

Jahresbericht 2020

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

Der Senat von Berlin hat am 24. September 2019 dem Abgeordnetenhaus die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2018 mit dem Antrag auf Entlastung vorgelegt (Drucksache 18/2221). 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 2020 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 Prüfungsergebnisse. Aufgrund der darin enthaltenen schutzwürdigen Angaben zu einem Unternehmen 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, 5. Oktober 2020

Rechnungshof von Berlin

Karin Klingen
Präsidentin

Jahresbericht 2020

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. 1: Fotostudio Ludwig
Lützowstraße 102
10785 Berlin

Druck & Bindung: A8 Druck- und Medienservice
Bismarckstraße 8
10625 Berlin

Vorwort der Präsidentin

Dieses Jahr hat uns alle mit der Corona-Pandemie vor besondere Herausforderungen gestellt.

Auch der Rechnungshof von Berlin hat sich schnell auf neue Arbeitsweisen und Schwerpunkte umstellen müssen. So ist im Rechnungshof in kürzester Zeit Homeoffice für fast alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ermöglicht worden. Die Erfahrungen waren überwiegend positiv, sodass auch in Zukunft im Rechnungshof noch stärker flexibles und mobiles Arbeiten eingesetzt werden soll.



Bei der Zusammenarbeit mit den Verwaltungen stand für den Rechnungshof die gemeinsame Bewältigung der Pandemie im Vordergrund. Der Rechnungshof hat seine Prüfungsplanung und -methodik der aktuellen Situation angepasst, um die Verwaltungen in der Krise möglichst wenig zu belasten. Gleichzeitig hat der Rechnungshof Amtshilfe geleistet. So haben rd. 10 % seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Senatsverwaltung für Finanzen bei der Auszahlung von Entschädigungen nach dem Infektionsschutzgesetz unterstützt.

Daneben ist die Arbeit an den laufenden Prüfungen und zur Erstellung des Jahresberichts zielgerichtet fortgesetzt worden. Das Ergebnis liegt Ihnen nun vor. Der Jahresbericht 2020 ist – den Rahmenbedingungen entsprechend – auf einige wesentliche Themen fokussiert. Ein Schwerpunkt sind die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie auf den Haushalt des Landes Berlin. Zum ersten Nachtragshaushalt für das Jahr 2020, der zu einer Kreditaufnahme im Umfang von 15 % des Haushaltsvolumens ermächtigt, hat der Rechnungshof bereits im Juli eine Stellungnahme für die weiteren Beratungen des parlamentarischen Hauptausschusses abgegeben. Im Jahresbericht wird die Finanzlage Berlins nun ausführlich bewertet.

Der Jahresbericht enthält zudem umfassende Prüfungen, die systematische Hinweise für das künftige Handeln der Verwaltungen geben, so z. B. zur Schulbauoffensive und zu dem Instrument der städtebaulichen Verträge. Weitere wesentliche Themen sind u. a. IT-Sicherheit, die gesamtstädtische Steuerung des öffentlichen Gesundheitsdienstes und aktuelle Einzelfälle fehlerhaften Verwaltungshandlens von Bezirksverwaltungen.

Der diesjährige Jahresbericht mit den Ergebnissen systemischer Prüfungen und Beiträgen zu aktuellen Themen verdankt seine Fertigstellung der sehr engagierten Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rechnungshofs in dieser schwierigen Zeit. Hervorzuheben ist auch die gute Zusammenarbeit mit den Senats- und Bezirksverwaltungen. Ein besonderer Dank gilt dem Abgeordnetenhaus, das in diesem Jahr mit einer Änderung des Rechnungshofgesetzes ein wichtiges Signal zur Stärkung des Rechnungshofs gegeben hat.

Ihre

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Karin Klingen".

Karin Klingen

Jahresbericht 2020

I.

Der Rechnungshof ist gemäß Art. 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 Landeshaushaltsoordnung (LHO).

II.

Der Jahresbericht 2020 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 27. August und am 1. September 2020 beschlossen worden.

Inhaltsverzeichnis

	T	Seite
Allgemeines		
1 Vorbemerkungen	1	11
2 Finanzlage des Landes Berlin	9	14
3 Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt	35	46
Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2018		
4 Haushalts- und Vermögensrechnung	49	61
5 Kreditaufnahme	84	80
Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung		
6 Erhebliche Risiken bei der Berliner Schulbauoffensive wegen fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	93	86
7 Fehlendes systematisches Vertragsmanagement für städtebauliche Verträge	159	120
8 Lückenhafte IT-Sicherheit in der Berliner Verwaltung	203	136
9 Unzureichende Wahrnehmung der gesamtstädtischen Steuerungsverantwortung für den öffentlichen Gesundheitsdienst des Landes Berlin	223	146
10 Dringender Handlungsbedarf hinsichtlich der Rechtsstellung der Verwaltungsakademie Berlin	266	163
11 Eingehung erheblicher Haushaltsrisiken durch pflichtwidrige Ausübung von Vorkaufsrechten	300	176
12 Gravierende Verstöße gegen das Haushalts- und das Vergaberecht bei der Beauftragung eines externen Beratungsunternehmens	324	186
13 Millionenverluste des Betriebes gewerblicher Art Pferdekompetenzzentrum der Freien Universität Berlin	337	194

	Seite
Anlagen	
1 Kurzdarstellung zum Inhalt des vertraulichen Teils des Jahresberichts 2020	201
2 Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2020	202

nachrichtlich

Mit dem Jahresbericht 2020 wird vorgelegt

Jahresbericht 2020 – Vertraulicher Teil –

(Bemerkungen nach § 97 Abs. 4 LHO, vgl. T 5)

Abkürzungsverzeichnis

AGBauGB	Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
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)
BAK	Beschreibung des Aufgabenkreises
BauGB	Baugesetzbuch
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck'sche Rechtsprechungssammlung
BerlSchuldenbremseG	Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse
BgA	Betrieb gewerblicher Art
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIM	BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BSO	Berliner Schulbauoffensive
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DB	Zeitschrift Der Betrieb
DÖV	Zeitschrift Die Öffentliche Verwaltung
Drs	Drucksache (des Abgeordnetenhauses von Berlin)
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EGovG Bln	Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin)
EU	Europäische Union

FU	Freie Universität Berlin
GDG	Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (Gesundheitsdienst-Gesetz)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Allgemeiner Teil
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
GSK	IT-Grundschutz-Kompendium
GSKat	IT-Grundschutz-Kataloge
GVBI.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
GVPI	Geschäftsverteilungsplan
GV Sen	Geschäftsverteilung des Senats von Berlin
HG 18/19	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 (Haushaltsgesetz 2018/2019)
HG 20/21	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 (Haushaltsgesetz 2020/2021)
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HOWOGE	HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH
HtR	Haushaltstechnische Richtlinien
HU	Humboldt-Universität zu Berlin
i. d. F.	in der Fassung
IfSG	Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz)
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
IKT-NotfallM - LL	Leitlinie zum IKT-Notfallmanagement der Landesverwaltung des Landes Berlin
InfoSic-LL	Leitlinie zur Informationssicherheit der Landesverwaltung des Landes Berlin (Informationssicherheitsleitlinie)
ISMS	Informations-Sicherheits-Management-System
IT	Informationstechnik

ITDZ	IT-Dienstleistungszentrum Berlin
ITIS	IT-Infrastrukturservice
i. V. m.	in Verbindung mit
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KiSchuG	Gesetz zur Förderung der Gesundheit von Kindern und des Kinderschutzes (Berliner Kinderschutzgesetz)
KommJur	Zeitschrift Kommunaljurist
LfbG	Gesetz über die Laufbahnen der Beamteninnen und Beamten (Laufbahngesetz)
LHO	Landeshaushaltsordnung
LVwA	Landesverwaltungsamt Berlin
NHG 18/19	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltsjahre 2018/2019 (Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019)
NHG 19	Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushalt Jahr 2019 (Nachtragshaushaltsgesetz 2019)
NHG 20	Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020)
NHG 20/21	Zweites Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021) – im Entwurf
NHPI	Nachtragshaushaltsplan
OE	Organisationseinheit
ÖGD	Öffentlicher Gesundheitsdienst
ÖÖP	Öffentlich-Öffentliche Partnerschaft
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
ProFiskal	IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Landes Berlin
PsychKG	Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten
RHG	Gesetz über den Rechnungshof von Berlin (Rechnungshofgesetz)
Rn.	Randnummer(n)
sFEU	sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen

SGB II	Sozialgesetzbuch – Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende
SILB	Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin
SIWA(NA)	Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (und Nachhaltigkeitsfonds)
SIWA ErrichtungsG	Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt
SODA	Sondervermögen für Daseinsvorsorge- und nicht betriebsnotwendige Bestandsgrundstücke des Landes Berlin
SWB	Sondervermögen Wohnraumförderfonds Berlin
T	Textziffer(n)
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
VAk	Verwaltungsakademie Berlin
VAkVO	Verordnung über die Ordnung der Verwaltungsakademie Berlin
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung)
VKZ	Vermögenskennziffer
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VvB	Verfassung von Berlin
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
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

- 1 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.

Der Rechnungshof prüft darüber hinaus 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.

- 2 Der Rechnungshof bestimmt Zeit, Art und Umfang der Prüfungen aufgrund seiner Unabhängigkeit selbst. Zugleich setzt er wegen der Vielzahl und der unterschiedlichen Bedeutung der zu prüfenden Einrichtungen und Vorgänge Schwerpunkte. Dabei werden aktuelle Entwicklungen einbezogen.
- 3 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.

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

2 z. B. Staatliche Münze Berlin, Landesbetrieb für Gebäudebewirtschaftung, Verbund Lichtenberger Seniorenheime

3 z. B. Berliner Verkehrsbetriebe, IT-Dienstleistungszentrum Berlin, Verwaltungsakademie Berlin

4 z. B. BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH, HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH, Messe Berlin GmbH

5 Der Rechnungshof hat im vergangenen Jahr Prüfungsvereinbarungen mit den sechs landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften und zwei Tochtergesellschaften sowie mit der Berliner Stadtgüter GmbH geschlossen.

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.

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.

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 2020 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2018, 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 2018 (vgl. Drs 18/2221) 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 eine weitere Prüfung. Aufgrund der darin enthaltenen schutzwürdigen Angaben zu dem vertraglich gebundenen Unternehmen 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 Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Rechnung

getragen. Zugleich ermöglicht diese Berichtsform eine umfassende Information des Abgeordnetenhauses über die für das parlamentarische Entlastungsverfahren relevanten Prüfungsergebnisse. Eine Kurzdarstellung zu diesem vertraulichen Berichtsbeitrag ist der Anlage zum Jahresbericht zu entnehmen.

- 6 Der Jahresbericht soll einen Überblick über die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins vermitteln. Er kann jedoch kein vollständiges oder repräsentatives Bild von der Qualität des Verwaltungshandelns geben. Die vom Rechnungshof getroffene Auswahl und Schwerpunktsetzung kann 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.
- 7 Bevor der Rechnungshof öffentlich berichtet, teilt er seine Prüfungsfeststellungen in dem gesetzlich dafür vorgesehenen Verfahren den geprüften Stellen zur Äußerung mit und gibt ihnen zudem Gelegenheit, sich im Vorfeld des Jahresberichts zu äußern. Soweit Stellungnahmen fristgerecht vorliegen, werden sie berücksichtigt. Die den Beanstandungen zugrunde liegenden Sachverhalte sind daher im 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.
- 8 **Der Rechnungshof erwartet, dass alle Behörden und Einrichtungen des Landes Berlin die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs auswerten und entsprechende Schlussfolgerungen für ihre Bereiche ziehen.**

2 Finanzlage des Landes Berlin

Die Verschuldung des Landes Berlin mit einem Höchststand von 62,9 Mrd. € am Ende des Jahres 2011 konnte bis zum Ende des Jahres 2018 um mehr als 5 Mrd. € auf 57,6 Mrd. € verringert werden. Dennoch zählt Berlin weiterhin zu den Bundesländern mit dem höchsten Schuldenstand. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Landeshaushalt sind zwar noch nicht in Gänze abschätzbar, sie stellen jedenfalls eine neue große finanzpolitische Herausforderung für die Zukunft dar. Das Abgeordnetenhaus hat am 4. Juni 2020 eine Notsituation im Sinne des Schuldenbremsegesetzes festgestellt und die Ermächtigung für eine Kreditaufnahme im Umfang von 6 Mrd. € erteilt. Gleichzeitig hat es einen Tilgungsplan für einen Zeitraum von 27 Jahren vorgesehen. Damit wird ein langfristiges Risiko für die Tragfähigkeit des Landeshaushalts und eine Belastung der finanziellen Handlungsfähigkeit künftiger Generationen geschaffen.

2.1 Einleitung

- 9 Der Rechnungshof berichtet jährlich über die Finanzlage des Landes Berlin. Üblicherweise zeigt er auf der Grundlage der Jahreshaushaltsrechnungen, des aktuellen Haushaltsgesetzes und der aktuellen Finanzplanung die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Verschuldung sowie der Finanzierungs- und Primärsalden auf und befasst sich mit ausgewählten Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltsslage. In diesem Jahresbericht verzichtet er jedoch weitgehend auf eine Darstellung der Daten und Prognosen aus dem Haushaltsplanjahr 2021 und aus der Finanzplanung für die Jahre 2022 und 2023, da diese infolge der Corona-Pandemie erheblichen Veränderungen unterliegen werden. Stattdessen geht der Rechnungshof zunächst auf die Auswirkungen für den Landeshaushalt im Jahr 2020 sowie auf die neuen gesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse und deren Anwendung im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie ein. Grundlage hierfür bilden die Beschlüsse des Abgeordnetenhauses vom 4. Juni 2020 über das Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (NHG 20)⁶ sowie zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation⁷ nach § 2 des Gesetzes zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (BerlSchuldenbremseG)⁸. Wegen der erstmaligen Anwendung der Ausnahmeregelungen zur Schuldengrenze und ihrer großen Relevanz für die Finanzlage des Landes Berlin nahm der Rechnungshof mit Schreiben vom 23. Juli 2020 bereits vor dem weiteren parlamentarischen Beratungsprozess Stellung.

6 Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – NHG 20) vom 11. Juni 2020 (GVBl. S. 539)

7 vgl. Drs 18/2707

8 Art. 2 Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht vom 25. November 2019 (GVBl. S. 742)

2.2 Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der Corona-Krise

2.2.1 Beschlusslage in Senat und Abgeordnetenhaus

- 10 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat am 23. März 2020 angekündigt, zwei Nachtragshaushalte für das Jahr 2020 aufzustellen.⁹ Der erste Nachtragshaushalt sollte zur Finanzierung dringender Unterstützungsmaßnahmen während der Corona-Pandemie dienen. Der zweite Nachtragshaushalt sollte nach der Steuerschätzung im Mai 2020 den Ausgleich zu erwartender Steuermindereinnahmen und die hierfür erforderliche Kreditaufnahme abbilden.

Der Senat hat am 7. April 2020 den Entwurf des ersten Nachtragshaushaltsgesetzes (NHG 20) beschlossen.¹⁰ Der Entwurf enthielt eine pandemiebedingte Steigerung der Ausgaben um rd. 3 Mrd. €, u. a. zur Finanzierung der notitionsbedingten über- und außerplanmäßigen Ausgaben, denen der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses zuvor im Wege des Konsultationsverfahrens bereits zugestimmt hatte. Darüber hinaus waren insbesondere Ausgaben für das Corona-Behandlungszentrum, Unterstützungsleistungen für die Messe Berlin GmbH und die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH und die ersten Soforthilfe-programme vorgesehen. Die Mehrausgaben sollten durch Zuschüsse des Bundes im Umfang von 2,6 Mrd. € ausgeglichen werden, im Übrigen durch den Verzicht auf die vorgesehene Schuldentlastung von 325 Mio. € und zusätzlich zu veranschlagende pauschale Minderausgaben.

Nach dem für Berlin regionalisierten Ergebnis der Steuerschätzung vom 12. bis 14. Mai 2020¹¹ sind für die Jahre 2020 und 2021 Steuermindereinnahmen von zusammen rd. 4,7 Mrd. € und für die Jahre 2020 bis 2023 von insgesamt 8,35 Mrd. € prognostiziert.

Am 26. Mai 2020 hat der Senat den Entwurf des zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes (NHG 20/21) beschlossen.¹² Dieser enthält den Vorschlag für eine Kredit-ermächtigung in Höhe von rd. 5,1 Mrd. € für die Berücksichtigung der vorstehen-den Mindereinnahmen und von Mehr- und Minderausgaben aufgrund der Corona-Pandemie in entsprechender Höhe.

Der Hauptausschuss hat über den ersten Nachtragshaushalt (NHG 20) abschlie-ßend in seiner Sitzung am 27. Mai 2020 beraten. Hierzu lag ein erst am Vor-abend vorgelegter Änderungsantrag vor, der mit einer neu vorgesehenen Kredit-ermächtigung 15 % des gesamten Haushaltsvolumens betraf.

9 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 23. März 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2769)

10 vgl. Drs 18/2609

11 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. Mai 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0057 K)

12 vgl. Drs 18/2738 bzw. Drs 18/2738 Neu (aktualisierte Fassung vom 7. Juli 2020)

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner Sitzung am 4. Juni 2020

- das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation nach § 2 BerlSchuldenbremseG festgestellt,
- den ersten Nachtragshaushalt (NHG 20) mit gegenüber dem Senatsentwurf wesentlichen Veränderungen beschlossen. Auf der Einnahmeseite ist nunmehr eine Kreditaufnahme von 6 Mrd. € vorgesehen. Auf der Ausgabenseite sollen die entsprechenden Mittel in Höhe von 5,5 Mrd. € einer Rücklage zugeführt werden; zudem werden pauschale Mehrausgaben für Berliner Soforthilfen von 0,5 Mrd. € eingeplant,
- den Entwurf zum zweiten Nachtragshaushalt (NHG 20/21) nicht beraten und dem Hauptausschuss zur weiteren Beratung nach der Sommerpause überwiesen.

Der Rechnungshof begrüßt ausdrücklich die zügige Einleitung haushalts- und finanzpolitischer Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise. Dennoch sieht er einige Punkte im Zusammenhang mit den Beschlüssen zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 und zur Feststellung der Notsituation kritisch.

2.2.2 Kreditaufnahme gemäß § 4 BerlSchuldenbremseG

- 11 Das BerlSchuldenbremseG lässt in § 4 eine Kreditaufnahme bei einer von der Normallage negativ abweichenden wirtschaftlichen Entwicklung zu, soweit diese Mindereinnahmen nicht durch das verfügbare Volumen der Konjunkturausgleichsrücklage kompensiert werden können. Eine solche Abweichung lag vor. Im April 2020 aktualisierte die Bundesregierung ihre gesamtwirtschaftliche Prognose für das Jahr 2020. Die darauf basierende Steuerschätzung vom Mai 2020 ergab für das laufende Haushaltsjahr voraussichtliche Steuermindereinnahmen für das Land Berlin in Höhe von rd. 3 Mrd. € gegenüber dem Haushaltsgesetz 2020/2021 (HG 20/21)¹³. Ein Teil dieser Mindereinnahmen ist konjunkturrell bedingt. Gemäß § 4 ff. BerlSchuldenbremseG ist bei Vorliegen einer negativen Produktionslücke eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme zulässig. Bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz kann diese unter Berücksichtigung der aktuell erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung erhöht werden (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 1 BerlSchuldenbremseG). Zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 ergab sich eine Konjunkturkomponente von -26,5 Mio. € und zum Zeitpunkt des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 in Höhe von -1.946,7 Mio. € (vgl. Ansicht 1, S. 25). Nach § 8 BerlSchuldenbremseG ist bei einem Nachtragshaushalt die zum Zeitpunkt der ursprünglichen Haushaltsaufstellung bereits ermittelte Konjunkturkomponente einzubeziehen. Daher hätte im Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (erster Nachtragshaushalt) eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme in Höhe von -1.920,2 Mio. € berücksichtigt werden müssen.

13 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltjahre 2020 und 2021 (Haushaltsgesetz 2020/2021 – HG 20/21) vom 17. Dezember 2019 (GVBl. S. 830)

Zur Deckung einer nicht näher begründeten Finanzierungslücke ist im Nachtragshaushaltsgesetz 2020 zwar die o. g. Nettokreditaufnahme (6 Mrd. €) nach § 2 BerlSchuldenbremseG vorgesehen, eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme (§ 4 BerlSchuldenbremseG) wurde jedoch trotz deutlicher Ausweitung der für das Jahr 2020 erwarteten Produktionslücke nicht veranschlagt.

Die Möglichkeit der konjunkturbedingten Kreditaufnahme nach § 4 BerlSchuldenbremseG und der Finanzbedarf zur Bewältigung der Notsituation nach § 2 BerlSchuldenbremseG sind zu trennen. So haben sowohl der Bund¹⁴ als auch das Land Hessen¹⁵ entsprechend den dort geltenden Schuldenbegrenzungsregelungen vor einer Kreditaufnahme aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation den konjunkturellen Kreditbedarf berücksichtigt. Aus Sicht des Rechnungshofs ist nach dem BerlSchuldenbremseG die Möglichkeit der konjunkturbedingten Kreditaufnahme vorrangig zu prüfen. Soweit die Voraussetzungen des § 4 BerlSchuldenbremseG erfüllt sind, besteht keine Notsituation. Erst für einen über § 4 BerlSchuldenbremseG hinaus bestehenden Finanzierungsbedarf hätte geprüft und dargelegt werden müssen, inwieweit dieser über eine Kreditaufnahme nach § 2 BerlSchuldenbremseG hätte gedeckt werden müssen.

Für eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme nach § 4 BerlSchuldenbremseG würde nicht der vom Abgeordnetenhaus beschlossene Tilgungszeitraum von 27 Jahren, sondern das grundgesetzliche Symmetriegebot gelten. Danach sind Kredite im Aufschwung wieder zurückzuführen.

2.2.3 Kreditaufnahme gemäß § 2 BerlSchuldenbremseG

2.2.3.1 Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation

- 12 Nach dem erst zum 1. Januar 2020 in Kraft getretenen BerlSchuldenbremseG ist der Haushalt grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen. Ausnahmen sind jedoch auch möglich im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen (§ 2 BerlSchuldenbremseG).

Das Abgeordnetenhaus hat am 4. Juni 2020 infolge der Corona-Pandemie eine außergewöhnliche Notsituation festgestellt und damit eine Ausnahme vom Neuvorschuldungsverbot zugelassen.

Die Corona-Pandemie ist eine Situation mit komplexen sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen. Die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß § 2 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG war auch nach Einschätzung des Rechnungshofs geboten.

14 vgl. Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020) vom 23. März 2020 (Drs 19/18100 des Deutschen Bundestages)

15 vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung zu einem Zweiten Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 vom 8. Juni 2020 (Drs 20/2950 des Hessischen Landtages)

Der Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 4. Juni 2020 enthält keine zeitliche Befristung der außergewöhnlichen Notsituation. Eines Feststellungsbeschlusses nach § 2 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG bedarf es im Vorfeld jeder notsituationssbedingten Kreditermächtigung, die über bestehende Ermächtigungen hinausgeht. Nach Ansicht des Rechnungshofs ist die Kreditermächtigung jeweils nach Haushaltsjahren getrennt und im jeweiligen Haushalt nur in Höhe des zu erwartenden pandemiebedingten Bedarfs im Sinne des § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG vorzusehen. Ein solches Vorgehen stellt sicher, dass die Veranschlagung notsituationssbedingter Ausgaben im Haushaltsplan, die durch eine Kreditaufnahme nach § 2 BerlSchuldenbremseG gedeckt werden müssen, unter Beachtung des Haushaltsgrundsatzes der Jährlichkeit erfolgt.

2.2.3.2 Umfang der Kreditaufnahme

- 13 Die mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (erster Nachtragshaushalt) veranschlagten Kredite belaufen sich auf 15 % des gesamten Haushaltsvolumens. Trotz dieser Dimension ist die Kreditaufnahme nicht mit einer konkretisierenden Datengrundlage verbunden, die den pandemiebedingten (Mehr-)Bedarf im Einzelnen erkennen lässt. Im Antrag zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation wird als Begründung für den Umfang der Schuldenaufnahme pauschal auf das Vorliegen einer Notsituation und die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts hingewiesen. Es wird nicht erkennbar, inwieweit die Kredite zur Finanzierung pandemiebedingter Ausgaben bzw. zum Ausgleich von Steuermindereinnahmen verwendet werden sollen. Steuermindereinnahmen sind im ersten Nachtragshaushalt nicht veranschlagt und die Ansätze für pandemiebedingte Ausgaben, die nicht vom Bund erstattet werden, summieren sich lediglich auf ca. 1 Mrd. €.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Kreditaufnahme nach § 2 BerlSchuldenbremseG nur wegen der Notsituation zulässig ist und die Mittel auch nur zu diesem Zweck eingesetzt werden dürfen. Das Vorliegen dieser Voraussetzung kann aufgrund der fehlenden detaillierten Begründung derzeit nicht nachvollzogen werden. Die Mittelverwendung kann Gegenstand zukünftiger Prüfungen des Rechnungshofs sein.

Der Rechnungshof erwartet, dass Ausgaben, die aus der Kreditaufnahme nach § 2 BerlSchuldenbremseG finanziert werden, als solche transparent und in einem Nachtragshaushalt ausgewiesen und nur insoweit und solange geleistet werden, wie sie für die Bewältigung der Notsituation erforderlich sind.

2.2.3.3 Bildung einer Rücklage

- 14 Bereits im Jahr 2020 können Kredite im Umfang von 6 Mrd. € aufgenommen werden, die zur Bildung einer kreditfinanzierten Rücklage verwendet werden sollen und damit wohl zum Teil nicht im Jahr 2020 für die Deckung pandemiebe-

dingter Ausgaben benötigt werden. Es ist nicht erkennbar, auf welchen Zeitraum sich der erwartete Kreditbedarf bezieht. Die Formulierung in Art. 1 Nr. 2 NHG 20 i. V. m. der verbindlichen Erläuterung zu dem entsprechenden Haushaltstitel 91903 lässt offen, in wie vielen Folgejahren eine pandemiebedingte Inanspruchnahme der Rücklagenmittel erfolgen darf.

Der Rechnungshof sieht die Einrichtung dieser Rücklage kritisch. Zum einen hält er aus Gründen der Transparenz den detaillierten Ausweis der pandemiebedingten Ausgaben in einem Nachtragshaushalt für erforderlich. Zum anderen ist die Rücklage zeitlich nicht begrenzt. Damit sind auch dann noch Ausgaben aus der Rücklage möglich, wenn keine Maßnahmen zur Bewältigung der Notsituation mehr erforderlich sind. Dieses Risiko wird durch die Regelung in Art. 1 Nr. 2 NHG 20 zur Verwendung zukünftiger Überschüsse noch verstärkt. Dort ist vorgesehen, dass zukünftige Überschüsse in die neue Rücklage fließen. Damit können der „Pandemie-Rücklage“ in Zukunft auch Einnahmen aus allgemeinen Haushaltsmitteln zugeführt werden. Die Feststellung des Notlagebezugs der aus der Rücklage geleisteten Ausgaben wird dadurch künftig erschwert.

Der Rechnungshof erwartet, dass aus der im Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (erster Nachtragshaushalt) vorgesehenen Rücklage nur solche Maßnahmen finanziert werden, die in zeitlicher und sachlicher Hinsicht einen eindeutigen Pandemiebezug aufweisen.

Das beschlossene Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (erster Nachtragshaushalt) enthält des Weiteren in Art. 1 Nr. 2 einen Zustimmungsvorbehalt des Hauptausschusses für jede nicht im Haushaltsplan vorgesehene Entnahme aus der vorgenannten kreditfinanzierten Rücklage (5,5 Mrd. €) sowie einen Sperrvermerk bei den pauschalen Mehrausgaben (500 Mio. €). Beide zusammen machen rd. 15 % des Haushaltungsvolumens aus. Soweit für die Entnahme aus der kreditfinanzierten Rücklage die Zustimmung des Hauptausschusses erforderlich ist, könnte dieser letztlich über die konkrete Verwendung der Haushaltsmittel entscheiden und somit in einem wesentlichen Umfang das parlamentarische Budgetrecht ausüben.

Inhaber des parlamentarischen Budgetrechts ist das Parlament, nicht hingegen ein einzelner Ausschuss. Der Rechnungshof hatte ein vergleichbares Vorgehen bereits im Zusammenhang mit der Gründung des Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) problematisiert¹⁶ und seine Bedenken gegen diese freiwillige Beschränkung des Budgetrechts geäußert. Er sieht daher auch die Regelung zur Verwendung der pandemiebedingten Rücklage kritisch, insbesondere in Anbetracht ihrer möglichen finanziellen Größenordnung. Die Regelung bedeutet eine deutliche Schwächung der Steuerungsfunktion des Parlaments in seiner Gesamtheit.

16 vgl. zuletzt Jahresbericht 2019, T 13

2.2.3.4 Tilgungsplan

- 15 Gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 BerSchuldenbremseG ist eine Kreditaufnahme in einer Notsituation mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Dieser Tilgungsplan ist für die vorgesehene Gesamtauflaufzeit von 27 Jahren in Art. 1 Nr. 2 NHG 20 geregelt. Traditionell sieht das Haushaltsgesetz nur Regelungen für den Zeitraum des Haushaltsplans vor. Der Tilgungsplan sollte daher aus Gründen der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit über den gesamten Tilgungszeitraum in aktualisierter Form auch in künftigen Haushaltsplänen ausgewiesen werden. Im Bund und einigen anderen Bundesländern sind die Feststellungsbeschlüsse zur außergewöhnlichen Notsituation mit dem Ausweis des Kreditvolumens und dem Tilgungsplan verbunden, sodass die Tilgungsvorgaben dort für den gesamten Tilgungszeitraum als Planungsgrundlage leichter erkennbar sind.

Die beschlossene Tilgungsdauer der Notlagenkredite über einen Zeitraum von 27 Jahren ab dem Jahr 2023 ist erheblich länger, als der in der Begründung¹⁷ zum Entwurf des BerSchuldenbremseG avisierte Zeitraum. Dort wird als Regelfall für die Tilgung ein Zeitraum von sieben Jahren angegeben. Für eine kürzere Tilgungsdauer spricht auch, dass die Verschuldung des Landes Berlin mit einem Höchststand von 62,9 Mrd. € am Ende des Jahres 2011 bis zum Ende des Jahres 2018, also innerhalb von sieben Jahren, um mehr als 5 Mrd. € auf 57,6 Mrd. € verringert werden konnte. Der Senat hat im Entwurf des zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes (NHG 20/21)¹⁸ einen Zeitraum von 20 Jahren für die Tilgung der Notlagenkredite vorgesehen, von denen zwei Jahre tilgungsfrei sein sollten. Tilgungszahlungen wären über einen Zeitraum von 18 Jahren zu leisten.

Ein langer Tilgungszeitraum birgt angesichts des bestehenden hohen Schuldenstandes erhebliche Risiken für den Landeshaushalt. In den letzten drei Jahrzehnten wurde das Land Berlin von mehreren externen ökonomischen Schocks getroffen. Hierzu zählen beispielsweise seit dem Jahr 1990 die Kosten der deutschen Einheit, das Platzen der Dotcom-Blase im Jahr 2000 oder die Finanzmarktkrise 2008/2009. Hinzu kommen dem Land zuzurechnende Haushaltsbelastungen, wie der Zusammenbruch der Berliner Bankgesellschaft im Jahr 2001. Die Ausgangsposition des Landes war zu Beginn der 1990er Jahre gemessen am Schuldenstand deutlich besser als im Jahr 2020. Die Schuldenstandsquote (vgl. hierzu T 21) lag damals bei 16 %.

Der Beirat des Stabilitätsrats hat in seiner Stellungnahme vom 18. Juni 2020¹⁹ festgestellt, dass sehr lange Tilgungszeiträume insbesondere dann die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte und die künftige Einhaltung der Ver-

17 Drs 18/2021

18 vgl. Drs 18/2738 bzw. Drs 18/2738 Neu (aktualisierte Fassung vom 7. Juli 2020)

19 13. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Abs. 2 HGrG, Frühjahr 2020, Endfassung vom 18. Juni 2020, S. 3

schuldungsgrenzen gefährden können, wenn eine überdurchschnittliche Verschuldung bereits in der Ausgangssituation vorhanden war.

Der Rechnungshof hat zuletzt in seinem Vorjahresbericht darauf hingewiesen, dass Berlin 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.²⁰ Ein kurzer Tilgungszeitraum dient der langfristigen Tragfähigkeit des Berliner Landeshaushalts und damit auch der (finanzpolitischen) Handlungsfähigkeit künftiger Generationen.

Aus Sicht des Rechnungshofs sollte ein kürzerer Tilgungszeitraum angestrebt werden. Dies erhöht die Chancen des Landes, zukünftige Krisen fiskalisch bewältigen zu können, ohne erneut an den Rand einer Haushaltsnotlage zu geraten.

2.2.4 Keine Geltung des Art. 87 Abs. 2 Satz 2 VvB

- 16 Das Abgeordnetenhaus hat in dem Beschluss zur Feststellung der außergewöhnlichen Notsituation (wie auch Art. 1 Nr. 2 NHG 20) die Möglichkeit der Kreditaufnahme sowohl mit einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß § 2 BerlSchuldenbremseG als auch mit dem Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 2 Satz 2 VvB begründet. Danach dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltspflichtenplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Der Rechnungshof hatte bereits in einer Stellungnahme an den Hauptausschuss vom 6. August 2019 darauf hingewiesen, dass Art. 87 Abs. 2 VvB ab dem 1. Januar 2020 rechtswidriges Verfassungsrecht enthält. Die Regelung widerspricht Art. 109 Abs. 3 GG.²¹ Damit wird der Beschluss zur Feststellung der außergewöhnlichen Notsituation (wie auch Art. 1 Nr. 2 NHG 20) zumindest zum Teil mit einer grundgesetzwidrigen Norm²² begründet.

2.2.5 Änderungen des Haushaltsverfahrens

- 17 Durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (erster Nachtragshaushalt) sind im Ergebnis zahlreiche Regelungen getroffen worden, die für die Ausführung des Haushaltspflichtenplans relevant sind und vom üblichen Verfahren abweichen. Dies kann

20 Jahresbericht 2019, T 23

21 Rechnungshof von Berlin, Stellungnahme vom 6. August 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses zu Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht (Drs 18/2021), S. 6

22 hierzu: Heintzen, Die Umsetzung der Schuldenbremse des Grundgesetzes in den Bundesländern, unter besonderer Berücksichtigung von Bayern und Berlin, in: Ismer/Reimer/Rust/Waldhoff (Hrsg.), Territorialität und Personalität, Festschrift für Moris Lehner zum 70. Geburtstag, 2019, S. 538 f. und 542

dazu führen, dass auch im Einzelfall vor der Durchführung pandemiebedingter Maßnahmen die Zustimmung des Hauptausschusses eingeholt werden muss.

Der Entwurf des Senats zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (erster Nachtragshaushalt) sah vor, dass der Hauptausschuss im Falle über- und außerplanmäßiger Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Corona-Pandemie erst ab einem Betrag von 100 Mio. € nachträglich unterrichtet werden sollte. Abweichend vom Entwurf des Senats sind nunmehr jedoch Haushaltsüberschreitungen über 5 Mio. € dem Hauptausschuss im Konsultationsverfahren zur vorherigen Zustimmung vorzulegen. Ursprünglich reichte nach dem Haushaltsgesetz 2020/2021 hierfür noch die Unterrichtung des Hauptausschusses aus, soweit nicht aus zwingenden Gründen eine Ausnahme geboten war.

Durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (erster Nachtragshaushalt) wurde zudem § 11 Satz 2 HG 20/21 geändert. Danach kann die Senatsverwaltung für Finanzen nunmehr nur mit vorheriger Zustimmung des Hauptausschusses Ausnahmen von dem nach Satz 1 bestehenden Ausschluss der Deckungsfähigkeit nach § 20 Abs. 1 Nr. 3 bis 5 LHO für den Bereich der Hauptverwaltung bzw. nach § 20 Abs. 1 Nr. 3 und 4 LHO für die Bezirke zulassen.

Der Rechnungshof erwartet, dass trotz der genannten Zustimmungsvorbehalte alle dringlichen Ausgaben weiterhin rechtzeitig geleistet werden können.

2.3 Landesgesetzliche Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse

- 18 Seit dem 1. Januar 2020 gilt das Neuverschuldungsverbot des Art. 109 Abs. 3 GG uneingeschränkt für das Land Berlin. Mit dem BerlSchuldenbremseG vom 25. November 2019 wurden vom Abgeordnetenhaus die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass das Land die Ausnahmeregelungen des Grundgesetzes vom Neuverschuldungsverbot in Anspruch nehmen kann. Zielgröße des BerlSchuldenbremseG ist die strukturelle Nettokreditaufnahme. Diese darf nicht größer Null sein. Die strukturelle Nettokreditaufnahme bestimmt sich nach folgendem Schema (vgl. § 3 BerlSchuldenbremseG):

Bereinigte Einnahmen
- Bereinigte Ausgaben
= Finanzierungssaldo
+ Zuführung Versorgungsrücklage
- Entnahme Versorgungsrücklage
- Zuführungen an Rücklagen (ohne Konjunkturausgleichsrücklage)
+ Entnahmen aus Rücklagen (ohne Konjunkturausgleichsrücklage)
Vorzeichenwechsel
+ ÖPP-Verbindlichkeiten ²³
+ Saldo der finanziellen Transaktionen
+ Verzicht auf Rückzahlung von Darlehen
+ Konjunkturkomponente
= Strukturelle Nettokreditaufnahme

Anders als noch im Gesetzentwurf vorgesehen geht die Kreditaufnahme der Extrahaushalte nach dem Gesetz nicht in die Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme ein. In § 3 Abs. 3 BerlSchuldenbremseG ist lediglich festgelegt, dass das Abgeordnetenhaus über die Aufnahme und Tilgung von Krediten durch Extrahaushalte entscheidet, wenn keine gesonderten Regeln zur Kreditaufnahme bestehen. Das Gesetz entfernt sich damit wieder von den europäischen Defizitregeln, an die sich der Gesetzentwurf annäherte. Vor allem fehlt dem Gesetz eine wirksame Schranke, welche die Verlagerung von Schulden aus dem Kernhaushalt in Extrahaushalte verhindert. Dies verstärkt den Anreiz, Verwaltungsaufgaben an Organisationseinheiten außerhalb des Haushalts zu übertragen und diese auch über Kredite zu finanzieren. Dadurch wird die Einhaltung des Grundsatzes der Einheit des Haushalts beeinträchtigt und die mit der Auslagerung verbundenen Risiken könnten aus dem Blickfeld geraten. Denn anders als beispielsweise Hamburg verfügt Berlin über kein Berichtswesen, welches die wirtschaftlich selbstständigen Einheiten und deren finanzielle Situation gemeinsam mit dem Kernhaushalt in einem Konzernabschluss abbildet.

Ein Fortschritt gegenüber dem Gesetzentwurf ist die Hinzurechnung von ÖPP-Verbindlichkeiten zur Nettokreditaufnahme. Vor einer Umgehung der Schuldenbremse durch ÖPP-Projekte warnten die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder bereits in einer Erklärung vom 4. Mai 2010. Dagegen sind Verpflichtungen aus ÖÖP-Projekten²⁴ vom Berliner Gesetz nicht erfasst, von der Wirkung her jedoch den ÖPP-Verbindlichkeiten gleichzusetzen. Hierzu zählen beispielsweise die Verbindlichkeiten der Bezirke im Zusammenhang mit der Einbindung der HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH in die Berliner Schulbauoffensive.

23 ÖPP = Öffentlich-Private Partnerschaften

24 ÖÖP = Öffentlich-Öffentliche Partnerschaften

Die Aufnahme und die Tilgung von Krediten sind nach dem BerlSchuldenbremseG im Zusammenhang mit finanziellen Transaktionen oder in Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung (Konjunkturkomponente) zulässig (§ 3 ff. BerlSchuldenbremseG). Ferner ist in Ausnahmefällen eine Kreditaufnahme im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage führen, möglich (§ 2 BerlSchuldenbremseG). Das Vorliegen dieser Ausnahmesituation hatte das Abgeordnetenhaus erstmals im Zusammenhang mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2020 festgestellt und den gesetzlich vorgeschriebenen Tilgungsplan beschlossen (vgl. T 12).

Die Konjunkturkomponente und damit die konjunkturabhängige Aufnahme oder Tilgung von Krediten wird nach § 5 Abs. 3 BerlSchuldenbremseG und den entsprechenden Ausführungsvorschriften (AV BerlSchuldenbremseG)²⁵ bestimmt. Diese lehnen sich an das Bundesverfahren an, welches der Stabilitätsrat im Rahmen der Haushaltsüberwachung einsetzt. Dabei entspricht die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung weitgehend dem aus der Konsolidierungshilfevereinbarung²⁶ bekannten Verfahren. Konsolidierungshilfevereinbarung und Bundesverfahren unterscheiden sich bei der Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach Abschluss des Haushaltsjahres, d. h. bei der ex post-Konjunkturkomponente. In seiner Stellungnahme zum Entwurf des BerlSchuldenbremseG hatte der Rechnungshof aufgezeigt, dass das Bundesverfahren in der Vergangenheit im Haushalts-Ist eine höhere Kreditaufnahme ermöglicht hätte im Vergleich zum Konsolidierungshilfeverfahren.²⁷

Anhand der bislang vorliegenden Daten kann die ex ante-Konjunkturkomponente für die Jahre 2020 und 2021 jeweils zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 sowie des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 bestimmt werden. Die nachfolgende Ansicht stellt die Berechnung für das Jahr 2020 dar:

25 vgl. Drs 18/2747

26 Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen vom 15. April 2011

27 Rechnungshof von Berlin, Stellungnahme vom 6. August 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses zu Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht (Drs 18/2021), S. 13 und 19

Ansicht 1: Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente zum Zeitpunkt der Aufstellung des HG 20/21 sowie des NHG 20

	HG 20/21	NHG 20
Produktionslücke (Mio. €)	-2.500	-183.800
Budgetsemielastizität Landesebene	0,134	
Anteil Steuereinnahmen Land an Steuereinnahmen Ländergesamtheit (%)	6,07	
ex ante-Konjunkturkomponente Landesebene (Mio. €)	-20,4	-1.497,2
Budgetsemielastizität Gemeindeebene	0,574	
Gemeindesteueranteil Berlin an Steuereinnahmen Gemeinden insgesamt (%)	4,26	
ex ante-Konjunkturkomponente Gemeindeebene (Mio. €)	-6,1	-449,6
ex ante-Konjunkturkomponente insgesamt (Mio. €)	-26,5	-1.946,7

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 29. April 2020, der Herbstprojektion der Bundesregierung vom 17. Oktober 2019, den Budgetsemielastizitäten gemäß Monatsbericht April 2019 des Bundesministeriums der Finanzen, S. 39, den Steuereinnahmen gemäß Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1. bis 4. Vierteljahr 2018 vom 15. April 2019 sowie den Abrechnungen des Länderfinanzausgleichs

Demnach ergab sich zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 eine Konjunkturkomponente von -26,5 Mio. € und zum Zeitpunkt des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 eine in Höhe von -1.946,7 Mio. € (vgl. T 11).

§ 4 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG bestimmt, dass vor der Aufnahme konjunkturbedingter Kredite Mindereinnahmen durch das verfügbare Volumen der Konjunkturausgleichsrücklage kompensiert werden müssen. § 6 Abs. 3 BerlSchuldenbremseG regelt die Einrichtung der Konjunkturausgleichsrücklage. Für diese ist ein Zielvolumen von mindestens 1 % der kumulierten bereinigten Einnahmen der vergangenen fünf Jahre (§ 6 Abs. 3 Satz 2 BerlSchuldenbremseG) vorgesehen. Ausgehend vom Zeitraum 2014 bis 2018 wären dies rd. 1.300 Mio. €. Bislang wurden aus dem früheren Nachhaltigkeitsfonds 327 Mio. € in die Konjunkturausgleichsrücklage überführt.²⁸ Bis zum Zielvolumen fehlen folglich noch rd. 970 Mio. €. Die zum Zeitpunkt des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 zulässige konjunkturbedingte Kreditaufnahme hätte sich durch das vorhandene Volumen der Konjunkturausgleichsrücklage auf 1.593 Mio. € reduziert.

Der vom Rechnungshof empfohlenen Aufnahme der Schuldenbremse in die Verfassung von Berlin ist das Abgeordnetenhaus nicht gefolgt. Obwohl das Bundesverfassungsgericht²⁹ im Jahr 2006 dem Land Berlin Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung verwehrte, gewährten Bund und Länder im Ergebnis der Föderalismuskommission von 2011 bis 2019 dem Land insgesamt 720 Mio. € Konsolidierungshilfen. Mit einer am Grundgesetz ausgerichteten, auf eine nachhaltige Haushaltspolitik ziellenden Kreditregel in der Ver-

28 Art. 3 Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht vom 25. November 2019 (GVBl. S. 742, 743), Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Errichtung eines Nachhaltigkeitsfonds, Umbuchung aus dem SIWA zu Kapitel 2910 Titel 21401 am 8. April 2020

29 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19. Oktober 2006, 2 BvF 3/03

fassung von Berlin würde das Land ein wichtiges Signal senden, sich der bundesstaatlichen Verantwortung bewusst zu sein und die Verschuldung zukünftig wirkungsvoll zu begrenzen.³⁰

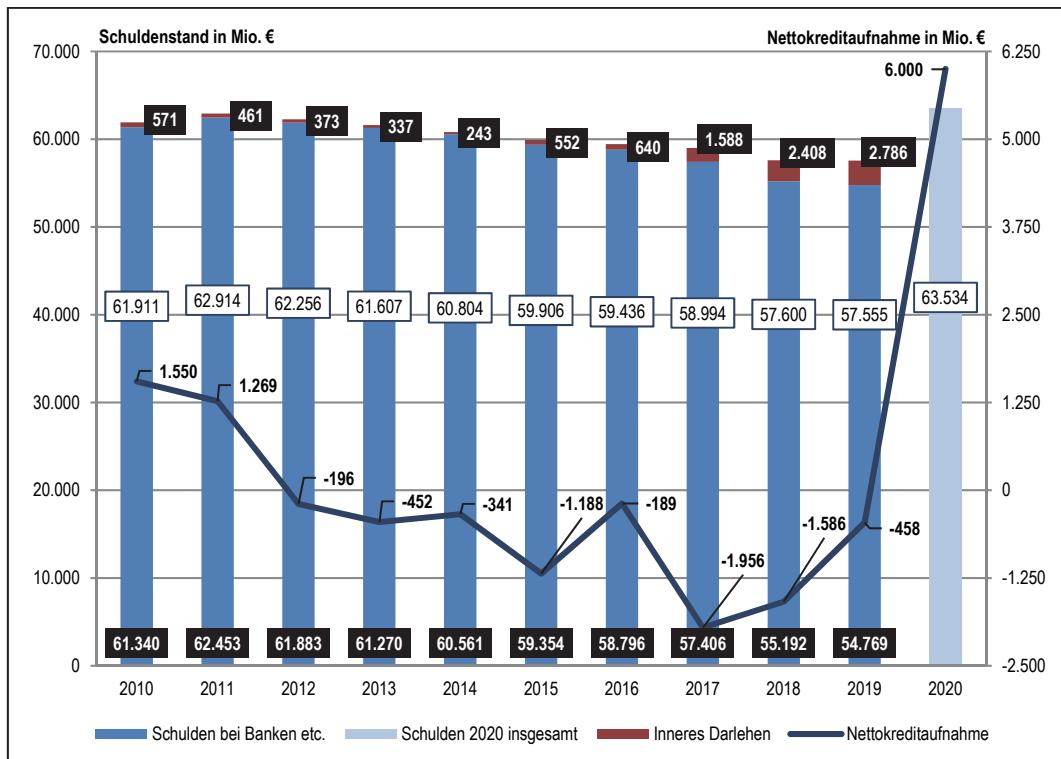
- 19 Die Regelungen zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse garantieren, dass das Land Berlin auch in konjunkturellen Schwächephasen den nötigen fiskalischen Handlungsspielraum behält. Für die nachhaltige Stabilität der Berliner Finanzen ist entscheidend, dass die im Grundgesetz verankerte Symmetrie zwischen Kreditaufnahme und -tilgung praktiziert wird. Dies gilt für die konjunkturabhängige Kreditaufnahme sowie die Kreditaufnahme bei Notsituationen.

2.4 Verschuldungslage

- 20 Zum Jahresende 2018 betrug die Verschuldung des Landes Berlin bei Kreditinstituten, Versicherungen, dem Bund sowie dem Lastenausgleichsfonds rd. 55,2 Mrd. €. Gegenüber dem Vorjahr verringerte sich dieser Schuldensstand um rd. 2,2 Mrd. €. Gegenläufig hierzu erhöhte sich die innere Verschuldung bei der Rücklage Flughafen BER sowie dem SIWA um 820 Mio. €. Der Schuldensstand dieser inneren Darlehen überstieg zum Jahresende 2018 mit 2,41 Mrd. € den bisherigen Spitzenwert aus dem Jahr 2007 in Höhe von 2,38 Mrd. €. Insgesamt war das Land Ende des Jahres 2018 mit 57,6 Mrd. € verschuldet.

30 Rechnungshof von Berlin, Stellungnahme vom 6. August 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses zu Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht (Drs 18/2021), S. 5

Ansicht 2: Schuldenstand des Landes Berlin beim öffentlichen und nicht öffentlichen Bereich einschließlich innere Darlehen¹ sowie Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt



Quelle: Jahre 2012 bis 2018: Schuldenstand am 31. Dezember gemäß Statistischem Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 5; Jahr 2019: Schuldenstatistik der Senatsverwaltung für Finanzen; Jahr 2020: Fortschreibung des Schuldenstandes mit Nettokreditaufnahme und Tilgungen an Verwaltungen gemäß Nachtragshaushaltsgesetz 2020

1 Für den Schuldenstand des Jahres 2020 wurden die inneren Darlehen auf dem Niveau von 2019 fixiert.

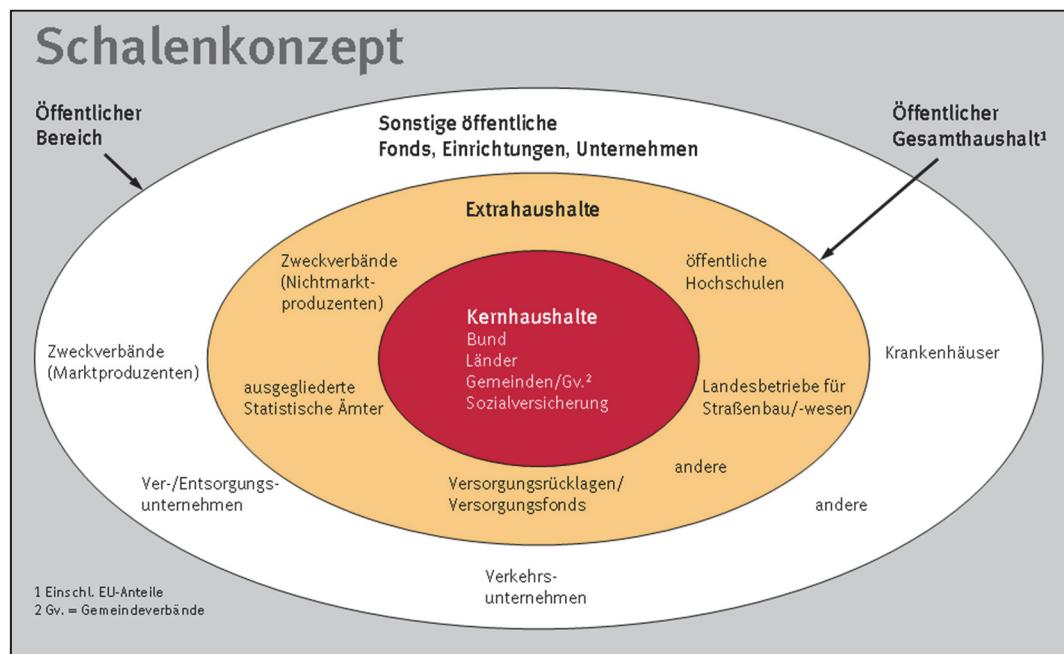
Auch im Jahr 2019 wurde die Verschuldung weiter abgebaut. Wenngleich wie im Vorjahr die Tilgung beim öffentlichen und nicht öffentlichen Bereich durch den Anstieg der inneren Darlehen weitgehend kompensiert wurde. Die inneren Darlehen erhöhten sich auf rd. 2,8 Mrd. €. Insgesamt betrug die Verschuldung des Landes Berlin Ende 2019 weiterhin rd. 57,6 Mrd. €.

Nach dem Haushaltsgesetz 2020/2021 war für das Jahr 2020 ein weiterer Abbau des Schuldenstandes um 325,6 Mio. € geplant. Die Folgen der Corona-Pandemie erforderten eine Anpassung dieser Planung. Mit der Krediterücknahme im Nachtragshaushaltsgesetz 2020 von bis zu 6 Mrd. € würde der Berliner Schuldenstand in diesem Jahr auf 63,5 Mrd. € steigen und den bisherigen Höchststand aus dem Jahr 2011 um rd. 600 Mio. € überschreiten (vgl. Ansicht 2).

- 21 Trotz der Schuldentilgung in den Jahren 2012 bis 2019 lag die Verschuldung des Landes Berlin bereits vor dem Beschluss über den Nachtragshaushalt 2020 immer noch weit über dem Durchschnitt der Gesamtheit der Länder und Gemeinden. Dies gilt sowohl in Bezug auf die Zahl der Einwohner als auch im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung, wie die zum Zeitpunkt der Berichterstellung verfügbaren Vergleichsdaten des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2018 zeigen.

Da Länder und Gemeinden ihre Aufgaben nicht nur im Kernhaushalt wahrnehmen, hat das Statistische Bundesamt für ein besseres statistisches Abbild staatlicher Aktivitäten das Schalenkonzept entwickelt (vgl. Ansicht 3). Dieses gliedert den öffentlichen Bereich in den Kernhaushalt, die Extrahaushalte und die sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (sFEU). Die Zuordnung zu Extrahaushalten und den sFEU erfolgt u. a. nach dem Grad der Eigenfinanzierung.³¹ Bei Extrahaushalten liegt dieser unter 50 %. Beispiele für Berliner Extrahaushalte sind z. B. die Humboldt-Universität zu Berlin oder die Berliner Werkstätten für Menschen mit Behinderung GmbH. Zu den Berliner sFEU zählen beispielsweise die Berliner Verkehrsbetriebe, die Berliner Wasserbetriebe oder die HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH. Die Schalenzuordnung eines Unternehmens kann sich ändern, wenn beispielsweise der Eigenfinanzierungsgrad die Schwelle von 50 % über- oder unterschreitet. Im letzteren Fall würde z. B. ein sFEU den Extrahaushalten zugeordnet werden.

Ansicht 3: Gliederung des öffentlichen Bereichs nach dem Schalenkonzept



Quelle: Statistisches Bundesamt, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2018, Fachserie 14, Reihe 5, S. 7

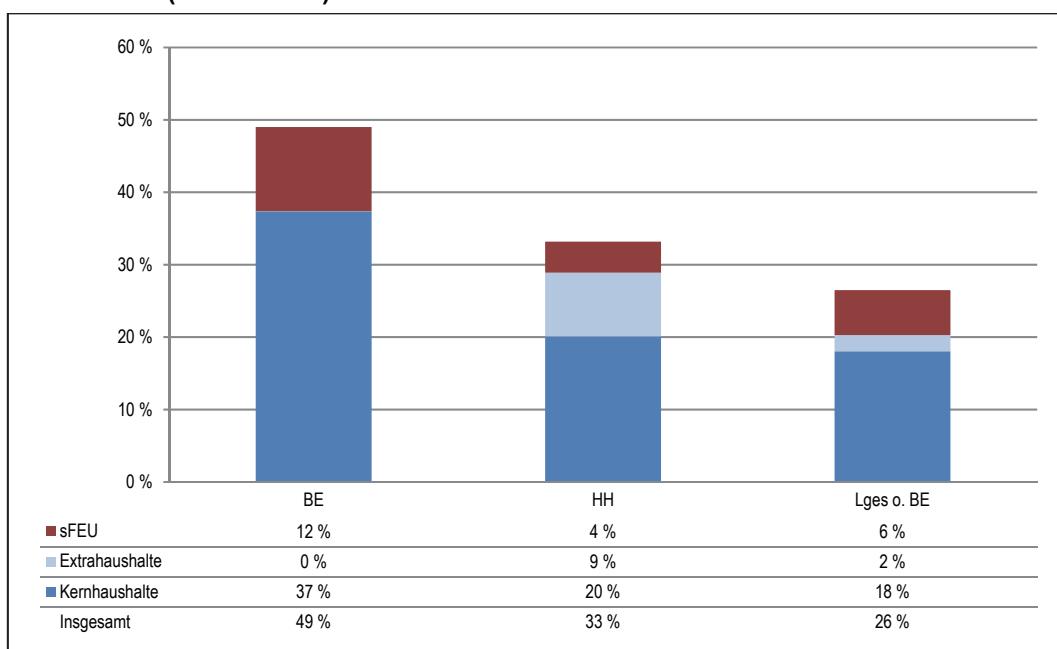
Die Ansichten 4 und 5 stellen für das Jahr 2018 die Verschuldung Berlins dem Durchschnitt der Länder einschließlich der Gemeinden sowie der von Hamburg gegenüber. Dargestellt sind die Schulden des Kernhaushalts, der Extrahaushalte und der sFEU. In Ansicht 4 wurde als Normierungsgröße mit dem nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) die Wirtschaftskraft und in Ansicht 5 die Einwohnerzahl gewählt. Die Hansestadt Bremen erscheint als Sanierungsland für einen Vergleich ungeeignet und wurde deshalb nicht berücksichtigt.

31 Statistisches Bundesamt, Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken, 2019, S. 6

Auf den ersten Blick wird deutlich, dass die Berliner Verschuldung im Kernhaushalt sowohl bezogen auf die Wirtschaftskraft (Schuldenstandsquote) als auch je Einwohner deutlich über den Vergleichsregionen liegt. Ende 2018 lag die Berliner Schuldenstandsquote bei 37 %. Der Länderdurchschnitt und der Hamburger Vergleichswert lagen mit 18 % bzw. 20 % dicht beieinander und deutlich darunter. Bezogen auf die Einwohnerzahl war das Land im Kernhaushalt mit 14.918 € verschuldet. Der Durchschnittswert für die Länder einschließlich ihrer Gemeinden betrug 7.276 € und auch Hamburg wies mit 12.988 € rd. 2.000 € weniger Schulden auf als Berlin.

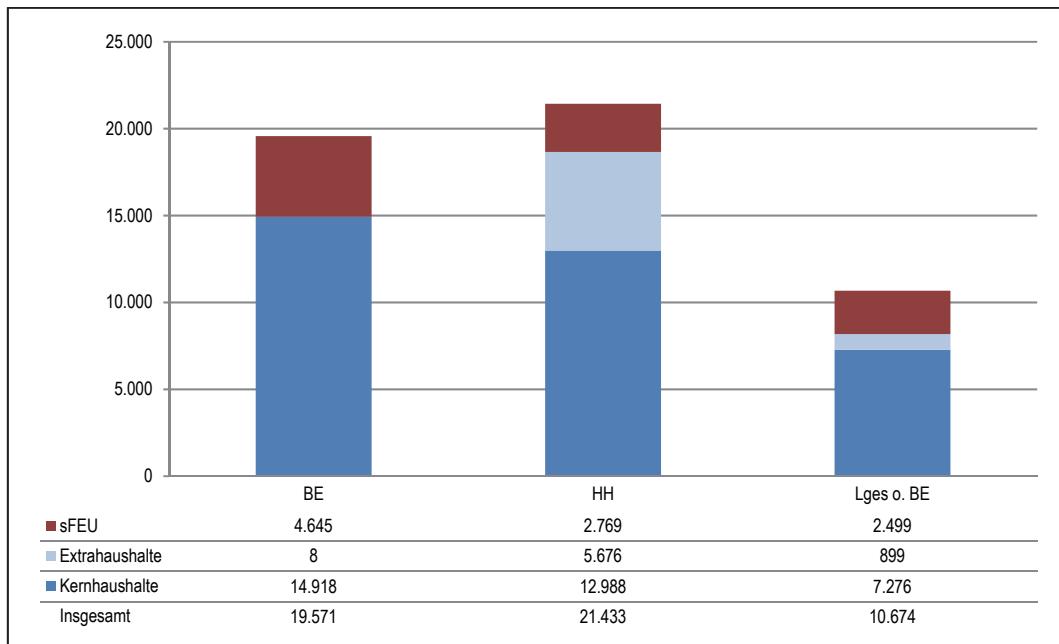
Je nach Wahl der Bezugsgröße läge ein zum Hamburger Niveau vergleichbarer Berliner Schuldensstand im Kernhaushalt bei 29 Mrd. € bzw. 47 Mrd. €. Gemesen an diesem Wert aus dem Jahr 2018 müsste Berlin seine Schulden um weitere 7 bis 25 Mrd. € reduzieren, um das Hamburger Niveau zu erreichen.

Ansicht 4: Verschuldung der Kern- und Extrahaushalte sowie der sFEU in Berlin, Hamburg und im Durchschnitt der Länder einschließlich Gemeinden (ohne Berlin) zum 31. Dezember 2018 in % des BIP



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes 2019, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 16.2; Bruttoinlandsprodukt gemäß <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/tab.jsp?rev=RV2014&tbl=tab01&lang=de-DE>

Ansicht 5: Verschuldung der Kern- und Extrahaushalte sowie der sFEU in Berlin, Hamburg und im Durchschnitt der Länder einschließlich Gemeinden (ohne Berlin) zum 31. Dezember 2018 in € je Einwohner

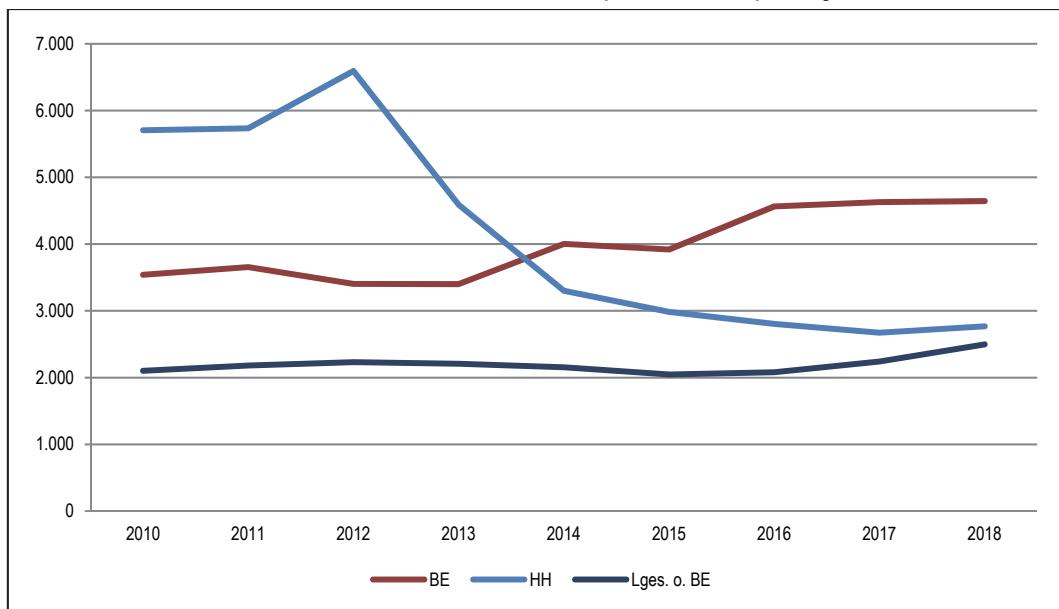


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes 2019, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 16.2; Bevölkerung gemäß <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>

Auch unter Einbeziehung der Verschuldung außerhalb des Kernhaushalts zeigt sich die deutlich höhere Verschuldung Berlins im Vergleich zum Länderdurchschnitt. Ebenso bestätigt sich ein überdurchschnittlich hoher Schuldenstand Berlins im Vergleich zu Hamburg, wenn die Wirtschaftsleistung zugrunde gelegt wird. Lediglich die Pro-Kopf-Verschuldung ist in Berlin unter Berücksichtigung der Extrahaushalte und sFEU geringer als in Hamburg.

- 22 Auffällig ist die seit Jahren nahezu stetig steigende Verschuldung der Berliner sFEU sowohl in absoluten Größen als auch in Euro je Einwohner. Bis Ende 2013 lag die Pro-Kopf-Verschuldung der Berliner sFEU noch unterhalb der Pro-Kopf-Verschuldung Hamburgs. Während sich seither der Hamburger Wert dem Länderdurchschnitt annäherte, hat sich der Berliner Wert hiervon deutlich entfernt und Ende 2018 einen neuen Höchststand erreicht.

Ansicht 6: Verschuldung der sFEU für Berlin, Hamburg und den Durchschnitt der Länder einschließlich Gemeinden (ohne Berlin) in € je Einwohner



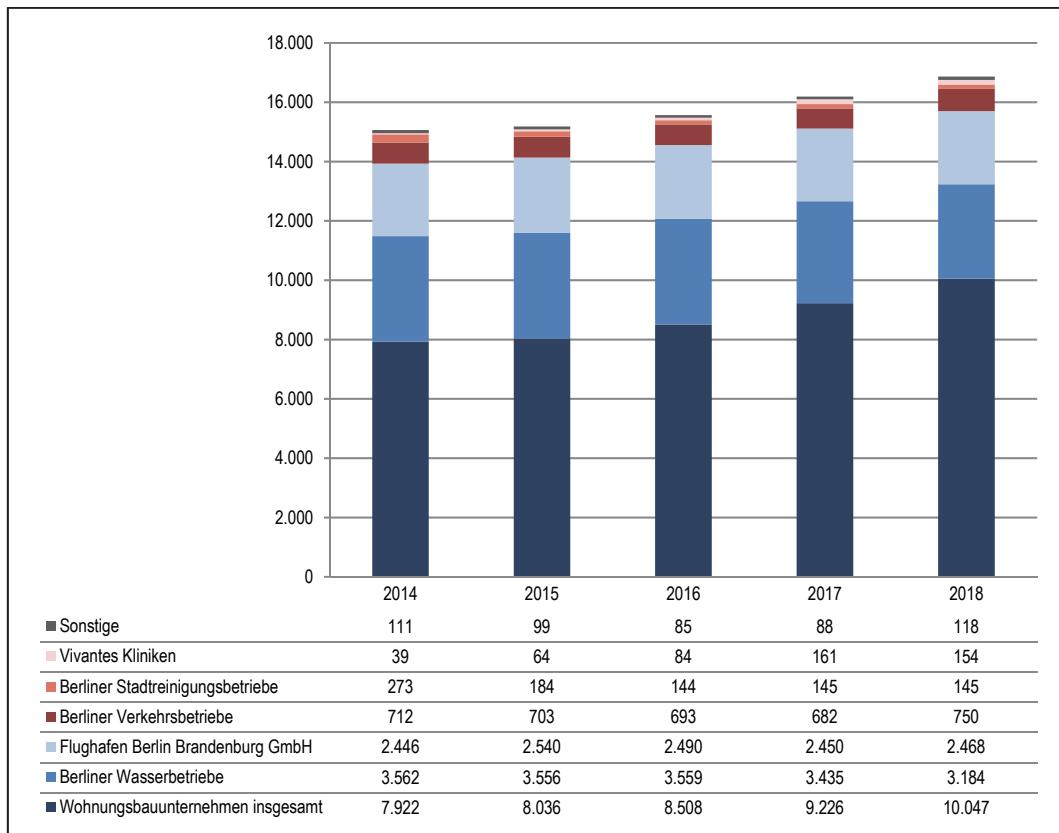
Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes 2009 bis 2019, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 16.2; Bevölkerung zum 31. Dezember gemäß <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>

- 23 Anhand der Beteiligungsberichte des Landes Berlin ist abzulesen, dass der Anstieg der Verschuldung bei den sFEU bis Ende 2018 insbesondere auf die Wohnungsbauunternehmen zurückzuführen ist (vgl. Ansicht 7). Innerhalb des hier gewählten Zeitraums 2014 bis 2018 stiegen deren Kreditmarktverbindlichkeiten um rd. 27 %. Auch die Berliner Verkehrsbetriebe verzeichneten im Jahr 2018 einen sprunghaften Anstieg der Verschuldung, nachdem bis zum Jahr 2017 die Kreditmarktverbindlichkeiten stetig abgebaut werden konnten. Der Aufwuchs bei den „Sonstigen“ ist fast vollständig auf die Messe Berlin GmbH zurückzuführen. Deren Kreditmarktverbindlichkeiten stiegen von rd. 47 Mio. € im Jahr 2017 auf rd. 74 Mio. € im Jahr 2018.

Eine weitere Kreditmarktverschuldung ist bereits vorgesehen. Dem Abgeordnetenhaus liegt eine Vorlage zur Beschlussfassung vor, nach der die Berliner Bodenfonds GmbH (als Tochtergesellschaft der BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH) in den Jahren 2020/2021 in Höhe von 290 Mio. € zur Kreditaufnahme ermächtigt werden soll.³² Dies entspräche ungefähr den gemeinsamen Kreditverbindlichkeiten von den Berliner Stadtreinigungsbetrieben und der Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH Ende 2018.

32 Drs 18/2802

Ansicht 7: Kreditmarktverbindlichkeiten der unmittelbaren Beteiligungen und von ausgewählten Anstalten des öffentlichen Rechts des Landes Berlin in Mio. €¹

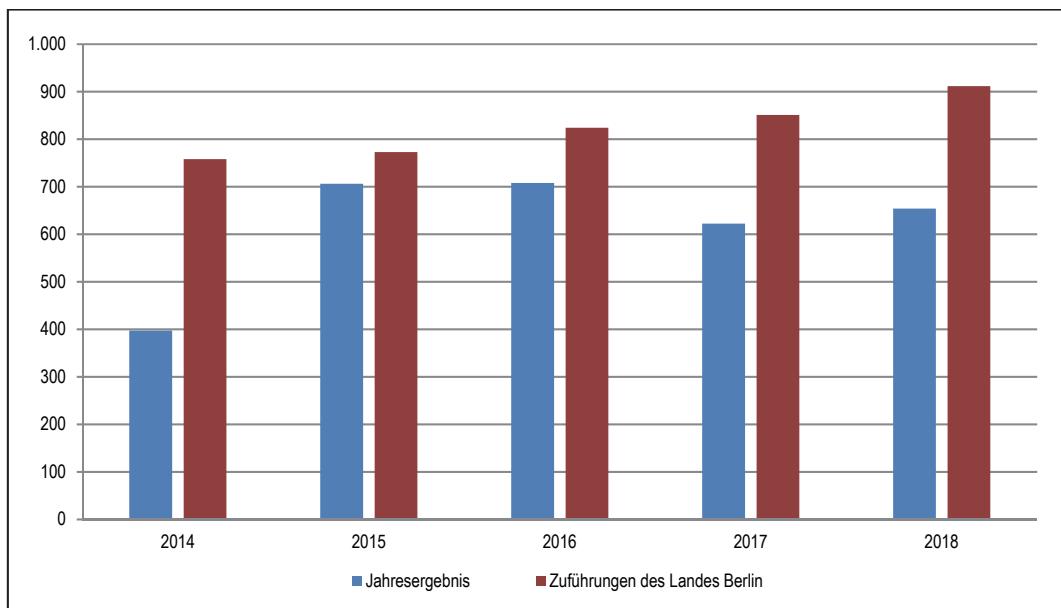


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Beteiligungsberichte 2015 bis 2019

1 Unter „Sonstige“ ist auch die – sehr geringe – Kreditmarktverschuldung der Berliner Extrahaushalte enthalten.

Über Zuführungen des Landes Berlin sind die landeseigenen Unternehmen mit dem Landeshaushalt verbunden. Diese Zuführungen sind in den letzten Jahren stetig gestiegen (vgl. Ansicht 8). Der Großteil der Zuführungen konzentrierte sich hierbei auf die Berliner Verkehrsbetriebe. Auch wenn die Mehrzahl der Unternehmen statistisch den sFEU zugerechnet werden und somit nicht Teil des Sektors Staat sind, besteht über diese Finanzbeziehung eine ökonomische Abhängigkeit vom Land Berlin. Die ökonomischen Unternehmensrisiken könnten sich auf den Landeshaushalt auswirken. Eine Entlastung durch das kumulierte Jahresergebnis der landeseigenen Unternehmen ist nicht erkennbar, da dieses im Zeitverlauf tendenziell gesunken ist.

Ansicht 8: Kumulierte Jahresergebnis der unmittelbaren Beteiligungen und der ausgewählten Anstalten des öffentlichen Rechts des Landes Berlin (vgl. Ansicht 7) sowie kumulierte Zuführungen des Landes Berlin in Mio. €



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Beteiligungsberichts 2019

- 24 Durch den Schuldenabbau im Kernhaushalt seit dem Jahr 2012 hat das Land Berlin im Vergleich zur Finanzkrise 2008/2009 eine deutlich bessere fiskalische Ausgangslage, um die Folgen der Corona-Pandemie abzufedern. Gleichwohl liegt die Verschuldung des Landes weiterhin deutlich über dem Durchschnitt der Länder und Gemeinden (vgl. T 21). Dass die aggregierte Verschuldung aus Kernhaushalt, den Extrahaushalten sowie den sFEU in Hamburg pro Kopf höher ist als in Berlin, relativiert die Lasten für das Land Berlin nicht. Im Gegenteil weist die deutlich geringere Wirtschaftskraft Berlins und damit eine deutlich höhere Schuldenstandsquote gegenüber Hamburg auf eine erheblich geringere Schuldentragfähigkeit hin. Insgesamt bleibt Berlin daher weiterhin besonders anfällig bei steigenden Zinsen, selbst wenn sich diese nur längerfristig realisieren sollten.

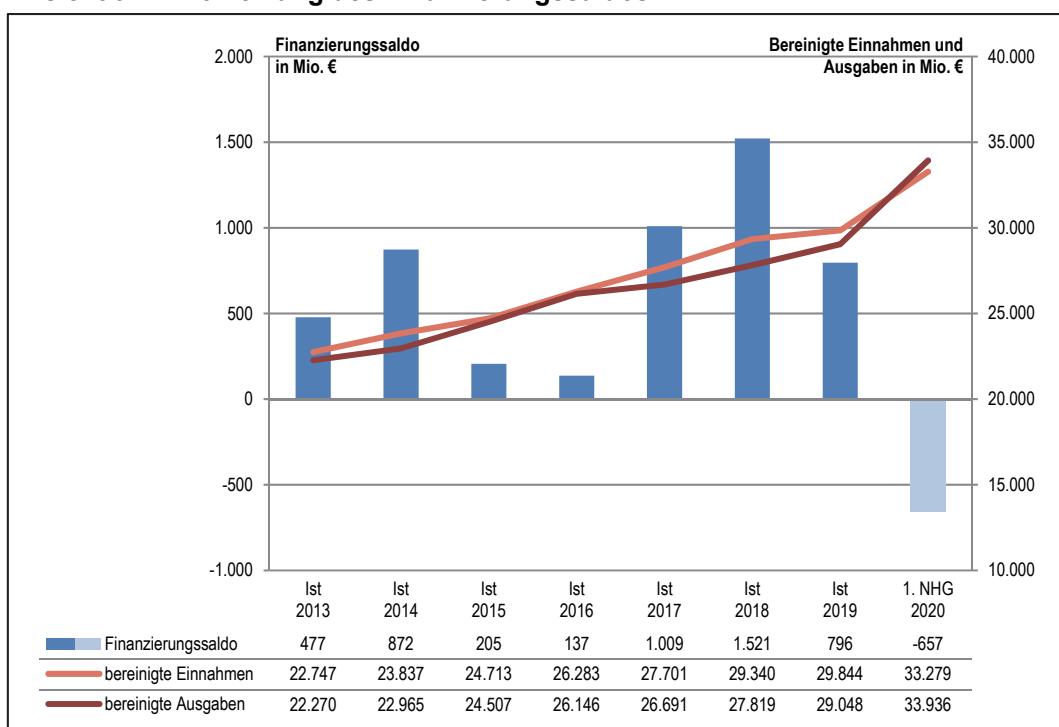
Zu den Verschuldungsrisiken des Kernhaushalts treten die der Extrahaushalte und sFEU. Deren steigende Verschuldung bei gleichzeitig steigenden Zuführungen aus dem Landeshaushalt erhöhen das fiskalische Risiko für das Land im Falle ökonomischer Schocks. Worin diese bestehen können, zeigen die notwendigen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Corona-Pandemie. So ist z. B. für umfangreiche Unterstützungsmaßnahmen für die Berliner Wirtschaft die Aufnahme neuer Kredite vorgesehen. Angesichts der fiskalischen Ausgangslage muss das Land aber den Anstieg der Verschuldung auf das dringend notwendige Maß beschränken. Zur Minderung des Zinsänderungsrisikos sowie im Interesse einer generationsgerechten Lastenverteilung sollte eine rasche Rückführung der aufgenommenen Kredite angestrebt werden. Der Ausgleich zwischen gegenwarts- und zukunftsbezogenen Ausgaben ist durch Schwerpunktsetzungen im Haushalt zu realisieren.

2.5 Entwicklung des Finanzierungssaldos

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

Die Entwicklung der Finanzierungssalden im Zeitraum 2013 bis 2020 stellt sich wie folgt dar:

Ansicht 9: Entwicklung des Finanzierungssaldos



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2013 bis 2018 und im Nachtragshaushaltsgesetz 2020; 2019 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 8. Juni 2020; Abweichungen hierzu und zu Einzelansichten durch Rundungsdifferenzen

Für das Haushaltsjahr 2019 war ein Finanzierungssaldo von 984 Mio. € geplant. Mit Stand vom 8. Juni 2020 hat die Senatsverwaltung für Finanzen einen tatsächlichen Finanzierungssaldo von 796 Mio. € ausgewiesen. Die Verringerung des Finanzierungssaldos um insgesamt 188 Mio. € resultiert im Wesentlichen daraus, dass mehr Altschulden getilgt wurden, als dies im zweiten Nachtragshaushalt 2019³³ geplant war.

33 Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushaltspol von Berlin für das Haushaltsjahr 2019 (Nachtragshaushaltsgesetz 2019 – NHG 19) vom 17. Dezember 2019 (GVBl. S. 847)

Die Ansicht 9 zeigt, dass sich der Finanzierungssaldo im Jahr 2020 deutlich in den negativen Bereich verschiebt. Dies ist die gravierende Folge der Corona-Pandemie und der mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2020 hierfür veranschlagten Ausgaben (vgl. T 10).

2.6 Entwicklung der Haushaltseckwerte

2.6.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben insgesamt

- 26 Die nachstehende Tabelle stellt die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Jahren 2015 bis 2020 dar:

Ansicht 10: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

Art der Einnahmen und Ausgaben	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	– Mio. € –					
EINNAHMEN						
Steuern ohne steuerähnliche Abgaben	13.626,2	14.766,4	15.399,0	17.026,9	17.534,1	22.454,3
Länderfinanzausgleich	3.432,0	3.641,4	4.475,8	4.516,1	4.436,4	0,0
Bundesergänzungszuweisungen/ Zuweisungen vom Bund	2.446,5	2.370,2	2.390,1	2.288,5	2.133,4	1.993,7
Sonstige Einnahmen ¹	6.849,2	6.237,4	7.026,5	7.211,0	7.082,3	9.543,4
Nettokreditaufnahme	-1.187,8	-188,9	-1.956,4	-1.585,8	-458,0	5.999,3
Primäreinnahmen = bereinigte Einnahmen ohne Vermögensveräußerungen	24.634,0	26.214,8	27.610,7	29.294,6	29.798,5	33.258,8
Gesamteinnahmen	25.166,2	26.826,4	27.335,1	29.456,8	30.728,2	39.990,6
AUSGABEN						
Personalausgaben	7.487,1	7.807,2	8.220,9	8.854,4	9.309,6	10.011,1
Konsumtive Ausgaben (ohne Ausgaben für den Schuldendienst)	13.015,1	14.063,2	14.348,0	15.067,6	15.572,5	19.950,0
davon pauschale Minderausgaben	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	251,7
Investitionsausgaben ²	2.372,4	2.865,4	2.793,9	2.638,5	3.004,9	2.774,6
Zinsausgaben (auch an Körperschaften)	1.606,6	1.384,5	1.306,4	1.228,8	1.142,6	1.180,0
Sonstige Ausgaben ¹	685,0	706,1	665,9	1.667,5	1.698,6	729,7
Primärausgaben² = bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben	22.900,8	24.761,9	25.385,0	26.590,1	27.905,1	32.755,9
Gesamtausgaben²	25.166,2	26.826,4	27.335,0	29.456,8	30.728,2	39.990,6
Primärsaldo	1.733,2	1.453,0	2.225,7	2.704,6	1.893,4	502,9

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2015 bis 2018 und im Nachtragshaushaltsgesetz 2020; 2019 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 8. Juni 2020

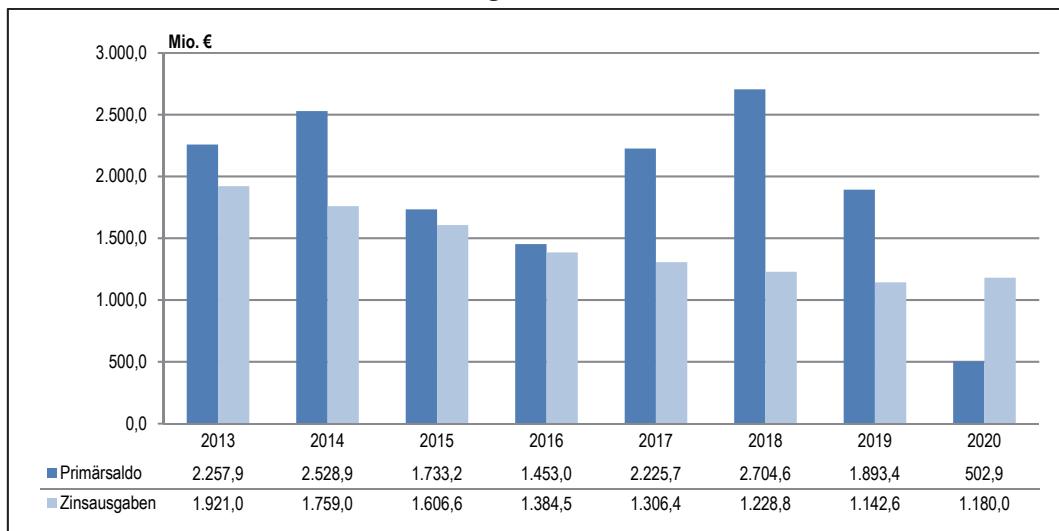
1 Die sonstigen Einnahmen und Ausgaben wurden als Differenzwerte ermittelt.

2 2015 bis 2019 inklusive Zuführung an SIWA; 2019 auch mit Zuführung an den Schulbaufinanzierungsfonds und die Haushaltsentlastungsrücklage

2.6.2 Primärsaldo und Zinsausgaben

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

Ansicht 11: Primärsaldo und Zinsausgaben



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2013 bis 2018 und im Nachtragshaushaltsgesetz 2020; 2019 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 8. Juni 2020

In den Jahren 2013 bis 2019 überstieg der Primärüberschuss die Zinsausgaben. Seit dem Jahr 2015 verfolgt der Senat verstärkt das Ziel, die Investitionstätigkeit des Landes zu erhöhen. Deshalb wurden die erwirtschafteten Überschüsse nicht nur zur Schuldentilgung genutzt, sondern auch für umfangreiche Zuführungen an das SIWA und im Jahr 2017 darüber hinaus zur Errichtung eines Nachhaltigkeitsfonds innerhalb des Sondervermögens. Da die jeweilige Zuführung aus dem Ergebnis des abgelaufenen Haushaltjahres erfolgt, reduziert das den Primärsaldo. Die für die Jahre 2017 bis 2019 ausgewiesenen hohen Primärüberschüsse zeigen die gute damalige Einnahmesituation des Landes.

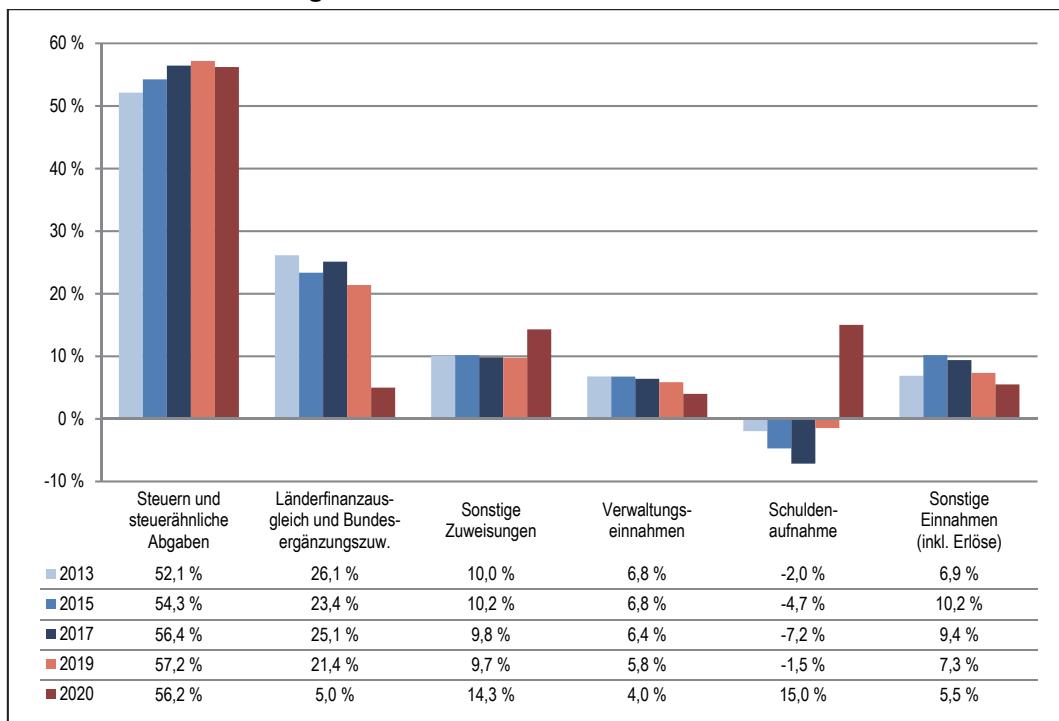
Aufgrund der Corona-Pandemie werden sich die Einnahmen des Landes ohne Berücksichtigung der Kreditaufnahme im Jahr 2020 gravierend verringern, was sich im Primärsaldo widerspiegelt. Die Zinsausgaben werden erstmalig seit dem Jahr 2011 wieder deutlich den Primärsaldo übersteigen. Daraus folgt, dass das Land einen höheren Anteil der Haushaltssmittel für Zinsen aufbringen muss. Hinzu kommt, dass bei den für das Jahr 2020 veranschlagten Zinsausgaben die Zinsen für die pandemiebedingte Kreditaufnahme (6 Mrd. €) noch nicht berücksichtigt sind. Die daraus resultierende Zinshöhe wird davon abhängen, zu welchen Konditionen es dem Land Berlin möglich sein wird, Kredite in diesem Umfang am

Kapitalmarkt aufzunehmen. In Anbetracht der Tilgungsdauer von 27 Jahren ab 2023 ist die zukünftige Zinsbelastung daher unsicher.

2.6.3 Struktur und Entwicklung der Einnahmen

- 28 Die nachstehende Grafik stellt die Entwicklung der Einnahmen in den Jahren 2013 bis 2020 dar:

Ansicht 12: Entwicklung der Einnahmestruktur



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2013 bis 2018 und im Nachtragshaushaltsgesetz 2020; 2019 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 8. Juni 2020

Im Jahr 2019 erzielte Berlin 79 % seiner Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen. Deutlich erkennbar ist die starke Abhängigkeit des Landes von der bundesweiten Entwicklung der Steuereinnahmen. In den Vorjahren haben sich die Steuereinnahmen kontinuierlich erhöht. Auch im Jahr 2019 wurden noch rd. 56 Mio. € mehr aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen eingenommen, als in dem zweiten Nachtragshaushalt 2019 auf der Basis der Steuerschätzung vom Mai 2019 vorgesehen waren.

Schon nach der Steuerschätzung im Oktober 2019 wies das regionalisierte Ergebnis der Steuerschätzung für Berlin weniger Steuereinnahmen aus, als im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2020/2021 vom 18. Juni 2019 und in der Finanzplanung 2019 bis 2023 vom 6. August 2019 vorgesehen waren. Im Haushaltsgesetz 2020/2021 wurden die reduzierten Einnahmeerwartungen entsprechend der Steuerschätzung vom Oktober 2019 berücksichtigt.

Mit der Steuerschätzung im Mai 2020 stand fest, dass die Steuerausfälle infolge der Corona-Pandemie deutlich höher ausfallen. Dies betrifft nicht nur das Jahr 2020, sondern den gesamten Finanzplanungszeitraum. Bis zum Jahr 2023 werden danach Steuermindereinnahmen von insgesamt 8,35 Mrd. € erwartet.³⁴ Aufgrund dieser außergewöhnlichen Situation wird es im Jahr 2020 nicht nur im November eine Steuerschätzung geben, sondern zusätzlich im September 2020.

Ansicht 13: Vergleich der im Haushaltspolentwurf vorgesehenen Steuern, EU-Eigenmittel und Bundesergänzungszuweisungen mit den regionalisierten Ergebnissen der Steuerschätzung vom Oktober 2019 und Mai 2020

	2020	2021	2022	2023
	– Mio. € –			
Haushaltspolentwurf 2020/2021	24.327	25.384	26.302	27.141
Finanzplanung 2019 bis 2023				
Steuerschätzung Oktober 2019	24.166	25.202	26.105	26.912
Steuerschätzung Mai 2020	21.122	23.554	24.410	25.376
Differenz zwischen den Steuerschätzungen bzw. Finanzplanung und Steuerschätzung Mai 2020	-3.045	-1.648	-1.892	-1.765

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. November 2019 und 19. Mai 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0057 I, S. 2, und rote Nr. 0057 K, S. 3)

Die bundesweite Steuerschätzung erfolgt grundsätzlich auf Basis des geltenden Steuerrechts. Das regionalisierte Ergebnis für Berlin aus der Steuerschätzung im Mai 2020 enthält daher noch nicht die finanziellen Auswirkungen der vom Bund geplanten zweiten Kindergelderhöhung um 15 € je Kind und Monat ab dem Jahr 2021.

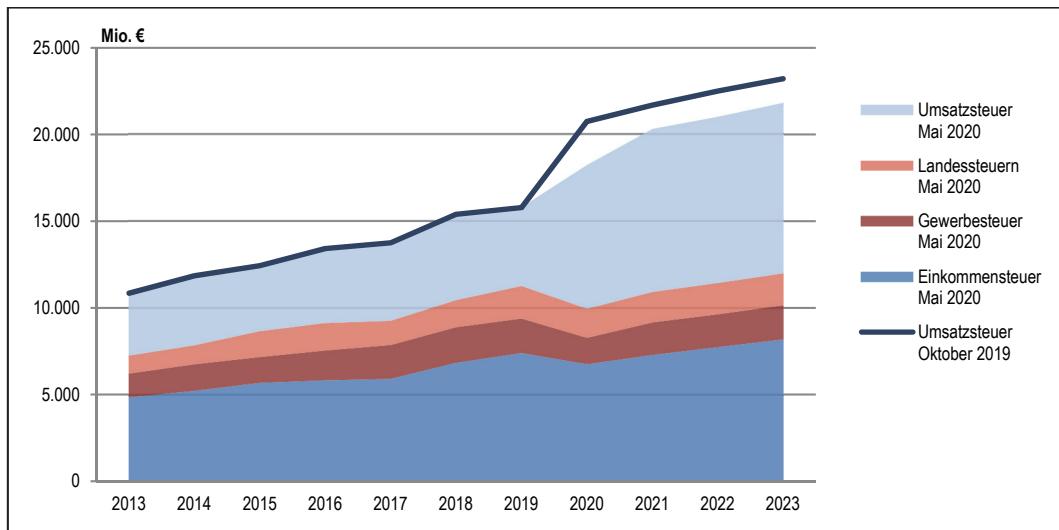
Zum Zeitpunkt der Steuerschätzung im Mai 2020 waren auch die Auswirkungen des 130 Mrd. € umfassenden Konjunkturprogramms des Bundes zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie auf das Land Berlin noch nicht bekannt. Allein die dort beschlossene temporäre Senkung der Umsatzsteuer von 19 % auf 16 % könnte nennenswerte Steuermindereinnahmen auch für Berlin im Jahr 2020 zur Folge haben, die erst in der kommenden Steuerschätzung abgebildet werden können.

Insgesamt verdeutlicht dies die historische Dimension der Einnahmeausfälle, die das Land über einen langen Zeitraum vor enorme finanzielle Herausforderungen stellen wird.

- 29 Der konstante Anstieg ausgewählter Steuereinnahmen in den Jahren 2013 bis 2019 und deren Einbruch im Jahr 2020 stellt sich unter Berücksichtigung der Steuerschätzung vom Mai 2020 wie folgt dar:

34 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. Mai 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0057 K)

Ansicht 14: Anteil und Entwicklung maßgeblicher Steuereinnahmen



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2013 bis 2018 und im Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2020 (vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. Mai 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, rote Nr. 0057 K); 2019 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 8. Juni 2020

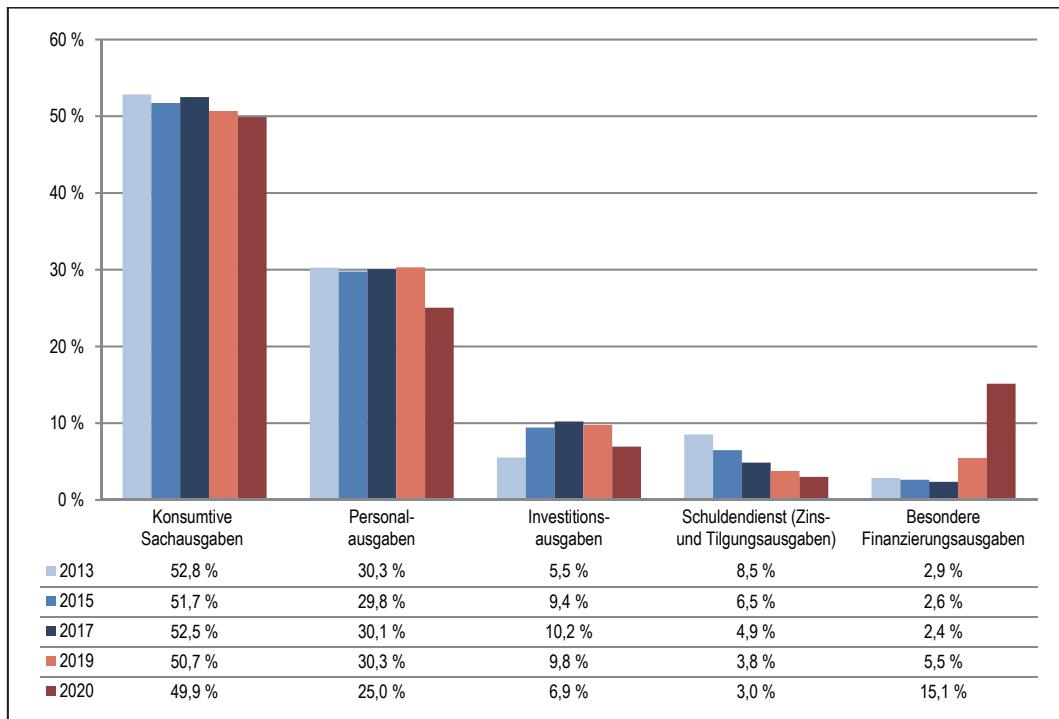
Bis zum Jahr 2019 war für Berlin die Einkommensteuer die größte Einnahmequelle im Steuerbereich, gefolgt von der Umsatzsteuer. Durch die neuen Regelungen für den Finanzkraftausgleich über die Umsatzsteuer ab dem Jahr 2020 hat sich dieses Verhältnis umgekehrt. Nur deshalb bildet sich der pandemiebedingte Einbruch der Umsatzsteuer im Jahr 2020 in der Ansicht nicht ab. Bei der Einkommensteuer, den Landessteuern und der Gewerbesteuer sind die Steuerausfälle des Jahres 2020 deutlich sichtbar.

Vergleicht man das regionalisierte Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2020 mit dem vom Oktober 2019 für die Umsatzsteuer, so ergibt sich daraus ein Einnahmeausfall von 3,4 Mrd. € in den Jahren 2020 bis 2023. Wie zuvor ausgeführt, ist hierbei aber noch nicht berücksichtigt, dass es durch die temporäre Umsatzsteuerabsenkung aufgrund des Konjunkturpakets des Bundes zu einem weiteren Einnahmeausfall bei dieser Steuerart für Berlin kommen wird. Dieser wird vermutlich mit der Steuerschätzung im September 2020 finanziell zu beziffern sein.

2.6.4 Struktur und Entwicklung der Ausgaben

- 30 In Ansicht 15 ist die Entwicklung der Ausgabenstruktur über den Zeitraum 2013 bis 2020 dargestellt.

Ansicht 15: Entwicklung der Ausgabenstruktur



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2013 bis 2018 und im Nachtragshaushaltsgesetz 2020; 2019 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 8. Juni 2020

Den größten Anteil an den Ausgaben im Jahr 2019 hatten, wie auch schon in den Vorjahren, die konsumtiven Sachausgaben mit 50,7 %. Deren Anteil an den Gesamtausgaben verharrt seit dem Jahr 2013 auf diesem konstant hohen Niveau.

Zweitgrößter Ausgabeblock waren im Jahr 2019 die Personalausgaben mit 30,3 %. Auch deren Anteil liegt seit dem Jahr 2013 auf einem relativ konstanten Niveau.

Hingegen sank der Anteil des Schuldendienstes an den Gesamtausgaben in diesem Zeitraum um 4,7 Prozentpunkte. In absoluten Zahlen bedeutet das, dass die Ausgaben für den Schuldendienst von 1.956,8 Mio. € im Jahr 2013 auf 1.160,7 Mio. € im Jahr 2019 gesunken sind. Die veranschlagte Kreditaufnahme aufgrund der Corona-Pandemie von 6 Mrd. € wirkt sich auf den Schuldendienst des Jahres 2020 in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 noch nicht aus. Ein daraus eventuell resultierender Anstieg der Zinsausgaben wird frühestens mit dem zweiten Nachtragshaushaltsgesetz veranschlagt werden. Tilgungsausgaben für die coronabedingten Kredite werden gemäß dem beschlossenen Tilgungsplan erst ab dem Jahr 2023 zu Ausgaben führen. Da Berlin neben diesen neuen Krediten aber auch einen sehr hohen Altschuldenbestand hat, bleibt die weitere Entwicklung der Zinsen dennoch ein wichtiger Faktor für die Landesfinanzen.

Die Ausgaben für Investitionen hatten im Jahr 2019 einen Anteil von 9,8 % an den Gesamtausgaben. Darin berücksichtigt sind bereits Zuführungen an das Sondervermögen Schulbaufinanzierungsfonds und an das SIWA von insgesamt 840 Mio. €. Seit dem Jahr 2013 ist dies ein Anstieg der Investitionsausgaben um 4,3 Prozentpunkte. Im Jahr 2020 werden die Investitionen planmäßig zu Ausgaben von 2,8 Mrd. € führen. Dies zeigt, dass die verstärkte Investitionstätigkeit auch unter den erschwerten Bedingungen fortgeführt werden soll, um damit anti-zyklisch dem Konjunkturabschwung aufgrund der Corona-Pandemie entgegenzuwirken.

Vor diesem Hintergrund und auch im Sinne einer nachhaltigen Haushaltspolitik sollte der Anteil der Investitionsausgaben im Haushalt eher noch erhöht werden, um den Investitions- und Sanierungsstau abzubauen.

- 31 Die **konsumtiven Sachausgaben** setzen sich aus den sächlichen Verwaltungsausgaben (ohne Schuldendienst) und den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (mit Ausnahme für Investitionen) zusammen. Der Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse an den konsumtiven Sachausgaben lag im Jahr 2019 mit 77,7 % auf ähnlichem Niveau wie im Jahr 2018.

Ansicht 16: Entwicklung der konsumtiven Sachausgaben

Art der Ausgaben	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	– Mio. € –						
Konsumtive Sachausgaben insgesamt	12.109,6	12.566,1	13.015,1	14.063,2	14.348,0	15.067,6	15.572,5
Veränderung ggü. dem Vorjahr in %	+4,2	+3,8	+3,6	+8,1	+2,0	+5,0	+3,4
darunter:							
Sächliche Verwaltungsausgaben	2.523,8	2.669,4	2.741,8	3.012,3	3.140,1	3.342,6	3.466,5
Veränderung ggü. dem Vorjahr in %	+3,2	+5,8	+2,7	+9,9	+4,2	+6,4	+3,7
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	9.585,9	9.896,7	10.273,4	11.050,9	11.207,9	11.725,0	12.106,0
Veränderung ggü. dem Vorjahr in %	+4,5	+3,2	+3,8	+7,6	+1,4	+4,6	+3,2
nachrichtlich:							
Transferausgaben der Bezirke¹	5.282,1	5.531,8	5.706,2	5.987,6	6.259,7	6.483,0	6.701,0
Veränderung ggü. dem Vorjahr in %	+3,9	+4,7	+3,2	+4,9	+4,5	+3,6	+3,4

Quelle: Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2012 bis 2018; 2019 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 8. Juni 2020

¹ Statusberichte über die Haushaltsslage und Vorläufige Jahresabschlüsse für die Jahre 2012 bis 2019; Schreiben des Senats bzw. der Senatsverwaltung für Finanzen an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 0551, 0927 G, 1716, 2600 A der 17. Wahlperiode und rote Nrn. 0081 B, 1135 C, 0081 G, 0081 H, 1652 D und 2683 A der 18. Wahlperiode)

In den Jahren 2013 bis 2019 stiegen die konsumtiven Sachausgaben kontinuierlich um 4,3 % im geometrischen Mittel an. Während im Jahr 2018 ein deutlicher Aufwuchs der konsumtiven Sachausgaben gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen war, fiel dieser im Jahr 2019 gegenüber dem Jahr 2018 etwas geringer aus. Die für das Jahr 2019 mit rd. 15,6 Mrd. € geplanten konsumtiven Sachausgaben wurden um 95 Mio. € unterschritten.

Insgesamt sind die **sächlichen Verwaltungsausgaben** (ohne Schuldendienst) vom Jahr 2013 um 37,4 % auf 3.466,5 Mio. € im Jahr 2019 gestiegen. Nach dem Nachtragshaushaltsgesetz 2020 ist ein weiterer Anstieg auf 4.230 Mio. € im Jahr 2020 zu erwarten. Das entspräche einem Zuwachs von 67,6 % gegenüber dem Jahr 2013. Verursacht wird dieser maßgeblich durch steigende Mieten und Pachten sowie steigende sonstige Verwaltungsausgaben. Im Hinblick auf die erheblichen Einnahmeausfälle bedeuten steigende sächliche Verwaltungsausgaben eine zusätzliche finanzielle Belastung. Der Senat muss dem Anstieg dieser Ausgaben entgegenwirken. Insbesondere bei den Miet- und Pachtausgaben wird dies keine leichte Aufgabe sein. Es wird in den kommenden Jahren daher darauf ankommen, die verfügbaren Büroflächen und Verwaltungsgebäude noch effektiver zu nutzen.

Für **Zuweisungen und Zuschüsse** wurden zwar rd. 35 Mio. € weniger benötigt, als im Haushaltsplan 2019 vorgesehen waren³⁵, aber dennoch ist auch für diese Ausgaben seit dem Jahr 2013 ein konstanter Anstieg zu verzeichnen. Belieben sie sich damals noch auf 9,6 Mrd. €, wurden im Jahr 2019 bereits 12,1 Mrd. € hierfür verausgabt. Nach dem Nachtragshaushaltsgesetz 2020 werden hierfür Ausgaben von 15,5 Mrd. € erwartet.

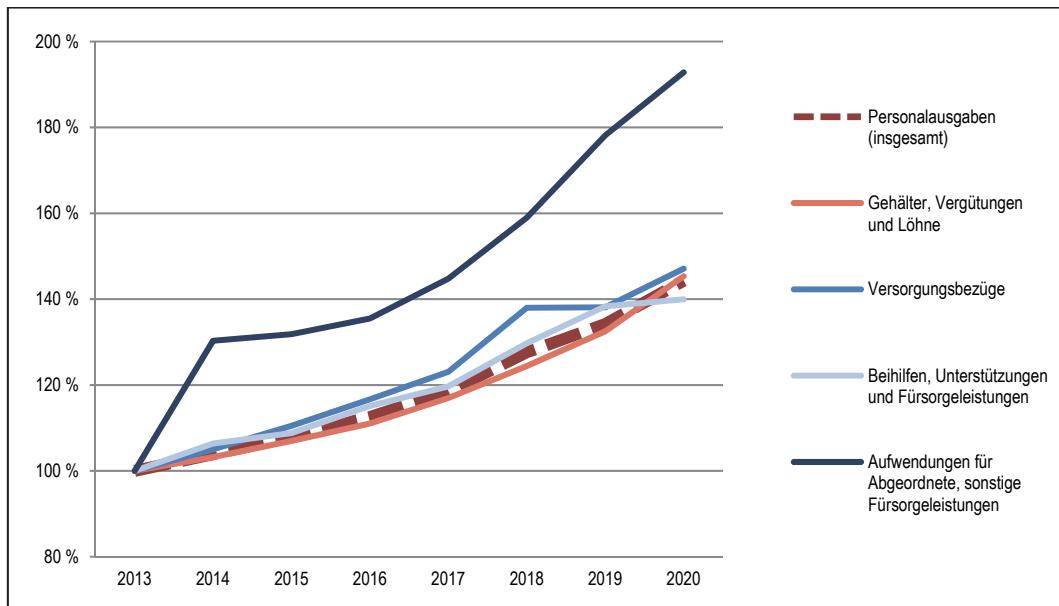
Einen bedeutenden Anteil an den konsumtiven Sachausgaben hatten mit 43,0 % auch im Jahr 2019 die **Transferausgaben der Bezirke**. Erstmals seit der Einführung des Transferberichtswesens durch die Senatsverwaltung für Finanzen im Jahr 2007 unterschritten sie die im Haushaltsplan vorgesehenen Mittel um 7 Mio. €. Die Transferausgaben sind 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. Im Jahr 2019 standen diesem Anstieg Minderausgaben bei den Kosten der Unterkunft für Leistungsempfangende nach dem SGB II gegenüber. Es bleibt abzuwarten, welche finanziellen Auswirkungen die Corona-Pandemie auf die Transferausgaben der Bezirke im Jahr 2020 und in den kommenden Jahren haben wird.

- 32 Die **Personalausgaben** in der unmittelbaren Berliner Verwaltung (ohne landeseigene Betriebe nach § 26 LHO) waren auch im Jahr 2019 mit 30,3 % der zweitgrößte Ausgabeblock (vgl. Ansicht 15). Das Wachstum der Personalausgaben ist maßgeblich durch Gehälter, Entgelte und Versorgungsbezüge bestimmt. In den Jahren 2013 bis 2019 sind die Personalausgaben insgesamt um 34,2 % angestiegen.

Die einzelnen Bestandteile der Personalausgaben haben sich seit dem Jahr 2013 unterschiedlich entwickelt.

35 Berechnung Rechnungshof auf Grundlage der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen zum Ist 2019 per 8. Juni 2020

Ansicht 17: Entwicklung der Personalausgaben



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2013 bis 2018 und im Nachtragshaushaltsgesetz 2020; 2019 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 8. Juni 2020

Besonders deutlich, um 78,1 %, sind die Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete und ehrenamtlich Tätige sowie für sonstige Fürsorgeleistungen in den Jahren 2013 bis 2019 angestiegen. Dies resultiert maßgeblich aus der Anpassung der Leistungen an Abgeordnete nach dem Landesabgeordnetengesetz (vgl. Vorjahresbericht, T 40).

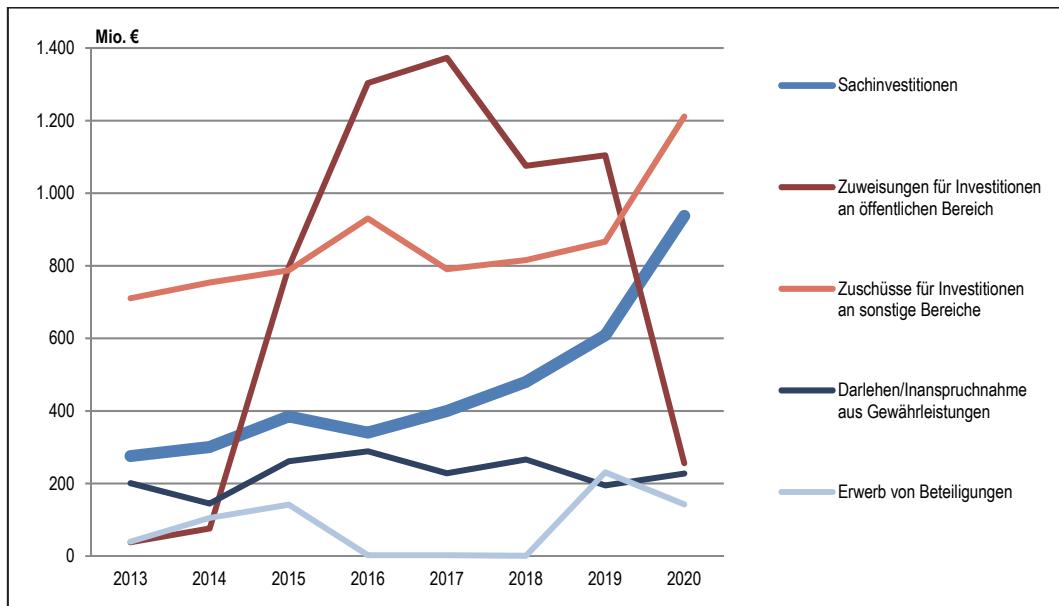
Die Ansätze des Haushaltsplans 2019 wurden um rd. 93 Mio. € überschritten. Dies resultiert vor allem aus den deutlichen, linearen Tarif-, Besoldungs- und Versorgungssteigerungen sowie tarif- und besoldungsrechtlichen Änderungen und steigenden Ausgaben im Gesundheitswesen.³⁶

Für das Jahr 2020 sind Personalausgaben von 10 Mrd. € geplant.

- 33 Die **Investitionsausgaben** erhöhten sich von 1.265,3 Mio. € im Jahr 2013 auf 3.004,9 Mio. € im Jahr 2019. Bei den Investitionen des Jahres 2019 sind die Zuführung an den Schulbaufinanzierungsfonds von 600 Mio. € und die Zuführung an das SIWA von 240 Mio. € berücksichtigt. Im Jahr 2020 sind Investitionsausgaben von 2.774,6 Mio. € geplant (vgl. Ansicht 10).

³⁶ Statusbericht über die Haushaltslage per 31. Oktober 2019, Schreiben des Senats vom 26. November 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0081 M)

Ansicht 18: Entwicklung einzelner Investitionsausgaben



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2013 bis 2018 und im Nachtragshaushaltsgesetz 2020; 2019 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 8. Juni 2020; mit Zuführung an die Sondervermögen Schulbaufinanzierungsfonds und SIWA

Durch die hohen Zuführungen an das SIWA beträgt der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben seit dem Jahr 2015 rd. 10 %. Die Zuführungen an das SIWA werden – wie auch bei dem neuen Sondervermögen Schulbaufinanzierungsfonds – bei einem Titel der Hauptgruppe 8 und damit als Investitionen erfasst. Die tatsächliche Investitionstätigkeit ist zeitlich losgelöst von den Zuführungen. Insgesamt wurden dem SIWA von 2015 bis 2019 rd. 4,06 Mrd. €³⁷ zugeführt (vgl. T 37, Ansicht 19). Bis zum Jahresende 2019 sind davon 1.125,7 Mio. € abgeflossen (vgl. T 39, Ansicht 22).

Das Abgeordnetenhaus hat mit Art. 1 Nr. 5 NHG 20 festgelegt, dass in den Jahren 2020 und 2021 innerhalb des SIWA haushaltswirtschaftliche Sperren nur mit Zustimmung des Hauptausschusses zulässig und coronabedingte Revisionen ausgeschlossen sind. Es hat damit die konsequente Fortführung der Investitionstätigkeit im SIWA trotz der derzeitigen haushaltspolitischen Herausforderungen betont.

Der Rechnungshof begrüßt diese Zielsetzung. Er erwartet vom Senat dennoch, dass die Investitionstätigkeit weiter verbessert wird und die Maßnahmen zügig umgesetzt werden. Bereits geplante Investitionsmaßnahmen sollten hinsichtlich ihrer Dringlichkeit und ihrer Planungsreife kritisch hinterfragt und sofern erforderlich nach Zustimmung durch den Hauptausschuss durch vordringliche, planungsreife Investitionsvorhaben ersetzt werden. Insgesamt kann auch dies einen Bei-

37 Zuführungen nur aus den Überschüssen der Jahre 2014 bis 2018 einschließlich Nachhaltigkeitsfonds

trag dazu leisten, dass die Investitionsmittel des Landes effizient eingesetzt werden.

2.7 Erwartung

34 Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat

- bei künftigen Kreditaufnahmen zwischen konjunkturbedingten und notlagebedingten Krediten entsprechend den Regelungen der §§ 2 und 4 BerlSchuldenbremseG differenziert (vgl. T 11),
- die Ausgaben aus künftigen Kreditaufnahmen transparent und in einem Nachtragshaushalt ausweist (vgl. T 13),
- Ausgaben, die aus der Kreditaufnahme nach § 2 BerlSchuldenbremseG finanziert werden, nur insoweit und solange leistet, wie sie für die Bewältigung der Notsituation erforderlich sind (vgl. T 13),
- aus der im ersten Nachtragshaushalt vorgesehenen Rücklage nur solche Maßnahmen finanziert, die in zeitlicher und sachlicher Hinsicht einen eindeutigen Pandemiebezug aufweisen (vgl. T 14),
- prüft, ob bei einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung höhere Tilgungsraten für die Kreditaufnahme nach § 2 BerlSchuldenbremseG möglich sind, dem Abgeordnetenhaus in diesem Fall einen angepassten Tilgungsplan vorschlägt und den Tilgungsplan aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit über den gesamten Tilgungszeitraum in aktualisierter Form auch in künftigen Haushaltsplänen ausweist (vgl. T 15),
- auf die Bildung der Konjunkturausgleichsrücklage nach § 6 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG hinwirkt (vgl. T 18) und
- dafür Sorge trägt, dass die für Investitionen im Kernhaushalt und in den Sondervermögen bereitgestellten Mittel zeitnah in Anspruch genommen und effizient eingesetzt werden (vgl. T 33).

3 Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt

Die vom Rechnungshof in der Vergangenheit mehrfach dargelegten Nachteile eines außerhalb des Kernhaushalts verwalteten großen Sondervermögens für die Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts bestehen fort. Der Rechnungshof erwartet die Auflösung des Sondervermögens und die Überführung der Investitionsmaßnahmen in den Kernhaushalt, ggf. ergänzt durch Flexibilisierungsinstrumente. Darüber hinaus sieht der Rechnungshof die Verwaltung des Sondervermögens kritisch. Das SIWA hatte Ende 2018 (ohne Nachhaltigkeitsfonds) mit 2,8 Mrd. € einen Umfang von fast 10 % des Haushaltsvolumens. Die Rechnungslegung 2018 und die Berichterstattung über das Controlling des Sondervermögens waren fehlerbehaftet. Auch der Mittelabfluss im Sondervermögen ist weiterhin zögerlich.

3.1 Einleitung

- 35 Der Rechnungshof hat sich in den letzten Jahren im Rahmen seiner Berichterstattung über die Finanzlage des Landes Berlin kritisch zum Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA[NA]) geäußert, zuletzt im Vorjahresbericht (T 13 bis 21). Nun stellt er seine Bemerkungen zum SIWA erneut in einem gesonderten Berichtsbeitrag dar. Ein Grund hierfür ist der bis zum 31. Dezember 2018 erreichte Umfang des Sondervermögens, der sich – ohne Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsfonds – mit 2,8 Mrd. €³⁸ bereits auf fast 10 % des jährlichen Haushaltsvolumens³⁹ belief. Der Haushaltsüberschuss 2019 führte zu einem weiteren Mittelanstieg um 239,4 Mio. €⁴⁰. Damit hat zugleich die Anzahl der außerhalb des Kernhaushalts abzuwickelnden Investitionsmaßnahmen erheblich zugenommen. Der Haushaltsplan des SIWA umfasste mit Stand vom 16. Dezember 2019 mehr als 600 Maßnahmen.

3.2 Veränderung der rechtlichen Grundlagen im Zusammenhang mit der Einführung der Schuldenbremse

- 36 Das Sondervermögen wurde durch Gesetz vom 17. Dezember 2014 errichtet.⁴¹ Mit der Bildung eines Nachhaltigkeitsfonds im Sondervermögen durch Gesetz vom 6. Februar 2017 erhielt dieses den Namen „Sondervermögen Infrastruktur“

38 SIWA(NA)-Vermögen zum 31. Dezember 2018 ohne Nachhaltigkeitsfonds, vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 2. Mai 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (Rechnungslegung des Sondervermögens zum 31. Dezember 2018, rote Nr. 0256 H)

39 Das Haushaltsvolumen gemäß Nachtragshaushaltsgesetz 2019 belief sich auf rd. 30,3 Mrd. €.

40 Schreiben des Senats vom 9. April 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2806)

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

der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA)“.⁴² Im Zusammenhang mit der Implementierung der Schuldenbremse in das Berliner Landesrecht mit Wirkung vom 1. Januar 2020 (vgl. T 18) ist der Nachhaltigkeitsfonds aus dem Sondervermögen herausgelöst und in die neu gebildete Konjunkturausgleichsrücklage überführt worden. Seither firmiert das Sondervermögen wieder unter dem Namen „Sondervermögen der Wachsenden Stadt (SIWA)“.⁴³ Zugleich wurden die Vorschriften über die Finanzierung des Sondervermögens verändert.⁴⁴ Aus Vereinfachungsgründen wird nachfolgend durchgängig der Name „SIWA“ verwendet.

Bisher war vom vorläufigen Haushaltsüberschuss eine Nettoschuldenentlastung von mindestens 80 Mio. € zu leisten und der danach verbleibende Teil des Überschusses dem Sondervermögen zuzuführen. Die tatsächliche Nettoschuldenentlastung fiel jedoch erheblich höher aus. So wurden von dem vorläufigen Haushaltsüberschuss des Jahres 2018 766 Mio. € für die Schuldentlastung und 802 Mio. € für die Zuführung an das SIWA verwendet.⁴⁵ Seit der Änderung des SIWA ErrichtungsG (§ 4) zum 1. Januar 2020 kann der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses auf Vorschlag des Senats dem SIWA Mittel zuweisen, sofern die gemäß § 6 des Gesetzes zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse erforderlichen Tilgungen bzw. Zuweisungen an die Konjunkturausgleichsrücklage erfolgt sind.

Der Rechnungshof hatte bereits im Jahresbericht 2017 (T 133 bis 135, 141 bis 142, 181 bis 182) die **mit der Bildung des Sondervermögens verbundenen Nachteile** für die Ausübung des Budgetrechts des Abgeordnetenhauses und die parlamentarische Steuerung dargelegt und auf Alternativen bei einer Veranschlagung der Investitionsmaßnahmen im Kernhaushalt hingewiesen. Er hatte insbesondere kritisiert, dass

- sich die Auslagerung der Finanzmittel aus dem Haushalt nachteilig auf die Koordination der Investitionstätigkeit auswirkt,
- die notwendig werdenden parallelen Finanzierungs- und Organisationsstrukturen den haushalterischen Gesamtüberblick beeinträchtigen und
- diese Parallelstrukturen zusätzliche Steuerungskapazitäten beanspruchen und zu einem höheren Aufwand führen.

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

43 Art. 3 Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht vom 25. November 2019 (GVBl. S. 742, 743), Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Errichtung eines Nachhaltigkeitsfonds

44 § 4 SIWA ErrichtungsG

45 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 2. Mai 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (Rechnungslegung des Sondervermögens zum 31. Dezember 2018, rote Nr. 0256 H)

Der Rechnungshof hatte zudem darauf hingewiesen, dass die mit der Einrichtung des Sondervermögens erwarteten Vorteile auch bei einer Veranschlagung der Investitionen im Kernhaushalt gesichert werden können. Hierzu wären **Flexibilisierungsinstrumente** einzusetzen. So können die Mittel einer Rücklage zugeführt und Zweckbindungsvermerke angebracht werden. Auch die Übertragbarkeit kann gesichert werden (vgl. Jahresbericht 2017, T 141 und 181). Der Rechnungshof hatte die Erwartung geäußert, dass die Etatisierung und Bewirtschaftung von Investitionsmitteln im Sondervermögen evaluiert wird (vgl. Jahresbericht 2017, T 193 und Jahresbericht 2018, T 18). Aufgrund der erkennbar fortbestehenden Mängel empfahl er, die Investitionen wieder unmittelbar im Kernhaushalt des Landes Berlin abzubilden (vgl. Jahresbericht 2018, T 18).

Die Änderungen des SIWA ErrichtungsG zum 1. Januar 2020 haben die Nachteile, die mit dem Sondervermögen verbunden sind, nicht beseitigt. Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, das Sondervermögen aufzulösen und die daraus finanzierten Maßnahmen in den Kernhaushalt zu überführen. Er weist nachfolgend auf die zunehmenden Mängel bei der Bewirtschaftung der Mittel im Sondervermögen hin.

3.3 Zuführungen an das Sondervermögen, Rechnungslegung und Mittelabfluss

- 37 Die **Zuführungen** an das Sondervermögen resultieren maßgeblich aus den anteiligen Haushaltsüberschüssen (§ 4 Abs. 1 SIWA ErrichtungsG). Die dem Sondervermögen zugeführten Mittel aus den Überschüssen der Jahre 2014 bis 2019 haben sich von 496 Mio. € auf mehr als 4 Mrd. € erhöht (Stand: 27. März 2020). Davon waren 327 Mio. € zweckgebunden für den Nachhaltigkeitsfonds⁴⁶, der in die Konjunkturausgleichsrücklage überführt wurde.

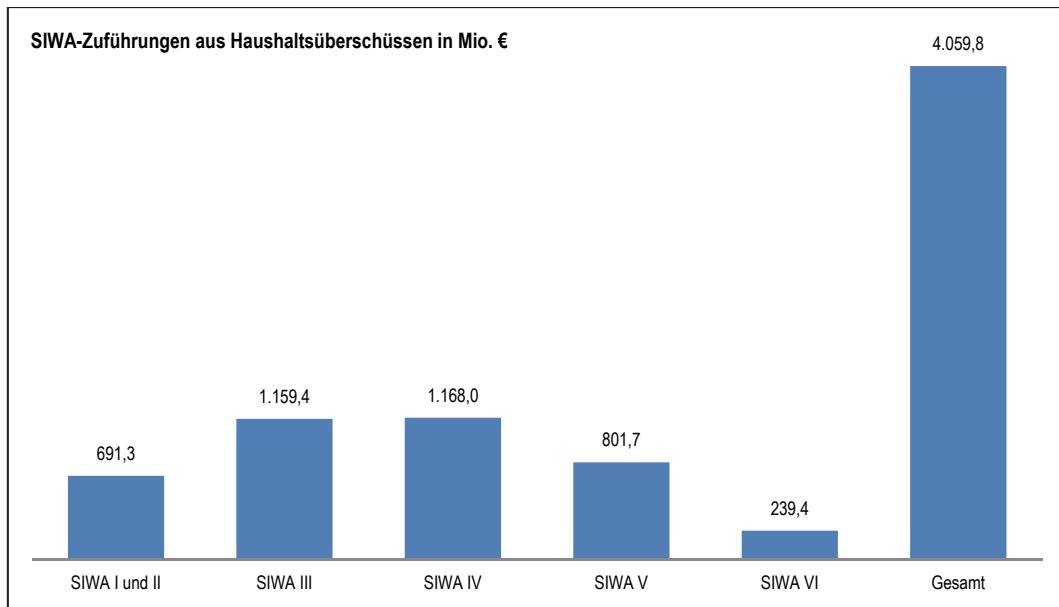
Für das Jahr 2020 ist eine Zuführung zum Sondervermögen aus dem Jahresüberschuss 2019 mit einem Merkansatz von 1.000 € im Haushaltsplan⁴⁷ veranschlagt. Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses hat jedoch aufgrund des positiven Jahresabschlusses 2019 einer deutlich darüber hinausgehenden Zuführung von 239,4 Mio. € und deren Verwendung zugestimmt (SIWA VI-Zuführung)⁴⁸.

46 Kapitel 9810 Titel 97112

47 Einzelplan 2910 Titel 88401 i. d. F. des Haushaltsgesetzes 2020/2021 vom 17. Dezember 2019 (GVBl. S. 830)

48 Inhaltsprotokoll 18/73 des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 22. April 2020, S. 6 zum Schreiben des Senats vom 9. April 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2806)

Ansicht 19: Zuführungen an das Sondervermögen aus den Überschüssen der Jahre 2014 bis 2019 (einschließlich Nachhaltigkeitsfonds)



Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Schreiben vom 23. März 2016, 14. März 2017, 14. März 2018, 2. Mai 2019 und 27. März 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (Rechnungslegungen des Sondervermögens, rote Nrn. 2650 C, 0256 C, 0256 G, 0256 H, 2683 B)

- 38 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 das Jahr 2018 mit ihrem Schreiben vom 2. Mai 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses erst verspätet nachgekommen.⁴⁹

Wie bereits mit der Rechnungslegung zum 31. Dezember 2017 hat die Senatsverwaltung auch in den Rechnungslegungen 2018 und 2019 die Rücklagen und Ausgaben aus früheren Zuführungen nur noch als Gesamtsummen dargestellt. Daher lässt sich aus der Rechnungslegung nicht erkennen, welche Mittel aus den einzelnen SIWA-Zuführungen (z. B. SIWA I, SIWA II) jeweils noch nicht verbraucht sind. Der Rechnungshof hat dies in seinem Vorjahresbericht (T 19) kritisiert und die Senatsverwaltung gebeten, die Darstellungsform so zu verändern, dass die Mittelverbräuche der Zuführungstranchen ersichtlich sind. Der Senat hielt dem entgegen, dass es zu Mittelverlagerungen zwischen den einzelnen Zuführungstranchen komme und sich somit ein verzerrtes Bild des Ausschöpfungsgrades ergebe.⁵⁰ Der Rechnungshof sieht trotz derartiger Unschärfe eine Darstellung des Mittelverbrauchs pro Tranche als eine wichtige und auch geeignete Information für das Abgeordnetenhaus an.

49 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 2. Mai 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (Rechnungslegung des Sondervermögens zum 31. Dezember 2018, rote Nr. 0256 H)

50 Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht 2019 des Rechnungshofs (Drs 18/2173), zu T 19

Aus der Rechnungslegung für das Sondervermögen zum 31. Dezember 2018 ergibt sich Folgendes:

Ansicht 20: Rechnungslegung SIWA zum 31. Dezember 2018

I. Einnahmen	
Übertrag der restlichen Mittel aus SIWA I- bis IV-Zuführungen, aus Sonderzuführungen und sonstigen Einnahmen aus Vorjahr 2017	2.652.012.977,85 €
Sonderzuführungen und sonstige Einnahmen in 2018	63.545.600,00 €
SIWA V-Zuführung	801.652.854,23 €
Summe Einnahmen	3.517.211.432,08 €
II. Ausgaben	
Investive Baumaßnahmen aus Mitteln SIWA I bis IV (HGr. 7)	69.971.895,72 €
Ausgaben zur Investitionsförderung aus Mitteln SIWA I bis IV (HGr. 8)	285.718.429,88 €
Sächliche Verwaltungsausgaben mit Investitionsbezug aus Mitteln SIWA I bis IV (HGr. 5)	1.805.014,96 €
Summe Ausgaben aus SIWA I- bis IV-Maßnahmen (Mittelabfluss 2018)	357.495.340,56 €
III. SIWA-Vermögen	
nicht verausgabte Mittel aus SIWA I- bis IV-Zuführungen, aus Sonderzuführungen und sonstigen Einnahmen zum Jahresende 2018	2.358.063.237,29 €
davon Nachhaltigkeitsfonds	327.000.000,00 €
nicht verausgabte SIWA V-Mittel zum Jahresende 2018	801.652.854,23 €
Summe SIWA-Vermögen	3.159.716.091,52 €

Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen im Schreiben vom 2. Mai 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0256 H)

Die Darstellung des Vermögens in der Rechnungslegung zum 31. Dezember 2018 ist insoweit fehlerhaft, als sich der Nachhaltigkeitsfonds aus den SIWA I- bis IV-Zuführungen nur auf 290 Mio. € belief. Erst mit der SIWA V-Zuführung im Jahr 2019 ist der Nachhaltigkeitsfonds um 37 Mio. € auf insgesamt 327 Mio. € erhöht worden.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof bei einem Abgleich von Rechnungslegung und Buchführung⁵¹ festgestellt, dass die ausgewiesene Mittelverwendung um ca. 83.000 € von den entsprechenden Buchungen in ProFiskal⁵² abweicht. Diese Abweichung konnte von der Senatsverwaltung zwar erläutert werden; in der Rechnungslegung für das Sondervermögen fehlten aber entsprechende Hinweise.

Zudem weist das Vermögen des SIWA einen gegenüber der Buchführung um **821 Mio. € zu niedrigen Bestand** aus (vgl. T 75).

Der Rechnungshof erwartet, dass derartige Abweichungen künftig in der Rechnungslegung nachvollziehbar erläutert werden.

51 Geldbestand des SIWA (Kapitel 9734)

52 IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Landes Berlin

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses mit Schreiben vom 27. März 2020 fristgemäß die Rechnungslegung für das Sondervermögen zum 31. Dezember 2019 vorgelegt:

Ansicht 21: Rechnungslegung SIWA zum 31. Dezember 2019

I. Einnahmen	
Übertrag der restlichen Mittel aus SIWA I- bis V-Zuführungen, aus Sonderzuführungen und sonstigen Einnahmen aus Vorjahr 2018	3.159.716.091,52 €
Sonderzuführung in 2019	1.127.925,00 €
SIWA VI-Zuführung	239.399.319,43 €
Summe Einnahmen	
	3.400.243.335,95 €
II. Ausgaben	
Investive Baumaßnahmen aus Mitteln SIWA I bis V (HGr. 7)	83.491.900,20 €
Ausgaben zur Investitionsförderung aus Mitteln SIWA I bis V (HGr. 8)	289.571.316,57 €
Sächliche Verwaltungsausgaben mit Investitionsbezug aus Mitteln SIWA I bis V (HGr. 5)	1.884.578,43 €
Summe Ausgaben aus SIWA I- bis V-Maßnahmen (Mittelabfluss 2019)	
	374.947.795,20 €
III. SIWA-Vermögen	
nicht verausgabte Mittel aus SIWA I- bis V-Zuführungen, aus Sonderzuführungen und sonstigen Einnahmen zum Jahresende 2019	2.785.896.221,32 €
davon Nachhaltigkeitsfonds	327.000.000,00 €
nicht verausgabte SIWA VI-Mittel zum Jahresende 2019	239.399.319,43 €
Summe SIWA-Vermögen	
	3.025.295.540,75 €

Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen im Schreiben vom 27. März 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2683 B)

- 39 Um Aussagen darüber treffen zu können, zu welchem Anteil die einzelnen SIWA-Zuführungen bis zum Jahresende 2019 verbraucht wurden, hat der Rechnungshof eigene Berechnungen auf Grundlage der Controllinglisten und Haushaltsdaten für das Sondervermögen angestellt. Dabei ist nicht berücksichtigt, dass Mittel einer Zuführungstranche zu einer anderen Tranche verlagert wurden. Bei den Zuführungen sind auch Sonderzuführungen und Finanzierungsbeiträge Dritter berücksichtigt. Zum **Mittelverbrauch** ergibt sich folgendes Bild:

Ansicht 22: SIWA I- bis V-Zuführungen und Ausgaben in den Jahren 2015 bis 2019

01.01.2015 bis 31.12.2019	Zuführungen und sonstige Einnahmen	davon Nachhaltigkeits- fonds	Zuführungen und sonstige Einnah- men (ohne Nach- haltigkeitsfonds)	Ausgaben aus der Zuführung (ohne Nachhaltigkeitsfonds)	%
	– € –				
SIWA I	496.000.000,00	0,00	496.000.000,00	322.431.084,08	65,0
SIWA II	195.319.070,73	0,00	195.319.070,73	161.529.503,39	82,7
SIWA III	1.185.909.885,39	290.000.000,00	895.909.885,39	235.782.772,76	26,3
SIWA IV	1.232.854.600,00	0,00	1.232.854.600,00	346.133.130,67	28,1
SIWA V	802.780.779,23	37.000.000,00	765.780.779,23	59.782.623,13	7,8
SIWA-Gesamt	3.912.864.335,35	327.000.000,00	3.585.864.335,35	1.125.659.114,03	31,4

Quelle: Zuführungen gemäß SIWA-Haushaltsplan (Stand: 16. Dezember 2019), Ausgaben gemäß eigener Berechnungen auf Grundlage der SIWA-Controllinglisten der Senatsverwaltung für Finanzen sowie der ProFiskal-Haushaltsdaten

Die Berechnungen zeigen, dass die SIWA I- bis V-Zuführungen – ohne Berücksichtigung des damals noch im Sondervermögen befindlichen Nachhaltigkeitsfonds – von insgesamt 3,6 Mrd. € zum 31. Dezember 2019 insgesamt nur zu 31 % ausgeschöpft waren. Von der SIWA I-Zuführung, die bereits im Jahr 2015 erfolgte, konnten bis zum Jahresende 2019 65 % der Mittel für die entsprechenden Maßnahmen verausgabt werden. Im Jahr 2018 lag der Verbrauch der SIWA I-Mittel erst bei annähernd 50 % (Vorjahresbericht, T 19). Dennoch sind noch immer Restmittel von 174 Mio. € nicht für SIWA I-Maßnahmen verausgabt worden. Erheblich ist auch, dass von den für SIWA III- und IV-Maßnahmen etatisierten Mitteln 74 % bzw. 72 % nicht in Anspruch genommen wurden. Der Rechnungshof sieht den zögerlichen Mittelabfluss im Sondervermögen daher weiterhin kritisch.

Der Rechnungshof fordert erneut, die Rechnungslegung des Sondervermögens so aufzubauen, dass die Mittelverbräuche aus den einzelnen Zuführungstranchen erkennbar sind.

- 40 Auch das Lenkungsgremium des Sondervermögens und der Senat haben den zögerlichen Mittelabfluss in ihren Sitzungen problematisiert. Im Ergebnis dessen wurde erstmals im Dezember 2019 eine Revision der SIWA-Maßnahmen durchgeführt und dabei wurden die Maßnahmen identifiziert, für die der Mittelabfluss zum Stichtag 30. April 2019 unter 3 % der Gesamtkosten (Stand: SIWA-Haushaltsplan 12/2018) der Maßnahmen lag⁵³. Nach einer Bewertung der stadtpolitischen Relevanz der so ermittelten Maßnahmen und Abstimmungen mit den betroffenen Fachverwaltungen wurden Maßnahmen mit einem Gesamtumfang von 83,7 Mio. € gestrichen. Sie werden teilweise künftig aus dem Kernhaushalt finanziert. Jede portfolioführende Verwaltung erhielt von den „eingesparten“ Mitteln einen Anteil von 75 % für neue, kurzfristig umsetzbare Maßnahmen zurück. Die verbliebenen 25 % wurden der Verstärkungsreserve zugeführt. Die bereits verausgabten Mittel für **gestrichene Maßnahmen**, die sich im Einzelfall auf bis zu 345.000 € belaufen, „sollen nicht zugunsten des SIWANA zurückgefördert werden“.

Bei einer 2. SIWA-Revision im April 2020 fand eine weitere Umschichtung im Umfang von 68 Mio. € zugunsten neuer bzw. anderer Maßnahmen statt.⁵⁴

Soweit für die im SIWA gestrichenen Maßnahmen bereits Mittel verausgabt wurden und diese Maßnahmen künftig aus dem Kernhaushalt finanziert werden, hält es der Rechnungshof für erforderlich, dass die entsprechenden Mittel an das Sondervermögen zurückgeführt werden, um auch in diesen Fällen Mischfinanzierungen zu vermeiden.

53 Schreiben des Senats vom 10. Dezember 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2653)

54 Schreiben des Senats vom 9. April 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2806)

Der Rechnungshof sieht sich zum wiederholten Mal in seiner Einschätzung bestätigt, dass die im SIWA praktizierte Veranschlagung nicht planungsreifer Maßnahmen erhebliche Risiken birgt. So besteht das Risiko, dass aufgrund der erst nach Veranschlagung fertiggestellten Planungen erhebliche Kostenveränderungen eintreten. Der Rechnungshof hat sich hierzu bereits im Jahresbericht 2017 (T 151 bis 162) ausführlich geäußert. Er forderte auch, nach § 11 Abs. 2 Nr. 2 LHO i. V. m. Nr. 1 AV § 11 LHO im Haushaltsplan nur diejenigen Ausgaben zu veranschlagen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden (Fälligkeitsprinzip). Die Senatsverwaltung für Finanzen vertrat in ihrer Stellungnahme gegenüber dem Rechnungshof die Auffassung, dass die Einhaltung des „Fälligkeits- und Jährlichkeitsprinzips“ lediglich eine „unnötige und sinnlose Bürokratie“ nach sich zöge. Zudem werde durch Erörterungen im Lenkungsgremium sowie durch ein engmaschiges und zeitlich eng getaktetes Controlling Kostenrisiken entgegengewirkt.

Auch der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses beurteilt die mit fehlenden Bauplanungsunterlagen einhergehenden Kostensteigerungen und nachträglichen Anpassungen bei aus dem SIWA finanzierten Baumaßnahmen zunehmend kritisch (vgl. Wortprotokoll 18/58 des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 23. Oktober 2019, TOP 9).

3.4 Geplante Mittelverwendung der SIWA V-Zuführung und Haushaltsplan 2019

- 41 Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses hat am 27. März 2019 der **geplanten Mittelverwendung**⁵⁵ der SIWA V-Zuführung zugestimmt. Zum damaligen Zeitpunkt wurde eine SIWA V-Zuführung von 800 Mio. € aufgrund des prognostizierten Jahresabschlusses 2018 unterstellt. Davon sollten 37 Mio. € dem Nachhaltigkeitsfonds zugeführt und 763 Mio. € für Investitionsmaßnahmen verwendet werden.

Alle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens sind gemäß § 5 Satz 1 SIWA ErrichtungsG in einem **Haushaltsplan** zu veranschlagen. Der Rechnungshof hat sich in seinen Vorjahresberichten immer wieder kritisch zu dem „überjährlichen“ Haushaltsplan des Sondervermögens geäußert (zuletzt Vorjahresbericht, T 16 und 17). Unter anderem erwartete er, dass aktualisierte Haushaltspläne künftig kurz nach Beschlussfassung des Hauptausschusses veröffentlicht werden.

Nach der Beschlussfassung durch den Hauptausschuss über die Mittelverwendung der SIWA V-Zuführung am 27. März 2019 war es die Aufgabe der Senatsverwaltung für Finanzen, die Einzelmaßnahmen in den Haushaltsplan 2019 des

55 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. März 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1681 G)

Sondervermögens aufzunehmen und titelmäßig zu unterlegen. Noch am 20. August 2019 argumentierte der Senat gegenüber dem Hauptausschuss, die Ausgaben aus dem SIWA V könnten noch nicht belastbar prognostiziert werden, da die entsprechende SIWA-Zuführung erst „kürzlich“ beschlossen wurde.⁵⁶ Zu diesem **Zeitpunkt** lag der Beschluss des Hauptausschusses jedoch bereits fast fünf Monate zurück und die Titel für die SIWA V-Maßnahmen waren nahezu vollständig im IT-Buchungssystem ProFiskal mit entsprechenden Ansätzen eingerichtet.

In seiner Stellungnahme zum Vorjahresbericht (T 17) des Rechnungshofs führte der Senat zudem aus, dass die Haushaltsplanaufstellung für das Sondervermögen zunehmend komplexer werde. Der Abstimmungs- und Klärungsbedarf steige und dies führe zwangsläufig zu Verzögerungen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat den Haushaltsplan 2019 für das Sondervermögen erst mit Datum vom 1. September 2019, und somit erst fünf Monate nach dem Beschluss des Hauptausschusses, vorgelegt. Der Rechnungshof bewertet den Zeitraum zwischen dem Beschluss des Hauptausschusses und der Vorlage des aktualisierten Haushaltsplans als erheblich zu lang.

Der Rechnungshof wiederholt seine Erwartung, dass der Senat die Voraussetzungen dafür schafft, dass der Haushaltsplan des Sondervermögens als haushaltrechtliche Grundlage für die Bewirtschaftung der Mittel künftig zeitnah erstellt wird.

- 42 Nach der Veranschlagung der SIWA V-Titel im Haushaltsplan des Sondervermögens (Stand: 1. September 2019) waren dort 600 Maßnahmen etatisiert.

Wie bereits in den Haushaltsplänen der Vorjahre, gab es auch in diesem Haushaltsplan diverse Verschiebungen und Änderungen bei den einzelnen Titeln, die nur durch einen Abgleich des früheren mit dem aktuellen Haushaltsplan nachvollziehbar sind. Der Haushaltsplan 2019 (Stand: 1. September 2019) wies darüber hinaus Inkonsistenzen im Vergleich zu früheren Controllinglisten und Hauptausschussbeschlüssen auf. So wurden u. a. Maßnahmen, die in einer früheren Controllingliste zum 1. April 2019 bereits als abgeschlossen markiert waren, im Haushaltsplan 2019 nicht als abgeschlossen dargestellt.⁵⁷

Der Senat hat in seiner Stellungnahme zum Vorjahresbericht (T 16) argumentiert, dass wegen der Vielzahl und der Häufigkeit von Anpassungen bei den Titeln deren **Darstellung im Haushaltsplan** nicht zweckmäßig sei. Die entsprechenden Informationen sollten ersatzweise aus der jeweiligen Nachbestückungsvorlage an den Hauptausschuss oder aus dem IT-Verfahren ProFiskal entnommen werden.

56 Schreiben des Senats vom 20. August 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (Statusbericht über die Haushaltslage per 30. Juni 2019, rote Nr. 0081 L)

57 z. B. Titel 70018, 71012, 80031

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es allein im Jahr 2018 mehr als 40 (vielfach mehrseitige) Vorlagen an den Hauptausschuss im Zusammenhang mit Maßnahmen des Sondervermögens gab. Er hält es auch nicht für sachgerecht, die Mitglieder des Abgeordnetenhauses auf eine mögliche Nutzung des IT-Verfahrens ProFiskal zu verweisen. Für die parlamentarische Finanzkontrolle muss ein aussagekräftiger und nachvollziehbarer Haushaltsplan für das Sondervermögen vorgelegt werden. Der Senat enthält dem Abgeordnetenhaus eines seiner wichtigsten Finanzkontrollinstrumente vor.

3.5 Mittelfreigabe gemäß § 24 Abs. 3 LHO vor Veranschlagung entsprechender Titel im Haushaltsplan

- 43 Die Ausgaben des Sondervermögens sind nach § 5 Satz 1 SIWA ErrichtungsG maßnahmenkonkret in dessen Haushaltsplan zu veranschlagen. Sofern für Ausgaben bei der Veranschlagung von Baumaßnahmen noch keine geprüften Bauplanungsunterlagen vorgelegen haben, sind diese gemäß § 24 Abs. 3 Satz 3 LHO kraft Gesetzes gesperrt. Das Abgeordnetenhaus hat mit Auflage Nr. 21 zum Haushaltsplan 2018/2019 beschlossen, dass die Veranschlagung nach § 24 Abs. 3 LHO auf einzelne Ausnahmefälle zu beschränken ist. Die Aufhebung der Mittelsperre ist beim Hauptausschuss mit einem Bericht über das Prüfergebnis der Bauplanungsunterlagen gesondert zu beantragen.

Noch bevor der SIWA-Haushaltsplan 2019 mit einer titelmäßigen Unterlegung der Einzelmaßnahmen aus der SIWA V-Zuführung vorlag, hat die Senatsverwaltung für Finanzen bereits für mehrere (Bau-)Maßnahmen die **Mittelfreigabe** beim Hauptausschuss gemäß § 24 Abs. 3 LHO beantragt.⁵⁸ Die frei gegebenen Mittel im Gesamtumfang von 8,5 Mio. € (bei den Titeln 84034 und 84036) dienen der Errichtung von Interimsstandorten für Schulen in den Bezirken Charlottenburg-Wilmersdorf und Steglitz-Zehlendorf. Dabei hatte die Senatsverwaltung den noch nicht vorliegenden SIWA-Haushaltsplan 2019 zur Grundlage ihrer Entsperrungsanträge gemacht.

Zudem wurden zulasten von SIWA V-Titeln bereits vor der förmlichen Veranschlagung im SIWA-Haushaltsplan 2019 Ausgaben von insgesamt fast 2 Mio. €⁵⁹ geleistet.

Der Rechnungshof sieht in diesem Verfahren einen Verstoß gegen das Veranschlagungsgebot in § 5 Satz 1 SIWA ErrichtungsG. Ausgaben, die nicht zuvor im SIWA-Haushaltsplan veranschlagt werden, dürfen aus dem Sondervermögen

58 z. B. Titel 84036: Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. Mai 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1757), Zustimmung des Hauptausschusses zur Mittelfreigabe am 15. Mai 2019; Titel 84034: Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 21. Mai 2019 an den Hauptausschuss (rote Nr. 1792), Zustimmung des Hauptausschusses zur Mittelfreigabe am 29. Mai 2019

59 eigene Berechnungen auf Grundlage der Controllingliste zum 1. September 2019 (Ist bei den Titeln 74007, 74014, 84025, 84046)

nicht geleistet werden. Der Rechnungshof erwartet, dass künftig über die Mittel des Sondervermögens erst verfügt wird, wenn diese ordnungsgemäß im Haushaltsplan veranschlagt sind.

3.6 Inkonsistente Daten und fehlerhafte Berichterstattung

- 44 In der 17. Wahlperiode hatte die Senatsverwaltung für Finanzen dem Hauptausschuss aufgrund eines entsprechenden Beschlusses halbjährlich sogenannte **Controllingberichte** für das Sondervermögen übersandt. Mit dem Wechsel der Wahlperiode erstellt die Senatsverwaltung nur noch jährlich entsprechende Berichte. Diese Berichte enthalten als Anlage jeweils **Controllinglisten**, in denen u. a. jeder SIWA-Titel mit bestimmten Informationen unterteilt nach Einzelplänen und entsprechenden Summenbildungen dargestellt ist. Darüber hinaus erstellt die Senatsverwaltung vergleichbar aufgebaute Controllinglisten als Anlage zu den SIWA-Haushaltsplänen oder aufgrund von Beschlüssen des Hauptausschusses.

Der Rechnungshof hat in den Vorjahren die Informationsmöglichkeiten aus den Controllingberichten und Controllinglisten für die parlamentarische Finanzkontrolle als nur bedingt geeignet bewertet (zuletzt Vorjahresbericht, T 20).

Das Abgeordnetenhaus hat am 13. März 2019 die Senatsverwaltung für Finanzen gebeten, dem Hauptausschuss innerhalb von vier Wochen eine aktualisierte Controllingliste für das Sondervermögen vorzulegen. Dem ist die Senatsverwaltung mit einer Liste zum Stand 1. April 2019 fristgemäß nachgekommen.⁶⁰ Deren Aufbau deckt sich mit den Listen der Vorjahre. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in der **Controllingliste zum 1. April 2019** die Verwendung der SIWA-Mittel zum 31. Dezember 2018 fehlerhaft ausgewiesen wurde und um rd. 0,5 Mio. € von den Haushaltsdaten und der früheren Berichterstattung gegenüber dem Hauptausschuss abweicht.⁶¹ Darüber hinaus weicht die Summe der zum Stichtag ermittelten Gesamtausgaben um 3,65 Mio. € von der Summe ab, die sich aus der Addition der Ausgaben nach den Hauptgruppen 5, 7 und 8 ergibt.

Die **Controllingliste zum 1. September 2019** weist ebenfalls erhebliche inhaltliche und rechnerische Fehler auf, die diese Liste als ergänzende Information zum Haushaltsplan für die parlamentarische Finanzkontrolle als untauglich erscheinen lassen. Der Rechnungshof hat u. a. folgende Fehler festgestellt:

60 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 8. April 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1671 B)

61 Verbrauch bis 31. Dezember 2018:
laut ProFiskal und laut Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 18. Februar 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1671 A) = 750.711.318,83 €,
laut Controllingliste Stand: 1. April 2018 (rote Nr. 1671 B) = 750.241.344,19 €

- Titel mit Ansätzen von insgesamt über 13 Mio. € sind doppelt erfasst⁶², ein Titel fehlt hingegen⁶³. Bei anderen Titeln weichen die Ansätze von den Angaben im Haushaltsplan ab.⁶⁴
- Teilweise enthalten die Summenfelder keine errechneten, sondern fiktive Werte.⁶⁵
- In der Spalte „Ansatz (2015, 2016, 2017, 2018)“ sind jeweils für alle Einzelpläne Endsummen über die darin enthaltenen Maßnahmen ausgewiesen. Eine Gesamtsumme hieraus ist jedoch nicht gebildet. Nach den Berechnungen des Rechnungshofs beläuft sich diese auf 3.455.154.874,17 €. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat jedoch in dieser Spalte am Ende der Liste Einzelsummen jeweils für alle Maßnahmen der Hauptgruppen 5 bis 8 dargestellt, diese drei Beträge aber ebenfalls nicht aufsummiert. Deren Addition (3.445.553.075,70 €) weicht von der o. g. Gesamtsumme der Einzelpläne um über 9,6 Mio. € ab. Dies lässt erkennen, dass keine Quersummenvergleiche stattfanden.

45 Auch die **sonstige Berichterstattung** der Senatsverwaltung für Finanzen gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses über das Sondervermögen ist teilweise inkonsistent und fehlerbehaftet:

- Die Senatsverwaltung hat im 5. Controllingbericht mit Datenstand 1. Oktober 2018 insgesamt 93 Maßnahmen als abgeschlossen gekennzeichnet.⁶⁶ In ihrer späteren Meldung mit Datenstand zum 31. Dezember 2018⁶⁷ waren es hingegen nur 75 Maßnahmen.
- Die Senatsverwaltung hat mit Schreiben vom 14. März 2019 über die Finanzierung zur Ausübung von Vorkaufsrechten und Grundstückserwerben u. a. zulasten entsprechender Titel⁶⁸ des Sondervermögens mit Datenstand 6. März 2019 berichtet.⁶⁹ Die darin enthaltenen Angaben widersprechen sich hinsichtlich der Zuordnung der betreffenden Ausgaben zu einzelnen Titeln und Haushaltsjahren und decken sich somit nur teilweise mit den Buchungsdaten in ProFiskal.

62 Titel 73045 und 71047 bei Einzelplänen 07 und 12, Titel 84015 bei Einzelplänen 07 und 13 erfasst

63 Titel 80047

64 Titel 73046, 73050, 74014, 70103

65 Einzelplan 12 – Addition der einzelnen Ist-Ergebnisse ergibt 13.146.921,97 €, als Summe ausgewiesen wird hingegen 12.967.848,03 €, Differenz von 179.073,94 € (abzüglich des doppelt berücksichtigten Betrages von 27.370 € bei Titel 73045 ergibt sich eine Differenz von 151.703,94 €) sowie Summe der Ansätze 2019 mit 0,00 € ausgewiesen, tatsächlich ergeben sich 155.580.000,00 €

66 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 20. November 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0389 C)

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

68 Kapitel 9810 Titel 82016, 82017 und 82018

69 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 14. März 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1649 A)

Ansicht 23: Ausgaben zur Finanzierung der Ausübung von Vorkaufsrechten und Grundstückserwerben aus dem Sondervermögen

Angaben laut roter Nr. 1649 A (Stichtag 06.03.2019)	S. 1 bis 2	S. 4	Buchungen laut ProFiskal
	– € –		
Titel 82017			
Ist abgelaufene Jahre	0,00		
aktueller Ist	0,00		
Summe	0,00	1.916.000,00	0,00
Titel 82018			
Ist abgelaufene Jahre	2.202.886,28		2.202.886,28
aktueller Ist	761.010,65		761.010,65
Summe	2.963.896,93	1.047.897,00	2.963.896,93
Insgesamt	2.963.896,93	2.963.897,00	2.963.896,93

Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen im Schreiben vom 14. März 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1649 A), Buchungsdaten aus ProFiskal für die Titel 82017 und 82018 (Stand: 29. Juli 2019)

- 46 Der Rechnungshof erwartet, dass die Berichterstattung gegenüber dem Hauptausschuss qualitativ verbessert wird. Er regt in diesem Zusammenhang an, dass dem Ausschuss die Controllingberichte – ähnlich wie die Ist-Daten des Kernaushalts – in einer Form zur Verfügung gestellt werden, die ihm zusätzliche eigene Auswertungsmöglichkeiten eröffnen (z. B. im Excel-Format).

3.7 Rolle des Lenkungsgremiums

- 47 Das SIWA ErrichtungsG enthält nur wenige Regelungen zu Rollen, Aufgabenverteilung und Grundsätzen bei der Bewirtschaftung der Mittel im Sondervermögen. Nach § 3 SIWA ErrichtungsG ist die Senatsverwaltung für Finanzen Verwalterin des Sondervermögens. Weiterhin ist geregelt, dass der Senat dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses Vorschläge über die Mittelverwendung unterbreiten kann (§ 4a Abs. 1 SIWA ErrichtungsG).

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in Ausübung ihrer Verwalterfunktion Rundschreiben erlassen, die insbesondere den portfolioführenden und mittelbewirtschaftenden Stellen als Handlungsgrundlage dienen.

Der Senat hat im März 2015 zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben ein internes Verfahren festgelegt, um das **Vorgehen und die Entscheidungsabläufe bei der Steuerung und dem Controlling der SIWA-Maßnahmen** zu erleichtern. Hierfür hat er auf Vorschlag der Staatssekretärskonferenz das sogenannte Lenkungsgremium eingerichtet.

Das Lenkungsgremium des Sondervermögens ist verantwortlich für dessen Gesamtsteuerung und das Controlling.⁷⁰ Es setzt sich insbesondere aus den Staatssekretärinnen und Staatssekretären der mit der Umsetzung von Maßnahmen aus dem SIWA befassten Senatsverwaltungen sowie Vertretern der Senatskanzlei und der Bezirke zusammen. Es tagte bis einschließlich 2018 in der Regel dreimal im Jahr. Das Lenkungsgremium kann auf Antrag der einreichenden Behörden notwendige Umschichtungen innerhalb des Sondervermögens, wie z. B. das Aufschieben von Maßnahmen, Änderungen beim Umfang oder die Streichung von Maßnahmen, vorschlagen. Um eine ausreichende Vorbereitung und Prüfung von Anträgen sicherzustellen, sind dem Lenkungsgremium die Anträge zwei Wochen vor dem jeweiligen Sitzungstermin zu übersenden.⁷¹ Da die Anträge auf finanzielle Verstärkung von SIWA-Titeln u. a. aus der Verstärkungsreserve stark zugenommen hatten, beschloss das Lenkungsgremium u. a. interne Leitlinien für Mehrkosten.⁷²

Ohne ein vorheriges Votum des Lenkungsgremiums einzuholen, hat die Senatsverwaltung für Finanzen den Hauptausschuss um Zustimmung gebeten, dass dem SIWA-Titel 82017 – Eigenkapitalzuführungen an städtische Wohnungsbau gesellschaften – 20 Mio. € durch eine Entnahme aus der Verstärkungsreserve zugeführt werden können.⁷³ Wegen der Eilbedürftigkeit habe das Lenkungsgremium hierüber nicht vorab beraten und beschließen können. Die Zustimmung werde nachträglich (zur damals geplanten Sitzung im April 2019) eingeholt. Ausweislich des Protokolls über die 13. Sitzung des Lenkungsgremiums am 1. Oktober 2019 ist die nachträgliche Zustimmung zu diesem Vorgang erst an diesem Tag und somit acht Monate nach dem Antrag der Senatsverwaltung für Finanzen an den Hauptausschuss erfolgt.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat damit das vom Senat für das Sondervermögen festgelegte interne Verfahren missachtet. Der Rechnungshof erwartet, dass die vom Senat beschlossenen Entscheidungs- und Geschäftsprozesse durchgängig eingehalten werden.

3.8 Erwartung

- 48 **Der Rechnungshof erwartet, das Sondervermögen aufzulösen, die Maßnahmen aus dem SIWA in den Kernhaushalt zu überführen und hierbei ggf. Flexibilisierungsinstrumente anzuwenden.**

70 gemäß Protokollnotiz aus der 15. Senatssitzung vom 31. März 2015 zu TOP 23 sowie Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 2. April 2015 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1719 E)

71 Ergebnisvermerk der 8. Sitzung des Lenkungsgremiums am 17. August 2017

72 Ergebnisvermerk der 10. Sitzung des Lenkungsgremiums am 12. April 2018

73 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 21. Februar 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1697)

Im Übrigen erwartet er, solange das Sondervermögen SIWA besteht, dass

- Abweichungen zwischen Rechnungslegung und Buchführung künftig nachvollziehbar erläutert werden,
- die Rechnungslegung des Sondervermögens so aufgebaut wird, dass die Mittelverbräuche aus den einzelnen Zuführungstranchen erkennbar sind,
- verbrauchte Mittel für gestrichene Maßnahmen wieder dem Sondervermögen zugeführt werden, sofern deren (weitere) Finanzierung aus dem Kernhaushalt erfolgt,
- der Senat trotz der beschriebenen Schwierigkeiten die Voraussetzungen dafür schafft, dass der Haushaltsplan des Sondervermögens als haushaltsrechtliche Grundlage für die Bewirtschaftung der Mittel künftig zeitnah erstellt wird und dieser aussagekräftig und nachvollziehbar ist,
- das Veranschlagungsgebot in § 5 Satz 1 SIWA ErrichtungsG eingehalten und über die Mittel des Sondervermögens erst verfügt wird, wenn diese ordnungsgemäß im Haushaltsplan veranschlagt sind,
- die Berichterstattung gegenüber dem Hauptausschuss qualitativ verbessert wird und die vom Senat beschlossenen internen Entscheidungs- und Geschäftsprozesse durchgängig eingehalten werden.

Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2018

4 Haushalts- und Vermögensrechnung

Der Senat hat die Haushalts- und Vermögensrechnung 2018 rechtzeitig vorgelegt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass insbesondere die Vermögensrechnung fehlerbehaftet und somit nicht ausreichend aussagekräftig ist.

4.1 Einleitung

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

4.2 Haushaltsplan

- 50 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 2018 ist durch das Haushaltsgesetz 2018/2019⁷⁴ sowie das Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019⁷⁵ in Einnahmen und Ausgaben auf 29.354.992.200 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 10.717.672.900 € festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 20.228.129.500 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 10.515.397.300 € und
- in den Einzelplänen 31 bis 45 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 9.126.862.700 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 202.275.600 € und in den einzelnen Bezirkshaushaltsplänen nach Maßgabe der Haushaltsübersicht des Gesamtplans.

⁷⁴ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltjahre 2018 und 2019 (Haushaltsgesetz 2018/2019 – HG 18/19) vom 19. Dezember 2017 (GVBl. S. 678)

⁷⁵ Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltjahre 2018 und 2019 (Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019 – NHG 18/19) vom 18. Dezember 2018 (GVBl. S. 726)

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.

4.3 Rechnungslegung (Termin und Umfang)

- 51 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 2018 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 24. September 2019 beschlossen. Sie lag dem Abgeordnetenhaus am 30. September 2019 vor (Drs 18/2221). Damit hat der Senat die verfassungsmäßige Vorlagefrist zum 30. September 2019 eingehalten.

Die dem Abgeordnetenhaus 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 der Senat jedoch in fünf Fällen nicht fristgerecht vorgelegt. Der Rechnungshof beanstandet dies und erwartet vom Senat künftig die Beachtung der Vorlagefrist.

- 52 Die Bezirke erstellen eigene Bezirkshaushaltsrechnungen, die von den Bezirksverordnetenversammlungen genehmigt werden (§ 4 Abs. 3 i. V. m. § 12 Abs. 2 Nr. 3 Bezirksverwaltungsgesetz⁷⁶). Sie werden vom Rechnungshof nicht gesondert geprüft, weil ihre Ergebnisse in die Rechnungslegung des Senats einfließen.

4.4 Haushaltsrechnung

- 53 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).

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

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

Der Rechnungshof hat diese Abweichungen nachvollzogen.

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

4.4.1 Kassenreste

- 54 Kassenreste sind Minderzahlungen gegenüber dem Anordnungssoll (Nr. 1.8.3 AV § 76 LHO). Es sind somit zum Soll gestellte Einnahmen, die noch nicht eingegangen sind. Kassenreste sind in der Rechnungslegung nachzuweisen (Nr. 5.1 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 1.352.077,57 € sowie o. g. Differenzen von insgesamt 23.434,79 € jedoch in den vorgelegten Prüfunterlagen angegeben. Eine Gesamtsumme der Nebenforderungen und aller Kassenreste fehlt weiterhin.

Die Kassenreste betragen unter Berücksichtigung aller dokumentierten Abweichungen und der nicht enthaltenen Nebenforderungen insgesamt 275.850.208,41 €. Im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2018 (Anlage zu Drs 18/2221) ist für die Kassenreste ein Betrag von 274.474.696,05 € ausgewiesen. In einer Fußnote sind die Abweichungen zwar zutreffend erläutert, aber entgegen dieser Ausführungen im Anordnungssoll der Übersicht nicht enthalten.

4.4.2 Abschlussergebnisse

- 55 Der Senat weist in seiner Haushalts- und Vermögensrechnung 2018 folgende Abschlussergebnisse aus:

Ansicht 24: Gegenüberstellung Rechnungssoll zu Gesamtsoll

	Einnahmen	Ausgaben
	– € –	
Ist	29.456.756.338,05	29.456.756.338,05
verbliebene Haushaltsreste	0,00	375.790.493,16
Rechnungssoll	29.456.756.338,05	29.832.546.831,21
Ansatz	29.354.992.200,00	29.354.992.200,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	362.924.199,26
Abschlussergebnisse der Vorjahre	(+)209.111.630,77	(+)209.111.630,77
Gesamtsoll	29.564.103.830,77	29.927.028.030,03
Differenz günstiger		94.481.198,82
Differenz ungünstiger	107.347.492,72	
Unterschiedsbetrag des Rechnungssolls gegenüber dem Gesamtsoll	-12.866.293,90	

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnung 2018

4.4.3 Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben

- 56 Die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben betragen laut Darstellung des Senats in der Haushalts- und Vermögensrechnung 2018 jeweils 29.456.756.338,05 €. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben aufgrund von Buchungen von Ausgaben aus Einnahmebuchungsstellen jeweils um 23.166,65 € zu niedrig ausgewiesen sind. Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben betragen jeweils tatsächlich 29.456.779.504,70 €.

Ansicht 25: Ist-Einnahmen – Differenzen zum Vorjahr

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45		Einzelpläne 01 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2015	+853,1	+5,3	+96,3	+1,2	+949,4	+3,9
2016	+1.316,1	+7,7	+344,1	+4,3	+1.660,2	+6,6
2017	+101,8	+0,6	+406,9	+4,8	+508,7	+1,9
2018	+1.697,9	+9,2	+423,8	+4,8	+2.121,7	+7,8

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2015 bis 2018

Ansicht 26: Ist-Ausgaben – Differenzen zum Vorjahr

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45		Einzelpläne 01 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2015	+878,5	+5,4	+70,9	+0,9	+949,4	+3,9
2016	+1.313,4	+7,7	+346,8	+4,3	+1.660,2	+6,6
2017	+158,4	+0,9	+350,3	+4,2	+508,7	+1,9
2018	+1.729,3	+9,3	+392,4	+4,5	+2.121,7	+7,8

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2015 bis 2018

4.4.4 Kassenmäßiges Jahresergebnis

- 57 Das kassenmäßige Jahresergebnis ist die Differenz aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben (§ 82 Nr. 1 Buchst. c LHO). Für das Haushaltsjahr 2018 beträgt es 0,00 €, weil sowohl die Ist-Einnahmen als auch die Ist-Ausgaben in gleicher Höhe ausgewiesen sind.

Das kassenmäßige Jahresergebnis ist durch Darlehensaufnahmen von 1.166.168.079,64 € erzielt worden, die Anfang des Jahres 2019 zugunsten des Haushaltjahrs 2018 gebucht wurden.

4.4.5 Kassenmäßiges Gesamtergebnis

- 58 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).

Das kassenmäßige Gesamtergebnis weicht vom kassenmäßigen Jahresergebnis um minus 4.129.622,76 € ab. Dies beruht auf den aus dem Jahr 2017 stammenden und „haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnissen“ (Fehlbeträgen) der Bezirke Steglitz-Zehlendorf und Marzahn-Hellersdorf.

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

Im Haushaltsjahr 2018 wurden alle zum Ausgleich der Fehlbeträge des Haushaltjahrs 2016 vorzunehmenden Buchungen auf den dafür vorgesehenen Titeln getätigt, sodass damit der Ausgleich für das Haushaltsjahr 2016 erfolgte.

4.4.6 Finanzierungsrechnung

- 59 Die Finanzierungsrechnung weist den Finanzierungssaldo (§ 82 Nr. 2 Buchst. c LHO) mit 1.523.898.327,34 € aus. Er entwickelte sich seit dem Jahr 2015 wie folgt:

Ansicht 27: Finanzierungssaldo

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
	Mio. €
2015	205,6
2016	135,0
2017	1.011,1
2018	1.523,9

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltjahre 2015 bis 2018

Die Abschlussergebnisse der Bezirke der Haushaltjahre 2016 und 2017 wurden im Haushaltsjahr 2018 bei den dafür vorgesehenen Titeln in voller Höhe gebucht (Nr. 4 AV § 76 LHO). Sie sind damit in der Finanzierungsrechnung berücksichtigt. Der Bezirk Pankow hat einen Teil seines Überschusses aus dem Haushaltjahr 2017 von 20.951.201,85 € im Haushaltsjahr 2018 vereinnahmt (Nr. 4.3.1 AV § 76 LHO).

Für die Berechnung des Finanzierungssaldos sind die im Haushalt gebuchten Entnahmen aus Rücklagen von den Ist-Einnahmen abzuziehen. Ebenso sind die Ist-Ausgaben um die Zuführungen an Rücklagen zu reduzieren (§ 82 Nr. 2 Buchst. a und b LHO).

Bei den Entnahmen aus Rücklagen ist ein Betrag von 1.026.829.084,03 € ausgewiesen. Dieser ist, wie vom Senat erläutert, insbesondere auf Buchungen von Tilgungen (-411.779.635,39 €) sowie Ausleihungen von Sondervermögen (1.231.543.000,00 €) zurückzuführen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Tilgungen im Haushalt wie bisher 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 der vorgenannten Beträge 207.065.719,42 €.

Zudem hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Summe der Entnahmen aus der Rücklage um 23.166,65 € zu niedrig ausgewiesen ist. Dies betrifft auch die Summe der Ist-Einnahmen und die Summe der Ist-Ausgaben (T 56). Somit ist der Finanzierungssaldo um diesen Betrag zu hoch ausgewiesen.

4.4.7 Haushaltsreste

- 60 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 fortgeschriebene Soll des Folgejahres. Sie werden in der Rechnungslegung als Haushaltsreste aus Vorjahren ausgewiesen.

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

Ansicht 28: Ausgabereste

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45		Einzelpläne 01 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2015	248,1	1,5	28,3	0,4	276,4	1,1
2016	233,4	1,4	33,0	0,4	266,4	1,0
2017	324,0	1,8	38,9	0,5	362,9	1,3
2018	331,7	1,6	44,1	0,5	375,8	1,3

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltjahre 2015 bis 2018; Prozentangaben geben die Relation zum Ausgabevolumen (Ist) der in der Spaltenüberschrift bezeichneten Einzelpläne wieder

Die Buchführung weist unzutreffend einen Einnahmerest in Höhe der vereinahmten Überschüsse des Bezirks Pankow aus dem Haushaltsjahr 2017 (T 59) aus. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat somit zutreffend diesen Einnahmerest nicht in der Haushalts- und Vermögensrechnung berücksichtigt.

Von der Bildung von weiteren Einnahmeresten hat die Verwaltung wie in den Vorjahren abgesehen.

4.4.8 Rechnungsmäßiges Jahresergebnis/Gesamtergebnis

- 61 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 362.924.199,26 € entsprechen den beim Jahresabschluss 2017 verbliebenen Ausgaberesten.

Wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen, beträgt das rechnungsmäßige Jahresergebnis minus 12.866.293,90 €.

Es hat sich seit dem Jahr 2015 wie folgt verändert:

Ansicht 29: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45		Einzelpläne 01 bis 45	
	– Mio. € –					
2015	-17,9		+58,2		+40,3	
2016	-39,5		+49,6		+10,1	
2017	-201,5		+105,0		-96,5	
2018	-150,0		+137,1		-12,9	

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltjahre 2015 bis 2018

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 379.920.115,92 €.

4.4.9 Verwahrungen und Vorschüsse

- 62 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). Aus den Verwahrgeldern dürfen nur die mit ihnen im Zusammenhang stehenden Auszahlungen geleistet werden. Daher weist das Verwahrungsbuch 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 negative Beträge 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.

- 63 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Vorschussbuch der Landeshauptkasse bei dem Regierenden Bürgermeister – Senatskanzlei – Wissenschaft und Forschung auf der Buchungsstelle für Mittel aus verzögertem Jahresmittelabfluss bei Einrichtungen erneut einen hohen Plusbestand ausweist. Der Rechnungshof hatte bereits in den Jahresberichten 2015 (T 42), 2016 (T 46), 2017 (T 48), 2018 (T 59) und im Vorjahresbericht (T 65) die Erwartung geäußert, dass im Vorschussbuch künftig keine Haushaltsmittel, 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. In der Stellungnahme zum Vorjahresbericht erläutert der Senat, dass eine veränderte Verfahrensweise eine erhebliche Verringerung des Bestandes zur Folge gehabt hätte. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass sich der Bestand gegenüber dem Vorjahr nochmals um mehr als 3 Mio. € erhöht hat und nunmehr 20.817.050,00 € beträgt.

Der Rechnungshof erwartet umgehend die Umbuchung dieser Beträge und die ordnungsgemäße Nutzung des Verwahrungsbuches.

- 64 Der Rechnungshof hat außerdem erneut festgestellt, dass in mindestens einem Bezirk das Verwaltungsbuch entgegen seiner Zweckbestimmung nicht verausgabte Haushaltssmittel ausweist. Der Rechnungshof hatte in den Jahresberichten 2017 (T 48), 2018 (T 59) sowie im Vorjahresbericht (T 66) sowohl dieses Buchungsverhalten beanstandet als auch dessen Auswirkungen beschrieben. Auch für das Haushaltsjahr 2018 sind 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 dies weiter beobachten und ggf. für eine nähere Erläuterung an den Bezirk herantreten wird. Der Rechnungshof hat dazu festgestellt, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie die Bezirke aufgefordert hat, die Verwaltungsbücher ordnungsgemäß zu nutzen. Er erwartet, dass nunmehr nur Einnahmen im Verwaltungsbuch gebucht und in der Haushaltsrechnung nachgewiesen werden, die dort auch gebucht werden dürfen.
- 65 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass ein Bezirk 1,9 Mio. € vom Bund erhaltene zweckgebundene Einnahmen in das Verwaltungsbuch gebucht hat. Dieses Buchungsverhalten widerspricht den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit. Es wirkt sich auf die Ist-Einnahmen und damit auf den Finanzierungssaldo aus, der somit um diesen Betrag zu niedrig ist. Der Rechnungshof beanstandet dieses Buchungsverhalten und erwartet die ordnungsgemäße Nutzung des Verwaltungsbuches.

4.4.10 Höhere und neue Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan

- 66 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).

Abweichungen bei den höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2018 zwischen den einzelnen Nachweisungen hat der Rechnungshof nicht festgestellt.

4.4.11 Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen

- 67 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 Haushalts- und Vermögensrechnung nachgewiesen (§ 85 Nr. 1 LHO i. V. m. Nrn. 8.4.5 und 8.4.6 AV § 80 LHO). Der Senat hat dem Abgeordnetenhaus am 9. September 2019 eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausga-

ben und Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung und die Bezirke (Drs 18/2175) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen am 31. Oktober 2019 genehmigt.

Nach der Vorlage an das Abgeordnetenhaus betragen die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2018 insgesamt 224.252.578,41 € und die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen insgesamt 150.737.320,42 €.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in der o. g. Vorlage gegenüber der Buchführung zusätzlich 553.000,00 € an über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen ausgewiesen sind. Für das Kapitel 0531 – Polizeipräsidium – hat die Senatsverwaltung für Finanzen bei der Buchungsstelle für Geschäftsbedarf eine zugelassene, aber vom Polizeipräsidium nicht gebuchte überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung in die Vorlage aufgenommen.

4.4.12 Ausgleich pauschaler Minderausgaben

- 68 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-ProFiskal⁷⁷ i. V. m. Buchst. D Abschlussrundschreiben 2018⁷⁸). Für Sollveränderungen der Titel der Hauptgruppe 9 war Buchungsschluss der 31. Januar 2019 (Buchst. G Nr. 6 Abs. 1 Abschlussrundschreiben 2018).

Für das Haushaltsjahr 2018 sind insgesamt 66.265.000,00 € pauschale Minderausgaben (0,23 % des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die

- Hauptverwaltung 26.990.000,00 € und die
- Bezirke 39.275.000,00 €.

Hiervon hat die Hauptverwaltung 1.169.000,00 € als nicht erwirtschaftet ausgewiesen. Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport und die Senatsverwaltung für Kultur und Europa sowie die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales haben es versäumt, die veranschlagten pauschalen Minderausgaben vollständig und rechtzeitig bis zum Buchungsschluss aufzulösen.

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

78 Verwaltungsvorschriften für den Abschluss der Bücher und des Vermögensnachweises für das Haushaltsjahr 2018 (Abschlussrundschreiben 2018) vom 14. Dezember 2018

Der Bezirk Marzahn-Hellersdorf hat 1.637.000,00 € nicht erwirtschaftet. Der Betrag entspricht dem gerundeten Fehlbetrag des Haushaltsjahres 2016.

4.4.13 Weitere nicht zugelassene Mehrausgaben

- 69 Bestehende Überschreitungen auf den Buchungsstellen sind bis zum Buchungsschluss auszugleichen. Bis dahin nicht ausgeräumte Überschreitungen sind zum Ausgleich mit dem Buchungsschlüssel für nicht zugelassene Mehrausgaben zu buchen (Buchst. C Abschlussrundschreiben 2018). Für Sollveränderungen der Titel der Hauptgruppe 4 war Buchungsschluss der 7. Februar 2019 und für die der Hauptgruppen 5 bis 9 der 31. Januar 2019 (Buchst. G Nr. 5 Abs. 4 und Nr. 6 Abs. 1 Abschlussrundschreiben 2018).

Das Abgeordnetenhaus, die Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung und die Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung haben bei Titeln für Personalausgaben nicht zugelassene Mehrausgaben von insgesamt 533.097,11 € ausgewiesen. Das Abgeordnetenhaus und das Landesamt für Gesundheit und Soziales haben bei konsumtiven Ausgabentiteln nicht zugelassene Mehrausgaben von 10.918,29 € angegeben. Ferner weisen die Bezirke Pankow und Tempelhof-Schöneberg nicht zugelassene Mehrausgaben von 2.618,38 € aus.

Die Verwaltungen haben die mit dem Abschlussrundschreiben 2018 vorgegebenen Termine für den Ausgleich von Überschreitungen nicht eingehalten. Daher sind die nicht zugelassenen Mehrausgaben zutreffend ausgewiesen.

4.5 Vermögensrechnung

- 70 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 LHO⁷⁹ zu erbringen. Für den betragsmäßigen Nachweis des Vermögens haben die Organisationseinheiten dem Vermögensverwalter Vermögensaufträge zu erteilen (Nr. 1.1 und 1.1.4 AV § 73 LHO).

4.5.1 Vermögensübersicht

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

79 Hierbei sind die Ausführungsvorschriften zu § 73 LHO in der ab 22. Oktober 2018 geltenden Fassung zugrunde zu legen.

Ansicht 30: Vermögensübersicht

Vermögensteil	€
Sachanlagevermögen	25.472.530.393,25
Finanzanlagevermögen	14.825.401.994,99
Umlaufvermögen	5.830.858.619,57
Rücklagevermögen	1.148.515.469,64
Stiftungsvermögen	27.684.554,41
Vermögen	47.304.991.031,86
Schulden	57.551.941.705,51

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2018

4.5.2 Veränderung des Vermögens

- 72 In der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2018 ist ein Anfangsbestand von 43.176.787.424,55 € ausgewiesen. Dieser entspricht dem Schlussbestand in der Vermögensrechnung des Haushaltjahrs 2017. 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 Haushaltjahrs 2017 und somit der Anfangsbestand des Haushaltjahrs 2018 aufgrund fehlerhafter Aktualisierungsbuchungen nicht zutreffend ist. Sie hat entsprechende Erläuterungen in Fußnoten zu den Vermögensrechnungen der Haushaltjahre 2017 und 2018 angebracht. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat einen tatsächlichen Anfangsbestand für das Haushalt Jahr 2018 von 43.477.195.473,77 € angegeben. Sie hat dementsprechend im Abschlussbericht zur Haushalt- und Vermögensrechnung des Haushaltjahres 2018 (Nr. 14.1) den Anfangsbestand abweichend von der Vermögensrechnung mit 43.477,1 Mio. € gerundet angegeben. Der Rechnungshof hat die Erläuterungen und den Betrag nachvollzogen.

Auch den in der Vermögensrechnung des Haushaltjahres 2018 ausgewiesenen Schlussbestand von 47.304.991.031,86 € hat die Senatsverwaltung für Finanzen als nicht zutreffend gekennzeichnet. So hat sie in einer Fußnote auf fehlerhafte Aktualisierungsbuchungen beim Finanzanlagevermögen hingewiesen und einen Schlussbestand für das Vermögen von 48.125.967.191,33 € ermittelt. Der Rechnungshof hat die Erläuterungen nachvollzogen. Sie betreffen das Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA). Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dementsprechend im Abschlussbericht als Schlussbestand einen Betrag von 48.125,9 Mio. € gerundet angegeben.

- 73 Unter Heranziehung des im Abschlussbericht von der Senatsverwaltung für Finanzen ausgewiesenen Anfangsbestandes von 43.477,1 Mio. € und des Schlussbestandes von 48.125,9 Mio. € ist das Vermögen im Haushalt Jahr 2018 um 4.648,8 Mio. € angewachsen. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung die nachstehenden Feststellungen getroffen, die sich zusätzlich auf die Höhe des

Schlussbestandes für das Haushaltsjahr 2018 auswirken. Diese betreffen insbesondere das Sachanlagevermögen, das beim Finanzanlagevermögen zu erfassende Eigenkapital bzw. die Bestände der Betriebe und Sondervermögen nach § 26 LHO sowie das Rücklagevermögen.

4.5.3 Sachanlagevermögen

- 74 Zum Sachanlagevermögen gehören das bewegliche Vermögen (Mobilien), Software, Kunstwerke und Sammlungen sowie Gebäude und Grundstücke (Nr. 3.1.1 AV § 73 LHO). Es unterliegt mit Ausnahme der Grundstücke, Kunstwerke und Sammlungen regelmäßig gewöhnlichen Abnutzungen und wird daher abgeschrieben (Nr. 7.3 AV § 73 LHO). Die Feststellung der im Sachanlagevermögen zu buchenden Beträge erfolgt aus dem Bestand einer parallel laufend gepflegten Anlagenbuchhaltung zum jeweiligen Stichtag (Nr. 1.9 Anlage 1 AV § 73 LHO).

Bei dem Sachanlagevermögen, das einer Abnutzung unterliegt, kann somit im Vermögensnachweis kein identischer Anfangs- und Schlussbestand ausgewiesen sein. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass vereinzelt identische Anfangs- und Schlussbestände aufgrund von fehlenden Veränderungsbuchungen gegeben sind.

Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe hat das Sachanlagevermögen um 21.591.075,05 € zu hoch ausgewiesen. Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales weist einen um 346.660,49 € zu hohen Bestand aus. Zu hohe Bestände sind auch bei den Bezirken Tempelhof-Schöneberg (27.618,14 €), Spandau (2.358,82 €) und Steglitz-Zehlendorf (32.070,65 €) angegeben.

Für das Sekretariat der Kultusministerkonferenz ist wegen fehlender Buchungen ein um 255.647,97 € zu niedriger Schlussbestand angegeben.

Die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz weist bei verschiedenen Kapiteln für Gebäude und Gebäudedenkmäler identische Anfangs- und schlussbestände von insgesamt 93.752.940,75 € aus. Die zutreffenden Schlussbestände konnten dem Rechnungshof nicht nachgewiesen werden. Damit ist der ausgewiesene Bestand dieser Senatsverwaltung nicht belastbar.

Die Verwaltungsakademie Berlin, eine Anstalt des öffentlichen Rechts, nutzt zur Bewirtschaftung ihrer Einnahmen und Ausgaben das IT-Verfahren des Landes Berlin. Für das Haushaltsjahr 2018 hat die Verwaltungsakademie auch ihr Vermögen in diesem Verfahren nachgewiesen. Das Sachanlagevermögen von 442.947,64 € dieser juristischen Person des öffentlichen Rechts ist unzutreffend in der Vermögensrechnung des Landes Berlin berücksichtigt. Das Vermögen des Landes Berlin ist damit um diesen Betrag zu hoch ausgewiesen.

Nach diesen Feststellungen des Rechnungshofs ist das Sachanlagevermögen um 22.187.082,82 € zu hoch ausgewiesen. Darüber hinaus gibt es auch Bestände, deren ausgewiesene Höhe nicht belastbar ist.

Der Rechnungshof beanstandet die fehlerhaften Bestände und erwartet, künftig die Veränderungen rechtzeitig zu buchen. Er erwartet auch, dass das Vermögen der Verwaltungsakademie als Anstalt des öffentlichen Rechts künftig nicht als Vermögen des Landes Berlin ausgewiesen wird.

4.5.4 Finanzanlagevermögen

- 75 Beim Finanzanlagevermögen ist u. a. das Eigenkapital der Betriebe und Sondervermögen nach § 26 LHO zu erfassen (Nr. 3.1.2 AV § 73 LHO). Das Eigenkapital der Betriebe (§ 26 Abs. 1 LHO) und Sondervermögen (§ 26 Abs. 2 LHO) ist zum jeweiligen Stichtag nach Nr. 6.3 AV § 73 LHO anhand der aktuell vorliegenden Bilanzen oder Daten der Rechnungslegung zu ermitteln und einzutragen. Liegen gegenüber dem Vorjahr keine aktuellen Zahlen vor, ist der Wert des Vorjahres unverändert zu übernehmen (Nr. 1.7 Anlage 2 AV § 73 LHO). Einschränkungen beim Nachweis des Eigenkapitals sehen die Landeshaushaltssordnung und deren Ausführungsvorschriften in der Fassung vom 22. Oktober 2018 nicht vor. Es sind daher im Gegensatz zu den Vorjahren alle Bestandteile des Eigenkapitals für den Nachweis heranzuziehen, also auch das Jahresergebnis, der Gewinnvortrag bzw. der Bilanzgewinn.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die zuständigen Verwaltungen das Eigenkapital erneut nicht vollständig und auch nicht nach einheitlichen Maßgaben erfasst haben. Mehrfach haben sie die Vorgaben der Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltssordnung nicht beachtet.

So ist der für die Staatliche Münze Berlin in der Bilanz für 2017 ausgewiesene Jahresüberschuss von 1.519.032,59 € vermögensseitig nicht nachgewiesen. Für die fünf Kulturbetriebe fehlen im Vermögensnachweis insgesamt 509.547,03 €, die sich aus dem Bilanzgewinn von zwei Theatern und dem Jahresfehlbetrag eines Kulturbetriebs zusammensetzen. Für den Verbund Lichtenberger Seniorenheime sind 427.553,88 € nicht im Vermögen nachgewiesen.

Insgesamt fehlen in der Vermögensrechnung für die Betriebe nach § 26 Abs. 1 LHO 2.456.133,50 €.

Für vier der fünf Kita-Eigenbetriebe ist ein zu geringes Eigenkapital ausgewiesen. Insgesamt handelt es sich um 9.453.313,47 €. Für die Kindergärten NordOst und die Kindertagesstätten SüdOst haben die Bezirke Pankow und Treptow-Köpenick den Gewinnvortrag und den Jahresüberschuss nicht berücksichtigt. Es fehlen 4.786.056,65 € bei Pankow und 2.923.991,58 € bei Treptow-Köpenick im Vermögensnachweis. Für die Kindertagesstätten Nordwest und die Kindertagesstätten Berlin Süd-West ist beim Vermögen derselbe Bestand wie im Vorjahr ausge-

wiesen, obwohl aktuelle Bilanzen vorlagen. Bei den Bezirken Charlottenburg-Wilmersdorf und Tempelhof-Schöneberg fehlen im Vermögen 1.549.848,68 € und 193.416,56 €.

Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe hat das für den Eigenbetrieb Berlin Energie in dessen Bilanz für 2017 ausgewiesene Eigenkapital von 500.000 € vermögensseitig nicht nachgewiesen.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen hat für das Sondervermögen Wohnraumförderfonds Berlin (SWB) keinen Vermögensbestand ausgewiesen. Auf dem für das SWB eingerichteten und maßgeblichen Kontokorrentkonto beträgt der Schlusssaldo zum Ende des Haushaltsjahres 2018 180.253.878,77 €.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für das SIWANA einen um 821.059.296,30 € zu niedrigen Bestand im Vermögen nachgewiesen. Davon hat sie einen zu geringen Betrag von 820.976.159,47 € bereits in einer Fußnote zur Vermögensrechnung erläutert. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass aufgrund einer fehlenden Buchung an die SIWA-Rücklage und einer zu hohen Entnahme aus der SIWA-Rücklage der Vermögensbestand um weitere 83.136,83 € zu gering ist.

Insgesamt ist in der Vermögensrechnung für die Sondervermögen nach § 26 Abs. 2 LHO ein Betrag von 1.011.266.488,54 € unberücksichtigt.

Im Finanzanlagevermögen fehlt somit Eigenkapital der Betriebe und Sondervermögen von 1.013.722.622,04 €.

Der Rechnungshof beanstandet die fehlerhaften Bestände im Finanzanlagevermögen und erwartet insbesondere bei den Betrieben und Sondervermögen eine vollständige Erfassung des Eigenkapitals.

4.5.5 Umlaufvermögen

- 76 Zum Umlaufvermögen gehören die Geldbestände und kurzfristig gehaltenen geldwerten Rechte (Nr. 3.1.3 AV § 73 LHO). Hier sind u. a. Forderungen zu erfassen (Anlage 4 AV § 73 LHO).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass beim Landesamt für Gesundheit und Soziales – Integrationsamt – zum Stichtag 31. Dezember 2018 ca. 3,5 Mio. € übrige öffentlich-rechtliche Forderungen nicht im Umlaufvermögen nachgewiesen sind. Der Bezirk Marzahn-Hellersdorf hat mitgeteilt, dass übrige öffentlich-rechtliche Forderungen von 16.296,63 € versehentlich nicht erfasst worden sind.

Im Einzelplan 25 – Landesweite Maßnahmen des E-Governments – ist Rücklagevermögen wegen der Wahl einer falschen Vermögenskennziffer (VKZ) beim

Umlaufvermögen erfasst worden. Daher ist das Umlaufvermögen um 2.734.393,51 € zu hoch und das Rücklagevermögen um den gleichen Betrag zu niedrig ausgewiesen.

Für die Verwaltungsakademie ist neben dem o. g. Sachanlagevermögen (T 74) unzutreffend auch Umlaufvermögen von 4.026,60 € in der Vermögensrechnung des Landes Berlin erfasst.

Insgesamt ist das Umlaufvermögen um 777.876,52 € zu niedrig ausgewiesen.

Der Rechnungshof beanstandet die fehlenden und fehlerhaften Buchungen beim Umlaufvermögen und erwartet eine vollständige Erfassung.

4.5.6 Rücklagevermögen

- 77 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 Geldbestände (Nr. 3.1.4 AV § 73 LHO). Der Bestand an Rücklagevermögen im Vermögensnachweis und der Geldbestand im Sachbuch müssen zum Ende des Haushaltsjahres übereinstimmen. Der Haushaltsrechnung ist eine Übersicht über die Einnahmen, Ausgaben und den Bestand der Rücklagen beizufügen (§ 85 Nr. 2 LHO). Die sich aus dieser Übersicht ergebenden Veränderungen müssen mit denen im Sachbuch für Geldbestände und denen 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 (vgl. 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 1.148.515.469,64 € entspricht nicht dem Ergebnis der o. g. Übersicht. In der Spalte „Endgültige Meldung für die Rechnung“ hat die Senatsverwaltung für Finanzen die von ihr als korrekt gewerteten Beträge aufgeführt. Insgesamt weist die Übersicht Beträge von 1.150.207.434,34 € (davon 931.295.086,76 € für die Hauptverwaltung und 218.912.347,58 € für die Bezirksverwaltungen) aus. Bei der Hauptverwaltung ergibt das gegenüber der Vermögensrechnung einen höheren Geldbestand von 2.734.393,51 € und bei einem Bezirk einen um 1.042.428,81 € geringeren Geldbestand (saldiert eine Gesamtabweichung von 1.691.964,70 €). In der Übersicht hat die Senatsverwaltung für Finanzen die jeweiligen Differenzen aufgegliedert und erläutert. Diese Erläuterungen kann der Rechnungshof nachvollziehen. Die Differenzen wurden nachweislich im Haushaltsjahr 2019 bereinigt.

Der in der Übersicht ausgewiesene Bestand stimmt mit dem vom Rechnungshof ermittelten Geldbestand der Rücklagen in den Sachbüchern als Jahresendbestand 2018 von 1.150.207.434,34 € überein.

Insgesamt weicht die Vermögensrechnung vom Geldbestand daher um 1.691.964,70 € ab und ist um diesen Betrag zu niedrig ausgewiesen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Abweichungen im Haushaltsjahr 2019 bereinigt.

4.5.7 Stiftungsvermögen

- 78 Zum Stiftungsvermögen gehört das Vermögen, das als nichtrechtsfähige Stiftung in das Eigentum Berlins übergegangen ist (Nr. 3.1.5 AV § 73 LHO). Es ist in der Vermögensrechnung unter dem Vermögenteil 50 – Stiftungsvermögen – VKZ 5011 – Geldbestand – nachzuweisen (Anlage 4 AV § 73 LHO). Bis zur Änderung der Ausführungsvorschriften zu § 73 LHO im Jahr 2018 wurde das Stiftungsvermögen in den beiden VKZ 5031 – Barbestand und Fest-/Termingeldbestände – und 5033 – verbriezte Geldforderungen – gebucht.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2018 zusätzlich zu der neuen VKZ 5011 auch die beiden nicht mehr geltenden VKZ für das Stiftungsvermögen ausweist. Zudem hat er festgestellt, dass ein Bezirk Stiftungsvermögen von ca. 6 Mio. € beim Vermögensteil 11 – Finanzanlagevermögen – ausgewiesen hat.

Somit wird nicht das gesamte Stiftungsvermögen unter dem Vermögensteil 50 nachgewiesen und die Aussagekraft ist damit wesentlich gemindert. Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs zur Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2017 mitgeteilt, dass sie prüfen wird, ob eine von der Ausführungsvorschrift abweichende Regelung in den Verwaltungsvorschriften für den Abschluss der Bücher und des Vermögensnachweises getroffen werden kann.

Der Rechnungshof beanstandet die unvollständige Darstellung des Stiftungsvermögens in der Vermögensrechnung und erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen hierfür Regelungen trifft.

4.5.8 Entwicklung des Vermögens und der Schulden

- 79 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat einen von der Buchführung abweichen den Schlussbestand für das Vermögen 2018 von 48.125,9 Mio. € (T 72) errechnet. Sie hat dabei die fehlende Zugangsbuchung für das SIWANA von 820,9 Mio. € einbezogen. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass dieses bereits korrigierte Vermögen noch um 173,0 Mio. € zu niedrig ausgewiesen ist. Nach den Berechnungen des Rechnungshofs beträgt der Schluss-

bestand des Vermögens 48.299,0 Mio. €⁸⁰. Ausgehend von einem Anfangsbestand von 43.477,2 Mio. € (T 72) ist das Vermögen nicht um 4.648,8 Mio. € (T 73), sondern um 4.821,8 Mio. € gestiegen.

In der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2018 sind die Schulden um 1.340,1 Mio. € geringer als im Vorjahr ausgewiesen (von 58.892,0 Mio. € auf 57.551,9 Mio. €).

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind die Daten der Vermögensrechnung 2018 teilweise nicht belastbar.

4.5.9 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

- 80 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 2018 sind die Ermächtigungen in § 3 HG 18/19 i. V. m. dem Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019 festgelegt.

Die Prüfung der Nachweisung über die übernommenen Bürgschaften, Verpflichtungen aus Gewährs- und ähnlichen Verträgen für das Haushaltsjahr 2018 hat zu keinen Beanstandungen geführt. Überschreitungen der im Haushaltsgesetz 2018/2019 festgelegten Ermächtigungen für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind der Vermögensrechnung nicht zu entnehmen. Zum Ende des Haushaltsjahrs 2018 sind bestehende Eventualverpflichtungen von 4.589,0 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.

4.5.10 Flächenmäßiger Bestand des Grundvermögens

- 81 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).

80 Bei der Berechnung des Schlussbestandes des Vermögens hat der Rechnungshof gerundete Zahlen zugrunde gelegt.

Die in der Nachweisung angegebene Gesamtfläche von 550.190.146 m² ist zu hoch ausgewiesen. Eine vom Bezirk Steglitz-Zehlendorf gemeldete Fläche von 738.518 m² für das Sondervermögen für Daseinsvorsorge- und nicht betriebsnotwendige Bestandsgrundstücke des Landes Berlin (SODA) innerhalb Berlins ist versehentlich auch beim Grundvermögen des Sondervermögens Immobilien des Landes Berlin (SILB) außerhalb Berlins nachgewiesen und somit insgesamt doppelt erfasst. Daher beträgt die Gesamtfläche 549.451.628 m². Die darunter ausgewiesene Fläche des SILB ist somit ebenfalls zu hoch. Sie beträgt 5.922.180 m² statt 6.660.698 m².

4.6 Belegung der Einnahmen und Ausgaben

- 82 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).

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

4.7 Zusammenfassung und Erwartung

- 83 Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2018 ist unvollständig und fehlerbehaftet.

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

- diese vollständig vorlegt und
- dafür Sorge trägt, dass in den Vorschuss- bzw. Verwaltungsbüchern jeweils nur zulässige Ausgaben bzw. Einnahmen nachgewiesen werden.

Der Rechnungshof erwartet zur Vermögensrechnung, dass die zuständigen Verwaltungen das Vermögen vollständig und korrekt erfassen, insbesondere dass

- das beim Finanzanlagevermögen zu erfassende Eigenkapital der Betriebe und die Bestände der Sondervermögen nach § 26 LHO richtig und vollständig unter Beachtung der maßgeblichen Vorschriften erfasst wird,

- das Stiftungsvermögen einheitlich und nachvollziehbar erfasst wird sowie
- das Vermögen der Verwaltungsakademie nicht in der Vermögensrechnung des Landes Berlin ausgewiesen wird.

5 Kreditaufnahme

Die von der Verfassung von Berlin vorgegebene Kreditobergrenze ist für das Haushaltsjahr 2018 im Plan wie im Ist eingehalten. Die vom Haushaltsgesetz vorgegebenen Ermächtigungen und Höchstbeträge sind ebenfalls eingehalten worden.

5.1 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 zugrunde liegenden Haushaltsgesetzes untersucht.

5.2 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

- 85 Die Einnahmen aus Krediten⁸¹ 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.

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 2018 des Haushaltsgesetzes 2018/2019 i. d. F. des Nachtragshaushaltsgesetzes 2018/2019 ist eine Netto-Tilgung von 723,9 Mio. € eingeplant. Nach den Angaben im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2018 (Drs 18/2221) beträgt sie tatsächlich 795,6 Mio. €.

⁸¹ 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.

Ansicht 31: Nettokreditaufnahme/Netto-Tilgung

	Plan	Ist
	- € -	
Einnahmen aus		
Krediten am Kreditmarkt	5.744.900.000,00	5.676.630.515,61
Krediten vom Bund	0,00	0,00
Inanspruchnahme innerer Darlehen	0,00	1.231.543.000,00
abzüglich Tilgungen		
am Kreditmarkt	6.447.700.000,00	7.262.393.880,22
im öffentlichen Bereich	21.055.000,00	29.633.471,17
innerer Darlehen	0,00	411.779.635,39
Netto-Tilgung	723.855.000,00	795.633.471,17

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Kreditfinanzierungsplans 2018 und der Zahlenangaben im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2018

Der nach dem Haushaltsgesetz 2018/2019 i. d. F. des Nachtragshaushaltsgesetzes 2018/2019 für 2018 eingeplanten Netto-Tilgung von 723,9 Mio. € stehen an veranschlagten eigenfinanzierten Investitionen Ausgaben von 2.138,3 Mio. € gegenüber. Die tatsächliche Netto-Tilgung beträgt 795,6 Mio. € und die Summe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben 2.131,2 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.

5.3 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 2017 (§ 18 Abs. 3 LHO)
 - Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1 HG 18/19)

- Kreditaufnahme als inneres Darlehen aus der Rücklage Flughafen BER (§ 2 Abs. 3 HG 18/19) sowie aus dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds – SIWANA – (§ 2 Abs. 3 HG 18/19)⁸²
- Kreditaufnahme für Tilgungen (§ 2 Abs. 2 HG 18/19)

Die Senatsverwaltung für Finanzen war zur Deckung von Ausgaben auch ermächtigt, im Wege des Vorgriffs Kredite im Jahr 2018 für 2019 aufzunehmen (§ 2 Abs. 6 HG 18/19).

- 87 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im Haushaltsgesetz 2018/2019 festgelegten Ermächtigungen im Jahr 2018 eingehalten und deren Inanspruchnahme in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2018 (Drs 18/2221) dargestellt. Die Prüfung durch den Rechnungshof führte zu folgenden Ergebnissen:

**Ansicht 32: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen
(ohne Kassenverstärkungskredite)**

Art der Ermächtigung (vgl. T 86)	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
	- € -	
Restermächtigung 2017 Ist – Kredite am Kreditmarkt Plan – Kredite am Kreditmarkt	-1.008.314.489,49 -83.343.000,00	0,00
	924.971.489,49	
Vorgriffsermächtigung für 2018	534.753.878,00 ¹	0,00
Kredite am Kreditmarkt gemäß NHG 18/19 gemäß Kreditfinanzierungs- plan 2018 NHG 18/19 und NHPI 2018	0,00	-1.585.763.364,61 ² 819.763.364,61 ³
	-702.780.000,00	
	-702.780.000,00	-766.000.000,00
Inanspruchnahme innerer Darlehen⁴		819.763.364,61 ⁵

82 Das ursprünglich unter der Bezeichnung SIWA errichtete 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. Durch das Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht vom 25. November 2019 wurde das Sondervermögen wieder umbenannt in SIWA. Die Kreditaufnahme als inneres Darlehen aus dem SIWA erfolgt buchungstechnisch aus der Rücklage SIWA.

Art der Ermächtigung (vgl. T 86)	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
	- € -	
Kredite für Tilgungen am Kreditmarkt gemäß Kreditfinanzierungsplan 2018 NHG 18/19 vorzeitige Tilgungen ⁴ Tilgungen kurzfristiger Kredite ⁴	6.447.700.000,00	6.447.646.868,40
		314.747.011,82
		500.000.000,00
		7.262.393.880,22
Kredite zur Tilgung innerer Darlehen⁴		411.779.635,39
Restermächtigung 2018 Ist – Kredite am Kreditmarkt Plan – Kredite am Kreditmarkt	-766.000.000,00	
	-702.780.000,00	
	63.220.000,00	
Vorgriffsermächtigung für 2019	587.099.844,00	0,00

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2018

1 gemäß Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2017

2 Netto-Tilgung am Kreditmarkt

3 Netto-Neuverschuldung durch inneres Darlehen aus der Rücklage BER und dem Sondervermögen SIWA

4 In § 2 Abs. 2 und 3 HG 18/19 sind keine Höchstbeträge ausgewiesen.

5 Netto-Betrag: 1.231.543.000,00 € abzüglich Tilgung von 411.779.635,39 €

5.4 Ergänzende Vereinbarungen (Derivate)

- 88 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 18/19). Der dafür zulässige Höchstbetrag liegt gemäß Haushaltsgesetz 2018/2019 bei 40 % des Gesamtschuldenstandes am Ende des vorausgegangenen Haushaltjahres und damit für das Jahr 2018 bei 23,6 Mrd. €. Die Inanspruchnahme des Höchstbetrages stellt die Senatsverwaltung für Finanzen ausschließlich in ihrem jährlichen Derivatbericht⁸³ gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses dar. Der Höchstbetrag ist nach diesem Bericht mit 7,6 Mrd. € in Anspruch genommen und somit eingehalten. Bei der Berechnung des Höchstbetrages hat die Verwaltung auch die inneren Darlehen hinzugerechnet. Im Jahr 2018 hat die Verwaltung keine neuen ergänzenden Vereinbarungen abgeschlossen.

83 Vertrauliches Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. November 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0067 D)

Die Senatsverwaltung für Finanzen war verpflichtet, das mit der Kreditaufnahme in fremder Währung verbundene Wechselkursrisiko durch Sicherungsgeschäfte auszuschließen (§ 2 Abs. 4 HG 18/19). Im Jahr 2018 hat die Verwaltung keine neuen Währungswaps abgeschlossen.

In ihrem Derivatbericht weist die Senatsverwaltung für Finanzen neben dem wirtschaftlichen Erfolg auch das kassenmäßige Ergebnis des Derivateinsatzes aus. Sie hat für das Jahr 2018 einen wirtschaftlichen Verlust von 25,9 Mio. € ermittelt. Der negative Saldo der eingehenden und ausgehenden Zahlungsströme liegt für 2018 bei 187,2 Mio. €.

Zur Steuerung des Kreditrisikos bei Derivatgeschäften schließt die Senatsverwaltung für Finanzen mit den Vertragspartnern für Derivatgeschäfte Besicherungsvereinbarungen ab. Diese Sicherheiten in Form verzinsten Barmittel hat das Land im Jahr 2018 für fünf von 16 Vertragspartnern gestellt (§ 2 Abs. 7 Satz 3 HG 18/19). Dadurch sind dem Land zusätzliche Zahlungsverpflichtungen entstanden. Der Bestand an gezahlten Sicherheitsleistungen stieg von 1,29 Mrd. € zum 31. Dezember 2017 auf 1,33 Mrd. € zum 31. Dezember 2018. 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 2018 per Saldo 4,5 Mio. €. Dies beruht auf dem derzeitigen Zinsniveau, wonach für Guthaben Zinsen fällig werden („Negativzinsen“).

- 89 Der Rechnungshof bewertet es positiv, dass auch im Haushaltsjahr 2018 keine neuen Derivate hinzugekommen sind. Die für die Jahre 2018 und 2019 durch das Haushaltsgesetz 2018/2019 vorgenommene Absenkung des Höchstbetrages von 50 % auf 40 % des Gesamtschuldenstandes ist ein Schritt in die richtige Richtung. Die Berücksichtigung der inneren Darlehen beim Gesamtschuldenbestand relativiert die Absenkung teilweise. Die Auswirkungen halten sich jedoch so lange in Grenzen, wie der Schuldenstand durch Netto-Tilgungen sinkt.

5.5 Kassenverstärkungskredite, Stellung von Sicherheiten

- 90 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft und zur Stellung von Sicherheiten für ergänzende Vereinbarungen ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, Kassenverstärkungskredite aufzunehmen (§ 2 Abs. 5 HG 18/19). Der Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft liegt nach dem Haushaltsgesetz 2018/2019 für das Jahr 2018 bei 3,7 Mrd. €. Nach dem Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019 betrug er 3,8 Mrd. €. Die Inanspruchnahme der Ermächtigung beträgt maximal 0,3 Mrd. €. Zum Jahreswechsel 2018/2019 lag sie bei 0 €.

Der Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite zur Stellung von Sicherheiten ist unbegrenzt (§ 2 Abs. 5 i. V. m. § 2 Abs. 7 Satz 3 HG 18/19). Die Inanspruchnahme der Ermächtigung beträgt maximal 1,3 Mrd. €. Zum Jahreswechsel 2018/2019 lag sie bei 0 €. Differenzen zur Höhe der gestellten Sicherheiten (vgl. T 88) konnten durch Kassenmittel finanziert werden.

Die Höchstbeträge sind somit eingehalten.

5.6 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 91 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat auf eine Stellungnahme zu den Sachverhaltsdarstellungen verzichtet.

5.7 Erwartung

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

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

6 Erhebliche Risiken bei der Berliner Schulbauoffensive wegen fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Im Jahr 2017 hat der Senat die Berliner Schulbauoffensive mit einem festgelegten Ausgabenvolumen von 5,5 Mrd. € und einer Laufzeit von zehn Jahren beschlossen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die grundlegenden Entscheidungen zu diesem umfangreichen baulichen Investitionsprogramm nicht ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorbereitet. Weder für das Programm insgesamt noch für die Übertragung bedeutsamer Programmaufgaben in Milliardenhöhe auf eine Wohnungsbaugesellschaft hat sie die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt oder verlangt. Dadurch hat sie erhebliche sachliche, finanzielle und zeitliche Risiken für die Programmumsetzung begründet. Diese Risiken haben sich zum Teil bereits verwirklicht. Wegen unzureichender Bedarfsermittlung wurden dem Programm nicht belastbare Angaben zum Neubaubedarf zugrunde gelegt. Schon innerhalb von nur zwei Jahren nach Programmstart verdoppelte sich die Zahl der für notwendig erachteten Schulneubauten von 42 auf 88. Die Kosten der mit dem Programm insgesamt geplanten Schulbaumaßnahmen betragen aktuell bereits 11 Mrd. €. Sie übersteigen damit die festgelegte finanzielle Obergrenze von 5,5 Mrd. € um 100 %. Schon jetzt ist absehbar, dass sich bei Weitem nicht alle für das Programm vorgesehenen Bau- und Sanierungsmaßnahmen innerhalb der nächsten zehn Jahre realisieren lassen. Wenn nicht umgehend wirksame Steuerungsmaßnahmen zur Priorisierung der Bauvorhaben und zur Programmoptimierung ergriffen werden, drohen erhebliche Finanzierungslücken und Verzögerungen bei der Behebung der gravierenden Defizite in der baulichen Schulinfrastruktur.

6.1 Einleitung

- 93 Berlin ist eine wachsende Stadt. Damit verbunden sind erhebliche Anforderungen an den Erhalt und die Erweiterung der städtischen Infrastrukturen. Dies zeigt sich insbesondere auch im Schulbereich. So ist der Bedarf an neuen Schulplätzen in Berlin in den letzten Jahren erheblich gestiegen.⁸⁴ Bis zum Jahr 2025 müssen 36.000 Grundschulplätze und 25.000 Plätze an allgemeinbildenden weiterfüh-

⁸⁴ vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 9. September 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2283)

renden Schulen neu geschaffen werden.⁸⁵ Zugleich besteht in den Berliner Schulen seit Jahren ein Sanierungsstau in Milliardenhöhe.⁸⁶ Es ist daher dringend notwendig, sowohl neue Schulkapazitäten zu schaffen als auch die bestehende Schulinfrastruktur zu sanieren. Die vom Senat im Jahr 2017 beschlossene Berliner Schulbauoffensive (BSO) sieht vor, in den Jahren 2017 bis 2026 für Neubau, Erweiterung und Sanierung von Schulen sowie für die bauliche Unterhaltung der Schulgebäude insgesamt 5,5 Mrd. € zu verausgaben.⁸⁷ Damit ist die BSO das größte Investitionsvorhaben in der laufenden Legislaturperiode. Der Rechnungshof hat den breiten Programmumfang, das hohe Finanzvolumen und den Programmzeitrahmen von zehn Jahren zum Anlass genommen, die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Vorbereitung der BSO durch die daran maßgeblich beteiligte Senatsverwaltung für Finanzen zu prüfen.

6.2 Eckdaten und Kerninhalte des Programms BSO

- 94 Die BSO wurde von den für Finanzen, für Bildung und für Bauen zuständigen Senatsverwaltungen initiiert und vom Senat als breit angelegtes **Schulinfrastrukturprogramm** beschlossen. Die BSO beruht auf drei Senatsbeschlüssen.

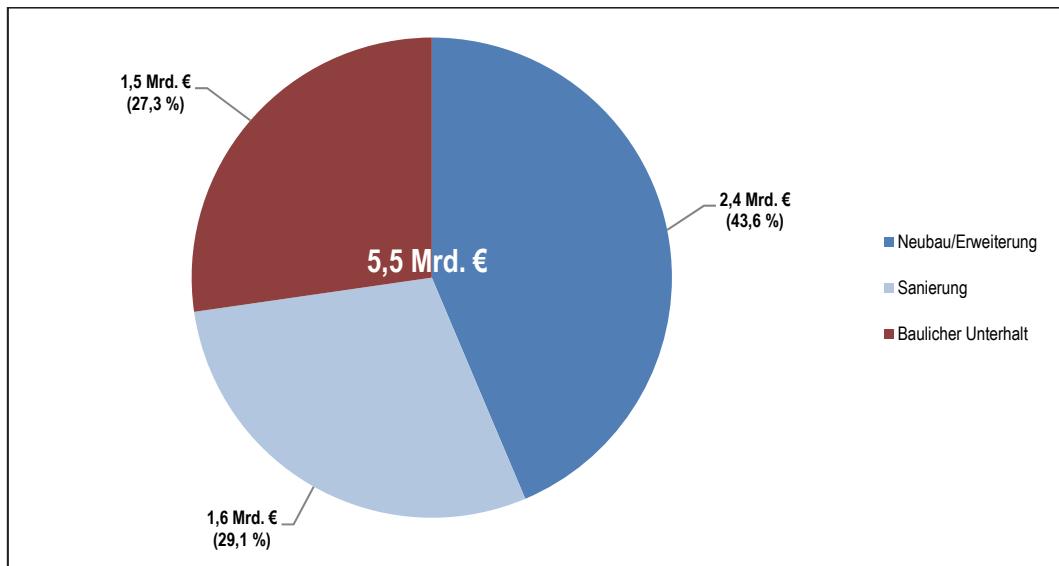
Am **11. April 2017** hat der Senat die „Berliner Schulbauoffensive – Phase I“ beschlossen.⁸⁸ Die Senatsverwaltung für Finanzen hat maßgeblich an der Entscheidungsvorlage für den Senat mitgewirkt. Das Programm soll der Verbesserung und dem Ausbau der Berliner Schulinfrastruktur dienen. Hierfür werden in den Jahren 2017 bis 2026 Finanzmittel von 5,5 Mrd. € bereitgestellt. Die Programmfinanzmittel werden auf die Programmberiche Kapazitätsausbau (Neubau/Erweiterungsbau) sowie Kapazitätserhalt (Sanierung und baulicher Unterhalt) aufgeteilt. Nach dem Senatsbeschluss ergibt sich folgendes Bild:

85 vgl. Pressemitteilung der Senatskanzlei vom 11. April 2017 zur Berliner Schulbauoffensive, <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2017/pressemitteilung.581536.php> (Stand: 31. Januar 2020)

86 vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2017, T 68 bis 130

87 Senatsbeschluss Nr. S-328/2017 vom 11. April 2017, vgl. Vorlage des Senats vom 9. Mai 2017 an das Abgeordnetenhaus (Berliner Schulbauoffensive – Phase I, Drs 18/0351)

88 Senatsbeschluss Nr. S-328/2017 vom 11. April 2017, vgl. Berliner Schulbauoffensive – Phase I (Drs 18/0351)

Ansicht 33: Aufteilung der Programmfinanzmittel der BSO auf Programmbereiche


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben des Senatsbeschlusses Nr. S-328/2017 vom 11. April 2017

Auf den Programmbereich Neubau/Erweiterung entfällt mit 43,6 % der mit Abstand größte Teil der insgesamt bereitgestellten Programmfinanzmittel. Der verbleibende Betrag wird in etwa zu gleichen Teilen auf die Programmbereiche Sanierung (29,1 %) und Baulicher Unterhalt (27,3 %) verteilt.

- 95 Am **27. Juni 2017** hat der Senat das von der Senatsverwaltung für Finanzen zur weiteren Ausgestaltung und Fortschreibung der BSO vorgelegte „Konzept Schulbau und -sanierung in Berlin – kurz-, mittel- und langfristig (Phase I und Phase II)“ beschlossen. Die Ausgabenobergrenze des Programms wird auf 5,5 Mrd. € festgelegt. Für die Umsetzung des Programms sind als Akteure vorgesehen: die für Finanzen, für Bildung und für Bauen zuständigen Senatsverwaltungen, die Senatskanzlei, die Bezirke, die BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM) sowie bezirkliche Schulsanierungsgesellschaften, die erst noch errichtet werden sollten. Als weiterer Akteur soll die HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH (HOWOGE) große Neubau- und Sanierungsmaßnahmen mit Gesamtkosten von jeweils mehr als 10 Mio. € durchführen. Hierzu erhält die HOWOGE Erbbaurechte an den Schulgrundstücken. Die Finanzierung der Baumaßnahmen erfolgt über langfristige Mietverträge, die die HOWOGE mit den Bezirken schließt. Zur Programmsteuerung dient eine zweistufige Organisation, bestehend aus einer Taskforce mit nachgeordneter Projektgruppe.⁸⁹
- 96 Am **25. September 2018** hat der Senat auf Vorlage der Senatsverwaltung für Finanzen die „Einbindung der HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH in die Berliner Schulbauoffensive (BSO)“ beschlossen. Die HOWOGE soll danach

⁸⁹ Senatsbeschluss Nr. S-469/2017 vom 27. Juni 2017, vgl. Pressemitteilung der Senatskanzlei vom 27. Juni 2017 zur Berliner Schulbauoffensive Phase II, <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2017/pressemitteilung.606182.php> (Stand: 30. Januar 2020)

Neubauten und Großsanierungen von Schulen bis zu einem Gesamtbetrag von 1,2 bis 1,5 Mrd. € übernehmen. Um die Baumaßnahmen zu finanzieren, ist eine Kreditaufnahme durch die HOWOGE vorgesehen. Hierzu erhält sie Erbbaurechte an landeseigenen Grundstücken. Die von der HOWOGE gebauten und sanierten Schulen sollen dann von den Bezirken jeweils „zurückgemietet“ werden. Den Bezirken soll kein finanzieller Nachteil aus der Übernahme der Bauverpflichtung durch die HOWOGE entstehen.⁹⁰

6.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Schulbauoffensive

- 97 Die öffentliche Verwaltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, bei ihrem finanzwirksamen Handeln die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (vgl. § 7 Abs. 1 LHO). Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind deshalb von den damit befassten Organisationseinheiten⁹¹ angemessene **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen (vgl. § 7 Abs. 2 LHO). Finanzwirksam sind Maßnahmen, die sich unmittelbar auf Einnahmen oder Ausgaben auswirken können. Hierzu zählen insbesondere staatliche **Infrastrukturprogramme**. Denn damit sind im Regelfall erhebliche Ausgaben und finanzielle Auswirkungen verbunden.
- 98 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind in jeder Phase der Maßnahme/des Programms durchzuführen. In der **Planungsphase** dienen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Planungsinstrument.⁹² Während der Durchführung und nach Abschluss der Maßnahme sind sie Instrument der begleitenden bzw. abschließenden **Erfolgskontrolle**.⁹³
- 99 In der **Planungsphase** sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen insbesondere notwendig, um sicherzustellen, dass die spätere finanzwirksame Entscheidung bedarfsgerecht ist und mit einer wirtschaftlichen Lösung umgesetzt wird. Als Planungsinstrument müssen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen deshalb mindestens Aussagen zu folgenden **Teilaspekten** enthalten:⁹⁴
- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs
 - Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte
 - relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten)
 - finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt

90 Senatsbeschluss Nr. S-1542/2018 vom 25. September 2018, vgl. Schreiben des Senats vom 25. September 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1479)

91 Nr. 2.4.1 AV § 7 LHO

92 Nr. 2.1 AV § 7 LHO

93 Nr. 2 AV § 7 LHO

94 vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO

- 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 für Erfolgskontrollen
- 100 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen bezogen auf die beabsichtigte Maßnahme **angemessen** sein.⁹⁵ Je umfangreicher und zeitintensiver die Maßnahme ist und je größer die damit verbundenen finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen und Risiken sind, desto intensiver müssen die Aspekte der Wirtschaftlichkeit untersucht werden. Dies gilt insbesondere bei Finanzprogrammen mit hohem Ausgabevolumen, die eine Vielzahl von Maßnahmen zum Gegenstand haben und sich über einen längeren Zeitraum erstrecken. Sind damit nicht zu vernachlässigende gesamtwirtschaftliche Auswirkungen verbunden, sind auch gesamtwirtschaftliche Untersuchungen (z. B. Kosten-Nutzen-Analysen) durchzuführen.⁹⁶
- 101 Werden vor finanzwirksamen Entscheidungen keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt, so besteht das Risiko, dass die Maßnahme bzw. das Programm nicht bedarfsgerecht ist und für die Umsetzung nicht die wirtschaftlichste Lösung ausgewählt wird. Fehlt es bei komplexen und sehr ausgabenintensiven sowie langandauernden Maßnahmen, wie z. B. bei groß angelegten Infrastrukturprogrammen, an einer gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, können nicht bedachte Rückwirkungen, die aus der Umsetzung der Maßnahme bzw. des Programms resultieren, zu erheblichen Risiken und Nachteilen für Berlin führen.
- 102 Die **Senatsverwaltung für Finanzen** hat die finanzwirksamen Entscheidungen des Senats zur Konzeption und Gestaltung der BSO maßgeblich vorbereitet. Es handelt sich bei der BSO um ein staatliches investives Infrastrukturprogramm mit einem Finanzvolumen von mehr als 5 Mrd. €, das sich über einen langen Zeitraum erstreckt und eine Vielzahl von baulichen Infrastrukturmaßnahmen zum Gegenstand hat. Nach Angabe der Senatsverwaltung ist die BSO das größte Investitionsvorhaben in der laufenden Legislaturperiode.⁹⁷ Dennoch hat sie **keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die BSO durchgeführt oder verlangt**. Für die Entscheidung über das Schulbauprogramm fehlte es daher an belastbaren Entscheidungsgrundlagen zur Wirtschaftlichkeit. Dies betrifft insbesondere so bedeutsame Aspekte wie den Bedarf, die Zielbildung, die Bestimmung der Programminhalte und -strukturen sowie das Verfahren. Auch sich aufdrängende gesamtwirtschaftliche Aspekte, wie z. B. die Auswirkungen der in außerordentlicher

95 vgl. § 7 Abs. 2 LHO

96 Nr. 2.3.3 AV § 7 LHO

97 vgl. <https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/schulbauoffensive/artikel.613867.php> (Stand: 13. Dezember 2019), vgl. auch Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 12. November 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1479 A)

Höhe bereitgestellten Finanzmittel auf den Beschaffungs- und Arbeitskräftemarkt in Berlin und Umgebung, wurden nicht untersucht.

- 103 Ausgehend von diesem Befund hat der Rechnungshof im Rahmen der Prüfung exemplarisch aufgezeigt, welchen wichtigen Aspekten der Wirtschaftlichkeit die Senatsverwaltung für Finanzen sich im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – insbesondere unter Einbeziehung der für Bauen und für Bildung zuständigen Senatsverwaltungen – hätte zuwenden müssen, um die Entscheidungsvorbereitung für die BSO daran auszurichten. In diesem Zusammenhang hat er auch auf die Risiken der fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hingewiesen, bereits eingetretene Folgen der unzureichenden Entscheidungsvorbereitung dargestellt und auf notwendige Korrekturen, Anpassungen und Steuerungsmaßnahmen aufmerksam gemacht. Die Ergebnisse werden nachfolgend dargestellt.

6.4 Analyse und Ermittlung des Handlungsbedarfs

- 104 Die in der frühen Planungsphase einer Maßnahme durchzuführende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss Aussagen zur Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs enthalten.⁹⁸ Bei einer geplanten finanzwirksamen Maßnahme mit Programmcharakter ist der Bedarf mit besonderer Sorgfalt zu untersuchen. Die belastbare Ermittlung des Bedarfs ist Grundlage und Rahmen für die Konzeption der Maßnahmen zur Bedarfsdeckung. Bei der Bedarfsermittlung für ein investives Schulbauprogramm zur Schaffung von neuen Schulplätzen (Kapazitätsausbau) und zum Abbau des Sanierungsstaus (Kapazitätserhalt) ist strikt darauf zu achten, dass die investiven Baubedarfe berücksichtigt werden. Hierzu gehören Neubauten (einschließlich Ersatzbauten), Erweiterungsbauten und Umbauten⁹⁹ sowie investive Sanierungsmaßnahmen¹⁰⁰.
- 105 Fehlt es an belastbaren Untersuchungen zum Bedarf, so besteht das Risiko, dass bei der Ausgestaltung der Programminhalte wichtige Bedarfe nicht berücksichtigt und deshalb nicht gedeckt werden. Um diese Bedarfe nachträglich zu berücksichtigen, können Programmanpassungen mit kosten- und terminrelevanten Auswirkungen die Folge sein. Andererseits kann die fehlende Bedarfsuntersuchung auch dazu führen, dass Programme aufgelegt und Maßnahmen konziert werden, für die (teilweise) kein Bedarf besteht.
- 106 Die bei der Vorbereitung der BSO formulierten Bedarfe für den Programmreich **Kapazitätsausbau** fußen nicht auf belastbaren Untersuchungen. Denn innerhalb eines kurzen Zeitraums nach der Beschlussfassung des Senats kam es in dem Programmteilbereich Neubau/Ersatzneubau bereits zu einer erheblichen Steige-

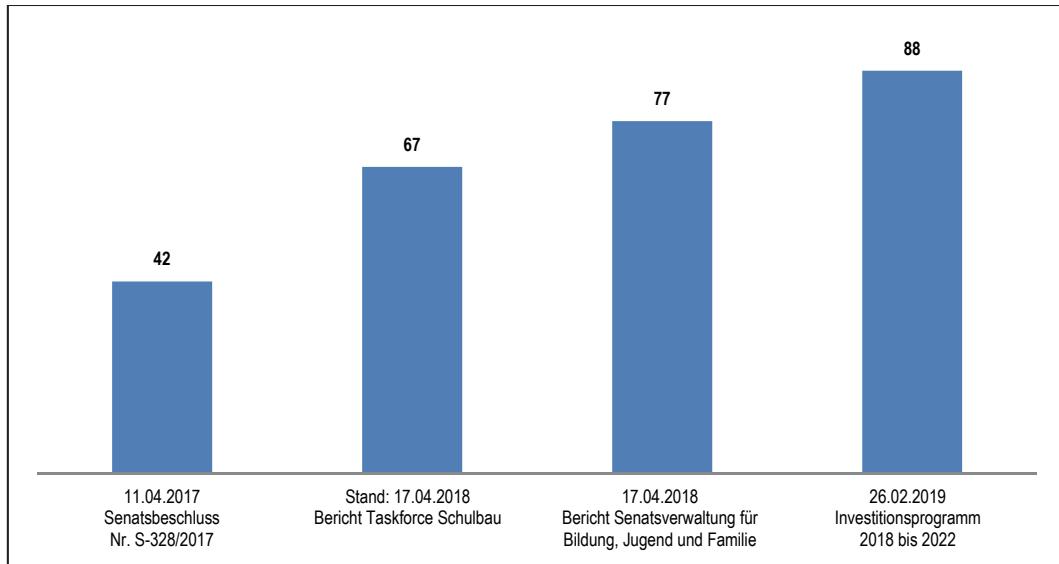
98 vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO

99 vgl. Nr. 1.1 AV § 24 LHO und Nr. 15.8 Abs. 4 Haushaltstechnische Richtlinien (HtR) i. d. F. vom 13. März 2015

100 Sanierungsmaßnahmen mit Gesamtkosten über 1,5 Mio. €; vgl. Nr. 15.8 Abs. 3 HtR

rung der Anzahl der für notwendig erachteten Maßnahmen. Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

Ansicht 34: Angabe des Bedarfs an Schulneubauten/Ersatzneubauten – Anzahl



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben des Senatsbeschlusses Nr. S-328/2017 vom 11. April 2017 i. V. m. dem Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 6. März 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0131 F), des Schreibens des Senats vom 24. April 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (Bericht Taskforce Schulbau, rote Nr. 1189 B) sowie der Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen gegenüber dem Rechnungshof vom Februar 2019

Seit der Auflegung des Schulbauprogramms im April 2017 ist die Zahl der für notwendig erachteten Neubauten in dem noch nicht einmal zwei Jahre umfassenden Zeitraum bis Februar 2019 von 42 auf 88 Vorhaben gestiegen und hat sich damit mehr als verdoppelt. Besonders signifikant ist die Steigerung des Neubaubedarfs im Zeitraum von April 2017 bis April 2018. Allein in diesem kurzen Zeitraum ist eine Steigerung um 35 Nebauvorhaben zu verzeichnen. Dies macht deutlich, dass der Neubaubedarf im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Senats nur unzureichend ermittelt war. Die Unsicherheiten bei der Bestimmung des Baubedarfs bestehen fort. So ging die Steuerungsebene der BSO im Juni 2019 davon aus, dass im Schuljahr 2021/2022 rechnerisch ca. 24.000 Schulplätze fehlen werden. Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie hat die Zahl der im Schuljahr 2021/2022 voraussichtlich fehlenden Schulplätze im August 2019 mit 9.500 angegeben.¹⁰¹

Auch für den Bereich des **Kapazitätserhalts** fehlt es an nachvollziehbaren Bedarfsangaben. So wurde in dem Senatsbeschluss zur BSO vom April 2017 der von der Senatsverwaltung für Finanzen ermittelte „rechnerische Sanierungsstau“ von 1,2 Mrd. € zugrunde gelegt. Daneben wurde ein auf Basis eines Gebäudescans errechneter Sanierungsbedarf von 1,6 Mrd. € (ohne ungedeckte Sport-

¹⁰¹ vgl. BSO Berliner Schulbauoffensive, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (Hrsg.), 2. Newsletter 2019, S. 2

anlagen und Freiflächen) angegeben.¹⁰² Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung ist zeitgleich (März 2017) von einem plausibilisierten prioritären Sanierungsbedarf von 3,9 Mrd. € (einschließlich ungedeckter Sportanlagen und Freiflächen) ausgegangen.¹⁰³ Die Bezirke haben den Schulsanierungsbedarf auf der Grundlage des Gebäudescans sogar mit 4,5 Mrd. € beziffert.¹⁰⁴ Der von der Senatsverwaltung für Finanzen ermittelte „rechnerische Sanierungsstau“ weicht nicht nachvollziehbar von dem aus dem Gebäudescan ermittelten Sanierungsbedarf ganz erheblich nach unten ab.

- 107 Der Baubedarf als wesentliches Kernelement der BSO wurde vor der Konzeption und Ausgestaltung des Schulbauprogramms von der Senatsverwaltung für Finanzen nicht im Zusammenwirken mit den für Bauen und für Bildung zuständigen Senatsverwaltungen auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung belastbar ermittelt und berücksichtigt. Dies begründet das **Risiko**, dass weitere Bedarfe erst nachträglich festgestellt werden. Das hätte **Auswirkungen** auf die Gesamtkosten, die Finanzierung und die Dauer des Programms. Im Bereich des Kapazitätsausbaus hat sich das beschriebene Risiko zum Teil bereits verwirklicht. Innerhalb eines Jahres nach der Beschlussfassung über das Programm verdoppelte sich die Zahl der für notwendig erachteten Neubauvorhaben, die aus dem Programm finanziert werden sollen. Weitere erhebliche Unsicherheiten bestehen bei den Bedarfsangaben für den Programmreich Kapazitätserhalt. Es ist daher dringend erforderlich, den notwendigen Baubedarf einschließlich Finanzbedarf nachholend belastbar zu ermitteln und für die weitere Programmumsetzung aktuell fortzuschreiben.

6.5 Ziele und Prioritätsvorstellungen

- 108 Die Bestimmung und Darstellung der **Ziele** ist die Grundlage jeder Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Die Ziele sind inhaltlich und mengenmäßig zu konkretisieren, damit auf dieser Grundlage die wirtschaftlichste Handlungsalternative für die Umsetzung der Maßnahme gebildet, bewertet und ausgewählt werden kann. Die festgelegten Ziele müssen geeignet sein. Sie müssen den Hauptzwecken der finanzwirksamen Maßnahme entsprechen und dürfen ihnen nicht entgegenstehen. Mögliche Zielkonflikte sind im Zuge der Planung aufzulösen. Die Ziele müssen umsetzbar und die Zielerfüllung muss messbar sein. Zu den Zielen sind die **Prioritätsvorstellungen** nachvollziehbar anzugeben. Dies ist notwendig, damit geeignete Lösungsmöglichkeiten zur Zielerreichung unter Berücksichtigung der

102 vgl. Berliner Schulbauoffensive – Phase I (Drs 18/0351) i. V. m. dem Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 7. März 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0131 D), S. 3

103 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 7. März 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0131 D), S. 2

104 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 7. März 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0131 D), S. 2

Prioritäten aufgestellt und miteinander verglichen werden können, um den wirtschaftlichsten Lösungsweg zur Umsetzung der Maßnahme zu ermitteln.¹⁰⁵

Mängel bei der Zielbildung begründen **Risiken** für die Gestaltung und Umsetzung des Programms. Fehlende Unterziele erschweren die Bildung wirtschaftlicher Programminhalte und Programmstrukturen. Ungeeignete Teilziele können sachwidrige Teilmaßnahmen nach sich ziehen. Fehlt es insbesondere bei Programmen mit vielen Maßnahmen an ausreichenden Prioritätensetzungen, so besteht das Risiko, dass die wichtigsten und dringlichsten Teilprojekte nicht vorrangig begonnen und umgesetzt werden.

- 109 Die BSO wurde als ein zeitlich begrenztes investives staatliches Bauprogramm konzipiert, das dem Erhalt und der Erweiterung der Infrastrukturkapazitäten im Schulbereich dienen soll. Die von der Senatsverwaltung für Finanzen aufgestellte Senatsvorlage vom Juni 2017 enthält hierzu folgende **Ziele**:
- Behebung des Instandhaltungsstaus
 - zügige und bedarfsgerechte Realisierung des anerkannten Um-, Erweiterungs- und Neubaubedarfs
 - Fortführung der werterhaltenden Instandhaltung der Immobilien
 - Verbesserung der Qualität der Immobilienbetreuung, des Baumanagements und des baulichen Zustands der Schulimmobilien
- 110 Bei der **Bildung** dieser **Ziele** hat die Senatsverwaltung nicht durchgängig darauf geachtet, ob sie für ein zeitlich begrenztes investives Bauprogramm zur Erweiterung und zum baulichen Erhalt der Schulinfrastruktur geeignet sind. So ist das Ziel der „werterhaltenden Instandhaltung der Immobilien“ hierfür nicht geeignet. Denn die – nicht investive – Bauunterhaltung ist eine auf den Gebäudebestand bezogene Daueraufgabe. Sie ist – anders als die Deckung des Um-, Erweiterungs- und Neubaubedarfs und die Behebung des Sanierungsstaus – nicht an den begrenzten Zeitrahmen des Schulbauprogramms gekoppelt. Vielmehr ist es erforderlich, den für die Unterhaltung der Schulgebäude zuständigen Behörden¹⁰⁶ die notwendigen Finanzmittel zur Erfüllung dieser Daueraufgabe im Rahmen der Leistungsfähigkeit Berlins dauerhaft und planmäßig mit dem regulären jährlichen Haushalt zur Verfügung zu stellen.¹⁰⁷ Es ist notwendig, dass hier entsprechend umgesteuert wird. Dies würde zudem die notwendige Fokussierung der BSO auf den Kapazitätsausbau und den Abbau des Sanierungsstaus unterstützen und die Programmsteuerung erheblich erleichtern.

105 vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO und Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 12. Januar 2011, geändert durch Rundschreiben vom 6. Mai 2019 (GMBI S. 372): Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, S. 12 und 13

106 vgl. § 109 Abs. 1 Satz 1 Schulgesetz für das Land Berlin; vgl. hierzu auch §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 1 Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG) i. V. m. Nr. 10 Abs. 1 Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (ZustKat AZG)

107 vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2017, T 114 und 123

- 111 Zudem wurden die gebildeten sehr allgemeinen Programmziele nicht im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung konkretisiert. Insbesondere sind die Programmberiche Kapazitätserhalt und Kapazitätsausbau nicht mit messbaren **Teilzielen** unterstellt. Beispielsweise wurden für den Bereich des Kapazitäts-erhalts keine Ziele zur Nachhaltigkeit – etwa zur Ertüchtigung der Gebäude für die Energieerzeugung – formuliert. Die Senatsverwaltung hat die Ziele der BSO sowie mögliche Zielkonflikte – insbesondere das Verhältnis von konkurrierenden Sachzielen, Zeitzielen und Finanzz Zielen – nicht vorab untersucht. Dadurch wurden die Bildung geeigneter wirtschaftlicher Lösungsmöglichkeiten zur Programmmumsetzung und die Erfolgskontrolle des Programms erschwert. Denn nur bei inhaltlich ausreichend konkretisierten Zielen lässt sich im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prüfen, welche Handlungsalternative zur Zielerreichung geeignet und am wirtschaftlichsten ist. Die Bildung konkreter Teilziele muss für die Durchführung der vorgeschriebenen Erfolgskontrollen umgehend nachgeholt werden.
- 112 Die Senatsverwaltung hat zudem versäumt, bereits in der Phase der Programmkonzeption **Prioritäten** auf Basis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festzulegen. Dies gilt sowohl für das Gesamtprogramm als auch für die Teilbereiche des Kapazitätsausbaus und des Kapazitätserhalts. Insbesondere wurden keine Programmschwerpunkte gebildet und priorisiert. Zu Programmbeginn stand somit nicht fest, welche Maßnahmengruppen die höchste Priorität haben und mit den (begrenzten) Programmmitteln vorrangig umgesetzt werden sollen. In dem Senatsbeschluss vom 27. Juni 2017 wird daher auch davon ausgegangen, dass die „zeitliche Dringlichkeit und Vielzahl der Maßnahmen eine möglichst schnelle und weitgehend zeitgleiche Inangriffnahme erforderlich“ mache. Die Prioritätenbildung auf Programmebene sowie in den Programmteilbereichen muss umgehend nachgeholt werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass die wichtigsten Maßnahmen in dem verbindlich gesetzten Ausgabenrahmen auch tatsächlich umgesetzt werden.

6.6 Auswahl der Lösungsmöglichkeit

- 113 Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss Aussagen zu relevanten Lösungsmöglichkeiten und zu deren Nutzen und Kosten (einschließlich der Folgekosten) enthalten. Zudem muss die Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen untersucht werden.¹⁰⁸ Das Erarbeiten und Aufzeigen der möglichen Handlungsalternativen zur Zielerreichung ist notwendig, damit auf dieser Grundlage ermittelt werden kann, welche Handlungsalternative die wirtschaftlichste Variante für die Umsetzung der Maßnahme ist.

108 vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO

Bei Programmen ist es erforderlich, dass alternative Lösungsmöglichkeiten insbesondere mit Blick auf die geplante Gestaltung der Programmberiche und Maßnahmengruppen, die vorgesehenen Akteure (einschließlich der bestehenden Kompetenzen und verfügbaren Kapazitäten) und die Programmstrukturen vergleichend nach Nutzen- und Kostengesichtspunkten untersucht werden. Andernfalls besteht das Risiko, dass zur Umsetzung eine ungeeignete, nicht tragfähige bzw. unwirtschaftliche Lösung ausgewählt wird. Daraus erwächst die Gefahr, dass Programminhalte und Programmstrukturen im Zuge der Programm-durchführung ggf. kosten- und zeitaufwendig geändert werden müssen, um wesentliche Programmziele zu erreichen.

114 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in der Senatsvorlage vom Juni 2017 (T 95) im Wesentlichen folgende Lösung für das Schulbauprogramm vorgesehen und dem Senat zur Beschlussfassung vorgeschlagen:

- Die im Programm für die **bauliche Unterhaltung** bereitgestellten Finanzmittel von rd. 1,5 Mrd. € werden durch die Bezirke umgesetzt.
- **Sanierungsmaßnahmen** mit Gesamtkosten **bis 5,5 Mio. €** werden grundsätzlich von den Bezirken durchgeführt. Die Bezirke sollen die Möglichkeit erhalten, diese Aufgaben in einer zweiten Phase des Programms (Phase II) einer Schulsanierungsgesellschaft zu übertragen.
- **Sanierungsmaßnahmen** mit Gesamtkosten von **5,5 Mio. € bis 10 Mio. €** werden in der ersten Phase (Phase I) grundsätzlich von den Bezirken durchgeführt. Gegebenenfalls können diese Maßnahmen durch die BIM oder die für Bauen zuständige Senatsverwaltung durchgeführt werden. Für die Phase II ist vorgesehen, dass diese Maßnahmen von Schulsanierungsgesellschaften und ggf. durch die BIM umgesetzt werden.
- **Sanierungsmaßnahmen** mit Gesamtkosten **über 10 Mio. €** werden in der Phase I durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung umgesetzt. In der Phase II sollen diese Baumaßnahmen zusätzlich auch durch die HOWOGE durchgeführt werden.
- **Neubaumaßnahmen** sollen in der Phase I durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung und in der Phase II zusätzlich auch durch die HOWOGE umgesetzt werden.
- **Modulare Ergänzungsbauten** errichtet die für Bauen zuständige Senatsverwaltung in beiden Programmphasen.

Neben den für Hochbaumaßnahmen, Sanierungsmaßnahmen und Bauunterhaltungsmaßnahmen im Schulpbereich nach der bestehenden Kompetenzordnung zuständigen Akteuren (Hauptverwaltung, Bezirke) sind mit der HOWOGE und (zu gründenden) Schulsanierungsgesellschaften weitere **Akteure** zur Durchführung der BSO vorgesehen. Wie diese Akteure und die ihnen zugeordneten Aufgabenkomplexe bestimmt wurden, ergibt sich aus der Senatsvorlage nicht. Die zur Durchführung der BSO bestimmten **Phasen** (Phasen I und II) wurden nicht näher definiert und begründet. Zur Steuerung der BSO ist in der Vorlage eine zweistufige

ge Aufbauorganisation vorgesehen, bestehend aus einem übergeordneten Entscheidungsgremium (Taskforce) unter Federführung der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie und einer nachgeordneten Projektgruppe.

- 115 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat diese Lösungsvariante dem Senat zur Beschlussfassung vorgelegt, ohne vorab in Betracht kommende relevante Lösungsmöglichkeiten ermittelt und systematisch vergleichend betrachtet zu haben. Es fehlt insbesondere eine belastbare Ermittlung und Bewertung der Nutzen, der Kosten sowie der Folgekosten der gewählten Lösung. Auch die Eignung dieser Lösungsmöglichkeit zur Erreichung der Ziele ist nicht untersucht worden. Die Senatsverwaltung hat zudem nicht untersucht, wie eine zielgerichtete und effiziente Aufteilung der einzelnen Aufgaben in den Bereichen des Kapazitätserhalts und des Kapazitätsausbaus unter verschiedenen Akteuren erreicht werden kann. Hierzu hätte sie untersuchen müssen, welche **Aufgaben** (Art, Umfang, Standards) von welchen **Akteuren** in welchem **Zeitraum** mit welchen **Finanzmitteln** ordnungsgemäß und wirtschaftlich durchgeführt werden können und welche **Kosten** und **Folgekosten** dabei entstehen. Nicht nachvollziehbar sind wegen fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchung insbesondere
- die sachliche und finanzielle Untersetzung der **Programmbereiche** Kapazitätsausbau und Kapazitätserhalt,
 - die Festlegung der **Akteure** zur Programmumsetzung und die diesen nach Art und Umfang zugewiesenen **Umsetzungsaufgaben** sowie
 - die Verankerung der **Federführung** für die Umsetzung des Bauprogramms bei der für Bildung und nicht bei der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung.

- 116 Die Senatsverwaltung für Finanzen ist durch das Unterlassen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung das Risiko eingegangen, dass die gebildeten Programmphasen und die Aufgabenzuweisung (Art und Umfang) an die einzelnen Akteure nicht die wirtschaftlichste Lösung für die Programmumsetzung sind. Zudem hat sie das Risiko begründet, dass sich die gewählte Lösung in sachlicher, zeitlicher und finanzieller Hinsicht wegen vorab nicht untersuchter rechtlicher, organisatorischer und personeller Rahmenbedingungen als so nicht umsetzbar erweist und nach Programmbeginn erhebliche Korrekturen vorgenommen werden müssen. Einige Risiken sind bereits eingetreten. So wurde schon kurz nach Programmstart entschieden, die Schulsanierungsgesellschaften nicht zu gründen. Die für diese Akteure vorgesehenen Aufgaben mussten anders verteilt werden. Zudem wurde die konsumtive bauliche Unterhaltung der Schulen entgegen den haushaltrechtlichen Rahmenbedingungen Teil des investiven Schulbauprogramms (T 94). Es ist dringend erforderlich, die Inhalte des Programms – insbesondere die Gestaltung der Programmbereiche, die Struktur der Akteure sowie die Organisation der Programmsteuerung – unter den aktuellen Rahmenbedingungen im Zuge einer nachholenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu betrachten und ggf. notwendige Maßnahmen der Nachsteuerung zu ergreifen.

6.7 Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt

- 117 Die Untersuchung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist notwendig, um den Entscheidungsträgern, insbesondere auch dem **Abgeordnetenhaus als Haushaltsgesetzgeber**, aufzuzeigen,
- welche Kosten und Ausgaben in Verbindung mit einer finanzwirksamen Maßnahme entstehen,
 - wie stark die Haushalte dadurch im Maßnahmenzeitraum belastet werden und
 - wie die Finanzierung der gesamten Maßnahme gesichert werden soll.¹⁰⁹
- Wird dieser wichtige Aspekt vernachlässigt, besteht das Risiko, dass künftige Haushalte mit ungeplanten Ausgaben belastet werden und dadurch andere wichtige Aufgaben nicht erfüllt werden können.
- 118 Für die auf zehn Jahre festgelegte BSO wurde ein **Finanzvolumen** von **5,5 Mrd. €** als **Ausgabenobergrenze** bestimmt (T 95). Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in der für den Senat aufgestellten Vorlage vom April 2017 die Herkunft und die Verwendung der Finanzmittel in Grundzügen beschrieben. Die Senatsverwaltung hat aber nicht dargestellt, inwieweit künftige Haushalte im Programmzeitraum von 2017 bis 2026 mit Ausgaben der BSO belastet werden. Auf die Haushalte kommen aber umfangreiche Ausgaben zu, die bisher nicht belastbar kalkuliert sind. Darin liegen erhebliche Haushaltsrisiken.
- 119 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zudem wichtige **gesamtwirtschaftliche Aspekte** der BSO mit Blick auf deren finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt nicht betrachtet. Hierzu bestand und besteht aber Anlass. Denn die mit der BSO verbundene signifikante Steigerung des Angebots an Bauaufträgen auf einem von Fachkräftemangel geprägten, gut ausgelasteten Markt birgt das Risiko überproportional steigender Baupreise bei gleichzeitiger Entstehung von Kapazitätsengpässen in planenden und bauausführenden Unternehmen.¹¹⁰ Die Gefahren einer solchen Marktübersättigung sind
- die Realisierung eines geringeren Gegenwerts für die eingesetzten Finanzmittel infolge der erheblichen Nachfragesteigerung,
 - geringere Termsicherheit und damit verbundene Kostensteigerungen wegen nicht ausreichender Planungs- und Baukapazitäten sowie
 - nicht rechtzeitige Bedarfsdeckung an Schulplätzen.
- 120 Es ist dringend erforderlich, dass die finanziellen Auswirkungen der BSO auf die Haushalte im Programmzeitraum aktuell untersucht und systematisch ermittelt

109 vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO

110 vgl. regioconsult, Lüpold, – Dimension, Herausforderungen, Ansätze – Auswirkungen geplanter Neubau- und Sanierungsmaßnahmen speziell im öffentlichen Hochbau Berlins für Bauwirtschaft und öffentliche Verwaltung – das Beispiel der „Berliner Schulbauoffensive“ (BSO), 2019

werden, um einerseits notwendige Steuerungsmaßnahmen rechtzeitig ergreifen und andererseits das Abgeordnetenhaus zielführend informieren zu können. Die Dringlichkeit dieser Ermittlungen wird durch die zwischenzeitliche Kostenentwicklung bei Maßnahmengruppen und Maßnahmen unterstrichen. Die nachfolgend dargestellten Sachverhalte verdeutlichen exemplarisch, dass zum Teil bereits erhebliche Kostensteigerungen eingetreten sind:

- So hat die für Bildung zuständige Senatsverwaltung gegenüber dem Abgeordnetenhaus angegeben, dass bei sieben von zehn Neu- und Erweiterungsbaumaßnahmen der Tranche BSO I die in den zwischenzeitlich aufgestellten erweiterten Vorplanungsunterlagen ausgewiesenen Kosten im Mittel rd. 30 % über denen der geprüften Bedarfsprogramme liegen. Diese Tendenz lasse sich für die gesamte BSO verallgemeinern.¹¹¹ Nach den Feststellungen des Rechnungshofs zu den sieben Maßnahmen ergibt sich im Einzelnen folgendes Bild:

Ansicht 35: Kostensteigerungen bei Maßnahmen der Tranche BSO I

Maßnahme	Bedarfs- programm/ Haushaltsplan 2018/2019	erweiterte Vorplanungs- unterlagen	Differenz	Kosten- steigerung
Bezirk Mitte , Neubau Grundschule und Neubau einer Sporthalle, 2. und 3. Bauabschnitt; 10115, Chausseestr. 82/Boyenstr.	19.555.000 €	25.562.100 €	6.007.100 €	+30,7 %
Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg , Neubau einer Grundschule und Neubau einer Sporthalle, 2. Bauabschnitt; 10249, Pufendorfstr. 10	14.790.000 €	23.330.000 €	8.540.000 €	+57,7 %
Bezirk Pankow , Jeanne-Barez-Grundschule, Erweiterung und Anbau einer Sporthalle; 13127, Hauptstr. 66	15.100.000 €	21.548.000 €	6.448.000 €	+42,7 %
Bezirk Spandau , Wolfgang-Borchert-Schule (Integrierte Sekundarschule), Erweiterung; 13585, Blumenstr. 13 (2. Bauabschnitt Erweiterungsneubau)	15.018.000 €	22.215.000 €	7.197.000 €	+47,9 %
Bezirk Marzahn-Hellersdorf , Neubau einer integrierten Sekundarschule und Neubau einer Sporthalle; 12623, An der Schule 41 – 59	31.200.000 €	34.800.000 €	3.600.000 €	+11,5 %
Bezirk Lichtenberg , Neubau einer Grundschule und Sporthalle; 10355, Konrad-Wolf-Str. 11	20.100.000 €	25.940.000 €	5.840.000 €	+29,1 %
Bezirk Lichtenberg , Neubau einer Grundschule und Sporthalle; 10319, Sewanstr. 43	20.300.000 €	24.650.000 €	4.350.000 €	+21,4 %

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen in den Schreiben an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 2. Oktober 2018 (rote Nr. 1503), vom 6. März 2019 (rote Nr. 1705), vom 17. Juli 2019 (rote Nr. 1760 A), vom 23. Juli 2019 (rote Nr. 1755 A) und vom 19. Juli 2018 (rote Nrn. 1412 und 1413)

¹¹¹ Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 11. September 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1653 B), S. 13 und 14

Aus der vorstehenden Ansicht ist erkennbar, dass in drei Fällen bereits ganz erhebliche Kostensteigerungen von mehr als 40 % schon während des Planungsprozesses eingetreten sind.

- Auch bei den Kosten für Sporthallentypenbauten sind nach Angabe der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung erhebliche Steigerungen zu verzeichnen. Bei der Typensporthalle TSH 60 (bisher sieben Schulen geplant)¹¹² wurden im April 2019 Ergänzungsunterlagen notwendig, die im Verhältnis zu den geprüften Bauplanungsunterlagen vom März 2018 eine Kostensteigerung von 47,4 % (Steigerung der geplanten Gesamtkosten von 6,105 Mio. € auf 9 Mio. €) ausweisen. Auch für die Typensporthalle TSH 199 (bisher zwei Schulen geplant)¹¹³ wurden im April 2019 Ergänzungsunterlagen aufgestellt. Hier ist im Vergleich zu den Bauplanungsunterlagen vom Juli 2018 eine Kostensteigerung von 39,8 % festzustellen (Steigerung der geplanten Gesamtkosten von 7,01 Mio. € auf 9,8 Mio. €).¹¹⁴
- Die Bezirke haben angegeben, dass Vergabeverfahren wegen fehlender Bieter bzw. aufgrund von Angeboten mit unwirtschaftlich hohen Kosten aufgehoben werden mussten. Dieses habe sowohl Einfluss auf die Bauzeiten als auch auf die Baukosten.¹¹⁵

6.8 Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme

- 121 Kernbestandteil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase ist ein Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme.¹¹⁶ Fehlt ein realistischer, strukturierter, insbesondere in einzelne Phasen unterteilter Zeitplan, beeinträchtigt dies die effektive und effiziente zeitliche Programmsteuerung und erschwert die Erfolgskontrolle erheblich.
- 122 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für die Durchführung des Schulbauprogramms keinen **Zeitplan** aufgestellt und dem Senat zur Beschlussfassung vorgelegt. Für die BSO ist zwar ein Zeitrahmen von zehn Jahren (2017 bis 2026) vorgesehen. Die Senatsverwaltung hat diesen Zeitrahmen jedoch nicht in programm spezifische **Terminziele** (Meilensteine), insbesondere für die Programm bereiche, untergliedert. Sie hat zwar zeitliche Phasen vorgesehen (Phase I und Phase II), allerdings ohne deren Beginn und Ende zu bestimmen.

112 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen vom 27. Dezember 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1751 C)

113 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen vom 27. Dezember 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1751 C)

114 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen vom 24. April 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1758), S. 4

115 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 25. Oktober 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1189 T), S. 18 bis 22

116 vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO

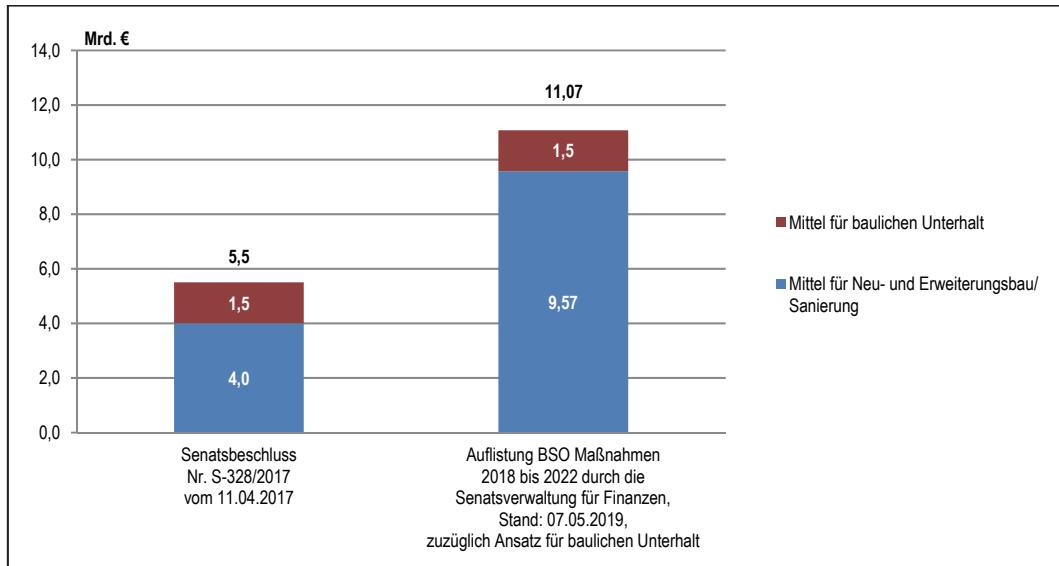
Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte sich damit befassen müssen, ob der gewählte Zehnjahreszeitraum für die Programmdurchführung der BSO sachgerecht ist. In diesem Zug hätten für die Umsetzung des Programms und der einzelnen Programmberiche Zeittabschnitte und Terminziele gebildet werden müssen. Insbesondere hätte bestimmt werden müssen, wann und mit welchen Inhalten die Phasen I und II jeweils beginnen und enden sollen. Außerdem hätte untersucht werden müssen, wie viele Baumaßnahmen in den Programmberichen Kapazitätsausbau und Kapazitätserhalt innerhalb von zehn Jahren mit den vorgesehenen Akteuren realistisch durchgeführt werden können.

- 123 Ohne strukturierten Zeitplan für die Durchführung des Schulbauprogramms ist eine effektive und effiziente **zeitliche Steuerung der Programmerfüllung** nicht möglich. Es besteht insbesondere das Risiko, dass prioritäre Maßnahmen wegen unzureichender zeitlicher Steuerung nicht im Programmzeitraum fertiggestellt werden können und es dadurch zu finanziell negativen Auswirkungen kommt. Es ist deshalb dringend erforderlich, für das Schulbauprogramm einen belastbaren Zeitplan mit programmbezogenen Zwischenterminen und zeitlichen Prioritäten nachholend aufzustellen.

6.9 Auswirkungen auf die Umsetzung des Schulbauprogramms

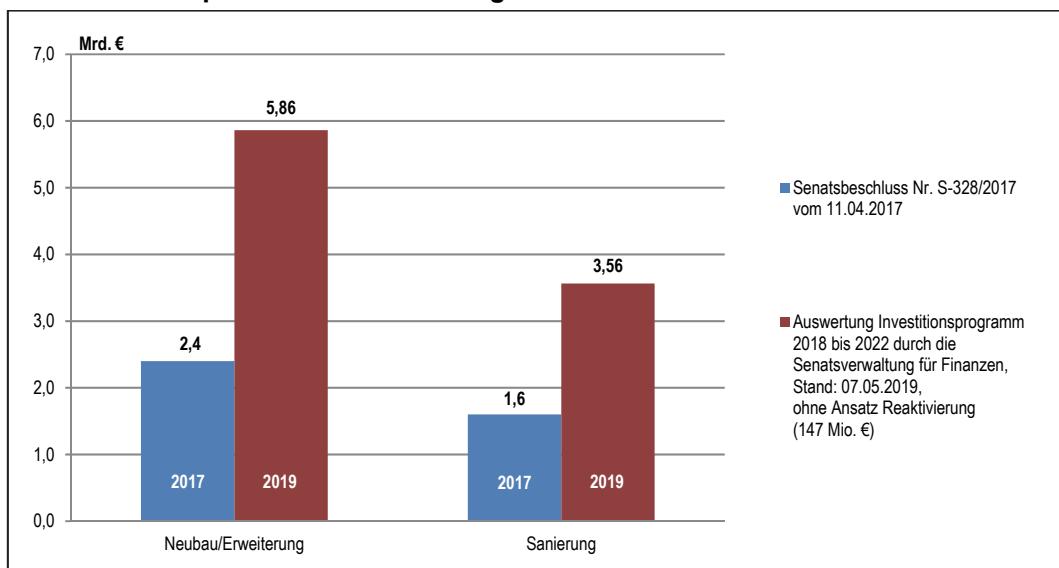
- 124 Die in der Planungsphase des Schulbauprogramms aufgrund der unterlassenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung begründeten wirtschaftlichen Risiken haben sich innerhalb von zwei Jahren nach Programmstart in wesentlichen Bereichen verwirklicht. So zeichnet sich ab, dass die für das Programm festgelegte **Ausgabenobergrenze von 5,5 Mrd. €** (davon 4 Mrd. € für Schulbaumaßnahmen/ Sanierungsmaßnahmen und 1,5 Mrd. € für den Bauunterhalt) nicht eingehalten werden kann. Denn eine von der Senatsverwaltung für Finanzen auf Basis der Investitionsplanung erstellte Auflistung der geplanten investiven Schulbaumaßnahmen (Stand: 7. Mai 2019) weist hierfür bereits Gesamtkosten von 9,57 Mrd. € aus. Damit hat sich der investive Finanzbedarf der BSO in sehr kurzer Zeit verdoppelt. Bei Berücksichtigung der im Programm enthaltenen Mittel für die Bauunterhaltung ergeben sich sogar **Gesamtkosten von 11,07 Mrd. €**. Im Einzelnen zeigt sich folgendes Bild:

Ansicht 36: Geplantes Ausgabevolumen der BSO



Bezogen auf die einzelnen Programmberäiche stellt sich die Entwicklung in den Jahren 2017 bis 2019 wie folgt dar:

Ansicht 37: Geplantes investives Ausgabevolumen der BSO



Außerdem ist auch die Einhaltung des vom Senat beschlossenen **Programmzeitrahmens von zehn Jahren** gefährdet. Nach Angabe der Senatsverwaltung ist es nicht ausgeschlossen, dass gelistete Maßnahmen bis zum **Programmende im Jahr 2026** noch nicht einmal begonnen sind. In der nachfolgenden Ansicht sind beispielhaft Baumaßnahmen aus der BSO angegeben, bei denen schon

jetzt ein Baubeginn geplant ist, der außerhalb des Programmzeitraums (2017 bis 2026) liegt.

Ansicht 38: Baumaßnahmen mit Baubeginn außerhalb des Programmzeitraums

Nr.	Maßnahme	Geplante Gesamtkosten in Mio. €	Voraussichtlicher Baubeginn
1	Schule am Wilhelmsberg: Sanierung Schulgebäude, Freianlagen; 13055, Sandinostr. 8	4,5	2027
2	Adam-Ries-Schule: Sanierung Schulgebäude, Sporthalle; 10315, Alt-Friedrichsfelde 66	7,6	2028
3	Schule auf dem lichten Berg: Sanierung Schulgebäude, Freianlagen; 10365, Atzpodienstr. 19	6,5	2029
4	Grüner Campus Malchow: Sanierung Schulgebäude, Sporthalle, Freianlagen; 13051, Malchower Chaussee 2	8,8	2029
5	Filiale Grüner Campus Malchow: Sanierung Schulgebäude, Freianlagen; 13051, Doberaner Str. 53 – 58	15,1	2029
6	Manfred-von-Ardenne-Gymnasium: Sanierung Schulgebäude, Sporthalle, Freianlagen; 13055, Werneuchener Str. 27	11,8	2029
7	Schule am Gutspark: Sanierung Schulgebäude, Sporthalle, Freianlagen; 10367, Josef-Orlopp-Str. 20	5,6	2031

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Schreibens des Senats vom September 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1189 R)

Die Ansicht zeigt zugleich auf, dass allein die gelisteten sieben Maßnahmen ein Kostenvolumen von rd. 60 Mio. € aufweisen, das nach den Angaben zum Baubeginn außerhalb des zeitlichen Programmrahmens finanziert werden müsste.

6.10 Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen

- 125 Die im Zuge der Programmplanung durchzuführende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss Aussagen zu den Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen enthalten.¹¹⁷ Die **Erfolgskontrolle** 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 (Zielerreichungskontrolle), ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war (Wirkungskontrolle) und ob sie wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle).¹¹⁸ Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, sind nach individuell festzulegenden Laufzeiten oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen 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.¹¹⁹ Die Stelle, die die

117 vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO

118 vgl. Nr. 2.2 AV § 7 LHO

119 vgl. Nr. 2.2 AV § 7 LHO

Maßnahme plant, legt die Kriterien fest¹²⁰ und führt auch die Erfolgskontrollen durch.¹²¹

- 126 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in der Planungsphase des für eine Laufzeit von zehn Jahren konzipierten Programms **keine** messbaren Kriterien und Verfahren für **Erfolgskontrollen** im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festgelegt. Sie hat in der Senatsvorlage vom Juni 2017 lediglich vorgesehen, dass die Zuständigkeit für Erfolgskontrollen zu den einzelnen Baumaßnahmen bei der Taskforce und der Projektgruppe liegt (T 95 und 114). Begleitende Erfolgskontrollen auf Programmebene hat die Senatsverwaltung nicht vorgesehen und die Voraussetzungen hierfür deshalb auch nicht geschaffen. Durch dieses Versäumnis riskiert sie es, die Zielerfüllung und Wirtschaftlichkeit des Schulbauprogramms nicht messen zu können, einen notwendigen Um- und Nachsteuerungsbedarf nicht oder erst verspätet zu erkennen und keinen systematischen Erkenntnisgewinn für zukünftige Programme zu erhalten. Die vom Abgeordnetenhaus festgelegte schulscharfe Berichterstattung entbindet nicht davon, ordnungsgemäße Erfolgskontrollen auf Programmebene durchzuführen. Auch ein Monitoring ist nicht ausreichend. Denn damit wird lediglich die Entwicklung der Maßnahme dargestellt und beurteilt. Die begleitende Erfolgskontrolle als systematisches Prüfverfahren bringt demgegenüber Erkenntnisse zu Zielerfüllungsgraden und Wirkursachen sowie zum Ressourcenverbrauch.

Es ist nunmehr dringend notwendig, dass auf **Programmebene** für die Erfolgskontrolle **Kriterien** (z. B. Messgrößen und Kennzahlen zur Ermittlung von Zielerfüllungsgraden zu Programmberichen, Maßnahmenarten, Kosten, Mittelabflüssen, Terminen und Zeitbudgets sowie zum Ressourcenverbrauch) und **Verfahren** (Ermittlungsmethoden, Messzeitpunkte und Meilensteine für die Erfolgsberichterstattung) festgelegt werden. Auf dieser Grundlage ist umgehend die Erfolgskontrolle auf Programmebene durchzuführen.

6.11 Einbindung der HOWOGE in die Schulbauoffensive

- 127 Auf Vorlage der Senatsverwaltung für Finanzen vom April 2018¹²² hat der Senat im September 2018¹²³ beschlossen, die landeseigene Wohnungsbaugesellschaft HOWOGE in den Schulbau sehr umfänglich und langfristig einzubinden (T 96). Die Wohnungsbaugesellschaft soll für Berlin Neubau- und Großsanierungsmaßnahmen mit einem Finanzvolumen von 1,2 bis 1,5 Mrd. € auf der Grundlage eines Erbbaupachtmodells durchführen. Die Bezirke sollen die errichteten bzw.

120 vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO

121 vgl. Nr. 2.4.1 AV § 7 LHO

122 vgl. Pressemitteilung der Senatskanzlei vom 17. April 2018, <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2018/pressemitteilung.693729.php> (Stand: 18. Februar 2020)

123 vgl. Pressemitteilung der Senatskanzlei vom 25. September 2018, <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/pressemitteilung.742923.php> (Stand: 18. Februar 2020)

sanierten Schulgebäude für mindestens 25 Jahre von der Wohnungsbaugesellschaft mieten.¹²⁴

- 128 Die Senatsverwaltung hat vor der Beschlussfassung des Senats über das für Berlin neuartige, finanziell enorm bedeutsame und sehr langfristig angelegte, komplexe Modell der Einbindung der Wohnungsbaugesellschaft in die BSO keine **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** durchgeführt. Sie hat lediglich – und zwar nach Einreichung der von ihr aufgestellten Entscheidungsvorlage im Senat – drei gutachterliche Stellungnahmen zu ökonomischen und rechtlichen Einzelfragen beauftragt. Deren Ergebnisse lagen auch erst nach der Beschlussfassung des Senats vor. Davon abgesehen, ist damit keine systematische und vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu den vorgeschriebenen Teilespekten (T 99) verbunden. Im Zeitpunkt der Senatsentscheidung waren für die finanzwirksame Maßnahme daher wesentliche Ausgangs- und Bedarfsfragen nicht geklärt, alternative Lösungsmöglichkeiten nicht ermittelt und vergleichend auf ihre Eignung untersucht sowie wichtige Parameter und Rahmenbedingungen nicht berücksichtigt.

Der Rechnungshof hat bezogen auf ausgewählte Teilespekte der Wirtschaftlichkeit geprüft, welchen naheliegenden Themen und Fragestellungen die Senatsverwaltung für Finanzen sich in der für die Einbindung der Wohnungsbaugesellschaft durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte zuwenden müssen. Er hat sich auch mit den wirtschaftlichen Risiken und Folgen dieser Entscheidung befasst und auf notwendige Steuerungsmaßnahmen hingewiesen. Hierzu im Einzelnen:

- 129 Die Senatsverwaltung hat nicht analysiert und festgestellt, ob, für welche Aufgaben (Aufgabenart) und in welchem Maße (Aufgabenumfang) ein **Handlungsbedarf** für die **Einbindung eines weiteren Akteurs** in die BSO überhaupt besteht. Die Senatsverwaltung ist in den Entscheidungsvorlagen davon ausgegangen, dass die bisher zuständigen Akteure im Schulbau entlastet werden müssten. Sie hätte hierzu jedoch untersuchen müssen, ob die Aufgaben der BSO auch in den bestehenden (gesetzlich geregelten) Strukturen mit zusätzlichem Personal hätten bewältigt werden können. Insbesondere hätte sie unter Effizienz- und Nachhaltigkeitsgesichtspunkten eine Ertüchtigung der bezirklichen Hochbaustrukturen prüfen müssen, da dort zusätzlich aufgebaute Kapazitäten und Kompetenzen den Bezirken auch nach Beendigung des Schulbauprogramms für notwendige Bau- und Unterhaltungsaufgaben zur Verfügung stehen würden.
- 130 Die Senatsverwaltung hat sich ohne weitere Untersuchung konkret für die HOWOGE entschieden. Sie hat keine anderen **Lösungsmöglichkeiten** (z. B. Ertüchtigung und Erweiterung der bestehenden Strukturen, Bindung externer Immobiliendienstleister, Beauftragung anderer Wohnungsbaugesellschaften oder

124 vgl. Schreiben des Senats vom 25. September 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1479)

Beteiligungsunternehmen) vergleichend unter eingehender Bewertung monetärer und nichtmonetärer Aspekte gegenübergestellt, um eine wirtschaftlich optimale Lösung zu finden. Marktabfragen und Interessenbekundungsverfahren hat sie nicht durchgeführt.

Unter Berücksichtigung von Effizienzgesichtspunkten erschließt sich auch nicht, warum die Senatsverwaltung vorgesehen hat, dass die Wohnungsbaugesellschaft neben Neubauvorhaben auch große Sanierungsmaßnahmen durchführt. Denn bei Letzteren handelt es sich um Baumaßnahmen im Bestand, die vielfach in hohem Maße individualisierte Baulösungen erfordern und sich für ein standardisiertes Vorgehen wenig eignen. Sie setzen die genaue Kenntnis der bezirklichen Schulgebäude voraus. Diese Kenntnisse haben die Bezirksamter bei den von ihnen verwalteten Schulen bereits. Sie bewirtschaften die Gebäude und sind im Regelfall sowohl für Hochbaumaßnahmen als auch für die Bauunterhaltung zuständig. Von der Wohnungsbaugesellschaft müssen diese Kenntnisse jeweils erst erworben werden. Demgegenüber würde die Übertragung von – leichter standardisierbaren – Neubauvorhaben auf die Wohnungsbaugesellschaft die Steuerung der Bauaufgaben erleichtern sowie die Risiken für alle Beteiligten minimieren.

Des Weiteren ist die Zuweisung des erheblichen Bauvolumens von 1,2 bis 1,5 Mrd. € an eine Wohnungsbaugesellschaft (T 127) unter dem Aspekt der Risikostreuung nicht nachvollziehbar. Das zur Finanzierung vorgesehene Erbbau-rechtsmodell ist in Berlin unerprobt. Die Gesellschaft konnte zudem nicht auf eigene Schulbauerafahrungen zurückblicken. Diese wichtigen Risikoaspekte hat die Senatsverwaltung nicht vorab wirtschaftlich untersucht und bei der Entscheidungsvorbereitung berücksichtigt. Zwischenzeitlich ist das Bauvolumen, das von der Wohnungsbaugesellschaft umgesetzt werden soll, sogar auf 1,719 Mrd. € gestiegen.¹²⁵ Es ist notwendig zu untersuchen, ob aus Gründen der Programm-wirtschaftlichkeit künftig Anpassungen geboten sind.

- 131 Nach dem gewählten Lösungsmodell sollen die Bezirke die errichteten bzw. sanierten Schulen von der Wohnungsbaugesellschaft mieten. Für die Überlassung der Schulen haben die Bezirke eine Kostenmiete zu entrichten.¹²⁶ Die Senatsverwaltung geht davon aus, dass künftig je Schule eine jährliche Kostenmiete von 3 bis 4 Mio. € im Bezirkshaushalt einzuplanen ist. Die Baukosten je Schule werden überschlägig auf 50 Mio. € angegeben.¹²⁷ Hieraus ergibt sich bezogen auf die Gesamtaufzeit des jeweiligen Mietvertrags folgende Tendenz¹²⁸: Bei ei-

125 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 27. Mai 2019 an den Haupt-ausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1653 A), S. 9

126 vgl. Schreiben des Senats vom 25. September 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1479), S. 6

127 vgl. Schreiben des Senats vom 14. Mai 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1189 M), S. 13

128 Bei dieser Tendenzermittlung wurden Faktoren, wie z. B. die Diskontierung und die noch nicht abschlie-ßend geregelten Bedingungen zum baulichen Unterhalt in den ersten fünf Jahren, nicht berücksichtigt.

ner Laufzeit der Mietverträge von 25 Jahren¹²⁹ würden die in diesem Zeitraum je Schule zu leistenden **Mietzahlungen** die geschätzten Baukosten um das 1,5- bis 2-fache überschreiten. Die für die Bezirke prognostizierten Mietzahlungen liegen damit erheblich über den geschätzten Baukosten. Ein Großteil dieser Differenz ist den mit dem Modell verursachten Transaktionskosten zuzurechnen. Die Senatsverwaltung hat diesen wichtigen monetären Aspekt vorab nicht in eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einbezogen, um deren Ergebnisse bei der Ausgestaltung der Lösung zur Deckung des Baubedarfs zu berücksichtigen.

- 132 Kernaufgabe der Wohnungsbaugesellschaft HOWOGE ist es, Wohnungen für breite Schichten der Bevölkerung zu errichten und zu bewirtschaften.¹³⁰ Die Senatsverwaltung hat vorab nicht systematisch untersucht, ob und in welchem Maße die Wahrnehmung dieser Kernaufgabe durch die zusätzlichen Schulbauaufgaben beeinflusst oder gar beeinträchtigt werden könnte. Die Senatsverwaltung hat die Tragfähigkeit der außerordentlich umfangreichen Übertragung von Schulbauaufgaben auf die Wohnungsbaugesellschaft nicht zum Gegenstand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemacht.
- 133 Die Senatsverwaltung hat zudem die mit dem Erbbaurechtsmodell verbundenen **finanziellen Auswirkungen** auf den Haushalt vorab nicht untersucht, ermittelt und bei der Modellgestaltung berücksichtigt. Das betrifft ganz zentral auch die Frage, in welchem Umfang bei dem Modell im Vergleich zum konventionell finanzierten Schulbau zusätzliche Kosten – sogenannte Transaktionskosten – anfallen. Dabei handelt es sich insbesondere um Grundsteuern, Grunderwerbsteuern, Erbbauzinsen und auf das Modell bezogene Rechtsberatungs- und Gutachtenkosten. Allein bei den Grunderwerbsteuern könnten nach bei der Senatsverwaltung vorliegenden Schätzungen Beträge von 50 bis 80 Mio. € anfallen. Auch die von der Senatsverwaltung zu einzelnen finanziellen Aspekten nachträglich eingeholten gutachterlichen Stellungnahmen bestätigen, dass es sich bei den Transaktionskosten um keine zu vernachlässigende Größe handelt.¹³¹

Die im Zusammenhang mit dem Erbbaurechtsmodell anfallenden Steuern erhöhen die **Einnahmen** Berlins. Je nach Steuerart schmälern sie aber in der Tendenz zugleich die Einnahmen Berlins aus dem Länderfinanzausgleich. Andererseits werden die Transaktionskosten, insbesondere die langjährig anfallenden Grundsteuern und Erbbauzinsen, im Wesentlichen auf die von den Bezirken zu tragenden Kostenmieten umgelegt.¹³² Die Transaktionskosten führen damit zu

129 vgl. Schreiben des Senats vom 25. September 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1479), S. 4

130 vgl. Beteiligungsbericht 2019 des Landes Berlin – Geschäftsjahr 2018 –, S. 153

131 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 12. November 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1479 B), hier: Beckers/Ryndin, Gutachterliche Stellungnahme: 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, September 2018

132 vgl. Schreiben des Senats vom 25. September 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1479)

höheren **Ausgaben** bei den Bezirken. In der Gesamtschau blähen die Transaktionskosten somit das Haushaltsvolumen auf Einnahmen- und Ausgabenseite auf, ohne dass dadurch ein Nutzen für die Erbringung der erforderlichen Bauleistungen entsteht.

Den Bezirken sollen die Mehrkosten erstattet werden.¹³³ Soweit diese Kosten aus Mitteln der BSO finanziert werden, würde sich insoweit das Finanzvolumen verringern, welches für den Neubau und die Sanierung der Schulen zur Verfügung steht.

Die nachholende Ermittlung, Untersuchung und Bewertung der mit dem Erbbaurechtsmodell verbundenen finanziellen Auswirkungen, insbesondere der Transaktionskosten, ist dringend erforderlich.

6.12 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 134 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zu den Feststellungen des Rechnungshofs Stellung genommen. In ihrer Stellungnahme hat sie sich im Wesentlichen mit dem Charakter der BSO, dem Erfordernis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, mit Fragen des Bedarfs, der Ziel- und Prioritätenbildung sowie mit dem Controlling und der Einbindung der HOWOGE befasst.
- 135 Zum **Charakter der BSO** und zum **Erfordernis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** hat die Senatsverwaltung im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Die BSO sei kein staatliches Infrastrukturprogramm mit dem Charakter einer finanzizwirksamen Maßnahme im Sinne des § 7 Abs. 2 LHO. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei hier deshalb nicht vorgeschrieben. Bei der BSO handele es sich lediglich um eine Zusammenfassung zwingend erforderlicher Maßnahmen „zur Erfüllung des gesetzlichen Zweckes der Gewährleistung der Schulpflicht“ unter der Überschrift „Berliner Schulbauoffensive“. Die BSO sei Teil des demokratischen Auftrags aus den Richtlinien der Regierungspolitik, die Investitionen in den Schulbau erheblich zu verstärken und zu beschleunigen. Ziel der Senatsbeschlüsse sei nicht gewesen, ein breit angelegtes Schulinfrastrukturprogramm aufzulegen, sondern den Bezirken bei der ihnen obliegenden Verwaltung und Unterhaltung der äußeren Angelegenheiten der allgemeinbildenden öffentlichen Schulen Nachdruck und Unterstützung seitens des Senats zu verschaffen. Gleichwohl habe sich der Senat von der Grundeinschätzung leiten lassen, dass ein „weiter so“ in bisherigen Strukturen angesichts des Instandsetzungsrückstaus, des Sanierungs- und insbesondere Neubaubedarfs weder vertretbar noch sachgerecht gewesen sei.

133 vgl. Schreiben des Senats vom 25. September 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1479)

Die Maßgabe einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werde für die einzelnen Baumaßnahmen im vorgeschriebenen Regelverfahren zur Aufstellung des Investitionsprogramms bzw. des Haushaltes beachtet. Mit der Aufnahme einer Maßnahme in das Investitionsprogramm sei die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung konkudent erfolgt. Mit den Senatsbeschlüssen zur BSO sei das Regelverfahren nicht ersetzt worden.

Auch wenn die Senatsverwaltung die Vorlage Nr. S-469/2017 dem Senat zur Beschlussfassung vorgelegt habe, so liege die „grundsätzliche Federführung für die BSO“ bei der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie. Die Senatsverwaltung für Finanzen habe ihre Controllingaufgaben durch verschiedene Maßnahmen wahrgenommen, z. B. durch eine Kontrolle der Kostenentwicklung für jede Schulbaumaßnahme über eine Schulbaudatenbank.

- 136 Die Ausführungen der Senatsverwaltung zum Charakter der BSO sind unzutreffend und gehen zum Teil am Kern der Feststellungen des Rechnungshofs vorbei. Sie stehen teilweise auch im Widerspruch zu den öffentlichen Äußerungen der Senatsverwaltung. Mit der Verneinung des Programmcharakters der BSO versucht die Senatsverwaltung eine Argumentation zu konstruieren, nach der die Durchführung einer auf das Programm bezogenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor der Beschlussfassung des Senats nicht erforderlich gewesen sein soll. Die Argumentation der Senatsverwaltung greift jedoch nicht durch.

Die BSO ist nicht lediglich eine politische Willensbekundung, sondern erfüllt alle Merkmale eines beschlossenen finanzwirksamen Investitionsprogramms des Senats zur Verbesserung der Schulinfrastruktur. Finanzwirksame Maßnahmen sind Vorhaben, die sich unmittelbar oder mittelbar auf Einnahmen oder Ausgaben auswirken können. Sie beruhen auf einem verantwortlichen Entscheidungsprozess der Verwaltung und sind darauf gerichtet, vorab definierte Ziele innerhalb einer begrenzten Zeitspanne mit einem bestimmten Mitteleinsatz zu erreichen.¹³⁴ Diese Merkmale treffen auf die BSO zu. Sie beruht auf verantwortlichen Entscheidungsprozessen der Senatsverwaltung, in denen die maßgeblichen Beschlüsse des Senats vorbereitet wurden (T 94 bis 96). Es handelt sich um ein umfangreiches Vorhaben mit abgegrenzten Programmbereichen und Maßnahmenkomplexen, deren Umsetzung mit der Leistung erheblicher Ausgaben verbunden ist (T 94 f.). Für die BSO wurde ein Ausgabevolumen (Mitteleinsatz) von 5,5 Mrd. € bestimmt (Ausgabenobergrenze, T 95). Mit der Ertüchtigung und Erweiterung der Schulinfrastruktur werden vorab definierte Hauptziele verfolgt (T 109). Der Zeitrahmen zur Programmumsetzung wurde auf zehn Jahre begrenzt. Zudem wurden besondere Programmstrukturen (z. B. Taskforce) zur eigenständigen Programmsteuerung außerhalb bestehender Strukturen geschaffen (T 95). Die Programminhalte haben durch die hierzu gefassten Senatsbe-

134 vgl. Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 18, Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltssordnung, 2013, S. 14 i. V. m. § 9 Abs. 2 Satz 2 Bundeshaushaltssordnung (BHO) und Nr. 4 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 9 BHO (VV-BHO)

schlüsse für die Hauptverwaltung Verbindlichkeit erlangt. Das Verwaltungshandeln ist danach auszurichten. Dass die Auflegung der BSO den Richtlinien der Regierungspolitik folgt, ändert nichts am Programmcharakter dieses sachlich, zeitlich und finanziell umfänglichen Investitionsvorhabens und an der Verbindlichkeit der beschlossenen Programminhalte. Die BSO ist damit auch weit mehr als lediglich eine politische Unterstützungsversicherung des Senats gegenüber den Bezirken. Zur Beschreibung der BSO führt die Senatsverwaltung auf ihrer Internetseite zutreffend aus: „Für das auf zehn Jahre, bis Ende 2026 angelegte Programm sind Mittel von insgesamt 5,5 Mrd. € vorgesehen.“

Die Senatsverwaltung hätte deshalb für die BSO eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu den wichtigen Wirtschaftlichkeitsaspekten durchführen müssen. Dies lag in ihrer Verantwortung. Denn sie hat die finanzwirksamen Entscheidungen des Senats für die BSO maßgeblich vorbereitet (T 97 und 102).

Die in Vorbereitung des finanzwirksamen Programms BSO vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird auch nicht durch die im Rahmen der Programmumsetzung für die einzelnen Baumaßnahmen durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ersetzt. Denn es handelt sich dabei um funktional, inhaltlich und zeitlich strikt voneinander zu unterscheidende Instrumente. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die BSO dient der strukturierten und wirtschaftlichen Vorbereitung der Programmentscheidungen, insbesondere der Bestimmung der Programmziele, der Programmberäiche und -komplexe, der Programmbevolvedigten und der Programmstrukturen sowie der Festlegung der Programmfinanzierung und der programmbezogenen Erfolgskontrollen. Demgegenüber dienen die auf einzelne Bauvorhaben der Schulbauoffensive bezogenen, nach dem vorgeschriebenen Regelverfahren durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der wirtschaftlichen Umsetzung der einzelnen Baumaßnahmen, die auf der Grundlage des Programms geplant und durchgeführt werden. Diese Untersuchungen haben keinen programmbezogenen Fokus, sondern betrachten jeweils die einzelne Baumaßnahme isoliert. Zur Beurteilung des Gesamtprogramms und zur Gewährleistung der Programmökonomik tragen die auf einzelne Baumaßnahmen bezogenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen daher nichts bei. Schon gar nicht kann mit der späteren Aufnahme einer einzelnen Baumaßnahme in das Investitionsprogramm unterstellt werden, dass damit die für das Programm vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erbracht sei.

Des Weiteren ändert auch die Zuweisung der Federführung für die Taskforce durch die Senatsbeschlüsse vom April und Juni 2017 an die für Bildung zuständige Senatsverwaltung nichts an der diesen Beschlüssen vorgelagerten Vorbereitungsverantwortung der Senatsverwaltung für Finanzen. Auch die Wahrnehmung von Controllingaufgaben durch die Senatsverwaltung bei der Umsetzung der BSO ersetzt die für das Programm vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht.

- 137 Die Senatsverwaltung hat zur **Bedarfsfeststellung** für die BSO ausgeführt, dass ihr diese Aufgabe nicht obliege. Die vom Rechnungshof geäußerte Kritik fehlender belastbarer Untersuchungen und Aussagen zum Bedarf, richte sich daher an die Fachverwaltung. Nur sie könne und müsse im Zusammenwirken mit den Bezirken in ihrer gesamtstädtischen Steuerungsverantwortung bestimmen, welche Kapazitäten zu welchem Zeitpunkt an welchem Ort vorzuhalten seien. Die den Senatsbeschlüssen zugrunde liegenden Eckwerte seien insbesondere auf der Basis der zum damaligen Zeitpunkt bekannten Bedarfsprognose kalkuliert worden. Die Ermittlung von Umfang und Kosten der Neubau- bzw. Sanierungsvorhaben habe sich schwierig gestaltet. Denn die Erkenntnisse der Bezirke (Schulträger) über den Instandhaltungsstand der Gebäude seien unterschiedlich und teilweise nicht aktuell gewesen. Als Anhaltspunkt habe daher der in den Jahren 2015/2016 von der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung durchgeföhrte Gebäudescan gedient. Es sei einvernehmlich festgelegt worden, Maßnahmen mit der sogenannten Priorität 1 des Gebäudescans (Maßnahmen zur Verhinderung des Ausfalls von Schulraumkapazitäten) als Grundlage für die weitere Kostenplanung zu nehmen. Ein Prognosemodell, das alle Aspekte der Schulnetzentwicklungsplanung integriere, werde zurzeit durch die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie entwickelt.
- 138 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Feststellung des Bau- und Sanierungsbedarfs insbesondere der Fachverwaltung im Zusammenwirken mit den Bezirken als Schulträgern obliegt. Die Senatsverwaltung hätte aber zur Fundierung der von ihr aufgestellten Senatsvorlagen darauf dringen müssen, dass ihr hierfür nachvollziehbare und belastbare Bedarfsfeststellungen von der Fachverwaltung vorgelegt werden. Daran fehlt es. Die Senatsverwaltung hat die fehlenden Bedarfsuntersuchungen im Bereich Kapazitätsausbau und die widersprüchlichen Bedarfsangaben im Bereich Kapazitätserhalt hingenommen (T 106 f.). Insbesondere ist nicht nachvollziehbar, warum im Bereich des Kapazitätserhalts lediglich Maßnahmen zur Verhinderung des Ausfalls von Schulraumkapazitäten (sogenannte Priorität 1) als Bedarf berücksichtigt wurden. Denn damit wird nur ein Teil des insgesamt bestehenden Sanierungsbedarfs an Schulgebäuden gedeckt. So wurden Maßnahmen zur Verhinderung des Verlustes von Bausubstanz nicht berücksichtigt. Aufgrund der mangelhaften und unvollständigen Bedarfsermittlung, fehlte es den Senatsbeschlüssen zur BSO an belastbaren Bedarfsgrundlagen. Um das Schulbauprogramm in sachlicher, finanzieller und zeitlicher Hinsicht wirtschaftlich steuern zu können, ist es dringend erforderlich, den notwendigen Baubedarf nunmehr belastbar zu ermitteln und der weiteren Programmumsetzung zugrunde zu legen.
- 139 Zur Bildung von **Zielen** und **Prioritäten** hat die Senatsverwaltung im Wesentlichen Folgendes ausgeführt: Die Ziele der BSO seien teilweise gesetzlich vorgegeben (z. B. Schulplatzbereitstellung nach dem Schulgesetz). Für einzelne Teile der BSO seien zwischenzeitlich Teilziele formuliert worden. So seien für den Neubau verbindliche Neubaustandards festgelegt worden, welche auch Nachhal-

tigkeits- und Zusatzziele integrieren. Für Sanierungen seien Leitlinien erarbeitet worden. Überdies treffe es zu, dass es sich bei der baulichen Unterhaltung um eine Daueraufgabe handele, die unabhängig von der BSO bestehe. Mit der BSO sei der bauliche Unterhalt dauerhaft auf 1,32 % des Gebäudewertes erhöht worden. Die Mittel sollen den Bezirken dauerhaft zugemessen werden. Durch die Bildung von Tranchen für die Bauausführenden (z. B. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, HOWOGE) sei zu Beginn des Programms auch eine Priorisierung erfolgt. Für die Jahre 2018 und 2019 habe es an überbezirklichen Dringlichkeitslisten gefehlt, da Schulbaumaßnahmen auch ohne Erläuterungsberichte in das Investitionsprogramm aufgenommen worden seien. Dies habe zu einem deutlichen Anstieg der Maßnahmen geführt. Auch hätten Kenntnisse über Sanierungsbedarf, Grundstücksverfügbarkeit und andere Grundfaktoren nur unzureichend vorgelegen. Ein Projektverständnis, „wie es in Lehrbüchern beschrieben ist, mit vorab fixierter Zielsetzung und Zielerreichung“ sei im Bereich Schule mit seinen langen Bauzeiträumen von bis zu zehn Jahren schwer umsetzbar.

- 140 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Bildung von Zielen ein zwingendes Erfordernis jeder finanzwirksamen Maßnahme ist. Für das Schulbauprogramm sind mit der Senatsvorlage vom Juni 2017 grundlegende Ziele auch aufgestellt worden (T 109). Der Rechnungshof hatte jedoch beanstandet, dass die Zielbildung nicht auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgte, dass nicht durchgängig geeignete Ziele bestimmt wurden und eine Bildung von Teilzielen sowie von Prioritäten unterblieb. Der Rechnungshof hatte insbesondere kritisiert, dass die nicht investive Daueraufgabe der Schulbauunterhaltung im Rahmen des investiven zeitlich begrenzten Schulbauprogramms kein geeignetes **Teilziel** ist. Die Ausführungen der Senatsverwaltung bestätigen dies. Der Rechnungshof nimmt aber positiv zur Kenntnis, dass die für die Schulbauunterhaltung erhöhten Finanzmittel den Bezirken dauerhaft zugemessen werden sollen. Das Unterhaltungsziel sollte künftig außerhalb der BSO gesondert verfolgt werden, um die Programmerfüllung auf die Lösung der erheblichen investiven Aufgaben zu fokussieren (T 110). Zudem bewertet es der Rechnungshof positiv, dass angabegemäß zwischenzeitlich einige qualitative Teilziele formuliert wurden. Dies reicht aber nicht aus. Die Teilziele sind zu ergänzen und zu quantifizieren, damit sie für die durchzuführende Programmefolgskontrolle genutzt werden können. Zudem bestätigen die Ausführungen der Senatsverwaltung, dass eine Prioritätenbildung weder auf der Ebene des Gesamtprogramms noch für die Programmberiche erfolgt ist. Mit der Bildung von Tranchen für Bauausführende wurde lediglich bestimmt, welche Akteure für welchen Maßnahmenkomplex zuständig sind. Eine systematische Festlegung von **Prioritäten** nach Dringlichkeiten war und ist damit nicht verbunden. Dies muss umgehend nachgeholt werden.
- 141 Zur **Festlegung der Inhalte, Akteure, Strukturen und Verfahren** der BSO hat die Senatsverwaltung ausgeführt, dass es alternative Lösungsmöglichkeiten zur

rechtzeitigen Sicherstellung der benötigten Schulplätze nicht gegeben habe. Der Entscheidung, die Schulsanierungsgesellschaften im Ergebnis nicht zu gründen, habe die Abwägung zugrunde gelegen, den bezirklichen Fachkräften nicht durch besser vergütete Stellenangebote in einer privatrechtlich organisierten Gesellschaft Konkurrenz zu machen.

- 142 Die Ausführungen der Senatsverwaltung bestätigen die Beanstandungen des Rechnungshofs. Die Senatsverwaltung hat mögliche Alternativen nicht im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermittelt und bewertet. Die behauptete Alternativlosigkeit der für die BSO festgelegten Lösung ist nicht gegeben. Dass es Alternativen gab, zeigt sich insbesondere auch daran, dass die ursprünglich vorgesehenen Schulbaugesellschaften später nicht realisiert und hierfür andere Alternativen gewählt wurden.
- 143 Zur fehlenden Untersuchung der **finanziellen Auswirkungen der BSO auf den Haushalt** führt die Senatsverwaltung im Wesentlichen Folgendes aus: Die Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre seien in der Finanzplanung 2019 bis 2023 enthalten. Zudem erfolge die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei den einzelnen Maßnahmen der BSO. Es sei richtig, dass bei der derzeitigen konjunkturellen Lage und der Auslastung der Bauwirtschaft Kostensteigerungen und Terminunsicherheiten die logischen Folgen seien. Jedoch sei eine Verschiebung von Maßnahmen zur Erfüllung von Pflichtaufgaben nicht sinnvoll gewesen. Eine Ausweitung der Kapazitäten der Baubranche sei wünschenswert. Zudem könnten über das Investitionsprogramm die Kostensteigerungen erfasst und für eine langfristige Finanzplanung berücksichtigt werden. Der vom Rechnungshof angeführte Finanzrahmen für den Schulbau von 5,5 Mrd. € für zehn Jahre sei im Übrigen nicht nach oben gedeckelt.
- 144 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Die Senatsverwaltung hätte für das mit hohen Ausgaben verbundene Schulbauprogramm die finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt bereits im Rahmen der entscheidungsvorbereitenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermitteln müssen. Dabei hätte sie auch gesamtwirtschaftliche Aspekte in den Blick nehmen müssen. Daran fehlt es. Die für die einzelnen Baumaßnahmen durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können die gebotene programmbezogene Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen auf die Haushalte im Programmzeitraum nicht ersetzen. Auch aus der von der Senatsverwaltung in Bezug genommenen Finanzplanung ergeben sich diese nicht. Daraus lässt sich lediglich entnehmen, in welchem (pauschalen) Umfang und aus welchen Quellen die Ausgaben für den Schulbau finanziert werden sollen. Die für die einzelnen Haushaltsjahre in den Programmbereichen zu erwartenden Finanzbedarfe werden darin nicht belastbar prognostiziert. Zudem bestätigen die Ausführungen der Senatsverwaltung, dass sie die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des Programms nicht vorab untersucht hat, um daraus Folgerungen (z. B. Prioritätensetzungen in den Programmbereichen) abzuleiten. Eine Verschiebung des Schulbauprogramms aus gesamtwirtschaftlichen Gründen hat der

Rechnungshof im Übrigen nicht verlangt. Angesichts der bereits eingetretenen Kostensteigerungen (T 120) ist es dringend erforderlich, die finanziellen Auswirkungen der BSO auf die Haushalte zu ermitteln, um daraus die notwendigen Steuerungsmaßnahmen ableiten und das Abgeordnetenhaus rechtzeitig informieren zu können. Dies ist auch deshalb notwendig, weil in dem Senatsbeschluss vom Juni 2017 für die BSO ausdrücklich eine Ausgabenobergrenze bei 5,5 Mrd. € festgelegt wurde (T 95).

- 145 Zu der fehlenden **Programmzeitplanung** hat die Senatsverwaltung im Wesentlichen Folgendes ausgeführt: Die Zeitplanung für die Durchführung von Baumaßnahmen liege nicht in ihrer Kernzuständigkeit. Zeitpläne seien von den bauausführenden Stellen mit der Anmeldung zum Investitionsprogramm im Rahmen der Erläuterungsberichte bzw. zum Haushaltsplan zu übermitteln. Die Senatsverwaltung habe im Sinne einer gesamtstädtischen Steuerung der Finanz- und Haushaltssmittel neben dem Regelverfahren zur Haushalts- und Investitionsprogrammaufstellung ein striktes Kostencontrolling-Regime eingeführt, das neben einer transparenten Veranschlagungs- und Buchungssystematik auch eine Kostenkontrolle gewährleiste. Die Erkenntnisse würden mit der Fortschreibung der Finanz- und Investitionsplanung aktuell berücksichtigt und für den nächsten Planungszeitraum verwendet. Damit werde ausreichende Flexibilität erreicht, um dem vom Rechnungshof angeführten Risiko, dass prioritäre Maßnahmen im Programmzeitraum nicht fertiggestellt werden können, zu begegnen. Voraussichtlich könnten nicht alle Maßnahmen bis zum Jahr 2026 begonnen werden, die derzeit im Investitionsprogramm erfasst seien. Dies sei auf eine wachsende Zahl an notwendigen Neubauten und Erweiterungen zurückzuführen, weshalb einige Sanierungen aus Kapazitätsgründen zeitlich später umgesetzt werden. Diese Form der Nachsteuerung sei bei Projekten nicht unüblich.
- 146 Die Ausführungen der Senatsverwaltung gehen am Kern der Beanstandungen des Rechnungshofs vorbei. Der Rechnungshof hat die fehlende Aufstellung eines Zeitplans für das Programm kritisiert. Der Programmzeitplan ist die Grundlage für eine zeitliche Steuerung und Kontrolle des gesamten Programms und der Programmbereiche. Hierfür hätte die Senatsverwaltung bereits in der Planungsphase des Programms im Rahmen der vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sorgen müssen (T 122). Die von den Baudienststellen für die einzelnen Baumaßnahmen aufzustellenden Zeitpläne können den programmbezogenen Zeitplan nicht ersetzen, weil sie naturgemäß die zeitlichen Dimensionen des Gesamtprogramms und der Programmbereiche nicht abbilden. Der Programmzeitplan hat insbesondere auch zum Gegenstand, wie viele Einzelmaßnahmen in den Programmbereichen in welchen Zeiträumen realisiert werden sollen. Um das vom Senat beschlossene Schulbauprogramm innerhalb des auf zehn Jahre begrenzten Zeitrahmens umzusetzen und dabei die finanzielle Obergrenze von 5,5 Mrd. € einzuhalten, ist es erforderlich, umgehend eine realistische, strukturierte und priorisierte Zeitplanung für das Programm und seine Programmbereiche aufzustellen. Dies ist auch eine zwingende Voraussetzung für etwaige Maß-

nahmen der Nachsteuerung und für die durchzuführende Programmerfolgskontrolle.

- 147 Zur Thematik der **Erfolgskontrollen** für die BSO führt die Senatsverwaltung im Wesentlichen Folgendes aus: Für die Erfolgskontrollen seien die bauausführenden Stellen zuständig, welche die einzelnen Maßnahmen umsetzen. Eine Zuständigkeit der Senatsverwaltung für Finanzen bestehe nicht. Gleichwohl seien messbare Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen im Rahmen der BSO notwendig. Das gesamtstädtische Controlling sei Aufgabe der Taskforce Schulbau. Die Grundlage für das Controlling auf übergeordneter Ebene sei die schulscharfe Berichterstattung. Unterstützend sei bei der Senatsverwaltung für Finanzen eine Datenbank zum Schulbau aufgebaut worden, aus der heraus Controlling stattfinden könne und entwickelt werde. Die Senatsverwaltung habe ihre Controllingaufgabe durch verschiedene Maßnahmen, wie z. B. durch die zeitversetzte Kontrolle der Kostenentwicklung für jede Schulbaumaßnahme über die Schulbaudatenbank und durch die halbjährliche Berichterstattung an das Parlament, wahrgenommen.
- 148 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die auf die Erfolgskontrolle bezogenen Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Die Senatsverwaltung erkennt zwar die Notwendigkeit von Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen auf Ebene der BSO an. Sie hat aber in der Konzeptionsphase des Programms nicht für entsprechende Erfolgskontrollvorgaben auf Basis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gesorgt. Als mit der Planung des finanzwirksamen Schulbauprogramms und der Vorbereitung der maßgeblichen Senatsvorlagen befasste Entscheidungsträgerin war die Senatsverwaltung aber hierzu verpflichtet (vgl. Nr. 2 AV § 7 LHO). Der Rechnungshof nimmt positiv zur Kenntnis, dass die Senatsverwaltung angabegemäß eine Datenbank zur BSO aufgebaut hat, um das Controlling zu unterstützen. Es fehlt aber weiterhin an der Festlegung von Kriterien und Verfahren für die notwendigen Erfolgskontrollen auf Programmebene. Denn die auf der Ebene der einzelnen Baumaßnahmen vorgeschriebenen Erfolgskontrollen ersetzen die übergreifend für das Programm BSO durchzuführenden Erfolgskontrollen ebenso wenig wie ein fortlaufendes Controlling, eine schulscharfe Berichterstattung oder ein begleitendes Monitoring (T 126).
- 149 Zur **Einbindung der HOWOGE** in die Schulbauoffensive hat die Senatsverwaltung im Wesentlichen Folgendes ausgeführt: Es treffe zwar zu, dass gutachterliche Stellungnahmen zu dieser Thematik erst nach der Beschlussfassung im Senat in ihren finalen Fassungen vorlagen. Gleichwohl seien die wesentlichen Erwägungen aufgrund von Vorbesprechungen mit den Gutachtern dem Senat bei der Beschlussfassung bekannt gewesen. Zudem sei es allgemeiner Kenntnisstand gewesen, dass die bisherigen Bauakteure nicht in der Lage sein würden, alle Aufgaben der BSO zu bewältigen. So hätten die Bezirke Schwierigkeiten gehabt, zugewiesene Stellen in den bauenden Bereichen zu besetzen. Zudem seien der Schulneubau und der Abbau des Sanierungsstaus endliche Aufgaben. Der Personalbedarf sei hier nur befristet. Durch die unbefristete Einstellung von

Personal entstünden nach Beendigung der BSO Personalüberhänge. Die HOWOGE könne diese Personalüberhänge in andere Bereiche des Wohnungsbaus überführen. Die Einbindung der HOWOGE in die BSO habe bisher auch zu keinen Veränderungen bei der Wahrnehmung ihrer Kernaufgaben geführt. Die Trennung des Kerngeschäfts von den Schulbauaufgaben sei sichergestellt.

- 150 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Die Senatsverwaltung hat versäumt, vor der Beschlussfassung des Senats zu dem neuartigen, finanziell bedeutsamen, langfristig angelegten und komplexen Modell der Einbindung der HOWOGE in die BSO eine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Die Argumentation der Senatsverwaltung zeigt diesen Mangel deutlich auf. Die angegebenen Vorbesprechungen mit Gutachtern zu Teilauspekten des Modells können die vorgeschriebene systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht ersetzen. Zudem war von einem Fachkräftemangel im Baubereich nicht nur die öffentliche Verwaltung betroffen. Gerade vor diesem Hintergrund hätte die nachhaltige Erüchtigung der bezirklichen Hochbaustrukturen untersucht werden müssen. Dies betrifft insbesondere auch die Frage des Umgangs mit den aufgebauten Personalkapazitäten im Baubereich nach der Beendigung des Programms. Dabei hätten die in den Bezirken weiterhin anstehenden Bau-, Sanierungs- und Unterhaltsaufgaben sowie der demographische Faktor berücksichtigt werden müssen. Dass die Einbindung der HOWOGE nach Angabe der Senatsverwaltung bisher nicht zu Veränderungen im Kerngeschäft geführt hat, ändert nichts daran, dass die Senatsverwaltung vorab hierzu keine systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angestellt hat (T 132).
- 151 Zu der Kritik des Rechnungshofs, dass sich die Senatsverwaltung ohne Untersuchung weiterer naheliegender **Lösungsmöglichkeiten** für das HOWOGE-Modell entschieden hat, wird in der Stellungnahme im Kern Folgendes ausgeführt: Die Senatsverwaltung könne die Kritik der fehlenden Markterkundung nicht nachvollziehen, denn nach den Richtlinien der Regierungspolitik sollten keine Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) begründet werden. Daher habe der Senat auf die landeseigene HOWOGE zurückgegriffen, um eine Öffentlich-Öffentliche Partnerschaft (ÖÖP) zu installieren. Entscheidendes Auswahlkriterium für die HOWOGE sei die Inhousevergabefähigkeit gewesen. Deshalb seien Wohnungsbaugesellschaften in der Rechtsform der Aktiengesellschaft nicht in Betracht gekommen. Anders als bei der HOWOGE habe es bei anderen Wohnungsbaugesellschaften an Bauabteilungen mit eigenen Planern, Architekten und Projektleitern gefehlt. Auch das zugewiesene Bauvolumen von 1,2 bis 1,5 Mrd. € sei gerechtfertigt. Zwar habe die HOWOGE nicht über Erfahrungen im Schulneubau verfügt. Sie habe aber vielfältige Erfahrungen bei der Sanierung übernommener Bestandsgebäude erlangt. Für den Schulneubau habe die Taskforce Schulbau zwischenzeitlich einheitliche Standards aus baufachlicher und schulfachlicher Sicht festgelegt, um den neu in diesen Bereich kommenden Planern, Architekten und Bauausführenden verbindliche Vorgaben an die Hand zu geben. Dies betreffe nicht nur die HOWOGE.

- 152 Die Ausführungen der Senatsverwaltung überzeugen nicht und gehen zum Teil am Kern der Beanstandungen des Rechnungshofs vorbei. So hat der Rechnungshof ein ÖPP-Modell nicht empfohlen. Er hat kritisiert, dass die Senatsverwaltung andere Lösungsmöglichkeiten vor der Entscheidung für die HOWOGE nicht – wie vorgeschrieben – systematisch untersucht hat. Neben der Ertüchtigung und Erweiterung der bestehenden Verwaltungsstrukturen und der Vergabe von Bauleistungen an externe Dienstleister wären auch andere Beteiligungsunternehmen Berlins, insbesondere mit Baumaßnahmen erfahrene Gesellschaften, als Alternativen zur HOWOGE in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu betrachten gewesen. Dabei hätte die Senatsverwaltung die Inhousevergabefähigkeit nicht vorab als entscheidendes Auswahlkriterium setzen dürfen. Erst auf Basis der systematisch gewonnenen Untersuchungsergebnisse hätte entschieden werden dürfen, ob ein zusätzlicher Akteur in die Schulbauoffensive eingebunden werden soll. Dass durch die Taskforce Schulbau nachträglich allgemeine Standards für den Schulneubau festgelegt worden sind, hat keine Bedeutung für die davorliegende Entscheidung des Senats über die Einbindung der HOWOGE. Die Standards gelten im Übrigen auch für die anderen Akteure.
- 153 Zu den mit dem **Modell** verbundenen **Kosten** im Vergleich zu den geschätzten Kosten bei Eigenbau hat die Senatsverwaltung im Wesentlichen Folgendes ausgeführt: Die zu leistenden Mietzahlungen seien im Ergebnis nicht erheblich höher als die Investitionskosten im Falle des Eigenbaus. Die im Verhältnis zu den Eigenbaukosten höheren Gesamtmietskosten seien auf die Zinszahlungen zurückzuführen, die für die seitens der Wohnungsbaugesellschaft aufgenommenen Kredite zu leisten sind. Die Erbbauzinsen seien hingegen ein „durchlaufender Posten“. Die in der Miete enthaltenen grundstücksbezogenen Kosten, die Asset-Management-Gebühr und die Versicherungskosten entstünden den Bezirken auch bei Eigenbau. Die Transaktionskosten seien zu vernachlässigen, da sie im Regelfall nur einmalig anfielen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei bei „dieser klaren Gestaltung und Sachlage“ nicht erforderlich gewesen.
- 154 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Der Rechnungshof hatte kritisiert, dass die Senatsverwaltung vor der Entscheidung für das HOWOGE-Modell die für die Bezirke prognostizierten Mietkosten nicht vorab im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung den geschätzten Baukosten gegenübergestellt hat. Die Senatsverwaltung stellt in ihrer Stellungnahme zum Verhältnis dieser Kosten lediglich pauschale und unsubstanzierte Behauptungen auf. Es fehlt nach wie vor an einer belastbaren Ermittlung, Untersuchung und Darstellung der aus dem HOWOGE-Modell für die Bezirke resultierenden Mietkosten und ein Vergleich mit den geschätzten Kosten bei einem Eigenbau.
- 155 Zur **Untersuchung der finanziellen Auswirkungen**, die mit dem Erbbaurechtsmodell verbunden sind, führt die Senatsverwaltung im Wesentlichen Folgendes aus: Sie habe in der betreffenden Senatsvorlage auf die Problematik der Grundwerbsteuer sowie auf die Transaktionskosten hingewiesen. Eine konkrete Er-

mittlung dieser Kosten sei aber weder damals noch heute möglich gewesen, da hierfür die notwendigen Informationen zu einzelnen Grundstücken nicht vorgelegen hätten. Die Ermittlung dieser Kostenpositionen hätte auch zu einem erheblichen Verwaltungs- und Kostenaufwand geführt. Im Übrigen seien Grunderwerbsteuer und Erbbauzinsen für den Haushalt aufkommensneutral, weil den Ausgaben der Bezirke im Rahmen des HOWOGE-Modells etwa gleichhohe Einnahmen gegenüberstünden. Anders sei dies nur bei den Notar- und Gutachterkosten. Rechtsberatungskosten seien bisher nicht angefallen.

- 156 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandung des Rechnungshofs nicht. Die Senatsverwaltung hat vor der Entscheidung über die Einbindung der HOWOGE die finanziellen Auswirkungen des Erbbaurechtsmodells nicht systematisch im Zuge einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermittelt. Der Rechnungshof hatte zudem festgestellt, dass die Grundsteuern und Transaktionskosten das Haushaltsvolumen auf Einnahme- und Ausgabeseite aufblähen, ohne dass dadurch für die Erbringung der Bauleistungen ein Nutzen entsteht. Die Ausführungen der Senatsverwaltung bestätigen dies. Ferner stellt die Senatsverwaltung zur Höhe der Transaktionskosten lediglich unsubstanziierte pauschale Behauptungen auf. Nach den von der Senatsverwaltung nachträglich eingeholten gutachterlichen Stellungnahmen handelt es sich hierbei aber nicht um zu vernachlässigende Größenordnungen (T 133). Es fehlt nach wie vor an belastbaren und transparenten Kostenprognosen. Es ist daher erforderlich, dass die Senatsverwaltung die mit dem Erbbaurechtsmodell verbundenen Kosten nunmehr systematisch und methodengerecht prognostiziert sowie auf dieser Basis bewertet, ob diese Kosten vertretbar sind, um die erforderlichen Schulplätze bereitzustellen. Eine methodengerechte Prognose der finanziellen Auswirkungen des Erbbaurechtsmodells im Rahmen einer systematischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist auch mit vertretbarem Aufwand leistbar.

6.13 Zusammenfassung und Erwartung

- 157 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Finanzen das sehr umfangreiche, komplexe und finanziell außerordentlich bedeutsame Infrastrukturprogramm der BSO nicht ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorbereitet hat. In Vorbereitung der Senatsentscheidungen für das Gesamtprogramm und für die Einbindung der HOWOGE in den Schulbau hat sie die vorgeschriebenen und notwendigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht durchgeführt oder verlangt. So wurden im Zuge der Programmaufstellung wichtige Teilespekte der Wirtschaftlichkeit, wie Bedarf, Ziele und Prioritäten sowie Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten, nicht systematisch untersucht. Die finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt wurden nicht dargestellt. Ein Zeitplan für die Programmumsetzung wurde nicht aufgestellt. Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung versäumt, Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen auf Programmebene festzulegen. Dadurch hat sie erhebliche sachliche, finanzielle und zeitliche Risiken begründet, die sich zum Teil bereits verwirklicht haben.

Die Kosten der mit dem Programm insgesamt geplanten Schulbaumaßnahmen betragen aktuell etwa 11 Mrd. € und überschreiten damit das festgelegte Budget von 5,5 Mrd. € um 100 %. Es ist zudem absehbar, dass sich vorgesehene Bau- und Sanierungsmaßnahmen vielfach nicht innerhalb des Zeitrahmens von zehn Jahren realisieren lassen. Es ist dringend erforderlich, in den aufgezeigten Handlungsfeldern Maßnahmen zur Programmoptimierung zu ergreifen.

- 158 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen künftig bei der Planung und Aufstellung von finanzwirksamen Programmen vor der Einbringung von Entscheidungsvorlagen in den Senat ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu allen vorgeschriebenen Teilespekten durchführt. Bei finanziell sehr bedeutsamen Auswirkungen sind auch gesamtwirtschaftliche Aspekte zu untersuchen.**

Für das laufende Schulbauprogramm erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Finanzen im Zusammenwirken mit den weiteren Programmbeteiligten – insbesondere mit den für Bauen und für Bildung zuständigen Senatsverwaltungen – darauf hinwirkt, dass

- nachholend die investiven Baubedarfe für den Bereich Kapazitätsausbau ermittelt werden,
- die Hauptziele des Programms konkretisiert und Nachhaltigkeitsziele festgelegt werden,
- das Unterhaltungsziel im Rahmen des zeitlich begrenzten investiven Programms aufgegeben und die kontinuierliche Finanzierung der baulichen Unterhaltung der Schulgebäude über die Haushaltspläne gesichert wird,
- die Programmbereiche nach festgelegten Kriterien priorisiert werden,
- die inhaltliche, finanzielle und organisatorische Struktur des Programms unter den aktuellen Rahmenbedingungen nachholend wirtschaftlich untersucht wird und ggf. erforderliche Maßnahmen zur Nachsteuerung veranlasst werden,
- die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen nunmehr aktuell untersucht und daraus ggf. Schlussfolgerungen für den Programminhalt, den zeitlichen Programmablauf und die Programmfinanzierung gezogen werden,
- ein realistischer strukturierter Zeitplan auf Programmebene mit zeitlichen Vorgaben für Zielerfüllungsgrade bei den Sach- und Budgetzielen des Programms und der Programmbereiche nachträglich aufgestellt und dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnis gegeben wird sowie
- kurzfristig Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen auf Programmebene festgelegt und auf dieser Grundlage regelmäßig begleitende Erfolgskontrollen für das Programm und die Programmbereiche durchgeführt werden.

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Finanzen bezogen auf die Einbindung einer Wohnungsbaugesellschaft in das Schulbauprogramm nachholend für Folgendes sorgt:

- **Ermittlung der mit dem Modell verbundenen finanziellen Auswirkungen, insbesondere der Transaktionskosten, einschließlich der voraussichtlich anfallenden Steuerlasten und**
- **Festlegung von Kriterien und Verfahren für sowie Durchführung von Erfolgskontrollen des Modells.**

7 Fehlendes systematisches Vertragsmanagement für städtebauliche Verträge

Städtebauliche Verträge leisten einen wichtigen Beitrag für die Schaffung notwendiger Infrastrukturen im Zuge der Stadtplanung. Ihre Bedeutung, Komplexität und Zahl wächst seit Jahren. Daher bedarf es eines systematischen Vertragsmanagements, um die Vertragsanbahnung und Vertragserfüllung ordnungsgemäß zu steuern und Nachteile für Berlin zu vermeiden. Die Bezirksämter und die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung haben wesentliche Kernaufgaben des Vertragsmanagements für die von ihnen verwalteten städtebaulichen Verträge nicht erfüllt. Dies hat zu Steuerungs- und Kontrolldefiziten bei der Umsetzung der städtebaulichen Verträge geführt. Dadurch wurden erhebliche Risiken für die Erfüllung wichtiger Vertragspflichten begründet, die sich zum Teil realisiert haben und nachteilige Auswirkungen für Berlin hatten. Angesichts der weiter zunehmenden Bedeutung städtebaulicher Verträge für die Erfüllung städtebaulicher Aufgaben ist es dringend erforderlich, in den geprüften Stellen ein systematisches Vertragsmanagement einzuführen.

7.1 Einleitung

159 **Städtebauliche Verträge** dienen der Erfüllung städtebaulicher Aufgaben.¹³⁵ Sie leisten als Kooperationen zwischen der öffentlichen Hand und Vorhabenträgern im Zusammenhang mit städtebaulichen Maßnahmen einen wichtigen Beitrag insbesondere für die Schaffung notwendiger Infrastrukturen des Gemeinbedarfs. Die Zahl und die Bedeutung städtebaulicher Verträge haben in der Berliner Planungspraxis in den letzten Jahren erheblich zugenommen. So haben die Bezirksämter und die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung in den Jahren 2012 bis 2016 angabegemäß etwa 500 städtebauliche Verträge geschlossen. Sie schätzen ein, dass die Zahl und die Komplexität der städtebaulichen Verträge sowie der damit einhergehende Verwaltungsaufwand künftig noch erheblich stei-

135 vgl. §§ 11 und 12 Baugesetzbuch (BauGB)

gen werden. Insgesamt sind mit städtebaulichen Verträgen zugunsten Berlins finanzielle Zusagen im mehrstelligen Millionenbereich für die Schaffung von öffentlichen Einrichtungen und für notwendige Infrastrukturen verbunden.

- 160 Aktuell werden städtebauliche Verträge verstärkt zur **Umsetzung wohnungspolitischer Ziele** eingesetzt. Seit August 2014 bestehen in Berlin mit dem so genannten Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung einheitliche Leitlinien für den Abschluss städtebaulicher Verträge. Damit soll gewährleistet werden, dass im Zuge privater Wohnungsbauvorhaben auch preiswerter und belegungsgebundener Wohnraum entsteht. Allein nach dem Modell der kooperativen Baulandentwicklung wurden von August 2014 bis Mai 2019 im Land Berlin 57 städtebauliche Verträge geschlossen. Diese hatten die Errichtung von rd. 26.500 Wohnungen zum Gegenstand. Etwa 6.000 dieser Wohnungen sind mietpreis- und belegungsgebunden. Außerdem wurde die Schaffung von ca. 1.500 Schulplätzen und ca. 2.000 Kindertagesstättenplätzen vereinbart. Die Kostenbeteiligung der Vorhabenträger allein für die Bereitstellung von Grundschulplätzen betrug zum 31. Juli 2018 ca. 54 Mio. €.¹³⁶
- 161 Angesichts dessen ist es von besonderer Bedeutung, städtebauliche Verträge angemessen zu verwalten und die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen sicherzustellen. Hierfür ist aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ein **systematisches Vertragsmanagement** notwendig.

7.2 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

- 162 Das Vertragsmanagement für städtebauliche Verträge war bereits mehrfach Gegenstand der **parlamentarischen Befassung**. Nach dem Ergebnis einer zuletzt im Dezember 2016 von der Senatsverwaltung bei den Bezirksamtern durchgeföhrten Abfrage wird die Umsetzung von städtebaulichen Verträgen in den Bezirken ganz überwiegend nicht systematisch überprüft.¹³⁷ Der Ausschuss für Stadtentwicklung und Wohnen des Abgeordnetenhauses stellte im März 2017 die Bedeutung städtebaulicher Verträge heraus und hielt „ein systematisches Monitoring der Umsetzung von städtebaulichen Verträgen für erforderlich und eine Unterstützung des Senats beim Aufbau von entsprechenden Termin- und Berichtsmanagementsystemen in den Bezirken für wünschenswert“.¹³⁸ Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses hat daraufhin den Senat um Prüfung gebeten.¹³⁹ Ein Bericht hierzu liegt bislang nicht vor.

136 vgl. Inhaltsprotokoll 18/41 des Ausschusses für Stadtentwicklung und Wohnen des Abgeordnetenhauses vom 5. Juni 2019, S. 33 ff.; Angaben zu Grundschulplätzen und Kostenbeteiligung zum Stichtag 31. Juli 2018 vgl. Pressemitteilung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen vom 2. August 2018

137 Bericht der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen vom 21. Dezember 2016 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0098)

138 Stellungnahme des Ausschusses für Stadtentwicklung und Wohnen vom 8. März 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0098 A)

139 Beschluss des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 29. März 2017 (Beschlussprotokoll 18/6, S. 23 f.)

- 163 Der Rechnungshof hat diese Ausgangslage zum Anlass genommen, das Vertragsmanagement für städtebauliche Verträge im Rahmen einer **System- und Querschnittsprüfung** vertieft zu untersuchen. Er hat bei den zwölf Bezirksämtern und der für Stadtentwicklung zuständigen Senatsverwaltung die Ausgestaltung und Durchführung des Vertragsmanagements für insgesamt 117 städtebauliche Verträge geprüft, die in den Jahren 2012 bis 2016 im Zusammenhang mit Bebauungsplanverfahren geschlossen wurden.¹⁴⁰

Ansicht 39: Aufstellung der in die Prüfung einbezogenen Verträge

Vertragsschließende Stelle	Anzahl der einbezogenen Verträge
Bezirksamt Mitte	10
Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg	7
Bezirksamt Pankow	2
Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf	15
Bezirksamt Spandau	9
Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf	6
Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg	10
Bezirksamt Neukölln	15
Bezirksamt Treptow-Köpenick	11
Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf	9
Bezirksamt Lichtenberg	8
Bezirksamt Reinickendorf	9
Senatsverwaltung	6
Gesamtzahl der Verträge	117

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der erhobenen Unterlagen

- 164 Der Rechnungshof hat im **Schwerpunkt** untersucht, ob die geprüften Stellen für das Vertragsmanagement eine effiziente Struktur sowie Verfahrensregelungen festgelegt haben. Er hat geprüft, ob sie systematisch Sicherheiten vereinbart und die wesentlichen vertragsbezogenen Daten erfasst haben. Der Rechnungshof hat außerdem untersucht, ob die geprüften Stellen ein systematisches Termin- und Fristenmanagement durchgeführt sowie die Abwicklung der städtebaulichen Verträge systematisch gesteuert und laufend dokumentiert haben.
- 165 In der ersten Prüfungsphase hat der Rechnungshof auf Basis eines **standardisierten Fragebogens** die Ausgangslage zum Vertragsmanagement für städtebauliche Verträge bei den Bezirksämtern und der Senatsverwaltung ermittelt. Er hat wesentliche Informationen und Daten zu den administrativen Vorgaben sowie zur Organisation des Vertragsmanagements, zur Vertragsgestaltung, -erfassung und -durchführung sowie zur Vertragskontrolle erhoben und ausgewertet. In einer zweiten Prüfungsphase hat der Rechnungshof bei den geprüften Stellen jeweils mindestens drei der im Zusammenhang mit Bebauungsplanverfahren geschlos-

140 In die Prüfung einbezogen, aber nicht mitgezählt, wurden flankierende Verträge, Änderungsverträge und Nachträge zu diesen Verträgen.

senen städtebaulichen Verträge stichprobenhaft ausgewählt und zu einzelnen Aspekten des Vertragsmanagements **vertieft geprüft**.

7.3 Städtebauliche Verträge

- 166 Städtebauliche Verträge sind Verträge, mit denen die öffentliche Hand die Umsetzung und Finanzierung städtebaulicher Ziele in **Zusammenarbeit mit Vorhabenträgern** durch vertragliche Vereinbarung regelt. Sie dienen der Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der öffentlichen Hand für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind.¹⁴¹
- 167 **Gegenstände** städtebaulicher Verträge ergeben sich aus den im Baugesetzbuch geregelten Aufgaben.¹⁴² Sie sind – wie der städtebauliche Planungsprozess – komplex und vielfältig. Insbesondere übernehmen die Vorhabenträger Verpflichtungen zur Gestaltung und Umsetzung der Vorhaben sowie zur Schaffung von öffentlicher Infrastruktur (z. B. Kindertagesstätten, öffentliche Spielplätze und Grünflächen). Häufig sind auch Erschließungsmaßnahmen, naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Lärmschutz Gegenstand städtebaulicher Verträge. Mit dem Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung (vgl. T 160) wird in Berlin bei Wohnungsbauvorhaben sichergestellt, dass auch preiswerter Wohnraum entsteht.¹⁴³ Damit die komplexen Vertragsgegenstände präzise erfasst und die Vertragsziele wirksam erreicht werden können, enthalten städtebauliche Verträge regelmäßig eine Vielzahl von Regelungen mit wechselseitigen Rechten und Pflichten sowie Fristen und Terminen.

7.4 Grundlagen des Vertragsmanagements für städtebauliche Verträge

- 168 Der längerfristige Charakter und der häufig erhebliche finanzielle Wert der vereinbarten Rechte und Pflichten erfordern besondere **Sorgfalt und Begleitung** der städtebaulichen Verträge von der Vertragsgestaltung bis zur vollständigen Erfüllung aller Vertragsinhalte. Wird die Vertragserfüllung nicht sorgfältig kontrolliert und gesteuert, können erhebliche Risiken für den Haushalt entstehen.¹⁴⁴ Es ist daher auch ein Gebot der Wirtschaftlichkeit, städtebauliche Verträge sachgerecht zu verwalten und die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen sicherzustellen. Hierzu bedarf es eines angemessenen Vertragsmanagements.

141 § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB

142 vgl. auch Auflistung in § 11 Abs. 1 Satz 2 BauGB sowie § 12 Abs. 1 BauGB

143 Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung – Leitlinie für den Abschluss städtebaulicher Verträge im Land Berlin, Stand: November 2018, S. 5

144 vgl. Burmeister, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, 4. Aufl. 2019, Rn. 292

169 Das **Vertragsmanagement** für städtebauliche Verträge ist ein komplexes System von Leitungs-, Planungs-, Controlling-, Fach- und Verwaltungsaufgaben zur strategischen und operativen Verwaltung dieser Verträge.¹⁴⁵ Es erfasst alle im jeweiligen Verantwortungsbereich zu administrierenden städtebaulichen Verträge von der Vertragsanbahnung über den Vertragsschluss bis zur vollständigen Vertragsabwicklung. Hauptinhalte sind Regelungen, Strukturen, Verfahren und Methoden zur Vorbereitung, Überwachung und Steuerung der städtebaulichen Verträge.¹⁴⁶ Das Vertragsmanagement ist systematisch und wirtschaftlich durchzuführen. Es lässt sich in drei **Aufgabenbereiche** unterteilen, in die Vertragsgestaltung, die Vertragsdurchführung und das Vertragscontrolling (vgl. Ansicht 40). Die **Vertragsgestaltung** umfasst insbesondere die Ausarbeitung der Vertragsentwürfe und die Verhandlung der Verträge bis zum Vertragsschluss. Die **Vertragsdurchführung** umfasst alle Maßnahmen, die notwendig sind, um die vertraglich vereinbarten Regelungen und Inhalte umzusetzen. Das **Vertragscontrolling** dient dazu sicherzustellen, dass die Ziele der einzelnen Verträge erreicht werden und die Wirtschaftlichkeit gewährleistet ist.

Ansicht 40: Aufgabenbereiche des Vertragsmanagements



Quelle: Darstellung Rechnungshof

170 Um die städtebaulichen Verträge wirtschaftlich und ordnungsgemäß zu verwalten, muss das Vertragsmanagement entsprechend ausgestaltet werden.

145 vgl. hierzu auch Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2016, T 84

146 vgl. Sauerland, Enterprise Contract Management, 2008, S. 3, 11; vgl. auch Potenziale des kommunalen Vertragsmanagements, Institut für Public Management, Newsletter-Beitrag vom Dezember 2012

Zu den **Kernaufgaben** des Vertragsmanagements gehört die Festlegung der Strukturen und des Verfahrens für die Vertragsadministration. Um im Interesse der Erfüllung der städtebaulichen Aufgaben die Risiken zu minimieren, die bei der Vertragsumsetzung eintreten können, ist sicherzustellen, dass in ausreichendem Umfang Sicherheiten für die Vertragserfüllung vereinbart werden. Als Grundlage insbesondere für ein effektives und effizientes Vertragscontrolling sind die wesentlichen vertragsbezogenen Daten sämtlicher städtebaulicher Verträge vollständig und systematisch zu erfassen. Darauf aufbauend ist ein systematisches Termin- und Fristenmanagement durchzuführen. Auf Basis der erfassten Informationen ist die Vertragsabwicklung systematisch und fachverwaltungsübergreifend zu überwachen und zu steuern. Das vertragsrelevante Geschehen ist zu dokumentieren.

- 171 In Berlin sind grundsätzlich die Bezirke für die Bauleitplanung sowie für den Abschluss und die Durchführung städtebaulicher Verträge **zuständig**.¹⁴⁷ Innerhalb der Bezirke obliegen diese Aufgaben im Wesentlichen den Stadtentwicklungsämtern der **Bezirksämter**.¹⁴⁸ Die Hauptverwaltung ist insbesondere zuständig für Bebauungsplanverfahren und vorhabenbezogene Bebauungspläne für Gebiete von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung. Zudem ist sie zuständig für städtebauliche Verträge und Erschließungsverträge von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung sowie in Entwicklungs- und Anpassungsgebieten. Diese Aufgaben der Hauptverwaltung werden von der für Stadtentwicklung zuständigen **Senatsverwaltung** wahrgenommen.¹⁴⁹ Im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit für städtebauliche Verträge obliegt den vertragsschließenden Stellen auch das damit im Zusammenhang stehende Vertragsmanagement. Andere **betroffene Fachverwaltungen** sind bei der Erfüllung der Aufgaben zu beteiligen, da in den städtebaulichen Verträgen vielfach auch Belange aus anderen Geschäfts- und Zuständigkeitsbereichen mitgeregelt werden.¹⁵⁰ Die Gesamtkoordination und -steuerung bei der Anbahnung und Durchführung der städtebaulichen Verträge verbleibt aber – vorbehaltlich abweichender Regelungen – bei der jeweiligen vertragsschließenden Stelle.

7.5 Festlegung der Struktur und des Verfahrens für das Vertragsmanagement

- 172 Wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche und wirtschaftliche Abwicklung der einzelnen städtebaulichen Verträge ist es, im Rahmen des Vertragsmanagements durch geeignete Strukturen und Verfahren eine effektive und effiziente

147 § 1 Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs (AGBauGB)

148 § 37 Abs. 6 Bezirksverwaltungsgesetz i. V. m. Abschnitt I Nr. 5 Stabstrich 1 der Anlage zu § 37 Abs. 1 Satz 1 Bezirksverwaltungsgesetz

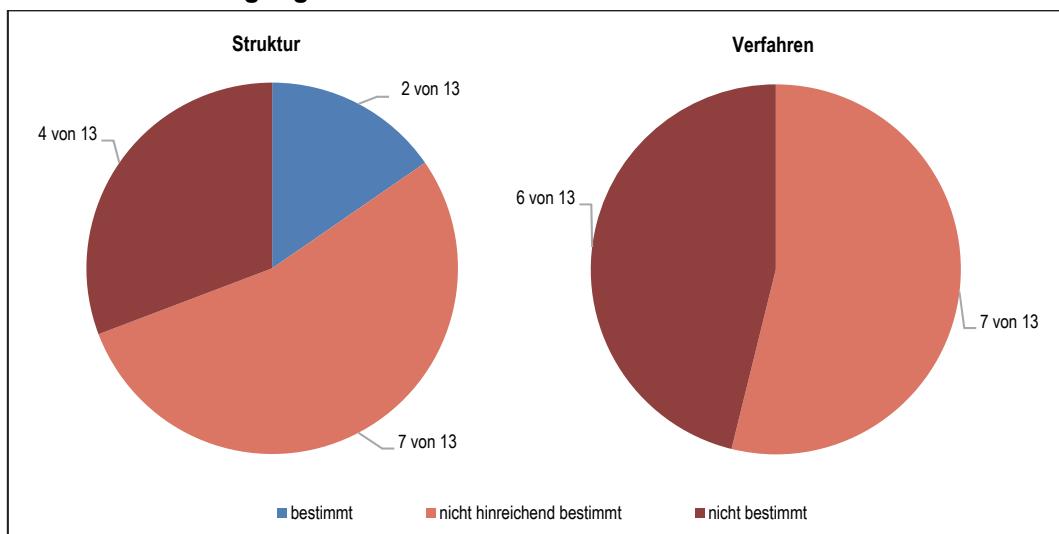
149 vgl. §§ 8, 9 und 28 AGBauGB, Nr. 8 Abs. 2, Nr. 8 Abs. 3 Buchst. e der Anlage zum Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeiner Zuständigkeitskatalog); Abschnitt X Nr. 3 der Geschäftsverteilung des Senats von Berlin (GV Sen) vom 21. April 2017 bzw. Abschnitt IX Nr. 3 GV Sen vom 20. Februar 2007 und vom 12. April 2012

150 vgl. § 4 Abs. 1, 2 BauGB i. V. m. § 1 ff. AGBauGB

Überwachung und Steuerung der gesamten Vertragserfüllung sicherzustellen. Die Regelungsinhalte von städtebaulichen Verträgen erfordern regelmäßig ein komplexes und koordiniertes Zusammenwirken der verschiedenen betroffenen Fachverwaltungen. Hierzu ist eine **Organisationseinheit mit Federführung**¹⁵¹ (z. B. Fachbereich Stadtplanung im Bezirksamt oder Fachreferat innerhalb der Senatsverwaltung) für die Steuerung und Koordinierung der vertraglichen Prozesse festzulegen. Außerdem ist es erforderlich, die **Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse** der beteiligten Organisationseinheiten zu bestimmen.¹⁵² Andernfalls besteht das Risiko, dass das Vorgehen insbesondere bei der Vertragsabwicklung nicht koordiniert und gesteuert wird, mit der Folge, dass vertragliche Verpflichtungen nicht oder nicht rechtzeitig erfüllt werden. Dies kann dazu führen, dass wesentliche Vertragsziele verfehlt werden und Einnahmeverluste und Folgekosten zulasten Berlins entstehen.

- 173 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass 11 der 13 geprüften Stellen insbesondere für die Zeit nach Vertragsschluss überwiegend keine oder keine hinreichende **Struktur** für das Vertragsmanagement der städtebaulichen Verträge bestimmt haben. Dies betrifft insbesondere die Festlegung der Zuständigkeiten für die Koordinierung, die Steuerung und das Controlling. Ausreichende **Verfahrensfestlegungen** für Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse hat der Rechnungshof bei keiner der geprüften Stellen festgestellt. Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

Ansicht 41: Festlegung der Struktur und des Verfahrens



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Prüfungsfeststellungen

151 in Anlehnung an: Steininger, in: Böhle, Kommunales Personal- und Organisationsmanagement, 1. Aufl. 2017, § 19 Rn. 167; vgl. Marlière/Kummer, Risikominimierung und Kostentransparenz durch strukturiertes Vertragsmanagement, DB 2010, S. 1361

152 vgl. Birkenfeld/Fuhrmann, in: Dietlein/Ogorek, BeckOK Kommunalrecht Hessen, 10. Ed., Stand: 1. August 2019, § 70 HGO Rn. 52; vgl. Schmidt-Preuß, Steuerung durch Organisation, DÖV 2001, S. 45, 47; in Anlehnung an: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Praxisleitfaden – Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung, Stand: Dezember 2012, S. 28

- 174 Der Rechnungshof hat außerdem festgestellt, dass 8 der 13 geprüften Stellen keine **Organisationseinheit mit Federführung** für die Steuerung und Koordinierung der Vertragsabwicklung festgelegt haben. Bei den übrigen geprüften Stellen fehlte es an der Ausstattung der federführenden Organisationseinheit mit den erforderlichen Kompetenzen (z. B. übergreifende Auskunftsrechte, Aktenvorlageverpflichtungen). Insoweit konnte die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen nicht übergreifend überwacht und gesteuert werden.

Informations- und Entscheidungswege für ein koordiniertes Zusammenwirken der betroffenen Organisationseinheiten bestanden bei keiner der geprüften Stellen. Bei 8 der 13 geprüften Stellen gab es informelle Absprachen zum Verfahren. Diese genügen jedoch nicht. Denn sie erfassen die zu regelnden Komplexe nicht vollständig und nachvollziehbar. Sie sorgen auch nicht für die notwendige Klarheit und einzelfallübergreifende Verfahrenssicherheit.

- 175 Aufgrund der Versäumnisse bei der Festlegung von Strukturen und Verfahren für das Vertragsmanagement traten bei den geprüften Stellen **Überwachungs- und Steuerungsmängel** auf, die sich bei der Vertragsabwicklung ausgewirkt haben. Insbesondere bestand bei allen geprüften Stellen nur eine unzureichende Übersicht über den Umsetzungsstand der vertraglichen Verpflichtungen. Die verfahrensmäßigen **Auswirkungen** der festgestellten Versäumnisse auf die Vertragsabwicklung lassen sich an den folgenden Beispielen erkennen:
- 176 Bei einem **Bezirksamt** waren noch nicht abgewickelte Verträge keinem Sachbearbeitenden (mehr) zugeordnet. Die Akten waren teilweise schon in Lagerräume verbracht worden. Bezogen auf diese Verträge fand keine Steuerung und Überwachung der Vertragserfüllung durch den zuständigen Fachbereich Stadtplanung statt.
- 177 Bei einem anderen **Bezirksamt** lag die Vertragsabwicklung und Umsetzungskontrolle dezentral bei den durch die Vertragsregelungen betroffenen Fachämtern. Eine federführende Organisationseinheit für die Vertragsabwicklung bzw. Informations- und Entscheidungswege für ein koordiniertes Zusammenwirken der Fachämter hat das Bezirksamt nicht bestimmt. Ein Gesamtüberblick über die Verfolgung und Einhaltung von Terminen und Fristen sowie zum Stand der Vertragserfüllung bestand deshalb im Bezirksamt nicht. Dies wäre aber gerade bei der dort bestehenden dezentralen Umsetzungsverantwortung besonders wichtig gewesen.
- 178 Bei der **Senatsverwaltung** fehlen übergreifende Verfahrensfestlegungen zur Koordinierung des arbeitsteiligen Vorgehens mit weiteren betroffenen Fachverwaltungen auf Hauptverwaltungs- und Bezirksverwaltungsebene. Zudem hat der Rechnungshof festgestellt, dass die vertragsschließenden Referate der Senatsverwaltung uneinheitlich vorgehen. Dies kann zu Verfahrenunsicherheiten bei den beteiligten Fachverwaltungen führen und birgt Fehlerrisiken bei der Vertragsabwicklung.

7.6 Vereinbarung von Sicherheiten

- 179 In der Phase der Vertragsgestaltung ist es besonders wichtig, die Erfüllung der vereinbarten **wesentlichen Vertragspflichten** hinreichend abzusichern.¹⁵³ Dies bezieht sich vor allem auf solche Aufgaben, die ohne den Vertrag durch die öffentliche Hand wahrzunehmen wären oder deren Erfüllung primär im städtebaulichen, also öffentlichen Interesse liegt.¹⁵⁴ Die Vereinbarung von Sicherheiten in städtebaulichen Verträgen ist ein wichtiges Instrument, um die vertragskonforme Durchführung der wesentlichen Vertragspflichten zu sichern und Vorsorge zur Vermeidung von Problemen bei der Vertragserfüllung zu treffen. Denn wenn der Vorhabenträger seine Pflichten nicht (mehr) erfüllen kann oder will, lassen sich die vertraglich vereinbarten Leistungen nur auf dem Klageweg oder durch die Inanspruchnahme von vereinbarten Sicherheiten durchsetzen. Fehlen Sicherheiten, bleibt nur die Durchsetzung auf dem Klageweg.¹⁵⁵ Dies führt aber zumindest zu einer zeitlichen Verzögerung. Zudem besteht – insbesondere im Fall der Insolvenz des Vertragspartners – das Risiko, dass das Land die übertragenen Aufgaben ggf. selbst wahrnehmen muss, ohne dass hierfür Haushaltssmittel eingeplant wären. Vor diesem Hintergrund haben Sicherheitsabreden eine besondere Bedeutung. Es ist deshalb im Zuge der Vertragsgestaltung (vgl. Ansicht 40) sorgfältig zu prüfen, wie die Erfüllung der vertragswesentlichen Pflichten hinreichend gesichert werden kann. Zudem ist bei Durchführung des Vertrags zu prüfen, ob die vereinbarten Sicherheiten auch gestellt wurden.
- 180 Der Rechnungshof hat bezogen auf die vertieft geprüften Verträge festgestellt, dass 10 der 13 geprüften Stellen die vertragswesentlichen Pflichten nicht vollständig gesichert haben. 11 der 13 geprüften Stellen haben kein **Sicherheitsmanagement** durchgeführt, insbesondere nicht systematisch nachgehalten, dass vereinbarte Sicherheiten auch gestellt werden.

Dadurch blieben teilweise sogar vertragswesentliche Pflichten von hoher städtebaulicher Bedeutung und erheblichem Wert ungesichert. Beispielsweise war die vereinbarte Errichtung von Kindertagesstätten in mehreren Fällen nicht ausreichend gesichert. Die geprüften Stellen haben damit das **Ausfallrisiko** in Kauf genommen, dass das Land Berlin die übertragenen Aufgaben selbst wahrnehmen und finanzieren muss. Dieses Risiko hat sich teilweise realisiert.

- 181 So hat ein Vorhabenträger die mit einem **Bezirksamt** im städtebaulichen Vertrag vereinbarte Verpflichtung zur Errichtung einer Kindertagesstätte bisher nicht er-

153 vgl. Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 14. Aufl. 2019, § 11 Rn. 64; Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge – Ein Handbuch, 4. Aufl. 2013, S. 329; DStGB Dokumentation No. 9 (9/99) – Baulandmobilisierung und städtebauliche Verträge –, S. 13; Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Jahresbericht 2017, T 369

154 vgl. Burmeister, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, 4. Aufl. 2019, Rn. 231; DStGB Dokumentation No. 9 (9/99) – Baulandmobilisierung und städtebauliche Verträge –, S. 13

155 vgl. Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge – Ein Handbuch, 4. Aufl. 2013, S. 329; Owusu, Die Absicherung von Verpflichtungen in städtebaulichen Verträgen gemäß § 11 BauGB, 2017, S. 106, 111

füllt. Sicherheiten zur Durchsetzung dieser vertragswesentlichen Pflicht hat das Bezirksamt nicht vereinbart. Das Bezirksamt ist damit nicht in der Lage, den Anspruch auf Errichtung der Kindertagesstätte gegenüber dem Vorhabenträger unter Rückgriff auf eine Sicherheitsleistung (z. B. Vertragserfüllungsbürgschaft) zügig durchzusetzen und z. B. die Selbstvornahme auf Kosten des Vorhabenträgers zu finanzieren. Es besteht das Risiko, dass sich die Errichtung der Kindertagesstätte weiter erheblich verzögert. Unter Umständen muss das Land die Kindertagesstätte zur Deckung des von dem Vorhaben verursachten Bedarfs an Kindertagesstättenplätzen (zunächst) selbst errichten und finanzieren. Die Kosten hierfür würden voraussichtlich mehr als 750.000 € betragen.

7.7 Systematische Erfassung der vertragsbezogenen Daten

- 182 Grundlage eines effektiven und effizienten Vertragsmanagements ist eine **vollständige und systematische Erfassung** der wesentlichen vertragsbezogenen Daten sämtlicher städtebaulicher Verträge. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung, um die Erfüllung und Umsetzung der vertraglich vereinbarten Rechte und Pflichten zu gewährleisten. Hierzu sind verbindliche Vorgaben zur Erfassungssystematik und -struktur erforderlich.¹⁵⁶ In einem ersten Schritt empfiehlt sich, standardisierte Erfassungsübersichten unter Rückgriff auf bestehende IT-Lösungen aufzustellen bzw. vorzugeben. Damit lässt sich der erforderliche laufende aktuelle Überblick über die wesentlichen Daten der geschlossenen Verträge und über den Umsetzungsstand der Verträge erreichen.¹⁵⁷ Auf dieser Grundlage lassen sich auch notwendige vertragsübergreifende Übersichten erstellen.

Wesentliche vertragsbezogene Daten sind insbesondere die Haupt- und Nebenpflichten sämtlicher Vertragspartner, die vereinbarten Sicherheiten sowie die Termine und Fristen. Für die spätere Steuerung und Dokumentation der Vertragsabwicklung sind außerdem die Zuständigkeiten weiterer beteiligter Organisationseinheiten für die einzelnen vertraglichen Verpflichtungen und der aktuelle Bearbeitungsstand (einschließlich der Erledigungsvermerke) anzugeben. Des Weiteren sind die Nachweise, aus denen die Informationen stammen, in den Erfassungsübersichten zu bezeichnen.

- 183 Eine systematische, strukturierte, vollständige, IT-gestützte Erfassung und Fortschreibung der wesentlichen Informationen aus städtebaulichen Verträgen ist **Ausgangspunkt** für eine effiziente proaktive **Überwachung** der Vertragsabwicklung. Damit können die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der städtebaulichen Verträge planmäßig festgelegt, kritische Bereiche frühzeitig erkannt

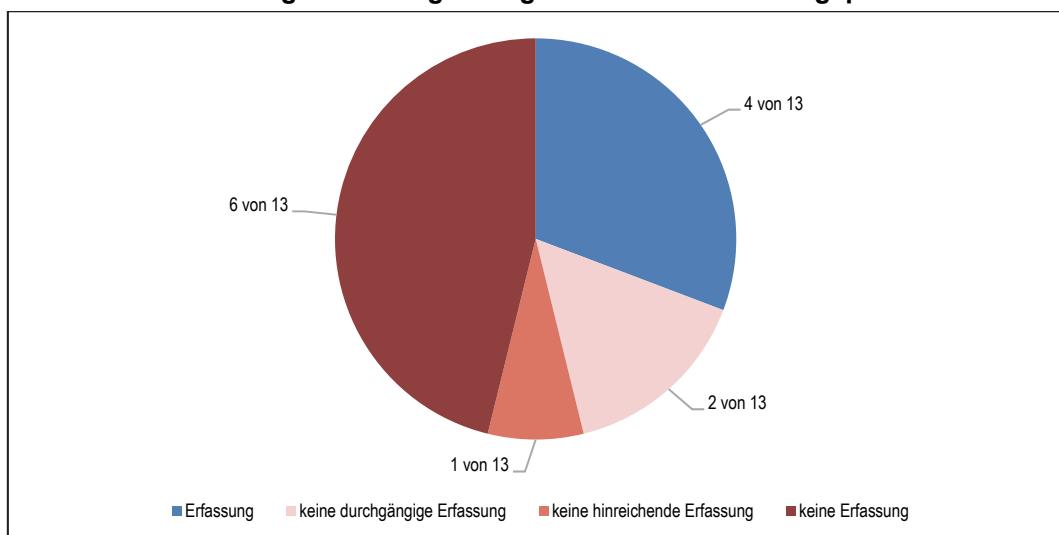
156 vgl. auch Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2017, T 86 f.

157 vgl. Sauerland, Enterprise Contract Management, 2008, S. 18 f.;
Heussen, Handbuch Vertragsverhandlung und Vertragsmanagement, 4. Aufl. 2014, Teil 2, Rn. 688

und ggf. notwendige Steuerungsmaßnahmen und Interventionen rechtzeitig eingeleitet werden.¹⁵⁸

- 184 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass 9 der 13 geprüften Stellen ihrer Pflicht zur **systematischen Erfassung** der wesentlichen vertragsbezogenen Daten nicht oder nicht in dem erforderlichen Umfang nachgekommen sind. 6 der geprüften Stellen haben die vertragswesentlichen Daten nicht erfasst. 2 der geprüften Stellen haben zwar eine Erfassung durchgeführt, allerdings nicht für alle geschlossenen Verträge. Zum Teil fehlte es auch an einer einheitlichen Erfassungssystematik. Bei einer der geprüften Stellen fehlten bei den erfassten Daten wesentliche Angaben. Nur 4 der geprüften Stellen haben die vertragswesentlichen Daten ausreichend erfasst. Es ergibt sich im Einzelnen folgendes Bild:

Ansicht 42: Erfassung der vertragsbezogenen Daten durch die geprüften Stellen



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Prüfungsfeststellungen

- 185 Aufgrund der Versäumnisse bei der Erfassung der vertragsbezogenen Daten fehlt es insoweit an der notwendigen **Informationsbasis** für das Termin- und Fristenmanagement. Zudem fehlen damit auch die zur systematischen Umsetzungskontrolle und Umsetzungssteuerung erforderlichen Informationen. Ohne eine systematische Erfassung der wesentlichen vertragsbezogenen Daten ist ein effektives und effizientes Vertragsmanagement für städtebauliche Verträge nicht durchführbar. Dies hat sich beim Termin- und Fristenmanagement und bei der Steuerung der Vertragserfüllung nachteilig ausgewirkt.

7.8 Termin- und Fristenmanagement

- 186 Eine weitere wesentliche Kernaufgabe des Vertragsmanagements ist es, die Einhaltung der vereinbarten Termine und der gesetzten Fristen zu überwa-

¹⁵⁸ vgl. Heussen, Handbuch Vertragsverhandlung und Vertragsmanagement, 4. Aufl. 2014, Teil 2, Rn. 688

chen.¹⁵⁹ Aufbauend auf einer systematischen und strukturierten Erfassung der wesentlichen vertragsbezogenen Daten (vgl. T 182 ff.) sind die in den Verträgen vereinbarten Termine und Fristen zu ermitteln, zu erfassen und proaktiv zu überwachen (z. B. durch ein IT-gestütztes Wiedervorlagesystem). Weitere Beteiligte sind frühzeitig zu informieren. Dies ermöglicht eine rechtzeitige Steuerung, insbesondere gegenüber beteiligten Fachverwaltungen und gegenüber dem Vertragspartner. Die **Fristen- und Terminüberwachung** als Teil des Vertragscontrollings (vgl. Ansicht 40) dient der effektiven und effizienten Vertragsabwicklung. Werden Termine und Fristen nicht konsequent überwacht, drohen erhebliche rechtliche und wirtschaftliche Nachteile.

- 187 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die geprüften Stellen kein **systematisches Termin- und Fristenmanagement** durchgeführt haben. Termine und Fristen haben sie vielfach nicht notiert. Soweit Termine und Fristen vermerkt waren, haben die geprüften Stellen in vielen Fällen deren Einhaltung nicht proaktiv – etwa durch Erinnerungen oder Abfragen – verfolgt.
- 188 Die geprüften Stellen sind damit das Risiko eingegangen, Termine und Fristen zu versäumen. Als zentrales Element des Vertragscontrollings ist das Termin- und Fristenmanagement eine **Mindestvoraussetzung** für ein funktionierendes **Vertragsmanagement**. Schon eine einzige verspätet erbrachte Leistung kann die Umsetzung des gesamten städtebaulichen Vertrags gefährden und erhebliche finanzielle Nachteile bewirken.

7.9 Überwachung, Steuerung und systematische Dokumentation der Vertragsabwicklung

- 189 Um den vertraglichen Erfolg zu sichern, ist es wichtig, die Vertragsabwicklung bis zur vollständigen Erfüllung aller vertraglichen Pflichten sorgfältig zu begleiten. Hierfür ist auf der Grundlage der Erfassung der wesentlichen vertragsbezogenen Daten (vgl. T 182 ff.) die Vertragsabwicklung über die gesamte Vertragsdauer zu überwachen und zu steuern. Erforderliche Maßnahmen sind zu initiieren.¹⁶⁰ Es ist dazu notwendig, dass bei einer federführenden Organisationseinheit ein **Geamtüberblick über den jeweiligen Erfüllungsstand** der städtebaulichen Verträge besteht. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung dafür, die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen auf der Grundlage einer gezielten Informationseinholung nachhalten zu können.

Im Zuge des Vertragscontrollings ist zudem bei der federführenden Organisationseinheit das vertragsrelevante Geschehen zu dokumentieren. Insbesondere ist

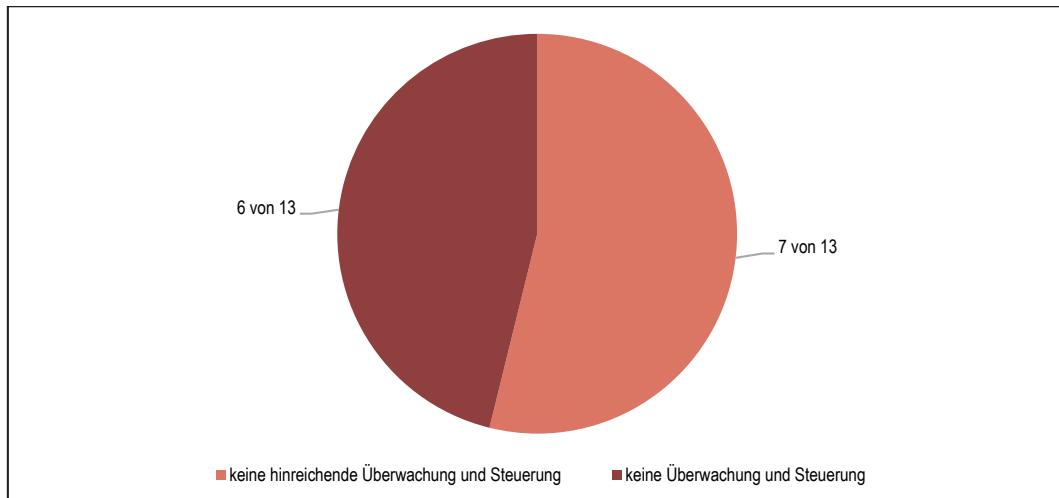
159 vgl. Sauerland, Enterprise Contract Management, 2008, S. 16 f.

160 vgl. Burmeister, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, 4. Aufl. 2019, Rn. 292; Sauerland, Enterprise Contract Management, 2008, S. 16 ff.; Becker, Vom Rechtsamt zum Rechtsmanagement? – Überlegungen zur Optimierung kommunaler Rechtsberatung, KommJur 2010, S. 285, 288 f.; Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Jahresbericht 2017, T 367

zu dokumentieren, ob und in welchem Maße die vertraglichen Verpflichtungen aus den städtebaulichen Verträgen umgesetzt worden sind und wo dies nachgewiesen ist.¹⁶¹ Eine laufende **systematische Dokumentation** des vertragsrelevanten Geschehens bei der federführenden Organisationseinheit ist die Grundlage dafür, dass die Umsetzung der vertraglich vereinbarten Verpflichtungen kontrolliert werden kann und bei Störungen der Vertragserfüllung frühzeitig Steuerungsmaßnahmen ausgelöst werden können.

- 190 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die geprüften Stellen die **Vertragsabwicklung** bei den vertieft geprüften Verträgen durchgängig nicht oder nicht hinreichend systematisch überwacht und gesteuert haben. Es ergibt sich folgendes Bild:

Ansicht 43: Überwachung und Steuerung der Vertragsabwicklung



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Prüfungsfeststellungen

- 191 Zudem fehlt es an einer systematischen und vollständigen **Dokumentation** des vertragsrelevanten Geschehens. Aus den Akten ist ganz überwiegend nicht abschließend erkennbar, ob die vereinbarten Vertragspflichten vollständig und fristgerecht erfüllt wurden. Bei vielen Verträgen besteht schon keine Übersicht über offene Vertragspflichten. Steuerungsmaßnahmen gegenüber dem Vorhabenträger oder beteiligten Organisationseinheiten sind bei diesen Verträgen nahezu durchgängig nicht oder nicht rechtzeitig ergriffen worden. Einige Vorhaben wurden als abgeschlossen angegeben, obwohl Vertragspflichten aktenkundig noch nicht erfüllt waren.
- 192 Die festgestellten Versäumnisse bei der Überwachung, Steuerung und Dokumentation der Vertragsabwicklung haben die Gefahr begründet, dass **Risiken** nicht oder nicht rechtzeitig erkannt sowie Verträge nicht oder nicht rechtzeitig bearbeitet werden. Damit geht die Gefahr einher, dass vereinbarte Leistungen nicht

161 vgl. § 55 Abs. 1 Satz 2 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Allgemeiner Teil (GGO I); vgl. auch Positionspapier zum Thema Aktenführung, Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2014, S. 4; Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Jahresbericht 2017, T 367

rechtzeitig gefordert werden. Unter Umständen müssen diese Leistungen dann vom Land Berlin erbracht und finanziert werden. Damit sind erhebliche Haushaltsrisiken verbunden. Zudem werden erst mit vollständiger Umsetzung der vertraglichen Verpflichtungen die Ziele einer städtebaulichen Planung ordnungsgemäß und rechtssicher erreicht. Die vorbeschriebenen Risiken haben sich teilweise verwirklicht.

- 193 Eine unzureichende Überwachung und Steuerung der Vertragsabwicklung hat z. B. bei einem **Bezirksamt** dazu geführt, dass ein Vorhabenträger einen Kostenzuschuss von 120.000 € für die Errichtung von Kindertagesstättenplätzen nicht mehr zahlen musste. Das Bezirksamt hatte daher die hierfür geleistete Sicherheit zurückzuzahlen, obwohl ein Bedarf an zusätzlichen Kindertagesstättenplätzen bestand.
- 194 In einem anderen **Bezirksamt** war zu einem städtebaulichen Vertrag nicht einmal eine Akte vorhanden. Schon deshalb konnte die Vertragsabwicklung von dem Bezirksamt nicht überwacht und gesteuert werden. Es war nicht nachvollziehbar, ob und inwieweit dieser Vertrag erfüllt wurde.
- 195 Bei einem weiteren **Bezirksamt** fand bei einigen noch nicht erfüllten Verträgen keine Sachbearbeitung und damit auch keine Überwachung und Steuerung der Vertragsabwicklung mehr statt. Dies fiel aber nicht auf, weil über den Erfüllungsstand der Verträge kein Gesamtüberblick bestand.

7.10 Entwicklung eines Vertragsmanagementsystems

- 196 Die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung plant zwischenzeitlich die Einführung eines **berlinweit einheitlichen Controlling- und Reportingsystems** für städtebauliche Verträge. Das System soll zunächst nur für Verträge nach dem Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung (vgl. T 160) zur Anwendung kommen. Nach einer Evaluation dieser Anwendung soll geprüft werden, ob das System auch für andere städtebauliche Verträge genutzt werden soll. Nach Angabe der Senatsverwaltung wird sich die ursprünglich zum Ende des Jahres 2019 geplante Einführung des Systems erheblich verzögern. Nach den Ergebnissen einer bereits durchgeführten Testphase wurde der Entwicklungsprozess neu ausgerichtet. Ein neuer Einführungstermin steht noch nicht fest. Der Rechnungshof hat den Bezirksämtern empfohlen, sich in den Entwicklungsprozess mit ihren Erfahrungen einzubringen und darauf hinzuwirken, dass dieses System den Anforderungen an ein systematisches Vertragsmanagement für städtebauliche Verträge entspricht.

7.11 Stellungnahmen der Bezirksämter

- 197 Die Bezirksämter sind den Feststellungen im Kern nicht entgegengetreten. Sie haben Maßnahmen angekündigt, um das Management der städtebaulichen Ver-

träge zu verbessern. Insbesondere beabsichtigen sie, die konkreten Voraussetzungen für die Einrichtung eines systematischen Vertragsmanagements zu schaffen. Einige Bezirksämter haben angegeben, bereits Bezirksamtsbeschlüsse zum Verfahren für das Vertragsmanagement sowie zur ämterübergreifenden Zusammenarbeit vorzubereiten. Die Bezirksämter haben ferner angekündigt, ihre Datenerfassung zu verbessern bzw. eine vollständige und systematische Erfassung der wesentlichen vertragsbezogenen Daten aufzubauen zu wollen. Zudem haben sie angegeben, dass sie auf Basis der Erfassung künftig das Termin- und Fristenmanagement, die Überwachung, die Steuerung sowie die Dokumentation der Vertragsabwicklung der städtebaulichen Verträge systematisch durchführen wollen. Die Bezirksämter haben angekündigt, das einheitliche Vertragsmanagementsystem für städtebauliche Verträge der für Stadtentwicklung zuständigen Senatsverwaltung nutzen zu wollen, sobald es bereitgestellt ist.

- 198 Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen der Bezirksämter zur Kenntnis. Er bewertet es positiv, dass sie die Notwendigkeit eines systematischen Vertragsmanagements für städtebauliche Verträge erkannt und schon erste Umsetzungsschritte hierzu unternommen oder angekündigt haben. Er weist darauf hin, dass die Entwicklung eines Vertragsmanagementsystems durch die Senatsverwaltung die Bezirksämter nicht davon entbindet, die konkreten Voraussetzungen für die Einrichtung eines systematischen Vertragsmanagements im eigenen Verantwortungsbereich zu schaffen.

7.12 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 199 Die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung hat die Beanstandungen des Rechnungshofs eingeräumt. Sie hat verschiedene Maßnahmen angekündigt, um das Management der städtebaulichen Verträge zu verbessern. So werde der bereits angestoßene Prozess zur Schaffung eines einheitlichen Vertragsmanagementsystems neu aufgesetzt. Bis dahin sollen den zuständigen Stellen der Senatsverwaltung und der Bezirksämter als Zwischenlösung einheitliche Einzelerfassungsübersichten zur Verfügung gestellt werden. Die Senatsverwaltung wolle zudem für das städtebauliche Vertragsmanagement einen Soll-Prozess entwickeln. In diesem Zusammenhang wolle sie die Aufgaben und Zuständigkeiten bestimmen sowie die Verfahren definieren. Sie wolle auch den Erlass verbindlicher Regelungen prüfen.
- 200 Der Rechnungshof bewertet die Ankündigungen der Senatsverwaltung positiv. Das gilt insbesondere für die Aktivitäten der Senatsverwaltung zur Schaffung eines einheitlichen systematischen Vertragsmanagements für städtebauliche Verträge.

7.13 Zusammenfassung und Erwartung

- 201 Die Prüfung hat ergeben, dass – zum Teil gravierende – Versäumnisse im Verwaltungshandeln der Bezirksämter und der für Stadtentwicklung zuständigen Senatsverwaltung beim Vertragsmanagement für städtebauliche Verträge bestehen. Die geprüften Stellen haben überwiegend die Struktur und durchgängig das Verfahren für das Vertragsmanagement nicht ausreichend festgelegt, keine hinreichenden Sicherheiten vereinbart und kein Sicherheitenmanagement durchgeführt. Die wesentlichen vertragsbezogenen Daten haben sie nicht oder nicht durchgängig erfasst. Ein systematisches Termin- und Fristenmanagement haben sie nicht durchgeführt. Die Vertragserfüllung haben sie nicht oder nicht hinreichend gesteuert, überwacht und dokumentiert.

Die festgestellten Mängel im operativen Vertragsmanagement für städtebauliche Verträge sind systemisch. Sie haben ein effektives Vertragsmanagement erheblich erschwert und erhebliche Risiken für die Vertragsumsetzung begründet. Die Risiken haben sich teilweise verwirklicht und auch zu Nachteilen für Berlin geführt.

- 202 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Bezirksämter und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen die Voraussetzungen für ein systematisches Vertragsmanagement für städtebauliche Verträge schaffen und hierfür**

- die Struktur, insbesondere eine federführende Organisationseinheit, sowie das Verfahren bestimmen,
- die Vereinbarung von Sicherheiten für vertragswesentliche Pflichten standardmäßig vorsehen und hierzu die notwendigen Vorgaben festlegen.

Bis zur Bereitstellung des angekündigten berlinweit einheitlichen Vertragsmanagementsystems erwartet der Rechnungshof außerdem, dass die Bezirksämter und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen ihr operatives Vertragsmanagement verbessern und insbesondere

- für eine einheitliche und systematische Erfassung der wesentlichen vertragsbezogenen Daten sorgen,
- ein einheitliches und systematisches Termin- und Fristenmanagement durchführen,
- eine effektive und effiziente Überwachung sowie laufende Steuerung der Vertragsabwicklung sicherstellen und
- eine laufende Dokumentation des gesamten vertragsrelevanten Geschehens bei der federführenden Organisationseinheit gewährleisten.

8 Lückenhafte IT-Sicherheit in der Berliner Verwaltung

Die zur IT-Sicherheit vom Rechnungshof durchgeführten Prüfungen im Bezirksamt Mitte, in der damaligen Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft und in weiteren Einrichtungen haben gezeigt, dass weiterhin eine kritische Situation im Bereich der IT-Sicherheit besteht. Die dezentral für die IT-Sicherheit zuständigen Behörden setzen die zentralen Vorgaben zur IT-Sicherheit nicht vollständig um. Die für den Informationssicherheitsprozess wichtigen Stellen der behördlichen Informationssicherheitsbeauftragten konnten nicht in allen geprüften Behörden besetzt werden, den BSI-Standards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik entsprechende IT-Sicherheitskonzepte wurden nicht durchgängig erstellt. Für die IT-Sicherheit wesentliche Regelungen fehlten, erforderliche Sicherheitsmaßnahmen wurden nicht ergriffen.

8.1 Einleitung

- 203 Ein sicherer Einsatz von Informationstechnik (IT) ist angesichts der Abhängigkeit der Berliner Verwaltung von einer funktionierenden IT zwingend erforderlich. Dienstleistungen müssen von der Verwaltung rechtskonform erbracht werden, gesetzliche Vorschriften, beispielsweise zum Datenschutz, eingehalten, Dienst- und Amtsgeheimnisse gewahrt werden. Ziel der IT-Sicherheit ist der angemessene Schutz der Informationen zur Bewahrung der verfassungsmäßigen Ordnung und des informationellen Selbstbestimmungsrechts, zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns sowie der Schutz der in die IT vorgenommenen Investitionen. Die IT-Sicherheit ist auch eine wesentliche Voraussetzung für die Umgestaltung der bestehenden Verwaltungsverfahren und -strukturen unter Nutzung der Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) nach § 2 Abs. 1 E-Government-Gesetz Berlin (EGovG Bln).

8.2 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

- 204 Angriffe auf die IT der Verwaltungen des Bundes und der Länder nehmen erheblich zu. Gleichzeitig steigt durch die zunehmende Digitalisierung die Zahl möglicher Angriffspunkte und damit das Gefährdungspotenzial. Allein die Anzahl der von den Berliner Behörden gemeldeten IT-sicherheitsrelevanten Vorfälle ist im Jahr 2018 gegenüber dem Jahr 2017 um 60 % auf 402.069 Meldungen gestiegen. In ihrem „Bericht zur Informationssicherheit 2019“ für das Jahr 2018 kommt die Senatsverwaltung für Inneres und Sport daher zu dem Schluss, dass „eine Stärkung der Informationssicherheit geleistet werden muss, um dem erheblichen Anstieg von Angriffen entgegenzuwirken“.

Der Rechnungshof hatte zuletzt in seinem Jahresbericht 2013 (T 96 bis 109) umfassend über die Lage der IT-Sicherheit in der Berliner Verwaltung berichtet.

Seitdem hat er die IT-Sicherheit in mehreren Bezirksamtern, Senatsverwaltungen und sonstigen nachgeordneten Behörden und Einrichtungen geprüft, zuletzt in dem Bezirksamt Mitte und der ehemaligen Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft. Des Weiteren hat er in einer umfassenden Querschnittsprüfung die IT-Notfallvorsorge der Berliner Verwaltung geprüft. Die Ergebnisse der vorgenannten Prüfungen waren teilweise bereits Gegenstand der Jahresberichterstattung des Rechnungshofs.

8.3 Prüfungsmaßstab

- 205 Im Land Berlin waren nach den vom Senat erlassenen IT-Sicherheitsgrundsätzen¹⁶² und der zuvor geltenden IT-Sicherheitsrichtlinie¹⁶³ i. V. m. den IT-Standards der Berliner Verwaltung seit dem Jahr 1999 für sämtliche Sicherheitsaspekte die **BSI-Standards** des Bundesamts für Sicherheit in der Informatstechnik (BSI) sowie die IT-Grundschutz-Kataloge (GSKat) verbindlich anzuwenden. Im Rahmen der Modernisierung des IT-Grundschutzes wurden vom BSI die BSI-Standards fortgeschrieben und die IT-Grundschutz-Kataloge durch das IT-Grundschutz-Kompendium (GSK) abgelöst.¹⁶⁴

Auch nach der Nr. 6 der am 21. September 2017 von der IKT-Staatssekretärin in Kraft gesetzten **Leitlinie zur Informationssicherheit der Landesverwaltung des Landes Berlin** (Informationssicherheitsleitlinie – InfoSic-LL), die aufgrund des § 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 EGovG Bln erlassen wurde, ist die Informationssicherheit im Land Berlin unter Einsatz und auf Grundlage der IT-Grundschutzmethodik des BSI zu gewährleisten. Neben der InfoSic-LL hat die IKT-Staatssekretärin am 28. Mai 2018 auch die Leitlinie zum IKT-Notfallmanagement der Landesverwaltung des Landes Berlin (IKT-NotfallIM - LL) festgesetzt.

Gemäß § 23 EGovG Bln sind alle Berliner Behörden verpflichtet, ein Informations-Sicherheits-Management-System (ISMS) gemäß den BSI-Standards aufzubauen und weiterzuentwickeln. Verantwortlich dafür sind nach Nr. 4 InfoSic-LL die jeweiligen Behördenleitungen. Um die dafür erforderlichen infrastrukturellen, organisatorischen und technischen Maßnahmen umsetzen zu können, haben sie ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Nach der InfoSic-LL und der Grundschutzmethodik des BSI¹⁶⁵ sind die **Informationssicherheitsprozesse** von behördlichen **Informationssicherheitsbeauftragten** zu initiieren, zu steuern, zu koordinieren und zu kontrollieren. Für die in

162 Grundsätze zur Gewährleistung der notwendigen Sicherheit beim IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung (IT-Sicherheitsgrundsätze) vom 11. Dezember 2007

163 Richtlinie zur Gewährleistung der notwendigen Sicherheit beim IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung (IT-Sicherheitsrichtlinie) vom 5. Januar 1999

164 Für die Prüfungen wurden die jeweils für den Prüfungszeitraum geltenden Regelungen des Landes Berlin und die geltenden BSI-Standards (alt: 100-1, 100-2, 100-3; neu: 200-1, 200-2, 200-3) und die IT-Grundschutz-Kataloge oder das IT-Grundschutz-Kompendium zugrunde gelegt.

165 BSI-Standard alt: 100-1, neu: 200-1 (Managementsysteme für Informationssicherheit)

den Behörden genutzte IT sind behördenbezogene **IT-Sicherheitskonzepte** nach den BSI-Standards zu erstellen. Dabei sind IT-Sicherheitsmaßnahmen für typische Prozesse, Anwendungen und technische Komponenten auf der Grundlage des IT-Grundschutz-Kompendiums (früher: IT-Grundschutz-Kataloge) des BSI zu ermitteln. In Abstimmung mit den behördenbezogenen IT-Sicherheitskonzepten sind zudem verfahrensbezogene IT-Sicherheitskonzepte zu erarbeiten. Die Umsetzung der Konzepte ist kontinuierlich durch Nachweis der Wirksamkeit von Maßnahmen zur Erreichung der IT-Sicherheit zu überprüfen.

Damit die Geschäftsprozesse der Verwaltung selbst in kritischen Situationen nicht oder nur temporär unterbrochen werden, ist zudem gemäß Nr. 1 IKT-NotfallM - LL i. V. m. BSI-Standard 100-4 von den Behörden auf der obersten Leitungsebene ein IT-Notfallmanagement zu etablieren, das von einer oder einem IT-Notfallbeauftragten zu steuern ist.

8.4 Prüfungsergebnisse

8.4.1 Bezirksamt Mitte

- 206 Der Rechnungshof hat im Jahr 2018 den IT-Einsatz im Bezirksamt Mitte geprüft. Das Bezirksamt Mitte hatte als erste Berliner Behörde bereits im Jahr 2010 Teile seines IT-Serverbetriebs im Rahmen des Projekts „Verlagerung von IT-Betriebsleistungen (VITBL)“ teilweise in das IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ) ausgelagert. Die nicht zum ITDZ ausgelagerten Server werden weiterhin von dem IT-Personal des Bezirksamts betreut.
- 207 Der Rechnungshof hat u. a. festgestellt, dass das Bezirksamt
- die Stelle des behördlichen Informationssicherheitsbeauftragten, u. a. aufgrund einer Konkurrentenklage, seit mehreren Jahren, entgegen der InfoSic-LL, nicht besetzt hat,
 - kein umfassendes, aktuelles IT-Sicherheitskonzept gemäß der InfoSic-LL erstellt hat, sondern lediglich für den VITBL-Betrieb ein IT-Sicherheitskonzept aus dem Jahr 2014 vorlegen konnte,
 - für die Dienstkräfte keine IT-Sicherheitsschulungen gemäß dem Baustein ORP.3 des IT-Grundschutz-Kompendiums 2018 (ORP.3 GSK 18) „Sensibilisierung und Schulung“ durchgeführt hat,
 - über keine verbindliche Regelung zur sicheren Passwortgestaltung gemäß ORP.4 A8 GSK 18 „Regelung des Passwortgebrauchs [Benutzer, Leiter IT]“ verfügt,
 - kein Zutrittskontrollkonzept gemäß INF.1.A7 GSK 18 „Zutrittsregelung und -kontrolle“ erstellt hat,
 - keine ausreichenden Maßnahmen gemäß SYS.2.1 A24 GSK 18 „Umgang mit Wechseldatenträgern im laufenden System“ zur Absicherung der

- USB-Schnittstellen in den Netzendgeräten gegen Missbrauch ergriffen hat und
- kein IT-Notfallmanagement eingerichtet und kein Notfallvorsorgekonzept gemäß Nrn. 1 und 5 IKT-NotfallM - LL erstellt hat.
- 208 Das Bezirksamt ist den sich aus den Vorschriften des Landes Berlin ergebenden Anforderungen an die Informationssicherheit nicht nachgekommen. Es hat versäumt, nach den IT-Grundschutz-Katalogen erforderliche Maßnahmen umzusetzen.

Besonders schwerwiegend für die IT-Sicherheit ist das Fehlen einer bzw. eines für die Planung, Umsetzung und Aufrechterhaltung des IT-Sicherheitsprozesses zuständigen behördlichen Informationssicherheitsbeauftragten. Das Bezirksamt hätte diese Aufgaben aufgrund der Verzögerungen bei der Besetzung ggf. interimweise durch andere Dienstkräfte wahrnehmen lassen müssen.

Mit dem Fehlen eines umfassenden und aktuellen IT-Sicherheitskonzepts hat zudem eine wesentliche Grundlage für die Gewährleistung der IT-Sicherheit gefehlt. Erst durch den umfassenden Blick auf die gesamte IT-Infrastruktur können IT-bezogene Risiken frühzeitig erkannt und durch fachlich geeignete und wirtschaftlich angemessene Schutzmaßnahmen in ihrer Schadenswirkung minimiert werden. Das fehlende IT-Sicherheitskonzept hat mit dazu geführt, dass Defizite bei der IT-Sicherheit nicht erkannt und damit wesentliche Maßnahmen nicht ergriffen wurden.

Auch besteht ein weiterer schwerer Mangel in den fehlenden Schulungen der Dienstkräfte zur IT-Sicherheit. Nur dann, wenn Beschäftigte die Kenntnisse und die Kompetenz für einen sicherheitsgerechten Umgang mit der IT haben, können ergriffene Sicherheitsmaßnahmen auch tatsächlich eingehalten werden.

Der unbeschränkte und nicht ausreichend gesicherte Einsatz von USB-Schnittstellen in Netzendgeräten stellt ein weiteres erhebliches Sicherheitsrisiko für den IT-Einsatz und die damit verarbeiteten Daten dar. Neben E-Mails zählen USB-Speichergeräte zu den Haupteinfallstoren von Malware. Können USB-Speichergeräte auch an Arbeitsplatzcomputern genutzt werden, werden damit die Sicherheitsmaßnahmen des ITDZ ausgehebelt, die den Datenstrom vom Internet in das Landesnetz schützen. Die USB-Schnittstellen müssen daher in geeigneter Art und Weise gesichert werden, um das Risiko so weit wie möglich zu reduzieren.

Wie bereits im Rahmen der Prüfung der IT-Notfallvorsorge der Berliner Verwaltung (vgl. T 204 und nachfolgend T 215) festgestellt, fehlt – auch aufgrund der Schwierigkeiten bei der Besetzung der Stelle des behördlichen Informationssicherheitsbeauftragten – nach wie vor ein IT-Notfallmanagement. Daher ist nicht gewährleistet, dass bei einem Notfall folgerichtig, geplant und lückenlos vorgegangen wird.

- 209 Die Prüfung durch den Rechnungshof hat ergeben, dass nach der InfoSic-LL, der IKT-NotfallM - LL und dem BSI-Grundschutz notwendige Maßnahmen vom Bezirksamt nicht ergriffen wurden und die Voraussetzungen für einen sicheren IT-Einsatz damit nicht gegeben waren.

Der Rechnungshof hat die festgestellten Mängel gegenüber dem Bezirksamt Mitte beanstandet.

8.4.2 Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft

- 210 Der Rechnungshof hat im Jahr 2016 die Sicherheit des IT-Einsatzes bei der ehemaligen Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft geprüft. Der aktuelle Ressortzuschnitt der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie und die Zuständigkeit des Regierenden Bürgermeisters von Berlin – Senatskanzlei – für den Geschäftsbereich Wissenschaft hat sich erst Ende des Jahres 2016 als Folge der letzten Wahlen zum Abgeordnetenhaus ergeben.

Der Rechnungshof hatte bereits in den Jahren 2006/2007 in der Senatsverwaltung eine IT-Sicherheitsprüfung durchgeführt. Die Follow-up-Prüfung im Jahr 2016 ergab, dass die Senatsverwaltung den Forderungen des Rechnungshofs nur teilweise nachgekommen ist. So hatte sie das beanstandete, unvollständige IT-Sicherheitskonzept zehn Jahre nach der Erstprüfung immer noch nicht aktualisiert und erst im Mai 2016, in Zusammenarbeit mit einem externen Unternehmen, mit der Erstellung eines neuen IT-Sicherheitskonzepts begonnen. IT-Notfallmanagement mit IT-Notfallvorsorge und IT-Notfallhandbücher fehlten ebenso.

- 211 Der Rechnungshof hat weiterhin festgestellt, dass die Senatsverwaltung
- den behördlichen Informationssicherheitsbeauftragten organisatorisch direkt der Leitung der Abteilung ZS unterstellt hat und damit der Anforderung des M 2.193 GSKat nach Unabhängigkeit des Informationssicherheitsbeauftragten nicht nachgekommen ist,
 - keine umfassende Dienstanweisung zum IT-Einsatz nach M 2.1 GSKat, keine Regelung zur ordnungsgemäßen und sicheren E-Mail-Nutzung nach M 2.23 und 5.39 GSKat und kein Datensicherungskonzept gemäß M 6.33 GSKat erstellt hat,
 - entgegen M 2.198, 2.312, 2.557, 3.45 sowie 3.93 GSKat für die Dienstkräfte keine IT-Sicherheitsschulungen oder -unterweisungen durchgeführt hat,
 - zwar die hardwaretechnischen Komponenten für eine Firewall besaß, diese aber entgegen den Vorgaben des B 3.301 GSKat (Sicherheitsgateway) nicht zur Absicherung des eigenen Netzes gegenüber dem Berliner Landesnetz einsetzte,

- sämtliche Netzendgeräte, entgegen der Nr. 6.4 der IT-Standards der Berliner Verwaltung 2016¹⁶⁶ (Konzept Endgerätesicherheit), mit ungesicherten CD/DVD-Laufwerken und ungesicherten USB-Schnittstellen betrieben hatte sowie
 - beim E-Mail-Verkehr sowie beim Streaming von Audio- und Videoinhalten und Downloads entgegen den M 2.23 und 5.39 GSKat Dateianhänge bzw. Dateien nur unzureichend gefiltert hat, sodass das Risiko der Einschleusung von Malware bestand.
- 212 Wie auch das Bezirksamt Mitte ist die Senatsverwaltung den sich aus den Vorschriften des Landes Berlin ergebenden Anforderungen an die Informations- sicherheit nicht nachgekommen. Sie hat versäumt, wesentliche nach den zum Prüfungszeitpunkt geltenden IT-Grundschutz-Katalogen erforderliche Maßnahmen umzusetzen.

Ohne ein umfassendes IT-Sicherheitskonzept fehlt die Grundlage für die Gewährleistung der IT-Sicherheit. Zudem muss für den behördlichen Informationssicherheitsbeauftragten ein direkter Zugang zur Behördenleitung sichergestellt werden, um den Informationssicherheitsprozess zu steuern und zu koordinieren. Diese Aufgabe sollte deshalb einer Stabsstelle zugeordnet werden.

Ein besonderes Risiko stellt die fehlende Filterung bei der Nutzung von E-Mails für passwortgeschützte Dateien dar, die aufgrund ihrer Verschlüsselung nicht durch Viren- oder sonstige Malware-Scanner überprüft werden können. Auch der technisch nicht unterbundene Download ausführbarer Dateien führt zu erheblichen Sicherheitsrisiken. Gleichermassen ist das ohne Einschränkung auf jedem Netzendgerät mögliche Streaming von Audio- und Video-Daten eine besondere IT-Sicherheitsbedrohung, da Streaming-Daten aufgrund ihrer direkten und kontinuierlichen Datenflussanforderung nicht ohne besondere Sicherheitsvorkehrungen vor der Wiedergabe durch Viren- oder sonstige Malware-Scanner überprüft werden können.

Zudem war durch den Verzicht des Einsatzes einer Firewall durch die Senatsverwaltung ein gesicherter Übergang zwischen dem Netz der Senatsverwaltung und dem Berliner Landesnetz nicht gewährleistet.

- 213 Die Prüfung durch den Rechnungshof hat ergeben, dass nach den zum Prüfungszeitpunkt geltenden IT-Sicherheitsgrundsätzen und den IT-Grundschutz-Katalogen notwendige Maßnahmen von der Senatsverwaltung nicht ergriffen wurden und damit die Voraussetzungen für einen sicheren IT-Einsatz nicht gegeben waren.

¹⁶⁶ IT-Standards der Berliner Verwaltung 2016 (interimsweise fortgeltend bis zum 31. Dezember 2017 durch das Schreiben des Staatssekretärs der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 20. Juli 2016)

Der Rechnungshof hat die festgestellten Mängel gegenüber den jetzt zuständigen Behörden Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie und Regierender Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – beanstandet.

8.4.3 Weitere Prüfungsergebnisse

- 214 Der Rechnungshof hat seit dem Jahr 2013 weitere IT-Einsatz-, IT-Sicherheits- und IT-Verfahrens-Prüfungen durchgeführt, bei denen er zahlreiche IT-Sicherheitsmängel festgestellt und beanstandet hat.
- 215 In den Jahren 2015/2016 hat der Rechnungshof die **IT-Notfallvorsorge der Berliner Verwaltung und des ITDZ** sowie die damit zusammenhängenden Konzeptionen und Unterlagen der Hauptverwaltung (ohne nachgeordnete Einrichtungen), der Bezirksämter sowie des ITDZ, jeweils bezogen auf die zentrale IT-Infrastruktur, unter Ordnungsmäßigkeitsgesichtspunkten geprüft und darüber in seinem Jahresbericht 2018 (T 88 bis 99) berichtet. Er hat dabei festgestellt, dass keine Senatsverwaltung und kein Bezirksamt ein in vollem Umfang den Vorgaben des BSI entsprechendes IT-Notfallkonzept erarbeitet hatte. Die behördliche IT-Notfallvorsorge und das behördliche IT-Notfallmanagement waren trotz eindeutiger rechtlicher Vorgaben sehr uneinheitlich gestaltet und differierten stark in der Qualität und im Umfang.

Der Rechnungshof hat die erheblichen Mängel bei der Umsetzung der IT-Notfallvorsorge und des IT-Notfallmanagements in der Berliner Verwaltung beanstandet. Er hat hierbei die Erwartung geäußert, dass die verantwortlichen Behörden sofort Maßnahmen zur Herstellung einer vorschriftenkonformen IT-Notfallvorsorge und eines entsprechenden IT-Notfallmanagements ergreifen und dass die für die IT-Steuerung zuständige Senatsverwaltung für Inneres und Sport entsprechend der Zusage der IKT-Staatssekretärin gegenüber dem Rechnungshof gemäß §§ 20 Abs. 2 und 21 Abs. 2 EGovG Bln auf eine umfassende Beseitigung der Mängel bei der Umsetzung der IT-Notfallvorsorge und des IT-Notfallmanagements in der Berliner Verwaltung hinwirkt.

- 216 Des Weiteren hat der Rechnungshof in den Jahren 2016/2017 die organisatorischen und technischen Maßnahmen zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen, sicheren und wirtschaftlichen **IT-Einsatzes in der Verwaltung der Humboldt-Universität zu Berlin** (HU) geprüft und u. a. die unzureichende IT-Sicherheit in seinem Jahresbericht 2018 (T 489 bis 494) kritisiert. Die HU hatte kein Informationssicherheits-Management und keine Informationssicherheits-Organisation aufgebaut sowie keine angemessenen IT-Sicherheitskonzepte erarbeitet. Der Rechnungshof hat die festgestellten Mängel gegenüber der HU beanstandet. Die Sachdarstellung des Rechnungshofs wurde von der HU anerkannt. Sie hat die Beanstandungen zum Anlass genommen, um Leitungsentwicklungen zu deren Abhilfe zu treffen, die beanstandeten Dokumente zu überarbeiten und Veränderungsprozesse einzuleiten.

- 217 In den **weiteren** seit dem Jahr 2013 durchgeföhrten **IT-Prüfungen** hat der Rechnungshof neben den bereits o. g. Mängeln weitere aufgezeigt. Dazu gehörten die unzureichende Absicherung der IT-Infrastruktur in öffentlich zugänglichen Bereichen, die ungenügende Absicherung von Technikräumen, gleichzeitige Tätigkeit des behördlichen Informationssicherheitsbeauftragten als Dienstkraft in der IT-Stelle und zu geringe Stellenanteile für IT-Sicherheitsangelegenheiten, das Fehlen eines IT-Administrators sowie mangelhafte Vertretungsregelungen im IT-Bereich.
- 218 Erhebliche Mängel hat der Rechnungshof insbesondere bei den **verfahrensbezogenen IT-Sicherheitskonzepten** festgestellt. Die verfahrensbezogenen IT-Sicherheitskonzepte sind für jedes IT-Fachverfahren in Verantwortung des oder der jeweiligen IT-Fachverfahrensverantwortlichen zu fertigen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass
- anstelle eines verfahrensbezogenen IT-Sicherheitskonzepts lediglich eine veraltete Schutzbedarfsanalyse und nur lückenhafte Regelungen zu Teilaspekten vorhanden waren,
 - verfahrensbezogene IT-Sicherheitskonzepte nicht von den zuständigen Instanzen verabschiedet wurden und sie damit keine Verbindlichkeit erlangten,
 - in den Konzepten genannte Maßnahmen auch Jahre nach deren Erstellung nicht vollständig umgesetzt waren sowie die Umsetzung der Maßnahmen nicht dokumentiert wurde und
 - verfahrensbezogene IT-Sicherheitskonzepte nicht aktualisiert wurden.

Der Rechnungshof hat die jeweiligen Mängel beanstandet. Die geprüften Einrichtungen haben die Prüfungsfeststellungen anerkannt und die Beseitigung der Mängel zugesagt.

8.5 Stellungnahmen der geprüften Behörden

- 219 Das **Bezirksamt Mitte** ist in seiner Stellungnahme den Feststellungen des Rechnungshofs weitgehend gefolgt und hat zugesagt, den Forderungen nachzukommen. Das Bezirksamt habe bereits Maßnahmen ergriffen, um kurzfristig erste Mängel zu beseitigen. Es sei beabsichtigt, die Stellen des Informationssicherheitsbeauftragten und des IT-Notfallverantwortlichen umgehend zu besetzen.

Die **Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie** hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass sie den Forderungen des Rechnungshofs weitgehend nachgekommen sei. So habe sie ein behördliches IT-Sicherheitskonzept erstellt, IT-Sicherheitsschulungen für die Dienstkräfte durchgeführt und die Netzwerke an allen Standorten durch Firewalls geschützt. Weitere Mängel würden kurzfristig behoben werden. Die Senatsverwaltung plane die Etablierung eines IT-Notfall-

managements für das Jahr 2020. Eine Dienstanweisung zum IT-Einsatz sei erarbeitet worden und liege als finaler Entwurf vor.

Hinsichtlich der behördlichen internen organisatorischen Zuordnung des/der Informationssicherheitsbeauftragten ist die Senatsverwaltung der Erwartung des Rechnungshofs nicht nachgekommen und verweist darauf, dass eine direkte Berichterstattung des/der Informationssicherheitsbeauftragten bei der Behördenleitung auch in der derzeitigen organisatorischen Zuordnung möglich sei.

Auch hinsichtlich der Filterung des Streamings von Audio- und Videoinhalten ist die Senatsverwaltung der Forderung des Rechnungshofs nicht nachgekommen. Sie verweist darauf, dass die Aufrechterhaltung dieses Angebots für ihren Bildungsbereich notwendig sei.

Der **Regierende Bürgermeister – Senatskanzlei** – hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass für den ihm übertragenen Bereich „Wissenschaft“ die bereits bestehenden Regelungen und Konzeptionen der Senatskanzlei gelten. Zudem werde dieser Bereich nunmehr auch durch das ITDZ im Rahmen des ITIS-Angebots betreut. Hinsichtlich der IT-Notfallvorsorge hatte die Senatskanzlei bereits zugesagt, den Erwartungen des Rechnungshofs nachkommen zu wollen. Ihren Ausführungen nach sei ein beträchtlicher Teil der hierfür erforderlichen Maßnahmen bereits umgesetzt.

Die **Humboldt-Universität** hatte bereits im Jahr 2017 die Beseitigung der vom Rechnungshof festgestellten Mängel zugesagt.

- 220 Der Rechnungshof bewertet die beabsichtigten Maßnahmen überwiegend positiv. Hinsichtlich der von der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie nicht umgesetzten Erwartungen weist er auf Folgendes hin:

Das Beibehalten der bisherigen organisatorischen Zuordnung des behördlichen Informationssicherheitsbeauftragten entspricht nicht vollständig den Vorgaben des BSI und trägt der möglichst unabhängigen Stellung der Dienstkraft nicht ausreichend Rechnung. Der Rechnungshof erwartet deshalb weiterhin, dass die Senatsverwaltung die mit der Informationssicherheit beauftragte Dienstkraft hinsichtlich dieser Aufgabe direkt der Behördenleitung unterstellt.

Auch beim Streaming von Audio- und Videoinhalten hat die Senatsverwaltung einen sicheren IT-Einsatz zu gewährleisten. Der Rechnungshof erwartet deshalb, dass nur der Zugriff auf vorher festgelegte Streamingangebote zugelassen wird (Whitelist) oder für diesen Anwendungszweck vom Hausnetz getrennte IT-Geräte eingesetzt werden.

8.6 Zusammenfassung und Erwartung

- 221 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die geprüften Behörden die jeweils geltenden Vorgaben zur IT-Sicherheit nicht konsequent umgesetzt haben und sich das IT-Sicherheitsniveau in den letzten Jahren nicht verbessert hat. Wesentliche Gründe hierfür sieht der Rechnungshof in ungenügend implementierten IT-Sicherheitsprozessen, fehlenden oder organisatorisch falsch eingebundenen behördlichen Informationssicherheitsbeauftragten und fehlenden oder unzureichend umgesetzten IT-Sicherheitskonzepten.
- 222 **Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt Mitte, die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie und der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – für die geprüften Geschäftsbereiche**
- umfassende IT-Sicherheitskonzepte gemäß der InfoSic-LL erarbeiten und regelmäßig forschreiben,
 - jeweils ein IT-Notfallmanagement einrichten und Notfallvorsorgekonzepte gemäß Nrn. 1 und 5 IKT-NotfallIM - LL erstellen,
 - regelmäßige IT-Sicherheitsschulungen gemäß Baustein ORP.3 des IT-Grundschutz-Kompendiums durchführen und
 - die weiteren Mängel beseitigen sowie künftig die Vorschriften des Landes Berlin zur IT-Sicherheit einhalten.

Darüber hinaus erwartet der Rechnungshof vom Bezirksamt Mitte, dass die Aufgabe der bzw. des Informationssicherheitsbeauftragten umgehend durch Stellenbesetzung oder eine andere geeignete Übertragung der Aufgabe wahrgenommen wird.

Aufgrund seiner Feststellungen zur Situation der IT-Sicherheit in der Berliner Verwaltung, die der Rechnungshof als sehr kritisch einschätzt, erwartet er darüber hinaus, dass

- die für die IT-Steuerung zuständige Senatsverwaltung für Inneres und Sport gemäß §§ 20 Abs. 2 und 21 Abs. 2 EGovG Bln auf eine umfassende Beseitigung von IT-Sicherheitsmängeln hinwirkt,
- die Behördenleitungen ihre Verantwortung für einen ordnungsgemäßen und sicheren IT-Einsatz übernehmen,
- die Behörden ein den Vorschriften entsprechendes Informationssicherheits-Management einrichten und
- Maßnahmen zur Erarbeitung, Umsetzung und Pflege von IT-Sicherheitskonzepten ergreifen.

9 Unzureichende Wahrnehmung der gesamtstädtischen Steuerungsverantwortung für den öffentlichen Gesundheitsdienst des Landes Berlin

Die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung hat es mehr als dreizehn Jahre lang versäumt, die Voraussetzungen für eine gesamtstädtische Planung und Steuerung des öffentlichen Gesundheitsdienstes zu schaffen. Sie hat den gesetzlichen Auftrag nicht umgesetzt, ein verbindliches System zur Planung und Steuerung des öffentlichen Gesundheitsdienstes zu etablieren. Zu wichtigen Pflichtaufgaben der Bezirklichen Gesundheitsämter – den Ersthauseinschlägen als Maßnahme des präventiven Kinderschutzes, der infektionshygienischen Überwachung von Einrichtungen und Unternehmen sowie den Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch kranke Menschen – hat sie kein geeignetes Berichtswesen eingeführt. Hinsichtlich dieser Aufgaben fehlt ihr folglich eine ausreichende Datengrundlage für die ihr obliegenden gesamtstädtischen Leitungsaufgaben.

9.1 Einleitung

- 223 Den Rechtsrahmen des öffentlichen Gesundheitsdienstes des Landes Berlin bestimmt das Gesundheitsdienstreformgesetz¹⁶⁷, dessen Art. I das **Gesundheitsdienst-Gesetz (GDG)**¹⁶⁸ enthält. Es regelt die Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten des öffentlichen Gesundheitsdienstes. Die Beschlussfassung über das Gesundheitsdienstreformgesetz erfolgte mit der Zielsetzung, dem öffentlichen Gesundheitsdienst eine einheitliche Grundstruktur zu geben.¹⁶⁹
- 224 Die Aufgaben des öffentlichen Gesundheitsdienstes sind in der Regel den Bezirken zugewiesen.¹⁷⁰ Die Gesundheitsämter der Bezirke nehmen diese Aufgaben wahr, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 4 GDG). Die zum öffentlichen Gesundheitsdienst gehörenden **gesamtstädtischen Leitungsaufgaben** nimmt der Senat durch die Hauptverwaltung wahr. Das Gesetz zählt zu den Leitungsaufgaben namentlich Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung und Aufsicht (Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB).

167 Gesundheitsdienstreformgesetz vom 25. Mai 2006 (GVBl. S. 450)

168 Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (Gesundheitsdienst-Gesetz – GDG)

169 vgl. Vorlage – zur Beschlussfassung – über das Gesundheitsdienstreformgesetz (Drs 15/4767)

170 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. 13 Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (ZustKat AZG); ordnungsrechtliche Zuständigkeit zur Gefahrenabwehr auf dem Gebiet des Gesundheitswesens nach § 2 Abs. 4 Satz 1 Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (ASOG BlN) i. V. m. Nr. 16 Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (ZustKat Ord), soweit diese nicht der für das Gesundheitswesen zuständigen Senatsverwaltung (Nr. 3 ZustKat Ord) oder dem Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (Nr. 32 ZustKat Ord) zugewiesen sind

Die Hauptverwaltung nimmt diese Aufgaben insbesondere wahr durch die Vorbereitung und den Erlass von Verwaltungsvorschriften, durch das Ergreifen von Steuerungsmaßnahmen (z. B. Anfordern von Auskünften, Berichten, Akten und sonstigen Unterlagen von den Bezirksverwaltungen oder Durchführung von übergreifenden Steuerungsbesprechungen), die Initiierung von Bezirksaufsichtsmaßnahmen und die Ausübung des Eingriffsrechts.

- 225 Die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung¹⁷¹ nimmt die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung nach Maßgabe der Geschäftsteilung des Senats wahr.¹⁷² Sie ist insbesondere zuständig für die **Angelegenheiten des öffentlichen Gesundheitsdienstes**.¹⁷³ Darüber hinaus sind dem Geschäftsbereich der Senatsverwaltung u. a. der **gesundheitliche Kinderschutz**¹⁷⁴, die **Allgemeine und Krankenhaushygiene**¹⁷⁵ und die **Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten** (Umsetzung des Infektionsschutzgesetzes und der Internationalen Gesundheitsvorschriften)¹⁷⁶ sowie die **Grundsatzfragen, Strukturentwicklung und Steuerung der psychiatrischen Versorgung und des psychiatrischen Hilfesystems**¹⁷⁷ zugeordnet. Im Rahmen dieser Zuständigkeitszuweisungen obliegt ihr die gesamtstädtische Leistungs- und Steuerungsverantwortung.

9.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsschwerpunkte

- 226 Der öffentliche Gesundheitsdienst in Berlin hat die Aufgabe der Sicherung, Erhaltung und Förderung der Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger und übernimmt alle hierzu notwendigen Planungs-, Steuerungs- und Qualitätssicherungsmaßnahmen.¹⁷⁸ Der Rechnungshof hat im Jahr 2019 das Verwaltungshandeln der zuständigen Senatsverwaltung zur **Umsetzung des gesetzlichen Auftrags** nach dem Gesundheitsdienst-Gesetz und die **gesamtstädtische Steuerung ausgewählter Pflichtaufgaben** des öffentlichen Gesundheitsdienstes geprüft. Er hat hierzu die Aufgabenwahrnehmung der Senatsverwaltung gemessen an den Erfordernissen der Pflichtaufgaben, die von den Kinder- und Jugendgesundheitsdiensten, dem infektions- und umweltbezogenen Gesundheitsschutz und den sozialpsychiatrischen Diensten in den Gesundheitsämtern der Bezirke wahrgenommen werden.

171 bis Dezember 2016 Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales; ab Dezember 2016 Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung

172 Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB, § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG i. V. m. Abschnitt V der Geschäftsteilung des Senats von Berlin (GV Sen) vom 21. April 2017

173 Abschnitt V Nr. 14 GV Sen

174 Abschnitt V Nr. 40 GV Sen

175 Abschnitt V Nr. 10 GV Sen

176 Abschnitt V Nr. 11 GV Sen

177 Abschnitt V Nr. 20 GV Sen

178 vgl. Begründung zum Gesundheitsdienstreformgesetz (Drs 15/4767), S. 17

9.3 Einführung eines verbindlichen Systems der Planung und Steuerung für den öffentlichen Gesundheitsdienst des Landes Berlin

- 227 Die ergebnisorientierte Arbeit des öffentlichen Gesundheitsdienstes soll durch ein Steuerungssystem unterstützt werden, dessen Einführung im Verantwortungsbe- reich der für das Gesundheitswesen zuständigen Senatsverwaltung liegt. Das im Jahr 2006 in Kraft getretene Gesundheitsdienst-Gesetz gibt der Senatsverwal- tung auf, ein **verbindliches System zur Planung und Steuerung über Fach- und Finanzziele auf Basis der zugewiesenen Globalsumme sowie über Indi- katoren und Sollgrößen einzuführen** (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 GDG). Das System soll die Berücksichtigung sozialräumlicher Problemlagen ermöglichen und die Wirksamkeit von Maßnahmen des öffentlichen Gesundheitsdienstes in Berlin bewerten (§ 4 Abs. 1 Satz 2 GDG).
- 228 Die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung hat ein verbind- liches System zur Planung und Steuerung **bislang nicht eingeführt**. Sie hat gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses¹⁷⁹ angegeben, diese Aufgabenstellungen in der Vergangenheit nicht aus dem Blickwinkel einheitlich abgestimmter Steuerungsperspektiven wahrgenommen zu haben. Dem Rech- nungshof hat sie mitgeteilt, die dafür notwendigen Prozesse seien nicht oder nicht nachhaltig genug angestoßen und vollzogen worden. Bisher sei über den Erlass von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften gesteuert worden; künftig sei vorgesehen, umfassend IT-basiert zu steuern.
- 229 Die angestrebte einheitliche Grundstruktur für den öffentlichen Gesundheitsdienst hinsichtlich einer wirkungsorientierten Steuerung über Ziele und Ergebnisüber- prüfung ist auch im vierzehnten Jahr nach Inkrafttreten der gesetzlichen Vorgabe noch immer nicht umgesetzt. Eine **zielgenaue Steuerung des öffentlichen Ge- sundheitsdienstes** ist derzeit **nicht möglich**. Die Ankündigungen für die zukünf- tigen Vorhaben und Planungen der Senatsverwaltung haben bislang kein Stadi- um erreicht, das den Zeitpunkt für die Einführung eines verbindlichen Systems zur Planung und Steuerung über Ziele, Indikatoren und Sollgrößen erkennen lässt.

9.4 Wahrnehmung von Leitungsaufgaben zur Gewährleistung eines effektiven Gesundheits- und Kinderschutzes

- 230 Die Kinder- und Jugendgesundheitsdienste der Bezirksämter als Teil des öffentlichen Gesundheitsdienstes nehmen Aufgaben zur **Gewährleistung eines effektiven Gesundheits- und Kinderschutzes** für Säuglinge und Kleinkinder

¹⁷⁹ Schreiben der Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung vom 29. Juli 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1835)

wahr (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 GDG). Das Berliner Kinderschutzgesetz (KiSchuG)¹⁸⁰ konkretisiert diese Aufgaben durch Regelungen zum präventiven Kinderschutz (§ 9 KiSchuG) sowie für ein verbindliches Einladungswesen und Rückmeldeverfahren zur Teilnahme an den Früherkennungsuntersuchungen für Kinder (§ 6 KiSchuG). Die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung nimmt im Bereich des gesundheitlichen Kinderschutzes gesamtstädtische Leistungs- und Steuerungsaufgaben wahr.¹⁸¹

9.4.1 Erfassung der Ersthausbesuche zur Sicherstellung von Maßnahmen des präventiven Kinderschutzes

- 231 Das Land Berlin stellt die Planung, Anregung, Förderung und Durchführung von Maßnahmen des präventiven Kinderschutzes sicher (§ 9 Satz 1 KiSchuG). Hierzu gehören u. a. der **Hausbesuch bei Erstgebärenden und bei Geburten unter belastenden Sozialverhältnissen innerhalb von sechs Wochen nach der Geburt** (§ 9 Satz 2 KiSchuG), nachfolgend Ersthausbesuch genannt.

Die Durchführung der Ersthausbesuche ist Aufgabe der Bezirksämter.¹⁸² Eine gesamtstädtische Steuerung dieser gesetzlich verankerten Maßnahme des präventiven Kinderschutzes setzt voraus, dass der für das Gesundheitswesen zuständigen Senatsverwaltung **statistische Daten** zur Verfügung stehen, die Aufschluss **über die durchzuführenden (Soll) und durchgeführten (Ist) Hausbesuche** bei Erstgebärenden und bei Geburten unter belastenden Sozialverhältnissen geben. Zur Steuerung gehört demnach auch die Kenntnis, wie viele der Ersthausbesuche **innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist** von sechs Wochen nach der Geburt erfolgen. Die zuständigen Senatsverwaltungen können zur Erfüllung ihrer Aufgaben von den Bezirksverwaltungen erforderlichenfalls Auskünfte, Berichte, die Vorlage von Akten und sonstigen Unterlagen fordern (§ 7 Abs. 2 AZG).

- 232 Zur Erfassung der Ersthausbesuche hat der Rechnungshof festgestellt, dass die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung von den Bezirken **einmal jährlich eine Aufstellung** über die durchgeführten Ersthausbesuche erhält. Die Aufstellung weist zwar die Anzahl der Geburtenmeldungen inklusive der Meldung über Zuzüge von Säuglingen aus, diese werden aber nicht nach Erst- und Mehrgebärenden differenziert. Die Aufstellung enthält auch weder Angaben darüber, ob die Hausbesuche innerhalb der ersten sechs Lebenswochen des Kindes durchgeführt wurden, noch die Anzahl der durchzuführenden und durchgeführten Hausbesuche bei Geburten unter belastenden Sozialverhältnissen.

180 Gesetz zur Förderung der Gesundheit von Kindern und des Kinderschutzes (Berliner Kinderschutzgesetz – KiSchuG), verkündet als Art. I des Berliner Gesetz zum Schutz und Wohl des Kindes vom 17. Dezember 2009 (GVBl. S. 875)

181 Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB, § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG i. V. m. Abschnitt V Nr. 14 und Nr. 40 GV Sen

182 Art. 67 Abs. 2 Satz 1 VvB, § 3 Abs. 2 AZG

233 Die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung erhebt statistische Daten **nicht zu allen gesetzlichen Merkmalen**, die die Durchführung von Hausbesuchen bei Erstgebärenden und bei Geburten unter belastenden Sozialverhältnissen innerhalb von sechs Wochen nach der Geburt betreffen. Ohne aussagefähige gesamtstädtische Daten kennt die Senatsverwaltung den Stand der Aufgabenerfüllung nicht und hat keine Grundlage, um Handlungserfordernisse abzuleiten. Ohne regelmäßige Abfrage statistischer Daten zu allen gesetzlichen Merkmalen fehlt ihr eine umfassende Datengrundlage, um perspektivisch Fachziele und Sollgrößen für die Ersthausbesuche im Rahmen des präventiven Kinderschutzes entwickeln zu können. Ihr steht damit nur eine **unvollständige Datengrundlage für eine gesamtstädtische Steuerung** dieser Maßnahme des präventiven Kinderschutzes zur Verfügung.

9.4.2 Verwaltungsvorschriften zur Aufgabenwahrnehmung der Gesundheitsämter nach dem Berliner Kinderschutzgesetz

- 234 Zu den gesamtstädtischen Leitungsaufgaben der für das Gesundheitswesen zuständigen Senatsverwaltung gehört u. a. die Festlegung von Verfahrensweisen der Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes (vgl. § 2 Abs. 2 GDG), zu denen auch die Gesundheitsämter zählen. Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe ist sie ermächtigt, **Verwaltungsvorschriften** zu erlassen (§ 2 Abs. 3 GDG). Sie kann für die Bezirksverwaltungen Verfahrensabläufe oder technische Einzelheiten regeln.¹⁸³ Zudem ermächtigt das Berliner Kinderschutzgesetz die für das Gesundheitswesen und die für Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltungen, **gemeinsame Ausführungsvorschriften**¹⁸⁴ zu den Regelungen des Zwi-ten und des Dritten Teils dieses Gesetzes zu erlassen (§ 16 KiSchuG). Zu diesen zählt auch die Regelung über die Durchführung von Ersthausbesuchen als Maßnahme des präventiven Kinderschutzes (§ 9 Satz 2 KiSchuG).
- 235 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung es jahrelang versäumt hat, berlinweit gültige Regelungen zu schaffen, wie § 9 KiSchuG in den bezirklichen Gesundheitsämtern umzusetzen ist. Der Rat der Bürgermeister hatte im Jahr 2009 anlässlich des Gesetzgebungsverfahrens die Erwartung zeithafter Ausführungsvorschriften geäußert.¹⁸⁵ Der Senat hatte seinerzeit erklärt, die nach dem Gesetzentwurf vorgesehenen gemeinsamen Ausführungsvorschriften dem Rat der Bürgermeister **zeitnah vorzulegen**. Sie waren indes auch nach dem Abschluss der Erhebungen durch den Rechnungshof bis Januar 2020 noch nicht erlassen. Erst am 16. Juni 2020 sind diese vom Senat beschlossen worden und in Kraft getreten.¹⁸⁶

183 Allgemeine Verwaltungsvorschriften (§ 6 Abs. 2 Buchst. c AZG)

184 Verwaltungsvorschriften zur Ausführung von Gesetzen (§ 6 Abs. 2 Buchst. a AZG)

185 vgl. Vorlage – zur Beschlussfassung – über das Berliner Gesetz zum Schutz und Wohl des Kindes (Drs 16/2154), S. 28 ff.

186 vgl. Pressemitteilung der Senatskanzlei vom 16. Juni 2020

- 236 Die Senatsverwaltung ist ihrer Verpflichtung zur Festlegung von Verfahrensweisen der Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes nicht hinreichend nachgekommen. Praktikable **Verfahrensvorgaben zur Umsetzung der Erst-hausbesuche** als Maßnahme des präventiven Kinderschutzes nach § 9 KiSchuG sind rund elf Jahre lang **weder durch Allgemeine Verwaltungsvorschriften** der für das Gesundheitswesen zuständigen Senatsverwaltung **noch durch gemeinsame Ausführungsvorschriften** mit der für Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung in Kraft gesetzt worden.

9.4.3 Gesamtstädtische Umsetzung von Hausbesuchen bei unterbliebenen Früherkennungsuntersuchungen

- 237 Zur Gewährleistung eines effektiven Gesundheits- und Kinderschutzes regelt das Berliner Kinderschutzgesetz u. a. ein **Einladungswesen und Rückmeldeverfahren** zur Teilnahme an den Früherkennungsuntersuchungen für Kinder. Die Gesundheitsämter führen **Hausbesuche** durch (§ 6 Abs. 6 Satz 1 KiSchuG), um eine Kontaktaufnahme bei den Kindern sicherzustellen, die nicht an den Früherkennungsuntersuchungen teilnehmen.

Die Senatsverwaltung hat im Rahmen ihrer gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsverantwortung dafür Sorge zu tragen, **dass die Regelungen zum Einladungswesen und Rückmeldeverfahren** von den bezirklichen Gesundheitsämtern **ordnungsgemäß und wirtschaftlich umgesetzt werden** können.

- 238 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der für das Gesundheitswesen zuständigen Senatsverwaltung mindestens seit Mai 2015 die Information vorlag, **zwei Bezirke würden Hausbesuche** bei unterbliebenen Früherkennungsuntersuchungen **nicht und acht Bezirke nur zum Teil durchführen**. Zudem hat sie im gleichen Jahr erfahren, dass die bezirklichen Gesundheitsämter Probleme bezüglich der Umsetzung des Einladungswesens benannt haben. Die Gesundheitsämter würden Meldungen über nicht durchgeföhrte Früherkennungsuntersuchungen nachgehen, die sich dann als falsch erweisen, weil die Eltern zwischenzeitlich Untersuchungstermine vereinbart oder wahrgenommen haben (**sogenannte falsch-positive Mitteilungen**). Je nach Bezirk betreffe dieses Problem zwischen 70 % und 90 % der bei den Gesundheitsämtern eingehenden Meldungen und werde als **bürokratischer Mehraufwand** empfunden. Die Senatsverwaltung ging im Jahr 2019 noch immer von einer hohen Anzahl falsch-positiver Mitteilungen zu den Früherkennungsuntersuchungen und einem damit verbundenen Mehraufwand für die Gesundheitsämter aus. Sie hat keine Maßnahmen dagegen ergriffen.

- 239 Die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung ist **ihrer Leitungs- und Steuerungsverantwortung nicht hinreichend nachgekommen**. Seit mehreren Jahren hat sie Kenntnis, dass die Umsetzung der gesetzlich vorgegebenen Verfahrensweisen zu Problemen in den Gesundheitsämtern führt und einzelne

Bezirke sich weigern, die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten. Dennoch hat sie es versäumt, Maßnahmen zu ergreifen, die ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln bei der Umsetzung des Einladungswesens und Rückmeldeverfahrens sicherstellen.

9.5 Wahrnehmung von Leitungsaufgaben im Bereich der infektionshygienischen Überwachung von Einrichtungen und Unternehmen

- 240 Der öffentliche Gesundheitsdienst nimmt Aufgaben des Infektionsschutzes wahr, die u. a. auch die Überwachung der Anforderungen der Hygiene umfassen (§ 1 Abs. 3 Nr. 4 Buchst. a GDG). Die infektionshygienische Überwachung erfolgt nach Maßgabe des **Infektionsschutzgesetzes (IfSG)**¹⁸⁷. Die Gesundheitsämter sind u. a. beauftragt mit der Durchführung der Überwachung in bestimmten Einrichtungen und Unternehmen, die der medizinischen Behandlung¹⁸⁸ oder einer anderweitigen Aufnahme von Menschen¹⁸⁹ dienen (vgl. § 15a Abs. 1 Nr. 1 und 2 IfSG). Personen, die – ohne Ärztin/Arzt oder Zahnärztin/Zahnarzt zu sein – berufs- oder gewerbsmäßig Tätigkeiten am Menschen ausüben, bei denen Krankheitserreger auf Menschen übertragen werden können, werden hinsichtlich ihrer

187 Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG)

188 Der infektionshygienischen Überwachung durch das Gesundheitsamt unterliegen Einrichtungen nach § 23 Abs. 5 Satz 1 IfSG:

1. Krankenhäuser,
2. Einrichtungen für ambulantes Operieren,
3. Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen,
4. Dialyseeinrichtungen,
5. Tageskliniken,
6. Entbindungseinrichtungen,
7. Behandlungs- oder Versorgungseinrichtungen, die mit einer der vorgenannten Einrichtungen vergleichbar sind, und
8. ambulante Pflegedienste, die ambulante Intensivpflege in Einrichtungen, Wohngruppen oder sonstigen gemeinschaftlichen Wohnformen erbringen.

Einrichtungen nach § 23 Abs. 5 Satz 2 IfSG (Zahnarztpraxen, Arztpraxen, Praxen sonstiger humanmedizinischer Heilberufe) können durch das Gesundheitsamt infektionshygienisch überwacht werden. Die infektionshygienische Überwachung von ambulanten Pflegediensten, die ambulante Intensivpflege in Einrichtungen, Wohngruppen oder sonstigen gemeinschaftlichen Wohnformen erbringen, erstreckt sich seit dem 1. Januar 2019 auch auf Orte, an denen die Intensivpflege erbracht wird (vgl. § 23 Abs. 6a IfSG).

189 Folgende Einrichtungen und Unternehmen unterliegen nach § 36 Abs. 1 IfSG der infektionshygienischen Überwachung durch das Gesundheitsamt:

1. die in § 33 genannten Gemeinschaftseinrichtungen (= Einrichtungen, in denen überwiegend Säuglinge, Kinder oder Jugendliche betreut werden),
2. nicht unter § 23 Abs. 5 Satz 1 fallende voll- oder teilstationäre Einrichtungen zur Betreuung und Unterbringung älterer, behinderter oder pflegebedürftiger Menschen,
3. Obdachlosenunterkünfte,
4. Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern,
5. sonstige Massenunterkünfte,
6. Justizvollzugsanstalten sowie
7. nicht unter § 23 Abs. 5 Satz 1 fallende ambulante Pflegedienste und Unternehmen, die den Einrichtungen nach Nr. 2 vergleichbare Dienstleistungen anbieten.

Einrichtungen und Unternehmen, bei denen die Möglichkeit besteht, dass durch Tätigkeiten am Menschen durch Blut Krankheitserreger übertragen werden, können durch das Gesundheitsamt infektionshygienisch überwacht werden (§ 36 Abs. 2 IfSG).

Tätigkeiten nach Maßgabe der **Infektionsverhütungs-Verordnung**¹⁹⁰ überwacht.

Die infektionshygienische Überwachung erfolgt durch **Begehungen der Gesundheitsämter**. Die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung nimmt bei der Umsetzung des Infektionsschutzgesetzes die **Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung** wahr.¹⁹¹

9.5.1 Erfassung gesamtstädtischer Daten zur infektionshygienischen Überwachung

- 241 Eine gesamtstädtische Steuerung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgabe setzt voraus, dass die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung über **statistische Daten** verfügt, die Aufschluss darüber geben, **wie viele Einrichtungen und Unternehmen** der infektionshygienischen Überwachung unterliegen (**Soll**) und **wie viele Begehungen in welchen Intervallen** die Gesundheitsämter tatsächlich durchführen (**Ist**). Sie kann von den Bezirksverwaltungen erforderlichenfalls Auskünfte, Berichte, die Vorlage von Akten und sonstigen Unterlagen fordern (§ 7 Abs. 2 AZG).
- 242 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung aus den Bezirken **keine regelmäßige Übermittlung statistischer Daten zur infektionshygienischen Überwachung** erhält. Die Senatsverwaltung hat bei der Prüfung angegeben, dass die Bezirke nicht verpflichtet seien, ihr Daten zu infektionshygienischen Begehungen zu übermitteln. Anlassbezogen würde sie jedoch Abfragen in den Gesundheitsämtern vornehmen, z. B. für die Beantwortung von Schriftlichen Anfragen aus dem Abgeordnetenhaus.
- 243 Die Senatsverwaltung hat über die anlassbezogenen Abfragen für bestimmte Einrichtungen hinaus statistische Daten zur Durchführung der infektionshygienischen Überwachung nicht regelmäßig abgefragt und ausgewertet. Sie hat damit versäumt, die Voraussetzungen für eine bezirksübergreifend systematische Erfassung überwachungsbedürftiger Einrichtungen und Unternehmen zu schaffen. Die Senatsverwaltung kann nicht aus gesamtstädtischer Sicht beurteilen, wie viele Einrichtungen und Unternehmen der infektionshygienischen Überwachung unterliegen und in welchen Intervallen die bezirklichen Gesundheitsämter Begehungen durchführen. Dementsprechend kann sie Entwicklungen und Steuerungsbedarfe nicht erkennen. Ihr **fehlt die Datengrundlage, um perspektivisch konkrete, messbare Ziele entwickeln und ihre Steuerungsverantwortung wahrnehmen zu können.**

190 Verordnung zur Verhütung übertragbarer Krankheiten bei bestimmten gewerblichen Tätigkeiten (Infektionsverhütungs-Verordnung)

191 Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB, § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG i. V. m. Abschnitt V Nr. 14, Nr. 10 und Nr. 11 GV Sen

9.5.2 Berlinweit einheitliche Regelungen für die infektionshygienische Überwachung von Einrichtungen und Unternehmen

- 244 Die Strukturierung sowie die Festlegung von Leistungsinhalten und -umfang und Verfahrensweisen der Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes (§ 2 Abs. 2 GDG) gehört auch bei der Überwachung der Anforderungen der Hygiene zu den Leitungsaufgaben der für das Gesundheitswesen zuständigen Senatsverwaltung. Sie hat im Rahmen ihrer gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsverantwortung auf die **Einrichtung und Anwendung eines berlinweit einheitlichen Systems zur infektionshygienischen Überwachung** der im Infektionsschutzgesetz und der Infektionsverhütungs-Verordnung genannten Einrichtungen und Unternehmen hinzuwirken. Sie hat deshalb gesamtstädtische Regelungen zu treffen, damit die infektionshygienische Überwachung vergleichbarer Einrichtungen in den Bezirken nach gleichen Maßstäben erfolgt.
- 245 Die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung hat in der **Krankenhausaufsicht-Verordnung**¹⁹² geregelt, dass das Bezirksamt die Krankenhäuser mindestens einmal jährlich besichtigt und bei besonderen Vorkommnissen zusätzliche Besichtigungen durchgeführt werden. **Darüber hinaus** macht die Senatsverwaltung den bezirklichen Gesundheitsämtern **keine Vorgaben** hinsichtlich Anzahl und zeitlichem Abstand der routinemäßig zu begehenden Einrichtungen oder wie die Überwachung durchzuführen ist. Sie stellt den bezirklichen Gesundheitsämtern auch keine Vordrucke für einheitliche Begehungsprotokolle zur Verfügung. Die Senatsverwaltung hat angegeben, gegenwärtig im Rahmen der Erstellung des Berliner Aktionsplans zur Vermeidung von Krankenhausinfektionen daran zu arbeiten, die infektionshygienische Überwachung der Krankenhäuser vergleichbar und transparent zu machen.

Der Rechnungshof hat die bezirklichen Gesundheitsämter zu ihren infektionshygienischen Begehungen im Jahr 2018 befragt. Er hat anhand der Auskünfte festgestellt, dass ein auf Bezirksebene unter den Hygienereferentinnen und -referenten abgestimmter Begehungsplan existiert. Sein Inhalt ist der Senatsverwaltung nicht bekannt. Der Rechnungshof hat den Auskünften aber auch entnehmen können, dass es in der bezirklichen Praxis gleichwohl unterschiedliche Begehungsintervalle und Schwerpunkt- bzw. Prioritätensetzung gibt.

- 246 Die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung nimmt ihre Leitungs- und Steuerungsverantwortung zur Schaffung gesamtstädtischer Regelungen für die infektionshygienische Überwachung von Einrichtungen und Unternehmen nicht hinreichend wahr. Sie ist der Verpflichtung zur Strukturierung sowie der Festlegung von Leistungsinhalten und -umfang und Verfahrensweisen der Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes nicht umfassend nachgekommen. Die Regelungen der Krankenhausaufsicht-Verordnung decken nur den Krankenhausbereich ab. Sie sind **nicht ausreichend, um eine berlinweit ein-**

¹⁹² Verordnung über die Aufsicht über Krankenhäuser (Krankenhausaufsicht-Verordnung)

heitliche Vorgehensweise bei der infektionshygienischen Überwachung sicherzustellen. Da die Senatsverwaltung keine Kenntnis von der Begehungspraxis der Bezirke hat, kann sie auch nicht einschätzen, ob die Zeitabstände der Begehungen den aktuellen Anforderungen des Infektionsschutzes entsprechen. Etwaigen gesamtstädtischen Handlungsbedarf im Hinblick auf die verschiedenen überwachungspflichtigen Einrichtungsarten kann sie für sich nicht ableiten.

9.6 Datengrundlage für die Wahrnehmung der gesamtstädtischen Planungs- und Steuerungsverantwortung im Hilfesystem der psychiatrischen Pflichtversorgung

- 247 Zu den Kernaufgaben des öffentlichen Gesundheitsdienstes gehören im Bereich der Prävention, Gesundheitsförderung und Gesundheitshilfen für Erwachsene auch Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch kranke Menschen (vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. c GDG), für die das am 29. Juni 2016 in Kraft getretene **Ge-setz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (PsychKG)** spezialgesetzliche Regelungen enthält. Die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung hat die gesamtstädtische Aufgabe, die überbezirklichen Versorgungsangebote für besondere Patientengruppen sicherzustellen.¹⁹³ Sie nimmt die **Planungs-, Grundsatz- und Steuerungsaufgaben** hinsichtlich der psychiatrischen Hilfen und des Versorgungssystems wahr (§ 9 Abs. 1 Satz 1 PsychKG). Hierzu zählen u. a. die Festlegung von strukturellen Vorgaben zur Entwicklung und Steuerung des Versorgungssystems und die Abstimmung mit Fachplanungen, die in ihren Auswirkungen auch psychisch erkrankte Personen betreffen.¹⁹⁴

Der **Sozialpsychiatrische Dienst** der Bezirke hat der für das Gesundheitswesen zuständigen Senatsverwaltung die **Auskünfte** zu erteilen, die zum Zwecke der Planung und Steuerung erforderlich sind (§ 91 Satz 1 i. V. m. § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PsychKG). Die Auskünfte sind von der erteilenden Stelle vor der Übermittlung zu **anonymisieren** (§ 91 Satz 2 PsychKG).

- 248 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der für das Gesundheitswesen zuständigen Senatsverwaltung **seit mehreren Jahren keine Daten aus den Sozialpsychiatrischen Diensten** der Bezirke vorliegen. Die Senatsverwaltung hat mitgeteilt, dass statistische Auswertungen aus den Sozialpsychiatrischen Diensten bis einschließlich dem Jahr 2010 online veröffentlicht wurden sowie einmalig im Jahr 2013. Nach Gesprächen mit der Datenschutzbeauftragten des Landes Berlin habe sich nach Angabe der Senatsverwaltung herausgestellt, dass die für die Datenübermittlung bislang zugrunde gelegte Norm des Gesundheitsdienst-Gesetzes nicht ausreichend sei. Zur Planung und Steuerung seien perso-

193 Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 VvB, § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG i. V. m. Nr. 13 Abs. 7 ZustKat AZG, Abschnitt V Nr. 14 und Nr. 20 GV Sen

194 vgl. Begründung zum Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (PsychKG), Drs 17/2696

nalisierte Daten erforderlich, da diese eine deutlich größere Tiefenschärfe böten. Derzeit lägen der Senatsverwaltung jedoch keine Daten vor. Die Senatsverwaltung hat angegeben, ihre gesamtstädtische Steuerungsverantwortung gegenüber den Sozialpsychiatrischen Diensten der Bezirke durch Gesprächsrunden und Gremienarbeit, den Erlass von Rundschreiben und die Durchführung von Fachveranstaltungen wahrzunehmen.

In der Regelung des § 91 PsychKG, der die Möglichkeit der Datenübermittlung zum Zwecke der Planung und Steuerung eröffnet, sieht die Senatsverwaltung nach eigener Angabe eine **Rückfallnorm für anonymisierte Daten**, sollte die (von ihr gewünschte) Übermittlung (personalisierter) Daten über das Gesundheitsdienst-Gesetz scheitern. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung seit dem Inkrafttreten von § 91 PsychKG im Jahr 2016 keine (anonymisierten) planungs- und steuerungsrelevanten Daten aus den Bezirken angefordert hat.

- 249 Die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung kann ihre Planungs- und Steuerungsaufgaben hinsichtlich der psychiatrischen Hilfen und des Versorgungssystems nicht vollständig wahrnehmen, solange ihr keine statistischen Daten zur Aufgabenwahrnehmung der Sozialpsychiatrischen Dienste in den Bezirken zur Verfügung stehen. Die Festlegung von strukturellen Vorgaben zur Entwicklung und Steuerung des Versorgungssystems und die Abstimmung mit Fachplanungen, die in ihren Auswirkungen auch psychisch erkrankte Personen betreffen, setzen – über Gesprächsrunden und Gremienarbeit hinaus – die zielgerichtete Generierung berlinweiter Daten voraus. Der Senatsverwaltung liegen seit mehreren Jahren für den Sozialpsychiatrischen Dienst keine statistischen Daten zur Gesundheits- und Sozialberichterstattung vor. Sie verfügt über **kein systematisches Berichtswesen mit regelmäßigen Auswertungen und Prognosen zum Zwecke der Planung und Steuerung** der psychiatrischen Hilfen und des Versorgungssystems.

Die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung **nutzt die Regelung des § 91 PsychKG nicht, um anonymisierte Auskünfte einzuholen**. Der Mehrwert, den die Senatsverwaltung in personalisierten Daten sieht, stellt keinen Rechtfertigungsgrund dar, um gänzlich auf eine Datengrundlage zu verzichten.

9.7 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 250 Die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt, dass das Vorhaben zur **Einführung eines verbindlichen Systems zur Planung und Steuerung des öffentlichen Gesundheitsdienstes seit dem Jahr 2006 nicht konsequent verfolgt** wurde. Seit Beginn der aktuellen Legislaturperiode bemühe sie sich, die Versäumnisse der vergangenen dreizehn Jahre auszuräumen. Hierfür habe sie im Jahr 2019 mit dem IT-Zukunftsprojekt zur outputorientierten ÖGD-Steuerung ein Konzept vor-

gelegt, das u. a. die Entwicklung geeigneter Steuerungsinstrumente für den öffentlichen Gesundheitsdienst umfasse. Es sei geplant, einen im November 2018 abgehaltenen Workshop zum Rollenkonzept der Verantwortung für IT-Fachverfahren im Februar 2020 fortzusetzen. Ansätze für ein indikatorenbasiertes, durch IT gestütztes Daten-Monitoring gebe es im Rahmen der gemäß § 5 GDG durchzuführenden integrierten Gesundheitsberichterstattung bereits. Auch sei geplant, zur Durchführung eines von mehreren Pilotprojekten des Zukunftspakts Verwaltung künftig die ersten Zielvereinbarungen mit den Bezirken zur Steuerung der Leistungen der Gesundheitsämter abzuschließen. Zur Erarbeitung des Inhalts der Zielvereinbarungen sei die Implementierung einer Verwaltungsebenen übergreifenden Arbeitsgruppe geplant.

- 251 Der Rechnungshof nimmt die Vorhaben zur Umsetzung des gesetzlichen Auftrags aus § 4 Abs. 1 GDG und die dargelegten Ansätze zum Daten-Monitoring im Rahmen der integrierten Gesundheitsberichterstattung nach § 5 GDG zur Kenntnis. Die Ankündigungen der Senatsverwaltung lassen allerdings immer noch keinen konkreten Zeitpunkt erkennen, wann das verbindliche System zur Planung und Steuerung über Ziele, Indikatoren und Sollgrößen im öffentlichen Gesundheitsdienst eingeführt sein wird.
- 252 Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme die Feststellung des Rechnungshofs anerkannt, dass ihr **keine umfassenden statistischen Daten zur Durchführung von Hausbesuchen** bei Erstgebärenden und bei Geburten unter belastenden Sozialverhältnissen innerhalb von sechs Wochen nach der Geburt vorliegen. Es sei jedoch unzutreffend, dass die Senatsverwaltung den Stand der Aufgabenerfüllung nicht kenne und keine Grundlage habe, Handlungserfordernisse abzuleiten, da die gesamtstädtische Steuerung des präventiven Kinderschutzes regelmäßig über das Netzwerk Kinderschutz erfolge, welches federführend bei der für Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung angesiedelt sei. In dessen Gremien (Projektgruppe und Lenkungsgruppe) sei u. a. die Ausweitung der Ersthausbesuche auf alle Kinder beschlossen worden. Bei der Umsetzung dieses Vorhabens sei auch vorgesehen, die Datenlage diesbezüglich zu qualifizieren.
- 253 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften nicht die Beanstandung des Rechnungshofs, denn unbeschadet der Frage, welcher Senatsverwaltung die Federführung für das Netzwerk Kinderschutz zugewiesen ist, hat die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung die ihr für den Bereich des gesundheitlichen Kinderschutzes zugewiesene gesamtstädtische Leitungs- und Steuerungsverantwortung¹⁹⁵ selbst wahrzunehmen. Dies wiederum setzt voraus, dass ihr die Zahl der berlinweit durchzuführenden (Soll) und durchgeföhrten (Ist) Hausbesuche bei Erstgebärenden und bei Geburten unter belastenden Sozialverhältnissen innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist bekannt ist.

¹⁹⁵ Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB, § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG i. V. m. Abschnitt V Nr. 14 und Nr. 40 GV Sen

- 254 Die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung hat weiter ausgeführt, die Darstellung des Rechnungshofs, dass es **seit dem Inkrafttreten des Berliner Kinderschutzgesetzes** bis heute **keine Ausführungsvorschriften zum Gesetz** gibt, treffe nicht zu. Eine gemeinsame Ausführungsvorschrift zum Kinderschutz vom 8. April 2008 sei bis zum 31. Dezember 2013 befristet gewesen, die Akteure des Netzwerks Kinderschutz hätten allerdings beschlossen, ihre Grundsätze und Verfahrensweisen bis zum Inkrafttreten einer neuen Ausführungsvorschrift weiter anzuwenden. Die Federführung für die Erstellung einer gemeinsamen Ausführungsvorschrift nach § 16 KiSchuG obliege der für Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung; die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung könne auf die dortigen Arbeitsabläufe keinen Einfluss nehmen. Zudem sei zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof besagte Ausführungsvorschrift bereits ausgearbeitet gewesen und die Zeichnung habe unmittelbar bevorgestanden.
- 255 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das Berliner Kinderschutzgesetz vom 17. Dezember 2009 in der Zuständigkeit der damaligen Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz entstanden und am 31. Dezember 2009 in Kraft getreten ist. Die in der Stellungnahme der Senatsverwaltung angeführte gemeinsame Ausführungsvorschrift zum Kinderschutz vom 8. April 2008 kann somit nicht an den Erfordernissen des § 16 KiSchuG und den Regelungen des Zweiten und Dritten Teils dieses Gesetzes ausgerichtet sein. Die Beanstandung, dass es jahrelang keine Verwaltungsvorschriften zur Aufgabenwahrnehmung der Gesundheitsämter nach dem Berliner Kinderschutzgesetz vom 17. Dezember 2009 gab, hat die Senatsverwaltung nicht ausgeräumt. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass § 16 KiSchuG gemeinsame Ausführungsvorschriften der für das Gesundheitswesen und der für Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltungen verlangt. Aus § 2 Abs. 2 und 3 GDG resultiert die rechtliche Verpflichtung der für das Gesundheitswesen zuständigen Senatsverwaltung, das Verfahren zum Erlass der Ausführungsvorschrift erfolgreich zu betreiben und abzuschließen. Selbstverständlich hat sie dabei zu beachten, dass jedes Mitglied des Senats seinen Geschäftsbetrieb selbstständig und in eigener Verantwortung innerhalb der Richtlinien der Regierungspolitik leitet.¹⁹⁶ Der Einwand der für das Gesundheitswesen zuständigen Senatsverwaltung, keinen Einfluss auf die Arbeitsabläufe der anderen Senatsverwaltung nehmen zu können, lässt aber außer Acht, dass jedes Senatsmitglied dem Senat Angelegenheiten wegen ihrer Bedeutung – hier: Kinderschutz – vorlegen kann.¹⁹⁷ Senatsmitglieder können durch Anmeldung entsprechender Tagesordnungspunkte eine Behandlung von allgemein politisch, finanziell oder wirtschaftlich bedeutsamen Angelegenheiten in der Senatssitzung erreichen und so ein koordiniertes Vorgehen initiieren. Bei gesamtstädtischen ressortübergreifenden Problemlagen – wie der fehlenden Inkraftsetzung einer Ausführungsvorschrift zum Kinderschutz – kann es

196 vgl. Art. 58 Abs. 5 Satz 1 VvB

197 vgl. § 10 Nr. 23 Geschäftsordnung des Senats von Berlin

im Einzelfall geboten sein, von den durch die Geschäftsordnung des Senats eingeräumten Befugnissen auch Gebrauch zu machen.

- 256 Die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme bestätigt, dass ihr die **Schwierigkeiten** der Gesundheitsämter, den Aufgaben im Rahmen des Einladungswesens und Rückmeldeverfahrens nach dem Berliner Kinderschutzgesetz gerecht zu werden, bekannt waren. Sie habe entschieden, die Evaluation des Einladungswesens zur Grundlage zu nehmen, um die bestehenden Probleme anzugehen. Die Senatsverwaltung werte die ihr nun vorliegenden Evaluationsergebnisse derzeit aus und werde diese in ihrem Gesetzentwurf zur Stärkung der Kinder- und Jugendgesundheit berücksichtigen. Obwohl ihr keine Fachaufsicht gegenüber den Gesundheitsämtern zustehe, habe sie Kontakt zu den beiden Bezirken aufgenommen, die das Einladewesen und Rückmeldeverfahren nicht durchführten. Einer der Bezirke habe zugesichert, nunmehr den gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen. In anderen Gremien (im Netzwerk Kinderschutz und auf Ebene der Gesundheitsämter) sei beschlossen worden, die Hausbesuche im Hinblick auf nicht wahrgenommene Vorsorgeuntersuchungen zu priorisieren.
- 257 Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass es keines weiteren Zuwartens auf Evaluationsergebnisse bedarf, um die Probleme bei der Umsetzung von Hausbesuchen bei unterbliebenen Früherkennungsuntersuchungen anzugehen. Die Tatsache, dass nunmehr bereits ein Bezirk zugesagt hat, das Einladewesen und Rückmeldeverfahren wieder durchzuführen, bestätigt dies. Mit diesem Ergebnis ist die Senatsverwaltung allerdings noch nicht das Problem der hohen Anzahl falsch-positiver Mitteilungen zu den Früherkennungsuntersuchungen und dem damit verbundenen Mehraufwand für die Gesundheitsämter angegangen. Der Rechnungshof nimmt in diesem Zusammenhang die Ankündigung der Senatsverwaltung zur Kenntnis, mit dem vorbereiteten Gesetzentwurf zur Stärkung der Kinder- und Jugendgesundheit die Ursachen des Problems auszuräumen.
- 258 In ihrer Stellungnahme hat die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung die Auffassung des Rechnungshofs bestätigt, die gesetzlich vorgeschriebene **Aufgabe der gesamtstädtischen Steuerung im infektionshygienischen Sinne** setze den Erhalt von **Daten**, deren Auswertung und Beurteilung voraus. Sie habe diese Daten bisher nicht generieren können, da aktuell keine Rechtspflicht der Bezirke zur regelhaften und vollständigen Datenübermittlung bestünde. Die Regelung des § 7 Abs. 2 AZG sei auf anlassbezogene Einzelabfragen gerichtet. Im Rahmen der noch andauernden Entwicklung des Berliner Aktionsplans Krankenhaushygiene sei dem Gesundheitsausschuss des Rats der Bürgermeister ein Dokument unterbreitet worden, das vorsehe, die entsprechenden Daten zentral zu sammeln und zu veröffentlichen und damit eine gesamtstädtische Steuerung zu ermöglichen.

- 259 Die Senatsverwaltung verkennt, dass § 7 Abs. 2 AZG den Senatsverwaltungen im Rahmen ihrer fachlichen Zuständigkeit ein allgemeines¹⁹⁸ und umfassendes¹⁹⁹ Informationsrecht einräumt. Sein Wortlaut steht regelmäßigen Abfragen und Auswertungen von Daten zur Wahrnehmung von Leitungsaufgaben im Bereich der infektionshygienischen Überwachung nicht entgegen. Der Rechnungshof nimmt in diesem Zusammenhang die Entwicklung des Berliner Aktionsplans Krankenhaushygiene und die beabsichtigte Generierung entsprechender Daten zur Kenntnis. Er weist jedoch darauf hin, dass der Aktionsplan lediglich den Krankenhausbereich umfasst und die infektionshygienische Überwachung von anderen Einrichtungen und Unternehmen nicht regelt.
- 260 Die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung hat weiter angegeben, auch sie sehe das **Problem der fehlenden einheitlichen Regelungen für die infektionshygienische Überwachung von Einrichtungen und Unternehmen** über den Krankenhausbereich hinaus. Derzeit werde an der Entwicklung eines indikatorengestützten Benchmarksystems gearbeitet mit dem Ziel, die infektionshygienische Überwachung vergleichbarer zu machen und die Forderung nach einer gesamtstädtischen Regelung mit gleichen Maßstäben für alle Bezirke zu erfüllen.
- 261 Der Rechnungshof nimmt die Ankündigungen der Senatsverwaltung zur Entwicklung eines Benchmarksystems für die infektionshygienische Überwachung von Einrichtungen und Unternehmen zur Kenntnis. Auch hier lassen ihre Ankündigungen keinen konkreten Zeitpunkt der Implementierung eines berlinweit einheitlichen Systems erkennen.
- 262 Die Senatsverwaltung hat die Feststellungen des Rechnungshofs zu den **fehlenden Planungsdaten der bezirklichen Sozialpsychiatrischen Dienste** bestätigt. Von der Möglichkeit der Datenerhebung nach § 91 PsychKG sei kein Gebrauch gemacht worden, weil sie hierüber nur anonymisierte Daten abfragen könne, eine sinnvolle Planung und Steuerung damit jedoch nicht möglich sei. Schon bei Inkrafttreten des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten im Juni 2016 sei an einer Rechtsverordnung zur Regelung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes im öffentlichen Gesundheitsdienst gearbeitet worden, die auch die Übermittlung eines Datensatzes zur Grundauswertung der Sozialpsychiatrischen Dienste regeln sollte. Die Arbeiten hätten sich aufgrund des Inkrafttretens der EU-Datenschutz-Grundverordnung im Mai 2018 verzögert. Die Rechtsverordnung werde nunmehr nach der notwendig gewordenen Änderung des Gesundheitsdienst-Gesetzes voraussichtlich im Juni 2020 vorliegen.

¹⁹⁸ vgl. Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, Unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge, 4. Aufl. 2017, Rn. 241

¹⁹⁹ vgl. Musil/Kirchner, a. a. O., Rn. 247

- 263 Der Rechnungshof nimmt die angekündigte Änderung des Gesundheitsdienst-Gesetzes und den in Aussicht gestellten Erlass einer Rechtsverordnung zur Kenntnis. Die Datenschutz-Grundverordnung der EU ist bereits seit ihrem Inkrafttreten am 24. Mai 2016²⁰⁰ maßgeblich, um nationale Regelungen hierauf auszurichten. Vor diesem Hintergrund hätte die Senatsverwaltung zur Wahrnehmung ihrer gesamtstädtischen Planungs- und Steuerungsverantwortung nicht gänzlich auf eine Datengrundlage nach Maßgabe des § 91 PsychKG verzichten dürfen.

9.8 Zusammenfassung und Erwartung

- 264 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung die ihr obliegenden gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsaufgaben nicht ausreichend erfüllt hat. Auch im vierzehnten Jahr nach Inkrafttreten des Gesundheitsdienst-Gesetzes hat sie die gesetzlichen Vorgaben zur Einführung eines verbindlichen Systems der Planung und Steuerung des öffentlichen Gesundheitsdienstes in Berlin noch immer nicht umgesetzt.

Der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung kein geeignetes Berichtswesen eingeführt hat, das ihr die notwendigen Datengrundlagen für die gesamtstädtische Planung und Steuerung der Ersthausbesuche als Maßnahme des präventiven Kinderschutzes, der infektionshygienischen Überwachung von Einrichtungen und Unternehmen sowie der Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch kranke Menschen verschafft.

Die Senatsverwaltung hat es über Jahre hinweg versäumt, Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um Verfahrensweisen zur Umsetzung des Berliner Kinderschutzgesetzes durch die Bezirklichen Gesundheitsämter festzulegen. Einwände der Bezirke zum Einladungswesen und Rückmeldeverfahren zur Teilnahme an den Früherkennungsuntersuchungen für Kinder hat sie zur Kenntnis genommen, aber keine Steuerungsmaßnahmen ergriffen, die zur ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Umsetzung des gesundheitlichen Kinderschutzes im gesamten Land Berlin führen. Sie hat es zudem versäumt, auf die Schaffung und Anwendung berlinweit einheitlicher Regelungen für die infektionshygienische Überwachung von Einrichtungen und Unternehmen hinzuwirken.

- 265 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung im Rahmen der ihr zugewiesenen gesamtstädtischen Leitungs- und Steuerungsverantwortung unverzüglich alles Erforderliche vornimmt, um ein verbindliches System zur Planung und Steuerung des öffentlichen Gesundheitsdienstes nach Maßgabe des Gesundheitsdienst-Gesetzes einzuführen.**

200 vgl. Art. 99 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 (Amtsblatt der Europäischen Union L 119 vom 4. Mai 2016, S. 1)

Hinsichtlich der Wahrnehmung der gesamtstädtischen Planungs- und Steuerungsverantwortung zur Gewährleistung eines effektiven Gesundheits- und Kinderschutzes nach dem Berliner Kinderschutzgesetz erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung

- das bestehende Berichtswesen zu den Ersthausebesuchen in Einklang bringt mit den Vorgaben des Gesetzes,
- künftig ihre Zusage, Verwaltungsvorschriften zeitnah vorzulegen, konsequent umsetzt und
- darauf hinwirkt, dass Mängel bei der Umsetzung des Einladungswe-sens und Rückmeldeverfahrens ausgeräumt werden.

Bezogen auf die gesamtstädtische Steuerung der infektionshygienischen Überwachung erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung

- statistische Daten zur Überwachungsbedürftigkeit der Einrichtungen und Unternehmen und zur Überwachungsintensität regelmäßig ab-fragt und auswertet, um gesamtstädtische Steuerungsbedarfe ablei-ten zu können, sowie
- zeitnah die einheitliche Umsetzung der infektionshygienischen Über-wachung nach dem Infektionsschutzgesetz und der Infektionsverhü-tungs-Verordnung regelt.

Für die Wahrnehmung ihrer gesamtstädtischen Planungs- und Steuerungs-verantwortung nach Maßgabe des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaß-nahmen bei psychischen Krankheiten erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung die zum Zwecke der Planung und Steuerung erforderli-chen Auskünfte bei den Sozialpsychiatrischen Diensten der Bezirke abfor-dert.

10 Dringender Handlungsbedarf hinsichtlich der Rechtsstellung der Verwaltungskademie Berlin

Der Senat hat die vom Gesetzgeber vorgegebene rechtliche Eigenständigkeit der Verwaltungskademie Berlin, für die er einen Zuschuss von 5,7 Mio. € jährlich gewährt, als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts nicht gewährleistet. Nach derzeitiger Sach- und Rechtslage ist der Einsatz des Personals des Landes Berlin in der Verwaltungskademie rechts- und tarifwidrig. Für die Finanzierung des Personals ist eine Grundlage daher nicht gegeben. Es besteht dringender Handlungsbedarf.

10.1 Einleitung

- 266 Die Verwaltungskademie Berlin (VAk) ist gemäß § 21 Abs. 1 Gesetz über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten (Laufbahngesetz – LfbG) eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR); sie untersteht der Staatsaufsicht der Senatsverwaltung für Finanzen. Die VAk ist die zentrale Aus- und Fortbildungseinrichtung für die Verwaltung des Landes Berlin. Sie hat insbesondere die Aufgabe, die Beamtinnen und Beamten dienstlich und fachwissenschaftlich zu qualifizieren und erworbene Kompetenzen förmlich anzuerkennen. Sie unterstützt Behörden bei ihren Fortbildungsmaßnahmen, koordiniert das Fortbildungsbereich und fördert den Erfahrungsaustausch mit anderen Aus- und Fortbildungsträgern der öffentlichen Verwaltung, wissenschaftlichen Einrichtungen, Gewerkschaften, Berufsverbänden und der Wirtschaft (§ 21 LfbG i. V. m. § 1 der Verordnung über die Ordnung der Verwaltungskademie Berlin – VAkVO).

Die Organe der VAk sind gemäß § 2 VAkVO der Akademievorstand, der Direktor und die Hörervertretung. Der Akademievorstand besteht gemäß § 3 VAkVO aus dem für Finanzen zuständigen Senatsmitglied als Vorsitzenden sowie 13 weiteren Mitgliedern. Die Vertretung des für Finanzen zuständigen Senatsmitglieds erfolgt durch einen Staatssekretär.

- 267 Die VAk erhält gemäß § 7 VAkVO einen Zuschuss des Landes Berlin. Das Haushaltsvolumen der VAk betrug im Jahr 2018 rd. 7,2 Mio. €. Der darin enthaltene Zuschuss des Landes Berlin betrug rd. 5,7 Mio. €. Nach der Haushaltsrechnung 2018 hat die VAk für Bezüge der planmäßigen Beamtinnen und Beamten, Entgelte der plan- und der nichtplanmäßigen Tarifbeschäftigten, Entgelte für Wissenstransfer und Dienstreisen insgesamt rd. 2,7 Mio. € aufgewendet.

Der Rechnungshof hat die Personalausgaben und die Ausgaben für Dienstreisen der Jahre 2018 und 2019 stichprobenweise geprüft. Der Umfang der geprüften Ausgaben macht fast 40 % des Haushaltsvolumens aus.

- 268 Die VAk hat der Senatsverwaltung für Finanzen im Oktober 2018 erste Überlegungen zur Anpassung der gesetzlichen Grundlagen der VAk zugeleitet. Die Vorschläge entsprechen inhaltlich weitgehend der VAkVO.

Anfang 2019 hat die VAk mit der Umsetzung einer Strukturreform begonnen. Zum Zeitpunkt der Prüfung war die Umsetzung der neuen Organisationsstruktur noch nicht abgeschlossen. Der Rechnungshof hat die Veränderungsprozesse nur insoweit aufgegriffen, als sie für seine Feststellungen relevant waren.

10.2 Rechtsstellung der VAk

- 269 Der Gesetzgeber hat mit § 21 LfbG den **Status** der VAk als rechtsfähige AöR vorgegeben. Eine rechtsfähige AöR ist eine zu einer rechtsfähigen Verwaltungseinheit verselbstständigte Zusammenfassung von Bediensteten und Sachmitteln zur dauerhaften Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, die ihr gesetzlich oder satzungsmäßig zugewiesen ist. Kraft ihrer rechtlichen Verselbstständigung ist die rechtsfähige AöR berechtigt und verpflichtet, die ihr obliegenden Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen. Der Senat hat mit der VAkVO eine Rechtsverordnung erlassen, in der die Aufgaben, die Zusammensetzung der Organe, der Aufbau und die Finanzierung der VAk festgelegt sind. Gemäß Art. 20 Abs. 3 GG ist er dabei an die verfassungsmäßige Ordnung und an die sich aus § 21 LfbG ergebenden Ermächtigungen gebunden.

Die Senatsverwaltung für Finanzen als Staatsaufsicht hat nach § 21 Abs. 1 LfbG i. V. m. § 28 Abs. 3 und 6 des Gesetzes über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung sicherzustellen, dass die Rechtmäßigkeit der Verwaltung gewahrt bleibt; Rechtsvorschriften über weitergehende Aufsichtsmittel bleiben unberührt.

- 270 Gemäß § 3 Abs. 1 VAkVO obliegt die **Leitung** der VAk dem Akademievorstand. Der Akademievorstand ist insbesondere zuständig für

- die Billigung des Entwurfs und die Feststellung des Haushaltsplans,
- den Erlass von Richtlinien für die Haushalts- und Wirtschaftsführung einschließlich Entscheidungen zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben,
- die Entlastung zur Haushaltsrechnung,
- die Lehr- und Studienpläne,
- das Programm der einzelnen Fortbildungsveranstaltungen,
- den Erlass der Studien- und Prüfungsordnungen und der Honorarordnung für die Dozenten und Prüfer,
- die Festsetzung von Umlagen und Beiträgen,
- die Errichtung, Veränderung und Aufhebung von Abteilungen und anderen Organisationseinheiten,
- Angelegenheiten von grundsätzlicher oder besonderer Bedeutung.

Der Direktor der VAk vertritt die Akademie nach außen und

- nimmt die vom Akademievorstand übertragenen Aufgaben wahr,
- übt das Hausrecht aus,
- leitet die Akademieverwaltung und sichert den geordneten Betrieb,
- ist Beauftragter für den Haushalt und stellt den Haushaltsplan sowie die Haushaltsrechnung der VAk auf, legt sie dem Akademievorstand vor und führt die Genehmigung durch die Senatsverwaltung für Finanzen herbei,
- stellt den Geschäftsverteilungsplan auf und legt ihn der Senatsverwaltung für Finanzen zur Genehmigung vor (§ 4 VAKVO).

- 271 Die **Staatsaufsicht** obliegt seit dem Jahr 2018 der Senatsverwaltung für Finanzen (Abteilung IV – Landespersonal). Davor lag sie bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport. Aufgrund des Zuständigkeitswechsels informierte das Landesverwaltungsamt Berlin (LVwA) als Personaldienstleister der Senatsverwaltung für Finanzen die Dienstkräfte, dass die VAk „nun der Fachaufsicht der Senatsverwaltung für Finanzen“ unterstehe. Im Organigramm hatte die VAk zum Zeitpunkt der Prüfung beim Akademievorstand eine „Fachaufsicht“ abgebildet und zur Staatsaufsicht auf die Abteilung IV der Senatsverwaltung für Finanzen verwiesen. Die VAk führte während der Prüfung hierzu aus, dass es sich bei der Aufsicht durch die Senatsverwaltung um eine „Staatsaufsicht mit besonderen Einwirkungsrechten“ handele und verwies beispielhaft auf die Stellung des Vorstandsvorsitzenden. Eine darüber hinausgehende Zweckmäßigkeitskontrolle des Handelns der VAk finde nicht statt. Das Organigramm habe sie überarbeitet und den Begriff „Fachaufsicht“ nicht mehr verwendet. Eine Ziel- oder sonstige Vereinbarung zwischen dem Akademievorstand und dem Direktor existiere nicht. Es gälten ausschließlich die VAKVO und die Beschlüsse des Akademievorstands.
- 272 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Regelungen, die der Senat in der VAKVO u. a. zur Leitung und der Vertretung nach außen sowie der Staatsaufsicht getroffen hat, dem Charakter einer rechtsfähigen AöR nicht gerecht werden (vgl. T 269). Das für Finanzen zuständige Senatsmitglied ist Vorsitzender des Akademievorstands, Leiter der Staatsaufsicht über die VAk und zugleich Leiter der Dienstbehörde für den Direktor und die Beamten der VAk. Unmittelbarer Dienstvorgesetzter des Direktors ist der Leiter der für die Staatsaufsicht zuständigen o. g. Abteilung der Senatsverwaltung für Finanzen. Die VAk ist damit faktisch und organisatorisch in die Senatsverwaltung als nachgeordnete Einrichtung eingegliedert. Die Zuständigkeits- und Entscheidungsstrukturen der VAk sind intransparent und können darüber hinaus zu Interessenkonflikten führen. Andere rechtsfähige AöR des Landes Berlin kennen das Organ „Direktor“ nicht; sie werden vom Vorstand geleitet. Daneben gibt es Aufsichts- bzw. Verwaltungsräte mit im Einzelnen definierten Aufgaben. Ein Aufsichtsrat existiert nicht und ist auch nach den geltenden Regelungen für die VAk nicht vorgesehen. Eine Satzung existiert ebenfalls nicht. Der gegenwärtige Aufgabenzuschliff des Direktors der VAk entspricht dem einer Verwaltungsleitung. Darüber hinaus birgt die Doppelfunktion

des Senators für Finanzen die Gefahr von Interessenkonflikten zulasten der Staatsaufsicht. Auch die im Laufbahngesetz vorgesehenen Regelungen zur Aufsicht über die VAk wurden nicht beachtet. Eine Fachaufsicht war und ist vom Gesetzgeber nicht vorgegeben; für die von der VAk erwähnte „Staatsaufsicht mit besonderen Einwirkungsrechten“ gibt es keine rechtliche Grundlage.

- 273 Der Rechnungshof hat gegenüber der VAk und der Senatsverwaltung für Finanzen beanstandet, dass der Vorgabe des Gesetzgebers zur Rechtsstellung der VAk aufgrund ihrer engen An- und Einbindung an/in die Senatsverwaltung nicht Rechnung getragen wird, dass diese gegenüber der VAk eine über die Staatsaufsicht hinausgehende Einflussnahme ausübt und dass die derzeitige Regelung zur Leitung der VAk zu Interessenkonflikten bei den betroffenen Funktionsträgern führen kann. Er hat zudem darauf hingewiesen, dass künftig bei Festhalten an der Rechtsform einer rechtsfähigen AöR der VAk auch die entsprechenden Befugnisse übertragen werden müssen und alternativ eine Eingliederung in die unmittelbare Landesverwaltung in Betracht kommt.

10.3 Einsatz von Personal des Landes Berlin in der VAk

- 274 Der Direktor und die Beamtinnen und Beamten der VAk sind unmittelbare Landesbeamtinnen und Landesbeamte. Dienstbehörde und Personalwirtschafts- und Organisationsstelle ist die Senatsverwaltung für Finanzen. Soweit erforderlich, werden der VAk im Dienste des Landes Berlin stehende Beschäftigte zur Verfügung gestellt (§ 4 Abs. 3 Satz 3 VAkVO).
- 275 **Beamten Dienstkräften** kann gemäß § 20 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern mit ihrer Zustimmung vorübergehend ganz oder teilweise eine ihrem Amt entsprechende Tätigkeit zugewiesen werden
- bei einer öffentlichen Einrichtung ohne Dienstherreneigenschaft im dienstlichen oder öffentlichen Interesse oder
 - bei einer anderen Einrichtung, wenn öffentliche Interessen es erfordern.

Sie können aus dienstlichen Gründen vorübergehend ganz oder teilweise zu einer dem übertragenen Amt entsprechenden Tätigkeit an eine andere Dienststelle desselben oder eines anderen Dienstherrn abgeordnet werden. Sie können auf ihren Antrag oder aus dienstlichen Gründen in ein Amt einer Laufbahn versetzt werden, für die sie die Befähigung besitzen. Aus dienstlichen Gründen können sie auch ohne ihre Zustimmung in ein Amt mit mindestens demselben Endgrundgehalt der bisherigen Laufbahn oder einer anderen Laufbahn, auch im Bereich eines anderen Dienstherrn, versetzt werden (§ 27 Abs. 1, § 28 Abs. 1 und 2 Landesbeamtengegesetz).

- 276 **Tarifbeschäftigte** können aus dienstlichen oder betrieblichen Gründen versetzt oder abgeordnet werden. Abordnung ist die vom Arbeitgeber veranlasste vo-

rübergehende Beschäftigung bei einer anderen Dienststelle oder einem anderen Betrieb desselben oder eines anderen Arbeitgebers unter Fortsetzung des bestehenden Arbeitsverhältnisses. Versetzung ist die vom Arbeitgeber veranlasste, auf Dauer bestimmte Beschäftigung bei einer anderen Dienststelle oder einem anderen Betrieb desselben Arbeitgebers unter Fortsetzung des bestehenden Arbeitsverhältnisses. Tarifbeschäftigte kann im dienstlichen/betrieblichen oder öffentlichen Interesse mit ihrer Zustimmung vorübergehend eine mindestens gleich vergütete Tätigkeit bei einem Dritten zugewiesen werden. Die Zuweisung ist – unter Fortsetzung des bestehenden Arbeitsverhältnisses – die vorübergehende Beschäftigung bei einem Dritten im In- und Ausland, bei dem der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) nicht zur Anwendung kommt (§ 4 Abs. 1 und 2, Protokollerklärungen zu § 4 Abs. 1 und 2 TV-L).

277 Der Rechnungshof hat insbesondere festgestellt, dass

- die Senatsverwaltung für Finanzen der VAk Beamtinnen und Beamte sowie Tarifbeschäftigte ohne Nennung einer dienstrechtlischen bzw. tarifrechtlichen Grundlage dauerhaft zur Verfügung stellt,
- die Dienstkräfte in der VAk aufgrund von Abordnungen und Versetzungen von Behörden des Landes Berlin tätig werden, welche die VAk selbstständig bearbeitet und ausführt,
- das LVwA auf der Grundlage einer mit der Senatsverwaltung für Finanzen geschlossenen Servicevereinbarung auch die Personalvorgänge der VAk bearbeitet,
- das LVwA die Arbeitsverträge mit den bei der VAk eingesetzten Tarifbeschäftigten mit dem Zusatz „Land Berlin, vertreten durch das LVwA“ schließt,
- die VAk Stellen in eigener Zuständigkeit bewirtschaftet, selbst ausschreibt und die entsprechende Personalauswahl selbst trifft,
- die VAk bei Personalmaßnamen die Beschäftigtenvertretungen bei der Senatsverwaltung für Finanzen beteiligt.

278 Auf Nachfrage während der Prüfung, welchen Rechtscharakter der Einsatz der Dienstkräfte in der VAk habe, teilte diese mit, dass ihr die Beschäftigten „zur Verfügung gestellt werden“ und die VAk demnach „Einsatzort von Dienstkräften der Finanzverwaltung“ sei. Nach Auskunft der VAk fallen die Beamtinnen und Beamten sowie die Tarifbeschäftigte der VAk als Personal der Senatsverwaltung für Finanzen unter die o. g. Servicevereinbarung. Darüber hinaus stünden die Senatsverwaltung und die VAk „in laufenden Abstimmungen über die wahrzunehmenden Aufgaben“. Einmal pro Quartal finde ein Jour fixe statt. Die VAk hat weiter mitgeteilt, dass ihr Teile der Befugnisse zur Personalwirtschaft durch die damals zuständige Senatsverwaltung für Inneres und Sport „durch langjährige Übung“ übertragen worden seien.

Zur Beteiligung der Beschäftigtenvertretungen bei der Senatsverwaltung für Finanzen führte die VAk gegenüber dem Rechnungshof aus, sie beteilige diese, obwohl sie Dienststelle nach § 5 Abs. 1 Personalvertretungsgesetz i. V. m. Nr. 16 der Anlage sei.

- 279 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass nach derzeitiger Sach- und Rechtslage der Einsatz des Personals des Landes Berlin in der VAk rechts- und tarifwidrig ist. Die VAkVO stellt keine dienst- bzw. tarifrechtliche Grundlage hierfür dar. Sie regelt lediglich den Status der Dienstkräfte zum Land Berlin bzw. dass diese der VAk zur Verfügung gestellt werden. Dauer und Art der Beschäftigung in der VAk werden hier nicht geregelt.

Aufgrund der **fehlenden Dienstherrneigenschaft** kann die VAk keine eigenen Beamtinnen und Beamten vorhalten. Für diese käme eine Verwendung in der VAk nur im Wege einer Zuweisung in Betracht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Zuweisungen zu einer öffentlichen Einrichtung ohne Dienstherrneigenschaft einen vorübergehenden Charakter haben und ein dienstliches oder öffentliches Interesse daran vorliegen muss. Abordnungen oder Versetzungen zur VAk sind nicht zulässig, weil die VAk keine Dienstherrneigenschaft besitzt bzw. sie als rechtsfähige AöR keine Dienststelle des Landes Berlin ist.

Ähnliches gilt auch für den Einsatz von Tarifbeschäftigen in der Anstalt. Auch hier käme allenfalls eine Zuweisung in Betracht, sofern ein dienstliches oder öffentliches Interesse besteht und die Zuweisung vorübergehenden Charakter hat. Auch hier ist eine Abordnung bzw. Versetzung nicht zulässig, da die VAk **weder Arbeitgeber noch Dienststelle** bzw. anderer Betrieb des Landes Berlin ist.

In Ermangelung einer Dienstherrneigenschaft bzw. Arbeitgeberfunktion darf die VAk auch keine eigenständigen Personalentscheidungen treffen. Das LVwA ist ausschließlich Personaldienstleister für die Senatsverwaltung für Finanzen. An der entsprechenden Servicevereinbarung ist die VAk weder beteiligt noch hat sie eigenständige oder auch ergänzende Regelungen mit der Senatsverwaltung bzw. dem LVwA getroffen. Die Arbeitsverträge werden ausschließlich mit dem Land Berlin geschlossen. Die Beteiligung der Beschäftigtenvertretungen bei der Senatsverwaltung für Finanzen bei mitbestimmungspflichtigen Personalvorgängen durch die VAk ist unzulässig.

Sofern an der Rechtsform als AöR auch künftig festgehalten soll, erachtet der Rechnungshof es für notwendig, dass die VAk Dienstherrneigenschaft bzw. Arbeitgeberfunktion erhält. Die Übertragung einzelner Elemente der Personalhoheit (z. B. Zuständigkeit im Stellenbesetzungsverfahren) bei Beibehaltung der Stellung der Senatsverwaltung für Finanzen als Dienstbehörde würde dem Charakter als AöR nicht ausreichend gerecht. Alternativ käme die Eingliederung der VAk in die unmittelbare Landesverwaltung in Betracht.

- 280 Der Rechnungshof hat gegenüber der VAk und der Senatsverwaltung für Finanzen beanstandet, dass Beschäftigte des Landes Berlin ohne eine dienst- bzw. tarifrechtliche Grundlage in der VAk eingesetzt werden.

10.4 Stellenwirtschaft

- 281 Die VAk hat einen **Haushaltsplan** aufzustellen (§ 106 Abs. 1 LHO). Stellen sind nach Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen mit den jeweiligen Amts-, Dienst- und Tätigkeitsbezeichnungen in den Stellenplänen des Haushaltspans auszubringen. Stellen für Beamte dürfen nur für Aufgaben eingerichtet werden, zu deren Wahrnehmung die Begründung eines Beamtenverhältnisses erforderlich ist und die in der Regel Daueraufgaben sind (§ 17 Abs. 5 LHO). Werden Dienstkräfte bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts ohne Dienstherrnfähigkeit als Beamte beschäftigt und erhalten sie Dienstbezüge nach dem Landesbesoldungsgesetz, so sind in dem Kopfplan des Einzelplans der für die Aufsicht zuständigen Verwaltung Stellen für Beamte auszubringen. Die Stellen sind ohne Betrag auszuweisen und mit einem Wegfallvermerk zu versehen, soweit die Senatsverwaltung für Finanzen nichts anderes bestimmt. In den Haushaltspänen der juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind für Beamte Stellen nicht vorzusehen; die Beamten sind unter Veranschlagung der für sie erforderlichen Ausgaben lediglich nachrichtlich nach Zahl, Amtsbezeichnung und Besoldungsgruppe anzugeben (Nr. 3.6 AV § 17 LHO).
- 282 Zur Erfüllung ihrer Aufgaben erhält die VAk vom Land Berlin einen **Zuschuss** nach Maßgabe des Haushaltspans von Berlin (§ 7 VAKVO). Der Zuschuss für die VAk dient auch der Finanzierung des vom Land Berlin zur Verfügung gestellten Personals. Jedoch ist unter Berücksichtigung der Prüfungsfeststellungen hinsichtlich des rechts- und tarifwidrigen Einsatzes des Personals in der VAk auch die Notwendigkeit des Zuschusses für Personalausgaben kritisch zu hinterfragen. Nach der derzeitigen Sach- und Rechtslage existiert keine dienst- und tarifrechtliche Grundlage, um Personal aus dem Haushalt der VAk zu finanzieren.
- 283 Im **Stellenplan** 2018/2019 werden bei der Senatsverwaltung für Finanzen die Planstellen und die Stellen für die VAk nachrichtlich ohne Betrag ausgewiesen. Danach sind für das Haushaltsjahr 2019 für beamtete Dienstkräfte 32 Planstellen und für planmäßige Tarifbeschäftigte 29,5 Stellen ausgewiesen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in 15 Fällen Planstellen für Beamtinnen und Beamte mit planmäßigen Tarifbeschäftigten dauerhaft, in einem Fall bereits seit rd. 15 Jahren und in drei weiteren Fällen seit dem Jahr 2016, abweichend besetzt sind. Die Stellen sind ausnahmslos mit unbefristet eingestellten Tarifbeschäftigten besetzt. Betroffen sind Stellen der Wertigkeiten der Besoldungsgruppen A 7 bis A 14. Die VAk sieht keine Notwendigkeit, dies zu bereinigen. Daher wurde nach der Haushaltsrechnung 2018 der Ansatz der Bezüge der planmäßi-

gen Beamtinnen und Beamten unterschritten; der Ansatz der Entgelte der planmäßigen Tarifbeschäftigte wurde überschritten:

Ansicht 44: Finanzielle Auswirkung der abweichenden Besetzung von Planstellen an der VAk für das Haushaltsjahr 2018

	Bezüge der planmäßigen Beamtinnen und Beamten	Entgelte der planmäßigen Tarifbeschäftigte
	- € -	
Ansatz 2018	1.218.000,00	1.482.000,00
Ist-Ausgaben 2018	960.684,92	1.663.018,16
Soll-Veränderung 2018	-257.315,08	+181.018,16

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushaltsrechnung 2018 der VAk

Die in der VAk angetroffene dauerhaft abweichende Besetzung von Planstellen von Beamtinnen und Beamten mit Tarifbeschäftigte trägt maßgeblich zur Überschreitung der Ansätze für die Entgelte der Tarifbeschäftigte bei. Die vorgefundene Praxis in der VAk widerspricht zudem dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit und trägt nicht dem Ausnahmeharakter dieser Besetzungs möglichkeit Rechnung.

- 284 Der Direktor der VAk hat einen **Geschäftsverteilungsplan** (GVPI) aufzustellen und ihn der Senatsverwaltung für Finanzen zur Genehmigung vorzulegen (§ 4 Abs. 4 VAkVO). Ein GVPI hat in Anlehnung an die Vorschriften für die Berliner Verwaltung u. a. die Bewertung des Arbeitsgebiets/Dienstpostens und die Art und Wertigkeit der ihm zugeordneten Stelle zu enthalten (§ 7 Abs. 3 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Allgemeiner Teil – GGO I). Bei der Bewirtschaftung von Stellen ist zu beachten, dass Arbeitsgebiete nur eingerichtet oder in ihrem Inhalt geändert und im GVPI nachgewiesen werden dürfen, wenn die Beschäftigung der dafür vorgesehenen Dienstkräfte nach Zahl, Art und Gruppe innerhalb des durch die Stellenpläne gezogenen Rahmens zulässig ist (Nr. 1.2 AV § 49 LHO). Dabei ist eine Besetzung von Planstellen mit Arbeitnehmern grundsätzlich zulässig (Nr. 8.2 AV § 49 LHO). Die Vorschrift dient jedoch der Regelung eines Ausnahmetatbestandes im Laufe der Haushaltswirtschaft.

Die VAk hat im Vorfeld der Dienstkräfteanmeldung 2020/2021 bereits Stellen ausgebracht und im GVPI zugeordnet, ohne dass eine Zustimmung von der Senatsverwaltung für Finanzen vorlag. Der GVPI (Stand: 1. Februar 2019) umfasste 69 Arbeitsgebiete. Auf Nachfrage hat die VAk erläutert, der Bedarf an Personal ergebe sich aus den Aufgabenzuweisungen, insbesondere aus Beschlüssen des Akademievorstands. Der Bedarf werde mit der Staatsaufsicht abgestimmt. Zu den o. g. Fällen führte die VAk aus, dass „aufgrund Kürzungen in der Haushaltrevision“ die Einrichtung für 2020/2021 nicht möglich war. In einem weiteren Fall hat die VAk darüber hinaus erklärt, dass im GVPI „fälschlicherweise eine zukünftig gewünschte Planung abgebildet“ worden sei.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der GVPI der VAk den aktuellen Stand des tatsächlichen Stellenbestandes nicht widerspiegelt. Die Ausbringung von

noch nicht genehmigten Stellen ist unzulässig. Inwieweit und in welchem Umfang die Arbeitsgebiete hoheitsrechtliche Aufgaben beinhalten und hierfür Planstellen vorzuhalten sind, ist im Zuge der erforderlichen Neuregelung der rechtlichen Grundlagen zu prüfen.

- 285 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass aus dem Haushalt der VAk Personal des Landes Berlin finanziert wird, ohne dass für dessen Einsatz eine dienst- bzw. tarifrechtliche Grundlage besteht, dass Planstellen dauerhaft abweichend mit Tarifbeschäftigen besetzt sind, der Stellenplan nicht die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegelt und dass der GVPI zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht genehmigte Arbeitsgebiete und Stellen enthalten hat.

10.5 Bewertung von Arbeitsgebieten

- 286 Die Pflicht, Dienstposten zu bewerten, ergibt sich aus § 18 Bundesbesoldungsgesetz in der für das Land Berlin übergeleiteten Fassung. Danach sind Funktionen von Beamtinnen und Beamten nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten und Ämtern zuzuordnen. Grundlage für die Bewertung von Arbeitsgebieten für Beamte, die nicht durch normative Bewertungen in besoldungsrechtlichen Vorschriften erfasst werden, ist eine analytische **Dienstpostenbewertung** unter Heranziehung des Gutachtens der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt®) 1/2009 zur Bewertung von Beamtendienstposten bzw. dieses ergänzende oder ersetzende Gutachten (vgl. Nr. 3.2.6 AV § 49 LHO).
- 287 Grundlagen für die Bewertung von Arbeitsgebieten von Tarifbeschäftigten sind nach Nr. 3.2 AV § 49 LHO die tarifvertraglichen Tätigkeitsmerkmale insbesondere der Entgeltordnung zum TV-L, ggf. auch allgemeine über- und außertarifliche Regelungen. Die **Eingruppierung** der Tarifbeschäftigten richtet sich nach den Tätigkeitsmerkmalen der Entgeltordnung zum TV-L. Die/der Beschäftigte erhält Entgelt nach der Entgeltgruppe, in der sie/er eingruppiert ist.
- 288 Die Bewertung von Arbeitsgebieten setzt unter Beachtung der vorgenannten Rechtsgrundlagen eine Beschreibung der Aufgaben voraus, welche stets den aktuellen Stand berücksichtigt. Die im Arbeitsgebiet anfallenden Tätigkeiten sind detailliert zu erfassen und in Arbeitsvorgängen abzubilden. Hierzu sind die Muster der Senatsverwaltung für Finanzen (Beschreibung des Aufgabenkreises – BAK) und der Bewertungsbogen der KGSt zu verwenden.
- 289 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich bei den 69 im GVPI (Stand: 1. Februar 2019) enthaltenen Arbeitsgebieten in rd. 40 % Bewertungsmängel fanden. Dies entspricht einem Haushaltsvolumen von rd. 1,8 Mio. €²⁰¹. Er hat weiter festgestellt, dass in 17 Fällen die erforderlichen Bewertungsunterlagen

²⁰¹ ermittelt auf der Grundlage der von der Senatsverwaltung für Finanzen vorgegebenen Personal-Durchschnittssätze für das Haushaltsjahr 2019

fehlten. In acht weiteren waren die Bewertungsunterlagen unvollständig bzw. nicht mehr aktuell. Darüber hinaus hat der Rechnungshof bei vier Arbeitsgebieten Bewertungszweifel.

Auf Nachfrage während der Prüfung hat die VAk das Fehlen von Bewertungsunterlagen nur erläutern, aber nicht begründen können. Zu den Arbeitsgebieten mit unvollständigen bzw. nicht mehr aktuellen Bewertungsunterlagen hat der Rechnungshof insbesondere festgestellt, dass die VAk auch auf Nachfrage während der Prüfung fehlende BAK nicht vorlegen konnte oder die Erstellung der fehlenden BAK bzw. Bewertungsentscheidungen nicht bis zum Ende der Prüfung erledigt hat. Daher konnte der Rechnungshof in allen 25 Fällen die im GVPI ausgewiesenen Stellenwertigkeiten nicht beurteilen.

- 290 Der Rechnungshof hat den erheblichen Umfang nicht beschriebener und bewerteter Arbeitsgebiete der VAk, den derzeitigen Bearbeitungsstand hinsichtlich aussagefähiger Bewertungsunterlagen und die zweifelhaften Bewertungsentscheidungen der VAk beanstandet.

10.6 Stufen der Entgelttabelle für Tarifbeschäftigte

- 291 Die Höhe des Tabellenentgeltes der Beschäftigten richtet sich nach der Entgeltgruppe, in die sie eingruppiert sind und nach der für sie geltenden Stufe (§ 15 Abs. 1 TV-L). Bei der Einstellung werden die Beschäftigten der Stufe 1 zugeordnet, sofern keine **einschlägige Berufserfahrung** vorliegt. Verfügen Beschäftigte über eine einschlägige Berufserfahrung von mindestens einem Jahr aus einem vorherigen befristeten oder unbefristeten Arbeitsverhältnis zum selben Arbeitgeber, erfolgt die Stufenzuordnung unter Anrechnung der Zeiten der einschlägigen Berufserfahrung aus diesem vorherigen Arbeitsverhältnis. Ist die einschlägige Berufserfahrung von mindestens einem Jahr in einem Arbeitsverhältnis zu einem anderen Arbeitgeber erworben worden, erfolgt die Einstellung in die Stufe 2 bzw. – bei Einstellung nach dem 31. Januar 2014 und Vorliegen einer einschlägigen Berufserfahrung von mindestens drei Jahren – in Stufe 3. Unabhängig davon kann der Arbeitgeber bei Neueinstellungen zur Deckung des Personalbedarfs Zeiten einer vorherigen beruflichen Tätigkeit ganz oder teilweise für die Stufenzuordnung berücksichtigen, wenn diese **Tätigkeit** für die vorgesehene Tätigkeit **förderlich** ist (§ 16 Abs. 2 TV-L).

Zur regionalen Differenzierung, zur Deckung des Personalbedarfs, zur Bindung von qualifizierten Fachkräften oder zum Ausgleich höherer Lebenshaltungskosten kann Beschäftigten abweichend von der tarifvertraglichen Einstufung ein bis zu zwei Stufen höheres Entgelt ganz oder teilweise vorweggewährt werden. Beschäftigte mit einem Entgelt der Endstufe können bis zu 20 v. H. der Stufe 2 zusätzlich erhalten. Die Zulage kann befristet werden. Sie ist auch als befristete Zulage widerruflich (§ 16 Abs. 5 TV-L).

- 292 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass den Beschäftigten aufgrund einschlägiger Berufserfahrungen sowie förderlicher Zeiten über die nach der grundsätzlich vorgesehenen Zuordnung hinausgehende Stufen gewährt wurden. Hierbei ist die VAk ohne Einbindung der Senatsverwaltung für Finanzen selbstständig tätig geworden. Darüber hinaus hat er festgestellt, dass die VAk bei der Berücksichtigung einschlägiger Berufserfahrung als Voraussetzung für eine Stufenzuordnung nach § 16 Abs. 2 TV-L in den Stellenbesetzungsanträgen lediglich die tariflichen Grundlagen dokumentiert hat. Darüber hinausgehende Bearbeitungs- bzw. Entscheidungsvermerke befanden sich nicht in den Personalunterlagen. Bei der Gewährung von Zulagen nach § 16 Abs. 5 TV-L (Bindung von qualifizierten Fachkräften) war aus den jeweiligen Personalakten nicht ersichtlich, ob ein Wechsel der Beschäftigten zu einem anderen Arbeitgeber zu besseren Bedingungen außerhalb des Landes Berlin vorgesehen war bzw. die Nachbesetzung der Stelle mit einem anderen geeigneten Bewerber besondere Schwierigkeiten bereitet hätte. Zudem hat der Rechnungshof festgestellt, dass der Personaldienstleister LVwA in Personalakten regelmäßig vermerkt, es handele sich bei der Stufenzuordnung um „Dienststellenentscheidungen“.
- 293 Auf Nachfrage des Rechnungshofs während der Prüfung hat die VAk mitgeteilt, dass sie in den Stellenbesetzungsanträgen lediglich die Stufenzuordnung festlegen würde und auf explizite Bearbeitungsvermerke verzichtet habe. Hintergrund sei, dass bereits in den Verfahren zur Besetzung der Stellen mündliche Abstimmungen (zwischen Entscheidern, Beschäftigtenvertretungen und dem Personalbereich) erfolgt seien und das LVwA zum Teil im Nachgang auf offenkundige Mängel hingewiesen habe.
- 294 Unabhängig von der fehlenden Personalbefugnis der VAk ist im Ergebnis festzustellen, dass bei der Zuordnung zu den Stufen der Entgelttabelle sowie bei der Vorweggewährung von Erfahrungsstufen die getroffenen Entscheidungen für ca. 10 % der Tarifbeschäftigte nicht nachvollziehbar waren. Die in den Personalakten enthaltenen Verweise des LVwA auf sogenannte „Dienststellenentscheidungen“ waren nicht ausreichend. In jedem Fall sind begründete Prüf- bzw. Entscheidungsvermerke zu den Personalunterlagen zu nehmen. Zu den vorgefundenen Bearbeitungsmängeln weist der Rechnungshof darauf hin, dass das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Stufenzuordnung aufgrund einschlägiger Berufserfahrung, Anerkennung förderlicher Zeiten sowie zur Deckung des Personalbedarfs hinreichend zu dokumentieren ist, klar zwischen Förderlichkeit und Einschlägigkeit früherer Zeiten zu unterscheiden ist und Entscheidungen über vorweggewährte Stufen ausschließlich unter den in § 16 Abs. 5 TV-L genannten Voraussetzungen zu treffen sind.
- 295 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass bei der Zuordnung der Tarifbeschäftigte zu den Stufen der Entgelttabelle des TV-L Entscheidungen der VAk nicht immer nachvollziehbar waren und die erforderlichen Prüf- bzw. Entscheidungsvermerke fehlten.

10.7 Stellungnahmen der Senatsverwaltung für Finanzen und der Verwaltungskademie Berlin

- 296 Die Senatsverwaltung für Finanzen und die Verwaltungskademie haben zu den Feststellungen und Erwartungen des Rechnungshofs u. a. Folgendes ausgeführt:

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat eingeräumt, dass die Probleme hinsichtlich der Rechtsstellung der VAk bereits seit den 50er Jahren bestehen. Sie weist darauf hin, dass sie mit der Übernahme der Zuständigkeit für die VAk die offensichtlich historisch entstandenen mängelbehafteten Sachverhalte zusammenge stellt und in die Rechtsprüfung mit dem Ziel der Bereinigung gegeben habe. Sowohl die Senatsverwaltung für Finanzen als auch die VAk weisen darauf hin, dass die dem Rechnungshof zum Zeitpunkt der Prüfung vorgelegten Unterlagen über die Erneuerung der rechtlichen Grundlagen der VAk lediglich ein erster auf Arbeitsebene erstellter Entwurf der VAk seien. Die Senatsverwaltung wolle zunächst die Rechtsform klären und darauf basierend ein entsprechendes Gesetz entwerfen. Die VAk hat erläutert, sie sei offen hinsichtlich künftiger Rechtsformen. Hierzu werden verschiedene Varianten geprüft und mit der Senatsverwaltung für Finanzen erörtert. Die VAk ist der Auffassung, dass die VAkVO über die Staatsaufsicht hinausgehende Einwirkungsrechte regele und nennt hier beispielhaft die Genehmigungsvorbehalte bei Studien- und Prüfungsordnungen sowie die Entsendung des Senators in den Vorstand. Zu den aufgezeigten Bewertungsmängeln weist die VAk auf verschiedene Zäsuren in der Historie der VAk hin, welche die Archivierung von einzelnen Bewertungsentscheidungen des letzten Jahrhunderts offensichtlich gefährdet habe. Sie sieht die Verantwortung für diese Versäumnisse nicht in der aktuell die Personalangelegenheiten tragenden Generation.

- 297 Der Rechnungshof bewertet die Stellungnahmen zur Rechtsstellung der VAk hinsichtlich der begonnenen Abstimmung zwischen der Senatsverwaltung für Finanzen und der VAk grundsätzlich positiv. Bereits zum Zeitpunkt der Prüfung hat der Rechnungshof festgestellt, dass die VAk eine Klärung anstrebt. Zur Problematik der erweiterten Staatsaufsicht sieht der Rechnungshof hinsichtlich der Aufgaben der Personalverantwortung weiterhin Klärungsbedarf; auch die von der VAk genannten Beispiele räumen seine Zweifel nicht aus. Bei den aufgezeigten Bewertungsmängeln weist der Rechnungshof darauf hin, dass er lediglich aktuelle Arbeitsgebiete und deren Bewertungen und Entwicklungen betrachtet hat. Die Erläuterung der VAk, diese Mängel seien historisch gewachsen, ist für den derzeitigen Status unerheblich, erschweren aber aufgrund der Anzahl der Fälle eine zeitnahe Aufarbeitung. Hier sollten ausreichende Bearbeitungskapazitäten bei der VAk geschaffen werden. Alternativ können im Zuge der erforderlichen Neuregelungen zur Rechtsstellung der VAk Aufgaben der Personalsachbearbeitung auch außerhalb der VAk zentral wahrgenommen werden.

10.8 Zusammenfassung und Erwartung

298 Die Prüfung der VAk hat insbesondere Mängel übergreifender bzw. grundsätzlicher Art ergeben. Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend,

- dass der Vorgabe des Gesetzgebers zur Rechtsstellung der VAk aufgrund ihrer engen An- und Einbindung an/in die Senatsverwaltung für Finanzen nicht Rechnung getragen wird,
- dass die Senatsverwaltung für Finanzen gegenüber der VAk eine über die Staatsaufsicht hinausgehende Einflussnahme ausübt,
- dass die derzeitige Regelung zur Leitung der VAk zu Interessenkonflikten bei den betroffenen Funktionsträgern führen kann,
- dass Beschäftigte des Landes Berlin ohne eine dienst- bzw. tarifrechtliche Grundlage in der VAk eingesetzt werden,
- dass aus dem Haushalt der VAk Personal des Landes Berlin finanziert wird, ohne dass für dessen Einsatz eine dienst- bzw. tarifrechtliche Grundlage besteht,
- dass Planstellen dauerhaft abweichend mit Tarifbeschäftigte besetzt sind und der Stellenplan nicht die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegelt,
- dass der GVPI zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht genehmigte Arbeitsgebiete und Stellen enthalten hat,
- den erheblichen Umfang nicht beschriebener und bewerteter Arbeitsgebiete der VAk,
- den zum Zeitpunkt der Prüfung angetroffenen Bearbeitungsstand hinsichtlich aussagefähiger Bewertungsunterlagen,
- zweifelhafte Bewertungsentscheidungen der VAk und
- dass bei der Zuordnung der Tarifbeschäftigte zu den Stufen der Entgelttabelle des TV-L Entscheidungen nicht immer nachvollziehbar waren und die erforderlichen Prüf- bzw. Entscheidungsvermerke fehlten.

299 Der Rechnungshof erwartet, dass

- die Kompetenzen, Aufgaben und Organisation der VAk in einem Errichtungsgesetz der Rechtsform angemessen geregelt werden,
- alternativ für die VAk eine der bisherigen Praxis entsprechende Rechts- bzw. Organisationsform – z. B. als Teil der unmittelbaren Landesverwaltung – geprüft wird,
- die Senatsverwaltung für Finanzen den Einsatz des Personals rechts sicher regelt und die damit zusammenhängenden Aufgaben der Personalverwaltung wahrnimmt,
- die Senatsverwaltung für Finanzen und die VAk künftig den haushaltrechtlichen Vorschriften entsprechend verfahren und die Haushaltspläne und den GVPI bereinigen,

- die Senatsverwaltung für Finanzen und die VAk insbesondere vor dem Hintergrund der Umorganisation sowie des Stellenzuwachses unverzüglich tätig werden, fehlende Bewertungen durchführen, die vorhandenen Bewertungsunterlagen überprüfen, aktualisieren und vervollständigen sowie die Bewertungszweifel ausräumen oder das Verfahren nach Nr. 3.4 AV § 49 LHO einleiten und eine entsprechende Bewertungsauskunft einholen und
- die Senatsverwaltung für Finanzen bzw. der Personaldienstleister (LVwA) und die VAk ihr Handeln nach den Tarifvorschriften in § 16 TV-L ausrichten und entsprechend verfahren.

11 Eingehung erheblicher Haushaltsrisiken durch pflichtwidrige Ausübung von Vorkaufsrechten

Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat zwischen Mai und August 2019 in sechs Fällen sein in sozialen Erhaltungsgebieten bestehendes Vorkaufsrecht zugunsten einer Genossenschaft ausgeübt. Dabei hat es die Vorgaben des Baugesetzbuchs zur Überprüfung der Leistungsfähigkeit von Dritten missachtet. Die Vorkaufsausübungen begründeten eine gesamtschuldnerische Haftung des Bezirks von mehr als 27 Mio. €, die mit einem außerordentlich hohen Eintrittsrisiko behaftet war. Die vom Bezirksamt im Zusammenhang mit den Vorkaufsausübungen geleisteten und voraussichtlich noch zu leistenden Zahlungen liegen bei 270.000 €.

11.1 Einleitung

- 300 In §§ 24 bis 28 des Baugesetzbuchs (BauGB) sind Vorkaufsrechte der Gemeinde geregelt. Das Vorkaufsrecht ist ein städtebauliches Instrument, mit dem die Gemeinde im Falle eines Grundstücksverkaufs das Grundstück zur Durchsetzung städtebaulicher Ziele vorrangig vor dem eigentlichen Käufer erwerben kann. Die Gemeinde kann das Vorkaufsrecht auch zugunsten eines Dritten ausüben. In diesem Fall kommt der Kaufvertrag zwischen dem Dritten und dem Verkäufer zustande. Die Gemeinde haftet dabei für die Verpflichtung aus dem Kaufvertrag neben dem Dritten als Gesamtschuldnerin. Bei der Vorkaufsausübung zugunsten Dritter sind daher von Gesetzes wegen strenge Maßstäbe in Bezug auf die finanzielle Leistungsfähigkeit des Dritten anzulegen (vgl. § 27a BauGB).

Im Land Berlin werden Angelegenheiten, für die nach dem Baugesetzbuch die Gemeinde zuständig ist, von den Bezirken wahrgenommen. Zudem hat der Senat im August 2017 ein „Konzept für die Nutzung von Vorkaufsrechten nach dem

Baugesetzbuch in Berlin“ beschlossen. Danach sollen Vorkaufsrechte u. a. ausübt werden, um die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in sozialen Erhaltungsgebieten zu schützen (vgl. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB).

- 301 Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg übte zwischen dem 17. Mai 2019 und dem 12. August 2019 in sechs Fällen das bezirkliche Vorkaufsrecht zugunsten einer bis dahin nicht auf dem Gebiet des Wohnungswesens tätigen Genossenschaft als Dritte aus und übernahm dadurch eine gesamtschuldnerische Haftung von mehr als 27 Mio. €. Der Eintritt des Haftungsfalls hätte sich somit im Falle fehlender finanzieller Leistungsfähigkeit des Dritten in erheblichem Umfang auf den Haushalt des Bezirks negativ ausgewirkt.

Die Genossenschaft konnte in zwei Fällen den Kaufpreis bei Fälligkeit nicht zahlen. In dem einen Fall wurde das Grundstück nach Änderung des bezirklichen Vorkaufsbescheids von einer anderen Genossenschaft erworben. In dem anderen Fall zahlte die Genossenschaft den Kaufpreis mithilfe einer privaten Zwischenfinanzierung verspätet.

Die vom Bezirksamt im Zusammenhang mit diesen beiden Fällen geleisteten und voraussichtlich noch zu leistenden Zahlungen liegen insgesamt bei 270.000 €.

11.2 Finanzielle Leistungsfähigkeit der Genossenschaft

- 302 Gemäß § 27a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB kann die Gemeinde ihr Vorkaufsrecht zugunsten eines Dritten ausüben, wenn der Dritte zu der mit der Ausübung des Vorkaufsrechts bezweckten Verwendung des Grundstücks innerhalb angemessener Frist in der Lage ist und sich hierzu verpflichtet.

Der Dritte ist „in der Lage“, wenn er die dazu erforderlichen Voraussetzungen vor allem in finanzieller, organisatorischer, fachlicher und rechtlicher Hinsicht erfüllt und über die nötige Erfahrung verfügt. Dabei ist die Gemeinde zur Prüfung insbesondere der finanziellen Leistungsfähigkeit des Dritten im Sinne einer Bonitätsprüfung berechtigt und verpflichtet; ihr obliegt es, den entsprechenden Nachweis (z. B. rechtlich und wirtschaftlich belastbare Finanzierungszusagen von Banken, Bürgschaftserklärungen und Fördermittelzusagen) zu verlangen, soweit die Eignung und Leistungsfähigkeit des Dritten (z. B. aufgrund bereits durchgeführter Vorhaben oder im Hinblick auf die Person) nicht offenkundig ist.²⁰²

- 303 In den Vorkaufsbescheiden wird bestätigt, die Genossenschaft sei „finanziell in der Lage, das Grundstück dauerhaft entsprechend dem Erhaltensziel zu verwenden“. Tatsächlich hatte sich aber das Bezirksamt in keinem einzigen Fall vor Ausübung des Vorkaufsrechts finanziierungsrelevante Erklärungen etwaiger Kredit- oder Zuschussgeber von der Genossenschaft vorlegen lassen. Auch Nach-

²⁰² zum Ganzen: Kronisch, in: Brügelmann, BauGB, Stand: 113. EL, Rn. 22 zu § 27a

weise über Sicherheiten und zu den Vermögensverhältnissen der Genossenschaft ließ sich das Bezirksamt nicht von der Genossenschaft vorlegen, bevor es die Vorkaufsrechte ausübte. Entgegen der Pressemitteilung Nr. 177 des Bezirksamts vom 9. August 2019 waren im Zeitpunkt der Vorkaufsausübungen keine Finanzierungszusagen kreditgebender Banken aktenkundig. Ein bezirksamtsinterner Hinweis vom 24. Mai 2019: „Die Finanzierung muss im Vorfeld geklärt werden.“ blieb ohne erkennbare Reaktion.

- 304 Das Bezirksamt hat die Vorkaufsrechte entgegen den Vorgaben des Baugesetzbuchs zur Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Dritten ausgeübt. Auch dem zutreffenden internen Hinweis vom 24. Mai 2019 hat es nicht Rechnung getragen.

Bei keiner der sechs zwischen Mitte Mai und Mitte August 2019 zugunsten der Genossenschaft erfolgten Vorkaufsausübungen lagen dem Bezirksamt aktenkundige Erkenntnisse dazu vor, ob die Genossenschaft die Kaufpreise von mehr als 27 Mio. € aufbringen konnte.

Die Tatsache, dass die Genossenschaft die Kaufpreise der ersten drei Vorkaufsobjekte bei Fälligkeit mithilfe einer Zwischenfinanzierung bezahlen konnte, ist kein geeignetes Indiz dafür, dass die Genossenschaft finanziell hinreichend leistungsfähig war. Denn die finanzielle Leistungsfähigkeit muss vor der Vorkaufsausübung geprüft werden. Eine Zwischenfinanzierungszusage ist kein geeigneter Ersatz für den erforderlichen Nachweis einer langfristigen Finanzierung. Dieser war im Zeitpunkt der Ausübung der Vorkaufsrechte nicht erbracht.

11.3 Fachliche Leistungsfähigkeit der Genossenschaft

- 305 Im Sinne von § 27a Abs. 1 Satz 1 BauGB „in der Lage“ zu der mit der Ausübung des Vorkaufsrechts bezweckten Verwendung ist der Dritte, wenn er die dazu erforderlichen Voraussetzungen vor allem in finanzieller, organisatorischer, fachlicher und rechtlicher Hinsicht erfüllt und die nötige Erfahrung besitzt.²⁰³

In fachlicher Hinsicht „in der Lage“ ist der Dritte u. a. dann, wenn er eine schlüssige Objektplanung, bestehend aus Finanzierungs- und Investitionsplanung sowie Wirtschaftlichkeitsberechnungen, vorlegen kann. Der Dritte weist hiermit seine Kompetenz nach, den Erwerb und die wirtschaftlich tragfähige Verwendung des Vorkaufsobjekts planerisch-zahlenmäßig abzubilden. Eine schlüssige Objektplanung ist zugleich Voraussetzung dafür, Zusagen von Kredit- und Zuschussgebern zu erhalten. Für die Gemeinde, d. h. in Berlin für die Bezirke, folgt daraus die Pflicht, die Objektplanung möglicher Dritter zumindest auf Schlüssigkeit zu prüfen.

203 Kronisch, a. a. O.

- 306** Zu einer schlüssigen Finanzierungsplanung gehört es auch, dass für etwaige als Finanzierungsbaustein eingeplante staatliche Förderungen eine hinreichende Grundlage besteht.

Die Genossenschaft kalkulierte ausweislich der von ihr im Internet gemachten Angaben für den Grundstückserwerb stets u. a. mit einem öffentlichen Zuschuss in Höhe von 10 % der Beschaffungskosten aus den Mitteln des Landes für Vorkaufsfälle.

Die entsprechenden Voraussetzungen lagen erst ab dem 23. Juli 2019 vor, als der Senat beschloss, die Zweckbindung des für Vorkaufsausübungen einschlägigen SIWANA-Globaltitels 82016 auf Zuschussmöglichkeiten an Wohnungsgenossenschaften zu erweitern. Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses stimmte dieser erweiterten Zweckbestimmung am 7. August 2019 zu. Die vom Senat verfasste Beschlussempfehlung an den Hauptausschuss enthält keine Hinweise darauf, dass bereits erfolgte Erwerbe rückwirkend bezuschusst werden sollen. Im Zeitpunkt des Beschlusses des Hauptausschusses hatte das Bezirksamt bereits in fünf Fällen das Vorkaufsrecht zugunsten der Genossenschaft ausgeübt. Die erste Ausübung des Vorkaufsrechts am 17. Mai 2019 lag mehr als zweieinhalb Monate vor dem Beschluss des Hauptausschusses. In diesen Fällen konnte somit im Zeitpunkt der Ausübung der Vorkaufsrechte nicht von einer staatlichen Förderung ausgegangen werden.

- 307** Der Zuschussbaustein war bei den ersten fünf Häusern offensichtlich unplausibel, da die gesetzlichen Voraussetzungen für den Zuschuss erst ab dem Beschluss des Hauptausschusses am 7. August 2019 erfüllt waren. Die vom Senat verfasste Beschlussempfehlung an den Hauptausschuss enthält keine Hinweise darauf, dass auch schon erfolgte Erwerbe von dieser Regelung profitieren sollten.

Eine rückwirkende Bezuschussung wäre auch unzulässig gewesen: Selbst wenn man eine rückwirkende Anpassung des Haushaltsplans durch den Hauptausschuss für zulässig ansieht (§ 4a SIWANA-ErrichtungsG), gilt dies mit Blick auf Art. 88 VvB und § 37 Abs. 1 LHO nicht für bereits begangene Verstöße der Verwaltung gegen den bis dahin bestehenden Haushaltspflicht. Beide Vorschriften befassen sich mit dem Notbewilligungsrecht im Fall über- und außerplanmäßiger Ausgaben. Eine rückwirkende Legitimation würde die engen Restriktionen dieser Vorschriften umgehen. Trotz der rückwirkenden Inkraftsetzung entfalten somit die Änderungen im Haushaltspflicht ihre Ermächtigungswirkung gegenüber der Verwaltung (§ 3 Abs. 1 LHO) erst ab Beschlussfassung. Dies hätte das Bezirksamt erkennen müssen und das Vorkaufsrecht unter den vorliegenden Bedingungen nicht ausüben dürfen.

11.4 Ausschluss finanziellen Risikos bei Bescheidaufhebung

- 308 Der Haushaltsplan des Bezirks sah für das Haushaltsjahr 2019 weder Ausgabentitel noch Verpflichtungsermächtigungen für Vorkaufsausübungen vor. In der Pressemitteilung Nr. 177 des Bezirksamts vom 9. August 2019 hieß es: „Sollte der Vorkaufsberechtigte, in diesem Fall die Genossenschaft, den Vorkauf wider Erwarten nicht finanzieren können, müsste der Bezirk den Vorkaufsbescheid aufheben. Für den Bezirk besteht kein finanzielles Risiko.“ Auch gegenüber der Senatsverwaltung für Finanzen hatte sich das Bezirksamt mit E-Mail vom 21. Mai 2019 wie folgt geäußert: „Ein Haushaltsrisiko für Bezirk oder Land besteht nicht.“
- 309 Gemäß § 34 Abs. 2 LHO dürfen Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Dies erfordert es, Vorkaufsrechte nur dann auszuüben, wenn die hierfür gelgenden tatbestandlichen Voraussetzungen nachgewiesenermaßen uneingeschränkt vorliegen. Demgegenüber ist es pflichtwidrig, im Vertrauen auf die Möglichkeit eines Widerrufs von einer sorgfältigen und vollständigen Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Dritten abzusehen.

Zudem ergibt sich aus § 49 Abs. 1 und 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), dass der Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsakts nur mit Wirkung für die Zukunft in Betracht kommt. Die Vorstellung, dass ein Vorkaufsausübungsbescheid ohne finanzielle Nachteile jederzeit auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden könnte, entbeht daher einer rechtlichen Grundlage.²⁰⁴

- 310 Das Bezirksamt hat sich vor den Vorkaufsausübungen intern nicht durch das Rechtsamt zu der verwaltungsverfahrensrechtlich (vgl. § 49 VwVfG) geregelten Frage der Widerrufbarkeit von Vorkaufsbescheiden und möglichen finanziellen Folgen beraten lassen.

Die Beratungsnotwendigkeit musste sich für das Bezirksamt aufdrängen, denn durch die Verzahnung von öffentlichem (Vorkaufsbescheid) und Zivilrecht (Grundstückskaufvertrag) stellen sich bei der Entscheidung über den Widerruf des Bescheides offensichtlich komplizierte Fragen, die sich von rein öffentlich-rechtlich geprägten Sachverhalten stark unterscheiden. Dies betrifft besonders die Frage, ob sich neben dem Vorkaufsbescheid auch der dadurch bewirkte Grundstückskaufvertrag mit Wirkung für die Zukunft beenden lässt. Hierzu hätte es einer vertieften juristischen Prüfung durch das Rechtsamt bedurft. Dies gilt umso mehr bei einer Folgenbetrachtung: Ist ein Vorkaufsbescheid nicht aufhebbar, lässt sich nämlich auch die gesamtschuldnerische Haftung aus § 27a Abs. 2 Satz 2 BauGB nicht beseitigen.

204 vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin – Wissenschaftlicher Parlamentsdienst –, Gutachten zu einer Reihe von Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Ausübung von Vorkaufsrechten nach dem Baugesetzbuch durch die Berliner Bezirke, 14. April 2020, S. 11

Selbst bei einem als möglich unterstellten Widerruf des Vorkaufsbescheids konnte das Bezirksamt wegen der damit verbundenen Auswirkungen auf die zivilrechtliche Vertragssituation nicht ohne jede Prüfung davon ausgehen, dass der Verkäufer wie ein sonstiger Adressat eines Widerrufsbescheids zu behandeln sei. Dass bis zu dem Widerruf im Zusammenhang mit den Grundstückskaufverträgen Kosten entstanden waren, war dem Bezirksamt bewusst, ebenso, dass es dem Verkäufer durch Vorkaufsausübung und anschließenden Widerruf sämtliche Käufer genommen haben könnte. Die Entschädigungsfrage lag hier auf der Hand.

Insgesamt ist die vorschnelle und im Ergebnis unzutreffende Einnahme des Standpunktes, die Vorkaufsbescheide seien ohne finanzielles Risiko aufhebbar, ohne eine entsprechende vorherige Prüfung durch das Rechtsamt mit einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung unvereinbar. Das Bezirksamt hätte seine Vorkaufsentscheidungen auf gesicherte, unter Einbeziehung des Rechtsamts gewonnene juristische Erkenntnisse stützen müssen und das Vorkaufsrecht ohne solche Erkenntnisse nicht ausüben dürfen.

11.5 Innerbezirkliche Beteiligungserfordernisse

- 311 Weder den Verfügungen zu den Bescheiden noch dem übrigen Akteninhalt ist zu entnehmen, dass vor den Vorkaufsausübungen innerbezirklich andere Stellen, insbesondere solche mit haushaltsrechtlicher Aufgabenstellung, eingebunden wurden. Dies gilt u. a. für die abteilungsinterne Beauftragte für den Haushalt und die Serviceeinheit Finanzen.
- 312 Gemäß § 9 Abs. 3 LHO obliegen dem Beauftragten für den Haushalt die Aufstellung der Unterlagen für die Finanzplanung und der Unterlagen für den Entwurf des Haushaltsplans sowie die Ausführung des Haushaltsplans. Im Übrigen ist der Beauftragte bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung zu beteiligen.

Zudem sollen gemäß § 5 Abs. 7 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Allgemeiner Teil (GGO I) in den Behörden bei allen Angelegenheiten von erheblicher oder grundsätzlicher rechtlicher Bedeutung die juristischen Referate, Rechtsämter oder Rechtsstellen rechtzeitig beteiligt werden.

- 313 Die Vorkaufsausübung zugunsten eines Dritten ist eine Maßnahme von finanzieller Bedeutung im Sinne des § 9 Abs. 3 Satz 2 LHO. Denn aus der mit der Vorkaufsausübung zwingend verbundenen gesamtschuldnerischen Haftung für die Kaufpreiszahlung können sich erhebliche finanzielle Folgen für Berlin ergeben. Das gilt bei der vorliegenden atypischen Fallkonstellation ganz besonders: Hier wurden Vorkaufsrechte zugunsten eines privaten Dritten ausgeübt, der bislang nicht auf dem Gebiet des Wohnungswesens tätig war. Die Kaufpreise beliefen sich in Summe auf mehr als 27 Mio. €. Das Land ging angesichts der nicht abschließend geprüften finanziellen Leistungsfähigkeit des Dritten und der gegebenen gesamtschuldnerischen Haftung ein hohes finanzielles Risiko ein. Dieses

Risiko hat sich in zwei von sechs Fällen manifestiert und zu Zahlungsverpflichtungen von 270.000 € geführt (vgl. T 301).

Die Beauftragte für den Haushalt wurde unter Verstoß gegen § 9 Abs. 3 LHO im gesamten Verfahren der Vorkaufsausübung nicht beteiligt. Es war ihr somit nicht möglich, in Absprache mit der übergreifend für die Haushaltsplanung und Haushaltsdurchführung zuständigen Serviceeinheit Finanzen des Bezirksamts oder der Senatsverwaltung für Finanzen eine finanzielle Vorsorge für etwaige zusätzliche Ausgaben im Haushaltsjahr zu treffen.

Auch das Rechtsamt hätte beteiligt werden müssen, da angesichts der besonderen Umstände die Vorkaufsausübung eine Angelegenheit von erheblicher und grundsätzlicher rechtlicher Bedeutung im Sinne von § 5 Abs. 7 GGO I darstellt.

11.6 Stellungnahme des Bezirksamts

- 314 Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg bestreitet, gegen die Vorgaben des Baugesetzbuchs zur Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit verstoßen zu haben. Die Anforderungen an die Bonitätsprüfung dürften nicht überspannt werden, da sonst die Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten eines Dritten gemäß § 27a BauGB innerhalb des gesetzlichen Ausübungszeitraums unmöglich sei. Im Zeitpunkt der Vorkaufsausübungen sei dem Bezirksamt eine positive Prognoseentscheidung möglich gewesen.

Das „In-der-Lage-sein“ gemäß § 27a Abs. 1 Satz 1 BauGB beziehe sich lediglich auf die Fähigkeit des Dritten, den Verwendungszweck zu realisieren. Die Fähigkeit des Dritten, das Grundstück zu erwerben, sei nicht erfasst und daher vom Bezirksamt auch nicht zu prüfen.

Die sich aus § 27a BauGB ergebenden Vorgaben für das Bezirksamt könnten nicht aus § 12 BauGB abgeleitet werden, da die beiden Vorschriften sich dem Wortlaut und Zweck nach unterschieden. Die Vorkaufsausübungen dienten allein dem Milieuschutz und damit Gemeinwohlinteressen, der Vorkaufsbegünstigte teile dieses Ziel. Die in den Konstellationen des § 12 BauGB agierenden Vorhabenträger verfolgten demgegenüber eigenwirtschaftliche Erwerbsinteressen, etwa Hotelneubauten. Aus diesem Grund seien die Anforderungen an die Überprüfung des Dritten bei § 27a BauGB geringer anzusetzen als die an den Vorhabenträger bei § 12 BauGB.

Selbst wenn man jedoch eine Gleichgelagertheit der beiden Vorschriften unterstelle, dürften die Anforderungen angesichts der engen Fristen bei der Vorkaufsausübung nicht überspannt werden. So reiche nach einer Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs²⁰⁵ die Auskunft einer Bank über eine langjährige Geschäftsbeziehung.

205 BayVGH, Urteil vom 20. April 2011 – 15 N 10.1320 –, BeckRS 2011, 52829

- 315 Die Feststellung des Rechnungshofs, in fünf Fällen sei das Vorkaufsrecht ausgeübt worden, obwohl die Finanzierungsplanung der Genossenschaft einen gesetzlich noch nicht geregelten Zuschussbaustein beinhaltet habe, wird vom Bezirksamt nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Von einer Haushaltswidrigkeit könne allerdings angesichts der Erklärungen der Beteiligten nicht ausgegangen werden. Sämtliche Vorkaufsfälle seien im Zeitpunkt der Ausübungen nicht als abgeschlossene, sondern als laufende Förderfälle zu betrachten gewesen. Die Senatsverwaltung für Finanzen habe zudem mit E-Mail vom 5. Juli 2019 die Möglichkeit der rückwirkenden Bezuschussung bestätigt.

- 316 Das Bezirksamt ist nicht der Auffassung, es habe die Vorkaufsrechte vorschnell in der unzutreffenden Annahme ausgeübt, die Vorkaufsbescheide ließen sich ohne finanzielles Risiko widerrufen.

Die gesamtschuldnerische Kaufpreishaftung von 27,05 Mio. € zuzüglich Nebenkosten beinhaltete kein finanzielles Risiko, „weil im Falle der Inanspruchnahme als Gesamtschuldner auch eine Verpflichtung zur Übertragung des Eigentums an den werthaltigen Objekten für den Verkäufer bestanden hätte.“

- 317 Dass es interne Beteiligungserfordernisse im Zusammenhang mit den Vorkaufsausübungen außer Acht gelassen hat, räumt das Bezirksamt ein und sagt für künftige Fälle eine vorschriftsgemäße Verwaltungspraxis zu.

11.7 Bewertung durch den Rechnungshof

- 318 Die vom Bezirksamt vorgetragenen Argumente zur Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Dritten überzeugen nicht.

Dass die Anforderungen an die vom Dritten vorzulegenden Nachweise der Leistungsfähigkeit angesichts der gemäß § 28 Abs. 2 BauGB für die Ausübung bestehenden zweimonatigen Frist nicht überspannt werden dürfen, stellt der Rechnungshof nicht in Abrede. Ungeachtet dessen muss sich das Bezirksamt davon überzeugen, dass vernünftige Anhaltspunkte für die Fähigkeit des Dritten zur zweckentsprechenden Bebauung oder sonstigen Nutzung bestehen; dies gilt insbesondere für die Fähigkeit, die Projektkosten zu tragen.²⁰⁶ Solche Anhaltspunkte waren aber nicht aktenkundig (vgl. T 303).

Die Auffassung, § 27a Abs. 1 Satz 1 BauGB verpflichtet das Bezirksamt lediglich, die Leistungsfähigkeit des Dritten zur zweckentsprechenden Verwendung – nicht jedoch des Erwerbs – zu prüfen, ist bereits deswegen verfehlt, weil das Vorkaufsobjekt nicht verwendet werden kann, ohne dass der Vorkaufsberechtigte es

²⁰⁶ vgl. Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, 137. EL, Rn. 16 zu § 27a

erwirbt oder eine gleichwertige dingliche Verfügungsmöglichkeit erlangt.²⁰⁷ Erwerb und Bewirtschaftung eines Bestandsobjekts sind wirtschaftlich miteinander verbunden, da die Bewirtschaftung wesentlich das Ziel hat, die Erwerbskosten zu refinanzieren. Der Dritte ist nur dann zur zweckentsprechenden Verwendung in der Lage, wenn er die Erwerbskosten tragen kann. Bei der Vorkaufsausübung bezüglich eines Bestandsobjekts machen die Erwerbskosten zudem einen Großteil der Investitionskosten aus. Die Prüfung der Leistungsfähigkeit des Dritten muss sich daher auch auf die Erwerbskosten erstrecken.

Auch aus der zitierten Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs ergibt sich nicht, dass die Anforderungen an das Vorliegen der finanziellen Leistungsfähigkeit nur gering wären. Die Entscheidung verlangt vielmehr den Nachweis mehrerer belastbarer Indizien für die Leistungsfähigkeit. Im konkreten Fall waren das kumulativ der Nachweis erheblicher finanzieller Vorleistungen, erfolgreich durchgeführte frühere Projekte gleicher Größenordnung sowie das Bestätigungsschreiben einer Bank über einen Jahrzehntelangen guten Geschäftskontakt.²⁰⁸

- 319 Die Ausführungen des Bezirksamts zur Einplanung des Zuschussbausteins ändern nichts daran, dass die gesetzliche Grundlage für die Förderung erst mit dem Beschluss des Hauptausschusses am 7. August 2019 geschaffen wurde. Es gab auch keine verbindliche Zusicherung der Senatsverwaltung für Finanzen, die bei der Beurteilung der fachlichen Leistungsfähigkeit des Dritten hätte berücksichtigt werden können.
- 320 Die Beanstandung des Rechnungshofs zur Annahme der Widerrufbarkeit der Vorkaufsbescheide wird durch die Ausführungen des Bezirksamts nicht entkräftet.

Das Bezirksamt ist ohne Inanspruchnahme juristischer Beratung, insbesondere des Rechtsamts, vorschnell und im Ergebnis unzutreffend davon ausgegangen, die Vorkaufsbescheide ließen sich ohne finanzielles Risiko widerrufen.

Soweit das Bezirksamt ausführt, die gesamtschuldnerische Kaufpreishaftung von 27,05 Mio. € zuzüglich Nebenkosten stelle kein finanzielles Risiko dar, „weil im Falle der Inanspruchnahme als Gesamtschuldner auch eine Verpflichtung zur Übertragung des Eigentums an den werthaltigen Objekten für den Verkäufer bestanden hätte“, ist diese Einschätzung zurückzuweisen. Privatrechtliche Beziehungen, an denen der Bezirk beteiligt ist, bestehen nicht.²⁰⁹ Der Verkäufer hat mit dem Vorkaufsbegünstigten einen Grundstückskaufvertrag geschlossen. Lediglich der Vorkaufsbegünstigte hat daher bei Zahlung des Kaufpreises einen Anspruch auf Übereignung. Der Bezirk ist nicht Partei des Kaufvertrages, sondern schlicht

207 vgl. Busse, in: BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, 49. Ed., Rn. 19 zu § 12 BauGB

208 BayVGH, a. a. O.

209 Stock, a. a. O., Rn. 27 zu § 27a

Haftender. Eine Zahlung des Kaufpreises durch den Bezirk würde allenfalls Ansprüche des Bezirks gegen den Vorkaufsbegünstigten auslösen (vgl. § 27a Abs. 3 Satz 2 BauGB). Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass solche Ansprüche gegen einen Vorkaufsbegünstigten, der den Kaufpreis nicht zahlen kann, ein werthaltiges Äquivalent zu der gesamtschuldnerischen Haftung des Bezirks gemäß § 27a Abs. 2 Satz 2 BauGB darstellen.

- 321 Der Rechnungshof bewertet die Ankündigung des Bezirksamts, interne Beteiligungserfordernisse im Zusammenhang mit Vorkaufsausübungen künftig zu beachten, positiv.

11.8 Zusammenfassung und Erwartung

- 322 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg

- Vorkaufsrechte zugunsten eines Dritten ausgeübt hat, obwohl ihm keine Finanzierungszusagen oder sonstige Nachweise der finanziellen Leistungsfähigkeit vorlagen und obwohl die für den Grundstückserwerb kalkulierte Finanzierung des Dritten u. a. auf einem staatlichen Zuschuss ruhte, dessen Voraussetzungen noch nicht geregelt waren,
- Vorkaufsrechte in der unzutreffenden Annahme ausgeübt hat, die Vorkaufsbescheide ließen sich ohne finanzielles Risiko widerrufen, und
- die innerbezirklichen Beteiligungserfordernisse nicht beachtet hat.

Die durch das vorschriftswidrige Handeln des Bezirksamts begründeten Risiken sind zum Teil eingetreten. Es sind Zahlungsverpflichtungen von 270.000 € entstanden.

- 323 Der Rechnungshof erwartet zusammenfassend, dass das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg künftig

- die Leistungsfähigkeit von Dritten, zu deren Gunsten Vorkaufsrechte ausgeübt werden, sorgfältig prüft und das Vorkaufsrecht erst dann ausübt, wenn es sich von der Leistungsfähigkeit des Dritten überzeugt hat,
- sorgfältig und zutreffend einschätzt, ob mit dem Erlass von Verwaltungsakten finanzielle Risiken verbunden sind und ob der Widerruf eines Verwaltungsakts ein geeignetes Instrument zur Vermeidung etwaiger finanzieller Risiken ist, und
- die innerbezirklichen Beteiligungserfordernisse beachtet.

12 Gravierende Verstöße gegen das Haushalts- und das Vergaberecht bei der Beauftragung eines externen Beratungsunternehmens

Das Bezirksamt Spandau hat ein externes Beratungsunternehmen mit der Vorbereitung und Durchführung eines Vergabeverfahrens für die Reinigung der Spandauer Schulen beauftragt. Dabei hat das Bezirksamt die Leistung direkt an das Beratungsunternehmen ohne ein wettbewerbliches Verfahren vergeben und damit Vergaberecht grob verletzt. Zudem hat das Bezirksamt in diesem Zusammenhang nicht notwendige Ausgaben im mittleren sechsstelligen Euro-Bereich geleistet.

12.1 Einleitung

- 324 Der Rechnungshof prüft regelmäßig die Beauftragung privater Dienstleister durch die Berliner Bezirke, insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung vergaberechtlicher Vorschriften.

Die Schulen im Bezirk Spandau werden wie in den übrigen Berliner Bezirken seit rund zwei Jahrzehnten von externen privaten Dienstleistern gereinigt. Bis dahin reinigten Dienstkräfte des Landes Berlin die Schulen.

Zuletzt hatte das Bezirksamt Spandau im Jahr 2015 die **Reinigungsleistungen an den 44 Spandauer Schulen** im Rahmen einer EU-weiten Ausschreibung vergeben. Die in elf Lose aufgeteilten Leistungen wurden an insgesamt vier Unternehmen vergeben. Im Jahr 2018 stand die Neuauusschreibung der Reinigungsleistungen an.

12.2 Vergabe und Vertragsdurchführung

- 325 Ausweislich eines Aktenvermerks vom Oktober 2017 sah sich der zuständige Bereich des Bezirksamts Spandau aus Kapazitätsgründen nicht in der Lage, das Vergabeverfahren selbst durchzuführen. Das Bezirksamt entschied sich im Frühjahr 2018 dafür, zur Durchführung des Vergabeverfahrens ein **Beratungsunternehmen zu beauftragen**. Dieses hatte im März 2018 im Wege einer sogenannten „Kaltakquise“ seine Leistungen telefonisch angeboten. Bei einer Kaltakquise handelt es sich um eine Kundenanwerbung, die durch eine meist telefonische Kontaktaufnahme ohne vorherige Geschäftsbeziehung oder vorherige Einwilligung des potenziellen Kunden erfolgt.

Mit Schreiben vom April 2018 übermittelte das Beratungsunternehmen ein „Beratungsangebot“ mit einem Mustervertrag. § 3 „Vergütung“ des Mustervertrages lautete:

„Die Honorierung des Beraters ist erfolgsbezogen. Der Erfolg ist eingetreten, wenn der Berater im schriftlichen Abschlussbericht eine Einsparung nachweisen kann (Erfolgsnachweis). Der Erfolgsnachweis ist Grundlage der Honorarermittlung. Der Berater partizipiert mit 45 % an der im Erfolgsnachweis aufgezeigten Einsparung eines Jahres. Die Basis zur Berechnung der Einsparung bilden die abgestimmten und bestätigten Istkosten oder kalkulatorischen Kosten eines Jahres zu den letzten aktuellen Preisen sowie den abgestimmten Reinigungsflächen und das Angebot des Bieters, der den tatsächlichen Zuschlag durch den Auftraggeber erhält. Das Honorar zzgl. der gesetzlichen MWSt. wird fällig nach Übergabe des Abschlussberichts und Rechnungstellung [...].“

Aus den später erstellten Ausschreibungsunterlagen für die Reinigungsleistungen ging hervor, dass sich die Gesamtreinigungsfläche aus den einzelnen Reinigungsflächen in Quadratmeter multipliziert mit der jeweiligen Anzahl der Reinigungstage pro Jahr ergeben soll.

Laut Vergabevermerk vom Mai 2018 wurde der Auftragswert für die externe Beratung auf 40.500 € netto geschätzt. Aufgrund fehlender Erfahrung sei von einer Einsparung von ca. 2 % der bisherigen Gesamtkosten von 4.500.000 € auszugehen. Zu erwarten seien lediglich Einsparungen bei Reinigungsnebenleistungen, wie Abwischen von Türklinken, Entfernen von Spinnweben, Reinigung von Fußleisten. Der vorliegende **Standard der täglichen Bodenreinigung der Unterrichtsräume solle nicht verändert werden**. Als Auftragnehmer komme allein das Beratungsunternehmen in Betracht, das seine Leistungen telefonisch angeboten hatte. Nur dieses Unternehmen biete die gewünschte Leistung auf Honorarerfolgsbasis mit einer eventuellen Erfolgsbeteiligung von 45 % an. Deshalb könne dieses Unternehmen gemäß § 3 Abs. 5 Buchst. I VOL/A²¹⁰ direkt ohne Durchführung eines wettbewerblichen Verfahrens beauftragt werden.

Der Vertrag wurde am 15. Mai 2018 unterzeichnet und mit einem Stempel des Bezirksamts versehen. Die Unterzeichnung wurde nicht durch einen gesetzlichen Vertreter vorgenommen. Eine schriftlich angeordnete rechtsgeschäftliche Vertretungsmacht lag ebenfalls nicht vor.

Die Leistungsbeschreibung wurde auf Vorschlag des Beratungsunternehmens vom 13. Juli 2018 so gefasst, dass die **Reinigungsleistungen an Spandauer Schulen um rd. 25 % gegenüber den Vorjahren reduziert** werden sollten. Dieser Wert wurde erzielt durch eine Reduzierung der Reinigungs frequenz der Unterrichtsräume (Bodenreinigung) von bisher fünf Tagen auf nunmehr vier Tage in der Woche sowie die Reduzierung der Reinigungs frequenz der „Büroräume“ und der „Treppenhäuser ab 2. OG“ von fünfmal auf einmal pro Woche. Der Vertrag mit dem Beratungsunternehmen blieb unverändert. Insbesondere wurde die Bestimmung, nach der die Höhe des Honoraranspruchs von der Einsparung gegenüber den Kosten des Vorjahres abhängig sein und 45 % der Differenz betragen sollte, nicht an den verringerten Reinigungsumfang gegenüber dem Vorjahr an-

210 Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A)

angepasst. Die Reduzierung der Reinigungsleistungen erfolgte nach Aktenlage ohne die haushaltrechtlich vorgeschriebenen Beteiligungen.

In dem Bereich, in dem der Vertrag mit dem Beratungsunternehmen unterzeichnet wurde, waren **keine Sicherungs- und Überwachungsmaßnahmen** geregelt, wie z. B. **verbindliche Mitzeichnungsregeln**, ein **Vier-Augen-Prinzip** oder die kontinuierliche Erfassung und Kontrolle der Ausgaben im laufenden Haushaltsjahr.

Das Beratungsunternehmen verlangte mit Rechnungen vom 30. November 2018 und 14. Mai 2019 Honorare in Höhe von 595.375,55 € und 52.919,64 €. Zusammen mit dem noch zu zahlenden „Sicherheitseinbehalt“ in Höhe von 31.335,56 € brutto ergibt sich ein **Gesamtbetrag von 679.630,75 € brutto**. Es ging dabei von einer **Einsparung von 1.125.000 € gegenüber den vorherigen Reinigungsverträgen** aus.

- 326 Die **direkte Vergabe** von öffentlichen Aufträgen an einen bestimmten Anbieter ist **nur in Ausnahmefällen zulässig**. Im **Oberschwellenbereich** (Auftragswert höher als 221.000 €) kann der öffentliche Auftraggeber gemäß § 14 Abs. 4 Nr. 2 VgV²¹¹ Aufträge im Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb vergeben, wenn der Auftrag nur von einem bestimmten Unternehmen erbracht oder bereitgestellt werden kann, weil ein einzigartiges Kunstwerk oder eine einzigartige künstlerische Leistung erschaffen oder erworben werden soll, weil aus technischen Gründen kein Wettbewerb vorhanden ist oder wegen des Schutzes von ausschließlichen Rechten, insbesondere von gewerblichen Schutzrechten.

Im **Unterschwellenbereich** ist bei eindeutig und erschöpfend beschreibbaren freiberuflichen Leistungen eine Freihändige Vergabe ohne Einholung von Vergleichsangeboten (Direktvergabe) nach § 3 Abs. 5 Buchst. I VOL/A ausnahmsweise zulässig, wenn für die Leistung aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht kommt (Alleinanbieter). Nach ganz überwiegender Meinung ist der Tatbestand nur erfüllt, wenn der Beschaffungsbedarf objektiv nur von einem bestimmten Lieferanten oder Dienstleistungserbringer erbracht werden kann. Dabei handelt es sich um die Fälle eines Angebotsmonopols, gewerblicher Schutzrechte oder einer vorteilhaften Gelegenheit.²¹²

- 327 Unabhängig von der Verortung des Auftrags im Ober- oder im Unterschwellenbereich wäre für die Vergabe ein **wettbewerbliches Verfahren erforderlich** gewesen. Es sind weder Ausnahmetatbestände nach § 14 Abs. 4 Nr. 2 VgV noch nach § 3 Abs. 5 Buchst. I VOL/A ersichtlich. Die Argumentation des Bezirksamts, dass nur dieses eine Unternehmen eine Leistung auf Basis eines „Erfolgshonorars“ anbiete und deshalb ein Alleinanbieter im Sinne des § 3 Abs. 5 Buchst. I VOL/A sei, ist nicht nachvollziehbar. Für die nachgefragte Leistung gibt es einen breiten

211 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV)

212 vgl. Kulartz/Marx/Portz/Prieß (Hrsg.), Kommentar zur VOL/A, 3. Aufl. 2014, § 3 Rn. 82

Markt an Anbietern. Etwaige verschiedene Preisberechnungsmodelle hätten ggf. miteinander verglichen und auf die Wirtschaftlichkeit hin überprüft werden müssen. Mit der Direktvergabe an das Beratungsunternehmen hat das Bezirksamt den Auftrag somit dem vorgeschriebenen Wettbewerb entzogen.

12.3 Bezahlung der Rechnungen

- 328 Im Ergebnis des im Herbst 2018 durchgeföhrten Ausschreibungsverfahrens für die Reinigung der Spandauer Schulen sollten vier Unternehmen den Zuschlag für die Reinigungsleistungen erhalten. Das **Entgelt für die Reinigungsleistungen** betrug jährlich **rd. 3.407.000 € gegenüber rd. 4.500.000 € jeweils in den Vorjahren.**

Das Beratungsunternehmen stellte dem Bezirksamt auf dieser Grundlage mit Schreiben vom 30. November 2018 ein Honorar in Höhe von 595.375,55 € in Rechnung (45 % der Einsparung eines Jahres plus Umsatzsteuer). Für dieses Honorar war im Bezirkshaushalt keine Vorsorge getroffen.

Am 18. Dezember 2018 wurde ein Antrag auf Zulassung von Mehrausgaben beim Titel 54010 in Höhe von 595.375,55 € gestellt. Die Serviceeinheit Finanzen stimmte Mehrausgaben gemäß §§ 20, 37, 46 LHO in Ausnutzung der gesamtbezirklichen Deckungsfähigkeit zu. Mit Auszahlungsanordnung vom 18. Dezember 2018 wies das Bezirksamt den Betrag von 595.375,55 € an.

Das Beratungsunternehmen war nach Stellung der Rechnung vom 30. November 2018 weiterhin für das Bezirksamt Spandau tätig. Insbesondere übernahm das Unternehmen ab Mitte Januar 2019 die erneute Bewertung der Angebote, nachdem Nachprüfungsanträge bei der Vergabekammer eingegangen waren und das Bezirksamt das Ausschreibungsverfahren auf den Stand vor der Angebotsbewertung zurückgesetzt hatte. Das Beratungsunternehmen legte am 15. Februar 2019 dem Bezirksamt einen neuen „Abschlussbericht nach zweiter Bewertung“ vor und forderte hernach einen Nachtrag in Höhe von 52.919,64 €. Das höhere Honorar begründete das Unternehmen damit, dass sich durch die veränderte Zuschlagserteilung die Kostenentlastung für das Bezirksamt nochmals verbessert habe. Die Gegenleistung für die Reinigungsleistungen verminderte sich dadurch von den ursprünglichen 3.407.000 € auf jährlich rd. 3.303.000 €. Am 12. Juni 2019 zahlte das Bezirksamt den Rechnungsbetrag in Höhe von 52.919,64 €. Auch hierfür war im Bezirkshaushalt keine Vorsorge getroffen.

Offen war zum Zeitpunkt der Prüfung noch die Auszahlung eines „Sicherheitseinbehalts“ in Höhe von 26.332,40 € plus Umsatzsteuer an das Beratungsunternehmen.

- 329 Gemäß § 34 Abs. 2 i. V. m. § 6 LHO dürfen Ausgaben nur so weit geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Bei der Ausführung des Haushaltsplans sind nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben Berlins notwendig sind.

Nach Nr. 3.3.1 AV § 9 LHO ist darüber zu wachen, dass die Ausgaben nach den für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätzen bewirtschaftet werden, insbesondere darauf hinzuwirken, dass die Ausgaben nicht überschritten und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Spar- samkeit beachtet werden.

- 330 Nach Eingang der Rechnung vom 30. November 2018 hat es das Bezirksamt **versäumt, eine rechtliche Prüfung einzuleiten, ob ein rechtswirksamer Vertrag vorliegt** und somit tatsächlich eine Zahlungsverpflichtung des Bezirksamts besteht. Es hätte sich aufgedrängt zu prüfen, ob ein wirksamer Vertrag vorliegt, weil für die Vertragsunterzeichnung keine rechtsgeschäftliche Vertretungsmacht gemäß § 25 i. V. m. § 22 AZG²¹³ vorlag und auch keine Anhaltspunkte für eine Rechtsscheinsvollmacht bestehen. Das Bezirksamt hat dies nicht zum Anlass genommen, das Rechtsamt um Prüfung zu bitten.

Unabhängig davon bestehen auch Zweifel hinsichtlich der Höhe des geltend gemachten Zahlungsverlangens. Die Kostenersparnis für die Reinigungsleistungen ergibt sich vor allem aus der Reduzierung der Reinigungsleistungen der Unterrichtsräume (Bodenreinigung) von fünf Tagen pro Woche auf vier Tage, der „Büroräume“ von fünf Tagen pro Woche auf einen Tag sowie der „Treppenhäuser ab 2. OG“ von fünf Tagen pro Woche auf einen Tag. Dies bedeutet eine Reduzierung der Gesamtreinigungsleistung um rd. 25 %. Daraus ergibt sich auch zwangsläufig eine Kostenersparnis von ca. 25 % oder einem Viertel der ursprünglichen jährlichen Gesamtreinigungskosten von rd. 4,5 Mio. €. Allein durch die Reduzierung der Gesamtreinigungsleistung um rund ein Viertel ergibt sich demnach eine Einsparung von rd. 1.125.000 € pro Jahr. Dieser um 1.125.000 € reduzierte Wert der Gesamtreinigungsleistung von ursprünglich rd. 4,5 Mio. €, also rd. 3.375.000 €, hätte demzufolge der Basiswert für das „Erfolgshonorar“ sein müssen. Da die Reinigungsunternehmen, die die Zuschläge erhalten haben, die – reduzierten – Leistungen für ein Entgelt von insgesamt rd. 3.303.000 € erbringen, besteht die **effektive Einsparung** nur in der Differenz zwischen 3.375.000 € und 3.303.000 € (**rd. 2 %**). Dies sind rd. 72.000 €. Berechnet man das „Erfolgshonorar“ von 45 % auf der Basis dieser tatsächlichen Einsparung von rd. 72.000 €, **ergibt sich ein Honoraranspruch von ca. 38.500 € statt der gezahlten rd. 680.000 €.**

Bei den insgesamt gezahlten 679.630,75 € handelt es sich somit um eine in der Höhe nicht notwendige Ausgabe gemäß § 34 Abs. 2 i. V. m. § 6 LHO.

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

12.4 Stellungnahme des Bezirksamts

- 331 Das Bezirksamt Spandau hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass es hinsichtlich der Vergabe an das Beratungsunternehmen der „klaren Überzeugung“ sei, dass es keinen breiten Markt an Anbietern gebe, die alle Kriterien, insbesondere im Bereich der nachgelagerten Qualitätssicherung, erfüllen würden. Aufgrund verschiedener Alleinstellungsmerkmale im Bereich der „Qualität“ sei aus Sicht des Bezirksamts nur dieses Beratungsunternehmen infrage gekommen.

Die Argumentation des Bezirksamts ist vergaberechtlich nicht relevant. Die Ausnahmetatbestände nach § 14 Abs. 3 und 4 VgV oder § 3 Abs. 5 Buchst. I VOL/A liegen nicht vor. Vage Vermutungen darüber, ob es einen ausreichenden Markt an Anbietern gibt, berechtigen den öffentlichen Auftraggeber nicht dazu, Aufträge dem Wettbewerb von vornherein zu entziehen. Etwaige Qualitätsmerkmale und Zusatzleistungen hätten bei der Angebotsbewertung im Rahmen eines wettbewerblichen Verfahrens im Vergleich zu anderen Angeboten gewichtet werden müssen. Es steht dem öffentlichen Auftraggeber frei, in der Leistungsbeschreibung bestimmte Anforderungen zu formulieren oder eine Bewertungsmatrix zu entwerfen, in der neben dem Preis z. B. auch die Qualität oder Zusatzleistungen als Kriterien definiert werden. Aus dem Vergleich der Angebote und der Gewichtung der Kriterien ergibt sich das wirtschaftlichste Angebot.

- 332 Das Rechtsamt des Bezirksamts sei im Nachgang nach eingehender Prüfung zum Ergebnis gekommen, dass der in Rede stehende Vertrag nicht schwebend unwirksam gewesen sei. Das Bezirksamt sei davon ausgegangen, dass die den Vertrag unterzeichnende Dienstkraft über eine rechtsgeschäftliche Vertretungsmacht verfügt habe. In der Aufgabenkreisbeschreibung (BAK) dieser Dienstkraft vom 28. September 2017 sei die Befugnis zur rechtsgeschäftlichen Vertretung Berlins gemäß § 22 Abs. 2 i. V. m. § 25 Abs. 2 AZG in einer Höhe „von bis zu 100 Tsd. €“ enthalten.

Der Rechnungshof teilt die Auffassung des Bezirksamts nicht. Das Bezirksamt hat dem Rechnungshof erst nach Aufforderung im Januar 2020 eine „Muster-Beschreibung des Aufgabenkreises (BAK)“ übersandt. In dieser BAK waren die Felder „Lfd. Nr. des GVPL.“ sowie „Bewertungsentscheidung“ nicht ausgefüllt. Zudem wurde die BAK nicht – wie im Formular vorgesehen – von der „OE Personalwirtschaft“ geprüft. Außerdem wurde auch nicht – so wie vorgesehen – vom Stelleninhaber bestätigt, dass er die BAK zur Kenntnis genommen hat. Vor allem aber wurde die BAK nicht von einer vertretungsberechtigten Person unterzeichnet und die Vertretungsbefugnis damit auch nicht gemäß § 25 i. V. m. §§ 21 und 22 Abs. 2 AZG übertragen. Erst im Februar 2019 erhielten die Dienstkräfte des Schul- und Sportamts ordnungsgemäße Übertragungsschreiben.

- 333 Das Bezirksamt widerspreche „entschieden der Unterstellung“, es habe im Prüfungszeitraum keine haushaltrechtlichen Sicherungs- und Überwachungs-

maßnahmen gegeben. Es gebe regelmäßige Rücksprachen, in denen die kontinuierliche Kontrolle der Ausgaben im laufenden Haushaltsjahr zentraler Bestandteil sei. Zudem würden Verträge immer nach dem Vier-Augen-Prinzip gefertigt. Im vorliegenden Fall sei dies „bedauerlicherweise nicht in hinreichendem Maße“ beachtet worden.

Die Ausführungen des Bezirksamts überzeugen nicht. Keine der genannten Besprechungen ist inhaltlich schriftlich dokumentiert. Wie das Bezirksamt selbst einräumt, ist bei dem haushaltsrechtlich riskanten Vertrag im Mai 2018 das Vier-Augen-Prinzip missachtet worden. Das Rechtsamt war beim Abschluss des Vertrages nicht eingebunden. Gemäß § 5 Abs. 7 GGO I²¹⁴ sollen in den Behörden bei allen Angelegenheiten von erheblicher oder grundsätzlich rechtlicher Bedeutung die juristischen Referate, Rechtsämter oder Rechtsstellen rechtzeitig beteiligt werden. Zudem war bereits im Juli 2018 nach der Entscheidung der Reduzierung der Reinigungsfrequenz um rd. 25 % klar, dass der Rechnungsbetrag des Beratungsunternehmens mehr als 600.000 € anstatt der geschätzten 40.500 € betragen wird.

- 334 Nach Auffassung des Bezirksamts seien „alle entstandenen Kosten“ notwendige Ausgaben gewesen. Der Rechnungshof verkenne, dass es sich nicht um eine reine Leistungskürzung, sondern um eine „Optimierung des Leistungsverzeichnisses“ handele. Im Ergebnis der Reinigungsausschreibung durch das beauftragte Beratungsunternehmen spare das Land Berlin jährlich „über 1 Mio. € an Kosten für die Unterhalts- sowie Glas- und Rahmenreinigung ein“. Diesem Aspekt werde seitens des Rechnungshofs keine Rechnung getragen. Erst nach Beauftragung habe das externe Beratungsunternehmen im Rahmen des Beratungsauftrags ein hohes Einsparpotenzial identifiziert, das zu einer sprunghaften Erhöhung des Auftragswertes geführt habe. Dieses Einsparpotenzial bestehe in der Reduzierung der Reinigungsfrequenz für die Böden der Unterrichtsräume von fünf- auf viermal pro Woche, ohne dass dadurch ein schlechterer Reinigungszustand der Schulen verbunden sei. Auch mit dieser Reduzierung liege das Bezirksamt noch weit über der vorgeschriebenen DIN-Norm für die Reinigungsleistungen an Schulen. Das Bezirksamt sei nach wie vor davon überzeugt, dass aller Voraussicht nach ein anderer Dienstleister kein vergleichbares Optimierungspotenzial wie das beauftragte Beratungsunternehmen identifiziert hätte.

Die Argumentation des Bezirksamts ist abwegig. Zutreffend ist, dass die Schulen im Bezirk Spandau bisher quantitativ über der DIN-Norm gereinigt worden sind. Der Bezirk Spandau hatte diesbezüglich den höchsten Wert aller Berliner Bezirke. Im Abschlussbericht einer überbezirklichen Arbeitsgruppe „Analyse Infrastrukturstarkosten der Schulen“ vom 4. September 2017 heißt es dazu: „Die Schulen in Spandau werden teilweise über der DIN-Norm gereinigt (Klassenräume: 5 statt 3mal, Verwaltungsräume 2 statt 1mal pro Woche).“ Damit lag es bereits vor der Vergabe an das Beratungsunternehmen im Mai 2018 klar auf der Hand, dass

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

eine quantitative Reduzierung der Reinigungsleistungen an den Spandauer Schulen möglich war. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit könnte eine Angleichung an die DIN-Norm sogar geboten gewesen sein. Tatsächlich reduzierte das Bezirksamt die Reinigungsleistungen auf Vorschlag des Beratungsunternehmens um rd. 25 %. Die Behauptung des Bezirksamts, dass nur dieses eine Beratungsunternehmen in der Lage gewesen sei, ein entsprechendes „Optimierungspotenzial“ zu „identifizieren“, ist aufgrund der Sachlage nicht nachvollziehbar. Der auf der Hand liegende Vorschlag des Beratungsunternehmens zur Reduzierung der Reinigungsfrequenz (und somit der Gesamt-reinigungsfläche) in Annäherung an die DIN-Norm rechtfertigt keinesfalls ein „Erfolgshonorar“ in Höhe von mehreren Hunderttausend Euro. Auch der Hinweis des Bezirksamts, durch das Ergebnis der Reinigungsausschreibung spare das Land Berlin jährlich „über 1 Mio. €“ ein, ist nicht überzeugend. Im Lichte des o. g. Abschlussberichtes der überbezirklichen Arbeitsgruppe liegen für den Rechnungshof Anhaltspunkte dafür vor, dass das Bezirksamt Spandau in den Vorjahren nicht notwendige Ausgaben in Höhe von mehreren Millionen Euro für die Reinigung der Schulen geleistet hat, weil die Reinigungsfrequenz deutlich über der DIN-Norm lag.

12.5 Zusammenfassung und Erwartung

335 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass das Bezirksamt Spandau

- bei der Beauftragung des externen Beratungsunternehmens die Leistung ohne ein wettbewerbliches Verfahren vergeben sowie
- die Rechnung des Beratungsunternehmens unter Außerachtlassung der vorgeschriebenen Verfahrensschritte und der rechtlich gebotenen Prüfung beglichen und dadurch nicht notwendige Ausgaben im mittleren sechsstelligen Euro-Bereich geleistet hat.

336 Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt Spandau

- **künftig die vergaberechtlichen Vorschriften einhält und die Vergabeverfahren ordnungsgemäß durchführt,**
- **künftig keine Verträge mit potenziell nachteiligen Preismechanismen schließt und nur der Höhe nach notwendige Ausgaben leistet und künftig nur Zahlungen vornimmt, wenn vorher eine Prüfung erfolgt ist, ob ein rechtswirksamer Vertrag und eine entsprechende Zahlungsverpflichtung tatsächlich vorliegen.**

13 Millionenverluste des Betriebes gewerblicher Art Pferdekompetenzzentrum der Freien Universität Berlin

Die Entwicklung des Pferdekompetenzzentrums der Freien Universität Berlin als Betrieb gewerblicher Art ist deutlich hinter den Erwartungen im Businessplan zurückgeblieben. Durch den Abschluss eines langfristigen Mietvertrages hat sich die Universität die Möglichkeit genommen, ihr Engagement aufzugeben. Bislang sind Belastungen ihres Haushalts von 2,1 Mio. € eingetreten. Inzwischen hat die Universität einen Großteil ihrer Pferde und Ponys zu ungünstigen Konditionen verkauft.

13.1 Einleitung

- 337 Staatliche Hochschulen dienen nach § 2 Abs. 1 Hochschulrahmengesetz der Pflege und Entwicklung von Wissenschaft und Kunst. Sie leisten Grundlagenforschung und bieten wissenschaftsbezogene Lehre zur beruflichen Vorbereitung.

Neben ihrem hoheitlichen Handeln betätigen sich Hochschulen auch wirtschaftlich. Sie forschen im Auftrag Dritter, vermieten ihre Immobilien, bieten Sport- und Weiterbildungskurse an, betreiben Hochschulambulanzen und -kliniken, führen Veranstaltungen durch oder verkaufen verschiedenste Sachen.

Die **Freie Universität Berlin** (FU), eine Körperschaft des öffentlichen Rechts²¹⁵, betätigt sich auch wirtschaftlich. Sie hat ihre Aktivitäten in **15 Betrieben gewerblicher Art** (BgA) gebündelt. Seit dem Jahr 2013 zählt der BgA Pferdekompetenzzentrum dazu.

13.2 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

- 338 Der Rechnungshof hat bei Prüfungen der Haushalts- und Vermögensrechnungen der FU festgestellt, dass die meisten BgA defizitär arbeiten. Beim **BgA Pferdekompetenzzentrum** haben die einzelnen **Verluste** der Jahre 2013 bis 2018 zwischen 211.287 € und 517.105 € und der fortgeschriebene Verlust in diesem Zeitraum insgesamt 2.083.674 € betragen. Diese Feststellungen hat der Rechnungshof zum Anlass genommen, die Haushalts- und Wirtschaftsführung der BgA der FU zu prüfen. Ziel der Prüfung war festzustellen, ob die FU Entgelte für ihre Leistungen ordnungsgemäß erhebt und dabei wirtschaftlich und sparsam gehandelt hat, insbesondere Einnahmen rechtzeitig und vollständig erhoben sowie die einzusetzenden Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgaben unbedingt notwendigen Umfang beschränkt hat. Beim BgA Pferdekompetenzzentrum hat der

215 §§ 1 und 2 Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin

Rechnungshof insbesondere die vertragliche Ausgestaltung des Engagements der FU für Gründung und Betrieb des Zentrums untersucht.

13.3 Gründung und Betrieb des Pferdezentrums im Land Brandenburg

- 339 Universitäten unterliegen als landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts den Vorschriften der Landeshaushaltsordnung (LHO). Sie haben nach § 105 Abs. 1 LHO die §§ 106 bis 110 LHO und die §§ 1 bis 87 LHO einschließlich der dazu erlassenen Ausführungsvorschriften (AV) entsprechend anzuwenden. So haben sie beim Abschluss von Verträgen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.²¹⁶ Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen.²¹⁷ Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase müssen u. a. Aussagen zu folgenden Punkten treffen:
- 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 Ziele²¹⁸

- 340 Die FU bot seit dem Wintersemester 2014/2015 den Bachelorstudiengang Pferdewissenschaften mit den Schwerpunkten Ethologie (Verhaltensbiologie), pferdegerechte Ausbildung und Pferdezucht am Fachbereich Veterinärmedizin an. Die Vorlesungen fanden in der Klinik für Pferde auf dem Campus der FU in Berlin Steglitz-Zehlendorf (Ortsteil Düppel) sowie in einem gemieteten Reit- und Pferdesportzentrum im Land Brandenburg (im Folgenden: Pferdezentrum) statt.

Neben Landesmitteln dienten Spenden von 2,3 Mio. €, die drei Unternehmen in einem Zeitraum von zehn Jahren an die FU zahlten, zur Finanzierung des Pferdezentrums. Die am 1. Mai 2013 geschlossenen Fördervereinbarungen mit den Unternehmen sahen jährliche Zahlungen an die FU ab Oktober 2013 bis zum Jahr 2023 von bis zu 230.000 € vor.

Ebenfalls am 1. Mai 2013 schloss die FU einen **Mietvertrag** über ein Pferdezentrum in Brandenburg. Das gemietete Objekt stand zuvor jahrelang leer. Es war seit dem Jahr 2001 Bestandteil einer 300 Hektar großen Anlage mit Hotel, Appartements und Konferenzräumen, Golf- und Tennisplätzen sowie Steganlagen an einem See, die der Vermieter betrieb. Zum Pferdezentrum gehörten eine Reithalle, zahlreiche Stallungen mit insgesamt 88 Pferdeboxen, diverse Pferdesport-

216 § 7 Abs. 1 Satz 1 LHO

217 § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO

218 Nr. 2.1 AV § 7 LHO

anlagen sowie Verwaltungs-, Seminar- und Büroräume. Die FU erweiterte das Angebotsspektrum um eine Besamungs- und Embryotransferstation.

Die Parteien schlossen den Mietvertrag für eine Laufzeit von zehn Jahren und vereinbarten monatliche Mietzahlungen von 10.000 € zuzüglich Umsatzsteuer. Das Mietverhältnis sollte sich um jeweils drei Jahre verlängern, wenn es nicht mit einer Frist von drei Jahren vor Ablauf der Festmietzeit oder mit einer Frist von zwei Jahren vor Ablauf des jeweiligen Verlängerungszeitraums gekündigt wird. Neben Mietzahlungen fallen Betriebskosten sowie nach einer Zusatzvereinbarung zum Mietvertrag für die Nutzung angrenzender Koppelflächen eine jährliche Pacht von 1.423,50 € an. Im Jahr 2014 schloss die FU einen weiteren Mietvertrag über ein Gutshaus zur Unterbringung von Dozenten und Studierenden. Hierfür vereinbarten die Parteien einen monatlichen Mietzins von 1.000 €.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, bei denen verschiedene Alternativen zur Anmietung untersucht wurden, nahm die FU nicht vor. In ihrem **Businessplan** 2013 stellte die FU dar, dass das Pferdezentrum nach Anlaufverlusten in Höhe von ca. 210.000 € in den ersten beiden Jahren im dritten Jahr „die Gewinnschwelle erreichen und in der Folge einen nachhaltigen und steigenden Überschuss erwirtschaften“ werde.²¹⁹ Ab dem dritten Jahr, also ab 2016, erwartete die FU jährliche Einnahmen allein für die Reproduktionsmedizin in Höhe von 300.000 € und für die Einstallung von Pferden in Höhe von 245.000 €.

Tatsächlich erzielte der BgA seit Beginn seiner **wirtschaftlichen Tätigkeit** nur geringe Einnahmen. Sie erreichten insgesamt maximal eine Höhe von 167.963,16 € im Jahr 2016, weshalb der BgA ausschließlich negative Ergebnisse erwirtschaftete. Die Verluste summierten sich bis Ende 2018 auf 2.083.674 €. Das Finanzamt für Körperschaften stufte bei seiner Prüfung im Jahr 2018 den BgA als dauerdefizitär ein.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Herbst 2019 war die FU am Standort des Pferdezentrums nur noch mit den beiden Geschäftsfeldern Reproduktionsmedizin Hengste und Stuten tätig. Der teilöffentliche Bereich für private Pferdehaltung und Veranstaltungszwecke wurde nicht mehr genutzt.

- 341 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die FU bei ihren Entscheidungen zur Gründung des Pferdezentrums im Land Brandenburg die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit²²⁰ verletzt und den Haushalt bisher mit 2,1 Mio. € belastet hat. Sie hat es im Vorfeld ihrer Entscheidungen unterlassen, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen²²¹ durchzuführen. Somit hat es die FU versäumt, eine ausreichende Grundlage für die maßgeblichen Verpflichtungen, insbesondere den Abschluss eines langfristigen Mietvertrages für das Pferde-

219 Vorlage Nr. 237/2013 zur 74. Sitzung des Kuratoriums der FU

220 § 7 Abs. 1 Satz 1 LHO

221 § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO

zentrum, zu schaffen. Eine zutreffende Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs fehlt ebenso wie eine zutreffende Darstellung relevanter Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten.²²² Essenzielle Grundaussagen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung haben nicht vorgelegen.

Die FU ist beim Abschluss des Mietvertrages für das Pferdezentrum zudem von unzutreffenden Erwartungen ausgegangen. Dem Businessplan 2013 haben falsche Annahmen für die Entwicklung des Pferdezentrums zugrunde gelegen. Die Prognose für die wirtschaftliche Entwicklung war unrealistisch. Die wirtschaftlichen Annahmen haben sich absehbar nicht bestätigt. Eine tragfähige Untersuchung der Eignung der angenommenen Lösungsmöglichkeit zur Zielerreichung²²³ hat der Entscheidung der FU zur Gründung des Pferdezentrums nicht zugrunde gelegen. Die Notwendigkeit der Gründung des neuen Standortes war wegen der bereits bestehenden Klinik für Pferde auf dem Campus der FU in Berlin Steglitz-Zehlendorf (Ortsteil Düppel) nicht gegeben. Alternativen, wie z. B. den Ausbau bestehender Standorte, hat die FU nicht untersucht.

13.4 Nachweis und Verwertung der Tiere des Pferdezentrums

- 342 Die FU hat die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.²²⁴ Über das Vermögen ist ein Nachweis zu erbringen.²²⁵ Als Anschaffungs- und Herstellungskosten ist der für den Erwerb aufgewendete Betrag anzusetzen.²²⁶ Bei unentgeltlich erworbenen Sachanlagen sind die etwaigen Anschaffungs- und Herstellungskosten zu ermitteln oder notfalls zu schätzen. Dieser Betrag ist in das Vermögensverzeichnis einzutragen.
- 343 Die FU war Eigentümerin von mindestens 39 Pferden, die sie im Pferdezentrum selbst gezüchtet oder im Wege von Schenkung oder Kauf für das Pferdezentrum erworben hatte. Die FU ermittelte nicht den **Wert der Pferde** und führte sie nicht im Vermögensverzeichnis auf. In den Jahren 2016 bis 2019 verkaufte die FU 13 Ponys und sechs Pferde. Für elf dieser Ponys vereinbarte die FU einen **Verkaufspreis** zwischen 75 € und 300 €, insgesamt 1.830 €. Für die übrigen zwei Ponys erzielte die FU 500 € und 600 €, für zwei Pferde jeweils 1.000 € und für zwei fast 3-jährige Pferde jeweils 1.500 €.

Wertgutachten für den Verkauf der Ponys und Pferde ließ die FU nicht anfertigen. Zum Teil verfügten die verkauften Pferde über eine hervorragende Abstammung. Vater einer für 1.000 € verkauften Stute war ein Reitpferd, das im Pferdezentrum

222 Nr. 2.1 AV § 7 LHO

223 Nr. 2.1 AV § 7 LHO

224 § 7 Abs. 1 Satz 1 LHO

225 § 73 LHO (Bis zur Neufassung im Jahr 2018 gehörten bewegliche Sachen mit Ausnahmen von Sammlungen und Kunstwerken nicht zum Vermögen. Es war gemäß Nr. 12 AV § 73 LHO ein nur mengenmäßiger Nachweis zu führen.)

226 Nr. 7.3.1 Satz 2 AV § 73 LHO

der FU im europaweiten Besamungseinsatz ist. Der Hengst war im internationalen Sport erfolgreich und nahm z. B. als 5-Jähriger bei den Weltmeisterschaften der jungen Pferde teil. Bei einer für 1.500 € verkauften Stute, die im Jahr 2018 auf einer Veranstaltung präsentiert wurde und im Jahr 2019 an verschiedenen Turnieren teilnahm, handelte es sich ebenfalls um ein Pferd aus FU-eigener Züchtung. Der Vater war mit „riesigem Sprungvermögen“ ausgestattet. Eine Portion seines Tiefgefriersamens verkaufte die FU für 400 €.

Die Verkaufspreise wurden damit begründet, dass die Pferde günstig erstanden wurden und deren Zucht nicht unter dem Gesichtspunkt der Vermarktung betrieben wurde. Der einzige reelle Verkaufspreis für Pferde sei der Schlachtpreis, d. h. der Preis, der bei einem Verkauf an einen Pferdeschlachter erzielt werden könnte.

Vier der verkauften Pferde befanden sich zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof im Jahr 2019 weiterhin im Pferdezentrum. Die Käufer räumten der FU in den Kaufverträgen die Nutzung der Pferde für Lehre und Forschung mindestens bis zum 31. Dezember 2018 ein. Die Universität verpflichtete sich, die Art der Nutzung der Pferde so zu wählen, dass daraus keine negativen Folgen für die Tiere zu erwarten seien. In diesem Zeitraum gingen die **Kosten für Unterhalt, Pflege und tierärztliche Versorgung** zulasten der FU.

- 344 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die FU auch beim Verkauf der Pferde gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit²²⁷ verstoßen hat. Die FU hat es unterlassen, den jeweiligen Wert für ihre Pferde und Ponys zu ermitteln und die Tiere im Vermögensverzeichnis aufzuführen. Damit hat sie außerdem gegen die Pflicht verstoßen, ihr Vermögen nachzuweisen.²²⁸ Die Verkaufspreise sind nicht nachvollziehbar. Der Preis von Schlachttieren kann allenfalls ein Maßstab für die Wertbemessung von Pferden sein, die für die Fleischproduktion gehalten werden. Für Sportpferde gibt es dagegen einen Markt, der sich an anderen Maßstäben orientiert. So haben die von der FU gezüchteten Pferde u. a. eine hervorragende Abstammung. Der tatsächliche Wert der Pferde liegt daher weit über den in Rechnung gestellten Preisen. Die Tatsache, dass die FU Tiefgefriersamen ihrer Pferde mit dem Hinweis auf die sportlichen Fähigkeiten des Tieres verkauft, verdeutlicht die Wertigkeit der verkauften Pferde mit hervorragender Abstammung.

Im Übrigen hat die FU auf Einnahmen verzichtet, da sie seit dem Jahr 2018 die Kosten für Unterhalt, Pflege, tierärztliche Versorgung und Ausbildung von vier verkauften Pferden übernommen hat. Die Kostenübernahme kann nicht allein mit Ausbildungszwecken begründet werden. Ein Tier nahm an sportlichen Wettkämpfen teil, die nicht zum Studienprogramm gehörten.

227 § 7 Abs. 1 Satz 1 LHO

228 § 73 LHO

13.5 Stellungnahme der Universität

- 345 Die FU hat darauf hingewiesen, dass sie vom Grundsatz kein Unternehmen und ein BgA keine Firma sei. Sie sei ausschließlich im Rahmen ihrer hoheitlichen Aufgaben wirtschaftlich tätig, wobei wirtschaftliche Tätigkeiten in diesem Fall nicht im unternehmerischen Sinn zu verstehen sei, sondern lediglich durch das Steuerrecht definiert werde.

Bei der Anmietung der Flächen habe die FU vorschriftenkonform gehandelt. Sie hat angegeben, der Mietzins habe unter der ortsüblichen Vergleichsmiete gelegen, sodass sich der Sinn alternativer Anmietungsszenarien nicht erschließe. Der Flächenbedarf resultierte aus der Einrichtung des neu zu etablierenden Bachelorstudiengangs Pferdewissenschaften sowie dem Umbau und der Sanierung der Liegenschaften der Klinik für Pferde am Standort Düppel. In den Jahren 2012 bis 2019 seien sämtliche Gebäude der Pferdeklinik in Düppel grundsaniert worden. Hierfür habe die FU Ausweichflächen mieten und Arbeitsgruppen auslagern müssen.

Es sei zutreffend, dass die Erwartungen aus dem Businessplan 2013 nicht erfüllt wurden und neben den kalkulierten Anlaufverlusten weitere Fehlbeträge zulasten des Haushaltes der FU entstanden sind. Hierfür seien in erster Linie Veränderungen der Rahmenbedingungen am Standort des Pferdezentrums verantwortlich. So sollte der Standort in wesentlichen Teilen durch die Vermietung von Pferdeboxen an private Pferdehalter finanziert werden. Dieses Konzept sei durch die Anforderungen der EU-Zertifizierung für die reproduktionsmedizinischen Behandlungsbereiche grundsätzlich in Frage gestellt worden. Um den Standort weiterhin parallel für veterinärmedizinische Zwecke und die private Pferdehaltung nutzen zu können, hätte die FU in die Umgestaltung des Geländes investieren müssen. Kostenberechnungen im Juni 2017 hätten für diesen Umbau keine Wirtschaftlichkeit ergeben. Daher habe die FU das Geschäftsfeld der privaten Vermietung von Pferdeboxen eingestellt und im Jahr 2018 den Studiengang Pferdewissenschaften an den Standort Düppel verlagert. Seitdem werde das Pferdezentrum ausschließlich für veterinärmedizinische Behandlungen sowie für Zwecke der Lehre, Forschung und Nachwuchsförderung genutzt. Mittelfristig werde der Standort in Brandenburg nicht mehr benötigt. Den Mietvertrag habe die FU Ende 2019 fristgerecht zum 31. März 2023 gekündigt.

Die FU hat eingeräumt, dass es sich bei den Tieren um werthaltige Sachanlagen gemäß § 73 LHO handeln könnte, die ab einem Wert von 410 € in das Vermögensverzeichnis aufgenommen werden müssen. Die Universität hat zugesagt, die Werthaltigkeit der verkauften und im Bestand befindlichen Pferde zu überprüfen und die Tiere ggf. in das Vermögensverzeichnis aufzunehmen.

- 346 Der Rechnungshof bewertet die Entscheidungen der FU zur Zukunft des Pferdezentrums und zur Darstellung ihrer Tiere im Vermögensverzeichnis positiv. Im Übrigen entkräften die Ausführungen der FU die Beanstandungen des Rech-

nungshofs nicht. Der Hinweis der FU auf die Ortsüblichkeit der Mieten am Standort des Pferdezentrums, das sich 70 Kilometer entfernt vom ursprünglichen Standort befindet, ist unbeachtlich. Dadurch wird allenfalls deutlich, dass die FU von Beginn an auf einen bestimmten zusätzlichen Standort fixiert war. Alternative Standorte hat die FU gerade nicht in Betracht gezogen. Nur eine Gegenüberstellung unterschiedlicher Standorte hätte eine tragfähige wirtschaftliche Betrachtung ermöglicht. Auch der Verweis auf die hoheitlichen Aufgaben der FU berührt die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Die FU hat mit ihrem Businessplan 2013 gerade wirtschaftliche Erfolge prognostiziert und konkrete Gewinnerwartungen formuliert. Sie hat sich selbst die Maßstäbe gesetzt, die für ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten gelten.

13.6 Zusammenfassung und Erwartung

- 347** Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die FU beim Abschluss eines langfristigen Mietvertrages für den BgA Pferdekompetenzzentrum von unzutreffenden Erwartungen ausgegangen ist. Die wirtschaftlichen Annahmen haben sich nicht bestätigt. Eine tragfähige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat nicht vorgelegen. Die Notwendigkeit der Gründung des Pferdezentrums war wegen der Klinik für Pferde in Düppel nicht gegeben. Bereits bestehende Alternativen, wie z. B. den Ausbau des Standortes Düppel, hat die FU nicht untersucht.

Die FU hat für die Pferde des Pferdezentrums den jeweiligen Wert nicht ermittelt. Die Tiere waren nicht im Vermögensverzeichnis aufgeführt. Die vereinbarten Preise für verkauft Pferde waren nicht nachvollziehbar und deutlich zu gering bemessen. Für verkauft Pferde, die im Pferdezentrum verblieben sind, hat die FU keine Unterhaltungskosten geltend gemacht.

- 348 Der Rechnungshof erwartet, dass die FU**

- **die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei finanzwirksamen Maßnahmen beachtet und entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vornimmt,**
- **die Kaufverträge für die Pferde und Ponys einer Prüfung unterzieht,**
- **den Wert der im Pferdezentrum verbliebenen Pferde ermittelt und die Tiere in das Vermögensverzeichnis aufnimmt sowie**
- **für den Unterhalt, die Pflege, die tierärztliche Versorgung und die Ausbildung der bereits verkauften, aber bei der FU verbliebenen Pferde ein Entgelt erhebt.**

Anlage 1**Kurzdarstellung
zum Inhalt des vertraulichen Teils des Jahresberichts 2020**

Der Rechnungshof berichtet in einem gesonderten, vertraulich vorgelegten Teil des Jahresberichts 2020 (vgl. T 5) über weitere Prüfungsergebnisse zu folgendem Thema:

Erhebliche Mängel und Versäumnisse bei der vertraglichen Gestaltung der künftigen Qualitätssteuerung im öffentlichen Personennahverkehr mit drohenden finanziellen Nachteilen in zweistelliger Millionenhöhe

Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hat einen Vertrag über die Erbringung von Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr geschlossen. Erstmals wurde hierbei eine Bonusregelung als vertragliches Steuerungsinstrument vereinbart. Ziel des Anreizes ist eine Verbesserung der Qualität für die Fahrgäste u. a. im Hinblick auf Pünktlichkeit, Ausfall, Kapazität und Sauberkeit. Der Rechnungshof hat die Vertragsgestaltung zum Anlass für seine Prüfung genommen.

Inwieweit die neue Bonusregelung geeignet ist die beabsichtigten Qualitätssteigerungen zu erreichen, wurde von der Senatsverwaltung nicht methodengerecht im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prognostiziert. Sie hat den Nutzen nicht vorab analysiert, obwohl während der Vertragslaufzeit die Zahlung eines Bonus in zweistelliger Millionenhöhe erwartet wird. Künftig ist geplant, für weitere Verkehrsverträge vergleichbare Bonusregelungen anzuwenden. Ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Einsatz der Mittel aus dem Landeshaus- holt und dem daraus resultierenden Nutzen ist nicht sichergestellt, zumal der Bonus lediglich einen Anreiz setzen soll, ein ohnehin bereits vertraglich geschuldetes oberes Leistungsniveau zu erbringen. Trotz der hohen finanziellen Relevanz hat es die Senatsverwaltung versäumt, den Haushaltsgesetzgeber vor Vertragsschluss hinreichend zu informieren.

Anlage 2**Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2020**

Der nachfolgenden Übersicht ist zu entnehmen, von welcher Behörde ein Entwurf zur Stellungnahme des Senats und der Bezirksämter zum Jahresbericht 2020 erwartet wird.

Berichtsbeitrag (Textziffern)	Behörde
T 9 bis 34	Senatsverwaltung für Finanzen
T 35 bis 48	Senatsverwaltung für Finanzen
T 49 bis 83	Senatsverwaltung für Finanzen
T 84 bis 92	Senatsverwaltung für Finanzen
T 93 bis 158	Senatsverwaltung für Finanzen
T 159 bis 202	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen sowie alle Bezirksämter
T 203 bis 222	Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, Regierender Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Wissenschaft sowie Bezirksamt Mitte
T 223 bis 265	Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung
T 266 bis 299	Senatsverwaltung für Finanzen
T 300 bis 323	Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg
T 324 bis 336	Bezirksamt Spandau
T 337 bis 348	Regierender Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Wissenschaft
Vertraulicher Teil T 1 bis 23	Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz