die Bewilligung der Fördermittel zeige, dass es vorgelegen habe und seitens der Fördermittelgeber akzeptiert worden sei.

Das Bezirksamt habe für den laufenden Betrieb des Schlosses Biesdorf keine Aufwendungen von mehr als 450.000 € pro Jahr. Im Jahr 2018 seien lediglich Ausgaben in Höhe von 433.809,90 € geleistet worden.

- 468 Die Ausführungen des Bezirksamts Marzahn-Hellersdorf entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht:

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass das Bezirksamt im Verlauf der Bauvorbereitung zu verschiedenen Zeitpunkten einzelne Themen der Wirtschaftlichkeit

fragmentarisch betrachtet hat. Eine den Anforderungen des § 7 LHO genügende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat es in dieser Phase jedoch zu keinem Zeitpunkt durchgeführt. Zu den Zeitpunkten für weichenstellende finanzwirksame Entscheidungen lagen keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Die fragmentarischen und teilweise erst nach den getroffenen finanzwirksamen Entscheidungen angestellten Betrachtungen einzelner Wirtschaftlichkeitsaspekte genügen den Anforderungen unter keinem Gesichtspunkt.

Die Ausführungen des Bezirksamts zum Erhaltungszustand liegen neben der Sache. Zunächst ist festzuhalten, dass der Erhaltungszustand eines Gebäudes für die Entscheidung, ob ein Bedarf für eine Gebäudeerweiterung besteht, nicht relevant ist. Zudem ergibt sich aus den Unterlagen des Bezirksamts, dass der Gebäudezustand während der Nutzung als Stadtteilzentrum nicht beanstandet und die Eignung des Gebäudes hierfür nicht in Frage gestellt wurde (vgl. T 450). Ein festgestellter Sanierungsbedarf war auch nicht Gegenstand der Entscheidung für den Wiederaufbau des Ober- und Dachgeschosses. Außerdem sind nachträglich, im Zuge der Erweiterungsbaumaßnahme in den Jahren 2013 und 2014 festgestellte Mängel in der Bausubstanz keine Sachverhalte, die geeignet wären, einen Bedarf für die Gebäudeerweiterung rückwirkend zu begründen. Wenn das Bezirksamt das Gebäude hätte sanieren wollen, so hätte es das Gebäude zuvor untersuchen und einen entsprechenden Sanierungsbedarf feststellen müssen. Der Bedarf für die Gebäudeerweiterung wäre aber auch damit nicht begründet worden.

Die Einschätzung des Bezirksamts, dass im Jahr 2005 kein erheblicher Sanierungsbedarf bei den bezirklichen Schulen und Sportanlagen bestand, ist nicht nachvollziehbar. Dass zu diesem Zeitpunkt Schulen leer standen und sogar abgerissen wurden, besagt nichts über den Erhaltungszustand und den Sanierungsbedarf der im Betrieb befindlichen Schulen. Das Bezirksamt hat bezogen auf das Jahr 2015 einen Finanzbedarf von rd. 120 Mio. € für den Abbau des bei den Bezirksverwalteten Schulen aufgelaufenen Sanierungsstaus angegeben.³¹¹ Und dies, obwohl der Bezirk angabegemäß seit dem Jahr 2008 jährlich 3 bis 4 Mio. € für die bauliche Unterhaltung der Schulen verausgabt hatte. Auch die seit dem Jahr 1998 aufgelegten Sonderprogramme (z. B. Schul- und Sportanlagensanierungsprogramm) haben den bestehenden Sanierungsbedarf nicht ausreichend decken und deshalb sein Anwachsen nicht verhindern können. Dies verdeutlicht, dass der Sanierungsstau bei den Schulgebäuden nicht kurzfristig entstanden ist, sondern sich über viele Jahre aufgebaut hat.³¹²

Die vom Bezirksamt vertretene Auffassung, dass die Fördermittelbewilligung ein Beleg für das Vorhandensein eines tragfähigen Betriebskonzepts sei, geht fehl. Zunächst ist festzustellen, dass zu den weichenstellenden finanzwirksamen Entscheidungen des Bezirksamts in der frühen Bauvorbereitungsphase kein entspre-

³¹¹ Angabe des Bezirksamts im Rahmen der Querschnittpfung des Rechnungshofs zum Instandhaltungsmanagement bezirksverwalteter Schulen

³¹² vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2007, T 184, und Jahresbericht 2017, T 75 f.

chendes Betriebskonzept vorlag. So hat sich das Bezirksamt im Jahr 2009 für den Galeriebetrieb und im Januar 2011 für die Übernahme des Bauvorhabens entschieden, ohne sich zuvor mit den finanziellen Auswirkungen befasst zu haben. Aus der nachgelagerten Fördermittelzusage vom Juni 2011 lässt sich nicht schließen, dass dem Bezirksamt zu den relevanten Entscheidungszeitpunkten ein tragfähiges Betriebskonzept vorlag. Davon abgesehen, war ein solches Konzept nach den Feststellungen des Rechnungshofs auch nicht Bestandteil des Förderantrags vom März 2011. Die dort beigefügten Kalkulationen entsprechen nicht den Anforderungen. Das Fehlen eines tragfähigen Betriebskonzepts hatte auch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung bei der Prüfung der Planungsunterlagen im August 2012 bemängelt.

Zur Höhe der mit dem Betrieb des Schlosses verbundenen Folgekosten ist dem Bezirksamt Folgendes entgegen zu halten. Das Bezirksamt hat im Zuge der Prüfung gegenüber dem Rechnungshof im Dezember 2018 schriftlich angegeben, dass für das Schloss Biesdorf im Jahr 2018 rd. 469.000 € verausgabt wurden und für die Folgejahre weiterhin jährliche Gesamtkosten in vergleichbarer Höhe erwartet werden (vgl. T 460). In diesem Betrag ist auch ein Kostenanteil von rd. 35.000 € für die bauliche Unterhaltung enthalten. Demgegenüber fehlen diese in den vom Bezirksamt nunmehr für das Jahr 2018 angegebenen Ausgaben von 433.809,90 €. Die Kosten für die bauliche Unterhaltung müssen aber hinzugerechnet werden, denn sie sind bei der Nutzung des Gebäudes als Folgekosten angefallen.

20.9 Zusammenfassung und Erwartung

- 469 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf den Wiederaufbau des Ober- und Dachgeschosses des Schlosses Biesdorf nicht ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorbereitet hat. Es hat – trotz äußerst angespannter Haushaltsslage – versäumt, zu wesentlichen Entscheidungspunkten die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. So hat es bereits die Ausgangslage nicht systematisch untersucht und den Handlungsbedarf für die Baumaßnahme nicht festgestellt. Zudem hat sich das Bezirksamt für eine Galerienutzung entschieden, ohne zuvor untersucht zu haben, ob diese Nutzung bedarfsgerecht und wirtschaftlich tragfähig ist. Schließlich hat sich das Bezirksamt ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – insbesondere zu den Kosten und Folgekosten – dafür entschieden, die Baumaßnahme in bezirklicher Trägerschaft durchzuführen.

Die unzureichende Vorbereitung der weichenstellenden finanzwirksamen Entscheidungen durch das Bezirksamt hat zu Mehrkosten in Millionenhöhe bei der Umsetzung der Baumaßnahme geführt. Außerdem wurden dadurch für den laufenden Betrieb Folgekosten von jährlich mehr als 450.000 € ausgelöst. Das Ziel eines subventionsfreien Schlossbetriebs hat das Bezirksamt gänzlich verfehlt.



Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf 470 künftig

- **in jeder Phase einer Baumaßnahme angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführt und dokumentiert, bevor es finanzwirksame Entscheidungen trifft,**
- **in der frühen Vorbereitungsphase von Baumaßnahmen insbesondere die Ausgangslage und den Bedarf hierfür im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung systematisch analysiert, feststellt und dokumentiert,**
- **Baumaßnahmen nur dann vorbereitet und durchführt, wenn deren Notwendigkeit im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung schlüssig nachgewiesen ist, und**
- **Entscheidungen über finanzwirksame Änderungen von Baumaßnahmen nur aufgrund angemessener, dokumentierter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen trifft.**

Der Rechnungshof erwartet außerdem, dass das Bezirksamt prüft, wie die mit dem Galeriebetrieb im Schloss Biesdorf verbundenen jährlichen finanziellen Belastungen für das Land Berlin reduziert werden können.

21 Schweren Rechtsverstöße durch unterlassene Ausschreibung von Leistungen der Gebäudefeuerversicherung beim Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf

Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2017 im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei den Berliner Bezirksämtern beanstandet, dass beim Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf die Leistungen der Gebäudefeuerversicherung seit über acht Jahren nicht mehr ausgeschrieben worden waren. Das Bezirksamt hat entgegen ausdrücklicher Zusagen gegenüber dem Abgeordnetenhaus und dem Rechnungshof den Versicherungsvertrag im Jahr 2018 abermals um drei Jahre bis 2021 verlängert und auf eine Ausschreibung erneut verzichtet. Insgesamt beträgt die Vertragslaufzeit nunmehr 13 Jahre.

21.1 Einleitung

- 471 Die Berliner Bezirke haben ihre Gebäude gemäß Nr. 10 Abs. 1 der Haftpflicht- und Eigenschädengrundsätze³¹³ gegen Feuerschäden zu versichern.

Der Rechnungshof hat anlässlich einer Prüfung beim Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf in den Jahren 2013 und 2014 festgestellt, dass dieses die **Leistungen der Gebäudefeuerversicherung seit mehreren Jahren nicht mehr ausgeschrieben** hat. Er hat das Bezirksamt in seiner Prüfungsmitteilung vom Januar 2014 aufgefordert, die Leistungen der Gebäudefeuerversicherung ordnungsgemäß auszuschreiben. Das Bezirksamt hat gleichwohl im Juni 2014 den Versicherungsvertrag bis Ende Juni 2018 verlängert.

Im Jahr 2016 hat der Rechnungshof das Verwaltungshandeln des Bezirksamts Charlottenburg-Wilmersdorf zum Anlass genommen, in sieben weiteren Bezirksämtern zu prüfen, ob sie bei der Vergabe der Leistungen der Gebäudefeuerversicherung ordnungsgemäß gehandelt haben. Er hat die Ergebnisse dieser Prüfung in seinem Jahresbericht 2017 (T 238 bis 258) veröffentlicht. Der Rechnungshof hat in dem Jahresbericht u. a. beanstandet, dass das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf entgegen seiner ausdrücklichen Aufforderung zur Neuausschreibung im Juni 2014 eine Vertragsverlängerung bis Ende Juni 2018 vereinbart hat. Er hatte erwartet, dass das Bezirksamt den Versicherungsvertrag zum nächstmöglichen Zeitpunkt kündigt und die Leistungen der Gebäudefeuerversicherung auf der Grundlage einer vorschriftsmäßigen Ausschreibung neu vergibt.

Dennoch hat das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf im Januar 2018 den Gebäudefeuerversicherungsvertrag bis Ende Juni 2021 weiter verlängert. Der Rech-

313 Die Verwaltungsvorschriften zur Neufassung der Grundsätze für die Regulierung von Haftpflichtansprüchen und Eigenschäden (Haftpflicht- und Eigenschädengrundsätze – HEGr) der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. November 2004 (ABl. S. 4699) sind zwar zum 30. Juni 2013 außer Kraft getreten (Nr. 18 HEGr). Die Bezirksämter wenden sie jedoch mit Wissen der Senatsverwaltung für Finanzen weiterhin an (Jahresbericht 2018, T 462).

nungshof hat diese Entscheidung zum Anlass genommen, bei dem Bezirksamt eine **Kontrollprüfung** durchzuführen.

Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2017 (T 249) festgestellt, dass die Vergabe- und Vertragsunterlagen im Fall des vom Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf geschlossenen Vertrages über eine Gebäudefeuerversicherung nicht eindeutig sind. Sie sind vielmehr insbesondere in Bezug auf die Laufzeit widersprüchlich: Die EU-Bekanntmachung vom März 2008 sah für den zu schließenden Versicherungsvertrag eine einjährige Vertragslaufzeit ohne Verlängerungsoption vor, das Leistungsverzeichnis eine einjährige Vertragslaufzeit mit jeweils stillschweigender einjähriger Verlängerung (bei Nichtkündigung) und das Zuschlagsschreiben eine dreijährige Vertragslaufzeit. Eine **Begrenzung der Laufzeit** war nicht vorgesehen. Darüber hinaus stimmt die Anwendung des Vertrages aufgrund der vom Bezirksamt praktizierten Art der Vertragsverlängerung nicht mit dem Vertragstext überein. Denn die Vertragsgrundlagen sehen lediglich eine jährliche stillschweigende Verlängerung für ein Jahr bei Nichtkündigung vor. Das Bezirksamt hat jedoch bereits mehrfach eine Verlängerung des zum 1. Juli 2008 geschlossenen Vertrages ausdrücklich erklärt: Zuerst wurde der Vertrag für drei Jahre bis zum 30. Juni 2011 geschlossen. Nach einer Verlängerung um ein Jahr bis zum 30. Juni 2012 wurde der Vertrag erneut um zwei weitere Jahre bis zum 30. Juni 2014 sowie schließlich um vier weitere Jahre bis zum 30. Juni 2018 verlängert.

Ein im Jahr 2008 geschlossener Vertrag unterliegt mit steigender Laufzeit den von der Rechtsprechung und Literatur³¹⁴ entwickelten erhöhten Anforderungen an Rechtfertigungsgründe. Diese Rechtfertigungsgründe lagen zu keinem Zeitpunkt vor, sodass der **Vertrag spätestens nach fünf Jahren ab 2014 vergaberechtswidrig** war. Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2017 (T 258) das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf aufgefordert, den Vertrag über Leistungen der Gebäudefeuerversicherung zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen und auf der Grundlage einer vorschriftsmäßigen Ausschreibung neu zu vergeben.

Im parlamentarischen Verfahren zum vorgenannten Jahresbericht 2017 (T 258) wurden die Beanstandungen vom Abgeordnetenhaus aufgrund der Zusage des Bezirksamts, den bestehenden Vertrag in 2018 zu kündigen und die Leistungen der Gebäudefeuerversicherung neu auszuschreiben, für erledigt erklärt.

21.2 Nichtkündigung und Verlängerung des Versicherungsvertrages bis 2021

Öffentliche Auftraggeber stehen in der Pflicht, Beeinträchtigungen des im europäischen Primär- und Sekundärrecht garantierten freien Dienstleistungsverkehrs zu

³¹⁴ vgl. Dreher, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 5. Aufl. 2014, § 99 GWB Rn. 84; vgl. auch VK Bund, Beschluss vom 26. Mai 2000 – VK 2-8/00, IBRRS 2000, S. 1290 (II. 2); Ziekow, in: Ziekow/Völlnik, Vergaberecht, 3. Aufl. 2018, § 103 GWB Rn. 29

beenden (Art. 56 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV).³¹⁵ Dies gilt auch hinsichtlich vergaberechtswidriger Verträge, die unter Verstoß gegen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zustande gekommen sind. Denn Vergaberechtsverstöße führen nicht zur Nichtigkeit, sondern lediglich zur Rechtswidrigkeit der Verträge. Die Verträge sind weiterhin wirksam. Aufgrund dessen sind **öffentliche Auftraggeber verpflichtet**, geeignete Maßnahmen zur Beendigung des Vertrags einzuleiten: Daher sind **vergaberechtswidrige Verträge** in der Regel zum nächstmöglichen Zeitpunkt **zu kündigen**.³¹⁶

Der zum Zeitpunkt des Versicherungsvertragsschlusses bereits geltende § 11 Abs. 4 Versicherungsvertragsgesetz (VVG) sieht eine Kündigungsfrist für den Versicherungsnehmer von drei Monaten zum Laufzeit- bzw. Versicherungsjahresende vor.

- 475 Das Bezirksamt hat in Kenntnis dieser Rechtslage und der darauf fußenden Erwartung des Rechnungshofs (T 473) den Versicherungsvertrag bis zum 30. Juni 2021 verlängert. Es hat den Vertrag nicht gekündigt und die Leistungen der Gebäudefeuerversicherung vergaberechtswidrig nicht dem Wettbewerb geöffnet.

21.3 Zusagen des Bezirksamts gegenüber Abgeordnetenhaus und Rechnungshof

- 476 Das Bezirksamt ist als Teil der Verwaltung gemäß dem Grundgesetz und der Verfassung von Berlin an Gesetz und Recht gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 66 Abs. 1 VvB). Der **Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung** bindet die Verwaltung an die Gesetze und verbietet ihr freie, nicht am Gesetz orientierte Errmessensentscheidungen. Vorsätzliche Rechtsverstöße der Verwaltung in Kenntnis der geltenden Rechtslage sind erst recht unzulässig.

Das Bezirksamt ist als Teil der Verwaltung ferner gemäß dem Grundgesetz und der Verfassung von Berlin verpflichtet, Fragen des Abgeordnetenhauses wahrheitsgemäß, zutreffend und vollständig zu beantworten. Dies folgt aus dem **parlamentarischen Recht zur Kontrolle von Regierung und Verwaltung** (Art. 38 Abs. 1 Satz 2, Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 45 Abs. 1 VvB). Zusagen, die die Verwaltung gegenüber dem Abgeordnetenhaus abgibt, sind – sofern sich die maßgebliche Sach- und Rechtslage nicht geändert hat – einzuhalten. Dieses gilt auch für das parlamentarische Verfahren zum Jahresbericht des Rechnungshofs. In dem Jahresbericht fasst der Rechnungshof das Ergebnis seiner Prüfung, soweit es für die Entlastung des Senats wegen der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung von Bedeutung sein kann, für das Abgeordnetenhaus zusammen. Das diesbezügliche parlamentarische Verfahren setzt voraus, dass die Verwaltung sich in

315 vgl. EuGH, Urteil vom 9. März 2006 – Rs. C-323/03 Kommission ./ Spanien, IBRRS 2006, S. 3100 (Rn. 44 ff.)

316 vgl. OLG Schleswig, Beschluss vom 4. November 2014 – 1 Verg 1/14, NZBau 2015, S. 186 (190 f.); LG München I, Urteil vom 20. Dezember 2005 – 33 O 16465/05, NZBau 2006, S. 269 (270); vgl. auch Püstow/Meiners, Vorrang des Unionsrechts bei vergaberechtswidrigen Verträgen, EuZW 2016, S. 325 (328)

ihrer Stellungnahme wahrheitsgemäß äußert und anschließend wie in der Stellungnahme angekündigt verfährt.

Das Bezirksamt hat entgegen seiner mehrmaligen Zusagen gegenüber dem Rechnungshof in den Jahren 2013 und 2015 sowie im parlamentarischen Verfahren im Jahr 2017 den vergaberechtswidrigen Vertrag über Leistungen der Gebäudefeuerversicherung nicht zum nächstmöglichen Zeitpunkt zum 30. Juni 2018 gekündigt, sondern wiederholt, zuletzt bis zum 30. Juni 2021, verlängert. 477

Anlässlich des Prüfungsabschlussgespräches in dem vorangegangen Prüfungsverfahren am 13. März 2013 wurde durch das Bezirksamt erklärt, dass die Neuvorgabe der Leistungen der Gebäudefeuerversicherung noch im selben Jahr veranlasst werde. Der Rechnungshof erwartete in seiner Prüfungsmitteilung vom 7. Januar 2014 zur vorgenannten Prüfung, dass die Leistungen der Gebäudefeuerversicherung ordnungsmäßig ausgeschrieben werden. Nachdem am 12. Juni 2014 dennoch eine Vertragsverlängerung bis zum 30. Juni 2018 vorgenommen worden war, sagte das Bezirksamt mit Schreiben vom 29. Juli 2015 zu:

„Wie bereits kommuniziert, wird der Vertrag [...] zum nächstmöglichen Termin gekündigt. Dies wird zum 31.07.2018 der Fall sein. Ich werde Sie dann entsprechend und zeitnah über die Vertragskündigung und die rechtzeitig vorzunehmende Ausschreibung unaufgefordert schriftlich informieren.“

Der Rechnungshof hat im Jahresbericht 2017 beanstandet, dass das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf entgegen seiner ausdrücklichen Aufforderung zur Neuaußschreibung im Juni 2014 eine Vertragsverlängerung vereinbart hat. Er hat bereits im Jahr 2017 erwartet, dass das Bezirksamt den Versicherungsvertrag zum nächstmöglichen Zeitpunkt kündigt und die Leistungen der Gebäudefeuerversicherung auf der Grundlage einer vorschriftsmäßigen Ausschreibung neu vergibt. In seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2017 sagte das Bezirksamt gegenüber dem Abgeordnetenhaus zu:

„Der vertraglich vereinbarte Zeitraum endet im Jahr 2018. Bis dahin wird das Bezirksamt erneut den Markt sondieren und Preise zur Feuerversicherung erheben. Danach soll in Zusammenarbeit mit der Vergabestelle und der Finanzabteilung des Bezirksamtes entschieden werden, wie eine Ausschreibung formuliert und veröffentlicht wird.“

Das Bezirksamt hat in Kenntnis der Rechtslage gegen die vergaberechtliche Ausschreibungspflicht verstoßen. Damit hat das Bezirksamt seiner Bindung an Recht und Gesetz zuwider gehandelt und damit gegen ein tragendes Strukturprinzip des Grundgesetzes und der Verfassung von Berlin verstoßen (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 66 Abs. 1 VvB). 478

Es liegt ein **fortgesetztes vergaberechtswidriges Verhalten** in Kenntnis der Rechtslage, der Erwartungen des Rechnungshofs und **entgegen ausdrücklicher Zusagen** gegenüber dem Abgeordnetenhaus vor. Das Bezirksamt hat gegenüber dem Rechnungshof wie dargestellt in den Jahren 2013 und 2015 sowie 2017 im parlamentarischen Verfahren mehrfach zugesagt, den Vertrag über Leistungen der

Gebäudefeuerversicherung zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen und neu auszuschreiben. Es hat dennoch eine Kündigung und Neuauusschreibung unterlassen und stattdessen den Vertrag wiederholt verlängert.

Das Bezirksamt hat durch die unterlassene Neuauusschreibung der Leistungen der Gebäudefeuerversicherung im Jahr 2018 entgegen seiner Zusage im parlamentarischen Verfahren ferner gegen seine aus dem parlamentarischen Frage- und Kontrollrecht abgeleitete Verpflichtung zu wahrheitsgemäßen Angaben im parlamentarischen Verfahren zum Jahresbericht und zur anschließenden Einhaltung seiner Zusagen verstößen. Senat und Abgeordnetenhaus müssen sich auf die Verbindlichkeit der Zusagen der Verwaltung verlassen können. Nur im Hinblick darauf, dass das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf im parlamentarischen Verfahren im Jahr 2017 zugesagt hat, die Leistungen der Gebäudefeuerversicherung künftig neu auszuschreiben, hat der Unterausschuss Haushaltskontrolle des Hauptausschusses dem Abgeordnetenhaus empfohlen, die Beanstandung des Rechnungshofs für erledigt zu erklären.

21.4 Stellungnahme des Bezirksamts

- 479 In seinen Stellungnahmen von Januar und Februar 2019 hat das Bezirksamt seine Entscheidung von Januar 2018, auf eine Ausschreibung zu verzichten und den Versicherungsvertrag für drei weitere Jahre bis 2021 zu verlängern, mit der Erwähnung begründet, eine Verlängerung sei für den Bezirk weitaus kostengünstiger. Es habe zwischen dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie der Anwendung des Vergaberechts abgewogen und den Wirtschaftlichkeitsaspekten den Vorzug gegeben.

Die Ausführungen des Bezirksamts entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Eine vermeintlich kostengünstigere Vertragsverlängerung ist kein Grund von der Kündigung abzusehen und kann den Verzicht auf die rechtlich gebotene Neuauusschreibung des vergaberechtswidrigen Vertrages nicht rechtfertigen. Denn die Preisbildung ist das Ergebnis des vergaberechtlich vorgeschriebenen Wettbewerbs. Das Bezirksamt verkennt erneut, dass die vorgenommene Abwägung rechtlich unzulässig ist. Bei fortbestehendem Beschaffungsbedarf hat der öffentliche Auftraggeber zwingend – im Oberschwellenbereich im offenen oder nicht offenen Verfahren – auszuschreiben, sofern kein vergaberechtlicher Ausnahmetatbestand, z. B. für ein Verhandlungsverfahren mit oder ohne Teilnahmewettbewerb, erfüllt ist. Derartige Ausnahmetatbestände sind nicht ersichtlich.

In seiner ersten Stellungnahme von Januar 2019 meinte das Bezirksamt, der Vertrag könne nicht wirksam zum 30. Juni 2019 gekündigt werden, da kein **Sonderkündigungsrecht gemäß § 11 Abs. 4 VVG** bestehe. Auch im Hinblick auf die Zulässigkeit einer Kündigung des unter erneutem Verstoß gegen Vergaberecht geschlossenen Vertrages, ist die Auffassung des Bezirksamts rechtsfehlerhaft. Das Bezirksamt verkennt die Sach- und Rechtslage und die Rechtsfolgen eines vergaberechtswidrig zustande gekommenen Vertrages. Bei dem vorliegenden im

Jahr 2008 geschlossenen Vertrag handelt es sich um einen Vertrag mit einer Laufzeit von derzeit rd. 11 Jahren. In einem solchen Fall besteht ein Kündigungsrecht gemäß § 11 Abs. 4 VVG. Zudem besteht auch nach den Regelungen des Versicherungsvertrages³¹⁷ selbst ein Kündigungsrecht mit einer Frist von drei Monaten zum Versicherungsjahresende. In seiner zweiten Stellungnahme von Februar 2019 hat das Bezirksamt dagegen erklärt, dass es zwischenzeitlich den Versicherungsgeber über die Möglichkeit einer vorzeitigen Kündigung gemäß § 11 Abs. 4 VVG schriftlich informiert habe.

Dessen ungeachtet ist das Bezirksamt aufgrund der Schwere des fortgesetzten, wiederholten Verstoßes gegen Unionsrecht (Art. 56 AEUV) ohnehin verpflichtet, den **Vertrag außerordentlich fristlos zu kündigen**.

21.5 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf 480

- den Gebäudefeuerversicherungsvertrag unter Verstoß gegen die unionsrechtliche Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) nicht mit Wirkung zum 30. Juni 2018 gekündigt und dementsprechend die Leistungen der Gebäudefeuerversicherung nicht mit Wirkung zum 1. Juli 2018 neu ausgeschrieben hat,
- durch das beschriebene Verhalten angesichts der vorherigen ausdrücklichen Zusagen, den Vertrag zu kündigen und die Leistungen neu auszuschreiben, gegen den Grundsatz der Gesetzesmäßigkeit der Verwaltung verstoßen hat und
- durch die unterlassene Neuaußschreibung der Leistungen der Gebäudefeuerversicherung im Jahr 2018 entgegen seiner Zusagen im parlamentarischen Verfahren gegen seine aus dem parlamentarischen Frage- und Kontrollrecht abgeleitete Verpflichtung zu wahrheitsgemäßen Angaben und zum Befolgen dieser Zusagen im parlamentarischen Verfahren zum Jahresbericht verstoßen hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf 481

- den **Gebäudefeuerversicherungsvertrag kündigt und die Leistungen der Gebäudefeuerversicherung neu ausschreibt**,
- **künftig seine Zusagen gegenüber dem Rechnungshof (Kündigung und Neuaußschreibung) einhält, seiner Bindung an Recht und Gesetz nachkommt sowie**
- **künftig seine Zusagen eines rechtmäßigen Verhaltens gegenüber dem Abgeordnetenhaus und dem Senat einhält**.

³¹⁷ Ziff. 2.5.1 Leistungsverzeichnis i. V. m. Allgemeine Versicherungsbedingungen (AVB), S. 3

Juristische Personen des öffentlichen Rechts

22 Mängel und Versäumnisse der Universität der Künste Berlin bei vertraglichen Beziehungen mit freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

Die Universität der Künste Berlin hat weder von einer internen noch von einer externen Clearingstelle prüfen lassen, ob Honorar- und Werkverträge mit freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und die vereinbarten Vergütungen aufgrund der Art der Tätigkeit der Sozialversicherungspflicht und dem Lohnsteuerabzugsverfahren zu unterwerfen sind. Für 32 von 300 „Honorarvereinbarungen“, die die Universität für die Jahre 2014 und 2015 geschlossen hat, bestehen gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass es sich bei den Tätigkeiten um Scheinselbstständigkeiten handelt. Die Universität hat die Mängel eingeräumt und Maßnahmen ergriffen, um künftig eine rechtskonforme Vertragsgestaltung sicherzustellen.

22.1 Einleitung

- 482 Arbeitsleistungen zur Erledigung von Aufgaben der Hochschulen einschließlich drittmittelgefördeter Forschungsvorhaben werden grundsätzlich durch planmäßige und nichtplanmäßige Dienstkräfte der Einrichtungen erbracht. Mit den Dienstkräften begründen die Hochschulen Dienstverhältnisse und schließen typischerweise Arbeitsverträge. Für die Erledigung weiterer Dienst- und Werkleistungen schließen die Hochschulen mit freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (Honorarkräften) freie Dienstverträge (Honorarverträge) und Werkverträge.

Auch die **Universität der Künste Berlin** (UdK oder Universität), eine Körperschaft des öffentlichen Rechts³¹⁸, deckt den Bedarf an zusätzlichen Dienstleistungen durch Abschluss von Honorar-³¹⁹ und Werkverträgen. Im Haushaltsplan 2015 hat sie für Lehrauftragsentgelte und Honorarvergütungen an freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter 3.270.100 € veranschlagt.³²⁰

318 vgl. §§ 1 und 2 des Gesetzes über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz – BerHKG)

319 Die UdK bezeichnet Dienstverträge mit freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auch als Honorarvereinbarungen.

320 Haushaltsplan der UdK, alle Kapitel, Titel 42701 – Aufwendungen für freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – und Titel 42716 – Aufwendungen für freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Programm Chancengleichheit für Frauen) –



22.2 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

Der Rechnungshof hat bei Prüfungen von Vertragsverhältnissen auf Honorarbasis in ausgewählten Einrichtungen des Bildungs- und Hochschulbereichs wiederholt festgestellt, dass nach der Art der vereinbarten Tätigkeiten abhängige Beschäftigungsverhältnisse begründet wurden und somit der Tatbestand der **Scheinselbstständigkeit** erfüllt war. Diese Feststellungen hat der Rechnungshof zum Anlass genommen, von der UdK geschlossene „Honorarvereinbarungen“ im Hinblick auf eine mögliche Scheinselbstständigkeit zu prüfen. 483

Als Scheinselbstständigkeit wird umgangssprachlich die nachträgliche Feststellung einer Vertragsbeziehung als abhängiges Beschäftigungsverhältnis anstatt einer Vertragsbeziehung zwischen einem selbstständigen Unternehmer und einem Auftraggeber bezeichnet.³²¹ Scheinselbstständigkeit wird in dem Bestreben benutzt, arbeitsrechtliche Schutzzvorschriften (insbesondere Kündigungsschutz, Entgeltfortzahlung), Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer zu umgehen.³²² Wird ein Honorar- oder Werkvertrag geschlossen, obwohl er dem Grunde nach ein Arbeitsvertrag ist, muss damit gerechnet werden, dass von der Hochschule als der vertragschließenden Einrichtung³²³ rückwirkend und ggf. für die Dauer von mehreren Jahren³²⁴ Steuern und Gesamtsozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers nachzuentrichten sind, wenn die Verträge aufgrund von Überprüfungen der zuständigen Behörden (Finanzamt oder Deutsche Rentenversicherung) beanstandet werden. Denn Steuer- und Sozialversicherungspflichten, die sich aus dem jeweiligen Vertragsverhältnis ergeben, bestehen kraft Gesetzes. Neben den nachzuentrichtenden Sozialversicherungsbeiträgen fallen regelmäßig Säumniszuschläge an.³²⁵

Die UdK hat in den Jahren 2006 und 2009 in internen Schreiben an alle Hochschulbereiche Hinweise gegeben, die zur Abgrenzung von unselbstständigen, abhängigen Beschäftigungsverhältnissen und selbstständigen Tätigkeiten an der Hochschule beitragen sollen. Im Einzelnen hat sie Beschäftigungen aufgeführt, für die der Abschluss von Honorar- und Werkverträgen „problematisch“ ist, weil es sich eher um unselbstständige, abhängige Beschäftigungsverhältnisse handelt. Dazu gehören z. B. Saal-, Tresen- und Garderobendienste, Sekretariats- und Schreiarbeiten, Aushilfen im Dekanatsbüro, beim Chor und der Orchesterleitung sowie Überbrückungsverträge im Vorfeld eines Arbeitsvertrages oder eines studentischen Hilfskraftvertrages. 484

321 <https://de.wikipedia.org/wiki/Scheinselbst%C3%A4ndigkeit> (Stand: 8. November 2018)

322 Weidenkaff, in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 77. Aufl. 2018, § 611 BGB Rn. 11b

323 vgl. § 42d Einkommensteuergesetz (EStG) i. V. m. § 28e Abs. 4 Sozialgesetzbuch – Viertes Buch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung (SGB IV)

324 vgl. § 25 Abs. 1 SGB IV

325 vgl. § 24 Abs. 1 SGB IV

Der Rechnungshof hat im Rahmen einer Stichprobe an der UdK 300 Honorar- und Werkverträge für die Haushaltsjahre 2014 und 2015 und die damit verbundenen Ausgaben geprüft. Ziel der Prüfung war u. a. festzustellen, ob die UdK Rechtsverhältnisse mit freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unter Beachtung der geltenden Vorschriften begründet hat.

22.3 Maßstäbe für die Prüfung der Scheinselbstständigkeit

- 485 Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) regelt die verschiedenen Vertragstypen. Durch den **Dienstvertrag** wird derjenige, welcher Dienste zusagt, zur Leistung der versprochenen Dienste, der andere Teil zur Gewährung der vereinbarten Vergütung verpflichtet.³²⁶ Gegenstand des Dienstvertrages können Dienste jeder Art sein.³²⁷

Ein typischer Dienstvertrag ist der **Arbeitsvertrag**. Bei ihm schuldet der **Beschäftigte** abhängige bzw. unselbstständige Dienste. Der Arbeitsvertrag enthält zudem tiefergreifende gegenseitige Rechte und Pflichten, wie Kündigungsschutz, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, Urlaubsanspruch, Weisungsabhängigkeit, Fürsorge- und Treuepflichten.³²⁸ Dienstverträge, die keine Arbeitsverträge sind, werden als **freie Dienstverträge** bezeichnet. Sie liegen vor, wenn die Dienste in persönlicher, wirtschaftlicher und sozialer Selbstständigkeit und Unabhängigkeit geleistet werden.³²⁹ Im öffentlichen Dienst werden freie Dienstverträge mit natürlichen Personen auch als **Honorarverträge** bezeichnet.³³⁰

Durch den **Werkvertrag** wird der Unternehmer zur Herstellung des versprochenen Werkes, der Besteller zur Entrichtung der vereinbarten Vergütung verpflichtet.³³¹ Gegenstand des Werkvertrages kann sowohl die Herstellung oder Veränderung einer Sache als auch ein anderer durch Arbeit oder Dienstleistung herbeizuführender Erfolg sein.³³²

Entscheidend für die rechtliche Beurteilung des Vertragstypus ist stets der Vertragsinhalt und nicht die Vertragsbezeichnung.³³³

326 § 611 Abs. 1 BGB

327 § 611 Abs. 2 BGB

328 Haufe, „Freie Mitarbeiter, Honorarkräfte, Scheinselbstständige / 2.4 Die Abgrenzung des Arbeitsvertrags zum Werk-, freien Dienstvertrag, Honorarvertrag“, https://www.haufe.de/oeffentlicher-dienst/tvoed-office-professional/freie-mitarbeiter-honorarkraefte-scheinselbststaendige-24-die-abgrenzung-des-arbeitsvertrags-zum-werk-freien-dienstvertrag-honorarvertrag_idesk_Pl13994_H1416255.html (Stand: 8. November 2018)

329 Weidenkaff, in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 77. Aufl. 2018, § 611 BGB Rn. 16

330 vgl. Handreichung der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie zu Honorar-, Projekt- und Werkverträgen (Stand: August 2016) sowie Haufe, a. a. O.

331 § 631 Abs. 1 BGB

332 § 631 Abs. 2 BGB

333 vgl. BGH, Urteil vom 7. Dezember 1983 – IVa ZR 52/82, zitiert nach JURION

Die Abgrenzungskriterien zwischen Selbstständigkeit und Beschäftigungsverhältnis sind im Sozialversicherungs- und Steuerrecht nicht identisch.³³⁴ Im **Sozialversicherungsrecht** ist Beschäftigung die nichtselbstständige Arbeit, insbesondere in einem Arbeitsverhältnis. Anhaltspunkte für eine Beschäftigung sind eine Tätigkeit nach Weisungen und eine Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Weisungsgebers.³³⁵ Wer Arbeitnehmer im **steuerrechtlichen Sinn** ist, ist unter Beachtung der Vorschriften der Lohnsteuer-Durchführungsverordnung zu beurteilen. Danach liegt ein Dienstverhältnis vor, wenn der Arbeitnehmer seine Arbeitskraft dem Arbeitgeber schuldet. Das ist der Fall, wenn die tätige Person in der Betätigung ihres geschäftlichen Willens unter der Leitung des Arbeitgebers steht oder im geschäftlichen Organismus des Arbeitgebers dessen Weisungen zu folgen verpflichtet ist.³³⁶

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat im Jahr 2010 Hinweise und Hilfen zur Feststellung der „Arbeitnehmereigenschaft“ in einem Rundschreiben³³⁷ zusammengefasst. Die auftraggebende Dienststelle hat danach jedes Vertragsverhältnis mit größter Sorgfalt zu prüfen, um festzustellen, ob der Auftragnehmer bei ihr selbstständig oder abhängig beschäftigt wird. In dem Rundschreiben beschreibt die Senatsverwaltung das „**optionale Statusfeststellungsverfahren**“ gemäß **§ 7a Abs. 1 Satz 1 SGB IV** durch die Clearingstelle der Deutschen Rentenversicherung Bund als besonders geeignet, Rechtssicherheit über den **sozialrechtlichen Status von Erwerbstägigen** zu erlangen. Ebenfalls möglich ist eine Anfrage bei Krankenkassen, an die ggf. Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen wären.³³⁸ Zur Feststellung der **Arbeitnehmereigenschaft im Steuerrecht** verweist das Rundschreiben auf die Möglichkeit der Anrufungsauskunft. Bestehen Zweifel, ob im Einzelfall eine Arbeitnehmereigenschaft gegeben ist und Vorschriften über die Lohnsteuer anzuwenden sind, können Dienststellen beim zuständigen Betriebsstättenfinanzamt die Erteilung einer **Anrufungsauskunft gemäß § 42e EStG** beantragen. Die sozialversicherungsrechtliche Beurteilung von Arbeitsentgelt richtet sich grundsätzlich nach dem Steuerrecht.³³⁹

Ob eine Person den Status eines abhängig Beschäftigten oder selbstständig Tätigen hat, muss im Streitfall durch Gerichte geklärt werden. Die **höchstrichterliche Rechtsprechung** hat Grundsätze entwickelt, um über das Vorliegen einer Beschäftigung im Sinne von § 7 Abs. 1 Satz 1 SGB IV entscheiden zu können.³⁴⁰

334 Liess, Scheinselbstständigkeit – der schmale Grat zwischen Selbstständigkeit und Beschäftigung, in Institut für Wissen in der Wirtschaft (IWW Institut), Gestaltende Steuerberatung (GStB), Ausgabe 12/2012, S. 408

335 § 7 Abs. 1 SGB IV

336 § 1 Lohnsteuer-Durchführungsverordnung (LStDV)

337 Rundschreiben InnSport I Nr. 47/2010 (nebst Anlagen) vom 4. August 2010: „Sozialversicherungs- und steuerrechtliche Statusfeststellung von Erwerbstägigen; hier: Abgrenzung einer abhängigen Beschäftigung von einer selbstständigen Tätigkeit und Feststellung der ‚Arbeitnehmereigenschaft‘“

338 vgl. § 28h Abs. 1 Satz 1 SGB IV

339 vgl. §§ 14 und 17 SGB IV i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Sozialversicherungsentgeltverordnung (SvEV)

340 vgl. BSG, Urteil vom 30. Oktober 2013 – B 12 KR 17/11 R, Rn. 23, zitiert nach JURION;

BSG, Urteil vom 31. März 2015 – B 12 KR 17/13 R, Rn. 15, zitiert nach JURION;

BSG, Urteil vom 18. November 2015 – B 12 KR 16/13 R, Rn. 16 bis 37, zitiert nach JURION;

BSG, Urteil vom 24. März 2016 – B 12 R 3/14 R, Rn. 25, zitiert nach JURION

Für eine **Arbeitnehmereigenschaft** sprechen insbesondere folgende Indizien:

Beschäftigte

- sind weisungsgebunden gegenüber dem Auftragnehmer,³⁴¹
- sind in die Arbeitsorganisation eingebunden (Abstimmung, Zusammenarbeit mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Auftraggebers),³⁴²
- müssen Geräte und Software-Programme des Auftraggebers ganz oder zumindest teilweise nutzen,³⁴³
- können den Arbeitsort und die Arbeitszeit nicht aussuchen,³⁴⁴
- haben die Dienste persönlich zu leisten (keine Delegationsbefugnis),³⁴⁵
- tragen kein unternehmerisches Risiko (z. B. keine eigenen Investitionen, kein Einsatz von eigenem Kapital mit der Gefahr des Verlustes, erhalten eine Vergütung unabhängig vom Erfolg der Tätigkeit).³⁴⁶

Eine **selbstständige Tätigkeit** ist hingegen in der Regel gekennzeichnet durch

- eigenes Unternehmerrisiko,
- Vorhandensein einer eigenen Betriebsstätte,
- Verfügungsmöglichkeit über die eigene Arbeitskraft und
- die im Wesentlichen frei gestaltete Tätigkeit und Arbeitszeit.³⁴⁷

Ob jemand beschäftigt oder selbstständig ist, richtet sich ausgehend von den genannten Umständen nach dem Gesamtbild der Arbeitsleistung und hängt davon ab, welche Merkmale überwiegen.³⁴⁸

- 489 Am 1. April 2017 ist das **Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze** in Kraft getreten.³⁴⁹ Mit Art. 2 hat der Gesetzgeber § 611a BGB eingefügt, der den **Arbeitsvertrag** definiert. Danach wird durch den Arbeitsvertrag der Arbeitnehmer im Dienste eines anderen zur Leistung weisungsgebundener, fremdbestimmter Arbeit in persönlicher Abhängigkeit verpflichtet. Das Weisungsrecht kann Inhalt, Durchführung, Zeit und Ort der Tätigkeit betreffen. Weisungsgebunden ist, wer nicht im Wesentlichen frei seine Tätigkeit gestalten und seine Arbeitszeit bestimmen kann. Der Grad der persönlichen Abhängigkeit hängt dabei auch von der Eigenart der jeweiligen Tätigkeit ab. Für die Feststellung, ob ein Arbeitsvertrag vorliegt, ist eine Gesamtbetrachtung aller Umstände vorzunehmen.

341 vgl. BSG, Urteil vom 30. Oktober 2013, a. a. O., Rn. 23

342 vgl. BSG, Urteil vom 24. März 2016, a. a. O., Rn. 25

343 vgl. BSG, Urteil vom 18. November 2015, a. a. O., Rn. 24

344 vgl. BSG, Urteil vom 18. November 2015, a. a. O., Rn. 29 und 30

345 vgl. BSG, Urteil vom 18. November 2015, a. a. O., Rn. 33 und 34

346 vgl. BSG, Urteil vom 18. November 2015, a. a. O., Rn. 35 bis 37

347 vgl. BSG, Urteil vom 30. Oktober 2013, a. a. O., Rn. 23

348 vgl. BSG, Urteil vom 18. November 2015, a. a. O., Rn. 16

349 Die vom Rechnungshof geprüften Verträge für die Jahre 2014 und 2015 sind vor Inkrafttreten der geänderten gesetzlichen Regelungen von der Udk geschlossen worden. Die Gesetzesänderung war daher für die Prüfung nicht relevant.

Zeigt die tatsächliche Durchführung des Vertragsverhältnisses, dass es sich um ein Arbeitsverhältnis handelt, kommt es auf die Bezeichnung des Vertrages nicht an.

Im Gesetzestext werden damit die von der höchstrichterlichen Rechtsprechung entwickelten Abgrenzungskriterien zusammengefasst.

22.4 Honorar- und Werkverträge der UdK

Nach der Art der Tätigkeiten sind von den aus den Jahren 2014 und 2015 geprüften 300 Honorar- und Werkverträgen mehr als 10 % von der UdK mit freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geschlossen worden, die **administrative Aufgaben und leitende Tätigkeiten** zum Gegenstand hatten. Teilweise wurden gezielt Honorar- und Werkverträge zur **Überbrückung zeitweilig nicht besetzter Stellen** an der UdK genutzt. 490

So hat die UdK die Aufgaben eines Betreuers von Sammlungen seit dem Jahr 2013 an einen freien Mitarbeiter übertragen. Zu seinen Aufgaben gehören u. a. die Erarbeitung von Satzungsregelungen und Regelungen für Preis- und Stipendienvergaben, die Erfassung von Kunstwerken, das Erstellen von Verkaufslisten, die Einholung von Angeboten und die Vorbereitung von Ausstellungen. Auch hat die UdK vom Sommersemester 2013 bis einschließlich Wintersemester 2014/2015 einen freien Mitarbeiter mit der Leitung eines Masterstudiengangs beauftragt. In den Jahren 2014 und 2015 hat eine freie Mitarbeiterin organisatorische Aufgaben in Bachelor- und Masterstudiengängen eines Instituts erfüllt. Dazu gehörten die Mitarbeit bei der Planung der Semester und die Betreuung von Gastdozentinnen und Gastdozenten. Des Weiteren hat eine freie Mitarbeiterin im Jahr 2015 Aufgaben der Organisation und Administration in einem Institut der UdK übernommen. Sie hat Korrespondenzen erledigt, Besetzungs-, Prüfungs- und Raumpläne sowie Pläne für die Leitung erstellt. Zudem hat die UdK „zur Überbrückung von Vakanzen“ nach Ausscheiden planmäßiger Dienstkräfte Honorar- oder Werkverträge mit freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geschlossen und diesen die universitären Aufgaben für einen begrenzten Zeitraum übertragen. Dies betraf z. B.

- die Leitung für einen Bereich der UdK und deren Nachwuchsorganisation in den Jahren 2013 und 2014,
- die Strategieentwicklung und das Marketing für einen Masterstudiengang in den Jahren 2013 bis 2015 und
- die Leitung und das Marketing für zentrale Veranstaltungen der UdK für sechs Monate im Jahr 2015.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die UdK in **32 der 300 Verträge** freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beauftragt und Honorare von insgesamt fast 245.000 € vereinbart hat, obwohl die **Indizien für eine Arbeitnehmereigenschaft** sprechen. Auffällig für alle genannten vertraglichen Leistungen der freien Mitarbeiterinnen

und Mitarbeiter ist, dass sie

- sich nach den vertraglichen Regelungen mit der Universität bei ihren Tätigkeiten abzustimmen oder für die Universität geltende Richtlinien zu beachten haben,
- die für ihre Tätigkeiten erforderliche Infrastruktur sowie Materialien der Universität erhalten,
- räumlich und zeitlich in die Universität eingebunden sind,
- die Dienste in Person zu leisten haben,
- kein unternehmerisches Risiko zu tragen haben und/oder
- monatlich ein Honorar als Vergütung erhalten.

Die UdK hat zudem **weder von einer internen noch von einer externen Clearingstelle und auch nicht vom zuständigen Finanzamt prüfen lassen**, ob die mit freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geschlossenen Verträge und vereinbarten Vergütungen aufgrund der Art der Tätigkeit dem Lohnsteuerabzugsverfahren und der Sozialversicherungspflicht zu unterwerfen sind.

Die UdK hat bei Verträgen über freie Mitarbeit, mit denen jedoch rechtlich Dienstverhältnisse begründet wurden, das Risiko in Kauf genommen, dass rückwirkend Steuern und Sozialversicherungsbeiträge (und zwar Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) nachzuentrichten sind, soweit Verträge im Rahmen der Prüfung durch die zuständigen Behörden (Finanzamt und Deutsche Rentenversicherung) beanstandet werden.³⁵⁰ Zusätzlich drohen Säumniszuschläge.³⁵¹ Diese Nachzahlungsansprüche verjähren in vier Jahren nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem sie fällig geworden sind.³⁵² Bei vorsätzlich vorenthaltenen Beiträgen verjähren die Ansprüche sogar erst in dreißig Jahren nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem sie fällig geworden sind.³⁵³

22.5 Stellungnahme der Universität

- 491 Die UdK hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und für 90 %, d. h. 29 der beanstandeten 32 Verträge, eingeräumt, dass nach der Art der Tätigkeiten Beschäftigungsverhältnisse begründet wurden. Sie hat darauf hingewiesen, dass sie im August 2016 eine Arbeitsgruppe eingerichtet habe, die sich mit der Problematik des Abschlusses von Honorar- und Werkverträgen befasst. Die Beanstandungen des Rechnungshofs würde die UdK zum Anlass nehmen, weitere Verbesserungspotenziale bei der Gestaltung und Realisierung vertraglicher Beziehungen mit freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an der UdK umzusetzen.

350 vgl. § 42b Abs. 1 Nr. 1 und 3 EStG i. V. m. § 42d EStG

351 vgl. § 24 Abs. 1 SGB IV

352 § 25 Abs. 1 Satz 1 SGB IV

353 § 25 Abs. 1 Satz 2 SGB IV

Die UdK hat zudem eingeräumt, dass der Abschluss von Honorar- und Werkverträgen für administrative und leitende Aufgaben und/oder zur Überbrückung von Vakanzen – zeitweilig unbesetzten Stellen – nicht zulässig ist. Da an der UdK Honorar- und Werkverträge in den dezentralen Bereichen in eigener Zuständigkeit und Verantwortung vergeben werden, habe die Arbeitsgruppe den Organisations-einheiten der Universität Arbeitshilfen für die Bewertung der Tätigkeiten und der Wahl der Vertragsform bereitgestellt. Die UdK wolle so unzulässige vertragliche Beziehungen vermeiden.

Künftig wolle sie in Zweifelsfällen, in denen eine eindeutige sozialversicherungs- und steuerrechtliche Beurteilung durch die UdK selbst nicht vorgenommen werden kann, eine externe Statusfeststellungsprüfung durch die Deutsche Rentenversiche-rung Bund durchführen lassen. Eine eigene Clearingstelle wolle sie nicht einrich-ten.

22.6 Zusammenfassung und Erwartung

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die UdK Honorar- und Werkverträge geschlossen hat, ohne zu prüfen, ob es sich ggf. nach der Art der Tätigkeit um abhängige Beschäftigungsverhältnisse handelt. Der Rechnungshof bewertet positiv, dass die UdK Arbeitshilfen für die vertragschließenden Bereiche geschaffen hat und künftig in Zweifelsfällen vor dem Abschluss von Verträgen eine Clearingstelle mit einer Prüfung beauftragen wird. 492

Der Rechnungshof erwartet, dass die UdK ihre Zusagen einhält und künftig 493

- **vor dem Abschluss von Honorar- und Werkverträgen regelmäßig die Art der Tätigkeiten und Form der vertraglichen Beziehungen eingehend prüft und in Zweifelsfällen eine interne und ggf. eine externe Clearing-stelle mit der Prüfung befasst sowie**
- **Steuern und Sozialversicherungsbeiträge bei unselbstständigen Be-schäftigungsverhältnissen einbehält und abführt.**

Klingen

Schubert

Theis

Jank

Finkel

Vater

Anlage 1**Kurzdarstellung
zu den Beiträgen des Jahresberichts 2019 – Vertraulicher Teil –**

Der Rechnungshof berichtet in einem gesonderten, vertraulich vorgelegten Teil des Jahresberichts 2019 über weitere Prüfungsergebnisse (vgl. T 5) zu folgenden Themen:

Uneinheitliche und in Teilen überhöhte Besoldungs- und Vergütungsstandards für die Präsidiumsmitglieder der Berliner Hochschulen

Der Rechnungshof hat bei den staatlichen Hochschulen stichprobenweise die Personalausgaben für Mitglieder der Hochschulleitungen (Präsidiumsmitglieder) im Jahr 2017 geprüft. Die Hochschulleitungen bestehen aus der Präsidentin oder dem Präsidenten bzw. der Rektorin oder dem Rektor, den Vizepräsidentinnen oder -präsidenten bzw. Prorektorinnen und Prorektoren und der Kanzlerin bzw. dem Kanzler. In die Prüfung wurden alle fixen und variablen Zahlungen einbezogen. Die Ausgaben für diesen Personenkreis beliefen sich im Jahr 2017 auf rd. 4,5 Mio. €.

Der Rechnungshof thematisiert insbesondere, dass die Hochschulen eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungen zu statusrechtlichen Angelegenheiten ihrer Präsidiumsmitglieder getroffen haben. Daraus ergeben sich sowohl hinsichtlich der Bezahlung als auch der Beschäftigungsverhältnisse erhebliche Unterschiede, die angesichts der grundsätzlichen Vergleichbarkeit der Funktionen in den Hochschulen nicht sachgerecht sind. Der Abschluss von öffentlich-rechtlichen Verträgen führt in der Regel zu höheren Bezügen sowie unnötigen und unvorhersehbaren finanziellen Aufwendungen und Risiken. Der Rechnungshof sieht die Notwendigkeit, dass die Verantwortung für die Beschäftigungsverhältnisse aller Präsidiumsmitglieder der Berliner Hochschulen künftig bei der für Wissenschaft zuständigen Senatsverwaltung, zurzeit Der Regierende Bürgermeister – Senatskanzlei –, zentralisiert wird.

Erhebliche Versäumnisse bei der Steuerung und Verwaltung einer Beteiligung

Ergänzend zu den unter T 372 bis 391 im öffentlichen Teil des Jahresberichts 2019 dargestellten Prüfungsergebnissen berichtet der Rechnungshof im vertraulichen Teil über weitere Ergebnisse seiner adressatenübergreifenden Prüfung zur Tempelhof Projekt GmbH. Der Rechnungshof hat bei der Senatsverwaltung für Finanzen (Beteiligungsverwaltung) die Betätigung Berlins bei der Tempelhof Projekt GmbH unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze (§ 92 Abs. 1 LHO) geprüft. Ergänzend hierzu hat er bei der Tempelhof Projekt GmbH auf der Grundlage einer bestehenden Prüfungsvereinbarung nach § 104 Abs. 1 Nr. 3 LHO geprüft.

Der Rechnungshof hat Feststellungen getroffen zu den Themen Zielvereinbarungen für die Geschäftsführung, Gewährung von Bonuszahlungen sowie Berichterstattung des Aufsichtsrats an die Gesellschafterversammlung. Der Bericht zeigt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung die ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und Befugnisse stärker nutzen muss, um auf eine rechtmäßige und satzungsgemäße Aufgabenwahrnehmung der Beteiligungsunternehmen Berlins hinzuwirken.

Anlage 2**Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2019**

Der nachfolgenden Übersicht ist zu entnehmen, von welcher Behörde ein Entwurf zur Stellungnahme des Senats und der Bezirksämter zum Jahresbericht 2019 erwartet wird.

Berichtsbeitrag	Behörde
T 9 bis 50	Senatsverwaltung für Finanzen
T 51 bis 83	Senatsverwaltung für Finanzen
T 84 bis 91	Senatsverwaltung für Finanzen
T 92 bis 108	Senatsverwaltung für Finanzen
T 109 bis 139	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Regierender Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Wissenschaft und Forschung, Bezirksämter Friedrichshain-Kreuzberg, Marzahn-Hellersdorf und Steglitz-Zehlendorf
T 140 bis 165	Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Senatsverwaltung für Finanzen
T 166 bis 191	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 192 bis 202	Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung
T 203 bis 236	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie
T 237 bis 267	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie
T 268 bis 286	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie
T 287 bis 303	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales
T 304 bis 332	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales
T 333 bis 360	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales
T 361 bis 371	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales
T 372 bis 391	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen
T 392 bis 409	Senatsverwaltung für Finanzen
T 410 bis 432	Senatsverwaltung für Finanzen
T 433 bis 470	Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf
T 471 bis 481	Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf
T 482 bis 493	Regierender Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Wissenschaft und Forschung