

Jahresbericht 2021 (Band 1)**des Rechnungshofs von Berlin****gemäß Artikel 95 der Verfassung von Berlin und § 97 der Landeshaushaltsordnung**

Der Senat von Berlin hat am 22. September 2020 dem Abgeordnetenhaus die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2019 mit dem Antrag auf Entlastung vorgelegt (Drucksache 18/3058). Der Rechnungshof prüft diese Rechnung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe gemäß Artikel 95 Verfassung von Berlin und § 88 Landeshaushaltsordnung (LHO). Er fasst wesentliche Ergebnisse seiner Prüfungen, soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann, jährlich in einem Bericht zusammen, den er dem Abgeordnetenhaus und dem Senat zuleitet (§ 97 LHO).

Der Jahresbericht 2021 wird ausnahmsweise in zwei Bänden erstellt. Der nachstehende Band 1 enthält ausgewählte Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins sowie Feststellungen, die sich bei der Prüfung von landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts ergeben haben. Über die Finanzlage und finanzwirtschaftliche Entwicklung Berlins, insbesondere unter dem Einfluss der Corona-Pandemie, sowie das wesentliche Ergebnis der Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2019 wird der Rechnungshof gesondert zu einem späteren Zeitpunkt im Jahr 2021 berichten.

Der Rechnungshof legt den Jahresbericht 2021 (Band 1) 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 zeitgleich in einem vertraulichen Teil des Jahresberichts über weitere Prüfungsergebnisse. Aufgrund der darin enthaltenen schutzwürdigen Angaben zu

einzelnen Beschäftigungsverhältnissen legt der Rechnungshof diesen vertraulichen Teil des Jahresberichts nach dem in § 97 Abs. 4 LHO geregelten Verfahren dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses, dem Regierenden Bürgermeister und der Senatsverwaltung für Finanzen vor.

Berlin, 26. April 2021

Rechnungshof von Berlin

Karin Klingen
Präsidentin

Jahresbericht 2021

(Band 1)

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)
Fotos S. 1, 4:	Fotostudio Ludwig Lützowstraße 102 10785 Berlin
Druck & Bindung:	Brandenburgische Universitätsdruckerei und Verlagsgesellschaft Potsdam mbH Karl-Liebknecht-Straße 24-25 14476 Potsdam

Vorwort der Präsidentin

Die Corona-Pandemie mit einem zweiten Lock-down im vergangenen Herbst und Winter hat auch die Arbeit des Rechnungshofs in diesem Jahr beeinflusst. Er konnte aber die Erfahrungen des Frühjahrs 2020 gut nutzen und hat sich nun fast flächendeckend auf eine Arbeit im Homeoffice umgestellt.



Der Rechnungshof legt jetzt einen ersten Teil des Jahresberichts 2021 vor, der mit Beiträgen aus fünf Prüfungsgebieten detailliert Mängel und Versäumnisse in unterschiedlichsten Bereichen aufzeigt und Hinweise für notwendige Verbesserungen gibt. Beispiele sind die bisher kaum gelungene Übertragung der Betriebsverantwortung der Informations- und Kommunikationstechnik auf das IT-Dienstleistungszentrum, die Kostenexplosionen und Verzögerungen beim Umbau des Zentralen Omnibusbahnhofs und umfassende Kontrolldefizite bei den betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung.

Das Ergebnis über die Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung 2019 und die Entwicklung der Finanzlage Berlins wird der Rechnungshof in diesem Jahr in einem zweiten Teil des Jahresberichts 2021 darstellen, der im Herbst vorgelegt wird. Dabei werden auch die zur Bewältigung der Corona-Pandemie aufgenommenen Kredite und die daraus geleisteten Ausgaben ein wichtiges Thema sein.

2021 und 2022 werden für den Rechnungshof von Berlin zwei besondere Jahre. Im Juli 2021 übernimmt Berlin für ein Jahr den Vorsitz der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder. Zuletzt hatte Berlin diese Rolle im Jahr 2005 inne. Im darauffolgenden Jahr, im Juni 2022, feiert der Rechnungshof sein 70-jähriges Bestehen. Über beides wird der Rechnungshof noch gesondert informieren.

Mein besonderer Dank gilt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Rechnungshofs, die diesen ersten Teil des Jahresberichts 2021 unter erschwerten Bedingungen erarbeitet haben. Ebenso bedanke ich mich für die gute Zusammenarbeit mit dem Senat und den Verwaltungen sowie mit dem Abgeordnetenhaus, das dem Rechnungshof im Herbst 2020 erstmals die Vorstellung des Jahresberichts im Plenum ermöglicht hat.

Ihre



Karin Klingen

Jahresbericht 2021

(Band 1)

I.

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

II.

Der Jahresbericht 2021 (Band 1) 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 18. Februar 2021 beschlossen worden.



(v. l. n. r.): Direktor Jank, Direktor Theis, Vizepräsident Schubert, Präsidentin Klingen, Direktorin Vater, Direktor Finkel



Inhaltsverzeichnis

	T	Seite
Allgemeines		
1 Vorbemerkungen	1	11
Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung		
2 Erhebliche Mängel bei der Steuerung der Migration der Informations- und Kommunikationstechnik nach dem Berliner E-Government-Gesetz	9	14
3 Unzureichende Personalbedarfsermittlung in Behörden des Landes Berlin	46	42
4 Hohes Risiko von Einnahmeverlusten aus der Versorgungslastenteilung	76	55
5 Gravierende Mängel des Fördermanagements des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), insbesondere bei der Einrichtung des IT-Begleitsystems für die EU-Förderperiode 2014 bis 2020	84	60
6 Fehlende Wirtschaftlichkeitskontrollen bei der administrativen Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Förderprogramme	151	84
7 Kostenexplosion und Bauverzögerung durch elementare Fehler bei der Vorbereitung der Umbaumaßnahme am Zentralen Omnibusbahnhof	177	96
8 Schwerwiegende Versäumnisse bei der Wohnraumförderung durch Mietzuschüsse im Sozialen Wohnungsbau	229	116
9 Umfassendes verwaltungsübergreifendes Kontrolldefizit im Bereich der betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung	267	132
10 Steuerungswirksames Fach- und Finanzcontrolling bei den Hilfen zur Erziehung gesamtstädtisch noch nicht erreicht	300	149
11 Ungerechtfertigte Ausgaben in Millionenhöhe im Bereich der Kindertagespflege	334	161
12 Fehlsteuerung von Ressourcen bei der Betriebsprüfung	348	169
13 Zusätzliche Ausgaben in Millionenhöhe durch ein Umgehungsgeschäft der Max-Planck-Gesellschaft sowie erhebliche Versäumnisse bei der An- und Vermietung von Liegenschaften	374	182



	T	Seite
14	Beratungsbericht über Frühpensionierungen wegen Dienst- unfähigkeit im Berliner Landesdienst	389 193

Anlagen

1	Kurzdarstellung zum Inhalt des vertraulichen Teils des Jahresberichts 2021	199
2	Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2021	200

nachrichtlich

Mit dem Jahresbericht 2021 (Band 1) wird vorgelegt

Jahresbericht 2021 – Vertraulicher Teil –
(Bemerkungen nach § 97 Abs. 4 LHO, vgl. T 5)



Abkürzungsverzeichnis

ABau	Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau)
ABl.	Amtsblatt für Berlin
a. F.	alte Fassung
AG KJHG	Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes und zur Förderung der Beteiligung und Demokratiebildung junger Menschen (Jugendhilfe- und Jugendfördergesetz)
AG-SGB IX	Gesetz zur Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch
AG-SGB XII	Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch
AHK	Anschaffungs- und Herstellungskosten
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
AO	Abgabenordnung
ASOG Bln	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz)
AV-KTPF	Ausführungsvorschriften zur Kindertagespflege
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
BeamStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz)
BeamVG	Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes (Beamtenversorgungsgesetz)
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
bE-Fall	Steuerfall mit bedeutenden Einkünften
BEM	Betriebliches Eingliederungsmanagement
BewGr-MPG	Bewirtschaftungsgrundsätze der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V.
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch



BHO	Bundeshaushaltsordnung
BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung
BlnTG	Gesetz zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Berlin (Berliner Teilhabegesetz)
BpO	Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Betriebsprüfung (Betriebsprüfungsordnung)
BPU	Bauplanungsunterlagen
BRV	Berliner Rahmenvertrag
BStBl	Bundessteuerblatt
BuGr-MPG	Buchungsgrundsätze der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V.
Drs	Drucksache (des Abgeordnetenhauses von Berlin, soweit nicht anders angegeben)
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGovG Bln	Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin)
ErgAV § 24 LHO	Ergänzende Ausführungsvorschriften zu den AV § 24 LHO
ESF	Europäischer Sozialfonds
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EU KOM	Europäische Kommission
F/E-Platz	Festsetzungs- und Erhebungsplatz (in Finanzämtern)
FFC HzE	Fach- und Finanzcontrolling Hilfen zur Erziehung
GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Allgemeiner Teil
GGO II	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Besonderer Teil
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
GV Sen	Geschäftsverteilung des Senats von Berlin
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz



HZE	Hilfen zur Erziehung
i. d. F.	in der Fassung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
ISBJ	Integrierte Software Berliner Jugendhilfe
IT	Informationstechnik
IT-BePla	IT-Bestands- und Planungsübersicht
ITDZ	IT-Dienstleistungszentrum Berlin
i. V. m.	in Verbindung mit
KitaFöG	Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LHO	Landeshaushaltsordnung
LVwA	Landesverwaltungsamt Berlin
MPG	Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V.
MPI	Max-Planck-Institut(e)
NBPU	neue Bauplanungsunterlagen
OVG	Oberverwaltungsgericht
PBE	Personalbedarfsermittlung
PMH	Projektmanagementhandbuch – Der Leitfaden für Projekte in der Berliner Verwaltung
RHG	Gesetz über den Rechnungshof von Berlin (Rechnungshofgesetz)
RMS	Risikomanagementsystem
Rn.	Randnummer(n)
SGB V	Sozialgesetzbuch – Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung
SGB VI	Sozialgesetzbuch – Sechstes Buch – Gesetzliche Rentenversicherung
SGB VIII	Sozialgesetzbuch – Achstes Buch – Kinder- und Jugendhilfe
SGB IX	Sozialgesetzbuch – Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SGB XI	Sozialgesetzbuch – Elftes Buch – Soziale Pflegeversicherung



SGB XII	Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe
T	Textziffer(n)
UBZ	Unterstützungs- und Beratungszentrum
VG	Verwaltungsgericht
VLT-StV	Staatsvertrag über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrnwechseln (Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag)
VvB	Verfassung von Berlin
VV-BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung
VV IT-Steuerung	Verwaltungsvorschriften für die Steuerung des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VZ	Veranlagungszeitraum bzw. Veranlagungszeiträume
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WiBe	Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT
WoG Bln	Gesetz über den Sozialen Wohnungsbau in Berlin (Wohnraumgesetz Berlin)
WoGG	Wohngeldgesetz
WoVG Bln	Gesetz über die Neuausrichtung der sozialen Wohnraumversorgung in Berlin (Berliner Wohnraumversorgungsgesetz)
WTG	Gesetz über Selbstbestimmung und Teilhabe in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen (Wohnteilhabegesetz)
ZMGA	Zentrale medizinische Gutachtenstelle
ZOB	Zentraler Omnibusbahnhof
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 Prüfungsvereinbarungen.

- 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.

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 Fra-

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

2 z. B. Landesbetrieb für Gebäudebewirtschaftung, Staatliche Münze Berlin, Konzert- und Theaterbetriebe des Landes Berlin

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

4 z. B. BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH, Messe Berlin GmbH, Wohnungsbaugesellschaften Berlins

gen 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 2021 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2019, ggf. einzuleitende Maßnahmen und die Missbilligung von Verwaltungshandeln.

Der Rechnungshof legt den Jahresbericht 2021 in zwei Bänden vor. Der vorliegende Band enthält

- Beiträge über ausgewählte Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung von erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung.

Themen des für den Herbst vorgesehenen Ergänzungsbandes zum Jahresbericht 2021 werden sein

- die Finanzlage und finanzwirtschaftliche Entwicklung Berlins sowie
- die Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2019 (vgl. Drs 18/3058).

Darüber hinaus berichtet der Rechnungshof in einem gesonderten vertraulichen Teil zu dem jetzt erschienenen Berichtsband über eine weitere Prüfung. Aufgrund der darin enthaltenen Angaben zu einzelnen Beschäftigungsverhältnissen legt der Rechnungshof diesen vertraulichen Teil des Jahresberichts nach dem in § 97 Abs. 4 LHO geregelten Verfahren dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses, dem Regierenden Bürgermeister und der Senatsverwaltung für Finanzen vor. Damit wird dem notwendigen Schutz von personenbezogenen Daten 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.**

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

2 Erhebliche Mängel bei der Steuerung der Migration der Informations- und Kommunikationstechnik nach dem Berliner E-Government-Gesetz

Der Senatsverwaltung für Inneres und Sport ist es nicht gelungen, ein erfolgreiches Vorgehen für die nach dem Berliner E-Government-Gesetz vorgesehene Übertragung der Betriebsverantwortung (sogenannte Migration) der verfahrens-unabhängigen Informations- und Kommunikationstechnik und der IT-Basisdienste auf das IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ) zu etablieren. Obwohl von der Senatsverwaltung die Investitionskosten für die Migration auf insgesamt 380 Mio. € geschätzt wurden, hat sie weder die vorgeschriebenen Planungsunterlagen erstellt noch die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sichergestellt. Als Folge dieser Mängel ist das ursprüngliche Ziel, im Rahmen des Migrationsprogramms bis Ende des Jahres 2022 insgesamt 40.000 IKT-Arbeitsplätze seriell zum ITDZ zu migrieren, gescheitert. Belastbare Aussagen sind derzeit weder zu dem weiteren zeitlichen Verlauf der Migration noch zu den zu erwartenden Kosten möglich. Die angestrebte Vereinheitlichung des IT-Einsatzes der Berliner Verwaltung ist bei Beibehaltung des derzeitigen Migrationsvorgehens nicht in einem überschaubaren Zeitraum realisierbar. Dies gefährdet die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Berliner Verwaltung.

2.1 Einleitung

- 9 Bis zum Inkrafttreten des E-Government-Gesetzes Berlin (EGovG Bln)⁵ im Juni 2016 konnten die Einrichtungen und Behörden des Landes Berlin im Rahmen der jeweils gültigen Verwaltungsvorschriften zum IT-Einsatz⁶ selbst entscheiden, ob sie ihre Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) eigenverantwortlich betreiben oder ob sie einen Dienstleister – vorzugsweise das IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ) – beauftragen.⁷ Bereits in den 90er-Jahren stellte die für Inneres zuständige Senatsverwaltung (im Folgenden Senatsverwaltung) fest,

5 Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin – EGovG Bln), verkündet als Art. 1 des Berliner E-Government-Gesetzes vom 30. Mai 2016 (GVBl. S. 282)

6 Der IT-Einsatz wurde seit dem Jahr 1998 durch die am 17. März 1998 erlassene, am 19. Dezember 2000 fortgeschriebene IT-Organisationsrichtlinie geregelt. Sie wurde durch die am 17. August 2004 erlassenen Verwaltungsvorschriften für die Steuerung des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung (VV IT-Steuerung) und die am 27. Juni 2006 erlassenen IT-Organisationsgrundsätze des Landes Berlin abgelöst. Diese Vorschriften galten aufgrund des Senatsbeschlusses S-1886/2014 vom 21. Oktober 2014 bis zum 30. September 2019. Sie finden bis zum Erlass neuer Vorschriften weiterhin Anwendung.

7 vgl. Nr. 4.1 VV IT-Steuerung

dass der IT-Einsatz der Berliner Verwaltung „vom Einsatz unterschiedlicher, teilweise veralteter Technik und von heterogenen Betriebsprozessen und Verantwortlichkeiten, die im Wesentlichen von Eigenbetrieb bestimmt sind“⁸, geprägt war. Sie erkannte die Notwendigkeit, Migrationsstrategien zu entwickeln, um auf Basis vereinheitlichter Prozesse und anforderungsgerechter Technik den wirtschaftlichen Betrieb der IT-Infrastruktur zu ermöglichen. Unter anderem aufgrund des Fehlens einer mit ausreichenden Kompetenzen ausgestatteten zentralen IT-Steuerung und fehlender verbindlicher IT-Grundsätze und -Standards führten von der Senatsverwaltung ergriffene Maßnahmen nicht zu der angestrebten Standardisierung und einer verbesserten Situation beim IT-Einsatz.

Mit dem EGovG Bln wird nunmehr die Standardisierung durch die gemeinsame Nutzung von zentralen informations- und kommunikationstechnischen Strukturen und Organisationen angestrebt. Dafür soll das ITDZ als zentraler IKT-Dienstleister die verfahrensunabhängige IKT und die IT-Basisdienste für die Berliner Verwaltung zur Verfügung stellen und betreiben. Die Senatsverwaltung beabsichtigt, diese Ziele im Rahmen eines von ihr gesteuerten Migrationsprogramms umzusetzen. Das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf (im Folgenden Bezirksamt) war die erste Behörde, mit deren Migration eine „Lernkurve aufgebaut werden“ sollte, um bis Ende des Jahres 2022 insgesamt 40.000 IKT-Arbeitsplätze in einem standardisierten Verfahren zum ITDZ zu migrieren.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2019 im Bezirksamt, in der Senatsverwaltung sowie im ITDZ die Vorbereitung und Umsetzung des Migrationsprogramms geprüft.

2.2 Chronologie

- 10 Nach Inkrafttreten des EGovG Bln im Juni 2016 hat die Senatsverwaltung als einen der ersten Schritte zur Umsetzung des § 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 EGovG Bln eine **standardisierte** Basisstruktur der **IKT-Architektur** beschrieben, formal festgesetzt und mit Schreiben vom 31. August 2016 die Führungsebenen der Senatsverwaltungen und Bezirke informiert.

Hinsichtlich der Umsetzung des § 24 Abs. 2 EGovG Bln, nach dem die verfahrensunabhängige IKT sowie IT-Basisdienste durch das ITDZ bereitgestellt werden sollen, orientierte sich die Senatsverwaltung mit einem von ihr konzipierten, aber schriftlich nicht explizit ausgearbeiteten **Migrationsvorgehen** an den Richtlinien der Regierungspolitik 2016 bis 2021. Danach sollte das ITDZ eine tragende Funktion bei der Digitalisierung haben und den Betrieb der verfahrensunabhängigen IKT und die IKT-Basisdienste stufenweise übernehmen. Die Zahl der zu migrierenden IKT-Arbeitsplätze sollte sich an einer aus dem Aufgabenzuwachs resultierenden internen „Wachstumsplanung des ITDZ“ orientieren. Diesem Vorgehen folgend wurde vom ITDZ ein „**Diskussionspapier zur Migrati-**

8 Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres vom 1. Februar 2005 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2900)

onsplanung für die Jahre 2017 – 2022“ erarbeitet. Nach dieser Planung sollten bereits im Jahr 2017 ca. 1.500 IKT-Arbeitsplätze des Landesamts für Flüchtlingsangelegenheiten, der Senatskanzlei – Bereich Wissenschaft – sowie der Senatsverwaltung migriert werden. Bis Ende des Jahres 2022 sollten insgesamt 40.000 IKT-Arbeitsplätze vom ITDZ betrieben werden.

Als erste Berliner Behörde beauftragte das **Bezirksamt** mit Beschluss Nr. 362 vom 13. September 2016 seinen Steuerungsdienst – unabhängig von den Planungen der Senatsverwaltung und des ITDZ – ein **bezirkliches IKT-Migrationskonzept** (IKT-Pflichtenheft) zu erarbeiten. Damit sollte die veraltete bezirkliche IKT-Infrastruktur durch eine vom ITDZ bereitzustellende IKT unter Beachtung der von der Senatsverwaltung festgesetzten IKT-Architektur abgelöst werden. Das Konzept sollte spätestens bis zum 31. März 2017 in Zusammenarbeit mit dem Fachbereich IT des Bezirksamts, dem ITDZ und der Senatsverwaltung fertiggestellt werden. Das Projekt wurde damit zum **Pilotprojekt für die Migration**, dessen Erfahrungen in das behördenübergreifende Migrationsvorgehen der Senatsverwaltung einfließen sollten.

Aufgrund der umfangreichen Erhebungen bei der Ist-Aufnahme der IKT-Infrastruktur des Bezirksamts konnte das IKT-Migrationskonzept nicht fristgerecht fertiggestellt werden. Gründe hierfür sah das Bezirksamt u. a. in der hohen Komplexität der eingesetzten IT und deren nicht ausreichender Dokumentation sowie in der Notwendigkeit, umfangreiche Standardisierungs- und Organisationskonzepte zu erarbeiten. Als auch im Juli 2017 die Ist-Aufnahme noch nicht abgeschlossen war, schätzten die bei der Senatsverwaltung eingerichtete IKT-Steuerung und das ITDZ die übergreifende **Migrationsplanung** des ITDZ, nach der im Jahr 2017 etwa 1.500 IKT-Arbeitsplätze migriert werden sollten, als unrealistisch ein.

Ein von der IKT-Steuerung in Auftrag gegebenes Gutachten zur „**Konsolidierung der Server- und IKT-Arbeitsplatz-Infrastruktur der Berliner Verwaltung**“ vom 31. August 2017 kam zu dem Schluss, dass das bisherige Migrationsvorgehen Optimierungsbedarf aufweise und eine verbesserte zentrale Erhebung der IT-Bestandsdaten, ein übergreifendes Projektmanagement, übergreifende Projektstrukturen und der Einsatz übergeordneter Steuerungsinstrumente sowie eine terminierte, kriterienbasierte Festlegung der Migrationsreihenfolge für die Behörden erforderlich seien.

Die Ergebnisse dieses Gutachtens flossen in den am 1. November 2017 zwischen der Senatsverwaltung, dem Bezirksamt und dem ITDZ geschlossenen Projektauftrag „zur IKT-Betriebsüberführung vom Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf zum ITDZ Berlin im Sinne des eGovernment-Gesetzes Berlin“ (**Migrationsprojekt**) ein.

Am 25. Mai 2018 hat die Senatsverwaltung (IKT-Steuerung) als Programmauftraggeberin mit dem ITDZ als Programmauftragnehmer einen „Programmauftrag

zur Migration der verfahrensunabhängigen IKT-Dienste zum ITDZ Berlin im Sinne von § 24 Abs. 2 des eGovernment-Gesetzes Berlin“ (**Migrationsprogramm**) unterzeichnet und damit das bisherige stufenweise Migrationsvorgehen konkretisiert.

In behördenübergreifenden Fachprojekten sollten die methodischen und fachlichen Grundlagen für die Migration der Behörden erarbeitet werden. Die Reihenfolge der Migration wurde nach A-, B-, C-Behörden klassifiziert. Die Behörden der Gruppe A sollten mit der Migration in den Jahren 2018/2019 beginnen. Die Behörden der Gruppe B und C sollten auf der Grundlage der bei der Migration der A-Behörden „erprobten Standards“ ab dem Jahr 2020 bzw. 2022 migrieren.

Da die Senatsverwaltung **keine „sichtbaren“ Migrationserfolge** erkennen konnte, gab sie im Jahr 2018 mehrere Untersuchungen in Auftrag und führte mit dem ITDZ Ende des Jahres 2018 ein **Review des Migrationsprogramms** durch. Die Untersuchungen wiesen u. a. auf folgende erhebliche Risiken für die Umsetzung des Migrationsprojekts sowie des Migrationsprogramms hin:

So waren die Prozesse des Auftragsmanagements noch nicht belastbar etabliert, die Rollen in der IKT-Steuerung und die Prozesse mit dem ITDZ (ebenso wie Prozesse mit Behörden und Drittbeteiligten, wie der Senatsverwaltung für Finanzen) noch nicht vollständig definiert. Zudem litten die IKT-Steuerung und die zur Abnahme der Leistungen verpflichteten Behörden unter einer noch nicht ausreichenden Personalausstattung. Auch dauerten Entscheidungen im Rahmen der IKT-Steuerung sehr lange und nahmen überproportional viele Managementkapazitäten in Anspruch.

Die Ergebnisse der Untersuchungen sowie des Reviews führten zu einer **Fortschreibung des Programmauftrags** für das Migrationsprogramm. Zusätzlich wurde zwischen der Senatsverwaltung und dem ITDZ ein „Projektvertrag zum Programm 2020 Phase Build“ geschlossen. Nach dem fortgeschriebenen Programmauftrag vom 29. Oktober 2019 sollen Migration und Übergabe der Betriebsverantwortung nunmehr „modular“ erfolgen. Es handelt sich dabei um vier behördenübergreifende Fachprojekte, neun Projekte mit A-Behörden und 58 Projekte mit B- und C-Behörden.

Ende des Jahres 2020 stellte sich gemäß der Stellungnahme der Senatsverwaltung vom 23. November 2020 der erreichte **Stand der Migration** wie folgt dar:

- Am 27. Juli 2020 ist der Netzbetrieb des Bezirksamts für das Dienstgebäude Hohenzollerndamm vollständig an das ITDZ übergeben worden. Der Zeitpunkt der Übernahme der übrigen Standorte des Bezirksamts ist u. a. abhängig von deren baulicher Ertüchtigung. Die Übernahme dieser Standorte wurde ursprünglich für Oktober 2020 angestrebt und hat sich auf nicht absehbare Zeit verzögert.
- Die IKT des Landesamts für Flüchtlingsangelegenheiten wird seit dessen Errichtung vom ITDZ betrieben, die Planung und Einführung eines neuen

Basisdienstes für den Betrieb des Netzwerks im Sinne des Migrationsprogramms befindet sich allerdings erst in der Abstimmung.

- Mit der Senatskanzlei, der Senatsverwaltung für Inneres und Sport, der Senatsverwaltung für Finanzen und dem Landesamt für Einwanderung, dem Landesverwaltungsamt, dem Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg und dem Bezirksamt Spandau haben die Senatsverwaltung und das ITDZ Behördenprojektaufträge abgeschlossen. Die Behördenprojekte umfassen den Betriebsübergang zum ITDZ bezüglich der Module Netze, Telefonie und in einem Projekt auch die Einführung des BerlinPC.

2.3 IKT-Steuerung

- 11 Bis zum Inkrafttreten des EGovG Bln im Juni 2016 war die Senatsverwaltung für die Steuerung des IT-Einsatzes auf der Grundlage der VV IT-Steuerung zuständig. Die IT-Steuerung bestand jedoch lediglich in der Erarbeitung, Festsetzung und Fortschreibung der landeseinheitlichen Teile der IT-Infrastruktur sowie der Grundsätze für IT-Maßnahmen und der Überwachung der Einhaltung der Grundsätze, die nur empfehlenden Charakter hatten.

Nach § 20 Abs. 2 EGovG Bln hat seit dem Jahr 2016 die bei der Senatsverwaltung eingerichtete **IKT-Steuerung** die Aufgabe, u. a. durch Koordination und Festsetzen von verbindlichen Grundsätzen, Standards und Regelungen die Leistungsfähigkeit und Sicherheit der IKT sowie die Wirtschaftlichkeit des IKT-Einsatzes zu gewährleisten. Nach § 21 EGovG Bln leitet **eine IKT-Staatssekretärin/ein IKT-Staatssekretär** die Organisationseinheit mit den Aufgaben der IKT-Steuerung. Sie/er ist für die Förderung, Weiterentwicklung und flächendeckende Einführung von E-Government und IKT zuständig. Ihre/seine Aufgaben umfassen u. a. die Festsetzung und Überwachung der Einführung der Standards für den IKT-Einsatz und die Bewirtschaftung der verfahrens- und verbrauchsabhängigen zentralen IKT-Haushaltsmittel.

- 12 Nach Inkrafttreten des EGovG Bln informierte die bis zur Umsetzung der neuen Strukturen weiterhin zuständige IT-Steuerung mit Schreiben vom 31. August 2016 die Führungsebenen der Senatsverwaltungen und Bezirke über die Festsetzung einer standardisierten Basisstruktur der IKT-Architektur gemäß § 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 EGovG Bln. Zudem konzipierte sie das Migrationsvorgehen.

Ende Dezember 2016 wurde die für die IKT-Steuerung zuständige Abteilung V „Verwaltungsentwicklung, IKT-Steuerung, E-Government, Geschäftsprozessmanagement“ gegründet und die Position der IKT-Staatssekretärin/des IKT-Staatssekretärs besetzt. Die Abteilung V startete mit insgesamt 20 Stellen. Zur Sicherstellung der erforderlichen personellen Ressourcen wurden für die Wahrnehmung der IKT-Steuerung im Jahr 2017 zusätzlich 33,5 Stellen und im Jahr 2019 weitere 27 Stellen bewilligt.

Die Senatsverwaltung entwickelte die Architekturvorgaben weiter und behielt das Migrationsvorgehen zunächst bei. Nach fast zweijähriger Vorarbeit wurde Ende des Jahres 2017 der Projektauftrag für das Migrationsprojekt und Mitte des Jahres 2018 der Projektauftrag für das Migrationsprogramm unterzeichnet und von der IKT-Staatssekretärin gemäß Nr. 3 Projektmanagementhandbuch⁹ (PMH) in Auftrag gegeben.

- 13 Mit dem EGovG Bln wurden die Aufgaben der Senatsverwaltung bezüglich der Steuerung des IT-Einsatzes erheblich erweitert. Mit der standardisierten IKT-Architektur für das Land Berlin hat die Senatsverwaltung eine wesentliche Grundlage für die technische Konsolidierung der IKT-Infrastruktur festgesetzt. Auch hat sie im Rahmen des Migrationsprogramms und des Behördenprojekts grundlegende organisatorische Strukturen und Instanzen im Sinne des PMH für die Migration definiert. Es ist ihr aber nicht gelungen, die personelle Ausstattung der IKT-Steuerung zu erreichen. Der Rechnungshof hat bei der Durchführung seiner Prüfung festgestellt, dass in der Abteilung V bis zu 70 % der Stellen nicht besetzt waren und zentrale Stellen eine hohe Fluktuation aufwiesen. Der mit Inkrafttreten des EGovG Bln begonnene **organisatorische und personelle Aufbau der IKT-Steuerung ist auch nach vier Jahren noch nicht abgeschlossen**. Funktionierende Steuerungsstrukturen, wie sie für die laufenden Steuerungsaufgaben und zur Durchführung der Migration erforderlich sind, konnten unter diesen Bedingungen nicht etabliert werden.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass sich die IT-Steuerung frühzeitig auf die Übertragung des IKT-Betriebs, den Aufbau einer vom ITDZ betriebenen verfahrensunabhängigen Infrastruktur sowie die Entwicklung und Bereitstellung der Basisdienste mittels „Migration“ festgelegt hat, obwohl das EGovG Bln dieses Vorgehen nicht als gesetzgeberische Vorgabe enthält. Der Rechnungshof konnte nicht nachvollziehen, wer die Entscheidung für dieses Vorgehen getroffen hat. Er hat auch keine Hinweise gefunden, dass die Senatsverwaltung jemals den mit dem Vorgehen verbundenen Aufwand sowie die Risiken oder alternative Vorgehensweisen untersucht hat. Das **Migrationsvorgehen** wurde von der erst später eingesetzten IKT-Steuerung **ungeprüft übernommen und fortgeführt**. Damit ist die Senatsverwaltung erhebliche sachliche, finanzielle und zeitliche Risiken für die nach dem EGovG Bln vorgesehene Übertragung des IKT-Betriebs zum ITDZ eingegangen, die sich inzwischen verwirklicht haben.

2.4 Erhebung des Ist-Zustands

- 14 Nach Nr. 2.2 PMH sind Projekte geordnet und der jeweiligen Aufgabenstellung angemessen vorzubereiten und zu planen. Bei der Vorbereitung eines Projekts ist gemäß Nr. 1.2.1 Anlage zum PMH die Erhebung des Ist-Zustands von we-

⁹ Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Projektmanagementhandbuch – Der Leitfaden für Projekte in der Berliner Verwaltung, April 2007

sentlicher Bedeutung. Die Gegenüberstellung des Ist-Zustands mit den neuen Anforderungen ist u. a. erforderlich, um Lösungsansätze abzuleiten und mögliche Maßnahmen zu beschreiben.

Bereits in der Gesetzesbegründung zum Entwurf des EGovG Bln¹⁰ wurde ausgeführt: „Eine wirkungsvolle und nachhaltige Umsetzung dieses Gesetzes ist wegen der Größe und Komplexität der umzusetzenden Veränderungen nur schrittweise und über Jahre hinweg möglich. Aufwände zur Anpassung vorhandener IT-Lösungen können derzeit noch nicht konkret beziffert werden. Dafür wäre es erforderlich, dass jede betroffene Behörde zunächst den bereits erreichten Umsetzungsstand erhebt und die noch zu treffenden Maßnahmen, die Art und Weise der Durchführung (zentral/dezentral) und den jeweiligen Umsetzungszeitraum festlegt.“

- 15 Nachdem das Bezirksamt im September 2016 seinen Steuerungsdienst beauftragt hatte, ein bezirkliches Migrationskonzept zu erarbeiten, begann es mit einer **umfassenden, detaillierten Bestandsaufnahme** des Ist-Zustands der im Bezirksamt eingesetzten IKT. Die erhobenen Daten sollten zusammengestellt und mit der von der Senatsverwaltung formal festgesetzten IKT-Architektur abgeglichen werden. Auf der Grundlage des so ermittelten Anpassungsbedarfs sollte bis spätestens zum 31. März 2017 von dem Bezirksamt und dem ITDZ unter Beteiligung der Senatsverwaltung ein Migrationskonzept erarbeitet werden.

Als die Arbeiten an der Bestandsaufnahme auch im Juli 2017 noch nicht abgeschlossen waren, gab die Senatsverwaltung eine **Validierung** ihres Migrationsvorgehens für die Berliner Verwaltung in Auftrag. Das beauftragte Unternehmen untersuchte das Migrationsvorgehen ausgehend von den Migrationserfahrungen im Bezirksamt. Es kam in seinem Abschlussbericht vom 31. August 2017 u. a. zu dem Ergebnis, dass die derzeitigen dezentralen IKT-Strukturen und die dezentralen IT-Organisationen der Bezirks- und Hauptverwaltungen **intransparent** seien und nicht alle notwendigen Informationen für die Planung der Migration vorlägen. Zudem ergab sich eine erhebliche **Abweichung der erhobenen Daten**, wie z. B. der Anzahl der IT-Fachverfahren, gegenüber den in der IT-Bestands- und Planungsübersicht (IT-BePla) aufgezeichneten Daten. Die IT-BePla war bis dahin eine wesentliche Grundlage für die IKT-Planungen der Senatsverwaltung.

Um u. a. die Bestandsaufnahme für die zu migrierenden Behörden sicherzustellen, definierte die Senatsverwaltung im Migrationsprogramm vom 25. Mai 2018 die **Migrationsreadiness** als die einheitlichen organisatorischen, technologischen und infrastrukturellen Anforderungen, die zur Migration einer Behörde zum ITDZ erfüllt sein müssen. Die Behörden sollten mit eigenen Projekt- und Investitionsplänen die Erhebung des Ist-Zustands und die Herstellung der Migrationsreadiness sicherstellen.

10 Vorlage des Senats vom 20. Oktober 2015 über ein Berliner E-Government-Gesetz (Drs 17/2513), S. 4

Nachdem die IKT-Steuerung im weiteren Verlauf des Jahres 2018 feststellen musste, dass die Umsetzung des Migrationsprogramms weiterhin hinter ihren Erwartungen zurückblieb, führte sie Ende des Jahres gemeinsam mit dem ITDZ ein weiteres **Review** und eine **Komplexitätsabfrage** durch. Nach der Auswertung des Reviews („Review und Maßnahmen“ vom 1. Februar 2019) und der Komplexitätsabfrage schrieb die IKT-Steuerung den **Programmauftrag vom 25. Mai 2018** fort und modifizierte das Vorgehen zur Migrationsreadiness. Der **neue Programmauftrag vom 29. Oktober 2019** definiert Migrationsreadiness nunmehr als Beseitigung migrationsverhindernder Kriterien. Die Herstellung der Migrationsreadiness obliegt weiterhin den Behörden und Einrichtungen. In einem ersten Schritt sollten diese den Ist-Zustand und die nicht erfüllten Anforderungen, das sogenannte „Migrations-Gap“, ermitteln. Den konkreten Zeitpunkt der Betriebsübernahme sollen die Behörden und Einrichtungen mit der Leitung des Migrationsprogramms abstimmen. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurde die Herstellung der Migrationsreadiness durch die Behörden und Einrichtungen, mit denen noch kein Projektauftrag abgeschlossen war (B- und C-Behörden), seitens der IKT-Steuerung nicht kontrolliert.

- 16 Die Senatsverwaltung hat es **versäumt**, die zur Vorbereitung und Planung des Migrationsprogramms **erforderlichen Daten** über die von den Behörden und Einrichtungen des Landes Berlin eingesetzte IKT **zu erheben**. Damit hat sie die Vorgaben der Nr. 2.2 PMH und der Nr. 1.2.1 Anlage zum PMH nicht beachtet. Im Rahmen des Migrationsprojekts des Bezirksamts wurden die Bestandsdaten erhoben. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse über die Komplexität der in den Behörden und Einrichtungen eingesetzten IKT, deren mangelhafte Dokumentation sowie der für die Erhebung der Daten erforderliche erhebliche personelle und zeitliche Aufwand haben aber nicht dazu geführt, dass die flächendeckende systematische Erhebung der Bestandsdaten bei allen abnahmepflichtigen Behörden und Einrichtungen von der IKT-Steuerung priorisiert, gesteuert und kontrolliert worden wäre. Zwar hat die Senatsverwaltung eine Komplexitätsabfrage durchgeführt, aber nicht sichergestellt, dass die für eine belastbare finanzielle und zeitliche Planung der Migration erforderlichen Bestandsdaten erhoben werden. Diese Erhebung steht für mindestens 60 der zu migrierenden Behörden aus, mit der Folge, dass bis dahin eine realistische Migrationsplanung nicht möglich ist.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass seit mehr als 20 Jahren bekannt ist, dass der IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung von einer heterogenen, zum Teil veralteten Technik, uneinheitlichen Prozessen und einer uneinheitlichen Organisation geprägt ist. Bereits in der Gesetzesbegründung wurde darauf hingewiesen, dass die Aufwände zur Anpassung vorhandener IT-Lösungen erst beziffert werden könnten, wenn die betroffenen Behörden zunächst den bereits erreichten Umsetzungsstand erheben. Angesichts dieser bekannten „Rahmenbedingungen“ des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung hätte die Senatsverwaltung aufgrund ihrer Zuständigkeit für die Weiterentwicklung der IKT nach § 21 Abs. 2 EGovG Bln zunächst die Erhebung des Ist-Zustands sicherstellen müssen. Erst auf der Grundlage dieser Bestandsdaten hätte die Senatsverwaltung für

die Planung der Migration über eine belastbare Basis für die Definition von Zielsetzungen, die Ableitung von Lösungsansätzen und Maßnahmen sowie die Abschätzung des erforderlichen Ressourcenbedarfs verfügt.

Aufgrund der fehlenden Bestandsdaten waren **weder die Planung für das Migrationsprojekt des Bezirksamts noch die Migrationsplanung für die Jahre 2017 bis 2022 realistisch**. Die daraufhin von der Senatsverwaltung veranlassten Untersuchungen bestätigen weitgehend die bereits bekannten Mängel hinsichtlich der fehlenden Informationen zum IKT-Einsatz und der intransparenten dezentralen IKT-Strukturen und IT-Organisationen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass auch mehr als drei Jahre nach Beginn der ersten Migrationsmaßnahmen die zur Ableitung von Lösungsansätzen, Maßnahmen und Planungen erforderlichen Bestandsdaten für das Migrationsprogramm noch nicht vorgelegen haben. Mit der Übertragung der Herstellung der Migrationsreadiness auf die B- und C-Behörden hat die Senatsverwaltung diesen Behörden die Schaffung der Voraussetzung für die Migration sowie die Planung der Betriebsübernahme überlassen, ohne steuernd tätig zu werden. Sie hat damit nicht einmal sichergestellt, dass mit der notwendigen flächendeckenden Erhebung der Bestandsdaten bereits begonnen wurde. Wenn die für eine belastbare Planung erforderlichen Bestandsdaten jedoch erst mit Beginn des jeweiligen Behördenprojekts erhoben werden und die Planung nicht vorbereitend flächendeckend durchgeführt wird, führt dies nicht nur zu vermeidbaren zeitlichen Verzögerungen aufgrund des erheblichen zeitlichen Aufwands, der für die jeweilige Bestandsaufnahme erforderlich ist, sondern auch zu weiteren Verzögerungen, da aufgrund der fehlenden Daten die Planung und Bereitstellung der für die Migration erforderlichen finanziellen Mittel und personellen Ressourcen nicht sichergestellt werden kann.

2.5 Projektziele

- 17 Im Rahmen der Projektvorbereitung sind gemäß Abschnitt 4 PMH die Vorgaben eines Projekts oder eines komplexen Vorhabens hinsichtlich der Zielsetzung, der Ergebnisse, der Aufgaben und der erwarteten Qualität festzulegen. Die Vorgehensweise und die Ergebnisse der Projektvorbereitung regelt Nr. 1 Anlage zum PMH. Aus der Projektidee und der Ermittlung der Anforderungen sind die Ziele zu ermitteln. Da diese sich in der Regel gegenseitig beeinflussen, müssen sie genau analysiert, auf Wechselwirkungen geprüft und priorisiert werden. Dabei sind die zu erreichenden Ergebnisse festzusetzen sowie Ansätze für Lösungen zu beschreiben und ein Realisierungsansatz zu favorisieren. Bei komplexen Vorhaben kann die Projektvorbereitung im Rahmen eines Projekts in den Strukturen einer Voruntersuchung durchgeführt werden.
- 18 Nach dem von der Senatsverwaltung im Jahr 2016 beabsichtigten **Migrationsvorgehen** sollte das ITDZ stufenweise den Betrieb der verfahrensunabhängigen

IKT für die Berliner Behörden übernehmen und parallel dazu die Basisdienste im Sinne des § 24 Abs. 1 und 2 EGovG Bln bereitstellen und betreiben. Erst mit dem am 1. November 2017 zwischen der Senatsverwaltung, dem Bezirksamt und dem ITDZ geschlossenen **Projektauftrag** „zur IKT-Betriebsüberführung vom Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf zum ITDZ Berlin“ wurden die **Ziele** für das **Behördenprojekt des Bezirksamts** festgelegt. Mit dem **Programmauftrag** vom 25. Mai 2018 wurden die **Ziele** des **Migrationsprogramms** für die Berliner Verwaltung definiert. Wesentliches Ziel des Migrationsprogramms ist es, die fachlichen und methodischen Grundlagen für die Migration in vier behördenübergreifenden Fachprojekten zu erarbeiten. Die Beauftragung der behördenübergreifenden Fachprojekte soll mittels **Projektaufträgen** erfolgen. Auf Basis der Ergebnisse, die im Rahmen der Projekte mit den insgesamt **neun A-Behörden** gewonnen werden, sollen Standards erarbeitet, erprobt und bei den Migrationen für die übrigen **58 B- und C-Behörden** angewendet werden. Die **behördenübergreifenden Fachprojekte** sollen neben der fachlichen und ggf. technischen Ausstattung von Lösungsskizzen die fachliche Begleitung der Behördenprojekte umfassen. Im Einzelnen handelt es sich um die Fachprojekte

- Netzanbindung und Telefonie,
- Profil- und Applikationsintegration,
- Systematische Integration und
- Organisation und Prozesse.

Die **Zielgrößen** des **Migrationsprogramms** (Behörden und Arbeitsplätze) sowie das Programmbudget sollen jährlich in einem **Programmvertrag** (Projektvertrag zum Programm 2020 Phase Build), der zwischen der Senatsverwaltung und dem ITDZ geschlossen werden soll, bestimmt werden. Die Laufzeit des Programmvertrags begann am 1. Januar 2020 und endete am 31. Dezember 2020. Auf der Basis des Vertrags sollten die Netze für 5.500 Arbeitsplätze und 3.000 Telefone in bis zu acht Behörden migriert werden.

- 19 Im Rahmen des **Migrationsvorgehens** der Senatsverwaltung hätten nach den Feststellungen des Rechnungshofs folgende Teilziele berücksichtigt werden müssen:

- die Neu- bzw. Weiterentwicklung von Basisdiensten durch das ITDZ,
- die Festlegung und Realisierung einer einheitlichen verfahrensunabhängigen Infrastruktur durch das ITDZ,
- die Konsolidierung des durch den Einsatz heterogener, teilweise veralteter Technik sowie durch uneinheitliche Betriebsprozesse gekennzeichneten IKT-Betriebs der Behörden und Einrichtungen sowie
- die eigentliche Migration des IKT-Betriebs der Behörden und Einrichtungen bei laufendem Betrieb.

Diese unterschiedlichen Zielsetzungen hätten im Rahmen einer **Projektvorbereitung** gemäß Anlage zum PMH analysiert, konkretisiert, auf Wechselwirkungen

geprüft und priorisiert werden müssen. Die Projektvorbereitung hätte auch im Rahmen des Behördenprojekts des Bezirksamts erfolgen können, wenn es in den Strukturen einer **Voruntersuchung** gemäß dem **Vorgehensmodell des PMH** durchgeführt worden wäre. Innerhalb des Behördenprojekts des Bezirksamts wäre dann die Erstellung einer Entscheidungsgrundlage für das weitere Vorgehen erforderlich gewesen. Diese Entscheidungsgrundlage hätte gemäß Nr. 3.1 Anlage zum PMH eine Definition der Anforderungen an die Migration, eine Beschreibung des Ist-Zustands, die Ableitung der Ziele und des Handlungsbedarfs sowie die Erstellung eines Handlungsvorschlags beinhalten müssen. Die **Projektaufträge** für das **Migrationsprogramm** und das **Migrationsprojekt des Bezirksamts** genügen nicht den Anforderungen des PMH, da sie **keine auf dem Ist-Zustand basierenden klaren bzw. eindeutigen Zielsetzungen** definieren und dadurch die Konsolidierung des IKT-Betriebs nicht ausreichend berücksichtigt wurde. Die Vorgaben der zu erreichenden Ergebnisse ermöglichen keine präzisen Planungen der zu erwartenden Aufwände und Fertigstellungstermine. Als Folge der Versäumnisse bei der Projektvorbereitung erwiesen sich die Migrationsplanungen der Senatsverwaltung als unrealistisch.

Zudem werden durch das von der Senatsverwaltung geplante serielle Vorgehen die Heterogenität der eingesetzten IKT sowie die Uneinheitlichkeit der Prozesse und der Organisation beim IT-Einsatz sogar verstärkt, da für einen nicht überschaubaren Zeitraum neben dem bisherigen heterogenen IKT-Betrieb auch der IKT-Betrieb der sich in unterschiedlichen Stadien der Migration befindlichen migrierenden Behörden sichergestellt werden muss. Dabei ist derzeit nicht einmal sichergestellt, dass veraltete Technik oder die unwirtschaftlichsten Prozesse und Organisationen vorrangig abgelöst werden.

2.6 Haushaltsrechtliche Anforderungen

- 20 Nach § 24 Abs. 2 LHO dürfen Ausgaben für „größere Entwicklungsvorhaben“ erst veranschlagt werden, wenn Planungen und Schätzungen der Kosten vorliegen. „Größere Entwicklungsvorhaben“ sind nach Nr. 1.3 AV § 24 LHO Maßnahmen, wie die Weiterentwicklung von Systemen bzw. Verfahren, mit einem Mittelbedarf von mehr als 250.000 €. Die Planungsunterlagen müssen nach Nr. 2.1.1 AV § 24 LHO die gesamte in sich geschlossene Maßnahme unter Berücksichtigung sämtlicher erkennbarer Folgerungen und Folgemaßnahmen umfassen. Bei der Ausarbeitung der Planungsunterlagen sind die erforderlichen Angaben so sorgfältig und genau wie möglich zu ermitteln.

§ 7 Abs. 2 LHO legt fest, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Diese sind nach Nr. 2 AV § 7 LHO sowohl bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen als auch während der Durchführung und nach Abschluss von Maßnahmen vorzunehmen.

- 21 Im Rahmen des Pilotprojekts des Bezirksamts hat die Senatsverwaltung festgestellt, dass es aufgrund der in der Vergangenheit nur geringen Investitionen in die IKT-Infrastruktur des Bezirksamts zu einem **erheblichen Investitionsstau** gekommen ist. Die für eine Migration erforderlichen organisatorischen, technologischen und infrastrukturellen Anforderungen (Migrationsreadiness), wurden vom Bezirksamt nicht erfüllt. Im Bezirksamt wurden allein für die Vorbereitung der Migration der Netze bis Ende des Jahres 2018 rd. 3 Mio. € (1,16 Mio. € für Investitionen und 1,87 Mio. € für Dienstleistungen) für die Bestandsaufnahme und die Umsetzung der technologischen Mindestanforderungen investiert. Die für die Migration notwendige Aufrüstung der Technikräume verzögerte sich, da ausreichende Haushaltsmittel für bautechnische Maßnahmen nicht zur Verfügung standen. Das Bezirksamt hatte hierfür einen weiteren Bedarf von Haushaltsmitteln in Höhe von 1,4 Mio. € errechnet.

Im Jahr 2018 wurden allein die **Investitionskosten für die Herstellung der Migrationsreadiness** in der Berliner Verwaltung von der Senatsverwaltung auf ca. 380 Mio. € geschätzt. Zur Absicherung der Umsetzung des EGovG Bln und des Betriebs der verfahrensunabhängigen IKT wurden bis zum Jahr 2024 Verpflichtungsermächtigungen von 310 Mio. € im Landeshaushalt (Kapitel 2500 Titel 51160) veranschlagt. Am 9. August 2019 hat die Steuerungsinstanz des Migrationsprogramms den folgenden Beschluss zur „Modularen IKT-Konsolidierung im Land Berlin“ gefasst:

„Finanzierbarkeit: Der gültige Doppelhaushalt des Landes Berlin als Leitplanke: Die IKT-Konsolidierung hat im Rahmen des entsprechend gültigen Landeshaushaltes zu erfolgen. Nicht alles was wünschenswert und notwendig ist, kann immer kurzfristig finanziert werden. Die Investitionsbedarfe, die sich aus den aufgelaufenen technologischen Schulden ergeben, haben schrittweise über mehrere Doppelhaushalte zu erfolgen. Das ITDZ ist deshalb gefordert, eine entsprechende Investitions- und Finanzplanung vorzulegen, die diesen Bedarf abbildet. Gleichzeitig muss es technisch und organisatorisch in der Lage sein, flexibel auf die finanziellen Vorgaben aus dem Landeshaushalt zu reagieren. Korrelierend muss auch auf der Kundenseite die Bereitschaft bestehen, zeitlich flexibel auf die wechselnden Rahmenbedingungen zu reagieren.“

Der **Programmauftrag vom 29. Oktober 2019** sieht in Ziffer 1.5 zur Herstellung der Migrationsreadiness vor, dass in den betreffenden Behörden „vorrangig vorhandene Haushaltsmittel durch die zu migrierenden Behörden heranzuziehen“ sind.

- 22 Die **Steuerungsinstanz des Migrationsprogramms** hat am 9. August 2019 zum Thema „Wirtschaftlichkeit: Grundprinzip der Landeshaushaltsordnung“ beschlossen:

„Ein zentrales Ziel der IKT-Konsolidierung muss die Steigerung der Effizienz der eingesetzten Mittel sein. Die Wirtschaftlichkeit der IKT-Investitionen ist kontinuierlich anhand von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nachzuweisen. Diese Wirtschaftlichkeit kann nur erreicht werden, wenn bestehende organisatorische und technische Silos aufgebrochen werden.“

Auch im Programmauftrag zur Migration vom 29. Oktober 2019 haben die IKT-Steuerung und das ITDZ in Ziffer 1.1 „Ziele des Programms“ erklärt:

„Ziel der Migration ist es, die organisatorische und technologische Grundlage zu schaffen, die Ressourcen für IKT künftig effizienter und effektiver einzusetzen zu können. Dieser Nachweis ist im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unter Aufzeigung von Lösungsalternativen darzustellen.“

- 23 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung den Verpflichtungen aus § 24 Abs. 2 LHO für das Migrationsprogramm bisher nicht nachgekommen ist und die erforderlichen Planungsunterlagen nicht vorliegen. Sie hat es bisher versäumt, dem Haushaltsgesetzgeber einen zutreffenden und vollständigen Überblick über die finanziellen Auswirkungen des Migrationsprogramms für die Berliner Verwaltung einschließlich sämtlicher erkennbarer Folgerungen und Folgemaßnahmen, wie z. B. die Konsolidierung des IKT-Betriebs, für eine zuverlässige Veranschlagung der Kosten zu verschaffen. Die bisherigen Planungen sind aufgrund der fehlenden Informationen zum Ist-Zustand und der Beschränkung auf weitgehend erst in der Planung befindliche Maßnahmen zur Entwicklung, Einführung und zum Betrieb der verfahrensunabhängigen Infrastruktur und den Basisdiensten ungenau und vor allem unvollständig. Der Rechnungshof erkennt an, dass ein Beschaffungs- und Entwicklungsvorhaben wie die Übertragung der verwaltungseigenen IT auf das ITDZ aufgrund der Komplexität und Heterogenität des IT-Einsatzes der Berliner Verwaltung zunächst keine präzise, die Gesamtheit der Anforderungen umfassende Beschreibung zulässt. Insbesondere die Art der Ausführung kann nicht von vornherein so einheitlich und detailliert beschrieben werden, wie dies etwa bei Baumaßnahmen möglich ist. Unabhängig davon sind als Mindestanforderungen an die Veranschlagung der benötigten Haushaltsmittel die geltenden grundlegenden Anforderungen einzuhalten. So müssen die Unterlagen für den Haushaltsgesetzgeber eine geeignete Grundlage bilden, um die Eignung und Wirtschaftlichkeit der geplanten Lösung zutreffend beurteilen zu können. Zweck, Art und Umfang der vorgesehenen Leistungen hätten mit der jeweils größtmöglichen Genauigkeit dargelegt werden müssen. Dafür sind alle zum Zeitpunkt der Veranschlagung vorhandenen Erkenntnisse, wie z. B. der Ist-Zustand, zu berücksichtigen. Gerade auch Folgekosten sind in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aufzuzeigen und einzubeziehen.¹¹

Der Rechnungshof hat dazu weiter festgestellt, dass durch den Beschluss der Steuerungsinstanz vom 9. August 2019 und den Programmauftrag vom 29. Oktober 2019 nicht sichergestellt ist, dass für die Kosten der Herstellung der Migrationsreadiness vollständige Planungsunterlagen im Rahmen der Migration erstellt werden. Zwar wurde das ITDZ von der Steuerungsinstanz des Migrationsprogramms aufgefordert, eine Investitions- und Finanzplanung vorzulegen, die diesen Bedarf abbildet, dabei sollen aber die Kosten zur Vorbereitung der Migration auf mehrere Doppelhaushalte verteilt werden. Zudem wurde das ITDZ aufgefor-

¹¹ vgl. Rahm, in: Engels/Eibelshäuser (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht, 45. Lief. (Stand: Februar 2008), § 24 BHO Rn. 1; vgl. auch Nr. 2.1.3 AV § 24 LHO

dert, technisch und organisatorisch in der Lage zu sein, flexibel auf die finanziellen Vorgaben aus dem Landeshaushalt zu reagieren. Ebenso wird von den zu migrierenden Behörden erwartet, dass sie flexibel auf die wechselnden Rahmenbedingungen reagieren. Dazu sollen sie vorrangig vorhandene Haushaltsmittel heranziehen.

Die Senatsverwaltung hat mit diesen Vorgaben gegen Nr. 2.1.1 AV § 24 LHO verstoßen, nach der die **gesamte in sich geschlossene Maßnahme** unter Berücksichtigung sämtlicher erkennbarer Folgerungen, zu denen auch die Herstellung der Migrationsreadiness gehört, betrachtet werden muss. Zudem fehlt, wie sich bereits bei den Problemen der Finanzierung des Migrationsprojekts des Bezirksamts gezeigt hat, die für die Umsetzung des Migrationsprogramms erforderliche Planungssicherheit.

- 24 Auch hat es die Senatsverwaltung als Auftraggeberin versäumt sicherzustellen, dass im Rahmen des Migrationsprogramms **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** und Erfolgskontrollen durchgeführt werden. Sie hat damit gegen § 7 Abs. 2 LHO verstoßen.

Auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kann nicht verzichtet werden, da sie Instrumente des in § 7 LHO geregelten Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit sind. Bei der Umsetzung des EGovG Bln ist es insbesondere die Aufgabe der Senatsverwaltung als Auftraggeberin und als IKT-Steuerung, dem Senat und dem Abgeordnetenhaus die wirtschaftlichen Folgen des Migrationsprogramms aufzuzeigen. Insbesondere deshalb hätte bei dem Pilotprojekt des Bezirksamts eine systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt werden müssen. Sie hätte der grundsätzlichen Klärung gedient, ob mit der Migration die Übertragung der verfahrensunabhängigen IKT auf das ITDZ wirksam erreicht wird und die eingesetzten Ressourcen und die erzielten Ergebnisse in einem möglichst vorteilhaften Verhältnis zueinanderstehen. Außerdem hätte durch eine **begleitende Erfolgskontrolle** geklärt werden müssen, wie sich der IKT-Miteinsatz vor und nach der Migration gestaltet.

2.7 Projektorganisation und -management

- 25 Um einen geordneten, zielführenden und ergebnisorientierten Ablauf der Projektarbeit sicherzustellen, ist eine **Projektorganisation** nach den Vorgaben der Nr. 3.2 PMH einzurichten. Die Projektleitung, die Arbeitsgruppen, die Entscheidungs- und die Abstimminstanz sowie die sonstigen Rollen sind personell zu besetzen sowie Kompetenzen und Entscheidungs- und Informationswege festzulegen. Dabei ist besonders wichtig, dass die Abstimm- und Entscheidungsinstanz regelmäßig über den Stand des Projekts informiert sind und Verfahrensweisen für kritische Projektsituationen festgelegt werden.

Festlegungen zur Projektarbeit sind gemäß Nr. 2.1 Anlage zum PMH bei Projekten von besonderer Bedeutung in einem **Projekthandbuch** zu dokumentieren. Darin sollen die Vorgaben des Projektauftrags detailliert bzw. verfeinert und die Regeln der konkreten Projektarbeit beschrieben werden.

- 26 Das **Migrationsprojekt des Bezirksamts** wurde zunächst von einem **bezirklichen Lenkungsausschuss** gesteuert, der durch die jeweils ersten Führungsebenen von IKT-Steuerung, Bezirk und ITDZ gebildet wurde. Die erste Sitzung des Lenkungsausschusses fand am 31. Januar 2017 statt.

Der Lenkungsausschuss wurde mit dem Projektauftrag vom 1. November 2017 durch ein Lenkungsgremium für das Migrationsprojekt des Bezirksamts fortgeführt, das sich an den Aufgaben der Entscheidungs- und Abstimminstanz gemäß dem PMH orientieren sollte. Die **Projektleitung** wurde dem Bezirksamt und dem ITDZ übertragen. Die Sitzungen des Lenkungsgremiums sollten von der Projektleitung vorbereitet werden.

Die **Projektorganisation für das Migrationsprogramm** wurde erstmals im Programmauftrag vom 25. Mai 2018 geregelt. Das höchste Entscheidungsgremium war die **Steuerungsinstanz**, in der die ersten Führungsebenen der IKT-Steuerung und des ITDZ vertreten waren. Die Steuerungsinstanz war für die Beauftragung der Behördenprojekte und der behördenübergreifenden Projekte, die Abnahme der Programmergebnisse und die Bereitstellung der notwendigen Rahmenbedingungen und Ressourcen zuständig. Die Erstellung eines Programmplans, das Programmcontrolling und die Berichterstattung oblagen dem **Programmmanagement**, das von der IKT-Steuerung und dem ITDZ gemeinsam wahrgenommen werden sollte.

Mit dem Projektauftrag vom 29. August 2018 wurde auch die **Projektorganisation des Migrationsprojekts des Bezirksamts angepasst** und erstmals eine Entscheidungsinstanz eingerichtet. Die Projektleitung obliegt seitdem dem Bezirksamt und dem ITDZ gemeinsam (Tandem).

Die **Projektorganisation für das Migrationsprogramm** wurde im Rahmen der Fortschreibung des Programmauftrags vom 29. Oktober 2019 **neu geregelt**. Die Steuerungsinstanz soll nunmehr alle „strategisch-politischen“ Entscheidungen fällen. Das zweithöchste Entscheidungsgremium ist die Entscheidungsinstanz. Die Entscheidungsinstanz wird durch die Abstimminstanz beraten. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, für jede Behörde eine behördliche Abstimminstanz zu bilden. Das Migrationsprogramm wird durch die Programmleitung gesteuert. Sie soll bei der Programmsteuerung vom Programmmanagement unterstützt werden. Das Programmmanagement soll darüber hinaus die Behördenprojekte und die behördenübergreifenden Fachprojekte unterstützen.

Dem Rechnungshof wurden lediglich die **Protokolle des Lenkungsausschusses des Bezirksamts** (dem Vorgänger der Entscheidungsinstanz) vom 31. Janu-

ar 2017, 25. Mai 2018 und der Entscheidungsinstanz vom 20. Februar 2019 vorgelegt. Angabegemäß wurden die Sitzungen des Lenkungsausschusses in unterschiedlicher Form protokolliert, zum Teil auch nur als Zusatz in Foliensätzen.

Zum Migrationsprogramm wurde dem Rechnungshof **keine** angemessene **systematische Programmdokumentation** im Sinne der Nr. 4 PMH und der Nr. 2.2.4 Anlage zum PMH über das Projektgeschehen und die Ergebnisse der Steuerungs-, Entscheidungs- und Abstimminstanz vorgelegt.

- 27 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das **Migrationsprojekt des Bezirksamts und das Migrationsprogramm** im Jahr 2016 **begonnen** wurden, **ohne** dass **die hierfür erforderliche Projektorganisation** und Mindeststandards zur Qualitätssicherung und zum Projektcontrolling festgelegt waren. Grundlegende Festlegungen zum Migrationsprojekt des Bezirksamts enthielt erst der Projektauftrag vom 1. November 2017, der aber hinsichtlich der Aufgaben der eingerichteten Instanzen lediglich auf das PMH verweist. Konkretisiert wurde die Projektorganisation erst mit dem Auftrag für das Migrationsprogramm vom 25. Mai 2018. Auf dessen Grundlage wurde der Projektauftrag für das Migrationsprojekt des Bezirksamts am 29. August 2018 fortgeschrieben und die Projektorganisation angepasst. Die Vorgaben des PMH hinsichtlich der einzurichtenden Gremien wurden dabei zwar eingehalten.

Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass trotz der besonderen Bedeutung des Migrationsprogramms für die Berliner Verwaltung die **Festlegungen** der Projektarbeit und die Vorgaben des Programmauftrags **nicht in einem Projekt-handbuch detailliert dokumentiert** wurden. Insbesondere aufgrund der großen Zahl der beteiligten Behörden und Einrichtungen und der Komplexität des Programms ist eine Zusammenstellung der Informationen und Regelungen, die für die Planung und Durchführung der Migration gelten sollen, dringend notwendig.

Der Rechnungshof hat außerdem festgestellt, dass das **Projektmanagement** sowohl im Rahmen des Migrationsprojekts des Bezirksamts als auch im Rahmen des Migrationsprogramms den **Anforderungen des PMH nicht genügt**. Weder gab es ein für die Steuerung und die Beurteilung des Projektgeschehens erforderliches umfassendes Projektberichtswesen noch regelmäßig aktualisierte Statusberichte auf der Basis von Soll-Ist-Vergleichen. Eine **systematische Überwachung** des Terminstatus, die Einhaltung von Verabredungen, die Bereitstellung des Projektberichtswesens sowie die Überwachung der Projektkosten hat weder im Rahmen eines Projektcontrollings noch im Rahmen einer Qualitätssicherung stattgefunden. Die Sitzungen der Steuerungs-, Entscheidungs- und Abstimminstanzen wurden, abgesehen von drei Sitzungen des Lenkungsausschusses des Bezirksamts, nicht angemessen protokolliert.

So konnte der Rechnungshof beispielsweise nicht nachvollziehen, ob und wie die Projektleitung des Bezirksamts, das Programmmanagement des Migrationsprogramms und die verantwortlichen Instanzen auf die eingetretenen Verzögerun-

gen und die Vielzahl der aufgetretenen Probleme reagiert haben. Aus Berichten oder Protokollen sind etwaige Befassungen bzw. Beschlüsse dazu nicht ersichtlich. Auch konnte der Rechnungshof nicht nachvollziehen, ob und mit welchen Inhalten die verantwortlichen Instanzen an der Neufassung der Programm- bzw. Projektaufträge beteiligt waren.

Der Rechnungshof hat weiterhin festgestellt, dass weder eine regelmäßige **systematische Information** der noch nicht unmittelbar am Migrationsprogramm beteiligten Behörden noch eine Kommunikation mit ihnen stattgefunden hat. Es ist aber erforderlich, dass diese die Projektergebnisse kennen und inhaltlich nachvollziehen können, um zeitnah die auf sie zukommenden Aufgaben, wie z. B. die Herstellung der Migrationsreadiness, vorbereiten zu können. Zudem müssen die bei der Migration gewonnenen Erfahrungen kommuniziert werden, um Synergieeffekte durch den Aufbau einer Lernkurve zu erzielen.

Erst im Rahmen der Fortschreibung des Programmauftrags vom 29. Oktober 2019 wurde die Organisation des Migrationsprogramms um ein Programmmanagement erweitert, dem u. a. das Stakeholder Management und die Kommunikation, das Qualitätsmanagement und das Controlling übertragen wurden.

2.8 IT-Personal

- 28 Nach Nr. 3.2.1 Buchst. a PMH entscheidet der Auftraggeber durch die Erteilung des Projektauftrags auch über die Ressourcenzuteilung und verantwortet die Bereitstellung von Ressourcen und die Schaffung von notwendigen Rahmenbedingungen für die Projektdurchführung.
- 29 Die verfahrensunabhängige IKT und die IT-Fachverfahren lagen und liegen weitgehend in der Verantwortung der Behörden und Einrichtungen der Berliner Verwaltung. Einen Gesamtüberblick über das eingesetzte **interne und externe IT-Personal** und detaillierte Informationen zu dessen Qualifikationen liegen nicht vor. Hinzu kommt, dass auch von in anderen Aufgabenfeldern originär eingesetztem Personal IT-Aufgaben (anteilig) wahrgenommen werden.

Das ITDZ verfügte im Jahr 2017 über ca. 630 Dienstkräfte, 160 hiervon waren im telefonischen Service Center (Behördentelefon 115) tätig. Um seine Aufgabe als zentraler IT-Dienstleister und um die operative Umsetzungsverantwortung für das Migrationsprogramm wahrnehmen zu können, sollte das ITDZ umstrukturiert werden. Dazu gehört ein erheblicher Personalaufwuchs, der sich am erwarteten migrationsbedingten Aufgabenzuwachs orientiert. Gegen Ende des Jahres 2019 beschäftigte das ITDZ bereits ca. 880 Dienstkräfte. Das ITDZ strebt bis zum Jahr 2022 einen stufenweisen Ausbau auf 1.800 Stellen an.

Der für die Durchführung der Migrationsprojekte und des Migrationsprogramms **erforderliche personelle Aufwand** wurde von der Senatsverwaltung **nicht ermittelt**. Sollten die Behörden und Einrichtungen dies nicht aus eigener Kraft leis-

ten können, sollen sie aus Hilfsleistungen durch das Unterstützungs- und Beratungszentrum (UBZ) der Senatsverwaltung zurückgreifen. Das UBZ wurde im Jahr 2019 von der Senatsverwaltung zur personellen Unterstützung des Migrationsgeschehens eingerichtet.

- 30 Die Senatsverwaltung ist ihrer Verantwortung nach dem PMH als Auftraggeberin für das Migrationsprogramm nicht gerecht geworden. Für die erfolgreiche Durchführung der Migrationsprojekte und des Migrationsprogramms ist die Bereitstellung qualifizierter und ausreichender personeller Ressourcen von erheblicher Bedeutung. Dafür müsste der erforderliche Bedarf an IT-Personal für die Behörden und Einrichtungen vor, während und nach der Migration betrachtet werden.

Eine Aufstockung des IT-Personals erfolgt allenfalls im ITDZ. Allerdings beruht der personelle Aufwuchs lediglich auf den wegen des Fehlens einer belastbaren Gesamtplanung unzuverlässigen Annahmen sowohl hinsichtlich der künftigen fachlichen Anforderungen als auch hinsichtlich des Aufgabenzuwachses aus der Umsetzung des Migrationsprogramms. Schon angesichts der Verzögerungen bei der Migration und Übernahme der verfahrensunabhängigen IKT müssen obige Annahmen überprüft und nochmals korrigiert werden.

Personelle Engpässe können nicht nur Verzögerungen des Migrationsprogramms zur Folge haben, sondern auch den IKT-Betrieb der Behörden und Einrichtungen während und im Anschluss an die Migration gefährden. Mit dem UBZ können personelle Engpässe nur sehr begrenzt ausgeglichen werden.

Der Rechnungshof hält für es erforderlich, den Personalbedarf für die Vorbereitung und Durchführung der Migration sowie für den anschließenden IKT-Betrieb zu ermitteln, um auf dieser Grundlage die Projektdurchführung zu planen. Ohne diesen Aspekt kann auch die Gesamtwirtschaftlichkeit des Migrationsprogramms nicht beurteilt werden.

2.9 Verwaltungsvorschriften für die Steuerung des IT-Einsatzes

- 31 Mit dem Inkrafttreten des EGovG Bln wurde die Zusammenarbeit der Verwaltungsebenen und -bereiche der Berliner Verwaltung neu geregelt, Zuständigkeiten und Aufgaben wurden im Abschnitt 3 EGovG Bln neu definiert. Durch die zeitgleich vorgenommene Änderung des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes i. V. m. § 20 Abs. 3 EGovG Bln wurde zudem die Verantwortung für den Einsatz der IT-Fachverfahren den fachlich zuständigen Senatsverwaltungen übertragen.¹² Nach § 25 Abs. 1 EGovG Bln kann der Senat über Grundsätze und allgemeine Regelungen zur Planung, Entwicklung, Beschaffung und Finanzierung von Komponenten der IKT sowie zu Betrieb und Nutzung der verfahrensunabhängi-

¹² Art. 2 Berliner E-Government-Gesetz: Neufassung von Nr. 1 Abs. 4 der Anlage Allgemeiner Zuständigkeitskatalog zu § 4 Abs. 1 Satz 1 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG); vgl. auch Drs 17/2513, S. 46 und 95

gen IKT-Infrastruktur, -Dienste und der IT-Fachverfahren Verwaltungsvorschriften erlassen.

- 32 Der Senat hatte am 21. Oktober 2014 die aus dem Jahr 2004 stammenden Verwaltungsvorschriften für die Steuerung des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung (**VV IT-Steuerung**) und die **IT-Organisationsgrundsätze** inhaltlich unverändert erneut erlassen. Die VV IT-Steuerung sollten den wirtschaftlichen, sicheren und anforderungsgerechten Einsatz von IT in der Berliner Verwaltung gewährleisten. Die IT-Organisationsgrundsätze legten aufbauorganisatorische Grundstrukturen und Rollen für den Bereich des IT-Einsatzes fest.

Die VV IT-Steuerung sowie die auf dieser Grundlage erlassenen Vorschriften haben in der Praxis nicht zu der intendierten und notwendigen Einheitlichkeit in der Berliner IT-Landschaft geführt.

Auf diesen Mangel hat der Rechnungshof mehrfach hingewiesen. So hatte er bereits in seinem Jahresbericht 2011 (T 77 bis 93) zur Umsetzung der VV IT-Steuerung und der Organisationsgrundsätze festgestellt, „dass grundlegende Versäumnisse der Senatsverwaltung für Inneres und Sport dazu geführt haben, dass das mit dem IT-Regelwerk verbundene Ziel, den IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung zu vereinheitlichen und dadurch wirtschaftlicher zu gestalten, bisher nicht erreicht worden ist“. In seinem Jahresbericht 2016 hat er festgestellt, dass weiterhin erhebliche Mängel bei der Steuerung des IT-Einsatzes vorliegen. In seinem Jahresbericht 2017 hat er darauf hingewiesen, dass die festgestellten Mängel in der IT-Organisation die Umsetzung des EGovG Bln gefährden und er es deshalb für erforderlich hält, dass die Senatsverwaltung die IT-Organisationsgrundsätze mit hoher Priorität an die Erfordernisse des EGovG Bln anpasst.

Die Senatsverwaltung hatte in ihrer Stellungnahme vom 5. Dezember 2018 mitgeteilt, dass die Arbeiten an Verwaltungsvorschriften begonnen hätten und die Entwürfe der neuen Verwaltungsvorschriften voraussichtlich Anfang 2019 fertiggestellt sein werden. Die VV IT-Steuerung und die Organisationsgrundsätze traten mit Ablauf des 30. September 2019 außer Kraft. Die Senatsverwaltung hatte im Rahmen der Haushaltsberatungen 2020 und 2021 eine Überarbeitung für das Jahr 2020 in Aussicht gestellt, bisher hat sie aber nur einen Entwurf für ein neues IKT-Rollenkonzept erarbeitet.

- 33 Die Senatsverwaltung hat es bisher **versäumt, Verwaltungsvorschriften** für die neue Aufbauorganisation sowie für die veränderten technischen und organisatorischen Bedingungen **im Sinne des EGovG Bln zu erlassen**. Neue Regelungen hätten unmittelbar nach dessen Inkrafttreten geschaffen werden müssen.

Die in der Berliner Verwaltung angewandten Regelungen entsprechen nicht mehr den im EGovG Bln vorgesehenen Rollen und Aufgaben. Auch vier Jahre nach Inkrafttreten des EGovG Bln und trotz laufender Migrationsprojekte wurden die auch in der Gesetzesbegründung beanstandeten Regelungen weiter angewandt.

Der Rechnungshof sieht hierin einen erheblichen Mangel, der die Umsetzung des EGovG Bln und die Durchführung der Migration bzw. deren Vorbereitung in den noch nicht unmittelbar betroffenen Behörden behindert. Den an der Migration beteiligten Verwaltungseinheiten und Funktionsinhabern hätten die neu wahrzunehmenden Aufgaben und Rollen zugewiesen und bekannt gemacht werden müssen. Die dafür notwendigen Kompetenzen müssen beschrieben und erworben werden.

2.10 Stellungnahmen der geprüften Stellen

- 34 Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung, das ITDZ und das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf haben in ihren Stellungnahmen die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs weitgehend eingeräumt. Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme insbesondere auf das im Jahr 2019 veränderte **Vorgehensmodell zum Migrationsprogramm** verwiesen. Das neue Vorgehensmodell sei in enger Abstimmung mit den Fachprojekten und mithilfe von Erkenntnissen des Pilotprojekts des Bezirksamts erarbeitet worden. Das Migrationsprogramm beruhe nunmehr auf einem Programmauftrag sowie einem Programmvertrag in dem, abhängig von den über den Haushaltsplan zur Verfügung gestellten Mitteln, jährlich Migrationsziele konkret vereinbart würden. Zudem seien im Zuge der Projektorganisation ein Programmcontrolling und ein Qualitätsmanagement eingerichtet worden. Da keine landesweite Übersicht über die technischen Voraussetzungen im Land Berlin vorläge, habe die Senatsverwaltung zudem ein Planungsteam „Gebäudereadiness“ beauftragt, einen Investitions- und Maßnahmenplan zur Erfüllung der Migrationsreadinesskriterien zu erstellen. Insgesamt habe sich dadurch insbesondere hinsichtlich der Herstellung der Migrationsreadiness und der Nutzung von Synergien ein neuer Sachstand ergeben.

Hinsichtlich der Empfehlung des Rechnungshofs, die **Eignung des bisherigen Migrationsweges** zu evaluieren und auch alternative Vorgehensweisen sowie neue Schwerpunktsetzungen in die Überlegungen einzubeziehen, gehe die Senatsverwaltung davon aus, dass eine Evaluierung zum „ob“ grundsätzlich nicht in Erwägung zu ziehen sei. Eine grundlegende Konsolidierung der IKT im Land Berlin stehe im Fokus und sei gesetzlicher Auftrag. Damit würden sich die Zielstellungen der Prüfung des Rechnungshofs mit denen des Migrationsprogramms vollständig decken. Gleichwohl werde im Migrationsprogramm zukünftig das Vorgehensmodell im Abgleich mit dem Programmfortschritt stärker auf den Prüfstand zu stellen sein. Sollten sich alternative Vorgehensweisen als erfolgversprechender herausstellen und schneller einen Beitrag zum Projekterfolg leisten können, würden diese im Auftrag der Steuerungsinstanz umgesetzt werden. Das Vorgehensmodell sei nicht dogmatisch zu verstehen. Das Ziel der Betriebsverlagerung der verfahrensunabhängigen IKT zum ITDZ müsse jedoch erreicht werden.

Eine grundsätzliche **Gefährdung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Berliner Verwaltung** könne die Senatsverwaltung nicht erkennen. Die eigen-

ständige Fach- und Ressourcenverwaltung der Behörden sei nicht aufgehoben. Nach einer Migration der verfahrensunabhängigen IKT übernehme das ITDZ lediglich die Betriebsverantwortung für die übernommene IKT.

Die Senatsverwaltung hat angegeben, dass einzelne Behörden proaktiv auf sie zugekommen seien, um in das Migrationsprogramm aufgenommen zu werden. Die Gründe hierfür seien vielseitig, würden aber überwiegend darauf beruhen, dass personelle Engpässe in der Behörde die baldige Migration zum ITDZ erforderlich machen würden.

- 35 Der Rechnungshof nimmt die von der Senatsverwaltung dargestellten Entwicklungen zur Kenntnis, verweist allerdings darauf, dass er die angeführten Untersuchungen zum geänderten Vorgehensmodell (Modularisierung) in seiner Prüfung berücksichtigt und gewürdigt hat. Gleichwohl erkennt er die Programmfortschritte und die Verbesserungen beim Programmcontrolling und Qualitätsmanagement an. Der Rechnungshof verkennt auch nicht die Größe und Komplexität der mit der Migration einhergehenden Herausforderungen, mit deren Bewältigung nicht nur eine zeitgemäße Digitalisierung herbeigeführt werden soll, sondern auch zum Teil über Jahrzehnte verschleppte Mängel beseitigt werden müssen. Der Zielstellung der grundlegenden Konsolidierung der IKT im Land Berlin pflichtet der Rechnungshof bei. Er hält die bisher ergriffenen Maßnahmen jedoch nicht für ausreichend, um die Homogenität des IT-Einsatzes der Berliner Verwaltung herzustellen. Er sieht insbesondere in der fehlenden Planungssicherheit und der zumindest vorübergehenden Erhöhung der Komplexität eine erhebliche Gefährdung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Berliner Verwaltung. Die auf die IKT-Steuerung mit der Bitte um Aufnahme in das Migrationsprogramm zugehenden Behörden verdeutlichen die Dringlichkeit von Maßnahmen. Diese Maßnahmen sollten jedoch eine auch zeitlich einheitliche und flächendeckende Konsolidierung des IT-Einsatzes im Land Berlin sicherstellen. Die Senatsverwaltung trägt hierfür aufgrund des EGovG Bln eine besondere Verantwortung. Insofern geht der Hinweis auf die eigenständige Fach- und Ressourcenverantwortung fehl, da eben diese zu der zu beseitigenden Heterogenität geführt hat und daher bewusst mit dem EGovG Bln eine Rechtsgrundlage für eine zentralisierte und berlinweit einheitliche Vorgehensweise geschaffen werden sollte.
- 36 Die Senatsverwaltung hat ausgeführt, dass der begonnene organisatorische Aufbau der **IKT-Steuerung** noch nicht abgeschlossen sei. Es sei aufgrund des landesweit bestehenden Personalmangels nicht gelungen, die zur Umsetzung des Gesetzes erforderliche IKT-Steuerung zeitnah aufzubauen. Die Senatsverwaltung verweist darauf, dass das Migrationsvorgehen des bereits begonnenen Pilotprojekts von der erst später eingesetzten IKT-Steuerung übernommen und fortgeführt worden sei, um einen Projektstopp zu vermeiden und die Migration zielgerichtet umsetzen zu können. Das dabei zugrunde gelegte Vorgehensmodell habe in der Fortführung der im Jahr 2012 begonnenen „Entwicklung eines standardisierten IT-Arbeitsplatzes für die Berliner Verwaltung“ und der landesweiten konsequenten Standardisierung durch die IKT-Architekturvorgaben bestanden.

Die IKT-Steuerung habe zudem im Rahmen eines Reviews im 4. Quartal 2018 bereits Schwachpunkte und Handlungsbedarfe im Migrationsprogramm erkannt, sodass das Migrationsprogramm insgesamt und das Pilotprojekt des Bezirksamts im Jahr 2019 neu ausgerichtet worden seien. Der Feststellung, es sei ungeprüft übernommen und fortgeführt worden, hat sie deshalb widersprochen.

Hinsichtlich der **Erhebung des Ist-Zustands** hat die Senatsverwaltung eingeräumt, dass das Vorliegen der Bestandsdaten für das Pilotprojekt zu einer realistischen Migrationsplanung 2017 bis 2022 geführt hätte. Erst durch die landesweite Programmsteuerung sei im Migrationsprogramm im Jahr 2019 ein Vorgehensmodell erarbeitet worden, das systematisch auch **Ist-Daten** erhebe. Dieses Vorgehen basiere auf den mit dem Bezirksamt gewonnenen Erkenntnissen und werde kontinuierlich auf Basis der Erfahrungen der Migrationsbehörden weiterentwickelt. Dadurch ergäben sich Synergieeffekte für zukünftige Behördenprojekte. In diesem Zusammenhang hat die Senatsverwaltung insbesondere auf die Festlegung der 21 Migrationsreadiness-Kriterien verwiesen, die als zentrale Vorgabe erarbeitet und gegenüber den Behörden kommuniziert worden seien. Die Behörden seien zur Beachtung und Umsetzung der Kriterien selbstverantwortlich (dezentral) angehalten.

In Bezug auf die Feststellung des Rechnungshofs, die Senatsverwaltung habe es versäumt eine **Projektvorbereitung** im Sinne des PMH durchzuführen, hat sie auf den fortgeschriebenen Programmauftrag für das Migrationsprogramm und den „Projektvertrag zum Programm 2020 Phase Build“ verwiesen. Nach dem Projektvertrag würden jährliche **Migrationsziele** in Abhängigkeit von den im Haushaltsplan zur Verfügung stehenden Mitteln „sehr wohl vereinbart“.

Hinsichtlich der Beanstandung des Rechnungshofs, die Senatsverwaltung sei den Verpflichtungen zur Erstellung von **Planungsunterlagen** aus Nr. 2.1.1 AV § 24 LHO nicht nachgekommen und habe es versäumt, dem Haushaltsgesetzgeber einen zutreffenden und vollständigen Überblick über die finanzielle Auswirkung des Migrationsprogramms zu verschaffen, hat die Senatsverwaltung ausgeführt, dass sie dieser Anforderung nicht vollumfassend nachkommen könne, da die hierfür erforderlichen Kenntnisse erst im Zuge der Migration gewonnen würden. Des Weiteren hat sie auf die im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans für die Jahre 2020/2021 erstellte Kalkulation für das gesamte Migrationsprogramm verwiesen. Im Übrigen unterteile sich die Finanzierung der Migration in

- die Herstellung der Migrationsreadiness, die aus den Behördenkapiteln des Einzelplans 25 für den Betrieb der verfahrensunabhängigen Infrastruktur (Maßnahmengruppe 31) finanziert wird,
- die eigentliche Migration, deren Finanzierung durch den jährlichen Projektvertrag, der sich an den im Haushalt verfügbaren Mitteln orientiert, sichergestellt wird sowie
- den Betrieb nach der Migration, der auf Basis zentraler IKT-Betriebsverträge erbracht werden soll. Da die zu migrierenden Behörden zum Zeit-

punkt der Haushaltsplanaufstellung allenfalls aufgrund einer Grobplanung feststünden, werden beim Betrieb mögliche höhere Sachkosten im Kopfkapitel 2500 Titel 54803 „Pauschale Mehrausgaben der Behörden“ veranschlagt.

Somit sei sowohl die Erlangung einer Migrationsreife, die Migration selbst sowie der Betrieb nach erfolgter Migration finanziell abgesichert.

Der Beanstandung des Rechnungshofs, aufgrund der fehlenden Prüfung der **Wirtschaftlichkeit** habe eine wesentliche Grundlage für den Entscheidungsprozess gefehlt, ob und wie das Migrationsprogramm durchzuführen sei, hat die Senatsverwaltung entgegnet, dass die Wirtschaftlichkeit ein wesentlicher Inhalt des Programmauftrags vom 26. Oktober 2019 sei.

Aufgrund des gesetzlichen Auftrags zur Umsetzung der Migration gemäß § 24 Abs. 2 EGovG Bln sei „die Frage zum ‚ob‘ gem. § 7 LHO (eine Migration durchgeführt wird), nicht zu prüfen. Hinsichtlich der Frage des ‚wie‘ mit besonderer Berücksichtigung zur Sparsamkeit, fehlten zunächst erforderliche Erkenntnisse, die gleichwohl durch das Pilotprojekt [...], u. a. bei der Migrationsreadiness oder dem Modularen-Vorgehen, gewonnen wurden. Ein Handlungsstillstand des Pilotprojektes [...] erscheint auch in der Retrospektive als nicht die sparsamere Variante, da bereits begonnene Prozesse bzw. finanzielle Investitionen nicht hätten genutzt werden können.“

- 37 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die auf die mangelhafte Vorbereitung und die fehlenden Planungsunterlagen bezogenen Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Sie hat in der Konzeptionsphase des Programms weder die für die Planung erforderlichen Bestandsdaten ermittelt noch die erforderlichen Planungsdaten, die u. a. der Schätzung der Kosten und Darlegung der Finanzierung dienen sowie Grundlage für die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit sind, so sorgfältig und genau wie möglich erhoben. Als mit der Planung und der Vorbereitung der Migration zuständige Entscheidungsträgerin war die Senatsverwaltung aber hierzu verpflichtet (vgl. Nr. 2 AV § 7 LHO). Insbesondere hat sie es versäumt, für die finanziell bedeutsame, langfristig angelegte und komplexe Migration eine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Die Argumentation der Senatsverwaltung, die Wirtschaftlichkeit sei ein wesentlicher Inhalt des Programmauftrags vom 26. Oktober 2019, kann die vorgeschriebene systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht ersetzen. „Politische Vorgaben, Präferenzen oder gar Vorabfestlegungen, Sachzwänge oder eine angenommene ‚offenkundige Wirtschaftlichkeit‘ entbinden die staatlichen Verwaltungen dabei nicht von ihrer Pflicht, alle grundsätzlich infrage kommenden Handlungsmöglichkeiten – die den verfolgten Zweck erfüllen oder geeignet sind, das angestrebte Ziel zu erreichen – mit ihren finanziellen Auswirkungen systematisch zu untersuchen“.¹³ Auf der Ebene einzelner Maßnahmen durchgeführte Planun-

13 Demir, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht, 67. Lief. (Stand: 1. August 2018), § 7 BHO Leitsatz Nr. 6

gen ersetzen die übergreifend für das Programm durchzuführenden Planungen nicht.

Auch hinsichtlich der Kritik des Rechnungshofs, die Senatsverwaltung hätte risikoärmere Alternativen zum gewählten Vorgehen untersuchen müssen, überzeugen die Ausführungen der Senatsverwaltung nicht. Die Senatsverwaltung hätte erst auf Basis einer systematisch durchgeführten Untersuchung über das Migrationsvorgehen entscheiden dürfen. Eine derartige Untersuchung gab es aber nicht. Auch hat sie mögliche Alternativen nicht im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermittelt und bewertet. Die behauptete Alternativlosigkeit kann daher nicht als gegeben angesehen werden.

- 38 Die Senatsverwaltung hat bestätigt, dass das Pilotprojekt und das Migrationsprogramm ohne angemessene **Projektorganisation** zur Projektkoordination und -steuerung begonnen wurden. Da das Bezirksamt schon mit einem Vorprojekt gestartet war, bevor die Senatsverwaltung (IKT-Steuerung) selber dafür entsprechende Ressourcen zur Verfügung hatte, sei die landesweite Programmleitung zu Beginn dem Behördenprojekt „hinterhergelaufen“.

Hinsichtlich der **Dokumentation** hat die Senatsverwaltung darauf hingewiesen, dass das ITDZ im Zeitraum von Februar 2018 bis Februar 2019 die insgesamt zwölf durchgeführten Sitzungen der Steuerungsinstanzen regelmäßig mit gemeinsamen PowerPoint-Folien vorbereitet habe. Die Ergebnisse (Beschlüsse, Festlegungen und Aufträge) der Steuerungsinstanzen seien im Rahmen von Projektassistentenarbeiten durch das ITDZ in einer fortlaufenden tabellarischen Übersicht dokumentiert, allen Teilnehmenden zur Verfügung gestellt und die Aufträge weiterverfolgt worden.

Im 4. Quartal 2018 sei das Migrationsprogramm im ITDZ und bei der IKT-Steuerung einem Review unterzogen worden. Als ein Ergebnis daraus sei die Programmorganisation 2019 neu ausgerichtet worden. Die Gremien für Steuerung und Entscheidungen seien in Form der Abstimminstanz, der Entscheidungsinstanz und der Steuerungsinstanz etabliert worden. Diese Gremien hätten Anfang des Jahres 2019 ihre Tätigkeiten aufgenommen. Mit der Veränderung der Programmorganisation 2019 sei eine Erweiterung der Ablagestruktur für die Unterlagen der Instanzen einhergegangen. Über das Shared-Workspace-System BSCW würden die Unterlagen für die Sitzungen der Steuerungsinstanz zentral abgelegt.

Auch die **Kommunikation zu den Behörden** werde über die halbjährlich stattfindende Informationsveranstaltung des Migrationsprogramms gewährleistet. Darüber hinaus würde über das Migrationsprogramm kontinuierlich sowohl im IKT-Lenkungsrat als auch im Arbeitskreis IKT-Management berichtet. Ein **Programmcontrolling** und auch ein **Qualitätsmanagement** seien eingerichtet worden. Die Anforderungen des Rechnungshofs seien damit aus Sicht der Senatsverwaltung erfüllt.

- 39 Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen der Senatsverwaltung zur Kenntnis. Er bewertet es positiv, dass sie die Notwendigkeit der Anpassung der Projektorganisation und des Projektmanagements erkannt und erste Umsetzungsschritte hierzu unternommen hat. Hinsichtlich der Kommunikation zu den Behörden hält er allerdings die halbjährlichen Informationsveranstaltungen, die in dieser Form bereits während der Prüfung stattgefunden haben, nicht für ausreichend. So war weder sichergestellt, dass die für die Migration Verantwortlichen teilnehmen, noch konnten aus diesen Veranstaltungen konkrete Maßnahmen abgeleitet werden.
- 40 Die Senatsverwaltung teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass zur Steuerung und Durchführung der Migrationsprojekte sowie der sonstigen IT-Verfahren eine Übersicht über den Bedarf an **IT-Personal** von zentraler Bedeutung sei. Aktuell liege eine landesweite Übersicht zum IKT-Personal (IT-Personal) noch nicht vor, da ein entsprechendes Erfassungsmerkmal in der Personalstatistik des Landes Berlin bei der zuständigen Senatsverwaltung für Finanzen bisher nicht erhoben werde. Im Zuge der Verabschiedung des neuen IKT-Rollenkonzepts solle in Abstimmung mit der Statistikstelle Personal der Senatsverwaltung für Finanzen und unter Mitwirkung der Senatsverwaltung die Aufnahme des Merkmals „IKT-Personal“ in die Personalstatistik erörtert werden. Dieses Merkmal solle an IKT-bezogenen Aufgaben festgemacht werden. Zustimmung teilt die Senatsverwaltung die Erwartung des Rechnungshofs, dass in Zukunft der Personalbedarf für die Zuarbeit im Behördenprojekt im Detail erfasst werden solle. Auch der für den IKT-Betrieb erforderliche Personalbedarf nach der Migration solle ermittelt werden.

Über die Behördenprojekte erhalte das Migrationsprogramm eine erste Einsicht, in welchem Umfang Personal in den Behörden vorhanden und auch betroffen sei. Im Zuge der Behördenprojekte könne die Senatsverwaltung durch das Migrationsprogramm bezogen auf die einzelnen Module Netze, Telefonie und BerlinPC das vorgehaltene Personal feststellen. Um personelle Engpässe und daraus resultierende Verzögerungen des Migrationsprogramms zu vermeiden, würden die Behördenprojektleitungen aktuell durch Finanzierung von einer halben Vollzeitstelle unterstützt, die aus den Rahmenverträgen des UBZ abgerufen werden können.

Die Senatsverwaltung hat ausgeführt, dass das **ITDZ in Personalangelegenheiten** autonom handele. Der Stellenplan des ITDZ werde stetig fortgeschrieben und an die Anforderungen, insbesondere aus der Migration, angepasst. Der Stellenplan 2019 weise 1024 Stellen aus. Im Jahr 2020 habe das ITDZ ein Wachstum um 121 zusätzliche, auf dann 1.145 Stellen geplant. Darin enthalten seien 11 weitere Ausbildungsplätze sowie 6 Trainee-Plätze. Für das Jahr 2021 seien weitere 38 und für 2022 weitere 20 Stellen geplant, also ein Aufwuchs auf dann 1203 Stellen. Behördenabhängige Planungsleistungen, wie beispielsweise LAN-Planungen, würden durch die Beauftragung von Rahmenvertragspartnern

erbracht. Langfristig benötigte Kompetenzen, wie Programmleitung und -controlling, würden über entsprechende Stellen innerhalb des ITDZ abgedeckt.

- 41 Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen der Senatsverwaltung zur Kenntnis. Er erwartet, dass sie die angekündigten Maßnahmen zur Gewinnung eines Überblicks über das eingesetzte und das benötigte IT-Personal konsequent umsetzt. Hinsichtlich der Autonomie des ITDZ in Personalangelegenheiten weist er allerdings darauf hin, dass er diese nur sehr eingeschränkt für gegeben hält, da der Stellenplan von einem Verwaltungsrat genehmigt werden muss und damit das Land Berlin Einfluss auf die Anstalt behält und diesen auch ausüben kann.
- 42 In Bezug auf die **Verwaltungsvorschriften** hat die Senatsverwaltung ausgeführt, dass mit dem EGovG Bln Regelungen mit der ursprünglichen Rechtsqualität von Verwaltungsvorschriften, also die IT-Organisationsgrundsätze und die VV IT-Steuerung, nunmehr Gesetzesrang erlangen würden. Die fachbezogene Verfahrensverantwortung würde immer der zuständigen Behörde obliegen. Das EGovG Bln würde lediglich eine Klarstellung im § 20 Abs. 3 vorsehen. Die Begründung zum EGovG Bln erkläre eben nicht, dass die auf dieser Grundlage erlassenen Vorschriften in der Praxis nicht zu der intendierten und notwendigen Einheitlichkeit in der Berliner IT-Landschaft geführt hätten. Vielmehr fänden die Vorschriften durch die explizite Überführung in den Gesetzestext nun eine höher-rangige verbindliche Regelung.

So laute die Begründung zum Gesetzestext unter der Überschrift „a) Allgemeines“ wörtlich: „Die IT-Steuerung in der Berliner Verwaltung ist bisher in den Verwaltungsvorschriften für die Steuerung des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung sowie den auf ihrer Grundlage erlassenen Vorschriften geregelt. Mit den Vorschriften des Abschnitts 3 soll nunmehr eine gesetzliche Grundlage für eine stringendere Ausgestaltung der IT-Steuerung geschaffen werden“ (Drs 17/2513, S. 26). Damit bringe der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass ein Regelungsbedarf im Verhältnis zu den erwähnten Verwaltungsvorschriften inhaltlich durch das geschaffene Gesetz entfallen sei. Dieses lasse sich auch durch eine Gegenüberstellung der einzelnen Regelungen zum Gesetzestext belegen.

Zur Beschreibung der Verantwortlichkeiten und Aufgaben in den Behörden habe die Senatsverwaltung ein **IKT-Rollenkonzept** erarbeitet. Es solle dazu dienen, die Organisation von IT-Aufgaben zu vereinheitlichen und damit eine einheitliche Erfassung von Ist- und Soll-Ständen des entsprechenden Personals ermöglichen. Mit der einheitlichen Benennung der die IKT und die Digitalisierung betreffenden Aufgabenbündel (Rollen) solle eine verbesserte Vergleichbarkeit hergestellt und die Voraussetzungen für neue Anforderungen aufgrund der Digitalisierung der behördlichen Aufgaben geschaffen werden. Dem IKT-Lenkungsrat sei das IKT-Rollenkonzept am 23. November 2020 zur Kenntnisnahme und zur Empfehlung seiner Anwendung vorgelegt worden. Über die Form der Verbindlichmachung des IKT-Rollenkonzepts solle im Rahmen der Evaluation des EGovG Bln entschieden werden.

- 43 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandung des Rechnungshofs nicht. Wie in der Gesetzesbegründung zum EGovG Bln dargelegt, führten die bisherigen Regelungen nicht zu dem gewünschten Erfolg. Die Argumentation, dass durch die Regelung der IT-Steuerung in den Vorschriften des Abschnitts 3 des EGovG Bln ein weiterer Regelungsbedarf entfallen sei, ist nicht nachzuvollziehen. Die Rollen und Aufgaben in zentraler und insbesondere dezentraler Verantwortung werden dadurch nicht ausreichend beschrieben, um eine Vereinheitlichung der Rollen- und Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen. Für den Erlass der erforderlichen Detailvorschriften enthält das EGovG Bln in § 25 die notwendige Regelungsbefugnis. Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung, Verwaltungsvorschriften bzw. Ausführungsvorschriften für die neue Aufbauorganisation sowie für die sich verändernden technischen und organisatorischen Bedingungen im Sinne des EGovG Bln zu erlassen, fest. Die Ausführungen zu dem IKT-Rollenkonzept nimmt er zur Kenntnis.

2.11 Zusammenfassung und Erwartung

- 44 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung die sehr umfangreiche, komplexe und für den IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung außerordentlich bedeutsame Übertragung der Betriebsverantwortung (Migration) der verfahrensunabhängigen IKT und der IT-Basisdienste auf das ITDZ nicht ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorbereitet und bisher auch nicht umgesetzt hat.

Der Senatsverwaltung ist es nicht gelungen, die vom EGovG Bln vorgesehene und für die Umsetzung des Gesetzes erforderliche IKT-Steuerung aufzubauen. Sie hat sich hinsichtlich der Umsetzung des EGovG Bln sehr frühzeitig auf ein bestimmtes Vorgehen festgelegt, ohne Planungsunterlagen erstellt und die Wirtschaftlichkeit sowie in diesem Zuge risikoärmere Alternativen untersucht zu haben. Insbesondere hat sie es versäumt, im Rahmen einer Projektvorbereitung die für die Migration erforderlichen Ist-Daten systematisch zu erheben bzw. dezentral erheben zu lassen. Auch mehr als vier Jahre nach Beginn des Migrationsprogramms haben diese Daten noch nicht vorgelegen. Die Senatsverwaltung hat es außerdem versäumt, im Rahmen des Projektmanagements die Projektarbeit ausreichend zu dokumentieren und die Sitzungen systematisch zu protokollieren. Zudem war die Kommunikation mit den zu migrierenden Behörden unzureichend. Der Rechnungshof hat auch beanstandet, dass es weder einen Überblick über das eingesetzte IT-Personal noch über das für die Durchführung der Migration benötigte IT-Personal gibt. Er hat darüber hinaus beanstandet, dass es die Senatsverwaltung versäumt hat, die Verwaltungsvorschriften zum IT-Einsatz an die Erfordernisse des EGovG Bln zeitnah anzupassen.

Der ursprüngliche Zeitplan, nach dem bis zum Jahr 2022 der überwiegende Teil der IKT-Arbeitsplätze zum ITDZ migriert werden sollte, wird weit verfehlt. Zudem werden durch das von der Senatsverwaltung geplante serielle Vorgehen die He-

terogenität der eingesetzten IKT sowie die Uneinheitlichkeit der Prozesse und der Organisation beim IT-Einsatz für einen derzeit nicht überschaubaren Zeitraum sogar verstärkt, ohne dass sichergestellt ist, dass veraltete Technik oder die unwirtschaftlichsten Prozesse und Organisationen vorrangig abgelöst werden.

Der Ansatz der Migration ist von der IKT-Steuerung nicht dahingehend überdacht worden, dass zunächst die flächendeckende Erhebung der Bestandsdaten und die Konsolidierung der IKT koordiniert fortgesetzt bzw. begonnen wird und jeweils einzelne Komponenten behördenübergreifend landesweit sukzessive auf das ITDZ übertragen werden.

45 Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport

- **den Ausbau der IKT-Steuerung entsprechend der Komplexität ihrer Aufgaben fachlich, organisatorisch und personell zügig vorantreibt,**
- **die Eignung des bisherigen Migrationsweges evaluiert und auch alternative, risikoärmere Vorgehensweisen sowie neue Schwerpunktsetzungen zum bisherigen Migrationsprogramm in die Überlegungen einbezieht,**
- **ihre Steuerungsfunktion wahrnimmt und technisch und organisatorisch sicherstellt, dass die IT-Bestandsdaten einschließlich der relevanten IT-Fachverfahren systematisch erhoben werden,**
- **den Handlungsbedarf auf der Grundlage aktueller Erhebungen ermittelt und umgehend die erforderlichen Planungsunterlagen unter Berücksichtigung sämtlicher erkennbarer Folgerungen und Folgemaßnahmen erstellt,**
- **für das Migrationsprogramm und das Pilotprojekt Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie auf dieser Grundlage Erfolgskontrollen durchführt,**
- **sicherstellt, dass die Projektarbeit ausreichend dokumentiert wird und die Sitzungen der Instanzen systematisch protokolliert werden,**
- **die Kommunikation mit den zu migrierenden Behörden sicherstellt,**
- **das aktuell eingesetzte IT-Personal (Soll und Ist) in der Berliner Verwaltung und den für die Vorbereitung und Durchführung der Migration sowie den anschließenden IKT-Betrieb erforderlichen Personalbedarf ermittelt und diesen bei der Planung des Migrationsprogramms berücksichtigt sowie**
- **schnellstmöglich das angekündigte Konzept zur Aufgaben- und Rollenverteilung fertigstellt und die Verwaltungsvorschriften zum IT-Einsatz überarbeitet.**

3 Unzureichende Personalbedarfsermittlung in Behörden des Landes Berlin

Die öffentliche Verwaltung ist zum wirtschaftlichen und sparsamen Handeln verpflichtet. Daher ist regelmäßig zu prüfen, ob die vorgegebenen Aufgaben einer Organisationseinheit aufgrund einer sachgerechten Ermittlung des erforderlichen Personals und mit einem zweckmäßigen Personaleinsatz wahrgenommen werden. Personalbedarfsermittlungen tragen dazu bei, dass eine zeitgerechte Aufgabenerledigung unter angemessener Auslastung des Personals erfolgt. Ihre Ergebnisse sollten eine maßgebliche Grundlage für Änderungen der Stellenrahmen sein. Beim Personalaufbau liefern sie die Datengrundlage für die erforderliche Anzahl des zusätzlichen Personals insgesamt und für dessen konkreten Einsatz in den einzelnen Verwaltungsbereichen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob und in welcher Form im Land Berlin Personalbedarfsermittlungen im Zeitraum bis zum 31. Dezember 2017 durchgeführt worden sind. Die Prüfung des Rechnungshofs bezog sich auf 89.743 Stellen und Beschäftigungspositionen der Hauptverwaltung und 22.132 Stellen und Beschäftigungspositionen der Bezirksverwaltungen. Für rd. 40 % der Stellen und Beschäftigungspositionen in der Hauptverwaltung und rd. 95 % der Stellen und Beschäftigungspositionen in den Bezirksverwaltungen wurde der Personalbedarf nicht hinreichend untersucht. Damit fehlen für rund die Hälfte aller im Haushaltsplan ausgebrachten Stellen und Beschäftigungspositionen Personalbedarfsermittlungen. Der Rechnungshof hat des Weiteren festgestellt, dass die Hauptverwaltung und die Bezirksverwaltungen nur in Ausnahmefällen im Vorfeld von Personalbedarfsermittlungen aufgabenkritische Untersuchungen, Geschäftsprozessanalysen und Geschäftsprozessoptimierungen durchgeführt hatten.

3.1 Einleitung

- 46 Im Land Berlin gab es in der 17. Wahlperiode (2011 bis 2016) drei Fortschreibungen eines Personal- bzw. Personalbedarfskonzepts für die gesamte Verwaltung mit dem Ziel des Personalabbaus. Der Senat legte diese im Auftrag des Abgeordnetenhauses¹⁴ vor. Basis aller Personal(bedarfs)konzepte waren Fluktuationsprognosen wegen altersbedingten Ausscheidens; sie ließen keine Anwendung von anerkannten Methoden der Personalbedarfsermittlung (PBE) erkennen. In der 18. Wahlperiode gab es mit Datum vom 18. Juli 2017 eine weitere Fortschreibung des Konzepts, mit dem der Personalabbau beendet wurde. Das Personalbedarfskonzept trägt seit dem 1. Juli 2019 die Bezeichnung Personalaufbaukonzept.

¹⁴ Beschlüsse des Abgeordnetenhauses vom 14. Juni 2012 (Auflage Nr. 19, Plenarprotokoll 17/15, S. 1385), vom 12. Dezember 2013 (Auflage Nr. 22, Plenarprotokoll 17/40, S. 4100) und vom 10. Dezember 2015 (Auflage Nr. 21, Plenarprotokoll 17/73, S. 7626)

Gerade auch für die Steuerung des Personalaufbaus liefern Organisationsuntersuchungen und PBE fundierte Daten über den Bedarf an zusätzlichem Personal in den einzelnen Bereichen der Verwaltung. Sie stellen damit eine Steuerungsgrundlage dar, um das neu hinzugekommene Personal zielgerichtet in den Bedarfsbereichen in ausreichender Anzahl einsetzen zu können und damit Überwie auch Unterausstattungen einzelner Bereiche zu verhindern. Durch den breiten Einsatz von PBE kann zudem vermieden werden, dass im Rahmen des Personalaufbaus insgesamt zu viele ggf. langfristig nicht benötigte neue Stellen geschaffen und besetzt werden. Im Hinblick auf die begrenzten Ressourcen des Landes Berlin und die langfristige Bindung von Personalausgabemitteln über regelmäßig mehrere Jahrzehnte durch die Besetzung zusätzlicher Stellen sollten PBE eine wesentliche Orientierung für Priorisierungen und Entscheidungen zum Personalhaushalt geben.

- 47 Die Ausgaben für das Personal sind nach den konsumtiven Sachausgaben der zweitgrößte Ausgabenblock im Land Berlin; für das Jahr 2017 betrugen sie rd. 8 Mrd. €, das sind ca. 30 % der Gesamtausgaben von rd. 27 Mrd. €. ¹⁵ Daher ist ein **wirtschaftlicher Personaleinsatz** besonders wichtig und kann nur sichergestellt werden, wenn der Personalbedarf zuvor sach- und aufgabengerecht mit anerkannten Methoden ermittelt worden ist. Dies sollte möglichst auf der Basis optimierter Prozesse und Organisationsstrukturen erfolgen und regelmäßig überprüft werden. Für eine Optimierung sind aufgabenkritische Untersuchungen, Geschäftsprozessanalysen und Geschäftsprozessoptimierungen erforderlich und umzusetzen.

3.2 Prüfungsgegenstand

- 48 Der Haushaltsplan gliedert sich gemäß § 13 Abs. 1 LHO in Einzelpläne. Die Einzelpläne sind überwiegend nach Senatsverwaltungen einschließlich ihrer nachgeordneten Behörden (Hauptverwaltung) und in den Bezirken nach Ämtern gegliedert. Die Einzelpläne wiederum sind in Kapitel unterteilt. In jedem Kapitel sind die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für einzelne Behörden oder abgrenzbare Teilbereiche bzw. Aufgaben gesondert ausgewiesen. Prüfungsgegenstand waren die Kapitel der Behörden, bei denen für das Haushaltsjahr 2017 Personalausgaben veranschlagt waren. In die Prüfung wurden nicht die Einzelpläne bzw. Kapitel der Verfassungsorgane ¹⁶, des Personalüberhangs (Hauptverwaltung und Bezirksverwaltungen), des Verfassungsschutzes, der Bezirksverordnetenversammlungen und die Bezirkskapitel der Beschäftigtenvertretungen aufgenommen. Die Prüfung umfasste 89.743 Stellen und Beschäftigungspositionen der Hauptverwaltung (139 Kapitel) und 22.132 Stellen und Be-

15 Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2018 (Drs 18/2221)

16 Abgeordnetenhaus, Verfassungsgerichtshof, Rechnungshof, Beauftragte/Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit

schäftigungspositionen der Bezirksverwaltungen (486 Kapitel), also insgesamt 111.875 Stellen und Beschäftigungspositionen (625 Kapitel).¹⁷

Es sollte ermittelt werden, wo, wann, in welchem Umfang und mit welchen Methoden PBE bis zum 31. Dezember 2017 durchgeführt wurden. Sofern dies der Fall war, hat der Rechnungshof zusätzlich untersucht, ob ihnen aufgabenkritische Untersuchungen, Geschäftsprozessanalysen und Geschäftsprozessoptimierungen vorangestellt worden sind.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung alle in der Vergangenheit bis zum 31. Dezember 2017 durchgeführten PBE berücksichtigt. Dies ist deshalb sachgerecht, weil auch länger zurückliegende Untersuchungen belastbare Grundlagen für die Fortschreibung der Stellenpläne darstellen können.

- 49 Bei PBE kann in analytische und sonstige Verfahren unterschieden werden. Zu den **analytischen Verfahren** zählen die analytische Berechnung und das analytische Schätzen. Bei der analytischen Berechnung wird der Personalbedarf auf der Basis von aktuellen Ist-Daten ermittelt, die mittels quantitativer Methoden erhoben worden sind. Erforderlich sind Datenerhebungen zur Ermittlung von Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten in einem repräsentativen Zeitraum. Beim analytischen Schätzen wird der Personalbedarf auf der Basis von vergangenheitsbezogenen Daten, die aus den Erfahrungswerten der ausführenden Dienstkräfte resultieren, und plausibilisierten Prognosedaten ermittelt. Die Ermittlung des Personalbedarfs erfolgt analog zur analytischen Berechnung auf der Basis der analytisch geschätzten Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten. Zu den **sonstigen Verfahren** zählen z. B. Benchmarking und Kennzahlenvergleiche. Benchmarking bezeichnet einen systematischen und kontinuierlichen Prozess des Vergleichens von Produkten, Dienstleistungen und Prozessen. Ziel dabei ist, durch „Lernen vom Besten“ die eigene Leistungsfähigkeit zu verbessern.

Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) können nur Anhaltspunkte liefern, in welcher Größenordnung sich die zu ermittelnden Bearbeitungszeiten bewegen. Eine KLR verteilt die gebuchten Zeiten auf die Produkte, zeigt jedoch nicht auf, ob diese für die Leistungserbringung erforderlich waren.¹⁸

3.3 Prüfungsvorgehen

- 50 Die Prüfungserhebungen erfolgten im Wesentlichen mittels **Fragebögen**. Die Behörden sollten für jedes Kapitel mindestens einen Fragebogen übersenden, und zwar unabhängig davon, ob PBE stattgefunden hatten.

17 Im Folgenden werden zur besseren Lesbarkeit Stellen und Beschäftigungspositionen nur als Stellen bezeichnet.

18 vgl. Leitsätze für die Personalbedarfsermittlung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 3. Dezember 2018, www.berlin.de/rechnungshof/aktuelles/veroeffentlichungen/artikel.406252.php

- 51 Bei der Abfrage zur Grundlage der PBE unterschied der Rechnungshof in folgende Fallgruppen:
- Anwendung analytischer Verfahren (z. B. Selbstaufschreibungen, Zeitaufnahmen, Multimomentaufnahmen, Laufzettelfahren und analytisches Schätzen),
 - Anwendung sonstiger Verfahren (z. B. Benchmarking und Kennzahlenvergleich) und
 - Anwendung von Bemessungsgrundlagen von Bundesländern bzw. des Bundes unabhängig davon, ob diese mit analytischen oder sonstigen Verfahren ermittelt wurden (z. B. Personalbedarfsberechnungssystem PEBB§Y für die Gerichtsbarkeit und bundeseinheitliche Personalbedarfsberechnungen für die Finanzämter).
- 52 Sofern die Durchführung von PBE angegeben worden war, bat der Rechnungshof um die Übersendung der entsprechenden Unterlagen. Anhand dieser Unterlagen prüfte er, ob die Angaben der Hauptverwaltung und der Bezirksverwaltungen zu den PBE plausibel waren. In Zweifelsfällen ging der Rechnungshof davon aus, dass PBE durchgeführt wurden. Einige Verwaltungen gaben zwar PBE an, übersandten jedoch keine Unterlagen dazu. Wenn dem Rechnungshof trotz mehrfacher Aufforderung diese Unterlagen nicht zur Verfügung gestellt wurden, hat der Rechnungshof die PBE nicht anerkannt und auch nicht gewertet.
- 53 Sofern der Untersuchungsbereich der PBE nicht das gesamte Kapitel abbildete und nicht mitgeteilt wurde, wie viele Stellen der Untersuchungsbereich konkret umfasste, hat der Rechnungshof zugunsten der Verwaltung alle Stellen des gesamten Kapitels gezählt.

3.4 Beschreibung der Personalbedarfsermittlung

- 54 Zweck der PBE ist, den für eine vorgegebene Aufgabe **erforderlichen Personalbedarf** zu prüfen, festzustellen und fortzuschreiben. Ein mit anerkannten Methoden ermittelter und umgesetzter Personalbedarf stellt sicher, dass nur so viel Personal eingesetzt wird, wie zur Erfüllung der Aufgaben notwendig ist; gleichzeitig stehen damit die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Personalressourcen zur Verfügung.

Grundsätzlich ist der Personalbedarf auf der Basis optimierter Organisationsstrukturen und Prozesse sach- und methodengerecht zu ermitteln und regelmäßig zu überprüfen. Die Abschnitte 3, 4, 5 und 6 des Handbuchs für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung¹⁹ liefern hierzu wichtige

19 Bundesministerium des Innern/Bundesverwaltungsamt (Hrsg.), Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Februar 2018 (www.orghandbuch.de, Stand: 21. Februar 2020); zuvor Handbuch für Organisationsuntersuchungen in der Bundesverwaltung (1995) und Handbuch für die Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung (1998)

Grundlagen. Zudem haben die Rechnungshöfe mit den Leitsätzen für die Personalbedarfsermittlung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 3. Dezember 2018²⁰ detaillierte Handlungsempfehlungen gegeben; in diesen wird dargelegt, was die Rechnungshöfe unter einem sach- und methodengerecht ermittelten Personalbedarf verstehen. Danach zeigt eine PBE Einsparpotenziale auf oder ergibt rechnerische Mehrbedarfe. Durch Organisationsuntersuchungen (Aufgabenkritik, Geschäftsprozessanalyse und Geschäftsprozessoptimierung) kann der Personalbedarf weiter reduziert oder im Fall eines ermittelten Mehrbedarfs der errechnete Personalaufwuchs minimiert werden.

- 55 Eine PBE ist die Basis für eine langfristige Personalplanung und ein wesentliches Instrument der Personaleinsatzsteuerung. Der Personalbedarf in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) errechnet sich dadurch, dass der jährliche Arbeitszeitbedarf für eine Aufgabe durch die Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft dividiert wird. Der jährliche Arbeitszeitbedarf ist das Ergebnis der Multiplikation von Jahresarbeitsmenge und mittlerer Bearbeitungszeit in Minuten.²¹ Damit wird eine zeitgerechte Aufgabenerledigung unter angemessener Auslastung des Personals sichergestellt.
- 56 Zur Schulung der anerkannten Methoden einer PBE sollte die Verwaltungsakademie Berlin als zentraler Bildungsdienstleister für die Aus- und Weiterbildung von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im Land Berlin gezielte fachliche Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten anbieten. Zudem könnte die Verwaltungsakademie Berlin, die unter Aufsicht der Senatsverwaltung für Finanzen steht, unter Einbindung einer internen Beratungseinheit Organisationsentwicklungsprozesse aktiv unterstützen und begleiten; dies gehört bereits jetzt zu ihrem Aufgabenspektrum.

3.5 Zuständigkeiten im Land Berlin

- 57 Die Hauptverwaltung nimmt die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahr. Dazu gehören die Leitungsaufgaben.²² Die Bezirksverwaltungen nehmen alle anderen Aufgaben der Verwaltung wahr.²³ Sie erfüllen ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung.²⁴
- 58 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat nach der Geschäftsverteilung des Senats, zuletzt vom 21. April 2017²⁵, u. a. folgende Leitungsaufgaben: Allgemeine Regelungen der Personalbedarfsangelegenheiten, Überwachung und Steuerung der Personalausgaben sowie Mitwirkung bei der Personalbedarfsdeckungsplanung

20 www.berlin.de/rechnungshof/aktuelles/veroeffentlichungen/artikel.406252.php

21 vgl. Nr. 5.1.3.5 Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung

22 Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 Verfassung von Berlin (VvB), § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG)

23 Art. 67 Abs. 2 VvB, § 3 Abs. 2 AZG

24 Art. 66 Abs. 2 VvB

25 vgl. § 2 Abs. 1 AZG

und deren Umsetzung. Zudem prüft die Senatsverwaltung die Voranschläge und stellt den Entwurf des Haushaltsplans (ohne Bezirkshaushaltspläne) auf.²⁶

Nach der Geschäftsverteilung des Senats ist die Senatsverwaltung für Inneres und Sport u. a. für die Koordinierung und Steuerung eines gesamtstädtischen Geschäftsprozessmanagements zuständig. Nach dem Gesetz zur Förderung des E-Government soll der IKT-Staatssekretär oder die IKT-Staatssekretärin²⁷ auf die Optimierung und Standardisierung der Prozesse und der Ablauforganisation hinwirken, insbesondere in der ressort- und verwaltungsebenenübergreifenden Zusammenarbeit in der Berliner Verwaltung.²⁸

Nach der Geschäftsverteilung des Senats ist der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – u. a. zuständig für ressortübergreifende sowie gesamtstädtische Angelegenheiten einschließlich der Wachsenden Stadt und der Großprojekte gemeinsam mit den Senatsverwaltungen.

- 59 Am 20. November 2018 hatten der Senat sowie die Bezirksbürgermeister/-innen ein Diskussionspapier für die weitere Debatte zum **Zukunftspakt Verwaltung** verabschiedet. Sie verständigten sich darauf, in drei Arbeitsgruppen die zentralen Handlungsfelder dieses gemeinsamen Papiers zu vertiefen und zu konkretisieren. Am 14. Mai 2019 wurde der Zukunftspakt Verwaltung unterzeichnet. Zukünftig sollen für die Zusammenarbeit zwischen Senat und Bezirken kooperative Steuerungsinstrumente eingesetzt werden, die ein gemeinsames Grundverständnis über die Ziele und ihre Erreichung herstellen. Ressortübergreifende **Zielvereinbarungen** sollen danach mittelfristig zum bedeutenden Instrument gesamtstädtischer Verwaltungssteuerung werden.

3.6 Prüfungsmaßstab

- 60 Nach § 7 Abs. 1 LHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Bei der Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns ist nach den Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (AV LHO) die günstigste Zweck-Mittel-Relation anzustreben.²⁹ Daraus leitet sich ab, dass das erforderliche Personal für eine vorgegebene Aufgabe ermittelt werden muss. PBE, aufgabenkritische Untersuchungen, Geschäftsprozessanalysen und Geschäftsprozessoptimierungen sind Voraussetzungen für die bestmögliche Nutzung von Ressourcen.
- 61 Stellen sind gemäß § 17 Abs. 5 LHO nach Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen in den Stellenplänen des Haushaltsplans auszubringen. Rechtsgrundlagen für Ver-

26 § 28 Abs. 1 LHO

27 IKT steht für Informations- und Kommunikationstechnik.

28 vgl. § 21 Abs. 2 Nr. 8 Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin – EGovG Bln)

29 vgl. Nr. 1 AV § 7 LHO

änderungen im Stellenbestand sind das jeweilige Haushaltsgesetz mit dem Haushaltsplan i. V. m. § 17 LHO. Insbesondere ist der strikte Zusammenhang zwischen Stelle und Daueraufgabe³⁰ zu beachten. Bis zum 22. Oktober 2018 existierte eine Regelung³¹, nach der Veränderungen des Stellenrahmens zulässig waren. Diese Vorschrift ist seitdem ersatzlos entfallen.

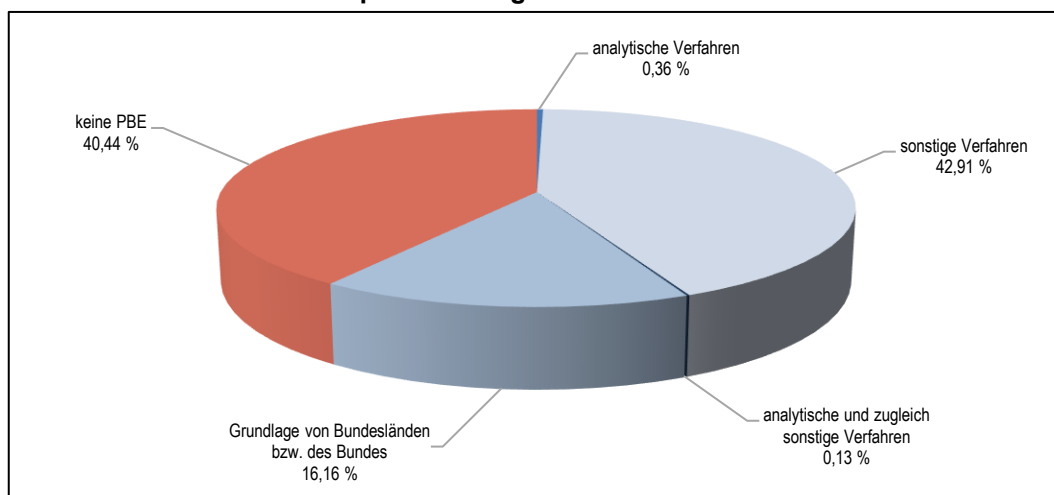
3.7 Personalbedarfsermittlungen in der Hauptverwaltung

- 62 Die Prüfung des Rechnungshofs umfasste für die Hauptverwaltung 89.743 Stellen. Gemäß einem Bericht der Senatsverwaltung für Finanzen verfügte die Hauptverwaltung 2017 in den Einzelplänen 03 bis 15 über 90.022 Stellen.³²

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass von den 89.743 Stellen der Hauptverwaltung nur für 53.452 Stellen (44 Kapitel) PBE einschließlich der Anwendung von Bemessungsgrundlagen von Bundesländern bzw. des Bundes durchgeführt worden sind. Das bedeutet, dass rd. 40 % der Stellen veranschlagt worden sind, ohne dass hierfür eine PBE vorlag.

Analytische PBE sind für 322 Stellen durchgeführt worden, für weitere 115 Stellen haben analytische und zugleich sonstige Verfahren stattgefunden. PBE nach sonstigen Verfahren erfolgten für 38.513 Stellen. Bei dem Großteil handelte es sich um Stellen für Lehrkräfte, weiteres pädagogisches Personal und Schulsekretariate (35.496 Stellen). Für 14.502 Stellen lagen Bemessungsgrundlagen von Bundesländern bzw. des Bundes vor; diese Grundlagen beruhen auf analytischen Verfahren.

Ansicht 1: PBE in der Hauptverwaltung nach Anzahl der Stellen bis Ende 2017



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben der Hauptverwaltung

30 vgl. § 17 Abs. 5 LHO und Nr. 3.2 AV § 17 LHO

31 ehemals Nr. 6 AV § 17 LHO

32 Bericht der Senatsverwaltung für Finanzen an den Unterausschuss Personal und Verwaltung sowie Produkthaushalt und Personalwirtschaft des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 4. September 2017 (PVPP 0030 A)

Ergänzend zum Fragebogen führte die Senatsverwaltung für Finanzen aus, dass der Personalbedarf beschrieben und durch den Haushaltsgesetzgeber festgesetzt werde. Soweit nicht für einzelne Aufgabenfelder kennzahlenbasierte Personalbedarfsberechnungsmodelle existierten (z. B. bundeseinheitliche Personalbedarfsberechnungen für die Finanzämter), würden analytische Schätzungen auf der Basis von Erfahrungswerten zugrunde gelegt.

Der Rechnungshof hat den hohen Anteil fehlender PBE beanstandet. Er hat darauf hingewiesen, dass die Senatsverwaltung für Finanzen bei der Prüfung der Voranschläge nicht darauf geachtet hat, dass der Personalbedarf mit anerkannten Methoden ermittelt worden ist; denn nur anhand eines valide ermittelten Personalbedarfs kann der Haushaltsgesetzgeber sein Budgetrecht sachgerecht ausüben. PBE sollen die Basis für künftige Personalbedarfskonzepte des Landes Berlin sein.

3.8 Personalbedarfsermittlungen in den Bezirksverwaltungen

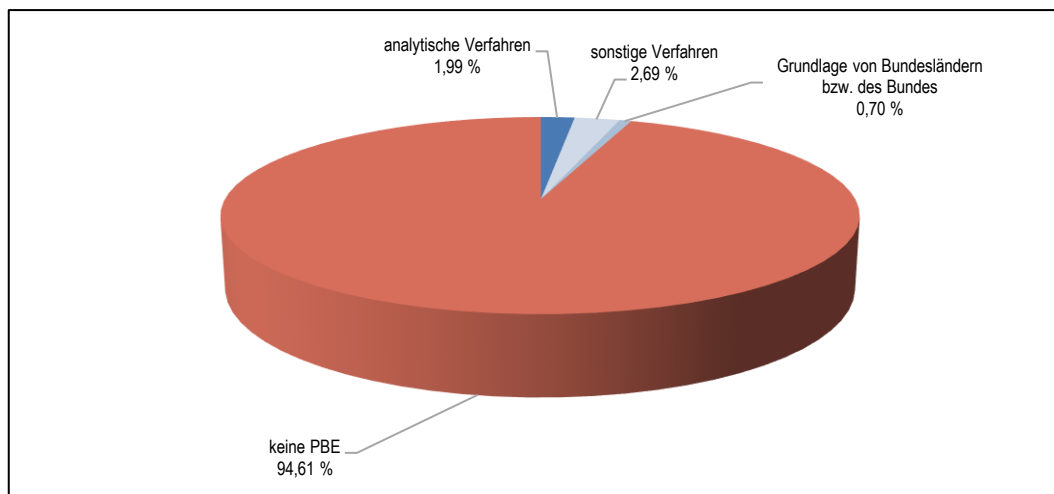
- 63 Die Prüfung des Rechnungshofs umfasste für die Bezirksverwaltungen 22.132 Stellen. Nach den Stellenplänen verfügten die Bezirksverwaltungen 2017 insgesamt über 22.224 Stellen.³³

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass von den 22.132 Stellen in den Bezirksverwaltungen nur für 1.192 Stellen (19 Kapitel) PBE einschließlich einer Bemessungsgrundlage von Bundesländern bzw. des Bundes durchgeführt worden sind; das entspricht rd. 5 % der Stellen.

Die **uneinheitlichen Angaben und Fehlanzeigen** der Bezirksverwaltungen zur Durchführung von PBE führten in der Auswertung zu sehr niedrigen Werten. So fanden PBE in Zusammenarbeit von Behörden der Hauptverwaltung mit den Bezirksverwaltungen statt, die jedoch häufig nur von einzelnen Bezirksverwaltungen und dann auch für unterschiedliche Kapitel angegeben worden sind. Ein weiteres Beispiel für das uneinheitliche Antwortverhalten ist die PBE-Meldung einer Bezirksverwaltung, die auf einer PBE einer anderen Bezirksverwaltung beruhte, die diese selbst nicht angab. Auch eine bundesweite Bemessungsgrundlage, die der Rechnungshof anerkannte, ist nur von einer Bezirksverwaltung genannt worden.

Analytische PBE sind für 441 Stellen durchgeführt worden, für weitere 596 Stellen fanden sonstige Verfahren statt. Für 155 Stellen liegen Bemessungsgrundlagen von Bundesländern bzw. des Bundes vor; diese Grundlagen beruhen auf sonstigen Verfahren.

33 vgl. Haushaltspläne der Bezirke 2016/2017, www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt (Stand: 6. Mai 2019)

Ansicht 2: PBE in den Bezirksverwaltungen nach Anzahl der Stellen bis Ende 2017

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben der Bezirksverwaltungen

Der Rechnungshof hat den extrem hohen Anteil fehlender PBE beanstandet. Er hat darauf hingewiesen, dass im Rahmen der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung die Senatsverwaltung für Finanzen in Abstimmung mit dem Regierenden Bürgermeister – Senatskanzlei – Zielvereinbarungen mit allen Bezirksverwaltungen abschließen soll. Dieses Instrument sollte auch für die Sicherstellung der Einführung, Umsetzung und Fortschreibung von PBE in der gesamten Bezirksverwaltung genutzt werden.

- 64 Der Rechnungshof hat außerdem festgestellt, dass insbesondere das Globalsummensystem und die Vorgaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Bezirksverwaltungen bewirkt haben, dass PBE nicht durchgeführt worden sind. Dazu gaben die Bezirksverwaltungen auf den Fragebögen u. a. Folgendes an:³⁴

Die Anzahl der Stellen sei in den Bezirksverwaltungen des Landes Berlin bis zur Stellenplanung 1994 (Bezirke West) bzw. 1996 (Bezirke Ost) nach landeseinheitlich festgelegten, in der Regel fallzahlbezogenen Schlüsseln (Richtwerten) ermittelt worden, die auf flächendeckenden Organisationsgutachten basierten. Mit Schreiben der damaligen Senatsverwaltung für Inneres zur Dienstkräftenmeldung 1995/1996 vom 30. November 1993 hätten die Bezirke letztmalig Richtwerte zur Anmeldung des Personalbedarfs verwenden dürfen. Seither erfolge die Zuweisung an die Bezirke durch das sogenannte **Produktsummenbudget (Globalsummen)**. Die innerbezirkliche Verteilung der Personalmittel beruhe auf den Ergebnissen der KLR, Vorgaben der Senatsverwaltung für Finanzen und politischer Entscheidungen. Der Begriff der Jahresarbeitsminuten sei seitdem nicht mehr relevant, eine Dienstkräftenmeldung „alter Prägung“ werde in den Bezirken seit über 15 Jahren nicht mehr durchgeführt. In den Zeiten des Stellenabbaus sei von vielen Ämtern eine Durchführung von PBE gefordert worden, um

³⁴ Die Zitate der Bezirksverwaltungen hat der Rechnungshof zusammengefasst.

nachweisen zu können, dass der verbleibende Personalkörper objektiv die anfallenden Aufgaben nicht mehr in gewohnter Quantität und Qualität bewältigen konnte. Angesichts der Tatsache, dass die Ergebnisse einer PBE nicht zu einer Veränderung der Stellenzuweisung an die Ämter geführt hätten, sei aus wirtschaftlichen Gründen auf PBE verzichtet worden, da der Aufwand allein für die – aller Erfahrung nach erfolglose – Begründung von Personalforderungen nicht gerechtfertigt gewesen wäre. Die Festlegung auf 20.000 VZÄ für die Berliner Bezirksverwaltungen sei eine politische und keine analytisch bedarfsberechnete Vorgabe gewesen. Der gegenwärtige Personalaufwuchs für die Wachsende Stadt gleiche die Unterausstattung nur bedingt aus, da alle Fortschreibungen auf einer betriebswirtschaftlich nicht begründbaren Basis aufbauten.

3.9 Aufgabenkritische Untersuchungen, Geschäftsprozessanalysen und Geschäftsprozessoptimierungen

- 65 Die Aufgabenkritik setzt sich aus der Zweck- und Vollzugskritik zusammen. Die **Zweckkritik** erfolgt vor der Vollzugskritik und stellt die Frage nach der Notwendigkeit, die richtigen Aufgaben zu erledigen.³⁵ Die **Vollzugskritik** untersucht, ob Aufgaben, deren Notwendigkeit nicht angezweifelt wird, unter aufbauorganisatorischen Aspekten kostengünstiger, schneller und qualitativ besser wahrgenommen werden können. Geschäftsprozessanalysen und Geschäftsprozessoptimierungen (vgl. T 47) sind eine prozessorientierte Form der Vollzugskritik. Sie fokussieren auf die Organisation und den Ablauf der Prozesse, da diese sich unmittelbar auf die Qualität, die Kosten und die Erstellungszeit einer Leistung oder eines Produktes auswirken.³⁶

Aufgabenkritische Untersuchungen, Geschäftsprozessanalysen und Geschäftsprozessoptimierungen sind Voraussetzungen für die bestmögliche Nutzung von Ressourcen. PBE sollten idealerweise in optimierten Organisationsstrukturen und Prozessen erfolgen.

- 66 Der Rechnungshof hat die Hauptverwaltung (139 Kapitel) und die Bezirksverwaltungen (486 Kapitel) befragt, ob im Vorfeld von PBE aufgabenkritische Untersuchungen, Geschäftsprozessanalysen und Geschäftsprozessoptimierungen durchgeführt wurden. Die Hauptverwaltung gab für 17 Kapitel aufgabenkritische Untersuchungen, für fünf Kapitel Geschäftsprozessanalysen und für drei Kapitel Geschäftsprozessoptimierungen an. Die Bezirksverwaltungen gaben für sechs Kapitel aufgabenkritische Untersuchungen, für drei Kapitel Geschäftsprozessanalysen und für fünf Kapitel Geschäftsprozessoptimierungen an. Da diese Untersuchungen nur im Zusammenhang mit PBE in der Prüfung von Interesse waren, hat der Rechnungshof auch nur die Untersuchungen gewertet, bei denen er die PBE anerkannte.

35 vgl. § 7 Abs. 1 Satz 2 LHO

36 vgl. Nr. 3.2 Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung

- 67 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in der Hauptverwaltung aufgabenkritische Untersuchungen bis zum 31. Dezember 2017 für acht Kapitel, Geschäftsprozessanalysen für zwei Kapitel und Geschäftsprozessoptimierungen für ein Kapitel durchgeführt worden sind. Weiterhin hat er festgestellt, dass in den Bezirksverwaltungen aufgabenkritische Untersuchungen für sechs Kapitel, Geschäftsprozessanalysen für drei Kapitel und Geschäftsprozessoptimierungen für fünf Kapitel stattgefunden haben; dabei konnte er nicht nachvollziehen, wie eine Optimierung der Geschäftsprozesse ohne vorherige Analyse durchgeführt worden ist.

Der Rechnungshof hat den hohen Anteil fehlender Untersuchungen im Vorfeld von PBE beanstandet.

3.10 Normative Grundlagen für Personalbedarfsermittlungen

- 68 Bis Mitte der 90er-Jahre war in den AV LHO geregelt, dass sich Änderungen der Stellenrahmen im Land Berlin u. a. durch **bindende Organisationsgutachten** (einschließlich Personalbedarfsberechnungen) ergaben.³⁷ Die aktuelle Fassung der AV LHO enthält keine verpflichtende Regelung zur Durchführung, Umsetzung und Fortschreibung von PBE.

Das Thema PBE wird in den Regelungen, die zu den Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder erlassen wurden, teilweise konkretisiert. So dürfen z. B. im Bund Planstellen nur ausgebracht werden, soweit sie unter Anwendung angemessener Methoden der PBE sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind. Die sachgerechte Begründung der im Haushaltsplan genehmigten Planstellen ist bei gegebenem Anlass, im Übrigen regelmäßig zu überprüfen.³⁸

Der Rechnungshof hat das Fehlen normativer Grundlagen für PBE beanstandet.

3.11 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 69 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass zur Jahrtausendwende die Personalausstattung des Landes Berlin zunächst durch die Haushaltsnotlage und den damit in Zusammenhang stehenden Personalabbau gekennzeichnet war. Aufgrund der Wachsenden Stadt sehe das jetzige Aufstellungsverfahren nunmehr einen landesweiten Gesamtrahmen für den möglichen Personalaufwuchs vor, in den sich die Forderungen aller Ressorts der Hauptverwaltung einfügen müssen. Für die Bezirksverwaltungen sei die KLR mit der „Berliner Budgetierung“ der Methodik von PBE überlegen.

37 vgl. Nrn. 6.1.11 und 6.6 AV § 17 LHO i. d. F. vom 1. September 1979

38 vgl. Nr. 4.4.1 Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) zu § 17 BHO vom 14. März 2001 (GMBI S. 307) i. d. F. des Rundschreibens des Bundesministeriums der Finanzen vom 6. Mai 2019 (GMBI S. 372)

Diese Argumentation überzeugt nicht. Weder der damalige Personalabbau noch der derzeitige Personalaufwuchs in der Hauptverwaltung und in den Bezirksverwaltungen beruht auf aufgabenorientierten und sachgerechten PBE. Die KLR stellt die tatsächlichen Gesamtkosten – inklusive Personalkosten – dar und kann einen Benchmark ermöglichen; ob die erfassten Personalkosten in diesem Umfang erforderlich sind, kann die KLR nicht abbilden. Somit ist nicht belegt, ob das in den Verwaltungen vorhandene Personal notwendig bzw. richtig eingesetzt ist.

- 70 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass sie die Ergebnisse von Personalbedarfsbetrachtungen der Hauptverwaltung kaum hinreichend überprüfen oder gar widerlegen könne.

Der Rechnungshof stellt fest, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die Verteilung der Ressortforderungen nicht anhand von Personalbedarfsbetrachtungen vornimmt.

- 71 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihrer Stellungnahme Hinweise der Senatsverwaltung für Inneres und Sport übermittelt. Entgegen der Grundaussage der Senatsverwaltung für Finanzen werde die Nutzung der Ergebnisse des gesamtstädtischen Geschäftsprozessmanagements im Rahmen von PBE als zielführend erachtet. Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport arbeite an Grundlegenden Dokumenten, Standards sowie methodischen Handreichungen, um die Hauptverwaltung sowie die Bezirksverwaltungen in die Lage zu versetzen, zukünftig auch Aspekte der PBE bei Geschäftsprozessmanagementuntersuchungen zu berücksichtigen.

Der Rechnungshof unterstreicht den Ansatz der Senatsverwaltung für Inneres und Sport. Um die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu erhöhen, müssen die Geschäftsprozesse hinsichtlich der Kosten, der Ergebnisqualität und des Zeitbedarfs optimiert sowie der zweckmäßige Personaleinsatz ermittelt werden. Die KLR kann Anreize zu Kostensenkungen bieten. Auswirkungen auf die Qualität der Leistungserbringung müssen hierbei aber berücksichtigt werden.

- 72 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass die Regelung zur Änderung von Stellenrahmen (Organisationsgutachten einschließlich Personalbedarfsberechnungen) bewusst entfernt worden sei, da nach ihrer Einschätzung derartige Untersuchungen in der Vergangenheit nur zu überhöhten Personalforderungen geführt hätten.

Diese Auffassung teilt der Rechnungshof nicht. Die Ermittlung des Personalbedarfs mit anerkannten Methoden und Organisationsuntersuchungen zeigen den tatsächlich benötigten Bedarf an Personal zur bestmöglichen Erfüllung der notwendigen Aufgaben auf und können somit nicht überhöht sein. Denn ein eventueller Mehrbedarf wird durch aufgabenkritische Untersuchungen, Prozessoptimierungen oder ggf. durch eine Absenkung des Leistungsniveaus reduziert, um die haushalterischen Möglichkeiten einzuhalten.

3.12 Zusammenfassung und Erwartung

- 73 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass
- die für Personal zuständige Senatsverwaltung für Finanzen nicht auf die Durchführung, Umsetzung und Fortschreibung von PBE in der Hauptverwaltung und den Bezirksverwaltungen hingewirkt hat,
 - die Senatsverwaltung für Finanzen bei der Prüfung der Voranschläge der Hauptverwaltung nicht darauf geachtet hat, dass der Personalbedarf mit anerkannten Methoden ermittelt worden ist,
 - in der Hauptverwaltung und in den Bezirksverwaltungen nur in Ausnahmefällen im Vorfeld von PBE aufgabenkritische Untersuchungen, Geschäftsprozessanalysen und Geschäftsprozessoptimierungen durchgeführt worden sind und
 - im Land Berlin keine normative Grundlage zur Durchführung, Umsetzung und Fortschreibung von PBE existiert.
- 74 Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen
- ihrer Steuerungsfunktion nachkommt und als die für Personal zuständige Senatsverwaltung die Einführung von PBE, deren Umsetzung und Fortschreibung in der gesamten Haupt- und Bezirksverwaltung sicherstellt,
 - bei der Prüfung der Voranschläge darauf achtet, dass der Personalbedarf nach anerkannten Methoden ermittelt worden ist,
 - bei der Aufstellung von künftigen Personalbedarfskonzepten die Ergebnisse von PBE als eine Grundlage für den Haushaltsgesetzgeber einfließen lässt,
 - vor dem Hintergrund der Förderung des E-Government in Abstimmung mit der IKT-Staatssekretärin landesweit die Durchführung von aufgabenkritischen Untersuchungen, Geschäftsprozessanalysen und Geschäftsprozessoptimierungen im Vorfeld von PBE sicherstellt und
 - in die AV LHO eine normative Grundlage zur Durchführung, Umsetzung und Fortschreibung von PBE, beispielsweise analog zu den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung, aufnimmt.
- 75 Der Rechnungshof empfiehlt, dass
- die Senatsverwaltung für Finanzen gezielte fachliche Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten zu Organisationsuntersuchungen einschließlich PBE anbietet und
 - künftig auch die im Zukunftspakt Verwaltung vorgesehenen Zielvereinbarungen für die Sicherstellung der Einführung, Umsetzung und Fortschreibung von PBE in der gesamten Bezirksverwaltung genutzt werden.

4 Hohes Risiko von Einnahmeverlusten aus der Versorgungslastenteilung

Die Regelungen des am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrages sollen sicherstellen, dass bei Dienstherrnwechseln dem aufnehmenden Dienstherrn die bis zum Versetzungszeitpunkt entstandenen Versorgungslasten (Vorsorge für die Altersversorgung) anteilig und verursachungsgerecht pauschal als Einmalzahlung erstattet werden. Die Dienststellen informieren das für die Versorgungslastenteilung zuständige Landesverwaltungsamt jedoch nicht in allen Fällen über vom Bund oder aus anderen Bundesländern zu ihnen versetzte Beamtinnen und Beamte. Dadurch entsteht ein hohes Risiko für Einnahmeverluste Berlins, die allein in den zwölf vom Rechnungshof festgestellten Fällen einen Betrag von mehr als 1,5 Mio. € erreichen.

4.1 Einleitung

- 76 Für Beamtinnen und Beamte, die bei Eintritt in den Ruhestand auch Dienstzeiten bei anderen Dienstherrn zurückgelegt haben, sah § 107b Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) die laufende Erstattung der anteiligen Versorgungslasten durch den früheren Dienstherrn vor. Seit der Föderalismusreform 2006 kann die **Versorgungslastenteilung bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrnwechseln** nicht mehr bundesgesetzlich geregelt werden, sodass sich Bund und Länder auf ein pauschalierendes Abfindungsmodell verständigt haben, das im Staatsvertrag über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrnwechseln (Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag – VLT-StV) vereinbart wurde. Vom Land Berlin wurde der am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Staatsvertrag per Gesetz vom 3. Juni 2010 ratifiziert.³⁹ Seitdem werden bereits zum Zeitpunkt des Dienstherrnwechsels die Versorgungslasten pauschal und innerhalb von sechs Monaten nach Aufnahme beim neuen Dienstherrn abgefunden. Ein Dienstherrnwechsel nach dem Staatsvertrag liegt vor, wenn eine Person, die aus einem Beamten-, Soldaten- oder Richterverhältnis bei ihrem bisherigen Dienstherrn mit dessen Zustimmung ausscheidet, ohne zeitliche Unterbrechung in ein Beamtenverhältnis zu einem anderen Dienstherrn tritt.

Die Einnahmen und Ausgaben nach dem VLT-StV haben sich wie folgt entwickelt:

39 GVBl. S. 282

Ansicht 3: Einnahmen und Ausgaben Berlins nach dem VLT-StV in den Jahren 2015 bis 2018

	Ausgaben (Versetzungen zu einem anderen Dienstherrn – „Abgänge“)		Einnahmen (Versetzungen von einem anderen Dienstherrn – „Zugänge“)	
	Summe in Mio. €	Anzahl der Fälle	Summe in Mio. €	Anzahl der Fälle
Unmittelbarer Landesdienst				
2015	24,77	242	25,18	342
2016	18,66	181	29,88	283
2017	27,05	234	24,07	403
2018	26,34	254	26,01	323
Mittelbarer Landesdienst				
2015	3,64	20	6,25	44
2016	2,27	20	8,40	41
2017	3,82	27	7,36	46
2018	3,46	26	4,77	32

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach den Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Fortschreibungen des Berichts zur Entwicklung der Versorgungsausgaben, Schreiben an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 29. August 2017 (rote Nr. 0532) und vom 8. August 2019 (rote Nr. 1904)

Der Rechnungshof hat stichprobenweise die in den Jahren 2015 bis 2017 in Umsetzung des Staatsvertrags gezahlten und vereinnahmten Abfindungen und Erstattungen beim **Landesverwaltungsamt** (LVwA) geprüft. Zusätzlich hat er sich von allen **Dienststellen** der unmittelbaren Landesverwaltung Aufstellungen aller Dienstherrnwechsel dieser Jahre fertigen lassen und sie mit den bereits von dem LVwA bearbeiteten Meldungen abgeglichen.

4.2 Durchführung des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrages und Prüfungsziele

- 77 Im Land Berlin sind die Mittel für die Abfindungszahlungen für den unmittelbaren Landesdienst zentral bei Kapitel 2940 veranschlagt. Auch die Einnahmen werden dort verbucht und fließen dem Landeshaushalt zu. Bearbeitet werden alle einschlägigen Vorgänge der unmittelbaren Landesverwaltung von dem für die Durchführung des Versorgungsrechts zuständigen LVwA, das der Senatsverwaltung für Finanzen nachgeordnet ist. Für die mittelbare Landesverwaltung (insbesondere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts) kann das LVwA durch Servicevereinbarung beauftragt werden.

Die Prüfung des Rechnungshofs hatte zum Ziel festzustellen, ob und wie der VLT-StV im unmittelbaren Landesdienst Berlins umgesetzt wird. Dies betrifft zum einen von Berlin abgegebene Dienstkräfte im Hinblick auf die jeweils zutreffende Berechnung des von Berlin zu leistenden Abfindungsbetrags. Zum anderen waren Prüfungsgegenstand auch von Berlin aufgenommene Dienstkräfte mit Blick darauf, ob die Abfindung in allen Fällen und in der jeweils zutreffenden Höhe eingenommen wurde.

4.3 Prüfungsergebnis beim LVwA

- 78 Gemäß § 4 Abs. 2 VLT-StV ist die Abfindung ein Produkt aus den Bezügen, den in vollen Monaten ausgedrückten Dienstzeiten und einem Bemessungssatz. Bei Dienstherrnwechseln vor Inkrafttreten des Staatsvertrags gelten Übergangsregelungen, nach denen der Staatsvertrag § 107b BeamtVG, der eine laufende anteilige Erstattung durch den abgebenden Dienstherrn im Versorgungsfalle vorsah, ersetzt. Zeiten, die vor Inkrafttreten des Staatsvertrags bei einem anderen Dienstherrn zurückgelegt wurden, sind von diesem ersten Dienstherrn direkt an den neuen Dienstherrn abzugelten. Für den nach Inkrafttreten des Staatsvertrags versetzenden Dienstherrn ergeben sich für diese „Alt-Zeiten“ keine Zahlungsverpflichtungen. Der aktuell versetzende Dienstherr hat in solchen Fällen mehrerer Dienstherrnwechsel nur die Zeiten, die bei ihm verbracht wurden, abzufinden.

Im Fall einer Beamtin, die vor Inkrafttreten des Staatsvertrags vom Land Hamburg zum Land Berlin und nach seinem Inkrafttreten vom Land Berlin zum Bund versetzt worden ist, hat das LVwA bei der **Berechnung des Abfindungsbetrags** an den Bund irrtümlich auch die Dienstzeit beim Land Hamburg einbezogen und einen Erstattungsbetrag von über 182.000 € ermittelt. Der Vorgang war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abschließend bearbeitet, sodass das LVwA aufgrund der Hinweise des Rechnungshofs eine Neuberechnung durchführte. Die vom Land Berlin tatsächlich zu zahlende Abfindungssumme beträgt danach weniger als 90.000 €. Eine Überzahlung von über 92.000 € konnte für das Land Berlin verhindert werden.

4.4 Prüfungsergebnisse bei anderen Dienststellen

- 79 Nach § 8 VLT-StV hat der abgebende, zahlungspflichtige Dienstherr die Berechnung des Zahlungsbetrags durchzuführen, dem berechtigten Dienstherrn gegenüber nachzuweisen und die Abfindung innerhalb von sechs Monaten nach dem Wechsel zum neuen Dienstherrn zu leisten. Um dem aufnehmenden Dienstherrn eine Nachprüfung zu ermöglichen, hat der abgebende Dienstherr den Rechenweg zu dokumentieren. Allerdings kommen die abgebenden Dienstherrn dieser Pflicht nicht durchgängig nach. Um die vollständige Erfassung aller Wechsel zu gewährleisten, ist deshalb ein umfassender Informationsaustausch zwischen den beteiligten personalverwaltenden Dienststellen und dem LVwA erforderlich. Die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Staatsvertrages für das Dienstrecht zuständige Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat Durchführungshinweise zum Staatsvertrag gegeben⁴⁰. Mit diesen Bestimmungen hat sie u. a. die Zuständigkeit im Land Berlin geregelt. Eine **Meldepflicht** der aufnehmenden Berliner Dienststellen an das LVwA war dort nicht festgelegt.

40 Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Rundschreiben I Nr. 70/2010 vom 9. Dezember 2010

Dieser Regelungsmangel führte in zwölf Fällen der Jahre 2015 bis 2017 dazu, dass das LVwA weder durch die abgebenden – zahlungspflichtigen – Dienstherren noch durch die jeweils aufnehmenden Dienststellen des Landes Berlin über die Versetzung unterrichtet wurde. Es war dem LVwA dadurch nicht möglich, die Abfindungsbeträge von den abgebenden Dienstherren einzufordern. Durch die Versäumnisse drohte ein finanzieller Schaden von mehr als 1,5 Mio. € für das Land Berlin. Einnahmeverluste in entsprechender Höhe sind durch die Prüfung des Rechnungshofs vermieden worden.

Der Rechnungshof hat gegenüber den betroffenen Dienststellen die unterbliebenen Meldungen an das LVwA beanstandet und die Erwartung geäußert, dass sie durch geeignete Maßnahmen eine vollständige Unterrichtung des LVwA über alle Versetzungen zu und von anderen Dienstherren sicherstellen. Ferner hat der Rechnungshof die Prüfungsergebnisse der Senatsverwaltung für Finanzen mitgeteilt und damit die Erwartung verbunden, dass sie die Dienststellen des unmittelbaren Landesdienstes – ggf. durch ein erneutes Rundschreiben – nochmals für die Thematik sensibilisiert. Neben der Vollständigkeit der Erfassung aller Fälle ist eine zeitnahe Information des LVwA wichtig, weil die Ansprüche aus dem Staatsvertrag der dreijährigen Verjährungsfrist nach § 195 BGB – beginnend mit Ablauf des Jahres, in dem die Zahlung fällig wurde – unterliegen.

4.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 80 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat ausgeführt, dass die Versorgungslastenteilung nach dem VLT-StV unmittelbare Rechtsfolge eines bund- oder länderübergreifenden Dienstherrenwechsels sei. Die Dienststellen des Landes Berlin seien von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom Inkrafttreten des VLT-StV und den hinsichtlich der Durchführung bestehenden Zuständigkeiten informiert worden. Zugleich seien sie darauf hingewiesen worden, dass die Personalakten der betroffenen Dienstkräfte zur Durchführung einer Versorgungslastenteilung an das LVwA zu übersenden seien.

Aus Sicht der Senatsverwaltung für Finanzen sei es nicht erforderlich, durch regelmäßige Rundschreiben auf die Einhaltung bestehender rechtlicher Verpflichtungen hinzuweisen. Dies ergebe sich vielmehr unmittelbar aus dem jeweiligen Gesetz. Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung angegeben, dass der Anteil der beanstandeten Fälle an der Gesamtzahl der erfolgten Versetzungen sehr gering sei.

Dessen ungeachtet hat die Senatsverwaltung für Finanzen angekündigt, die Dienststellen des Landes Berlin erneut auf ihre Verpflichtungen aus dem VLT-StV hinweisen zu wollen. Inzwischen hat sie die Durchführungshinweise

zum VLT-StV neu gefasst und insbesondere die Informationspflicht nunmehr eindeutig geregelt.⁴¹

- 81 Der Rechnungshof bewertet dies positiv. Die Neuregelung war erforderlich, weil sich die Informationspflichten der Dienstbehörden gegenüber dem LVwA nicht unmittelbar aus dem Staatsvertrag ergeben und die von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport erlassenen Durchführungshinweise insoweit unzureichend waren. Danach waren die Personalakten der betroffenen Personen dem LVwA zwar zu übersenden. Das Einsichtsrecht in die Personalakten war jedoch auf den Zweck „der Berechnung und Zahlbarmachung der Abfindungen“ beschränkt. Diese Regelung musste dahingehend verstanden werden, dass sie nur die Fälle erfasst, in denen Dienstkräfte vom Land Berlin wegversetzt werden. Für die vom Rechnungshof beanstandeten Fälle der Versetzung zum Land Berlin bestand nach dem Wortlaut der Regelung für das LVwA kein Akteneinsichtsrecht. Sonstige Informationspflichten waren nicht geregelt. Dies ist aber zwingend erforderlich, weil die jeweiligen Einzelfälle mit erheblichen finanziellen Auswirkungen verbunden sind. Die nunmehr erlassenen Bestimmungen entsprechen den Erwartungen des Rechnungshofs.

4.6 Zusammenfassung und Erwartung

- 82 Die Dienststellen des Landes Berlin haben dem LVwA nicht alle Versetzungen auswärtiger Dienstherren zu ihnen gemeldet. Dadurch war es dem LVwA nicht möglich, seiner Aufgabe nachzukommen und entsprechende Einnahmen für das Land Berlin im Rahmen des VLT-StV zu erzielen.

Zudem hat das LVwA die nach dem VLT-StV zu erstattenden Beträge nicht in allen Fällen korrekt berechnet.

- 83 Der Rechnungshof erwartet, dass
- **die Dienststellen des Landes Berlin die Durchführungshinweise der Senatsverwaltung für Finanzen zum VLT-StV strikt beachten und alle Versetzungen von auswärtigen Dienstherren zum Land Berlin dem LVwA melden und**
 - **das LVwA die Bearbeitung aller Vorgänge nach dem VLT-StV beanstandungsfrei durchführt.**

41 Senatsverwaltung für Finanzen, Rundschreiben IV Nr. 54/2020 vom 30. Juni 2020

5 Gravierende Mängel des Fördermanagements des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), insbesondere bei der Einrichtung des IT-Begleitsystems für die EU-Förderperiode 2014 bis 2020

Die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung hat ihren bisherigen IT-Dienstleister mit der Einrichtung des IT-Begleitsystems EurekaPlus 2.0 für den EFRE für die EU-Förderperiode 2014 bis 2020 beauftragt. Sie hat vor der wiederholten Beauftragung trotz bereits bekannter, langanhaltender Verzögerungen bei der Erstellung des bisherigen IT-Begleitsystems EurekaPlus für den EFRE für die EU-Förderperiode 2007 bis 2013 keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Stattdessen hat sie den bestehenden Systemvertrag erweitert, ohne eine europaweite Ausschreibung durchgeführt zu haben. Die Verzögerungen bei der Inbetriebnahme des IT-Begleitsystems EurekaPlus 2.0 aufgrund einer nicht zeitnahen und unzureichenden Steuerung gefährdeten dessen rechtzeitige und vollständige Abnahme. Damit war zugleich die fristgerechte Einreichung von Erstattungsanträgen bei der Europäischen Kommission gefährdet, sodass ein Mittelverfall der Jahrestranche 2014 in Höhe von 46,7 Mio. € drohte. Ebenfalls aufgrund dieser Verzögerungen hat die Senatsverwaltung Zahlungsanträge nicht rechtzeitig und in zu geringer Anzahl bei der Europäischen Kommission gestellt. Damit hat die Senatsverwaltung die Forderungen des Rechnungshofs aus seiner Prüfung im Jahr 2010 und die darauffolgenden Auflagen des Parlaments seit Jahren nicht realisiert. Zudem hat sie entgegen ihrer rechtlichen Möglichkeiten auf Vorschüsse von rd. 27,6 Mio. € verzichtet und damit vermeidbare Vorfinanzierungen aus dem Landeshaushalt in dieser Höhe zugelassen. Das mangelnde Projektmanagement und -controlling der Senatsverwaltung führte letztendlich trotz bereits geleisteter beträchtlicher Ausgaben zu einer abrupten Systemumstellung mitten in der EU-Förderperiode 2014 bis 2020 auf das reine Berichtserstattungssystem efREporter3. Auch diese Entscheidung traf die Senatsverwaltung, ohne sie mit einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu begründen. Bis zu diesem Systemwechsel zahlte die Senatsverwaltung allein für die Einrichtung des IT-Begleitsystems EurekaPlus 2.0 rd. 1,78 Mio. €, ohne das System schließlich für die Förderperiode 2014 bis 2020 vollumfänglich in Betrieb nehmen zu können. Zudem weist das reine Berichtserstattungssystem efREporter3 einen verminderten Leistungsumfang gegenüber der für das IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 geplanten durchgehenden elektronischen Aufzeichnung der Fördermittelverwaltung auf.

5.1 Einleitung

- 84 Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF) sind für das Land Berlin die wichtigsten Instrumente der **Regionalförderung der EU**. Insgesamt werden rd. 1,7 Mrd. € in der EU-Förderperiode 2014 bis 2020 im Land Berlin für Projekte und Finanzierungsinstrumente

eingesetzt. Die Europäische Kommission (EU KOM) erstattet hiervon bis zu 50 % der Mittel. Dem Land Berlin stehen aus den beiden Fonds der EU insgesamt rd. 850 Mio. € zur Verfügung (EFRE: 635 Mio. €; ESF: 215 Mio. €). Die eingesetzten EU-Fördermittel werden von der EU KOM grundsätzlich erst auf Antrag erstattet, nachdem sie nachweislich für den Förderzweck verausgabt wurden.

- 85 Die Planungsschwerpunkte zur Verwendung der EU-Fördermittel aus dem EFRE sind im Operationellen Programm des Landes Berlin beschrieben. Zur Durchführung des Operationellen Programms und zur Kontrolle des Mitteleinsatzes ist das Land Berlin verpflichtet, ein **Verwaltungs- und Kontrollsystem** zu installieren, das ordnungsgemäße Verwaltungsabläufe garantieren soll.⁴² Die EU KOM erstattet 50 % der vorfinanzierten Mittel erst, nachdem sie die Bescheinigung des Verwaltungs- und Kontrollsystems, die durch die Prüfbehörde⁴³ erteilt wird, abgenommen hat.

Die Verwaltung des Operationellen Programms hat die EU KOM der Verwaltungsbehörde zugewiesen, die im Rahmen des Verwaltungs- und Kontrollsystems einzurichten ist.⁴⁴ Diese ist im Land Berlin der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung zugeordnet.⁴⁵

- 86 Zum Verwaltungs- und Kontrollsystem gehört u. a. ein **IT-Begleitsystem**⁴⁶. Die Einrichtung dieses IT-Begleitsystems ist von der Verwaltungsbehörde im Rahmen der ihr zugewiesenen Verantwortung sicherzustellen.⁴⁷ Es dient dem Nachweis der Mittelverwendung für das gesamte Ausgabevolumen. Während der aktuellen EU-Förderperiode waren insgesamt ca. 3.000 Nutzer/-innen (Senatsverwaltungen, Bezirke, private und öffentliche Fördernehmer/-innen) innerhalb der Förderverfahren auf das System angewiesen.

- 87 Angesichts der Höhe der Fondsvolumina ist es unerlässlich, dass Zahlungsanträge kontinuierlich und mit allen jeweils nachgewiesenen erstattungsfähigen Ausgaben an die EU KOM übermittelt werden. In der EU-Förderperiode 2014 bis 2020 verfallen die dem Land Berlin mit dem Operationellen Programm pro Jahr zugewiesenen EU-Fördermittel (Jahrestranchen)⁴⁸, wenn nicht rechtzeitig nach dem dritten Jahr der Mittelbindung **Erstattungsanträge** gestellt werden (n+3-Regelung)⁴⁹.

42 Art. 122 Abs. 1 i. V. m. Art. 72 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013

43 Die Prüfbehörde sorgt dafür, dass das ordnungsgemäße Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems des Operationellen Programms und die Vorhaben (anhand geeigneter Stichproben) auf der Grundlage der erklärten Ausgaben geprüft werden (Art. 127 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013).

44 Art. 123 Abs. 1 i. V. m. Art. 125 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013

45 Abschnitt XII Nr. 5 der Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 21. April 2017 (ABl. S. 2031)

46 Art. 72 Buchst. d Verordnung (EU) Nr. 1303/2013

47 Art. 125 Abs. 1 sowie Abs. 2 Buchst. d Verordnung (EU) Nr. 1303/2013

48 Die aus dem EFRE zur Verfügung stehenden EU-Mittel in Höhe von 635 Mio. € sind im Operationellen Programm über den Zeitraum der Förderperiode 2014 bis 2020 in Jahresbeträgen aufgeschlüsselt.

49 Art. 136 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013

- 88 Der Rechnungshof hatte das Verwaltungs- und Kontrollsystem für den EFRE bereits für die EU-Förderperiode 2007 bis 2013 geprüft. Er stellte insbesondere fest, dass das IT-Begleitsystem für den EFRE nicht vollständig einsetzbar war, und die Senatsverwaltung die Erstattungsanträge für die von Berlin getätigten Ausgaben zu spät und in unzureichender Anzahl gestellt hatte. Dadurch war das Land gezwungen, Vorfinanzierungen zu leisten, die zu vermeidbaren Zinsbelastungen für das Land führten. Darüber hinaus stellte der Rechnungshof fest, dass die Senatsverwaltung bei der Entwicklung des IT-Begleitsystems EurekaPlus das Projektmanagementhandbuch der Berliner Verwaltung nicht berücksichtigt hatte.⁵⁰ Im Ergebnis der Berichterstattung des Rechnungshofs im Jahr 2012 hat das Abgeordnetenhaus erwartet, dass das Land Berlin künftig pro Jahr mindestens vier Erstattungsanträge an die EU stellt.⁵¹
- 89 Für den EFRE sollte für die EU-Förderperiode 2014 bis 2020 das IT-Begleitsystem **EurekaPlus 2.0** als eine weiterentwickelte Version des in der vorangegangenen EU-Förderperiode eingesetzten IT-Begleitsystems EurekaPlus zum Einsatz kommen. Das System stand in der EU-Förderperiode erneut nicht mit allen erforderlichen Funktionen bereit. Dadurch verzögerte sich die Abnahme des IT-Begleitsystems und es drohte im Jahr 2017 der Mittelverfall der Jahrestanche 2014 in Höhe von 46,7 Mio. €. Vier Jahre nach Beginn der EU-Förderperiode im Januar 2018 entschied sich die Senatsverwaltung für einen Wechsel des Systems und setzte für den EFRE ein reines Berichterstattungssystem **efReporter3** ein. Dieses zeichnet sich insbesondere durch eine andere Zielsetzung und einen verminderten Leistungsumfang aus. Für den ESF wurde EurekaPlus 2.0 trotz ebenfalls bestehender Verzögerungen bei der Programmierung beibehalten.

5.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- 90 Die Verwaltung ist gesetzlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 Abs. 1 LHO). Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind daher angemessene **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO). Finanzwirksam sind alle Maßnahmen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Einnahmen und Ausgaben des Haushalts auswirken (Nr. 1 AV § 7 LHO). Als Planungsinstrument müssen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen u. a. Aussagen zu relevanten Lösungsmöglichkeiten, deren Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten) sowie deren Eignung zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen und zu den finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt enthalten (Nr. 2.1 AV § 7 LHO).

50 Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2012, T 229 bis 242

51 Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 13. Juni 2013 (Plenarprotokoll 17/33, S. 3292)

Zudem ist für IT-Projekte des Landes Berlin gemäß Nr. 1.2.3 der Anlage zum Projektmanagementhandbuch der Berliner Verwaltung⁵² eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nach den Grundsätzen der „Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT“ (WiBe) des Bundesministeriums des Innern durchzuführen. Das Projektmanagementhandbuch ist für die Durchführung von IT-Projekten des Landes Berlin durch den Beschluss des Senats zu den IT-Organisationsgrundsätzen verbindliche Grundlage.

Werden vor finanzwirksamen Entscheidungen keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt, besteht das Risiko, dass die Maßnahme 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 großen Projekten, an einer gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, können nicht bedachte Rückwirkungen, die aus der Umsetzung der Maßnahme resultieren, zu erheblichen Risiken und Nachteilen für das Land Berlin führen.

- 91 Die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung hatte nach europaweiter Ausschreibung im Jahr 2008 einen IT-Dienstleister mit der Erstellung eines IT-gestützten Begleitsystems „zur Unterstützung der Durchführung, Begleitung, Bewertung der ESF- und EFRE-Förderung für die EU-Förderperiode 2007 bis 2013“ (EurekaPlus) beauftragt. Für die darauffolgende EU-Förderperiode 2014 bis 2020 sollte spätestens ab dem 31. Dezember 2015 der gesamte Informationsaustausch zwischen den an der Programmdurchführung beteiligten Stellen (u. a. die Verwaltungsbehörde und die sogenannten Zwischengeschalteten Stellen⁵³) über elektronische Datenaustauschsysteme erfolgen.⁵⁴ Zur Erfüllung dieser Verpflichtung beauftragte die Senatsverwaltung den bisherigen IT-Dienstleister unter **Fortsetzung des bestehenden Vertrags im Jahr 2013** durch Vereinbarung von Änderungsanforderungen damit, das bereits verwendete IT-Begleitsystem EurekaPlus an die Anforderungen der neuen EU-Förderperiode 2014 bis 2020 anzupassen und auf EurekaPlus 2.0 umzustellen. In Letzterem sollte das gesamte Fördervorhaben von der Antragstellung über Zwischennachweise bis zum Verwendungsnachweis elektronisch abgewickelt werden.
- 92 Die **Schwierigkeiten bei der Anpassung von EurekaPlus 2.0** an die Erfordernisse der EU-Förderperiode 2014 bis 2020 zwangen die Senatsverwaltung, nach alternativen Handlungsoptionen zu suchen. Im Jahr 2016 wurde im Rahmen eines von der Senatsverwaltung beauftragten Gutachtens eine **Markterkundung im öffentlichen Sektor** durchgeführt. Diese Markterkundung führte zur Identifi-

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

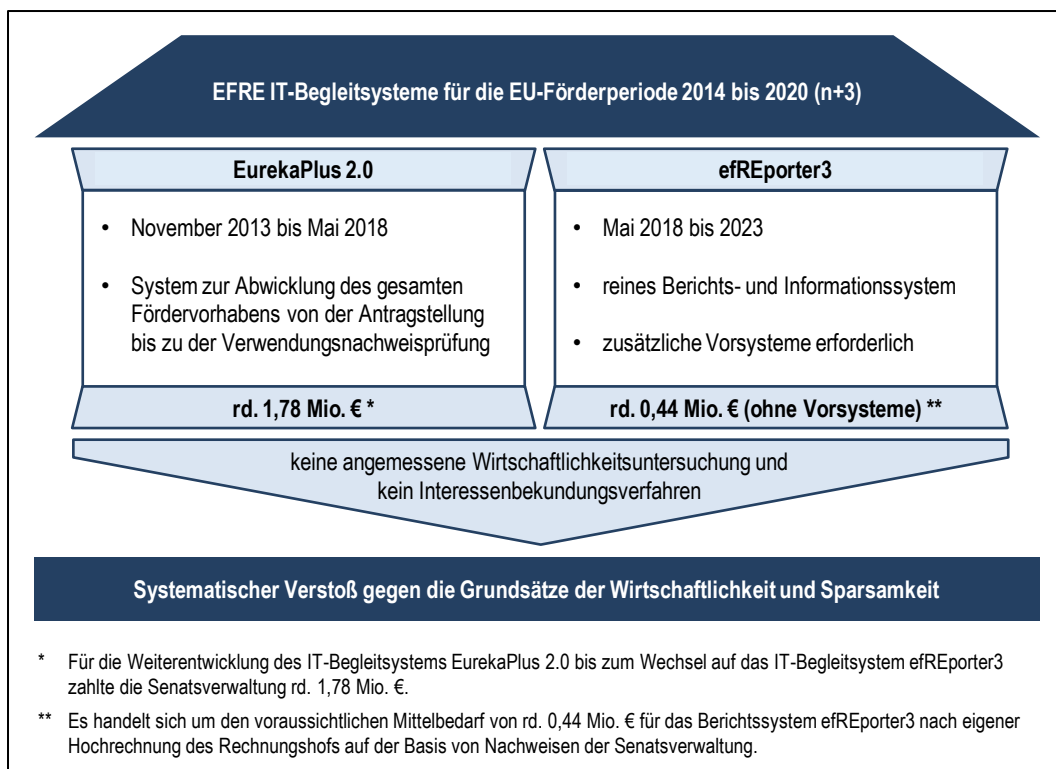
53 Zwischengeschaltete Stellen in den Senatsverwaltungen setzen einzelne Teile des Operationellen Programms (Förderprogramme) um (Art. 36 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013).

54 Art. 122 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013

zierung alternativer „Fachverfahren“⁵⁵. Darauf basierend enthielt das Gutachten u. a. die Empfehlung, bei einer ggf. anstehenden Neubeschaffung die bereitgestellten Funktionalitäten dieser „Fachverfahren“ ggf. innerhalb einer weiterführenden Markterkundung weiter zu qualifizieren.

- 93 Die Senatsverwaltung entschied sich, ein alternatives IT-Begleitsystem unter Berücksichtigung bereits bestehender und bewährter Systeme in anderen Bundesländern auszuwählen. Im **Mai 2018** trat sie der Verwaltungsvereinbarung zwischen drei Bundesländern über die Nutzung des IT-Begleitsystems **efREporter3** bei. Seitdem ist dies das neue zentrale IT-Begleitsystem für den EFRE.
- 94 Die Senatsverwaltung berichtete dem Abgeordnetenhaus im Jahr 2019 über die Umstellung auf das IT-Begleitsystem efREporter3. Sie informierte u. a., das reine Berichterstattungssystem **efREporter3 führe zu erheblichen Vereinfachungen und Erleichterungen** für die Zwischengeschalteten Stellen im Rahmen ihrer Berichterstattungspflichten. Es würden wesentlich weniger Daten als im Vorgänger-System EurekaPlus 2.0 erfasst und vorgehalten, die Dateneingabe erfolge ausschließlich durch die Zwischengeschalteten Stellen und führe damit zur Reduzierung der Fehleranfälligkeit.⁵⁶

Ansicht 4: Übersicht der IT-Begleitsysteme für die EU-Förderperiode 2014 bis 2020 für den EFRE



Quelle: vereinfachte Darstellung Rechnungshof aufgrund von Erhebungen

55 Fachverfahren ist als Synonym für IT-Begleitsystem zu verstehen.

56 Schreiben der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe vom 20. August 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1468 A)

- 95 Die Senatsverwaltung hat im Vorfeld ihrer Entscheidungen zur Weiterbeauftragung des bisherigen IT-Dienstleisters für die **Umstellung** von EurekaPlus auf **EurekaPlus 2.0** im Jahr 2013 **keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** nach § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO und den WiBe durchgeführt. Sie hat nicht geprüft, ob diese Weiterbeauftragung die günstigste Zweck-Mittel-Relation darstellt. Erst im Rahmen einer Erkundung des Marktes nach wettbewerblichen Grundsätzen hätte prognostiziert werden können, ob die bestehende private Lösung nach wie vor wirtschaftlich ist, oder ob eine wirtschaftlichere existiert.
- 96 Vor ihrer Entscheidung für die erneute Umstellung – diesmal auf das reine Berichterstattungssystem **efREporter3** – im Jahr 2018 hat die Senatsverwaltung ebenfalls nicht alle Vorgaben von Nr. 2.1 AV § 7 LHO und den WiBe beachtet. Sie hat sich nicht ausreichend mit den im Rahmen der Markterkundung im Jahr 2016 identifizierten alternativen „Fachverfahren“ auseinandergesetzt. Stattdessen hat sie Ende 2017 lediglich geprüft, ob das im Nachbarbundesland Brandenburg eingesetzte IT-Begleitsystem efREporter3 eine kurzfristige, kostengünstige und realisierbare Alternative darstellt. Mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte sich die Senatsverwaltung des Weiteren ein Urteil über die finanziellen Auswirkungen der Alternativsysteme auf den Haushalt des Landes Berlin bilden können und müssen.
- 97 Die Senatsverwaltung hat zudem unzutreffend den Eindruck erweckt, dass das IT-Begleitsystem efREporter3 bei gleicher Zielerfüllung ein vereinfachtes Anwendungsverfahren ermöglicht und damit im Ergebnis wirtschaftlicher als das IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 ist. Sie stellte das reine Berichterstattungssystem **efREporter3** gegenüber dem Abgeordnetenhaus als eine Verwaltungsvereinfachung dar (vgl. T 94). Dabei hat sie außer Acht gelassen, dass ein reines Berichterstattungssystem eine **andere Zielsetzung** verfolgt und darüber nicht das gesamte Fördervorhaben von der Antragstellung über Zwischennachweise bis zum Verwendungsnachweis elektronisch abgewickelt wird. Es weist somit einen **verminderten Leistungsumfang** gegenüber dem IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 auf. In das IT-Begleitsystem efREporter3 sind die für einen Zahlungsantrag relevanten Daten separat einzupflegen. Eine separate Datenmigration ist nicht nur **mit Mehraufwand verbunden**, sondern auch fehleranfälliger. Zudem müssen zur Sicherung der Antrags- und Abrechnungsdaten geeignete Vorsysteme mit zusätzlichem Aufwand eingerichtet werden.
- 98 Im Rahmen des Fördermanagements hat die Senatsverwaltung in der EU-Förderperiode 2014 bis 2020 systematisch gegen ihre rechtliche Verpflichtung, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten, verstoßen.

5.3 Vergabe

- 99 **Öffentliche Aufträge** sind nach § 99 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (GWB 2013) und allen Gesetzesänderungen bis zum Vergaberechtsmodernisierungsgesetz vom 17. Februar 2016 **entgeltliche Verträge** von öffentlichen Auftraggebern mit Unternehmen über die Beschaffung von Leistungen.⁵⁷ Wenn der geschätzte Wert eines öffentlichen Auftrags **einen bestimmten Schwellenwert** erreicht oder **überschreitet, muss der Auftrag** in einem besonderen Verfahren **vergeben werden** (§ 100 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 101 GWB 2013). Es soll transparent gestaltet sein und grundsätzlich einen Wettbewerb zwischen allen interessierten Unternehmen ermöglichen (§§ 97 Abs. 1, 101 Abs. 1, 2 und 7 GWB 2013).

Für öffentliche Aufträge, die in den Jahren 2014 bis 2015 durch das Land Berlin vergeben wurden, ergab sich der maßgebliche Schwellenwert gemäß § 100 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 GWB 2013 aus dem damals geltenden § 2 der Vergabeverordnung. Dieser verwies auf die Schwellenwerte, die in Art. 7 der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 in der jeweils geltenden Fassung festgelegt wurden. Für öffentliche Dienstleistungsaufträge des Landes Berlin lag der Schwellenwert in der Zeit vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2015 bei 207.000 €. ⁵⁸ Bei Überschreitung des Schwellenwertes musste ein Vergabeverfahren nach Maßgabe des Vierten Teils des GWB 2013 durchgeführt werden (§ 100 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 101 GWB 2013).

- 100 Am 28. April 2008 schlossen die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung und der IT-Dienstleister einen **Systemvertrag**. Gegenstand des Systemvertrags war die Erstellung eines „Gesamtsystems“, welches als „IT-gestütztes Begleitsystem [...] zur Unterstützung der Durchführung, Begleitung, Bewertung der ESF- und EFRE-Förderung für die Förderperiode 2007 bis 2013“ definiert war. Der IT-Dienstleister verpflichtete sich mit dem Vertrag, die Betriebsbereitschaft des Gesamtsystems mindestens bis zum 30. Dezember 2016 aufrechtzuerhalten bzw. wiederherzustellen.
- 101 Die Senatsverwaltung und der IT-Dienstleister vereinbarten am 25. November 2013, das bisher erstellte IT-Begleitsystem EurekaPlus in ein IT-Begleitsystem mit dem Namen EurekaPlus 2.0 umzustellen. Das neue IT-Begleitsystem sollte flexibler, leistungsfähiger und leichter zu konfigurieren sein und deutlich über die bestehende Grundprogrammierung des bisherigen Berichterstattungs-

57 Sie müssen Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen zum Gegenstand haben. Daneben sind auch Baukonzessionen und Auslobungsverfahren, die zu Dienstleistungsaufträgen führen sollen, öffentliche Aufträge im Sinne der Vorschrift.

58 Art. 7 Buchst. b Gedankenstrich 1 Richtlinie 2004/18/EG, geändert durch Verordnung (EU) Nr. 1336/2013 der Kommission vom 13. Dezember 2013

und Monitoringsystems hinausgehen. Es bestand das Ziel, das gesamte Förderverfahren elektronisch abbilden zu können.

- 102 Der **Gesamtaufwand für die Umstellung auf das IT-Begleitsystem Eureka-Plus 2.0** für die EU-Förderperiode 2014 bis 2020 wurde im Mai 2015 auf 477.600 € geschätzt.
- 103 Die Senatsverwaltung stützte die Umstellung auf das IT-Begleitsystem Eureka-Plus 2.0 auf eine Regelung des Systemvertrags zur „Weiterentwicklung und Anpassung des Gesamtsystems“. Darin verpflichtete sich der IT-Dienstleister, „das Gesamtsystem [...] zur Umsetzung von Vorgaben durch die europäische Kommission oder der Verwaltungsbehörde weiterzuentwickeln und an die sich ändernden Bedürfnisse des Auftraggebers anzupassen.“ Ein gesondertes Vergabeverfahren für die Umstellung auf das IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 zur Anpassung an die EU-Förderperiode 2014 bis 2020 führte die Senatsverwaltung nicht durch.
- 104 Bei Vertragsschluss ging die Senatsverwaltung ursprünglich davon aus, dass der Systemvertrag im Jahr 2016 endet. Dies geht aus der Beantwortung zweier Schriftlicher Anfragen durch die Senatsverwaltung aus dem Jahr 2015 hervor.⁵⁹
- 105 Im Jahr 2016 gab sie ein externes Gutachten in Auftrag, um u. a. die rechtlichen Handlungsoptionen für eine Aufrechterhaltung des IT-Begleitsystems zur ESF- und EFRE-Förderung zu klären.
- 106 Die Senatsverwaltung hat die Umstellung des bisherigen IT-Begleitsystems auf EurekaPlus 2.0 und seine Anpassung an die neue EU-Förderperiode 2014 bis 2020 **nicht als neuen öffentlichen Auftrag** nach Maßgabe des Vierten Teils des GWB 2013 **vergeben**, obwohl der geschätzte Gesamtauftragswert von 477.600 € den maßgeblichen Schwellenwert deutlich überschritt. Sie ist ohne hinreichende Prüfung davon ausgegangen, dass die Umstellung auf das IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 zur Anpassung an eine neue EU-Förderperiode vom Umfang des Systemvertrags umfasst sei und daher keinen neu zu vergebenden öffentlichen Auftrag darstellt. Das externe Gutachten zur Klärung ihrer Handlungsoptionen hat die Senatsverwaltung erst im Jahr 2016 – und damit zu spät – in Auftrag gegeben.
- 107 Die Senatsverwaltung hat die Anpassung des IT-Begleitsystems an künftige EU-Förderperioden auf die Klausel des Systemvertrags zur „Weiterentwicklung und Anpassung des Gesamtsystems“ gestützt, obwohl der **Vertragsgegenstand auf die EU-Förderperiode 2007 bis 2013 begrenzt** war. Der Begriff „Gesamtsystem“ umfasste ausschließlich das „IT-gestützte [...] Begleitsystem [...] für die EU-Förderperiode 2007 bis 2013“ und der Systemvertrag endete somit mit Ab-

⁵⁹ Antwort der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung vom 16. Juni 2015 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 17/16348) und Antwort der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung vom 3. Juli 2015 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 17/16480)

schluss und Abwicklung dieser Förderperiode. Auch aus der vertraglichen Verpflichtung des IT-Dienstleisters, die Betriebsbereitschaft des Gesamtsystems mindestens bis zum 30. Dezember 2016 aufrechtzuerhalten bzw. wiederherzustellen, konnte die Senatsverwaltung nicht schließen, dass das IT-Begleitsystem durch den Systemvertrag auch an künftige EU-Förderperioden anpassbar sei. Die Verpflichtung des IT-Dienstleisters zur Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft des IT-Begleitsystems über das Jahr 2013 hinaus erklärt sich aus dem Zeitraum der Mittelbindung (n+2)⁶⁰ für die EU-Förderperiode 2007 bis 2013. Dieser endete erst am 31. Dezember 2015. Bis zu diesem Zeitpunkt konnten noch Abrechnungen im Zusammenhang mit der EU-Förderperiode 2007 bis 2013 erfolgen (Art. 93 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1083/2006). Ein abschließender Durchführungsbericht für die Förderperiode war bis zum 31. März 2017 zu erstellen (Art. 67 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1083/2006). Die Betriebsbereitschaft des IT-Begleitsystems für die EU-Förderperiode 2007 bis 2013 musste daher bereits bei Vertragsschluss im Jahr 2008 zwingend über das Jahr 2013 hinaus sichergestellt werden. Aus der Verpflichtung, das Gesamtsystem mindestens bis zum 30. Dezember 2016 aufrechtzuerhalten bzw. wiederherzustellen, konnte demnach nicht geschlossen werden, dass eine Anpassung an die EU-Förderperiode 2014 bis 2020 Gegenstand des Systemvertrags war und auf dieser Grundlage beauftragt werden durfte.

- 108 Zudem ging die Senatsverwaltung selbst davon aus, dass der Systemvertrag im Jahr 2016 endet. Dies deutet darauf hin, dass der Vertrag nach dem ursprünglichen Willen der Parteien nicht auf eine unbegrenzte Fortführung über mehrere EU-Förderperioden angelegt sein sollte. Eine „Weiterentwicklung“ oder „Anpassung“ im Sinne des Systemvertrags konnte daher nur auf die Förderperiode 2007 bis 2013 bezogen sein.
- 109 Im Übrigen konnte sich die Senatsverwaltung für eine Weiterbeauftragung des IT-Dienstleisters auch deswegen nicht auf den Systemvertrag stützen, da es sich bei der Umstellung auf EurekaPlus 2.0 weder um eine Weiterentwicklung noch eine Anpassung des bisherigen IT-Begleitsystems handelte. Die Senatsverwaltung wollte mit der Umstellung auf das IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 deutlich über die Grundprogrammierung als Berichterstattungs- und Monitoringsystem hinausgehen. Die Änderungen sollten es ermöglichen, das gesamte Fördervorhaben von der Antragstellung über Zwischennachweise bis zum Verwendungsnachweis elektronisch abzuwickeln. Die Umstellung auf das IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 konnte daher nur durch grundsätzliche und somit wesentliche Änderungen erreicht werden, welche deutlich über die ursprünglich vereinbarten Leistungen und über die bestehende Grundprogrammierung hinausgingen. Die vorgenommenen Änderungen stellen aus technischer Sicht eine

60 Nach Art. 93 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 drohte für die Jahrestanchen 2008 bis 2013 die Aufhebung der Mittelbindung und somit der Verfall der Mittel der EU, wenn bis zum 31. Dezember des zweiten Jahres nach dem Jahr der Mittelbindung kein Zahlungsantrag gestellt worden war (n+2-Regelung).

Neuprogrammierung dar und können nicht mehr als Weiterentwicklung oder Anpassung des bisherigen IT-Begleitsystems begriffen werden.

- 110 Die Senatsverwaltung hat mangels hinreichender Prüfung des Systemvertrags nicht erkannt, dass die Beauftragung des IT-Dienstleisters mit der Anpassung an die neue EU-Förderperiode und mit der Umstellung auf das IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 ihrem Wesen nach ein neuer entgeltlicher Vertrag über die Beschaffung von Leistungen ist. Dieser hätte als öffentlicher Auftrag nach Maßgabe des Vierten Teils des GWB 2013 europaweit ausgeschrieben werden müssen, da der maßgebliche Schwellenwert überschritten war. Die Umstellung des Systems für die nächste Förderperiode konnte nicht auf den Systemvertrag gestützt werden. Zum einen war der Vertrag gegenständlich auf die EU-Förderperiode 2007 bis 2013 beschränkt und konnte nicht auf anschließende EU-Förderperioden angewendet werden. Zum anderen handelte es sich bei der Umstellung auf das IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 nicht um eine Weiterentwicklung, sondern um eine Neuprogrammierung.

5.4 Zahlungsanträge und Vorschüsse

- 111 Zahlungsanträge aus dem EFRE werden bei der EU KOM erst nach entsprechender Verausgabung der Mittel gestellt (Art. 131 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013). Für die Jahrestanchen droht die Aufhebung der Mittelbindung und somit der Verfall der EU-Mittel, wenn sie nicht bis zum 31. Dezember des dritten Jahres nach dem Jahr der **Mittelbindung (n+3-Regelung)** durch Vorschuss- und Zwischenzahlungen in Anspruch genommen worden sind oder wenn kein Zahlungsantrag eingereicht worden ist (Art. 136 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013).

Die EU KOM leistet von Beginn der Förderperiode an Vorschusszahlungen an die Länder, damit den Ländern schon vor den ersten Erstattungen Mittel zur Zahlung an die Begünstigten zur Verfügung stehen (Art. 134 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013). Ein erster Vorschuss wird unabhängig von den Erstattungen geleistet (Art. 81 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013). Weitere Vorschüsse stehen dem Land erst zu, wenn sie durch Zahlungsanträge belegt sind (Art. 139 Abs. 7 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013).

Der Senat ist seit den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses vom 21. Juni 2007⁶¹ sowie vom 13. Juni 2013⁶² gehalten, bei der EU **mindestens vier Erstattungsanträge pro Jahr** zu stellen.

- 112 Da bis zum Umstieg auf das IT-Begleitsystem efREporter3 im Jahr 2018 die Funktionalitäten des IT-Begleitsystems EurekaPlus 2.0 noch immer eingeschränkt waren, war die n+3-gerechte Abrechnung der Mittel gegenüber der

61 Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 21. Juni 2007 (Plenarprotokoll 16/14, S. 1219)

62 Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 13. Juni 2013 (Plenarprotokoll 17/33, S. 3292)

EU KOM erheblich gefährdet. Aufgrund der Verzögerungen bei der Inbetriebnahme des IT-Begleitsystems hatte die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung von 2014 bis einschließlich zum 28. Mai 2019 für den EFRE erst vier Zahlungsanträge gestellt. Den ersten Zahlungsantrag reichte die Senatsverwaltung mit Datum vom 12. Dezember 2017, also kurz vor einem Mittelverfall für das erste Jahr der Förderperiode, bei der EU KOM ein. Die Senatsverwaltung konnte einen **drohenden Mittelverfall** gerade noch verhindern. Jedoch mussten bis zum Eingang der Erstattungen Vorauszahlungen geleistet werden, die den Landeshaushalt belasteten. Die Abwendung eines drohenden Mittelverfalls rechtfertigt daher nicht die geringe Anzahl und den späten Zeitpunkt der Zahlungsanträge.

- 113 Die Senatsverwaltung beabsichtigt, nur noch einen Zahlungsantrag pro Jahr zu erstellen und der EU KOM zu übermitteln. Anlass hierfür sei die von der EU KOM erwartete jährliche Rechnungslegung für die angefallenen förderfähigen Ausgaben (Art. 137 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013) und die damit verbundenen komplexen Anforderungen. Zahlungsanträge sind allerdings in ihrer Anzahl bzw. ihrem Zeitpunkt nicht reglementiert. Sie können unbeschadet des Aufwands zur Rechnungslegung an die EU KOM gestellt werden und sind außerdem angesichts des parlamentarischen Auftrags zur zeitnahen Requirierung der vorausgezählten Gelder auch unterjährig mehrmals erforderlich.
- 114 Für die ersten Jahrestanchen der EU-Förderperiode 2014 bis 2020 drohte nach der n+3-Regelung auch bei Anrechnung der Vorschusszahlungen die Aufhebung der Mittelbindung, weil die Vorschüsse die Jahrestanchen nur teilweise ausgeglichen hätten. Im Zeitraum der Prüfung war das Ende der Mittelbindung für die Jahre 2014 und 2015 erreicht. Für diese Jahrestanchen stellte sich die Mittelsicherung wie folgt dar:

Ansicht 5: Mittelsicherung für die Jahre 2014 und 2015⁶³

Jahr der EU-Strukturfondsförderperiode	Jahrestanche für das Jahr der Strukturfondsförderperiode	Jahr(e) der eingegangenen anrechenbaren Vorschüsse	Betrag der anrechenbaren Vorschüsse	nicht durch Vorschüsse abgedeckte Jahrestanche = drohender Mittelverfall	Ende der Mittelbindung = Datum des drohenden Mittelverfalls	Datum des Zahlungsantrags zur Mittelsicherung
2014	80,3 Mio. €	2014 bis 2017	33,6 Mio. €	46,7 Mio. €	31.12.2017	12.12.2017
2015	81,9 Mio. €	2018	0,7 Mio. €	81,2 Mio. €	31.12.2018	17.12.2018

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Operationellen Programms und der Nachweise der Senatsverwaltung über die beim Land eingegangenen Vorschüsse

- 115 Der Senatsverwaltung gelang es weiterhin nicht, Zahlungsanträge so ausreichend zu stellen, dass alle Vorschüsse nach Art. 134 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 beim Land eingingen. Im geprüften Zeitraum (bis zum 28. Mai 2019) **verzichtete** die Senatsverwaltung **auf Vorschüsse** von

⁶³ alle Beträge abzüglich einer von der EU KOM vorgesehenen Leistungsreserve in Höhe von 6 % (Art. 20 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013)

rd. 27,6 Mio. €. In dieser Höhe mussten Vorauszahlungen aus dem Landeshaushalt Berlins geleistet werden:

Ansicht 6: Vorschüsse nach Art. 134 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013⁶⁴

Jahr der EU-Strukturfondsförderperiode	Vorschüsse nach Art. 134 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013	eingegangene Vorschüsse	Unterschiedsbetrag
		- T € -	
2014	5.971,0	-	-5.971,0
2015	5.971,0	11.942,0	5.971,0
2016	17.913,0	17.913,0	0,0
2017	15.673,9	3.731,9	-11.942,0
2018	16.420,3	746,4	-15.673,9
Summe			-27.615,9

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Operationellen Programms und der Nachweise der Senatsverwaltung über die beim Land eingegangenen Vorschüsse

- 116 Die Senatsverwaltung hat infolge der Verzögerungen bei der Inbetriebnahme des IT-Begleitsystems EurekaPlus 2.0 Zahlungsanträge nicht rechtzeitig und in zu geringer Anzahl bei der EU KOM gestellt. Dadurch hat sie nicht nur Auflagen des Abgeordnetenhauses vernachlässigt, sondern auch entgegen ihren rechtlichen Möglichkeiten auf Vorschüsse verzichtet. Zudem drohte ein Verfall der EU-Mittel für die Jahre 2014 und 2015.

5.5 Kostenübersicht

- 117 Die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung ist in ihrer Funktion als **Verwaltungsbehörde** dafür verantwortlich, das Operationelle Programm im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung zu verwalten (Art. 125 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013). Die teilweise Übertragung der Verwaltung des Operationellen Programms an eine Zwischengeschaltete Stelle ist zulässig (Art. 123 Abs. 7 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013).

Die Verwaltungsbehörde muss in Bezug auf die Verwaltung des Operationellen Programms die Arbeit des Begleitausschusses⁶⁵ unterstützen und diesem alle notwendigen Informationen zur Verfügung stellen. Dazu gehören u. a. Finanzdaten zum Fortschritt des Operationellen Programms (Art. 125 Abs. 2 Buchst. a Verordnung (EU) Nr. 1303/2013).

⁶⁴ alle Beträge abzüglich einer von der EU KOM vorgesehenen Leistungsreserve in Höhe von 6 % (Art. 20 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013)

⁶⁵ Binnen drei Monaten nach dem Datum der Benachrichtigung des Mitgliedstaats über den Beschluss der Kommission zur Annahme eines Programms richtet der Mitgliedstaat gemäß seinem institutionellen, rechtlichen und finanziellen Rahmen im Einvernehmen mit der Verwaltungsbehörde einen Ausschuss zur Begleitung der Durchführung des Programms ein (Begleitausschuss) (Art. 47 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013).

- 118 Die Senatsverwaltung führt **keine Übersicht über alle Zahlungen aus dem EFRE**. Sie konnte dem Rechnungshof hierüber keine Aufstellung anfertigen.
- 119 Im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung für die Umsetzung des EFRE in Berlin muss die Senatsverwaltung über die dem Fonds zuzuordnenden Auszahlungen in ihrer Gesamtheit informiert sein. Das gebietet bereits der nach dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit erforderliche Nachweis im Haushalt des Landes Berlin, nicht zuletzt als ein Element zur Sicherung der gesetzgeberischen Rolle des Parlaments. Zudem reichen insbesondere bei dem komplexen Verfahren der EFRE-Förderung unvollständige Dateninformationen für die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit der Programmdurchführung selbst für eine sachverständige Dritte (wie z. B. die Verwaltungsbehörde) nicht aus. Dies ist nur dann möglich, wenn ihr eine aussagefähige, der Komplexität entsprechend detaillierte Dokumentation auch über die förderfähigen Gesamtausgaben zur Verfügung steht.

5.6 Projektmanagement und -controlling

- 120 Ein funktionierendes Projektmanagement und -controlling ist Voraussetzung für eine **wirksame Steuerung** der mit einer Maßnahme verfolgten Ziele. Dieses Instrument ermöglicht eine umfassende, transparente und fortlaufende Projektkoordination und dient gleichzeitig der Sicherung der **Erreichung von Projektzielen** im Sinne einer Erfolgskontrolle. Begleitende Erfolgskontrollen sind bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, durchzuführen. Sie liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme fortgeführt werden soll (Nr. 2.2 AV § 7 LHO).
- 121 Zudem dürfen nach § 34 Abs. 2 LHO Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.
- 122 Mit dem **Projektmanagementhandbuch** des Landes Berlin vom April 2007 soll „eine einheitliche, wirtschaftliche, qualitätsgerechte und risikoarme Durchführung von Projekten in der Berliner Verwaltung erreicht werden“. Nach Nr. 3.2.1 Buchst. d des Projektmanagementhandbuchs trägt die Projektleitung die Gesamtverantwortung für die erzielten Ergebnisse und die Einhaltung von Terminen. Außerdem hat sie nach Nr. 4 Buchst. b vor Beginn der Projektarbeit wesentliche Risiken zu ermitteln und dafür zu sorgen, dass ermittelte Risiken im Rahmen des Projektcontrollings besonders beachtet und Maßnahmen zum Umgang mit diesen Risiken eingeleitet werden. Sie muss Projektergebnisse aufbereiten und dokumentieren. Dazu muss sie gemäß § 55 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Berliner Verwaltung – Allgemeiner Teil (GGO I) sicherstellen, dass

ihr Verwaltungshandeln jederzeit aus den Akten nachvollziehbar ist und diese vollständig verfügbar sind.

- 123 Der Rechnungshof hatte im Rahmen seiner Prüfung des Verwaltungs- und Kontrollsystems für den EFRE in der EU-Förderperiode 2007 bis 2013 im Jahr 2010 beanstandet, dass das IT-Begleitsystem EurekaPlus noch nicht fertiggestellt war (vgl. T 88). Daraufhin hat das Abgeordnetenhaus die Erwartung ausgesprochen, dass die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung künftige IT-Projekte rechtzeitig und sachgerecht, insbesondere im Hinblick auf die Abrechnung der neuen Förderperiode, organisieren soll.⁶⁶ Bis zum Ende der EU-Förderperiode 2007 bis 2013 gab es keine vollständige Systemabnahme des IT-Begleitsystems EurekaPlus. Dennoch hat die Senatsverwaltung die Weiterentwicklung für die nächste Förderperiode 2014 bis 2020 zum IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 beauftragt und gleichzeitig auf die vertraglich vereinbarte Fertigstellung von EurekaPlus verzichtet.
- 124 Der Systemvertrag sah für die **Weiterentwicklung und Anpassung des Gesamtsystems geschätzte Kosten** von 236.600 € vor. Eine Begrenzung dieser Kosten enthielt der Systemvertrag bei einer vereinbarten Vergütung des Aufwands nach Arbeitstagen nicht. Es waren unterschiedliche Vergütungssätze je nach handelnder Person und Uhrzeit der Leistung vorgesehen. Die Vertragsparteien hatten eine Reihe von Sanktionsinstrumenten, wie Vertragsstrafen, Kündigungs- sowie Rücktrittsrechte und Schadenersatzansprüche, vereinbart. Darüber hinaus hatte der Auftraggeber das Recht zur Kündigung gemäß § 649 Satz 1 BGB a. F.⁶⁷. Diese vertraglichen Regelungen galten mit der beschriebenen Weiterbeauftragung des IT-Dienstleisters fort.
- 125 Im Dezember 2016 stellte die Prüfbehörde (vgl. T 85) fest, dass im Zeitraum der Prüfung nur ein vergleichsweise geringer Teil der insgesamt im IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 vorgesehenen Module und Funktionalitäten eingerichtet und operativ war. Aus diesem Grunde habe sie keine abschließende Gesamtaussage zum elektronischen Informationssystem treffen können. Die Prüfbehörde muss jedoch bescheinigen, dass das IT-Begleitsystem als Teil des Verwaltungs- und Kontrollsystems den Regelungen der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 entspricht, damit Zahlungsanträge gestellt werden können.
- 126 Im Juni 2018 wechselte die Senatsverwaltung von dem IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 auf das Berichts- und Informationssystem efREporter3. Sie begründete ihre Entscheidung damit, dass das IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 bis zu dem Umstieg nicht uneingeschränkt nutzbar gewesen sei. Es habe ganz erhebliche Zeitverschiebungen gegeben, welche zeitweise sogar die Bescheinigung des Verwaltungs- und Kontrollsystems gefährdet hätten. Bis zum Wechsel auf das neue IT-Begleitsystem efREporter3 zahlte die Senatsverwaltung rd. 1,78 Mio. €.

66 Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 13. Juni 2013 (Plenarprotokoll 17/33, S. 3292)

67 Der Besteller kann bis zur Vollendung des Werkes jederzeit den Vertrag kündigen.

Auf eine Schriftliche Anfrage im Abgeordnetenhaus erklärte die Senatsverwaltung hingegen im Jahr 2015, es gebe keine höheren als die ursprünglich geplanten Kosten.⁶⁸

- 127 Die Senatsverwaltung hat die **Vertragsdurchführung und** damit auch die **Kosten für die Weiterentwicklung des Systems nicht ausreichend gesteuert**. Sie ist ihren Verpflichtungen zur Durchführung einer begleitenden Erfolgskontrolle (Nr. 2.2 AV § 7 LHO) und zur Anwendung des Projektmanagementbuchs der Berliner Verwaltung nicht nachgekommen, obwohl der Rechnungshof bereits im Jahr 2010 auf die erforderliche Anwendung des Handbuchs hingewiesen hatte.
- 128 Im Verlauf der Systementwicklung ist es zu Änderungen der Anforderungen durch die EU KOM gekommen. Diese waren erfahrungsgemäß zu erwarten und somit vorhersehbar. Die Senatsverwaltung hätte eine hinreichende Analyse der abzuleitenden Maßnahmen im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle durchführen sollen. Erst auf dieser Grundlage hätte sie die zeitlichen sowie finanziellen Mehrbedarfe belastbar prognostizieren und die Vertragserfüllung bzw. die Leistungserbringung letztlich evaluieren können.
- 129 Die Senatsverwaltung hat es **versäumt**, vor der Beauftragung der Umstellung auf das IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 **wesentliche Risiken zu ermitteln**. Sie ist mit der Vereinbarung einer Vergütung ohne Obergrenze für die Systemanpassung ein wirtschaftliches Risiko eingegangen, dass sich in der Entwicklung der Vergütungssätze manifestierte. In dem bestehenden Abhängigkeitsverhältnis zum IT-Dienstleister hat sie im Bestreben, eine termingerechte Fertigstellung zu erreichen, für die Umstellung auf das IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 Vereinbarungen auf Basis einer **vertraglich nicht vorgesehenen pauschalen Vergütung** von 800 € pro Tag abgeschlossen. Der Durchschnitt der gezahlten Tagessätze laut Systemvertrag aus dem Jahr 2008 belief sich auf rd. 473 €⁶⁹ und entspricht nicht annähernd der neu vereinbarten Pauschalvergütung von 800 € pro Tag. Wie diese Vergütung entstanden ist und womit sie gerechtfertigt wurde, ließ sich nicht erkennen. Eine finale Systemabnahme konnte die Senatsverwaltung dennoch nicht sicherstellen.
- 130 Im Ergebnis hat die Senatsverwaltung erhebliche finanzielle Belastungen als Folge des mangelnden Projektmanagements und -controllings in Kauf genommen. Der ursprünglich geplante Angebotspreis für die Weiterentwicklung und Anpassung des Gesamtsystems von insgesamt 236.600 € für den ESF und den EFRE hat sich allein für den EFRE bis zum Wechsel auf das IT-Begleitsystem efREporter3 im Jahr 2018 mehr als versiebenfacht und ist auf 1,78 Mio. € angewachsen. Entgegen der Information an das Abgeordnetenhaus entstanden im

68 Antwort der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung vom 3. Juli 2015 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 17/16480)

69 Insgesamt wurden 500 Tage mit einer Gesamtsumme von 236.600 € vergütet, was einem durchschnittlichen Tagessatz von rd. 473 € entspricht.

Jahr 2015 und in den Folgejahren **beträchtliche Mehraufwendungen**. Diese waren im Jahr 2015 bereits absehbar, da schon im Zeitraum bis zum Jahr 2013 Probleme bei der vertraglichen Umsetzung der Systementwicklung zu verzeichnen waren. Die Senatsverwaltung hat zugleich zugelassen, dass sie bis zu dem Umstieg auf ein reines Berichts- und Informationssystem immer noch **nicht** über ein **voll funktionsfähiges** und somit uneingeschränkt abnehmbares **IT-Begleitsystem** verfügte.

- 131 Zudem konnte die Senatsverwaltung keine Unterlagen vorlegen, die einen lückenlosen Projektfortschritt abbildeten. Die **mangelnde Dokumentation** ließ auch keine Rückschlüsse zu, inwieweit sich die Senatsverwaltung mit dem Einsatz der vertraglich vereinbarten Sanktionsinstrumente befasst hat. Die Dokumentation der Verwaltungsvorgänge war insgesamt unstrukturiert und lückenhaft. Sie entsprach nicht den Vorgaben des § 55 GGO I und den Anforderungen an eine nachvollziehbare Aktenführung.
- 132 Das beschriebene **mangelnde Projektmanagement und -controlling** der Senatsverwaltung in ihrer Funktion als Verwaltungsbehörde hatte zur **Folge**, dass sie für die Umstellung auf das IT-Begleitsystems EurekaPlus 2.0
- unkalkulierbare Kosten-/Ausgaberrisiken eingegangen ist und zudem nicht dafür Sorge getragen hat, die finanziellen Belastungen zeitnah und ausreichend steuern zu können, sowie
 - erhebliche Ressourcen von rd. 1,78 Mio. € bis zu der Umstellung auf efREporter3 nahezu ergebnislos verausgabt hat.

Den haushaltsrechtlichen Anforderungen von § 34 Abs. 2 LHO hat sie insoweit nicht entsprochen.

Sie hat zugleich zugelassen, dass durch das nicht voll umfänglich funktionsfähige IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 die Sicherung der für Berlin vorgesehenen EU-Fördermittel gefährdet wurde. Den ersten Zahlungsantrag für die EU-Förderperiode 2014 bis 2020 und den einzigen aus dem IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 hat sie aufgrund der Verzögerungen bei der Fertigstellung des IT-Begleitsystems erst kurz vor dem letztmöglichen Zeitpunkt im Dezember 2017 stellen können. Dadurch hat die Senatsverwaltung den Erwartungen des Abgeordnetenhauses nicht entsprochen und gleichzeitig entgegen ihren rechtlichen Möglichkeiten auf Vorschüsse verzichtet.

Aufgrund des mangelnden Projektmanagements und -controllings hat die Senatsverwaltung die Notwendigkeit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie einer europaweiten Ausschreibung für das IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0, die spätestens im Jahr 2013 erforderlich gewesen wäre, nicht erkannt. Die Konsequenz der Versäumnisse war, dass die Senatsverwaltung nicht zeitnah umsteuern konnte und letztendlich keinen anderen Ausweg als den abrupten Wechsel auf das IT-Begleitsystem efREporter3 mitten in der EU-Förderperiode 2014 bis 2020 sah, um weitere Zahlungsanträge stellen zu können. Das Versäumnis der

Senatsverwaltung offenbart, dass sie die Bedeutung eines voll funktionsfähigen IT-Begleitsystems für die Abwicklung der Fördermittel und ihre in diesem Zusammenhang wahrzunehmende Steuerungsaufgabe nicht hinreichend gewürdigt hat.

5.7 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 133** Die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung hat zu den Feststellungen des Rechnungshofs Stellung genommen. Hierbei erkennt sie die Rechtslage und den Inhalt der Prüfung in sämtlichen Punkten. Dies betrifft insbesondere folgende Ausführungen:
- 134** Die Senatsverwaltung hat die Auffassung vertreten, dass sich gegenüber dem bisherigen IT-Dienstleister aus dem ursprünglichen Systemvertrag ein förderperiodenunabhängiger Anspruch auf „Weiterentwicklung und Anpassung des Gesamtsystems“ nach dessen Abnahme ergäbe. Vor einer Weiterbeauftragung mit der Umstellung auf das IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 für die EU-Förderperiode 2014 bis 2020 seien weder eine formelle Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch ein Interessenbekundungsverfahren erforderlich gewesen, da das Land Berlin ein „ewiges Nutzungs- und Weiterentwicklungsrecht“ an der Software EurekaPlus erworben habe. Sie meint, der Erwerb dauerhafter Rechte wäre „unnötig gewesen“, wenn die Software später nur kurzfristig hätte genutzt werden sollen. Es sei mit einem „erheblichen Kosten- und Entwicklungsaufwand“ verbunden, wenn in jeder neuen EU-Förderperiode ein neues IT-Begleitsystem verwendet werden müsse. Darüber hinaus sei bei der Umstellung auf ein neues IT-Begleitsystem die erneute Prüfung und Zulassung durch die EU KOM mit Risiken verbunden.

Die Argumentation der Senatsverwaltung überzeugt nicht. Der Erwerb dauerhafter Rechte an der Software EurekaPlus basiert auf einer kaufvertraglichen Komponente des Systemvertrags. Die „Weiterentwicklung und Anpassung des Gesamtsystems“ betrifft hingegen eine werkvertragliche Komponente des Systemvertrags und war auf die Förderperiode 2007 bis 2013 inklusive ihrer Abwicklung beschränkt. Bereits aus diesem Grund kann die Senatsverwaltung die Weiterbeauftragung des IT-Dienstleisters nicht auf die Klausel zur „Weiterentwicklung und Anpassung des Gesamtsystems“ stützen. Aus den erworbenen dauerhaften Nutzungsrechten ergibt sich keine Pflicht, stets den bisherigen IT-Dienstleister über mehrere Förderperioden hinweg zu beauftragen. Es hätte geprüft werden müssen, ob andere IT-Dienstleister mit der Weiterentwicklung und Anpassung der bereits erworbenen Software oder einer Neuprogrammierung hätten beauftragt werden können. Zur tragfähigen Beurteilung der Frage, welche dieser Alternativen aus technischer und wirtschaftlicher Perspektive vorteilhafter gewesen wäre, hätte die Senatsverwaltung belastbare Prognosen – z. B. in Form eines Kosten-Nutzen-Vergleichs – aufstellen müssen. Das Risiko einer rechtzeitigen und vollständigen Systemabnahme durch die unabhängige von der EU KOM beauftragte

Prüfbehörde bestand bei der Beauftragung neuer IT-Dienstleister ebenso wie bei der Weiterbeauftragung des bisherigen IT-Dienstleisters. Dies wird schon daraus deutlich, dass das IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 zu keinem Zeitpunkt voll funktionsfähig war, obwohl derselbe IT-Dienstleister wie in der vorhergehenden Förderperiode beauftragt wurde. Dadurch verfügte die Senatsverwaltung bis zum Jahr 2018 über kein uneingeschränkt abnehmbares IT-Begleitsystem für die Förderperiode 2014 bis 2020 und musste letztendlich auf das IT-Begleitsystem efREporter3 wechseln.

- 135 Hinsichtlich des Vergabeverfahrens hat die Senatsverwaltung behauptet, es sei „allen Interessenten bekannt gemacht worden“, dass der für die Förderperiode 2007 bis 2013 vergebene Auftrag auch die Weiterentwicklung und Anpassung an die Anforderungen künftiger EU-Förderperioden umfasse.

Diese Behauptung ist unzutreffend. Potenzielle andere Anbieter konnten aus der Auftragsbeschreibung in der europaweiten Bekanntmachung nicht erkennen, dass zusätzlich zum Systemservice im Rahmen der Erstellung eines IT-Begleitsystems für die Förderperiode 2007 bis 2013 auch noch die förderperiodenunabhängige Weiterentwicklung und Anpassung als Auftrag vergeben werden sollte. Gemäß der Bekanntmachung sollte kein Dauerauftrag vergeben werden und die Auftragsausführung sollte zum 31. Dezember 2016 enden. Der Rechnungshof bleibt aus diesem Grund bei seiner Auffassung, dass eine förderperiodenunabhängige Weiterentwicklung nicht vom Ergebnis des ursprünglichen Vergabewettbewerbs abgedeckt war. Für die Verlängerung des ursprünglichen Systemvertrags wäre vergaberechtlich eine neue Ausschreibung erforderlich gewesen.

- 136 Die Senatsverwaltung hat trotz der Eindeutigkeit der europaweiten Bekanntmachung die Auffassung vertreten, dass die Klausel des ursprünglichen Systemvertrags zur Anpassung und Weiterentwicklung des Gesamtsystems im Zeitraum „nach der Abnahme“ förderperiodenunabhängig gelten sollte. Die Umstellung auf EurekaPlus 2.0 sei auf diese ursprüngliche Klausel zu stützen.

Die Behauptung trägt nicht. Zum einen ignoriert die Senatsverwaltung die vertragsgegenständliche Begrenzung des Systemvertrags auf die Förderperiode 2007 bis 2013, zum anderen ist im maßgeblichen Prüfungszeitraum keine Abnahme des Gesamtsystems erfolgt. Eine Weiterentwicklung oder Anpassung zur Umsetzung von Vorgaben für künftige EU-Förderperioden war schon nach der Logik des Systemvertrags nicht möglich.

- 137 Die Senatsverwaltung meint außerdem, dass es sich bei der Umstellung auf EurekaPlus 2.0 nicht um eine Neuprogrammierung im Sinne einer neu zu vergebenden andersartigen Leistung handele. Dies ergäbe sich daraus, dass Berlin „an der Software EurekaPlus 2.0 dieselben eigentümerähnlichen Rechte wie [ursprünglich] an der Vorgängerversion EurekaPlus“ habe.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung greifen für den Wechsel auf EurekaPlus2.0 nicht. Eine Neuvergabe wäre erforderlich gewesen, weil der Auftrag in großem Umfang auf ursprünglich nicht vorgesehene Leistungen erweitert wurde. Es lag eine wesentliche Vertragsänderung vor, die bei wertender Betrachtung wirtschaftlich einer neuen Auftragsvergabe gleichkam. Bei der Umstellung auf EurekaPlus 2.0 ging es nicht um eine bloße Anpassung an den allgemeinen Stand technischer Entwicklung, sondern um die grundlegende Änderung von Funktionen des ursprünglich vereinbarten Gesamtsystems, die auch über eine reine Weiterentwicklung deutlich hinausging. Es sollte ein Wechsel von einem reinen Berichterstattungs- und Monitoringsystem zu einem System zur vollständigen Bearbeitung des Antrags- und Abrechnungsverfahrens erfolgen.

- 138 Die Auswahl des IT-Begleitsystems efReporter3 hat die Senatsverwaltung mit der nachgewiesenen Funktionsfähigkeit, den „offenkundig konkurrenzlos geringen Kosten“ sowie der bereits vorhandenen IT-Schnittstelle für das IT-System der Investitionsbank Berlin begründet. Die Verfügbarkeit eines entsprechenden Produkts am Markt sei dadurch von vornherein ausgeschlossen gewesen. Die maßgeblichen Gründe zur Auswahl des IT-Begleitsystems efReporter3 seien als „fundierte Entscheidungsgrundlage“ auch vom Abgeordnetenhaus anerkannt worden.

Diese Argumentation entkräftet die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Zum einen waren die genannten geringen Kosten und die aufgeführte IT-Schnittstelle nicht Gegenstand der ausschließlich im öffentlichen Sektor durchgeführten Markterkundung im Jahr 2016. Zum anderen hat die Senatsverwaltung eine weitere Qualifizierung der bereitgestellten Funktionalitäten lediglich für das „Fachverfahren“ efReporter3 durchgeführt. Die Senatsverwaltung hätte auch ihre Entscheidung für das IT-Begleitsystem efReporter3 auf der Basis belastbarer Prognosen treffen sollen. Dafür wäre eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlich gewesen. Zudem hat das Abgeordnetenhaus die Berichterstattung über die Umstellung auf das IT-Begleitsystem efReporter3 ausschließlich zur Kenntnis genommen und folglich keine Aussage getroffen, ob es sich hier um eine „fundierte Entscheidungsgrundlage“ handelt.

- 139 Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme entgegnet, mit der aktuellen Förderperiode seien die Jährlichkeit der Abrechnung der Strukturfondsförderung und die jährliche Rechnungslegung eingeführt worden. Diese für jeden Zahlungsantrag nunmehr erforderlichen Arbeitsabläufe sowie umfangreiche Prüfungs- und Analysetätigkeiten würden es rein faktisch nicht mehr erlauben, mindestens vier Zahlungsanträge pro Jahr zu stellen.

Diese Begründung räumt weder die Auflage des Abgeordnetenhauses noch die Beanstandung des Rechnungshofs aus. Vielmehr obläge es den Beteiligten (Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde und unabhängige Prüfbehörde), die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen bzw. geeignete Arbeitsabläufe zu

entwickeln, damit regelmäßig mehr als ein Zahlungsantrag bei der EU KOM gestellt werden kann.

- 140 Die Senatsverwaltung hat vorgebracht, Vorauszahlungen durch das Land seien systemimmanent und ausdrücklich vorgesehen.

Der Rechnungshof hat jedoch nicht die Notwendigkeit von Vorfinanzierungen infrage gestellt. Vielmehr war Gegenstand der Beanstandung, dass bei regelmäßigen Erstattungsanträgen im Verlauf eines Jahres Vorfinanzierungen vermeidbar gewesen wären und folglich geringer hätten ausfallen können. Diese Feststellung hat die Senatsverwaltung nicht entkräftet.

- 141 Die Senatsverwaltung hat angegeben, dass sie auf Anträge für einen Teil der Vorschüsse verzichtet hat. Die Senatsverwaltung hat außerdem dargelegt, die EU KOM würde entgangene Vorschüsse zu einem späteren Zeitpunkt erstatten, wenn die entsprechenden Ausgaben abgerechnet würden.

Mit dieser Argumentation verkennt sie den Kern der Feststellung des Rechnungshofs, denn es mussten ungeachtet dessen erhebliche Vorfinanzierungen geleistet werden. Ein finanzieller Nachteil für das Land Berlin ist daraus nur deshalb nicht abzuleiten, weil das Land Berlin im Prüfungszeitraum ohne die Aufnahme neuer Kredite ausgekommen ist und damit keine Zinsbelastungen entstanden sind.

- 142 Die Senatsverwaltung hat dargelegt, für die Steuerung der EFRE-Umsetzung als originäre Aufgabe der EFRE-Verwaltungsbehörde komme es allein auf das Monitoring/Controlling der Verausgabung und der Prüfung und Abrechnung der förderfähigen Gesamtausgaben an. Das schließe alle öffentlichen Mittel ein, die (einschließlich der „EFRE-Mittel“) als Zuschuss ausgereicht und die als Eigenmittel der Begünstigten eingebracht werden, sowie die private Kofinanzierung. Die Verwaltungsbehörde selbst führe keine Übersicht über Zahlungen aus „EFRE-Haushaltstiteln“, da dies nicht in ihre Zuständigkeit falle. Für die haushälterische Steuerung der Ausgaben seien allein die programmdurchführenden Stellen zuständig, in deren Fachetats die entsprechenden Ausgaben auch etatisiert seien.

Diese Entgegnung räumt die Bedenken des Rechnungshofs nicht aus. Letztlich konnte die Senatsverwaltung ihm keine Übersicht über alle Zahlungen aus dem EFRE bereitstellen. Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass schon der nach dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit erforderliche Nachweis im Haushalt des Landes Berlin, der zugleich ein Element zur Sicherung der gesetzgeberischen Rolle des Parlaments darstellt, einen vollständigen Überblick über die dem Fonds zuzuordnenden Auszahlungen in ihrer Gesamtheit gebietet. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist nur auf der Grundlage dieser Kenntnisse eine mit EU- und Haushaltsrecht konforme Bewirtschaftung aller finanziellen Mittel in ihrer Gesamtheit möglich.

- 143 Nach Auffassung der Senatsverwaltung handele es sich bei der Planung und Umsetzung der stetigen technischen und fachlichen Anpassung und Weiterentwicklung des IT-Begleitsystems um eine normale und ständige Regelaufgabe, deren Umsetzung innerhalb der regulären Verwaltungsstruktur und nicht im Rahmen eines gesonderten Projekts stattfände.

Diese Ausführungen bestätigen die Feststellung des Rechnungshofs, wonach die Senatsverwaltung ihre Steuerungsfunktion und die Bedeutung eines funktionierenden IT-Begleitsystems für die Umsetzung der EU-Strukturfondsmittel anerkennt. Der Rechnungshof hat den Anpassungs- und Änderungsbedarf bei der Systementwicklung nicht infrage gestellt. Vielmehr hat er deutlich gemacht, dass eine hinreichende und rechtzeitige Analyse der abzuleitenden Maßnahmen erforderlich war, um die komplexen Anforderungen zeit- und fachgerecht umsetzen zu können. Die Beanstandung des Rechnungshofs, wonach die Senatsverwaltung bei der Entwicklung des IT-Begleitsystems EurekaPlus 2.0 das Projektmanagementhandbuch der Berliner Verwaltung nicht beachtet hat, wurde mithin bestätigt.

- 144 Die Senatsverwaltung hat zudem entgegnet, das Funktionieren des IT-Begleitsystems EurekaPlus 2.0 für den EFRE im damals erforderlichen Umfang sei bereits im Dezember 2016 bestätigt worden.

Dieses Argument hält nicht Stand. Vielmehr berichtete die Prüfbehörde über das Erfordernis einer zusätzlichen „Teilprüfung“ des IT-Systems, damit die Ausgaben von mehr als nur einer Aktion der 16 Aktionen des EFRE in den ersten Antrag auf Zwischenzahlung einfließen konnten. Die Ausgaben für alle anderen Aktionen könnten erst nach einer für Ende 2017 geplanten zusätzlichen IT-Systemprüfung für das gesamte Operationelle Programm des EFRE in Zahlungsanträge aufgenommen werden. Diese Prüfung fand bis zum Umstieg auf efReporter3 nicht statt. Die mangelnde Steuerung durch die Senatsverwaltung zeigt sich insbesondere dadurch, dass die Funktionsfähigkeit des IT-Begleitsystems nie vollständig bestätigt wurde. Letztendlich war der erste Antrag auf Zwischenzahlung im Dezember 2017 der einzige erstattungswirksame Antrag aus dem System EurekaPlus 2.0.

- 145 Die Senatsverwaltung hat vorgebracht, als Ergebnis der ständig laufenden Planungs-, Steuerungs- und Controllingaufgaben hinsichtlich der Weiterentwicklung des erforderlichen IT-Begleitsystems habe sich im Jahr 2017/2018 die zwingende Notwendigkeit ergeben, auf ein anderes Berichterstattungssystem umzusteigen. Sie habe rechtzeitig erkannt, dass der beauftragte IT-Dienstleister die Weiterentwicklung zu EurekaPlus 2.0 für den EFRE nicht im erforderlichen Zeitfenster fertigstellen können werde. Sie hat ferner entgegnet, vorliegende Meilensteine seien als Ergebnis der „wöchentlichen Steuerungs- und Controllingtreffen zwischen IT-Dienstleister und Verwaltungsbehörde“ „controlled und jeweils im Detail angepasst“ worden. Jeden Mittelverlust für Berlin habe sie durch planvolles und umsichtiges Handeln verhindert.

Diese Aussagen überzeugen nicht. Meilensteine gehören zu den grundlegenden Elementen der Projektsteuerung, woraus die zur Sicherung des Projektfortschritts erforderlichen Maßnahmen erwachsen müssen. Mit den angeführten Treffen ist jedoch kein ausreichender Projektfortschritt gesichert worden. Der Rechnungshof stellt vielmehr fest, dass die aufgrund bereits bekannter Probleme entscheidende und notwendige Umsteuerung bei der vertraglichen Umsetzung viel früher hätte stattfinden müssen. Die Senatsverwaltung hat gerade nicht rechtzeitig reagiert. Wie der Rechnungshof bereits dargelegt hat, verfügte die Senatsverwaltung über kein voll funktionsfähiges und somit uneingeschränkt abnehmbares IT-Begleitsystem bis zum Jahr 2018, sodass ihr letztendlich kein anderer Ausweg blieb als ein abrupter Systemwechsel, um weitere Zahlungsanträge stellen zu können. Damit hat sie auch selbst zu erkennen gegeben, dass eine fristgerechte Abrechnung der Jahrestanchen aus EurekaPlus 2.0 nicht gesichert war.

- 146 Nicht zutreffend sei auch die Annahme des Rechnungshofs, durch den Wechsel vom IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 auf efREporter3 seien erhebliche Ressourcen nahezu ergebnislos aufgebraucht worden. Hier übersehe der Rechnungshof, dass eine sehr große und wichtige Aktion im EFRE mit einem sehr großen Nutzerkreis bis heute über EurekaPlus 2.0 umgesetzt werde, die hierfür verwendeten Ressourcen zur Weiterentwicklung und Anpassung des IT-Begleitsystems EurekaPlus 2.0 also planmäßig genutzt wurden bzw. würden.

Die Argumentation der Senatsverwaltung greift nicht durch. Sie hat ihr langjährig verfolgtes Ziel, ein einheitliches IT-Verfahren für alle EFRE-Aktionen zur lückenlosen elektronischen Abbildung des gesamten Fördervorhabens einzusetzen, nicht erreicht. Letztendlich hat sie rd. 1,78 Mio. € für die Umstellung auf das IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 ausgegeben, welches lediglich von einer Aktion als Subsystem mit einer Schnittstelle zum Berichterstattungssystem efReporter3 und zudem voraussichtlich nur bis Ende der Förderperiode 2014 bis 2020 verwendet wird.

- 147 Die Senatsverwaltung hat behauptet, alle vertraglichen Sanktionsmöglichkeiten betreffen den Systemvertrag und dort das Leistungsverhältnis bis zur Abnahme, jedoch nicht die weiteren Anpassungsarbeiten an dem IT-Begleitsystem EurekaPlus. Diese seien durch gesonderte Änderungsanforderungen einzeln beauftragt und entsprechend gesondert bezahlt worden. Vertragliche Sanktionsmöglichkeiten hätten der Senatsverwaltung nicht zur Verfügung gestanden. Es habe lediglich die Möglichkeit bestanden keine weiteren Änderungsanforderungen zu vereinbaren. Davon habe sie mit dem Wechsel zu efREporter3 als künftigem IT-Begleitsystem Gebrauch gemacht.

Die Argumentation der Senatsverwaltung überzeugt nicht. Laut Systemvertrag erfolgt bei Änderungsanforderungen die Beauftragung grundsätzlich entsprechend den Konditionen des Systemvertrags und der einbezogenen ergänzenden Vertragsbedingungen. Für die gesondert beauftragten Anpassungsarbeiten wurde die entsprechende Geltung der vertraglichen Konditionen nicht außer Kraft

gesetzt. Zudem hat die Senatsverwaltung im Juni 2015 gegenüber dem Abgeordnetenhaus selbst ausgeführt, dass der sich immer wieder ergebende nicht vorhergesehene Anpassungsbedarf hinsichtlich des IT-Begleitsystems auf der Grundlage des bestehenden Vertrags entsprechend den dort bestehenden Regularien umgesetzt worden sei.

- 148 Die Senatsverwaltung hat die Feststellungen des Rechnungshofs nicht ausgeräumt. Der Rechnungshof hält an seinen Beanstandungen fest.

5.8 Zusammenfassung und Erwartung

- 149 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung

- vor einer Weiterbeauftragung des IT-Dienstleisters mit der Umstellung auf das IT-Begleitsystem EurekaPlus 2.0 für die EU-Förderperiode 2014 bis 2020 keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO i. V. m. Nr. 2 AV § 7 LHO und den WiBe durchgeführt hat,
- vor der Umstellung auf das reine Berichterstattungssystem mit vermindertem Leistungsumfang efREporter3 keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO i. V. m. Nr. 2 AV § 7 LHO und den WiBe durchgeführt hat,
- die Beauftragung des IT-Begleitsystems EurekaPlus 2.0 nicht europaweit ausgeschrieben hat,
- aufgrund der Verzögerungen bei der Inbetriebnahme des IT-Begleitsystems in der Förderperiode 2014 bis 2020 die fristgerechte Einreichung von Erstattungsanträgen bei der EU KOM gefährdet hat, sodass ein Mittelverfall der Jahrest tranche 2014 in Höhe von 46,7 Mio. € drohte, und zugleich Zahlungsanträge in zu geringer Anzahl bei der EU KOM gestellt hat. Dadurch hat sie sowohl die Auflagen des Abgeordnetenhauses vernachlässigt als auch auf Vorschüsse von rd. 27,6 Mio. € verzichtet und damit vermeidbare Vorfinanzierungen aus dem Landeshaushalt in dieser Höhe zugelassen,
- nicht jederzeit über den Auszahlungsstand aus dem EFRE unterrichtet ist und somit ihre Verantwortung nach Art. 125 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 nicht ausreichend wahrnimmt,
- ihrer Verpflichtung gemäß Nr. 2.2 AV § 7 LHO zur rechtzeitigen Sicherstellung einer begleitenden Kontrolle der Umsetzung des IT-Begleitsystems nicht nachgekommen ist und dadurch den Ressourcenverbrauch nicht ausreichend gesteuert hat,
- das Projektmanagementhandbuch der Berliner Verwaltung für die EU-Förderperiode 2014 bis 2020 nicht angewendet hat,
- die Dokumentation der Verwaltungsvorgänge nicht entsprechend den Anforderungen des § 55 GGO I geführt hat,

- die vertraglich vereinbarten Sanktionsmöglichkeiten bis hin zur möglichen Vertragskündigung nicht genutzt bzw. das Vorliegen der Voraussetzungen für deren Anwendung nicht nachweislich geprüft hat,
- ihrer Verpflichtung zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung nach § 34 Abs. 2 LHO nicht ausreichend nachgekommen ist, indem sie für die Umstellung des IT-Begleitsystems unkalkulierbare Kosten-/Ausgaberrisiken eingegangen ist und zudem nicht dafür Sorge getragen hat, die finanziellen Belastungen ausreichend steuern zu können und
- letztendlich durch ein mangelndes Projektmanagement und -controlling erhebliche Ressourcen für die Errichtung des IT-Begleitsystems Eureka-Plus 2.0 bis zu der Umstellung auf efREporter3 von rd. 1,78 Mio. € aufgebraucht hat, ohne das System EurekaPlus 2.0 schließlich für die Förderperiode 2014 bis 2020 vollumfänglich in Betrieb nehmen zu können.

150 Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe

- im Rahmen der aktuellen Vorbereitung der neuen EU-Förderperiode ab dem Jahr 2021 für sämtliche damit verbundenen finanzwirksamen Maßnahmen die haushaltsrechtlichen Vorgaben von § 7 LHO einschließlich der AV LHO beachtet,
- sich in ihrem Verwaltungshandeln an die Vorgaben des Vergaberechts hält,
- Zahlungsanträge in höchstmöglicher Zahl bei der EU KOM stellt und erforderliche Vorauszahlungen des Landes auf ein Mindestmaß begrenzt,
- dafür Sorge trägt, dass mit den Zahlungsanträgen zukünftig die Vorauszahlung aller Vorschüsse gesichert ist,
- jederzeit über die Daten zum Fortschritt des Operationellen Programms verfügt und auskunftsfähig ist,
- zukünftig – auch bei der Steuerung der Umsetzung des neuen IT-Begleitsystems – die haushaltsrechtlichen Vorschriften des § 34 LHO einschließlich der AV LHO einhält und das Projektmanagementhandbuch der Berliner Verwaltung beachtet,
- Projektverträge und deren Ausführung so gestaltet, dass sie ausreichend steuerbar sind und Zahlungen nur nach den Grundsätzen der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung zu leisten sind,
- vertraglich vereinbarte Sanktionen vertragsgemäß umsetzt sowie
- dafür Sorge trägt, dass ihr Verwaltungshandeln gemäß § 55 GGO I jederzeit aus den Akten nachvollziehbar ist.

6 Fehlende Wirtschaftlichkeitskontrollen bei der administrativen Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Förderprogramme

Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung hat ihre Treuhänder ab dem Jahr 2014 vertraglich verpflichtet, ihre arbeitsmarktpolitischen Landesförderprogramme mit einem IT-Begleitsystem umzusetzen, das bis 2019 noch nicht mit allen notwendigen Funktionalitäten zur Verfügung stand. Dabei sind Ausgaben von rd. 2,7 Mio. € entstanden. Sie hat hierzu keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen durchgeführt. Zahlungen erfolgten ohne Rechtsgrund. Sie verfügte zu keinem Zeitpunkt über vertragliche Kontrollmechanismen, um wirksam Einfluss zu nehmen auf die rechtzeitige und umfassende Bereitstellung eines funktionsfähigen IT-Begleitsystems.

6.1 Einleitung

- 151 Die **Förderprogramme der für Arbeit zuständigen Senatsverwaltung** werden nicht allein mit Mitteln aus den Strukturfonds der Europäischen Union (EU-Strukturfonds) finanziert. Den größten Anteil bilden die Landesförderprogramme, die ohne EU-Mittel finanziert werden. Das finanzielle Gesamtvolumen der Förderprogramme belief sich allein in den Jahren 2016 bis 2019 auf insgesamt 336 Mio. €⁷⁰. Davon entfielen rd. 234 Mio. € auf die Landesförderprogramme.⁷¹

Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung lässt die arbeitsmarktpolitischen Förderprogramme von Treuhändern umsetzen.⁷² Die Rechte und Pflichten werden in Geschäftsbesorgungsverträgen geregelt.⁷³

6.2 Kurzchronologie

- 152 Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung hat ihre Treuhänder beauftragt, für die administrative **Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Förderprogramme** das im Bereich der EU-Strukturfondsförderung gängige **IT-Begleitsystem** zu verwenden. Bei diesem Begleitsystem handelt es sich um ein eigens **zur Verwaltung der EU-Strukturfonds** im Auftrag der für Wirtschaft zuständigen Senats-

70 Darin enthalten sind neben den Förderprogrammen der für Arbeit und berufliche Bildung zuständigen Senatsverwaltung auch – mit einem wesentlich geringeren Anteil – die der für Integration und für Frauen zuständigen Senatsverwaltungen.

71 § 1 Abs. 4 Satz 4 der Rahmenvereinbarung „Zentraleinheit Fördermanagement“ vom 30. Dezember 2015; in der Gesamtsumme von 234 Mio. € sind neben reinen Landesmitteln auch Bundesmittel enthalten

72 § 44 Abs. 2 und 3 LHO

73 Nr. 19.3 AV § 44 LHO

verwaltung (Verwaltungsbehörde⁷⁴) entwickeltes IT-System. Konkret wurden die Treuhänder vertraglich verpflichtet, **ab 1. Januar 2014** ausschließlich das **IT-Begleitsystem** der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung zu verwenden.⁷⁵ Die Treuhänder sollten damit nicht nur die mit EU-Mitteln finanzierten arbeitsmarktpolitischen Förderprogramme umsetzen. Das IT-Begleitsystem wurde **auch für die Umsetzung der reinen Landesförderprogramme** vorgegeben.

- 153 Um das IT-Begleitsystem verwenden zu können, musste es um **zusätzliche Funktionen** ergänzt werden, wie z. B. die Zuwendungssachbearbeitung, die Treugutverwaltung, das Berichtswesen bei den rein landesgeförderten arbeitsmarktpolitischen Förderprogrammen etc.

Die **erforderlichen Anpassungen** des IT-Begleitsystems begannen im Jahr 2013. Alle Beteiligten legten großen Wert auf die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Systems. Das **Ziel** der für Arbeit zuständigen Senatsverwaltung wurde wie folgt formuliert:

„[Das IT-Begleitsystem] kann durch den [...] künftigen Treuhänder und die Zuwendungsempfänger für die zuwendungstechnische Bearbeitung und Umsetzung aller Förderinstrumente der Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik (einschließlich landesfinanzierter Instrumente) und für die Treugutverwaltung ab dem 01. Januar 2014 genutzt werden. Konkret bedeutet dies, dass [...] [das IT-Begleitsystem] spätestens ab diesem Zeitpunkt für die künftigen Nutzer als lauffähiges, stabiles System (ggf. mit zeitlichen Modifikationen für einzelne Module) online und einsatzfähig zur Verfügung steht. [...] Es darf bei dieser Gelegenheit nicht zu einer Parallelentwicklung von IT-Anwendungen beim [...] [Treuhänder] und [dem IT-Dienstleister der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung] [...] kommen.“⁷⁶

- 154 Tatsächlich stand das **IT-Begleitsystem** den Treuhändern für die Umsetzung der Landesprogramme zum 1. Januar 2014 **nicht online und nicht mit allen notwendigen Funktionalitäten** zur Verfügung. Die Anpassungsarbeiten dauerten die gesamte Laufzeit der Geschäftsbesorgungsverträge an und konnten bis Ende 2019 nicht abgeschlossen werden. Die Treuhänder hatten sich zwischenzeitlich bereit erklärt, die fehlenden Funktionen **provisorisch** durch ein **IT-Parallelsystem** zu ersetzen. Hierfür erhielten sie eine zusätzliche Vergütung.⁷⁷

74 Art. 123 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds

75 § 2 Abs. 7 der Geschäftsbesorgungsverträge vom 2. und 13. Dezember 2013 lautet: „Die Leistung wird unter Verwendung [des IT-Begleitsystems der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung] [...] erbracht. [Das IT-Begleitsystem] wird zur Auftragserfüllung dem Auftragnehmer kostenlos zur Verfügung gestellt. Dort sind alle Arbeitsabläufe auf elektronischem Wege möglich.“

76 Schreiben der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen vom 25. März 2013 an die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung

77 u. a. Nebenabreden vom 9. Dezember 2014 und vom 17. Dezember 2015 zum Geschäftsbesorgungsvertrag vom 13. Dezember 2013 sowie Nebenabreden vom 18. Dezember 2015 und vom 15. Februar 2017 zum Geschäftsbesorgungsvertrag vom 2. Dezember 2013

6.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- 155 Die Verwaltung ist gesetzlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 Abs. 1 LHO). Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind daher angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO). Finanzwirksam sind alle Maßnahmen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Einnahmen und Ausgaben des Haushalts auswirken (Nr. 1 AV § 7 LHO).

Die Landeshaushaltsordnung stellt konkrete Mindestanforderungen für den Inhalt von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf. Danach müssen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mindestens Aussagen zu folgenden Teilaspekten treffen: Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs, Ziele und mögliche Zielkonflikte, relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten), finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt, Eignung der Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen sowie Kriterien und Verfahren zur Erfolgskontrolle (Nr. 2.1 AV § 7 LHO).

Ist das angestrebte Ziel nach dem Ergebnis der Ermittlungen oder aus finanziellen Gründen nicht in vollem Umfang zu verwirklichen, so ist zu prüfen, ob das erreichbare Teilziel den Einsatz von Mitteln überhaupt rechtfertigt und ob die geplante Maßnahme besser zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden sollte (Nr. 2.1 AV § 7 LHO).

- 156 Für die Anpassung des IT-Begleitsystems durch den IT-Dienstleister der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung und für die Beteiligung an laufenden **Kosten** wurden in den Jahren 2013 bis Ende 2018 von der für Arbeit zuständigen Senatsverwaltung insgesamt rd. 1,3 Mio. € an die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung gezahlt. Darüber hinaus hat die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung in den Jahren 2013 bis Ende 2018 rd. 1,4 Mio. € aufgebracht, u. a. für ein provisorisches IT-Begleitsystem sowie für weiteren Support seitens der Treuhänder.⁷⁸
- 157 Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung hat ihren Treuhändern die Nutzung des IT-Begleitsystems verpflichtend vorgegeben, **ohne** vor dieser Entscheidung eine **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** (§ 7 Abs. 2 LHO) durchzuführen. Ein interner Vermerk aus dem Jahr 2013 trug zwar die Überschrift „Wirtschaftlichkeitsbetrachtung“. Die nach Nr. 2.1 AV § 7 LHO vorgegebenen Mindestinhalte waren darin jedoch nicht enthalten. Die **konkreten Ausgabenrisiken**, die mit der verpflichtenden Nutzung des IT-Begleitsystems und den dafür notwendigen Anpassungsarbeiten verbunden waren, wurden **nicht kalkuliert**.

⁷⁸ In beiden Beträgen sind nicht nur Zahlungen für die Landesförderinstrumente, sondern auch Zahlungen für die ESF-Instrumente enthalten.

- 158 Bereits im Jahr 2013 hatte die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung darauf hingewiesen, dass für sie die Funktionsfähigkeit des IT-Begleitsystems für die Umsetzung der Europäischen Strukturfonds höchste Priorität habe; diese dürfe durch die zusätzlich erforderlichen Anpassungsarbeiten am IT-Begleitsystem für die Landesförderprogramme nicht beeinträchtigt werden. Diesen frühzeitig erkennbaren **Zielkonflikt** hat die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung **nicht gelöst**.
- 159 Spätestens als im Jahr 2013 klar wurde, dass das Ziel – die Landesförderungen ab 2014 mit einem IT-Begleitsystem zu administrieren, das über alle notwendigen Funktionalitäten verfügte – nicht erreicht werden würde, wäre die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung verpflichtet gewesen, **alternative Lösungsmöglichkeiten** zu untersuchen. Tatsächlich hat sie weder die Möglichkeit in Erwägung gezogen, bis zur Herstellung der notwendigen Funktionalitäten des IT-Begleitsystems am bisherigen Verfahren festzuhalten, noch wurde der Einsatz einer im Land ebenfalls gängigen Zusammenstellung der Zuwendungsdaten als Alternative geprüft. Die Senatsverwaltung hat es versäumt, sich in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Abs. 2 LHO mit allen relevanten Lösungsmöglichkeiten im Hinblick auf deren Nutzen und Kosten zu befassen (Nr. 2.1 AV § 7 LHO).
- 160 Allein in den Jahren 2013 und 2014 waren für die Anpassung des IT-Begleitsystems Kosten von mehr als 500.000 €⁷⁹ entstanden. **Bis Ende 2015** stand den Treuhändern **kein IT-Begleitsystem** mit allen notwendigen Funktionalitäten zur Verfügung.⁸⁰ Dennoch hat die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung im Jahr 2015 entschieden, ihre Treuhänder **ab 2016 erneut** vertraglich zu verpflichten, ausschließlich das IT-Begleitsystem der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung zu verwenden. Auch diesmal hatte die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung im Vorfeld ihrer Entscheidung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Abs. 2 LHO durchgeführt.
- 161 In einer Stellungnahme aus dem Jahr 2019 vertrat die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung gegenüber dem Rechnungshof noch die Auffassung, dass sie „Wirtschaftlichkeitsberechnungen [...] nicht für notwendig erachtet“ habe. Es wäre, so die Senatsverwaltung, „auch schwierig gewesen, die Gesamtkosten von [...] [Alternativverfahren] zu ermitteln“. Der Rechnungshof nahm dies zum Anlass, darauf hinzuweisen, dass auch die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung und der dazu ergangenen Ausführungsvorschriften uneingeschränkt anzuwenden hat; die Anwendung steht nicht im Ermessen der einzelnen Verwaltungseinheit. Die Anpassung des IT-Begleitsystems sowie die Aufrechterhaltung des IT-Parallelbetriebs und der Support der Treuhänder haben bis Ende 2018 bereits Ausgaben von rd. 2,7 Mio. € verursacht. Es handelt sich um eine finanzwirksame Maßnahme,

79 Darin enthalten sind auch Ausgaben für die ESF-Instrumente.

80 In einem Schreiben an die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung vom 23. Juni 2015 hatten die Treuhänder die Problematik der fehlenden Funktionalitäten und die Performance-Probleme eingehend erläutert.

für die § 7 Abs. 2 LHO Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anordnet. Der Rechnungshof mahnte im Hinblick auf die kommenden Förderzeiträume ab 2021 ausdrücklich an, dass die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung ihr Verwaltungshandeln zukünftig an den gesetzlichen Vorgaben ausrichten und für die administrative Umsetzung ihrer Förderprogramme und die damit verbundenen finanzwirksamen Maßnahmen rechtzeitig ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach Nr. 2.1 AV § 7 LHO vornehmen muss.

6.4 Erfolgskontrollen

- 162 Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Prüfungsverfahren nach Nr. 2.2 AV § 7 LHO. Sie dient dem Zweck, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss einer Maßnahme (abschließende Erfolgskontrolle) ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war. Begleitende Erfolgskontrollen sind u. a. bei Maßnahmen durchzuführen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken. 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. Im Vorfeld der Maßnahmen hat die Verwaltung Kriterien und Verfahren zur Erfolgskontrolle nach Nr. 2.2 AV § 7 LHO festzulegen.
- 163 Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung hat **bis zum Jahr 2018 keine systematischen Erfolgskontrollen** nach dem in Nr. 2.2 AV § 7 LHO vorgeschriebenen Verfahren durchgeführt. Kriterien und ein geregeltes Verfahren für Erfolgskontrollen (Nr. 2.1 AV § 7 LHO) hatte sie nicht festgelegt. Das Ziel, ab 2014 ein IT-Begleitsystem mit allen notwendigen Funktionalitäten zur administrativen Umsetzung nutzen zu können, war nicht erreicht worden. Ebenso wenig war das Ziel erreicht worden, kein paralleles IT-Begleitsystem bei den Treuhändern zu nutzen (vgl. T 153 und 154). Dennoch hat die Senatsverwaltung es versäumt, diese Ergebnisse und ihre Ursachen umfassend und systematisch zu bewerten.
- 164 Erst im Jahr 2018 fand eine abschließende „Erfolgskontrolle“ zu einem der Geschäftsbesorgungsverträge aus dem Jahr 2013 statt. Obwohl das IT-Begleitsystem während der gesamten Laufzeit des Vertrags nicht über alle notwendigen Funktionalitäten verfügte, hat die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung auch im Rahmen dieser „Erfolgskontrolle“ **keine Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle** nach Nr. 2.2 AV § 7 LHO vorgenommen. Spätestens zu diesem Zeitpunkt hätten insbesondere die im Zusammenhang mit dem IT-Begleitsystem verursachten finanziellen und zeitlichen Aufwände berücksichtigt und bewertet werden müssen. Die Senatsverwaltung hatte jedoch einen großen Teil des Mitteleinsatzes gar nicht berücksichtigt. Lediglich die Zahlungen an die Treuhänder für ein provisorisches IT-Begleitsystem hat sie betrachtet. Unberücksichtigt blieben die regelmäßigen Zahlungen an die für Wirtschaft zuständige

Senatsverwaltung für die Finanzierung der Anpassungsarbeiten durch deren IT-Dienstleister (vgl. T 156). Eine Bewertung des Ressourceneinsatzes war auf dieser Grundlage nicht möglich.

- 165 Die Erfolgskontrolle im Jahr 2018 erfolgte viel zu spät; die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung hat damit nicht sichergestellt, dass notwendige Schlussfolgerungen aus der Erfolgskontrolle in die Entscheidung im Jahr 2015 über die erneute vertragliche Verpflichtung zur Nutzung des IT-Begleitsystems ab dem Jahr 2016 (vgl. T 160) einfließen konnten. Der Rechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung rechtzeitig vor den kommenden Förderzeiträumen ab 2021 ordnungsgemäße Erfolgskontrollen nach den Vorschriften der Landeshaushaltsordnung durchführt und in ihren Entscheidungen nachvollziehbar berücksichtigt (Nr. 2.2 AV § 7 LHO).

6.5 Vertragskontrolle und Finanzierung

- 166 Juristischen Personen kann gemäß § 44 Abs. 3 Satz 1 LHO die Befugnis verliehen werden, dem Land Berlin obliegende Aufgaben bei der Gewährung von Zuwendungen in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen. Dies setzt voraus, dass das Land daran ein erhebliches Interesse hat. Das Land hat überdies sicherzustellen, dass die sachgerechte Erfüllung der übertragenen Aufgaben gewährleistet ist. Die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen wechselseitigen Rechte und Pflichten werden in einem Geschäftsbesorgungsvertrag festgelegt (Nr. 19.3 AV § 44 LHO).

Zahlungen dürfen nur getätigt werden, wenn hierfür ein Rechtsgrund existiert (Nr. 1.4 AV § 70 LHO). Für die Anordnung einer Zahlung sind Unterlagen erforderlich, die den Rechtsgrund zweifelsfrei erkennen lassen (Nr. 11.1 AV § 70 LHO).

- 167 Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung hat beim Abschluss der Geschäftsbesorgungsverträge in den Jahren 2013 und 2015 nicht gewährleistet, dass die Treuhänder die ihnen übertragenen Aufgaben sachgerecht erfüllen konnten. Sie hat damit gegen § 44 Abs. 3 Satz 1 LHO verstoßen. Die Senatsverwaltung verfügte **zu keinem Zeitpunkt über eigene Steuerungs- und Sanktionsmechanismen**, um wirksam Einfluss zu nehmen auf die rechtzeitige Herstellung eines funktionsfähigen IT-Begleitsystems durch den IT-Dienstleister der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung.
- 168 Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung hatte nicht nur keine Einflussmöglichkeiten auf die Vertragsregelungen zwischen dem IT-Dienstleister und der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung⁸¹. Sie hatte nach Aktenlage **zu keinem Zeitpunkt Kenntnis von den konkreten Verpflichtungen des IT-Dienst-**

81 Vertragspartner ist das Land Berlin, vertreten durch die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung.

leisters und den Sanktionsmöglichkeiten bei Leistungsstörungen. Der Ursprungsvertrag war der für Arbeit zuständigen Senatsverwaltung unbekannt. Sie hat also ihre Treuhänder in den Geschäftsbesorgungsverträgen seit dem Jahr 2014 dazu verpflichtet, ein im Geschäftsbereich einer anderen Senatsverwaltung zu entwickelndes Begleitsystem zu verwenden, ohne Kenntnis der zugrunde liegenden vertraglichen Verpflichtungen und des vertraglich vereinbarten Verfahrens bei Vertragsverletzungen.

- 169 Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung hat an die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung regelmäßig Zahlungen geleistet, um den IT-Dienstleister zu finanzieren. Die Höhe der Zahlungen belief sich bis Ende 2018 auf 1,3 Mio. €. Hierfür existierte **keine verbindliche Finanzierungsvereinbarung zwischen den Senatsverwaltungen**. In den geprüften Unterlagen fanden sich Hinweise, dass die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung mehrfach Versuche unternommen hatte, zu verbindlichen Vereinbarungen mit der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung zu kommen. Trotz umfangreichen Schriftverkehrs auf Arbeits- und Leitungsebene waren diese Versuche bis zuletzt (Stand: Januar 2020) erfolglos geblieben.

6.6 Zahlungen an die Zentraleinheit im Zusammenhang mit dem Ausfall des IT-Begleitsystems

- 170 Der Inhalt der Verträge ist schriftlich festzulegen. Lässt sich bei voraussichtlichen Kosten von mehr als 150 € ein mündlicher Auftrag nicht vermeiden, so ist er unverzüglich schriftlich zu bestätigen (Nr. 10.1 AV § 55 LHO⁸²).

Der zuständige Leiter des Verwaltungszweigs darf Verträge nur in besonders begründeten Ausnahmefällen zum Nachteil Berlins ändern (§ 58 Abs. 1 Nr. 1 LHO). Ein Nachteil liegt nicht vor, wenn Berlin durch die Vertragsänderung unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls wirtschaftlich nicht schlechter gestellt ist als bei einem Festhalten an der Rechtsstellung aus dem ungeänderten Vertrag (Nr. 1.2 AV § 58 LHO).

Zahlungen der öffentlichen Hand setzen das Vorliegen eines Rechtsgrundes, wie beispielsweise eine vertragliche Verpflichtung, voraus (Nr. 1.4 AV § 70 LHO).

- 171 Der Vertrag zwischen der für Arbeit zuständigen Senatsverwaltung und ihrem Treuhänder aus dem Jahr 2015 schließt Ansprüche auf Vergütungsanpassung, Schadenersatzansprüche oder vergleichbare Ansprüche für den Fall aus, dass Systemkomponenten des IT-Begleitsystems ausfallen.⁸³ Dennoch hat der Treuhänder im Oktober 2017 Mehraufwendungen in Rechnung gestellt, die ihm durch eine mehrwöchige Stilllegung des IT-Begleitsystems im Februar 2017 entstanden

82 Ausführungsvorschriften zu § 55 LHO in der bis 21. Oktober 2018 geltenden Fassung; jetzt Nr. 11.1 AV § 55 LHO

83 Nr. VI. Abs. 1 der Leistungsbeschreibung zum Vergabeverfahren „Rahmenvereinbarung Zentraleinheit“

waren. Diese wurden von der Senatsverwaltung beglichen.⁸⁴ Die Senatsverwaltung hat damit unter Verstoß gegen § 70 LHO **Zahlungen getätigt, ohne hierfür vertraglich verpflichtet gewesen zu sein.**

- 172 Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung hat nach Aktenlage **nichts unternommen, um die vertragsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Grundlagen für die Zahlung an den Treuhänder zu schaffen.** Sie hatte die Erstattung der Aufwendungen mit dem Treuhänder mündlich abgesprochen. Eine schriftliche Vereinbarung gab es entgegen Nr. 10.1 AV § 55 LHO jedoch nicht. Da Ansprüche auf Erstattung von Mehraufwendungen bei Ausfall des IT-Begleitsystems ausdrücklich ausgeschlossen waren, hätte die anderslautende Vereinbarung zwischen der Senatsverwaltung und dem Treuhänder auch den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung (§ 58 LHO) entsprechen müssen. Die Senatsverwaltung hätte daher vorab prüfen müssen, ob es sich bei der Anerkennung des Erstattungsanspruchs um eine Abweichung „zum Nachteil“ des Landes Berlin handeln würde oder ob das Land durch die Vertragsänderung unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls wirtschaftlich nicht schlechter gestellt wäre als bei unveränderter Beibehaltung des Vertrags (Nr. 1.2 AV § 58 LHO). Eine solche Prüfung hat nicht stattgefunden.

Da zwischen der Abschaltung des IT-Begleitsystems (Februar 2017), des Eingangs der Rechnung des Treuhänders (Oktober 2017) und der Auszahlung der Mittel (Dezember 2017) insgesamt zehn Monate lagen, hätte die Senatsverwaltung ausreichend Gelegenheit gehabt, eine rechtskonforme Lösung unter Beachtung der Landeshaushaltsordnung sicherzustellen. Dies ist unterblieben.

6.7 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 173 Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung hat ihrer Stellungnahme den Einwand vorangestellt, dass der Rechnungshof bei seinen Beanstandungen die damaligen Rahmenbedingungen und daraus resultierenden Schlussfolgerungen nicht hinreichend berücksichtigt habe.

Die Senatsverwaltung hat darauf hingewiesen, dass sie mit der Nutzung des IT-Begleitsystems der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung bereits im Jahr 2014 das erste Ziel erreicht habe, eine Bearbeitung parallel in zwei Datenbanken zu vermeiden. Auch das Ziel, den finanziellen Aufwand zu reduzieren, sei erreicht worden. Die Senatsverwaltung hat hierfür konkrete Beträge angegeben. In ihrer ersten Stellungnahme gab sie eine Einsparung von 2 Mio. € für die Haushaltsjahre 2013 bis 2019 an; in einer zweiten Stellungnahme wurde die Einsparung auf 3,4 Mio. € für den Zeitraum von zehn Jahren ab 2014 beziffert.

⁸⁴ Von den am 16. Oktober 2017 in Rechnung gestellten rd. 11.600 € hat die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung im Dezember 2017 einen Anteil von rd. 9.000 € gezahlt; der Rest verteilt sich anteilig auf die für Gleichstellung und die für Integration zuständigen Senatsverwaltungen.

Die Senatsverwaltung führe regelmäßig „Wirtschaftlichkeitsberechnungen vor Vergaben durch, soweit sie selbst Aufträge“ vergebe. Sie hat die Auffassung vertreten, dass der Kauf eines neuen IT-Begleitsystems „auf jeden Fall teurer gewesen“ wäre. Dafür wären „nach hausinternen Angaben von damaligen IT-Fachleuten allein mehrere Millionen Euro aufzuwenden gewesen.“ Alternativlösungen würden „nur dann in Betracht gezogen, wenn das Ziel nicht mehr erreichbar“ sei. Das sei hier nicht der Fall gewesen. Die Bereitstellung des IT-Begleitsystems sei sukzessive erfolgt und die Arbeitsfähigkeit der arbeitsmarktlichen Treuhänder sei gegeben gewesen. Auch das Ausgabenrisiko sei „überschaubar“ gewesen.

In beiden Stellungnahmen hat die Senatsverwaltung die Auffassung vertreten, dass sie die Vorschriften des § 7 LHO beachtet habe. Eine Zielerreichungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle habe stattgefunden. Die laufende Erfolgskontrolle sei lückenlos erfolgt. Allerdings habe die Anpassung des IT-Begleitsystems einen „work-in-progress“-Charakter und könne daher, so die Senatsverwaltung, „systemimmanent nicht abgeschlossen sein“. Die vom Rechnungshof beanstandete verspätete abschließende Erfolgskontrolle sei folgerichtig keine abschließende Erfolgskontrolle gewesen, sondern lediglich eine „Zwischenbilanz“. „Eine Bewertung der Ergebnisse [der] Anpassungsprogrammierung [...] und damit auch der Wirtschaftlichkeit [...] [sei] im Übrigen aus Sicht der für Arbeit zuständigen Senatsverwaltung erst jetzt mit der Vorbereitung für die nächste [...] Förderperiode angezeigt“.

Im Hinblick auf die fehlende Finanzierungsvereinbarung zwischen den für Arbeit und für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltungen wird darauf hingewiesen, dass die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung den Abschluss einer solchen Vereinbarung „weiterhin als nicht erforderlich“ ansehe.

Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung hat zugesagt, dass sie aufgrund der bisherigen Erfahrungen „im Rahmen der Vorbereitungen der neuen Förderperiode (ESF- und Landesmittel) die Alternativen für die IT-Unterstützung genau“ prüfen werde.

Die Senatsverwaltung hat ebenfalls eingeräumt, dass die Zahlung der Mehraufwendungen an den Treuhänder ohne vertragliche Verpflichtung erfolgte. Es habe sich um eine Ausnahme gehandelt; der Treuhänder habe sich nach der plötzlichen Systemabstellung als äußerst loyal und flexibel erwiesen und habe durch sein schnelles Eingreifen Ausfälle und somit Schaden abwenden können. Die Höhe der Vergütung habe sich an den vertraglichen Regelungen für Zusatzleis-

tungen nach § 20 der Rahmenvereinbarung orientiert.⁸⁵ Damit habe die nach § 55 LHO erforderliche Grundlage für die Zahlung bestanden.

- 174 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht und stehen zum Teil in deutlichem Widerspruch zu den bei der Senatsverwaltung vorgefundenen und geprüften Unterlagen.

Die Äußerung, dass es bereits im Jahr 2014 kein IT-Parallelsystem mehr bei den Treuhändern gegeben haben soll, ist nicht in Gänze nachvollziehbar. Sie steht im Widerspruch zu den Nebenabreden, die die Senatsverwaltung mit ihren Treuhändern abgeschlossen hatte.⁸⁶

Die Ausführungen der Senatsverwaltung lassen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit außer Acht. Der Rechnungshof weist daher erneut darauf hin, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei allen finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen sind. Der Begriff „finanzwirksame Maßnahmen“ der Landeshaushaltsordnung ist weit gefasst. Darunter fallen nicht nur Vergabeverfahren vor Abschluss von Dienstleistungsverträgen, wie die Senatsverwaltung annimmt. Die Entscheidung, einem Treuhänder zur administrativen Umsetzung ein IT-Begleitsystem verpflichtend vorzugeben, das bei Vertragsschluss noch nicht über alle notwendigen Funktionalitäten verfügte und weiterer Anpassung bedurfte, fällt ebenfalls unter diesen Begriff. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen sowie während der Durchführung und nach Abschluss der Maßnahme vorzunehmen (Nr. 2 AV § 7 LHO). Sie müssen die haushaltsrechtlich vorgegebenen Mindestaussagen treffen. Hierfür genügt es nicht, dass lediglich Mutmaßungen über mögliche, mit der Entscheidung verbundene Einsparungen angestellt werden; genauso wenig genügen Mutmaßungen über mögliche Ausgabenrisiken („nach hausinternen Angaben von damaligen IT-Fachleuten [wären] allein mehrere Millionen Euro aufzuwenden gewesen“ oder „[der Kauf eines neuen IT-Begleitsystems wäre] auf jeden Fall teurer gewesen“). Die Einschätzung, dass die Senatsverwaltung alternative Lösungsmöglichkeiten erst dann in Erwägung ziehen müsse, wenn das Ziel nicht mehr erreichbar wäre, ist rechtlich nicht vertretbar und steht im Widerspruch zu den eindeutigen Vorgaben nach Nr. 2.1 AV § 7 LHO. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss auch Aussagen zu Alternativen treffen und diese kalkulatorisch unterlegen.

85 § 20 Rahmenvereinbarung regelt: „Der Auftraggeber kann im Zusammenhang mit den Einzelaufträgen durch ausdrückliche schriftliche Vereinbarung Zusatzleistungen [...] beauftragen, die zu dem im Angebot [...] angegebenen Stundensätzen vergütet werden. [...] Zusatzleistungen werden nur vergütet, wenn eine ausdrückliche schriftliche Beauftragung durch den Auftraggeber bzw. seine Fachstellen unter Bezugnahme auf diesen Paragraphen nachgewiesen wird.“

86 z. B. Nebenabrede vom 9. Dezember 2014: „Bestimmte Anwendungen werden [im IT-Begleitsystem] nicht rechtzeitig bereitgestellt, um alle Verpflichtungen [...] durch den [Treuhänder] zu erfüllen. Absprachegemäß wird dieser daher durch ein eigenes IT-System die Treugutverwaltung soweit und bis zu dem Zeitpunkt ergänzend dokumentieren, wie das für die Erfüllung seines Auftrages erforderlich ist. Mit dieser Nebenabrede werden der Umfang sowie die zusätzliche Vergütung dafür festgelegt.“

Die Beanstandungen des Rechnungshofs zur Vertragskontrolle und Finanzierung wurden ebenfalls nicht entkräftet. Der Rechnungshof hält es für künftige ressortübergreifende Vorhaben für dringend erforderlich, dass die Senatsverwaltung wirksame Steuerungsmechanismen und verbindliche Finanzierungsvereinbarungen trifft.

Dem Einwand der für Arbeit zuständigen Senatsverwaltung, die Zahlungen im Zusammenhang mit dem Ausfall des IT-Begleitsystems seien vertragsrechtlich legitimiert gewesen (§ 20 Rahmenvereinbarung), wird widersprochen. Die Zahlungen zur Überbrückung eines unvorhersehbaren Systemausfalls sind keine „Zusatzleistung“ im Sinne des § 20 Rahmenvereinbarung. Die Haftung für derartige Ausfälle war vertraglich ausdrücklich ausgeschlossen gewesen.⁸⁷ Ausnahmetatbestände waren nicht geregelt worden. Im Übrigen fordert auch der zitierte § 20 Rahmenvereinbarung ausdrücklich, dass Zusatzleistungen „nur vergütet [werden], wenn eine ausdrückliche schriftliche Beauftragung“ nachgewiesen wurde. Eine solche schriftliche Beauftragung lag nicht vor. Der Rechnungshof weist daher nochmals auf die Verpflichtung der Senatsverwaltung hin, Zahlungen an Dienstleister ausnahmslos vertragsrechtlich und haushaltrechtlich zu legitimieren.

6.8 Zusammenfassung und Erwartung

175 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung

- ihre Treuhänder vom Jahr 2014 an verpflichtet hat, für die administrative Umsetzung der Landesförderprogramme in den Bereichen Arbeit und berufliche Bildung ein bestimmtes IT-Begleitsystem zu nutzen, ohne hierfür eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach den Vorschriften der Nr. 2.1 AV § 7 LHO durchzuführen,
- ihre Treuhänder vom Jahr 2016 an erneut verpflichtet hat, das IT-Begleitsystem zur administrativen Umsetzung der Landesförderprogramme zu nutzen, obwohl das System seit 2014 nicht über alle notwendigen Funktionalitäten verfügte und absehbar auch nicht verfügen würde,
- keine systematischen Erfolgskontrollen nach den Vorschriften der Nr. 2.2 AV § 7 LHO im Hinblick auf die Vorgabe des IT-Begleitsystems zur administrativen Umsetzung der Landesförderprogramme durchgeführt hat,
- keine Finanzierungsvereinbarung mit der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung geschlossen hat, um die laufenden Zahlungen von rd. 1,3 Mio. € haushaltsrechtlich zu legitimieren,

⁸⁷ Leistungsbeschreibung zur Rahmenvereinbarung: „Ansprüche auf Vergütungsanpassung, Schadensersatzansprüche oder vergleichbare Ansprüche [des Treuhänders] für den Fall, dass Systemkomponenten ausfallen oder nicht zur Verfügung stehen, sind ausgeschlossen.“

- ihre Treuhänder seit dem Jahr 2014 dazu verpflichtet, ein im Geschäftsbereich einer anderen Senatsverwaltung zu entwickelndes IT-Begleitsystem zu verwenden, ohne Kenntnis der konkreten Verpflichtungen des IT-Dienstleisters und der Sanktionsmöglichkeiten bei Leistungsstörungen,
- entgegen § 44 Abs. 3 Satz 1 LHO nicht gewährleistet hat, dass ihren Treuhändern ein über alle notwendigen Funktionalitäten verfügendes IT-Begleitsystem für die administrative Umsetzung der landesfinanzierten Förderprogramme in den Bereichen Arbeit und berufliche Bildung rechtzeitig zur Verfügung stand,
- Zahlungen an die Treuhänder geleistet hat, ohne hierzu vertragsrechtlich verpflichtet zu sein, und nichts unternommen hat, um die Zahlungen haushaltsrechtlich zu legitimieren (§§ 55, 58 LHO).

176 Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales

- für die kommenden Förderperioden ab dem Jahr 2021 für sämtliche finanzwirksamen Maßnahmen (§ 7 Abs. 2 LHO) Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach Nr. 2.1 AV § 7 LHO durchführt und die Verfahren für die Durchführung von begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen festlegt,
- unverzüglich systematische Erfolgskontrollen nach den Vorschriften der Nr. 2.2 AV § 7 LHO durchführt und das Ergebnis ordnungsgemäß dokumentiert,
- – vorausgesetzt, den Treuhändern soll erneut ein IT-Begleitsystem vorgegeben werden – in der kommenden Förderperiode ihrer Verpflichtung aus § 44 Abs. 3 Satz 1 LHO gerecht wird und gewährleistet, dass dem künftigen Treuhänder ein umfassend funktionsfähiges IT-Begleitsystem für die administrative Umsetzung der landesfinanzierten Förderprogramme in den Bereichen Arbeit und berufliche Bildung rechtzeitig zur Verfügung steht, und hierfür wirksame Steuerungs- und Sanktionsmechanismen vorsieht, sowie
- künftig sowohl die Zahlungen an andere Senatsverwaltungen auf Grundlage verbindlicher Vereinbarungen leistet als auch die Zahlungen an den Treuhänder vertragsrechtlich und haushaltsrechtlich legitimiert.

7 Kostenexplosion und Bauverzögerung durch elementare Fehler bei der Vorbereitung der Umbaumaßnahme am Zentralen Omnibusbahnhof

Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung lässt seit dem Jahr 2016 eine Baumaßnahme zur Grundinstandsetzung und Kapazitätserweiterung des Zentralen Omnibusbahnhofs durchführen. Die Maßnahme sollte ursprünglich im Juni 2019 abgeschlossen sein, verzögert sich jedoch bis mindestens 2022. Die Kosten haben sich von geschätzt 3,7 Mio. € auf 39,1 Mio. € erhöht. Die Mehrkosten und Verzögerungen sind maßgeblich auf zwei elementare Versäumnisse zurückzuführen: Die Senatsverwaltung hat zu wesentlichen Entscheidungszeitpunkten keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Außerdem hat sie bei der Aufstellung von Bauplanungsunterlagen grundlegende Verfahrensvorgaben vielfach missachtet. Die dadurch für die Kosten- und Terminsicherheit begründeten erheblichen Risiken bestehen fort.

7.1 Einleitung

- 177 Der **Zentrale Omnibusbahnhof (ZOB)** wurde im Jahr 1966 eröffnet und dient seither dem innerdeutschen und internationalen Fernbusverkehr. Er befindet sich auf einem landeseigenen Grundstück und wird durch einen Dritten für das Land Berlin betrieben. Der nicht mehr zeitgemäße bauliche Zustand und ein erwarteter Anstieg der Fahrgastzahlen haben die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung veranlasst, sich seit dem Jahr 2010 mit Fragen der Instandsetzung und der Kapazitätserweiterung des ZOB auseinanderzusetzen.
- 178 Im Haushaltsplan 2014/2015 wurden hierfür Ausgaben von 3,85 Mio. € veranschlagt.⁸⁸ Die nachfolgende vertiefte Auseinandersetzung der Senatsverwaltung mit der geplanten **Baumaßnahme** führte zu erheblichen Planungsänderungen und zu deutlich höheren Kosten. Die für die Grundinstandsetzung und Kapazitätserweiterung des ZOB im Januar 2015 genehmigten Bauplanungsunterlagen wiesen festgesetzte Gesamtkosten von 14,28 Mio. € aus.
- 179 Weitere **Umplanungen** und damit verbundene erhebliche Kostensteigerungen veranlassten die Senatsverwaltung im Dezember 2016 neue Bauplanungsunterlagen mit Gesamtkosten von rd. 36,3 Mio. € aufzustellen. Weitere Überarbeitungen mündeten im Juli 2018 in genehmigte neue Bauplanungsunterlagen mit festgesetzten Gesamtkosten von rd. 36,9 Mio. €.

88 Kapitel 1270 Titel 89202 – Zuschuss zur Ertüchtigung des Zentralen Omnibusbahnhofs –

- 180 Der Rechnungshof hat die erheblichen Kostensteigerungen zum **Anlass** genommen zu prüfen, ob die Senatsverwaltung⁸⁹ die Baumaßnahme ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorbereitet hat. Er hat im Schwerpunkt geprüft, ob die Senatsverwaltung zu wesentlichen Entscheidungszeitpunkten ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und ihre Entscheidungen daran ausgerichtet hat. Der Rechnungshof hat darüber hinaus geprüft, ob das für Baumaßnahmen Berlins mit Gesamtkosten von mehr als 5 Mio. € vorgeschriebene Regelverfahren für die Aufstellung von Bauplanungsunterlagen beachtet wurde.

7.2 Normative Grundlagen

- 181 Für Baumaßnahmen des Landes Berlin gelten spezielle Verfahrensvorschriften, welche die Vorbereitung und Durchführung dieser Bauinvestitionen regeln und die Aufgaben der am Verfahren Beteiligten festlegen.⁹⁰ Baumaßnahmen mit Gesamtkosten von mehr als 5 Mio. € sind im sogenannten **Regelverfahren** zu planen.⁹¹ Das Regelverfahren für die Aufstellung von Bauplanungsunterlagen besteht aus mehreren, aufeinander aufbauenden Planungsschritten, wobei zwischen Hochbaumaßnahmen (Nr. 2 ErgAV § 24 LHO) einerseits und Ingenieurbauwerken, Verkehrsanlagen und Landschaftsbau (Nr. 3 ErgAV § 24 LHO) andererseits unterschieden wird.
- 182 Am Verfahren zur Vorbereitung und Durchführung von öffentlichen Baumaßnahmen sind verschiedene **Organisationseinheiten** beteiligt: Der Bedarfsträger stellt den Bedarf fest und meldet ihn an. Die Baudienststelle bereitet die Baumaßnahme vor, überwacht sie und führt sie durch. Die Prüfinstanz prüft und genehmigt die Planungsunterlagen.⁹²

89 Im prüfungsgegenständlichen Zeitraum waren das die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2006 bis 2011), die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2011 bis 2016) und die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (seit dem 8. Dezember 2016).

90 Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau – ABau)

91 Ergänzende Ausführungsvorschriften zu den AV § 24 LHO (ErgAV § 24 LHO)

92 Richtlinie I 120.H ABau, Richtlinie I 120.V-I ABau

Ansicht 7: Regelverfahren und Verfahrensbeteiligte (vereinfachte Darstellung)

	Hochbauten (Nr. 2 ErgAV § 24 LHO)	Zuständigkeit	Ingenieurbauwerke, Verkehrsanlagen und Landschaftsbau (Nr. 3 ErgAV § 24 LHO)	Zuständigkeit
1.	Bedarfsprogramm	Bedarfsträger/ Baudienststelle	Bedarfsermittlung und -anmeldung	Bedarfsträger
	Prüfung und Genehmigung durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung (Prüfinstanz)		Grundlage für Anmeldung und Aufnahme in die Investitionsplanung	
2.	Vorplanungsunterlagen	Baudienststelle	Vorplanungsunterlagen	Bedarfsträger/ Baudienststelle
	Prüfung und Genehmigung durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung (Prüfinstanz)		Prüfung und Genehmigung durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung (Prüfinstanz)	
3.	Bauplanungsunterlagen	Baudienststelle	Bauplanungsunterlagen	Bedarfsträger/ Baudienststelle
	Prüfung und Genehmigung durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung (Prüfinstanz)		Prüfung und Genehmigung durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung (Prüfinstanz)	
Die genehmigten Bauplanungsunterlagen sind die verbindliche Grundlage für die Veranschlagung der Baumaßnahme im Haushaltsplan sowie für die weitere Planung und Baudurchführung. Von ihnen darf in keiner Phase der weiteren Planung und Umsetzung der Baumaßnahme unerlaubt abgewichen werden.				

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach LHO, AV LHO sowie ErgAV § 24 LHO

- 183 Das Regelverfahren zur Aufstellung von Planungsunterlagen soll eine strukturierte und **sachgerechte Planung** der Baumaßnahmen sicherstellen und zu ordnungsgemäßen, vollständigen, wirtschaftlichen und belastbaren Bauplanungsunterlagen führen. Dadurch sollen Planungs-, Kosten- und Terminsicherheit erreicht und Fehlinvestitionen verhindert werden. Die Planungsvorgaben des Regelverfahrens tragen der Komplexität von öffentlichen Bauinvestitionen Rechnung. Ihre strikte Beachtung ist ein elementarer Faktor für den Erfolg einer Baumaßnahme.
- 184 Die öffentliche Verwaltung ist zudem gesetzlich verpflichtet, bei ihrem Handeln die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Vor der Durchführung von Maßnahmen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Einnahmen oder Ausgaben auswirken können, wozu auch Baumaßnahmen gehören, sind deshalb angemessene **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen.⁹³ Sie dienen dazu, sich systematisch mit den entscheidungsrelevanten Aspekten bei der Planung einer Maßnahme zu befassen und die Entscheidungen für deren Umsetzung strukturiert vorzubereiten.

7.3 Kurzchronologie

- 185 Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hatte im **Jahr 2010** baulichen **Handlungsbedarf** für die Instandsetzung und eine Kapazitätserweiterung des ZOB erkannt. Sie war infolge der zu erwartenden Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs von einer deutlichen Erhöhung der Nutzungszahlen ausgegangen.

⁹³ § 7 LHO, Nr. 2 AV § 7 LHO; vgl. auch Demir, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht, 67. Lief. (Stand: 1. August 2018), § 7 BHO Rn. 22

Einer Untersuchung zur Nachfrageentwicklung im Fernbusverkehr folgend, rechnete die Senatsverwaltung bis zum Jahr 2025 mit einem Anstieg der An- und Abfahrten von bis dahin ca. 63.000⁹⁴ auf ca. 178.000 pro Jahr. Diese Entwicklung hätte die bestehende Kapazität des ZOB überstiegen.

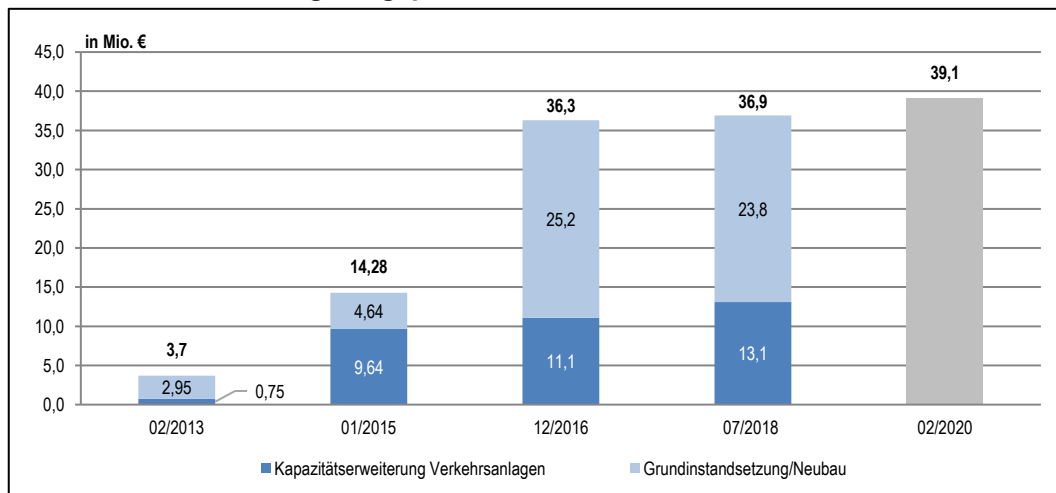
- 186 Die Senatsverwaltung hatte für die aus ihrer Sicht notwendige Grundinstandsetzung und Kapazitätserweiterung mit 14 zusätzlichen Haltestellen im **Februar 2013** Gesamtkosten von rd. **3,7 Mio. €** ermittelt und einen Dritten mit der Erstellung von Bauplanungsunterlagen beauftragt. Die Planungen basierten auf der Beibehaltung der bestehenden Anordnung der Verkehrsanlagen (Senkrechtaufstellung der Bushaltestellen) und dem Erhalt des Gebäudebestands. Eine bisher als Busparkplatz genutzte Fläche sollte zu Bushaltestellen umgebaut werden. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hatte die Senatsverwaltung zuvor nicht durchgeführt.
- 187 Im Zuge einer vertieften Auseinandersetzung mit der geplanten Baumaßnahme hat die Senatsverwaltung im **November 2013** festgestellt, dass mit dem bisher verfolgten bestandsorientierten Konzept **Nachteile** für die Verkehrsführung, den Betriebsablauf und die Sicherheit der Fahrgäste verbunden waren. Zudem hat sie festgestellt, dass sich mit den im Februar 2013 geschätzten Gesamtkosten von rd. 3,7 Mio. € keine der geplanten 14 zusätzlichen Haltestellen würde realisieren lassen. Vier bestehende Haltestellen hätten sogar aufgegeben werden müssen.
- 188 Die Senatsverwaltung veränderte daraufhin die Planung grundlegend und entschied im April 2014, die bestehende Senkrechtaufstellung der Bushaltestellen zugunsten einer Schrägaufstellung aufzugeben, um damit wenigstens 10 zusätzliche Haltestellen zu realisieren. Die auf der Grundlage dieser Planung im September 2014 aufgestellten Bauplanungsunterlagen wiesen Gesamtkosten von rd. 15 Mio. € aus. Nach der Prüfung und Genehmigung der Bauplanungsunterlagen durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung wurden die Gesamtkosten im **Januar 2015** auf **14,28 Mio. €** festgesetzt. Damit bildeten diese Bauplanungsunterlagen die verbindliche Grundlage insbesondere für die Baudurchführung. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hatte die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung zuvor nicht durchgeführt. Die im Regelverfahren vor der Aufstellung der Bauplanungsunterlagen vorgeschriebenen Verfahrensschritte der Bedarfsermittlung und -anmeldung sowie der Aufstellung von Vorplanungsunterlagen hatte die Senatsverwaltung nicht durchlaufen.
- 189 Bereits im **Februar 2015** wurden erste **Umplanungsentscheidungen** zu dem in den genehmigten und damit verbindlichen Bauplanungsunterlagen enthaltenen Bauprogramm vorbereitet. Anstelle der bisher geplanten Sanierung der Bestandsbauten entschied sich die Senatsverwaltung nun, einzelne Gebäude durch Neubauten zu ersetzen. Das war der Beginn zahlreicher weiterer Umplanungsentscheidungen in den Jahren 2015 und 2016. Davon waren nahezu sämtliche

94 Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010

Anlagen des Grundstücks (u. a. Gebäude, Busbahnsteige, Treppenanlagen, technische Anlagen, Gehwegüberdachung) betroffen. Mit den Umplanungen verlagerte sich der Schwerpunkt des Bauvorhabens von einer Tiefbaumaßnahme in Richtung einer Hochbauaufgabe. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat die Senatsverwaltung vor den Umplanungsentscheidungen nicht durchgeführt. Im Juni 2016 wurde am ZOB mit dem ersten Bauabschnitt begonnen.

- 190 Die Umplanungen waren insgesamt so tiefgreifend, dass sie in die Aufstellung von **neuen Bauplanungsunterlagen** (Stand: Dezember 2016) mündeten, die erstmals im Januar 2017 zur Prüfung und Genehmigung bei der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung eingereicht wurden. Sie wiesen Gesamtkosten von 36,3 Mio. € aus. Hierzu wurden bis März 2018 Ergänzungen und Umplanungen vorgenommen. Die neuen Bauplanungsunterlagen wurden schließlich im **Juli 2018** genehmigt. Die festgesetzten Gesamtkosten lagen bei **36,9 Mio. €**. Seit **Februar 2020** liegen geprüfte Ergänzungsunterlagen zu den neuen Bauplanungsunterlagen (Stand: Juli 2018) vor, die zusätzliche Kosten von rd. 2,2 Mio. € ausweisen. Die Gesamtkosten betragen nunmehr **39,1 Mio. €**. Die Entwicklung der Gesamtkosten für die geplante Baumaßnahme in den Jahren 2013 bis 2020 ist in Ansicht 8 dargestellt.

Ansicht 8: Entwicklung der geplanten Gesamtkosten



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Planungsunterlagen

- 191 Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hat auch die neuen Bauplanungsunterlagen nicht im vorgeschriebenen gestuften Regelverfahren (vgl. Ansicht 7) aufgestellt. Die für die Aufstellung von Bauplanungsunterlagen zwingend zu durchlaufenden Planungsschritte hat sie erneut übersprungen. Sie hat auch anlässlich der mit erheblichen Mehrkosten verbundenen Umplanungsentscheidungen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Entscheidungsvorbereitung durchgeführt.

7.4 Einhaltung der Zuständigkeit

- 192 Die Zuständigkeit für die Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen der öffentlichen Verwaltung liegt grundsätzlich bei den **Baudienststellen**.⁹⁵ Sie verfügen hierfür über den notwendigen fachlichen Sachverstand. Für Bauvorhaben der Hauptverwaltung sind je nach Charakter der Baumaßnahme entweder die für Hochbau oder die für Tiefbau eingerichteten Baudienststellen der bauenden Senatsverwaltungen zuständig. Nach der Geschäftsverteilung des Senats sind das aktuell die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (für Hochbau zuständige Abteilung) und die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (für Tiefbau und Ingenieurbau zuständige Abteilung).⁹⁶
- 193 Mit der **Festlegung von Zuständigkeiten** in der Verwaltung soll sichergestellt werden, dass die betreffenden Verwaltungsaufgaben von den dafür fachlich am besten geeigneten (fachkundigen, spezialisierten und erfahrenen) Organisationseinheiten wahrgenommen werden. Sie bieten nämlich die größere Gewähr für die sachliche Richtigkeit staatlicher Entscheidungen als unzuständige Stellen, da sie das für die speziellen Aufgaben notwendige fachlich vorgebildete und sachkundige Personal besitzen.⁹⁷
- 194 Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hat die Vorbereitung und Durchführung der Baumaßnahme zum Umbau und zur Kapazitätserweiterung des ZOB allein der Abteilung Verkehr (Bedarfsträger) überlassen. Die Baumaßnahme hatte zunächst ihren Schwerpunkt im Bereich Tiefbau. Im weiteren Planungsprozess verschob sich der Schwerpunkt der Maßnahme in Richtung Hochbau (vgl. T 189). Für die Mitwirkung der für Tiefbau bzw. Hochbau zuständigen Baudienststelle an der Bauaufgabe bzw. für die Übernahme der Bauaufgabe durch die zuständige Baudienststelle hat die Senatsverwaltung nicht gesorgt. Baudienststellen verfügen über die für Bauaufgaben notwendigen spezifischen, personellen und sachlichen Voraussetzungen, insbesondere über Berufswissen und Berufserfahrungen. Werden Baudienststellen – wie hier – bei der Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen nicht tätig, besteht das **Risiko**, dass die Vorhaben nicht ordnungsgemäß und nicht wirtschaftlich vorbereitet und durchgeführt werden. Dieses Risiko ist vorliegend eingetreten.

7.5 Vorbereitung der Baumaßnahme

- 195 Die öffentliche Verwaltung ist gesetzlich verpflichtet, ihr Handeln an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind daher in der Planungsphase, während der

95 Nr. 1.5 Richtlinie I 120.H ABau und Nr. 2 Richtlinie I 120.V-I ABau

96 vgl. Abschnitt X Nr. 18 und Abschnitt XI Nr. 7, 20 und 21 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 21. April 2017 (ABl. S. 2031); vgl. zur Beteiligung der Baudienststellen Ansicht 7

97 vgl. Hufeld, Die Vertretung der Behörde, in: Jus Publicum Beiträge zum Öffentlichen Recht, Bd. 102, 2003, S. 257

Durchführung und nach Abschluss der Maßnahmen angemessene **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen. Der Inhalt von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen richtet sich nach der Phase, in der sich eine Maßnahme jeweils befindet.⁹⁸

Ansicht 9: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Baumaßnahmen (vereinfachte Darstellung)

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 LHO					
Allgemeine Regelungen für <u>alle</u> finanzwirksamen Maßnahmen					
	Planungsphase (haushaltsrechtlich)		während der Durchführung		nach dem Abschluss
AV § 7 LHO	Planungsinstrument		begleitende Erfolgskontrollen		abschließende Erfolgskontrolle
Differenzierung bei Baumaßnahmen					
	Vorbereitungsphase		Durchführungsphase		Nutzungsphase
ErgAV § 24 LHO, ABau	Vorbereitung für die Investitionsplanung: Bedarfsfeststellung und frühe Kostensicherheit (> 5 Mio. €)	Planungsphase: Bedarfsprogramm, Vorplanungsunterlagen, Bauplanungsunterlagen, Genehmigungs-/ Ausführungsplanung	Bauausführung		Nutzung
Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Baumaßnahmen (Anhang 2 ABau)	Bedarfsanmeldung/ Investitionsplanung	Planungsphase: Bedarfsprogramm, Vorplanungsunterlagen, Bauplanungsunterlagen, Genehmigungs-/ Ausführungsplanung	Bauausführung	Fertigstellung	Nutzung/ Betrieb

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach AV § 7 LHO, ErgAV § 24 LHO und Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung, Planung und Durchführung von Baumaßnahmen, Ausgabe 2007, Anhang 2 ABau

- 196 In der **frühen Vorbereitungsphase** einer Baumaßnahme geben Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen insbesondere Aufschluss über die Ausgangslage, den bestehenden Bedarf und die Ziele einer Maßnahme sowie über dafür in Betracht kommende Lösungsmöglichkeiten und Handlungsalternativen. Sie sind eine wichtige Basis für weichenstellende Entscheidungen zur Umsetzung der Bauaufgabe. Werden in der frühen Vorbereitungsphase von Baumaßnahmen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt, besteht das Risiko, dass nicht bedarfsgerechte und damit unwirtschaftliche Entscheidungen getroffen werden.
- 197 Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hat in der frühen Vorbereitungsphase der Baumaßnahme keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Sie hat ihre Entscheidungen zur Umsetzung der Baumaßnahme getroffen, ohne zuvor die **Ausgangslage** analysiert zu haben. Dazu hätte sie sich insbesondere mit dem baulichen Zustand der Anlagen, den vorhandenen Kapazitäten und den bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen auseinandersetzen müssen. In-

98 § 7 Abs. 1 und 2 LHO, Nrn. 1 und 2 AV § 7 LHO

folgedessen verfügte sie über keine belastbare Entscheidungsgrundlage für die weitere Planung. Dies hat sich im weiteren Planungsprozess in erheblichem Maße nachteilig ausgewirkt.

- 198 So hat die Senatsverwaltung z. B. erst nach der Erteilung des Auftrags zur Aufstellung der Bauplanungsunterlagen (Juli 2013) festgestellt, dass nicht – wie angenommen – 35 Busstellplätze, sondern nur 27 Busstellplätze nutzbar waren. Sie hat auch erst nach der Genehmigung der Bauplanungsunterlagen (Januar 2015) festgestellt, dass die für einzelne Gebäude geplanten Sanierungen aufgrund des schlechten baulichen Zustands nicht wirtschaftlich sind. Daraufhin hat sie sich nachträglich für Neubaumaßnahmen entschieden. Auch nachbarrechtliche Fragen hat sie erst nach der Genehmigung der Bauplanungsunterlagen geklärt. Das hatte zur **Folge**, dass die in den genehmigten Bauplanungsunterlagen enthaltene verbindliche Planung für ein weiteres Gebäude nicht umsetzbar war und umfangreiche Neuplanungen vorgenommen wurden.
- 199 Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Analyse der Ausgangslage hätte die Senatsverwaltung den **Bedarf** für die Maßnahme im Zuge einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermitteln und feststellen sowie Ziele und Prioritätsvorstellungen formulieren müssen. Hierzu hätte gehört, dass sich die Senatsverwaltung insbesondere mit der Gestaltung der Verkehrsanlage, der Anzahl benötigter Haltestellen, den Ausstattungsstandards sowie der notwendigen Größe des Wartebereichs befasst. Zudem war es geboten, dass die Senatsverwaltung – ausgehend von dem festgestellten Bedarf – verschiedene **Varianten** zur Bedarfsdeckung entwickelt (z. B. bezogen auf Zahl, Größe und Anordnung der Busstellplätze, Neubau, Umbau oder Sanierung, Veränderung im Bestand oder Neukonzeption mit grundlegender Umgestaltung nach aktuellen Standards) und vergleichend (nach Nutzen und Kosten) untersucht. Davon ausgehend hätte sie die wirtschaftlichste Variante für die planerische Umsetzung und Realisierung des Vorhabens auswählen müssen.
- 200 Die Senatsverwaltung hat aber den Bedarf nicht ermittelt und festgestellt. Sie hat auch keine Variantenuntersuchung durchgeführt. Damit hatte sie keine belastbare Basis für Entscheidungen zur Entwicklung des Bauprogramms. Eine negative **Folge** dieses Versäumnisses war beispielsweise, dass die Senatsverwaltung eine so grundlegende Entscheidung wie die Anordnung der Busstellplätze erst nach der Beauftragung zur Aufstellung der Bauplanungsunterlagen getroffen hat. Dies hatte erhebliche Auswirkungen auf das Bauprogramm und die Kosten. Die Senatsverwaltung wollte zunächst an der bestehenden Senkrechtaufstellung für die Busse festhalten und beabsichtigte, 14 zusätzliche Busstellplätze für rd. 0,75 Mio. € zu realisieren (Planungsstand: Februar 2013). Sie entschied sich jedoch im April 2014, die Senkrechtaufstellung zugunsten einer Schrägaufstellung aufzugeben. Im Ergebnis wurden statt 14 zusätzlicher Busstellplätze nur noch 10 realisiert. Die geschätzten Kosten für diese Kapazitätserweiterung betrugen anstelle von 0,75 Mio. € nunmehr rd. 6 Mio. €.

- 201 Die Senatsverwaltung hat den Auftrag zur Aufstellung von Bauplanungsunterlagen im Jahr 2013 erteilt, ohne zuvor die entscheidungsrelevanten Informationen im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermittelt zu haben. Sie ist damit beachtliche **Risiken** eingegangen, die sich in der Folge in großem Umfang verwirklicht haben. So führte dieses Versäumnis im weiteren Planungsprozess zu vielfachen Korrekturen, Um- und Neuplanungen und damit zu erheblichen Planungsmehrkosten sowie Kostensteigerungen.

7.6 Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben

- 202 Die Bauherrenfunktion für Bauten der Hauptverwaltung übt die Senatsverwaltung aus, in deren Verantwortung eine Bauaufgabe vorbereitet, überwacht und durchgeführt wird.⁹⁹ Der Bauherr trägt u. a. die Verantwortung dafür, dass die rechtlichen Vorgaben für die Planung und Durchführung von öffentlichen Baumaßnahmen eingehalten werden. Er hat darüber hinaus die wirtschaftliche und ordnungsgemäße Erledigung der Bauaufgaben sicherzustellen und trägt die Gesamtverantwortung für die Baumaßnahme.¹⁰⁰ Die ordnungsgemäße Wahrnehmung der **Bauherrenaufgaben** erfordert insbesondere fachlichen Sachverstand. Sie ist eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung einer Baumaßnahme.
- 203 Zu den Bauherrenaufgaben gehören insbesondere das Projektmanagement, die Projektleitung und die Projektsteuerung für die Bauaufgabe.¹⁰¹ Das **Projektmanagement** umfasst die Gesamtheit der Führungsaufgaben für das Bauprojekt. Dazu zählen die Planung, die Steuerung und die Kontrolle des Projekts. Zur **Projektleitung** gehören die Bauherrenaufgaben, die öffentliche Bauherren aufgrund der von ihnen wahrzunehmenden Gesamtverantwortung Dritten nicht übertragen dürfen (originäre Bauherrenaufgaben). Dazu zählen grundsätzlich alle Entscheidungen und Handlungen, die den Bauherren verpflichten oder ihm aufgrund gesetzlicher Bestimmung obliegen, z. B. die Bereitstellung und Steuerung der für die Baumaßnahme erforderlichen Haushaltsmittel, die Beauftragung von Projektsteuerungsleistungen, die Bestimmung von Zielvorgaben, die Definition des Bauprogramms und die Auswahl von Vertragspartnern. Die **Projektsteuerung** erfasst Bauherrenaufgaben mit organisatorischem, rechtlichem, technischem bzw. wirtschaftlichem Charakter, die auch an Dritte delegiert werden dürfen.¹⁰²
- 204 Die Verantwortung für den Erfolg einer Baumaßnahme verbleibt – ungeachtet einer etwaigen Übertragung von (delegierbaren) Bauherrenaufgaben auf Dritte – beim Bauherrn.¹⁰³ Um dieser Verantwortung durchgehend gerecht werden zu

99 Nr. 1 Richtlinie I 120.H sowie Nr. 1 Richtlinie I 120.V-I ABau

100 vgl. Leitsätze zum Management von großen Baumaßnahmen, Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 4./5. Mai 2015

101 vgl. Nr. 1.4 Richtlinie I 120.H ABau

102 vgl. Richtlinie I 130.H ABau

103 vgl. Nr. 1 Richtlinie I 120.H sowie Nr. 1 Richtlinie I 120.V-I ABau

- können, müssen **Verträge mit Dritten** gewährleisten, dass der Bauherr jederzeit die Kontrolle über das gesamte Verfahren behält und keine ihn verpflichtenden oder wesentlichen inhaltlichen Entscheidungen ohne seine Beteiligung getroffen werden.
- 205 Für die **Delegation von Aufgaben** der Projektsteuerung hat die für Bauen zuständige Senatsverwaltung ein Rundschreiben¹⁰⁴ herausgegeben, das Regelungen für das Architekten- und Ingenieurvertragswesen, ein zweckmäßiges detailliertes Vertragsmuster, Checklisten sowie Allgemeine Vertragsbestimmungen für die Projektsteuerung enthält. Es gibt umfassende Hinweise zu notwendigen Vertragsinhalten und für die vertragsrechtliche Ausgestaltung. Dazu gehören eine konkrete Leistungsbeschreibung, die konkrete Festlegung der jeweiligen Rechte und Pflichten der Vertragsparteien (einschließlich der gebotenen Beschränkungen) sowie eine klare Aufgabenabgrenzung.
- 206 Werden Verträge mit Dritten über Projektsteuerungsleistungen ohne Berücksichtigung der Regelungen und Muster des Rundschreibens geschlossen, geht der Bauherr erhebliche **Risiken** ein, die sich nachteilig auf die Wahrnehmung seiner Gesamtverantwortung sowie auf die Wahrung der Interessen Berlins auswirken können. Verträge, die keine konkrete Leistungsbeschreibung, keine klare Aufgabenabgrenzung, keine Handlungsbeschränkungen sowie keine Termin- und Fristvorgaben enthalten, gefährden die wirtschaftliche Durchführung der Bauaufgabe.
- 207 Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung ist die Bauherrin der Baumaßnahme am ZOB. Sie hat mit Vertrag vom August 2014 Bauherrenaufgaben (Projektsteuerungsleistungen) auf einen Dritten übertragen. Die **Vertragsgestaltung** folgte aber nicht den Regelungen des Rundschreibens (vgl. T 205). So hat die Senatsverwaltung weder das vorgegebene Vertragsmuster noch die Allgemeinen Vertragsbestimmungen verwendet.
- 208 Der von der Senatsverwaltung geschlossene Vertrag wird den an eine ordnungsmäße Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben gestellten **Regelungsanforderungen** nicht gerecht. Die vertraglichen Regelungen sind wenig differenziert und zum Teil nur sehr ungenau formuliert. Der Auftragsgegenstand ist nur grob beschrieben und wurde nicht konkretisiert. Der Vertrag enthält keine klare Aufgabenabgrenzung zwischen dem Bauherrn und dem Projektsteuerer. Es wird nicht deutlich, welche konkreten Aufgaben vom Auftragnehmer zu erfüllen sind. Auch wurden keine Termine und Fristen sowie kein Kostenrahmen vereinbart. Der Vertrag enthält auch keine Regelungen zu Entscheidungs- und Abstimmungsprozessen oder über Zustimmungsvorbehalte des Auftraggebers.

104 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Rundschreiben SenStadt VI A Nr. 07/2005 vom 21. September 2005

- 209 Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung ihren Vertragspartner ohne jegliche Einschränkungen **bevollmächtigt**, Verträge im Namen und auf Rechnung des Landes Berlin zu schließen. Entscheidungen und Handlungen, die den Bauherren verpflichten, dürfen aber nicht an Dritte übertragen werden, da es sich insoweit um originäre (nicht delegierbare) Bauherrenaufgaben handelt. Auch die Allgemeinen Vertragsbestimmungen, die dem Rundschreiben für die Übertragung von Projektsteuerungsleistungen auf Dritte (vgl. T 205) als Muster beigelegt sind, legen fest, dass der Auftragnehmer keine finanziellen Verpflichtungen für den Auftraggeber eingehen darf.
- 210 Der Vertrag eröffnet durch seine unzureichende Gestaltung erhebliche Handlungsspielräume für den Auftragnehmer, die eine sachgerechte **Steuerung und Kontrolle** der übertragenen Aufgaben durch die Senatsverwaltung deutlich erschweren. Die Senatsverwaltung ist insbesondere mit der uneingeschränkten Übertragung der rechtsgeschäftlichen Vertretungsmacht ungerechtfertigt das Risiko eingegangen, dass der Vertragspartner ohne ihre Kenntnis eigenständig Verpflichtungen zulasten Berlins eingeht, die möglicherweise von den Haushaltsansätzen nicht gedeckt sind oder die sie aus sachlichen oder wirtschaftlichen Gründen selbst nicht eingegangen wäre.

Durch die unzureichende Vertragsgestaltung und die unbeschränkte Übertragung originärer (nicht delegierbarer) Bauherrenaufgaben hat die Senatsverwaltung ihre Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten erheblich eingeschränkt, signifikante **Haushaltsrisiken** begründet und ihre Position als Bauherrin ohne Not geschwächt.

7.7 Einhaltung des Regelverfahrens für die Aufstellung von Bauplanungsunterlagen

- 211 Bauplanungsunterlagen für Baumaßnahmen mit voraussichtlichen Gesamtkosten von mehr als 5 Mio. € sind nach den Ergänzenden Ausführungsvorschriften zu § 24 LHO im **Regelverfahren** aufzustellen (vgl. Ansicht 7). Da zu Beginn der Planungen im Jahr 2013 der Bau von Verkehrsanlagen den Schwerpunkt bildete, war das hierfür geltende gestufte Verfahren anzuwenden.¹⁰⁵ Es besteht aus den aufeinander aufbauenden Planungsschritten Bedarfsermittlung und -anmeldung, Vorplanungsunterlagen und Bauplanungsunterlagen. Der Planungsprozess wird damit stufenweise von der Bedarfsermittlung und Bauidee bis zu vollständig durchgeplanten baulichen Anlagen geführt.
- 212 Das **stufenweise Vorgehen** in Planungsschritten soll einen sorgfältigen und wirtschaftlichen Planungsprozess sicherstellen sowie das Risiko von Planungsmängeln und -defiziten und daraus resultierenden Kostensteigerungen und Terminverzögerungen reduzieren. Wird das stufenweise Regelverfahren nicht ange-

105 Nr. 3 ErgAV § 24 LHO

wendet und werden einzelne Planungsschritte übersprungen, besteht das Risiko, dass wichtige Sachfragen und Rahmenbedingungen nicht im Planungsprozess geklärt sowie bedeutsame Planungsinhalte nicht berücksichtigt werden. In der Folge fehlt es an belastbaren Planungsgrundlagen für die nachfolgenden Verfahrensschritte. So entstehen Planungsmängel und -defizite, die dann nachträglich ausgeglichen werden müssen. Die daraus resultierenden Um- und Neuplanungen verursachen unnötige Planungsmehrkosten sowie Verzögerungen im Planungs- und Bauablauf. Damit verbunden ist das Risiko von Gesamtkostensteigerungen.

- 213 Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hat die **Bauplanungsunterlagen** vom September 2014 nicht im vorgeschriebenen Regelverfahren aufgestellt. Stattdessen hat sie die Verfahrensschritte Bedarfsermittlung und -anmeldung sowie die Aufstellung von Vorplanungsunterlagen vorschriftswidrig übersprungen und den Planungsprozess direkt auf der letzten Stufe, nämlich mit der Aufstellung von Bauplanungsunterlagen, begonnen. Die Senatsverwaltung hat damit Bauplanungsunterlagen aufgestellt, ohne im Rahmen der zuvor zu durchlaufenden Verfahrensschritte insbesondere die vorgeschriebene Grundlagenermittlung durchgeführt zu haben. Die für die Baudurchführung verbindlichen Bauplanungsunterlagen basieren somit auf einer unvollständigen und unzureichenden Vorbereitung und Erfassung der Bauaufgabe. Es bestand daher das Risiko, dass die in den Bauplanungsunterlagen enthaltenen Planungen und Kostenermittlungen nicht belastbar sind und in der Folge Korrekturen zur Beseitigung etwaiger Planungsmängel notwendig werden. Die fehlende frühe Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu entscheidenden Ausgangsfragen des Bauvorhabens verstärkte dieses Risiko. Es hat sich in der Folge verwirklicht.

7.8 Vorbereitung von Umplanungsentscheidungen

- 214 Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen.¹⁰⁶ Auch eine über die ursprüngliche Planung hinausgehende Fortsetzung oder die erhebliche Abänderung einer Maßnahme sind als finanzwirksame Maßnahmen anzusehen, wenn sie einen eigenständigen Entscheidungsprozess erfordern und sich wesentlich auf die Höhe des Mitteleinsatzes auswirken.¹⁰⁷ In diesen Fällen sind je nach Ausmaß und Bedeutung der Änderungen bestehende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch ergänzende Untersuchungen fortzuschreiben oder die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind umfassend neu durchzuführen. Umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind auch dann notwendig, wenn im Zeitpunkt der Planungsänderung noch keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorlag.

¹⁰⁶ § 7 Abs. 1 und 2 LHO, Nrn. 1 und 2 AV § 7 LHO

¹⁰⁷ vgl. Demir, in: Engels/Eibelshäuser (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht, 67. Lief. (Stand: 1. August 2008), § 7 BHO Rn. 23

- 215 Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hat nach der Aufstellung der verbindlichen Bauplanungsunterlagen (Genehmigung im Januar 2015, T 188) in den Jahren 2015 und 2016 mehrfach erhebliche finanzwirksame Umplanungsentscheidungen getroffen (vgl. T 189 f.), ohne die dafür vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt zu haben. Die Senatsverwaltung hat diese erheblichen Änderungen auch nicht zum Anlass genommen, die zu Beginn der Planungen unterlassene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vollständig nachzuholen und die geplante Baumaßnahme mit einer sachgerechten Bedarfsermittlung auf eine solide Grundlage zu stellen. Die nachfolgende Ansicht zeigt beispielhaft einige der finanzwirksamen Umplanungsentscheidungen:

Ansicht 10: Beispiele für erheblich finanzwirksame Umplanungsentscheidungen

	Umplanungs-gegenstand	Bisherige Planung (BPU Stand: 28.01.2015)	Neue Planung (NBPU Stand: 11.07.2018)	Mehrkosten (brutto)
1	Häuser A und C	Sanierung der eingeschossigen Häuser A und C sowie Erweiterung Grundfläche Haus A	Errichtung eines gemeinsamen zweigeschossigen Neubaus für die Häuser A und C	rd. 10 Mio. €
2	Gehwegüberdachung C	Ertüchtigung	Neubau	rd. 3 Mio. €
3	Fahrtzielanzeiger, Fahrgastinformationssystem	Erhalt und Ergänzung	Neuausstattung aller Busbahnsteige mit digitalen Fahrtzielanzeigern als Teil einer multifunktionalen Informations- und Servicesäule einschließlich neuer Software	rd. 2,5 Mio. €
4	Schallschutzwand Bredtschneiderstraße	keine	Errichtung einer Schallschutzwand und Sanierung der vorhandenen Stützwand	rd. 1 Mio. €

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Planungsunterlagen und Angaben der für Verkehr zuständigen Senatsverwaltung

- 216 Die erheblichen Umplanungsentscheidungen der Senatsverwaltung belegen, dass die Vorbereitung und Planung der Baumaßnahme bis zur Fertigstellung der Bauplanungsunterlagen nicht am bestehenden Bedarf ausgerichtet sowie unvollständig und damit insgesamt unzureichend war. Obwohl die Folgen ihres vorschriftswidrigen Verwaltungshandels mit jeder Umplanungsentscheidung deutlicher wurden, veränderte die Senatsverwaltung ihr Vorgehen nicht. Sie traf weiterhin alle finanzwirksamen Entscheidungen ohne zuvor Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt zu haben und somit ohne die gebotene systematische und wirtschaftliche Vorbereitung. Die Senatsverwaltung ist damit wiederholt das Risiko eingegangen, dass die getroffenen Entscheidungen nicht bedarfsgerecht und nicht wirtschaftlich sind.

7.9 Einhaltung der Vorgaben für die Aufstellung von neuen Bauplanungsunterlagen

- 217 Geprüfte und genehmigte Bauplanungsunterlagen sind verbindlich. Von ihnen darf nur aus zwingenden und nicht vorhersehbaren Gründen abgewichen werden. Sobald die Notwendigkeit für eine **Abweichung** bekannt wird, ist unverzüg-

lich die Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen einzuholen.¹⁰⁸ Bei erheblichen Abweichungen von den genehmigten Bauplanungsunterlagen müssen überdies Ergänzungsunterlagen aufgestellt werden. Dabei kann es erforderlich sein, sämtliche Verfahrensschritte des Regelverfahrens (vgl. Ansicht 7) erneut zu durchlaufen.¹⁰⁹ Ist der Umfang der Abweichungen so erheblich, dass eine Fortführung der Baumaßnahme mithilfe von Ergänzungsunterlagen nicht zweckmäßig ist, kann die Aufstellung gänzlich neuer Bauplanungsunterlagen erforderlich sein, um eine notwendige Bauaufgabe umzusetzen. Dabei ist das vorgeschriebene Regelverfahren zwingend zu durchlaufen.

- 218 Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hatte sich im Frühjahr 2016 – in Abweichung von den im Januar 2015 genehmigten und damit verbindlichen Bauplanungsunterlagen – für einen Neubau der Häuser A und C entschieden. Dies hat sie jedoch nicht zum Anlass genommen, die Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen einzuholen. Im zweiten Halbjahr 2016 ließ sie sogar neue Bauplanungsunterlagen aufstellen. Erst im Juni 2017 hat sie die Senatsverwaltung für Finanzen um die **Einwilligung** gebeten. Die um ein Jahr verspätete Beteiligung der Senatsverwaltung für Finanzen hatte zur Folge, dass die Bauplanungsunterlagen überarbeitet werden mussten. Denn die Senatsverwaltung bewertete die in den neuen Bauplanungsunterlagen angegebenen Gesamtkosten von 36,3 Mio. € als zu hoch und akzeptierte diese nicht. Die Überarbeitung der Planungsunterlagen war mit unnötigem Aufwand verbunden und verursachte zusätzliche Planungskosten von rd. 233.000 €.
- 219 Außerdem hat die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung das vorgeschriebene **Regelverfahren** auch bei der Aufstellung der **neuen Bauplanungsunterlagen** nicht eingehalten. Sie hat die Planung wieder direkt auf der letzten Planungsstufe begonnen und dadurch erneut erhebliche Umsetzungs- und Kostenrisiken begründet. Dieses Versäumnis wiegt besonders schwer. Denn die Senatsverwaltung hatte bereits bei der Aufstellung der Bauplanungsunterlagen vom September 2014 (genehmigt im Januar 2015) das vorgeschriebene Regelverfahren nicht beachtet und wesentliche Planungsschritte ausgelassen (vgl. T 213). Die damit verbundenen Risiken für die Planungs- und Kostensicherheit hatten sich inzwischen verwirklicht. Die ursprünglichen Bauplanungsunterlagen waren nämlich planerisch und kostenseitig so wenig belastbar, dass eine Fortsetzung der Baumaßnahme auf dieser Grundlage nicht möglich war. Die erheblichen Planungsdefizite führten dazu, dass die Umplanungserfordernisse so groß waren, dass neue Bauplanungsunterlagen aufgestellt wurden. Das Ergebnis war ein sehr stark modifiziertes Bauvorhaben mit erheblich veränderter Schwerpunktsetzung und mehr als doppelt so hohen Kosten. Der Nachweis, dass es sich bei den Umplanungen um einen notwendigen Bedarf und nicht um lediglich wünschenswerte Änderungen handelte, wurde nicht erbracht. Die erheblichen inhaltlichen und kostenmäßigen Unterschiede zwischen den ursprünglichen und den neuen Bau-

108 vgl. § 54 Abs. 1 Satz 1 LHO, Nr.1 AV § 54 LHO

109 Nr. 3.4 ErgAV § 24 LHO

planungsunterlagen sind in dem nachfolgenden Vergleich für Teilbereiche exemplarisch dargestellt:

Ansicht 11: Vergleich von Maßnahmen BPU/NBPU

Maßnahme	BPU Stand: 28.01.2015 (aufgestellt 09/2014)	NBPU Stand: 11.07.2018 (aufgestellt 03/2018)
Haus A KG und EG Grundfläche 550 m ²	Erweiterung Grundfläche, Erweiterung Wartebereich von 318 m ² (78 Sitzplätze) auf 490 m ² (158 Sitzplätze), Instandsetzung und Ertüchtigung	Abriss
Haus B Teil-KG, EG, 1. OG Grundfläche 208 m ²	Erweiterung um einen Anbau im EG und 1. OG, Instandsetzung und Ertüchtigung	Teilweiser Neubau KG
Haus C KG und EG Grundfläche 200 m ²	Instandsetzung und Ertüchtigung, Neubau behindertengerechte WC-Anlage in Leichtbauweise	Abriss
Haus AC	–	Neubau zweigeschossiges Gebäude, Ver- größerung Wartebereich auf 280 Sitzplätze
Treppen	Grundinstandsetzung und Betonsanierung	Neubau der Treppen
Trafoanlage	–	Errichtung einer neuen Trafoanlage
Gehwegüberdachung	Ertüchtigung	Neubau
Fahrtzielanzeiger	Ergänzung und Ertüchtigung	Erneuerung und Erweiterung inkl. Software
Schallschutzwand	–	Neubau
Bahnsteige	2,50 m / 3,00 m Breite	3,50 m Breite
Gesamtkosten	14,28 Mio. € (brutto)	36,9 Mio. € (brutto)

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Grundlage der Planungsunterlagen

- 220 Diese drastischen Folgen der unzureichenden Planung veranlassten die Senatsverwaltung jedoch nicht, ihr Verwaltungshandeln zu überprüfen und die Aufstellung der neuen Bauplanungsunterlagen nunmehr in dem dafür vorgeschriebenen Verfahren durchzuführen. Ungeachtet der negativen Auswirkungen des bisherigen grob fehlerhaften Planungsverfahrens ist sie mit der vorschriftswidrigen Aufstellung der neuen Bauplanungsunterlagen erneut das **Risiko** eingegangen, dass auch diese Planung erhebliche Defizite mit negativen Folgen für die Kosten- und Terminsicherheit aufweist. Dieses Risiko hat sich zum Teil schon verwirklicht. Denn bereits am 28. Oktober 2019 wurden von der Senatsverwaltung Ergänzungsunterlagen zu den neuen Bauplanungsunterlagen bei der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung zur Prüfung eingereicht. Die Ergänzungsunterlagen wiesen weitere Mehrkosten von 3 Mio. € aus. Im Rahmen der Prüfung der Ergänzungsunterlagen wurden Mehrkosten von rd. 2,2 Mio. € anerkannt. Die festgesetzten Gesamtkosten stiegen damit erneut, nunmehr auf insgesamt 39,1 Mio. €. Weitere Kostensteigerungen sind angabegemäß nicht auszuschließen.¹¹⁰

¹¹⁰ vgl. Fortschrittsbericht der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz vom 3. Juli 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1178 J)

7.10 Folgen

- 221 Das vorschriftswidrige und unwirtschaftliche Handeln der für Verkehr zuständigen Senatsverwaltung hat sich negativ auf den Planungsprozess, die Kostenentwicklung und den zeitlichen Verlauf der Baumaßnahme ausgewirkt.
- 222 Die im September 2014 aufgestellten Bauplanungsunterlagen waren weder planerisch noch kostenseitig belastbar und für die weitere Umsetzung ungeeignet. Der Überarbeitungsbedarf war aufgrund der unzureichenden Vorbereitung (keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, wesentliche Planungsschritte ausgelassen) so groß, dass im zweiten Halbjahr 2016 neue Bauplanungsunterlagen mit einem gravierend veränderten Bauprogramm aufgestellt wurden. Die verspätete Einbindung der Senatsverwaltung für Finanzen hatte außerdem zur Folge, dass die ohne ihre Einwilligung im Dezember 2016 aufgestellten und im Januar 2017 bei der Prüfbehörde eingereichten Bauplanungsunterlagen überarbeitet werden mussten. Im Einzelnen sind folgende Planungskosten entstanden:

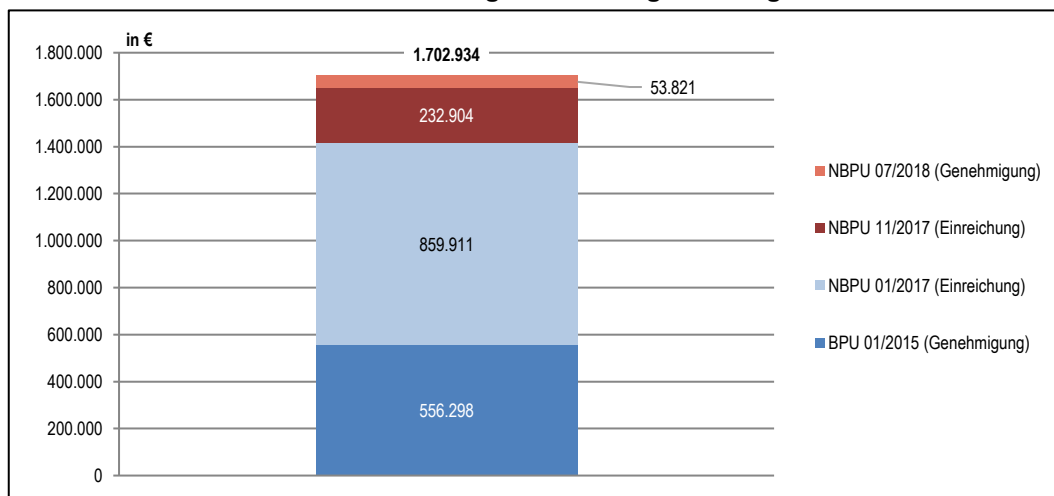
Ansicht 12: Kosten für die Erstellung der Planungsunterlagen

	BPU	NBPU	NBPU	NBPU
eingereicht	09/2014	01/2017	11/2017	03/2018
Gesamtkosten (brutto)	15,01 Mio. €	36,3 Mio. €	29,9 Mio. €	37,3 Mio. €
genehmigt	01/2015	ungeprüft	ungeprüft	07/2018
festgesetzte Gesamtkosten (brutto)	14,28 Mio. €	–	–	36,9 Mio. €
Planungskosten	556.298 €	859.911 €	232.904 €	53.821 €

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben der für Verkehr zuständigen Senatsverwaltung

Aus der vorstehenden Ansicht wird insbesondere deutlich, dass für die Aufstellung der nicht vollständig umgesetzten Bauplanungsunterlagen vom September 2014 (vgl. Ansicht 11) bereits mehr als 550.000 € verausgabt wurden. Für die neuen Bauplanungsunterlagen fielen dann noch einmal mehr als 1,1 Mio. € an. Insgesamt sind für die Aufstellung der Planungsunterlagen in den Jahren 2014 bis 2018 mehr als 1,7 Mio. € verausgabt worden. Zusätzliche Kosten sind darüber hinaus durch die Aufstellung von Ergänzungsunterlagen im Oktober 2019 entstanden.

Ansicht 13: Kosten für die Aufstellung der Planungsunterlagen 2014 bis 2018

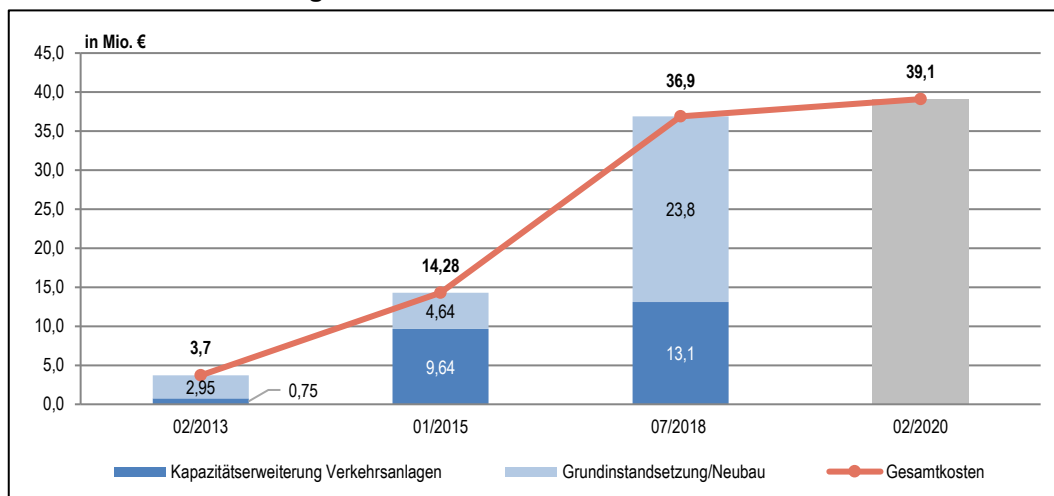


Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben der für Verkehr zuständigen Senatsverwaltung

Durch den insgesamt ungeordneten Planungsverlauf sind nach den Feststellungen des Rechnungshofs **unnötige und verlorene Planungskosten** von **mehr als 500.000 €** entstanden. Diese beruhen im Wesentlichen darauf, dass die mit erheblichem Kostenaufwand aufgestellten Bauplanungsunterlagen vom September 2014 in erheblichem Umfang zur Umsetzung nicht geeignet waren. Zudem haben nicht erforderliche Umplanungen unnötige Planungskosten verursacht.

- 223 Die durchgehende Missachtung der vorgeschriebenen Verfahrensabläufe bei der Vorbereitung und Planung der Baumaßnahme führte zu so erheblichen Informationsdefiziten, dass die im September 2014 aufgestellten Bauplanungsunterlagen weder die Ausgangslage realistisch berücksichtigten noch den notwendigen Bedarf abbildeten. Erst bei der Umsetzung der Planungen wurden die Planungsmängel sukzessive sichtbar. Darauf wurde mit zahlreichen Umplanungen reagiert. Der tatsächlich notwendige Baubedarf wurde jedoch zu keinem Zeitpunkt im Zuge einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermittelt und festgestellt. Der erhebliche Umfang der Abweichungen (vgl. Ansicht 11) ist ein deutlicher Beleg für die völlig unzureichende Vorbereitung der Bauaufgabe zum ZOB. Daran zeigt sich auch das Ausmaß der Versäumnisse der Senatsverwaltung. Ihr vorschriftswidriges Handeln als Bauherrin hat erheblich dazu beigetragen, dass sich die geplanten Gesamtkosten der Baumaßnahme von geschätzten 3,7 Mio. € im Februar 2013 auf 36,9 Mio. € im Juli 2018 erhöht haben. Das entspricht einer **Kostensteigerung auf das Zehnfache** in 5 Jahren. Seitdem sind die Gesamtkosten erneut um 2,2 Mio. € gestiegen (Ergänzungsunterlagen, Stand: Februar 2020). Die geplanten Gesamtkosten haben sich wie folgt entwickelt:

Ansicht 14: Entwicklung der Gesamtkosten



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben der für Verkehr zuständigen Senatsverwaltung

- 224 Das Verwaltungshandeln der Senatsverwaltung hatte außerdem zur Folge, dass sich die Fertigstellung der Baumaßnahme erheblich verzögert hat. Im Jahr 2016 (Baubeginn) war die Fertigstellung für Juni 2019 geplant. Die zahlreichen Umlanungen und daraus resultierende **Verzögerungen** im Bauablauf haben wesentlich dazu beigetragen, dass die Fertigstellung der Baumaßnahme ZOB nunmehr¹¹¹ erst für das Jahr 2022 vorgesehen ist. Das ist rd. 3 Jahre später als ursprünglich geplant.

7.11 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 225 Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme die vom Rechnungshof festgestellten Defizite bei der Vorbereitung der Umbaumaßnahme eingeräumt und Maßnahmen angekündigt, um die Beanstandungen auszuräumen. Hierzu hat sie im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Sie werde künftig sicherstellen, dass Baumaßnahmen nur von der dafür zuständigen und kompetenten Baudienststelle vorbereitet und durchgeführt werden. Für den letzten Bauabschnitt, der überwiegend Hochbauanteile enthalte, sei die für Hochbauten zuständige Abteilung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen um fachliche Unterstützung gebeten worden.

Zudem werde sie in Zukunft in der frühen Planungsphase von Baumaßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Die Vorbereitung der Baumaßnahme sei insoweit unzureichend gewesen.

Außerdem beabsichtige sie, künftig bei der Beauftragung Dritter mit Projektsteuerungsleistungen bestehende Vertragsmuster zu verwenden. Die Vertragsinhalte wolle sie so regeln, dass sie ihrer Steuerungsverantwortung jederzeit wirksam

¹¹¹ Stand: neue Bauplanungsunterlagen vom März 2018

gerecht werden und unkalkulierbare Kostenrisiken vermeiden könne. Die Wahrnehmung der Projektleitung werde sie intensivieren und das bestehende Vertragsverhältnis entsprechend anpassen.

Das vorgeschriebene Regelverfahren für die Aufstellung von Bauplanungsunterlagen sei nicht eingehalten worden. Damit sei das Risiko nicht belastbarer Kostenermittlungen sowie von Planungsmängeln und notwendigen Korrekturen eingegangen. Die Senatsverwaltung werde das vorgeschriebene Regelverfahren künftig im Detail beachten und Bauplanungsunterlagen ordnungsgemäß im gestuften Verfahren unter Einhaltung aller Verfahrensstufen aufstellen.

Zur Vorbereitung der finanzwirksamen Umplanungsentscheidungen habe sie keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Sie werde zukünftig darauf achten, dass vor finanzwirksamen Änderungen von Baumaßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt bzw. fortgeschrieben und bei den weiteren Entscheidungen berücksichtigt werden.

- 226 Der Rechnungshof bewertet positiv, dass die Senatsverwaltung aus den Feststellungen des Rechnungshofs konkrete Maßnahmen für ihr Verwaltungshandeln ableitet. Um künftig Mängel bei der Vorbereitung von Baumaßnahmen zu vermeiden, ist es dringend erforderlich, dass die Senatsverwaltung ihre Ankündigungen konsequent umsetzt.

7.12 Zusammenfassung und Erwartung

- 227 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung die Baumaßnahme zur Grundinstandsetzung und Kapazitätserweiterung des ZOB nicht ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorbereitet hat. Sie hat nicht sichergestellt, dass die Baudienststelle ordnungsgemäß in die Vorbereitung und Durchführung der Baumaßnahme eingebunden wurde. Sie hat zudem originäre Bauherrenaufgaben vorschriftswidrig auf einen Dritten übertragen und damit ihre Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten erheblich eingeschränkt. Damit hat sie die ihr obliegenden Bauherrenaufgaben in erheblicher Weise vernachlässigt und ist ihrer Verantwortung als Bauherrin nicht gerecht geworden. Zudem hat sie in der frühen Vorbereitungsphase der Baumaßnahme keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt, um die Ausgangslage zu analysieren und den Bedarf für die Maßnahme zu ermitteln und festzustellen. Zudem hat sie wiederholt finanzwirksame Umplanungsentscheidungen getroffen, ohne zuvor Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt zu haben. Darüber hinaus hat sie die Bauplanungsunterlagen und die neuen Bauplanungsunterlagen nicht in dem dafür vorgeschriebenen mehrstufigen Regelverfahren aufgestellt.

Der unzureichende Planungsprozess hat fortgesetzt über Jahre zu Änderungen und Ausweitungen des Bauvorhabens geführt. Die Kosten haben sich von ge-

schätzt 3,7 Mio. € im Jahr 2013 auf aktuell mehr als 39,1 Mio. € erhöht. Zudem wurden unnötige Planungskosten von mehr als 500.000 € verursacht. Die Fertigstellung des Bauvorhabens hat sich erheblich verzögert. Die aufgrund der Versäumnisse im Planungsverfahren begründeten Risiken für die Kosten- und Terminsicherheit wirken fort.

228 Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz entsprechend den Ankündigungen

- **sicherstellt, dass Baumaßnahmen von der dafür zuständigen Bau-dienststelle nach den hierfür bestehenden Vorgaben vorbereitet und durchgeführt werden,**
- **in der frühen Vorbereitungsphase von Baumaßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführt, die Ausgangslage und den Handlungsbedarf systematisch analysiert, konkrete Ziele festlegt, den Bedarf ermittelt und feststellt, Bedarfsdeckungsalternativen untersucht sowie geeignete wirtschaftliche Lösungsmöglichkeiten entwickelt,**
- **vor finanzwirksamen Änderungen von Entscheidungen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angemessen fortschreibt bzw. nachholt und die Ergebnisse bei ihren Entscheidungen berücksichtigt,**
- **Bauplanungsunterlagen strikt in dem dafür vorgeschriebenen gestuften Regelverfahren aufstellt,**
- **originäre Bauherrenaufgaben nicht auf Dritte delegiert,**
- **bei der Beauftragung Dritter mit Projektsteuerungsleistungen die dafür bestehenden Leitlinien beachtet, die bereitgestellten Vertragsmuster verwendet und darauf achtet, wesentliche Vertragsinhalte so zu regeln, dass die Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben nicht beeinträchtigt wird, und**
- **die rechtsgeschäftliche Vertretungsmacht nicht uneingeschränkt auf Dritte überträgt und die uneingeschränkt erteilte Vertretungsmacht schnellstmöglich beendet.**

8 Schwerwiegende Versäumnisse bei der Wohnraumförderung durch Mietzuschüsse im Sozialen Wohnungsbau

Die für Wohnen zuständige Senatsverwaltung hat die Gesetzesvorlagen zur Gewährung von Mietzuschüssen für Mieterinnen und Mieter von Wohnungen im Sozialen Wohnungsbau erarbeitet. Dabei hat sie verkannt, dass diese landesrechtliche Förderung auf das bundesrechtlich gewährte Wohngeld in voller Höhe angerechnet wird. Insoweit ersetzt der Mietzuschuss lediglich eine bestehende Bundesleistung. Das Land erhält dadurch geringere Wohngelderstattungen vom Bund. Zudem bleibt die Inanspruchnahme des Mietzuschusses seit Jahren weit hinter den Erwartungen zurück. Von den im Haushalt dafür vorgesehenen 142,1 Mio. € wurden in den Jahren 2016 bis 2019 nur 14,6 Mio. € für Mietzuschüsse ausgegeben. Gleichwohl hat die Senatsverwaltung in diesem Zeitraum den Erfolg des Mietzuschusses nicht systematisch kontrolliert, um daraus fundierte Schlussfolgerungen für den weiteren Umgang mit diesem Förderinstrument zu ziehen.

8.1 Einleitung

- 229 Berlin ist eine Mieterstadt. Rund 83 % aller Berliner Haushalte wohnen zur Miete.¹¹² Um breite Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen, sind im Land Berlin seit Beginn der 1950er Jahre bis zum Jahr 1997 rd. 450.000 **geförderte Wohnungen** entstanden (Objektförderung im Sozialen Wohnungsbau).¹¹³ Für diese mit öffentlichen Mitteln im Sinne des Zweiten Wohnungsbaugesetzes¹¹⁴ geförderten Wohnungsbestände findet das allgemeine Wohnraummietrecht mit der Bindung an die ortsübliche Vergleichsmiete keine Anwendung.¹¹⁵ Es gilt stattdessen das Kostenmietenrecht. Danach wird die Miete aus den laufenden Aufwendungen des Eigentümers unter Berücksichtigung der tatsächlichen Finanzierungskosten errechnet.¹¹⁶ Im Jahr 2014 unterlagen noch rd. 135.000 Wohnungen¹¹⁷ dem Kostenmietenrecht des Sozialen Wohnungsbaus.

112 Statistischer Bericht des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg über die Ergebnisse des Mikrozensus im Land Berlin 2018 – Wohnsituation –, Dezember 2019, Nrn. 2 und 15

113 vgl. Bericht der Expertengruppe zur Reform des Sozialen Wohnungsbaus in Berlin, Teil I, September 2016, S. 1 f.

114 Zweites Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familienheimgesetz); vgl. Leitfaden zur Mietpreisgestaltung im öffentlich geförderten Mietwohnungsneubau (1. Förderweg) der Investitionsbank Berlin, Stand: 18. November 2019, S. 2

115 § 557 ff. BGB (Regelungen über die Miethöhe); vgl. Börstinghaus, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 14. Aufl. 2019, Vorbemerkung zu §§ 557 bis 557b BGB Rn. 24, 38 f.

116 vgl. § 8 ff. Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (Wohnungsbindungsgesetz); § 18 Abs. 2 Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen (Zweite Berechnungsverordnung)

117 Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen vom 9. August 2019 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/20387), S. 2

- 230 Im Jahr 2014 lag die durchschnittliche monatliche Nettokaltmiete (Ist-Miete) in diesen Sozialmietwohnungen mit 5,91 €/m² Wohnfläche oberhalb der durchschnittlichen ortsüblichen Vergleichsmiete von 5,84 €/m² Wohnfläche.¹¹⁸ Um für die Mieterinnen und Mieter dieser öffentlich geförderten Wohnungen tragfähige Mieten zu erreichen, hat Berlin im Wohnraumgesetz Berlin (WoG Bln)¹¹⁹ seit dem 1. Januar 2016 einen Anspruch auf Mietzuschuss geschaffen (Subjektförderung im Sozialen Wohnungsbau).
- 231 In den Jahren 2016 bis 2019 waren für den **Mietzuschuss** im Haushalt Berlins jährliche Ausgaben von mehr als 25 Mio. € veranschlagt.¹²⁰ Insgesamt wurden hierfür in diesen Jahren 142 Mio. € etatisiert. Der Mietzuschuss wurde jedoch in einem erheblich geringeren Maße in Anspruch genommen als erwartet.¹²¹ Bis Ende 2018 wurden insgesamt lediglich rd. 8,5 Mio. € an Mietzuschüssen gezahlt. Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen zu prüfen, ob die für Wohnen zuständige Senatsverwaltung die Gesetzesvorlagen zu diesem Förderinstrument ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorbereitet hat. Außerdem hat der Rechnungshof untersucht, ob die Senatsverwaltung die Gesetzeswirkung und die Vollzugswirtschaftlichkeit des Mietzuschusses durch systematische begleitende Erfolgskontrollen evaluiert hat.

8.2 Mietzuschuss – Grundlagen und Entwicklungen

- 232 Die für Wohnen zuständige Senatsverwaltung hat im Jahr 2015 den **Gesetzesentwurf** für das Berliner Wohnraumversorgungsgesetz (WoVG Bln) erarbeitet. Teil dieses Entwurfs war die Einführung eines gesetzlichen Anspruchs auf **Mietzuschuss** im **Wohnraumgesetz Berlin** mit der Nettokaltmiete als Bezugsgröße. Die Senatsverwaltung hatte geschätzt, dass im Jahr 2016 voraussichtlich 26.000 Haushalte, im Jahr 2017 voraussichtlich 24.500 Haushalte und im Jahr 2018 voraussichtlich 25.600 Haushalte Anspruch auf Mietzuschuss haben werden.¹²² Das Gesetz trat am 1. Januar 2016 in Kraft.¹²³
- 233 Im Jahr 2017 hat die Senatsverwaltung eine **Gesetzesvorlage** zur **Änderung des Wohnraumgesetzes Berlin** erarbeitet. Damit sollte insbesondere die Bezugsgröße für die Berechnung der Höhe des Mietzuschusses von der Nettokalt- auf die Bruttowarmmiete umgestellt werden. In der Vorlage hat die Senatsverwaltung ihre Prognose der anspruchsberechtigten Haushalte auf 14.000 bis 17.000

118 Begründung zum Gesetz über die Neuausrichtung der sozialen Wohnraumversorgung in Berlin (Berliner Wohnraumversorgungsgesetz – WoVG Bln –, Drs 17/2464), S. 24

119 Gesetz über den Sozialen Wohnungsbau in Berlin (Wohnraumgesetz Berlin – WoG Bln)

120 Ansätze in den Haushaltsplänen 2016/2017 und 2018/2019, Kapitel 1295 Titel 68127

121 Schreiben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen vom 17. Februar 2017 und vom 13. Februar 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 0259, 0259 B)

122 vgl. Begründung zum Berliner Wohnraumversorgungsgesetz (Drs 17/2464), S. 42

123 Art. 7 WoVG Bln

erheblich nach unten korrigiert.¹²⁴ Das Änderungsgesetz trat am 30. Juli 2017 in Kraft.¹²⁵

- 234 **Zweck** des Mietzuschusses ist die Sicherung tragbarer Mieten im Bestand öffentlich geförderter Wohnungen (Erster Förderweg).¹²⁶ Durch den Mietzuschuss soll sichergestellt werden, dass Mieterhaushalte, deren Wohnflächen bestimmte Angemessenheitsgrenzen nicht überschreiten, höchstens 30 % ihres Haushaltseinkommens für die Wohnraumversorgung aufwenden müssen.¹²⁷ Dadurch soll es ermöglicht werden, den Bewohnerinnen und Bewohnern den aktuell genutzten Wohnraum zu erhalten. Um diese Wirkung zu erzielen, muss der Mietzuschuss – entsprechend den monatlich fälligen Mietforderungen – laufend und zeitnah an die Haushalte gezahlt werden.
- 235 **Anspruchsberechtigt** sind alle Haushalte, deren Einkommen nicht mehr als 40 % über den Einkommensgrenzen des Wohnraumförderungsgesetzes¹²⁸ liegt. Dieses erhöhte Einkommen beträgt seit Einführung des Mietzuschusses bei einem Einpersonenhaushalt 16.800 € und bei einem Zweipersonenhaushalt 25.200 € jährlich. Für jede weitere im Haushalt lebende Person werden zusätzlich 5.740 € berücksichtigt. Die **Höhe des Mietzuschusses** hängt maßgeblich vom Haushaltseinkommen und von der Mietbelastung ab. Für die Ermittlung der Mietbelastung ist vom 30. Juli 2017 an die Bruttowarmmiete maßgebend (vgl. T 233).
- 236 Seit der Einführung des Mietzuschusses im Jahr 2016 haben sich die **Haushaltsansätze** und **Mittelabflüsse** wie folgt entwickelt:

124 vgl. Begründung zum Ersten Gesetz zur Änderung des Wohnraumgesetzes Berlin (Drs 18/0336), S. 4, 14

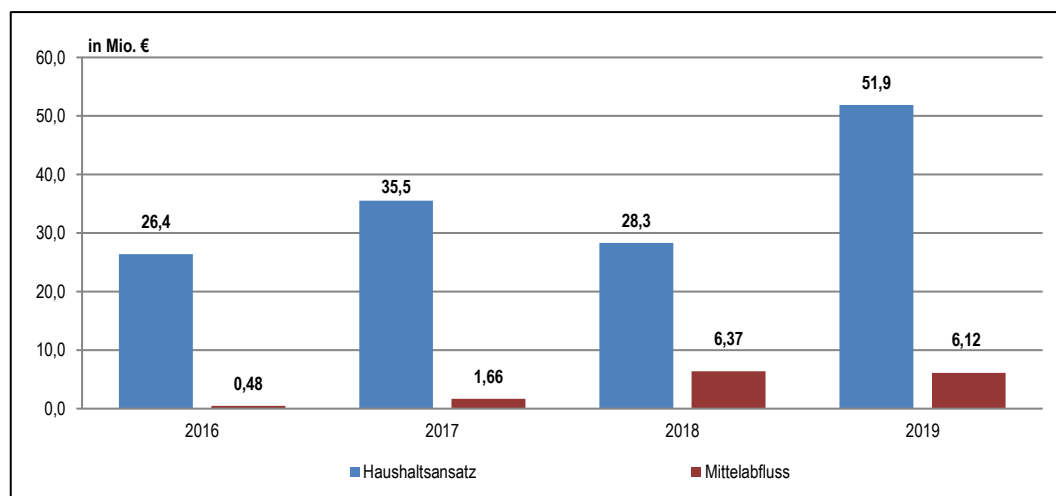
125 Art. 2 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Wohnraumgesetzes Berlin

126 vgl. Überschrift zu § 2 WoG Bln

127 vgl. Begründung zum Berliner Wohnraumversorgungsgesetz (Drs 17/2464), S. 3, 60

128 § 9 Abs. 2 Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz)

Ansicht 15: Haushaltsansätze und Mittelabflüsse für Mietzuschüsse in den Jahren 2016 bis 2019



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben in den Haushaltsplänen 2016/2017 und 2018/2019, der Berichte der für Wohnen zuständigen Senatsverwaltung vom 17. Februar 2017 und vom 13. Februar 2018 zum Kassenmittelabfluss an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 0259, 0259 B) sowie der Angaben der Senatsverwaltung zu den Ausgaben für Mietzuschüsse

Aus der Ansicht wird deutlich, dass die im Haushalt für Mietzuschüsse veranschlagten Mittel im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019 nur zu 10,3 % abgerufen wurden. Der **höchste Mittelabfluss** wurde im Jahr 2018 mit **22,5 %** des Haushaltsansatzes erreicht.

8.3 Mietzuschuss – Verhältnis zum Wohngeld

- 237 Bevor der Senat Gesetzesvorlagen in das Abgeordnetenhaus einbringt, hat die zuständige Senatsverwaltung eine **Gesetzesfolgenabschätzung** durchzuführen. Dabei hat sie die Notwendigkeit und die Folgen der beabsichtigten Rechtsetzung anhand des vorgeschriebenen Fragenkatalogs intensiv zu prüfen und in den Vorlagen für den Senat darzulegen.¹²⁹ Die Gesetzesfolgenabschätzung bezweckt einerseits die Sicherung der Qualität des Gesetzentwurfs des Senats vor dessen Zuleitung an den Gesetzgeber. Andererseits dient sie der Bereitstellung von fundierten Informationen für das Gesetzgebungsverfahren im Parlament.¹³⁰ Im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung für das Berliner Wohnraumversorgungsgesetz und das Erste Gesetz zur Änderung des Wohnraumgesetzes Berlin war von der Senatsverwaltung insbesondere zu prüfen, ob die Einführung bzw. Anpassung des Mietzuschusses geltendes Recht berührt und ob bereits andere einschlägige Regelungen (z. B. im Bundesrecht) bestehen.¹³¹

129 vgl. § 35 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Besonderer Teil (GGO II) i. V. m. Anhang 2 zur GGO II (Fragenkatalog für die Gesetzesfolgenabschätzung)

130 vgl. Böhret/Konzendorf, Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, Stand: Juli 2000, insbesondere S. 6; vgl. Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 15, Gutachten über Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und der Pflege des Normenbestandes, 2010, S. 5

131 vgl. auch § 35 GGO II i. V. m. Anhang 2 zur GGO II, Fragen 3 und 3.1

Bei den Gesetzgebungsvorhaben des Senats zum Mietzuschuss handelt es sich wegen der damit verbundenen möglichen Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben des Haushalts um finanzwirksame Maßnahmen. Daher hatte die Senatsverwaltung bei der Aufstellung der Gesetzesvorlagen auch die Grundsätze der **Wirtschaftlichkeit** und Sparsamkeit zu beachten.¹³²

- 238** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung bei der Aufstellung der Gesetzesvorlagen zum Mietzuschuss (vgl. T 237) im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung nicht untersucht und dargestellt hat, ob im Verhältnis zum Mietzuschuss **vorrangige bundesrechtliche Regelungen** bestehen. So wird Mieterinnen und Mietern auf der Grundlage des bundesrechtlichen Wohngeldgesetzes (WoGG) unter bestimmten Voraussetzungen ein staatlicher Zuschuss zur Miete als Wohngeld gewährt (§ 3 ff. WoGG). Eine intensive Prüfung des Verhältnisses von Wohngeld und Mietzuschuss im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung drängte sich auf, weil beide Leistungen die Senkung der Mietbelastung bezwecken. Die Senatsverwaltung hätte bei ordnungsgemäßer Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung erkennen müssen, dass das Wohngeldgesetz des Bundes eine Regelung enthält, wonach bei der Wohngeldberechnung Leistungen der Länder zur Senkung der Mietbelastung angerechnet werden und insoweit das Wohngeld mindern (vgl. § 11 Abs. 2 Nr. 4 WoGG).¹³³ Die Senatsverwaltung ist in der Gesetzesvorlage demgegenüber unzutreffend davon ausgegangen, dass gewährtes Wohngeld auf den Mietzuschuss angerechnet werden kann und den Mietzuschuss insoweit mindert.¹³⁴ Mit der Anrechnungsvorschrift im bundesrechtlichen Wohngeldgesetz hat sie sich weder in der Gesetzesvorlage noch in der Gesetzesfolgenabschätzung befasst.
- 239** Die unzureichende Befassung der Senatsverwaltung mit den rechtlichen und wirtschaftlichen Folgen des Zusammentreffens von Wohngeld und Mietzuschuss führte zu einer falschen Einschätzung der Rechtslage. Dies hatte eine Regelung zur Folge, die sich nachteilig auf den Landeshaushalt auswirkt. Denn das vom Land Berlin auf der Grundlage des Wohngeldgesetzes des Bundes gezahlte Wohngeld wird dem Land Berlin **zur Hälfte vom Bund erstattet**.¹³⁵ Soweit der landesrechtliche Mietzuschuss auf das bundesrechtliche Wohngeld angerechnet wird und den Wohngeldanspruch mindert bzw. ausschließt, führt dies zu einer finanziellen Entlastung des Bundes während sich die Belastung des Berliner Landeshaushalts erhöht.
- 240** Um zu einer Tendenzaussage darüber zu gelangen, in welcher **Größenordnung** das bundesrechtliche Wohngeld und der landesrechtliche Mietzuschuss zusam-

132 § 7 Abs. 1 LHO i. V. m. Nr. 1 AV § 7 LHO

133 vgl. Nr. 11.25 Abs. 1, 2 Nr. 1/11.26 Abs. 1, 2 Nr. 1 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Wohngeldgesetzes (Wohngeld-Verwaltungsvorschrift 2009/2016); vgl. auch Winkler, in: BeckOK Sozialrecht, 58. Edition (Stand: 1. September 2020), § 11 WoGG Rn. 16 f.

134 Begründung zum Berliner Wohnraumversorgungsgesetz (Drs 17/2464), Einzelbegründung zu § 2 Abs. 6 WoG Bln, S. 37

135 vgl. § 32 WoGG

menfallen und in welcher Größenordnung mit Mindereinnahmen zu rechnen ist, hat der Rechnungshof eine Stichprobe von 20 Fällen, in denen landesrechtlicher Mietzuschuss gewährt wurde, untersucht. Er hat festgestellt, dass in 14 dieser Fälle zugleich ein Anspruch auf Wohngeld mit einer durchschnittlichen Anspruchshöhe von 267 € monatlich bestand. Damit trafen in 70 % der geprüften Fälle der Wohngeldanspruch und der Anspruch auf Mietzuschuss zusammen.

Um die Größenordnung der sich daraus ergebenden **Mindereinnahmen** für den Landeshaushalt zu veranschaulichen, hat der Rechnungshof die Ergebnisse der Stichprobe für das Jahr 2018 modellhaft hochgerechnet: Im Dezember 2018 haben 1.540 Haushalte Mietzuschuss bezogen. Ausgehend von den Ergebnissen der Stichprobe hätten 1.078 Mietzuschuss beziehende Haushalte (70 % von 1.540 Haushalten) zugleich einen Anspruch auf Wohngeld gehabt. Unter Zugrundelegung der vom Rechnungshof ermittelten durchschnittlichen Anspruchshöhe von 267 € monatlich ergäben sich daraus rechnerisch Wohngeldansprüche von insgesamt rd. 288.000 € monatlich ($1.078 \times 267 \text{ €}$). Bezogen auf das gesamte Jahr 2018 ist das ein Betrag von rd. 3,46 Mio. €, auf den der gewährte Mietzuschuss angerechnet würde. Daraus folgen rechnerisch für das Jahr 2018 geringere Einnahmen des Landes Berlin aus den Wohngelderstattungen des Bundes (vgl. T 239) von 1,73 Mio. €.

- 241 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung in den von ihr erstellten Gesetzesvorlagen zum Mietzuschuss nicht über die Anrechnung des landesrechtlichen Mietzuschusses auf das bundesrechtlich geregelte Wohngeld und die damit verbundenen negativen Auswirkungen auf den Haushalt Berlins informiert hat. Die Senatsverwaltung hat insoweit nicht für eine ordnungsgemäße **Information des Abgeordnetenhauses** gesorgt.

8.4 Festlegung konkreter Ziele und Messkriterien für die Erfolgskontrolle

- 242 Finanzwirksame Maßnahmen sind einer Erfolgskontrolle zu unterziehen. Die Erfolgskontrolle ist ein **systematisches Prüfungsverfahren**. Sie dient dazu, während der Durchführung und nach Abschluss einer Maßnahme festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und ob sie wirtschaftlich war. Unter die einer Erfolgskontrolle zu unterziehenden Maßnahmen fallen auch Gesetzgebungsvorhaben, die neue Leistungsansprüche begründen und damit finanzwirksam sind.¹³⁶ Um Erfolgskontrollen durchführen zu können, müssen bereits in der Planungsphase der Maßnahme die angestrebten Ziele inhaltlich und mengenmäßig hinreichend konkretisiert werden.¹³⁷ Außerdem müssen messbare Krite-

136 vgl. Nrn. 2, 2.2 AV § 7 LHO i. V. m. Nr. 1 Satz 6 und 8 AV § 7 LHO

137 vgl. Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 18, Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung, 2013, S. 43

rien und zweckmäßige Verfahren für die Erfolgskontrollen festgelegt werden.¹³⁸ Fehlt es daran, kann bei der Erfolgskontrolle nicht belastbar festgestellt werden, ob die Ziele erreicht wurden und ob ein Um- bzw. Nachsteuerungsbedarf besteht.¹³⁹

- 243 Die Senatsverwaltung war im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Erstellung der Gesetzesvorlagen zur Regelung des Mietzuschusses auch zur ordnungsgemäßen Vorbereitung der hierfür durchzuführenden Erfolgskontrollen verpflichtet. Dazu hatte sie in der Planungsphase für das neue Förderinstrument sowie in Vorbereitung der Gesetzesänderung konkrete **Ziele** und **Messkriterien** festzulegen.¹⁴⁰
- 244 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung in der **Planungsphase** des Berliner Wohnraumversorgungsgesetzes zwar vorgesehen hat, dass Evaluationen stattfinden sollen. Konkrete Ziele und Messkriterien für die durchzuführenden Erfolgskontrollen hat sie jedoch nicht festgelegt. Die Senatsverwaltung hat dies auch in der Planungsphase zum Ersten Gesetz zur Änderung des Wohnraumgesetzes Berlin versäumt. Sie hat bei der Überprüfung ihrer Schätzungen (vgl. T 233) zwar veränderte Rahmenbedingungen festgestellt, diesen Sachverhalt aber nicht zum Anlass genommen, die vorgeschriebenen Erfolgskontrollen ordnungsgemäß vorzubereiten.
- 245 Nach den Feststellungen des Rechnungshofs drängten und drängen sich folgende **Ziele** auf, anhand derer die Senatsverwaltung im Rahmen der durchzuführenden begleitenden Erfolgskontrollen den Zielerreichungsgrad, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit des Förderinstruments Mietzuschuss hätte ermitteln können:
- 246 Der Mietzuschuss soll die **anspruchsberechtigten Haushalte erreichen**. Ein zentrales Ziel des Förderinstruments ist deshalb, dass möglichst viele Haushalte, für die ein Mietzuschussbedarf prognostiziert wurde, auch tatsächlich Mietzuschuss beziehen. Durch die Ermittlung des Zielerreichungsgrads könnte die Senatsverwaltung feststellen, ob das Förderinstrument die gewünschte Wirkung entfaltet. Sie könnte außerdem erkennen, ob die Annahmen zum Bedarf für diese staatliche Subjektförderung zur Senkung der individuellen Mietbelastung im Sozialen Wohnungsbau zutreffen. Messkriterien für die Erfolgskontrolle sind die Zahl der Mietzuschuss beziehenden Haushalte und die Zahl der (prognostizierten) anspruchsberechtigten Haushalte. Aus dem Verhältnis dieser Zahlen ergibt sich der Zielerreichungsgrad.

138 vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO

139 vgl. Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 12. Januar 2011, geändert durch Rundschreiben vom 6. Mai 2019 (GMBI S. 372), Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, S. 30

140 Nr. 2.4.1 i. V. m. Nr. 2.1 AV § 7 LHO; vgl. auch § 35 GGO II i. V. m. Anhang 2 zur GGO II, Frage 8

- 247 Zudem sind auch die Vermeidung von Wohnraumverlusten und die langfristige finanzielle Sicherung eines **dauerhaften Wohnraumerhalts** wichtige Ziele des Mietzuschusses. Der Mietzuschuss soll es den Mieterinnen und Mietern ermöglichen, die monatliche Mietbelastung zu tragen und damit den gemieteten Wohnraum zu erhalten (vgl. T 234). Um dies zu erreichen, sollen Mieterhaushalte höchstens 30 % ihres laufenden Haushaltseinkommens für die Miete aufwenden müssen. Ein Messkriterium hierfür ist die zeitnahe und laufende Auszahlung des Mietzuschusses. Dies kann anhand des Zeitraums zwischen der Antragstellung und der Bewilligung bzw. der ersten Mietzuschusszahlung festgestellt werden. Außerdem sind die Häufigkeit und die Höhe der jeweiligen Mietzuschusszahlungen in einem bestimmten Zeitraum zu betrachten. Aus diesen Informationen können Schlüsse gezogen werden, inwieweit der Mietzuschuss bei den anspruchsberechtigten Haushalten zu einer kontinuierlichen Entlastung bei den Mietkosten führt. Weitere Messkriterien sind z. B. die Zahl der Haushalte, deren Mietverhältnis während eines laufenden Bewilligungszeitraums endet und die Zahl der Folgebewilligungen im Verhältnis zu den Erstbewilligungen. Daraus lassen sich Aussagen dazu ableiten, ob die Wohnung erhalten geblieben ist und ob der Mietzuschuss ursächlich für die Tragfähigkeit der Mietbelastung war. Denn Haushalte, die Mietzuschuss beziehen, müssen umgehend mitteilen, wenn das bezuschusste Mietverhältnis endet.¹⁴¹ Eine hohe Zahl an beendeten Mietverhältnissen – insbesondere im Vergleich zu den Bewilligungszahlen – sowie eine niedrige Zahl an Folgeanträgen würden in der Tendenz Schlüsse auf die Effektivität des Förderinstruments zulassen.
- 248 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die Erfolgskontrollen zum Mietzuschuss nicht ordnungsgemäß durch Festlegung konkreter Ziele und Messkriterien vorbereitet hat.

8.5 Durchführung begleitender Erfolgskontrollen

- 249 Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, sind **begleitende Erfolgskontrollen** durchzuführen. Verantwortlich hierfür ist die Organisationseinheit, die mit der Maßnahme befasst war.¹⁴² Begleitende Erfolgskontrollen umfassen eine Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle. Im Rahmen der **Zielerreichungskontrolle** wird untersucht, inwieweit die geplanten Ziele der Maßnahme erreicht worden sind, d. h. ob die Maßnahme effektiv war.¹⁴³ Der Grad der Zielerreichung wird durch einen Vergleich des geplanten Ziels mit dem erreichten Stand anhand der festgelegten Messkriterien ermittelt (Soll-Ist-

141 vgl. Nr. 9 Satz 1 und 2 Verwaltungsvorschriften über die Gewährung von Mietzuschuss an Mieterhaushalte in Sozialwohnungen 2016 und Nr. 9 Abs. 1 Satz 1 und 2 der Verwaltungsvorschriften über die Gewährung von Mietzuschuss an Mieterhaushalte in Sozialwohnungen 2017

142 vgl. Nr. 2.4.1 i. V. m. Nr. 2.2 AV § 7 LHO

143 vgl. Demir, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht, 67. Lief. (Stand: 1. August 2018), § 7 BHO Rn. 47

Vergleich).¹⁴⁴ Mit der **Wirkungskontrolle** wird festgestellt, inwieweit die durchgeführte Maßnahme für die Zielerreichung ursächlich und geeignet war. Mit der **Wirtschaftlichkeitskontrolle** wird untersucht, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (Vollzugswirtschaftlichkeit) und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war (Maßnahmenwirtschaftlichkeit).¹⁴⁵ Bei Gesetzen ist das Parlament über die Ergebnisse von Erfolgskontrollen zu informieren. Der Gesetzgeber soll insbesondere unterrichtet werden, wenn Gesetze nicht die beabsichtigten Wirkungen entfalten, um entscheiden zu können, ob diese unverändert fortbestehen können, aufzuheben oder zu ändern sind.¹⁴⁶

- 250 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung **keine systematische begleitende Erfolgskontrolle** zu den bereits seit dem Jahr 2016 geltenden gesetzlichen Mietzuschussregelungen durchgeführt hat. Hierzu ist sie aber verpflichtet. Der Mietzuschuss ist – auch wenn er auf gesetzlicher Grundlage gewährt wird – eine finanzwirksame Maßnahme (vgl. T 237 und T 242 f.). Die Senatsverwaltung hat die Regelungen vorbereitet. Demzufolge hat sie die Erfolgskontrollen für den Mietzuschuss durchzuführen. Vorliegend drängte sich die Durchführung einer begleitenden Erfolgskontrolle insbesondere aus folgendem Grund auf: In den Jahren 2016 bis 2019 wurden wesentlich weniger Anträge gestellt und Mietzuschüsse bewilligt als erwartet. Infolgedessen wurde der ganz überwiegende Teil der im Haushalt bereitgestellten Mittel für den Mietzuschuss nicht abgerufen (vgl. T 236).
- 251 Der Rechnungshof hat untersucht, zu welchen Erkenntnissen und Schlüssen die Senatsverwaltung bei Durchführung der vorgeschriebenen begleitenden Erfolgskontrolle hätte gelangen können. Die **Untersuchung** hat Folgendes ergeben:
- 252 Die Senatsverwaltung hätte zunächst eine **Zielerreichungskontrolle** durchführen müssen. Dabei hätte sie ermitteln müssen, inwieweit mit der Mietzuschussregelung die nach der Prognose anspruchsberechtigten Haushalte erreicht werden. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich die Zahl der Mietzuschuss beziehenden Haushalte in den Jahren 2016 bis 2019 wie folgt entwickelt hat:

144 vgl. Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 12. Januar 2011, geändert durch Rundschreiben vom 6. Mai 2019 (GMBI S. 372), Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, S. 31

145 Nr. 2.2 AV § 7 LHO

146 vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Gesamtbericht), Nr. 81, S. 54, 330 ff.

Ansicht 16: Entwicklung der Zahl der Mietzuschuss beziehenden Haushalte in den Jahren 2016 bis 2019

Jahr	Jan.	Feb.	März	Apr.	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sep.	Okt.	Nov.	Dez.
2016	0	0	0	23	63	147	233	327	427	474	505	476
2017	431	476	447	431	452	518	569	554	571	574	682	1.083
2018	768	786	763	727	755	998	1.341	1.690	1.993	2.236	1.924	1.540
2019	1.516	1.727	1.741	1.857	2.027	2.068	2.072	2.208	2.291	2.270	2.049	1.880

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Jahresberichte zu den Mietzuschüssen vom 27. Februar 2017, 16. März 2018, 14. Februar 2019 und 20. Februar 2020

- 253 Im Dezember 2017, zwei Jahre nach Inkrafttreten des Mietzuschusses, haben 1.083 Haushalte Mietzuschuss erhalten. Die Senatsverwaltung hatte für das Jahr 2017 die Zahl der bezuschussten Haushalte auf 24.500 geschätzt (vgl. T 232). Daraus ergibt sich zum Ablauf des **Jahres 2017** ein **Zielerreichungsgrad** von nur **4,4 %**. Es wurde somit nur ein geringer Teil der für anspruchsberechtigt erachteten Haushalte erreicht. Auch auf der Grundlage der von der Senatsverwaltung angepassten Schätzung, die von 14.000 bis 17.000 potenziell Anspruchsberechtigten ausging (vgl. T 233), ergibt sich für dieses Ziel ein Zielerreichungsgrad von nur 7,7 % (1.083 im Verhältnis zu 14.000) bzw. 6,4 % (1.083 im Verhältnis zu 17.000). Die Senatsverwaltung hätte diesen geringen Zielerreichungsgrad im Rahmen der vorgeschriebenen begleitenden Erfolgskontrolle feststellen, thematisieren und nach den Ursachen hierfür forschen müssen, um daraus Schlüsse zum Umgang mit dem Instrument Mietzuschuss zu ziehen. Insbesondere hätte die Senatsverwaltung den geringen Zielerreichungsgrad zum Anlass nehmen müssen zu überprüfen, ob die prognostizierte Zahl der anspruchsberechtigten Haushalte auch bei der angepassten Schätzung zu hoch ausgefallen ist.
- 254 Zur Überprüfung ihrer Prognose zur **Zahl der anspruchsberechtigten Haushalte** hätte die Senatsverwaltung z. B. das Verhältnis von Mietzuschussbewilligungen und Ablehnungen (Ablehnungsquote) betrachten können. So ist die Senatsverwaltung davon ausgegangen, dass das Verhältnis von Bewilligungen und Ablehnungen etwa 2/3 zu 1/3 beträgt. Eine erheblich höhere Ablehnungsquote ließe in der Tendenz darauf schließen, dass die prognostizierte Zahl der anspruchsberechtigten Haushalte zu hoch ausgefallen ist.
- 255 Die Zahl der Bewilligungen und Ablehnungen hat sich in den Jahren 2016 bis 2019 wie folgt entwickelt:

Ansicht 17: Bewilligungen und Ablehnungen in den Jahren 2016 bis 2019

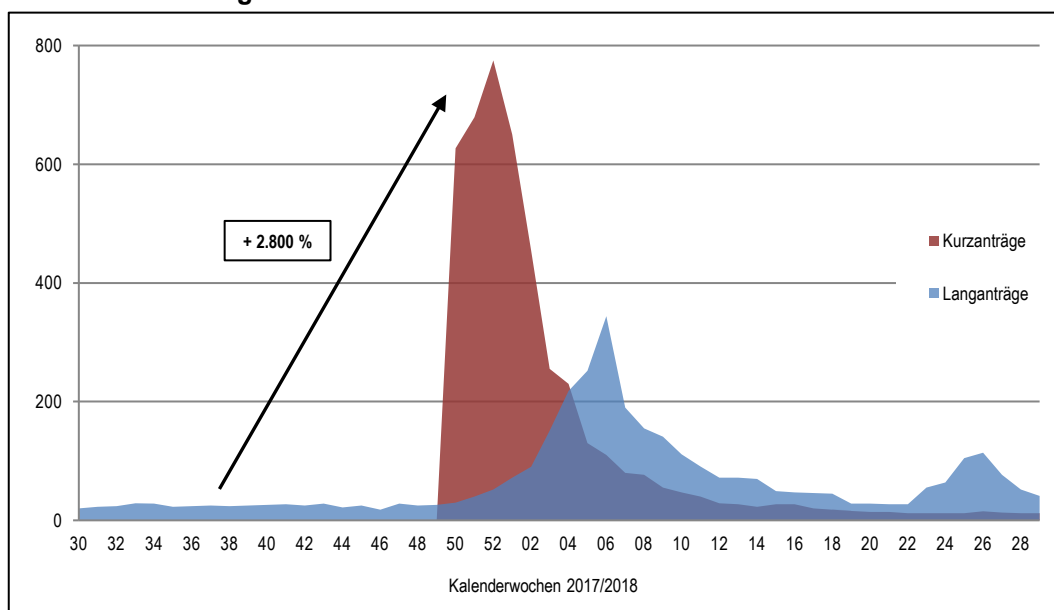
Jahr	Bewilligungen	Ablehnungen	Ablehnungsquote
2016	588	642	52,2 %
2017	962	464	32,5 %
2018	3.350	3.622	52,0 %
2019	2.982	903	23,2 %
2016 bis 2019	7.882	5.631	41,7 %

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Jahresberichte zu den Mietzuschüssen vom 16. März 2018, 14. Februar 2019 und 20. Februar 2020

Aus der Ansicht wird deutlich, dass die **Ablehnungsquoten** teilweise erheblich höher als erwartet ausgefallen sind. Bezogen auf den gesamten Zeitraum von 2016 bis 2019 lag die Ablehnungsquote bei 41,7 % und damit deutlich über der Annahme der Senatsverwaltung (vgl. T 254). Die Ablehnungsquote lässt in der Tendenz darauf schließen, dass die Zahl der anspruchsberechtigten Haushalte niedriger liegt als von der Senatsverwaltung in den Schätzungen angenommen.

- 256 Im Zuge einer **Wirkungskontrolle** hätte die Senatsverwaltung ermitteln müssen, ob der Mietzuschuss für die Erreichung des Hauptziels, tragbare Mieten im Bestand öffentlich geförderter Wohnungen zu sichern, ursächlich und geeignet war. Dabei hätte die Senatsverwaltung auch die beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen des Mietzuschusses ermitteln müssen. So hätte sie z. B. erkennen können, dass eine im Dezember 2017 durchgeführte Informationskampagne die beabsichtigte Wirkung im Wesentlichen verfehlt hat. Um der niedrigen Inanspruchnahme des Mietzuschusses entgegenzuwirken, wurden 106.437 Informationsschreiben, die mit einem Formular für einen **Kurzantrag** verbunden waren, per Briefkasteneinwurf in den Wohnhäusern des Sozialen Wohnungsbaus verteilt. Dies führte kurzfristig zu einem vorübergehend hohen Rücklauf an Kurzanträgen und damit auch zu einem erheblichen Anstieg der Antragszahlen insbesondere im Dezember 2017 und im Januar 2018:

Ansicht 18: Anträge Mietzuschuss Mitte 2017 bis Mitte 2018



Quelle: Bericht zu den Mietzuschüssen 3. Quartal 2018 vom 22. Oktober 2018

- 257 Es wurde dadurch aber auch ein **zusätzlicher Verwaltungsaufwand** verursacht, der sich in hohem Maße nachteilig auf die Antragsbearbeitungszeiten auswirkte. Denn aufgrund der Kurzanträge wurden in erheblichem Umfang Bearbeitungskapazitäten gebunden. Bewilligungen konnten nicht zeitnah ausgesprochen werden. Vielmehr mussten zunächst eine Eingangsbestätigung sowie die regulären Antragsformulare an die Antragstellenden versendet und von diesen ausgefüllt

werden. Zudem mussten fehlende Unterlagen bei Antragstellenden mehrfach nachgefordert werden. Dieses Verfahren und die hohe Zahl der Antragstellenden führte dazu, dass Bewilligungen vielfach erst lange Zeit nach Antragstellung ausgesprochen wurden. Auszahlungen für sechs oder mehr Monate in einer Summe (Einmalauszahlungen) waren keine Ausnahme (vgl. die farblich unterlegte Diagonale in der nachfolgenden Ansicht). In 570 Fällen waren die Beträge von mehr als 2.000 €.

- 258 Bezogen auf das zweite Halbjahr 2018 ergibt sich für die Einmalauszahlungen folgendes Bild:

Ansicht 19: Einmalauszahlungen des Mietzuschusses im zweiten Halbjahr 2018

Zeitraum	Anzahl Einmalauszahlungen für sechs oder mehr Monate (M)								Betrag Einmalauszahlungen insgesamt	Betrag Auszahlungen insgesamt	%
	6 M	7 M	8 M	9 M	10 M	11 M	12 M	Σ			
07/2018	18	74	151	2	0	5	2	252	354.973,55 €	550.655,93 €	64,5
08/2018	25	36	140	183	4	0	3	391	626.775,45 €	860.674,46 €	72,8
09/2018	25	45	56	119	139	1	3	388	645.487,93 €	953.595,54 €	67,7
10/2018	23	27	37	36	77	79	1	280	484.921,57 €	863.368,90 €	56,2
11/2018	27	30	31	13	21	53	63	238	438.926,52 €	860.997,29 €	51,0
12/2018	17	25	13	16	11	17	128	227	473.580,46 €	850.494,92 €	55,7
07/2018 bis 12/2018	135	237	428	369	252	155	200	1.776	3.024.665,48 €	4.939.787,04 €	61,2

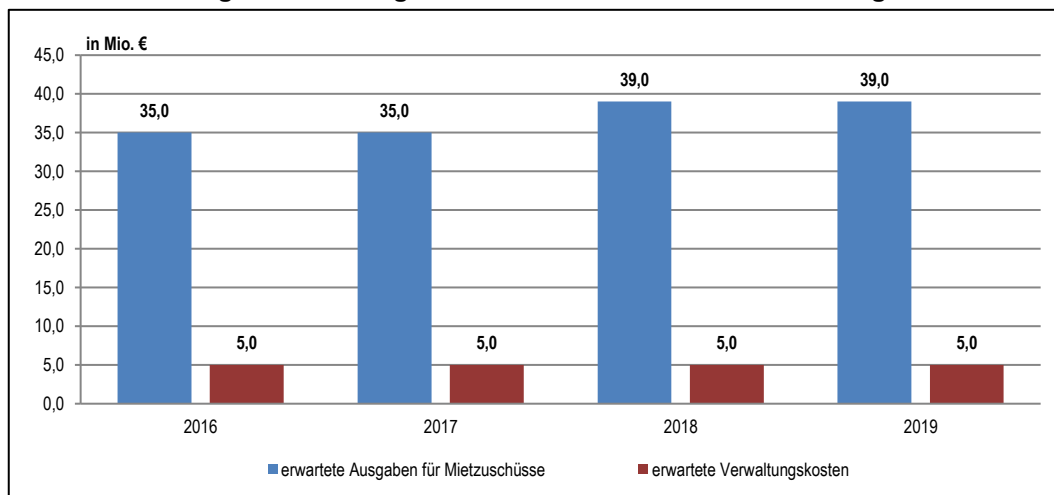
Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis einer Auswertung der Mittelanforderungen für Mietzuschüsse für das zweite Halbjahr 2018

Die Ansicht verdeutlicht das hohe Ausmaß an **Nachzahlungen**. In 1.776 Fällen wurde der Mietzuschuss für sechs oder mehr Monate in einer Summe ausbezahlt. Für diese Auszahlungen sind rd. 3,0 Mio. € der im zweiten Halbjahr 2018 verausgabten Haushaltsmittel von rd. 4,9 Mio. € (61,2 %) eingesetzt worden. In 200 dieser Fälle wurde der Mietzuschuss sogar für den gesamten zwölfmonatigen Bewilligungszeitraum in einer Summe ausbezahlt. Dies widerspricht einer zeitnahen und laufenden Zahlung der Mietzuschüsse an begünstigte Haushalte (vgl. T 234). Die Senatsverwaltung hätte diesen Befund im Rahmen der Wirkungskontrolle systematisch bewerten und Schlüsse für die künftige Gestaltung des Antragsverfahrens ziehen müssen.

- 259 Die Senatsverwaltung hätte zudem im Zuge der durchzuführenden begleitenden Erfolgskontrolle auch eine **Wirtschaftlichkeitskontrolle** vornehmen müssen (vgl. T 249). Dabei hätte sie sich auch mit der Vollzugswirtschaftlichkeit befassen müssen. Der Rechnungshof hat zur Vollzugswirtschaftlichkeit Folgendes festgestellt:
- 260 Die Senatsverwaltung hatte in der von ihr erstellten Gesetzesvorlage zum Berliner Wohnraumversorgungsgesetz für die Jahre 2016 bis 2019 für Mietzuschüsse jährliche Ausgaben von 35 Mio. € bis zu 39 Mio. € erwartet. Die **erwar-**

teten Ausgaben für die Durchführung des Mietzuschussverfahrens (Verwaltungskosten) hatte sie jeweils auf 5 Mio. € beziffert.¹⁴⁷ Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

Ansicht 20: Ausgabeerwartungen für Mietzuschüsse und Verwaltungskosten

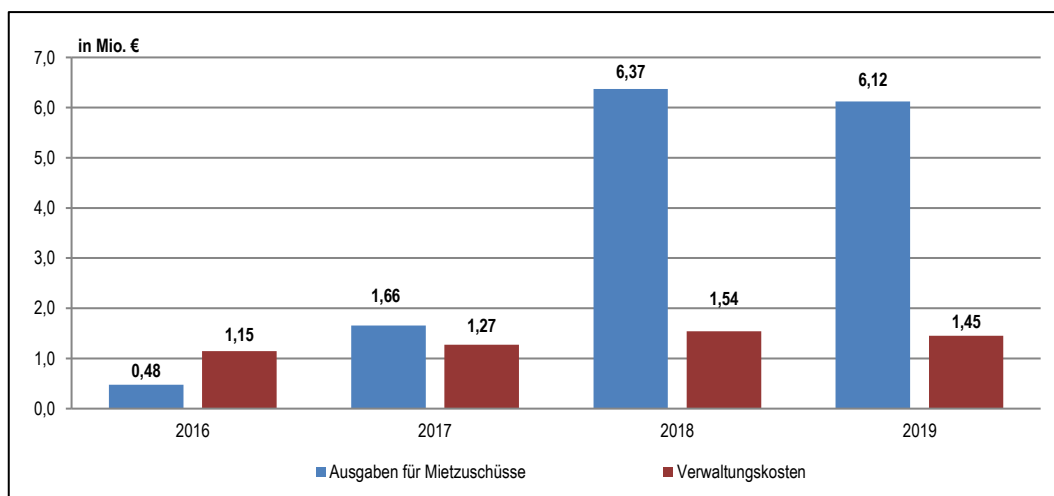


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Kostenschätzung der Senatsverwaltung (Drs 17/2464, S. 4, 39)

Demnach hatte die Senatsverwaltung für die Jahre 2016 bis 2019 angenommen, dass die **Verwaltungskosten** 14,3 % (2016 und 2017) bzw. 12,8 % (2018 und 2019), im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019 also **13,5 %**, der Ausgaben für Mietzuschüsse betragen.

- 261 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich die **tatsächlichen Ausgaben** für den Mietzuschuss und die Verwaltungskosten in den Jahren 2016 bis 2019 wie folgt entwickelt haben:

¹⁴⁷ vgl. Begründung zum Berliner Wohnraumversorgungsgesetz (Drs 17/2464), S. 4, 39

Ansicht 21: Ausgaben für Mietzuschüsse und für die Durchführung des Mietzuschussverfahrens in den Jahren 2016 bis 2019

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Berichte der für Wohnen zuständigen Senatsverwaltung vom 17. Februar 2017 und vom 13. Februar 2018 zum Kassenmittelabfluss an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 0259, 0259 B), der Antwort der Senatsverwaltung vom 16. Oktober 2019 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/21251) sowie der Angaben der Senatsverwaltung zu den Ausgaben für Mietzuschüsse und Verwaltungskosten

Aus der vorstehenden Ansicht ergibt sich, dass die tatsächlichen Verwaltungskosten im Jahr 2016 rd. 240 % der für Mietzuschüsse geleisteten Ausgaben betrugen. Im Jahr 2017 betrug die Verwaltungskostenquote¹⁴⁸ 76,5 %. Selbst in den bislang erfolgreichsten Jahren 2018 und 2019 wurden für Verwaltungskosten Beträge aufgewendet, die rund einem Viertel der geleisteten Mietzuschüsse entsprechen. Über die Jahre 2016 bis 2019 lag die **Verwaltungskostenquote** mit 37 % erheblich über der Erwartung der Senatsverwaltung von 13,5 % (vgl. T 260). Die geringe Vollzugswirtschaftlichkeit gibt ebenfalls Anlass, den Mietzuschuss konzeptionell von Grund auf zu überdenken.

- 262 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung eine systematische begleitende Erfolgskontrolle zum Mietzuschuss nicht durchgeführt hat. Dieses **Versäumnis** ist schwerwiegend, weil sich das Erfordernis einer begleitenden Erfolgskontrolle nicht nur wegen des Zeitablaufs, sondern aufgrund der weit hinter den Erwartungen zurückbleibenden Inanspruchnahme des Mietzuschusses und der auffällig hohen Verwaltungskosten aufdrängte.

8.6 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 263 Die für Wohnen zuständige Senatsverwaltung hat die Beanstandungen des Rechnungshofs im Kern eingeräumt. Zur Erläuterung ihres Handelns hat sie im Wesentlichen Folgendes vorgetragen: Es sei vordringlich gewesen, den Mietzuschuss schnellstmöglich einzuführen, um Wohnungsverluste zu vermeiden. Zudem sei die fehlende Information des Abgeordnetenhauses über die Anrechnung

¹⁴⁸ Die Verwaltungskostenquote ist das Verhältnis der Verwaltungskosten zu den Ausgaben für Mietzuschüsse.

des Mietzuschusses auf das bundesgesetzlich geregelte Wohngeld nicht problematisch. Denn der Landesgesetzgeber hätte den Mietzuschuss nach Auffassung der Senatsverwaltung auch dann beschlossen, wenn die negativen Auswirkungen der Regelung auf den Landeshaushalt durch geminderte Wohngelderstattungen bekannt gewesen wären. Zudem habe sie die Zielgrößen für eine Erfolgskontrolle zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen einer grundlegenden Reform des Sozialen Wohnungsbaus in Berlin entwickeln wollen. Mit einer maximalen Mietbelastung von 30 % des Haushaltseinkommens enthalte die gesetzliche Mietzuschussregelung bereits eine messbare Zielgröße. Eine begleitende Erfolgskontrolle zum Mietzuschuss sei entbehrlich gewesen, weil die Senatsverwaltung die im Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2016 bis 2021 vereinbarte Umstellung der Bezugsgröße des Mietzuschusses von der Nettokaltmiete auf die Bruttowarmmiete habe umsetzen müssen. Sie habe aber die Erarbeitung einer Erfolgskontrolle mit messbaren Zielgrößen mit der Investitionsbank Berlin vereinbart, die nunmehr mit der Durchführung des Mietzuschusses beauftragt ist.

- 264 Die Ausführungen der Senatsverwaltung vermögen das vom Rechnungshof festgestellte unzureichende Verwaltungshandeln nicht zu rechtfertigen. Soweit die Senatsverwaltung unterstellt, dass das Abgeordnetenhaus den Mietzuschuss auch bei Kenntnis der geminderten Wohngelderstattungen des Bundes beschlossen hätte, verkennt sie ihre Aufgabe im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung grundlegend. Nur wenn dem Abgeordnetenhaus auch die voraussichtlichen Folgen einer beabsichtigten Rechtsetzung bekannt sind, kann es fundiert hierüber entscheiden. Die Senatsverwaltung hat diese Informationsaufgabe auch dann zu erfüllen, wenn sie annimmt, dass die bereitzustellenden Informationen die parlamentarische Entscheidung im Ergebnis nicht wesentlich beeinflussen werden. Es ist allein Sache des Parlaments zu entscheiden, wie es mit den bereitgestellten Informationen umgeht.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung machen ferner deutlich, dass sie auch mehr als vier Jahre nach der Einführung des Mietzuschusses noch keine konkreten Ziele und Messkriterien für Erfolgskontrollen zum Mietzuschuss festgelegt hat. Sie hätte dies spätestens in der Planungsphase des Gesetzes zur Änderung des Wohnraumgesetzes Berlin realisieren müssen. Die in der gesetzlichen Mietzuschussregelung vorgesehene maximale Mietbelastung von 30 % des Haushaltseinkommens ist für eine Kontrolle der Zielerreichung zu allgemein und daher ungeeignet (vgl. T 242, T 245 ff.). Die Annahme der Senatsverwaltung, eine begleitende Erfolgskontrolle sei entbehrlich gewesen, liegt deutlich neben der Sache. Zu der vorgesehenen Umstellung der Bezugsgröße des Mietzuschusses von der Nettokaltmiete auf die Bruttowarmmiete hat die Senatsverwaltung die Gesetzesvorlage erarbeitet. Sie hätte deshalb in eigener Zuständigkeit längst eine begleitende Erfolgskontrolle zum Mietzuschuss vorbereiten sowie durchführen können und müssen. Im Übrigen entbinden die von der Senatsverwaltung in Bezug genommenen politischen Dokumente nicht von den haushaltsrechtlichen Vorgaben zur Durchführung begleitender Erfolgskontrollen. Begleitende Erfolgskontrollen sind vielmehr die Voraussetzung dafür, dass

administrative und parlamentarische Entscheidungen zu der Frage, ob und wie der Mietzuschuss fortgeführt werden soll, auf fundierter Informationsgrundlage getroffen werden können.

Der Rechnungshof bewertet es positiv, dass künftig begleitende Erfolgskontrollen zum Mietzuschuss durchgeführt werden sollen. Er weist jedoch darauf hin, dass die Senatsverwaltung und nicht der beauftragte Dienstleister (vgl. T 263) für die Festlegung der konkreten Ziele und Messkriterien sowie die Durchführung der Erfolgskontrolle zuständig ist (vgl. T 243).

8.7 Zusammenfassung und Erwartung

- 265 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Wohnen zuständige Senatsverwaltung in den von ihr erstellten Gesetzesvorlagen zum Mietzuschuss den Senat und das Abgeordnetenhaus nicht über die Anrechnung dieser Leistung auf das bundesrechtlich geregelte Wohngeld und die damit verbundenen negativen Auswirkungen auf den Haushalt Berlins informiert hat. Zudem hat sie in der Planungsphase der Mietzuschussregelungen keine konkreten Ziele und Messkriterien zur Durchführung von Erfolgskontrollen festgelegt. Trotz der seit Jahren weit hinter den Erwartungen zurückbleibenden Inanspruchnahme des Mietzuschusses hat sie keine systematische begleitende Erfolgskontrolle durchgeführt, um daraus fundierte Schlussfolgerungen für den weiteren Umgang mit diesem Förderinstrument zu ziehen.
- 266 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen in Bezug auf den Mietzuschuss umgehend**
- **konkrete Ziele und Messkriterien für Erfolgskontrollen festlegt und**
 - **eine begleitende Erfolgskontrolle durchführt, um dem Senat und dem Abgeordnetenhaus eine belastbare Grundlage für die Entscheidung bereitzustellen, ob der Mietzuschuss künftig überhaupt, in dieser oder in veränderter Form fortgeführt werden soll.**

Darüber hinaus erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen bei neuen Gesetzen, insbesondere wenn diese neue Leistungsansprüche begründen,

- **in der Planungsphase ordnungsgemäße Gesetzesfolgenabschätzungen durchführt,**
- **konkrete Ziele und Messkriterien für die Beurteilung des Erfolgs festlegt und**
- **Erfolgskontrollen durchführt und das Abgeordnetenhaus darüber informiert.**

9 Umfassendes verwaltungsübergreifendes Kontrolldefizit im Bereich der betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung kontrolliert seit Jahren nicht systematisch, ob in den rd. 830 betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung das vertraglich vereinbarte Personal tatsächlich eingesetzt wird. Sie hat damit wiederholt gegen Auflagen des Abgeordnetenhauses verstoßen. Die vom Leistungserbringer dokumentierten Daten zum Personaleinsatz können nachträglich geändert werden, sodass eine Kontrolle keine belastbaren Ergebnisse liefern kann. Die Heimaufsicht hat im Bereich der Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung in den Jahren 2016 und 2017 keine Kontrollen durchgeführt. Im Jahr 2018 gab es vier. Die für Soziales und für Pflege zuständigen Senatsverwaltungen haben nicht auf eine Beseitigung der Kontrolldefizite hingewirkt.

9.1 Einleitung

- 267 Die Eingliederungshilfe hat die Aufgabe, Menschen mit wesentlicher Behinderung eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen.¹⁴⁹ Die Leistungen der Eingliederungshilfe werden grundsätzlich nicht vom Land selbst erbracht, sondern von Trägern der freien Wohlfahrtspflege oder von privaten Trägern (Leistungserbringer). Die Ausgaben hierfür steigen im Land Berlin jährlich. Sie beliefen sich im Jahr 2017 auf rd. 837 Mio. €. ¹⁵⁰ Mit ca. 80 % dieser Ausgaben wird das Personal finanziert, das bei der Betreuung und Unterstützung der Menschen mit Behinderung eingesetzt wird.

Die genaue Anzahl des einzusetzenden Personals und seine fachliche Qualifikation werden in schriftlichen Vereinbarungen zwischen dem Land und den einzelnen Leistungserbringern verbindlich vorgegeben.¹⁵¹ Ob der Leistungserbringer seinen vertraglichen Verpflichtungen zum Personaleinsatz tatsächlich nachkommt, unterliegt staatlicher Kontrolle. Die Zuständigkeit für diese Kontrollen

149 § 53 Abs. 1 Satz 1 Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe – (SGB XII) (bis 31. Dezember 2019; ab 1. Januar 2020 i. V. m. § 99 Sozialgesetzbuch – Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen – (SGB IX) in der ab 1. Januar 2020 geltenden Fassung)

150 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 23. September 2018 an den Unterausschuss Bezirke des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses (Bez 0019 B)

151 Berliner Rahmenvertrag gemäß § 79 Abs. 1 SGB XII für Hilfen in Einrichtungen einschließlich Diensten im Bereich Soziales (BRV) in der ab 1. April 2017 geltenden Fassung und ab 1. Januar 2020 Berliner Rahmenvertrag gemäß § 131 Abs. 1 SGB IX für Leistungen der Eingliederungshilfe (BRV)

verteilt sich im Wesentlichen auf die für Soziales zuständige Senatsverwaltung¹⁵² und die beim Landesamt für Gesundheit und Soziales angesiedelte Heimaufsicht¹⁵³.

9.2 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

- 268 Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2015 (T 203 bis 216) gegenüber dem Abgeordnetenhaus über schwere Versäumnisse bei der Kontrolle von entgeltfinanzierten Leistungen für Menschen mit Behinderung durch die für Soziales zuständige Senatsverwaltung berichtet. Infolge der Berichterstattung hatte das Abgeordnetenhaus die für Soziales zuständige Senatsverwaltung mehrfach aufgefordert, das Vorhandensein des vertraglich finanzierten Personals künftig systematisch zu kontrollieren und Vertragsverletzungen zu ahnden.¹⁵⁴ Die anschließenden Stellungnahmen der Senatsverwaltung gegenüber dem Abgeordnetenhaus haben den Rechnungshof veranlasst, die Kontrolltätigkeit der Senatsverwaltung einer erneuten Prüfung zu unterziehen.¹⁵⁵

Im Jahresbericht 2017 (T 270 bis 284) hatte der Rechnungshof über die Kontrolle durch die Heimaufsicht berichtet.¹⁵⁶ Eine zentrale Beanstandung war, dass die Heimaufsicht in stationären Einrichtungen nahezu keine unangemeldeten Kontrollen durchgeführt hatte und hieran auch in Zukunft nichts ändern wollte. Die später veröffentlichten Tätigkeitsberichte der Heimaufsicht wiesen zwar einen Anstieg im Bereich der unangemeldeten Kontrollen in stationären Einrichtungen aus. Auffallend war jedoch, dass in den betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung über Jahre keinerlei Kontrollen durchgeführt worden waren – weder angemeldet noch unangemeldet.

- 269 Im Land Berlin existierten am 1. Januar 2017 rd. 830 betreute Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung mit rd. 9.000 Plätzen.¹⁵⁷ Der Rechnungshof hat im Jahr 2019 geprüft, ob die für Soziales zuständige Senatsverwal-

152 §§ 3 Abs. 3, 97 Abs. 2 Satz 1 SGB XII, § 1 Abs. 1 Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII), § 4 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG) i. V. m. Nr. 14 Abs. 4 Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (ZustKat AZG); die Geschäftsverteilung des Senats von Berlin (GV Sen) vom 12. April 2012 (ABl. S. 1062) und vom 21. April 2017 (ABl. S. 2031) weist die Aufgaben der Vertragsangelegenheiten des Trägers der Sozialhilfe nach § 75 ff. SGB XII sowie die „Vertragskontrolle“ und „Durchsetzung von Sanktionen“ der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung zu (Abschnitt VII Nr. 23 GV Sen 2017)

153 § 27 Abs. 1 Gesetz über Selbstbestimmung und Teilhabe in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen (Wohneteilhabegesetz – WTG), § 2 Abs. 4 Satz 1 Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln) i. V. m. Nr. 32 Abs. 5 Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (ZustKat Ord)

154 Auflagenbeschlüsse des Abgeordnetenhauses vom 23. Juni 2016 (Plenarprotokoll 17/84, S. 8738), vom 6. Juli 2017 (Plenarprotokoll 18/13, S. 1341) und vom 14. Juni 2018 (Plenarprotokoll 18/28, S. 3303)

155 Schreiben der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 23. Januar 2017, 14. Dezember 2017 und 16. November 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 0182, 1119 und 1575)

156 vgl. hierzu Auflagenbeschlüsse des Abgeordnetenhauses vom 14. Juni 2018 (Plenarprotokoll 18/28, S. 3301) und vom 6. Juni 2019 (Plenarprotokoll 18/43, S. 5178)

157 Tätigkeitsbericht der Heimaufsicht Berlin nach § 6 Abs. 5 Wohneteilhabegesetz für das Jahr 2017, Nr. 4.2.3.

tung und die Heimaufsicht die Leistungserbringung in diesen rd. 830 betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung im Land Berlin ordnungsgemäß kontrolliert haben. Die vorliegende Prüfung bezieht sich auf Sachverhalte aus den Jahren 2014 bis 2019.

9.3 Rechtsänderungen im Prüfungszeitraum

- 270 Im geprüften Zeitraum ist das Recht der Teilhabe für Menschen mit Behinderung mit der Einführung des Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz) geändert worden. Ein wesentliches Ziel der Reform war es, die Eingliederungshilfe aus dem Fürsorgesystem der Sozialhilfe herauszulösen und zu einem eigenständigen Leistungsrecht zu machen.¹⁵⁸ Die Aufgaben übernahm ab 1. Januar 2020 ein neu geschaffener Sozialleistungsträger: der **Träger der Eingliederungshilfe**.¹⁵⁹ Bis zum 31. Dezember 2019 lag die Zuständigkeit noch beim Träger der Sozialhilfe.¹⁶⁰ Wesentliche Aufgaben des Trägers der Sozialhilfe und des neuen Trägers der Eingliederungshilfe nimmt die für Soziales zuständige Senatsverwaltung wahr.¹⁶¹ Nachfolgend wird weiterhin die Bezeichnung **Träger der Sozialhilfe** verwendet.
- 271 Auch das Vertragsrecht hat sich im Prüfungszeitraum geändert. Die zentralen Vertragsregelungen für die Leistungserbringung im Bereich der Menschen mit Behinderung enthielt der am 1. April 2017 in Kraft getretene **Berliner Rahmenvertrag** gemäß § 79 Abs. 1 SGB XII für Hilfen in Einrichtungen einschließlich Diensten im Bereich Soziales (BRV).¹⁶² Die für die Durchführung von Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitskontrollen maßgebliche Rahmenvertragsregelung (Anlage 9 BRV) trat zum 1. Januar 2015 in Kraft.¹⁶³ Seit dem 1. Januar 2020 gilt im Bereich der Eingliederungshilfe der neue Berliner Rahmenvertrag nach § 131 SGB IX.

9.4 Kontrolle durch den Träger der Sozialhilfe: Prüfung der standardisierten Berichte

- 272 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat als Trägerin der Sozialhilfe die rechtliche Befugnis, die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung in betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung zu kontrollie-

158 Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drs 18/9522 des Deutschen Bundestages), S. 196 ff.

159 § 94 Abs. 1 SGB IX, § 1 Gesetz zur Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB IX)

160 §§ 3 Abs. 3, 97 Abs. 2 Satz 1 SGB XII i. V. m. § 1a AG-SGB XII

161 § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG i. V. m. Nr. 14 Abs. 4 ZustKat AZG i. V. m. GV Sen 2012 und GV Sen 2017

162 Dieser ersetzte den davor geltenden Rahmenvertrag vom 1. Januar 2014.

163 Beschluss Nr. 8/2014 der Vertragskommission 75 für den Sozialhilfebereich vom 9. Dezember 2014 i. V. m. Anlage 9 BRV

ren.¹⁶⁴ Das wichtigste Instrument der regelmäßigen Vertragskontrolle ist das Berichtswesen nach § 14a BRV. Es sieht vor, dass der Leistungserbringer jährlich einen Bericht über das in der betreuten Wohngemeinschaft eingesetzte Personal und die durchgeführten Qualitätssicherungsmaßnahmen erstellt.¹⁶⁵ Die Daten werden zu einem bestimmten Stichtag erhoben und der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung zugeleitet (standardisierter Bericht). Die Senatsverwaltung ist verpflichtet, die standardisierten Berichte zu kontrollieren (§ 14a Abs. 3 BRV). Weichen die Ist-Daten im Bericht vom vertraglichen Soll ab, kann die Senatsverwaltung den Leistungserbringer um Stellungnahme bitten. Mit dem Berichtswesen nach § 14a BRV soll gewährleistet werden, „dass tatsächlich auch alle Träger vollständig im Hinblick auf die Vertragseinhaltung überprüft werden“.¹⁶⁶

- 273 „Bei einer dauerhaften und nicht nur geringfügigen Unterschreitung des vertraglich vereinbarten Personals“ darf der Träger der Sozialhilfe die Vergütung für die Dauer der Vertragsverletzung rückwirkend kürzen.¹⁶⁷ Dies regelt eine im Jahr 2014 neu geschaffene Rahmenvertragsgrundlage.¹⁶⁸ Auch die außerordentliche Kündigung nach § 78 SGB XII in der bis 31. Dezember 2019 geltenden Fassung erfordert eine dauerhafte und schwerwiegende Vertragsverletzung.
- 274 Der Rechnungshof hatte bereits im Jahresbericht 2015 beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Soziales die jährlichen standardisierten Berichte der Berichtsjahre 2011 bis 2013 **nicht systematisch kontrolliert** hatte. Der Rechnungshof hat in seiner Prüfung im Jahr 2019 festgestellt, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung – entgegen ihren Äußerungen gegenüber dem Abgeordnetenhaus – in den vergangenen Jahren keine systematischen Auswertungen der Berichtsdaten vorgenommen hat. Lediglich im Berichtsjahr 2014 waren die Berichte zum Personaleinsatz in den Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderungen in nennenswertem Umfang ausgewertet worden. In den Berichtsjahren 2015 und 2016 erfolgte die Kontrolle nur noch sporadisch; im Berichtsjahr 2017 hat die Senatsverwaltung keine Berichte mehr ausgewertet. Eine „jährliche flächendeckende“ Kontrolle hat nicht stattgefunden. Damit hat die Senatsverwaltung wiederholt gegen die vom Abgeordnetenhaus erteilten Auflagen¹⁶⁹ verstoßen.
- 275 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hatte das Abgeordnetenhaus ebenfalls darauf hingewiesen, dass das im Jahr 2014 vereinbarte Rahmenvertrag-

164 § 75 Abs. 3 Satz 3 SGB XII in der bis 31. Dezember 2019 geltenden Fassung, §§ 14a, 19 ff. BRV

165 Die Leistungserbringer sind verpflichtet, ihre Qualitätssicherungsverfahren planmäßig durchzuführen und ständig hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu überprüfen (§ 13 Abs. 3 BRV).

166 Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht 2015 des Rechnungshofs (Drs 17/2502), zu T 216

167 § 19 Abs. 3 BRV i. V. m. Nr. 5 der Anlage zur Anlage 9 BRV

168 Schreiben der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 14. Dezember 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1119); Beschluss Nr. 8/2014 der Vertragskommission 75 für den Sozialhilfebereich vom 9. Dezember 2014 i. V. m. Anlage 9 BRV, die mit Wirkung zum 1. Januar 2015 in Kraft getreten ist

169 Auflagenbeschlüsse des Abgeordnetenhauses vom 23. Juni 2016 (Plenarprotokoll 17/84, S. 8738), vom 6. Juli 2017 (Plenarprotokoll 18/13, S. 1341) und vom 14. Juni 2018 (Plenarprotokoll 18/28, S. 3303)

liche Kontrollverfahren ihr erstmals die rechtliche Möglichkeit eröffnet habe, bei vertraglicher Schlechtleistung die Vergütung des Leistungserbringers rückwirkend zu kürzen – ein Novum im Recht der entgeltfinanzierten Sozialhilfe.¹⁷⁰ Tatsächlich war die Senatsverwaltung aber über Jahre gar nicht in der Lage, eine solche rückwirkende Vergütungskürzung vorzunehmen oder eine Kündigung auszusprechen. Für einen solchen Eingriff in die Rechtsposition des Leistungserbringers verlangt der Rahmenvertrag nämlich die dauerhafte und nicht nur geringfügige Unterschreitung des vertraglich vereinbarten Personals. Aufgrund der fehlenden systematischen Kontrolle der standardisierten Berichte war es dem Träger der Sozialhilfe **nicht möglich**, solche **dauerhaften Unterschreitungen des vertraglich vereinbarten Personals festzustellen**. Beispielsweise hatte die Senatsverwaltung im Berichtsjahr 2014 festgestellt, dass das Personal-Soll bei 54 Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung um mindestens 8 % unterschritten worden war. Bei 17 der 54 aufgeführten Wohngemeinschaften hatte die Senatsverwaltung sogar eine Ist-Personalausstattung von weniger als 70 % des Personal-Solls festgestellt. Zwar seien die Leistungserbringer in den genannten Fällen seitens der Senatsverwaltung gebeten worden, die Abweichungen zu erläutern; weitere Nachweise wurden aber nicht angefordert (§ 14a Abs. 2 BRV). Trotz dieser teilweise erheblichen Soll-Ist-Abweichungen hat die Senatsverwaltung es unterlassen, diese Fälle in den folgenden Berichtsjahren erneut gezielt zu kontrollieren. Die **fehlende Auswertung** der standardisierten Berichte **im Zeitverlauf** führt dazu, dass die im Jahr 2014 geschaffenen vertraglichen Sanktionsregelungen¹⁷¹ genauso wenig greifen konnten wie die gesetzliche Kündigungsmöglichkeit.

9.5 Kontrolle durch den Träger der Sozialhilfe: Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung

- 276 Das zweite zentrale Kontrollinstrument in der entgeltfinanzierten Eingliederungshilfe ist das Verfahren der „**Prüfung von Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistung und Leistungserbringung**“.¹⁷² Es ist aufwendiger als das oben dargestellte Berichtswesen (vgl. T 272) und ermöglicht eine vertiefte Kontrolle der Leistungserbringung im Einzelfall. Der Träger der Sozialhilfe darf das Verfahren entweder selbst durchführen oder hierfür Sachverständige beauftragen.¹⁷³

Eine wesentliche Voraussetzung für die wirksame Kontrolle der Personalausstattung ist ein unveränderbares, revisionssicheres Dokumentationssystem.¹⁷⁴ Die Rahmenvertragsparteien waren sich bei der Vereinbarung des neuen Kontrollver-

170 Eine vergleichbare gesetzliche Regelung existiert in der Pflegeversicherung seit Jahren (§ 115 Abs. 3 SGB XI).

171 Vergütungskürzung nach Nr. 5.3 bzw. Nr. 7.2 der Anlage zur Anlage 9 BRV

172 §§ 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 i. V. m. 139 Abs. 3, 76 Abs. 3 SGB XII in der bis 31. Dezember 2019 geltenden Fassung, §§ 19 bis 21 BRV i. V. m. Anlage 9 BRV

173 Nr. 3.4 der Anlage zur Anlage 9 BRV

174 § 14a Abs. 1 BRV, Nr. 3.4 der Anlage zur Anlage 9 BRV

fahrens einig, dass ein unveränderbares Dokumentationssystem unabdingbare Voraussetzung für wirksame Kontrollen wäre.¹⁷⁵

- 277 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bis heute **kein unveränderbares Dokumentationssystem** über den Personaleinsatz in Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung existiert. Das heißt, die vom Leistungserbringer dokumentierten Daten über das eingesetzte Personal können nachträglich geändert werden. Das hat zur Folge, dass die Kontrolle der Personalausstattung durch den Träger der Sozialhilfe oder den von ihm eingesetzten Sachverständigen trotz Einsicht in das Dokumentationssystem des Leistungserbringers keine belastbaren Ergebnisse liefern kann. Das Prüfverfahren des Rahmenvertrags ist damit in seiner aktuellen Form für Kontrollzwecke ungeeignet.
- 278 Die Senatsverwaltung hat seit dem Jahr 2014 in ihren Stellungnahmen gegenüber dem Rechnungshof und dem Abgeordnetenhaus¹⁷⁶ angekündigt, Qualitätskontrollen nach dem neuen Rahmenvertragsverfahren durchführen zu wollen.¹⁷⁷ Hierfür wollte sie einen externen Sachverständigen beauftragen.¹⁷⁸ Bereits im Haushaltsplan 2014/2015 war daher ein Ansatz von 250.000 € jährlich veranschlagt worden.¹⁷⁹ Entgegen diesen Ankündigungen fand über Jahre keine Qualitätskontrolle statt. Erst im Jahr 2018 hat die für Soziales zuständige Senatsverwaltung ein europaweites Ausschreibungsverfahren betrieben und im August 2018 einem Bieter den Zuschlag erteilt. Bis Mitte 2019 hatte der externe Sachverständige noch keine Kontrolle der Leistungserbringung in Einrichtungen und betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung durchgeführt. Ein Grund für die **erhebliche Verzögerung der Qualitätskontrollen** waren datenschutzrechtliche Bedenken. Die Bedenken waren von denjenigen Leistungserbringern vorgebracht worden, bei denen der externe Sachverständige die ersten Qualitätskontrollen im Sommer 2018 durchführen sollte. Die Senatsverwaltung hatte es **versäumt, die datenschutzrechtlichen Fragestellungen frühzeitig zu klären**, um einen reibungslosen Ablauf des seit Jahren angekündigten Qualitätsprüfungsverfahrens sicherzustellen.

175 Nr. 7.1 der Anlage zur Anlage 9 BRV

176 Schreiben der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 17. September 2015 an den Ausschuss für Gesundheit und Soziales und an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2167); Schreiben der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 20. November 2015 an den Unterausschuss Bezirke des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses (Bez 0088 E); Schreiben der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 23. Januar 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0182); Schreiben der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 14. Dezember 2017 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1119); Schreiben der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 16. November 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1575)

177 Schreiben der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 16. November 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1575)

178 Schreiben der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 17. September 2015 an den Ausschuss für Gesundheit und Soziales und an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2167)

179 Haushaltsplan 2014/2015, Kapitel 1150 Titel 52610, lfd. Nr. 2

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung wollte zudem erstmals Wirtschaftlichkeitskontrollen auf Grundlage des im Jahr 2014 vereinbarten Kontrollverfahrens durchführen.¹⁸⁰ Auch dies unterblieb. Im November 2018 wurde das Abgeordnetenhaus darüber in Kenntnis gesetzt, dass „die Überlegungen zum Umsetzungsprozess von Wirtschaftlichkeitsprüfungen [...] noch nicht abgeschlossen“ seien.¹⁸¹ Beginn sollte „zeitnah im Jahr 2019“ sein. Tatsächlich hatte die Senatsverwaltung bis Januar 2020 **keine Wirtschaftlichkeitskontrollen** begonnen.

- 279 Wiederholt hatte die für Soziales zuständige Senatsverwaltung gegenüber dem Abgeordnetenhaus betont: „Das Land Berlin will sich durch gezielte Vor-Ort-Prüfungen davon überzeugen, dass die Leistungsberechtigten die vereinbarte Leistung in Qualität und Umfang tatsächlich erhalten. [...] Die externen Sachverständigen werden die Prüfungen vor Ort vornehmen.“¹⁸² Die Prüfung durch den Rechnungshof hat jedoch ergeben, dass die Senatsverwaltung **keine Vor-Ort-Prüfungen** in den betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung durchführt.

9.6 Ordnungsrechtliche Kontrollen durch die Heimaufsicht

- 280 Die Heimaufsicht hat wie der Träger der Sozialhilfe die Aufgabe, die Leistungserbringung in betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung zu kontrollieren.¹⁸³ Die gesetzliche Kontrollbefugnis ergibt sich für die Heimaufsicht aus dem Gesetz über Selbstbestimmung und Teilhabe in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen (Wohnteilhabegesetz – WTG) vom 3. Juni 2010. Ein wesentlicher Zweck des Wohnteilhabegesetzes als Schutzgesetz ist es, Menschen mit Behinderung in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen vor Beeinträchtigungen zu schützen.¹⁸⁴

Die Heimaufsicht darf insbesondere prüfen, ob der Leistungserbringer das vertraglich vorgesehene Fachpersonal in ausreichender Zahl eingesetzt hat.¹⁸⁵ Im Gegensatz zu den stationären Einrichtungen setzt die Kontrolle in den betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung allerdings zwingend voraus, dass der Heimaufsicht konkrete Hinweise auf Mängel vorliegen.¹⁸⁶ Die bei

180 § 21 BRV i. V. m. Anlage 9 BRV

181 Schreiben der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 16. November 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1575)

182 Schreiben der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 17. September 2015 an den Ausschuss für Gesundheit und Soziales und an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2167); Schreiben der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 20. November 2015 an den Unterausschuss Bezirke des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses (Bez 0088 E)

183 § 18 i. V. m. § 17 Abs. 1 Satz 2 und 3 und § 11 Abs. 2 WTG

184 § 1 i. V. m. § 4 Abs. 2 WTG; vgl. auch Begründung zum Gesetzentwurf des Senats vom 13. Oktober 2009 (Drs 16/2705), S. 34

185 § 18 i. V. m. § 17 Abs. 1 Satz 2 und § 11 Abs. 2 Nr. 2 WTG i. V. m. den Vereinbarungen nach § 75 Abs. 3 SGB XII in der bis 31. Dezember 2019 geltenden Fassung zwischen dem Träger der Sozialhilfe und dem einzelnen Leistungserbringer

186 § 18 Satz 1 WTG

stationären Einrichtungen üblichen Regelprüfungen¹⁸⁷ – also regelmäßige Kontrollen, die auch ohne Hinweise auf Mängel durchgeführt werden dürfen – sieht der Landesgesetzgeber bei betreuten Wohngemeinschaften nicht vor.

Das Gesetz verpflichtet die Heimaufsicht sowie die für Soziales zuständige Senatsverwaltung zur Zusammenarbeit im Bereich der betreuten Wohnformen für Menschen mit Behinderung.¹⁸⁸ Heimaufsicht und Senatsverwaltung sind gesetzlich verpflichtet, die für ihre Zusammenarbeit erforderlichen Daten untereinander auszutauschen.¹⁸⁹

- 281 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Heimaufsicht **in den rd. 830 Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung in den Jahren 2016 und 2017 keine Kontrollen** durchgeführt hat. Im Jahr 2018 hat sie lediglich vier Kontrollen in Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung vorgenommen. Zur Begründung führte die Heimaufsicht an, dass ihr für weitere Kontrollen **keinerlei Hinweise auf Mängel** in den Wohngemeinschaften vorgelegen hätten; daher sei sie gar nicht befugt gewesen, in den Wohngemeinschaften zu kontrollieren. Hinweise auf Mängel erhielt die Heimaufsicht auch nicht von der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung. Da die Senatsverwaltung die ihr vorliegenden Daten zum Personaleinsatz in den betreuten Wohngemeinschaften seit Jahren nicht systematisch ausgewertet hat (vgl. T 274), konnte sie auch keine Erkenntnisse über relevante Vertragsverstöße beim Personaleinsatz in den Wohngemeinschaften feststellen und der Heimaufsicht weitergeben (§ 28 Abs. 2 WTG). Selbst Informationen zu den im Berichtsjahr 2014 festgestellten Personalüberschreitungen bei immerhin 54 betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung (vgl. T 275) wurden nicht an die Heimaufsicht weitergegeben. Der Rechnungshof sieht einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen den fehlenden systematischen Kontrollen durch die für Soziales zuständige Senatsverwaltung und der fehlenden Kontrolle der Heimaufsicht in den rd. 830 betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung. Ein wesentlicher Schutzzweck des Wohnteilhabegesetzes, Menschen mit Behinderung in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen vor Beeinträchtigungen zu schützen, kann ohne die Kontrollen nach § 18 WTG nicht erfüllt werden. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und ein unverzügliches und wirksames Gegensteuern angemahnt.

9.7 Erhalt von Hinweisen auf Mängel durch Zusammenarbeit

- 282 Die Heimaufsicht hat die gesetzliche Verpflichtung, im Bereich der betreuten Wohnformen für Menschen mit Behinderung eine Arbeitsgemeinschaft zu bilden.¹⁹⁰ Als Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft nennt das Gesetz neben der für

187 § 17 Abs. 1 1. Alt. WTG

188 § 28 Abs. 1 Nr. 2 WTG

189 § 28 Abs. 2 WTG

190 § 28 Abs. 4 WTG i. V. m. § 28 Abs. 1 Nr. 2 WTG

Soziales zuständigen Senatsverwaltung auch die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung sowie die bezirklichen Gesundheitsämter.

Gegenstand des gegenseitigen Austauschs sollen u. a. Absprachen über Maßnahmen zur Qualitätssicherung und über das Abstellen von Mängeln sein.¹⁹¹ Die partnerschaftliche Zusammenarbeit der Akteure soll „der Qualitätssicherung und dem Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner von betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen dienen“. ¹⁹² Die Heimaufsicht soll Hinweise auf Mängel in betreuten Wohngemeinschaften auch von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bezirksämter erhalten können.¹⁹³

- 283 Die Heimaufsicht hatte es über Jahre versäumt, die **Arbeitsgemeinschaft** für den Bereich der betreuten Wohnformen für Menschen mit Behinderung zu gründen. Die Gründung erfolgte **erst sieben Jahre nach Inkrafttreten des Wohnteilhabegesetzes** im Anschluss an die Jahresberichterstattung 2017 durch den Rechnungshof. Entgegen dem eindeutigen Gesetzesauftrag an die Arbeitsgemeinschaft, sich über Maßnahmen der Qualitätssicherung und zur Abstellung von Mängeln auszutauschen,¹⁹⁴ hat die Heimaufsicht diese rechtliche Möglichkeit nicht genutzt.
- 284 Auch ein **gezielter Austausch mit den Bezirksämtern** mit dem Zweck, Hinweise auf Mängel nach § 18 WTG zu erhalten, **fand nicht statt**. Ein solcher Austausch böte sich vor allem mit den bezirklichen Trägern der Eingliederungshilfe an. Diese sind erste behördliche Ansprechpartner für den Menschen mit Behinderung, insbesondere wenn es um Mängel bei der Leistungserbringung durch den ambulanten Dienst geht.¹⁹⁵ Die Heimaufsicht hat keine der bestehenden Möglichkeiten proaktiv genutzt, um dem umfassenden Kontrolldefizit im Bereich der betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderungen wirksam zu begegnen und so ihrem Schutzauftrag (§ 1 WTG) hinreichend Rechnung zu tragen.

9.8 Meldung der bekannten Wohngemeinschaften (§ 15 WTG)

- 285 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung ist als Trägerin der Sozialhilfe¹⁹⁶ nach § 15 WTG verpflichtet, der Heimaufsicht die ihr bekannten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung mitzuteilen. Da die für Soziales zuständige Senatsverwaltung grundsätzlich für jede der rd. 830 Wohngemeinschaften eine Vereinbarung mit dem jeweiligen Leistungserbringer abschließt, verfügt sie

¹⁹¹ § 28 Abs. 1 WTG

¹⁹² Begründung zum Gesetzentwurf des Senats vom 13. Oktober 2009 (Drs 16/2705), S. 103

¹⁹³ Begründung zum Gesetzentwurf des Senats vom 13. Oktober 2009 (Drs 16/2705), S. 91

¹⁹⁴ § 28 Abs. 1 Nr. 2 WTG

¹⁹⁵ § 2 Abs. 1 AG-SGB XII, § 2 Abs. 1 AG-SGB IX

¹⁹⁶ § 97 SGB XII i. V. m. § 2 Abs. 1 AG-SGB XII und § 4 Abs. 1 AZG i. V. m. Nr. 14 ZustKat AZG i. V. m. Abschnitt VII GV Sen 2017

stets über aktuelle Daten zu den im Land existierenden betreuten Wohngemeinschaften. Sie speichert diese in einer Vertragsdatenbank.

- 286 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung ihrer **Meldepflicht** gegenüber der Heimaufsicht **nur unzureichend nachgekommen** ist. Die Heimaufsicht hatte zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof keine Kenntnis über die im Land Berlin aktuell existierenden Wohngemeinschaften. Gegenüber dem Abgeordnetenhaus hatte die für Grundsatzangelegenheiten des Wohnteilhabegesetzes zuständige Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung¹⁹⁷ noch im Dezember 2018 zugesichert, „dass der Heimaufsicht für deren ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung die notwendigen Daten zu Eingliederungshilfe-Wohnformen für Menschen mit geistiger, körperlicher oder mehrfacher Behinderung sowie für Menschen mit seelischer Behinderung in regelmäßigen Abständen übermittelt werden.“¹⁹⁸ Die der Heimaufsicht im Februar 2019 vorliegenden Übersichten zu den Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung waren jedoch rd. 1,5 bzw. 2,5 Jahre alt. In der Zwischenzeit waren erhebliche Änderungen eingetreten, die der Heimaufsicht nicht bekannt waren (z. B. Änderung der Platzzahl oder der vertraglichen Vorgaben für die Personalausstattung, geänderte Anschrift oder Schließung der Wohngemeinschaft). Eine ordnungsgemäße Kontrolle durch die Heimaufsicht konnte auch wegen dieser Defizite nicht sichergestellt werden.
- 287 Im Bereich der betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit seelischer Behinderung kam es zu **extrem divergierenden Angaben** gegenüber dem Rechnungshof. Folgende nach Angaben der Senatsverwaltungen aktuelle Aufstellungen waren dem Rechnungshof während der Prüfung zur Verfügung gestellt worden.

Ansicht 22: Wohngemeinschaften für Menschen mit seelischer Behinderung

Art der Quelle und Herkunft (Verwaltung)	Mitgeteilte Anzahl der Wohngemeinschaften für Menschen mit seelischer Behinderung
Aufstellung der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung , E-Mail vom 21.03.2019	595 (2.069 Plätze), davon 112 (323 Plätze) ohne Wohngemeinschaften in Verbünden ¹
Aufstellung der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung (Trägerin der Sozialhilfe), E-Mail vom 25.03.2019	165 (7.710 Plätze), davon 40 (323 Plätze) ohne Wohngemeinschaften in Verbünden ¹

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben der Senatsverwaltungen

1 Der Verbund stellt die Verknüpfung von verschiedenen Wohnsituationen mit Betreuung innerhalb einer definierten Region (z. B. eines Bezirks oder einer definierten Versorgungsregion im Sinne des Psychiatrieentwicklungsprogramms) dar (vgl. Anlage 1a zum BRV, Leistungsbeschreibung für Verbünde von therapeutisch betreutem Wohnen für seelisch Behinderte, Stand: April 2015).

197 Abschnitt V Nr. 33 GV Sen 2017

198 Schreiben der Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung vom 20. Dezember 2018 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1639)

Im Vergleich mit den Tätigkeitsberichten der Heimaufsicht für die Jahre 2017 und 2018, wonach im Land in beiden Jahren 499 Wohngemeinschaften für Menschen mit seelischer Behinderung mit insgesamt 7.046 Plätzen existierten, erscheint keine der Zahlen plausibel. Die erheblichen Abweichungen konnten im Rahmen der Prüfung nicht erläutert werden.

- 288 Es besteht eine Vertragsdatenbank bei der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung und eine WTG-Datenbank bei der Heimaufsicht. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Senatsverwaltung zur Umsetzung ihrer Verpflichtung aus § 15 WTG **keine Möglichkeit zum regelmäßigen Datenaustausch** geschaffen hat; auf diese Weise würde die Heimaufsicht automatisch stets über den aktuellen Stand der Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung verfügen. Der nach § 28 Abs. 2 WTG gesetzlich vorgesehene Datenaustausch würde damit ebenfalls deutlich erleichtert. Der Rechnungshof hatte dies bereits in seinem Jahresbericht 2017 (T 279) angeregt. Die Heimaufsicht hat im Rahmen der Prüfung angekündigt, für die WTG-Datenbank die Programmierung einer Excel-Schnittstelle zu prüfen.

9.9 Fachaufsicht über die Heimaufsicht

- 289 Die Fachaufsicht über die Heimaufsicht als nachgeordnete Behörde ist den Geschäftsbereichen von zwei Senatsverwaltungen zugeordnet: dem Geschäftsbereich der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales – sofern die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung betroffen ist¹⁹⁹ – und dem Geschäftsbereich der Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung, sofern es um Pflege oder Grundsatzangelegenheiten des Wohnteilhabegesetzes geht²⁰⁰. Die Fachaufsicht über die Heimaufsicht im Rechtskreis der Eingliederungshilfe obliegt nach der Geschäftsverteilung des Senats der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales.²⁰¹ Die Fachaufsicht erstreckt sich auf die recht- und ordnungsmäßige Erledigung der Aufgaben.²⁰²
- 290 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat die Fachaufsicht nur unzureichend wahrgenommen. Die **Fachaufsicht hat nichts unternommen**, um das erhebliche Kontrolldefizit im Bereich der betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung zu reduzieren. Sie hat keine Maßnahmen ergriffen, um insbesondere den gezielten Datenaustausch im Bereich der betreuten Wohngemeinschaften zwischen Senatsverwaltung und Heimaufsicht wirksam zu verbessern.

199 Abschnitt VII Nr. 47 GV Sen 2017

200 Abschnitt V Nr. 39 GV Sen 2017

201 § 9 Abs. 1 Satz 1 ASOG Bln i. V. m. Abschnitt VII Nr. 47 GV Sen 2017

202 § 10 Abs. 2 ASOG Bln

9.10 Novellierung des Wohnteilhabegesetzes zum Schutz der Menschen mit Behinderung

- 291 Das Wohnteilhabegesetz wurde im Jahr 2019 anlässlich der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes im Land Berlin geändert (Art. 8 Gesetz zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Berlin (Berliner Teilhabegesetz – BlnTG)). Weitere umfangreiche Änderungen sind in Planung. Eine entsprechende Gesetzesnovelle wird von der für Grundsatzangelegenheiten des Wohnteilhabegesetzes zuständigen Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung²⁰³ vorbereitet.
- 292 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass **mit keinem der Reformvorhaben** das derzeit existierende eklatante Kontrolldefizit im Bereich der betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung gezielt reduziert werden soll. Der Heimaufsicht soll auch in Zukunft **keine gesetzliche Befugnis** eingeräumt werden, die Leistungserbringung in betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung auch **unabhängig von einem konkreten Anlass** zu kontrollieren. Angesichts des festgestellten Kontrolldefizits in diesem Bereich ist nicht nachvollziehbar, warum im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren keine entsprechenden Änderungen der Regelung in § 18 WTG vorgeschlagen wurden. **Beispiele aus anderen Bundesländern** zeigen, dass bei betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung gesetzliche Kontrollbefugnisse durchaus **grundrechtskonform** verankert werden können. Zum Beispiel ist in Baden-Württemberg für Wohngemeinschaften, die – wie in Berlin – von einem einzigen Leistungserbringer betreut werden, in den ersten drei Jahren grundsätzlich eine jährliche, anlasslose Regelprüfung vorzunehmen (§ 4 i. V. m. § 18 Gesetz für unterstützende Wohnformen, Teilhabe und Pflege). In Nordrhein-Westfalen ist die Regelprüfung spätestens alle zwei Jahre vorgeschrieben (§ 30 Abs. 3 Wohn- und Teilhabegesetz). Diese rechtlichen Möglichkeiten für **anlasslose Regelprüfungen** wurden im Rahmen der Änderung des Wohnteilhabegesetzes nicht aufgegriffen, um das Kontrolldefizit zu verringern.
- 293 Auch in den wichtigen Bereichen Zusammenarbeit mit der Heimaufsicht und Datenaustausch (§ 28 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 WTG) haben die zuständigen Senatsverwaltungen keine Änderungen des Wohnteilhabegesetzes vorgesehen. Zur Reduzierung des Kontrolldefizits im Bereich der betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung wäre es zweckmäßig, die **gesetzliche Zusammenarbeit explizit auch auf den bezirklichen Träger der Eingliederungshilfe** zu erstrecken (vgl. T 284). Immerhin werden diesem vom Jahr 2020 an zusätzliche zentrale Steuerungsaufgaben im Bereich der Betreuung und Teilhabe von Menschen mit Behinderung zugewiesen.²⁰⁴ Eine solche gesetzliche Ergänzung wäre auch deswegen zweckmäßig, weil die Träger der Eingliederungshilfe seit dem 1. Januar 2020 kraft Bundesgesetzes ausdrücklich verpflichtet sind, ihrer-

203 § 3 Abs. 1 Nr. 1 AZG i. V. m. Abschnitt V Nr. 33 GV Sen 2017

204 § 117 ff. SGB IX i. V. m. z. B. § 2 Abs. 1, § 7 Abs. 4, § 10 BlnTG

seits der Heimaufsicht auf Anforderung Informationen mitzuteilen (§ 128 Abs. 1 Satz 4 SGB IX). Eine korrespondierende Regelung im Landesgesetz, mit der die Heimaufsicht zum Informationsaustausch mit den Trägern der Eingliederungshilfe verpflichtet wird, fehlt. Der Rechnungshof sieht angesichts des Kontrolldefizits erheblichen Regelungsbedarf.

9.11 Stellungnahme der geprüften Stellen

- 294 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat bestätigt, dass sie die standardisierten Berichte der Berichtsjahre 2015, 2016 und 2017 nicht systematisch geprüft und ausgewertet habe. Sie hat dies mit krankheitsbedingten Ausfällen und langen, zum Teil erfolglosen Stellenbesetzungsverfahren begründet. Die Senatsverwaltung hat aber angekündigt zukünftig sicherzustellen, dass die standardisierten Berichte vollständig und zeitnah ausgewertet und bei relevanten Abweichungen des Personal-Ists vom vertraglichen Soll Qualitätsprüfungen veranlasst würden.

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hält den Aufbau eines unveränderbaren Dokumentationssystems zur Kontrolle des vertraglich vereinbarten Personals für „derzeit schwierig umsetzbar“. Sie habe daher im neuen Berliner Rahmenvertrag Eingliederungshilfe (§ 131 SGB IX) „nach intensiven Verhandlungen“ mit der LIGA der freien Wohlfahrtspflege (Zusammenschluss der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Berlin) gänzlich auf die Vorgabe eines revisionssicheren Dokumentationssystems verzichtet.

Bestätigt wurde auch, dass es bei der Beauftragung des externen Sachverständigen zur Durchführung von Qualitätsprüfungen zu „erheblichen zeitlichen Verzögerungen“ gekommen ist. Zur Begründung hat die für Soziales zuständige Senatsverwaltung angeführt, dass „zunächst vertraglich noch offene Punkte zu den Prüfungen zwischen dem Land Berlin und der LIGA der freien Wohlfahrtspflege auszuhandeln“ gewesen seien. Diese Verhandlungen hätten erst im Jahr 2018 abgeschlossen werden können. Nach europaweiter Ausschreibung konnte ein externer Sachverständiger mit den Qualitätsprüfungen beauftragt werden. Nach Bekanntwerden datenschutzrechtlicher Bedenken seitens der Leistungserbringer habe die Senatsverwaltung das Verfahren aussetzen müssen. Erst im zweiten Halbjahr 2019 wurde mit den Kontrollen begonnen. Bis Mitte Dezember 2019 seien 28 Qualitätsprüfungen in Auftrag gegeben worden und 22 Prüfberichte bei der Senatsverwaltung eingegangen, darunter drei Prüfungen von Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderungen.

Aus Sicht der Senatsverwaltung würden Vor-Ort-Prüfungen durch den externen Sachverständigen zu keinem wesentlichen Erkenntnisgewinn führen; sie stünden „außer Verhältnis zu dem damit verbundenen Aufwand“. Die Prüfung des vertraglich vereinbarten Personals könne anhand der vom Leistungserbringer zugelieferten Unterlagen erfolgen.

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat zugesagt, für Wirtschaftlichkeitsprüfungen ein Konzept entwickeln zu wollen, sobald die hierfür ausgeschriebene Stelle besetzt sei. Bei der „Konzeption eines Controllings der Vertragserfüllung“ würden auch Vor-Ort-Prüfungen „eine Rolle spielen“.

- 295 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Die Anmerkung der Senatsverwaltung, dass ein revisions-sicheres Dokumentationssystem zu schwierig umzusetzen gewesen sei, ist nicht nachvollziehbar. Immerhin hatten sich die Rahmenvertragspartner bereits im Jahr 2014 dazu einstimmig verständigt und dies im Rahmenvertrag von 2017 nochmals ausdrücklich vereinbart („Die Angaben zum Personaleinsatz [...] müssen sich revisionssicher, das heißt unveränderbar bzw. nachvollziehbar im Hinblick auf nachträgliche Änderungen (aus der Dokumentation [...]) des Trägers ergeben“ – § 14a Abs. 1 BRV). Angesichts der Bedeutung effektiver staatlicher Kontrollen im Bereich der Leistungserbringung für Menschen mit Behinderung und angesichts der hohen Ausgaben für den Einsatz qualifizierten Fachpersonals ist es nicht hinnehmbar, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung im neuen BRV für die Eingliederungshilfe ab 2020 in Gänze auf die Vorgabe eines revisionssicheren – also unveränderbaren – Dokumentationssystems verzichtet hat. Eine effektive Kontrolle des vertraglich vereinbarten und mit öffentlichen Mitteln finanzierten Fachpersonals ist so auch in Zukunft nicht möglich.

Obwohl sich die Rahmenvertragsparteien im Jahr 2014 einstimmig darauf verständigt hatten, dass ein externer Sachverständiger die Qualitätsprüfungsverfahren bei den Leistungserbringern durchführen dürfe, war es nach den Ausführungen der Senatsverwaltung erforderlich, mit der LIGA der freien Wohlfahrtspflege bis August 2018 über weitere Details zu verhandeln. Das ist nicht nachvollziehbar. Ebenso wenig nachvollziehbar ist es, dass die während der mehrjährigen Verhandlungen mit der LIGA in Kraft getretenen erheblichen Änderungen im Recht des Sozialdatenschutzes nicht berücksichtigt wurden. Dies führte zu einer neuerlichen Verzögerung des Beginns der seit 2014 angekündigten Qualitätsprüfungen. Der Rechnungshof empfiehlt, dass die Senatsverwaltung die Praxis der Rahmenvertragsverhandlungen kritisch überprüft.

Die Beanstandung eines umfassenden Kontrolldefizits im Bereich der Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung besteht fort. Die Angabe, es seien mittlerweile drei der rd. 830 betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung geprüft worden, vermag dies nicht zu entkräften. Der Rechnungshof sieht einer zügigen Entwicklung der angekündigten „Konzeption eines Controllings der Vertragserfüllung“ und eines Konzepts für Wirtschaftlichkeitsprüfungen entgegen.

Der Rechnungshof hält es nach wie vor für erforderlich, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung ihrer Ankündigung gegenüber dem Parlament nachkommt, Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen. Denn solange der Personaleinsatz von den Leistungserbringern nicht revisionssicher dokumentiert werden

kann, ist der Erkenntnisgewinn der übersandten Unterlagen fraglich und sind Vor-Ort-Kontrollen notwendig.

- 296 Die Heimaufsicht hat angekündigt, in der Arbeitsgemeinschaft für den Bereich der betreuten Wohnformen für Menschen mit Behinderung einen weiteren Tagesordnungspunkt aufzurufen. Unter diesem Tagesordnungspunkt sollen künftig auch Hinweise zur Leistungserbringung in Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung ausgetauscht werden können.

Die Heimaufsicht und die für Soziales zuständige Senatsverwaltung halten den Aufwand für einen gegenseitigen IT-gestützten Datenaustausch zu Kontrollzwecken für unverhältnismäßig. Aufgrund einer Verabredung sei aber sichergestellt, dass der Heimaufsicht in regelmäßigen Abständen die notwendigen Daten übermittelt würden.

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat die unzureichende Wahrnehmung ihrer Fachaufsichtsaufgaben mit der Trennung und Neubildung der Ressorts „Pflege“ und „Soziales“ in den Jahren 2016/2017 begründet. Damals sei das komplette Personal, das mit der Fachaufsicht über die Heimaufsicht betraut war, in die für Pflege zuständige Senatsverwaltung übergegangen. Die Fachaufsicht für den Bereich Menschen mit Behinderung sei erst ab dem Doppelhaushalt 2020/2021 bei der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung personell neu unterlegt worden.

Die geprüften Senatsverwaltungen haben erklärt, dass sie – abweichend von den anderen Bundesländern – anlasslose Prüfungen in Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung für nicht vereinbar mit dem Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Grundgesetz) hielten. Konkret führten sie dazu Folgendes aus: „Bei Menschen mit Behinderungen, die in Wohngemeinschaften leben, ist [...] grundsätzlich anzunehmen, dass sie die Fähigkeit haben, sich an Personen und/oder Behörden zu wenden und Tatsachen mitzuteilen, die eine Prüfung erfordern. Insofern überwiegt für diese Klientel das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung die Schutzbedürftigkeit.“ Weiter böten die wenigen Beschwerden und festgestellten Mängel keinen Grund, künftig anlasslose Prüfungen oder Regelprüfungen zu verankern. Auch schienen solche Prüfungen bei rd. 830 Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung kaum realisierbar.

- 297 Der Rechnungshof begrüßt die Schaffung eines eigenen Tagesordnungspunktes in der Arbeitsgemeinschaft für den Bereich der betreuten Wohnformen für Menschen mit Behinderung. Die weiteren Ausführungen der geprüften Stellen sind jedoch nicht geeignet, die Beanstandungen des Rechnungshofs auszuräumen oder zu entkräften.

Aus Sicht des Rechnungshofs hätte mit dem Neuzuschnitt der Ressorts infolge der Wahlen zum Abgeordnetenhaus im September 2016 die Aufgabe der Fach-

aufsicht mit den notwendigen Personalstellen bereits zum Doppelhaushalt 2018/2019 unterlegt werden müssen.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass – wie in anderen Bundesländern – Kontrollmöglichkeiten verfassungskonform gesetzlich geregelt werden können. Er weist darauf hin, dass in den hier infrage stehenden Wohngemeinschaften ausschließlich Menschen leben, deren Grad der Behinderung so wesentlich ist, dass sie einen Anspruch auf Eingliederungshilfeleistungen haben. Der Bundesgesetzgeber hat mit dem Bundesteilhabegesetz einen Paradigmenwechsel herbeigeführt und das Recht der Eingliederungshilfe personenzentriert und nicht mehr an einer bestimmten Wohnform ausgerichtet. Es wird angeregt, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung gemeinsam mit der für die Grundsatzangelegenheiten des Wohnteilhabegesetzes zuständigen Senatsverwaltung für Pflege die beabsichtigten gesetzlichen Verbesserungen der Kontrollen in Pflege Wohngemeinschaften auch auf den Bereich der Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung erstreckt. Die für Pflege zuständige Senatsverwaltung plant nämlich, Neuregelungen bei anbieterverantworteten Pflege Wohngemeinschaften im Wohnteilhabegesetz zu schaffen. „Ziel sei es, dass die anbieterverantworteten Pflege Wohngemeinschaften in die Beratungspflicht und Prüfverfahren hineingelangen; Kontrollen sollten besser möglich werden. Damit werde die Grundlage dafür geschaffen, dass die Heimaufsicht mit der Prüfung und Beratung der Pflege-WGs beauftragt werde könne.“²⁰⁵

Im Übrigen begründen weder die geringe Anzahl der bisherigen Beschwerden noch die festgestellten Mängel oder die hohe Anzahl anbieterverantworteter Wohngemeinschaften einen Verzicht auf anlasslose Prüfungen.

9.12 Zusammenfassung und Erwartung

- 298 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend ein umfassendes, verwaltungsübergreifendes Kontrolldefizit im Bereich der betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung.
- 299 Der Rechnungshof erwartet, dass
- die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales als Trägerin der Eingliederungshilfe künftig die Einhaltung des vertraglich vereinbarten Personal-Solls systematisch kontrolliert und Vertragsverletzungen ahndet,
 - die Qualitätskontrollen auch vor Ort bei den Menschen mit Behinderung durchgeführt werden und regelmäßig Wirtschaftlichkeitskontrollen bei den Leistungserbringern erfolgen,

²⁰⁵ Inhaltsprotokoll 18/41 des Ausschusses für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung des Abgeordnetenhauses vom 21. Oktober 2019, S. 7

- künftig Hinweise auf Mängel in betreuten Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung in geregelten Verfahren an die Heimaufsicht weitergegeben werden, um diese in die Lage zu versetzen, ihre ordnungsrechtlichen Kontrollaufgaben effektiv wahrnehmen zu können,
- unverzüglich ein unveränderbares Dokumentationssystem über die Leistungserbringung und den Personaleinsatz in den betreuten Wohnformen für Menschen mit Behinderung geschaffen wird,
- die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales ihrer Mitteilungspflicht nach § 15 WTG ordnungsgemäß nachkommt und die in ihrer Vertragsdatenbank vorhandenen aktuellen Daten der Heimaufsicht zur Verfügung stellt,
- die Fachaufsicht über das Landesamt für Gesundheit und Soziales entsprechend der Geschäftsverteilung des Senats wirksam ausgeübt wird,
- die Heimaufsicht alle rechtlichen Möglichkeiten ausschöpft, um die Anzahl der Kontrollen in den Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung wesentlich zu erhöhen und damit dem Schutzzweck des Wohnteilhabegesetzes gerecht zu werden (§ 18 i. V. m. § 1 WTG) und
- die für Soziales und für Pflege zuständigen Senatsverwaltungen Maßnahmen prüfen, damit die für eine wirksame ordnungsrechtliche Kontrolle notwendigen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen zum Zwecke des Schutzes der Menschen mit Behinderung im Rahmen einer Gesetzesänderung des Wohnteilhabegesetzes geschaffen werden können.

10 Steuerungswirksames Fach- und Finanzcontrolling bei den Hilfen zur Erziehung gesamtstädtisch noch nicht erreicht

Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung ist ihrer Steuerungsverantwortung zur Einführung und Umsetzung eines standardisierten Fach- und Finanzcontrollings bei den Hilfen zur Erziehung nicht hinreichend nachgekommen. Obwohl die Transferausgaben für Hilfen zur Erziehung stetig steigen und im Jahr 2019 einen Umfang von über 620 Mio. €²⁰⁶ hatten, fehlt nach wie vor ein grundlegendes Steuerungskonzept. Darüber hinaus hat es die Senatsverwaltung versäumt, gesamtstädtische Festlegungen zur Einführung einer einheitlichen Steuerungs- und Fachcontrollingstruktur in den Bezirken vorzugeben. Zudem sind die zwischen der Senatsverwaltung und den Bezirken vereinbarten Ziele noch nicht vollständig umgesetzt.

10.1 Einleitung

- 300 **Hilfen zur Erziehung (HzE)** sind Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, auf die Eltern minderjähriger Kinder nach § 27 SGB VIII²⁰⁷ einen Rechtsanspruch haben, wenn sie eine dem Kindeswohl entsprechende Erziehung nicht gewährleisten können, die Hilfe aber für die Entwicklung geeignet und notwendig ist. Auch junge Volljährige haben bis zum 27. Lebensjahr einen Anspruch auf vergleichbare Hilfen für ihre Persönlichkeitsentwicklung und für die eigenverantwortliche Lebensführung, sofern dies ihre individuelle Lebenssituation erfordert.

In Berlin entwickelten sich die HzE von 26.488 Fällen im Jahr 2016 auf 34.696 Fälle im Jahr 2017 und auf 39.006 **Fälle** im Jahr 2018. Im Jahr 2019 waren es 35.485 Fälle.²⁰⁸ Die **Transferausgaben**²⁰⁹ für die HzE haben sich in diesem Zeitraum wie folgt entwickelt:

Ansicht 23: Entwicklung der Transferausgaben HzE und Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII (inkl. Inobhutnahmen) 2016 bis 2019

Jahre	2016	2017	2018	2019
Ausgaben	525,0 Mio. €	573,0 Mio. €	594,7 Mio. €	620,7 Mio. €

Quelle: Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 6. August 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1190 P)

206 Transferausgaben für Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfen gemäß § 35a SGB VIII (inkl. Inobhutnahmen)

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

208 Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistiken, Öffentliche Sozialleistungen, Kinder- und Jugendhilfe, Statistische Berichte, Jugendhilfe im Land Berlin, veröffentlicht auf <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de> (Stand: 16. Oktober 2020)

209 Transferausgaben umfassen gesetzlich vorgeschriebene Geldleistungen an Bedürftige. Zu den Transferausgaben gehören u. a. Sozialausgaben an Einrichtungen, die Leistungen für Empfängerinnen und Empfänger von Sozialleistungen erbringen (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung, Kommunalpolitik verstehen im Land Berlin, 3. Aufl. 2016, S. 18).

- 301 Der Senat nimmt durch die Hauptverwaltung die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahr. Dazu gehören die **Leitungsaufgaben** (Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Aufsicht).²¹⁰ Jedes Senatsmitglied ist zuständig für das Fachcontrolling innerhalb seines Geschäftsbereichs einschließlich der entsprechenden Bereiche der Bezirke.²¹¹ Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung ist darüber hinaus für die Planung, Koordinierung und das Controlling im Bereich Jugend zuständig.²¹²
- 302 In den Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode 2016 bis 2021 hat sich der Senat das Ziel gesetzt, das **Controlling der Sozialausgaben weiterentwickeln** zu wollen. Dazu hat er im Jahr 2018 eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich u. a. mit der Steuerung der Sozialausgaben im Bereich HzE befasst.
- 303 Auch das Abgeordnetenhaus hatte bereits im Jahr 2009²¹³ für den Bereich HzE u. a. beschlossen, dass die Bezirke qualifizierte Zielvereinbarungen mit dem Senat abschließen, die ein externes und internes Benchmark sowie fachliche Ziele beinhalten. Zur Kontrolle der Zielvereinbarungen sollte **bis spätestens 30. September 2009 unter Federführung der für Jugend zuständigen Senatsverwaltung ein standardisiertes Fachcontrolling** eingerichtet werden, das die Prüfung und Steuerung atypischer Fallzahlen- und -kostenentwicklungen in den Bezirken durch den Haushaltsgesetzgeber ermöglicht. Nach dem Verständnis der Senatsverwaltung und der Bezirke gehört dazu **auch ein Finanzcontrolling**.
- 304 Der Rechnungshof hat im Jahr 2019 die Einrichtung und Umsetzung des Fach- und Finanzcontrollings Hilfen zur Erziehung – im Folgenden FFC HzE – bei der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie geprüft.

10.2 Entwicklung und Einführung eines Steuerungskonzepts

- 305 Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung hat in den Jahren von 2009 bis 2018 insgesamt sechs **Zielvereinbarungen** mit jeweils allen zwölf Bezirksämtern **zur Einführung und Weiterentwicklung eines standardisierten FFC HzE** in den bezirklichen Geschäftsbereichen Jugend und auf gesamtstädtischer Ebene geschlossen. Nach der ersten Zielvereinbarung aus dem Jahr 2009 sollte eine den gesamtstädtischen Festlegungen entsprechende **Steuerungs- und Fachcontrollingstruktur in den Bezirken** eingerichtet werden. Die gesamtstädtischen Festlegungen sind von der für Jugend zuständigen Senatsverwaltung im Rahmen ihrer Steuerungsverantwortung zu definieren. Darauf aufbauend sollte entsprechend der Zielvereinbarung aus dem Jahr 2010 u. a. ein am Steuerungs-

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

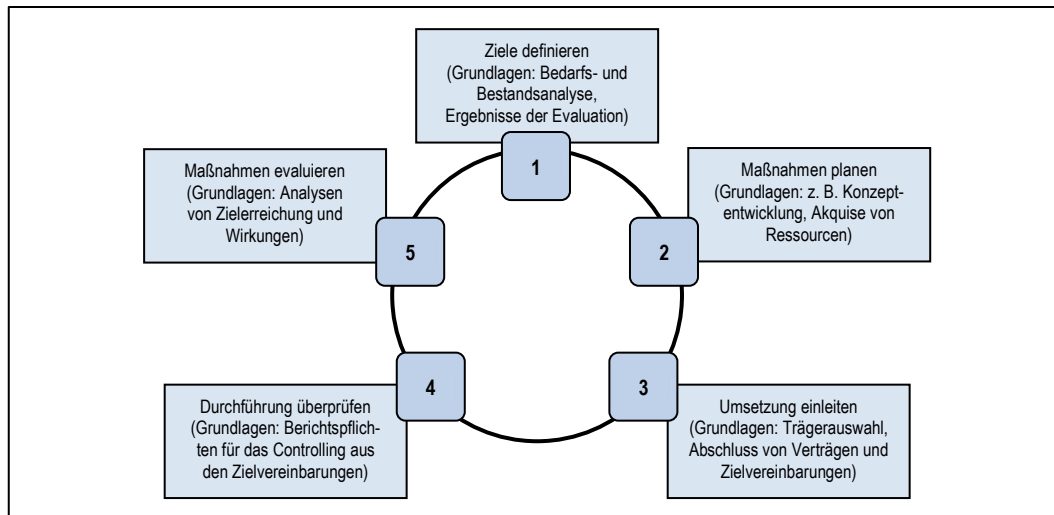
211 Abschnitt Allgemeines Nr. 7 der Geschäftsverteilung des Senats von Berlin (GV Sen) vom 21. April 2017 (ABl. S. 2031)

212 Abschnitt III Nr. 1 GV Sen

213 Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 11. Juni 2009 (Plenarprotokoll 16/49, S. 4593)

kreislauf orientiertes **Steuerungskonzept** entwickelt und verbindlich implementiert werden.

Ansicht 24: Steuerungskreislauf für das FFC HzE²¹⁴



Quelle: Anlage zur Zielvereinbarung vom 17. Dezember 2010, Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung vom 7. Februar 2011 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2144 A)

- 306** Zur Umsetzung der Zielvereinbarung aus dem Jahr 2009 hatte die Lenkungsgruppe HzE²¹⁵ im Februar 2010 beschlossen, dass die unterschiedlichen Fachcontrolling-Instrumente der Bezirke gesichtet und auf ihre Geeignetheit zur Übertragung auf ein standardisiertes gesamtstädtisches Fachcontrolling bewertet werden sollen. Dieser Arbeitsauftrag wurde mit Beschluss vom 25. Juni 2010 darauf beschränkt, ein **einheitliches Steuerungs- und Fachcontrollingverständnis** im Jahr 2010 zu erarbeiten.
- 307** Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung konnte dem Rechnungshof im Jahr 2019 weder ein Steuerungskonzept, noch Unterlagen über gesamtstädtische Festlegungen zur Steuerungs- und Fachcontrollingstruktur in den Bezirken oder zu einem gemeinsamen Steuerungs- und Controllingverständnis vorlegen.
- 308** Nach Erkenntnissen des Rechnungshofs²¹⁶ bestehen im bezirklichen Vergleich sehr heterogene Controllingstrukturen und -abläufe sowie Verantwortlichkeiten. Dies geht einher mit erheblichen Unterschieden in der Ausführung, im Umfang und bei der Qualität des Controllings.

214 Am 22. Februar 2019 hat die Lenkungsgruppe Fach- und Finanzcontrolling zu der Neuausrichtung des FFC HzE einen neuen Steuerungskreislauf erstellt, der diese fünf Schritte beibehält (vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 27. August 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 1190 N), Schaubild in Anlage 2).

215 Die Lenkungsgruppe HzE besteht aus vier Bezirksstadträtinnen und -räten unter Leitung der für Jugend und Familie zuständigen Staatssekretärin. Sie soll auf strategischer Ebene Ziele vorgeben, beauftragen und Ergebnisse überprüfen.

216 Ergebnis des Auskunftersuchens vom 12. Dezember 2018 an die Bezirke zu ihren bezirksinternen Controllingstrukturen zum FFC HzE (u. a. zeitliche und inhaltliche Festlegungen zum Berichtskreislauf, Rahmenbedingungen für die Sicherstellung der Prozess-, Ergebnis- und Datenqualität sowie Zuständigkeiten für die Planungs- und Steuerungsentscheidungen)

- 309 Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung ist ihrer Federführung zur Einführung eines standardisierten FFC HzE nicht hinreichend nachgekommen. Die in den Jahren 2009 und 2010 vereinbarten Ziele sind **nach über zehn Jahren** noch immer nicht umgesetzt. Ohne ein Steuerungskonzept und gesamtstädtische Festlegungen zu Fachcontrollingstrukturen in den Bezirken **fehlen** nach wie vor **elementare Grundlagen zur Einführung eines standardisierten Fach- und Finanzcontrollings**. Da auch kein gemeinsames Steuerungs- und Controllingverständnis erarbeitet wurde, fehlen entscheidende Festlegungen für eine einheitliche Umsetzung in den Bezirken.

10.3 Zielvereinbarungen zur Einführung und Weiterentwicklung des Fach- und Finanzcontrollings Hilfen zur Erziehung

- 310 Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO), die u. a. Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten müssen (Nr. 2.1 AV § 7 LHO):
- Ziele, Prioritätsvorstellung und mögliche Zielkonflikte
 - finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt
 - Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen
 - Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme
 - Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen

Bei der **Festlegung der Ziele** wird insbesondere der **SMART-Ansatz** empfohlen. Die Buchstaben werden zum Teil unterschiedlich belegt, was aber die Gesamtausrichtung des SMART-Ansatzes nicht wesentlich ändert.²¹⁷

Danach sollen Ziele beispielsweise

- spezifisch = unmissverständlich und eindeutig,
- messbar = Kriterien für die Zielerreichung enthaltend,
- anspruchsvoll = eine gewisse Anstrengung erfordernd bzw. herausfordernd,
- realistisch = aktiv beeinflussbar sowie
- terminiert = durch einen Endtermin, ggf. auch durch Zwischentermine/Meilensteine

beschrieben werden.²¹⁸

217 vgl. Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 18, Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung, 2013, S. 59

218 vgl. Bundesministerium des Innern, Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung, Stand: Dezember 2012, S. 18

311 Der Rechnungshof hat die Zielvereinbarungen für die Jahre 2016/2017 und für das Jahr 2018 insbesondere unter dem Aspekt des SMART-Ansatzes betrachtet. Die Zielvereinbarungen legen fast wortgleich die folgenden fünf **Zielebenen** fest:

- Weiterentwicklung eines aufeinander abgestimmten gesamtstädtischen Fach- und Finanzcontrollingverfahrens
- Generierung von HzE-steuerungsrelevanten Rahmendaten
- Qualifizierung der Entscheidungsprozesse im Jugendamt
- Stärkung der Ressourcen im Sozialraum
- Dämpfung des Anstiegs der HzE-Ausgaben

Eine **weitere Konkretisierung** zum Stand der Zielerreichung und zur Fortschreibung der Ziele unter den fünf Zielebenen erfolgt in den beiden Zielvereinbarungen nicht.

In der Zielvereinbarung für die Jahre 2016/2017 werden sogenannte zentrale Schwerpunkte aufgelistet. Unter diesen Schwerpunkten wird zunächst der Sachstand oder das Problem umrissen, danach werden die beabsichtigten weiteren Schritte und am Ende Maßnahmen, jedoch bis auf eine Ausnahme keine (Unter-) Ziele genannt (**spezifisch**). Lediglich unter dem Schwerpunkt „Platzausbau Inobhutnahme“ wird das Ziel ausdrücklich als solches erkennbar formuliert: „Ziel ist es, schnellstmöglich mindestens 40 Krisenplätze für Jugendliche zu schaffen.“ In diesem Fall wird auch eine Zahl zur Messung der Zielerreichung festgelegt (**messbar**). Nicht dargelegt ist jedoch, bis wann (**terminiert**) diese Krisenplätze geschaffen werden sollen.

Die geplanten Maßnahmen unter den einzelnen Schwerpunkten sind zum Teil nur mit der Angabe „mittelfristig“, „schnellstmöglich“ oder „unverzüglich“ versehen.

Unter dem Schwerpunkt „Bedarfsgerechter Platzausbau HzE-Bedarfe Flüchtlingsfamilien unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge/Ausländer“ ist vereinbart, dass sich die Bezirke zwischen zwei Möglichkeiten der Produktzuordnungen zur Erfassung der Personengruppen erst noch verständigen sollen. Es fehlt eine eindeutige Zielfestlegung auf eine Produktzuordnung (**spezifisch**).

312 Die Anforderungen an die Festlegung von Zielen und damit an die Planung finanzwirksamer Maßnahmen sind bei den beiden geprüften Zielvereinbarungen nicht vollständig beachtet. Insbesondere wird der SMART-Ansatz nur teilweise berücksichtigt. Die Zielvereinbarungen enthalten zu den fünf Zielebenen keine weiteren Konkretisierungen. Sie sind **nicht ausreichend spezifisch**, weil sie größtenteils **nicht auf Unterziele heruntergebrochen** sind und zum Teil **keine eindeutigen Zielfestlegungen** enthalten. Die Ziele enthalten auch überwiegend **keine Terminfestlegungen**, sodass der Zeitpunkt zum Erreichen der Ziele nicht nachprüfbar ist.

10.4 Jugendhilfeplanung als Bestandteil des Steuerungskreislaufs

- 313 In der Zielvereinbarung aus dem Jahr 2009 ist ausgeführt, dass u. a. die **Jugendhilfeplanung**²¹⁹ **integrierter Bestandteil des Steuerungskreislaufs** ist. Dies bedeutet, dass zwischen der Jugendhilfeplanung und dem Fach- und Finanzcontrolling die Kommunikationswege im Steuerungskreislauf strukturell verankert und mit einer Regelmäßigkeit sichergestellt sein müssen.²²⁰
- 314 Während der Prüfung hat die für Jugend zuständige Senatsverwaltung angegeben, dass der Bereich Jugendhilfeplanung an einzelnen spezifischen Problemen und Fragestellungen im Fach- und Finanzcontrolling beteiligt war.
- 315 Das im Jahr 2009 vereinbarte **Ziel**, auf gesamtstädtischer Ebene die Jugendhilfeplanung als integrierten Bestandteil in den Steuerungskreislauf des FFC HzE aufzunehmen, hat die für Jugend zuständige Senatsverwaltung bislang **nicht ausreichend umgesetzt**. Die Beteiligung der Jugendhilfeplanung zu einzelnen Problemen oder Fragestellungen im Fach- und Finanzcontrolling entspricht nicht einer strukturellen und regelhaften Integration in den Steuerungskreislauf.

10.5 Generierung steuerungsrelevanter Rahmendaten

- 316 In der Zielvereinbarung aus dem Jahr 2009 haben die für Jugend zuständige Senatsverwaltung und die Bezirksämter die **Generierung von HzE-steuerungsrelevanten Rahmendaten** vereinbart. Ergänzend wurde im Jahr 2010 festgelegt, dass dieses Ziel u. a. durch die Implementierung eines aufeinander bezogenen Berichtskreislaufs zum FFC HzE auf gesamtstädtischer und bezirklicher Ebene realisiert werden soll. Dafür haben die Senatsverwaltung und die Bezirksämter festgelegt, dass **Instrumente entwickelt (Kennzahlen, Erhebungsmethoden und -verfahren, Berichte)** bzw. die vereinbarten Datengrundlagen und Analysen so aufbereitet werden, dass die **unterschiedlichen Steuerungsebenen** in den Bezirken (Regionalleitungen, fachliche Steuerung, Leitung des Jugendamts) und auf der Landesebene mit den für sie relevanten Daten zur Steuerung versorgt werden. Der Senatsverwaltung obliegt es im Rahmen ihrer Federführung, Kriterien festzulegen, die die dafür benötigte Informationsqualität sicherstellen.

219 Jugendhilfeplanung ist ein unverzichtbares Instrument, um Ziele und Maßnahmen der Jugendhilfe transparent, öffentlich und veränderbar zu machen. Sie beinhaltet immer analytische, entwicklungsbezogene und evaluative Aspekte (vgl. Wiesner, in: Wiesner (Hrsg.), SGB VIII, 5. Aufl. 2015, § 80 Rn. 3 sowie Tammen, in: Münder/Meysen/Trenczek (Hrsg.), Frankfurter Kommentar SGB VIII, 8. Aufl. 2019, § 80 Rn. 6).

220 vgl. Niedersächsisches Landesamt für Soziales, Jugend und Familie – Landesjugendamt (Hrsg.), Handreichung zum Aufbau eines Fach- und Finanzcontrollings, Dezember 2013, S. 14, <https://www.ib-niedersachsen.de/display/IW/Handreichung+zum+Aufbau+eines+Fach-+und+Finanzcontrollings> (Stand: 27. Oktober 2020)

- 317 Die Senatsverwaltung hat in diesem Zusammenhang auf ihre **jährlichen Berichte I** (Fallzahlen und Transferausgaben)²²¹, **II** (Hilfestructur)²²² und **III** (Sozialstrukturdaten)²²³ verwiesen. Der Bericht III ist seit dem Jahr 2016 ausgesetzt. Die Berichte werden **für alle Steuerungsebenen** auf bezirklicher und Landesebene **gleich** erstellt.

Nach Angabe der Senatsverwaltung werden von ihr **keine Qualitätskriterien zur Berichterstellung** definiert. Der Rechnungshof hat anhand des Berichts I (Stand: 21. Februar 2019) die Informationsqualität der Berichte beispielhaft überprüft und dabei Mängel, wie z. B. Rechenfehler, unterschiedliche Definitionen von Kennzahlen, Abweichungen zwischen Überschrift und Sachverhalt oder Achsenbezeichnung und Legende, festgestellt.

- 318 Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung hat das seit dem Jahr 2009 vereinbarte **Ziel der Generierung von HzE-steuerungsrelevanten Rahmendaten** hinsichtlich der Kennzahlenauswahl und -festlegung sowie der Bereitstellung der relevanten Daten für die unterschiedlichen Steuerungsebenen in den Bezirken und auf Landesebene bislang **nicht erreicht**.

Bei den **Berichten I und II** handelt es sich um eine Sammlung von Daten und Kennzahlen, die in keinem Zusammenhang mit fachlichen Zielen (aus den Zielvereinbarungen) oder Soll-Vorgaben stehen. Sie können daher keine Aussage liefern, inwieweit die vereinbarten Ziele erreicht werden oder ob Nachsteuerungsbedarf gegeben ist. Sie sind damit **keine ausreichende Steuerungs- und Planungsgrundlage**. Hinzu kommt, dass der vom Rechnungshof exemplarisch überprüfte Bericht I zum Teil **nicht die erforderliche Informationsqualität** aufweist.

Zudem hat die Senatsverwaltung den **Bericht III über Sozialstrukturdaten seit dem Jahr 2016 nicht mehr weitergeführt**.

Kennzahlen in der Jugendhilfe sind für sich genommen ohne Relevanz. Erst im Vergleich, in einem definierten Kontext und im Zusammenhang mit einem Ziel, das zu erreichen ist, haben sie Bedeutung.²²⁴ Da dieser Kontext fehlt, sind die Informationen aus den Berichten I und II für die Steuerung nur begrenzt aussagefähig.

221 Im Bericht I werden die Fallzahlen- und Transferausgabenentwicklung, die Hilfedichten auf Bezirksregionen sowie die Hilfedichte und Transferausgaben pro Einwohner im Bezirksvergleich dargestellt.

222 Im Bericht II werden die Hilfe- und Altersstruktur im Bezirksvergleich, die Familienkonstellation und das Geschlecht sowie die beendeten Hilfen und Gründe der Beendigung berlinweit erfasst.

223 Im Bericht III werden Indikatoren zur Ermittlung soziostruktureller Belastungen in den Bezirken anhand der Demografie, der Bevölkerungsstruktur sowie der Familien- und Bildungsstruktur dargestellt.

224 vgl. Hårdrich, Kennzahlen und Ziele zur Steuerung der Jugendhilfe – die integrierte Berichterstattung in Niedersachsen [IBN]. Ein Berichtswesen als Instrument der Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe, Dialog Erziehungshilfe, 3/2007, S. 16 f.

10.6 Systematische Analysen

- 319 Die Zielvereinbarung aus dem Jahr 2010 sieht u. a. vor, dass **kontinuierlich und systematisch die Prozesse und Strukturen zur Zielerreichung beobachtet und analysiert sowie Ergebnisse überprüft werden** sollen. Angesprochen ist damit Schritt fünf im vereinbarten Steuerungskreislauf (vgl. Ansicht 24). Die Überprüfung der Ergebnisse bleibt somit nicht bei der Feststellung von Abweichungen stehen, sondern nutzt den Informationswert von Kontrollen (Soll-Ist-Vergleiche) für eine zukunftsorientierte Steuerung.
- 320 Der Rechnungshof hat von der für Jugend zuständigen Senatsverwaltung **keine** Unterlagen zu einem **vereinbarten Verfahren** erhalten, das festlegt, wie Prozesse und Strukturen zur Zielerreichung beobachtet und analysiert sowie die Ergebnisse überprüft werden sollen. Die Senatsverwaltung hat auf Nachfrage, ob regelmäßig Abweichungs- und Ursachenanalysen durchgeführt und daraus gemeinsame Steuerungsimpulse für den künftigen Ziel- und Planungsprozess im Bereich der HzE abgeleitet werden, auf die vereinbarte Berichtsstruktur verwiesen. Die Berichte enthalten in der Regel einen Überblick über die Entwicklung von drei Jahren und Vergleiche zwischen den Bezirken. Sie enthalten keine Soll-Ist-Vergleiche und keine weitergehenden Analysen, die sich auf die Zielvereinbarungen beziehen.
- 321 Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung hat **nicht nachgewiesen**, dass sie auf gesamtstädtischer Ebene **regelmäßige Soll-Ist-Vergleiche zur Zielerreichung** sowie ggf. **Abweichungs- und Ursachenanalysen im standardisierten Fachcontrolling** durchführt. Es fehlen ihr daher die notwendigen Grundlagen, um daraus gemeinsame Steuerungsimpulse oder Maßnahmen für den künftigen Ziel- und Planungsprozess für HzE abzuleiten.

10.7 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 322 Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung hat mitgeteilt, dass die Entwicklung des **Konzepts eines gesamtstädtischen FFC HzE**, das auf Landesebene in der spezifischen Situation eines Stadtstaates wahrgenommen wird, ein pilotartiger und kontinuierlich zu führender Prozess sei, der einer ständigen Weiterentwicklung einschließlich der Erforderlichkeit von Richtungskorrekturen unterliege. Die Lenkungsgruppe FFC HzE habe daher am 8. November 2019 in ihrer Zielbestimmung auch das Vorhaben aufgenommen, das Konzept des FFC HzE zu aktualisieren. In dem Konzept sollen die Erfahrungen zentraler Akteure der Berliner Kinder- und Jugendhilfe sowie die wissenschaftliche Entwicklung im Bereich Steuerung und Governance berücksichtigt werden.

Zu der Erarbeitung eines **einheitlichen Steuerungs- und Fachcontrolling-verständnisses** hat sich die Senatsverwaltung nicht geäußert. Sie hat auch nicht dargelegt, wie sie die heterogenen **Steuerungsstrukturen in den Bezirken** aufeinander abstimmen will.

323 Die Senatsverwaltung hat dem Rechnungshof bei der Prüfung im Jahr 2019 weder ein Steuerungskonzept noch Unterlagen über einen kontinuierlichen Entwicklungsprozess vorgelegt. Ein Steuerungskonzept oder zumindest die Festlegung eines einheitlichen Steuerungs- und Fachcontrollingverständnisses wären jedoch bereits zu Beginn der Einführung eines standardisierten gesamtstädtischen Fach- und Finanzcontrollings dringend erforderlich gewesen. Da es sich bei dem Controlling originär um ein betriebswirtschaftliches Instrument handelt, hätte in einem Konzept vorab geklärt werden müssen, wie dieses Instrument spezifisch für den Bereich HzE umgesetzt bzw. angewendet werden kann. Im Übrigen kann nach über zehnjährigem Bestehen des FFC HzE auch nicht mehr von einem pilotartigen Charakter ausgegangen werden.

324 Die Senatsverwaltung hat hinsichtlich der **Zielvereinbarungen** eingeräumt, dass nach den bisherigen Erfahrungen der Abschluss von Zielvereinbarungen zur Umsetzung des FFC HzE kein geeignetes methodisches Steuerungsinstrument sei. Die Eigenständigkeit der bezirklichen Akteure im Prozess und nicht zuletzt die durch das SGB VIII in der Kinder- und Jugendhilfe vorgegebene Kooperation aller Akteure hätten dazu geführt, dass die Zielvereinbarungen zunehmend den Charakter von strategischen, die gemeinsame Orientierung leitenden Zielverständigungen erhalten haben.

In der Lenkungsgruppe HzE habe man daher darauf verzichtet, ab dem Jahr 2019 eine neue Zielvereinbarung abzuschließen und stattdessen eine Zielbestimmung für die begonnene Arbeitsphase verabschiedet. Es werde an einem alternativen Steuerungskonzept gearbeitet.

325 Der Rechnungshof kann nicht nachvollziehen, dass die Lenkungsgruppe entgegen den Festlegungen im „Zukunftspakt Verwaltung“ im Bereich FFC HzE keine weiteren Zielvereinbarungen mehr schließen will. Nach dem „Zukunftspakt Verwaltung“ sollen Zielvereinbarungen als Herzstück einer veränderten Steuerung für die Zusammenarbeit zwischen Senat und Bezirken zum bedeutenden Instrument gesamtstädtischer Verwaltungssteuerung werden.²²⁵ Die Ankündigung, an einem alternativen Steuerungskonzept zu arbeiten, räumt die Beanstandung des Rechnungshofs aber nicht aus. Ein alternatives Steuerungskonzept muss ebenfalls an Zielvorgaben ausgerichtet sein, um ein funktionsfähiges Controllingsystem zu gewährleisten. Daher ist auch für künftige Ziele der SMART-Ansatz zu berücksichtigen.

326 Zur **Verzahnung der Jugendhilfeplanung mit dem FFC HzE** hat die Senatsverwaltung mitgeteilt, dass inzwischen eine regelmäßige Teilnahme der Gesamtjugendhilfeplanung in der Lenkungsgruppe HzE und in den Arbeitsstrukturen der laufenden Teilprojekte abgesichert sei. Eine operative Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfeplanung und Fachebene HzE finde derzeit bei der Verständigung zur

²²⁵ vgl. Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Zukunftspakt Verwaltung, 14. Mai 2019, S. 3, <https://www.berlin.de/rbmskzl/politik/verwaltungssteuerung/zukunftspakt/> (Stand: 30. Oktober 2020)

Datenaufbereitung zum Fachverfahren ISBJ-Jugendhilfe, der Analyse der Auswirkungen des Budgetierungsmodells und bei der Entwicklung und Pflege eines Kontextmodells zur Abbildung der soziostrukturellen Rahmenbedingungen statt.

Mit der Einführung der IT-Fachsoftware ISBJ-Jugendhilfe/SoPart sei eine einheitliche Datenbasis verfügbar, die hervorragende Voraussetzungen für die Fortentwicklung einer gesamtstädtischen Planung im Sinne des § 42 AG KJHG²²⁶ i. V. m. § 80 Abs. 2 und 4 SGB VIII schaffe.

Der regelmäßige Fachaustausch und die Verzahnung zwischen der bezirklichen Jugendhilfeplanung und Gesamtjugendhilfeplanung erfolge im Rahmen der Strukturen der Arbeitsgemeinschaft Berliner Öffentliche Jugendhilfe. Erkenntnisse der Jugendhilfeplanung aus den Analysen der Entwicklungen in der Jugendhilfe sowie der Sozialstruktur würden in der Fachplanung Hilfen zur Erziehung verwendet.

- 327 Der Rechnungshof entnimmt den Ausführungen der Senatsverwaltung, dass die Gesamtjugendhilfeplanung an laufenden Teilprojekten beteiligt wird und inzwischen regelmäßig an den Sitzungen der Lenkungsgruppe HzE teilnimmt. Allerdings entkräften die Ausführungen der Senatsverwaltung die Beanstandung des Rechnungshofs nicht, dass auf gesamtstädtischer Ebene die Jugendhilfeplanung bis zum Abschluss der Erhebungen des Rechnungshofs nicht integrierter Bestandteil des Steuerungskreislaufs war (vgl. T 314 f.). Die Senatsverwaltung hat nicht dargelegt, wie sie mit Hilfe der Einführung der IT-Fachsoftware SoPart und der regelmäßigen Fachaustausche im Rahmen der Strukturen der Arbeitsgemeinschaft Berliner Öffentliche Jugendhilfe die Gesamtjugendhilfeplanung strukturell und regelhaft in den Steuerungskreislauf des FFC HzE integriert hat.
- 328 Zur **Generierung steuerungsrelevanter Rahmendaten** hat die Senatsverwaltung auf die gesamtstädtischen jährlichen Berichte als Rahmenvorgabe verwiesen, innerhalb derer die bezirkliche Auslegung und Steuerung erfolge. Auf dieser Grundlage würden valide Bezirksvergleiche durchgeführt. Es könnten Zeitreihen zur Abbildung der bezirksspezifischen Entwicklung aufgebaut werden. Die Senatsverwaltung habe die Kennzahlen gemeinsam mit den Bezirken insbesondere im Hinblick auf die Steuerungsrelevanz ausgewählt. Vor allem die zentralen Kennzahlen Hilfedichte und Transferkosten pro Jugendeinwohner würden durch ihren Einwohnerbezug auf unterschiedliche soziostrukturelle Belastungen in den Bezirken hinweisen und somit implizit im Zusammenhang mit den fachlichen Zielen aus dem FFC HzE stehen. Sie werde außerdem bei einer zukünftigen vertieften Analyse stärker zwischen steuerbaren und nicht steuerbaren Faktoren unterscheiden.

Zur **Informationsqualität** der Berichte hat sich die Senatsverwaltung nicht geäußert.

226 Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes und zur Förderung der Beteiligung und Demokratiebildung junger Menschen (Jugendhilfe- und Jugendfördergesetz – AG KJHG)

- 329 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandung des Rechnungshofs nicht. Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Senatsverwaltung die Kennzahlen gemeinsam mit den Bezirken ausgewählt hat und die einmal jährlich gleichbleibende Datensammlung in den Berichten der Senatsverwaltung Grundlage für Bezirksvergleiche und Zeitreihen ist. Da die in den Berichten der Senatsverwaltung enthaltene Datensammlung allerdings in keinem Zusammenhang zu den vereinbarten (fachlichen) Zielen oder Soll-Vorgaben im FFC HzE steht, kann sie keine spezifischen Informationen über die Umsetzung und das Erreichen von vereinbarten (fachlichen) Zielen im FFC HzE liefern. Sie ist damit keine ausreichende Steuerungs- und Planungsgrundlage für das FFC HzE (vgl. T 318). Aus dem gleichen Grund überzeugt auch nicht die Argumentation der Senatsverwaltung, Hilfedichte und Transferkosten pro Jugendeinwohner würden implizit im Zusammenhang mit den fachlichen Zielen aus dem FFC HzE stehen, da auch ihnen eine Differenzierung nach den jeweiligen Zielen im FFC HzE fehlen. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass auch die Absicht der Senatsverwaltung, bei einer zukünftigen vertieften Analyse stärker zwischen steuerbaren und nicht steuerbaren Faktoren unterscheiden zu wollen, insbesondere voraussetzt, dass sie hierfür bereits im Vorfeld gezielt steuerungsrelevante Daten identifiziert und festlegt.
- 330 In ihrer Stellungnahme hat die Senatsverwaltung darauf verwiesen, dass sie **systematische Analysen** anhand spezifischer Themen wahrgenommen habe, die in den durch die Fachexpertise der Jugendämter und der Senatsverwaltung geprägten Diskursen zum FFC HzE als relevant bewertet wurden: die strategische Neuausrichtung der sozialpädagogischen Familienhilfe gemäß § 31 SGB VIII und die Neuausrichtung der Pflegekinderhilfe.
- 331 Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass es sich bei den Analysen zu den genannten spezifischen Themen lediglich um Daten zu einem Ist-Stand handelt (Bestandsanalysen). Diese können Ausgangslage für neue Ziele oder Handlungsempfehlungen sein. Systematische Analysen im FFC HzE beinhalten darüber hinaus jedoch die Überprüfung, ob alle vereinbarten Ziele im FFC HzE erreicht werden konnten (Abweichungsanalysen). Hierzu ist es vorab erforderlich, messbare Indikatoren festzulegen, mit deren Hilfe nach der Umsetzung in einem Soll-Ist-Abgleich das Erreichen der Ziele überprüft werden kann. Da den Zielen im FFC HzE diese Festlegungen größtenteils fehlten, lagen auch keine Daten für einen Soll-Ist-Abgleich vor, der in der Folge weitergehende Abweichungsanalysen ermöglicht hätte.

10.8 Zusammenfassung und Erwartung

- 332 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Jugend zuständige Senatsverwaltung im Rahmen ihrer Federführung beim FFC HzE

- nicht sichergestellt hat, dass nach über zehn Jahren ein Steuerungskonzept auf der Grundlage eines verbindlichen Steuerungskreislaufs erarbeitet und implementiert wird,
- nach über zehn Jahren auch keine gesamtstädtischen Festlegungen zur Implementierung einer Steuerungs- und Fachcontrollingstruktur in den Bezirken vorgegeben hat,
- Zielvereinbarungen geschlossen hat, die die Anforderungen an die Festlegung von Zielen (SMART-Ansatz) und damit an die Planung finanzwirksamer Maßnahmen nicht ausreichend beachten,
- das im Jahr 2009 vereinbarte Ziel zur Integration der Jugendhilfeplanung in den Steuerungskreislauf auf gesamtstädtischer Ebene noch nicht ausreichend umgesetzt hat,
- das seit dem Jahr 2009 vereinbarte Ziel der Generierung von HzE-steuerungsrelevanten Rahmendaten hinsichtlich der Kennzahlenauswahl und -festlegung bisher nicht erreicht hat,
- keine Kriterien zur Gewährleistung der Informationsqualität der Berichte vorgegeben hat sowie
- nicht kontinuierlich und systematisch die Prozesse und Strukturen zur Zielerreichung beobachtet, analysiert und die Ergebnisse überprüft hat.

333 Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie im Rahmen ihrer Federführung beim FFC HzE

- **umgehend in einem Steuerungskonzept einheitliche grundlegende Festlegungen für ein aufeinander abgestimmtes FFC HzE zusammen mit den Bezirken entwickelt und implementiert,**
- **zeitnah gesamtstädtische Festlegungen zu Steuerungs- und Fachcontrollingstrukturen in den Bezirken erarbeitet; hierzu gehört u. a. auch die Entwicklung eines gemeinsamen Steuerungs- und Fachcontrollingverständnisses,**
- **sicherstellt, dass künftig Ziele vereinbart werden, die dem SMART-Ansatz entsprechen, damit das Erreichen dieser Ziele überprüfbar ist,**
- **die gesamtstädtische Jugendhilfeplanung vollständig in den Steuerungskreislauf integriert,**
- **gemeinsam mit den Bezirken grundlegende steuerungsrelevante Kennzahlen im FFC HzE entwickelt und diese zukünftig hinsichtlich der festgelegten Steuerungsziele und Informationsbedarfe regelmäßig überprüft und ggf. anpasst,**
- **Kriterien zur Informationsqualität der Berichte definiert sowie**
- **sicherstellt, dass künftig sowohl die Ergebnisse wie auch die Prozesse und Strukturen zur Zielerreichung kontinuierlich und systematisch überprüft und analysiert werden.**

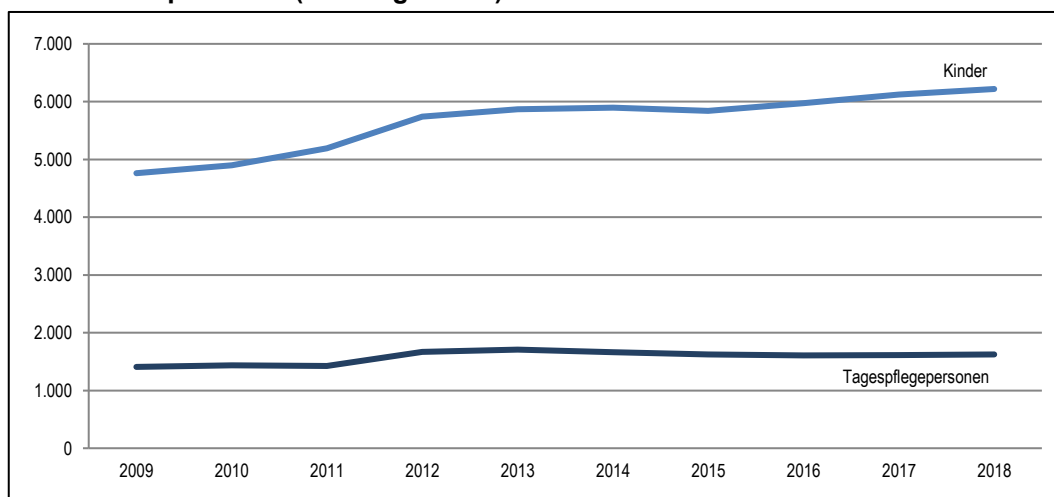
11 Ungerechtfertigte Ausgaben in Millionenhöhe im Bereich der Kindertagespflege

Durch die fehlerhafte Erstattung von Beiträgen sind dem Land Berlin allein für das Jahr 2017 rechnerisch ungerechtfertigte Ausgaben von rd. 7,8 Mio. € im Bereich der Kindertagespflege entstanden. Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung hat ab dem Jahr 2009 Sozialversicherungsbeiträge als pauschalen Bestandteil der Betreuungsentgelte für Tagespflegepersonen gezahlt. Dabei hat die Senatsverwaltung die Höhe dieser Beiträge so festgelegt, dass sie die nach Bundes- und Landesrecht zulässigen Erstattungen überschreiten. Die pauschal gezahlten Sozialversicherungsbeiträge lagen in den geprüften Fällen über den nachgewiesenen Aufwendungen der Tagespflegepersonen. Die Senatsverwaltung hat auf eine Verrechnung mit den nachgewiesenen Aufwendungen verzichtet.

11.1 Einleitung

- 334 Als Leistung der Jugendhilfe²²⁷ dient die Kindertagespflege der Betreuung und Entwicklungsförderung von Kindern. Sie soll den Eltern dabei helfen, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung miteinander zu vereinbaren. Die Kindertagespflege ist vorrangig ein Angebot für Kinder bis zum dritten Lebensjahr. Die Entwicklung des Verhältnisses zwischen der Anzahl der Tagespflegekinder und der Anzahl der Tagespflegepersonen im Land Berlin kann der nachstehenden Darstellung entnommen werden:

Ansicht 25: Entwicklung der Anzahl der Tagespflegekinder und Tagespflegepersonen (Stichtagsdaten)

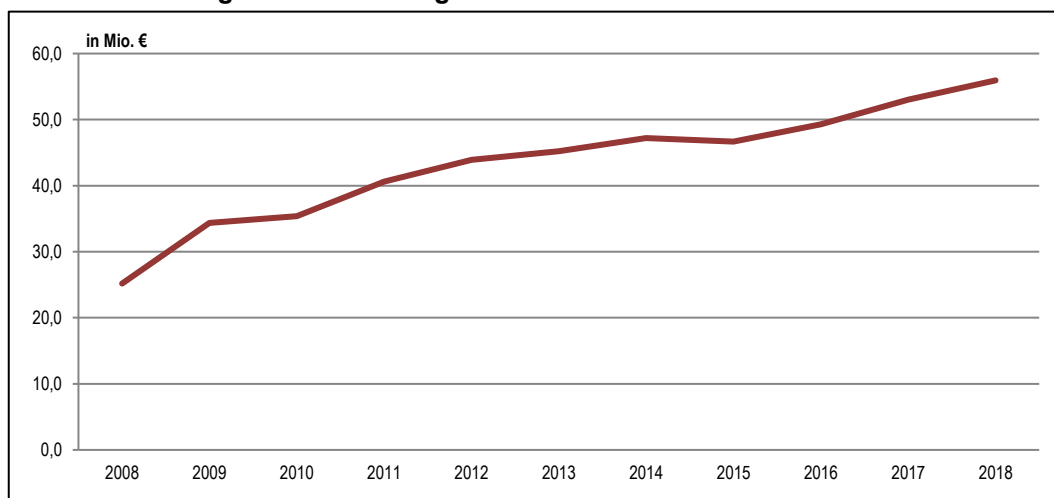


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Antwort der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 17. März 2017 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/10644, Daten für 2012 bis 2017), ergänzt um Daten des Statistischen Bundesamtes für 2009 bis 2011 und für 2018 (www.destatis.de, Abruf: 24. April 2019); Stichtag jeweils 1. März

²²⁷ vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 i. V. m. §§ 22 bis 25 Sozialgesetzbuch – Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII), § 1 Abs. 6 Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz – KitaFöG)

- 335 Die Jugendämter der Bezirke nehmen die Aufgaben im Bereich der Kindertagespflege als sachlich zuständige Träger der Jugendhilfe wahr.²²⁸ Neben vielen anderen Aufgaben obliegt ihnen auch die Feststellung des Betreuungsbedarfs, die Erlaubniserteilung für die Tagespflegepersonen und die Finanzierung der Leistungen aus den bezirklichen Haushalten.²²⁹ Die in den Bezirkshaushalten ausgewiesenen Gesamtausgaben Berlins für die Leistungen der Kindertagespflege betrugen für das Haushaltsjahr 2017 ca. 53 Mio. € und für das Haushaltsjahr 2018 ca. 56 Mio. €. Die Gesamtausgaben Berlins für die Leistungen der Kindertagespflege haben sich in den Jahren 2008 bis 2018 wie folgt entwickelt:

Ansicht 26: Ausgabenentwicklung



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2008 bis 2018

11.2 Kurzchronologie

- 336 Seit dem Jahr 2009 hat der Bereich der Kindertagespflege erhebliche bundesrechtliche Veränderungen erfahren. Bei öffentlicher Kindertagespflege von nicht mehr als fünf Kindern wurde bis zum 31. Dezember 2008 unterstellt, dass die Pflege nicht erwerbsmäßig betrieben wurde. Seit dem 1. Januar 2009 unterliegen selbstständig tätige Tagespflegepersonen der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung.²³⁰ Zudem ergaben sich auch Auswirkungen auf ihre Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge.

228 vgl. § 85 Abs. 1 SGB VIII i. V. m. § 33 Abs. 1 Satz 2 Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes und zur Förderung der Beteiligung und Demokratiebildung junger Menschen (Jugendhilfe- und Jugendfördergesetz – AG KJHG)

229 Kapitel 4021 Titel 67151; bis zum Haushaltsjahr 2013 wurden die Ausgaben im Kapitel 4020 nachgewiesen

230 vgl. § 2 Satz 1 Nr. 1 Sozialgesetzbuch – Sechstes Buch – Gesetzliche Rentenversicherung (SGB VI); vgl. auch Bundesministerium der Finanzen, Schreiben vom 17. Dezember 2007, „Einkommensteuerrechtliche Behandlung der Geldleistungen für Kinder in Kindertagespflege“ sowie Deutsche Rentenversicherung, Rundschreiben Nr. 3/2008 vom 17. Dezember 2008

- 337 Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung hat deshalb mit einer am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Ausführungsvorschrift zur Finanzierung der Kindertagespflege, die ab 1. Januar 2011 durch eine Nachfolgeregelung abgelöst wurde²³¹, ein neues Finanzierungssystem in der Kindertagespflege eingeführt. Das bis zum 31. Dezember 2008 geleistete Erziehungsgeld in der Kindertagespflege wurde durch ein Entgelt zur Vergütung der Förderleistung ersetzt. Das Entgelt wird seither in leistungsgerecht gestaffelten Pauschalen gezahlt, in denen Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile für die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung enthalten sind. Mit der Einbeziehung der vollen Sozialversicherungsanteile sollten die finanziellen Mehrbelastungen abgedeckt werden, die den Tagespflegepersonen durch die bundesrechtlichen Änderungen ab 2009 auferlegt worden waren.

11.3 Finanzierungsvorgaben

- 338 Die laufende Geldleistung an eine Tagespflegeperson umfasst gemäß § 23 Abs. 2 SGB VIII neben einem Betrag zur Anerkennung der Förderleistung u. a. auch die hälftige Erstattung nachgewiesener Aufwendungen zu einer angemessenen **Alterssicherung** sowie die hälftige Erstattung nachgewiesener Aufwendungen zu einer angemessenen **Kranken- und Pflegeversicherung** der Tagespflegeperson.

Der Bundesgesetzgeber hat in § 26 SGB VIII die Länder ermächtigt, das Nähere über Inhalt und Umfang der Aufgaben und Leistungen der Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege zu regeln.

Die **Pauschalierung der Geldleistungen** ist grundsätzlich möglich. Dies wurde – auch hinsichtlich der Sozialversicherungsbeiträge – durch einen Beschluss des Oberverwaltungsgerichts vom Juli 2019²³² bestätigt. Allerdings bleibt die Erstattung auch bei einer Pauschalierung wegen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes²³³ auf die hälftigen Aufwendungen beschränkt.

Das Land Berlin hat mit dem Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz – KitaFöG) ergänzende landesgesetzliche Regelungen getroffen. Nach § 18 Abs. 1 KitaFöG erhält die Tagespflegeperson vom Jugendamt die gemäß § 23 Abs. 2 SGB VIII vorgesehenen Geldleistungen (angemessene Sachkostenpauschale, angemessenen Förderbetrag, Erstattung von Versicherungsbeiträgen). Auf der Grundlage des § 27 KitaFöG hat die für Jugend zuständige Senatsverwaltung Ausführungsvorschriften zur Finanzierung der Kindertagespflege erlassen.

231 Ausführungsvorschriften zur Finanzierung der Kindertagespflege (AV-FinKTP) mit Wirkung ab 1. Januar 2009, abgelöst mit Wirkung ab 1. Januar 2011 durch die Ausführungsvorschriften zur Kindertagespflege (AV-KTPF)

232 OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 6 N 27.19 (vorhergehend VG Berlin, Urteil vom 14. März 2019 – 18 K 601.17)

233 vgl. Art. 70 Abs. 1 i. V. m. Art. 72 Abs. 1 Grundgesetz

Danach wird das monatliche Entgelt in gestaffelten Pauschalen gezahlt:

Ansicht 27: Übersicht über die Entgeltpauschalen je Kind²³⁴

Kindertagespflege (Pauschalen ab 01.01.2017 bis 31.12.2019)								
Angebotsform	im Einzelfall für bis zu 3 Kinder		im Regelfall für 4 und 5 Kinder		im Regelfall für 6 bis 8 Kinder		im Regelfall für 9 bis 10 Kinder	
Ganztagsplatz erweitert mehr als 180 Betreuungsstunden im Monat (110 %)	01.01.2017	441 €	01.01.2017	541 €	01.01.2017	556 €	01.01.2017	571 €
	01.08.2017	527 €						
Ganztagsplatz mehr als 140 bis einschließlich 180 Betreuungsstunden im Monat (100 %)	01.01.2017	401 €	01.01.2017	492 €	01.01.2017	506 €	01.01.2017	518 €
	01.08.2017	479 €						
Teilzeitplatz über 100 bis einschließlich 140 Betreuungsstunden im Monat (90 %)	01.01.2017	361 €	01.01.2017	443 €	01.01.2017	455 €	01.01.2017	467 €
	01.08.2017	431 €						
Halbtagsplatz bis einschließlich 100 Betreuungsstunden im Monat (80 %)	01.01.2017	320 €	01.01.2017	394 €	01.01.2017	405 €	01.01.2017	415 €
	01.08.2017	382 €						

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Nr. 11 Abs. 8 i. V. m. Nr. 12 Abs. 4 AV-KTPF i. d. F. vom 4. August 2017 bis zum 31. Dezember 2019

- 339 In den Pauschalen sind nach den Ausführungsvorschriften angemessene Anteile für die Kranken- und Pflegeversicherung sowie für die Altersvorsorge (z. B. Rentenversicherung) enthalten. Die Senatsverwaltung hat in den Ausführungsvorschriften jedoch keine Beträge für die integrierten Sozialversicherungsanteile ausgewiesen oder Anteile bestimmt.

Nach den bis zum 31. Dezember 2019 geltenden Regelungen waren die Tagespflegepersonen verpflichtet, dem zuständigen Jugendamt einmal jährlich nachzuweisen, dass Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie für die Altersvorsorge (z. B. Rentenversicherung) geleistet wurden. Die Senatsverwaltung hatte festgelegt, dass von einer nachträglichen Verrechnung mit den im Entgelt enthaltenen Anteilen abgesehen wird.²³⁵

Lediglich in den Fällen, in denen die Tagespflegepersonen Sozialversicherungsbeiträge trotz bestehender Verpflichtung nicht oder nicht vollständig zahlten, soll-

²³⁴ Für bis zu fünf Kinder kann die Tagespflege durch eine Tagespflegeperson wahrgenommen werden, Kindertagespflege mit mehr als fünf Kindern ist im Verbund zweier Tagespflegepersonen zu organisieren (vgl. Nr. 6.1 bzw. 6.3 AV-KTPF i. d. F. vom 4. August 2017 bis zum 31. Dezember 2019).

²³⁵ vgl. Nr. 11 Abs. 9 AV-KTPF

ten zukünftige Entgelte um den entsprechenden Anteil reduziert und für die zurückliegende Zeit ein Zahlungsverfahren mit der Tagespflegeperson festgelegt werden.

- 340 Die Geldleistungen für die Tagespflegepersonen erfolgen seit Dezember 2009 im Rahmen automatisierter Berechnungen über das zentralisierte IT-Verfahren ISBJ²³⁶, für das die Senatsverwaltung verfahrensverantwortlich ist. Die Senatsverwaltung hat im IT-System ISBJ folgende Berechnungsparameter für die Sozialversicherungsbestandteile der Entgelte hinterlegt:

- bis 31. Mai 2015
 - Krankenversicherung 15,5 %
 - Pflegeversicherung 2,2 %
 - Rentenversicherung 19,9 %
- ab 1. Juni 2015
 - Krankenversicherung 14,6 %
 - Pflegeversicherung 2,6 %
 - Rentenversicherung 18,7 %

Es handelt sich hierbei um die zu diesen Zeitpunkten geltenden Beitragssätze für abhängig Beschäftigte (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil). Für die an die Tagespflegepersonen übermittelten Einkommensnachweise wurde das Bruttoentgelt (vgl. Ansicht 27) mit den hinterlegten Beitragssätzen zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung multipliziert. Insofern wurden automatisiert nicht nur die Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile der Sozialversicherung berücksichtigt, sondern jeweils eine noch darüber hinausgehende Summe als Sozialversicherungsbeitrag ausgewiesen.

11.4 Verwaltungspraxis

- 341 Die Senatsverwaltung hat während der Prüfung gegenüber dem Rechnungshof die Auffassung vertreten, dass es sich bei den im Entgelt enthaltenen Anteilen zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie für die Altersvorsorge um eine Pauschale handele, die immer dann gewährt werde, wenn die Tagespflegeperson selbst einen Beitrag zahle und dies nachweise. Die Höhe sei dann unerheblich, da ständige Verrechnungen nicht gewollt seien, selbst wenn die nachgewiesenen Beiträge unter den von der Senatsverwaltung eingerechneten Sätzen liegen. Dementsprechend haben die Jugendämter den Tagespflegepersonen die in dem Entgelt enthaltenen Pauschalen für die Sozialversicherung – unabhängig von der Höhe der tatsächlichen individuellen Sozialversicherungsaufwendungen – belassen.

236 Integrierte Software Berliner Jugendhilfe

11.5 Würdigung und finanzielle Auswirkungen

- 342 Die vom Bundesgesetzgeber vorgesehene hälftige Erstattung nachgewiesener Aufwendungen²³⁷ an die anspruchsberechtigte Tagespflegeperson ergibt sich aus den bundesrechtlichen Regelungen zur Alters-²³⁸, Kranken-²³⁹ und Pflegeversicherung²⁴⁰. Die Senatsverwaltung hat mit der **pauschalen Einbeziehung der vollen Sozialversicherungsanteile in die Entgelte und mit dem Verzicht auf eine Verrechnung mit nachgewiesenen Aufwendungen** gegen die Vorgaben des Bundes- und Landesgesetzgebers²⁴¹ verstoßen und damit rechtswidrig gehandelt.
- 343 Um feststellen zu können, in welchem Umfang die mit den pauschalen Entgelten geleisteten Sozialversicherungsanteile die zulässige hälftige Erstattung nachgewiesener Aufwendungen übersteigen, hat der Rechnungshof im Rahmen einer Stichprobe für 50 Tagespflegepersonen für das Jahr 2017 die Hälfte der nachgewiesenen Beiträge für die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung den von der Senatsverwaltung als Anteil des Entgelts gezahlten Pauschalen für Sozialversicherungsbeiträge gegenübergestellt.

Ansicht 28: Finanzielle Auswirkungen

Alterssicherung für 50 Tagespflegepersonen			Kranken- und Pflegeversicherung für 50 Tagespflegepersonen		
1	2	3	4	5	6
Anspruch (Soll)	Zahlung (Ist)	Differenz (Überzahlung)	Anspruch (Soll)	Zahlung (Ist)	Differenz (Überzahlung)
69.528,85 €	246.649,74 €	177.120,89 €	71.059,59 €	234.441,50 €	163.381,92 €

Quelle: Berechnung Rechnungshof auf Basis der Nachweise der Tagespflegepersonen und der Jahresbescheinigungen aus dem IT-System ISBJ für das Jahr 2017

Nach den Berechnungen des Rechnungshofs überstiegen die für das Jahr 2017 für 50 Tagespflegepersonen im Entgelt enthaltenen Anteile für die Alterssicherung, Kranken- und Pflegeversicherung die Hälfte der nachgewiesenen Beitragszahlungen um insgesamt rd. 340.000 € (vgl. Ansicht 28, Summe der Spalten 3 und 6).

Die Senatsverwaltung hat in einem internen Vermerk vom 23. Januar 2019 festgestellt, dass berlinweit ca. 1.150 Tagespflegepersonen in unterschiedlichem Ausmaß von der Problematik betroffen sind. Danach würden sich – unter Zugrundelegung des Ergebnisses der Stichprobe des Rechnungshofs – rein rechnerisch ungerechtfertigte Ausgaben von rd. 7,8 Mio. €²⁴² allein für das Jahr 2017 ergeben.

237 vgl. § 23 Abs. 2 Nr. 3 und 4 SGB VIII

238 SGB VI

239 SGB V

240 SGB XI

241 § 23 Abs. 2 Nr. 3 und 4 SGB VIII i. V. m. § 18 Abs. 1 KitaFöG

242 340.000 € / 50 Tagespflegepersonen × 1.150 Tagespflegepersonen

11.6 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 344 In ihrer Stellungnahme hat die für Jugend zuständige Senatsverwaltung zunächst auf die Situation der Kindertagesbetreuung in Berlin insgesamt hingewiesen. Danach stehe Berlin vor der Herausforderung, die Kindertagesbetreuung für alle Kinder sicherzustellen und dafür Sorge zu tragen, dass kein Kindertagesbetreuungsplatz entfällt. Für die Kindertagespflege bedeute dies, dass insbesondere die Rahmenbedingungen für Tagespflegepersonen nicht unattraktiv und unwirtschaftlich ausgestaltet werden dürfen.

Die Senatsverwaltung hält ihr Handeln für gerechtfertigt. Die Möglichkeit einer Pauschalierung, und zwar auch in Bezug auf die Sozialversicherungsbeiträge, werde auch in einem Beschluss des Oberverwaltungsgerichts vom Juli 2019²⁴³ bestätigt:

„Die Art und Weise, in der die einzelnen Bestandteile der laufenden Geldleistung zu gewähren sind, regelt die Vorschrift²⁴⁴ nicht. Insbesondere schreibt sie nicht vor, dass diese Bestandteile bei der Festsetzung der Geldleistung im Einzelnen erkennbar sein und ausgewiesen werden müssen. Im Rahmen des dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe zustehenden Beurteilungsspielraums bleibt es daher grundsätzlich diesem überlassen, auf welche Weise er den Tagespflegepersonen die einzelnen Bestandteile der laufenden Geldleistung gewährt.“

Bei Einführung der Sozialversicherungspflicht für die Kindertagespflege im Jahr 2009 sei im Land Berlin ein Finanzierungssystem konzipiert worden, das sowohl die Vorgaben des SGB VIII berücksichtigte als auch eine Näherung zu analogen Vergütungssätzen der Tarifbeschäftigten im Erziehungsdienst herstellte. Dieses Finanzierungssystem enthalte als Besonderheit Pauschalen, die sowohl die hälftigen Sozialversicherungsanteile für „Arbeitnehmer“ als auch für „Arbeitgeber“ abbildeten. Beide Anteile waren von den selbstständigen Tagespflegepersonen zu entrichten und stellten eine enorme plötzliche Belastung dar. Diese Belastung durch Steuer- und Sozialversicherungsbeiträge sollte abgefedert werden. Es wurde ein pauschaliertes System gewählt, welches den Verwaltungsaufwand minimieren sollte.

Dem Vorwurf des Rechnungshofs, für das Land Berlin sei ein Schaden entstanden, werde zudem nicht nur rechtlich, sondern auch fachpolitisch entgegengetreten. Die Zahlungen für Tagespflegepersonen seien rechtmäßig gewesen und dienten zudem dem Erhalt von Kinderbetreuungsplätzen in Berlin. Für die Unterbringung und Betreuung der gleichen Anzahl an Kindern in Kindertageseinrichtungen wären erheblich höhere Kosten entstanden bzw. hätten dem Land Berlin dringend benötigte Rechtsanspruchsplätze in der Kindertagesbetreuung gefehlt.

243 OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 6 N 27.19 (vorhergehend VG Berlin, Urteil vom 14. März 2019 – 18 K 601.17)

244 § 23 Abs. 2 SGB VIII

Das Fehlen dieser Rechtsanspruchsplätze hätte für das Land Berlin aufgrund von Ersatzbeschaffungen und durch Klagen auf Schadenersatz weit höhere Kosten verursacht.

- 345 Der Rechnungshof sieht unter Würdigung der Stellungnahme der Senatsverwaltung keine Veranlassung, von seinen Beanstandungen Abstand zu nehmen. Die Ausführungen der Senatsverwaltung gehen am Kern der Beanstandungen vorbei. Der Rechnungshof hat die Festlegung der Höhe der Beträge für die Anerkennung der Förderleistung der Tagespflegepersonen nicht kritisiert. Zudem vertritt er ebenfalls die Auffassung, dass die Beträge nach § 23 Abs. 2a SGB VIII durch die Träger der öffentlichen Jugendhilfe in eigener Zuständigkeit festgelegt werden dürfen. Der Rechnungshof hat demgegenüber den Verstoß gegen die bundesgesetzlich zwingend vorgeschriebene hälftige Erstattung nachgewiesener Aufwendungen zu einer angemessenen Altersvorsorge sowie Kranken- und Pflegeversicherung beanstandet. Die Beanstandungen richteten sich nicht gegen die Pauschalierung als solche, sondern gegen die Einbeziehung der vollen Sozialversicherungsanteile in die Pauschale und den Verzicht auf die nachträgliche Verrechnung mit nachgewiesenen Aufwendungen für die Sozialversicherungsbeiträge.

Die Senatsverwaltung hat zwischenzeitlich die Kritik des Rechnungshofs aufgegriffen und die AV-KTPF entsprechend neu gefasst. Sie wurde am 10. Juli 2020 veröffentlicht und trat rückwirkend zum 1. Januar 2020 in Kraft.

11.7 Zusammenfassung und Erwartung

- 346 Der Rechnungshof beanstandet die rechtswidrigen Vorgaben der für Jugend zuständigen Senatsverwaltung im Zeitraum 2009 bis 2019, die zu erheblichen ungerechtfertigten Ausgaben für den Landeshaushalt im Bereich der Kindertagespflege geführt haben.
- 347 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie künftig für eine rechtskonforme Umsetzung des § 23 Abs. 2 Nr. 3 und 4 SGB VIII i. V. m. § 18 Abs. 1 KitaFöG durch die Jugendämter sorgt.**

12 Fehlsteuerung von Ressourcen bei der Betriebsprüfung

Der Rechnungshof hat in vier Berliner Finanzämtern geprüft, wie die Steuererklärungen von Steuerpflichtigen bearbeitet werden, die Überschusseinkünfte über 500.000 € jährlich erzielen (Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften). Diese Fälle unterliegen wie Großbetriebe bundeseinheitlich der ständigen Betriebsprüfung und binden damit erhebliche Ressourcen, die für andere Steuerfälle nicht zur Verfügung stehen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass eine ständige Betriebsprüfung nicht erforderlich ist. Im Durchschnitt führt die Betriebsprüfung pro Fall nur zu Mehrergebnissen von durchschnittlich etwa 68.000 €, während durch die Prüfung von Großbetrieben Mehrergebnisse von durchschnittlich rd. 173.000 € erzielt werden. Zudem ist die Einordnung der Fälle mit bedeutenden Einkünften nicht ausreichend risikoorientiert. Der Rechnungshof erwartet von der Senatsverwaltung für Finanzen, dass sie sich in den zuständigen Bund-Länder-Gremien dafür einsetzt, dass die Kriterien risikoorientiert überarbeitet werden. Anderenfalls kommt es weiterhin zu einer Fehlsteuerung knapper Ressourcen bei der Betriebsprüfung durch eine ungerechtfertigte Konzentration auf Fälle, bei denen das Risiko von Steuerausfällen gering ist.

12.1 Einleitung

- 348 Steuerpflichtige, bei denen die **Summe der positiven Überschusseinkünfte** stichtagsbezogen in mindestens zwei von drei festgelegten Jahren **mehr als 500.000 €** (Schwellenwert) betragen hat, werden nach den bundeseinheitlich geltenden Kriterien zur Einordnung in Größenklassen nach § 3 Betriebsprüfungsordnung (BpO)²⁴⁵ als bE-Fälle definiert. Vermögensverwaltende Personengesellschaften zählen – soweit die Summe der positiven Überschusseinkünfte über dem entsprechenden Schwellenwert liegt – ebenfalls zu den bE-Fällen. Zu den **Überschusseinkünften** zählen nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 Einkommensteuergesetz (EStG) **Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, aus Kapitalvermögen, aus Vermietung und Verpachtung sowie sonstige Einkünfte nach § 22 EStG** (z. B. Renten). Kapitalerträge, die abgeltend besteuert werden, sind bei der Ermittlung der Einkünfte nicht einzubeziehen. Reine Arbeitnehmerfälle, also Steuerpflichtige, die ausschließlich Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit erzielen, werden nicht als bE-Fall eingeordnet. Nicht zu den Überschusseinkünften gehören dagegen die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, aus Gewerbebetrieb und aus selbständiger Arbeit, die nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 EStG als Gewinneinkünfte bezeichnet werden.
- 349 Entsprechend § 3 BpO werden zu Beginn eines dreijährigen Prüfungsturnus (Einordnungsstichtag) die Betriebe im Sinne des § 193 Abs. 1 Abgabenordnung (AO)

²⁴⁵ Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Betriebsprüfung (Betriebsprüfungsordnung – BpO) vom 15. März 2000 (BStBl I S. 368), zuletzt geändert durch allgemeine Verwaltungsvorschrift vom 20. Juli 2011 (BStBl I S. 710)

und bestimmte andere Steuerpflichtige in Unternehmensarten eingeteilt. Nach hierfür spezifischen Abgrenzungskriterien wird dann eine Größenklasse ermittelt. Es wird zwischen Groß-, Mittel-, Klein- und Kleinstbetrieben unterschieden. Die **bE-Fälle** werden derzeit den **Großbetrieben zugeordnet** und unterliegen damit gemäß § 4 Abs. 2 BpO der ständigen Betriebsprüfung. Nach § 32 BpO haben die Betriebsprüfungsstellen eine Betriebskartei zu führen. Steuerpflichtige, die die Kriterien als bE-Fall erfüllen, werden automatisch der Betriebskartei zugeordnet. Zum Einordnungsstichtag 1. Januar 2016 wurden in Berlin 489 Steuerfälle als bE-Fälle für statistische Zwecke in der Betriebskartei geführt. Ein Fünftel davon entfiel auf vermögensverwaltende Personengesellschaften. Zum Vergleich sei erwähnt, dass für den Veranlagungszeitraum (VZ) 2016 ausweislich einer Aufstellung der Senatsverwaltung für Finanzen in 2.904 Steuerfällen die Summe der Einkünfte (Überschuss- und Gewinneinkünfte) mehr als 500.000 € betragen hat. Dies macht deutlich, dass von Steuerfällen mit hohen Einkünften tatsächlich nur ein geringer Teil als bE-Fall eingeordnet ist.

- 350 Für den VZ 2016 führten die Berliner Finanzämter etwas mehr als 1,1 Mio. Einkommensteuerfestsetzungen durch. Der Anteil der Steuerfälle natürlicher Personen mit bedeutenden Einkünften betrug mithin weniger als 0,04 %. Die in den **bE-Fällen** der natürlichen Personen **veranlagte Einkommensteuer**²⁴⁶ betrug gemäß einer Aufstellung der Senatsverwaltung für Finanzen für den VZ 2016 **75,4 Mio. €**, also im Durchschnitt 187.096 € je Steuerpflichtigem.

12.2 Prüfungsansatz und -vorgehen

- 351 Der Rechnungshof hat in den Finanzämtern Steglitz, Wedding, Zehlendorf und Prenzlauer Berg den Arbeitsstand und die Arbeitsweise bei den bE-Fällen geprüft. Der Rechnungshof hat sein Augenmerk hierbei auf die Erstbearbeitung durch die Steuern festsetzenden Stellen (F/E-Plätze) und die sich anschließende Bearbeitung durch die Betriebsprüfungen gerichtet. Überprüft werden sollte außerdem, ob die derzeitigen Einordnungskriterien für die bE-Fälle **für einen zielgerichteten Einsatz der Ressourcen der Betriebsprüfung** geeignet sind.
- 352 Grundlage für die örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs waren hinsichtlich der Erstbearbeitung der bE-Fälle durch die Finanzämter die 172 Steuerfälle, die in den geprüften Finanzämtern zum 1. Januar 2016 als bE-Fall in der Betriebskartei eingeordnet waren. Hiervon hat der Rechnungshof 154 Steuerfälle in die Prüfung einbezogen. Er hat dabei die drei für die Einordnung zum 1. Januar 2016 maßgeblichen VZ 2012, 2013 und 2014 betrachtet.

Außerdem bezog der Rechnungshof die in den Jahren 2016 bis 2018 von den Betriebsprüfungsstellen abgeschlossenen 92 Betriebsprüfungen von bE-Fällen mit gemeldeten Mehrergebnissen von fast 33 Mio. € in seine Prüfung ein. Hier- von hat der Rechnungshof 85 Betriebsprüfungen betrachtet.

246 festgesetzte Einkommensteuer abzüglich angerechnete Einkommensteuer

12.3 Erstbearbeitung durch die F/E-Plätze

- 353 Die Erstbearbeitung von Steuererklärungen erfolgt grundsätzlich durch die F/E-Plätze. Da bE-Fälle **bundeseinheitlich als Großbetriebe** gelten, für die grundsätzlich eine **regelmäßige Betriebsprüfung** vorgesehen ist, werden die Steuern bei bE-Fällen regelmäßig nach § 164 AO unter dem Vorbehalt der Nachprüfung festgesetzt.

Vor der Steuerfestsetzung durchläuft jede Steuererklärung ein **Risikomanagementsystem (RMS)**. Hierdurch wird die personelle Bearbeitung von Steuererklärungen mittels Risikohinweisen zielgerichtet auf risikobehaftete und prüfungswürdige Punkte gelenkt. Bei Ausgabe der vom RMS generierten Risikohinweise sind durch die F/E-Plätze entsprechende Ermittlungen und Prüfungen vorzunehmen, um die gleichmäßige und gesetzesmäßige Festsetzung der Steuer zu gewährleisten. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihren **Bearbeitungsgrundsätzen** zum RMS konkretisiert, wer welche Hinweise prüft und bearbeitet. Danach muss der F/E-Platz beispielsweise die Risikohinweise, die durch die spätere Betriebsprüfung aufgegriffen werden, nicht weiter prüfen. Alle Hinweise, die nicht die Ermittlung von Einkünften betreffen oder nicht Gegenstand der Betriebsprüfung sein werden, hat der F/E-Platz jedoch abschließend zu bearbeiten. Dies gilt auch für bE-Fälle.

- 354 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die F/E-Plätze der geprüften Finanzämter sich nicht immer an diese Bearbeitungsgrundsätze halten. So wurde der F/E-Platz in einem bE-Fall mittels Risikohinweisen aufgefordert, sowohl für den VZ 2013 als auch den VZ 2014 die als **Sonderausgaben abziehbaren Kirchensteuerzahlungen** zu prüfen. In beiden VZ unterblieb eine Überprüfung des Sonderausgabenabzugs mit Hinweis auf die bevorstehende Betriebsprüfung. Dies war nicht sachgerecht, weil nach den o. g. Bearbeitungsgrundsätzen diese Risikohinweise keinen konkreten Bezug zu der anstehenden Betriebsprüfung hatten und deshalb von dem F/E-Platz zu bearbeiten gewesen wären.

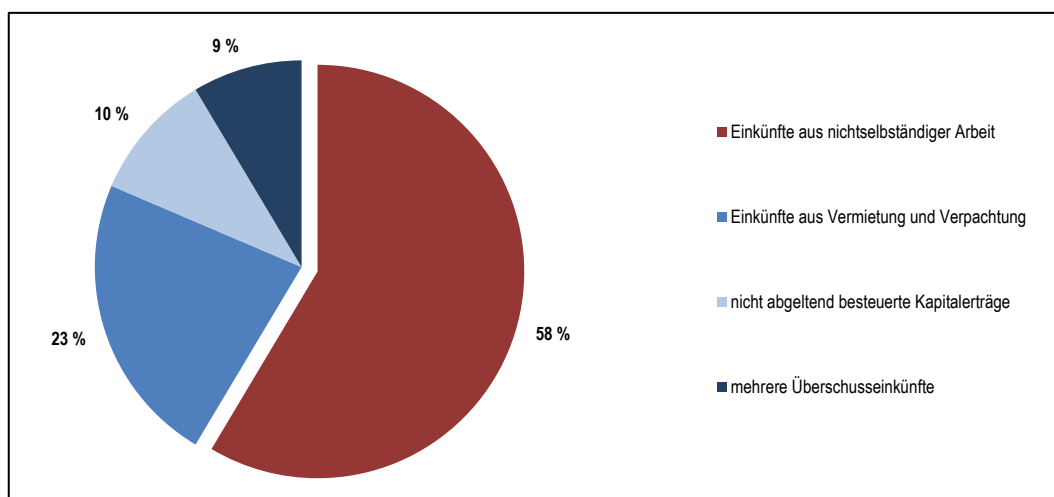
Die später durchgeführte Betriebsprüfung ergab für die fraglichen VZ ein Mehrergebnis von etwa 33.000 €. Neben geringfügigen Änderungen aufgrund von Mitteilungen zu gewerblichen Beteiligungseinkünften wurden sowohl für den VZ 2013 als auch den VZ 2014 die als Sonderausgaben abziehbaren Kirchensteuerzahlungen durch die Betriebsprüfung erheblich gekürzt. Grund hierfür war, dass Kirchensteuerzahlungen auf Abgeltungsteuer bei Kapitalerträgen nicht abziehbar sind. Explizit darauf hatten aber die Risikohinweise bereits drei bzw. zwei Jahre zuvor hingewiesen. Die entsprechenden **Mehrergebnisse hätten** bei ordnungsgemäßer Bearbeitung des Risikohinweises durch den F/E-Platz **früher festgesetzt und vereinnahmt werden können**. Das von der Betriebsprüfung anzuschreibende Mehrergebnis wäre dementsprechend deutlich geringer gewesen.

12.4 Fehlendes Risikopotenzial bei Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit

- 355 Viele Daten, die die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit betreffen, liegen dem Finanzamt bei Festsetzung der Einkommensteuer bereits elektronisch vor. So übermitteln die Arbeitgeber die Daten der Lohnsteuerbescheinigung ebenso wie die Agentur für Arbeit oder die Krankenkassen ggf. gezahlte Lohnersatzleistungen. Zu den Werbungskosten bei nichtselbständiger Arbeit werden durch das RMS zahlreiche Risikohinweise ausgegeben. Sofern die Risikohinweise beachtet und sachgerecht bearbeitet werden, ist das **Risiko sehr gering**, dass die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit in unzutreffender Höhe ermittelt werden. Mit dem Ausschluss **reiner Arbeitnehmerfälle** bei der Einordnung als bE-Fall wurde diesem Sachverhalt bereits teilweise Rechnung getragen.

Aus der nachfolgenden Grafik ist ersichtlich, dass die vom Rechnungshof geprüften Steuerfälle trotzdem überwiegend aufgrund der den Schwellenwert von 500.000 € übersteigenden Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit als bE-Fall eingeordnet worden sind. In diesen Steuerfällen erzielten die Steuerpflichtigen weitere – teilweise geringe – Einkünfte oder nicht abgeltend besteuerte Kapitalerträge (z. B. Erstattungsinsen).

Ansicht 29: Prozentuale Verteilung der geprüften bE-Fälle, in denen bestimmte Überschusseinkünfte den Schwellenwert von 500.000 € überschritten haben



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Prüfungsfeststellungen

So erzielte beispielsweise ein Steuerpflichtiger in den VZ 2012 bis 2017 neben Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit von mehr als 500.000 € weitere jährliche Einnahmen aus einer Aufsichtsratsvergütung zwischen 2.500 € und 3.500 €, die als Einkünfte aus selbständiger Arbeit zusätzlich zu versteuern waren. Da es sich somit nicht um einen reinen Arbeitnehmerfall handelt, ist der Steuerfall folgerichtig zu den Einordnungsstichtagen 1. Januar 2016 und 1. Januar 2019 als bE-Fall eingeordnet worden. Weder die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit noch die

geringen sonstigen Einkünfte bergen jedoch ein Risiko, das diese Art von Steuerfällen besonders überprüfenswert macht.

- 356 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass bei den geprüften Steuerfällen die Einordnung als bE-Fall zu **58 %** auf Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit von mehr als 500.000 € zurückgeht (vgl. Ansicht 29). Zwar werden nach bundeseinheitlichen Kriterien reine Arbeitnehmerfälle bereits bei der Einordnung als bE-Fall ausgeschlossen, geringe weitere Einkünfte aus jedweder anderen Einkunftsart machen einen Steuerfall mit einem Arbeitslohn von mehr als 500.000 € aber trotzdem zu einem bE-Fall, obwohl dieser kein besonderes Risikopotenzial birgt. Der Rechnungshof schlägt vor, dass diese Einkunftsart **künftig nicht zur Einordnung als bE-Fall** herangezogen wird. Durch eine entsprechende Überarbeitung der bundeseinheitlich geltenden Kriterien zur Einordnung in Größenklassen nach § 3 BpO könnte sichergestellt werden, dass nur die übrigen bedeutenden Überschusseinkünfte einer besonderen Überprüfung durch das Finanzamt unterzogen werden. Die Ressourcen der Finanzämter würden zielgerichteter auf möglicherweise risikobehaftete Steuerfälle gelenkt werden.

12.5 bE-Fälle und Prüfungsgeschäftsplan

- 357 Nach § 34 BpO sind die in der Betriebskartei erfassten und zur Betriebsprüfung vorgesehenen Steuerfälle in regelmäßigen Abständen in Prüfungsgeschäftsplänen zusammenzustellen. Nach den Weisungen der Senatsverwaltung für Finanzen sind **alle bE-Fälle in den Prüfungsgeschäftsplan** aufzunehmen, also beispielsweise auch die wenig risikobehafteten Steuerfälle, deren Einordnung auf Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit von mehr als 500.000 € zurückgeht. Dabei soll der Prüfungsgeschäftsplan 100 % der voraussichtlichen Arbeitsleistung der Betriebsprüfungsstelle jedoch nicht überschreiten.

Steuerfälle, die in den Prüfungsgeschäftsplan aufgenommen wurden, sind anschließend entweder durch die Betriebsprüfung zu prüfen oder qualifiziert vom Prüfungsgeschäftsplan abzusetzen, d. h., es ist nach Aktenlage festzustellen, ob der Steuerfall überhaupt prüfungswürdig ist. Qualifizierte Absetzungen sind notwendig, damit die Betriebsprüfung ihr Augenmerk in erster Linie auf solche Sachverhalte richtet, die zu endgültigen Steuerausfällen oder Steuererstattungen oder zu nicht unbedeutenden Gewinnverlagerungen führen können.

- 358 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die geprüften Finanzämter entgegen den Weisungen der Senatsverwaltung rein rechnerisch nicht alle bE-Fälle tatsächlich in den Prüfungsgeschäftsplan aufgenommen haben. Von den auf den 1. Januar 2016 statistisch als bE-Fall erfassten 489 Steuerfällen wurden berlinweit in den Jahren 2016 bis 2018 insgesamt in 129 bE-Fällen die Betriebsprüfungen abgeschlossen und 130 bE-Fälle qualifiziert vom Prüfungsgeschäftsplan abgesetzt. In 26 bE-Fällen führte die Betriebsprüfung nur zu einem steuerlichen Mehrergebnis von 0 € bzw. unter 2.500 € (sogenannte Null- bzw. Bagatellfälle).

Ansicht 30: Anzahl der abschließend geprüften und qualifiziert abgesetzten bE-Fälle

Jahr	Summe der qualifiziert abgesetzten und abschließend von den Finanzämtern geprüften bE-Fälle	davon qualifiziert abgesetzte bE-Fälle		davon abschließend von den Finanzämtern geprüfte bE-Fälle	Anteil mit Ergebnis von 0 € bis 2.499 € (Null- bzw. Bagatellfall)	
		Anzahl	Prozentual		Anzahl	Prozentual
2016	27	16	59 %	11	2	18 %
2017	152	85	56 %	67	14	21 %
2018	80	29	36 %	51	10	20 %
Gesamt	259	130	50 %	129	26	20 %

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der vorliegenden Meldebögen Jahresstatistik der Betriebsprüfung der Senatsverwaltung für Finanzen

Berücksichtigt man, dass nicht alle im Jahr 2016 abgeschlossenen Betriebsprüfungen auf die zum 1. Januar 2016 als bE-Fall eingeordneten Steuerfälle, sondern auch auf bE-Fälle des vorangegangenen Einordnungsstichtags zurückgehen, so sind ausweislich der Bundesstatistik **mindestens 230 von 489 bE-Fällen bis zum Ablauf des Jahres 2018 weder abschließend geprüft noch qualifiziert abgesetzt worden**. Auf entsprechende Anfrage hatte die Senatsverwaltung für Finanzen mitgeteilt, dass in diesen Steuerfällen davon auszugehen sei, dass eine Prüfungswürdigkeit von vornherein nicht gegeben gewesen wäre.

- 359 Der Rechnungshof hat Bedenken hinsichtlich der **Zweckmäßigkeit** der Weisung, alle bE-Fälle in den Prüfungsgeschäftsplan aufzunehmen. Über die Hälfte der auf dem Prüfungsgeschäftsplan stehenden bE-Fälle wurde anschließend qualifiziert abgesetzt, während die durchschnittliche Absetzungsquote in den Jahren 2016 bis 2018 bei den übrigen Großbetrieben nur 4,7 % betrug. Durch die Aufnahme zahlreicher von vornherein als nicht prüfungswürdig erkennbarer bE-Fälle wird die Kapazität des Prüfungsgeschäftsplans unnötig in Anspruch genommen. Da gleichzeitig die Maßgabe besteht, dass der Prüfungsgeschäftsplan 100 % der voraussichtlichen Arbeitsleistung der Betriebsprüfungsstelle nicht überschreiten soll, können andere aus sonstigen Gründen prüfungswürdige Steuerfälle zunächst nicht in den Prüfungsgeschäftsplan aufgenommen werden. Für solche Fälle stehen keine entsprechenden Ressourcen in der Betriebsprüfung zur Verfügung. Der Zweck des Prüfungsgeschäftsplans, die Arbeitsplanung in der Betriebsprüfung zu steuern, wird nicht erreicht. Der Rechnungshof hält es für notwendig, dass die Senatsverwaltung für Finanzen ihre diesbezüglichen Weisungen dahingehend anpasst, dass nur tatsächlich prüfungswürdige und risikobehaftete bE-Fälle in den Prüfungsgeschäftsplan aufgenommen werden.

12.6 Unzutreffende Einordnung von geprüften Steuerfällen als bE-Fall

- 360 In den geprüften Finanzämtern wurden in den Jahren 2016 bis 2018 bei bE-Fällen insgesamt 92 Betriebsprüfungen abgeschlossen. Davon hat der Rechnungshof insgesamt 85 mit 241 VZ in die örtlichen Erhebungen einbezogen. Der

Rechnungshof hat die unzutreffende Einordnung der Steuerfälle als bE-Fall und/oder Fehleintragungen durch die Betriebsprüfungen beanstandet, die zu einer fehlerhaften Statistik geführt haben. Die Beanstandungsquoten bezogen auf die VZ sind aus der nachfolgenden Ansicht ersichtlich.

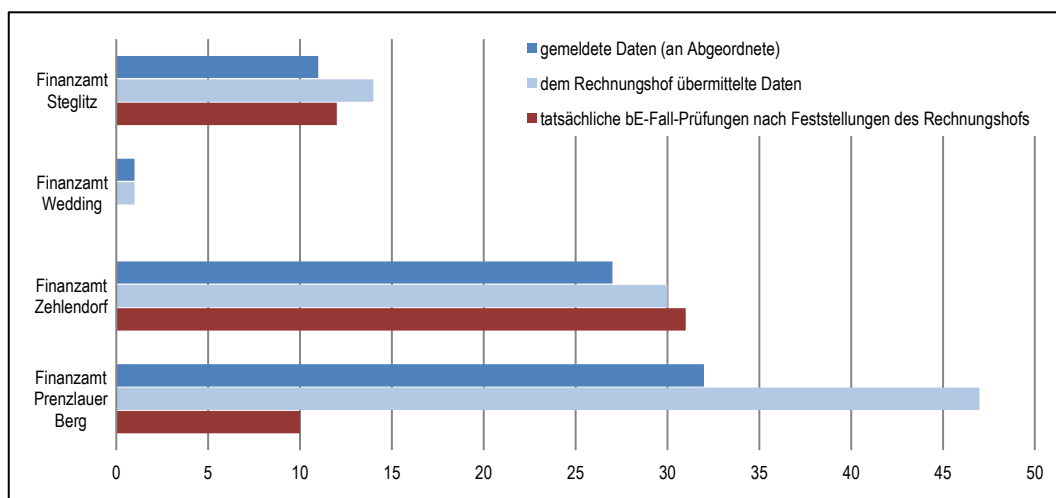
Ansicht 31: Beanstandungsquote

Finanzamt	vom Rechnungshof geprüfte		beanstandet in Bezug auf die Anzahl der VZ	Beanstandungsquote
	bE-Fälle	VZ		
Steglitz	14	42	25	59,5 %
Wedding	1	3	3	100,0 %
Zehlendorf	23	79	73	92,4 %
Prenzlauer Berg	47	117	93	79,5 %
Gesamt	85	241	194	80,5 %

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Prüfungsfeststellungen

- 361 Für die hohen Beanstandungsquoten in den Finanzämtern Steglitz und Zehlendorf waren lediglich unwesentliche Fehleintragungen in der Statistik ursächlich. Dagegen waren die Beanstandungen in den Finanzämtern Prenzlauer Berg und Wedding größtenteils auf die unzutreffende Einordnung von geprüften Steuerfällen als bE-Fall zurückzuführen. 38 der 48 der von der Betriebsprüfung dieser beiden Finanzämter geprüften vermeintlichen bE-Fälle waren in der Betriebskartei nicht als solche ausgewiesen. Die mit der Prüfung beauftragten Dienstkräfte haben in diesen Fällen weisungswidrig verfügt, die von ihnen geprüften Fälle statistisch als bE-Fall zu erfassen. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs hatte keiner dieser 38 Steuerfälle der Finanzämter Prenzlauer Berg und Wedding zum maßgeblichen Einordnungsstichtag die Voraussetzungen zur Einordnung als bE-Fall erfüllt (vgl. T 349).

Ansicht 32: Vergleich der Anzahl von gemeldeten, dem Rechnungshof übermittelten und tatsächlich festgestellten Betriebsprüfungen bei bE-Fällen für die Jahre 2016 bis 2018



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der von der Senatsverwaltung für Finanzen gelieferten Daten und der Prüfungsfeststellungen

- 362 Die geprüften Finanzämter begründeten ihre von den bundeseinheitlichen Kriterien abweichenden Eintragungen mit Hinweis auf § 193 Abs. 1 i. V. m. § 147a AO. Nach § 147a AO haben Steuerpflichtige, bei denen die Überschusseinkünfte mehr als 500.000 € betragen, die Aufzeichnungen und die Unterlagen über die den Überschusseinkünften zugrunde liegenden Einnahmen und Werbungskosten sechs Jahre aufzubewahren. Die Betriebsprüfung ist in diesen Steuerfällen bereits für das Jahr, in dem erstmalig die Grenze von 500.000 € überschritten ist, zulässig (Nr. 4 des Anwendungserlasses zur AO zu § 193 AO). Die Finanzämter dürfen zwar Prüfungen unter Hinweis auf die bedeutenden Einkünfte ankündigen, dürfen dann aber die in diesem Zusammenhang erzielten Mehrergebnisse aufgrund der fehlenden stichtagsbezogenen Einordnung des Falles nach den bundeseinheitlichen Kriterien statistisch nicht als bE-Fall abrechnen (vgl. T 349). So lagen beispielsweise in einem Fall bei Prüfungsanordnung die Voraussetzungen für eine Prüfung nach § 193 Abs. 1 i. V. m. § 147a AO vor, da der Steuerpflichtige im Prüfungszeitraum 2013 und 2014 Überschusseinkünfte von mehr als 500.000 € erzielte. Zum für die Einordnung des Falles als bE-Fall maßgeblichen Stichtag lagen die Voraussetzungen nach den bundeseinheitlichen Kriterien zur Einordnung in Größenklassen nach § 3 BpO jedoch nicht vor. Das Finanzamt hätte das in diesem Fall erzielte Mehrergebnis von mehr als 10.000 € statistisch nicht der Kategorie bE-Fall zurechnen dürfen, obwohl die Betriebsprüfung auf Grundlage von § 193 Abs. 1 i. V. m. § 147a AO durchgeführt wurde.
- 363 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die geprüften Finanzämter **in mehr als der Hälfte der Steuerfälle die Einordnung als bE-Fall bezogen auf die bundeseinheitlichen Kriterien unzutreffend** vorgenommen haben. Hierdurch fehlt der Steuerverwaltung ein Überblick, wie viele von den als bE-Fall eingeordneten Steuerfällen tatsächlich einer Betriebsprüfung unterzogen wurden. Außerdem werden die durch die Betriebsprüfung erzielten steuerlichen Mehrergebnisse nicht der zutreffenden Größenklasse zugeordnet. Die Sachgebietsleitungen und insbesondere die Hauptsachgebietsleitung kamen hier vor allem im Finanzamt Prenzlauer Berg ihrer dahingehend bestehenden Fachaufsicht nicht nach.

12.7 Statistik

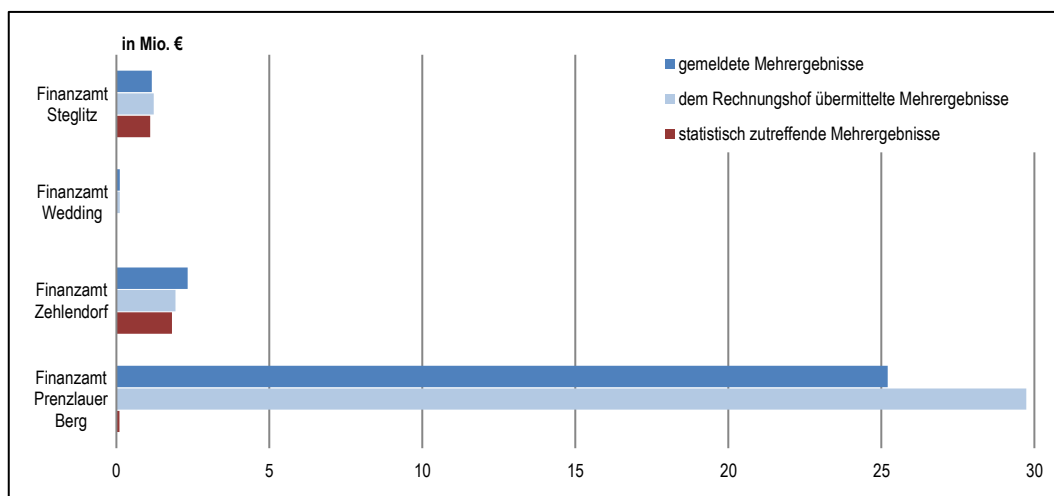
- 364 Nach § 35 BpO haben die Betriebsprüfungsstellen jährlich eine Statistik ihrer Arbeitsergebnisse aufzustellen. Hierbei sind die mit bundeseinheitlich abgestimmtem Schreiben vom 2. Dezember 2004 „Grundsätze zur Aufstellung einer Jahresstatistik der Betriebsprüfung“ (nachfolgend: Statistikgrundsätze) zu beachten. Diese Jahresergebnisse der Betriebsprüfung melden die obersten Finanzbehörden der Länder dem Bundesministerium der Finanzen bis zum 31. März des Folgejahres. Das Bundesministerium der Finanzen gibt das Gesamtergebnis in einer zusammengefassten Veröffentlichung jährlich bekannt.

In den bundeseinheitlichen Statistikgrundsätzen ist u. a. geregelt, wie das **steuerliche Ergebnis der Betriebsprüfung** zu ermitteln ist. Die festgestellten Mehr- oder Mindersteuern ergeben sich als Unterschied zwischen den festgestellten Steuern nach Betriebsprüfung und den Steuern vor Betriebsprüfung. Die Steuern vor Betriebsprüfung sind beispielsweise bei bereits erfolgten Steuerfestsetzungen die festgesetzte Steuer oder bei noch ausstehenden Veranlagungen die Steuer laut vorliegender Steuererklärung. Nach dem Sachgebietsleiter-Handbuch der Berliner Finanzämter obliegt der Hauptsachgebietsleitung Betriebsprüfung die **Kontrolle der statistischen Anschreibungen** auf formelle und sachliche Richtigkeit.

- 365** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Finanzämter nicht nur Steuerfälle unzutreffend als bE-Fall eingeordnet (vgl. T 361 und 363), sondern auch mehrfach die Statistikgrundsätze missachtet und somit die Mehrergebnisse in unzutreffender Höhe ausgewiesen haben. Das Finanzamt Prenzlauer Berg hat so um 29,6 Mio. € zu hohe Mehrergebnisse gemeldet. Allerdings bezieht sich das unzutreffend ausgewiesene Mehrergebnis größtenteils nur auf einen einzigen Fall. Hier beruhte das vermeintliche „Mehrergebnis“ ganz überwiegend auf der zu Prüfungsbeginn bereits vorliegenden, jedoch nicht bearbeiteten Steuererklärung. Der F/E-Platz hätte Steuern in der entsprechenden Höhe vor Beginn der Betriebsprüfung festsetzen können. Die festgesetzten Steuern resultieren somit ganz überwiegend aus der Bearbeitung der Steuererklärung und waren damit tatsächlich keine Mehrergebnisse der Betriebsprüfung.

Nachfolgend werden die dem Bundesministerium der Finanzen gemeldeten, dem Rechnungshof von der Senatsverwaltung übermittelten und die nach den Prüfungsfeststellungen statistisch zutreffenden Mehrergebnisse für die Jahre 2016 bis 2018 gegenübergestellt:

Ansicht 33: Vergleich der statistisch aufgezeichneten Mehrergebnisse für die Jahre 2016 bis 2018



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der von der Senatsverwaltung für Finanzen gelieferten Daten und der Prüfungsfeststellungen

- 366 Der Rechnungshof hatte wegen der erheblichen Bedeutung dieser Feststellungen die Senatsverwaltung für Finanzen mit Schreiben vom 8. August 2019 vorab über seine bis dahin vorliegenden Prüfungsergebnisse informiert und die Senatsverwaltung aufgefordert, das Abgeordnetenhaus entsprechend zu informieren. Dies ist mit Schreiben vom 23. August 2019 geschehen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat am 28. August 2019 auch dem Bundesministerium der Finanzen eine Korrektur übersandt.
- 367 Schon der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes²⁴⁷ festgestellt, dass das Hauptaugenmerk der Steuerverwaltung und auch der Medien bei der jährlichen Präsentation der Arbeitsergebnisse der Betriebsprüfung u. a. den erzielten Mehrergebnissen gilt. Umso wichtiger ist es, die statistischen Anschreibungen zu den Arbeitsergebnissen der Betriebsprüfung sorgfältig vorzunehmen, um so kein falsches Bild – auch in der Öffentlichkeit – zu erzeugen.

12.8 Fehlsteuerung von Ressourcen der Betriebsprüfung

- 368 Das Land Berlin hat dem Bundesrat auf Beschluss des Senats am 20. April 2020 eine Vorlage zur Einführung eines Mindestprüfungsintervalls für Steuerprüfungen bei Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften zugeleitet.²⁴⁸ Als angemessen wird ein Intervall von drei Jahren angesehen. Zur Begründung wird vorgetragen, dass die Zahl der bundesweit durchgeführten Prüfungen bei bE-Fällen rückläufig sei. Die Steuerlasten seien jedoch im Verhältnis der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf die Steuerpflichtigen zu verteilen. Die Durchsetzung des Leistungsfähigkeitsprinzips sei auch im Rahmen von Außenprüfungen regelmäßig zu überprüfen. Dies entspricht jedoch im Grunde der bereits geltenden derzeitigen bundeseinheitlichen Regelung. Denn bE-Fälle gelten **bundeseinheitlich als Großbetriebe**, für die grundsätzlich eine **regelmäßige Betriebsprüfung** vorgesehen ist (vgl. T 353).

Demgegenüber haben die für die Betriebsprüfung zuständigen Referatsleiter des Bundes und der Länder beschlossen, die **bE-Fälle ab dem 1. Januar 2022 nicht mehr als Großbetriebe**, sondern voraussichtlich nur noch als Mittelbetriebe aufzunehmen. Ursächlich hierfür könnte die oben erwähnte hohe Absetzungsquote von bE-Fällen und die hohe Anzahl von Null- und Bagatellfällen sein (vgl. T 358).

Anders als Großbetriebe unterliegen Mittelbetriebe nicht der ständigen Betriebsprüfung. Der durchschnittliche Turnus, in dem Mittelbetriebe in den Jahren 2016 bis 2018 einer Prüfung unterzogen wurden, betrug rechnerisch zwölf Jahre.

247 Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2018 – Ergänzungsband Nr. 08

248 Drs 189/20 des Bundesrates

- 369 Nach Bereinigung um die in den geprüften Finanzämtern unzutreffend ermittelten Mehrergebnisse lag das **durchschnittliche Mehrergebnis je Betriebsprüfung bei bE-Fällen** in den Jahren 2016 bis 2018 bei rd. **68.000 €** und damit deutlich unter den im gleichen Zeitraum für die **übrigen Großbetriebe** aller Berliner Finanzämter gemeldeten Mehrergebnisse von rd. **173.000 €**. Im Berichtszeitraum 2019 lag das durchschnittlich festgestellte Mehrergebnis je geprüftem bE-Fall sogar nur bei 3.738 €²⁴⁹.

Zwar lag das durchschnittliche Mehrergebnis je Betriebsprüfung bei bE-Fällen in den Jahren 2016 bis 2018 von rd. 68.000 € deutlich über dem in diesen Jahren durchschnittlich erzielten Mehrergebnis bei Mittelbetrieben, zu berücksichtigen ist jedoch, dass der Betriebsprüfung für die Prüfung von Großbetrieben und somit auch von bE-Fällen deutlich mehr Prüfungstage zur Verfügung stehen. So relativiert sich das erzielte Mehrergebnis, wenn man es ins Verhältnis zu den verbrauchten Prüfungstagen setzt.

Ansicht 34: Durchschnittlich erzielte Mehrergebnisse der Jahre 2016 bis 2018 im Verhältnis zu den dafür verbrauchten Prüfungstagen nach Betriebsgrößen

	bE-Fälle	Großbetriebe	Mittelbetriebe	Kleinbetriebe	Kleinstbetriebe
Mehrergebnis in €	68.116	172.644	31.499	19.688	17.166
Prüfungstage	18,6		10,2	8,2	7,1
Mehrergebnis je Prüfungstag in €	3.662	9.282	3.088	2.401	2.418

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der vorliegenden Meldebögen Jahresstatistik der Betriebsprüfung der Senatsverwaltung für Finanzen

- 370 Unter Zugrundelegung dieser Arbeitsergebnisse und bei Berücksichtigung der jetzt schon überdurchschnittlich hohen Absetzungsquote (vgl. T 358) erscheint die Einführung von Mindestprüfungsintervallen für **alle bE-Fälle** – zumindest so wie sie derzeit definiert sind – als nicht zweckmäßig. Zunächst ist eine risikoorientierte Modifikation der Einordnungskriterien anzustreben. Die knappen Ressourcen der Betriebsprüfungsstellen würden anderenfalls unnötig auf wenig risikobehaftete Steuerfälle gelenkt werden.

12.9 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 371 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat anerkannt, dass das maschinelle RMS nur dann zutreffend maschinelle Prüfhinweise ausgeben kann, wenn die Hinweise, die für vorangegangene VZ ausgegeben worden sind, zutreffend bei der Erstveranlagung bearbeitet wurden. In den Steuerfällen, in denen die Hinweise erst zu einem späteren Zeitpunkt von der Betriebsprüfungsstelle bearbeitet worden sind, werde künftig ein sogenannter Risikobereich angelegt. Mit dem Spei-

²⁴⁹ vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. Mai 2020 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/23250), zu 5.

chern eines Risikobereichs werde eine künftige Aussteuerung des Falles erreicht und ein personeller Prüfauftrag festgelegt.

Die Senatsverwaltung stimmt mit dem Rechnungshof darin überein, dass eine frühere Vereinnahmung von Steuern zwar anzustreben sei, dass aber gerade bei bE-Fällen trotz einer verspäteten Festsetzung von Steuern nicht mit Steuerausfällen zu rechnen sei.

Die Senatsverwaltung stimmt der Grundüberlegung zu, dass die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit künftig nicht mehr zur Einordnung als bE-Fall herangezogen werden sollten. Sie werde den Vorschlag in die zuständige Arbeitsgruppe einbringen.

Bezüglich des Prüfungsgeschäftsplans hat die Senatsverwaltung für Finanzen die Finanzämter in einer Dienstbesprechung nochmals darüber informiert, dass weisungsgemäß alle bE-Fälle auf den Prüfungsgeschäftsplan zu nehmen seien. Die Finanzämter wurden angewiesen, die Steuerfälle zeitnah auf ihre Prüfungswürdigkeit zu sichten. Sollte dies nicht der Fall sein, sei ein ausführlicher Vermerk zu fertigen und die Steuerfälle dann qualifiziert vom Prüfungsgeschäftsplan zu nehmen. Die Senatsverwaltung teilt nicht die Auffassung des Rechnungshofs, dass durch dieses Vorgehen unnötig Kapazitäten der Betriebsprüfungsstellen gebunden würden. Gegebenenfalls frei werdende Kapazitäten der Prüfungsgeschäftspläne würden zeitnah, u. a. durch sogenannte Sofortprüfungsfälle oder durch Auftragsprüfungen, aufgefüllt.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat klargestellt, dass es sich bei den Regelungen der § 193 i. V. m § 147a AO und den bundeseinheitlich geltenden Einordnungskriterien in Größenklassen gemäß § 3 BpO um unterschiedliche Rechtskreise handele. Durch die bundeseinheitlichen Einordnungskriterien würde die Exekutive eine pauschale Risikoabschätzung vornehmen, während § 193 i. V. m. § 147a AO Aufbewahrungspflichten für bestimmte Steuerpflichtige und die Zulässigkeit einer Betriebsprüfung bei diesen Steuerpflichtigen normiere. Die Senatsverwaltung werde sich in den entsprechenden Bund-Länder-Gremien dafür einsetzen, die Abgrenzungsmerkmale bei der Größenklasseneinteilung zu überarbeiten.

Hinsichtlich der Umsetzung des dem Bundesrat vorgelegten Entschließungsantrags bleibe abzuwarten, wie – bei Annahme dieses Antrags – die dann erforderliche Legaldefinition der betroffenen Steuerpflichtigen erfolge.

12.10 Zusammenfassung und Erwartung

- 372 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die geprüften Finanzämter in mehr als der Hälfte aller vom Rechnungshof betrachteten Steuerfälle die hierauf entfallenden Mehrergebnisse zu Unrecht den bE-Fällen zugeordnet haben.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die geprüften Finanzämter nicht nur Steuerfälle unzutreffend als bE-Fall eingeordnet, sondern auch mehrfach die Statistikgrundsätze missachtet und somit die Mehrergebnisse in unzutreffender Höhe ausgewiesen haben. Das Finanzamt Prenzlauer Berg hat unter Missachtung der bundeseinheitlichen Statistikgrundsätze um 29,6 Mio. € zu hohe Mehrergebnisse gemeldet (vgl. T 365). Die Hauptsachgebietsleitung Betriebsprüfung hat ihre dahingehend bestehende Kontrollfunktion nicht wahrgenommen.

Der Rechnungshof erwartet, dass durch eine Überarbeitung der bundeseinheitlich geltenden Einordnungskriterien künftig bE-Fälle nicht pauschal, sondern nur solche mit einem höheren Risikopotenzial einer Betriebsprüfung unterzogen werden. Dies sollte sich auch auf die erzielten Mehrergebnisse je bE-Fall positiv auswirken.

373 Der Rechnungshof erwartet, dass die geprüften Finanzämter

- **die Risikohinweise entsprechend den Bearbeitungsgrundsätzen der Senatsverwaltung für Finanzen bearbeiten sowie**
- **die Mehr- und Minderergebnisse der Betriebsprüfungen künftig sorgfältiger ermitteln und die Statistikgrundsätze beachten.**

Der Rechnungshof erwartet außerdem, dass die Finanzämter dafür sorgen, dass die Hauptsachgebietsleitungen ihrer Kontrollfunktion hinsichtlich der Einhaltung der Statistikgrundsätze künftig verstärkt nachkommen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen sich in den entsprechenden Bund-Länder-Gremien dafür einsetzt, dass

- **die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit nicht mehr zur Einordnung als bE-Fall herangezogen werden und**
- **die bundeseinheitlich geltenden Kriterien zur Einordnung in Größenklassen nach § 3 BpO generell überarbeitet werden.**

13 Zusätzliche Ausgaben in Millionenhöhe durch ein Umgehungsgeschäft der Max-Planck-Gesellschaft sowie erhebliche Versäumnisse bei der An- und Vermietung von Liegenschaften

Die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. (MPG) hat über ein Investorenmodell einen Institutsneubau auf einem eigenen Grundstück errichten lassen, nachdem das Land Berlin seine Zustimmung zur Finanzierung des Baus verwehrt hatte. Statt der ursprünglich angemeldeten Baukosten von 11,6 Mio. € liegen die Gesamtkosten nunmehr über 20 Mio. €. Für den Abschluss eines Untermietvertrags für Laborflächen mit einer jährlichen Miete von 540.000 € hat die MPG nicht die Zustimmung der Zuwendungsgeber eingeholt. Durch Unterdeckungen bei der Vermietung eigener Gästewohnungen und -zimmer hat die MPG in drei Jahren ihren Haushalt mit über 200.000 € belastet.

13.1 Einleitung

- 374 Die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. (MPG) ist eine Forschungsorganisation mit Verwaltungssitz in München. Sie verfolgt den satzungsmäßigen Zweck, die Wissenschaften zu fördern.²⁵⁰ Hierzu unterhält die MPG zurzeit 86 rechtlich nicht selbstständige Forschungsinstitute²⁵¹, die Max-Planck-Institute (MPI)²⁵², davon fünf in Berlin²⁵³. Die MPI betreiben Grundlagenforschung in den Natur-, Geistes- und Sozialwissenschaften.

Bund und Länder wirken bei der Förderung der MPG nach Art. 91b Abs. 1 Grundgesetz zusammen. Sie stellen die Mittel zur Deckung der zuwendungsfähigen Ausgaben jeweils zu 50 % zur Verfügung.²⁵⁴ Die Mittel sind im Haushaltsplan des Landes Berlin im Einzelplan 03, Kapitel 0340, Regierender Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Forschung, veranschlagt. Die Höhe der Zuwendungen wird durch die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) aufgrund des von der MPG vorzulegenden Gesamthaushaltsplans festgelegt. Bis zum Jahr 2008 hatte die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) diese Entscheidung getroffen. Die von der MPG an die MPI verteilten Zuwendungsmittel bewirtschaften die Institute im Rahmen eigener Haushalte selbst.

250 § 1 Abs. 1 der Satzung der MPG vom 14. Juni 2012

251 Stand: Dezember 2019

252 außerdem zwei rechtlich selbstständige Institute: MPI für Eisenforschung GmbH und die Stiftung MPI für Kohlenforschung

253 Fritz-Haber-Institut der MPG, MPI für Bildungsforschung, MPI für Infektionsbiologie, MPI für molekulare Genetik und MPI für Wissenschaftsgeschichte

254 Art. 3 Abs. 2 des Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer gemeinsamen Wissenschaftskonferenz vom 19. September 2007 i. V. m. § 3 Abs. 1 Ausführungsvereinbarung über die gemeinsame Förderung der MPG vom 27. Oktober 2008

13.2 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

- 375 Prüfungen des Rechnungshofs im Wissenschafts- und Forschungsbereich haben in den vergangenen Jahren stets zu Beanstandungen des Facility Managements geführt. Ergebnisse dieser Prüfungen haben sich insbesondere auf die Einnahmeerzielung, die Ausgabenbewirtschaftung und das Verwaltungshandeln bezogen. Der Rechnungshof hat die Feststellungen zum Anlass genommen, bei den fünf Berliner MPI ausgewählte Bereiche des Facility Managements vergleichend zu prüfen. Die Institute nutzen eigene Liegenschaften sowie solche des Landes Berlin unentgeltlich und mieten Objekte. Darüber hinaus vermieten Institute eigene Immobilien an Dritte. Der Rechnungshof hat u. a. die vertraglichen und zuwendungsrechtlichen Grundlagen, die für die verschiedenen Nutzungsverhältnisse gelten, untersucht. Ziel der Prüfung war festzustellen, welche finanziellen Auswirkungen sich aus den verschiedenen Nutzungsverhältnissen ergeben und ob die MPG und MPI die rechtlichen Vorgaben des Bundes und der Länder sowie die eigenen Regelungen umgesetzt haben.

13.3 Verträge und Vereinbarungen zur Errichtung eines neuen Institutsgebäudes für das MPI für Wissenschaftsgeschichte

- 376 Für die Zuwendungen an die MPG gelten die **Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung** (ANBest-I).²⁵⁵ Danach hat ein Zuwendungsempfänger die Mittel wirtschaftlich und sparsam zu verwenden.²⁵⁶ Dazu gehört, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind.²⁵⁷ Die vorzunehmenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen u. a. folgende Aussagen enthalten:

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte
- relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten
- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme und
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen²⁵⁸

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dienen u. a. als Planungsinstrument. Ein mögliches Ergebnis ihrer Anwendung ist, dass das angestrebte Ziel nicht in vollem Umfang verwirklicht werden kann. In diesem Fall ist zu prüfen, ob das erreichbare Teilziel den Einsatz von Mitteln überhaupt rechtfertigt und ob die geplante Maßnahme besser zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden sollte. Be-

255 Anlage 1 zu Nr. 5.1 VV zu § 44 BHO

256 Nr. 1.1 ANBest-I

257 § 7 Abs. 2 Satz 1 BHO

258 Nr. 2.1 VV zu § 7 BHO

steht für den Erwerb oder die Nutzung von Vermögensgegenständen eine Wahlmöglichkeit zwischen Kauf-, Miet-, Leasing-, Mietkauf- und ähnlichen Verträgen, ist vor dem Vertragsabschluss zu prüfen, welche Vertragsart für die Verwaltung am wirtschaftlichsten ist. Ein Mangel an Haushaltsmitteln für den Erwerb durch Kauf reicht als Rechtfertigungsgrund für die Begründung von Dauerschuldverhältnissen nicht aus.²⁵⁹

Bund und Länder haben für die Bewirtschaftung ihrer Mittel durch die MPG Finanzierungsregelungen getroffen, die **Bewirtschaftungsgrundsätze** (BewGr-MPG). Die BewGr-MPG liegen den jährlichen Bewilligungsbescheiden an die MPG als Nebenbestimmungen zugrunde. Sie regeln die Aufstellung sowie Ausführung der jeweiligen Haushaltspläne und bestimmen, welche Maßnahmen vorab der Zustimmung der Zuwendungsgeber bedürfen. In den vergangenen Jahren haben Bund und Länder die BewGr-MPG mehrfach überarbeitet.

Nach den BewGr-MPG für das Jahr 2003²⁶⁰ hat die MPG für Bauvorhaben, deren voraussichtliche Baukosten 1 Mio. € übersteigen, den Zuwendungsgebern das Raumprogramm und den Stellenplan mit der Begründung des Vorhabens zu übersenden und die geschätzten Kosten des Bauvorhabens zu benennen. Mit dem Bauvorhaben darf erst nach Zustimmung der Zuwendungsgeber begonnen werden, die in der Regel zusammen mit der Genehmigung des Haushaltsplans erteilt wird. Die Zustimmung setzt voraus, dass die MPG eine Übersicht über die Planungs- und Kostendaten sowie einen Vermerk der Bauabteilung zur fachlichen Prüfung und Genehmigung vorgelegt hat.²⁶¹ Die BewGr-MPG für das Jahr 2003 unterscheiden noch nicht zwischen unterschiedlichen Möglichkeiten, ein Bauvorhaben umzusetzen. Differenzierungen zwischen verschiedenen Nutzungsmöglichkeiten, wie Miete und Pacht, fehlen.

Diese Regelungen sind mit den BewGr-MPG des Jahres 2006 detaillierter gefasst worden. So bedürfen folgende Maßnahmen vorab der Zustimmung der Zuwendungsgeber

- die dauerhafte unentgeltliche Übertragung von grundstücksgleichen Rechten an Dritte²⁶²,
- Baumaßnahmen, deren voraussichtliche Gesamtbaukosten 1 Mio. € übersteigen²⁶³, und
- der Kauf von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten, Gebäuden, baulichen Anlagen oder der Abschluss von Ratenkauf- oder Mietkauf-Verträgen oder Immobilien-Leasing-Verträgen mit Erwerbsoption mit einer Summe der Ausgaben von über 1 Mio. €²⁶⁴.

259 Nr. 2.1 VV zu § 7 BHO

260 Nr. 9 Abs. 1 BewGr-MPG (2003)

261 Nr. 9 Abs. 2 Satz 1 und 2 BewGr-MPG (2003)

262 Nr. 8 Abs. 6 BewGr-MPG (2006)

263 Nr. 9 Abs. 1 BewGr-MPG (2006)

264 Nr. 9 Abs. 5 BewGr-MPG (2006)

Regelungen zu den Nutzungsmöglichkeiten Miete und Pacht enthalten die BewGr-MPG seit dem Jahr 2008. Miet- und Pachtverträge bedürfen vorab der Zustimmung der Zuwendungsgeber, wenn die Jahresmiete oder -pacht im Einzelfall einschließlich der auf die Festlaufzeit umzulegenden Zusatzkosten, wie Aus- und Rückbaukosten, Provisionen und Abstandszahlungen, über 250.000 € liegt.²⁶⁵ Im Jahr 2013 erhöhten die Zuwendungsgeber die Wertgrenze für zustimmungsbedürftige Miet- und Pachtverträge auf 500.000 €. ²⁶⁶

Erfüllt ein Zuwendungsempfänger Auflagen nicht, kann ein Widerruf des Zuwendungsbescheides nach Verwaltungsverfahrensrecht mit Wirkung für die Vergangenheit in Betracht kommen.²⁶⁷ In diesem Fall ist die Zuwendung zu erstatten.²⁶⁸

- 377 Das MPI für Wissenschaftsgeschichte wurde im Jahr 1994 im Zuge des Aufbaus der gesamtdeutschen Forschungslandschaft gegründet. Bis zum Jahr 2006 nutzte das MPI ein Mietgebäude in Berlin-Mitte, dessen Räume sich als unzureichend erwiesen. Da sie kein passendes Mietobjekt für Büroräume und Bibliotheken fand und ihr ein eigenes freies Grundstück im Bezirk Steglitz-Zehlendorf zur Verfügung stand, beschloss die MPG, auf dieser Fläche einen Neubau zu errichten. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Zusammenhang mit den Entscheidungen, die zu dem Neubau eines Institutsgebäudes führten, nahm sie nicht vor.

Die MPG legte im Jahr 2000 der BLK im Zuwendungsverfahren die Pläne für den Neubau vor und bezifferte die Investitionskosten auf 12,3 Mio. €. Das Land Berlin verwehrte als ein Zuwendungsgeber innerhalb der BLK seine Zustimmung zur Finanzierung des Bauvorhabens. Daraufhin entschied die MPG, das Vorhaben über ein Investorenmodell zu realisieren, und schrieb am 20. Dezember 2002 die finanzielle Dienstleistung öffentlich aus. Im Haushaltsplan für das Jahr 2003 wies die MPG in der Liste der Bauvorhaben den Institutsneubau für das MPI für Wissenschaftsgeschichte mit reduzierten Baukosten von 11,6 Mio. € und dem Vermerk, dass das Vorhaben nicht realisiert wird, aus. Tatsächlich trieb die MPG das Bauvorhaben weiter voran.

Am 19. Dezember 2003 schlossen die MPG und eine Objektgesellschaft einen **Erbbaurechtsvertrag** mit einer Laufzeit von 60 Jahren, einen **Geschäftsbesorgungsvertrag** sowie einen **Immobilienmietvertrag** mit einer Laufzeit von 30 Jahren. Die Objektgesellschaft verpflichtete sich, auf dem Erbbaugrundstück einen Forschungsbau nach Plänen und Baubeschreibung der MPG zu errichten. Die Baukosten sowie alle sonstigen anfallenden Nebenkosten finanzierte die Objektgesellschaft bereits während der Bauphase vor und räumte der MPG ein **3-stufiges Ankaufsrecht** nach 15, 20 und 30 Jahren Mietzeit ein. Erstmaliger

265 Nr. 9 Abs. 6 Satz 2 BewGr-MPG (2008)

266 Nr. 9 Abs. 6 Satz 3 BewGr-MPG (4/2013)

267 § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz

268 Nr. 9 ANBest-I

Termin ist der 17. Februar 2021.²⁶⁹ Die Mitteilung über die Ausübung des Ankaufsrechts muss spätestens drei Monate vorher erfolgen. Die MPG holte die Zustimmung der Zuwendungsgeber weder für den Abschluss des Erbbaurechtsvertrags noch für den Abschluss des Immobilienmietvertrags ein.

Mit dem Geschäftsbesorgungsvertrag übernahm die MPG die Aufgabe, die Errichtung des Gebäudes eigenverantwortlich zu steuern und das Forschungsinstitut entsprechend den Plänen und Beschreibungen ordnungsgemäß und termingerecht an die Objektgesellschaft zu übergeben. Der Immobilienmietvertrag verpflichtete die MPG, eine einmalige Mietsonderzahlung von 1 Mio. €²⁷⁰ und eine vorläufige Jahresmietrate von 652.221 € zuzüglich der gesetzlichen Umsatzsteuer zu zahlen.²⁷¹ Dies entsprach einer Monatsrate von 54.351,75 €. Bei einem vorläufigen Fremdkapitalzinssatz von jährlich 4,80 % sollte das MPI für Wissenschaftsgeschichte in einem Zeitraum von 30 Jahren insgesamt Mietkosten von netto 19.566.630 € entrichten. Die Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) wurden zunächst auf 11.400.762 € geschätzt. Sie lagen damit 8,2 Mio. € unter den Mietkosten. Des Weiteren vereinbarten die Vertragsparteien, dass das MPI für Wissenschaftsgeschichte die Kosten, insbesondere für Instandsetzungs- und Instandhaltungsmaßnahmen sowie Schönheitsreparaturen, selbst zu tragen hat.²⁷²

In mehreren Nachträgen legten die Parteien die AHK, die Mietsonderzahlung und die zu entrichtenden Mietkosten neu fest.²⁷³ Die AHK wurden auf 10.922.682,68 € festgestellt, die Mietsonderzahlung um 77.317,32 € auf 922.682,68 € reduziert und die zu entrichtenden monatlichen Mietraten sukzessive auf 37.217,17 € gesenkt. Die vom MPI für Wissenschaftsgeschichte zu entrichtenden Mietkosten für einen Zeitraum von 30 Jahren verringerten sich damit auf netto 15.834.247 €. Die MPG holte die Zustimmung der Zuwendungsgeber für die Vereinbarungen zu den Nachträgen ebenfalls nicht ein.

Darüber hinaus vereinbarten die Parteien diverse Zahlungen des MPI für Wissenschaftsgeschichte an die Objektgesellschaft, z. B. für

- die Verwaltung der Objektgesellschaft,
- Beiträge und Versicherungen,
- Grundsteuern sowie
- nicht abziehbare Vorsteuern und Vorsteuerberichtigungsbeträge wegen umsatzsteuerfreier Nutzung durch die Mieterin und die Aberkennung ihrer vollen Unternehmereigenschaft im steuerrechtlichen Sinn infolge einer Betriebsprüfung im Jahr 2008 (sogenannter Umsatzsteuerschaden).

269 Der erste Miettag war der 17. Februar 2006.

270 § 1 der Zusatzvereinbarung zum Immobilienmietvertrag

271 § 5 Nr. 1 des Immobilienmietvertrags

272 § 9 Nr. 1 und 2 des Immobilienmietvertrags

273 Nachtrag vom 5. Dezember 2008 und 3. Nachtrag vom 12. Dezember 2016; im 2. Nachtrag vom 29. Juni 2009 regelten die Parteien lediglich begriffliche Klarstellungen zum Immobilienmietvertrag

Bis Oktober 2018 zahlten die MPG und das MPI für Wissenschaftsgeschichte über 11 Mio. € an die Objektgesellschaft. Insgesamt haben sie nach den aktuell geltenden Regelungen Zahlungen von 20,8 Mio. € zu leisten.

- 378 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die MPG den Institutsneubau ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie Zustimmung der Zuwendungsgeber realisiert und dabei Mehrkosten von 8,2 Mio. €²⁷⁴ hingenommen hat.

Die MPG hat ihre Pflicht als Zuwendungsempfänger, die Mittel wirtschaftlich und sparsam zu verwenden²⁷⁵, verletzt. Sie hat es unterlassen, für die Entscheidungen zum Institutsneubau angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Die MPG hat mit dem Institutsneubau eine Reihe **finanzwirksamer Entscheidungen getroffen**, wie den Abschluss und die Umsetzung des Erbbaurechtsvertrags, des Geschäftsbesorgungsvertrags sowie des Immobilienmietvertrags, ohne zuvor die hierfür erforderlichen **angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchgeführt zu haben. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind kein Selbstzweck, sondern dienen als Instrumente zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit. Sie sind sowohl bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen (Planungsphase) als auch bei der Durchführung und nach Abschluss von Maßnahmen (Erfolgskontrolle) vorzunehmen.²⁷⁶ In der Planungsphase hätte die MPG alle in Betracht kommenden Alternativen zum Neubau in die wirtschaftlichen Überlegungen einbeziehen müssen. Stattdessen hat sich die MPG ohne wirtschaftliche Analysen für die Bebauung ihres Grundstücks in Berlin entschieden. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Neubaus auf Grundlage des Investorenmodells hat die MPG ebenfalls nicht vorgenommen. Die Mehrkosten der Finanzierung über das Investorenmodell von 8,2 Mio. € hat die MPG dabei in Kauf genommen.

Des Weiteren hat die MPG mit ihrer Entscheidung für den Neubau auf der Grundlage eines Investorenmodells die Ablehnung eines Zuwendungsgebers zum Neubau des Institutsgebäudes für das MPI für Wissenschaftsgeschichte umgangen. Dabei bedurfte der Entschluss der MPG, den Institutsneubau über das Investorenmodell zu realisieren, ebenso der **Zustimmung der Zuwendungsgeber**. Es ist unbeachtlich, auf welche Art und Weise die MPG den angestrebten Neubau errichtet hat. Die BewGr-MPG 2003 unterscheiden nicht zwischen unterschiedlichen Möglichkeiten, ein Bauvorhaben zu realisieren. Maßgeblich sind die kalkulierten Gesamtkosten des Bauvorhabens in Höhe von 11.400.762 €²⁷⁷. Selbst wenn die jährlichen Einzelverpflichtungen der MPG aufgrund der abgeschlossenen Erbbaurechts-, Geschäftsbesorgungs- und Immobilienmietverträge die für die Zustimmung maßgebliche Grenze der voraussichtlichen Baukosten

274 Differenz zwischen geschätzten AHK und Mietkosten laut Anlagen 2 und 3 zum Immobilienmietvertrag vom 19. Dezember 2003

275 Nr. 1.1 ANBest-I

276 Nr. 2 VV zu § 7 BHO

277 laut Mietvertrag vom 19. Dezember 2003

von 1 Mio. €²⁷⁸ nicht überstiegen hatten, lagen die erwarteten Gesamtkosten für das Vorhaben deutlich darüber.

Die MPG hat weitere Zustimmungserfordernisse nach dem Entschluss für das Investorenmodell nicht beachtet. Die geänderten BewGr-MPG während der Laufzeit der Erbbaurechts-, Geschäftsbesorgungs- und Immobilienmietverträge unterscheiden seit dem Jahr 2006 zwischen einzelnen Umsetzungsmöglichkeiten von Bauvorhaben. Spätestens die Vertragsänderung vom 5. Dezember 2008 hätte der Zustimmung der Zuwendungsgeber bedurft. Die MPG war verpflichtet, den Abschluss von Mietkauf-Verträgen oder Immobilien-Leasing-Verträgen mit Erwerbsoption mit einer Summe der Ausgaben von über 1 Mio. € und Miet- und Pachtverträge mit einer Jahresmiete oder -pacht im Einzelfall über 250.000 € dem Zuwendungsgeber anzuzeigen und seine Zustimmung einzuholen.²⁷⁹ Die von der MPG im Jahr 2003 geschlossenen Erbbaurechts-, Geschäftsbesorgungs- und Immobilienmietverträge hätten den Zuwendungsgebern somit mit dem Nachtrag im Jahr 2008 vorgelegt werden müssen.

13.4 Mietvertrag für das MPI für Infektionsbiologie

- 379 Miet- und Pachtverträge bedürfen vorab der Zustimmung der Zuwendungsgeber, wenn die Jahresmiete oder -pacht im Einzelfall einschließlich der auf die Festlaufzeit umzulegenden Zusatzkosten, wie Aus- und Rückbaukosten, Provisionen und Abstandszahlungen, über 500.000 € liegt.²⁸⁰ Bezüglich der Betriebskosten können Vertragsparteien zwischen einer Betriebskostenpauschale und einer Betriebskostenvorauszahlung wählen.²⁸¹ Bei einer Vorauszahlung handelt es sich um eine abrechnungspflichtige Abschlagszahlung.²⁸²
- 380 Die MPG schloss für das MPI für Infektionsbiologie im Jahr 2014 mit einer Einrichtung des Bundes einen **Untermietvertrag für Laborräume** zunächst für fünf Jahre. Das Institut nutzte das Gebäude bereits seit dem Jahr 1997 als Mieterin. Der Untermietvertrag verpflichtete das Institut zur Zahlung einer monatlichen Miete von 45.000 €. Dies entsprach einem Quadratmeterpreis von 37 € und einer Jahresmiete von 540.000 €. Im Jahr 2018 wurde der Untermietvertrag um drei Jahre verlängert. Die MPG holte die Zustimmung der Zuwendungsgeber weder für den Untermietvertrag noch für die Vereinbarungen zum Nachtrag ein, obwohl die jährliche Miete 500.000 € überstieg.

Die Miete beinhaltete alle Betriebskosten mit Ausnahme der Verbrauchskosten für Wasser, Heizkosten und Strom. Für diese Verbrauchskosten musste das Institut eine monatliche Vorauszahlung von 9.231,49 € leisten. Dieser Verpflichtung

278 Nr. 9 Abs. 1 BewGr-MPG (2003)

279 Nr. 9 Abs. 6 BewGr-MPG (2008)

280 Nr. 9 Abs. 6 Satz 3 BewGr-MPG (4/2013) und Nr. 12 Abs. 6 BewGr-MPG (2017)

281 vgl. § 556 Abs. 2 Satz 1 BGB

282 vgl. § 556 Abs. 3 Satz 1 BGB

tung kam das Institut regelmäßig nach. Der Vermieter rechnete die tatsächlich angefallenen Verbrauchskosten zu keinem Zeitpunkt ab. Das Institut forderte eine solche Abrechnung nicht, obwohl es sich um eine abrechnungspflichtige Abschlagszahlung handelte.

- 381 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die MPG die eigenen Bewirtschaftungsgrundsätze nicht beachtet und Auflagen der Zuwendungsgeber nicht erfüllt hat. Obwohl die jährliche Miete über 500.000 € lag, hat die MPG die nach den BewGr-MPG erforderliche **Zustimmung der Zuwendungsgeber**²⁸³ vor dem Abschluss des Untermietvertrags und seiner Verlängerung nicht eingeholt. Des Weiteren hat es die MPG unterlassen, für die Jahre 2014 bis 2018 von der Vermieterin eine **Abrechnung der tatsächlichen Verbrauchskosten** für Wasser, Heizkosten und Strom anzufordern. Da das Institut laut Untermietvertrag hierfür eine Vorauszahlung und nicht eine Pauschale zu zahlen hat, sind diese Betriebskosten abzurechnen. Die MPG hat einen Anspruch auf Abrechnung der Vorauszahlungen nach § 556 Abs. 3 Satz 1 BGB. Diesen hat die MPG allein schon im Interesse einer wirtschaftlichen Steuerung der Betriebskosten geltend zu machen.

13.5 Vermietung von Gästewohnungen und -zimmern

- 382 Nach den Buchungsgrundsätzen (BuGr-MPG), die die MPG für ihre Institute erlassen hat, ist der Bedarf an Gästeunterkünften laufend zu prüfen und fortzuschreiben. Eine weitgehende Auslastung ist anzustreben. Die Einnahmen aus der Vermietung von Gästewohnungen und -zimmern müssen grundsätzlich auf Selbstkostenbasis, d. h. kostendeckend kalkuliert werden. Als Mietobergrenze ist die ortsübliche erzielbare Miete für vergleichbare Räume zugrunde zu legen.²⁸⁴ Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind zu beachten.²⁸⁵
- 383 Die MPI vermieteten einen Teil ihrer Liegenschaften. Dabei handelte es sich u. a. um 23 Gästewohnungen und 39 Gästezimmer. Jedes MPI kalkulierte die Preise für seine Gästeunterkünfte selbst und legte sie in einer Preisliste fest. Die Preise variierten zwischen 13,53 € und 52,50 € pro Übernachtung und ergaben sich aus der Lage, Größe sowie Ausstattung der Unterkünfte.

Die MPI konnten die Kosten ihrer Gästeunterkünfte nicht durch Erlöse decken. Bei einer Auslastung der Gästewohnungen und -zimmer zwischen 60 % und 81 % betrug die **Unterdeckung** insgesamt 97.042,13 € im Jahr 2016, 66.267,18 € im Jahr 2017 und 46.466,47 € im Jahr 2018.

In den vergangenen Jahren ergriffen die Institute Maßnahmen (Baumaßnahmen, Modernisierungsmaßnahmen und Neuausstattungen), um die Attraktivität ihrer

283 Nr. 9 Abs. 6 BewGr-MPG (bis 2015) bzw. Nr. 12 Abs. 6 BewGr-MPG (ab 2015)

284 Nr. 5.1.7 BuGr-MPG Teil B

285 § 7 Abs. 1 BHO, Nr. 1.1 ANBest-I

Gästeunterkünfte zu steigern, die Auslastung zu erhöhen und Unterdeckungen zu minimieren. Dennoch wurden die Preise nicht erhöht.

- 384 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Institute entgegen den Buchungsgrundsätzen **Preise für Gästewohnungen und -zimmer** nicht in regelmäßigen Zeitabständen überprüfen und entsprechend anpassen. Die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes erfordert, dass die MPI eine weitgehende Kostendeckung anstreben. Zu einem ressourcenschonenden Mitteleinsatz²⁸⁶ gehört, dass der für die Gästewohnungen und -zimmer zuvor ermittelte Mietzins auch erhoben wird und die Wohnungen nicht von vornherein unter Wert vermietet werden. Nach Abschluss von Baumaßnahmen und Modernisierungsarbeiten hätten die Übernachtungspreise entsprechend den Wertsteigerungen angepasst werden müssen.

13.6 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 385 Der für Wissenschaft und Forschung zuständige Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – hat zu den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Im Jahr 2007 hätten die Zuwendungsgeber festgestellt, dass sie bezüglich des Baus nicht in angemessener Weise über den Abschluss des Erbbaurechtsvertrags und des Mietvertrags informiert und beteiligt worden seien. Die MPG habe das Genehmigungsverfahren für Baumaßnahmen in der BLK durch Nutzung einer Regelungslücke in den BewGr-MPG umgangen. In der Konsequenz sei die Regelungslücke durch ergänzende Bestimmungen geschlossen worden. Einen Anlass zu Rückforderungen habe die Senatskanzlei nicht gesehen. Für sie seien keine neuen Gesichtspunkte ersichtlich, die zu einer anderen Bewertung des Vorgangs führen könnten. Der Zuwendungsgeber Berlin habe das Thema für eine Beratung in den entsprechenden Gremien der GWK für das Jahr 2020 angemeldet. Es solle erörtert werden, inwieweit die MPG zum Abschluss der Nachträge der Jahre 2008 und 2009 zum Mietvertrag ermächtigt gewesen sei. Zudem solle geprüft werden, ob sie die angepassten BewGr-MPG missachtet sowie Mitteilungs- und Antragspflichten gegenüber den Zuwendungsgebern verletzt habe. Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung liege nicht vor, da es nach Auffassung der MPG keine Handlungsalternativen gegeben habe.

Der zuständige Fachausschuss der GWK hat am 5. November 2020 die fehlende Transparenz der Entscheidungen zum Bau des MPI für Wissenschaftsgeschichte diskutiert. Künftig solle die MPG den Zuwendungsgebern über die weiteren Entwicklungen berichten. Dies solle eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der öffentlichen Mittel gewährleisten. Die MPG dürfe künftige vertragliche Verpflichtungen, die den Bau betreffen, nur nach Zustimmung des Zuwendungsgebers eingehen.

286 Nr. 1 VV zu § 7 BHO

Zu den angemieteten Objekten der MPG hat die Senatskanzlei ausgeführt, dass es sich bei der Wertgrenze von 500.000 € nach Auslegung der BewGr-MPG um die Kaltmiete handle. Die Grundmiete für das Laborgebäude des MPI für Infektionsbiologie beinhalte auch Betriebskosten mit Ausnahme von Verbrauchskosten für Wasser, Heizung und Strom. Die Vermieterin habe im Juli 2017 schriftlich mitgeteilt, dass sich die monatliche Miete von 45.000 € aufteile in eine Basisrente von 16.484 € und in Betriebskosten von 28.516 €. Im Interesse einer rechtssicheren Auslegung der Vorschriften werde sich die Senatskanzlei in den Gremien der GWK für eine klarstellende Formulierung der Wertgrenzen einsetzen. Hinsichtlich der erforderlichen Abrechnung der Verbrauchskosten für angemietete Objekte der MPG teilt die Senatskanzlei die Auffassung des Rechnungshofs, dass regelmäßig Abrechnungen anzufordern seien. Die MPG habe zugesagt, künftig von der Vermieterin Abrechnungen für die Verbrauchskostenvorauszahlungen anzufordern.

Bei der Ermittlung der Entgelte für die Gästewohnungen und -zimmer befinde sich die MPG nach den Einschätzungen der Senatskanzlei in einem laufenden Prozess. Dieser habe die Zielsetzung, die Auslastungs- und Kostendeckungsgrade kontinuierlich und möglichst kurzfristig zu verbessern und zu optimieren. Eine Auslastungsquote von 70 % werde nach einer Prüfung des Bundesrechnungshofs im April 2017 als Zielgröße angesehen. Die MPG habe diese Quote auch den Instituten mitgeteilt. Bei Unterschreitung der Quote seien die MPI aufgefordert, gemeinsam mit der MPG Ursachen zu analysieren und Wege zur Erhöhung zu prüfen. Die MPG habe zugesagt, verstärkt darauf zu achten, dass die Preise regelmäßig überprüft und entsprechend angepasst werden.

- 386** Der Rechnungshof bewertet die Zusagen der MPG, künftig Abrechnungen für die Verbrauchskostenvorauszahlungen angemieteter Laborgebäude anzufordern sowie die Entgelte für die Vermietung von Gästewohnungen zu überprüfen und anzupassen, positiv. Ebenso sieht er den beabsichtigten Einsatz der Senatskanzlei für klarstellende Regelungen in den BewGr-MPG.

Es kann jedoch mit Blick auf die frühere umfassende, allgemein gefasste Regelung von einer Regelungslücke keine Rede sein. Allein der Umstand, dass ein Bauvorhaben für die MPG mit geplanten Baukosten von mehr als 1 Mio. € durchgeführt wurde, verpflichtete die MPG nach den im Jahr 2003 anzuwendenden Vorschriften, vor Abschluss der Verträge die Zustimmung der Zuwendungsgeber einzuholen. Wer formal als Bauherr auftrat, war dabei unerheblich. Obwohl die MPG im Haushaltsplan 2003 angegeben hatte, dass das Bauvorhaben nicht realisiert werde, hat sie die Errichtung des Gebäudes nach den Plänen und der Baubeschreibung eigenverantwortlich gesteuert und das Bauvorhaben, wie ursprünglich geplant, realisiert. Zutreffend geht die Senatskanzlei davon aus, dass die MPG das Genehmigungsverfahren umgangen hatte. Sie hatte deshalb sehr wohl Anlass zu Überlegungen, die Zuwendung von der MPG in diesem Fall zurückzufordern.

Es ist außerdem nicht nachvollziehbar, dass es für die MPG keine Handlungsalternativen zum Bauvorhaben gegeben hat. Zu dem Zeitpunkt der Entscheidung der MPG im Jahr 2003, das Bauvorhaben voranzutreiben, gab es unstreitig einen Markt für Räume der Art, wie sie das MPI für Wissenschaftsgeschichte beansprucht. Es war die Aufgabe der MPG, die vorhandenen Alternativen in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gegenüberzustellen, um eine belastbare Entscheidungsgrundlage sowohl intern für die Beratungen in den Gremien der MPG als auch mit den Zuwendungsgebern zur Verfügung zu stellen.

13.7 Zusammenfassung und Erwartung

- 387 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die MPG entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Verträge mit erheblichen finanziellen Lasten zu ihren Ungunsten geschlossen und die Bewirtschaftungsgrundsätze missachtet hat, indem sie die vorherige Einwilligung der Zuwendungsgeber zur Erteilung eines Erbbaurechts, zum Abschluss eines Immobilienmietvertrags und seiner Nachträge und zum Abschluss eines Untermietvertrags und seiner Nachträge nicht eingeholt hat. Darüber hinaus beanstandet der Rechnungshof, dass die Institute der MPG Preise für ihre Gästewohnungen und -zimmer nicht kostendeckend kalkulieren und erheben. Das unwirtschaftliche Handeln der MPG belastet die öffentliche Hand.
- 388 **Der Rechnungshof erwartet, dass der für Wissenschaft und Forschung zuständige Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – darauf hinwirkt, dass die MPG**
- **die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet und im Zuge finanzwirksamer Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführt,**
 - **die Bewirtschaftungsgrundsätze beachtet, da bei Nichterfüllung von Auflagen Zuwendungsbescheide widerrufen werden können und Zuwendungen zu erstatten sind,**
 - **sich mit allen Zuwendungsgebern über die weitere Vorgehensweise, insbesondere über die Konsequenzen aus den fehlenden Zustimmungen zu den Verträgen für das MPI für Wissenschaftsgeschichte und das MPI für Infektionsbiologie, unverzüglich abstimmt,**
 - **die Zuwendungsgeber in den Entscheidungsprozess einbindet, ob und zu welchen Konditionen das Ankaufsrecht für das Institutsgebäude für das MPI für Wissenschaftsgeschichte im Jahr 2021 wahrgenommen werden soll und**
 - **bei den einzelnen Instituten darauf hinwirkt, dass sie die Buchungsgrundsätze beachten, insbesondere für ihre Gästeunterkünfte kostendeckende Entgelte kalkulieren und für gemietete Objekte Betriebskostenabrechnungen anfordern.**

14 **Beratungsbericht über Frühpensionierungen wegen Dienstunfähigkeit im Berliner Landesdienst**

Der Rechnungshof hat im Juli 2019 einen Beratungsbericht an das Abgeordnetenhaus und den Senat über Frühpensionierungen wegen Dienstunfähigkeit im Berliner Landesdienst veröffentlicht. Darin hat er die Auswirkungen einer weit über dem Bundesdurchschnitt liegenden Frühpensionierungsquote dargestellt, die den Landeshaushalt mit mindestens 5 Mio. € jährlich belasten. Zugleich hat er Empfehlungen für eine Abhilfe herausgearbeitet. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die wesentlichen Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen.

14.1 **Berichtsgrundlage und Prüfungsanlass**

- 389 Grundlage für den Beratungsbericht an das Abgeordnetenhaus und den Senat²⁸⁷ waren die Ergebnisse einer stichprobenweisen Prüfung der **573 Versetzungen** in den Ruhestand wegen **Dienstunfähigkeit** mit Versorgungsbeginn **im Jahr 2016** im Berliner Landesdienst bei dem **Landesverwaltungsamt (LVwA)**. Der Rechnungshof hat die Prüfung durchgeführt, weil die Frühpensionierungsquote des Landes Berlin seit Jahren weit über dem Länderdurchschnitt liegt und dies für das Land hohe finanzielle Lasten sowie eine Verschärfung des ohnehin bestehenden Personalmangels im öffentlichen Dienst zur Folge hat.

Der Rechnungshof hat mit der Prüfung das Ziel verfolgt, diese hohe Quote – im Verhältnis zu den anderen Bundesländern – transparent zu machen und mögliche Ansätze für eine Reduzierung aufzuzeigen. Ein weiteres Ziel war die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Verfahren zur Feststellung der Dienstunfähigkeit, wozu auch deren Dauer gehört.

Mit dem Bericht arbeitet der Rechnungshof gesetzgeberische und administrative Möglichkeiten zur Senkung der Quote sowie der Verfahrensdauer heraus. Zu den Ursachen für die hohe Quote weist er darauf hin, dass dieser nicht nur mit repressiven Maßnahmen begegnet werden kann, sondern insbesondere durch Prävention im Rahmen eines wirksamen Gesundheitsmanagements. Hierbei stehen die Dienstbehörden in der Verantwortung, für Arbeitsbedingungen zu sorgen, die den Erhalt physischer sowie psychischer Gesundheit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fördern.

²⁸⁷ Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung an das Abgeordnetenhaus von Berlin und an den Senat von Berlin über Frühpensionierungen wegen Dienstunfähigkeit im Berliner Landesdienst vom 9. Juli 2019

14.2 Wesentliche Ergebnisse der Prüfung

- 390 Die **Zentralisierung** des Versorgungs-Etats (Einzelplan 29) und der Bearbeitung beim LVwA haben zur Folge, dass die Dienstbehörden nicht unmittelbar an den Aufwendungen, die mit Frühpensionierungen innerhalb ihres Verantwortungsbeereichs verbunden sind, finanziell beteiligt werden. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass es aus Sicht der Dienstbehörden zweckmäßig erscheinen kann, häufig erkrankte oder dauerkranke Dienstkräfte schnellstmöglich durch leistungsfähige Kräfte zu ersetzen, und dies die Bereitschaft erhöht, auch in Zweifelsfällen Dienstunfähigkeit festzustellen. Dem wirken jedoch die langen Verfahrenslaufzeiten entgegen, da während der Zurruhesetzungsverfahren die Stellen der dauerkranken Dienstkräfte nicht neu besetzt werden können.
- 391 Das LVwA ermittelte für das Jahr 2016 ein Durchschnittsalter der Frühpensionierten von **55,88 Jahren** und für diese eine Summe an **Versorgungsbezügen** in Höhe von **jährlich 15,28 Mio. €**.
- 392 Für die Jahre 2010 bis 2018 ergibt der Vergleich der **Frühpensionierungsquoten Berlins** mit dem Durchschnitt aller Bundesländer Folgendes:

Ansicht 35: Frühpensionierungsquoten wegen Dienstunfähigkeit

	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Länder insgesamt	20,0 %	15,8 %	14,4 %	12,6 %	13,0 %	13,3 %	12,9 %	12,4 %
Berlin insgesamt	31,3 %	30,7 %	31,1 %	22,9 %	21,9 %	21,9 %	18,8 %	19,1 %
Unterschied (in Prozentpunkten)	11,3	14,9	16,7	10,3	8,9	8,6	5,9	6,7

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf der Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes, Fachserie 14, Reihe 6.1 (2019) – Daten für 2017 und 2018 nacherhoben

Die Frühpensionierungsquote Berlins ist durchgängig erheblich höher als die Quote im Durchschnitt aller Länder. Für das Untersuchungsjahr 2016 überstieg sie mit 21,9 % den Durchschnitt der Länder um mehr als die Hälfte (vgl. Ansicht 35). Eine **Quote im Länderdurchschnitt** hätte eine **Verringerung der Pensionszahlungen** in Höhe von **mindestens 5 Mio. € jährlich** zur Folge, wobei sich der Betrag in den Folgejahren noch erhöhen würde. Nacherhebungen für 2017 haben ergeben, dass der Abstand Berlins zu den Quoten der anderen Bundesländer zwar geringer wurde, jedoch noch längst nicht zufriedenstellend war. Auch im Vergleich der drei Stadtstaaten schneidet Berlin fast ausnahmslos am schlechtesten ab. Im Jahr 2018 vergrößerte sich der Abstand Berlins zum Länderdurchschnitt sogar wieder.

- 393 Die **begrenzte Dienstfähigkeit** (sogenannte Teildienstfähigkeit) ermöglicht es Beamtinnen und Beamten mit gesundheitlichen Einschränkungen weiterhin Dienst unter individuell erleichterten Bedingungen zu leisten. Zusätzlich zu den aufgrund der Teilzeitbeschäftigung reduzierten Dienstbezügen wird an Teildienstfähige ein finanzieller Ausgleich gewährt. Dieser **Zuschlag** betrug zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs 4 % der Bezüge bei Vollzeitbeschäftigung, min-

destens jedoch 180 €. Der Zuschlag lag damit am unteren Ende der von den Ländern bzw. dem Bund gewährten Zuschlagshöhe. Die von dem Zuschlag ausgehende Anreizwirkung und damit verbunden die Stärkung des Grundsatzes „Rehabilitation vor Versorgung“ konnten nur bedingt erreicht werden. Hinzu kommt, dass die – wenn auch nur begrenzte – Wahrnehmung von Aufgaben als Gegenleistung für die – angemessen erhöhte – Besoldung wirtschaftlicher ist als die Finanzierung einer Ruhestandskraft und einer Ersatzkraft auf der bisherigen Stelle.

Der Rechnungshof hat eine Erhöhung des Zuschlags, der auch nach der höchstgerichtlichen Rechtsprechung als nicht ausreichend angesehen werden musste, für dringend geboten erachtet.

- 394 Informationen über **Erwerbstätigkeiten** von Vorruhestandsbeamtinnen und -beamten sind für die ehemalige Dienstbehörde im Zusammenhang mit Nachuntersuchungen bedeutsam. Je nach Krankheitsbild und Art der früheren sowie nunmehr wahrgenommenen Tätigkeit lassen sich sowohl für die Amtsärztin bzw. den Amtsarzt als auch für die Dienstbehörde Rückschlüsse auf die Leistungs- und damit Dienstfähigkeit (ggf. begrenzte Dienstfähigkeit) der Beamtinnen und Beamten ziehen.

Das LVwA unterrichtet jedoch die Dienstbehörde über ihm bekannt gewordene Tätigkeiten der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger nicht. Da Erwerbstätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes den letzten Dienstbehörden nur in Ausnahmefällen anzuzeigen sind, erlangt die für die Einleitung von Nachuntersuchungen zuständige Dienstbehörde regelmäßig keine Kenntnis über Tätigkeiten, die Zweifel an der Fortdauer der Dienstunfähigkeit aufwerfen könnten. Somit besteht für Erwerbstätigkeiten von Vorruhestandsbeamtinnen und -beamten eine Regelungs- bzw. Informationslücke.

- 395 Neben der hohen Anzahl der Frühpensionierungen waren zudem **lange Verfahrenslaufzeiten** auffällig, sowohl bei den jeweiligen Dienstbehörden als auch bei den ärztlichen Diensten.

Beamtinnen und Beamte sind in den Ruhestand zu versetzen, wenn sie zur Erfüllung ihrer Dienstpflichten aus körperlichen/gesundheitlichen Gründen dauerhaft nicht mehr in der Lage sind. Sobald innerhalb eines Zeitraums von 6 Monaten Erkrankungszeiten von mehr als 3 Monaten aufgetreten sind, kann – unter bestimmten Umständen – Dienstunfähigkeit angenommen werden. Bei Zweifeln über die Dienstunfähigkeit besteht die Verpflichtung, sich einer ärztlichen Untersuchung zu unterziehen. Zuständige ärztliche Dienste im Land Berlin sind der polizeiärztliche Dienst für alle Polizeivollzugsdienstkräfte sowie den Einsatzdienst der Berliner Feuerwehr und die Zentrale medizinische Gutachtenstelle (ZMGA) beim Landesamt für Gesundheit und Soziales für alle übrigen Dienstkräfte des Landes Berlin einschließlich der Justizvollzugsdienstkräfte.

Der Rechnungshof hat folgende durchschnittliche Verfahrenszeiten bis zur Entscheidung über die Versetzung in den Ruhestand ermittelt:

Ansicht 36: Durchschnittliche Verfahrenszeiten

Erteilung eines Untersuchungsauftrags nach Monaten	Vorlage eines Gutachtens nach Auftragserteilung in Monaten	Verfahrensdauer ab Erkrankung bis Pensionierung in Monaten
6,4	4,5	21

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der von ihm erhobenen Verfahrenszeiten

Die Gründe für die langen Verfahrenszeiten waren unterschiedlicher Natur. Sie beruhen entweder auf sehr später Einschaltung der ärztlichen Dienste, langen Bearbeitungszeiten bei diesen, aber auch auf unzureichender Verfahrensgestaltung.

14.3 Empfehlungen

396 Der Rechnungshof hat aus der Analyse der Prüfungsergebnisse eine Reihe von Empfehlungen abgeleitet, die zu einer Senkung der Frühpensionierungsquote sowie zu einer Verkürzung der Verfahrensdauer beitragen können. So hat er empfohlen,

- im Sinne des Grundsatzes „Rehabilitation vor Versorgung“ das Modell der begrenzten Dienstfähigkeit (§ 27 BeamStG²⁸⁸) verstärkt anzuwenden,
- die Pflicht zur Erhaltung bzw. Wiederherstellung der Dienstfähigkeit im Land Berlin – über § 34 BeamStG hinaus – gesetzlich zu verankern und die Folgen einer Mitwirkungsverweigerung neu zu bewerten,
- einen Informationsaustausch über Erwerbstätigkeiten von Frühpensionierten zwischen dem LVwA und der (ehemaligen) Dienstbehörde zu gewährleisten, damit diese bei Nachuntersuchungen und späteren Entscheidungen über die Dienstfähigkeit umfassend informiert ist,
- Prognoseuntersuchungen zur Wiederherstellung der Dienstfähigkeit zu ermöglichen,
- die Verfahrensabläufe bei den amtsärztlichen Diensten (ZMGA und polizeiärztlicher Dienst) gegenüberzustellen und zu evaluieren sowie die Zusammenlegung der Dienste zu prüfen,
- die Verfahrensabläufe nach Eingang des amtsärztlichen Gutachtens bis zur Entscheidung über die Zurruesetzung zu optimieren sowie
- die vom Berliner Verfahren abweichenden Regelungen für Bundesbeamte auf deren Eignung für das Land Berlin zu prüfen, so z. B.
 - die Verpflichtung zu einem Prognoseattest der behandelnden Ärztin bzw. des behandelnden Arztes nach spätestens drei Monaten,

288 Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamStG)

- bei Verzicht auf die Einleitung einer amtsärztlichen Untersuchung die Entscheidung mit aussagekräftiger Begründung zur Personalakte zu nehmen und
- eine Beauftragung anderer ärztlicher Dienste, soweit mit der Erstellung eines Gutachtens innerhalb von sechs Wochen nicht zu rechnen ist.

14.4 Weitere Entwicklung

- 397** Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Kenntnis genommen und zentrale Punkte aufgegriffen.

Zu den Empfehlungen im Zusammenhang mit begrenzter Dienstfähigkeit hat die Senatsverwaltung für Finanzen das Erforderliche bereits veranlasst. Mit dem Gesetz zur Änderung besoldungsrechtlicher Regelungen für Anwärtnerinnen und Anwärter sowie für begrenzt Dienstfähige vom 5. September 2019 (GVBl. S. 550) wurde u. a. der Zuschlag für begrenzt Dienstfähige deutlich angehoben.

Hinsichtlich des Informationsaustauschs über Erwerbstätigkeiten von Frühpensionierten erwägt sie eine Ergänzung von § 44 Landesbeamtengesetz; eine gesetzliche Verankerung der Pflicht zur Erhaltung bzw. Wiederherstellung der Dienstfähigkeit erörtert die Senatsverwaltung für Finanzen (zunächst) auf Bund-/Länderebene und erklärt ihre Bereitschaft, erforderlichenfalls eine landesgesetzliche Regelung zu prüfen.

Kein Erfordernis einer Neubewertung sieht die Senatsverwaltung für Finanzen u. a. bei der Verweigerung der Mitwirkung bei amtsärztlichen Untersuchungen. Isolierte Prognoseuntersuchungen würden zu Kapazitätsengpässen bei den Untersuchungsstellen führen. Zudem sei eine Anpassung an die Regelungen des Bundes und das Abverlangen zusätzlicher Prognoseeinschätzungen der behandelnden Ärztinnen und Ärzte überflüssig, da diese Erkenntnisse bereits aus den gesetzlich verankerten Verfahren zur betrieblichen Wiedereingliederung (BEM) vorlägen. Auch soweit die Senatsverwaltung für Finanzen weitere Anregungen des Rechnungshofs nicht als zielführend erachtet, begründet sie dies ausführlich.

14.5 Zusammenfassung und Fazit

- 398** Der Rechnungshof hat mit der Prüfung sowie der nachfolgenden Berichterstattung das Ziel verfolgt, Aufmerksamkeit auf die in Berlin besonders ausgeprägte Problematik der Frühpensionierungen zu lenken, durch die der Landeshaushalt erheblich belastet wird. Zugleich hat er Ansatzpunkte für Abhilfemaßnahmen herausgearbeitet. Die Reaktion der Senatsverwaltung für Finanzen bewertet der Rechnungshof positiv.



- 399 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die Auswirkungen der nunmehr ergriffenen Maßnahmen auf die Anzahl der Frühpensionierungen evaluiert. Wenn sich die Werte nicht signifikant verbessern, sollte die Senatsverwaltung für Finanzen die aktuell nicht umgesetzten Empfehlungen des Rechnungshofs erneut in Betracht ziehen.**

Klingen

Schubert

Theis

Jank

Finkel

Vater

Anlage 1**Kurzdarstellung
zum Inhalt des vertraulichen Teils des Jahresberichts 2021**

Der Rechnungshof berichtet in einem gesonderten, vertraulich vorgelegten Teil des Jahresberichts 2021 (vgl. T 5) über weitere Prüfungsergebnisse zu folgendem Thema:

Unangemessene Leistungsbezüge für Professorinnen und Professoren aus Anlass von Berufungs- und Bleibeverhandlungen

Leistungsbezüge bilden einen wesentlichen Einkommensbestandteil für Professorinnen und Professoren. Über ihre Gewährung und Höhe entscheiden die Hochschulen. Der Rechnungshof hat die Gewährung von Leistungsbezügen aus Anlass von Berufungs- und Bleibeverhandlungen bei der Humboldt-Universität zu Berlin (HU) geprüft. Das finanzielle Volumen dieser Bezüge an der HU betrug im Jahr 2017 rd. 7,8 Mio. €.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die HU bei deren Gewährung in Einzelfällen sowohl gesetzliche Vorgaben missachtet als auch dem Grunde und der Höhe nach unangemessene Zahlungen geleistet hat. Ferner wurden teilweise interne Verfahrensregelungen nicht eingehalten und zahlungsbegründende Sachverhalte unzureichend dokumentiert.

Anlage 2

Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2021

Der nachfolgenden Übersicht ist zu entnehmen, von welcher Behörde ein Entwurf zur Stellungnahme des Senats und der Bezirksämter zum Jahresbericht 2021 (Band 1 und Vertraulicher Teil) erwartet wird.

Berichtsbeitrag (Textziffern)	Behörde
T 9 bis 45	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 46 bis 75	Senatsverwaltung für Finanzen
T 76 bis 83	Senatsverwaltung für Finanzen
T 84 bis 150	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe
T 151 bis 176	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales
T 177 bis 228	Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz
T 229 bis 266	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen
T 267 bis 299	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung
T 300 bis 333	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie
T 334 bis 347	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie
T 348 bis 373	Senatsverwaltung für Finanzen
T 374 bis 388	Regierender Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Forschung
T 389 bis 399	Senatsverwaltung für Finanzen
Vertraulicher Teil T 1 bis 15	Regierender Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – Wissenschaft