

Jahresbericht 2025**des Rechnungshofs von Berlin
gemäß Artikel 95 Verfassung von Berlin und § 97 Landeshaushaltssordnung**

Der Senat von Berlin hat am 24. September 2024 dem Abgeordnetenhaus die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2023 mit dem Antrag auf Entlastung vorgelegt (Drucksache 19/1925). Der Rechnungshof hat diese Rechnung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe gemäß Artikel 95 Verfassung von Berlin und § 88 Landeshaushaltssordnung (LHO) geprüft. Er fasst 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 nachstehende Bericht enthält das wesentliche Ergebnis dieser Prüfungen sowie Feststellungen, die sich bei der Prüfung von landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts und privatrechtlichen Unternehmen Berlins ergeben haben.

Der Rechnungshof legt den Jahresbericht 2025 hiermit dem Abgeordnetenhaus zur Feststellung der wesentlichen Sachverhalte und zum Beschluss über einzuleitende Maßnahmen im Rahmen des Entlastungsverfahrens vor (§ 114 LHO). Ergänzend dazu berichtet der Rechnungshof zugleich in einem vertraulichen Teil des Jahresberichts über weitere Prüfungsergebnisse. Aufgrund der darin enthaltenen schutzwürdigen Angaben zu einzelnen Unternehmen (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) legt der Rechnungshof diesen vertraulichen Teil des Jahresberichts nach dem in § 97 Abs. 4 LHO geregelten Verfahren der Präsidentin des Abgeordnetenhauses, dem Regierenden Bürgermeister und der Senatsverwaltung für Finanzen vor.

Berlin, 27. November 2025

Rechnungshof von Berlin

Karin Klingen
Präsidentin

JAHRES- BERICHT 2025



Rechnungshof von Berlin

Vorwort der Präsidentin

Der Rechnungshof von Berlin nimmt als unabhängige Prüfbehörde eine zentrale Rolle im staatlichen System der „Checks and Balances“ ein. Durch seine Prüfungen sorgt er für Kontrolle und Transparenz. Das stärkt das Vertrauen in die Verwaltung und in das demokratische System. Der Rechnungshof leistet mit seiner sachlichen und faktenbasierten Arbeit hierfür einen unverzichtbaren Beitrag.



Bild: Arthur Pohlit

Der aktuelle Jahresbericht zeigt deutlich, dass die Berliner Verwaltung an vielen Stellen nicht richtig funktioniert. Die jahrelangen, unnötig ausufernden und unwirtschaftlichen Planungen für den Molkenmarkt, die nicht zielgerichtete Förderung durch den Gründerinnenbonus und ein chaotisch organisierter Katastrophenschutz sind nur einige Beispiele. Der Rechnungshof legt den Finger in die Wunde und zeigt Sachverhalte auf, die kritikwürdig sind. Er weist aber nicht nur auf Fehler hin, sondern verbindet dies mit Hinweisen, wie die Verwaltung ihr Handeln in Zukunft verbessern kann.

Die in den letzten Jahren ohnehin schon besorgniserregende finanzielle Lage Berlins hat sich noch einmal dramatisch verschlechtert. Berlin droht eine Abwärtsspirale mit immer weiter wachsenden Schulden. Obwohl die Einnahmen steigen, können sie die ungehemmt immer weiter steigenden Ausgaben nicht finanzieren. Anstatt strukturelle Einsparungen und Reformen zu planen, will Berlin weiter Schulden aufnehmen. Danach soll der Schuldenberg Berlins bis zum Jahr 2029 auf 84 Mrd. € anwachsen. Der Rechnungshof fordert deshalb schon seit Jahren eine strikte Haushaltskonsolidierung. Berlin muss raus aus der Haushaltsnotlage.

Das Ziel dieses Jahresberichts ist es, zur Verbesserung des Verwaltungshandelns und der Funktionsfähigkeit Berlins beizutragen. Ich danke den Mitgliedern und allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Rechnungshofs für ihren engagierten Einsatz. Ebenso danke ich dem Abgeordnetenhaus, dem Senat und den Verwaltungen für die konstruktive Zusammenarbeit.

Ihre

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

Karin Klingen

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

Der vorliegende Jahresbericht 2025 ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 4 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 RHG durch die Mitglieder des Großen Kollegiums

Präsidentin Karin Klingen,
Vizepräsident Django Peter Schubert,
Direktor bei dem Rechnungshof Martin Jammer,
Direktor bei dem Rechnungshof Gerald Jank,
Direktor bei dem Rechnungshof Stefan Finkel,
Direktorin bei dem Rechnungshof Claudia Langeheine und
Direktor bei dem Rechnungshof Edgar Kresin

am 13. Oktober 2025 beschlossen worden. Der Bericht wird ergänzt durch einen vertraulichen Teil (vgl. T 5).

Die Mitglieder des Großen Kollegiums



von links: Vizepräsident Schubert, Direktor Kresin, Präsidentin Klingen, Direktor Jammer, Direktorin Langeheine, Direktor Finkel und Direktor Jank;

Bild: Arthur Pohlit

Inhaltsverzeichnis

		Textziffer	Seite
Vorwort der Präsidentin			3
Allgemeines			17
1	Vorbemerkungen	1	17
2	Finanzlage des Landes Berlin	9	20
Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2023			70
3	Haushalts- und Vermögensrechnung	55	70
Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Berlin			108
4	Organisation der Katastrophenvorsorge in Berlin - ein Krisenfall?!	105	108
5	Gravierende Verstöße gegen den Schutzzweck des Waffenrechts und das Haushaltrecht bei der Verwaltung der Berliner Polizeiakademie	151	128
6	Wenn Finanzierungskonstellation und Zuwendungsrecht miteinander kollidieren - Regelungswirrwarr bei der Förderung des Wissenschaftskollegs zu Berlin e. V.	166	137
7	Erheblicher finanzieller Schaden durch Versäumnisse beim Aufwendungsausgleich für schwangere Mitarbeiterinnen an Schulen sowie durch organisatorische Mängel	183	152
8	Fehlende Qualitätskriterien bei der Strombeschaffung für öffentliche Gebäude gefährden die nachhaltige Erreichung der Klimaschutzziele	223	163
9	Unzureichende Sicherstellung des ökologischen Ausgleichs nach der Baumschutzverordnung	239	175
10	Gut gemeint ist noch nicht gut gemacht - krasse Fehlsteuerung bei der Gebührenerhebung für die Sondernutzung öffentlichen Straßenlands	278	190

11	Zuwendungen zur Demokratieförderung und Integration ohne ausreichende Ziele und Erfolgskontrollen	309	217
12	Defizite bei der Beschaffung von Dienstleistungen für das Ukraine-Ankunftszentrum Berlin-Tegel	327	229
13	Maßnahmen zur Umsetzung des Bebauungsplans für das Areal Molkenmarkt – zu aufwendig, zu langwierig, zu teuer und kein Ende in Sicht	342	236
14	Unwirtschaftliche und haushaltsrechtswidrige Gründerinnenförderung ohne Wirkungen: Gute Absichten genügen nicht	392	272
15	Organisation der Betriebsprüfung auf den Prüfstand stellen	417	283
16	Forschungszulage nicht ausreichend erforscht	454	297
17	Besonders schwerwiegende Mängel bei der Sicherheit des IT-Einsatzes beim Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf	498	313

Anlage 1	325
-----------------	------------

Kurzdarstellung zum Inhalt des vertraulichen Teils des Jahresberichts 2025	
--	--

Defizite bei der Beschaffung von Dienstleistungen für das Ukraine-Ankunftszentrum Berlin-Tegel	325
--	-----

Anlage 2	326
-----------------	------------

Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2025	326
---	-----

Anlage 3	328
-----------------	------------

Übersicht zu weiteren Berichten/Beratungen	328
--	-----

Abkürzungsverzeichnis

2. NHG 24/25	Zweites Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2024/2025 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025)
3. NHG 24/25	Drittes Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2024/2025 (Drittes Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025)
AAG	Gesetz über den Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen für Entgeltfortzahlung (Aufwendungsausgleichsgesetz)
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABL.	Amtsblatt für Berlin
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AGBauGB	Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs
AkuZ TXL	Ankunftszentrum Berlin-Tegel
ALKIS	Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
Aufl.	Auflage
AV	Ausführungsvorschriften
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
BauGB	Baugesetzbuch
BaumSchVO	Verordnung zum Schutze des Baumbestandes in Berlin (Baumschutzverordnung)
Bd.	Band

berlinovo	Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH
BerSchuldenbremseG	Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse
BerlStrG	Berliner Straßengesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsoordnung
BIM	BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BInMuSchVO	Verordnung über den Mutterschutz für Beamtinnen (Mutterschutzverordnung)
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)
BpO 2000	Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Betriebsprüfung (Betriebsprüfungsordnung)
BRH	Bundesrechnungshof
BSFZ	Bescheinigungsstelle Forschungszulage
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
Buchst.	Buchstabe(n)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVG	Berliner Verkehrsbetriebe
CHF	Schweizer Franken
COVID-19	Coronavirus-Erkrankung
Drs	Drucksache(n) des Abgeordnetenhauses von Berlin (soweit nicht anders angegeben)
e. V.	eingetragener Verein
EEG 2023	Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz)

EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGovG Bln	Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin)
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EWG Bln	Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWS	Energiewirtschaftsstelle
f. bzw. ff.	folgende bzw. folgenden
FA bzw. FÄ	Finanzamt bzw. Finanzämter
FBB	Flughafen Berlin Brandenburg GmbH
FVG	Gesetz über die Finanzverwaltung (Finanzverwaltungsgesetz)
FZulG	Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz)
G-Betrieb(e)	Großbetrieb(e)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO II	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Besonderer Teil
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO Sen	Geschäftsordnung des Senats von Berlin
GSK	IT-Grundschutz-Kompendium des BSI
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
GV Sen	Geschäftsverteilung des Senats von Berlin
GV SNGebV	Gebührenverzeichnis der Verordnung über die Erhebung von Gebühren für die Sondernutzung öffentlicher Straßen
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

HG 22/23	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltjahre 2022 und 2023 (Haushaltsgesetz 2022/2023)
HG 24/25	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltjahre 2024 und 2025 (Haushaltsgesetz 2024/2025)
HG 26/27	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltjahre 2026 und 2027 (Haushaltsgesetz 2026/2027)
HOWOGE	HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mit beschränkter Haftung
Hrsg. bzw. hrsg.	Herausgeber/-in bzw. herausgegeben
HSGL FörderG	Hauptsachgebietsleitung Fördergesetze
IAS	Institute(s) for Advanced Study
i. d. F.	in der Fassung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
IKT-NotfallM - LL	Leitlinie zum IKT-Notfallmanagement der Landesverwaltung des Landes Berlin
InfoSic-LL	Leitlinie zur Informationssicherheit der Landesverwaltung des Landes Berlin (Informationssicherheitsleitlinie)
IPV	Integrierte Personalverwaltung
IT	Informationstechnik
ITDZ	IT-Dienstleistungszentrum Berlin
i. V. m.	in Verbindung mit
K-Betrieb(e)	Kleinbetrieb(e)
Kat-I	Katastrophenschutz-Informationspunkte
Kat-L	Katastrophenschutz-Leuchttürme
KatSG	Gesetz über den Katastrophenschutz im Land Berlin (Katastrophenschutzgesetz)

KK	Konjunkturkomponente(n)
km	Kilometer
KlimakostenV	Verordnung über die Berechnung von Klimaschadenskosten
Kst-Betrieb(e)	Kleinstbetrieb(e)
kWh	Kilowattstunde
LAF	Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten
LHO	Landeshaushaltsordnung
LiV	Lehrer-Informations-Verfahren
LKV	Zeitschrift Landes- und Kommunalverwaltung
m ²	Quadratmeter
M-Betrieb(e)	Mittelbetrieb(e)
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MuSchG	Gesetz zum Schutz von Müttern bei der Arbeit, in der Ausbildung und im Studium (Mutterschutzgesetz)
NatSchG Bln	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege von Berlin (Berliner Naturschutzgesetz)
NHG 22/23	Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2022/2023 (Nachtragshaushaltsgesetz 2022/2023)
NHG 24/25	Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2024/2025 (Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025)
Nr(n).	Nummer(n)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PMA	pauschale Minderausgaben
ProFiskal	IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Landes Berlin

rd.	rund
RHG	Gesetz über den Rechnungshof von Berlin (Rechnungshofgesetz)
Rn.	Randnummer(n)
S.	Seite(n)
SGB II	Sozialgesetzbuch - Zweites Buch - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB XII	Sozialgesetzbuch - Zwölftes Buch - Sozialhilfe
SILB	Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin
SILB ErrichtungsG	Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Immobilien des Landes Berlin
SIWA	Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt
SNGebV	Verordnung über die Erhebung von Gebühren für die Sondernutzung öffentlicher Straßen (Sondernutzungs- gebührenverordnung)
SODA	Sondervermögen für Daseinsvorsorge und nicht betriebsnotwendige Bestandsgrundstücke des Landes Berlin
StruKomLäG	Gesetz zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes (Strukturkomponente-für- Länder-Gesetz)
SWB	Sondervermögen Wohnraumförderfonds Berlin
T	Textziffer(n) im Jahresbericht des Rechnungshofs
Tsd.	Tausend
TOP	Tagesordnungspunkt
TV Inflationsausgleich	Tarifvertrag über Sonderzahlungen zur Abmilderung der gestiegenen Verbraucherpreise
Tz.	Textziffer(n) in anderen Schriftsätzen
UA TXL	Ukraine-Ankunftszentrum am ehemaligen Flughafen Berlin-Tegel

UBA	Umweltbundesamt
UNIS	Umwelt- und Naturschutzinformationssystem
UVG	Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfalleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz)
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung)
Vivantes	Vivantes - Netzwerk für Gesundheit GmbH
VvB	Verfassung von Berlin
VV Org-ProFiskal	Verwaltungsvorschriften für das Verfahren in den Organisationseinheiten bei Einsatz des IT-Verfahrens ProFiskal
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WaffG	Waffengesetz
WER	Wissenschaftsstiftung Ernst Reuter
ZE	Zuwendungsempfangende(n)
ZustKat AZG	Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (zu § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG)

Allgemeines

1 Vorbemerkungen

1.1 Umfang und Ziele der Prüfung

- 1 Der Rechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. Das Prüfungsrecht erstreckt 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 Befähigung bei privatrechtlichen Unternehmen, an denen Berlin unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.⁴ 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 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

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, Staatliche Hochschulen Berlins, Rundfunk Berlin-Brandenburg

⁴ z. B. BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH, Vivantes - Netzwerk für Gesundheit GmbH, Messe Berlin GmbH, Wohnungsbaugesellschaften Berlins

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 Fragen des Haushaltsvollzugs, sondern bezieht sich auch auf alle anderen rechtlichen und fachlichen Gesichtspunkte, sofern diese finanzwirksam sein können.

Bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit wird untersucht, ob das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Mitteln angestrebt und erreicht wurde. Sie umfasst die Notwendigkeit und Wirksamkeit einschließlich der Zielerreichung sowie die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Die Prüfung befasst sich auch mit der Frage, ob kostengünstigere alternative Lösungsmöglichkeiten ermittelt und die eingesetzten Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Umfang beschränkt wurden.

- 4 Im Sinne einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle verbindet der Rechnungshof seine Prüfungsfeststellungen mit Erwartungen und Empfehlungen. Er überwacht zudem, ob notwendige Folgerungen gezogen werden. Er hat jedoch nicht das Recht, die geprüften Stellen anzuweisen oder Sanktionen gegen sie zu verhängen. Gleichwohl werden Hinweise des Rechnungshofs in vielen Fällen 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 2025 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2023, ggf. einzuleitende Maßnahmen und die Missbilligung von Verwaltungshandeln.

Der Jahresbericht beinhaltet

- allgemeine Ausführungen zur Finanzlage und zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung Berlins,
- Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2023 (vgl. Drs 19/1925) sowie

- Beiträge über ausgewählte Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Berlin mit erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung.

Darüber hinaus berichtet der Rechnungshof in einem gesonderten vertraulichen Teil des Jahresberichts über weitere Prüfungsergebnisse. Aufgrund der darin enthaltenen schutzwürdigen Angaben zu einzelnen Unternehmen (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) legt der Rechnungshof diesen vertraulichen Teil des Jahresberichts nach dem in § 97 Abs. 4 LHO geregelten Verfahren der Präsidentin des Abgeordnetenhauses, dem Regierenden Bürgermeister und der Senatsverwaltung für Finanzen vor. Diese Berichtsform ermöglicht eine umfassende Information des Abgeordnetenhauses über die für das parlamentarische Entlastungsverfahren relevanten Prüfungsergebnisse, auch wenn sie zur Wahrung von Schutzzwecken nicht der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden dürfen. Eine Kurzdarstellung zum wesentlichen Inhalt des vertraulichen Berichtsteils ist der Anlage 1 zum Jahresbericht zu entnehmen.

- 6 Der Jahresbericht soll einen Überblick über die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins vermitteln. Er kann jedoch kein vollständiges oder repräsentatives Bild von der Qualität des Verwaltungshandelns geben. Die vom Rechnungshof getroffene Auswahl und Schwerpunktsetzung kann dazu führen, dass zu einigen Bereichen umfangreicher als zu anderen berichtet wird. Aus der Häufigkeit von Bemerkungen zu einzelnen Ressorts oder Bereichen kann daher nicht ohne Weiteres gefolgert werden, dass dort generell in geringerem Maße auf die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften und Grundsätze der Haushalts- und Wirtschaftsführung geachtet worden ist als in anderen Bereichen.
- 7 Bevor der Rechnungshof öffentlich berichtet, teilt er seine Prüfungsfeststellungen in dem gesetzlich dafür vorgesehenen Verfahren den geprüften Stellen zur Äußerung mit und gibt ihnen zudem Gelegenheit, sich im Vorfeld des Jahresberichts zu äußern. Soweit Stellungnahmen fristgerecht vorliegen, werden sie berücksichtigt. Die den Beanstandungen zugrunde liegenden Sachverhalte sind daher im Regelfall unstreitig. Das Abgeordnetenhaus gibt dem Senat und ggf. den Bezirken vor Beginn der parlamentarischen Beratungen regelmäßig Gelegenheit, zu den einzelnen Beiträgen des Jahresberichts Stellung zu nehmen.
- 8 **Der Rechnungshof erwartet, dass alle Behörden und Einrichtungen des Landes Berlin die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs auswerten und entsprechende Schlussfolgerungen für ihre Bereiche ziehen.**

2 Finanzlage des Landes Berlin

Das Land Berlin steht am finanzpolitischen Scheideweg. Im nächsten Doppelhaushalt 2026 und 2027 wachsen seine Ausgaben um rd. 4 Mrd. € gegenüber dem Haushaltsplan 2025 und erreichen eine bislang nie dagewesene Höhe von mehr als 44 Mrd. €. Zwischen Einnahmen und Ausgaben klafft eine strukturelle Lücke von rd. 2 Mrd. €. Nur durch Auflösung aller Reserven und zusätzliche Kredite können alle beabsichtigten Ausgaben finanziert werden. Die strukturelle Lücke dauerhaft zu schließen, kann nur durch eine strikte Haushaltkskonsolidierung gelingen. Erfolgt diese nicht, begibt sich Berlin in eine Abwärtsspirale von immer weiter wachsenden Schulden. Die dadurch steigenden Zinsausgaben belasten künftige Haushalte zusätzlich. Der Rechnungshof mahnt eine strikte Haushaltkskonsolidierung seit Jahren an. Das Ausgabenniveau muss nachhaltig auf das Niveau der strukturellen Einnahmen gesenkt werden. Die erweiterten Kreditaufnahmemöglichkeiten nach der Reform der Schuldenbremse sind kein Ausweg aus strukturellen Ungleichgewichten.

2.1 Zusammenfassung

- 9 Ein hoher, stetig anwachsender Schuldenberg, sinkende Rücklagen und nach wie vor höhere Ausgaben als Einnahmen sind Kennzeichen der aktuellen Berliner Finanzlage.
- 10 Im Haushaltsjahr 2024 gab das Land Berlin mit rd. 39,7 Mrd. € etwa 3,1 Mrd. € mehr aus, als es mit rd. 36,6 Mrd. € einnahm. Insbesondere die Personalausgaben und die Sozialausgaben belasten den Haushalt in zunehmendem Maße strukturell. Zum Ausgleich des Defizits wurden im Jahr 2024 je zur Hälfte erneut Kredite aufgenommen und Rücklagen eingesetzt. Die Investitionsausgaben des Haushalts stiegen, blieben aber hinter den Planungen zurück.
- 11 Mit der Haushaltplanung für 2025 wurde die strukturelle Unterfinanzierung des Haushalts nicht beseitigt. Die Ausgaben⁵ von rd. 42,1 Mrd. € übersteigen die Einnahmen von rd. 36,8 Mrd. € um rd. 5,3 Mrd. €. Die Finanzierungslücke kann nur teilweise durch neue Kredite (rd. 1,0 Mrd. €) und Rücklagen (rd. 2,4 Mrd. €) geschlossen werden. Zusätzlich müssen im Laufe des Jahres Ausgaben in Höhe von

⁵ ohne pauschale Minderausgaben

rd. 1,9 Mrd. €, rd. 5 % des Haushaltsvolumens, eingespart werden (Deckungslücke). Der Haushalt hat weiterhin einen großen Konsolidierungsbedarf.

Der Haushaltsplan gibt über die Pläne des Senats zur Schließung der Deckungslücke von 1,9 Mrd. € im Jahr 2025 nur begrenzt Auskunft. Lediglich in einer Anlage zum Haushaltsplan wird dargestellt, an welcher Stelle die Einsparungen im Jahr 2025 erreicht werden sollen. Dadurch wird der Öffentlichkeit ein falsches Bild der tatsächlichen Höhe von Ausgabepositionen vermittelt. Haushaltswahrheit und -klarheit werden nicht im erforderlichen Maß beachtet.

- 12 Zur Schließung der Finanzierungslücke stehen Rücklagen nur in begrenztem Umfang zur Verfügung. Ihr Bestand nimmt weiter ab. Als Vorsorgepositionen für zukünftige Jahre werden Rücklagen kaum noch gebildet. Der Rücklagenbestand hat sich von Ende 2022 bis Ende 2024 von rd. 8,4 Mrd. € auf rd. 4,3 Mrd. € nahezu halbiert. Aufgaben, für die bislang auch auf Mittel aus Rücklagen zurückgegriffen werden konnte, müssen in Zukunft zunehmend aus den strukturellen Einnahmen des Haushalts bzw. durch neue Schulden finanziert werden.
- 13 Das Berliner Schuldenbremsegesetz⁶ erlaubt eine Kreditaufnahme zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen (sogenannte konjunkturbedingte Kreditaufnahme) sowie zur Finanzierung des Erwerbs von Unternehmensbeteiligungen und von Darlehensvergaben (finanzielle Transaktionen). Im Doppelhaushalt 2026/2027 sollen konjunkturbedingte Kredite in Höhe von rd. 1 Mrd. € aufgenommen werden. Ausgaben für finanzielle Transaktionen in Höhe von bis zu insgesamt 6 Mrd. € sollen in den nächsten beiden Jahren kreditfinanziert werden. Mit Blick auf diese Ausgaben für finanzielle Transaktionen ist es daher wichtig, dass das vom Senat selbst postulierte Gebot der Vermögensmehrung bei jedem einzelnen Vorgang erfüllt ist.

Im Haushaltsgesetz 2024/2025 (HG 24/25)⁷ übersteigen beide Kreditermächtigungen die gesetzlich zulässigen Obergrenzen. So lag die konjunkturbedingte Kreditermächtigung für das Jahr 2025 um 530,5 Mio. € zu hoch. Die zu hohe Kreditermächtigung eröffnet der Exekutive eine unzulässige Finanzierungsquelle für zusätzliche Ausgaben im Haushaltsplan. Die in den Jahren 2024 bzw. 2025 zulässigen Kreditaufnahmen für finanzielle Transaktionen in Höhe

⁶ Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (BerlSchuldenbremseG), verkündet als Art. 2 des Gesetzes zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht vom 25. November 2019 (GVBl. S. 742)

⁷ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltjahre 2024 und 2025 (Haushaltsgesetz 2024/2025 - HG 24/25) vom 20. Dezember 2023 (GVBl. S. 439), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2024 (GVBl. S. 649)

von rd. 1,7 Mrd. € (2024) und rd. 1,0 Mrd. € (2025) werden durch eine zusätzliche Kreditermächtigung auf Vorrat um 0,3 bzw. 0,5 Mrd. € überschritten.

Sowohl die haushaltsgesetzliche Kreditermächtigung für finanzielle Transaktionen von jeweils 3 Mrd. € für die Jahre 2026 und 2027 als auch die in der Übersicht über die kreditfinanzierten finanziellen Transaktionsausgaben ausgewiesenen Summen von rd. 2,4 Mrd. € in 2026 und rd. 2,6 Mrd. € in 2027 übersteigen die nach dem Berliner Schuldenbremsegesetz maßgeblichen Salden der finanziellen Transaktionen von rd. 2,3 Mrd. € bzw. 2,5 Mrd. €.

- 14** Die Änderung der grundgesetzlichen Schuldenbremse für die Länder ermöglicht eine zusätzliche jährliche strukturelle Kreditaufnahme von 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) und damit für Berlin aktuell in Höhe von rd. 787 Mio. €.⁸ Solange der Senat der strukturellen Finanzierungslücke nicht aktiv entgegenwirkt, wächst der Schuldenberg um diese zusätzlichen Kredite weiter an.

Aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität des Bundes kann Berlin voraussichtlich über zwölf Jahre rd. 5,2 Mrd. €, also rd. 435 Mio. € pro Jahr, erhalten. Das entspricht rd. 10 % der Investitionsausgaben aus dem Landeshaushalt im Jahr 2024. Es ist eine Strategie erforderlich, wie die Mittel verwendet werden sollen.

2.2 Haushaltsgesetz 2024/2025 und Nachtragshaushaltsgesetze

- 15** Das HG 24/25 und die Haushaltspläne für die Jahre 2024 und 2025 wurden vom Abgeordnetenhaus am 14. Dezember 2023 beschlossen. Der Haushaltsplan enthielt hohe pauschale Minderausgaben (PMA) von 1,7 Mrd. € im Jahr 2024 und rd. 2,2 Mrd. € im Jahr 2025. Der Rechnungshof hat in seinem Vorjahresbericht⁹ darauf hingewiesen, dass die PMA mit rd. 4 % (2024) und rd. 5 % (2025) weit über der als allgemein unbedenklich angesehenen Höhe der „Bodensatz-PMA“ von 1 % des Haushaltsvolumens liegen. Durch außerordentlich hohe PMA werden Steuerungsentscheidungen auf die Verwaltungsebene verlagert. Dieses Vorgehen steht im Widerspruch zum Haushaltsgrundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit und nicht im Einklang mit dem Budgetrecht des Parlaments.

⁸ vgl. Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115 und 143h) vom 22. März 2025 (BGBl. I Nr. 94)

⁹ Rechnungshof von Berlin, Vorjahresbericht, T 17

- 16 Am 21. März 2024 beschloss das Abgeordnetenhaus das Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 (NHG 24/25)¹⁰. Der Nachtragshaushalt diente vor allem zur Ermächtigung einer Kapitalzuführung an die Berlin Energie Rekom 3 GmbH zum Erwerb der Vattenfall Wärme Berlin AG sowie einer Kapitalzuführung an die BEN Berlin Energie und Netzholding GmbH. Zur Finanzierung dieser finanziellen Transaktionen sollten Kredite aufgenommen werden dürfen.

Das Abgeordnetenhaus beschloss am 20. Juni 2024 das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 (2. NHG 24/25)¹¹. Schwerpunkt war die Verlagerung von Investitionsmaßnahmen aus dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt in den Kernhaushalt und umgekehrt. Dadurch sollte die Kreditfinanzierung der in den Kernhaushalt verlagerten Maßnahmen ermöglicht werden.

Beide Nachtragshaushalte trafen keine Festlegungen zur Auflösung der nach wie vor enthaltenen PMA.

Am 19. Dezember 2024 wurde das Dritte Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 (3. NHG 24/25)¹² vom Abgeordnetenhaus beschlossen. In seinem Entwurf des 3. NHG 24/25¹³ stellte der Senat fest, dass der Haushalt 2025 „in Höhe von 2,8 Mrd. Euro überzeichnet“, also nicht finanziert ist. Durch Anpassungen des Haushaltsplans wurde das Defizit nur teilweise verringert. Zur Untersetzung der verbleibenden Einsparnotwendigkeiten von rd. 1,9 Mrd. € wurden Ausgaben qualifiziert gesperrt.¹⁴

- 17 Nur in Ausnahmefällen kann durch Sperrvermerk am Titel bestimmt werden, dass die Leistung von Ausgaben, die Besetzung von Stellen oder die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen der Einwilligung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses bedarf (qualifizierter Sperrvermerk).¹⁵ Das 3. NHG 24/25 weicht von dieser haushaltrechtlichen Regelung ab. Hiernach wird durch § 1 Abs. 3 HG 24/25 nunmehr bestimmt, dass die in Anlage 9 zum Haushaltsplan genannten

¹⁰ Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2024/2025 (Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 - NHG 24/25) vom 27. März 2024 (GVBl. S. 67)

¹¹ Zweites Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2024/2025 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 - 2. NHG 24/25) vom 27. Juni 2024 (GVBl. S. 433)

¹² Drittes Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2024/2025 (Drittes Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 - 3. NHG 24/25) vom 20. Dezember 2024 (GVBl. S. 649)

¹³ Drs 19/2053

¹⁴ vgl. Art. 1 Nr. 1 Buchst. b 3. NHG 24/25

¹⁵ vgl. § 22 Satz 3 LHO

Titel in der dort angegebenen Höhe und unter Berücksichtigung der angegebenen verbindlichen Zweckbestimmung qualifiziert gesperrt sind.

In der Anlage 9 werden 510 Titel direkt benannt und weitere pauschal mit „div.“, „HGr. 4“, „HGr. 5“, „42xxx“, „alle Kapitel“ adressiert. Die qualifizierten Sperren in der Anlage 9 haben ein Volumen von rd. 1,9 Mrd. €. Der Rechnungshof stellt fest, dass das Instrument der qualifizierten Sperre damit nicht mehr nur in Ausnahmefällen angewendet wird.

Der Haushaltsplan enthält alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben.¹⁶ Qualifizierte Sperren verändern den Ansatz einer Ausgabe im Haushaltsplan nicht. Sie sind deshalb kein geeignetes Mittel, um Ausgabeansätze im Haushaltsplan für die bewirtschaftenden Stellen und die Öffentlichkeit transparent zu reduzieren. Dass die qualifizierten Sperren in einer Anlage und nicht bei den Titeln stehen, schränkt die Transparenz weiter ein. Bei 116 der 510 konkret benannten sowie bei den pauschal benannten Haushaltspostenen obliegt die Aufteilung der Sperrbeträge den Verwaltungen. Die Reduzierung der Ausgabeermächtigungen wird somit weder aus dem Haushaltsplan noch auch aus seiner Anlage 9 deutlich.

Der Rechnungshof bemängelt, dass die Auflösung der PMA im Haushaltsplan für das Jahr 2025 durch hunderte qualifizierte Sperren im Umfang von rd. 1,9 Mrd. € sowie die Art und Weise der Darstellung lediglich in einer Anlage zum Haushaltsplan gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit verstößen. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat in zukünftigen Haushalten wieder realistische, an den zur Verfügung stehenden Einnahmen ausgerichtete Ausgabeansätze bildet. Der Rechnungshof erwartet ferner, dass der Senat die Obergrenze von 1 % des Haushaltsvolumens für die Veranschlagung von PMA einhält.

2.3 Haushaltsentwurf 2026/2027

- 18 Der Senat hat am 22. Juli 2025 den Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltspans für die Jahre 2026 und 2027 beschlossen und dem Abgeordnetenhaus vorgelegt.¹⁷

¹⁶ vgl. § 11 Abs. 2 Nr. 2 LHO

¹⁷ Vorlage zur Beschlussfassung über Gesetz über die Feststellung des Haushaltspans von Berlin für die Haushaltsjahre 2026 und 2027 (Haushaltsgesetz 2026/2027 - HG 26/27), Drs 19/2627

Der Entwurf des Haushaltsplans sieht historisch hohe Ausgaben von rd. 44,4 Mrd. € im Jahr 2026 und rd. 45,3 Mrd. € im Jahr 2027 vor. Gegenüber dem Haushaltsplan 2025 steigen die Ausgaben um rd. 3,7 Mrd. € (+9,1 %) bzw. rd. 4,6 Mrd. € (+11,3 %). Die vom Senat fünf Monate zuvor (Februar 2025) beschlossenen Einzelplanbudgets für die Senatsverwaltungen in Höhe von insgesamt rd. 22,4 Mrd. € (2026) und rd. 23,1 Mrd. € (2027)¹⁸ wurden im Haushaltsentwurf um jeweils rd. 1,8 Mrd. € überschritten.

Wie bereits in den Vorjahren wachsen die Ausgaben stärker als die Einnahmen. Die Finanzierungslücke vergrößert sich auf rd. -5,3 Mrd. € in 2026 und rd. -5,0 Mrd. € in 2027. Diese Lücke kann nur durch weitgehende Ausnutzung der sich bietenden bisherigen und neuen Möglichkeiten der Schuldenbremse geschlossen werden. Insgesamt sollen im Doppelhaushalt 2026/2027 neue Kredite in Höhe von rd. 7,7 Mrd. € aufgenommen werden. Der Schuldenstand des Kernhaushalts wird sich dadurch bis Ende 2027 auf den noch nie dagewesenen Stand von rd. 76 Mrd. € erhöhen. Dabei sind eventuelle notsituationsbedingte Kredite noch nicht einbezogen.

Strukturell ist der Doppelhaushalt 2026/2027 mit rd. 2 Mrd. € unterfinanziert. Berlin steht am finanzpolitischen Scheideweg. Nur durch Auflösung aller Reserven und nunmehr mögliche strukturelle Kredite können alle beabsichtigten Ausgaben in den beiden Jahren finanziert werden. Die strukturelle Lücke dauerhaft zu schließen, kann aber nur durch eine strikte Haushaltkskonsolidierung gelingen. Ansonsten droht eine Abwärtsspirale von immer weiter wachsenden Schulden. Der Rechnungshof wiederholt deshalb seine Forderung nach einer konsequenten strukturellen Haushaltkskonsolidierung und Priorisierung von Ausgaben. Dabei sieht der Rechnungshof kritisch, dass die Tilgung der Schulden für die im Jahr 2020 aufgenommenen Corona-Kredite für zwei Jahre ausgesetzt werden soll. Durch die höheren Tilgungsraten in der unverändert gebliebenen Tilgungszeit der Kredite erhöht sich zusätzlich zu den ohnehin steigenden Zinsausgaben der Druck auf künftige Haushalte.

¹⁸ vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 16. März 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2157 B)

2.4 Haushaltsgesetzliche Kreditermächtigungen

2.4.1 Unzulässige Festlegung der Kreditermächtigung für finanzielle Transaktionen

- 19 Finanzielle Transaktionen sind einnahmeseitig die Veräußerung von Beteiligungen und Kapitalrückzahlungen, die Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie Darlehensrückflüsse. Ausgabeseitig gelten der Erwerb von Beteiligungen und Kapitalzuführungen, Tilgungen an den öffentlichen Bereich und die Vergabe zurückzuzahlender Darlehen als finanzielle Transaktion.¹⁹ Der Rechnungshof hat in seinem Vorjahresbericht²⁰ ausführlich die Einordnung finanzieller Transaktionen als einen die Nettokreditaufnahme begründenden Sachverhalt dargestellt.
- 20 Die haushaltsgesetzliche Kreditermächtigung für finanzielle Transaktionen wurde durch die Nachtragshaushaltsgesetze für das Jahr 2024 von 381 Mio. € auf 2,0 Mrd. € und für das Jahr 2025 von 381 Mio. € auf 1,5 Mrd. € erhöht.²¹

Abgeleitet aus § 4 BerlSchuldenbremseG dürfen in Höhe des negativen Saldos der Einnahmen und der Ausgaben für finanzielle Transaktionen Kredite aufgenommen werden. Der Saldo der finanziellen Transaktionen beträgt für das Jahr 2024 rd. -1,7 Mrd. € und für das Jahr 2025 rd. -1,0 Mrd. €.²²

§ 2 Abs. 1 HG 24/25 ermächtigt die Senatsverwaltung für Finanzen, zur Deckung von Ausgaben für finanzielle Transaktionen im Jahr 2024 Kredite bis zur Höhe von 2 Mrd. € und im Jahr 2025 bis zur Höhe von 1,5 Mrd. € aufzunehmen. Der Rechnungshof stellt fest, dass die Kreditermächtigungen die rechtlich zulässigen Beträge um 0,3 Mrd. € (2024) und 0,5 Mrd. € (2025) übersteigen.

Der Rechnungshof hat bereits in seinem Vorjahresbericht darauf hingewiesen, dass der Saldo der finanziellen Transaktionen nach dem Berliner Schuldenbremsegesetz die Obergrenze der Kreditermächtigung in der Planung wie im Vollzug definiert und die bisherige Praxis damit nicht vereinbar ist. Der Rechnungshof hatte erwartet, dass diese Obergrenze eingehalten wird. Eine Korrektur wäre im Zuge der Haushaltsberatungen zum 3. NHG 24/25 möglich gewesen, unterblieb aber.

¹⁹ vgl. § 3 Abs. 4 Satz 2 BerlSchuldenbremseG

²⁰ Rechnungshof von Berlin, Vorjahresbericht, T 44 ff.

²¹ vgl. Art. 1 Nr. 2 des 2. NHG 24/25 und Art. 1 Nr. 2 Buchst. a des 3. NHG 24/25

²² Anlage 7 zum Haushaltplan 2024/2025 in der jeweiligen Fassung

Der Entwurf des Haushaltsgesetzes 2026/2027 enthält in § 2 Abs. 1 Kreditermächtigungen für finanzielle Transaktionen in Höhe von jeweils 3,0 Mrd. €. Nach der Übersicht über die finanziellen Transaktionsausgaben sollen Ausgaben von rd. 2,4 Mrd. € (2026) und rd. 2,6 Mrd. € (2027) kreditfinanziert werden.²³ Der negative Saldo der finanziellen Transaktionen beträgt rd. 2,3 Mrd. € in 2026 und rd. 2,5 Mrd. € in 2027. Sowohl die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen als auch die Volumina der kreditfinanzierten finanziellen Transaktionsausgaben übersteigen diese nach dem Berliner Schuldenbremsegesetz maßgeblichen Salden. Der Rechnungshof sieht es kritisch, dass seine Erwartung bei der Festlegung der Kreditermächtigung für finanzielle Transaktionen im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2026/2027 erneut unbeachtet geblieben ist. Der Rechnungshof erwartet unverändert, dass die Obergrenzen des Berliner Schuldenbremsegesetzes wieder eingehalten werden.

2.4.2 Konjunkturbedingte Kreditaufnahme

2.4.2.1 Das Berliner Konjunkturbereinigungsverfahren

- 21 Die grundgesetzliche Schuldenbremse ermöglicht es den Ländern, Regelungen für die Aufnahme von Krediten im Falle konjunktureller Abschwünge im Landesrecht zu fixieren. Da sich die Einflüsse der Konjunktur auf die öffentlichen Haushalte nicht direkt beobachten lassen, müssen sie geschätzt werden. Bei den Schätzverfahren wird im Allgemeinen zwischen steuerglättenden und makrobasierten Verfahren unterschieden. Sie unterscheiden sich vor allem darin, wie sie Abweichungen von der konjunkturellen Normallage definieren.

Bei steuerglättenden Verfahren werden Referenzwerte mit Bezug zu den Steuereinnahmen als Maß für die konjunkturelle Normallage herangezogen. In der Länderpraxis sind dies rollierende Mehrjahresdurchschnitte oder Mehrjahrestrends der Steuereinnahmen. Konjunkturelle Einflüsse bestimmen sich bei diesen Verfahren danach, inwieweit die (geplanten) Steuereinnahmen eines Haushaltjahres positiv oder negativ von diesen Referenzwerten abweichen.

Makrobasierte Verfahren messen die konjunkturelle Lage mit der sogenannten Produktionslücke. Sie wird von der Bundesregierung geschätzt und zeigt den Auslastungsgrad der Wirtschaft als Abweichung des geschätzten BIP vom gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzial. Eine negative Produktionslücke steht

²³ Anlage 8 zum Entwurf des Haushaltsplans 2026/2027

für eine Unterauslastung der Volkswirtschaft und damit eine konjunkturelle Abschwungphase, eine positive dagegen für eine Überauslastung und damit insgesamt gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Mit dem sogenannten Konsolidierungshilfeverfahren hat das Land Berlin zwischen 2011 und 2019 bereits ein solches produktionslückenbasiertes Verfahren genutzt. Die Anwendung war Voraussetzung für den Erhalt von Konsolidierungshilfen aus dem Bundeshaushalt nach dem Konsolidierungshilfengesetz.

Mit dem Jahr 2020 hat sich das Land Berlin für ein anderes produktionslückenbasiertes Verfahren entschieden. Das Verfahren wird auch vom Bund im Rahmen seiner Konjunkturbereinigung verwendet und deshalb Bundesverfahren genannt. Dabei wird zunächst bei Haushaltaufstellung auf Basis der gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke eine sogenannte *ex ante* Konjunkturkomponente bestimmt. Sie bildet die für das Haushalt Jahr erwarteten Auswirkungen der Konjunktur auf den Landeshaushalt ab. Eine negative *ex ante* Konjunkturkomponente bedeutet negative Auswirkungen der Konjunktur auf den Haushalt. Das Land Berlin darf dann konjunkturbedingte Kredite in Höhe der Konjunkturkomponente aufnehmen. Im Falle einer positiven Konjunkturkomponente sind in dieser Höhe Überschüsse im Haushalt zu bilden. Nach Abschluss des Haushaltjahres wird die *ex ante* Konjunkturkomponente anhand aktualisierter Schätzungen für das BIP korrigiert, um die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung im Haushalt Jahr zu bestimmen. Das ist die *ex post* Konjunkturkomponente. Sie ist maßgeblich für die Bestimmung der zulässigen Kreditaufnahme und die Bewertung, ob sie im Haushaltsvollzug eingehalten wurde.

- 22 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses die Bedingungen für eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme dargestellt.²⁴ Ihrer Ansicht nach bestehen sie in einer negativen Konjunkturkomponente, konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen sowie der vorrangigen Kompensation der Steuermindereinnahmen aus der Konjunkturausgleichsrücklage.

Das Kriterium konjunkturbedingter Steuereinnahmen wird in diesem Zusammenhang erstmalig durch die Senatsverwaltung für Finanzen berücksichtigt. Es ist aber weder im gewählten Konjunkturbereinigungsverfahren so angelegt noch im Berliner Schuldenbremsegesetz und seinen Ausführungsvorschriften so formuliert. Nach Ansicht der Senatsverwaltung für Finanzen ist die Einbeziehung dieses Kriteriums gerechtfertigt, denn „die Entwicklung der Konjunkturkomponente und die

²⁴ Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 5. Dezember 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2026 I)

Entwicklung der konjunkturellen Steuereinnahmen weichen offenkundig stark voneinander ab. Die tatsächliche Steuerentwicklung spielt bei der Bestimmung der Konjunkturkomponente im Bundesverfahren (anders als im bis 2020 verwendeten sogenannten Konso-Verfahren²⁵) dabei keine Rolle“. Der Rechnungshof empfiehlt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen ihr Konjunkturbereinigungsverfahren evaluiert, ob es die von ihr gewollte Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung der Steuereinnahmen noch in ausreichendem Maße realisiert. Der Rechnungshof kann diesen Prozess beratend begleiten.

2.4.2.2 Fehlerhafte Festlegung der Kreditermächtigung für konjunkturbedingte Kredite

- 23 Mit dem 3. NHG 24/25 wurde die Senatsverwaltung für Finanzen ermächtigt, im Jahr 2025 konjunkturbedingte Kredite von bis zu 812 Mio. € aufzunehmen.²⁶ Die Höhe der Kreditaufnahme richtete sich nach der ex ante Konjunkturkomponente, die auf Basis der Herbstprojektion 2024 der Bundesregierung ermittelt wurde.

Bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz kann die zulässige konjunkturelle Kreditaufnahme maximal in Höhe der seit dem letzten Planbeschluss eingetretenen Verschlechterung der konjunkturellen Lage erhöht werden.²⁷

Vor dem 3. NHG 24/25 wurde für das Jahr 2025 eine konjunkturelle Wirkung in Höhe von -531,1 Mio. € auf den Haushalt zugrunde gelegt.²⁸ Zum Zeitpunkt des 3. NHG 24/25 wurde für 2025 eine konjunkturelle Wirkung in Höhe von -812,6 Mio. € erwartet.²⁹ Die Verschlechterung der konjunkturellen Lage beträgt damit -281,5 Mio. €.

Trotz negativer Konjunkturwirkung war vor dem 3. NHG 24/25 keine konjunkturelle Kreditaufnahme geplant. Bei einer Erhöhung um die erwartete konjunkturelle Verschlechterung wären konjunkturbedingte Kredite maximal in Höhe von 281,5 Mio. € zulässig gewesen. Der Rechnungshof stellt fest, dass die

²⁵ „Konso-Verfahren“ = Konsolidierungshilfeverfahren: Verfahren zur Konjunkturbereinigung, bei dem die konjunkturelle Wirkung im Nachhinein durch die Differenz zwischen dem tatsächlichen Steueraufkommen und dem bei Aufstellen der ex ante Konjunkturkomponente geschätzten Steueraufkommen (sogenannte Steuerabweichungskomponente) bestimmt wird.

²⁶ vgl. Art. 1 Nr. 2 Buchst. b 3. NHG 24/25

²⁷ vgl. § 8 BerlSchuldenbremseG

²⁸ vgl. Anlage 7 zum Haushaltsgesetz 2024/2025 i. d. F. des 2. NHG 24/25

²⁹ vgl. Anlage 7 zum Haushaltsgesetz 2024/2025 i. d. F. des 3. NHG 24/25

konjunkturbedingte Kreditermächtigung mit dem Berliner Schuldenbremsegesetz nicht vereinbar und um 530,5 Mio. € zu hoch ist. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat auch für Nachträge zum Haushaltsgesetz die Ermächtigung für die konjunkturbedingte Kreditaufnahme gemäß dem Berliner Schuldenbremsegesetz berechnet.

2.4.3 Strukturelle Kreditaufnahme

- 24 Mit den am 25. März 2025 in Kraft getretenen Änderungen der Schuldenbremse gemäß Art. 109 Abs. 3 GG wurde den Ländern ein struktureller Verschuldungsspielraum (Strukturkomponente) in Höhe von 0,35 % des nominalen BIP eingeräumt. Mit dieser Möglichkeit einer strukturellen Neuverschuldung soll den besonderen Finanzbedarfen der Länder Rechnung getragen werden, die unabhängig von der konjunkturellen Lage und außergewöhnlichen Notsituationen bestehen können und sich über verschiedene Aufgabenfelder erstrecken.³⁰ Die Aufteilung der Strukturkomponente auf die einzelnen Länder soll durch das Gesetz zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 des Grundgesetzes (Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz – StruKomLäG) geregelt werden.

Auf Basis des nominalen BIP des Jahres 2024 von rd. 4.305 Mrd. € beträgt die Strukturkomponente der Länder rd. 15,1 Mrd. €. § 2 Abs. 2 des Entwurfs des StruKomLäG bestimmt den Anteil Berlins für das Jahr 2025 mit rd. 5,2 %. Damit ergibt sich für Berlin für das Jahr 2025 eine zulässige strukturelle Neuverschuldung von rd. 787 Mio. €. Der Entwurf des § 2 Abs. 2 HG 26/27 sieht eine jährliche strukturelle Kreditermächtigung von 788 Mio. € vor. Die maßgeblichen Beträge der zulässigen strukturellen Kreditaufnahmen werden vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) ermittelt und den Ländern zur Verfügung gestellt. Sofern die haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen für strukturelle Kreditaufnahmen die vom BMF mitgeteilten Beträge übersteigen, erwartet der Rechnungshof, dass der Senat die künftigen Obergrenzen der strukturellen Kreditaufnahme durch geeignete haushaltswirtschaftliche Maßnahmen einhält oder eine entsprechende Änderung des Haushaltsgesetzes initiiert.

³⁰ Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 des Grundgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze, Deutscher Bundestag, Drs 21/1087, S. 1

2.4.4 Feststellung einer Notsituation im Zusammenhang mit der Unterbringung von Flüchtenden

- 25 Im Entwurf des HG 26/27³¹ ist in § 2 Abs. 4 die Möglichkeit einer notsituationsbedingten Kreditaufnahme vorgesehen. Danach soll die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung ermächtigt werden, vorbehaltlich eines Feststellungsbeschlusses des Abgeordnetenhauses über das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation nach § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG für den Zeitraum des Bestehens der außergewöhnlichen Notsituation zusätzlich zu den Abs. 1 bis 3 Kredite zur Deckung von fluchtbedingten Mehrausgaben aufzunehmen.

Gemäß § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG ist eine Nettokreditaufnahme zulässig im Falle einer außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Landes entzieht und zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage führt. Die Feststellung, dass die Voraussetzungen erfüllt sind, trifft das Abgeordnetenhaus mit einfacher Mehrheit.³²

Dem Rechnungshof ist nicht bekannt, ob und mit welchem Inhalt ein solcher Feststellungsbeschluss im Sinne des § 2 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG beabsichtigt ist. Im Senatsentwurf ist nur vorgesehen, dass durch die notsituationsbedingten Kredite fluchtbedingte Mehrausgaben finanziert werden sollen. Die außergewöhnliche Notsituation muss in einem Feststellungsbeschluss daher noch konkret bezeichnet werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt dem Feststellungsbeschluss eine Umgrenzungsfunktion zu, indem er die „Identität des geschichtlichen Vorgangs“ klarstellt.³³ Der Beschluss verknüpft dabei die Kreditaufnahme „mit den Kosten der zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notlage notwendigen Maßnahmen“³⁴. Er umgrenzt die durch notsituationsbedingte Kredite finanziierbaren Maßnahmen. Für den Rechnungshof ist derzeit weder ersichtlich, für welche konkreten Maßnahmen, noch, in welcher Höhe Mehrausgaben entstehen sollen, die nicht bereits im Senatsentwurf des Haushalts 2026/2027 hätten berücksichtigt werden können.

Die zusätzliche Aufnahme notsituationsbedingter Kredite zur Bewältigung der Folgen der Fluchtbewegungen wurde im Jahr 2025 diskutiert. Der Rechnungshof hat in seiner Stellungnahme an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses und in

³¹ Drs 19/2627

³² vgl. § 2 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG

³³ vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 130

³⁴ ebenda

der Anhörung dort am 5. März 2025 auf die strengen Voraussetzungen für eine solche Kreditaufnahme hingewiesen.³⁵

- 26 Gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO bestimmt das Haushaltsgesetz, bis zu welcher Höhe die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung Kredite zur Bewältigung einer außergewöhnlichen Notsituation aufnehmen darf. Voraussetzung für die Kreditaufnahme ist, dass sich die Notsituation der Kontrolle des Landes entzieht und sie die Finanzlage des Landes trotz der Inanspruchnahme der dafür vorgesehenen Rücklagen erheblich beeinträchtigt.

Soweit der Senatsentwurf die Höhe der Kreditermächtigung in § 2 Abs. 4 Satz 1 nicht konkret beziffert, bestimmt das Haushaltsgesetz gerade nicht die Höhe der notsituationsbedingten Kredite, die durch die Senatsverwaltung für Finanzen aufgenommen werden dürfen. Die Regelung geht damit ins Leere.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist es nicht ausreichend, dass die Höhe der Kreditermächtigung in einem späteren Feststellungsbeschluss im Sinne des § 2 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG festgelegt wird. Vielmehr gilt gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO, dass die Höhe einer notsituationsbedingten Kreditermächtigung gerade im Haushaltsgesetz zu regeln ist.

Der Rechnungshof regt an, im Falle der Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation durch das Abgeordnetenhaus, die Höhe der Kreditermächtigung in § 2 Abs. 4 Satz 1 des Haushaltsgesetzes aufzunehmen.

- 27 Gemäß § 2 Abs. 3 Satz 2 und 3 BerlSchuldenbremseG gilt, dass aufgenommene notsituationsbedingte Kredite in einem angemessenen Zeitraum zurückzuzahlen sind. Der Zeitraum ist unter Berücksichtigung des Charakters der Ausnahmesituation, der Höhe der Kreditaufnahme und der konjunkturellen Situation zu bestimmen.

Der Senatsentwurf sieht in § 2 Abs. 4 Satz 2 vor, dass, soweit die notsituationsbedingte Kreditermächtigung tatsächlich in Anspruch genommen wird, die daraus resultierende Verschuldung ab dem Haushaltsjahr 2028 über einen Zeitraum von 22 Jahren in gleichmäßigen Raten zu erfolgen hat.

³⁵ Rechnungshof von Berlin, Schreiben vom 3. März 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, Stellungnahme im Zusammenhang mit den Anforderungen an die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation (rote Nr. 19/2117 B)

Dieser Tilgungszeitraum von 22 Jahren ist für den Rechnungshof wegen der fehlenden Höhe der Kreditermächtigung im Senatsentwurf nicht nachvollziehbar.

2.5 Rücklagen und Sondervermögen

2.5.1 Rücklagen

- 28 Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick zur Entwicklung der Rücklagenbestände.

Ansicht 1: Geldbestand der Rücklagen jeweils am 31. Dezember der Haushaltjahre 2022 bis 2024 (in Mio. €)

Bezeichnung der Rücklage	2022	2023	2024
Rücklage für Mittel der Ausgleichsabgabe	76	82	84
Rücklage für nicht verbrauchte Mittel aus dem Verkehrsvertrag mit der S-Bahn-Berlin GmbH	128	115	105
Rücklage für die S-Bahn Fahrzeuggesellschaft	200	200	200
Rücklage „Absicherung des Betriebs der verfahrensunabhängigen IKT und zur Umsetzung des EGovG“	173	122	122
Rücklage Gesellschaftsdarlehen an die HOWOGE	140	65	7
Konjunkturausgleichsrücklage	164	327	0
Rücklage für den Innovationsförderfonds (IFF)	504	663	580
Pandemierücklage	3.427	1.188	0
Rücklage zur Vorsorge von Baukostensteigerungen	411	562	562
Rücklage zur Vorsorge im Zusammenhang mit Energiekostensteigerungen im öffentlichen und privaten Bereich	822	1.211	1.077
Rücklage zur Vorsorge für die Auswirkungen des Zensus 2022	150	167	167
Rücklage zur Vorsorge für Mehrausgaben für Coronafolgen und Resilienz	750	0	0
Haushaltsentlastungsrücklage	750	750	750
Sonstige Rücklagen der Hauptverwaltung	210	221	192
Rücklagen der Hauptverwaltung insgesamt	7.904	5.673	3.846
Rücklagen der Bezirke	451	495	419
Rücklagen Hauptverwaltung und Bezirke insgesamt	8.354	6.168	4.265

Quelle: Darstellung Rechnungshof für 2022 bis 2024 auf Basis der Buchungsdaten im IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Landes Berlin (ProFiskal) für die Rücklagenbestände zum 31. Dezember 2024 (Sachbuch für den Geldbestand der Rücklagen, Stand: 31. Juli 2025, für Rücklagen der Bezirke teils 20. Januar 2025), ohne Rücklagen bei Sondervermögen; Abweichungen in der Summe sind rundungsbedingt

Die Bestände der Rücklagen sind weiter gesunken. Während die Summe der Rücklagen aus Hauptverwaltung und Bezirken in 2022 noch bei knapp 8,4 Mrd. € lag, betrug der Gesamtbestand zum Ende 2024 etwa 4,3 Mrd. €.

Infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtrags- haushaltsgesetz 2021 des Bundes³⁶ wurden im Jahr 2024 die noch im Bestand der Pandemierücklage befindlichen Mittel in Höhe von rd. 1,2 Mrd. € dem Haushalt zugeführt. Wie bereits mit den der Rücklage beim Jahresabschluss 2023 entnommenen Mitteln geschehen, wurden damit keine notsituationsbedingten Kredite getilgt, sondern diese zur Haushaltsfinanzierung verwendet. Dies geschah rechtswidrig, weil vom Abgeordnetenhaus weder in 2023 noch in 2024 eine außergewöhnliche Notsituation erklärt und der Veranlassungszusammenhang der Ausgaben dargestellt worden war.

Der Rechnungshof hat seine Kritik dazu bereits im Vorjahresbericht umfassend geäußert.³⁷ Im Rahmen der Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung 2023 ergab sich gleichlautende Beanstandung (vgl. T 89).

Die für 2025 geplanten Zuführungen zu den Rücklagen liegen bei 19,0 Mio. €, die geplanten Entnahmen bei 2,44 Mrd. €.³⁸ Sofern diese Planungen sich tatsächlich realisieren, verringert sich der Rücklagenbestand innerhalb eines Jahres auf knapp die Hälfte seines Bestandes zu Jahresbeginn.

Laut Entwurf des Haushaltsplans 2026/2027 verringert sich der Bestand der Rücklagen im Saldo nochmals um rd. 2,6 Mrd. €. Hohe Bestände in den zentralen Rücklagen werden zur Schließung der strukturellen Finanzierungslücke aufgebraucht. So werden der Haushaltsentlastungsrücklage 750 Mio. €, der Rücklage zur Vorsorge im Zusammenhang mit Energiekostensteigerungen 1 Mrd. € und der Rücklage zur Vorsorge von Baukostensteigerungen 500 Mio. € entnommen und die Rücklagen damit aufgelöst. Der Senat macht dabei für seine Planungen für 2026 und 2027 zur Bedingung, dass der Saldo der Rücklagenbewegungen im Vollzug des Jahres 2025 geringer sein wird als im Haushaltsplan 2025 vorgesehen.

Der Rechnungshof stellt fest, dass sich der Rücklagenbestand in zwei Jahren nahezu halbiert hat und sich bis Ende 2027 weiter auf ein Fünftel des Bestandes von 2022 reduzieren soll. Die Möglichkeiten zur Finanzierung von Ausgaben aus Rücklagen sind damit deutlich geringer geworden. Außerdem werden keine nennenswerten Vorsorgen für Folgejahre in Form von neuen oder höheren Rücklagen gebildet.

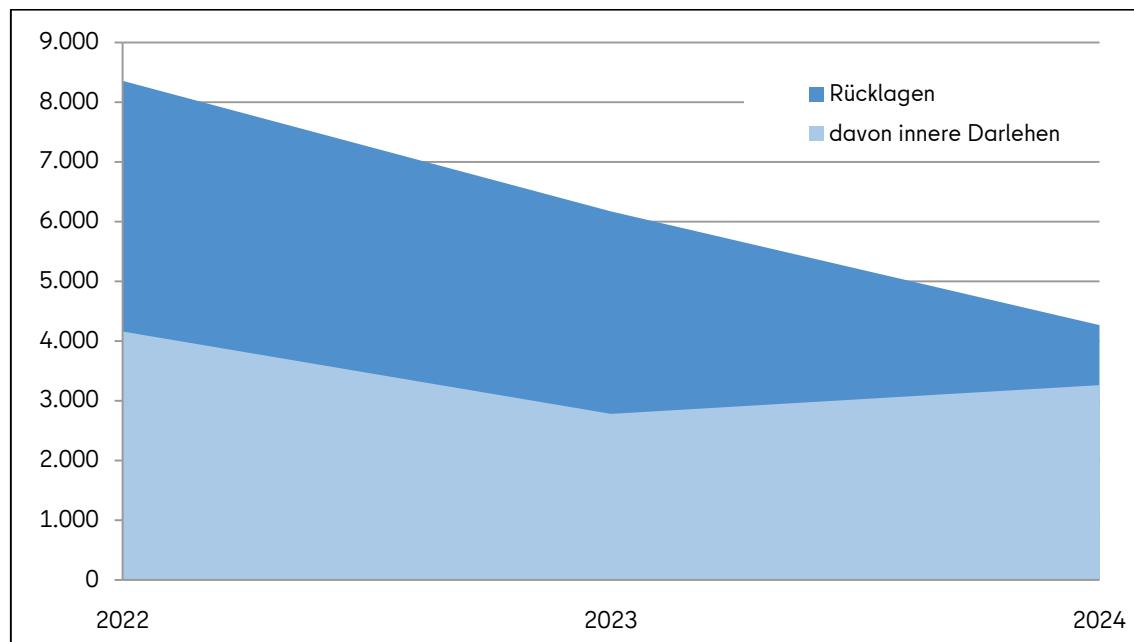
³⁶ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22

³⁷ Rechnungshof von Berlin, Vorjahresbericht, T 11 und 20 f.

³⁸ vgl. Anlage 1 zum Haushaltsplan 2024/2025 i. d. F. des 3. NHG 24/25, Gruppierungsübersicht

- 29 Das Haushaltsgesetz gestattet, dass noch nicht benötigte Rücklagen anstelle sonst notwendiger Kreditaufnahmen am Kapitalmarkt als Darlehen genutzt werden dürfen. Diese inneren Darlehen sind zu tilgen, wenn die Rücklagen für ihre eigentlichen Zwecke benötigt werden.³⁹ Nachfolgende Darstellung stellt die Entwicklung der Rücklagen von 2022 bis 2024 dar und kennzeichnet den jeweiligen Anteil der inneren Darlehen an den Rücklagen.

Ansicht 2: Entwicklung des Anteils der inneren Darlehen an den Rücklagen von 2022 bis 2024 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten aus ProFiskal, Stand: 31. Juli 2025, ohne Rücklagen bei Sondervermögen

76 % der Rücklagen sind im Jahr 2024 als innere Darlehen vergeben. Für 2023 lag der Anteil noch bei 45 %. Der Rechnungshof stellt fest, dass sich im Zuge der weiteren Verringerung des Rücklagenbestandes die Wahrscheinlichkeit, innere Darlehen durch echte Kredite am Kreditmarkt ersetzen zu müssen, erhöht hat. Dadurch kann der zukünftige Zinsaufwand steigen.

2.5.2 Sondervermögen

- 30 Während sich der Trend deutlich abschmelzender Rücklagen fortsetzt, stellt sich die Entwicklung bei den Zuführungen, Zuweisungen und Zuschüssen an Sondervermögen anders dar. Der Gesamtbestand ist über die letzten Jahre relativ konstant geblieben. So gab es von 2022 zu 2023 eine Erhöhung um rd. 0,5 Mrd. €,

³⁹ vgl. § 2 Abs. 6 HG 24/25 i. d. F. des 3. NHG 24/25

für 2024 dagegen eine Reduzierung um 0,5 Mrd. € auf 10,1 Mrd. €. Bei der Entwicklung der einzelnen Sondervermögen spielt die unterschiedliche Zweckbestimmung eine Rolle. Zu unterscheiden sind Sondervermögen

- der Vermögensverwaltung (insbesondere SILB, SODA, Kita-Eigenbetriebe),
- zur Finanzierung laufender Ausgaben (u. a. SIWA, Schulbaufinanzierungsfonds) und
- zur Vorsorge für zukünftige Belastungen (Versorgungsrücklage).

Ansicht 3: Bestand der Sondervermögen jeweils am 31. Dezember der Haushaltjahre 2022 bis 2024 (in Mio. €)

Bezeichnung des Sondervermögens	2022	2023	2024
Immobilienbezogene Sondervermögen: Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin (SILB) und Sondervermögen für Daseinsvorsorge und nicht betriebsnotwendige Bestandsgrundstücke des Landes Berlin (SODA)	6.092	6.358	6.358
Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA)	1.930	1.873	1.610
Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes Berlin	1.228	1.412	1.552
Sondervermögen Wohnraumförderfonds (SWB)	267	356	356
Sondervermögen Schulbaufinanzierungsfonds	341	341	0
Kita-Eigenbetriebe	187	200	201
Sondervermögen Ausgleichsfonds des Landes Berlin nach dem Pflegeberufegesetz	64	63	63
Eigenbetrieb „Berlin Energie“	1	1	1
Sondervermögen insgesamt	10.109	10.604	10.141

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2022 und 2023; 2024: Buchungsdaten der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 8. April 2025; Abweichungen in der Summe sind rundungsbedingt

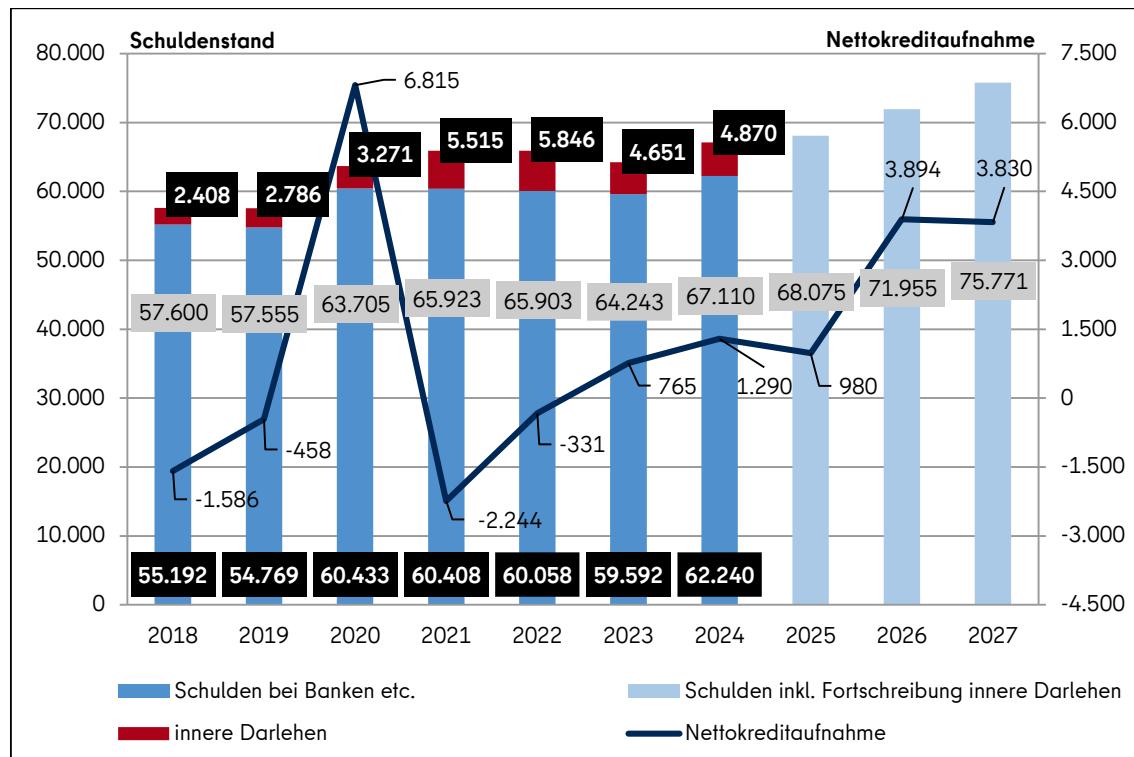
Auffällig ist die Auflösung des Schulbaufinanzierungsfonds. Er verfügte zum Ende des Jahres 2024 über keine Mittel mehr.⁴⁰ Der Rechnungshof weist deshalb darauf hin, dass zukünftig Ausgaben für den Schulneubau ausschließlich aus den regulären Einnahmen des Haushalts zu finanzieren sind und in Konkurrenz zu anderen Ausgaben treten.

2.6 Verschuldung des Landes Berlin

- 31 Der Schuldenstand des Landes Berlin hatte Ende 2024 mit 67,1 Mrd. € einen neuen Höchststand erreicht. Anders als im Vorjahr stieg sowohl die Verschuldung am Kreditmarkt (+2,65 Mrd. €) als auch die innere Verschuldung (+0,2 Mrd. €).

⁴⁰ vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. Februar 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1936 B), S. 3

Ansicht 4: Schuldenstand des Landes Berlin beim öffentlichen und nichtöffentlichen Bereich einschließlich innerer Darlehen* sowie Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt (in Mio. €)**



Quelle: Darstellung Rechnungshof, Jahre 2018 bis 2024: Schuldenstatistik der Senatsverwaltung für Finanzen, innere Darlehen - eigene Berechnung; 2025: Fortschreibung des Schuldenstandes mit Nettokreditaufnahme und Tilgungen an Verwaltungen gemäß 3. NHG 24/25; Jahre 2026 und 2027: Fortschreibung mit Nettokreditaufnahme gemäß Entwurf des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltspolans von Berlin für die Haushaltsjahre 2026 und 2027 (Drs 19/2627)

* Für den Schuldenstand der Jahre 2025 bis 2027 wurden die inneren Darlehen auf dem Niveau von 2024 fixiert.

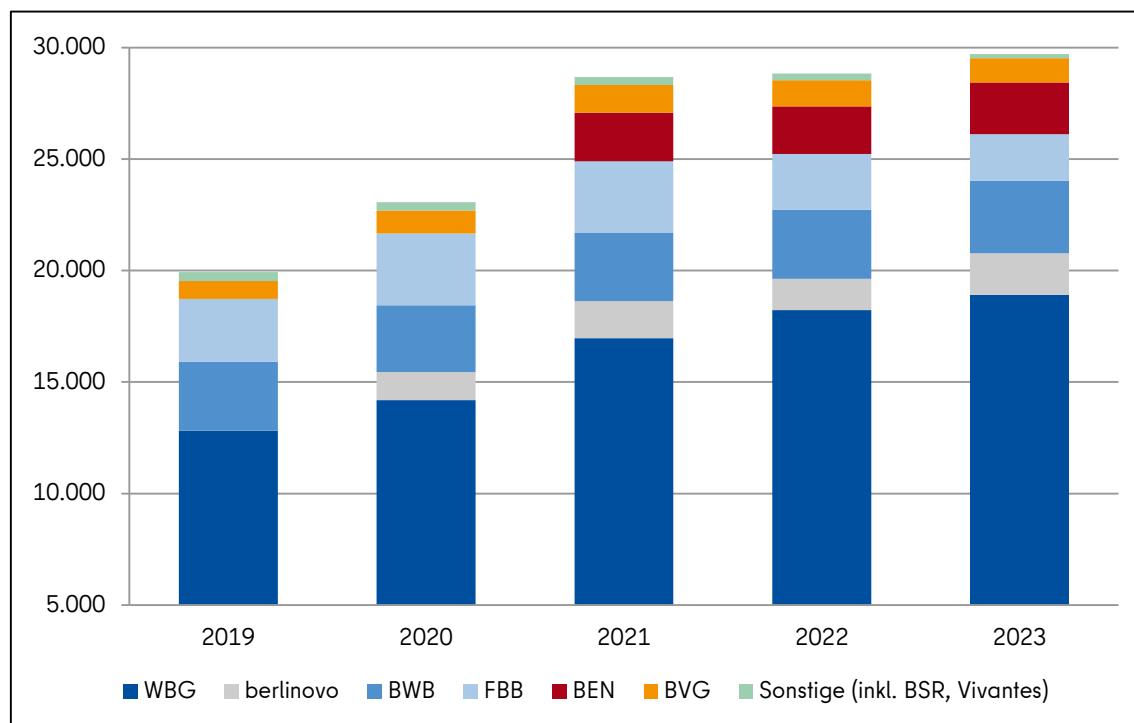
** Nettokreditaufnahme ohne Titel 32501 (Tilgung bei Sondervermögen) für Vergleichbarkeit mit Vorjahren

Bis Ende 2027 wird der Schuldenstand nach Berechnungen des Rechnungshofs auf rd. 76 Mrd. € anwachsen. Grundlage sind die Ansätze im Entwurf des Haushaltspolans 2026/2027. Darin ist noch nicht die beabsichtigte Aufnahme von notsituationsbedingten Krediten enthalten. Abweichend vom Haushaltspolentwurf ermächtigt der Entwurf des Haushaltsgesetzes die Aufnahme von Krediten in Höhe von rd. 4,5 Mrd. € im Jahr 2026 und 4,2 Mrd. € im Jahr 2027. Bei Inanspruchnahme dieser Ermächtigungen läge der Schuldenstand Ende 2027 bei rd. 77 Mrd. €.

2.7 Berliner Landesunternehmen

- 32 Die Kreditverbindlichkeiten der Berliner Landesunternehmen sind im Jahr 2023 gegenüber 2022 um rd. 3 % gestiegen. Seit 2013 haben sie sich von 12,3 Mrd. € auf 29,7 Mrd. € mehr als verdoppelt. Dabei entfielen allein 50 % des Zuwachses auf die Jahre 2020 und 2021.

Ansicht 5: Kreditverbindlichkeiten der unmittelbaren Beteiligungen und ausgewählter Anstalten des öffentlichen Rechts des Landes Berlin (in Mio. €)*



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Beteiligungsberichts 2024

* BSR = Berliner Stadtreinigungsbetriebe, BVG = Berliner Verkehrsbetriebe, BWB = Berliner Wasserbetriebe (Anstalten des öffentlichen Rechts); Vivantes = Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH, BEN = Berlin Energie und Netzholding GmbH, FBB = Flughafen Berlin Brandenburg GmbH, berlinovo = Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH; WBG (Wohnungsbaugesellschaften) = degewo AG, GESOBAU AG, Gewobag Wohnungsbau-Aktiengesellschaft Berlin, HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mit beschränkter Haftung, STADT UND LAND Wohnbauten-Gesellschaft mit beschränkter Haftung, WBM Wohnungsbaugesellschaft Berlin-Mitte mit beschränkter Haftung

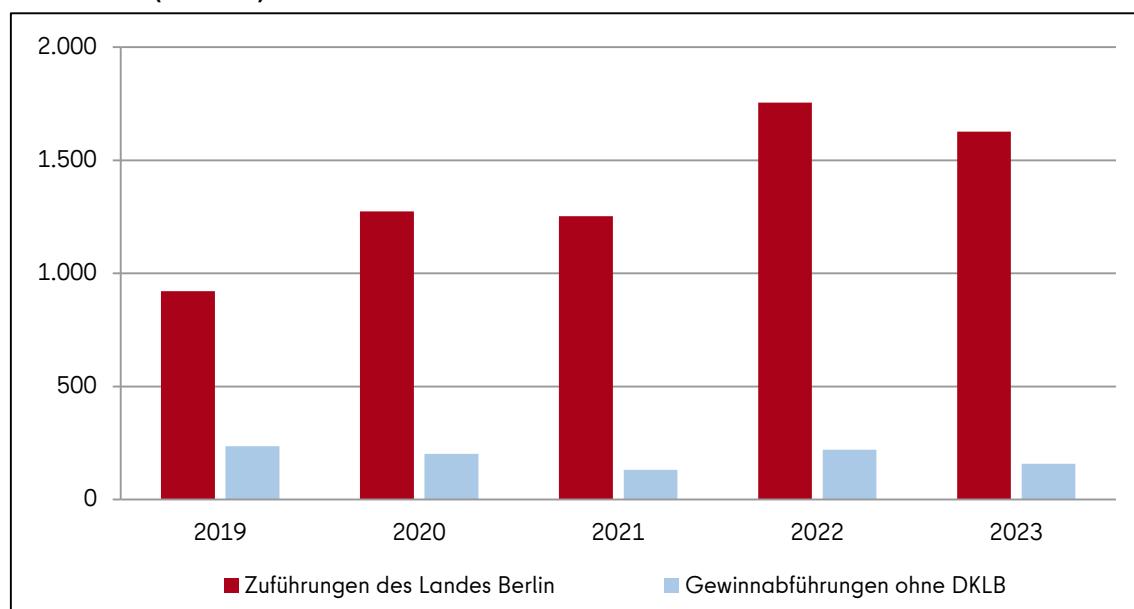
Den größten Anstieg der Kreditverbindlichkeiten verzeichneten 2023 im Vergleich zum Vorjahr die Wohnungsbaugesellschaften und die Berlinovo Immobilien Gesellschaft mbH (berlinovo) mit rd. 1,1 Mrd. €. Die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB), die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) sowie die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR), aber auch die Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH (Vivantes) haben ihre Kreditverbindlichkeiten reduziert. Dabei ist zu beachten, dass bezogen auf das einzelne Unternehmen aus der Höhe und Dynamik der Kreditverbindlichkeiten nicht auf dessen Schuldentragfähigkeit und wirtschaftliche Lage geschlossen werden kann.

- 33 Steigende Kreditverbindlichkeiten könnten aggregiert das Risiko erhöhen, dass das Land Berlin seine Unternehmen durch Zuführungen⁴¹ aus dem Landeshaushalt

⁴¹ Zahlungen oder rechtsverbindliche Zahlungszusagen an Beteiligungsunternehmen durch die öffentliche Hand ohne Leistungen aus marktüblichen gegenseitigen Verträgen, wie sie auch beliebige Dritte schließen würden, und ohne Kapitalmaßnahmen der Gesellschafter (Quelle: Beteiligungsbericht 2024, S. 13)

unterstützen muss. Die Zahlungen des Landes an die Landesunternehmen haben sich zwar auf hohem Niveau stabilisiert, gingen 2023 jedoch im Vergleich zum Vorjahr um rd. 7 % zurück. Mit insgesamt 1,6 Mrd. € liegen sie dennoch 77 % über dem Wert von 2019. Den größten Anteil an den Zuführungen erhielt 2023 die BVG mit rd. 1,1 Mrd. € und damit etwa zwei Drittels des Gesamtvolumens. Das entspricht einer Steigerung um 67 % gegenüber 2019.

Ansicht 6: Kumulierte Gewinnabführungen* und kumulierte Zuführungen des Landes Berlin an die unmittelbaren Beteiligungen und Anstalten des öffentlichen Rechts des Landes Berlin (in Mio. €)



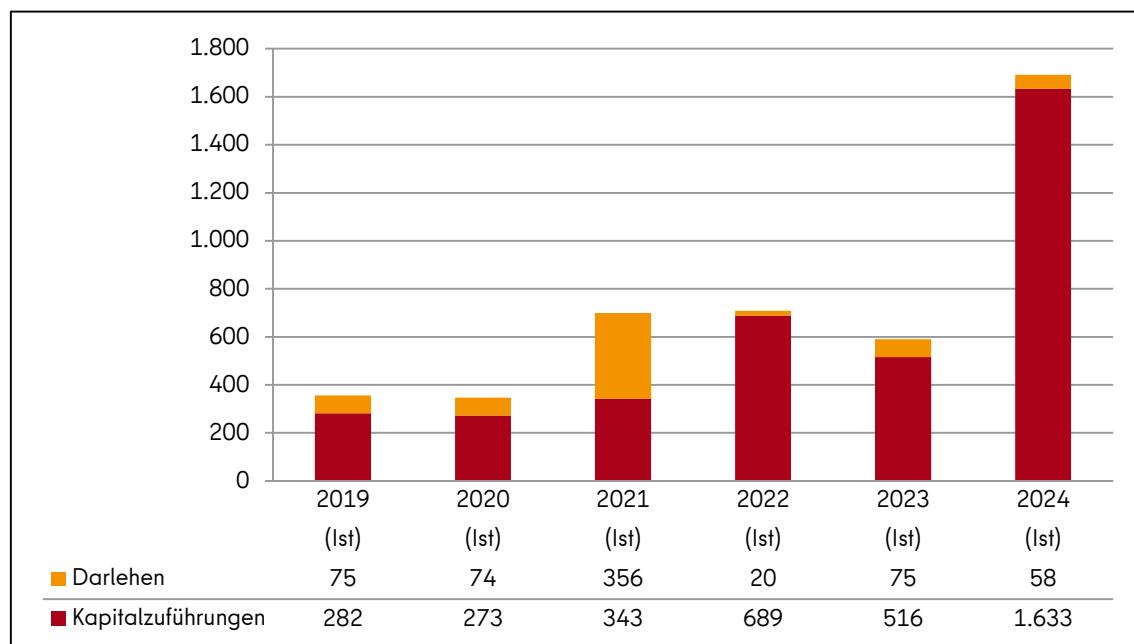
Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Beteiligungsberichts 2024

* Gewinnabführungen ohne Gewinne der Deutschen Klassenlotterie Berlin (DKLB) – Anstalt des öffentlichen Rechts

Während die Zuführungen des Landes im Zeitablauf tendenziell steigen, stagnieren bzw. sinken die Gewinnabführungen. Im Jahr 2023 führten 8 von 59 der im Beteiligungsbericht 2024 aufgeführten Unternehmen Gewinne an das Land Berlin ab. Mit rd. 114 Mio. € entfielen 72 % der Gewinnabführungen auf die Berliner Wasserbetriebe (BWB).

- 34 Zur Sicherung oder Ausweitung der Geschäftstätigkeit stellt das Land weitere Finanzmittel in Form von Kapitalzuführungen oder Gesellschafterdarlehen aus dem Landeshaushalt und dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) zur Verfügung. Insbesondere die Kapitalzuführungen haben erheblich zugenommen.

Ansicht 7: Kapitalzuführungen und Gesellschafterdarlehen des Landes Berlin im Zeitraum 2019 bis 2024 aus dem Landeshaushalt und SIWA (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der elektronischen Daten der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushaltswirtschaft der Jahre 2019 bis 2024 sowie in den SIWA-Controllinglisten

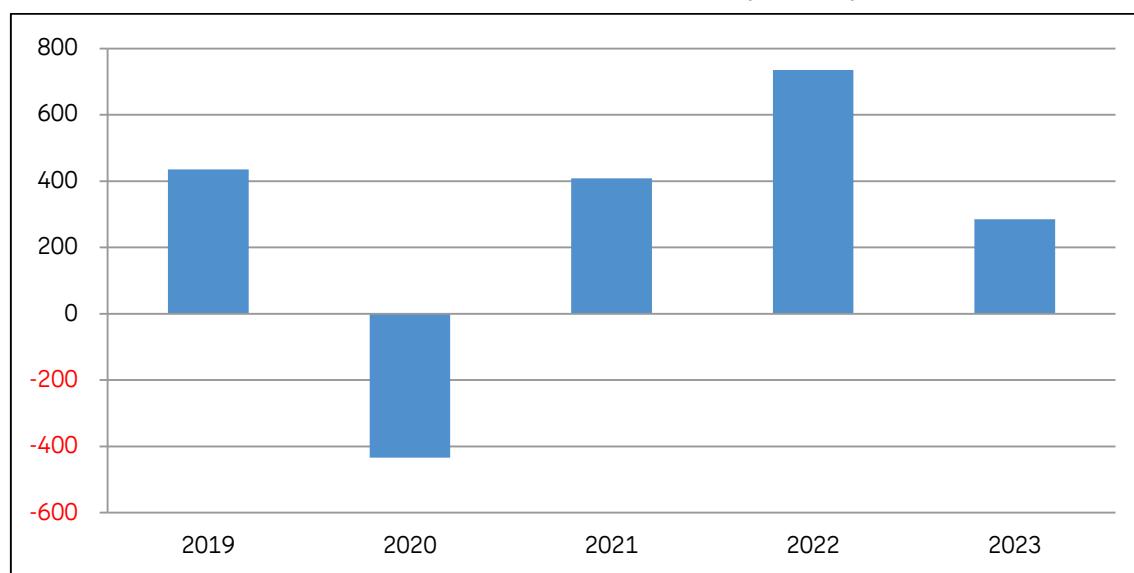
Der deutliche Anstieg der Kapitalzuführungen im Jahr 2024 im Vergleich zu 2023 ist im Wesentlichen auf zwei zentrale Maßnahmen zurückzuführen. Zum einen erhielt die BEN Berlin Energie und Netzholding GmbH eine Eigenkapitalstärkung in Höhe von 300 Mio. €. Diese Mittel verbessern die Kreditwürdigkeit des Unternehmens und schaffen erweiterten finanziellen Spielraum für den Netzausbau sowie weitere zentrale Maßnahmen im Rahmen der Energiewende. Zum anderen wurden der Berlin Energie Rekom 3 GmbH 975 Mio. € zur Verfügung gestellt, um den Rückkauf des Berliner Fernwärmennetzes zu ermöglichen.

Erstmals seit 2011 waren im Jahr 2024 keine Zahlungen an die FBB erforderlich. Allerdings zeigt der Haushaltsplanentwurf, dass im Jahr 2026 erneut eine Kapitalzuführung notwendig wird. Darüber hinaus wurden 2024 größere Kapitalzuführungen von jeweils rd. 130 Mio. € an die BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM) sowie an die Vivantes geleistet. Die BIM erhielt die Mittel zur Unterstützung des Ankaufsprogramms der Berliner Bodenfonds GmbH, während die Vivantes Investitionen in Bauvorhaben sowie in moderne Medizin- und Informationstechnologie finanzieren soll.

Die Entwicklung bis zum Jahr 2024 verdeutlicht, dass der Landeshaushalt zunehmend durch substanzielle Kapitalzuführungen an landeseigene Unternehmen belastet wird. So haben die nahezu jährlichen Zahlungen an die Vivantes und die FBB den Charakter struktureller haushalterischer Verpflichtungen angenommen.

- 35 Einen Hinweis auf die wirtschaftliche Lage der Unternehmen gibt die Entwicklung der Jahresergebnisse. Nachdem das kumulierte Jahresergebnis der Berliner Landesunternehmen in den Jahren 2021 und 2022 ausgehend von dem historischen Tief 2020 kontinuierlich gestiegen ist, sank es 2023 unter das Vor-Corona-Niveau des Jahres 2019.

Ansicht 8: Kumulierte Jahresergebnisse der unmittelbaren Beteiligungen und ausgewählter Anstalten des öffentlichen Rechts des Landes Berlin (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Beteiligungsberichts 2024

- 36 Die Zukunftsfähigkeit der Unternehmen wird maßgeblich durch deren Investitionstätigkeit beeinflusst. Ausgaben der Berliner Landesunternehmen für Investitionen betrugen bezogen auf den Anteil Berlins im Jahr 2023 rd. 3,4 Mrd. €. Geringer waren sie zuletzt im Jahr 2018. Auf die Wohnungsbaugesellschaften entfiel 2023 wie in den Vorjahren der größte Anteil. Zusammen mit der berlinovo vereinigten sie 50 % des Investitionsvolumens auf sich.

Der Rechnungshof erwartet aufgrund der stetig anwachsenden Verschuldung der Landesunternehmen wie im Vorjahr⁴², dass die Senatsverwaltung für Finanzen ihren Handlungsspielraum für eine aktive Beteiligungsführung ausschöpft. Dafür sind die 2024 neu entwickelten Grundsätze der Beteiligungsführung anzuwenden.

Insbesondere wurde die Kontroll- und Steuerungsfähigkeit durch neue Informationspflichten und Vorgaben gestärkt. Der Rechnungshof erwartet, dass die Beteiligungsverwaltung ihren neuen Handlungsspielraum konsequent nutzt, um strategische und finanzielle Risiken der Landesunternehmen frühzeitig zu erkennen.

⁴² Rechnungshof von Berlin, Vorjahresbericht, T 28

2.8 Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

- 37 Die nachstehende Tabelle stellt die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Jahren 2022 bis 2027 dar.

Ansicht 9: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 2022 bis 2027 (in Mio. €)

Art der Einnahmen und Ausgaben	2022 (Ist)	2023 (Ist)	2024 (Ist)	2025 (Plan)	2026 (Plan)	2027 (Plan)
Einnahmen						
Steuern ohne steuerähnliche Abgaben*	27.220,1	26.363,9	27.302,3	28.052,3	28.572,7	29.861,6
Bundesergänzungszuweisungen/Zuweisungen vom Bund	1.910,8	1.968,0	2.059,6	2.115,4	2.153,4	2.216,4
Sonstige Einnahmen**	8.262,0	7.339,0	7.208,2	6.638,2	7.732,3	7.563,3
Primäreinnahmen	37.392,9	35.670,8	36.570,1	36.805,9	38.458,3	39.614,3
Vermögensaktivierungen	29,8	16,4	11,8	21,5	5,1	4,6
Bereinigte Einnahmen	37.422,7	35.687,2	36.603,5	36.827,4	38.463,5	39.645,8
Nettokreditaufnahme	-473,4	949,5	1.028,1	979,8	3.894,0	3.830,0
Entnahme aus Rücklagen und Überschüssen, Verrechnungen	4.103,5	2.804,8	2.832,1	2.862,0	2.011,7	1.786,2
Gesamteinnahmen	41.052,8	39.441,5	40.463,6	40.669,2	44.369,2	45.262,0
Ausgaben						
Personalausgaben	10.940,8	11.462,9	11.696,4	12.887,0	13.099,9	13.286,7
Konsumtive Ausgaben (ohne Ausgaben Schuldendienst)	21.114,4	21.313,5	22.689,0	21.327,1	23.507,8	23.799,8
Investitionsausgaben	3.632,6	3.910,2	4.540,8	4.702,0	5.842,0	5.951,9
Sonstige Ausgaben**	19,3	15,3	11,3	14,5	11,0	11,2
Primärausgaben	35.707,1	36.702,0	38.937,4	38.930,5	42.460,8	43.049,5
Zinsausgaben	965,6	745,0	721,7	1.290,0	1.350,0	1.580,0
Bereinigte Ausgaben	36.672,7	37.447,0	39.659,2	40.220,5	43.810,8	44.629,5
Tilgungsausgaben am Kreditmarkt	0,0	1,8	3,1	3,1	3,1	3,1
Besondere Finanzierungsausgaben	4.380,0	1.992,7	801,4	445,6	555,3	629,4
Gesamtausgaben	41.052,8	39.441,5	40.463,6	40.669,2	44.369,2	45.262,0
Finanzierungssaldo gemäß § 82 Abs. 2 Buchst. c LHO	751,8	-1.757,3	-3.055,9	-3.393,1	-5.347,4	-4.983,7
Primärsaldo	1.685,8	-1.031,2	-2.345,8	-2.124,6	-4.002,5	-3.408,3

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2022 und 2023, im 3. NHG 24/25 und im Entwurf des Haushaltsplans 2026/2027; 2024: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 19. Mai 2025; diese und alle nachfolgenden Ansichten können Rundungsdifferenzen enthalten

* In den Vorjahresberichten wurden die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich separat dargestellt, da bis zur Änderung des Finanzausgleichssystems eine separate Einnahmeverbuchung erfolgte. Seit 2020 ist der Finanzkraftausgleich auf der Einnahmeseite in den Umsatzsteuereinnahmen enthalten.

** Die Sonstigen Einnahmen und Ausgaben wurden als Differenzwerte ermittelt.

Die Gesamteinnahmen und -ausgaben werden durch eine Kombination aus konjunkturellen Entwicklungen und strukturellen Veränderungen beeinflusst. Außerdem wirken spezifische Ereignisse wie z. B. der Zensus 2022, durch den die Einwohnerzahl Berlins mit Folgen für die Steuerverteilung unter den Ländern neu festgesetzt wurde.

Nach einer leichten Reduzierung im Jahr 2023 zeigt sich für die Summen der Einnahmen und Ausgaben in 2024 und 2025 ein erneuter Anstieg. Dabei beschränkt sich die Ansicht 9 für 2025 auf die Ansätze gemäß 3. NHG 24/25. Die in der Anlage 9 zum Haushaltsplan hiernach in Höhe von 1,9 Mrd. € aufgelisteten qualifizierten Sperren sind ungeeignet, eine vollständig transparente Darstellung zu gewährleisten.

Berlin hat nach wie vor höhere Ausgaben als Einnahmen. Für den Ausgleich der hohen Haushaltsdefizite der vergangenen Jahre waren erhebliche Entnahmen aus den Rücklagen sowie Kreditaufnahmen erforderlich. Auch wenn die tatsächliche Rücklagenentnahme in 2024 etwas geringer ausfiel als im 3. NHG 24/25 vorgesehen, so muss in den nächsten Jahren die Ausgabenreduzierung den Schwerpunkt der Anstrengungen zur Konsolidierung des Haushalts bilden.

Eine Reduzierung der Ausgaben ist jedoch im Entwurf des Haushalts für 2026/2027 keineswegs erkennbar. So liegen die geplanten Ausgaben für 2026 um 3,9 Mrd. € über den Ist-Ausgaben für 2024 und sogar um 5,6 Mrd. € über dem Wert aus der Finanzplanung 2024 bis 2028⁴³, in der der Konsolidierungswille noch formal festgehalten war. Von den steigenden Ausgaben entfallen nur etwa 1,3 Mrd. € auf (zusätzliche) Investitionen. Mit einem Zuwachs von rd. 1,4 Mrd. € gegenüber 2024 entfällt ein erheblicher Teil der Ausgabensteigerungen für das Jahr 2026 auf den Personalbereich. Ferner findet sich ein großer Teil des Zuwachses auf der Ausgabenseite in den konsumtiven Sachausgaben (+819 Mio. €), z. B. bei den Transferausgaben der Bezirke, wieder. Für das Jahr 2027 wird sowohl bei den konsumtiven Ausgaben als auch den Personalausgaben mit weiteren Ausgabensteigerungen geplant.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat den Haushalt strukturell konsolidiert und das Niveau der Ausgaben dauerhaft an das Niveau der Einnahmen anpasst.

⁴³ Finanzplanung von Berlin 2024 bis 2028 (Drs 19/1948)

2.9 Finanzierungssaldo, Primärsaldo und Nettokreditaufnahme

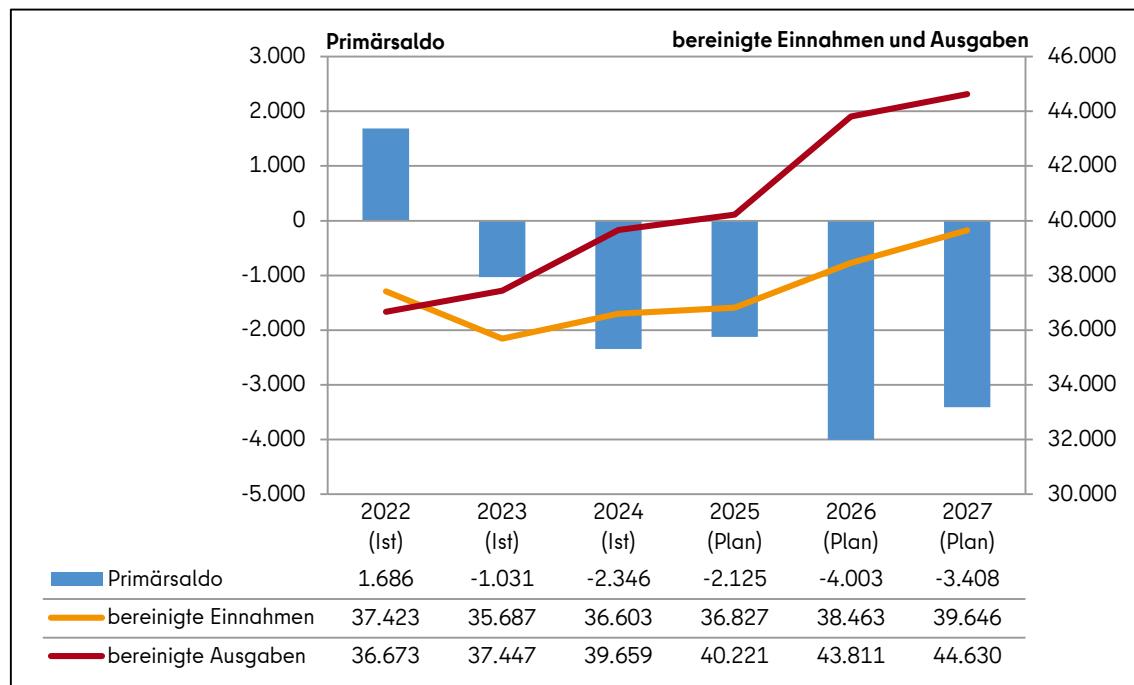
- 38 Betrachtet man die Einnahmen und Ausgaben jeweils bereinigt um die besonderen Finanzierungsvorgänge⁴⁴ (vgl. Ansicht 10), waren letztmalig im Jahr 2022 die bereinigten Einnahmen höher als die bereinigten Ausgaben. In den folgenden Jahren kehrte sich dieses Verhältnis deutlich um. Bereits in den vorangegangenen Finanzplanungen hat der Senat die Notwendigkeit unterstrichen, dem Auseinanderdriften von Einnahmen und Ausgaben des Berliner Landeshaushalts entgegenwirken zu müssen. Als „unabdingbar“ wurde eine deutliche Begrenzung des Ausgabenwachstums bezeichnet.⁴⁵ Wie Ansicht 10 zeigt, wird die strukturelle Unterfinanzierung des Haushalts mit den derzeitigen Planungen nicht aufgelöst. Die Ausgabenlinie liegt in allen Jahren über der Einnahmenlinie.

Die Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben einschließlich Vermögensaktivierung und Zinsausgaben (Finanzierungssaldo) verschlechterte sich im Jahr 2024 weiter auf rd. -3,1 Mrd. €. Während der Saldo von 2012 bis 2019 stets positiv war, ist er seit 2020 mit Ausnahme des Jahres 2022 negativ. Mit dem Entwurf des Doppelhaushalts 2026/2027 erwartet der Senat eine weitere erhebliche Verschlechterung auf -5,3 Mrd. € in 2026 bzw. -5,0 Mrd. € in 2027.

⁴⁴ Zu den besonderen Finanzierungsvorgängen zählen bei den Einnahmen die Kreditaufnahmen, die Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre sowie haushaltstechnische Verrechnungen. Bei den Ausgaben zählen die Tilgungsausgaben, Zuführungen zu Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen sowie haushaltstechnische Verrechnungen zu den besonderen Finanzierungsvorgängen.

⁴⁵ vgl. Finanzplanung von Berlin 2022 bis 2026 (Drs 19/0566), S. 37, und Finanzplanung von Berlin 2023 bis 2027 (Drs 19/1187), S. 37

Ansicht 10: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben und des Primärsaldos in den Jahren 2022 bis 2027 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2022 und 2023, im 3. NHG 24/25 und im Entwurf des Haushaltsplans 2026/2027; 2024: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 19. Mai 2025

- 39 Als „verfeinerter“ Teil des Finanzierungssaldos lässt sich anhand des Primärsaldos beurteilen, inwieweit die Kernausgaben des Landes durch regelmäßige Einnahmen gedeckt sind. Der Primärsaldo zeigt die Differenz aus bereinigten Einnahmen abzüglich der Einnahmen aus Vermögensaktivierungen (Primäreinnahmen) und den bereinigten Ausgaben abzüglich der Zinsaufwendungen (Primärausgaben).

Während in der bisherigen Finanzplanung 2024 bis 2028 positive Primärsalden ab 2026 prognostiziert wurden, kehrt der Haushaltsentwurf 2026/2027 diesen Trend um und vergrößert die negativen Primärsalden. Die negativen Primärsalden für 2026 und 2027 mit -4 Mrd. € bzw. -3,4 Mrd. € machen deutlich, dass sich Berlin mit der derzeitigen Planung jegliche Gestaltungsmöglichkeit nimmt und die stark ansteigende Verschuldung des Landes eine notwendige strukturelle Reform des Haushalts unabdingbar macht. Verbunden bleibt diese Entwicklung mit dem erheblichen Risiko steigender Zinsausgaben in Abhängigkeit vom Zinsniveau.

- 40 Bei einem negativen Finanzierungssaldo muss der Haushalt über Entnahmen aus Rücklagen (vgl. T 28 f.) bzw. durch eine Kreditaufnahme ausgeglichen werden, bei einem positiven Finanzierungssaldo können Zuführungen an Rücklagen erfolgen bzw. Schulden getilgt werden. Zuletzt war die Nettokreditaufnahme im Jahr 2022 negativ, d. h., es wurden Schulden getilgt. Seit 2023 und mindestens bis Ende 2027

muss das Land sein Finanzierungsdefizit weitgehend durch neue Kredite finanzieren (vgl. Ansicht 9).

In den Haushaltsplanungen bis 2027 beschränkt sich die Nettokreditaufnahme auf die Aufnahme von Krediten zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen, für finanzielle Transaktionen und die strukturelle Nettokreditaufnahme für die Länder gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 6 und Satz 7 GG. Darüber hinaus enthält der Entwurf des HG 26/27 nur eine betraglich unbestimmte Ermächtigung, vorbehaltlich einer Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation durch das Abgeordnetenhaus Kredite zur Deckung von fluchtbedingten Mehrausgaben aufzunehmen.⁴⁶

2.10 Auswirkungen der Änderung der grundgesetzlichen Schuldenbremse auf landesrechtliche Regelungen

- 41 Im März 2025 wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115 und 143h) für die Gesamtheit der Länder die Möglichkeit einer strukturellen Verschuldung von 0,35 % des nominalen BIP geschaffen.⁴⁷ Die Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme auf die einzelnen Länder muss gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 7 GG in einem Bundesgesetz geregelt werden. Für Berlin ergibt sich nach dem Entwurf des StruKomLäG für das Jahr 2025 ein Wert von 787 Mio. €.⁴⁸

Die weiteren Änderungen des Grundgesetzes betreffen einerseits eine Bereichsausnahme für Ausgaben für die Verteidigung und für die Erfüllung sicherheitspolitischer Aufgaben⁴⁹ sowie die Möglichkeit der Errichtung eines Sondervermögens des Bundes⁵⁰. Aus dem Sondervermögen sollen Investitionen in die Infrastruktur und Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 ermöglicht werden.⁵¹ Von den bis zu 500 Mrd. € stehen 100 Mrd. € auch für Investitionen der Länder zur Verfügung.⁵² Auf Berlin entfallen davon rd. 5,2 Mrd. €, verteilt über einen Zeitraum von zwölf Jahren, also rd. 435 Mio. € pro Jahr.

⁴⁶ vgl. § 2 Abs. 4 des Entwurfs des HG 26/27

⁴⁷ vgl. Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115 und 143h) vom 22. März 2025 (BGBl. I Nr. 94)

⁴⁸ vgl. § 2 Abs. 1 und 2 des Entwurfs des StruKomLäG

⁴⁹ vgl. Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG; 115 Abs. 2 Satz 4 GG

⁵⁰ vgl. Art. 143h GG

⁵¹ vgl. Art. 143h Abs. 1 GG

⁵² vgl. Art. 143h Abs. 2 GG

Die zusätzlichen Mittel müssen sinn- und planvoll eingesetzt werden. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat eine Strategie entwickelt, wie die Mittel aus dem Sondervermögen für Investitionsmaßnahmen verwendet werden. Außerdem erwartet der Rechnungshof, dass der Senat zügig Maßnahmen ergreift, um Planungs-, Genehmigungs- und Beschaffungsprozesse zu beschleunigen und die Verwaltung zu modernisieren.

- 42 Gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG treten bestehende landesrechtliche Regelungen, die hinter der gemäß Satz 7 festgelegten Kreditobergrenze für die strukturelle Verschuldung vorgesehene Aufteilung zurückbleiben, außer Kraft.

Hiervon ist Art. 87 Abs. 2 VvB nicht betroffen. Gemäß Abs. 2 Satz 1 dürfen Kredite nur aufgenommen werden, wenn andere Mittel zur Deckung nicht vorhanden sind. Das ist insofern bei den strukturellen Krediten ebenso zu beachten.

In der Verfassung von Berlin ist immer noch eine durch das Grundgesetz überholte und nicht mehr geltende Vorschrift vorhanden. Auf die Grundgesetzwidrigkeit des Art. 87 Abs. 2 Satz 2 VvB hat der Rechnungshof zuletzt im Jahresbericht 2020⁵³ hingewiesen. Danach dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. An der Beurteilung hat die erneute Änderung der grundgesetzlichen Schuldenbremse nichts geändert.

Etwas anderes gilt jedoch für die einfachgesetzliche Ausgestaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse im Berliner Schuldenbremsegesetz. Gemäß § 1 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG gilt, dass im Regelfall die strukturelle Nettokreditaufnahme nicht größer als Null sein darf. Eine solche strukturelle Kreditaufnahme ist jedoch in Höhe der im Bundesgesetz gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 7 GG festgelegten Verteilung auf die Länder gerade zulässig. § 1 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG ist wegen Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG außer Kraft getreten. Der Rechnungshof erwartet daher, dass der Senat das Berliner Schuldenbremsegesetz an die neue Rechtslage anpasst.

Der Rechnungshof sieht die Entwicklung mit Sorge und erwartet daher eine haushaltspolitische Steuerung, die grundsätzlich weiterhin auf eine strukturell ausgeglichene Haushaltsführung abzielt. Die Risiken einer dauerhaften strukturellen Kreditaufnahme sollten sorgfältig abgewogen werden. Der Rechnungshof weist

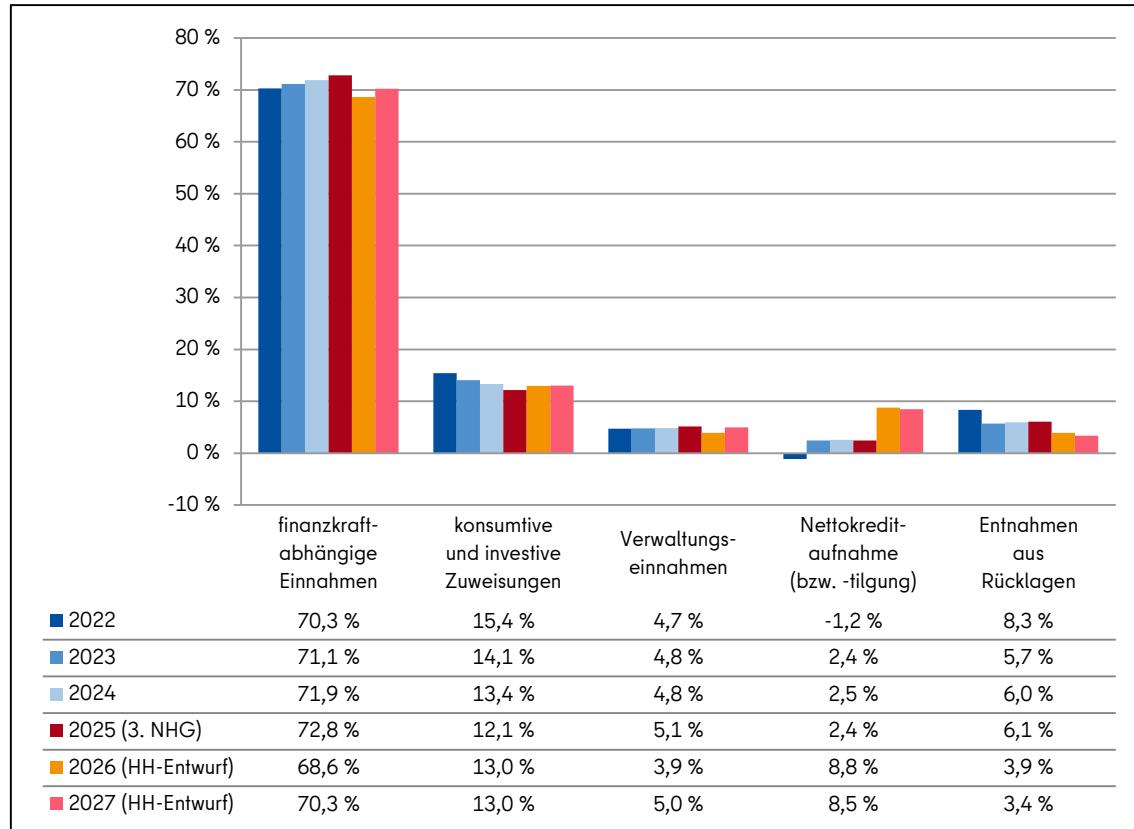
⁵³ Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2020, T 16

darauf hin, dass nach der Regelung in Art. 87 Abs. 1 VvB von der Möglichkeit einer strukturellen Kreditaufnahme nur Gebrauch gemacht werden darf, wenn andere Mittel zur Deckung nicht vorhanden sind.

2.11 Struktur und Entwicklung der Einnahmen

- 43 Die folgende Grafik stellt die Einnahmestruktur im Zeitraum 2022 bis 2027 dar:

Ansicht 11: Entwicklung der Struktur der wesentlichen Einnahmen in den Jahren 2022 bis 2027



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2022 und 2023, im 3. NHG 24/25 und im Entwurf des Haushaltsplans 2026/2027; 2024: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 19. Mai 2025

Wesentliche Grundlage für die Einnahmeseite des Haushalts sind die finanzkraftabhängigen Einnahmen aus Steuereinnahmen, dem Finanzkraftausgleich und den Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. Sie sollen von rd. 29,1 Mrd. € im Jahr 2024 im Jahresdurchschnitt um 1 Mrd. € auf rd. 31,8 Mrd. € im Jahr 2027 steigen. Aufgrund der stark zunehmenden Kreditaufnahmen in den Jahren 2026 und 2027 geht ihr relativer Anteil an den Einnahmen allerdings zurück.

Das Jahresergebnis der finanzkraftabhängigen Einnahmen lag rd. 250,5 Mio. € unter dem Ansatz des 3. NHG für 2024. Mindereinnahmen bei den Steuern ergaben sich aus dem Ergebnis des Zensus 2022. Der negative Zensuseffekt für das Jahr

2024 betrug 463 Mio. €.⁵⁴ Die Planungen des Senats für 2026 und 2027 beruhen auf der Steuerschätzung vom Mai 2025. Die wesentlichen vom Bund geplanten steuerlichen Entlastungsmaßnahmen sind darin bereits berücksichtigt. Die negativen Auswirkungen des Zensus setzen sich mit rd. 450 Mio. € pro Jahr strukturell fort. Wie in 2025 sind auch im Jahr 2026 zusätzlich noch Zahlungen für die rückwärtigen Zensus-Abrechnungszeiträume zu leisten.⁵⁵

Die finanzkraftabhängigen Einnahmen sind von der Wachstumsstärke des Landes und damit auch von der konjunkturellen gesamtwirtschaftlichen Situation sowie zu erwartenden Steuerrechtsänderungen auf Bundesebene abhängig. Für die Konjunktur- und Steuerschätzung ergeben sich auch insbesondere aufgrund des außenwirtschaftlichen und -politischen Umfeldes hohe Prognoseunsicherheiten. Die starke Abhängigkeit des Landes von diesen Einnahmen zeigt wiederholt⁵⁶, dass es finanzielle Prämisse sein muss, die Ausgabenentwicklung an die Einnahmesituation und damit im Zusammenhang stehende Risiken anzupassen.

Die finanzkraftabhängigen Einnahmen werden in ihrer Bedeutung ergänzt um die konsumtiven und investiven Zuweisungen von Dritten. So ergaben sich in 2024 daraus Einnahmen von rd. 5,4 Mrd. €. Die aktuellen Planungen sehen in den Jahren 2026 und 2027 Steigerungen auf rd. 5,7 bzw. 5,9 Mrd. € vor.

Für den Haushaltsausgleich waren von 2022 bis 2024 hohe Rücklagenentnahmen erforderlich und möglich. Auch für 2025 sind Entnahmen von 2,4 Mrd. € vorgesehen⁵⁷. Der Rechnungshof weist auf das Risiko für den Haushalt hin, dass diese Einnahmen in den Folgejahren allein schon aufgrund des stark reduzierten Rücklagenbestandes nicht mehr in bisherigem Maß für den Haushalt ausgleich zur Verfügung stehen werden.

2.12 Struktur und Entwicklung der Ausgaben

- 44 Die folgende Grafik stellt die Ausgabenstruktur im Zeitraum 2022 bis 2027 dar:

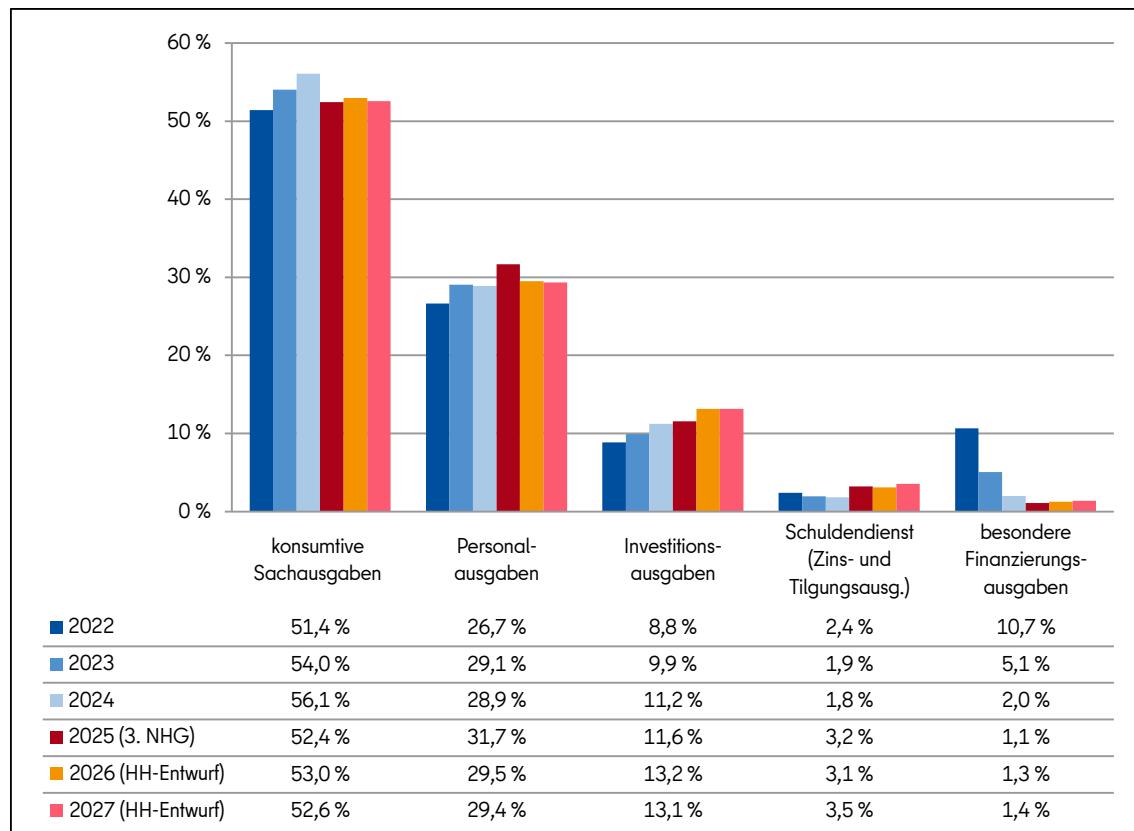
⁵⁴ vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 12. Februar 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2157), vorläufiger Jahresabschluss 2024, S. 3

⁵⁵ vgl. Vorlage zur Beschlussfassung über Gesetz über die Feststellung des Haushaltspans von Berlin für die Haushaltsjahre 2026 und 2027 (Drs 19/2627), S. 23

⁵⁶ vgl. Rechnungshof von Berlin, Vorjahresbericht, T 34

⁵⁷ vgl. Anlage 1 zum Haushaltspans 2024/2025 i. d. F. des 3. NHG 24/25, Gruppierungsübersicht

Ansicht 12: Entwicklung der Ausgabenstruktur in den Jahren 2022 bis 2027



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2022 und 2023, im 3. NHG 24/25 und im Entwurf des Haushaltspans 2026/2027; 2024: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 19. Mai 2025

Der Anteil der Ausgaben für Personal und Schuldendienst nimmt tendenziell zu. Beide Ausgabeblöcke sind langjährig vertraglich fixiert, müssen regelmäßig geleistet und können kaum kurzfristig reduziert werden. Sie binden damit bereits rd. ein Drittel der finanziellen Ressourcen. Daher muss der Großteil der strukturellen Konsolidierung bei den konsumtiven Sachausgaben erbracht werden. Vorfestlegungen der Ausgaben durch vertragliche Bindungen bei den Verwaltungsausgaben und Leistungsgesetze bei den Transferausgaben schränken die Konsolidierungsmöglichkeiten ein. Der Rechnungshof bewertet positiv, dass die Senatsverwaltung für Finanzen mit der Berechnung eines „Disponibilitätsindexes“ transparent machen möchte, inwieweit die verfügbare Finanzmasse durch Ausgaben gebunden ist. So deutet sich nach Auskunft der Senatsverwaltung für Finanzen auf Basis eines solchen Modells an, dass die bisherigen Verpflichtungen den Haushalt bereits an die Grenze der Belastbarkeit führen.⁵⁸ Der Senat hat sich

⁵⁸ vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 7. Januar 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1941 A)

allerdings noch nicht für ein bestimmtes Berechnungsmodell entschieden.⁵⁹ Der Rechnungshof wird diesen Prozess weiter verfolgen und beobachten, inwieweit der Senat daraus gewonnene Erkenntnisse für die weitere Haushaltskonsolidierung und Priorisierung von Ausgaben nutzt.

2.12.1 Konsumtive Sachausgaben mit steigenden Transferausgaben

- 45 Den größten Anteil an den Ausgaben im Jahr 2024 hatten mit 56,1 % die konsumtiven Sachausgaben. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben hat sich gegenüber dem Vorjahr um 2,1 %-Punkte und gegenüber 2022 um 4,7 %-Punkte erhöht (vgl. Ansicht 12). Die konsumtiven Sachausgaben setzen sich aus den sächlichen Verwaltungsausgaben (ohne Schuldendienst) und den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) zusammen. Nachfolgend wird die Entwicklung dieser Ausgaben mit absoluten Werten und ihrer jeweiligen Veränderung gegenüber dem Vorjahr aufgezeigt.

⁵⁹ Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 29. April 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1941 B)

Ansicht 13: Entwicklung der konsumtiven Sachausgaben im Zeitraum 2019 bis 2027 (in Mio. €)

Art der Ausgaben	2019 (Ist)	2020 (Ist)	2021 (Ist)	2022 (Ist)	2023 (Ist)	2024 (Ist)	2025 (Plan)	2026 (Plan)	2027 (Plan)
Konsumtive Sachausgaben insgesamt*	15.572,5	19.809,8	21.503,3	21.114,4	21.313,5	22.689,6	21.327,1	23.507,8	23.799,8
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+3,4	+27,2	+8,5	-1,8	+0,9	+6,5	-1,9	+10,2	+1,2
darin u. a.:**									
Sächliche Verwaltungsausgaben	3.466,5	4.173,5	5.100,3	5.417,6	5.597,5	5.997,3	6.245,1	6.167,3	6.257,2
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+3,7	+20,4	+22,2	+6,2	+3,3	+7,1	+0,6	-1,2	+1,5
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse	12.106,0	15.636,3	16.402,9	15.696,7	15.716,0	16.692,3	15.928,0	16.747,7	16.975,6
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+3,2	+29,2	+4,9	-4,3	+0,1	+6,2	+1,6	+5,1	+1,4
nachrichtlich:									
Transferausgaben der Bezirke***	6.701,0	6.993,0	7.191,0	7.403,4	8.209,2	8.872,5	7.809,5	9.125,3	9.197,9
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+3,4	+4,4	+2,8	+3,0	+10,9	+8,1	-12,0	+16,8	+0,8

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2019 bis 2023, im 3. NHG 24/25 und im Entwurf des Haushaltspans 2026/2027; 2024: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 19. Mai 2025

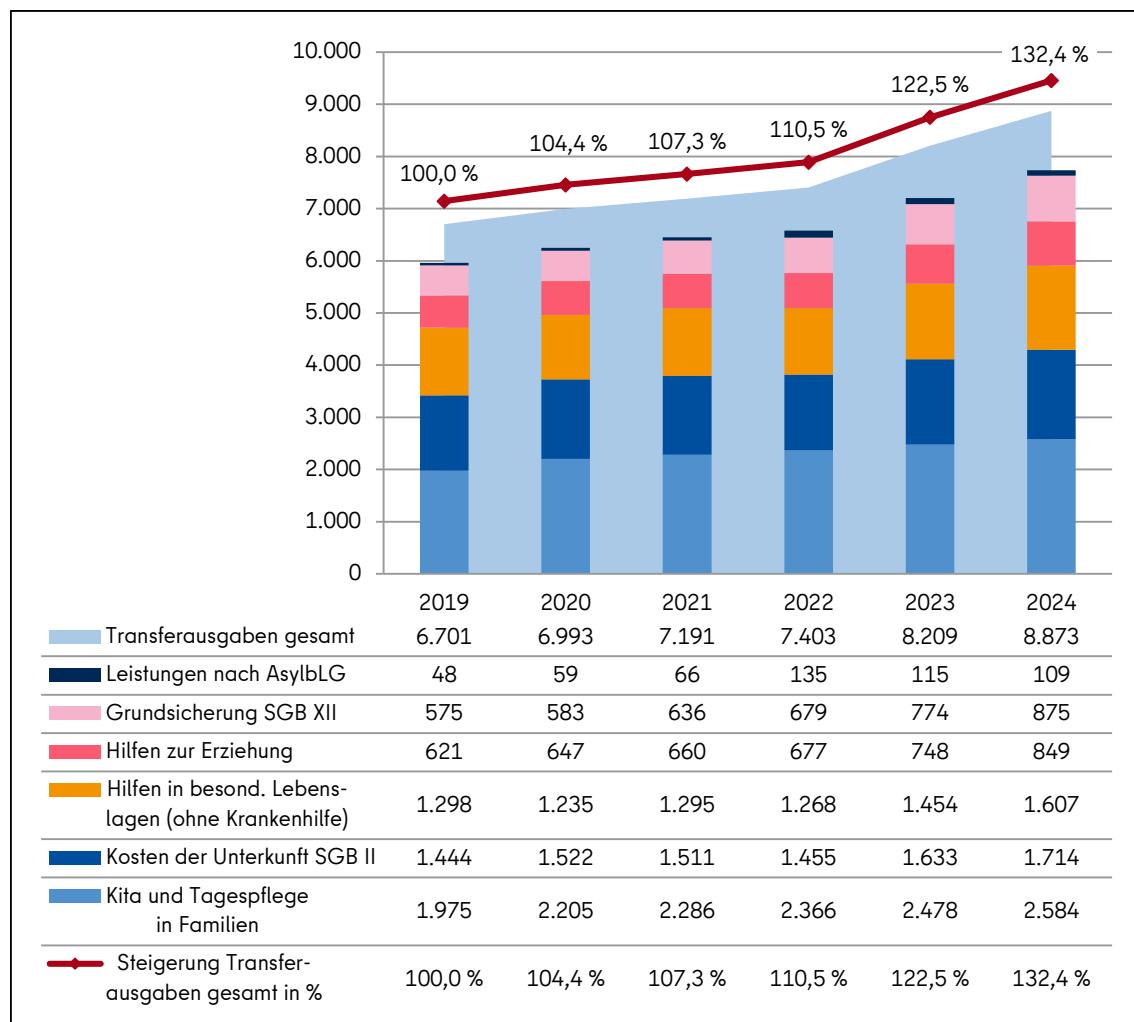
* Konsumtive Sachausgaben inklusive globaler Mehr- oder Minderausgaben

** Abweichungen in der Summe durch pauschale Mehr- und Minderausgaben

*** 2019 bis 2021: Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen bzw. des Senats an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 18/2683 A, 18/0081 V und 19/0495 B); 2022 bis 2024: Transferberichterstattung der Bezirke im Intranet des Landes Berlin; 2025: 3. NHG 24/25; 2026 bis 2027: Entwurf des Haushaltspans 2026/2027 (Stand: 22. Juli 2025)

- 46 Einen bedeutenden Anteil an den konsumtiven Sachausgaben hatten im Jahr 2024 mit 39,1 % die Transferausgaben der Bezirke. Kontinuierlich und insbesondere in den zurückliegenden zwei Jahren ist das Gesamtvolumen der Transferausgaben deutlich gestiegen. Auffällig ist, dass nach dem krisenbedingten Anstieg der Jahre 2020 bis 2022 keineswegs ein Rückgang eingetreten ist, sondern die Transferausgaben auf hohem Niveau weiter angewachsen sind. Soweit nicht durch korrespondierende Bundeszuschüsse gedeckt, sind die Mehrausgaben aus dem Landeshaushalt zu finanzieren.

Ansicht 14: Entwicklung der wesentlichen Transferausgaben von 2019 bis 2024 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof; 2019 bis 2021 auf Basis der Zahlenangaben in den Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen bzw. des Senats an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 18/2683 A, 18/0081 V und 19/0495 B); 2022 bis 2024: Transferberichterstattung der Bezirke im Intranet des Landes Berlin; in den Gesamtausgaben enthalten, aber nicht einzeln dargestellt sind die Ausgaben für Wohngeld⁶⁰ und sonstige Transferausgaben der Hauptgruppe 6; 2024 ohne Inflationsausgleichsprämie (65 Mio. €) als einmalige Leistung

Den größten Block innerhalb der Transferausgaben mit 2,6 Mrd. € bilden die vom Land übernommenen Kosten für die Kindertagesbetreuung durch freie Träger, Eigenbetriebe und Kindertagespflegepersonen. Der Ausgabenanstieg im Vergleich zu 2019 lag in 2024 bei 30,8 %. Ursächlich dafür sind sowohl der Anstieg der Zahl betreuter Kinder als auch die Erhöhung der Kostensätze aufgrund gestiegener

⁶⁰ Mit der Wohngeldreform 2023 ergab sich ein signifikanter Anstieg der Anspruchsberechtigten und damit auch der Ausgaben für Wohngeld. 2019 lagen die Ausgaben bei 40 Mio. € und stiegen bis 2024 auf 201 Mio. €. Da der Anteil an den Gesamtausgaben in 2024 mit 2,3 % dennoch gering ist, darüber hinaus eine Umverteilung der Ansprüche innerhalb der Sozialleistungen erfolgte und die Kosten hälftig vom Bund getragen werden, erfolgt kein separater Ausweis der Ausgaben für Wohngeld in der Ansicht.

Personal- und Sachausgaben.⁶¹ In 2024 wurden die veranschlagten Ausgaben um 168 Mio. € überschritten.⁶²

Die Ausgaben für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Bürgergeld) nach dem SGB II und die Ausgaben für Hilfen in besonderen Lebenslagen (ohne Krankenhilfe) hatten in 2024 mit 1,7 Mrd. € bzw. 1,6 Mrd. € ein vergleichbar großes Volumen. Zu den anspruchsgenerierenden besonderen Lebenslagen zählen u. a. eine fehlende oder nicht ausreichende Wohnung, gewaltgeprägte Lebensumstände oder die Entlassung aus einer geschlossenen Einrichtung. Bereits gegenüber der Planung für 2024 entstanden für beide Leistungsbereiche zusammen Mehrausgaben von 515 Mio. €.⁶³ Von 2019 bis 2024 sind die Ist-Ausgaben in diesen Transferbereichen im Durchschnitt um 21,3 % gestiegen. Die Übernahme der Kosten der Unterkunft durch den Bund zu etwa 70 %⁶⁴ entlastet Berlin nur teilweise.

Bei den Hilfen zur Erziehung, die im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe darauf abzielen, Familien in belastenden Situationen zu unterstützen und die Erziehung zu verbessern, sind die Ausgaben seit 2019 um 36,7 % angestiegen. Bedingt durch Entgeltsteigerungen und einen Fallzahlenanstieg lagen die Ausgaben in 2024 um 142 Mio. € über dem Ansatz.⁶⁵

Die höchste Steigerungsrate gegenüber 2019 weist der Ausgabenblock für die Grundsicherung nach dem SGB XII (+52,2 %) auf. Diese Leistungen erhalten

⁶¹ vgl. Schreiben des Senats vom 1. Oktober 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, Statusbericht über die Haushaltslage per 30. Juni 2024 (rote Nr. 19/1936), S. 6, und Schreiben der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 15. Oktober 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, „Bericht über die Umsetzung des Kindertagesstättenausbauprogramms, Bedarfsentwicklung und Fachkräfteausstattung in Kitas“ (rote Nr. 19/1092 E), S. 40

⁶² vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 12. Februar 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2157), vorläufiger Jahresabschluss 2024, S. 9

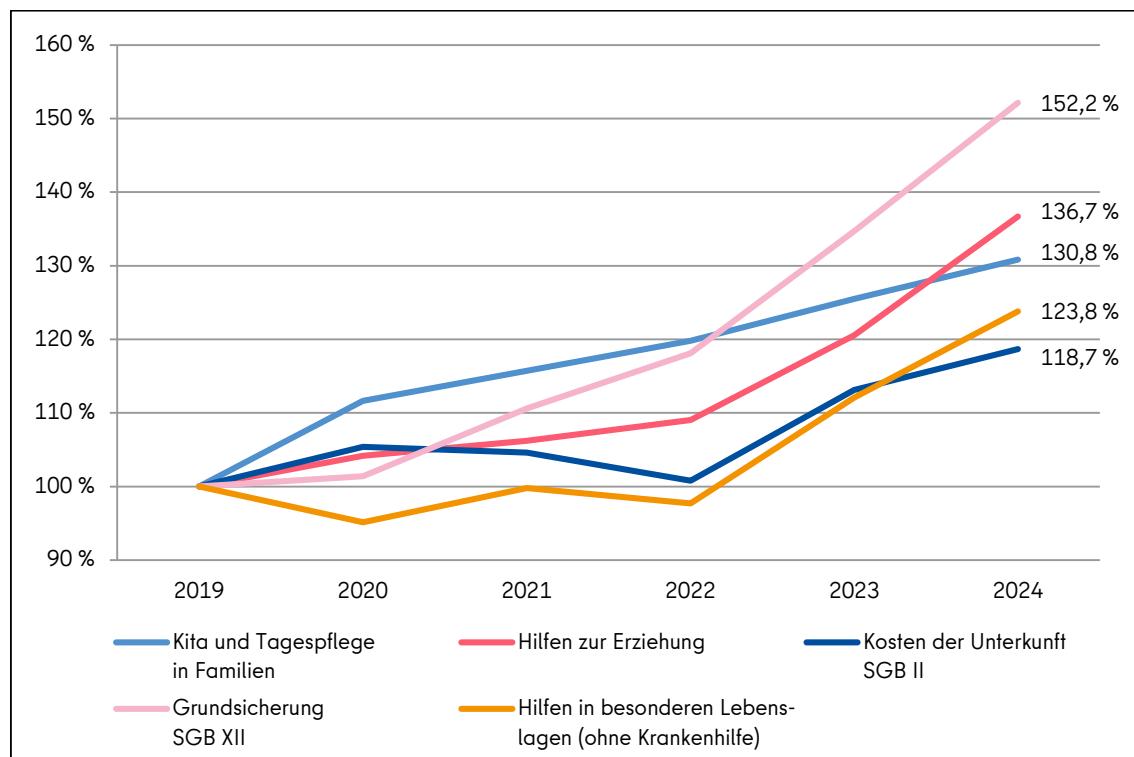
⁶³ ebenda

⁶⁴ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/_Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/entlastungen-der-kommunen-durch-den-bund.html, abgerufen am 19. Mai 2025

⁶⁵ vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 12. Februar 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2157), vorläufiger Jahresabschluss 2024, S. 9, und Schreiben des Senats vom 1. Oktober 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, Statusbericht über die Haushaltslage per 30. Juni 2024 (rote Nr. 19/1936), S. 6

Menschen, die im Alter oder aufgrund von Erwerbsminderung bedürftig sind. Die Ausgaben werden zu 100 % vom Bund übernommen.⁶⁶

Ansicht 15: Entwicklung der wesentlichen Transferausgaben von 2019 bis 2024



Quelle: Darstellung Rechnungshof; 2019 bis 2021 auf Basis der Zahlenangaben in den Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen bzw. des Senats an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhaus (rote Nrn. 18/2683 A, 18/0081 V und 19/0495 B); 2022 bis 2024: Transferberichterstattung der Bezirke im Intranet des Landes Berlin

Der Spielraum zur Regulierung der Transferausgaben ist aufgrund bestehender gesetzlicher Ansprüche der Leistungsempfangenden gering. In Anbetracht der enormen Steigerungen und des hohen Ausgabevolumens ist es dennoch erforderlich, die Ursachen für den Anstieg sowie die Grundlagen der Finanzierung bei den Leistungserbringern zu überprüfen, um daraus mögliche Handlungsprämissen zur Reduzierung des Risikos weiterer Kostensteigerungen abzuleiten.

Der Rechnungshof bewertet positiv, dass der Senat unter Federführung der Senatsverwaltung für Finanzen einen Arbeitsprozess gestartet hat, um sich mit diesen Fragen auseinanderzusetzen.⁶⁷ Der Rechnungshof wird diesen Prozess weiter

⁶⁶ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/entlastungen-der-kommunen-durch-den-bund.html, abgerufen am 19. Mai 2025

⁶⁷ vgl. Inhaltsprotokoll der Sitzung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 19. Februar 2025 (19/72), S. 5

verfolgen. Er erwartet, dass der Senat alle sich bietenden Möglichkeiten zur Begrenzung des Wachstums der Transferausgaben nutzt bzw. zügig die notwendigen Voraussetzungen für die Hebung von Konsolidierungspotenzialen schafft.

Zu den ersten konkreten Schritten in diesem Zusammenhang zählt die Beauftragung einer Organisationsuntersuchung durch die für Soziales und für Pflege zuständigen Senatsverwaltungen. Ziel ist es, Strukturen und Prozesse der Berliner Verwaltung in den Bereichen Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen sowie Hilfe zur Pflege auf grundlegende Strukturverbesserungen sowie eine stringenter und optimierte Transferausgabensteuerung zu untersuchen und Lösungen für eine dienstleistungsorientierte und vereinfachte Sozialleistungsverwaltung aufzuzeigen.⁶⁸

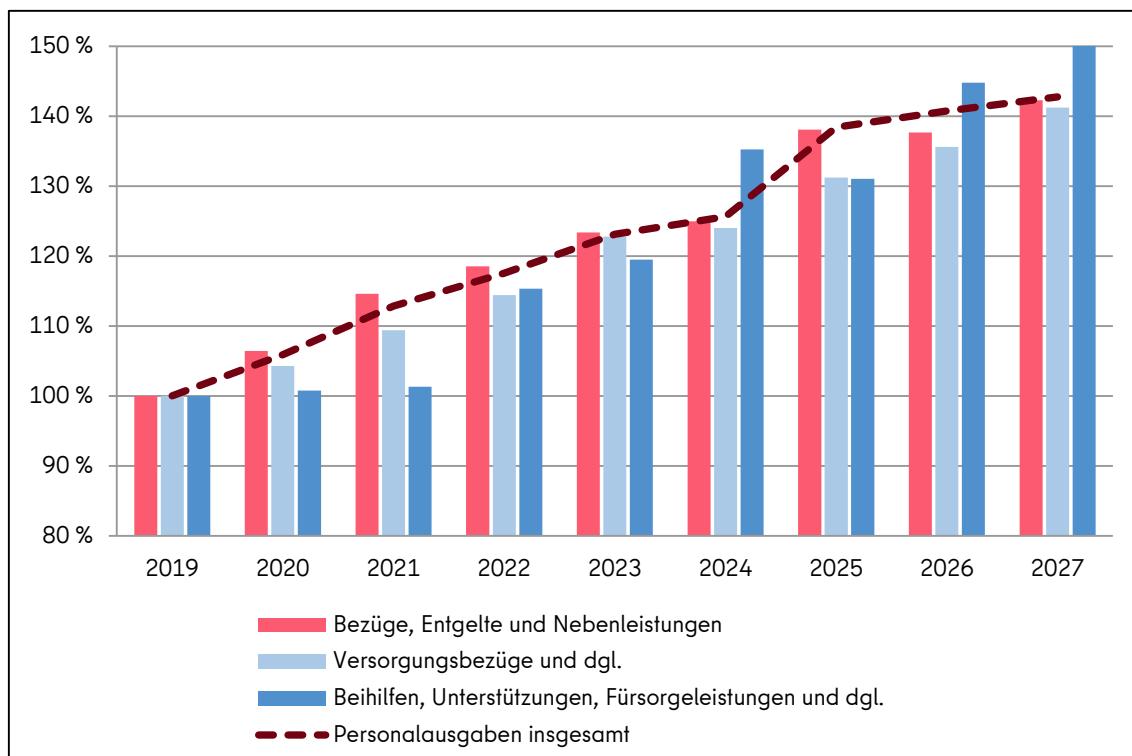
2.12.2 Personalausgaben

- 47 Die Personalausgaben der unmittelbaren Berliner Landesverwaltung⁶⁹ haben im Jahr 2024 einen Stand von 11,7 Mrd. € erreicht. Im Vergleich zum Jahr 2019 sind die Personalausgaben damit um 26 % gestiegen. Sie bildeten mit rd. 29 % an den Gesamtausgaben weiterhin den zweitgrößten Ausgabenblock (vgl. Ansicht 12). Die Personalausgaben wären in 2024 noch um 270 Mio. € höher gewesen, wenn die einmalige Sonderzahlung zum Ausgleich inflationsbedingter Belastungen termingerecht in diesem Jahr gebucht worden wäre (vgl. T 79). In den folgenden Jahren wird ein weiterer Anstieg auf 13,1 Mrd. € (2026) bzw. 13,3 Mrd. € (2027) erwartet (vgl. Ansicht 9). Damit wären die Personalausgaben im Jahr 2027 um 43 % höher als 2019.

⁶⁸ vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung vom 26. Juni 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2337)

⁶⁹ ohne landeseigene Betriebe nach § 26 LHO

Ansicht 16: Wachstumsraten der Personalausgaben im Zeitraum 2019 bis 2027 (2019 = 100 %)⁷⁰



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2019 bis 2023, im 3. NHG 24/25 und im Entwurf des Haushaltsplans 2026/2027; 2024: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 19. Mai 2025

Ursächlich für die Steigerung der Personalausgaben sind zum einen der Aufwuchs des Personalbestandes, der in 2024 mit rd. 124.450 Vollzeitäquivalenten den höchsten Stand seit 2005 erreichte, zum anderen Tarifabschlüsse sowie Besoldungs- und Versorgungsanpassungen.⁷¹

- 48 Auch die steigende Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger führt zur Zunahme der Personalausgaben. Im Jahr 2024 lagen die Ausgaben für Versorgungsbezüge (ohne Beihilfen) bei 2,4 Mrd. €. Im Jahr 2019 betrugen diese noch 1,9 Mrd. €. In den nächsten zehn Jahren werden etwa 40 % der aktiven Beamtinnen und Beamten ihre Altersgrenze erreichen.⁷² Die höchste Zahl der

⁷⁰ Der Anteil der Summe aus Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige sowie sonstigen personalbezogenen Ausgaben lag im Betrachtungszeitpunkt bei unter 1 % der gesamten Personalausgaben. Aus Lesbarkeitsgründen wird auf die Darstellung dieser Ausgaben in der Ansicht verzichtet. Für die Jahre 2025 bis 2027 sind globale Mehrausgaben in den Gesamtausgaben berücksichtigt, aber nicht einzeln dargestellt (2025: 197,8 Mio. €, 2026: 300,0 Mio. €, 2027: 30,0 Mio. €).

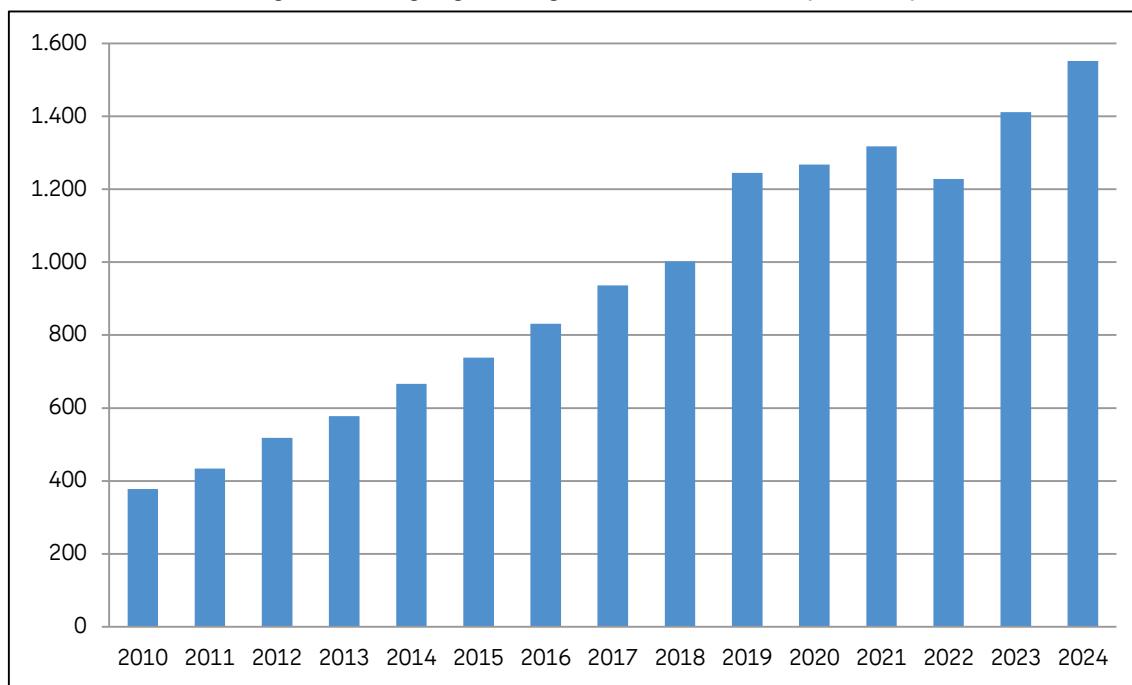
⁷¹ vgl. Finanzplanung von Berlin 2024 bis 2028 (Drs 19/1948), S. 59

⁷² vgl. Bericht über die Versorgungskosten der Beamten für das Land Berlin vom 24. September 2024 (rote Nr. 19/0223 A-1), S. 6, vorgelegt als Anlage zum Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 25. Oktober 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0223 A)

Versorgungsfälle wird für das Jahr 2031 mit knapp 68.200 Versorgungsempfängerinnen und -empfängern erwartet.⁷³ Die zugehörigen Ausgaben werden gemäß verschiedenen Annahmen der Bezügeanpassungen bis dahin auf voraussichtlich jährlich bis zu rd. 3,1 Mrd. € ansteigen⁷⁴ und damit zu spürbaren finanziellen Mehrbelastungen führen.

Der Bestand des zur Bildung von Versorgungsrücklagen eingerichteten Sondervermögens „Versorgungsrücklage des Landes Berlin“ verändert sich jährlich durch Zuführungen aus dem Landeshaushalt sowie durch Erträge oder Bewertungsverluste aus der Anlage der Geldmittel der Versorgungsrücklage.

Ansicht 17: Entwicklung der Versorgungsrücklage von 2010 bis 2024 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 15. März 2025

In den Jahren 2020 und 2021 erfolgten keine Zuführungen aus dem Landeshaushalt. In 2022 ergab sich u. a. durch Auszahlungen an nachgeordnete Einrichtungen und Bewertungsverluste eine Verringerung des Gesamtbestandes um 90 Mio. €.

⁷³ vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 16. August 2023 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/1095), Fortschreibung des Berichts zur Entwicklung der Versorgungsausgaben, S. 30

⁷⁴ ebenda, S. 32

Zum 31. Dezember 2024 enthielt die Versorgungsrücklage 1.552 Mio. €. Entnahmen aus dem Sondervermögen zur schrittweisen Entlastung der Versorgungsaufwendungen für den unmittelbaren Landesdienst dürfen frühestens im Jahr 2031 erfolgen.⁷⁵ Die Versorgungsausgaben müssen bis dahin vollständig aus den laufenden Einnahmen des Haushalts finanziert werden.

Die seit dem Jahr 2023 wieder praktizierte Verbeamtung von Lehrkräften wird die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger im Schuldienst erhöhen. Auch die mit der Dienstrechtsreform I vorgenommenen beamtenrechtlichen Änderungen (u. a. Erleichterungen zum Einstieg in die Beamtenlaufbahn, Flexibilisierung der Aufstiegsmöglichkeiten) werden voraussichtlich zu einer weiteren Erhöhung der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger führen.

Um einer möglichen steigenden impliziten Verschuldung durch anwachsende Pensionsverpflichtungen entgegenzuwirken, sind kontinuierliche Zuführungen in die Versorgungsrücklage erforderlich. Der Entwurf des Haushaltsplans 2026/2027 sieht keine Zuführungen an die Versorgungsrücklage vor. Der Rechnungshof sieht das nach 2020 und 2021 erneute Aussetzen der Zuführungen an die Versorgungsrücklage kritisch.

Zur Ermittlung des Bedarfs an Rückstellungen für Pensionsanwartschaften wurde erstmals 2019 und darauffolgend in 2024 ein versicherungsmathematisches Gutachten zur Bestimmung des hypothetischen Rückstellungsbedarfs durch einen externen Anbieter erstellt. Das Gutachten stellt unter Berücksichtigung des begonnenen Prozesses der Verbeamtung von Lehrkräften fest, dass die Pensionsverpflichtungen von einem Ausgangsniveau im Jahr 2024 von 78 Mrd. € im Jahr 2032 mit rd. 68 Mrd. € ihr Minimum erreichen und langfristig auf rd. 97 Mrd. € steigen werden.⁷⁶ Im Januar 2025 wurde im Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses die Entscheidung getroffen, kein weiteres dieser Gutachten mehr anzufordern.⁷⁷

Insbesondere vor dem Hintergrund der enormen langfristigen Belastungen des Landeshaushalts durch die Personalausgaben mahnt der Rechnungshof, fundierte Grundlagen für die Ermittlung von Rückstellungsbedarfen und zur Haushaltplanung

⁷⁵ § 7 Abs. 2 Gesetz über eine Versorgungsrücklage des Landes Berlin i. d. F. vom 9. Januar 2006, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 10. Februar 2023

⁷⁶ vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 25. Oktober 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 19/0223 A und 19/0223 A-1)

⁷⁷ vgl. Beschlussprotokoll der Sitzung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 22. Januar 2025 (19/71), S. 9 f.

zu verwenden. Darüber hinaus ist es aus Sicht des Rechnungshofs unausweichlich, den zunehmenden Belastungen des Haushalts aufgrund steigender Personalausgaben auch durch aufgabenkritische Untersuchungen und Geschäftsprozessoptimierungen zu begegnen.

2.12.3 Investitionsausgaben

2.12.3.1 Steigende Investitionsausgaben bleiben hinter Planungen zurück

- 49 Der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben erhöhte sich 2024 gegenüber dem Vorjahr um 1,3 %-Punkte auf 11,2 %. Bereinigt um den Einmaleffekt aus der kreditfinanzierten Rekommunalisierung des Fernwärmennetzes in Höhe von rd. 1,3 Mrd. €⁷⁸ beträgt die Investitionsquote 8,3 %. Der Senat hat mit der Finanzplanung 2024 bis 2028 eine Verfestigung der haushaltsfinanzierten Investitionsausgaben aus dem Kernhaushalt auf einem Niveau von höchstens 3,4 Mrd. € pro Jahr festgeschrieben.⁷⁹ Dieser Investitionsplafonds ist auch die Zielgröße der Haushaltsplanung 2026/2027.⁸⁰

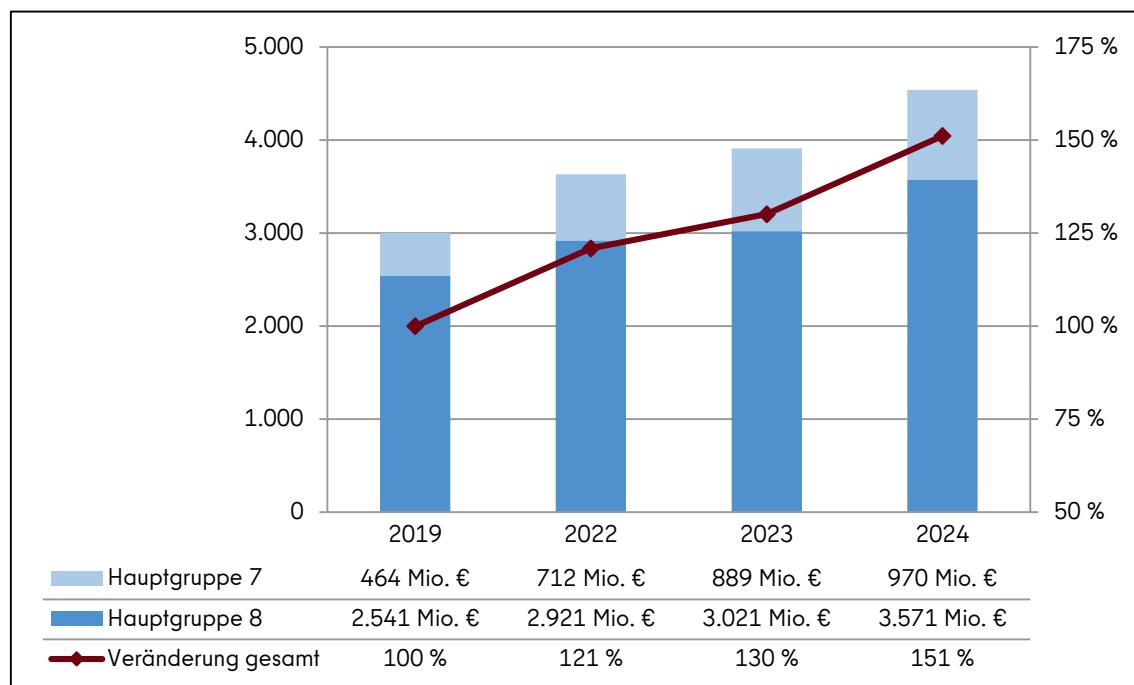
Ausgehend vom Vor-Corona-Jahr 2019 sind die Investitionsausgaben des Kernhaushalts bis 2024 um 51 % gestiegen. Für Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) und sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppe 8, inklusive Zuführung SIWA) ergaben sich in 2024 Ausgaben in Höhe von rd. 4,5 Mrd. €.

⁷⁸ Kapitalzuführungen an die Berlin Energie Rekom 3 GmbH (975 Mio. €) und an die BEN Berlin Energie und Netzholding GmbH (300 Mio. €)

⁷⁹ vgl. Finanzplanung von Berlin 2024 bis 2028 (Drs 19/1948), S. 47

⁸⁰ vgl. Vorlage zur Beschlussfassung über Gesetz über die Feststellung des Haushaltspans von Berlin für die Haushaltjahre 2026 und 2027 (Drs 19/2627), S. 38

Ansicht 18: Ist-Investitionsausgaben in den Jahren 2019 und 2022 bis 2024 in Mio. € sowie Veränderung (2019 = 100 %)



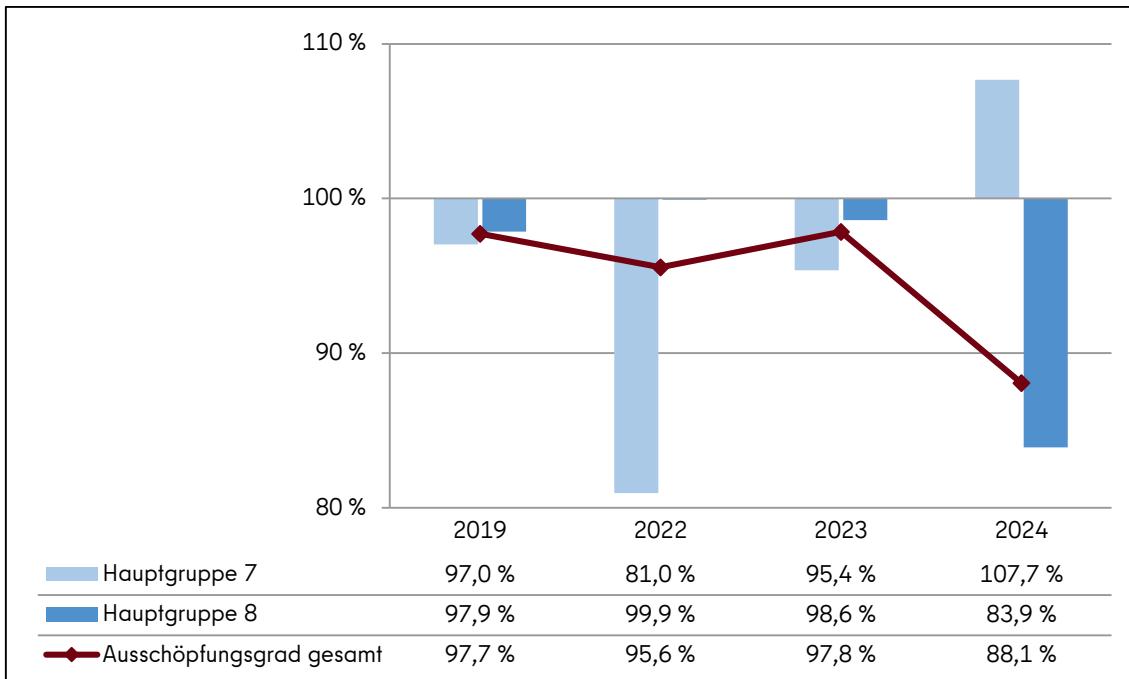
Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten aus ProFiskal, Stand: 19. Mai 2025

Insgesamt sind die Investitionsausgaben, wie in den Vorjahren, unter dem geplanten Soll geblieben. Im Jahr 2024 ergab sich sogar eine fallende Entwicklung auf 88,1 % (Ansicht 19). Maßgeblich dafür waren die anteilige Erbringung von PMA (z. B. -350 Mio. € Zuführung SWB) und Verzögerungen im Projekt- oder Planungs- und Baufortschritt (z. B. -127 Mio. € Zuschüsse für Investitionen im Bereich Verkehr).⁸¹

Erstmals seit Jahren erreichten die Bauausgaben den Planwert und überstiegen diesen um 7,7 %. Von den rd. 970 Mio. € des Jahres 2024 entfielen allein 385 Mio. € auf das „Neue Schulen Programm“ und die Errichtung von Schulergänzungsbauten in Modulbauweise (Titel 70100 und 70104). Circa 48 Mio. € betrafen den Schulsporthallen-Neubau (Titel 70101) und 31 Mio. € den Leitstellen-Neubau (Titel 70160).

⁸¹ vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 12. Februar 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2157), vorläufiger Jahresabschluss 2024, S. 11

Ansicht 19: Ausschöpfungsgrad des Haushaltsansatzes 2019 und 2022 bis 2024



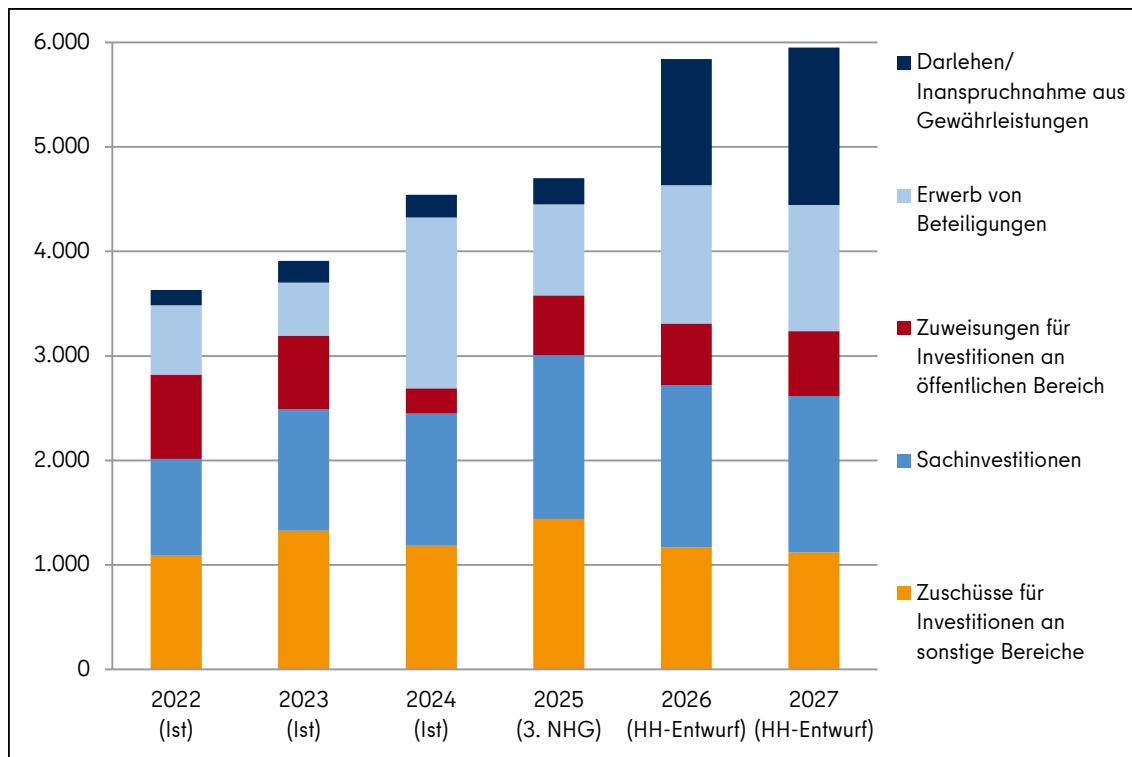
Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten aus ProFiskal, Stand: 19. Mai 2025

Die Sachinvestitionen sind gegenüber dem Vorjahr erneut angestiegen und liegen bei 28 % der Gesamtinvestitionen.

In den Ist-Ausgaben der Hauptgruppe 8 sind für das Jahr 2024 die Kapitalzuführungen an die Berlin Energie Rekom 3 GmbH in Höhe von 975 Mio. € zum Erwerb der Geschäftsanteile an der Vattenfall Wärme Berlin AG sowie an die BEN Berlin Energie und Netzholding GmbH in Höhe von 300 Mio. € für die Stromnetzinfrastruktur enthalten. Da es sich um Einmaleffekte handelt, wird sich die Summe der Erwerbsbeteiligungen wieder auf das Niveau der Vorjahre reduzieren.

Die Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich waren bisher u. a. von den Zuführungen an das SIWA geprägt. In 2024 lagen sie nur noch bei 15,4 Mio. € (2023: 233,5 Mio. €) und werden in den Folgejahren auslaufen.

Ansicht 20: Entwicklung einzelner Investitionsbereiche im Zeitraum 2022 bis 2027 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2022 und 2023, im 3. NHG 24/25 und im Entwurf des Haushaltsplans 2026/2027; 2024: Ist der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 19. Mai 2025

Der Haushaltsentwurf 2026/2027 enthält unter Berücksichtigung investiver PMA haushaltfinanzierte Investitionen von rd. 3,4 Mrd. € im Jahr 2026 und rd. 3,2 Mrd. € im Jahr 2027.⁸²

Aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz des Bundes erhält Berlin einen Anteil von rd. 5,2 Mrd. € an den bis zu 100 Mrd. €, die den Ländern insgesamt daraus zustehen.⁸³ Die Planung für das Jahr 2026 sieht Zuweisungen aus dem Sondervermögen von rd. 332 Mio. € und für das Jahr 2027 von rd. 437 Mio. € vor. Obwohl es zusätzliche Einnahmen sind, erhöhen diese Mittel den Investitionsplafonds nicht. Der Rechnungshof sieht es kritisch, wenn die Mittel aus dem Sondervermögen des Bundes – auch wenn es rechtlich zulässig ist – nicht für zusätzliche Investitionen verwendet werden. Im Ergebnis reduzieren die zusätzlichen Mittel des Bundes den Konsolidierungsdruck in anderen Ausgabefeldern. Der Rechnungshof bewertet positiv, dass die aus den Mitteln des Sondervermögens finanzierten Investitionsvorhaben in einem neuen Kapitel des Haushaltsplans (Kapitel 2980) gesondert und damit transparent dargestellt werden.

⁸² vgl. Vorlage zur Beschlussfassung über Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2026 und 2027 (Drs 19/2627), S. 38

⁸³ Art. 143 h GG

Ergänzt werden die haushaltfinanzierten Investitionsausgaben durch die aus Krediten für finanzielle Transaktionen finanzierten Investitionsausgaben. Der Entwurf des Doppelhaushalts 2026/2027 weitet diesen zusätzlichen Bereich mit rd. 2,4 Mrd. € im Jahr 2026 und rd. 2,6 Mrd. € im Jahr 2027 gegenüber 2024 stark aus. Mit Blick auf diese Ausgaben für finanzielle Transaktionen ist es daher wichtig, dass das vom Senat selbst postulierte Gebot der Vermögensmehrung bei jedem einzelnen Vorgang erfüllt ist. Die Ausweitung ist vor allem auf die Umstellung der Wohnungsbauförderung von Zuschüssen auf kreditfinanzierte Darlehensvergaben zurückzuführen. Insgesamt (inklusive finanzieller Transaktionen) sollen in den Jahren 2026 und 2027 rd. 5,8 Mrd. € bzw. rd. 6,0 Mrd. € investiert werden. Die planmäßige Investitionsquote erhöht sich damit in den Jahren 2026 und 2027 auf jeweils rd. 13,2 %.

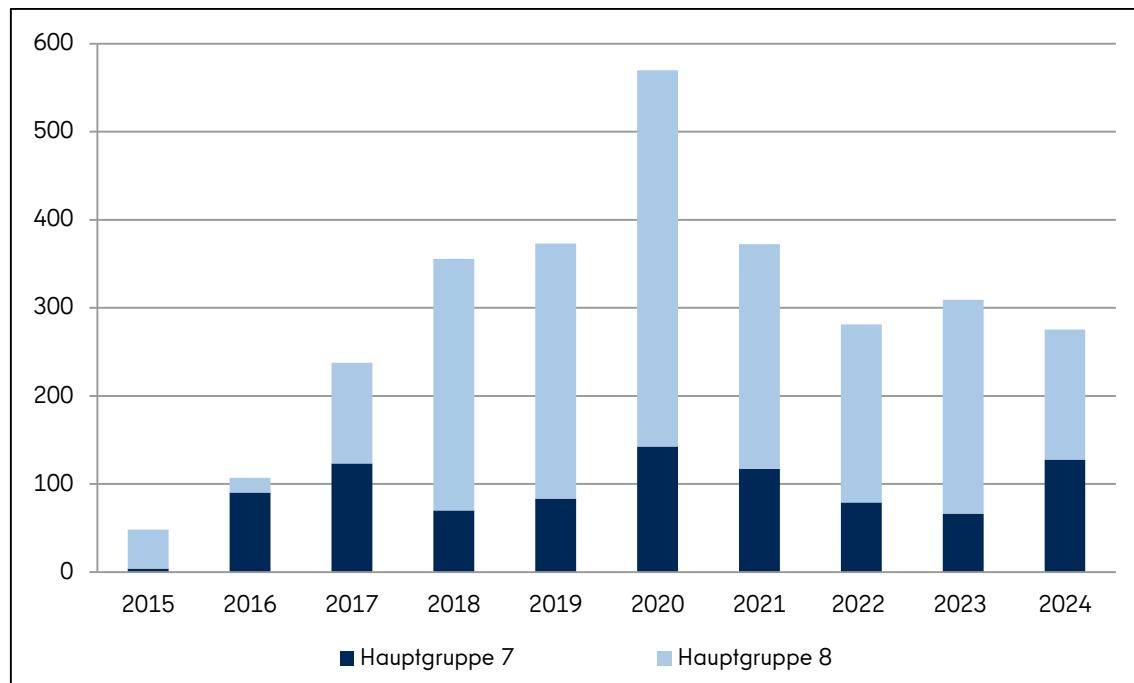
2.12.3.2 Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt

- 50 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses fristgerecht die Rechnungslegung für das SIWA zum 31. Dezember 2024 vorgelegt.⁸⁴ Demnach belief sich das Vermögen des SIWA zu Beginn des Jahres 2024 auf rd. 1,9 Mrd. €.

Insgesamt wurden aus dem SIWA seit dem Jahr 2015 bis zum 31. Dezember 2024 Gesamtausgaben von über 2,9 Mrd. € geleistet. Das Ist-Ergebnis der maßnahmenbezogenen Ausgaben in 2024 lag mit rd. 278 Mio. € leicht unter dem Ergebnis des Vorjahres. Dadurch reduzierte sich das Vermögen des SIWA bis zum Ende des Jahres 2024 auf rd. 1,6 Mrd. €.

⁸⁴ Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 27. Januar 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2134)

Ansicht 21: Ausgaben des SIWA nach Hauptgruppen in den Jahren 2015 bis 2024 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten aus ProFiskal, Stand: 15. März 2025; nicht abgebildet sind die Ist-Ausgaben der Hauptgruppe 5, da diese durchgängig bei unter 1 % der Gesamtausgaben lagen

Während der Anteil der Ausgaben zur Investitionsförderung (Hauptgruppe 8) seit dem Jahr 2018 deutlich dominierte, hat sich in 2024 eine Anteilsverschiebung hin zu den investiven Baumaßnahmen ergeben. So betragen diese 46 % der Gesamtausgaben.

Für die Folgejahre ist ein kontinuierlicher Mittelabfluss für bereits in der Umsetzung befindliche sowie neu zu finanzierende Projekte (z. B. Sanierung Kombibad Mariendorf) geplant.⁸⁵

2.13 Finanzen der Bezirke

- 51 Die Zuweisungen an die Bezirke werden nachträglich korrigiert (Basiskorrektur), wenn sich wesentliche Grundannahmen für deren Berechnung geändert haben.⁸⁶

Die Basiskorrektur der Zuweisungen 2024 belief sich insgesamt auf rd. 746 Mio. €⁸⁷ und lag damit das zweite Jahr in Folge auf einem außerordentlich hohen Niveau (2023: rd. 758 Mio. €). Damit ergab sich gegenüber den für das Haushaltsjahr

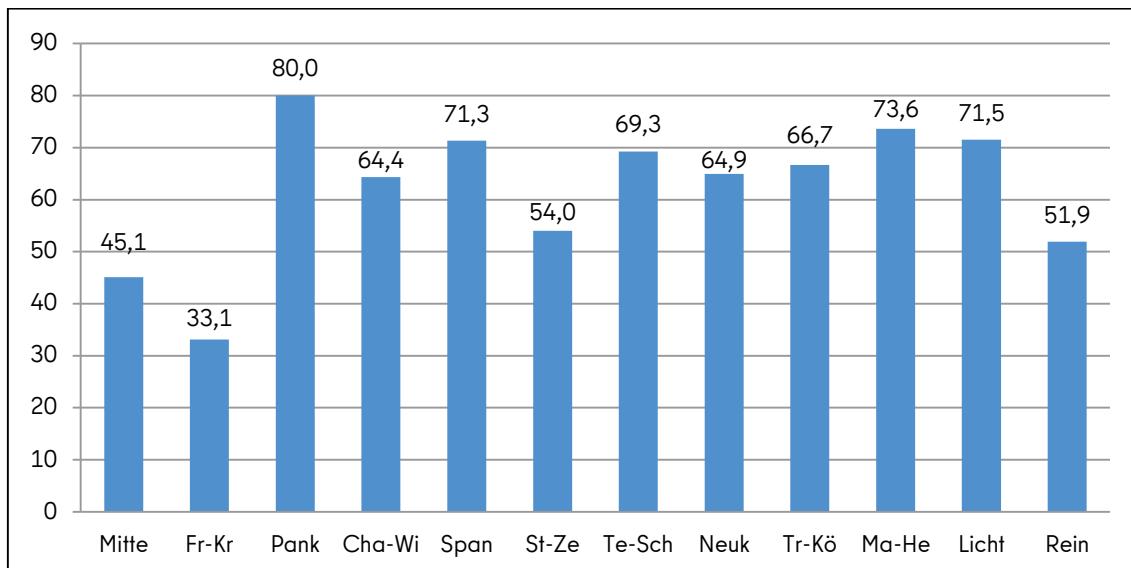
⁸⁵ vgl. Finanzplanung von Berlin 2024 bis 2028 (Drs 19/1948), S. 51

⁸⁶ vgl. Nr. 9.1 AV § 26a LHO

⁸⁷ vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 29. April 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2256), S. 33

vorgesehenen Zuweisungen von insgesamt rd. 8,7 Mrd. € eine Erhöhung der Zuweisungen um 8,6 % auf rd. 9,5 Mrd. €.

Ansicht 22: Höhe der Basiskorrektur je Bezirk in 2024 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 29. April 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2256)

Bereits im Vorjahresbericht⁸⁸ hat der Rechnungshof kritisch auf die Höhe der Basiskorrektur und die damit verbundene Beeinträchtigung der Haushaltswahrheit und -klarheit hingewiesen. Insbesondere vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltsslage des Landes ist eine genaue Bemessung der Zuweisungen an die Bezirke zwingend erforderlich, um dann in der Folge die Höhe der Basiskorrektur gering zu halten. Dieser Auffassung folgend hat auch der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses die Senatsverwaltung für Finanzen aufgefordert, zu den Haushaltsberatungen 2026/2027 zu berichten, welche Maßnahmen unternommen werden, damit die Kalkulation der Bezirkshaushalte im Vorfeld genauer vorgenommen werden kann.⁸⁹ Da die hohe Basiskorrektur auch Ausfluss der stark gestiegenen Transferausgaben ist, soll z. B. die Arbeitsgruppe „Effiziente Sozialausgabensteuerung“ einen Beitrag zur gesamtstädtischen Justierung mit dem Ziel der Transferkostendämpfung leisten.⁹⁰

Der Rechnungshof wird den Prozess weiter begleiten.

⁸⁸ vgl. Rechnungshof von Berlin, Vorjahresbericht, T 52

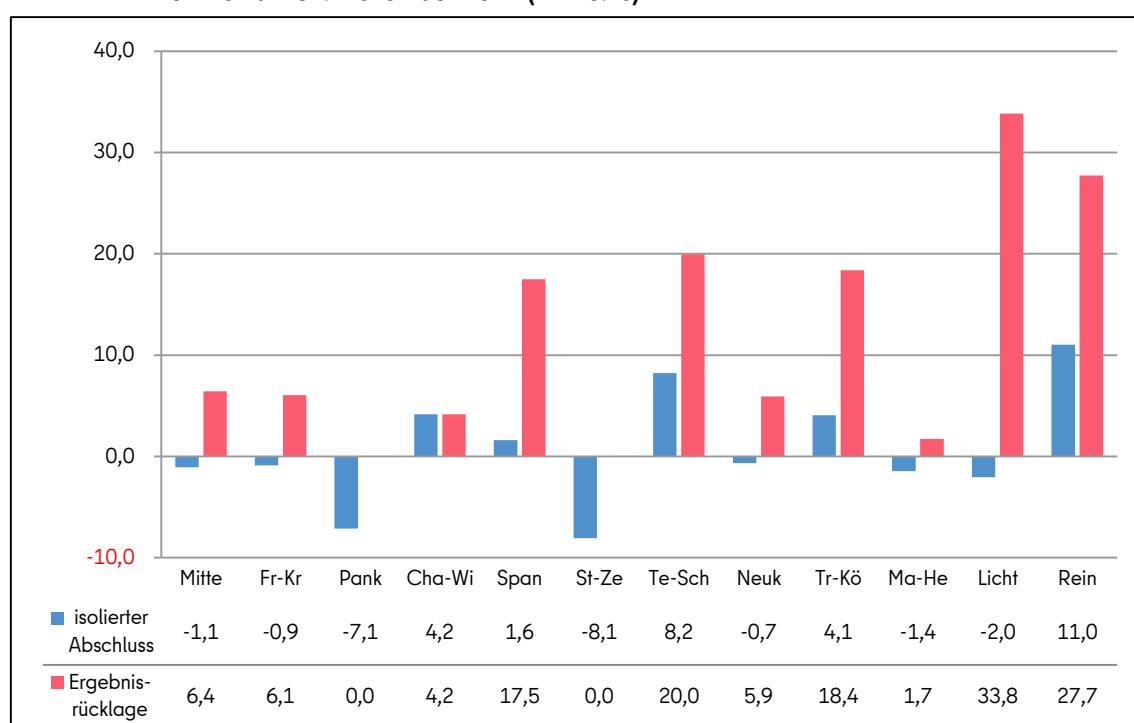
⁸⁹ vgl. Beschlussprotokoll der Sitzung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 14. Mai 2025 (19/76), TOP 13, S. 12

⁹⁰ vgl. Inhaltsprotokoll der Sitzung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 19. Februar 2025 (19/72), S. 5; Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 29. April 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2256), S. 38

- 52 Nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2024 erzielten die Bezirke einen saldierten finanziellen Überschuss von rd. 7,9 Mio. € (2023: 45,9 Mio. €). Die Jahresergebnisse der Bezirke weisen dabei deutliche Unterschiede auf. Sie reichen von -8,1 Mio. € für Steglitz-Zehlendorf bis +11,0 Mio. € für Reinickendorf. Während im Vorjahr noch neun Bezirke ein positives Jahresergebnis aufwiesen, waren es in 2024 nur noch fünf Bezirke, die zusammen einen Überschuss von 29,1 Mio. € erwirtschaftet haben (2023: 64,2 Mio. €).⁹¹

Überschüsse sind der Ergebnisrücklage zuzuführen, negative Jahresergebnisse sind durch Entnahmen aus dieser Rücklage auszugleichen.⁹²

Ansicht 23: Isolierte Jahresergebnisse der Bezirke 2024 sowie Stand der Ergebnisrücklagen der Bezirke zum 31. Dezember 2024 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 29. April 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2256)

Die Ansicht zeigt darüber hinaus, dass auch der Stand der Ergebnisrücklagen sehr unterschiedlich ausfällt. Während Pankow und Steglitz-Zehlendorf aufgrund negativer Jahresergebnisse weiterhin über keine Ergebnisrücklagen verfügen, liegen die höchsten Bestände mit 33,8 Mio. € in Lichtenberg und 27,7 Mio. € in Reinickendorf. Neben den konstanten Entwicklungen im negativen und positiven Bereich gibt es aber auch Beispiele wie Charlottenburg-Wilmersdorf. Wies der

⁹¹ vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 29. April 2025 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/2256), S. 34, und vom 16. April 2024 (rote Nr. 19/1641), S. 30

⁹² vgl. § 14 HG 24/25

Bezirk im Jahr 2023 noch ein saldiertes Ergebnis von -2,3 Mio. € und keine Ergebnisrücklage auf, so konnte im Jahr 2024 der Jahresüberschuss von 4,2 Mio. € der Ergebnisrücklage zugeführt werden.

Insgesamt haben sich die Ergebnisrücklagen der Bezirke zum Vorjahr (vgl. T 68) um rd. 31,6 Mio. € reduziert und lagen zum vorläufigen Jahresabschluss 2024 bei rd. 141,7 Mio. €.

Aufgrund der Ergebnisentwicklung in Pankow und Steglitz-Zehlendorf sind beide Bezirke aufgefordert, dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses ein mit der Senatsverwaltung für Finanzen abgestimmtes Konsolidierungskonzept für die Jahre 2026 bis 2029 vorzulegen.⁹³ Bis zur Zustimmung durch den Hauptausschuss wird für beide Bezirke ab dem 1. Januar 2026 die vorläufige Haushaltsführung⁹⁴ und damit eine deutlich eingeschränkte Handlungsfähigkeit gelten.

Der Rechnungshof wird die Entwicklung der Bezirkshaushalte weiter beobachten.

2.14 Erwartungen

53 Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat

- **den Haushalt strukturell konsolidiert und das Niveau der Ausgaben dauerhaft an das Niveau der Einnahmen anpasst (T 37),**
- **die Haushaltssteuerung grundsätzlich auf eine strukturell ausgeglichene Haushaltsführung ausrichtet (T 42),**
- **in zukünftigen Haushalten wieder realistische, an den zur Verfügung stehenden Einnahmen ausgerichtete Ausgabeansätze bildet und die Obergrenze von 1 % des Haushaltsvolumens für die Veranschlagung von pauschalen Minderausgaben einhält (T 17),**
- **eine Strategie entwickelt, wie die zusätzlichen Mittel aus dem Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität verwendet werden, und zügig Maßnahmen ergreift, um Planungs-, Genehmigungs- und Beschaffungsprozesse zu beschleunigen und die Verwaltung zu modernisieren (T 41),**
- **das Berliner Schuldenbremsegesetz an die neue Rechtslage anpasst (T 42),**

⁹³ vgl. Beschlussprotokoll der Sitzung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 14. Mai 2025 (19/76), TOP 13, S. 11 f.

⁹⁴ Regeln der vorläufigen Haushaltswirtschaft analog Art. 89 Abs. 1 VvB

- die **Obergrenzen des Berliner Schuldenbremsegesetzes** für die **Kreditaufnahmen für finanzielle Transaktionen** wieder einhält (T 20),
 - die **Ermächtigung für die konjunkturbedingte Kreditaufnahme** auch für **Nachträge zum Haushaltsgesetz** gemäß dem Berliner **Schuldenbremsegesetz berechnet** (T 23),
 - **sofern die haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen für strukturelle Kreditaufnahmen** die vom BMF mitgeteilten Beträge übersteigen, diese **Obergrenzen der strukturellen Kreditaufnahme** durch geeignete **haushaltswirtschaftliche Maßnahmen** einhält oder eine entsprechende **Änderung des Haushaltsgesetzes** initiiert (T 24) und
 - **alle sich bietenden Möglichkeiten zur Begrenzung des Wachstums der Transferausgaben** nutzt bzw. zügig die notwendigen Voraussetzungen für die **Hebung von Konsolidierungspotenzialen** schafft (T 46).
- 54 Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Finanzen ihren Handlungsspielraum für eine aktive Beteiligungsführung ausschöpft, um strategische und finanzielle Risiken der Landesunternehmen frühzeitig zu erkennen. Dafür sind die im Jahr 2024 neu entwickelten Grundsätze der Beteiligungsführung anzuwenden (T 36).

Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2023

3 Haushalts- und Vermögensrechnung

Der Senat hat die Haushalts- und Vermögensrechnung 2023 rechtzeitig vorgelegt. Sie war jedoch zum Zeitpunkt der Rechnungslegung unvollständig. Es fehlten die Jahresabschlüsse von drei Betrieben nach § 26 Abs. 1 LHO und drei Abschlüsse bei den Sondervermögen. Zudem sind die Darstellungen der Abschlussergebnisse und der Haushaltsreste fehlerhaft. Außerdem wurden mehrfach die Termine des Abschlussrundschreibens nicht eingehalten. Erneut wurden die Verwahrungs- und Vorschussbücher rechtswidrig genutzt. Bei der Vermögensrechnung hat der Rechnungshof in allen Vermögensarten fehlerhafte Buchungen festgestellt. Die vom Haushaltsgesetz vorgegebenen Ermächtigungen und Höchstbeträge sind bei der Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2023 eingehalten worden. Die für die Berechnung der erlaubten konjunkturellen Kreditaufnahme notwendige ex post Konjunkturkomponente und der damit verbundene Buchungsbetrag für das Kontrollkonto weichen von den Berechnungen des Rechnungshofs ab.

3.1 Entlastung des Haushalts 2022

- 55 Der Senat hatte mit Drs 19/1215 die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2022 fristgemäß vorgelegt. Der Rechnungshof berichtete über die Ergebnisse seiner Prüfung in dem am 28. November 2024 vorgelegten Jahresbericht 2024 (Drs 19/2082). Der Senat nahm dazu im März 2025 gegenüber dem Abgeordnetenhaus Stellung (Drs 19/2292). Der Unterausschuss Haushaltskontrolle hat in seinen Sitzungen am 6. Juni 2025 und am 20. Juni 2025 über die Prüfungsfeststellungen und daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen beraten. Er hat dem Hauptausschuss für seine 79. Sitzung am 2. Juli 2025 empfohlen, seine „Beschlussempfehlung einschließlich des Berichts an das Abgeordnetenhaus zur Vorlage - zur Beschlussfassung - Drucksache 19/1215 - Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2022 (rote Nummer 1204) zu beschließen“. Dem Abgeordnetenhaus wird empfohlen, die „Vorlage - zur Beschlussfassung - Drucksache 19/1215 - gemäß der Empfehlung

des Unterausschusses für Haushaltskontrolle 1204 A anzunehmen“.⁹⁵ Die Entlastung erfolgte mit Beschluss vom 10. Juli 2025 gemäß Beschlussvorlage.⁹⁶

3.2 Einleitung

- 56 Der Rechnungshof prüft die Haushalts- und Vermögensrechnung und berichtet darüber dem Abgeordnetenhaus.⁹⁷
- 57 Die Rechnungslegung in der Jahresrechnung setzt sich aus Haushaltsrechnung und dem Kassenabschluss zusammen. Ergänzend wird im Zuge der erweiterten Kameralistik eine Vermögensrechnung vorgelegt. Der Senat legt die Haushalts- und Vermögensrechnung dem Abgeordnetenhaus regelmäßig Ende September des Folgejahres vor. Danach beginnt der Rechnungshof mit seiner Prüfung, ob die Haushalts- und Vermögensrechnung ordnungsgemäß nach den §§ 80 bis 86 LHO aufgestellt und vorgelegt worden ist.

Die Haushaltsrechnung ist eine Rechnung über den Vollzug des Haushaltsplans für das abgelaufene Haushaltsjahr. Der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss sind in einem Bericht zu erläutern.

Die Haushaltsrechnung der Abgeordnetenhausvorlage enthält das kassenmäßige Jahresergebnis⁹⁸, das kassenmäßige Gesamtergebnis⁹⁹, das rechnungsmäßige Jahresergebnis¹⁰⁰ und das rechnungsmäßige Gesamtergebnis¹⁰¹ sowohl für den Gesamtabchluss (Einzelpläne 01 bis 45) als auch für die Einzelpläne 01 bis 29 (Hauptverwaltung) und 31 bis 45 (Bezirkshaushaltspläne). Zudem enthält sie die Finanzierungsrechnung, eine knappe Vermögensrechnung und eine Auflistung der verbliebenen Haushaltsreste. Als Anlage zur Abgeordnetenhausvorlage übersendet die Senatsverwaltung für Finanzen ihren Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin.

⁹⁵ Beschlussprotokoll der Sitzung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 2. Juli 2025 (19/79), TOP 2

⁹⁶ Beschlussprotokoll der Plenarsitzung des Abgeordnetenhauses vom 10. Juli 2025 (19/69), TOP 39

⁹⁷ vgl. Art. 95 Abs. 3 i. V. m. Art. 94 Abs. 2 VvB

⁹⁸ Differenz aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben

⁹⁹ kassenmäßiges Jahresergebnis zuzüglich den haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnissen früherer Jahre

¹⁰⁰ kassenmäßiges Jahresergebnis zuzüglich der Differenz aus den übertragenen Haushaltsresten des Vorjahres und den in das Folgejahr zu übernehmenden Haushaltsresten

¹⁰¹ kassenmäßiges Gesamtergebnis zuzüglich den in das Folgejahr zu übernehmenden Haushaltsresten

58 Die Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung durch den Rechnungshof umfasst sämtliche haushaltsrelevanten Buchungs- und Abrechnungsvorgänge eines Haushaltsjahres und ermöglicht so die Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Exekutive für das jeweilige Haushaltsjahr.

3.3 Haushaltsplan

59 Alle Einnahmen und Ausgaben müssen für jedes Rechnungsjahr in dem Haushaltsplan veranschlagt werden; er wird durch ein Gesetz (Haushaltsgesetz) festgestellt.¹⁰²

Der Haushaltsplan 2023 ist durch das Haushaltsgesetz 2022/2023 (HG 22/23)¹⁰³ sowie das Nachtragshaushaltsgesetz 2022/2023 (NHG 22/23)¹⁰⁴ in Einnahmen und Ausgaben auf 39.165.572.900 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 30.946.051.300 € festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 28.525.778.500 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 30.373.732.800 € und
- in den Einzelplänen 31 bis 45 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 10.639.794.400 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 572.318.500 € und in den einzelnen Bezirkshaushaltsplänen nach Maßgabe der Haushaltsübersicht des Gesamtplans.

Die Bezirke haben unter Berücksichtigung der Globalzuweisung ausgeglichenen Bezirkshaushaltspläne aufzustellen, die von den Bezirksverordnetenversammlungen zu beschließen sind.¹⁰⁵ Sie werden von der Feststellungswirkung des Haushaltsgesetzes umfasst.

¹⁰² Art. 85 Abs. 1 Satz 1 VvB

¹⁰³ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltjahre 2022 und 2023 (Haushaltsgesetz 2022/2023 - HG 22/23) vom 28. Juni 2022 (GVBl. S. 430, 503)

¹⁰⁴ Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2022/2023 (Nachtragshaushaltsgesetz 2022/2023 - NHG 22/23) vom 15. November 2022 (GVBl. S. 611)

¹⁰⁵ vgl. §§ 26a Abs. 1 und 30 LHO

3.4 Rechnungslegung (Termin und Umfang)

- 60 Der Senat hat im Laufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres dem Abgeordnetenhaus Rechnung zu legen.¹⁰⁶ Für das Haushaltsjahr 2023 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 24. September 2024 beschlossen. Sie lag dem Abgeordnetenhaus am 30. September 2024 mit der Drs 19/1925 vor. Damit hat der Senat die verfassungsmäßige Vorlagefrist zum 30. September 2024 eingehalten.

Zusätzlich zur Vorlage an das Abgeordnetenhaus legt die Senatsverwaltung für Finanzen die Haushalts- und Vermögensrechnung in zwei Bänden vor. Band 1 wird als PDF-Datei erstellt und soll nach Nr. 3.3 Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2023 auf der Internetseite der Senatsverwaltung für Finanzen veröffentlicht werden. Er ist umfangreicher als die Drucksache und enthält zusätzlich u. a. vertiefende rechtliche und inhaltliche Erläuterungen zur Rechnungslegung sowie Nachweise zur Haushaltsrechnung. Band 2 besteht überwiegend aus Auszügen aus dem IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen und wird dem Rechnungshof in Papierform (jährlich etwa 22 Ordner) vorgelegt.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Band 1 entgegen der Darstellung im Abschlussbericht unter Nr. 3.3 nicht im PDF-Format auf der Internetpräsenz der Senatsverwaltung für Finanzen veröffentlicht wurde. Der Rechnungshof kritisiert die damit einhergehende mangelnde Transparenz der Verwaltung über ihr Handeln gegenüber der Öffentlichkeit.

Die als Anlage zur Haushalts- und Vermögensrechnung ebenfalls zu übermittelnden Jahresabschlüsse von Betrieben nach § 26 Abs. 1 LHO¹⁰⁷ und von Kita-Eigenbetrieben von Berlin¹⁰⁸ hat der Senat in mehreren Fällen erst verspätet vorgelegt. So fehlten zur verfassungsmäßigen Vorlagefrist erneut die Abschlüsse von drei von zehn Betrieben nach § 26 Abs. 1 LHO. Bei den Sondervermögen nach Nr. 11.1 Satz 2 AV § 26 LHO fehlten die Abschlüsse von drei von fünf Kita-Eigenbetrieben und drei weiteren Eigenbetrieben. Der Rechnungshof beanstandet die wiederholte Verspätung und erwartet vom Senat weiterhin die Beachtung der Vorlagefrist.

¹⁰⁶ vgl. Art. 94 Abs. 1 VvB

¹⁰⁷ vgl. § 85 Nr. 3 LHO i. V. m. Nr. 8.4.10 AV § 80 LHO

¹⁰⁸ vgl. Nr. 8.4.8 AV § 80 LHO

- 61 Die Bezirke erstellen eigene Bezirkshaushaltsrechnungen, die von den Bezirksverordnetenversammlungen genehmigt werden.¹⁰⁹ Sie werden vom Rechnungshof nicht gesondert geprüft, weil ihre Ergebnisse in die Rechnungslegung des Senats einfließen.

3.5 Haushaltssrechnung

- 62 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für jedes Haushaltsjahr die Haushaltssrechnung auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher aufzustellen.¹¹⁰ Die Dokumente der Rechnungslegung sind die Druckausgaben der Listen aus dem IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen. Hierfür sind die abgeschlossenen Bücher des IT-Verfahrens für das Haushaltswesen zu verwenden. Diese Bücher müssen mit den abgeschlossenen Büchern des Kassenwesens korrespondieren.¹¹¹

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

Der Rechnungshof hat diese Abweichungen nachvollzogen.

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

3.5.1 Kassenreste

- 63 Kassenreste sind Minderzahlungen gegenüber dem Anordnungssoll.¹¹² Es sind somit zum Soll gestellte Einnahmen, die noch nicht eingegangen sind. Kassenreste sind in der Rechnungslegung nachzuweisen.¹¹³

Wie in den Vorjahren sind die Kassenreste für Nebenforderungen, z. B. Säumniszuschläge und Zinsen, in der Nachweisung nicht enthalten. Die Senatsverwaltung für

¹⁰⁹ vgl. § 4 Abs. 3 i. V. m. § 12 Abs. 2 Nr. 3 Bezirksverwaltungsgesetz vom 10. November 2011 (GVBl. S. 692)

¹¹⁰ vgl. § 80 Abs. 3 LHO

¹¹¹ Nr. 1.6.1 AV § 80 LHO

¹¹² vgl. Nr. 1.8.3 AV § 76 LHO

¹¹³ vgl. Nr. 5.1 AV § 80 LHO i. V. m. Nr. 8.4.1 AV § 80 LHO

Finanzen hat die Nebenforderungen von 2.673.015,57 € jedoch in einer vorgelegten Prüfunterlage angegeben. Eine Gesamtsumme der Nebenforderungen und aller Kassenreste wurde nicht gebildet.

Die Kassenreste betragen unter Berücksichtigung der dokumentierten Abweichungen und der nicht enthaltenen Nebenforderungen insgesamt 466.369.084,40 €. Im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2023 (Drs 19/1925, Nr. 11) ist für die Kassenreste ein Betrag von 463.696.068,83 € ausgewiesen.

3.5.2 Abschlussergebnisse

- 64 Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2023 weist folgende Abschlussergebnisse aus:

Ansicht 24: Gegenüberstellung Rechnungssoll zu Gesamtsoll (in €)

	Einnahmen	Ausgaben
Ist verbliebene Haushaltsreste	39.441.484.370,66 0,00	39.441.484.370,66 602.242.768,81
Rechnungssoll	39.441.484.370,66	40.043.727.139,47
Ansatz Haushaltsreste aus Vorjahren Abschlussergebnisse der Vorjahre kassenmäßiger Fehlbetrag (Bezirke) kassenmäßiger Überschuss (Einzelpläne 1 bis 29) Vereinnahmung des Fehlbetrages (Bezirke) Überschuss des Vorjahres (Einzelpläne 1 bis 29)	39.165.572.900,00 0,00 (+)5.294.411,34 (+)5.294.410,86 (+)5.294.411,34	39.165.572.900,00 564.131.064,45 (+)5.294.410,86 (+)5.294.410,86 (+)5.294.411,34
Gesamtsoll	39.176.161.722,20	39.740.292.786,65
Differenz günstiger Differenz ungünstiger	265.322.648,46	303.434.352,82
Unterschiedsbetrag des Rechnungssolls gegenüber dem Gesamtsoll = rechnungsmäßiges Jahresergebnis	-38.111.704,36	

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnung 2023

- 65 Die Hauptverwaltung hat das Haushaltsjahr 2022 mit einem Überschuss in Höhe von 5.294.411,34 € abgeschlossen. Dieser mit einem Plus gekennzeichnete Betrag muss sich in der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2023 in den Tabellen der Rechnungslegung (100, 101, 102 und 402) und in der Vorlage des Senats an das Abgeordnetenhaus zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2023 (Drs 19/1925) bei Nrn. 1.2 und 2.2 unter den Punkten „Kassenmäßiger Überschuss“ und „Überschuss“ wiederfinden. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in den o. g.

Tabellen ein mit einem Plus gekennzeichneter Betrag von 10.588.822,68 € für die Hauptverwaltung enthalten ist. Nach Aussage der Senatsverwaltung für Finanzen ist der Grund dafür ein Buchungsfehler, der jedoch nicht in die Ergebnisdarstellung eingeflossen sei. Zudem hat der Rechnungshof festgestellt, dass in der Drucksache unter den Nrn. 1.2 und 2.2 keine Überschüsse aus Vorjahren für die Hauptverwaltung ausgewiesen sind. Ebenso fehlt die Darstellung des Überschusses aus Vorjahren für die Hauptverwaltung im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen unter Nr. 7.1.2 (kassenmäßiges Gesamtergebnis). Der Rechnungshof beanstandet die fehlerhafte Buchung und die Darstellung der Abschlussergebnisse aus Vorjahren für die Hauptverwaltung und erwartet, dass sie künftig korrekt gebucht und dargestellt werden.

3.5.3 Kassenmäßiges Jahresergebnis

- 66 Das kassenmäßige Jahresergebnis ist die Differenz aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben.¹¹⁴ Für das Haushaltsjahr 2023 beträgt es 0,00 €, weil die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben in gleicher Höhe ausgewiesen sind.

3.5.4 Kassenmäßiges Gesamtergebnis

- 67 Das kassenmäßige Gesamtergebnis setzt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis und den haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnissen früherer Jahre zusammen.¹¹⁵

Das kassenmäßige Gesamtergebnis weicht vom kassenmäßigen Jahresergebnis um -5.294.411,34 € ab. Dies beruht auf dem aus dem Jahr 2022 stammenden und „haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnis“ (Fehlbetrag) der Bezirke Marzahn-Hellersdorf, Charlottenburg-Wilmersdorf und Steglitz-Zehlendorf.

Fehlbeträge sind spätestens in den Haushaltsplan für das zweitnächste Haushaltsjahr einzustellen.¹¹⁶ Sie müssen in dem Jahr ausgeglichen werden.¹¹⁷

¹¹⁴ vgl. § 82 Nr. 1 Buchst. c LHO

¹¹⁵ vgl. § 82 Nr. 1 Buchst. e LHO

¹¹⁶ vgl. § 25 Abs. 3 LHO

¹¹⁷ vgl. Nr. 4.4.2 AV § 76 LHO

Im Haushaltsjahr 2023 wurden alle zum Ausgleich des Fehlbetrages der Hauptverwaltung des Haushaltjahres 2021 vorzunehmenden Buchungen auf den dafür vorgesehenen Titeln getätigt, sodass damit der formale Ausgleich für das Haushaltsjahr 2021 erfolgte.

- 68 Die isolierten Jahresergebnisse der Bezirke des Haushaltjahres 2023 wurden nach der Abrechnung der Globalsummen und der Anrechnung des bereinigten Aufwuchses der Rücklagenbestände durch Abzug der vorgetragenen Ergebnisse aus dem Haushaltsjahr 2021 berechnet. Das isolierte Ergebnis der Bezirke beträgt demnach -41.049.482 €.

Seit dem Haushaltsjahr 2022 hat jeder Bezirk eine Ergebnisrücklage für die bezirklichen Jahresergebnisse gebildet (§ 12 HG 22/23). Positive Jahresergebnisse werden seitdem der Ergebnisrücklage zugeführt. Negative Jahresergebnisse sind durch Entnahmen aus der Ergebnisrücklage auszugleichen. Die Rücklage steht den Bezirken, unter dem Vorbehalt des vorrangigen Ausgleichs negativer Jahresergebnisse, auch zur Finanzierung von Ausgaben zur Verfügung. Die Bezirke mit einem positiven Jahresergebnis für das Haushaltsjahr 2023 haben den Vorgaben entsprechend insgesamt 64,1 Mio. € in die Ergebnisrücklage gebucht. Lediglich der Bezirk Pankow hat 2,7 Mio. € entnommen. Somit flossen den Ergebnisrücklagen der Bezirke 61,4 Mio. € zu. Insgesamt enthalten die Ergebnisrücklagen der Bezirke 173,2 Mio. €.

Ansicht 25: Stand der Ergebnisrücklage (in Tsd. €)

Bezirke	Stand Ergebnisrücklage vor Jahresabschluss 2023	Zuführung/Entnahme Ergebnisrücklage	Stand Ergebnisrücklage nach Jahresergebnis 2023
Mitte	13.350	251	13.601
Friedrichshain-Kreuzberg	4.972	1.971	6.943
Pankow	2.705	-2.705	0
Charlottenburg-Wilmersdorf	0	0	0
Spandau	17.453	6.431	23.884
Steglitz-Zehlendorf	0	0	0
Tempelhof-Schöneberg	17.802	11.732	29.534
Neukölln	6.871	2.381	9.252
Treptow-Köpenick	9.099	9.787	18.886
Marzahn-Hellersdorf	0	3.190	3.190
Lichtenberg	19.968	15.906	35.874
Reinickendorf	19.591	12.469	32.060
Summe	111.811	61.413	173.224

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Schreibens der Senatsverwaltung für Finanzen vom 12. April 2024 - Basiskorrektur der Globalsummenzuweisung - Jahresabschluss 2023 der Bezirke, Tabelle 3 (rote Nr. 19/1641, Anhang 01); wegen offensichtlicher Fehler ist die Summenzeile korrigiert dargestellt

Die Bezirke Charlottenburg-Wilmersdorf, Steglitz-Zehlendorf und Pankow haben im Haushaltsjahr 2023 mit negativen Abschlussergebnissen von insgesamt -15.521.292,52 € abgeschlossen und buchen diese nach dem bisherigen Verfahren im Haushaltsjahr 2024 entsprechend Nr. 4.4.2 AV § 76 LHO. Der Bezirk Pankow hat mit einem negativen Betrag von -13.753.634,67 € abgeschlossen, konnte aber 2.705.108,83 € aus seiner Ergebnisrücklage zum Ausgleich entnehmen.

3.5.5 Finanzierungsrechnung

- 69 Die Finanzierungsrechnung weist den Finanzierungssaldo¹¹⁸ mit -1.759.100.810,36 € aus. Dafür werden die Ist-Einnahmen um die Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt von ca. 0,95 Mrd. €, die Entnahmen aus Rücklagen von ca. 2,28 Mrd. € und die Abschlussergebnisse aus Vorjahren, die Ist-Ausgaben um die Zuführung an Rücklagen von ca. 1,47 Mrd. € und die Abschlussergebnisse aus Vorjahren bereinigt.¹¹⁹ Der Finanzierungssaldo entwickelte sich seit dem Jahr 2020 wie folgt:

Ansicht 26: Finanzierungssaldo (in Mio. €)

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
2020	-1.430,1
2021	-121,7
2022	751,8
2023	-1.759,1

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen 2020 bis 2023

Die Entnahmen aus Rücklagen sind mit einem Betrag von 2.278.559.406,98 € ausgewiesen. Dieser Saldo ergibt sich, wie vom Senat erläutert, aus der Aufnahme innerer Darlehen von 3.018.925.000,00 € abzüglich der Tilgung innerer Darlehen von -4.397.865.825,95 € und zuzüglich den tatsächlichen Entnahmen aus Rücklagen von 3.657.500.232,93 €.

3.5.6 Haushaltsreste

- 70 Bei übertragbaren Ausgaben können Ausgabereste gebildet werden.¹²⁰ Die Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedarf der Einwilligung der

¹¹⁸ § 82 Nr. 2 Buchst. c LHO

¹¹⁹ vgl. § 82 Nr. 2 Buchst. a und b LHO

¹²⁰ vgl. § 45 Abs. 2 LHO

Senatsverwaltung für Finanzen.¹²¹ Ausgabereste erhöhen das fortgeschriebene Soll des Folgejahres. Sie werden in der Rechnungslegung des aktuellen Haushaltjahres als verbliebene Haushaltsreste und in der Rechnungslegung des Folgejahres als Haushaltsreste aus Vorjahren ausgewiesen.

- 71 Die beim Haushaltsabschluss für die Einzelpläne 01 bis 45 ausgewiesenen Ausgabereste aus Vorjahren von 564.131.064,45 € entsprechen nicht den beim Jahresabschluss 2022 verbliebenen Ausgaberesten in Höhe von 524.200.643,91 €. Die Differenz beträgt 39.930.420,54 € und ist durch vier Buchungen im Einzelplan 07 - Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt - mit dem Buchungsmerkmal R90 entstanden. Es handelt sich um Titel für Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen. Die gebildeten Reste waren nach dem Abschlussrundschreiben 2023 bis zum 29. Februar 2024 der Senatsverwaltung für Finanzen zu melden.¹²² Die Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt hat die Restebuchungen nicht rechtzeitig veranlasst.

Der Rechnungshof beanstandet die verspätete Meldung und erwartet, dass künftig die Fristen des Abschlussrundschreibens eingehalten werden.

- 72 Das Merkmal R90 - Reste aus Vorjahren - wurde im Haushalt Jahr 2023 erstmalig verwendet und soll für nicht rechtzeitig veranlasste Restebuchungen aus Vorjahren vorgesehen sein. Bisher ist für eine unterlassene Bildung von Haushaltsresten bei Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen im neuen Haushalt Jahr eine Sollveränderung mit dem Buchungstextschlüssel D20 - Mehrausgaben (zweckgebundene Einnahmen und § 62 (2) und (4) LHO) - vorgesehen.¹²³ Buchungen mit dem Buchungsmerkmal R90 haben die gleiche Wirkung und erhöhen das Soll über den Haushaltsansatz hinaus und sind damit nicht über den Haushaltsplan finanziert.

Der Rechnungshof erwartet, dass bei versäumten Buchungen von Ausgaberesten aus Vorjahren bei Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen einheitlich vorgegangen wird. Er wird Buchungen mit dem Buchungsmerkmal R90 künftig einer genauen Prüfung unterziehen.

¹²¹ vgl. § 45 Abs. 3 LHO i. V. m. Nr. 1.10.2 AV § 76 LHO

¹²² vgl. Buchst. G Nr. 3 Abs. 2 Verwaltungsvorschriften für den Abschluss der Bücher und des Vermögensnachweises für das Haushalt Jahr 2023 (Abschlussrundschreiben 2023) vom 11. Dezember 2023

¹²³ vgl. Nr. 7.2.7 Verwaltungsvorschriften für das Verfahren in den Organisationseinheiten bei Einsatz des IT-Verfahrens ProFiskal (VV Org-ProFiskal)

- 73 Die verbliebenen Haushaltsreste für das Haushaltsjahr 2023 betragen 602.242.768,81 € und haben sich in den letzten Jahren im Vergleich zum veranschlagten Haushaltsvolumen wie folgt entwickelt:

Ansicht 27: Ausgabereste

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45		Einzelpläne 01 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2020	393,0	1,3	53,6	0,6	446,6	1,1
2021	499,6	2,1	61,6	0,6	561,2	1,7
2022	458,9	1,6	65,3	0,6	524,2	1,3
2023	533,7	1,9	68,5	0,6	602,2	1,5

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen 2020 bis 2023; Prozentangaben geben die Relation zum jeweiligen Ausgabevolumen (Ist) der in der Spaltenüberschrift bezeichneten Einzelpläne wieder

Von der Bildung von Einnahmeresten hat der Senat wie in den Vorjahren abgesehen.

3.5.7 Rechnungsmäßiges Jahresergebnis/Gesamtergebnis

- 74 Das rechnungsmäßige Jahresergebnis setzt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis und der Differenz aus den übertragenen Ausgaberesten des Vorjahrs und den in das Folgejahr zu übertragenden Ausgaberesten zusammen.¹²⁴

Die ausgewiesenen Haushaltsreste aus Vorjahren von 564.131.064,45 € entsprechen nicht den beim Jahresabschluss 2022 verbliebenen Ausgaberesten von 524.200.643,91 € (vgl. T 71). Ausgehend von der in der Haushaltsrechnung angegebenen Summe ergibt sich ein rechnungsmäßiges Jahresergebnis von -38.111.704,36 €.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis hat sich seit dem Jahr 2020 wie folgt verändert:

Ansicht 28: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (in Mio. €)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 45	Einzelpläne 01 bis 45
2020	-99,2	+81,2	-18,0
2021	-193,5	+78,9	-114,6
2022	+43,1	-6,1	+37,0
2023	-16,3	-21,8	-38,1

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen 2020 bis 2023

¹²⁴ vgl. § 83 Nr. 2 Buchst. d LHO

Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis setzt sich aus dem kassenmäßigen Gesamtergebnis und den in das Folgejahr zu übertragenden Ausgaberesten zusammen.¹²⁵

Die verbliebenen Ausgabereste für das Haushaltsjahr 2023 betragen 602.242.768,81 €. Damit beträgt das rechnungsmäßige Gesamtergebnis, wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen, -607.537.180,15 €.

3.5.8 Verwahrungen und Vorschüsse

- 75 In Verwahrung dürfen nur Einzahlungen genommen werden, solange diese nicht endgültig gebucht werden können.¹²⁶ Aus den Verwahrgeldern dürfen nur die mit ihnen im Zusammenhang stehenden Auszahlungen geleistet werden. Daher weist das Verwaltungsbuch grundsätzlich zum Jahresende positive Beträge aus.

Als Vorschuss sind Ausgaben zu buchen, wenn die Verpflichtung zur Leistung schon besteht, die Ausgaben aber noch nicht endgültig gebucht werden können.¹²⁷ Zu den Vorschüssen dürfen nur die mit ihnen im Zusammenhang stehenden Einzahlungen gebucht werden. Daher weist das Vorschussbuch grundsätzlich zum Jahresende negative Beträge aus.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Vorschussbuch entgegen seiner Zweckbestimmung nicht verausgabte Haushaltsmittel ausweist.

Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe hat im Verwaltungsbuch bei Buchungsstelle 9313/10001/355 – Sicherheitsleistungen von Buchmacherinnen und Buchmachern der Wettannahmestellen – einen hohen positiven Bestand für das Haushaltsjahr 2023 gemeldet. Die Buchungsstelle weist jedoch im Haushaltsjahr 2023 einen Bestand von 0 € aus. Die Prüfung durch den Rechnungshof ergab, dass die Senatsverwaltung 101.253,60 € auf ein im Dezember 2023 neu eingerichtetes Verwaltungsbuch gebucht hat. Die Übertragung der Buchungsstellen in das nächste Haushaltsjahr war zu diesem Zeitpunkt schon abgeschlossen. Die Mittel auf der Buchungsstelle 9313/10001/355 konnten nicht übertragen werden. Durch manuelle Buchung am 31. Januar 2024 und anschließender Übertragung am 1. Februar 2024 in das Haushaltsjahr 2024 wurden von der o. g. Buchungsstelle 101.253,60 € in das Vorschussbuch 9213/10001/000 – Mittel aus verzögertem

¹²⁵ vgl. § 83 Nr. 2 Buchst. e LHO

¹²⁶ vgl. § 60 Abs. 2 LHO i. V. m. Nr. 4.2 AV § 71 LHO

¹²⁷ vgl. § 60 Abs. 1 LHO i. V. m. Nr. 4.3 AV § 71 LHO

Jahresmittelabfluss bei WGL- und HGF-Einrichtungen¹²⁸ – umgebucht. Diese Mittel sind im Haushaltsjahr 2025 wieder dem Haushalt zugeflossen. Auf Nachfrage des Rechnungshofs bestätigte die Senatsverwaltung, dass es sich hierbei um Fördergelder handele, die aufgrund von noch nicht erbrachten Leistungen zurückgehalten werden sollten. Hierbei handelte es sich weder um zu verwahrende Mittel noch um Vorschüsse gemäß § 60 LHO.

Die Mittel wurden nicht beim Sachtitel als Rest ausgewiesen, sondern dem Verwaltungsbuch zugeführt, in das Vorschussbuch umgebucht und im Haushaltsjahr 2025 an den Haushalt zurückübertragen. Demzufolge handelt es sich hierbei um eine nicht gerechtfertigte Mittelsicherung.

Der Rechnungshof beanstandet die rechtswidrige Nutzung des Verwahrungs- und des Vorschussbuches und erwartet, dass nur Einnahmen im Verwaltungsbuch oder Ausgaben im Vorschussbuch gebucht und in der Haushaltsrechnung nachgewiesen werden, die dort auch gebucht werden dürfen.

Die zum Jahresabschluss nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse sind in einer Nachweisung darzustellen.¹²⁹ Sie sind in die Buchführung des Folgejahres zu übernehmen.¹³⁰

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

3.5.9 Höhere und neue Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan

- 76 Im Rahmen der Haushaltswirtschaft ergeben sich regelmäßig Abweichungen von der Haushaltsplanung. Diese sind in den Rechnungsnachweisungen abgebildet. Ein Teil dieser Abweichungen sind die höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan.¹³¹ Sie sind in gesonderten Nachweisungen, die Anlagen zur Haushaltsrechnung sind, dargestellt.¹³²

¹²⁸ Leibniz-Gemeinschaft (WGL) und Helmholtz-Gemeinschaft (HGF)

¹²⁹ vgl. Nr. 5.2 AV § 80 LHO

¹³⁰ vgl. Nr. 1.2.3 AV § 76 LHO

¹³¹ vgl. Nrn. 1.3 und 1.4 AV § 37 LHO

¹³² vgl. Nr. 5.3 AV § 80 LHO

Insgesamt sind höhere und neue Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan von 4.963.308.375,22 €¹³³ ausgewiesen. Der Rechnungshof hat für das Haushaltsjahr 2023 keine Differenzen zwischen den einzelnen Nachweisungen festgestellt.

3.5.10 Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen

- 77 Für Haushaltsüberschreitungen aufgrund über- und außerplanmäßiger Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen ist die nachträgliche Genehmigung des Abgeordnetenhauses einzuholen.¹³⁴ Sie werden in Anlagen zur Haushalts- und Vermögensrechnung nachgewiesen.¹³⁵ Der Senat hat dem Abgeordnetenhaus am 30. September 2024 eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung und die Bezirke (Drs 19/1926) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen am 21. November 2024 genehmigt (Beschlussprotokoll 19/56, S. 12).

Nach der Vorlage an das Abgeordnetenhaus betragen die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2023 insgesamt 564.577.667,91 €, für die Hauptverwaltung 489.668.189,63 € und für die Bezirke 74.909.478,28 €. Die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen belaufen sich auf insgesamt 550.126.441,19 €, für die Hauptverwaltung 514.182.592,39 € und für die Bezirke 35.943.848,80 €.

Der Rechnungshof hat keine Abweichungen festgestellt.

3.5.11 Ausgleich pauschaler Minderausgaben

- 78 Im Haushaltsplan veranschlagte pauschale Minderausgaben sind am Jahresende durch Zugangsbuchungen auszugleichen. Die Termine sind im Abschlussrundschreiben 2023 festgelegt. Für die Buchungen sind grundsätzlich nur die Buchungstextschlüssel M50 (Ausgleich veranschlagter Minderausgaben) und M60 (nicht zugelassene Mehrausgaben) vorgesehen. In den Erläuterungen zu den Buchungen zum Ausgleich veranschlagter Minderausgaben ist anzugeben, bei

¹³³ vgl. Tabelle 414 der Haushalts- und Vermögensrechnung 2023; enthalten sind nicht zugelassene höhere und neue Ausgaben (M6) sowie Mittel zum Ausgleich veranschlagter Minderausgaben (M5)

¹³⁴ vgl. Art. 88 Abs. 2 VvB

¹³⁵ vgl. § 85 Nr. 1 LHO i. V. m. Nrn. 8.4.5 und 8.4.6 AV § 80 LHO

welchen Buchungsstellen und in welcher Höhe der Ausgleich erwirtschaftet wurde.¹³⁶ Die Senatsverwaltung für Finanzen hat im Haushaltsjahr 2020 für die Benutzung des Buchungstextschlüssels M50 eine erweiterte Funktionalität eingeführt und dessen Benutzung vorgeschrieben. Durch diese können die Mittel direkt von der ausgleichenden Buchungsstelle an die Buchungsstelle mit pauschalen Minderausgaben zugeführt werden. Dieses neue Buchungsschema ist vergleichbar mit dem der Deckungsfähigkeit. Bis auf wenige Einzelfälle wurde die neue Funktionsweise angewandt.

Für das Haushaltsjahr 2023 sind insgesamt 224.434.400,00 € pauschale Minderausgaben veranschlagt worden, davon

- | | |
|---------------------------|---------------------|
| • für die Hauptverwaltung | 99.042.000,00 € und |
| • für die Bezirke | 125.392.400,00 €. |

Von den pauschalen Minderausgaben haben die Bezirke 20.931.791,50 € als nicht erwirtschaftet (M60) gebucht:

- | | |
|---|-----------------|
| • Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf | 4.708.348,23 € |
| • Bezirksamt Pankow | 12.311.000,00 € |
| • Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg | 3.912.443,27 € |

Die Bezirke gaben an, dass zum Zeitpunkt der Buchung tatsächlich keine Mittel für den Ausgleich vorhanden waren und somit tatsächlich nicht zugelassene Mehrausgaben entstanden sind.

Der Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf hatte zudem für rd. 3,06 Mio. € der pauschalen Minderausgaben zusätzliche Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung zum Ausgleich herangezogen. Das Buchungsmerkmal M50 ist jedoch nur für Ausgabefitel anwendbar. Eine Buchung dieser Einnahmen als überplanmäßige Ausgaben mit Ausgleich wurde aus zeitlichen Gründen unterlassen, sodass nur eine Buchung als nicht zugelassene Mehrausgabe möglich war.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Möglichkeiten und Termine zur Ausgleichsbuchung von Pauschalen eingehalten werden und dass bei der Nutzung des Buchungstextschlüssels M50 zukünftig die neue Funktionsweise verwendet wird.

¹³⁶ vgl. Nr. 7.2.4.1 VV Org-ProFiskal i. V. m. Buchst. D Abschlussrundschreiben 2023

3.5.12 Weitere nicht zugelassene Mehrausgaben

79 Zusätzlich zu den o. g. nicht zugelassenen Mehrausgaben bei Titeln für pauschale Minderausgaben (T 78) sind auf weiteren acht Buchungsstellen der Einzelpläne 03, 13, 22 und 29 und zwei Buchungsstellen im Bezirk Tempelhof-Schöneberg nicht zugelassene Mehrausgaben (M60) von 21.389.972,61 € in der Haushaltsrechnung ausgewiesen.

- Beim Regierenden Bürgermeister - Senatskanzlei - wurden 605.505,02 € als nicht zugelassenen Mehrausgabe bei Buchungsstelle 0300/68590 gebucht. Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte eine unzulässige Buchung über einen Sollzugang durch Deckungsfähigkeit zurücknehmen lassen, da die verwendeten Einnahmen bereits bei einem anderen Titel zweckgebunden waren. Bei Buchungsstelle 0350/45300 konnten die Überschreitungen von 13.567,79 €, die durch eine Umsetzung im Rahmen der Senatsumbildung entstanden sind, nicht ausgeglichen werden.
- Das Landesverwaltungsamt hat 19.647.180,69 € als nicht zugelassene Mehrausgaben bei Buchungsstelle 2940/43204 gebucht. Die Mittel der Buchungsstelle hätten nicht ausgereicht, um den Bedarf zu decken, Deckungsmittel hätten nicht zur Verfügung gestanden und der Antrag auf überplanmäßige Ausgaben sei zu spät gestellt worden. Hintergrund ist die Umbuchung der einmaligen Inflationsausgleichsprämie von 270 Mio. € von 2024 nach 2023, ohne dass die Mittel zur Deckung des Mehrbedarfs vorhanden gewesen sind. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat darauf hingewiesen, dass es sich bei den geleisteten Versorgungsausgaben um unabewisbare und aus den vorgenannten Gründen auch nicht absehbare rechtliche Verpflichtungen handelt.

In einem Schreiben mit Datum vom 26. Januar 2024 hat die Senatsverwaltung für Finanzen die Haushalts- und Personalwirtschaftsbereiche der Berliner Behörden über die Auszahlung der einmaligen Inflationsausgleichsprämie und ihre haushaltstechnische Abwicklung unterrichtet. Die Zahlung der Prämie zum Februar 2024 sollte buchungstechnisch zulasten des Haushaltsjahres 2023 nachgewiesen werden. Die Mittel sollten noch aus dem Haushalt 2023 an die entsprechenden Buchungsstellen im Haushaltsjahr 2024 gebucht werden und von dort an die Dienstkräfte ausgezahlt werden. Für dadurch im Haushaltsjahr 2023 notwendig gewordene überplanmäßige Ausgaben wurde die Zustimmung allgemein erteilt. Sie sollten mit dem Buchungstextschlüssel U10 durchgeführt werden.

Aus dem Schreiben geht hervor, dass der vom Landesverwaltungsamt als Begründung für die M60-Buchung genannte verspätete Antrag auf außerplanmäßige Ausgaben (§ 37 Abs. 1 LHO) durch die in dem Schreiben erteilte allgemeine Zustimmung gar nicht nötig war, sondern eine einfache - rechtzeitige - Sollzugangsbuchung ausgereicht hätte.

Der Rechnungshof erkennt die Rechtmäßigkeit der Zahlung der einmaligen Inflationsausgleichsprämie grundsätzlich an. Gemäß § 45 LHO dürfen Ausgaben nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden. Die Auszahlung der Inflationsausgleichsprämie erfolgte im Februar 2024. Lediglich die Tarifpartner einigten sich am 9. Dezember 2023. Im Tarifvertrag wurde eine einmalige Sonderzahlung von 1.800 € festgelegt, jedoch wurde keine Fälligkeit vereinbart, die zu einer rechtlichen Verpflichtung, wie z. B. Verzugszinsen bei späterer Auszahlung, geführt hätte. Vielmehr legt § 2 Abs. 1 des Tarifvertrags über Sonderzahlungen zur Abmilderung der gestiegenen Verbraucherpreise (TV Inflationsausgleich) fest, dass die einmalige Sonderzahlung „zum frühestmöglichen Zeitpunkt ausgezahlt wird.“ Da § 5 TV Inflationsausgleich eine Widerrufsfrist für den Tarifvertrag bis zum 19. Januar 2024 vorsah, lag der frühestmögliche rechtssichere Auszahlungszeitpunkt und -grund allein schon durch diese Frist im Jahr 2024. Auch für den Bereich der beamteten Dienstkräfte wurde die Übernahme der Regelung erst im Haushaltsjahr 2024 beschlossen. Nach Ansicht des Rechnungshofs war eine Rückbuchung der Inflationsausgleichsprämie in das Haushaltsjahr 2023 ein Verstoß gegen die Jährigkeit und damit nicht zulässig.

- Auf vier Buchungsstellen im Einzelplan 13 - Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe - sind nicht zugelassene Mehrausgaben von 10.224,74 € entstanden. Diese stehen im Zusammenhang mit der Inflationsausgleichsprämie in Höhe von 900 € pro Beschäftigten, die vom Senat im Februar 2024 rückwirkend für den November 2023 gezahlt wurde. Personalausgaben aus EFRE- und ESF-Mitteln werden von der EU für ein bestimmtes Haushaltsjahr nur erstattet, wenn sie bis zum 31. Dezember gezahlt wurden. Die Mittel waren nicht vorhanden und werden nicht von der EU erstattet. Deshalb musste mit M60 gebucht werden.
- Eine Überschreitung bei Buchungsstelle 2200/44100 - Beauftragter für die Berliner Polizei und Bürgerbeauftragter - mit 545,58 € wurde beim Jahresabschluss übersehen und musste wegen Fristablauf als nicht zugelassene Mehrausgabe gebucht werden.

- Der Bezirk Tempelhof-Schöneberg gab an, dass für einen Ausgleich der Überschreitung von 1.112.948,79 € auf zwei Buchungsstellen keine Mittel zur Verfügung standen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die im Abschlussrundschreiben vorgegebenen Termine und Vorgehensweisen, insbesondere für die Buchung von nicht zugelassenen Mehrausgaben (M60), beachtet und eingehalten werden.

3.6 Vermögensrechnung

- 80 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für jedes Haushaltsjahr die Vermögensrechnung auf der Grundlage der abgeschlossenen Vermögensnachweise aufzustellen.¹³⁷ Der Nachweis über das Vermögen und die Schulden ist auf der Grundlage des § 73 LHO zu erbringen.

3.6.1 Vermögensübersicht

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

Ansicht 29: Vermögensübersicht (in €)

Vermögensteil	Betrag
Immaterielles Vermögen	64.646.042,74
Sachanlagevermögen	33.289.163.773,45
Finanzanlagevermögen	18.099.146.863,01
Umlaufvermögen	8.476.707.502,24
Rücklagevermögen	6.223.029.095,66
Stiftungsvermögen	31.290.919,51
Vermögen	66.183.984.196,61
Schulden	61.464.236.216,01

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2023, bereinigt um das Vermögen der Verwaltungskademie

3.6.2 Vermögensbestände

- 82 In der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2023 ist für das Vermögen ein Anfangsbestand von 66.183.041.093,67 € ausgewiesen. Dieser entspricht dem Schlussbestand in der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2022. Die in den

¹³⁷ vgl. § 80 Abs. 3 LHO

Vermögensrechnungen ausgewiesenen Beträge basieren auf den abgeschlossenen Vermögensnachweisen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat das Vermögen der Verwaltungsakademie, einer Anstalt öffentlichen Rechts, von 1.090.078,19 € zutreffend herausgerechnet. Sie hat den Anfangsbestand für das Haushaltsjahr 2023 dementsprechend im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2023 (Drs 19/1215, Nr. 14.1) mit 66.183,0 Mio. € gerundet angegeben. Der Rechnungshof hat den Betrag nachvollzogen.

- 83 Die Senatsverwaltung für Finanzen weist in ihrem Abschlussbericht neben dem o. g. Anfangsbestand von 66.183,0 Mio. € einen Schlussbestand von 66.183,9 Mio. € aus. Damit wäre das Vermögen im Haushaltsjahr 2023 um 0,9 Mio. € angewachsen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat unter Nr. 14.1 des Abschlussberichts diesen Betrag so ausgewiesen.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung die nachstehenden Feststellungen getroffen, die sich zusätzlich auf die Höhe des Schlussbestandes für das Haushaltsjahr 2023 auswirken.

3.6.3 Sachanlagevermögen und immaterielles Vermögen

- 84 Zum Sachanlagevermögen gehören das bewegliche Vermögen (Mobilien), Software, Kunstwerke und Sammlungen sowie Gebäude und Grundstücke.¹³⁸ Es unterliegt mit Ausnahme der Grundstücke, Kunstwerke und Sammlungen regelmäßig gewöhnlichen Abnutzungen und wird daher abgeschrieben.¹³⁹ Die im Sachanlagevermögen zu buchenden Beträge ergeben sich aus der parallel laufend gepflegten Anlagenbuchhaltung zum jeweiligen Stichtag.¹⁴⁰

Ab dem Haushaltsjahr 2020 ist immaterielles Vermögen, wie z. B. Software, Lizenzen, Rechte, nachzuweisen. Dieses Vermögen ist ebenfalls abzuschreiben.

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

¹³⁸ vgl. Nr. 3.1.1 AV § 73 LHO

¹³⁹ vgl. Nr. 7.3 AV § 73 LHO

¹⁴⁰ vgl. Nr. 1.9 Anlage 1 AV § 73 LHO

Die damalige Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz - Klimaschutz, Naturschutz und Stadtgrün - hat bei der Vermögenskennziffer 0951 - Fahrzeuge - einen um 12.000 € zu hohen Bestand ausgewiesen. Sie hat eine entsprechende Abgangsbuchung versäumt.

Das Sachanlagevermögen ist daher um 12.000 € zu hoch angegeben.

Der Rechnungshof beanstandet den fehlerhaften Bestand und erwartet, dass die betroffene Verwaltung das Sachanlagevermögen künftig zutreffend nachweist.

3.6.4 Finanzanlagevermögen

- 85 Beim Finanzanlagevermögen ist u. a. das Eigenkapital der Betriebe und der Sondervermögen nach § 26 LHO zu erfassen.¹⁴¹ Das Eigenkapital der Betriebe nach § 26 Abs. 1 LHO und Sondervermögen nach § 26 Abs. 2 LHO ist zum jeweiligen Stichtag nach Nr. 6.3 AV § 73 LHO anhand der aktuell vorliegenden Bilanzen oder Daten der Rechnungslegung zu ermitteln und einzutragen. Liegen gegenüber dem Vorjahr keine aktuellen Zahlen vor, ist der Wert des Vorjahres unverändert zu übernehmen.¹⁴² Die Werte sind ohne Rundung festzustellen.¹⁴³

Die damalige Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz - Klimaschutz, Naturschutz und Stadtgrün - hat bei der Vermögenskennziffer 1151 - Eigenkapital der Landesbetriebe - einen um 1.148.834,43 € zu hohen Bestand ausgewiesen. Sie hat für die Erfassung des Eigenkapitals für das Krematorium Berlin nicht den maßgeblichen Betrag aus der Bilanz berücksichtigt.

Das Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg hat bei der Vermögenskennziffer 1152 - Eigenkapital der Sondervermögen - für die Kindertagesstätten Berlin Süd-West ein um 927.801,59 € zu niedriges Eigenkapital ausgewiesen. Es hat für den Vermögensnachweis nicht die maßgebliche Bilanz herangezogen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat bei der Vermögenskennziffer 1152 für das Sondervermögen Schulbaufinanzierungsfonds einen um 199.726.000 € zu hohen Bestand ausgewiesen. Sie hat die aktuelle Rechnung nicht berücksichtigt.

¹⁴¹ vgl. Nr. 3.1.2 AV § 73 LHO

¹⁴² vgl. Nr. 1.7 Anlage 2 AV § 73 LHO

¹⁴³ Nr. 7.1 AV § 73 LHO

Insgesamt ist das Finanzanlagevermögen um 199.947.032,84 € zu hoch erfasst.

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

3.6.5 Umlaufvermögen

- 86 Zum Umlaufvermögen gehören die Geldbestände und kurzfristig gehaltenen geldwerten Rechte.¹⁴⁴ Hier sind u. a. Forderungen zu erfassen.¹⁴⁵

Der Rechnungshof hat Rückgriffsansprüche nach § 7 Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) gegen den barunterhaltpflichtigen Elternteil in drei Jugendämtern und bei der für Jugend zuständigen Senatsverwaltung geprüft. Er hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung die Vermögensbuchungen für die offenen Forderungen nach dem UVG nicht vornimmt.

Das Land Berlin weist nach der Geschäftsstatistik UVG zum Stichtag 31. Dezember 2023 als Summe der zugunsten des Landes zum Soll gestellten Forderungen aufgrund festgestellter oder anzunehmender Unterhaltsansprüche einen Betrag von 244,20 Mio. € aus. Nach § 8 UVG führen die Länder die nach § 7 UVG eingezogenen Beträge zu 40 % an den Bund ab. Demnach liegen die offenen Forderungen für das Land Berlin bei ca. 146,52 Mio. €. Es handelt sich um öffentlich-rechtliche Forderungen, die in der Vermögensrechnung mit der Vermögenskennziffer 1221 beim Einzelplan 10 zu buchen wären. Für den Einzelplan 10 sind keine Buchungen erfolgt.

Somit ist in der Vermögensrechnung für 2023 ein um ca. 146,52 Mio. € zu geringer Betrag für das Umlaufvermögen ausgewiesen.

Der Rechnungshof beanstandet den unzureichenden Nachweis der offenen Forderungen und erwartet eine vollständige Erfassung des Umlaufvermögens.

¹⁴⁴ vgl. Nr. 3.1.3 AV § 73 LHO

¹⁴⁵ vgl. Anlage 4 AV § 73 LHO

3.6.6 Rücklagevermögen

- 87 Rücklagen sind im Sachbuch für den Geldbestand zu buchen und gleichzeitig vermögensmäßig nachzuweisen.¹⁴⁶ Zum Rücklagevermögen gehören die für einen künftigen Verwendungszweck angesammelten Geldbestände.¹⁴⁷ Der Bestand an Rücklagen im Vermögensnachweis und im Sachbuch für den Geldbestand muss zum Ende des Haushaltsjahres übereinstimmen. Der Haushaltsrechnung ist eine Übersicht über die Einnahmen, Ausgaben und den Bestand der Rücklagen beizufügen.¹⁴⁸ Die sich aus dieser Übersicht ergebenden Veränderungen müssen mit denen im Sachbuch für Geldbestände und denen in der Vermögensrechnung übereinstimmen. Außerdem müssen sie mit den in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Entnahmen und Zuführungen korrespondieren. Die Senatsverwaltung für Finanzen erstellt diese Übersicht manuell und fügt sie der Haushaltsrechnung bei.¹⁴⁹ Sie orientiert sich dabei am Geldbestand des Sachbuchs und nimmt eine Wertung vor.

Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene Rücklagevermögen von 6.223.029.095,66 € entspricht um 55.200.937,18 € nicht dem Ergebnis der im vorherigen Absatz genannten Übersicht.

Die damalige Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz - Verkehr - hat aus dem Geldbestand der Rücklage für nicht verbrauchte Mittel aus dem Verkehrsvertrag mit der S-Bahn Berlin GmbH 13.827.594,18 € entnommen und im Haushalt vereinnahmt. Sie hat es versäumt, gleichzeitig in dieser Höhe eine vermögensseitige Abgangsbuchung vorzunehmen. Im Vermögensnachweis ist daher ein um den o. g. Betrag zu hoher Bestand ausgewiesen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in der von ihr erstellten Übersicht für die Hauptverwaltung auf die Abweichung zutreffend hingewiesen.

Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat 300.000,00 € aus der Rücklage aus Lehr- und Lernmitteln entnommen und im Haushalt vereinnahmt. Es hat versäumt, die dazugehörige Abgangsbuchung im Vermögen vorzunehmen. Daher ist das Vermögen um den o. g. Betrag zu hoch ausgewiesen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in der von ihr erstellten Übersicht für die Bezirke auf die Abweichung verwiesen.

¹⁴⁶ vgl. Nr. 3.1 AV § 62 LHO

¹⁴⁷ vgl. Nr. 3.1.4 AV § 73 LHO

¹⁴⁸ vgl. § 85 Nr. 2 LHO

¹⁴⁹ vgl. Nr. 8.4.7 AV § 80 LHO

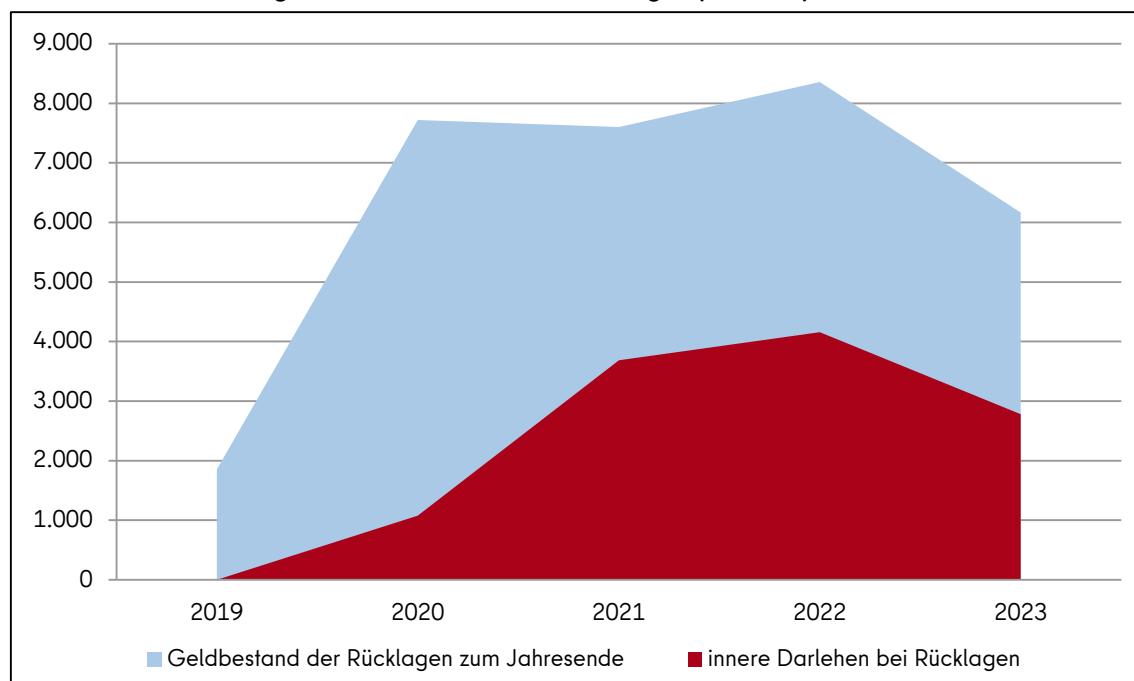
In der Spalte „Endgültige Meldung für die Rechnung“ hat die Senatsverwaltung für Finanzen die von ihr als zutreffend gewerteten Beträge aufgeführt. Insgesamt weist die Übersicht Beträge von 6.167.828.158,48 € (davon 5.672.825.664,80 € für die Hauptverwaltung und 495.002.493,68 € für die Bezirke) aus.

Der in der Übersicht ausgewiesene Bestand stimmt mit dem vom Rechnungshof ermittelten Geldbestand der Rücklagen in den Sachbüchern als Jahresendbestand 2023 überein.

Der Rechnungshof beanstandet die versäumten Buchungen im Vermögen und erwartet, dass das Rücklagevermögen künftig in der richtigen Höhe erfasst wird.

- 88 Die Geldbestände der Rücklagen haben sich seit dem Haushaltsjahr 2019 wie folgt entwickelt:

Ansicht 30: Entwicklung des Geldbestandes der Rücklagen (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen 2019 bis 2023

Im Haushaltsjahr 2023 bestanden für die Hauptverwaltung 22 Rücklagen mit insgesamt 5.672.825.664,80 €. Zusätzlich haben die Bezirke 495.002.493,68 € an Rücklagen gebucht. Insgesamt ergibt sich ein Schlussbestand von 6.167.828.158,48 €. Die Geldbestände der Rücklagen sind in den vergangenen Jahren stetig angestiegen, im Jahr 2023 dagegen gesunken. Die Minderung gegenüber dem Vorjahr beträgt rd. 2,2 Mrd. €. Diese ist überwiegend auf die Pandemierücklage mit einer Reduzierung auf rd. 1,2 Mrd. € zurückzuführen.

Die Inanspruchnahme der inneren Darlehen beträgt für 2023 -2.778.043.835,84 €. Sie ist gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,4 Mrd. € gesunken. Im Haushaltsjahr 2023 sind innere Darlehen bei sieben Rücklagen aufgenommen worden:

- -750 Mio. € Haushaltsentlastung
- -600 Mio. € Vorsorge für Energiekostensteigerungen
- -563 Mio. € Innovationsförderfonds
- -561,8 Mio. € Vorsorge für Baukostensteigerungen
- -200 Mio. € S-Bahn-Fahrzeuggesellschaft
- -65,2 Mio. € HOWOGE
- -38 Mio. € Konjunkturausgleichsrücklage

Damit reduziert sich für die Hauptverwaltung der tatsächliche Geldbestand der Rücklagen um 2.778,0 Mio. € auf 2.894,8 Mio. €.

- 89 Der Rückgang des Geldbestandes der Rücklagen ist hauptsächlich auf die Entnahmen aus der Pandemierücklage und der Rücklage zur Vorsorge für Mehrausgaben für Coronafolgen und Resilienz zurückzuführen. Die Pandemierücklage wurde ursprünglich aus nicht verbrauchten Mitteln der Kreditaufnahme zur Coronakrise erstmalig für das Haushaltsjahr 2020 bestückt. Sie reduzierte sich im Haushaltsjahr 2023 gegenüber dem Vorjahr durch Entnahmen um 2.238.282.234,53 € und wurde im Haushaltsjahr 2024 endgültig aufgelöst. Die Rücklage zur Vorsorge für Mehrausgaben für Coronafolgen und Resilienz wurde im Haushaltsjahr 2022 mit einem Betrag von 750.000.000,00 € eingerichtet und im Haushaltsjahr 2023 vollständig aufgelöst.

Der Rechnungshof hat bereits in seinen Jahresberichten 2022 (T 23 bis 26), 2023 (T 23 bis 25) und im Vorjahresbericht (T 11 und 21) dargelegt, dass vor Entnahmen aus den durch Notlagen kreditfinanzierten Rücklagen durch die zuständige Verwaltung der zeitliche und inhaltliche Verursachungszusammenhang zu prüfen und nachzuweisen ist. Bei einer Auflösung der Rücklagen erwartete der Rechnungshof zu prüfen, ob entsprechende Sondertilgungen möglich sind.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes stützt die Auffassung des Rechnungshofs und hat u. a. die Verfassungsgebote der Jährlichkeit und Jährigkeit betont. Gleichzeitig bemerkte das Gericht, dass mit dem zunehmenden Abstand zum Anlass der Notlagenkredite der Begründungsaufwand für den Nachweis des Verursachungszusammenhangs bei der Verwendung der Kreditmittel wachse.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat infolge des Urteils die Auflösung der Pandemierücklage und der Rücklage zur Vorsorge für Mehrausgaben für Coronafolgen und Resilienz veranlasst und die Mittel dem Haushalt zugeführt. Die entnommenen Mittel wurden zur Haushaltfinanzierung verwendet, ohne dass der Veranlassungszusammenhang mit der Notsituation begründet wurde.

Der Rechnungshof hält dieses Vorgehen für rechtswidrig und für eine zweckwidrige Mittelverwendung, da das Abgeordnetenhaus für das Jahr 2023 keine Notlage erklärt hat, die die Finanzierung von Ausgaben aus dem Notlagenkredit rechtfertigt.

3.6.7 Stiftungsvermögen

- 90 Zum Stiftungsvermögen gehört das Vermögen, das als nichtrechtsfähige Stiftung in das Eigentum Berlins übergegangen ist.¹⁵⁰ Auch in diesem Jahr hat die Senatsverwaltung für Finanzen von den Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsoordnung abweichende Buchungsvorgaben festgelegt.

Zum Jahresabschluss 2023 beträgt das bei acht Bezirken nachgewiesene Stiftungsvermögen 31.290.919,51 €. Es ist gegenüber dem Vorjahr um 1.020.817,75 € gestiegen.

Das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf hat Erbschaften von 337.921,72 € beim Stiftungsvermögen erfasst, obwohl sie keinen Zusammenhang zum Stiftungsvermögen haben. Die Erbschaften sind ebenfalls im Verwaltungsbuch nachgewiesen. Der Nachweis beim Stiftungsvermögen ist nicht zutreffend. Das Stiftungsvermögen ist daher um den o. g. Betrag zu hoch ausgewiesen.

Der Rechnungshof beanstandet den Nachweis von Erbschaften beim Stiftungsvermögen und erwartet, dass das Stiftungsvermögen künftig in der richtigen Höhe erfasst wird.

3.6.8 Stand des Vermögens und der Schulden

- 91 Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung Fehler festgestellt, die sich auf den ausgewiesenen Schlussbestand für das Vermögen von 66.183,9 Mio. € auswirken. Nach den Berechnungen des Rechnungshofs beträgt der Schlussbestand des Vermögens 66.076,0 Mio. €. Ausgehend von einem Anfangsbestand von

¹⁵⁰ Nr. 3.1.5 AV § 73 LHO

66.183,0 Mio. € (T 82) ist das Vermögen nicht um 0,9 Mio. € (T 83) gestiegen, sondern um 107 Mio. € gesunken.

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Darlehen Feststellungen zum Nachweis bei der Vermögenskennziffer 6015 - Schulden aus Inanspruchnahme von öffentlichen Sondermitteln - getroffen. Er hat festgestellt, dass der Bestand für 2023 um 1.053.261,28 € zu niedrig ist. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat versehentlich die Tilgung für das ERP¹⁵¹-Sondervermögen nicht auch im Vermögen nachgewiesen.

Bei Berücksichtigung dieser Feststellung sind die Schulden in der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2023 um 281,4 Mio. € gesunken (von 61.746,7 Mio. € auf 61.465,3 Mio. €).

3.6.9 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

- 92 Der Vermögensrechnung ist eine Nachweisung über die übernommenen Bürgschaften, Verpflichtungen aus Gewähr- und ähnlichen Verträgen als Anlage beizufügen.¹⁵² Für das Haushaltsjahr 2022 sind die Ermächtigungen in § 3 HG 22/23 i. d. F. des NHG 22/23 festgelegt.

Die Prüfung der Nachweisung über die übernommenen Bürgschaften, Verpflichtungen aus Gewähr- und ähnlichen Verträgen für das Haushaltsjahr 2023 hat zu keinen Beanstandungen geführt. Überschreitungen der im HG 22/23 festgelegten Ermächtigungen für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind der Vermögensrechnung nicht zu entnehmen. Zum Ende des Haushaltsjahrs 2023 sind bestehende Eventualverpflichtungen von 4.448,5 Mio. € ausgewiesen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat nach § 71 Abs. 1 Satz 2 LHO die Buchführung auch für solche eingegangenen Verpflichtungen bzw. Gewährleistungen angeordnet, die aufgrund gesetzlicher Einstandspflichten bestehen, die ohne eine gesetzliche Ermächtigung übernommen wurden oder die Annexe einer Rechtsbeziehung sind. Die Organisationseinheiten haben hierüber der Senatsverwaltung für Finanzen berichtet.

¹⁵¹ European Recovery Program (ERP)

¹⁵² vgl. Nr. 10.4.1 AV § 80 LHO

3.6.10 Flächenmäßiger Bestand des Grundvermögens

- 93 Der Vermögensrechnung ist eine Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres als Anlage beizufügen.¹⁵³

Die Prüfung der Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres 2023 hat zu einigen Beanstandungen geführt. Die mit 551.548.815 m² angegebene Gesamtfläche des Grundvermögens im Alleineigentum Berlins ist nicht belastbar.

Das für die Führung des flächenmäßigen Nachweises für das innerhalb Berlins gelegene Grundvermögen autorisierte Verfahren ist das Amtliche Liegenschaftskatasterinformationssystem Berlin (ALKIS Berlin).¹⁵⁴

Die Bezirke nutzen es für ihre Meldungen an die Senatsverwaltung für Finanzen. Drei Bezirken sind bei der Übernahme der Daten Fehler unterlaufen.

So hat der Bezirk Lichtenberg den Bestand an Gebäude- und Freiflächen im Sondervermögen SODA von 436.960 m² nicht angegeben. Der Bezirk Marzahn-Hellersdorf hat 143 m² Verkehrsfläche im Bestand des Treuhandvermögens des Liegenschaftsfonds nicht an die Senatsverwaltung für Finanzen übermittelt. Der Bezirk Steglitz-Zehlendorf hingegen hat einen Bestand an Waldfläche beim Grundvermögen im Treuhandvermögen des Liegenschaftsfonds in Höhe von 2.471 m² gemeldet, der nicht besteht.

Die im Abschlussbericht genannte Gesamtfläche im Alleineigentum Berlins ist um 434.632 m² zu gering ausgewiesen. Sie beträgt tatsächlich 551.983.447 m².

Der Rechnungshof beanstandet den unzutreffenden Nachweis über das Grundvermögen und erwartet, den flächenmäßigen Bestand künftig in richtiger Höhe nachzuweisen. Er empfiehlt, künftig die Daten von ALKIS direkt zu nutzen, um Übertragungsfehler zu vermeiden.

3.7 Kreditaufnahme

- 94 Der Rechnungshof berichtet jährlich über die Kreditaufnahme des Landes Berlin, die er auf der Grundlage der Jahreshaushaltsrechnung und des zugrunde liegenden Haushaltsgesetzes untersucht. Zudem prüft er die Einhaltung der Höchstbeträge bei

¹⁵³ vgl. Nr. 10.4.2 AV § 80 LHO

¹⁵⁴ Nr. 1.7 Anlage 5 AV § 73 LHO

der Aufnahme von konjunkturbedingten Krediten und die Führung des Kontrollkontos gemäß dem Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (BerlSchuldenbremseG).¹⁵⁵

3.7.1 Haushaltsgesetzliche Ermächtigungen

- 95 Das jeweilige Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe die Senatsverwaltung für Finanzen Kredite zur Deckung von Ausgaben aufnehmen darf.¹⁵⁶ Die Senatsverwaltung hatte bei der Kreditaufnahme unterschiedliche Höchstbeträge zu beachten:
- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben in Höhe der Restermächtigung aus dem Jahr 2022¹⁵⁷
 - Kreditaufnahme für finanzielle Transaktionen gemäß Anlage 8 zum Haushaltsplan und weitere Ausgaben¹⁵⁸
 - Kreditaufnahme als inneres Darlehen bei dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA)¹⁵⁹
 - Kreditaufnahme als inneres Darlehen bei Rücklagen, die ihrer Verwaltung unterstehen¹⁶⁰
 - Kreditaufnahme für Tilgungen¹⁶¹

Die Senatsverwaltung für Finanzen war zur Deckung von Ausgaben auch ermächtigt, im Wege des Vorriffs Kredite im Jahr 2023 für 2024 aufzunehmen.¹⁶²

- 96 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im HG 22/23 und dem Nachtrag festgelegten Ermächtigungen im Jahr 2023 eingehalten und deren Inanspruchnahme in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2023 (Drs 19/1925, Nr. 9) dargestellt. Die Prüfung durch den Rechnungshof führte zu folgenden Ergebnissen:

¹⁵⁵ verkündet als Art. 2 des Gesetzes zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht vom 25. November 2019 (GVBl. S. 742)

¹⁵⁶ vgl. § 18 Abs. 2 LHO

¹⁵⁷ vgl. § 18 Abs. 3 LHO

¹⁵⁸ vgl. § 2 Abs. 1 HG 22/23 i. d. F. des NHG 22/23

¹⁵⁹ vgl. § 2 Abs. 3 HG 22/23

¹⁶⁰ vgl. § 2 Abs. 4 HG 22/23

¹⁶¹ vgl. § 2 Abs. 2 HG 22/23

¹⁶² vgl. § 2 Abs. 7 HG 22/23

**Ansicht 31: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen (in €)
(ohne Kassenverstärkungskredite)**

Art der Ermächtigung (vgl. T 95)	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
Restermächtigung 2022	823.700.000,00	0,00
Vorgriffsermächtigung für 2023	795.867.846,00*	0,00
Kredite am Kreditmarkt		
gemäß NHG 22/23	1.158.948.000,00	
gemäß Haushaltsplan/ Kreditfinanzierungsplan 2023 NHG 22/23	102.520.000,00	765.495.828,62
anzurechnen: innere Darlehen**		-1.194.939.813,51***
	102.520.000,00	-429.443.984,89
Inanspruchnahme innerer Darlehen**		-1.194.939.813,51***
Kredite für Tilgungen am Kreditmarkt		
gemäß Kreditfinanzie- rungsplan 2022 NHG 22/23	5.390.000.000,00	5.384.065.901,24
vorzeitige Tilgungen****		188.057.754,00
Tilgungen kurzfristiger Kredite****		0,00
		5.572.123.655,24
Kredite zur Tilgung innerer Darlehen****		4.708.889.490,22
Restermächtigung 2023		
Ist - Kredite am Kreditmarkt		-429.443.984,89
Plan - Kredite am Kreditmarkt		102.520.000,00
		531.963.984,89
Vorgriffsermächtigung für 2024	783.311.458,00	0,00

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2023

* gemäß Vorjahresbericht des Rechnungshofs

** In § 2 Abs. 3 und 4 HG 22/23 sind keine Höchstbeträge ausgewiesen.

*** Netto-Neuverschuldung durch innere Darlehen aus Rücklagen und dem Sondervermögen SIWA;
Netto-Betrag: Aufnahme von 3.513.949.676,71 € abzüglich Tilgung von 4.708.889.490,22 €

**** In § 2 Abs. 2 bis 4 HG 22/23 sind keine Höchstbeträge ausgewiesen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zur Ermittlung der Restermächtigung einen neuen Berechnungsweg gewählt. Sie ermittelt den Höchstbetrag durch Addition von Sollbetrag für „weitere Ausgaben“ gemäß § 2 Abs. 1 HG 22/23 i. d. F. des NHG 22/23 und dem Ist der in Anlage 8 zum Haushaltsplan aufgeführten finanziellen Transaktionen. Der Rechnungshof stellt wie bisher auf den im Haushaltsplan veranschlagten Sollbetrag ab. Er sieht eine Vermischung von Soll- und Ist-Beträgen kritisch.

3.7.2 Kreditaufnahme und Kontrollkonto gemäß Berliner Schuldenbremsegesetz

- 97 Der Haushalt ist gemäß § 1 BerlSchuldenbremseG grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen sind zulässig bei Notsituationen und Notlagen. Ferner regelt das Gesetz die Aufnahme und Tilgung konjunkturabhängiger Kredite sowie solcher für finanzielle Transaktionen. Nach Abschluss des Haushaltjahres werden Abweichungen zwischen der zulässigen und der tatsächlichen Nettokreditaufnahme auf einem Kontrollkonto erfasst, welches im Falle eines negativen Saldos in angemessener Frist auszugleichen ist. Eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme ist im Haushaltsgesetz zu regeln.¹⁶³ Die Obergrenze für die Veranschlagung der konjunkturellen Kreditaufnahme wird durch die ex ante Konjunkturkomponente festgelegt. Im Entwurf bzw. im verabschiedeten Haushaltsplan ist die planerische Einhaltung der Schuldenbremse unter Maßgabe der zulässigen ex ante Konjunkturkomponente nachzuweisen.¹⁶⁴

Im Entwurf des HG 22/23 vom 1. März 2022 wurde für das Haushaltjahr 2023 eine ex ante Konjunkturkomponente von 194,7 Mio. € ausgewiesen.¹⁶⁵ Die konjunkturell bedingte Kreditaufnahme und die für finanzielle Transaktionen wurden zusammen bei Kapitel 2902 Titel 32500 in Höhe von 309,9 Mio. € veranschlagt. Da der Saldo finanzieller Transaktionen gemäß Anlage 7 des Entwurfs -458,8 Mio. € betragen hatte, war die im Entwurf veranschlagte Kreditaufnahme um 45,8 Mio. € zu hoch.

Verabschiedet wurde der Haushalt vom Abgeordnetenhaus am 23. Juni 2022. Die zu diesem Zeitpunkt aktuellste gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung datiert vom 27. April 2022 (Frühjahrsprojektion 2022). Daher war der planerische Haushaltausgleich auf dieser Grundlage darzustellen. In Anlage 7

¹⁶³ § 4 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG

¹⁶⁴ vgl. Nrn. 1 und 2 AV § 1 BerlSchuldenbremseG

¹⁶⁵ vgl. Drs 19/0200, Anlage 7

des HG 22/23 wurde die planerische Einhaltung der Schuldenbremse auf Basis der ex ante Konjunkturkomponente nachgewiesen, der die Frühjahrsprojektion 2022 zugrunde lag. Im Haushaltsplan wurde konjunkturell bedingt und für finanzielle Transaktionen zusammen eine Nettokreditaufnahme in Höhe von rd. 352,3 Mio. € veranschlagt (Kapitel 2902 Titel 32500). Finanzielle Transaktionen wurden für das Haushaltsjahr 2023 per Saldo mit -496,8 Mio. € etatisiert. Zusammen mit der ex ante Konjunkturkomponente von 152,3 Mio. € wäre demnach im Plan eine maximale Nettokreditaufnahme in Höhe von 344,5 Mio. € zulässig gewesen. Die veranschlagten 352,3 Mio. € lagen somit um rd. 7,8 Mio. € darüber.

Das Jahr 2023 war das zweite Jahr des Doppelhaushalts 2022/2023. Gemäß § 4 Abs. 3 BerlSchuldenbremseG wird die tatsächlich zulässige konjunkturbedingte Kreditaufnahme für das zweite Jahr eines Doppelhaushalts auf Grundlage der im Vorjahr des betreffenden Haushaltjahres veröffentlichten Herbstprojektion der Bundesregierung festgelegt. Damit basierte die ex ante Konjunkturkomponente auf der gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung vom 12. Oktober 2022. Gemäß dem jährlichen Bericht an den Stabilitätsrat vom 10. Oktober 2023 belief sie sich auf -799,8 Mio. €.¹⁶⁶

- 98 Angaben zur Einhaltung der landesrechtlichen Schuldenbremse nach Abschluss des Haushaltjahres 2023 lassen sich dem Stabilitätsbericht 2024 entnehmen.¹⁶⁷ Die zulässige konjunkturelle Kreditaufnahme nach Abschluss des Haushaltjahres wird durch die ex post Konjunkturkomponente angegeben.¹⁶⁸ Der Rechnungshof hat die im Stabilitätsbericht 2024 ausgewiesenen Berechnungen zu den Konjunkturkomponenten rechnerisch nachvollzogen. Aus Ansicht 32 geht hervor, dass die ex post Konjunkturkomponente nach Berechnungen des Rechnungshofs vom Betrag her um rd. 14 Mio. € hätte höher ausfallen müssen.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Stabilitätsbericht 2023 des Landes Berlin, S. 16 (in: Drs 19/1245)

¹⁶⁷ Stabilitätsbericht 2024 des Landes Berlin, S. 16 (in: Drs 19/1976)

¹⁶⁸ vgl. § 5 Abs. 3 BerlSchuldenbremseG

¹⁶⁹ Die jeweiligen Differenzen zwischen dem Stabilitätsbericht und den Berechnungen des Rechnungshofs in den Zeilen 10 und 21 der Ansicht 32 summieren sich auf 13,9 Mio. €. Die Abweichung zur Differenz aus Zeile 22 ist wahrscheinlich auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen.

Ansicht 32: Berechnung zu den Konjunkturkomponenten (KK) für das Haushaltsjahr 2023 (t)

Lfd. Nr.	Rechenschritt	2023 (SenFin Stabilitäts- bericht 2024)	2023 (RHvB)	Differenz: SenFin Stabilitäts- bericht . RHvB
1	Produktionslücke (Mio. €)	-75.600	-75.600	
2	Budgetsemielastizität Länder (ohne Einheit)	0,1341	0,1341	
3=1x2	ex ante KK Ländergesamtheit (Mio. €)	-10.138	-10.138	
4	Quotierungsschlüssel Berlin - Landesebene	0,0602	0,0615	-0,0013
5=3x4	ex ante KK Berlin - Landesebene (Mio. €)	-610,8	-623,2	12,4
6	Budgetsemielastizität Gemeinden (ohne Einheit)	0,0574	0,0574	
7=1x6	ex ante KK - Gemeindegesamtheit (Mio. €)	-4.339,4	-4.339,4	
8	Quotierungsschlüssel Berlin - Gemeindeebene	0,0436	0,0455	-0,0019
9=7x8	ex ante KK Berlin - Gemeindeebene (Mio. €)	-189,0	-197,5	8,5
10=5x9	ex ante KK Berlin (Mio. €)	-799,8	-820,7	20,9
11	BIP in t-1 geschätzt im Jahr vor der Haushaltsaufstellung (t-1) (Mrd. €)	3.855	3.855	
12	BIP in t geschätzt im Jahr vor der Haushaltsaufstellung (t-1) (Mrd. €)	4.058	4.058	
13=12:11-1	Veränderungsrate des nominalen BIP (prospektiv)	0,0525	0,0525	
14	BIP in t-1 geschätzt in t+1 (Mrd. €)	3.954	3.954	
15	BIP in t geschätzt in t+1 (Mrd. €)	4.186	4.186	
16=15:14-1	Veränderungsrate des nominalen BIP (retrospektiv)	0,0586	0,0586	
17=16-13	Differenz der Veränderungsraten	0,0061	0,0061	
18=17x14	Anpassungskomponente (Mio. €)	24.102	24.126	-24
19=18x2x4	Berliner Anteil Anpassungskomponente - Landesebene (Mio. €)	194,6	198,9	-4,3
20=18x6x8	Berliner Anteil Anpassungskomponente - Gemeindeebene (Mio. €)	60,3	63,0	-2,7
21=19+20	Anpassungskomponente Berlin insgesamt (Mio. €)	254,9	261,9	-7,0
22=10+21	ex post KK Berlin (Mio. €)	-544,8	-558,8	+14,0

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Stabilitätsberichts 2024, eigene Berechnungen

Die Abweichungen bei den Konjunkturkomponenten resultieren wie im Vorjahr aus unterschiedlichen Quotierungsschlüsseln und unterschiedlichen Ergebnissen bei der Anpassungskomponente. Der Rechnungshof legte für seine Quotierungsschlüssel die Statistik über die vierteljährlichen Kassenergebnisse der Kernhaushalte, der Extrahaushalte des Bundes, der Länder und der Sozialversicherung (SFK-3 Statistik) einschließlich Auslaufperiode zugrunde. Die Quotierungsschlüssel im Stabilitätsbericht entsprachen denen, die sich im Rahmen der Überwachung des Stabilitätsrats nach Art. 109a Abs. 2 GG ergeben.¹⁷⁰ Diese sollten mit der SFK-3 Statistik übereinstimmen. Die Anpassungskomponente des Stabilitätsberichts

¹⁷⁰ vgl. Nr. 15 AV § 5 BerlSchuldenbremseG

ließ sich aus den dort zugrunde gelegten Daten nicht ermitteln. Der Rechnungshof empfiehlt weiterhin, die Datengrundlagen für die Berechnung des Quotierungsschlüssels offenzulegen und Abweichungen zu den Daten der amtlichen Statistik zu erläutern. Der Verweis auf die Daten des Stabilitätsrats genügt den Transparenzanforderungen nicht.

Außerdem empfiehlt der Rechnungshof weiterhin, den Nachweis über die Einhaltung der Schuldenbremse nach Abschluss des Haushaltsjahres sowie die Buchungen auf dem Kontrollkonto in die Haushaltsrechnung aufzunehmen. Da die *ex post* Konjunkturkomponente auf Basis der BIP-Berechnungen von Destatis vom August des Folgejahres vorgenommen wird, könnte es einen zeitlichen Konflikt mit den Vorgaben der Verfassung von Berlin zur Vorlage der Haushaltsrechnung geben. Dieser ließe sich lösen, indem zunächst eine vorläufige *ex post* Konjunkturkomponente auf Basis des vorläufigen BIP ermittelt wird, ähnlich der Haushaltsrechnung des Bundes. Die endgültige *ex post* Konjunkturkomponente würde dann in der nachfolgenden Haushaltsrechnung ein Jahr später erscheinen. Somit würden in jeder Haushaltsrechnung mindestens die *ex post* Konjunkturkomponente des vorletzten und die vorläufige *ex post* Konjunkturkomponente des vergangenen Jahres ausgewiesen. Entsprechendes würde dann auch für die Buchungen auf dem Kontrollkonto gelten.

3.7.3 Ergänzende Vereinbarungen (Derivate)

- 99 Im Rahmen der Kreditfinanzierung war die Senatsverwaltung für Finanzen ermächtigt, ergänzende Vereinbarungen abzuschließen, die der Steuerung von Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken sowie der Erzielung günstiger Konditionen bei neuen Krediten und bestehenden Schulden dienen.¹⁷¹ Der dafür zulässige Höchstbetrag liegt bei 40 % des Gesamtschuldenstandes am Ende des vorausgegangenen Haushaltjahres und damit für das Jahr 2023 bei 26,4 Mrd. €. Bei der Berechnung des Höchstbetrages hat die Verwaltung auch die inneren Darlehen hinzugerechnet. Die Inanspruchnahme des Höchstbetrages stellt die Senatsverwaltung für Finanzen ausschließlich in ihrem jährlichen Derivatbericht¹⁷² gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses dar. Demnach wurde der Höchstbetrag eingehalten, es wurden für bestehende ergänzende

¹⁷¹ vgl. § 2 Abs. 8 HG 22/23

¹⁷² vertrauliches Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 2. Dezember 2024 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 19/0067 D)

Vereinbarungen 6,3 Mrd. € in Anspruch genommen. Im Jahr 2023 hat die Verwaltung keine neuen ergänzenden Vereinbarungen abgeschlossen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen war verpflichtet, das mit der Kreditaufnahme in fremder Währung verbundene Wechselkursrisiko durch Sicherungsgeschäfte auszuschließen.¹⁷³ Im Jahr 2023 hat die Verwaltung keine neuen Währungswaps abgeschlossen.

In ihrem Derivatbericht weist die Senatsverwaltung für Finanzen neben dem wirtschaftlichen Erfolg auch das kassenmäßige Ergebnis des Derivateinsatzes aus. Der wirtschaftliche Erfolg wird für die verschiedenen Derivatgeschäfte gesondert berechnet. Für den Teil der Derivate, in denen das Land Berlin Festsatzzahler ist (Payer-Swap, rd. 92,9 % der Gesamtsumme aller Derivate), wird er aus der Gegenüberstellung der Zinsausgaben aus dem variablen Grunddarlehen mit den Zinsausgaben eines zum Abschlusszeitpunkt des Grundgeschäfts alternativen Festsatzdarlehens (Benchmark-Darlehen) ermittelt. Zudem fließen die bei den Abschlüssen von einzelnen Derivaten vorab empfangenen Abschlussprämien mit in die Bewertung ein.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für das Jahr 2023 einen wirtschaftlichen Verlust von 61,71 Mio. € ermittelt. Der negative Saldo der eingehenden und ausgehenden Zahlungsströme (kassenmäßiges Ergebnis) liegt für das Jahr 2023 bei 33,4 Mio. €.

Zur Steuerung des Kreditrisikos bei Derivatgeschäften schließt die Senatsverwaltung für Finanzen mit den Vertragspartnern für Derivatgeschäfte Besicherungsvereinbarungen ab. Diese Vereinbarungen hat das Land im Jahr 2023 mit insgesamt sechs von 13 Vertragspartnern getroffen.¹⁷⁴ Die Besicherungsvereinbarungen beinhalten beiderseitige Barsicherheiten in Höhe des Barwerts der künftigen Zinszahlungen aus den zugrunde liegenden Derivatverträgen (vgl. Stellung von Sicherheiten, T 101). Die sich bereits Ende 2021 ankündigende Zinswende hat im Jahr 2023 bis Anfang Oktober zu einer weiteren Verminderung des Bestands an gezahlten Sicherheitsleistungen geführt. Danach stiegen die Bestände wieder an. Die gezahlten Sicherheiten betrugen 0,27 Mrd. € zum 31. Dezember 2022 und 0,4 Mrd. € zum 31. Dezember 2023. Die Höhe der Sicherheiten wird wöchentlich bzw. täglich ermittelt. Im Jahr 2023 hat das Land für die Sicherheiten überwiegend Zinsen erhalten. Die Einnahmen betrugen per Saldo 5,75 Mio. €.

¹⁷³ vgl. § 2 Abs. 1 HG 22/23

¹⁷⁴ vgl. § 2 Abs. 8 Satz 3 HG 22/23

- 100 Der Rechnungshof bewertet es positiv, dass auch im Haushaltsjahr 2023 keine neuen Derivate hinzugekommen sind.

3.7.4 Kassenverstärkungskredite, Stellung von Sicherheiten

- 101 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft und zur Stellung von Sicherheiten für ergänzende Vereinbarungen ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, Kassenverstärkungskredite aufzunehmen.¹⁷⁵ Der Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft lag nach dem HG 22/23 für das Jahr 2023 bei 4,9 Mrd. €. Nach dem NHG 22/23 betrug er 5,1 Mrd. €. Die Ermächtigung ist ganzjährig nicht in Anspruch genommen worden.

Der Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite zur Stellung von Sicherheiten ist unbegrenzt.¹⁷⁶ Die Ermächtigung ist ebenfalls ganzjährig nicht in Anspruch genommen worden.

Die Höchstbeträge sind somit eingehalten.

Kassenverstärkungskredite mussten nicht in Anspruch genommen werden, weil noch immer Kassenmittel in großem Umfang zur Verfügung standen (vgl. T 103 des Vorjahresberichts). Diese Kassenmittel wurden im Wesentlichen an andere Kreditinstitute ausgeliehen („Geldanlagen“). Aus dem Jahr 2022 sind Geldanlagen von 7,2 Mrd. € übertragen worden, aus dem Jahr 2023 waren es rd. 4,7 Mrd. €. Insgesamt und saldiert mit Zinsausgaben sind Zinseinnahmen für Geldanlagen von 220,3 Mio. € realisiert worden.

3.8 Belegung der Einnahmen und Ausgaben

- 102 Die Prüfung des Rechnungshofs gemäß § 89 LHO erstreckt sich auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind.¹⁷⁷

¹⁷⁵ vgl. § 2 Abs. 6 HG 22/23

¹⁷⁶ vgl. § 2 Abs. 6 i. V. m. § 2 Abs. 8 Satz 3 HG 22/23

¹⁷⁷ vgl. § 90 Nr. 2 LHO

Der Rechnungshof hat im Jahr 2024 die Prüfung der Belege des Haushaltjahres 2023 nach einem mathematisch-statistischen Stichprobenverfahren ergänzt durch eine Auswahl an risikoorientierten Belegen durchgeführt.

Die Grundgesamtheit für diese Prüfung war auf Auszahlungsanordnungen einzelner Kapitel, hier der Hauptgruppen 1 bis 3 und 5 bis 8, unter Ausschluss von Buchungen aus Vorverfahren, für Umbuchungen und interne Verrechnungen eingegrenzt.

Der Rechnungshof hat anhand einer Checkliste die Belege und begründenden Unterlagen in jeweils zwei Senats- und Bezirksverwaltungen geprüft.

Aus einer Grundgesamtheit von 112.717 Auszahlungsanordnungen mit einer Summe von 1.690.391.503,49 € wurde eine Stichprobe von 640 Auszahlungsanordnungen mit einer Gesamtsumme von 52.342.521,26 € ermittelt. Davon waren 172 Belege aufgrund von vordefinierten Risiken ausgewählt worden.

Alle geprüften Dienststellen haben ausführlich begründete Fehlerlisten erhalten.

Im Ergebnis hat der Rechnungshof u. a. festgestellt, dass die Vorgaben für die Fälligkeit teilweise nicht eingehalten wurden, in einigen Fällen keine Originale vorgelegt werden konnten und Buchungen zu ungewöhnlichen Zeiten, wie Erfassungs- oder Freigabezeiten z. B. am Sonntag oder ab 22 Uhr, stattfanden. Zudem hat der Rechnungshof Doppelzahlungen festgestellt. Ein finanzieller Schaden konnte durch Rückforderungen vermieden werden.

Der Rechnungshof wird auch weiterhin einen Fokus auf die Einhaltung der Formvorschriften, wie z. B. das Vieraugenprinzip oder die Datierung der Auszahlungsanordnungen, legen. Diese tragen erheblich zu einem möglichst geringen Fehlerrisiko und zur Revisionssicherheit bei.

Darüber hinaus waren die Einnahmen und Ausgaben, soweit der Rechnungshof geprüft hat, ordnungsgemäß belegt.

3.9 Zusammenfassung und Erwartung

- 103** Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2023 ist rechtzeitig vorgelegt worden. Sie ist – bis auf die zu liefernden Abschlüsse der Betriebe und Sondervermögen (vgl. T 60) – auch vollständig. Die Haushalts- und Vermögensrechnung ist jedoch teilweise fehlerhaft.

104 Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen künftig fristgemäß eine vollständige Haushalts- und Vermögensrechnung vorlegt.

Er erwartet im Hinblick auf die Haushaltsrechnung, dass die Senatsverwaltung für Finanzen dafür Sorge trägt, dass

- alle Jahresabschlüsse der Betriebe nach § 26 Abs. 1 LHO und der Kita-Eigenbetriebe rechtzeitig vorgelegt werden,
- die Abschlussergebnisse aus Vorjahren korrekt gebucht werden,
- bei versäumten Buchungen von Ausgaberesten aus Vorjahren bei Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen einheitlich vorgegangen wird,
- die Möglichkeiten und Termine zur Ausgleichsbuchung von Pauschalen eingehalten werden und dass bei der Nutzung des Buchungstextschlüssels M50 zukünftig, wenn möglich, die neue Funktionsweise verwendet wird,
- die im Abschlussrundschreiben vorgegebenen Termine und Vorgehensweisen, insbesondere für die Buchung von nicht zugelassenen Mehrausgaben (M60), beachtet und eingehalten werden und
- in den Verwahrungs- und Vorschussbüchern jeweils nur zulässige Einnahmen oder Ausgaben nachgewiesen werden.

Er erwartet in Bezug auf die Vermögensrechnung, dass

- beim Sachanlagevermögen auf identische Anfangs- und Schlussbestände geachtet wird und vollständig und korrekt gebucht wird,
- beim Finanzanlagevermögen das Eigenkapital korrekt und vollständig erfasst wird,
- beim Umlaufvermögen auch die Forderungen gemäß § 7 Unterhalts- vorschussgesetz erfasst werden,
- beim Rücklagevermögen die versäumten Buchungen nachgeholt werden und künftig auf die vollständige Erfassung geachtet wird,
- beim Stiftungsvermögen keine Erbschaften erfasst werden,
- beim Nachweis über das Grundvermögen der flächenmäßige Bestand künftig in richtiger Höhe nachgewiesen wird. Er empfiehlt, künftig die Daten von ALKIS direkt zu nutzen, um Übertragungsfehler zu vermeiden.

Der Rechnungshof erwartet bei der Kreditaufnahme weiterhin, dass die vom Haushaltsgesetz vorgegebenen Ermächtigungen und Höchstbeträge eingehalten werden.

Der Rechnungshof erwartet ebenfalls, dass die Obergrenze der Schuldenbremse bei der Veranschlagung eingehalten wird.

Zusätzlich empfiehlt der Rechnungshof weiterhin, die Datengrundlagen für die Berechnung des Quotierungsschlüssels offenzulegen und Abweichungen zu den Daten der amtlichen Statistik zu erläutern. Außerdem regt er erneut an, den Nachweis über die Einhaltung der Schuldenbremse nach Abschluss des Haushaltsjahres sowie die Buchungen auf dem Kontrollkonto in die Haushaltsrechnung aufzunehmen. Dies ließe sich über die Berechnung einer vorläufigen ex post Konjunkturkomponente auf Basis vorläufiger BIP-Schätzungen nach Abschluss des Haushaltsjahres umsetzen.

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Berlin

4 Organisation der Katastrophenvorsorge in Berlin - ein Krisenfall?!

Im Jahr 2021 ist das Katastrophenschutzgesetz vor dem Hintergrund verschiedener Ereignisse wie dem Anschlag vom Breitscheidplatz, dem Stromausfall im Bezirk Treptow-Köpenick und der COVID-19-Pandemie neu gefasst worden. Drei Jahre danach hat der Rechnungshof geprüft, wie es um die Organisation des landesweiten Katastrophenschutzes bestellt ist. Heraus kam ein ernüchterndes Bild: Die Berliner Katastrophenschutzbehörden sind organisatorisch und personell nicht ausreichend auf Katastrophen und Großschadensereignisse vorbereitet, zentrale Vorgaben des Gesetzes werden nicht erfüllt. Der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung ist es im Rahmen der ihr obliegenden übergreifenden Koordinierung der Maßnahmen der Katastrophenvorsorge nicht gelungen, erforderliche Strukturen und Abläufe sicherzustellen. Statt gemeinschaftlicher Anstrengungen, Berlin gegenüber den Auswirkungen von Katastrophen widerstandsfähiger zu machen, streiten die Katastrophenschutzbehörden vielfach um Verantwortlichkeiten und Ressourcen.

4.1 Einleitung

- 105 Im Jahr 2021 ist das Katastrophenschutzgesetz vom 11. Februar 1999 vor dem Hintergrund verschiedener Ereignisse wie dem Anschlag vom Breitscheidplatz, dem Stromausfall im Bezirk Treptow-Köpenick und der COVID-19-Pandemie neu gefasst worden.

Katastrophenschutz ist der Schutz der Allgemeinheit vor Gefahren und Schäden, die von Katastrophen und Großschadenslagen ausgehen. Katastrophen sind dabei nach der Definition im Gesetz über den Katastrophenschutz im Land Berlin (Katastrophenschutzgesetz – KatSG) vom 7. Juni 2021 „Ereignisse, die das Leben, die Gesundheit oder die lebensnotwendige Versorgung einer Vielzahl von Menschen oder Tieren, die Umwelt oder sonstige bedeutsame Rechtsgüter in so außergewöhnlichem Ausmaß gefährden oder schädigen, dass deren Bewältigung

nur unter Beteiligung der Katastrophenschutzbehörden und der Mitwirkenden im Katastrophenschutz angemessen geleistet werden kann und deren Zusammenwirken ressortübergreifend koordiniert werden muss.“¹⁷⁸ Das KatSG gilt nach seiner Neufassung von 2021 auch für Großschadenslagen. Diese sind definiert als „Ereignisse mit einer großen Anzahl von verletzten, erkrankten oder betroffenen Menschen oder Tieren oder erheblichen Sach- oder Umweltschäden, auf Grund deren besonderer Auswirkungen die Entwicklung zu einer Katastrophe nicht ausgeschlossen ist und für deren Bewältigung das Zusammenwirken der betroffenen Katastrophenschutzbehörden und der Mitwirkenden im Katastrophenschutz ressortübergreifend koordiniert werden muss.“¹⁷⁹

Der Katastrophenschutz ist eine staatliche Pflichtaufgabe und Teil der allgemeinen Gefahrenabwehr. Er umfasst Maßnahmen der Katastrophenvorsorge und der Katastrophenabwehr.¹⁸⁰ Der Katastrophenschutz ergänzt die Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung um die im öffentlichen Interesse gebotenen Maßnahmen.¹⁸¹

- 106** Katastrophenschutzbehörden sind die Senatskanzlei, die übrigen Senatsverwaltungen, die ihnen nachgeordneten Behörden, soweit diese Ordnungsaufgaben wahrnehmen, sowie die Bezirksamter.¹⁸² Die Katastrophenschutzbehörden betreiben die Katastrophenvorsorge gemäß dem Ressortprinzip grundsätzlich dezentral. Sie sind jedoch ressortübergreifend verpflichtet, sich gegenseitig zu unterstützen, bedarfsweise zusammenzuarbeiten und sich abzustimmen.¹⁸³ Die Katastrophenschutzbehörden benennen jeweils eine Katastrophenschutzbeauftragte/einen Katastrophenschutzbeauftragten samt Stellvertretung.¹⁸⁴ Deren Aufgabe ist es, Maßnahmen zur Katastrophenvorsorge behördenintern zu koordinieren und mit anderen Katastrophenschutzbehörden abzustimmen.¹⁸⁵ Eine herausgehobene Rolle hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung. Ihr obliegt die übergreifende Koordinierung der Maßnahmen der Katastrophenvorsorge.¹⁸⁶ Sie hat im gesamtstädtischen Katastrophenschutzinteresse

¹⁷⁸ § 1 Abs. 1 KatSG

¹⁷⁹ § 1 Abs. 2 KatSG

¹⁸⁰ vgl. § 2 Abs. 1 KatSG

¹⁸¹ § 2 Abs. 2 KatSG

¹⁸² § 3 KatSG

¹⁸³ vgl. § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 KatSG

¹⁸⁴ vgl. § 9 Abs. 1 KatSG

¹⁸⁵ vgl. § 9 Abs. 2 KatSG

¹⁸⁶ vgl. § 5 Abs. 3 KatSG

gegenüber den zuständigen Katastrophenschutzbehörden darauf hinzuwirken, dass notwendige Maßnahmen der Katastrophenvorsorge umgesetzt werden.

4.2 Prüfungsvorgehen und Prüfungsziele

- 107 Im Zentrum der Prüfung durch den Rechnungshof stand die organisatorisch-administrative Umsetzung der Katastrophenvorsorge gemäß § 5 ff. KatSG, nicht die fachlich-inhaltliche Bewertung von Gesetzen und Maßnahmen. Ebenso war die Mitwirkung im Katastrophenschutz, insbesondere der anerkannten privaten Hilfsorganisationen, nicht Teil der Prüfung. Gegenstand war vor allem die der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung obliegende übergreifende Koordinierung der Maßnahmen der Katastrophenvorsorge (§ 5 Abs. 3 KatSG).

Die örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs fanden zwischen August 2023 und September 2024 bei der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung sowie ausgewählten Katastrophenschutzbehörden statt. Der Rechnungshof führte außerdem im Jahr 2024 zwei Umfragen durch. Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob und in welchem Umfang die Katastrophenschutzbehörden die im KatSG angeführten organisatorischen Maßnahmen umgesetzt haben, welche Ressourcen dafür bereitstanden und wie der Ressourcenbedarf ermittelt wurde. Außerdem wollte der Rechnungshof untersuchen, auf welche Art und Weise die für Inneres zuständige Senatsverwaltung ihre übergreifende koordinierende Rolle wahrnimmt und wie weit sie ihre Planungen zur Errichtung einer neuen zentralen Einheit für den Katastrophenschutz vorangetrieben hat. Ebenfalls geprüft werden sollte, inwieweit in den Bezirken Katastrophenschutz-Leuchttürme, die der Bevölkerung in Krisensituationen als lokale Anlaufstellen dienen sollen, eingerichtet und einsatzbereit sind.

4.3 Festlegung der Katastrophenschutzbehörden

- 108 Nach der Festlegung in § 3 KatSG gibt es in Berlin mit der Senatskanzlei, den übrigen Senatsverwaltungen und deren nachgeordneten Behörden mit Ordnungsaufgaben sowie den Bezirksamtern derzeit insgesamt 37 Katastrophenschutzbehörden. Davon sind 14 nachgeordnete Behörden von Senatsverwaltungen.
- 109 Der Rechnungshof befragte alle Katastrophenschutzbehörden nach dem Umsetzungsstand der Bestimmungen nach dem KatSG und zu den zur Verfügung stehenden Ressourcen. Vier nachgeordnete Behörden antworteten dem

Rechnungshof nicht. Fünf nachgeordnete Behörden gaben gegenüber dem Rechnungshof an, keine Katastrophenschutzbehörden im Sinne des KatSG zu sein, obwohl ihnen Ordnungsaufgaben übertragen sind. Für drei dieser Behörden bestehen aufgrund von Staatsverträgen gemeinsame Zuständigkeiten für die Länder Berlin und Brandenburg. In zwei Fällen gilt für die gemeinsame Wahrnehmung der im Rahmen des Staatsvertrages festgelegten Aufgaben das Recht des Landes Brandenburg, in einem Fall das Recht des Landes Berlin. Dies hatte zur Folge, dass sich diese Behörden nicht als Berliner Katastrophenschutzbehörden sahen und damit unklar blieb, ob und inwieweit sie die Vorgaben des KatSG zu erfüllen haben, oder ob und inwieweit die fachlich zuständigen Senatsverwaltungen an deren Stelle treten. Bei der Neufassung des KatSG sollte gemäß der Gesetzesbegründung der Kreis der Katastrophenschutzbehörden unverändert bleiben. Alle drei vorgenannten Behörden wurden in der Begründung ausdrücklich aufgezählt, unabhängig von dem nach den Staatsverträgen unterschiedlich geltenden Landesrecht. Im Ergebnis bleibt zu klären, wie diese Behörden in die Berliner- bzw. Brandenburger Katastrophenschutzstrukturen einzubinden sind.

- 110** Die fünf Behörden, die sich als unzuständig für den Katastrophenschutz sahen, nahmen zwischen 2021 und 2023 an keiner der insgesamt zwölf Sitzungen der Katastrophenschutzbeauftragten teil. Gleiches galt für eine Katastrophenschutzbehörde, die sich aufgrund eines erklärten Zeitmangels nicht an der Abfrage des Rechnungshofs beteiligte.
- 111** Aus den Erhebungen ging nicht hervor, inwieweit sich die für Inneres zuständige Senatsverwaltung bewusst war, dass 5 von 14 nachgeordneten Behörden eine Zuständigkeit für den Katastrophenschutz explizit zurückweisen. Sie hatte die Katastrophenschutzbehörden zwar regelmäßig zu Sitzungen eingeladen, eine Nichtteilnahme jedoch zu keinem Zeitpunkt als Anlass für Klärungen genommen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung es bisher versäumt hat, durch eine rechtliche Klarstellung dafür zu sorgen, dass alle Katastrophenschutzbehörden die ihnen zugewiesenen Aufgaben in der Katastrophenvorsorge erfüllen.

4.4 Ressourceneinsatz und Umsetzungsstand des Katastrophenschutzgesetzes

112 Jede Katastrophenschutzbehörde trifft die notwendigen Maßnahmen für die Katastrophenvorsorge (§ 5 KatSG). Dies sind z. B.

- die Benennung von Katastrophenschutzbeauftragten und deren Stellvertretungen (§ 9 KatSG),
- das Vorhalten von Krisenstäben (§ 12 KatSG),
- die Aufstellung von Katastrophenschutzplänen. Grundlage hierfür sollen ressortbezogene Gefährdungsabschätzungen sein (§ 6 KatSG).

Neben den ressortbezogenen Gefährdungsabschätzungen soll die für Inneres zuständige Senatsverwaltung eine ressortübergreifende Gefährdungsabschätzung erstellen und forschreiben. Die Katastrophenschutzbehörden sind hierbei zur Mitwirkung verpflichtet (§ 6 Abs. 2 KatSG).

113 Der Rechnungshof hat bei den Katastrophenschutzbehörden mittels Umfrage erhoben, ob und inwieweit sie diese Maßnahmen umgesetzt haben. Er wollte auch wissen, welche finanziellen Ressourcen den einzelnen Behörden explizit für den Katastrophenschutz zur Verfügung stehen. Geantwortet haben die Senatskanzlei und alle Senatsverwaltungen, 10 von 14 nachgeordneten Behörden sowie 11 von 12 Bezirksverwaltungen.

114 Deutlich wurde, dass die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zwischen den Behörden stark variieren. Eine Bezirksverwaltung, sieben Senatsverwaltungen und sieben nachgeordnete Behörden hatten für das Jahr 2024 keinerlei Mittel vorgesehen. Ähnlich war die Situation in den zwei Jahren davor. Der ganz überwiegende Teil der Haushaltsmittel entfiel auf die Berliner Feuerwehr.

Ansicht 33: Veranschlagte Haushaltsmittel für den Katastrophenschutz (in €)

Frage		Bezirks-verwaltungen insgesamt	Senats-verwaltungen insgesamt	nachgeordnete Behörden insgesamt	Gesamtsumme (ohne Feuerwehr)
Veranschlagte Haushaltsmittel 2022	Summe	56.381	158.500	2.406.000	2.620.881
	Max.	18.500	150.000	2.398.000	(222.881)
	Min.	0	0	0	
Veranschlagte Haushaltsmittel 2023	Summe	61.585	158.500	1.324.000	1.544.085
	Max.	18.500	150.000	1.316.000	(228.085)
	Min.	0	0	0	
Veranschlagte Haushaltsmittel 2024	Summe	217.236	711.530	9.763.035	10.691.801
	Max.	80.000	500.000	9.755.000	(936.801)
	Min.	0	0	0	

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben zur Umfrage zum Umsetzungsstand des KatSG, Auswertung Januar 2024

- 115** Erfragt wurde auch die Benennung von Katastrophenschutzbeauftragten. Zwar gaben alle teilnehmenden Senats- und Bezirksverwaltungen an, über Katastrophenschutzbeauftragte zu verfügen, in drei Fällen waren diese Stellen aber unbesetzt. Zwei nachgeordnete Behörden sahen keine bzw. keinen Katastrophenschutzbeauftragten vor. Der angegebene wöchentliche Zeitaufwand für die Aufgaben der bzw. des Katastrophenschutzbeauftragten schwankte stark, von 0 bis 50 Stunden.
- 116** Das Vorhalten von Krisenstäben war ebenfalls Teil der Abfrage durch den Rechnungshof. Krisenstäbe haben innerhalb der Zuständigkeit ihrer Katastrophenschutzbehörde die Aufgabe, Abwehrmaßnahmen zu koordinieren und relevante Lageinformationen unverzüglich den anderen betroffenen Krisenstäben zu melden. Eine Bezirks- und drei Senatsverwaltungen sowie die Hälfte der nachgeordneten Behörden gaben an, keinen Krisenstab vorzuhalten.
- 117** Der Rechnungshof hat die Katastrophenschutzbehörden im Rahmen seiner Umfrage zudem nach den Katastrophenschutzplänen und Gefährdungsabschätzungen befragt. Nur ein sehr kleiner Teil der Katastrophenschutzbehörden gab an, über eine Gefährdungsabschätzung zu verfügen. Bei den Katastrophenschutzplänen stellte sich die Situation nur in den Senats- und Bezirksverwaltungen etwas besser dar. Konkret ergab die Umfrage Folgendes:

Ansicht 34: Ressortbezogene Gefährdungsabschätzungen und Katastrophenschutzpläne

Frage	Bezirksverwaltungen	Senatsverwaltungen	nachgeordnete Behörden
Gibt es ressortbezogene Gefährdungsabschätzungen?	3 x ja, 8 x nein	1 x ja, 10 x nein	2 x ja, 8 x nein
Haben Sie einen Katastrophenschutzplan für Ihre Behörde?	6 x ja, 5 x nein	4 x ja, 7 x nein	1 x ja, 9 x nein

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben zur Umfrage zum Umsetzungsstand des KatSG, Auswertung Januar 2024

- 118 Die Prüfung durch den Rechnungshof ergab zudem, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung keine ressortübergreifende Gefährdungsabschätzung erstellt bzw. fortgeschrieben hatte. Die letzte ressortübergreifende Gefährdungsabschätzung stammte aus dem Juni 2008 und sollte jährlich fortgeschrieben werden. Das ist nicht geschehen. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung begründete das gegenüber dem Rechnungshof mit den noch fehlenden behördeninternen Gefährdungsabschätzungen, die Basis für die ressortübergreifende Gefährdungsabschätzung seien. Die Katastrophenschutzbehörden vertraten im Gegensatz dazu mehrheitlich die Auffassung, dass Basis für die ressortbezogenen Gefährdungsabschätzungen eine ressortübergreifende Gefährdungsabschätzung sei. Diese Diskussion dauert seit dem Jahr 2021 an.
- 119 Der Rechnungshof hat die mangelnde Umsetzung der Vorgaben des KatSG sowie die fehlende Ermittlung des Ressourcenbedarfs beanstandet. Der Rechnungshof beanstandete außerdem die mangelnde Prozessorganisation bei der Erarbeitung von Gefährdungsabschätzungen und dass es der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung bislang nicht gelang, hier koordinierend zu Lösungen zu kommen.

4.5 Erlass von Ausführungsvorschriften zum Katastrophenschutzgesetz

- 120 Die zur Ausführung des KatSG notwendigen Ausführungsvorschriften erlässt die zuständige Senatsverwaltung im Einvernehmen mit der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung, wenn die Vorschriften nur den Geschäftsbereich der zuständigen Senatsverwaltung betreffen. Im Übrigen erlässt die für Inneres zuständige Senatsverwaltung im Einvernehmen mit den zuständigen Senatsverwaltungen Ausführungsvorschriften, wenn diese den Geschäftsbereich mehrerer Senatsverwaltungen betreffen (§ 35 KatSG).
- 121 Dem Rechnungshof lagen bis zum Abschluss der Erhebungen Ausführungsvorschriften der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung nur im Entwurf (Stand: 2. Juni 2023) mit zahlreichen und vor allem auch grundsätzlichen

Bemerkungen der Katastrophenschutzbehörden vor. Deren Hinweise verdeutlichen, dass ein hoher Bedarf an Erläuterungen zur einheitlichen Organisation des Katastrophenschutzes im Land besteht. Dies betrifft insbesondere konkretere Regelungen zur ebenen- und ressortübergreifenden Zusammenarbeit und Koordinierung. Ohne solche Konkretisierungen besteht die Gefahr, dass notwendige Maßnahmen nicht, nicht in der gebotenen Qualität oder zu spät ergriffen werden.

- 122 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung bisher keine Ausführungsvorschriften zum KatSG erlassen hat. Dies wird der Bedeutung und Dringlichkeit des Themas nicht gerecht.

4.6 Koordinierung und Steuerung

- 123 Nach § 5 Abs. 3 KatSG obliegt der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung die übergreifende Koordinierung der Maßnahmen der Katastrophenvorsorge. Dazu hat sie im gesamtstädtischen Katastrophenschutzinteresse gegenüber den zuständigen Katastrophenschutzbehörden darauf hinzuwirken, dass notwendige Maßnahmen der Katastrophenvorsorge von den Katastrophenschutzbehörden nach landesweit vergleichbaren Standards getroffen und umgesetzt werden. Für die Koordinierung und Steuerung der Katastrophenvorsorge stehen der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung über das Auskunftsrecht des KatSG hinaus keine besonderen Eingriffsrechte zu. Es gelten die allgemeinen Regelungen des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes. Darüber hinaus gilt bei der Aufgabenerfüllung das Ressortprinzip.
- 124 Zur übergreifenden Koordinierung haben die Katastrophenschutzbehörden der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung auf Nachfrage Auskunft zur Umsetzung der Maßnahmen der Katastrophenvorsorge zu erteilen. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung nutzte bei ihrer koordinierenden Aufgabe zur Umsetzung landesweit vergleichbarer Standards in der Katastrophenvorsorge ihr Auskunftsrecht nur mangelhaft. So verschaffte sie sich vor der Prüfung durch den Rechnungshof keinen Gesamtüberblick über den Umsetzungsstand des KatSG hinsichtlich der Katastrophenvorsorge. Abfragen, wie der Stand der Maßnahmenplanung und der Vorhaltung von Krisenmanagementstrukturen ist, betrafen nur einzelne Szenarien wie Energiemangellagen.
- 125 Wichtiger Bestandteil einer Koordinierung ist die Bereitstellung von Informationen, Arbeitshilfen, Richtlinien usw. zur Unterstützung der zu koordinierenden Stellen. Einen Informationsaustausch organisiert die für Inneres zuständige

Senatsverwaltung in Form regelmäßiger Sitzungen der Katastrophenschutzbeauftragten. Sie stellt teilweise auch Arbeitshilfen bereit, beispielsweise einen Leitfaden Katastrophenschutz und einen Muster-Katastrophenschutzplan. Eine darüber hinausgehende Unterstützung bei der Erarbeitung und Fortschreibung von Katastrophenschutzplänen und Gefährdungsanalysen und der Konzeption von Gefahrenabwehrstrukturen gab es im Prüfungszeitraum nicht.

- 126 Eine besondere Bedeutung für die Katastrophenvorsorge haben die Querschnittsaufgaben. Querschnittsaufgaben sind alle Unterstützungsaufgaben (mittelbare Aufgaben), die zur Erfüllung der Fachaufgaben (unmittelbare Aufgaben) erforderlich sind. Der Rechnungshof betrachtete während einer vorangegangenen Prüfung des Verwaltungshandelns der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung in der COVID-19-Pandemie u. a. die Organisation der Querschnittsaufgaben bei der Krisenarbeit. Die Erkenntnisse dazu flossen in seinen Beratungsbericht vom 2. Juni 2022¹⁸⁷ ein. Der Rechnungshof identifizierte als eine Ursache der administrativen Probleme bei der Krisenbewältigung insbesondere eine mangelnde Vorbereitung auf die zu leistenden Querschnittsaufgaben. Er empfahl, eine ressortübergreifende Zusammenarbeit zur Bewältigung dieser Aufgaben im Krisenfall zu etablieren. Das ist bislang nicht geschehen, wie die Umfrage des Rechnungshofs zur Katastrophenvorsorge zeigte. Alle Behörden planten die Erledigung von Querschnittsaufgaben für sich bzw. in ihrer eigenen Behörde isoliert.
- 127 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung die ihr obliegende übergreifende Koordinierung der Maßnahmen der Katastrophenvorsorge gegenüber den Katastrophenschutzbehörden bisher nicht ausreichend wahrgenommen hat. Damit hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung die zahlreichen Defizite bei der Katastrophenvorsorge nicht erkannt und konnte nicht steuernd eingreifen. Dabei ist die Koordinierung im Katastrophenschutz besonders wichtig, da im zeitkritischen Einsatzfall Strukturen und Abläufe unabhängig vom Ressortprinzip klar sein müssen.

4.7 Einrichtung und Etablierung von Katastrophenschutz-Leuchttürmen

- 128 Katastrophenschutz-Leuchttürme (Kat-L) sollen lokale Anlaufstellen für die Bevölkerung in Krisensituationen sein. Es soll sie in jedem Bezirk geben. Unterschieden werden stationäre Kat-L (etwa in den Rathäusern eingerichtet) und

¹⁸⁷ Bericht nach § 88 Abs. 2 LHO an die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung über das Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung vom 2. Juni 2022, abrufbar auf der Internetseite des Rechnungshofs unter Veröffentlichungen

mobile Kat-L (als spezielle Fahrzeuge). Ergänzend ist die Einrichtung von Katastrophenschutz-Informationspunkten (Kat-I) vorgesehen. Die Kat-I informieren über die Lage sowie über Unterstützungsmöglichkeiten und fördern die gegenseitige nachbarschaftliche Hilfe. Für den Betrieb der Kat-I sind bestehende Einrichtungen (Kieztreffs, Seniorenfreizeitsäten, Kiezcafés etc.) des jeweiligen Quartiers vorgesehen.

- 129 Das System der Kat-L findet sich nicht explizit im KatSG wieder. Es beruht auf der Verpflichtung der Katastrophenschutzbehörden, die notwendigen Maßnahmen der Katastrophenvorsorge nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen (§ 5 Abs. 1 KatSG). Seit dem Abschluss eines Forschungsprojekts Ende 2015 gibt es einen regelmäßigen Austausch zur Einrichtung solcher Kat-L zwischen den Vertretern der Bezirke und der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung. Diese erarbeitete ein Organisationskonzept zum Kat-L-System im Land Berlin. Laut diesem liegt die Verantwortung für Einrichtung und Betrieb des Kat-L-Systems – als Teil der originären Gefahrenabwehr – bei den Bezirksverwaltungen. Die übergreifende Konzeption und initiale Finanzierung durch die für Inneres zuständige Senatsverwaltung soll gleichwohl die landesweite Umsetzung mit gleichartigen Mitteln und Strukturen sicherstellen. Das Organisationskonzept enthält daher u. a. konkrete Empfehlungen zur Funktion und örtlichen Verteilung der Kat-L, zu Aufgaben sowie zu Rollen und Funktionen der Leuchttürme.
- 130 Der Rechnungshof ermittelte den aktuellen Umsetzungsstand von Kat-L und Kat-I. Die Ergebnisse werden nachfolgend dargestellt:

Ansicht 35: Zahl der Kat-L und Kat-I

geplante und einsatzbereite Kat-L/Kat-I	gesamt
geplante stationäre Kat-L	34
einsatzbereite stationäre Kat-L	8 (in zwei Bezirken)
geplante mobile Kat-L	16
einsatzbereite mobile Kat-L	4 (in zwei Bezirken)
geplante Kat-I	98
einsatzbereite Kat-I	25 (in zwei Bezirken)

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben zur Umfrage zum Umsetzungsstand der Kat-L und Kat-I, Auswertung Oktober 2024

Angabegemäß verfügt nur ein Bezirk sowohl über einsatzbereite mobile und stationäre Kat-L.

- 131 Die technische Erstausstattung der Leuchttürme (u. a. Bildschirme, Notebooks, WLAN-Accesspoints, Digitalfunkgeräte und mobile Netzersatzanlagen) wurde zentral durch die für Inneres zuständige Senatsverwaltung beschafft. Dafür wurden

im Haushaltsplan 2020/2021 einmalig Mittel als Anschubfinanzierung durch die für Inneres zuständige Senatsverwaltung in Höhe von rd. 126.000 € für Software, rd. 680.000 € für eine technische Ausstattung und rd. 40.000 € für ein Öffentlichkeitsarbeitskonzept zur Verfügung gestellt. Mittel für die Wartung und ggf. Reparatur der zentral beschafften Erstausstattung stellt die für Inneres zuständige Senatsverwaltung nicht bereit.

Der Rechnungshof erfragte bei den Katastrophenschutzbeauftragten der Bezirke, ob die technische Erstausstattung der Leuchttürme kurzfristig beim jeweiligen Kat-L vor Ort einsatzbereit ist und regelmäßig gewartet wird. Das ist nicht durchgehend der Fall. Nur acht von zwölf Bezirken gaben an, die zentral beschaffte Technik regelmäßig zu warten, und nur bei knapp der Mehrheit ist diese Technik kurzfristig beim jeweiligen Kat-L vor Ort einsatzbereit. Nur die Hälfte der Bezirke gab in der Umfrage an, dass bei jedem der stationären Kat-L der Notstrombetrieb über mindestens 72 Stunden gesichert sein wird. Mehrere Bezirke merkten zudem an, dass die Bevorratung der Treibstoffe und die Nachbetankung noch ungeklärt sind.

- 132 Der Rechnungshof erfragte ebenso, für welche Krisen/Lagen die Alarmierung der Kat-L vorgesehen ist. Während das ursprüngliche Forschungsprojekt auf einen länger andauernden, großflächigen Stromausfall fokussierte, hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung im Juni 2020 einen „optimierten Ansatz“ vertreten. Dieser umfasst einen Mehrfachnutzen der Kat-L für weitere Szenarien wie Unwetter, Terroranschläge oder Pandemien. Obwohl sich dieser Mehrfachnutzen im Organisationskonzept nicht explizit wiederfindet, werde der Ansatz nach Angaben der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung weiterverfolgt. In den Antworten der Katastrophenschutzbeauftragten der Bezirke spiegelt sich dies nur sehr begrenzt wider.

Ansicht 36: Krisen/Lagen für die Aktivierung

Für welche Krisen bzw. Lagen planen Sie die Aktivierung der Kat-L in Ihrem Bezirk?	Anzahl Bezirke
längerfristige, großflächige Stromausfälle	12
Gesundheitslagen (z. B. Pandemien)	1
Extremwetterereignisse	1
Ausfall kritischer Infrastruktur (z. B. Trinkwasserversorgung)	3
Sonstiges	2

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben zur Umfrage zum Umsetzungsstand der Kat-L und Kat-I, Auswertung Oktober 2024

- 133 Insgesamt zeigen sich große Unterschiede hinsichtlich Einsatzbereitschaft und technischer Ausstattung von Kat-L und Kat-I. Vom Ziel der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung, eine „landesweite Umsetzung mit gleichartigen Mitteln und

Strukturen sicher(zu)stellen“, ist man in Berlin noch weit entfernt. Völlig ungeklärt ist die Frage der weiteren Finanzierung: Nicht alle Bezirke haben ausreichend Mittel eingestellt, um die von der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung finanzierte Technik zu warten, instand zu halten und ggf. zu erneuern. Die Konzepte der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung lassen das Thema Finanzierung völlig offen – trotz der Ankündigung aus den Richtlinien zur Regierungspolitik, die Ausstattung der Kat-L fördern zu wollen.¹⁸⁸

- 134 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung die ihr obliegende übergreifende Koordinierung der Katastrophenvorsorge mit Blick auf die Einrichtung von Kat-L und Kat-I bisher nicht ausreichend wahrgenommen hat.

4.8 Projekt zur Errichtung einer zentralen behördlichen Struktur für Katastrophenschutz

- 135 Nach § 7 LHO ist die öffentliche Verwaltung an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden. Ausgaben dürfen nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind (§ 34 Abs. 2 Satz 1 LHO). Dies gilt auch für Projekte, die das Land durchführt. Diese waren zum Zeitpunkt der Prüfung zudem an die Bestimmungen des von der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung im April 2007 erlassenen Projektmanagementhandbuchs gebunden. Es sollte die Grundlage für eine einheitliche, wirtschaftliche, qualitätsgerechte und risikoarme Durchführung von Projekten in der Berliner Verwaltung bilden.
- 136 In den Richtlinien der Regierungspolitik für die 19. Wahlperiode vom 18. Januar 2022 war festgelegt worden, dass der Senat die Katastrophenvorsorge und die Instrumente des Krisenmanagements im Katastrophenfall ausbaut und Katastrophenschutzzentren einrichtet.¹⁸⁹ Die Hausleitung der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung stimmte Anfang Februar 2023 einem „Projektauftrag zur Errichtung einer zentralen behördlichen Struktur für Katastrophenschutz“ zu. Ziel des Projekts war die Einrichtung einer oberen Katastrophenschutzbehörde in der laufenden Legislaturperiode. Eine konkrete Terminschätzung und die Planung von Meilensteinen waren nicht Teil des Projektauftrags. Ebenso fehlten Angaben zu notwendigen Ressourcen, Aufwänden und Kosten sowie eine Risikoabschätzung.

¹⁸⁸ vgl. Richtlinien der Regierungspolitik für die 19. Wahlperiode vom 16. Mai 2023 (Drs 19/0980), S. 42

¹⁸⁹ vgl. Richtlinien der Regierungspolitik für die 19. Wahlperiode vom 18. Januar 2022 (Drs 19/0114), S. 49

- 137 Während das Projekt bereits lief, kam es in Berlin zu Neuwahlen und der Festlegung neuer Richtlinien der Regierungspolitik vom 16. Mai 2023. Diese sahen nunmehr die Prüfung der Errichtung eines Landesamtes für Katastrophenschutz vor.¹⁹⁰ Dennoch meldete die für Inneres zuständige Senatsverwaltung zum Doppelhaushalt 2024/2025 für die Umsetzung des Projekts rd. 107 Mio. € für eine Obere Katastrophenschutzbehörde mit 180 Stellen an. Der Senatsbeschluss vom 11. Juli 2023 über den Entwurf des Doppelhaushalts 2024/2025 berücksichtigte diese Mittelanmeldungen für die Errichtung eines Landesamtes für Katastrophenschutz jedoch nicht.

Am 14. September 2023 informierte die für Inneres zuständige Senatsverwaltung die Katastrophenschutzbeauftragten, dass künftig – statt an der Errichtung eines Landesamtes für Katastrophenschutz – an einem Prüfbericht für die Etablierung eines Katastrophenschutzzentrums gearbeitet werden solle. Dieser solle klären, wofür man ein Zentrum für Katastrophenschutz brauche und welche Alternativen es möglicherweise gäbe. Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses beschloss am 17. November 2023, für einen Aufbaustab eines Katastrophenschutzzentrums im Haushalt 24 Stellen bis 2025 auszubringen.

Nach einer Entscheidung der Hausleitung wurde das „Projekt zur Errichtung einer zentralen behördlichen Struktur für Katastrophenschutz“ zum 30. April 2024 beendet. Dem Rechnungshof lag der Entwurf eines Abschlussberichts mit Stand vom 3. Juli 2024 vor. Der Bericht nennt als wichtigste Ergebnisse und Erfolge des Projekts u. a. die Entwicklung eines Referentenentwurfs für ein Errichtungsgesetz eines Landesamtes sowie diverse erarbeitete Konzepte, Planungen und Strategien.

- 138 Der Rechnungshof schätzte die Projektkosten für das Jahr 2023 anhand des Personaleinsatzes. Bei dieser Schätzung multiplizierte er die geleisteten Projektstunden je Laufbahngruppe des nach Angaben der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung eingesetzten Personals mit pauschalierten Stundensätzen. Die pauschalierten Stundensätze entnahm der Rechnungshof einem Rundschreiben der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung über Gebührenerhebung. Für die Ermittlung der geleisteten Projektstunden hat der Rechnungshof eine Arbeitszeit von wöchentlich 40 Stunden und 21 Arbeitstagen pro Monat zugrunde gelegt.

¹⁹⁰ vgl. Richtlinien der Regierungspolitik für die 19. Wahlperiode vom 16. Mai 2023 (Drs 19/0980), S. 42

Ansicht 37: Geschätzte Projektkosten für das Jahr 2023

Besoldungsgruppen	pauschalierte Stundensätze	geleistete Projektstunden	geschätzter Verwaltungsaufwand
A 6 bis A 9	67,28 €	5.880	395.606,40 €
A 9 bis A 13	82,71 €	3.024	250.115,04 €
A 13 bis A 16	95,57 €	8.064	770.676,48 €
Summe			1.416.397,92 €

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Rundschreibens der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. April 2023 über Gebührenerhebung nach dem Gesetz über Gebühren und Beiträge - Kosten des Verwaltungsaufwands sowie einer Übersicht der Mitarbeitenden der Projektgruppe von der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung, übersandt per E-Mail am 21. Mai 2024

- 139 Der Projektauftrag sah als übergeordnetes Projektziel die Einrichtung einer oberen Katastrophenschutzbehörde vor. Diese sollte zu einer langfristigen Stärkung der Krisenbewältigung in Berlin beitragen. Dazu ist es nicht gekommen. Gleichzeitig betrug der geschätzte Verwaltungsaufwand für das – inzwischen beendete – Projekt allein im Jahr 2023 mehr als 1,4 Mio. €. Um das System Katastrophenschutz im Land Berlin effektiv zu verbessern und eine neue Struktur darin organisch einzubinden, wäre vor Beginn des Projekts zur Errichtung einer solchen zentralen Behörde eine umfassende Bestandsaufnahme des Vorhandenen erforderlich gewesen. Dazu hätte vor der Initiierung eines Projekts zur Einrichtung einer oberen Katastrophenschutzbehörde die Betrachtung gehört, ob eine solche Behörde überhaupt zu einer langfristigen Verbesserung der Krisenbewältigung und des Katastrophenschutzes führen kann oder ob auch andere Veränderungen in Strukturen, Prozessen und Aufgaben mit einem geringeren Aufwand zu einem gleichen Ergebnis führen könnten.

Der Rechnungshof hat die Nichtbeachtung von § 7 LHO und einiger grundlegender Regeln des Projektmanagements beanstandet. Insbesondere hat er bemängelt, dass die Schaffung einer neuen zentralen Struktur für den Katastrophenschutz beauftragt wurde, ohne zuvor die Ist-Situation analysiert und Alternativen geprüft zu haben.

4.9 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 140 Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung hat zu den Feststellungen Stellung genommen und Folgendes ausgeführt:

Sie begrüße ausdrücklich die beratende Funktion des Rechnungshofs zur Weiterentwicklung der Ausübung ihrer Koordinierungsaufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes im Land Berlin und danke für die Anregungen. Sie teile die Auffassung des Rechnungshofs, dass der Katastrophenschutz einer weitergehenden

Stärkung bedürfe. Gleichzeitig hat sie die Feststellung zurückgewiesen, die Senatsverwaltung habe die übergreifende Koordinierung nur ungenügend wahrgenommen, und auf die Zuständigkeitsverteilung im Land Berlin und die ihr fehlende Weisungsbefugnis verwiesen. Die Vielzahl an gemeinsam entwickelten Maßnahmen und Konzepten, insbesondere der nachgeordneten Behörden, belege die Anstrengung und Leistung der jeweiligen Beschäftigten für den Katastrophenschutz im Land Berlin.

Der Rechnungshof bewertet es positiv, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung den Handlungsbedarf zur Stärkung des Katastrophenschutzes anerkennt. Die Auffassung der Senatsverwaltung, dass die Zuständigkeitsverteilung im Land Berlin eine stärkere Koordinierung verhindere, wird vom Rechnungshof nicht geteilt, da vorhandene Instrumente wie die Auskunftspflicht durch die Senatsverwaltung bislang nur unzureichend in Anspruch genommen wurden. Gleichermaßen gilt für die Bereitstellung von Arbeitshilfen zur Sicherung vergleichbarer Standards. Das unbestritten hohe Engagement einzelner Behörden und Akteure führt daher nicht zu einheitlichen berlinweiten Standards im Katastrophenschutz, wie der teilweise erschreckend geringe Umsetzungstand von Vorgaben des KatSG verdeutlicht.

- 141** Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung hat weiterhin ausgeführt, dass sie die Katastrophenschutzbehörden auf ihre Rolle und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen hinweisen und damit auch künftig ihrer Hinwirkungspflicht nachkommen wolle. Der Kreis der im KatSG genannten Katastrophenschutzbehörden sei im Rahmen der Novelle des KatSG geprüft und bewusst in der jetzigen Form neu gefasst worden. Die Erfahrungen zeigten allerdings, dass fachliche Expertise „nicht in toto“ in den Senatsverwaltungen gespiegelt werden könne und die „bloße Benennung von Fach-/Ansprechpersonen in den nachgeordneten Behörden nicht hinreichend“ sei. Sie hat darüber hinaus angekündigt, sich mit den zuständigen Ressorts darüber abzustimmen, wie ggf. Staatsverträge zu gemeinsamen Behörden der Länder Berlin und Brandenburg anzupassen wären.

Der Rechnungshof hält aufgrund der Ausführungen der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung die Klärung der Zuständigkeiten für den Katastrophenschutz bei den betroffenen Behörden für umso dringlicher.

- 142** Im Hinblick auf den Ressourceneinsatz hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung dargestellt, dass sie im Entwurf der Ausführungsvorschriften zum KatSG eine Regelung zur personellen Ausstattung in den Katastrophenschutzbehörden aufgenommen und damit verbindliche Vorgaben festgelegt hatte. Diese

sei jedoch im Rahmen der frühzeitigen Beteiligungs runde durch die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung gestrichen worden. Sie beabsichtige aber weiterhin, in der Neufassung des Entwurfs für die Ausführungsvorschriften eine Abstimmung mit der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung herbeizuführen. Damit solle ein einheitlicher Bemessungsmaßstab für alle Katastrophenschutzbehörden hinsichtlich der personellen und finanziellen Ausstattung geschaffen werden. Auch zum Umsetzungsstand hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung auf ihre Hinwirkungspflicht verwiesen, der sie künftig nachdrücklicher durch Abfragen nachkommen werde.

Der Rechnungshof bewertet die Anstrengungen der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung positiv. Alle beteiligten Akteure sind aufgefordert, sich für die Etablierung einer einheitlichen und verbindlichen Bemessungsgrundlage für die personelle und finanzielle Ausstattung der Katastrophenschutzbehörden einzusetzen. Die weiteren Ausführungen der Senatsverwaltung nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis.

- 143** Hinsichtlich der vom Rechnungshof beanstandeten mangelnden Prozessorganisation bei der Erarbeitung von Gefährdungsabschätzungen hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung berichtet, in den überarbeiteten Entwurf der Ausführungsvorschriften zum KatSG eine Regelung zur Erstellung von Gefährdungsabschätzungen und deren wesentlichen Inhalten aufgenommen zu haben. Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung angekündigt, die Katastrophenschutzbehörden im Rahmen von detaillierten Auskunftsanfragen unter entsprechender Fristsetzung zum Sachstand zu befragen und die bisherigen Unterstützungsangebote intensivieren zu wollen.

Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen der Senatsverwaltung zur Kenntnis.

- 144** Hinsichtlich der noch ausstehenden Ausführungsvorschriften hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung auf die umfassenden eingegangenen Änderungswünsche zum ersten Entwurf aus dem Jahr 2023 verwiesen. Nach einer zweiten Beteiligungs runde beginne nun die offizielle Mitzeichnung mit einer konsensuierten Vorlage.

Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen der Senatsverwaltung zur Kenntnis.

- 145** Hinsichtlich ihrer Koordinierungsfunktion hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung angekündigt, die bisherigen Anstrengungen fortzusetzen und ihre Koordinierungsfunktion wahrzunehmen. Sie werde der Hinwirkungspflicht gegenüber den zuständigen Katastrophenschutzbehörden künftig durch verstärkte

Controllingmaßnahmen nachkommen. Außerdem hat sie angekündigt, prüfen zu wollen, ob und in welchem Umfang Querschnittsaufgaben im Rahmen von ebenen- und ressortübergreifender Zusammenarbeit erledigt werden könnten. Sie verweist jedoch auf die gegebenen Zuständigkeiten im Katastrophenschutz. In allen Ressorts und Bezirken gebe es Querschnittsbereiche, die die Aufgaben mit großem Fachwissen übernähmen. Ungeachtet dessen verbleibe nach Ansicht der Senatsverwaltung die Herausforderung, dass lediglich Auskunftsrechte bestünden, da Weisungs- und Durchgriffsrechte aufgrund des Ressortprinzips nicht gegeben seien.

Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen der Senatsverwaltung zur Kenntnis. Er verweist jedoch darauf, dass die im Tagesgeschäft etablierten Strukturen im Katastrophenfall schnell überfordert sein können. Eine übergreifende Zusammenarbeit aller Katastrophenschutzbehörden ist gerade bei der Katastrophenvorsorge unabdingbar.

- 146** Zur Einrichtung und Etablierung der Kat-L hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung von diversen Workshops und Abstimmungsrunden berichtet, die nach den örtlichen Erhebungen durch den Rechnungshof stattgefunden hätten. Unterstützungswünsche der Bezirke seien aufgegriffen und in der Überarbeitung der Konzepte umgesetzt worden. Hinsichtlich der Art von Lagen für eine Aktivierung sei nun mit den Bezirken abgestimmt, dass die Kat-L in der Hauptsache bei Ereignissen aktiviert werden sollen, bei denen die Regelkommunikation gestört und dadurch die Informationsmöglichkeiten für die Bevölkerung stark eingeschränkt ist, z. B. bei langanhaltenden, flächendeckenden Stromausfällen. Für eine dauerhafte und nachhaltig auskömmliche Finanzierung werde die für Inneres zuständige Senatsverwaltung mit den Bezirken und der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung ein entsprechendes Konzept erarbeiten.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung greifen zu kurz und lassen offen, wann alle geplanten Kat-L und Kat-I einsatzbereit sein werden. Die Ausführungen zur Sicherung der Finanzierung und zur weitgehenden Abkehr des von ihr angedachten Mehrfachnutzens der Kat-L nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis.

- 147** Zur Errichtung einer zentralen behördlichen Struktur für den Katastrophenschutz hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung mitgeteilt, in ihrer seinerzeitigen Planung berücksichtigt zu haben, dass die bisherigen Krisen gezeigt hätten und zeigten, dass die Strukturen zur Krisenbewältigung des Landes Berlin resilenter ausgestaltet und weitere institutionelle Vorkehrungen der Krisenprävention und -vorsorge getroffen werden müssten. Deshalb habe sie das Projekt zur Prüfung

der Errichtung einer zentralen behördlichen Struktur für Katastrophenschutz eingerichtet. Dabei sollten auch die damaligen Richtlinien der Regierungspolitik sowie die Empfehlungen des Beratungsberichts des Rechnungshofs zum Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung umgesetzt werden. Der Projektauftrag sei bewusst als schlanker Initialentwurf erstellt worden, um unverzüglich Handlungsfähigkeit herzustellen. Die Struktur mit möglichen 180 Stellen sei nachweislich nur eine Vollausbau-Option. Nach Abschluss der Erhebungen durch den Rechnungshof sei der Aufbau eines Kompetenzzentrums für Katastrophenschutz und Krisenmanagement begonnen worden und konnte in Teilen den operativen Betrieb aufnehmen. Die Senatsverwaltung habe das Projekt eigenständig evaluiert und werde bei nachfolgenden und vergleichbaren Projekten die anerkannten Grundsätze des Projektmanagements weitergehend berücksichtigen.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung belegen, dass eine zentrale Empfehlung des Beratungsberichts des Rechnungshofs über das Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung im Rahmen des Projekts nicht miteingeflossen ist. Die Vollausbau-Option mit 180 Stellen berücksichtigt nicht die Empfehlung des Rechnungshofs in seinem Beratungsbericht. Diese sieht als mögliche Organisationsform vor, dass das in Querschnittsbereichen der verschiedenen Verwaltungen tätige Fachpersonal grundsätzlich in der Linienorganisation verbleibt, sich auf eine Zusammenarbeit vorbereitet und nur im Krisenfall in den Krisenstab entsandt wird. Die weiteren Ausführungen der Senatsverwaltung nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis.

- 148** Insgesamt bewertet der Rechnungshof die Vorhaben der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung positiv. Allerdings muss die Zukunft zeigen, inwieweit den zahlreichen Absichtserklärungen zur Stärkung des Katastrophenschutzes auch Taten folgen werden. Für die gesamtstädtischen Steuerungsaufgaben der Senatsverwaltungen könnte das neue Landesorganisationsgesetz zum Gamechanger werden, da künftig die Leitungsaufgaben der Senatsverwaltungen im Bereich der gesamtstädtischen Steuerung klarer definiert werden sollen.

Hinsichtlich der Bereitstellung von ausreichenden Ressourcen wird es auf die Bereitschaft aller Akteure auf Landes- und Bezirksebene ankommen, um für einen echten Wandel hin zu mehr Sicherheit zu sorgen.

Es bleibt abzuwarten, ob die angekündigten Maßnahmen die Defizite bei der Umsetzung der Gesetzesvorgaben schnell beheben werden. In der Katastrophenvorsorge sollte zudem das Ressortprinzip zwar beachtet, aber nicht

überbetont werden. Hier vermisst der Rechnungshof die Bereitschaft zu einer verstärkten ebenen- und ressortübergreifenden Zusammenarbeit.

4.10 Zusammenfassung und Erwartung

- 149 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend die unzureichende Umsetzung des KatSG hinsichtlich der Katastrophenvorsorge. Er sieht als eine wesentliche Ursache dafür die ungenügende Wahrnehmung der übergreifenden Koordinierung durch die für Inneres zuständige Senatsverwaltung.
- 150 **Der Rechnungshof erwartet, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung**
- **den Kreis der nachgeordneten Behörden, die Berliner Katastrophenschutzbehörden sind, überprüft und – soweit erforderlich – auf eine Klarstellung im KatSG hinwirkt,**
 - **die Aufgabenwahrnehmung der Katastrophenvorsorge in allen Bereichen von Ordnungsaufgaben sicherstellt,**
 - **Ausführungsvorschriften zum KatSG, die der ebenen- und ressortübergreifenden Zusammenarbeit und Koordinierung dienen, unverzüglich erlässt,**
 - **den Umsetzungsstand des KatSG regelmäßig überprüft, evaluiert und bei Bedarf steuernd eingreift,**
 - **in Absprache mit den Bezirken eine rechtliche Grundlage für die Einrichtung und den Betrieb des Katastrophenschutz-Leuchtturm-Systems schafft, Einsatzszenarien, Aktivierungsschwellen und Aufgaben einheitlich definiert sowie die Finanzierung des Betriebes nachhaltig sichert sowie**
 - **künftig vor Beauftragung von Projekten die Ist-Situation analysiert und eine Zielvision erarbeitet, die den durch das Projekt zu erreichenden Sollzustand definiert.**

Der Rechnungshof erwartet außerdem, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung darauf hinwirkt, dass

- **Katastrophenschutzbeauftragte und ihre Stellvertretungen von allen Katastrophenschutzbehörden benannt, deren Aufgaben einheitlich definiert, hinsichtlich ihres Zeitaufwandes bemessen und unabhängig von besetzten Stellen erfüllt werden,**
- **die gesetzlichen Bestimmungen und Anforderungen an Krisenstäbe eingehalten werden,**

- der finanzielle Bedarf für die Erfüllung der notwendigen Aufgaben des Katastrophenschutzes ermittelt und im Haushalt abgesichert wird,
- zur Erstellung von Gefährdungsabschätzungen und Katastrophenschutzplänen schnellstmöglich eindeutige Zuständigkeiten und Arbeitsabläufe festgelegt werden,
- alle Katastrophenschutzbehörden ihre Vorsorgemaßnahmen gemeinsam planen und umsetzen sowie
- Potenziale für mögliche gegenseitige Unterstützungen in den Verwaltungen bei den Querschnittsaufgaben identifiziert und diese in die Katastrophenvorsorge integriert werden.

Der Rechnungshof empfiehlt der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung darüber hinaus zu untersuchen, ob und wie in den bestehenden Strukturen im Katastrophenschutz Verbesserungen der Katastrophenvorsorge zu erzielen sind oder ob für diese Verbesserungen ausschließlich die Etablierung einer neuen zentralen Struktur notwendig ist.

5 Gravierende Verstöße gegen den Schutzzweck des Waffenrechts und das Haushaltrecht bei der Verwaltung der Berliner Polizeiakademie

Die Polizeiakademie hat die Beschaffung, den Verbleib und die Verwendung von Waffen, Munition und Geschossen im Bereich des Sportschießens nicht hinreichend dokumentiert. Zudem fehlt es hier an ausreichenden Sicherheitsstandards für die Weiterreichung und die Lagerung von Waffen und Geräten. Außerdem wurde nicht geprüft, ob die Auslastung des Fuhrparks der Polizeiakademie trotz einer Erhöhung der zugelassenen Fahrzeuge von 65 im Jahr 2012 auf 117 Fahrzeuge im Jahr 2023 bei einer gleichzeitigen Reduzierung der durchschnittlichen Jahreslaufleistung pro Fahrzeug in diesem Zeitraum von 5.900 km auf 3.060 km noch wirtschaftlich ist.

5.1 Einleitung

- 151 Die Polizeiakademie hat die Aufgabe, die verwaltungsmäßige Betreuung und Versorgung im Bereich der Aus- und Fortbildung innerhalb der Polizei Berlin sicherzustellen. Sie ist aus der Abteilung Aus- und Fortbildung (Landespolizeischule) bei dem damaligen Polizeipräsidenten in Berlin hervorgegangen. Die Polizeiakademie verwaltet auch die polizeilichen Sportschützinnen und -schützen. Das polizeiliche Sportschießen ist eine Sportart, die bei der Polizei Berlin als dienstlicher Wettkampfsport durchgeführt wird und insoweit zur dienstlichen Tätigkeit der ausübenden Polizeidienstkräfte gehört. Insgesamt sind neun Personen bei der Polizeiakademie für diese Sportart registriert. Die für die Verwaltung der Sportschützinnen und -schützen zuständige Organisationseinheit hat für diese Waffenbesitzkarten angelegt, erfasst und Sportwaffen ausgehändigt. Daneben ist sie auch für die Entgegennahme und Lagerung von Waffen, Geräten und Munition für die Polizeiakademie zuständig.
- 152 Der Rechnungshof hatte die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns der Landespolizeischule zuletzt im Haushaltsjahr 2012 geprüft. Im Ergebnis hatte er im Jahr 2016 u. a. beanstandet, dass die Auslastung der Landespolizeischule zur dienstlichen Nutzung zugewiesenen 65 Fahrzeuge im Jahr 2012 mit einer durchschnittlichen Jahreslaufleistung von rd. 5.900 km sehr unterschiedlich war. Der Rechnungshof hatte die Erwartung geäußert, dass geprüft wird, ob die Nutzung des Fuhrparks wirtschaftlich ist und ob der Fahrzeugbestand angemessen zu reduzieren ist. Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hatte im

Juli 2016 zugesagt, die Auslastung der Fahrzeuge im Zuge der Umstrukturierung der Polizeischule unter dem Gesichtspunkt der Ressourcennutzung zu prüfen.

Anknüpfend daran hat der Rechnungshof im Zeitraum von Februar bis Dezember 2024 geprüft, ob die Polizeiakademie ihre Aufgaben im Haushaltsjahr 2023 ordnungsgemäß, wirtschaftlich und zielgerichtet wahrgenommen hat und ob mögliche Risiken für den Landeshaushalt bestehen. Es wurde außerdem geprüft, ob die Polizei Berlin den Feststellungen und Erwartungen des Rechnungshofs aus dem Jahr 2016, insbesondere zur wirtschaftlichen Auslastung des Fuhrparks, zwischenzeitlich hinreichend nachgekommen ist.

5.2 Polizeiliches Sportschießen

- 153 Bei der Ausübung der vom Rechnungshof geprüften Tätigkeiten hat die Polizeiakademie die einschlägigen Dienstanweisungen zu beachten, die den Umgang mit Waffen, Geräten und Munition regeln.¹⁹¹ Vorgaben des Waffengesetzes finden auf diese dienstliche Tätigkeit der Polizei Berlin keine unmittelbare Anwendung (vgl. § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 WaffG). Gleichwohl hat die Polizeiakademie bei der Schaffung, Umsetzung und Auslegung ihrer Dienstanweisungen die Wertungen aus § 36 Abs. 1 WaffG angemessen zu berücksichtigen. Hiernach hat, wer Waffen oder Munition besitzt, die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um zu verhindern, dass diese Gegenstände abhandenkommen oder Dritte sie unbefugt an sich nehmen. Diese Grundsätze, die § 36 Abs. 1 WaffG für den Umgang mit Waffen und Munition für den zivilen Bereich statuiert, müssen erst recht im dienstlichen Umgang mit diesen gefährlichen Gegenständen gelten. Die Dienstanweisungen sehen auch für den Bereich des polizeilichen Sportschießens vor, dass der Erhalt und der Verbrauch von Munition und Geschossen bei Übungsschießen ordnungsgemäß zu erfassen und in einem monatlichen Verbrauchsnachweis abzuschließen ist. Dieser muss den Zugang, den Abgang und den Bestand einer Munitionsart umfassen. Zudem sind dienstlich überlassene Waffen und Munition bei längeren Abwesenheiten in der Dienststelle zu hinterlegen.
- 154 Im Jahr 2023 fand vom 13. bis 16. Juni die Deutsche Polizeimeisterschaft für die Sportart „Schießen“ statt. An dieser haben zwölf Dienstkräfte der Polizei Berlin teilgenommen. Von diesen zwölf Teilnehmenden waren lediglich vier Dienstkräfte im

¹⁹¹ Geschäftsanweisung ZSE I Nr. 08/2007 über Verbleib und Verwertung beweglicher Sachen, die nicht zum Vermögen gehören vom 9. Oktober 2007 und Geschäftsanweisung ZSE II Nr. 1/2016 über den Umgang mit Faustfeuerwaffen vom 20. April 2016

Prüfungszeitraum bei der Polizeiakademie als Sportschützinnen und -schützen registriert. Insgesamt waren neun Personen in der Sportart „Schießen“ bei der Polizeiakademie registriert. Dass diese bei längeren Abwesenheiten ihre Waffen und Munition in der zuständigen Dienststelle hinterlegt haben, ist nicht dokumentiert.

Im April 2023 hat die Polizeiakademie bei der zentralen Verwaltung der Polizei Berlin die Beschaffung von 9.000 Schuss Munition und 2.000 Geschosse Typ Diabolos für Luftpistolen beantragt. Dies erfolgte laut Beschaffungsantrag ausschließlich für das polizeiliche Sportschießen. Hierdurch sollten die Teilnehmenden an der Deutschen Polizeimeisterschaft ausreichende Trainingsgelegenheiten erhalten. Die Polizeiakademie hat den Eingang und die Ausgabe der daraufhin beschafften 2.000 Geschosse Typ Diabolos mangels schriftlichen Bestandsnachweises nicht erfasst. Von den beschafften 9.000 Schuss Munition hat die Polizeiakademie im November 2023 einem Sportschützen 500 Schuss und einem weiteren Sportschützen im Januar 2024 2.500 Schuss übergeben. In beiden Fällen war das Datum der Übergabe der Munition mit deren Verbrauch identisch erfasst worden. Tatsächlich ist die Munition erst später verschossen worden bzw. befand sich teilweise noch im Besitz eines Sportschützen. Die Polizeiakademie bewertet dieses Vorgehen als „absolut üblich“, da der Munitionsempfang für jedes einzelne Training in der Waffenkammer der Polizeiakademie logistisch nicht abbildbar sei.

- 155** In der Polizeiakademie ist die Verwendung der im Jahr 2023 beschafften Munition und Geschosse nicht ordnungsgemäß dokumentiert. Hierin liegt ein Verstoß gegen die eigenen Dienstanweisungen der Polizei Berlin. So ist unzutreffend schriftlich niedergelegt worden, dass die ausgegebene Munition bereits am 21. November 2023 und am 16. Januar 2024 verschossen worden sei. Tatsächlich wurde diese zwei einzelnen Sportschützen ohne nähere Begründung lediglich zur weiteren Verwendung überlassen. Daneben nahm der Sportschütze, der die 2.500 Schuss erhalten hat, gar nicht an den Deutschen Polizeimeisterschaften im Juni 2023 teil. Für ein Verwaltungsdefizit spricht auch die namentliche Abweichung zwischen den tatsächlich bei der Polizeiakademie geführten und an den Meisterschaften tatsächlich teilnehmenden Sportschützinnen und -schützen. Die Polizeiakademie hat damit nicht ausreichend sichergestellt, dass Munition und Geschosse nur zum tatsächlichen Verbrauch für Trainings- und Wettkampfveranstaltungen und die Verwendungsnachweise ordnungs- und wahrheitsgemäß geführt werden. Damit ist auch unterblieben, dass die Sportschützinnen und -schützen ihre Trainings- und Wettkampfmaßnahmen hinsichtlich Ort und Zeit der Maßnahme, der Teilnehmenden hieran, der Leitungs-

bzw. Aufsichtsperson hierüber sowie den Umfang der verschossenen und verbliebenen (Rest-)Munition erfassen. Darüber hinaus ist der Bestand und Verbleib von 2.000 Geschossen für Luftpistolen (Diabolos) mangels schriftlicher Nachweise ungeklärt. Schließlich hat die Polizeiakademie eine geltende Dienstanweisung missachtet, indem sie nicht dokumentiert hat, dass die Sportschützinnen und -schützen bei längeren planbaren Abwesenheiten ihre Waffen, Munition und Geschosse in der Dienststelle hinterlegen. Die festgestellten Unzulänglichkeiten begünstigen entgegen der gesetzlichen Wertung von § 36 Abs. 1 WaffG das Abhandenkommen von Waffen und Munition. Dadurch entstehen Risiken für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

5.3 Allgemeine Waffenverwaltung

- 156 Ebenso wie bei der Verwaltung der Sportschützinnen und -schützen hat die Polizeiakademie auch bei der allgemeinen Waffen- und Munitionsverwaltung die Vorgaben aus ihren Dienstanweisungen sowie den Rechtsgedanken aus § 36 Abs. 1 WaffG zu beachten (vgl. T 153). Hiernach sind insbesondere Waffen, Geräte und Munition zwischen den Verwaltungs-, Lager-, Gebrauchs- und Verwendungsstellen nur gegen Empfangs- oder Einnahmeschein weiterzureichen. Daneben ist der Verlust von Waffen, Geräten oder Munition von den betreffenden Dienstkräften unverzüglich anzuzeigen. Die Lager-, Gebrauchs- und Verwendungsstellen haben dann die notwendigen Feststellungen für mögliche Schadenersatzforderungen zu treffen.
- 157 Der Polizeiakademie kamen im Dezember 2023 ein Taser-Gerät und diverse Ausrüstungsgegenstände abhanden. Diese sollten Gegenstand einer größeren Lieferung von Elektroimpulsgeräten und Zubehör im Umfang von 25 bis 35 Kartons an die Polizeiakademie von der Verwaltungsstelle der Polizei Berlin sein. Die Lieferung selbst ist zwar von den zuständigen Dienstkräften der Polizeiakademie äußerlich in Augenschein genommen worden. Eine vollständige und gezählte Übernahme ist jedoch unterblieben. Gleichwohl ist auf dem Empfangsschein der vollständige Erhalt aller Taser-Geräte und Ausrüstungsgegenstände bestätigt worden. Zur Begründung dieses Vorgehens hat die Polizeiakademie ausgeführt, dass der in der Örtlichkeit vorhandene Platz wegen der Liefermenge eine gezählte Übergabe nicht zugelassen habe. Der Verbleib des vermissten Geräts und der verlustigen Ausrüstungsgegenstände konnte trotz umfangreicher Ermittlungen der Polizeiakademie bisher nicht geklärt werden. Diese mussten deswegen in der Folge ersatzbeschafft werden.

158 Der Verlust des Taser-Geräts und der Ausrüstungsgegenstände sind Anzeichen für systemische Schwachstellen innerhalb der allgemeinen Waffenverwaltung der Polizeiakademie. Fehlende Platzkapazitäten für eine genaue Eingangskontrolle und umfangreiche Lieferungen können keine Begründung dafür sein, Waffen- und Geräteverluste zu erklären. Die Polizeiakademie hat sicherzustellen, dass Waffen, Geräte und Munition ordnungsgemäß entgegengenommen, transportiert und gelagert werden. Sie hat den Lieferumfang detailliert und vollständig zu prüfen, um jederzeit einen vollständigen Überblick über gelieferte Waffen, Geräte und Munition zu haben. Ein ungeprüftes Quittieren von Lieferungen verbietet sich, um Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch ein Abhandenkommen dieser Gegenstände zu vermeiden. Im Ergebnis mangelt es damit unabhängig vom Einzelfall an ausreichenden Sicherheitsstandards. Aus Sicht des Rechnungshofs sollte bei der Entgegennahme, dem Transport und der Lagerung von Waffen ein verbindliches Vieraugenprinzip gelten. Es ist im Ergebnis nicht erkennbar, dass die Polizei Berlin bisher hinreichende Konsequenzen aus dem Geräteverlust für ihr Verwaltungshandeln gezogen hat.

5.4 Auslastung des Fuhrparks

- 159** Die Polizeiakademie hat bei der Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 Abs. 1 Satz 1 LHO). Dies bedeutet, dass jedwedes Verwaltungshandeln an der bestmöglichen Nutzung von Ressourcen auszurichten ist. Daher sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO). Dies bedeutet auch, dass der Fahrzeugbestand in einem Fuhrpark regelmäßig unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Jahreslaufleistung der Fahrzeuge auf seine Wirtschaftlichkeit hin zu untersuchen und erforderlichenfalls zu reduzieren ist.
- 160** Gegenüber den Feststellungen des Rechnungshofs im Jahr 2012 (vgl. T 152) hat der Fuhrpark der Polizeiakademie im Jahr 2023 117 zugelassene Fahrzeuge umfasst.¹⁹² Diese haben im Prüfungsjahr insgesamt eine Jahreslaufleistung von rd. 358.300 km aufgewiesen. Die durchschnittliche Jahreslaufleistung hat damit pro Fahrzeug rd. 3.060 km betragen. 65 % der Fahrzeuge des Fuhrparks haben diese sogar unterschritten. Darüber hinaus werden weitere 100 Fahrzeuge ohne Straßenverkehrszulassung ausschließlich auf dem Gelände der Polizeiakademie zu

¹⁹² Eine Aufstellung der Polizeiakademie (Stand: Mai 2024) hat 122 Fahrzeuge aufgeführt. Davon hat der Rechnungshof zwei Anhänger sowie drei Fahrzeuge aus anderen Bereichen der Polizei Berlin nicht berücksichtigt. Die gefahrenen Kilometer sowie die damit verbundenen Ausgaben sind nicht bekannt.

Ausbildungszwecken genutzt. Die Polizeiakademie hat für die 217 Fahrzeuge im Jahr 2023 rd. 250.000 € für Reparaturen und Wartung und rd. 127.000 € für Treibstoffe/Öle aufgewendet.

Im Mai 2024 hat die Polizeiakademie den Rechnungshof auf Nachfrage darüber informiert, dass hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit des Fuhrparks keine konkrete Berechnung ermittelt werden könne. Jedoch sei zu berücksichtigen, dass viele Fahrzeuge des Fuhrparks gerade an den Wochenenden als „Landesreserve“ der Polizei zu Einsätzen herangezogen würden und für diese vorzuhalten seien. Mangels hoher Priorität der Polizeiakademie in den Werkstätten der Polizei Berlin müsse zudem eine Reserve vorgehalten werden.

- 161** Die Polizeiakademie hat nicht untersucht, ob die Auslastung ihres Fuhrparks auch unter Berücksichtigung der Anschaffungs- und Betriebskosten der Fahrzeuge wirtschaftlich ist. Somit hat sie gegen die haushaltsrechtliche Vorgabe verstoßen, wonach für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Die von der Polizei Berlin vorgebrachten Gründe rechtfertigen keinen Fahrzeugaufwuchs um rd. 80 % im Zeitraum von 2013 bis 2024 bei einer gleichzeitigen deutlichen Reduzierung der schon zuvor niedrigen durchschnittlichen Jahreslaufleistung der Fahrzeuge. Insbesondere ist es nicht vorrangige Aufgabe der Polizeiakademie als Aus- und Fortbildungseinrichtung der Berliner Polizei, eine Einsatzreserve an Fahrzeugen vorzuhalten. Zudem ist nicht erkennbar, dass die Polizeiakademie die Zusage der Senatsverwaltung für Inneres und Sport von Juli 2016 zur Überprüfung der Auslastung der Fahrzeuge umgesetzt hat.

5.5 Stellungnahme der Polizei Berlin

- 162** Hinsichtlich des **polizeilichen Sportschießens** hat die Polizei Berlin die festgestellten Unzulänglichkeiten und dahingehende Handlungsbedarfe eingeräumt. Sie hat zugesagt, das Thema Nachweisführung im Umgang mit Sportwaffen und dazugehöriger Munition bei der Überarbeitung von Geschäftsanweisungen zu berücksichtigen. Insbesondere solle ein Arbeitshinweis zum Themenkomplex „sportliches Schießen“ erstellt werden, der die Empfehlungen des Rechnungshofs umfassend berücksichtige. Dies betreffe vor allem die zentrale Erfassung der Sportschützinnen und -schützen, die Hinterlegung von Sportwaffen bei längeren Abwesenheiten sowie die revisionssichere Abrechnung der Sportmunition über zentrale Erfassungsformulare. Zudem werde die Zuständigkeit für Verwahrung, Ausgabe und Nachweis von Sportwaffen und Munition in der Polizeiakademie

verlagert, um eine größere organisatorische sowie räumliche Nähe zum Landespolizeisportbeauftragten und den jeweiligen Fachwarten herzustellen und damit eine einheitliche und enge Aufsicht über das Thema sicherzustellen. Jedoch sei darauf hinzuweisen, dass durch die festgestellten Verstöße zu keinem Zeitpunkt erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung beispielsweise durch die Abgabe von Sportwaffen oder Munition an Unbefugte begründet worden seien.

Zu den Feststellungen im Bereich der **Allgemeinen Waffenverwaltung** hat die Polizei Berlin vorgetragen, dass es sich um einen individuellen fehlerbehafteten Vorgang handele. Dieser sei umfassend ausgewertet worden. Als Konsequenz hieraus habe die Polizei Berlin die organisatorischen und räumlichen Rahmenbedingungen für die Aus- und Übergabe nachweispflichtiger Gegenstände in der Polizeiakademie zwischenzeitlich angepasst. So habe bei größeren Lieferungen eine vollständige Öffnung und Einzelprüfung sämtlicher Sammelverpackungen und -gebinde vor Übernahme einer Lieferung zu erfolgen. Bei unübersichtlichen Übergaben habe zudem eine zeitversetzte Prüfung und Übernahme der Lieferung zu erfolgen. Zudem seien die räumlichen Bedingungen zur vollständigen Prüfung von Lieferungen durch Zuweisung von zwei gesicherten Räumlichkeiten verbessert worden.

In Bezug auf die **Auslastung des Fuhrparks** hat die Polizei Berlin vorgetragen, dass aus Zeitgründen eine genauere Befassung mit den Feststellungen des Rechnungshofs nicht möglich gewesen sei. Jedoch müssten bei der Bewertung gleichwohl mehrere Aspekte berücksichtigt werden. So sei es in den Jahren 2016 bis 2019 zu mehreren strukturellen Veränderungen in der Polizei Berlin gekommen. Insbesondere seien die dezentralen Einsatztrainingszentren und die Landeskoordinierungsstelle Schießstätte organisatorisch an die Polizeiakademie angegliedert worden. Zudem würden zahlreiche Ausbildungsvorhaben für die Nachwuchskräfte zur besseren Nutzung der Ausbildungszeit im räumlichen Nahbereich der Akademiestandorte stattfinden. Insofern sei die durchschnittliche Jahreslaufleistung kein geeigneter Maßstab, um die zeitliche Auslastung der Ausbildungsfahrzeuge zu beurteilen. Darüber hinaus wiesen Fahrzeuge der Polizeiakademie in den vergangenen Jahren hohe werkstattbedingte Ausfallzeiten auf. Im Ergebnis sei die Erwartung des Rechnungshofs aber berechtigt, den Fuhrpark künftig unter Beachtung einer höheren Auslastung der Fahrzeuge sowie einer möglichen Reduzierung des Fahrzeugbestandes zu verwalten.

163 Der Rechnungshof bewertet positiv, dass die Polizei Berlin im Bereich des **polizeilichen Sportschießens** und im Bereich der **Allgemein Waffenverwaltung** die Feststellungen des Rechnungshofs umfassend aufgreift. Die dargestellten Maßnahmen sind geeignet, Risiken entgegenzuwirken, die dem Schutzzweck des § 36 Abs. 1 WaffG entgegenstehen. Im Übrigen ist dieser bereits beeinträchtigt, wenn eine gewisse Wahrscheinlichkeit für das Abhandenkommen oder eine unbefugte Inbesitznahme von Waffen und Munition durch nicht ausreichende Sicherheitsvorkehrungen besteht. Einer darüber hinausgehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im polizeirechtlichen Sinne bedarf es hier nicht.

Die Ausführungen der Polizei Berlin zur **Auslastung des Fuhrparks** sind nicht geeignet, das langjährige gänzliche Ausbleiben der bereits im Jahr 2016 von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport zugesagten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu rechtfertigen. Dabei stellt der Rechnungshof nicht in Abrede, dass die von der Polizei Berlin aufgeführten Gesichtspunkte innerhalb der geforderten Betrachtung abwägungsrelevant sein könnten. Sie befreien aber weder vom Erfordernis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch zeichnen sie deren Ergebnis gerade im Hinblick auf die deutlich verringerten Jahreslaufleistungen der Fahrzeuge vor. Gleichwohl bewertet der Rechnungshof positiv, dass die Polizei Berlin dem Anliegen nach einer wirtschaftlichen Auslastung des Fuhrparks künftig Rechnung tragen will.

5.6 Zusammenfassung und Erwartung

164 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Polizeiakademie im Bereich des polizeilichen Sportschießens die Beschaffung, den Verbleib und die Verwendung von Munition und Geschossen nicht hinreichend dokumentiert hat und Defizite bei der Erfassung der polizeilichen Sportschützinnen und -schützen bestehen. Zudem erfolgten die Weiterreichung und Übernahme von Waffen und Geräten nicht ordnungsgemäß. Hierdurch hat die Polizeiakademie gegen Dienstanweisungen der Polizei Berlin verstößen und Risiken für die öffentliche Sicherheit und Ordnung begründet. Zudem hat die Polizeiakademie die Auslastung ihres Fuhrparks und dessen Wirtschaftlichkeit nicht untersucht und damit eine Zusage der Senatsverwaltung für Inneres und Sport aus dem Jahr 2016 nicht umgesetzt. Sie hat somit nicht in Betracht gezogen, ob der im Jahr 2023 auf 217 Fahrzeuge angewachsene Fuhrparkbestand angesichts geringer durchschnittlicher Jahreslaufleistungen der Fahrzeuge deutlich zu reduzieren ist.

165 Der Rechnungshof erwartet, dass die Polizei Berlin

- die Beschaffung, den Verbleib und die Verwendung von Munition und Geschossen für das polizeiliche Sportschießen ordnungsgemäß dokumentiert,
- das polizeiliche Sportschießen ordnungsgemäß verwaltet und hierbei insbesondere die Hinterlegung von dienstlich überlassenen Sportwaffen und Munition bei längeren geplanten Abwesenheiten sicherstellt,
- künftig die ordnungsgemäße Weiterreichung, den sicheren Transport und die Lagerung von Waffen, Geräten und Munition sicherstellt, um Risiken für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu vermeiden und wirtschaftliche Schäden abzuwenden sowie
- bei der Verwaltung des Fuhrparks der Polizeiakademie die Auslastung der Fahrzeuge unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten berücksichtigt und den Fahrzeugbestand deutlich verringert.

6 Wenn Finanzierungskonstellation und Zuwendungsrecht miteinander kollidieren – Regelungswirrwarr bei der Förderung des Wissenschaftskollegs zu Berlin e. V.

Die Wissenschaftsstiftung Ernst Reuter erhält gemeinsam von Berlin und vom Bund eine Zuwendung zur Förderung des Wissenschaftskollegs zu Berlin. Die jährliche Zuwendung beträgt knapp 8 Mio. €. Sowohl das Bewilligungsverfahren als auch die Verwendung der Zuwendungen weisen erhebliche Mängel auf. Insbesondere führten Versäumnisse der für Wissenschaft zuständigen Senatsverwaltung bei der Festlegung des Zuwendungszwecks zu unwirtschaftlichen Ausgaben bei der Bewirtung der Fellows sowie der Betreuung von deren Kindern.

6.1 Einleitung

- 166 Der Senat und das Abgeordnetenhaus beschlossen im Herbst 1978, im Gedenken an den ersten Regierenden Bürgermeister der Stadt ein nach ihm benanntes Zentrum für internationale wissenschaftliche Begegnung zu errichten. Sie wollten damit „die durch Nationalsozialismus und Krieg unterbrochenen Verbindungen zu wichtigen geistigen Strömungen wieder anknüpfen“ und die Stadt Berlin „fester in die internationale Kommunikation der Wissenschaften einbeziehen und bedeutende Gelehrte nach Berlin bringen“.¹⁹³ Eigens hierfür wurde die privatrechtliche Wissenschaftsstiftung Ernst Reuter (WER) errichtet. Unter ihrem Dach besteht seit 1980 der Wissenschaftskolleg zu Berlin – Institute for Advanced Study - e. V. (Kolleg) als eine selbstständig organisierte wissenschaftliche Institution in ebenfalls privater Rechtsform. Alleinige Aufgabe bzw. Verpflichtung der WER ist es, ihr Stiftungskapital zu erhalten sowie als Trägerorganisation des Kollegs erforderliche Mittel für Stipendien und den Betrieb des Kollegs aufzubringen. Dafür hat sie dem Kolleg Erträge aus ihrem Stiftungsvermögen zur Verfügung zu stellen sowie weitere benötigte Mittel zu beschaffen und an das Kolleg weiterzuleiten. Darüber hinaus ist sie verpflichtet, dem Kolleg das unentgeltliche Nutzungsrecht an drei bebauten Grundstücken im Berliner Ortsteil Grunewald, die zum Stiftungsvermögen gehören, einzuräumen.¹⁹⁴

¹⁹³ Vorlage zur Beschlussfassung über die Errichtung der „Wissenschaftsstiftung Ernst Reuter“ vom 18. April 1980, Drs 8/369, S. 3

¹⁹⁴ vgl. § 2 Satzung der WER, abrufbar unter <https://www.wiko-berlin.de/institution/das-kolleg/finanzierung-satuzungen/satzung-der-wissenschaftsstiftung> (Stand: 14. Februar 2025)

Das Kolleg zählt zu den akademischen Einrichtungen, die ihr Vorbild insbesondere in dem 1930 gegründeten Institute for Advanced Study (IAS) Princeton sehen. Vereinszweck ist es, anerkannten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern die Möglichkeit zu bieten, sich in Berlin frei von Verpflichtungen für ein akademisches Jahr¹⁹⁵ auf eine selbstgewählte Forschungsarbeit zu konzentrieren und Anregungen aus anderen Disziplinen und unterschiedlichen nationalen Wissenschaftstraditionen aufzunehmen. Für die ans Kolleg eingeladenen Personen (Fellows) – die meisten von ihnen forschen auf den Gebieten der Geistes-, Sozial- und Naturwissenschaften – sollen möglichst günstige Bedingungen für ihre Forschungsarbeiten geschaffen werden. Hierfür stehen u. a. eine Bibliothek mit deutschlandweiten Leihdiensten, ein IT-Service und eine eigene Fellow-Betreuung zur Verfügung. Das Kolleg vermietet den Fellows voll möblierte und eingerichtete Wohnungen oder Apartments. Sofern Fellows fortlaufende Kosten durch ihre heimatliche Wohnung haben, gewährt das Kolleg als Ausgleich einen Wohnungszuschuss für die Berliner Wohnung. In der Regel kommen rd. 40 Fellows für zehn Monate nach Berlin. Manche bringen ihre Familie mit. In Ausnahmefällen kann die Rektorin/der Rektor des Kollegs auch für einen kürzeren Zeitraum einladen (Short-Term Fellows). Einige Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sind dem Kolleg längerfristig verbunden (Permanent Fellows). Die wichtigsten Charakteristika einer Fellowship am Kolleg sind Freiheit in der Wahl des Forschungsvorhabens, Interdisziplinarität und Interkulturalität. Die Fellows haben lediglich Residenzpflicht und sollen sich täglich beim Essen treffen. Einmal während des Aufenthalts sollen Fellows den anderen beim wöchentlichen Kolloquium Ergebnisse und Perspektiven der eigenen Forschung vorstellen. Gemeinsam soll über das vorgetragene Thema nachgedacht und diskutiert werden. Während ihres Aufenthalts erhalten die Fellows vom Kolleg Stipendien.

- 167** Das Land Berlin stellte der WER seit 1979 Mittel für die Planung sowie für den Betrieb des Kollegs zur Verfügung. Es hat die WER mit einem Stiftungskapital ausgestattet und ihr Nutzungsrechte an einem bebauten Grundstück eingeräumt. Der Bund beteiligte sich seit 1984 zunächst an der Finanzierung der Stipendien. Seit dem 1. Januar 2002 ist das Kolleg im Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz als förderfähige Forschungseinrichtung von überregionaler Bedeutung und gesamtstaatlichem wissenschaftspolitischen Interesse aufgeführt.¹⁹⁶ Seitdem beteiligen sich der Bund und das Land Berlin mit jeweils gleichhohen Zuwendungen

¹⁹⁵ vom 16. September bis zum 15. Juli

¹⁹⁶ vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 7 Anlage zum Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz

anteilig an der Finanzierung des Kollegs in Form einer Fehlbedarfsfinanzierung.¹⁹⁷ Die **Mittel des Bundes** werden vom Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt¹⁹⁸, die **Mittel des Landes Berlin** von der für Wissenschaft zuständigen Senatsverwaltung **als Zuschuss**¹⁹⁹ an die WER gewährt. Im Jahr 2023 betrug der jeweilige Anteil knapp 3,9 Mio. €. Die WER **leitet** die Mittel **in privatrechtlicher Form** vollständig an das Kolleg **weiter**. Es handelt sich somit um ein zweistufiges Bewilligungsverfahren.

Die WER erhält zudem seit 1998 von der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Finanzierung des laufenden Betriebs des Kollegs einen Beitrag von 360.000 CHF. Dozierenden von Schweizer Hochschulen soll dadurch die Möglichkeit geboten werden, ihre Tätigkeit in Lehre und Forschung mit einem Aufenthalt als Fellow am Kolleg weiterzuentwickeln.

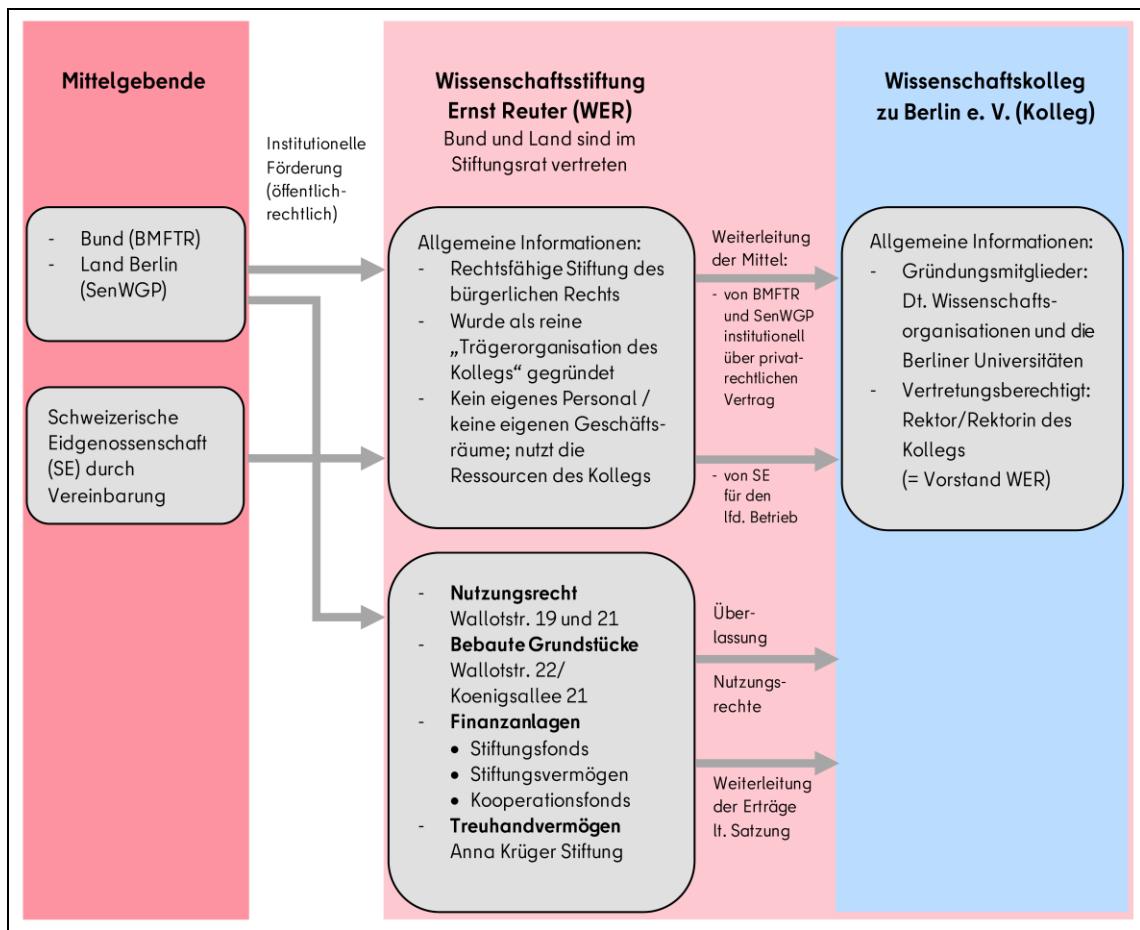
Die Finanzierungsstrukturen sind in dem nachfolgenden Schaubild dargestellt:

¹⁹⁷ vgl. Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 10 sowie Art. 7 Abs. 3 Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Förderung der Forschung nach Art. 91b GG

¹⁹⁸ bis zum 6. Mai 2025 Bundesministerium für Bildung und Forschung

¹⁹⁹ Zu den Zuwendungen im Sinne der §§ 23, 44 LHO gehören nach Nr. 1.1 AV § 23 LHO auch zweckgebundene Zuschüsse. Zuschüsse sind Zahlungen aus dem öffentlichen Haushalt an Empfänger außerhalb der Verwaltung. Besteht auf einen zweckgebundenen Zuschuss kein unmittelbar durch Rechtsvorschrift begründeter Anspruch, handelt es sich um eine Zuwendung. Nur wenn ein Zuschuss einer konkreten Zweckbindung unterliegt und zugleich eine Zuwendung darstellt, gelten die Regelungen des Zuwendungsgrechts über die Überprüfung und Kontrolle für den Zuschuss (vgl. Stellungnahme der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. Mai 2009 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, Haushaltsrechtlicher Unterschied zwischen Zuwendung und Zuschuss, rote Nr. 16/0727 M). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Der Zuschuss ist zweckgebunden für die Förderung des Kollegs und es besteht kein unmittelbar durch Rechtsvorschrift begründeter Anspruch darauf.

Ansicht 38: Finanzierungsstruktur*



Quelle: Darstellung Rechnungshof

* BMFTR = Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt,
SenWGP = Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege

168 Sowohl der Bundesrechnungshof (BRH) als auch der Rechnungshof von Berlin sind berechtigt, Prüfungen zum Bewilligungsverfahren und zur Verwendung des Zuschusses bei den Bewilligungsstellen des Bundes und des Landes, für die sie jeweils zuständig sind, sowie bei der WER durchzuführen.²⁰⁰ Der Rechnungshof von Berlin hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der für Wissenschaft zuständigen Senatsverwaltung als Bewilligungsstelle von Zuwendungen Berlins an die WER geprüft. Bei seiner letzten Prüfung im Jahr 2011 hatte er Mängel bei dem Verwendungsnachweisverfahren sowie bei der wirtschaftlichen, sparsamen und zweckentsprechenden Mittelverwendung festgestellt. Der BRH hatte darüber hinaus im Ergebnis seiner Prüfung im Jahr 2013 eine fehlende Abstimmung der gemeinsamen Förderung zwischen dem Land Berlin und dem Bund angemahnt (u. a. zur Verwendungsnachweisprüfung). Mit der aktuellen Prüfung des

²⁰⁰ Vereinbarung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder über die Prüfung von Zuwendungen vom 29./30. April 1985 (sogenannte Kölner Vereinbarung)

Rechnungshofs von Berlin sollte daher u. a. geklärt werden, ob die Senatsverwaltung die Feststellungen aufgegriffen und in welcher Weise sie diese umgesetzt hat. Der Rechnungshof hat im Schwerpunkt u. a. geprüft, ob die Senatsverwaltung

- ein ordnungsgemäßes Zuwendungsverfahren durchgeführt sowie
- sichergestellt hat, dass die Zuwendungsmittel wirtschaftlich, sparsam und zweckentsprechend verwendet worden sind.

Die Prüfung hat sich auf die Haushaltsjahre 2021 bis 2024 beschränkt.

6.2 Weiterleitung der Zuwendungsmittel im Zuwendungsverfahren

169 Die Bewilligungsbehörde kann im Zuwendungsbescheid vorsehen, dass der Zuwendungsempfänger als Erstempfänger die Zuwendung ganz oder teilweise weiterleiten kann.²⁰¹ Der Erstempfänger darf die Mittel nur zur Projektförderung weitergeben.²⁰² Eine Ausnahme hiervon unterliegt der Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen.²⁰³

Die Mittel können vom Erstempfänger in öffentlich-rechtlicher oder in privatrechtlicher Form weitergegeben werden. Die Weitergabe in öffentlich-rechtlicher Form durch juristische Personen des privaten Rechts setzt eine Beleihung voraus.²⁰⁴ Bei der Weiterleitung von Mitteln in einem zweistufigen Bewilligungsverfahren – insbesondere bei der Weitergabe in Form eines privatrechtlichen Vertrags – ist dem Erstempfänger von der Bewilligungsbehörde aufzuerlegen, was in dem privatrechtlichen Vertrag zu regeln ist; hierzu gehört u. a., wer die Verwendung der Zuwendung zu prüfen hat.²⁰⁵

²⁰¹ Nr. 12.1 AV § 44 LHO

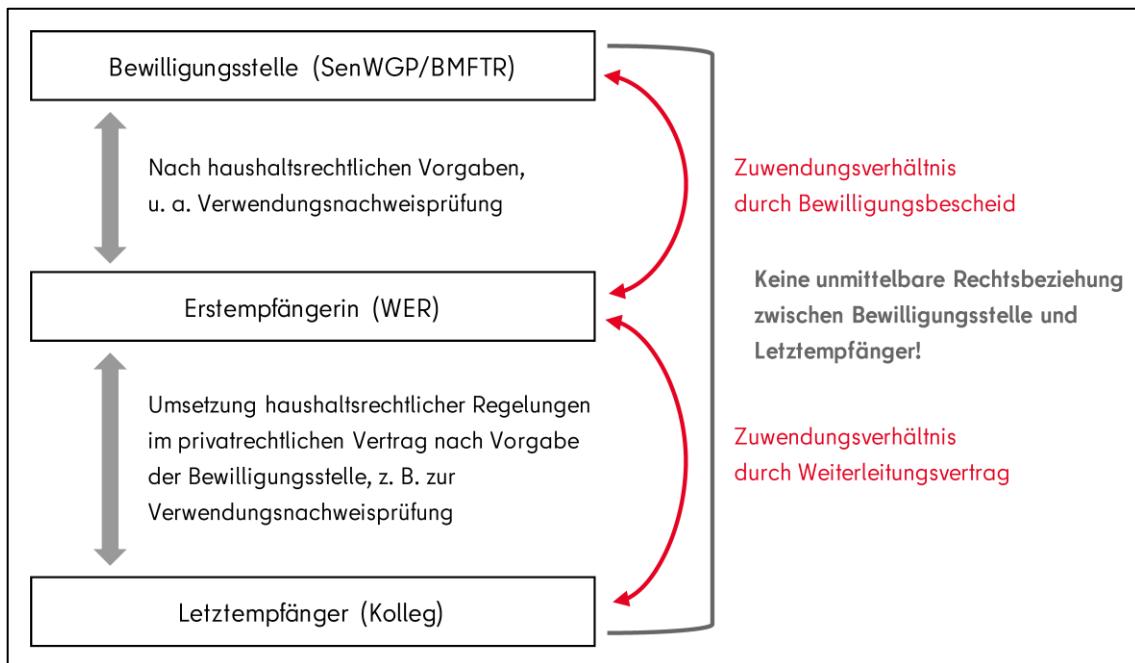
²⁰² Nr. 12.3 AV § 44 LHO

²⁰³ vgl. Nr. 15.1 AV § 44 LHO

²⁰⁴ Nr. 12.2 AV § 44 LHO

²⁰⁵ vgl. Nr. 12.6.5 AV § 44 LHO

Ansicht 39: Zweistufiges Bewilligungsverfahren



Quelle: Darstellung Rechnungshof

- 170 Die Senatsverwaltung hat im Bewilligungsbescheid zugelassen, dass die Mittel in privatrechtlicher Form an das Kolleg weitergeleitet werden.

Sie hat in ihren Bewilligungsbescheiden der WER (Erstempfängerin) auferlegt, die Mittel des Landes Berlin an das Kolleg als **institutionelle Förderung** weiterzuleiten. Eine **Einwilligung** der Senatsverwaltung für Finanzen, die Mittel ausnahmsweise als institutionelle Förderung an das Kolleg weiterleiten zu dürfen, **lag nicht vor**.

In ihren Bewilligungsbescheiden hat die Senatsverwaltung darüber hinaus **keine Vorgaben** gemacht, was in dem **privatrechtlichen Weiterleitungsvertrag** zwischen der WER und dem Kolleg **zu regeln** ist. Der Vertrag zwischen der WER und dem Kolleg zur Weiterleitung von Zuwendungsmitteln enthält auch keine eigenen Bestimmungen und entsprechende Rechte zur Verwendungsnachweisprüfung. Im Vertrag ist lediglich festgelegt, dass das Kolleg die in den Bewilligungsbescheiden enthaltenen Bedingungen der Zuwendungsgeber anzuerkennen hat, einschließlich der festgelegten Prüfungsrechte Dritter. Damit **verweist** der **Vertrag** pauschal auf Regelungen in den **Bewilligungsbescheiden** der Senatsverwaltung und des Bundes an die WER. In diesen Bescheiden ist das Verfahren zur Verwendungsnachweisprüfung aber **nicht einheitlich** geregelt:

- Die Senatsverwaltung hat in ihrem Bewilligungsbescheid der WER die rechtliche Verantwortung für die zweckentsprechende, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Zuwendung übertragen. Es fehlt eine Bestimmung, dass die Senatsverwaltung für die Verwendungsnachweisprüfung des Kollegs ausschließlich zuständig ist.

Im Übrigen enthält der Bewilligungsbescheid der Senatsverwaltung an die WER unter den besonderen Nebenbestimmungen zwar Vorgaben, welche Unterlagen der Senatsverwaltung zum Verwendungsnachweis vorzulegen sind.²⁰⁶ Ob damit nur die Nachweise der WER oder auch zusätzlich die des Kollegs gemeint sind, ist jedoch nicht ersichtlich.

- Das für Forschung zuständige Bundesministerium hat im Bewilligungsbescheid an die WER hingegen bestimmt, dass die Verwendung der Zuwendungsmittel durch das Kolleg von der WER zu prüfen und in ihrem Jahresabschluss (als zahlenmäßigem Verwendungsnachweis) gesondert auszuweisen ist. Es hat als besondere Nebenbestimmung festgelegt, dass für den Vollzug des Wirtschaftsplans des Kollegs und für die Prüfung des „Gesamtverwendungsnachweises“ die Federführung beim Land Berlin liegt.

Die WER verfügt über kein eigenes Personal. Alle Verwaltungsaufgaben werden durch Beschäftigte des Kollegs wahrgenommen. Eine Verwendungsnachweisprüfung durch die WER fand nicht statt und wäre aus den genannten Gründen auch nicht möglich gewesen. Vielmehr **prüft die Senatsverwaltung die Verwendungsnachweise** des Kollegs.

- 171 Die Weiterleitung der Zuwendungsmittel durch die WER an das Kolleg war zwar grundsätzlich zulässig, hätte aber nur zur Projektförderung des Kollegs erfolgen dürfen. Eine Abweichung von dieser Regelung hätte einer **Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen** bedurft. Die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung hatte aber **versäumt**, diese Einwilligung **einzuholen**. Damit war die für die Weiterleitung an das Kolleg gewählte institutionelle Förderung als Zuwendungsart unzulässig.

Da die Landeshaushaltssordnung keine Regelungen für den speziellen Fall einer Weiterleitung der Zuwendungsmittel in institutioneller Form vorsieht, hätte die Senatsverwaltung in ihren Bewilligungsbescheiden eigene Regelungen für die Weiterleitung der Mittel über die WER an das Kolleg festlegen müssen. Dies wäre

²⁰⁶ Sachbericht, Jahresabschluss in Form eines zahlenmäßigen Nachweises über Einnahmen und Ausgaben, Bericht des Jahresabschlussprüfers und Stellungnahme der Institutsleitung zum Jahresabschlussbericht

umso wichtiger gewesen, da es sich um eine Weiterleitung der Zuwendung über einen privatrechtlichen Weiterleitungsvertrag zwischen der WER und dem Kolleg handelt und keine unmittelbare Rechtsbeziehung zwischen der Senatsverwaltung und dem Kolleg besteht (vgl. Ansicht 39).

In den **Zuwendungsbescheiden** der Senatsverwaltung und des Bundesministeriums, auf die der **Weiterleitungsvertrag** der WER Bezug nimmt, ist das Verfahren jedoch nicht einheitlich geregelt. Der Bescheid der Senatsverwaltung und die besonderen Nebenbestimmungen sind **nicht so eindeutig** gefasst, dass sich daraus das vorgesehene **Verwendungsnachweisverfahren** genau **erkennen** lässt. Insbesondere fehlen den besonderen Nebenbestimmungen eindeutige Regeln, wen genau sie zur Prüfung verpflichten. Die Senatsverwaltung hat sich zudem nicht mit dem Bundesministerium auf eine gleichlautende Regelung zur Verwendungsnachweisprüfung verständigt. Dieses sieht in seinem Bescheid zwar auch eine Verwendungsnachweisprüfung durch die WER vor, verweist aber in einer besonderen Nebenbestimmung für die „Prüfung des Gesamtverwendungsnachweises“ auf die Federführung des Landes Berlin.

Abgesehen davon, dass die jeweiligen zuwendungsrechtlichen Vorgaben des Bundes und des Landes Berlin voneinander abweichen, inhaltlich widersprüchlich und nicht hinreichend bestimmt sind, lassen sie außer Acht, dass eine Verwendungsnachweisprüfung des Kollegs durch die WER faktisch unmöglich ist, da die WER über kein eigenes Personal verfügt. Somit hätte die Senatsverwaltung in ihrem Zuwendungsbescheid eindeutig regeln müssen, dass sie selbst die Verwendung der Zuwendung an das Kolleg prüft.

6.3 Zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungsmittel durch das Kolleg

- 172 Ausgaben dürfen nur so weit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.²⁰⁷ Die Senatsverwaltung hat gemäß Berliner Zuwendungsrecht bei der Zuwendungsempfängerin (hier: WER) zu prüfen, ob die Zuwendung nach den Angaben im Zwischen- oder Verwendungsnachweis und den ggf. beigefügten Belegen und Verträgen über die Vergabe von Aufträgen zweckentsprechend verwendet worden ist.²⁰⁸ Durch die zweckbestimmte Weitergabe erfüllt die Erstempfängerin (WER) den

²⁰⁷ § 34 Abs. 2 LHO

²⁰⁸ vgl. Nr. 11.1.2 AV § 44 LHO

Zuwendungszweck.²⁰⁹ Die Senatsverwaltung hat aufgrund der besonderen Konstellation (fehlendes Personal der WER, vgl. T 170) auch den Verwendungsnachweis des Kollegs zu prüfen. Hierzu ist es erforderlich, dass sie vorab den Zweck und das damit zu erreichende Ziel der Förderung eindeutig festlegt.

173 Nach der Vereinssatzung dient das Kolleg der Wissenschaft, indem es anerkannten Forscherinnen und Forschern (Fellows) die Ausführung selbstgewählter Forschungsarbeiten in Berlin ermöglicht. Es fördert die Zusammenarbeit zwischen den Fellows, insbesondere auch aus verschiedenen Ländern und Disziplinen, sowie zwischen ihnen und anderen Persönlichkeiten des geistigen Lebens.²¹⁰ Welche Maßnahmen unter diesen Zweck fallen und geeignet sind, das mit der Zuwendung verfolgte Ziel zu erreichen, hat die Senatsverwaltung nicht genauer definiert und in ihren Zuwendungsbescheiden an die WER nicht vorgegeben. **Zuwendungszweck** ist laut Bescheid „die **ausschließliche Förderung des Kollegs**“. Für die Leistungen an Fellows hat das Kolleg Stipendienrichtlinien erlassen, die mit der Senatsverwaltung und dem Bundesministerium abgestimmt sind.

Folgende Leistungen wurden in den geprüften Jahren 2022 und 2023 u. a. vom Kolleg erbracht:

- Das Kolleg kaufte von verschiedenen Weinhandlungen, Supermärkten und Restaurants jährlich ca. 2.000 Flaschen Wein und zahlte hierfür rd. 17.000 € in 2022 und 21.000 € in 2023. Das Kolleg schenkte die Weine beim Donnerstagsdinner an Fellows aus oder verkaufte sie teilweise bei öffentlichen Veranstaltungen (z. B. Empfängen) oder im hauseigenen Restaurant zu einem erheblich niedrigeren Preis als dem Einkaufspreis pro Flasche (z. B. Weiterverkauf für 8,50 € statt zum tatsächlichen Einkaufspreis von bis zu 17,25 €). Die Senatsverwaltung hat die Ausgaben für alkoholische Getränke bei der Prüfung des Verwendungsnachweises für das Jahr 2022 nicht beanstandet.
- Das Kolleg kann die „Schulgebühren“ der mitreisenden Kinder der ausländischen Fellows übernehmen, sofern diese an den öffentlichen internationalen bzw. zweisprachigen Schulen in Berlin keinen Platz erhalten.²¹¹ In den vorgelegten Fellowakten befanden sich weder Negativbescheinigungen öffentlicher internationaler bzw. zweisprachiger Schulen noch Telefonnotizen über abschlägige Antworten von Schulen. Das Kolleg zahlte im Jahr 2022

²⁰⁹ vgl. Nr. 12.1 AV § 44 LHO

²¹⁰ vgl. § 1 Satzung des Kollegs, abrufbar unter <https://www.wiko-berlin.de/institution/das-kolleg/finanzierung-satzungen/satzung-des-wissenschaftskollegs> (Stand: 14. Februar 2025)

²¹¹ vgl. § 7 der Stipendienrichtlinien des Wissenschaftskollegs zu Berlin e. V. (Stand: Januar 2020)

Schulgelder von etwas über 72.000 € und in 2023 von knapp 64.000 €. Die Eltern beteiligten sich nicht an den Ausgaben.

Die Senatsverwaltung hat nicht ausreichend geprüft, ob die vollständige Übernahme von Schulgeld an privaten Schulen für mitreisende Kinder förderfähig war.

- Das Kolleg sorgte regelmäßig für eine Betreuung der mitgereisten Kinder, damit alle Fellows ihrer Verpflichtung nachkommen konnten, an dem einmal pro Woche abends stattfindenden Dinner teilzunehmen. Das Kolleg zahlte für die Betreuung Aufwandsentschädigungen von insgesamt 8.320 € im Jahr 2022 und 8.060 € im Jahr 2023. Die Übernahme dieser Ausgaben ist in den Stipendienrichtlinien nicht geregelt.

Die Senatsverwaltung hat bei der Prüfung des Verwendungsnachweises für das Jahr 2022 nicht infrage gestellt, ob neben dem Service, eine Kinderbetreuung zu organisieren, auch die Ausgaben für die Kinderbetreuung ohne Beteiligung der Eltern vom Kolleg vollständig getragen werden müssen.

- 174 Die Zweckbestimmung bei Zuwendungen ist wichtig, da sie sicherstellt, dass die Zuwendungen zielgerichtet verwendet werden. Sie dient der Kontrolle und Transparenz, wie öffentliche Gelder genutzt werden, und verhindert somit auch den missbräuchlichen oder zweckfremden Einsatz von Fördergeldern. Daneben soll die zweckgebundene Verwendung von Zuwendungen auch sicherstellen, dass die Mittel sparsam und wirtschaftlich verwendet werden. Ausgaben müssen zur Zielerreichung notwendig und in ihrer Höhe angemessen sein. Die Senatsverwaltung ist ihrer Pflicht **zu einer zielgerichteten, wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwaltung** nicht hinreichend nachgekommen. Sie hat **versäumt**, im Bewilligungsbescheid den **Zuwendungszweck detailliert zu regeln**. Somit fehlte ein verbindlicher Rahmen, welche Maßnahmen und Ausgaben noch dem Zuwendungszweck entsprechen, angemessen und förderfähig sind. Diesen Spielraum konnte das Kolleg nutzen, um den Fellows neben den regulären Leistungen für ihren Aufenthalt noch weitere attraktive Angebote, zum Teil ohne Beteiligung an den Ausgaben, anzubieten. Darüber hinaus ist das Angebot von Alkohol weder für die Erfüllung des Zuwendungszwecks notwendig noch entspricht es dem Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Dem Rechnungshof ist bewusst, dass es mit der wachsenden Zahl der Institutes for Advanced Studies (IAS) sowie der Ausdifferenzierung der IAS-Landschaft in

Deutschland²¹² für den Standort Berlin immer schwieriger wird, für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler attraktiv zu bleiben. Andererseits sieht er die Gefahr, dass mit dem zunehmenden Wettbewerb immer mehr Anreize geschaffen und angeboten werden, die angesichts der Haushaltslage Berlins nicht mehr vertretbar sind.

6.4 Selbstbewirtschaftungsmittel des Kollegs

- 175 Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Selbstbewirtschaftungsmittel stehen über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung.²¹³
- 176 Die Senatsverwaltung hat in ihren besonderen Nebenbestimmungen zum Bewilligungsbescheid an die WER gestattet, dass bis zu 20 % der Zuwendungsmittel auf Antrag und unter Angabe des Verwendungszwecks über das Bewilligungsjahr hinaus als Selbstbewirtschaftungsmittel zur Verfügung gestellt werden können. Diese Mittel sind zu Beginn des neuen Förderjahres vorrangig abzufordern und zu verwenden.

Das Kolleg beantragte jährlich die Übertragung von Restmitteln, z. B. für die Begleichung ausstehender Rechnungen für IT und die Erstattung von Lehrvertretungen²¹⁴ sowie für bauliche Maßnahmen (Brandschutz und Preissteigerungen). Die Senatsverwaltung genehmigte in Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Finanzen und dem für Forschung zuständigen Bundesministerium in den Jahren 2021 bis 2023 jeweils eine Übertragung von durchschnittlich 300.000 € in das Folgejahr.

Nach den mit dem Verwendungsnachweis vorgelegten Beleglisten zahlte das Kolleg regelmäßig die Rechnungen zur Erstattung von Lehrvertretungen für den gesamten zehnmonatigen Aufenthalt. Die Überweisung der Gelder erfolgte dabei häufig bereits zu Beginn des Aufenthalts im September. Es nutzte z. B. aus Mitteln für

²¹² In Deutschland existieren mehr als 20 IAS, die sich hinsichtlich zentraler Merkmale wie Ziele und Schwerpunkte der Förderung, institutioneller Verortung und Rechtsform, der jeweiligen Ausprägung von Autonomie und der Zielgruppen voneinander unterscheiden (vgl. Wissenschaftsrat, Entwicklungsperspektiven von Institutes for Advanced Studies in Deutschland vom 23. April 2021, Drs 8958-21, S. 6).

²¹³ § 15 Abs. 2 Satz 1 und 2 LHO

²¹⁴ Das Kolleg versucht vorrangig, eine Vereinbarung mit der Heimateinrichtung der/des Fellow(s) abzuschließen, die vorsieht, dass diese das Gehalt der/des Fellow(s) weiterbezahlt; es stellt Mittel für Vertretungskosten bis zur Höhe des Gehalts der/des Vertretenen zur Verfügung (§ 1 Abs. 3 Stipendienrichtlinien des Wissenschaftskollegs e. V.).

Lehrvertretungen im Jahr 2023 114.950 € und leistete daraus Ausgaben für Lehrvertretungen im Jahr 2024. Darüber hinaus beschaffte das Kolleg zum Ende des Jahres z. B. regelmäßig Möbel per Vorkasse, IT-Ausstattung (u. a. Notebooks) sowie Ausstattungen für die Wohnungen der Fellows (u. a. Beleuchtungsartikel, Bettwäsche und Handtücher). Im Jahr 2022 gab das Kolleg für Mieten, die im Januar 2023 fällig waren, 62.000 € aus.

- 177 Durch Selbstbewirtschaftungsmittel soll verhindert werden, dass nicht verbrauchte Mittel eilig und ineffektiv vor Ende des Haushaltsjahres ausgegeben werden. Es soll mit diesem Instrument vielmehr ermöglicht werden, diese Mittel zu einem späteren Zeitpunkt einzusetzen.

Eine **sparsame Bewirtschaftung** hat die Senatsverwaltung dadurch jedoch **nicht erreicht**. Die von dem Kolleg im Antrag genannten Gründe für eine Mittelübertragung stehen zum Teil im Widerspruch zu dem tatsächlichen Ausgabeverhalten. Anstatt nicht benötigte Mittel ins Folgejahr zu übertragen, hat das Kolleg schon im laufenden Jahr Ausgaben vorzeitig geleistet, wie z. B. die vollständige Erstattung von Lehrvertretungen auch für die Aufenthaltszeiten im Folgejahr.

Das Kolleg hat darüber hinaus knapp vor Jahresende zahllose Beschaffungen auf Vorrat vorgenommen. Es hat die Rechnungsbeträge per Vorkasse bezahlt und ist damit ein Risiko eingegangen, obwohl es hierfür keinen erkennbaren Grund (wie Preisermäßigungen und Skonti) gab. Daraus ist zu schließen, dass die erhaltenen Zuwendungsmittel um jeden Preis ausgegeben werden sollten. Die beispielhaft genannten Ausgaben für Ausstattung und IT können dem sogenannten „Dezemberfieber“ zugerechnet werden.

In der Gesamtbetrachtung ergibt sich, dass das Kolleg bei der Bewirtschaftung der Mittel weder wirtschaftlich noch sparsam gehandelt hat. Trotzdem blieben regelmäßig zum Ende des Jahres noch Zuwendungsmittel von ca. 300.000 € zur Übertragung als Selbstbewirtschaftungsmittel ins Folgejahr übrig. Damit ist offenkundig, dass die Zuwendung insgesamt in der bewilligten Höhe nicht angemessen und erforderlich war.

6.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 178 Die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung hat nach dem Hinweis des Rechnungshofs zwischenzeitlich die Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen „zur Weiterleitung von Zuwendungen an die Wissenschaftsstiftung Ernst Reuter zur

institutionellen Förderung des Wissenschaftskollegs zu Berlin e. V. [...] (Abweichung von Nr. 12.3 AV § 44 LHO)“ eingeholt und dem Rechnungshof vorgelegt.²¹⁵ Sie hat zudem zugesagt, künftig im Zuwendungsbescheid eindeutig festzulegen, dass sie für die unmittelbare Prüfung der Mittelverwendung des Kollegs zuständig ist, und ihre Prüfungsrechte durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Kolleg sicherzustellen.

Durch die nunmehr erwirkte Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen ist die Senatsverwaltung den Erwartungen des Rechnungshofs in einem wesentlichen Punkt gefolgt.

- 179** Nach der Senatsverwaltung soll die Kinderbetreuung die Gleichstellung und Chancengleichheit – insbesondere für Mütter und Alleinerziehende – am Kolleg fördern. Außerdem diene sie dazu, exzellente jüngere Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler für das Kolleg zu gewinnen. Es sei daher beabsichtigt, die Übernahme der Ausgaben für Kinderbetreuung als „familienfreundliche Infrastruktur“ dauerhaft in die Stipendienrichtlinien aufzunehmen.

Die Senatsverwaltung hat widersprochen, dass das Kolleg Weine unter dem Einkaufspreis verkaufe. Bei der Berechnung der Verpflegungskosten der Fellows werde eine „Mischkalkulation“ zugrunde gelegt. In der von den Fellows monatlich zu zahlenden Essenspauschale seien die Ausgaben für den Wein einkalkuliert. Die Einnahmen aus der Essenspauschale würden die Ausgaben des Restaurants für Beköstigung und damit auch des Weinkonsums decken. Der Wein werde somit nicht aus öffentlichen Mitteln, sondern von den Fellows selbst finanziert.

Die Senatsverwaltung hat mitgeteilt, dass das Kolleg künftig eine finanzielle Beteiligung der Eltern an den Schulgebühren privater Schulen sicherstellen werde. Es werde zukünftig auch ausreichend dokumentieren, wenn Kinder während ihres Aufenthalts keinen Platz an den öffentlichen internationalen oder bilingualen Schulen erhalten können.

Die Senatsverwaltung verkennt – trotz der zu einzelnen Punkten gegebenen Erläuterungen und Zusagen – mit ihrer Stellungnahme insgesamt, dass das Kolleg im Wettbewerb um begehrte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler Leistungen anbietet, die nicht unmittelbar zur Erfüllung des Zuwendungszwecks erforderlich sind, die Ausgaben des Instituts erhöhen und zum Teil sogar unzulässig sind. Letzteres betrifft insbesondere die Ausgaben für alkoholische Getränke. Die

²¹⁵ Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. Mai 2025

vorgelegte Einnahmen-Überschussrechnung für das Restaurant berücksichtigt nicht die Ausgaben für Personal, Inventar, Verbrauchsmaterial, Reinigung etc. und weist dadurch ein unzutreffendes Ergebnis aus. Die nach Berechnungen des Rechnungshofs tatsächlich weitaus höheren Ausgaben – inklusive für Wein – sind durch die Essenspauschalen der Fellows nicht gedeckt. Sie werden zumindest anteilig aus öffentlichen Mitteln finanziert. Alkoholische Getränke sind aber nicht zuwendungsfähig und hätten bei der Kalkulation der Ausgaben von vornherein nicht berücksichtigt werden dürfen.

- 180 Die Senatsverwaltung hat mitgeteilt, dass das Kolleg die Selbstbewirtschaftungsmittel ausschließlich für notwendige Bedarfe ausgegeben hat. Die vom Kolleg gebildeten Selbstbewirtschaftungsmittel sowie die Verwendung von Zuwendungsmitteln am Jahresende zur Anschaffung von infrastrukturell notwendigen Neuanschaffungen erschienen ihr der Höhe nach angemessen. Sie seien zur Erreichung der Ziele eines solchen Instituts unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Verausgabung gerechtfertigt. Eine zweckfremde Mittelverwendung habe nicht festgestellt werden können. Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage habe die Senatsverwaltung jedoch das Kolleg darauf hingewiesen, bei der Bildung von Selbstbewirtschaftungsmitteln einen noch restriktiveren Ansatz zu verfolgen.

Die Senatsverwaltung geht in ihrer Stellungnahme nicht darauf ein, dass das Kolleg insbesondere im Dezember Beschaffungen durchgeführt und Zahlungen, die erst im Folgejahr fällig gewesen wären, vorfristig geleistet hat. Die Ausgaben im Dezember lagen in den geprüften Jahren weit über den durchschnittlichen Ausgaben der anderen Monate. Dies deutet darauf hin, dass Zuwendungsmittel noch vor Jahresende rechtzeitig verbraucht werden sollten. Dass trotzdem regelmäßig noch Zuwendungsmittel in einem Rahmen von 300.000 € zur überjährigen Nutzung im Folgejahr übrig blieben, stellt die Angemessenheit und Notwendigkeit der Zuwendung in Frage. Es wäre daher Angelegenheit der Zuwendungsgebenden, dies bei der künftigen Bemessung der zu bewilligenden Mittel zu berücksichtigen.

6.6 Zusammenfassung und Erwartung

- 181 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung ihre Aufgaben als Bewilligungsstelle nicht ausreichend wahrgenommen hat. Sie hat bei der Bewilligung und Weiterleitung der Zuwendungsmittel an das Kolleg als institutionelle Förderung in einem zweistufigen Verfahren geltendes Haushaltsrecht jahrzehntelang missachtet. Eine haushaltsrechtlich mögliche Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen zu dem

praktizierten Verfahren hat sie erst aufgrund eines Hinweises der mit der Prüfung beauftragten Dienstkräfte des Rechnungshofs eingeholt. Die Senatsverwaltung hat die Verwendungsnachweisprüfung des Kollegs in ihrem Bewilligungsbescheid nicht eindeutig geregelt. Sie hat somit nicht die Voraussetzungen geschaffen, die ihr eine ausschließliche Berechtigung zur Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung beim Kolleg ermöglichen. Die Senatsverwaltung hat bei der Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung Ausgaben anerkannt, die nicht zuwendungsfähig sind und dem Prinzip einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung widersprechen. Sie hat auch versäumt, die Regelungen zur Übertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln im Hinblick auf deren Bedarfs- und Sachgerechtigkeit kritisch zu überprüfen. Sie hat damit einer unwirtschaftlichen und nicht sparsamen Mittelverwendung durch das Kolleg Vorschub geleistet.

182 Der Rechnungshof erwartet, dass die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung

- **ihrer Zusage einhält und sich bei Beibehaltung des bisherigen Weiterleitungsverfahrens der Mittel über die WER an das Kolleg mit dem für Forschung zuständigen Bundesministerium ins Benehmen setzt und eindeutige Regelungen zur Zuständigkeit der Verwendungsnachweisprüfung des Kollegs festlegt,**
- **zukünftig genau prüft, welche Leistungen des Kollegs an die Fellows noch angemessen und zur Erreichung des Zuwendungszwecks erforderlich sind, und**
- **zusammen mit dem für Forschung zuständigen Bundesministerium entscheidet, ob die Regelung zur Selbstbewirtschaftung tatsächlich bzw. in diesem Umfang noch bedarfs- und sachgerecht ist und beibehalten werden sollte.**

7 Erheblicher finanzieller Schaden durch Versäumnisse beim Aufwendungsausgleich für schwangere Mitarbeiterinnen an Schulen sowie durch organisatorische Mängel

In den Jahren 2022 und 2023 waren bei der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie 1.951 Tarifbeschäftigte schwangerschaftsbedingt im Beschäftigungsverbot bzw. im Mutterschutz. Arbeitsentgelte, die in dieser Zeit gezahlt werden, sind vollständig erstattungsfähig. Der Rechnungshof hat gravierende Fehler bei der Beantragung der Erstattungen festgestellt. Zudem werden ohne die erforderliche Einzelfallprüfung pauschal Beschäftigungsverbote ausgesprochen und Einsatz im Innendienst angeordnet. Die festgestellten Mängel führten zu einem Beanstandungspotenzial von rd. 32,8 Mio. €, von denen mindestens 6,6 Mio. € auf ausstehende Erstattungen entfallen.

7.1 Einleitung

- 183 Der Rechnungshof hat bei der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie das Erstattungsverfahren für Personalausgaben nach dem Aufwendungsausgleichsgesetz (AAG) für schwangere Tarifbeschäftigte, insbesondere an Schulen, in den Kalenderjahren 2022 und 2023 geprüft. Alle **1.951** übermittelten **Personalfälle** wurden mit unterschiedlichen Schwerpunkten in die Prüfung einbezogen. Darüber hinaus hat der Rechnungshof die Prozesse anhand der internen Handreichungen für Schulleitungen und die Personalsachbearbeitung sowie die internen Rechenhilfen untersucht. Die Prüfung erstreckte sich auf den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz von Haushaltsmitteln (§ 7 LHO), die rechtzeitige und vollständige Erhebung von Einnahmen (§ 34 Abs. 1 LHO) sowie die Einhaltung des Arbeitsrechts.
- 184 Die Krankenkassen erstatten Arbeitgebern das bei Beschäftigungsverboten gezahlte Arbeitsentgelt sowie den Zuschuss zum Mutterschaftsgeld jeweils vollständig.²¹⁶ Die Erstattung setzt einen Antrag des Arbeitgebers voraus. Das Erstattungsverfahren ist ausschließlich elektronisch abzuwickeln. Hierfür ist im Land Berlin das IT-Verfahren Integrierte Personalverwaltung (IPV) zu nutzen, dass durch die zentrale Personalstelle der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung gepflegt wird. Erstattungsansprüche nach dem AAG verjähren vier Jahre nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem der Anspruch entstanden ist.

²¹⁶ vgl. § 1 Abs. 2 AAG

- 185 Schulleitungen arbeiten nicht mit IPV, sondern erfassen Informationen zu schwangeren Mitarbeiterinnen elektronisch im Lehrer-Informations-Verfahren (LiV). Ein automatischer Datenabgleich zwischen IPV und LiV ist nicht vorhanden, sodass ein hohes Risiko für Datenverluste bzw. Übertragungsfehler besteht.
- 186 Auf allen Prüffeldern hat der Rechnungshof erhebliche Mängel festgestellt. Diese führten zu einem gesamten **Beanstandungspotenzial von rd. 32,8 Mio. €**. Davon entfallen rd. 6,6 Mio. € auf ausstehende (noch nicht verjährte) Erstattungen, rd. 1,6 Mio. € auf offene Klärungsfälle, rd. 0,5 Mio. € auf zum Teil um Jahre verspätet gestellte Erstattungsanträge sowie rd. 24,1 Mio. € auf einen unwirtschaftlichen und zudem nicht rechtskonformen Einsatz von schwangeren Beschäftigten an Schulen.

Nachfolgend werden die Schwerpunkte dargestellt, bei denen jeweils eine Vielzahl an Beanstandungen festgestellt wurde.

7.2 Datenerfassung

- 187 Daten in Zusammenhang mit einer Schwangerschaft müssen vollständig und korrekt in IPV erfasst werden, damit systemseitig automatisch ein elektronischer Erstattungsantrag gegenüber den Krankenkassen ausgelöst wird.
- 188 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in 345 Fällen Beschäftigungsverbote durch die Schulleitungen zwar in LiV erfasst, das Erstattungsverfahren durch die Personalsachbearbeitung über IPV jedoch nicht angestoßen wurde. Er hat eine Stichprobe aus diesen Fällen geprüft.

In 80 % der untersuchten Fälle hatte die Personalsachbearbeitung die **Daten unzureichend in IPV erfasst**, sodass kein Erstattungsantrag ausgelöst wurde. Hochgerechnet auf alle 345 Fälle ergibt sich allein hier eine **ausstehende Erstattungssumme von rd. 5,76 Mio. €**. 11 % der Fälle waren in Gänze nicht in IPV erfasst, sodass auch diese Erstattungen von rd. 155.000 € ausstanden.

- 189 Darüber hinaus wurden zwar **Datensätze** zur Erstattung erfasst, sie waren jedoch **unvollständig**. Infolgedessen unterblieben Erstattungsanträge von rd. 79.000 € für jeweils ganze oder angebrochene Monate. In anderen Fällen waren die Datensätze **nicht plausibel**. Es wurden beispielsweise falsche Zeiträume, fehlerhaft ermittelte Erstattungsbeträge und weitere fehlerhafte Eingaben im Gegenwert von rd. 99.400 € vorgefunden. Dadurch wurden entweder **keine Erstattungsanträge** erzeugt oder es kam zu **Erstattungsanträgen in falscher Höhe**. Weitere

Erstattungsanträge wurden erst mit **großer zeitlicher Verzögerung** nach Beendigung des Beschäftigungsverbots gestellt.

- 190 Es zeigte sich, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie relevante Daten gar nicht, nicht vollständig, falsch oder verspätet in IPV erfasst hat. Die Folge war zumeist, dass Erstattungsanträge nicht gestellt wurden. Es kam ferner zu fehlerhaften Erstattungsanträgen und zu deutlich verspäteten Einnahmen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

7.3 Erstattungsanträge

- 191 Fehlende, falsche bzw. nicht konsistente Daten in IPV können zu fehlerhaften Erstattungsanträgen führen. In manchen Fällen wird die Generierung eines Erstattungsantrags bereits systemseitig abgelehnt. Diese Fälle sind zwingend zeitnah zu klären, um den Erstattungsantrag nachzuholen.
- 192 In 42 Fällen wurden **Erstattungsanträge** bereits vor dem Versand an die Krankenkassen **systemseitig** (durch IPV) **abgelehnt**. Dies hatte verschiedene Gründe: ein bestimmter „Datenbaustein“ war nicht gefüllt, andere Daten fehlten oder die Angaben waren nicht plausibel. Den **Fehlermeldungen** ist die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie zum Teil seit Jahren **nicht nachgegangen**, sodass die Erstattungsanträge weiterhin ausstehen. Einige der **Ansprüche** sind mittlerweile **verjährt**.

Zudem wurden Erstattungsanträge manuell angelegt, jedoch nicht an die Krankenkassen versandt.

Die ausstehende Erstattungssumme beträgt allein für diese Fälle rd. 250.000 €.

7.4 Antworten der Krankenkassen

- 193 Die Krankenkassen antworten dem Antragsteller elektronisch, ob bzw. in welcher Höhe dem Antrag stattgegeben wird.²¹⁷ Daher sind diese Antworten zwingend durch die Personalsachbearbeitung nachzuhalten, um Ablehnungen, abweichende Erstattungen und ausbleibende Antworten klären zu können.

²¹⁷ vgl. § 2 Abs. 2 Satz 3 AAG

- 194 In 46 Fällen **lehnten** die Krankenkassen **Erstattungsanträge** ohne konkrete Gründe **ab**. Diese Meldungen blieben zum Teil **jahrelang unbearbeitet**, sodass eine Klärung nicht erfolgte und die Erstattungen zum Zeitpunkt der Prüfung ausstanden.
- 195 Eine Krankenkasse **reagierte auf keine** der an sie versandten **Erstattungsanträge**. Diesem Umstand ist die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie ebenfalls **seit Jahren nicht nachgegangen**. Bei den im Rahmen der Sachverhaltsaufklärung übermittelten Zahlungsbelegen fiel auf, dass die Krankenkasse eine andere Berliner Verwaltung als Adressat hinterlegt hatte. Da die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie jedoch keine elektronischen Antworten auf ihre Erstattungsanträge erreichten und sie auch keine Maßnahmen ergriffen hat, um diesem Umstand zu begegnen, war es nicht möglich, etwaige Ablehnungen oder Bestätigungen in abweichender Höhe zu erkennen und zu klären.
- 196 Eine andere Krankenkasse versandte teilweise **keine Antworten auf Erstattungsanträge**. Es handelte sich fast ausschließlich um nachträgliche Änderungen der ursprünglich abgesetzten Erstattungsanträge. Auch diesem Umstand ist die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie zum Teil seit Jahren nicht nachgegangen. Von fünf im Rahmen der Sachverhaltsaufklärung nachgefragten Fällen konnte nur einer abschließend geklärt werden. Es besteht das Risiko, dass die übrigen Erstattungen weiterhin ausstehen.
- 197 Eine Krankenkasse setzte in 123 Fällen **zwei Bestätigungen zu jeweils einem Erstattungsantrag** ab. Es wurden sowohl Erstattungsanträge wie Stornomeldungen doppelt bestätigt. Auch diesem Umstand wurde seit Jahren nicht nachgegangen. Eine Sachverhaltsaufklärung im Rahmen der Erhebung zu fünf exemplarisch angefragten Fällen war nicht möglich. Es besteht das Risiko, dass Beträge zu Unrecht vereinnahmt wurden.
- 198 Die vorgenannten offenen **Klärungsfälle** haben einen „Wert“ von **rd. 1,6 Mio. €**. Es ist nicht hinnehmbar, dass hier seit Jahren nichts zu deren Aufklärung unternommen wurde. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

7.5 Arbeitshilfen

- 199 Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie stellt den Personal-sachbearbeiterinnen und Personalsachbearbeitern zum Erstattungsverfahren Arbeitshilfen zur Verfügung. Dazu zählen ein Berechnungsbogen (Excel-Tabelle) zur Berechnung des Erstattungsbetrags bei Beschäftigungsverboten sowie ein Leitfaden „**Mutterschutz, Elternzeit und Beschäftigungsverbot**“. Eine weitere Handreichung „zur

Umsetzung des Mutterschutzgesetzes in den allgemein bildenden Schulen des Landes Berlin“ wird den Schulleitungen zur Verfügung gestellt.

- 200 In dem Berechnungsbogen waren an zwei Stellen Formeln **unvollständig**, sodass zwei Zulagenarten fehlerhaft nicht in die Berechnung einbezogen wurden. Infolgedessen fielen Erstattungsanträge um rd. 257.000 € zu gering aus.
- 201 Im Leitfaden für die Personalsachbearbeitung blieb unerwähnt, dass sich Erstattungen nach dem AAG auch auf Zuschüsse zum Mutterschaftsgeld erstrecken. Auf die informationstechnische Abwicklung in IPV wurde ebenfalls nicht eingegangen und eine Kontrolle der Erstattungsanträge und der Antworten der Krankenkassen durch die Personalsachbearbeitung war nicht vorgesehen. Damit **fehlten** der Personalsachbearbeitung **wesentliche Informationen bzw. Vorgaben**, die für eine ordnungsgemäße und vollständige Bearbeitung unerlässlich sind.
- 202 Sowohl im vorgenannten Leitfaden wie in der Legende des Berechnungsbogens blieb offen, wie seitens der Personalsachbearbeitung die mannigfaltigen Fallkonstellationen bei Beschäftigungsverboten zu handhaben sind. Auch damit **fehlten wesentliche Informationen für die Personalsachbearbeitung**.
- 203 Zuschüsse zum Mutterschaftsgeld werden in IPV grundsätzlich maschinell berechnet. Würde die Berechnung jedoch zu fehlerhaften Ergebnissen führen (z. B. aufgrund vorheriger Elternzeit), ist der Zuschuss manuell zu berechnen. Eine **Rechenhilfe bzw. unterstützende Informationen standen der Personalsachbearbeitung nicht zur Verfügung**.
- 204 Eine Erfassung von Beschäftigungsverboten durch die Schulleitungen in LiV war gemäß der Handreichung für Schulleitungen nicht vorgesehen. Die Beschäftigten in der Personalsachbearbeitung sollten jedoch die Daten in IPV und LiV miteinander abgleichen, um Auffälligkeiten festzustellen. Diese **Prozessgestaltung ist in sich widersprüchlich und irreführend**.
- 205 Den Schulleitungen ist eine Änderung des mutmaßlichen Entbindungsdatums mitzuteilen. Der Entbindungstermin wirkt sich auf die Mutterschutzfrist, damit auf den Zuschuss zum Mutterschaftsgeld sowie ggf. auf die Dauer eines Beschäftigungsverbots und schließlich auf die Erstattung nach dem AAG aus. Allerdings ist die **Weiterleitung dieser Information an die Personalstelle** gemäß der Handreichung für Schulleitungen **nicht vorgesehen**.

206 Zusammenfassend ist festzustellen, dass die bereitgestellten Arbeitshilfen keine ausreichende Unterstützung darstellen und sogar Bearbeitungsfehlern Vorschub leisten. Der Rechnungshof hat dies und die daraus folgenden Verstöße gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot beanstandet.

7.6 Befristete Beschäftigungsverbote zu Beginn der Schwangerschaft

- 207 Beschäftigungsverbote sind durch den Arbeitgeber erst dann auszusprechen, wenn einer (potenziellen) Gefahrenlage für Mutter/Kind, die von der Tätigkeit ausgeht, nicht durch organisatorische Maßnahmen oder Zuweisung einer anderen Tätigkeit begegnet werden kann (sogenannte Ultima Ratio, § 13 Abs. 1 Mutterschutzgesetz – MuSchG). Soweit es verantwortbar erscheint, ist der schwangeren Beschäftigten die Fortführung ihrer Tätigkeit zu ermöglichen.²¹⁸
- 208 Gemäß der Handreichung hat die Schulleitung unverzüglich nach Kenntnisnahme der Schwangerschaft gegenüber einer Mitarbeiterin bis zur Feststellung des Immunschutzes (Dauer ca. 14 Tage) ein befristetes Beschäftigungsverbot auszusprechen. Eine vorgeschaltete Prüfung vorrangiger Maßnahmen (z. B. Tätigkeit im Innendienst) ist nicht vorgesehen. Die **pauschale Anordnung** eines befristeten Beschäftigungsverbots durch den Arbeitgeber ohne Einzelfallprüfung und in Zeiten knapper Personalressourcen **entspricht weder den rechtlichen Vorgaben noch wirtschaftlichem und sparsamem Handeln.**
- 209 Eine **Meldung** von befristeten Beschäftigungsverboten durch die Schulleitung an die Personalstelle, die Voraussetzung für die Datenerfassung in IPV und damit für einen Erstattungsantrag wäre, war in der Handreichung ebenfalls **nicht vorgesehen**. Kurioserweise soll die Schulleitung jedoch auf der „Anlage 2“ der Handreichung, welche in der Schule verbleibt, (sich selbst gegenüber) bestätigen, dass eine Meldung an die Personalstelle erfolgt ist. **Auch diese Prozessgestaltung ist irreführend und unzureichend.**
- 210 Letztlich wurde in nur rd. 10 % der Fälle in IPV ein generelles Beschäftigungsverbot, wozu auch befristete Beschäftigungsverbote durch den Arbeitgeber gehören, erfasst und damit eine Erstattung ausgelöst. Für rd. 90 % der 1.951 Mutterschutzfälle wurde zwar nach Maßgabe der Handreichung ebenfalls ein „befristetes Beschäftigungsverbot“ bis zur Feststellung des Immunstatus ausgesprochen, jedoch nicht in IPV erfasst.

²¹⁸ vgl. § 9 Abs. 1 MuSchG

- 211 Das **pauschale Vorgehen** beim Ausspruch befristeter Beschäftigungsverbote entspricht nicht § 13 MuSchG und ist **unwirtschaftlich**. Bezogen auf eine „Ecklehrerin“ mit einer Vergütung nach Entgeltgruppe 13, Stufe 2 entsprachen die „Freistellungen“ einem **Gegenwert von rd. 3,6 Mio. €**.

7.7 Innendienst ab dem sechsten Schwangerschaftsmonat

- 212 Der Einsatz von schwangeren Beschäftigten im Innendienst ist nur dann anzutreten, wenn im konkreten Einzelfall eine Gefahrenlage vorliegt (§ 13 MuSchG). Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie ordnet den **Innendienst** ab dem sechsten Schwangerschaftsmonat durch die Handreichung für Schulleitungen jedoch **pauschal (ohne Einzelfallprüfung)** an. Ausnahmen sind danach nur zulässig, wenn die werdende Mutter sich schriftlich bereiterklärt, ihre Tätigkeit fortführen zu wollen. Die Senatsverwaltung bezieht sich diesbezüglich auf § 2 Abs. 2 Mutterschutzverordnung Berlin (BlnMuSchVO). Diese Regelung gilt jedoch nur für **Beamtinnen**. Insofern werden schwangere **Tarifbeschäftigte** ohne Rechtsgrundlage in den Innendienst versetzt.
- 213 Eine allgemeine Gefahr, insbesondere aufgrund überwiegenden bewegungsarmen ständigen Stehens über mindestens vier Stunden am Tag,²¹⁹ liegt bei Lehrerinnen regelmäßig nicht vor.
- 214 Eine Recherche zum Umgang anderer Bundesländer mit schwangeren Beschäftigten an Schulen ergab, dass nicht alle Länder eine Regelung analog § 2 Abs. 2 BlnMuSchVO vorsehen. Die Berliner Verordnung stammt ursprünglich aus dem **Jahr 1956**. Mit ihr sollte insbesondere mehrstündigtes Stehen vermieden werden. Die Regelung entspricht weder den aktuellen Arbeitsbedingungen noch den aktuellen personellen Herausforderungen im Schulwesen. Der Gegenwert der Freistellungen ab dem sechsten Schwangerschaftsmonat entsprach rd. 20,5 Mio. €. Daher hat der Rechnungshof der für landesweite Personalangelegenheiten zuständigen Senatsverwaltung für Finanzen empfohlen, zu prüfen, ob § 2 Abs. 2 BlnMuSchVO aufgehoben werden kann.

²¹⁹ vgl. § 11 Abs. 5 Nr. 3 MuSchG

7.8 Organisation innerhalb der Personalstelle

- 215 Die Prüfung hat **mannigfache Bearbeitungs- und Organisationsmängel** aufgezeigt, die von fehlerhafter und unvollständiger Datenerfassung, über Nichtbeachtung von Fehlermeldungen und Mitteilungen der Krankenkassen bis hin zu mangelhaften internen Vorgaben reichten. Hinzu kam eine uneinheitliche Bearbeitungspraxis in regional organisierten Arbeitsgruppen.
- 216 Bei dem Erstattungsverfahren handelt es sich um eine rechtlich wie in der informationstechnischen Umsetzung anspruchsvolle Materie. Sie kommt in der täglichen Praxis eher selten vor, ist jedoch finanziell äußerst bedeutend. Der Umgang der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie damit ist, nicht zuletzt im Hinblick auf die finanzielle Dimension, unhaltbar. Die derzeitige Aufbauorganisation erscheint nicht geeignet, eine korrekte Arbeitsweise sicherzustellen. Der Rechnungshof hat daher **angeregt, eine zentrale Bearbeitung** des Erstattungsverfahrens innerhalb der Personalstelle **zu prüfen**.

7.9 Stellungnahme der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie

- 217 Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie hat mitgeteilt, dass die Überprüfung der meisten beanstandeten Einzelfälle noch ausstehe. Sie weist darauf hin, dass LiV keine valide Datenbasis für Einträge in IPV darstelle. Allein papiergebundene Unterlagen seien relevant. Rückmeldungen der Krankenkassen führten zudem nicht automatisch zu einem Zahlungseingang. Abweichungen zwischen (ausbleibender) Rückmeldung und Zahlungseingang seien beispielsweise dann möglich, wenn Sachverhalte zwischen Personalsachbearbeitung und Krankenkasse bilateral geklärt worden seien. Die beanstandeten Fälle mit ausbleibenden Rückmeldungen durch die Krankenkasse seien erstattet worden. Hinsichtlich der fehlerhaften Arbeitshilfen sieht die Senatsverwaltung nicht sich, sondern das Landesverwaltungsamt in der Verantwortung. Landesweit einheitliche Instrumente für eine einheitliche Bearbeitung von Erstattungen, wie eine Step-by-Step-Anleitung bezüglich IPV, angereichert mit rechtlichen Hinweisen durch Abteilung IV der Senatsverwaltung für Finanzen, würden in allen Dienststellen des Landes fehlen. Bezuglich des unvollständigen, internen Berechnungsbogens (Excel-Tabelle) wendet die Senatsverwaltung ein, dass „selbstverständlich nicht alle Konstellationen [...] abbildbar sind“. Der Ausspruch von befristeten Beschäftigungsverboten zu Beginn der Schwangerschaft basiere auf einer Einschätzung des „medical airport Service“, Stand 2/2020. Die Beanstandung zum

Einsatz schwangerer Beschäftigter im Innendienst ab dem sechsten Schwangerschaftsmonat werde zurückgewiesen. Eine Unterscheidung zwischen Beamten und Tarifbeschäftigte sei aufgrund des Schutzzweckes nicht angezeigt. Ein Schaden sei weder rechtlich ausreichend belegt noch in der Höhe nachvollziehbar.

- 218 Der Rechnungshof hat die Stellungnahme der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie zur Kenntnis genommen. Die Senatsverwaltung verkennt, dass der Rechnungshof die Fehlerhaftigkeit der geprüften Einzelfälle mit der festgestellten Datenlage in IPV begründet. Die Einträge von Beschäftigungsverboten in LiV hat er lediglich als Indiz für eine fehlerhafte Dateneingabe in IPV herangezogen. Der Rechnungshof betont erneut, dass ausschließlich eine elektronische Kommunikation bezüglich des Erstattungsverfahrens gesetzlich geregelt ist. Die von der Senatsverwaltung dargestellte Vorgehensweise („bilaterale Abstimmung“) entspricht dem nicht, sodass das Verfahren insgesamt intransparent und fehlerhaft ist. Die Senatsverwaltung geht nicht darauf ein, warum sie seit Jahren die ausbleibenden Antworten der Krankenkassen nicht aufgeklärt hat. Unabhängig davon, dass auch der Rechnungshof eine landeseinheitliche Handreichung mit ausführlichen rechtlichen Hinweisen befürworten würde, kann sich die Senatsverwaltung nicht der Verantwortung für das von ihr herausgegebene Arbeitsmaterial entziehen. Sie hat ihren Beschäftigten korrekte, konsistente und hinreichend ausführliche Arbeitshilfen bereitzustellen, um damit eine rechtssichere sowie wirtschaftliche und sparsame Arbeitsweise in ihrem Zuständigkeitsbereich zu ermöglichen. Wie dargestellt, steht ein pauschaler Ausspruch von befristeten Beschäftigungsverboten zu Beginn der Schwangerschaft nicht im Einklang mit § 13 MuSchG. Daran ändert auch die Empfehlung eines medizinischen Dienstleisters nichts. Der Rechnungshof spricht sich im Hinblick auf den Einsatz im Innendienst ab dem sechsten Schwangerschaftsmonat für eine Anpassung der einschlägigen Rechtsgrundlage (unabhängig vom Status der Beschäftigten) aus. Dadurch stünde mehr Personal für die Unterrichtsversorgung zur Verfügung bzw. würden erstattungsfähige Beschäftigungsverbote ausgesprochen werden. Das Land Berlin erhielte so für die Personalkosten in Millionenhöhe entweder eine entsprechende Arbeitsleistung oder eine Erstattung nach dem AAG. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die Senatsverwaltung die bei ihr liegende Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung des Erstattungsverfahrens nach wie vor verkennt.

7.10 Stellungnahme der Senatsverwaltung für Finanzen

- 219 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat mitgeteilt, dass die Einschätzung des Rechnungshofs zum Umgang der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie mit schwangeren Beschäftigten ab dem sechsten Schwangerschaftsmonat geteilt werde. § 2 Abs. 2 BlnMuSchVO sei insbesondere im Hinblick auf den (Lehrkräfte-)Personalmangel nicht mehr „zeitgemäß“. Auch nach eigenen Recherchen verfüge kein anderes Bundesland über eine vergleichbare Regelung. § 2 Abs. 2 BlnMuSchVO solle daher aufgehoben werden.

7.11 Zusammenfassung und Erwartung

- 220 Der Rechnungshof hat beim wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz von Haushaltsmitteln (§ 7 LHO), dem Gebot, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben (§ 34 Abs. 1 LHO) sowie bei der Einhaltung von arbeitsrechtlichen Vorschriften erhebliche Mängel festgestellt. Diese führten zu einem finanziellen Schaden für das Land Berlin in Millionenhöhe.
- 221 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend das erhebliche Ausmaß an Mängeln und hebt dabei
- die unterlassene, falsche und verspätete Datenpflege im IT-Verfahren IPV,
 - die zum Teil seit Jahren unbearbeiteten, fehlerhaften bzw. systemseitig abgelehnten Erstattungsanträge,
 - die unterlassene Kontrolle von Antworten der Krankenkassen auf Erstattungsanträge sowie deren zum Teil seit Jahren ausstehende abschließende Bearbeitung,
 - die fehlerhaften und unvollständigen Arbeitshilfen für Personalsachbearbeitung und Schulleitungen,
 - die fehleranfällige Prozessgestaltung bzw. deren Abbildung in den Handreichungen,
 - die nicht vorgesehene pauschale Anordnung von Beschäftigungsverboten zu Beginn der Schwangerschaft sowie von Innendienst ab Beginn des sechsten Schwangerschaftsmonats ohne Einzelfallprüfung
- hervor.

222 Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie

- ausstehende Erstattungen schnellstmöglich – unter Beachtung der Verjährungsfristen – beantragt und die Antworten kontrolliert,
- die Klärungsfälle unverzüglich zusammen mit den Krankenkassen bearbeitet,
- die Fehler in der Rechenhilfe zeitnah korrigiert,
- § 2 Abs. 2 BlnMuSchVO bis zu dessen Aufhebung nicht mehr auf Tarifbeschäftigte anwendet,
- nur noch Beschäftigungsverbote im Einklang mit § 13 MuSchG ausspricht,
- die Handreichungen schnellstmöglich überarbeitet,
- alle maßgeblichen Prozesse zeitnah anpasst sowie
- weitere organisatorische Maßnahmen ergreift, um künftig rechtssicheres sowie wirtschaftliches und sparsames Handeln sicherzustellen.

8 Fehlende Qualitätskriterien bei der Strombeschaffung für öffentliche Gebäude gefährden die nachhaltige Erreichung der Klimaschutzziele

Um der globalen Erderwärmung entgegenzuwirken, muss der Kohlendioxidausstoß erheblich reduziert werden. Dies gilt insbesondere für den Gebäudesektor, der für mehr als 55 % des weltweiten Stromverbrauchs verantwortlich ist. Die Stromerzeugung aus fossilen Energieträgern verursacht hohe Treibhausgasemissionen. Um diese Emissionen nachhaltig und ressourcenschonend zu reduzieren, enthält das Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz für die Stromversorgung von öffentlichen Gebäuden seit dem Jahr 2021 folgende Vorgaben: Es darf ausschließlich Strom aus erneuerbaren Energien bezogen werden, der höchsten Klimaschutz-Anforderungen genügt. Welche Qualitätskriterien dabei zu erfüllen sind, haben die für Klimaschutz und die für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltungen nicht definiert. Dies hatte Folgen. So konnte das Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin für die darin verwalteten 1.575 öffentlichen Gebäude nicht nachweisen, ob der für die Gebäudenutzung beschaffte Strom den gesetzlich vorgeschriebenen höchsten Klimaschutz-Anforderungen genügt. Um dies künftig sicherzustellen, ist der Erlass einer Verwaltungsvorschrift mit verbindlichen konkreten Qualitätsanforderungen, die bei der Strombeschaffung für öffentliche Gebäude zu berücksichtigen sind, dringend erforderlich.

8.1 Einleitung

- 223 Die gegenwärtige **globale Erwärmung** hat gravierende Auswirkungen auf Natur und Menschen.²²⁰ Extreme Wetterereignisse wie Dürren, Starkregen und Stürme nehmen zu. Die aus diesem Klimawandel resultierenden materiellen Schäden sind enorm. So haben Wetterereignisse, wie z. B. Hagel, Blitz und Überschwemmung, allein in Berlin im Jahr 2023 einen Versicherungsschaden von rd. 46 Mio. € verursacht.²²¹ Ursache für den Klimawandel ist die zunehmende Freisetzung von Treibhausgasen in die

²²⁰ vgl. Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt, Monitoring-Bericht zur Umsetzung des Berliner Energie- und Klimaschutzprogramms (BEK 2030) Berichtsjahr 2023, S. 4, abrufbar unter: https://www.berlin.de/sen/uvk/_assets/klimaschutz/klimaschutz-in-der-umsetzung/das-berliner-energie-und-klimaschutzprogramm-bek/bek_monitoringbericht_2023.pdf?ts=1727075549 (Stand: 14. April 2025)

²²¹ vgl. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV), Medieninformation vom 27. Mai 2024, Regionale Naturgefahrenbilanz 2023, Schäden durch Naturgefahren in der Sach- und Kraftfahrtversicherung, abrufbar unter: <https://www.gdv.de/gdv/medien/medieninformationen/regionale-naturgefahrenbilanz-schaeden-durch-naturgefahren-steigen-immens-177696> (Stand: 14. April 2025)

Atmosphäre, insbesondere von Kohlendioxid. Hohe Mengen an Kohlendioxid führen dazu, dass sich die erdnahe Atmosphäre und die Meere verstärkt erwärmen.²²²

- 224 Um die mit dem Klimawandel verbundenen Herausforderungen zu bewältigen und negativen ökologischen Folgen entgegenzuwirken, legt das Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz (EWG Bln)²²³ als ein zentrales Klimaschutzschutzziel die **Reduzierung von Kohlendioxidemissionen** fest und bestimmt hierzu wichtige Instrumente. Bei der Umsetzung des Klimaschutzzieles hat der Senat öffentliche Belange einschließlich der Nachhaltigkeit und des Ressourcenschutzes zu berücksichtigen (vgl. § 3 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 EWG Bln).²²⁴ Um den Kohlendioxidausstoß bei der Bewirtschaftung öffentlicher Gebäude zu verringern, muss seit dem 11. September 2021 der für öffentliche Gebäude, Schulen und Liegenschaften benötigte Strom ausschließlich aus erneuerbaren Energien bezogen werden.²²⁵ Dieser Strom muss außerdem höchste Klimaschutz-Anforderungen an die Stromqualität erfüllen (vgl. § 10 Abs. 6 EWG Bln). Erneuerbare Energien sind Wasserkraft, Windenergie, Solarenergie, Geothermie und Energie aus Biomasse.²²⁶ Der hieraus gewonnene Strom wird vom Umweltbundesamt (UBA) als **Ökostrom** bezeichnet.²²⁷
- 225 Im Jahr 2023 lag der **Ökostromanteil** am Bruttostromverbrauch²²⁸ **deutschlandweit** bei **52,5 %**. Davon stammt etwa die Hälfte der genutzten erneuerbaren Energie aus

²²² vgl. Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, BEK 2030 Berliner Energie- und Klimaschutzprogramm - Broschüre - (Stand: April 2019), S. 4, abrufbar unter: https://www.berlin.de/sen/uvk/_assets/klimaschutz/publikationen/bek2030_broschuere.pdf?ts=1705017672 (Stand: 14. April 2025)

²²³ vgl. Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz (EWG Bln) vom 22. März 2016, verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Energiewende und zur Förderung des Klimaschutzes in Berlin vom 22. März 2016 (GVBl. S. 122), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Berliner Energiewendegesetzes und des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes vom 27. August 2021 (GVBl. S. 989)

²²⁴ vgl. zu den gesetzlich verankerten Zielen und Instrumenten: §§ 1, 3 Abs. 1 und 2, 4 ff. EWG Bln

²²⁵ § 10 Abs. 6 EWG Bln i. d. F. vom 27. August 2021, gemäß Art. 3 des Gesetzes zur Änderung des Berliner Energiewendegesetzes und des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes in Kraft getreten am 11. September 2021

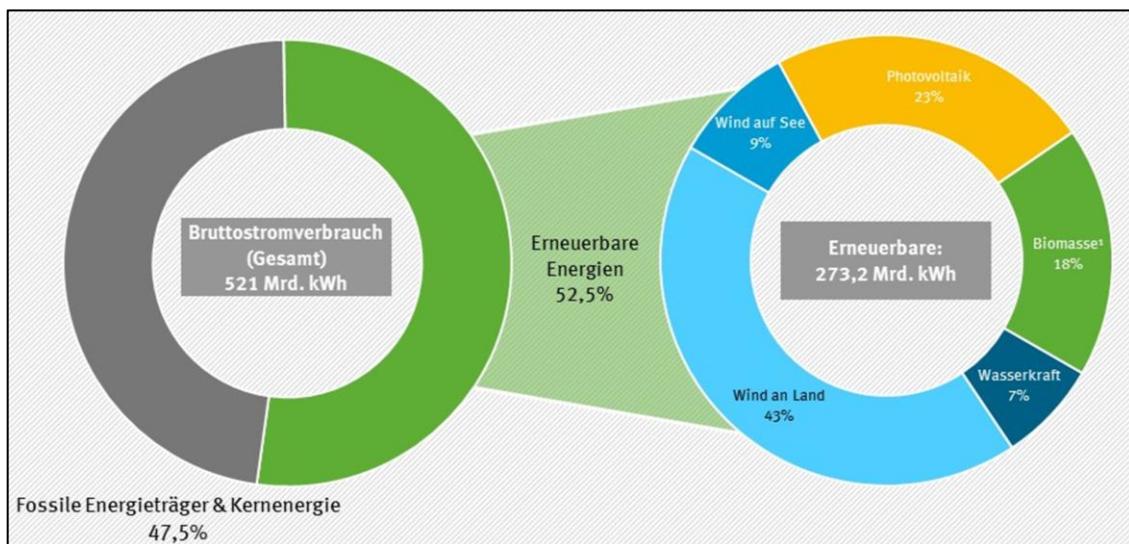
²²⁶ vgl. § 3 Nr. 21 Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG 2023

²²⁷ vgl. UBA, Arbeitshilfe für eine europaweite Ausschreibung der Lieferung von Ökostrom im offenen Verfahren, 4. Aufl. 2022, S. 5, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/arbeitshilfe-fuer-eine-europaweite-ausschreibung> (Stand: 14. April 2025)

²²⁸ „Der Bruttostromverbrauch umfasst den von Letztverbrauchern wie Industrie oder privaten Haushalten verwendeten Nettostromverbrauch sowie den Eigenverbrauch der Kraftwerke und die Netzverluste.“, UBA, Glossar, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/service/glossar> (Stand: 1. Juni 2025)

Windkraft und ein Viertel aus Photovoltaikanlagen. Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

Ansicht 40: Bruttostromverbrauch in Deutschland im Jahr 2023 (Anteile in %)



Quelle: UBA (Stand: September 2024)²²⁹

Im Vergleich hierzu betrug der Anteil des Stroms aus erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch in **Berlin** im Jahr 2022 nur **3,5 %**.²³⁰ Dies weist darauf hin, dass Berlin bei der Erzeugung und dem Bezug von Strom aus erneuerbaren Energien Nachholbedarf hat. Auch wenn in Berlin als Stadtstaat die Möglichkeiten für die Stromgewinnung aus Windenergie sehr begrenzt sind, so bestehen doch Steigerungspotenziale bei der **Stromerzeugung** durch Nutzung von Solarenergie, insbesondere durch den Betrieb von **Solaranlagen** auf Dachflächen.²³¹ Um klimaschädliche Treibhausgase zu reduzieren, kommt in Berlin auch dem **Bezug von Ökostrom** aus anderen Regionen eine große Bedeutung zu.

²²⁹ UBA auf Basis Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik (Stromerzeugung aus Geothermie aufgrund geringer Mengen nicht dargestellt), abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen#strom> (Stand: 14. April 2025)

²³⁰ Länderarbeitskreis Energiebilanzen, Energieindikatoren: Erneuerbare Energieträger, abrufbar unter: https://www.lak-energiebilanzen.de/ergebnisse-des-datenabrufs/?a=i200&j=2022&l=1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16&v=anm,ee_pro_pev,eb,ee_pro_strerz,brutto,ee_pro_strerz,brutto,Stand (Stand: 14. April 2025)

²³¹ vgl. zu den gesetzlichen Zielen und Instrumenten der vermehrten Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien auf, in und an öffentlichen Gebäuden und zur Errichtung von Solaranlagen auf Dachflächen öffentlicher Gebäude § 19 EWG Bln

8.2 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

- 226 Der Gebäudesektor hat an dem weltweiten Stromverbrauch einen Anteil von mehr als 55 %, der insbesondere auf den Bau, die Nutzung und die Instandhaltung von Gebäuden entfällt.²³² ²³³ Die Stromversorgung auf Basis fossiler Energieträger verursacht klimaschädliche Treibhausgasemissionen. Die Verminderung des Stromverbrauchs und der Bezug von Ökostrom bei der Bewirtschaftung von Gebäuden sind daher wirkungsvolle Maßnahmen zur Treibhausgasreduzierung.²³⁴ Neben Energieeffizienzmaßnahmen kommt es deshalb gerade im Gebäudesektor darauf an, eine möglichst umfassende Stromversorgung für die Gebäudetechnik und die Gebäudenutzung aus erneuerbaren Energien sicherzustellen. Um den Kohlendioxidausstoß im öffentlichen Gebäudesektor zu verringern, darf seit dem 11. September 2021 für „alle öffentlichen Gebäude, Schulen und Liegenschaften [...] ausschließlich Strom aus erneuerbaren Energien bezogen werden, der höchste Klimaschutz-Anforderungen an die Stromqualität erfüllt“ (§ 10 Abs. 6 EWG Bln). Die Verringerung des Kohlendioxidausstoßes wirkt nicht nur der Erderwärmung entgegen, sondern trägt auch entscheidend dazu bei, **Klimaschadenskosten** zu begrenzen und somit künftig **Ausgaben** zur Bewältigung der Folgen der Erderwärmung zu verringern. Um diesen gesamtwirtschaftlichen ökologischen Effekt bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung anstehender öffentlicher Investitionen kostenseitig sichtbar zu machen und zu berücksichtigen, ist gesetzlich vorgeschrieben,²³⁵ vermiedene Klimaschadenskosten in Höhe von aktuell 195 €²³⁶ für jede Tonne Kohlendioxid zu veranschlagen, die durch Klimaschutzmaßnahmen nach dem EWG Bln eingespart wird.
- 227 Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Klimaschutzvorgaben des § 10 Abs. 6 EWG Bln beim Strombezug für die im Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin (SILB) verwalteten Gebäude umgesetzt wurden.

²³² vgl. Whitepaper von „Building Minds“, Schlüssel für die Zukunftsfähigkeit - Nachhaltigkeit in der Immobilienwirtschaft, 2020, S. 7

²³³ vgl. BauNetz Wissen, Energieverbrauch und Baustandards, abrufbar unter: <https://www.baunetzwissen.de/nachhaltig-bauen/fachwissen/einfuehrung/energieverbrauch-und-baustandards-665901> (Stand: 1. Juni 2025)

²³⁴ vgl. UBA, Arbeitshilfe für eine europaweite Ausschreibung der Lieferung von Ökostrom im offenen Verfahren, 4. Aufl. 2022, a. a. O., S. 5

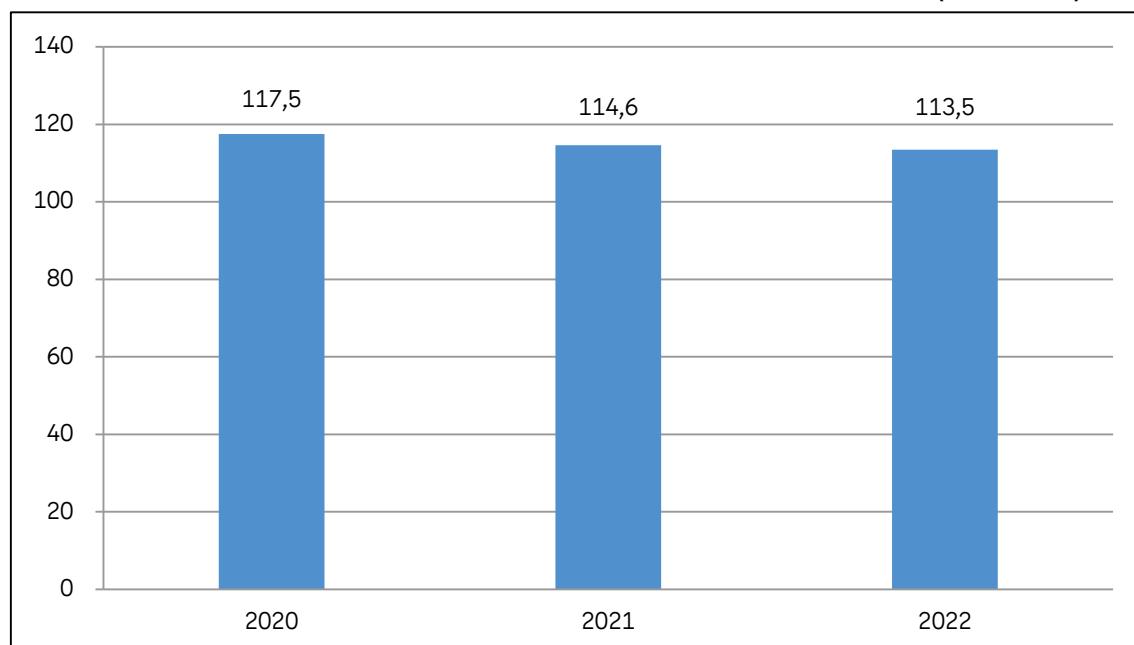
²³⁵ § 29 EWG Bln i. V. m. der Verordnung über die Berechnung von Klimaschadenskosten (KlimakostenV) vom 7. Juni 2022 (GVBl. S. 370)

²³⁶ § 2 KlimakostenV; der Kostenansatz von 195 € gilt in den Fällen, für die § 3 keine spezifische Berechnungsmethode vorgibt

Das SILB hat u. a. die Aufgabe, alle Leistungen der Verwaltung und Bewirtschaftung (und damit auch das Energiemanagement) der dem Sondervermögen zugeordneten öffentlichen Gebäude zu steuern und durchzuführen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 SILB ErrichtungsG).²³⁷ Mit Stand vom 31. Dezember 2022 gehörten zum SILB insgesamt **1.575 Gebäude** aus dem Bereich der Hauptverwaltung und der Bezirksverwaltungen, z. B. Finanzämter, Gerichtsgebäude, berufsbildende Schulen, Gebäude der Polizei und der Feuerwehr sowie Kultureinrichtungen und Justizvollzugsanstalten.²³⁸

Zum Stromverbrauch der Gebäude des SILB in den Jahren 2020 bis 2022 zeigt sich folgendes Bild:

Ansicht 41: Stromverbrauch der Gebäude des SILB in den Jahren 2020 bis 2022 (in Mio. kWh)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben der BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH

Die Ansicht zeigt, dass der **Stromverbrauch** der Gebäude des SILB in den Jahren 2020 bis 2022 durchgängig auf einem Niveau von jeweils mehr als 110 Mio. kWh/Jahr lag. Mit dieser Strommenge könnten in einem Jahr etwa 33.000 Zwei-Personen-Haushalte mit einem durchschnittlichen Stromverbrauch von

²³⁷ Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Immobilien des Landes Berlin (SILB ErrichtungsG) vom 4. Dezember 2002 (GVBl. S. 357) i. d. F. vom 4. März 2024 (GVBl. S. 82)

²³⁸ vgl. BIM Kennzahlenreport 2022, S. 7, abrufbar unter https://www.bim-berlin.de/fileadmin/Bilder_BIM_Website/5_Presse/Publikationen/BIM_Kennzahlenreport_2022_web_barrierefrei_Verlinkungen.pdf (Stand: 14. April 2025)

3.470 kWh/Jahr²³⁹ versorgt werden. Die Personenzahl dieser Haushalte entspricht etwa der Einwohnerzahl einer großen Mittelstadt wie Weimar (rd. 66.000 Einwohner).²⁴⁰ Trotz des im Jahr 2022 gegenüber dem Jahr 2021 um 1,1 Mio. kWh geringeren Stromverbrauchs sind die Stromkosten des SILB von 25,2 Mio. € im Jahr 2021 um fast 8 Mio. € auf 33,1 Mio. € im Jahr 2022 gestiegen. Daher ist die Beschaffung kostengünstigen Stroms, der die ökologischen Qualitätsanforderungen erfüllt, von hoher Bedeutung.

Der Rechnungshof hat für den Zeitraum von September 2021 bis Dezember 2023 geprüft, ob die BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM) – der die Geschäftsführung für das SILB obliegt (§ 5 Abs. 1 Satz 1 SILB ErrichtungsG) – für die im SILB verwalteten öffentlichen Gebäude die Strombezugsvorgaben des § 10 Abs. 6 EWG Bln ordnungsgemäß und wirtschaftlich umgesetzt hat. Er hat im Schwerpunkt geprüft, ob bei der Strombeschaffung gewährleistet wurde, dass der Strom höchsten Klimaschutz-Anforderungen an die Stromqualität genügt. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang auch geprüft, ob zur Umsetzung von § 10 Abs. 6 EWG Bln verbindliche konkretisierende Vorgaben und Qualitätskriterien für die Strombeschaffung bestanden und ob diese angewendet wurden.

8.3 Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zum Strombezug

228 § 10 Abs. 6 EWG Bln verlangt, dass der Strom für die öffentlichen Gebäude nicht nur zu 100 % aus erneuerbaren Energien stammt, sondern auch **höchste Klimaschutz-Anforderungen an die Stromqualität** erfüllt. Diese gesetzlichen Anforderungen werden jedoch weder im EWG Bln noch in anderen Rechtsvorschriften verbindlich konkretisiert. Sie sind daher in Anwendung von § 3 Abs. 2 EWG Bln unter Berücksichtigung öffentlicher Belange, einschließlich der Nachhaltigkeit und des Ressourcenschutzes, zu ermitteln. Die Nachhaltigkeit und der Ressourcenschutz sind integrale Bestandteile des Klimaschutzzieles der Verringerung von Kohlendioxidemissionen (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 EWG Bln) und somit bei der Festlegung der Qualitätsanforderungen für den Bezug von Ökostrom zu berücksichtigen. Dies bedeutet konkret: Der für den Strombezug vorgesehene Ökostrom soll möglichst so erzeugt werden, dass dadurch keine

²³⁹ vgl. Angaben des Statistischen Bundesamts für das Jahr 2021 (Stand: September 2023), abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/UGR/private-haushalte/Tabellen/stromverbrauch-haushalte.html> (Stand: 14. April 2025)

²⁴⁰ vgl. Angaben des Thüringer Landesamts für Statistik (Stand: Dezember 2024), abrufbar unter: https://statistik.thueringen.de/datenbank/portrait.asp?TabelleID=KR000161&auswahl=krs&nr=55&Aevas_2=Aevas2&daten=jahr (Stand: 5. Mai 2025)

negativen Auswirkungen auf die Umwelt entstehen. Das entspricht höchsten Klimaschutz-Anforderungen an die Stromqualität. Damit diese gesetzlichen Strombezugsvorgaben für die öffentlichen Gebäude praxisgerecht umgesetzt werden können, bedarf es für die Strombeschaffung der Bestimmung von praxistauglichen Qualitätsmerkmalen, die der Ökostrom aufweisen muss, um höchsten Klimaschutz-Anforderungen zu genügen (z. B. in Verwaltungsvorschriften des Senats oder in Anwendungshinweisen).

Die Konkretisierung der Anforderungen für die Strombeschaffung ist eine gesamtstädtische Steuerungsaufgabe der für Klimaschutz und der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltungen. Diese sind zuständig für den Regelungsbereich des EWG Bln (z. B. für die Vorbereitung von Verwaltungsvorschriften nach § 6 Abs. 1 AZG) und die Mitwirkung beim Energiecontrolling für Liegenschaften des Landes Berlin (Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt)²⁴¹ sowie für Grundsatzangelegenheiten der Energiewirtschaft und für den Abschluss von Rahmenverträgen über die gesamtstädtische Versorgung der Berliner Verwaltung mit Strom (Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe).²⁴² Um Vorgaben mit praxistauglichen einheitlichen Qualitätskriterien im Sinne von § 10 Abs. 6 EWG Bln zum anforderungsgerechten Strombezug für die öffentlichen Gebäude Berlins aufzustellen, bedarf es daher des Zusammenwirkens beider Senatsverwaltungen. Bis zum Vorliegen dieser Vorgaben ist es Aufgabe der zuständigen gebäudeverwaltenden Stellen, die Anforderungen entsprechend zu konkretisieren und bei der Strombeschaffung dafür zu sorgen, dass Strom für die öffentlichen Gebäude Berlins bezogen wird, der höchste Klimaschutz-Anforderungen an die Stromqualität erfüllt und gleichzeitig auch wirtschaftlich ist. Dies gilt auch dann, wenn die gebäudeverwaltende Stelle die Strombeschaffung auf einen Dienstleister übertragen hat.

- 229 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass keine Verwaltungsvorschriften bestehen, welche die Anforderungen des § 10 Abs. 6 EWG Bln für den Strombezug konkretisieren und entsprechende Qualitätskriterien sowie Nachweisvorgaben für die Strombeschaffung enthalten. Es bestehen auch keine sonstigen Vorgaben, die den Inhalt der Anforderungen näher bestimmen (z. B. Anwendungshinweise). Die für Klimaschutz und für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltungen haben die ihnen

²⁴¹ vgl. Abschnitt XI Nr. 32 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin (GV Sen) vom 21. April 2017 (ABl. S. 2031) bzw. Abschnitt IX Nr. 13a und 13b GV Sen vom 26. Juli 2024 (ABl. S. 2613)

²⁴² vgl. Abschnitt XII Nr. 15 GV Sen 2017 bzw. Abschnitt XI Nr. 15 GV Sen 2024

insoweit obliegenden Regelungsaufgaben zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Strombezugs bisher nicht erfüllt.

- 230 Der Rechnungshof hat zudem festgestellt, dass auch die BIM die Vorgaben zum Strombezug nach dem EWG Bln für die Gebäude des SILB nicht konkretisiert hat. Sie hat die gesetzlichen Strombezugsanforderungen auch nicht bei der zuständigen Senatsverwaltung erfragt. Dadurch fehlte ihr eine wichtige Informationsgrundlage für die anforderungsgerechte Strombeschaffung im SILB, insbesondere für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Vertragsgestaltung sowie die anschließende Kontrolle des Beschaffungsprozesses. Zudem hat der Rechnungshof festgestellt, dass die BIM die Energiewirtschaftsstelle (EWS) – eine Organisationseinheit der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung – mit der Strombeschaffung beauftragt hat. Die BIM hat es jedoch versäumt, gegenüber der beauftragten EWS auf die Beachtung der gesetzlichen Strombezugsvorgaben hinzuwirken.
- 231 Die fehlende Konkretisierung der Strombezugsvorgaben hatte Folgen für die Strombeschaffung:

So konnte für die im SILB verwalteten 1.575 öffentlichen Gebäude (vgl. T 227) nicht nachgewiesen werden, dass der für die Gebäudenutzung beschaffte Strom die gesetzlich vorgeschriebenen höchsten Klimaschutz-Anforderungen erfüllt.

Außerdem hat eine vertiefte Prüfung von 64 Herkunftsachweisen des für das SILB im Jahr 2022 bezogenen Stroms aus Wasserkraftanlagen ergeben, dass dieser Strom höchsten Klimaschutz-Anforderungen nicht genügte. Obwohl Wasserkraft zu den erneuerbaren Energien gehört, erfüllt der in Wasserkraftanlagen erzeugte Strom nicht automatisch höchste Klimaschutz-Anforderungen. Die Stromerzeugung in Wasserkraftanlagen kann mit Umweltbeeinträchtigungen oder Umweltschäden einhergehen. Dies wirkt sich negativ auf die Bewertung der Stromqualität aus.²⁴³ Denn zu den höchsten Klimaschutz-Anforderungen gehört auch die Beachtung der Nachhaltigkeit und des Ressourcenschutzes bei der Stromerzeugung (vgl. § 10 Abs. 6 i. V. m. § 3 Abs. 2 Satz 1 EWG Bln; T 228). Um negative Auswirkungen auf die

²⁴³ vgl. UBA, Arbeitshilfe für eine europaweite Ausschreibung der Lieferung von Ökostrom im offenen Verfahren, 3. Aufl. 2016, S. 38 f., S. 42 f., abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-03-17_broschuerе_leitfaden-оekostrom-ausschreibung_korr.pdf (Stand: 14. April 2025) in Verbindung mit UBA, Erarbeitung und Praxiserprobung eines Maßnahmenplanes zur ökologisch verträglichen Wasserkraftnutzung, 2011, S. 6, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/erarbeitung-praxiserprobung-eines-massnahmenplanes> (Stand: 14. April 2025)

Umwelt zu vermeiden oder zu minimieren, kommen besondere Umweltschutzmaßnahmen bei der Stromerzeugung in Betracht, z. B. Fischschutz, Mindestwasserabfluss oder Lebensraumaufwertung.²⁴⁴ Die Festlegung von Umweltschutzmaßnahmen für die Stromerzeugung als Qualitätsmerkmal für die Strombeschaffung dient der Nachhaltigkeit und dem Schutz der natürlichen Ressourcen. Die nachgewiesene Erfüllung solcher Qualitätsmerkmale wird bei der Bewertung der Stromqualität positiv berücksichtigt. Die Stromerzeugung durch Wasserkraft erfüllt demgemäß höchste Klimaschutz-Anforderungen im Sinne des § 10 Abs. 6 EWG Bln erst dann, wenn sie nachweislich von durchgeführten geeigneten Umweltschutzmaßnahmen flankiert wird. Es ist daher erforderlich, bereits bei der vertraglichen Anbahnung der Strombeschaffung von den Bietern entsprechende Schutzmaßnahmen als Anforderung für die Stromerzeugung aus Wasserkraftanlagen unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit zu verlangen. Bei dem vertieft geprüften Strombezug aus Wasserkraftanlagen waren jedoch entsprechende Umweltschutzmaßnahmen weder vertraglich vorgesehen noch bei der Stromerzeugung nachweislich durchgeführt worden.

8.4 Mitteilungen an die Senatsverwaltungen

- 232 Die für **Wirtschaft und die für Klimaschutz zuständigen Senatsverwaltungen** haben die Prüfungsergebnisse im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten (vgl. T 228) zur Kenntnisnahme und Äußerung erhalten (§ 96 Abs. 1 Satz 1 LHO). Der Rechnungshof hatte erwartet, dass die Senatsverwaltungen im Zusammenwirken dafür sorgen, dass für einen gesetzeskonformen Strombezug die nach § 10 Abs. 6 EWG Bln an die Stromqualität zu stellenden Anforderungen für die Adressaten dieser Vorschrift geklärt sowie eindeutig und praxisbezogen formuliert und vorgegeben werden (z. B. durch entsprechende Ausführungsvorschriften oder Anwendungshinweise). Der Rechnungshof hatte zudem von der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung erwartet, dass sie bei dem Abschluss von Stromversorgungs-Rahmenverträgen durch die EWS die Anforderungen des § 10 Abs. 6 EWG Bln berücksichtigt. Die Festlegung von einheitlichen konkretisierenden Regelungen für den Strombezug ist erforderlich, um die Beschaffungsprozesse so auszurichten, dass der für die öffentlichen Gebäude Berlins bezogene Strom zur Erreichung der Klimaschutzziele des EWG Bln wirksam beiträgt und zugleich eine wirtschaftliche Gebäudenutzung befördert.

²⁴⁴ vgl. UBA, Arbeitshilfe für eine europaweite Ausschreibung der Lieferung von Ökostrom im offenen Verfahren, 3. Aufl. 2016, a. a. O., S. 42 f.

- 233 Die Senatsverwaltungen sind in ihren Äußerungen der Einschätzung des Rechnungshofs gefolgt, dass der unbestimmte Rechtsbegriff „höchste Klimaschutz-Anforderungen an die Stromqualität“ weiterer Konkretisierung bedarf, um die an die Stromqualität zu stellenden Anforderungen für die Normadressaten handhabbar zu machen. Die für Klimaschutz zuständige Senatsverwaltung hat angekündigt, dass sie unter Beachtung klimaschutzfachlicher, energiewirtschaftlicher und vergaberechtlicher Gesichtspunkte in fachlicher Abstimmung mit der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung eine Fortschreibung der Strombeschaffungsvorgaben in der Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt²⁴⁵ vorbereite, um die Anforderungen an den Strombezug aus erneuerbaren Energien im Sinne des § 10 Abs. 6 EWG Bln zu präzisieren und zu aktualisieren. Diese solle nach Angabe der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung u. a. eine einheitliche Formulierung und Vorgabe zu den „höchsten Klimaschutz-Anforderungen“ im Land Berlin enthalten. Die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung hat zudem angegeben, in Ausschreibungen zu den Stromverträgen des Landes Berlin für die Jahre 2024 und 2025 bereits „klare ökologische Anforderungen definiert“ zu haben. Zur Umsetzung der „höchsten Klimaschutz-Anforderungen“ sei für das Lieferjahr 2024 vertraglich vereinbart worden, dass der Strom vollständig aus Neuanlagen bzw. regionalen Anlagen stammt und diese ökologischen Anforderungen erfüllt. Damit sei sichergestellt, dass das Land Berlin ausschließlich Strom aus Neuanlagen entsprechend der Definition des UBA beschaffe.
- 234 Der Rechnungshof bewertet die Ankündigungen und angegebenen Maßnahmen positiv. Er weist darauf hin, dass schon im August 2021 in den parlamentarischen Beratungen zur Einführung des § 10 Abs. 6 EWG Bln angeregt wurde,²⁴⁶ die Empfehlungen des UBA bei der Strombeschaffung anzuwenden. Das UBA empfiehlt beispielsweise, dass Ökostrom bevorzugt aus eindeutig beschriebenen und identifizierbaren Neuanlagen geliefert werden sollte. Das UBA formuliert aber auch besondere Anforderungen an den Bau und den Betrieb von Wasserkraftanlagen.²⁴⁷ Der Rechnungshof hält es für erforderlich, unter Berücksichtigung der Empfehlungen auch die Anforderungen für den Strombezug aus Wasserkraftanlagen zu

²⁴⁵ Verwaltungsvorschrift für die Anwendung von Umweltschutzanforderungen bei der Beschaffung von Liefer-, Bau- und Dienstleistungen (Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt – VwVBU) in der Neufassung vom 19. Oktober 2021

²⁴⁶ vgl. Inhaltsprotokoll der Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz des Abgeordnetenhauses vom 9. August 2021 (18/70), S. 11

²⁴⁷ vgl. UBA, Arbeitshilfe für eine europaweite Ausschreibung der Lieferung von Ökostrom im offenen Verfahren, 3. Aufl. 2016, a. a. O., S. 38 ff.; in der 4. Aufl. 2022, a. a. O., S. 38 ff., empfiehlt das UBA die Ökostromlieferung aus Neuanlagen „optional“

konkretisieren und Schutzmaßnahmen zur Abwendung von negativen Umwelt- auswirkungen der Stromerzeugung in Wasserkraftwerken unter Berücksichtigung des Marktangebots und der Wirtschaftlichkeit dem Stromlieferanten vertraglich vorzugeben. Dadurch wird nicht nur ein Strombezug aus erneuerbaren Energien sichergestellt, der Treibhausgasemissionen reduziert. Es werden damit auch Umweltbeeinträchtigungen und Umweltschäden vermieden oder gemindert, die bei der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien entstehen können. Dies entspricht der gesetzlich vorgeschriebenen nachhaltigen und ressourcenschonenden Verfolgung des Klimaschutzzieles.

8.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe

- 235 Die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung hat im April 2025 zum Beitrags- entwurf Stellung genommen und bekräftigt, die Erwartungen des Rechnungshofs bei den Beschaffungsprozessen zur Versorgung öffentlicher Gebäude mit Strom zu berücksichtigen. Die Vorgabe „höchste Klimaschutz-Anforderungen an die Stromqualität“ sei ein unbestimmter Rechtsbegriff des UBA, der im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten und unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit bei den Beschaffungsprozessen berücksichtigt werde.

Die für Klimaschutz zuständige Senatsverwaltung und die BIM haben sich zu dem Beitragsentwurf nicht geäußert.

- 236 Der Rechnungshof bewertet positiv, dass die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung angekündigt hat, die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs bei der künftigen Strombeschaffung für die Gebäude des SILB zu berücksichtigen. Er weist jedoch darauf hin, dass es sich bei der in § 10 Abs. 6 EWG Bln enthaltenen Qualitätsanforderung für den Strombezug nicht um einen vom UBA geprägten Begriff handelt, sondern um eine gesetzliche Vorgabe, die unter Beachtung von § 3 EWG Bln und des Wirtschaftlichkeitsgebots (§ 7 LHO) umzusetzen ist (vgl. T 224 und 228).

8.6 Zusammenfassung und Erwartung

- 237 Die für Klimaschutz und für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltungen haben seit Inkrafttreten der Strombezugsvorgaben aus § 10 Abs. 6 EWG Bln im September 2021 (vgl. T 224) die gesetzlich für den Strombezug geforderten höchsten Klimaschutz-Anforderungen an die Stromqualität noch nicht näher

bestimmt. Es wurden keine aus den gesetzlichen Vorgaben abgeleiteten Qualitätskriterien festgelegt, die bei der Strombeschaffung zu berücksichtigen sind und an denen gemessen und nachgewiesen werden kann, ob der für die öffentlichen Gebäude beschaffte Strom höchsten Klimaschutz-Anforderungen genügt und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entspricht. Dadurch ist nicht sichergestellt, dass der für die öffentlichen Gebäude Berlins bezogene Strom der gesetzlich vorgeschriebenen Qualität entspricht. Dieses Risiko hat sich bei der vertieft geprüften Stromlieferung aus Wasserkraftanlagen für das SILB im Jahr 2022 auch verwirklicht. Erforderliche Umweltschutzmaßnahmen, welche die Stromqualität positiv beeinflussen, waren weder vertraglich vorgesehen noch sind sie bei der Stromerzeugung nachweislich durchgeführt worden.

Fehlende Qualitätskriterien für die Strombeschaffung verhindern einen ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug sowie effektive und effiziente Qualitätskontrollen bei dem Bezug von Ökostrom. Die unzureichende Umsetzung der Klimaschutzvorgaben beim Strombezug für öffentliche Gebäude schmälert den Beitrag, den der öffentliche Gebäudesektor in Berlin zur nachhaltigen und ressourcenschonenden Erfüllung der Klimaschutzziele erreichen kann.

- 238 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt im Zusammenwirken mit der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe – wie angekündigt – für den öffentlichen Gebäudebereich die Anforderungen an den Strombezug aus erneuerbaren Energien durch Fortschreibung der Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt präzisiert und verbindlich festlegt. Er erwartet hierzu insbesondere, dass in der Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt handhabbare Qualitätskriterien zur Strombeschaffung für öffentliche Gebäude festgelegt werden, die vorliegen müssen, damit der bezogene Strom höchste Klimaschutz-Anforderungen an die Stromqualität erfüllt und zugleich dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit genügt. Die Empfehlungen des UBA sollten dabei berücksichtigt werden.**

9 Unzureichende Sicherstellung des ökologischen Ausgleichs nach der Baumschutzverordnung

Der Baumbestand in Berlin hat eine große Bedeutung für den Naturhaushalt der Stadt und muss deshalb geschützt werden. Der Rechnungshof hat erhebliche Defizite im Verwaltungshandeln ausgewählter Bezirksamter beim Vollzug der Baumschutzverordnung festgestellt. Den Bezirksamtern sind Einnahmeverluste für ökologische Ausgleichsmaßnahmen entstanden und es lagen schwerwiegende Mängel bei der Kontrolle von Ersatzpflanzungen vor. So wurden alleine in den drei Bezirken im Zeitraum von drei Jahren 2.500 festgesetzte Ersatzpflanzungen mit einem Gegenwert von über 1 Mio. € nicht kontrolliert. Beigetragen hierzu hat, dass die für Klimaschutz und Umwelt zuständige Senatsverwaltung den Vollzug der Baumschutzverordnung nicht ausreichend gesamtstädtisch geregelt und gesteuert hat. Insbesondere hat sie die Digitalisierung der Arbeitsprozesse der Bezirksamter nicht ausreichend vorangetrieben und somit Möglichkeiten zum Bürokratieabbau ungenutzt gelassen. Es ist dringend erforderlich, dass die Senatsverwaltung die gesamtstädtische Steuerung verstärkt wahrnimmt und die Nutzung des IT-Fachverfahrens für den Baumschutz sicherstellt. Dies würde zu einem verbesserten Verwaltungshandeln der Bezirksamter beitragen und auf eine zukunftsgerichtete und effektive Umwelt- und Naturschutzverwaltung hinwirken.

9.1 Einleitung

- 239 Stadt- und Straßenbäume sind für eine lebenswerte Stadt von großer Bedeutung. Bäume erfüllen zahlreiche ökologische Funktionen.^{248 249} Baumverlust trägt zum Klimawandel bei und verstärkt das Phänomen deutlich höherer Temperaturen in Städten gegenüber dem Umland (urbaner Hitzeinseleffekt).²⁵⁰

Die Entwicklung der letzten Jahre, insbesondere der hohe Baudruck und klimatische Veränderungen, z. B. extreme Wetterereignisse wie Starkregen, Sturm, Hitze und Trockenheit, haben massive Auswirkungen auf den Gesamtbaumbestand des

²⁴⁸ vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/werkzeuge-der-anpassung/tatenbank/stadt-strassenbaeume-im-klimawandel> (Stand: 2. Dezember 2024)

²⁴⁹ vgl. <https://www.nabu.de/tiere-und-pflanzen/pflanzen/pflanzenwissen/28508.html> (Stand: 2. Dezember 2024)

²⁵⁰ vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/hitze-in-der-innenstadt-mehr-baeume-schatten-noetig> (Stand: 2. Dezember 2024)

Landes.²⁵¹ Die für Klimaschutz und Umwelt zuständige Senatsverwaltung stellte daher im Februar 2024 dringenden Änderungsbedarf für die Verordnung zum Schutze des Baumbestandes in Berlin (Baumschutzverordnung – BaumSchVO) fest.²⁵²

240 Der Baumbestand in Berlin ist durch die BaumSchVO geschützt.²⁵³ Sie umfasst die zu schützenden Bäume nach Art und Größe sowie Regelungen zum Verfahren. Eine Beseitigung geschützter Bäume ist gemäß § 5 BaumSchVO nur in Ausnahmefällen zulässig und verpflichtet die Antragstellenden gemäß § 6 BaumSchVO grundsätzlich zum ökologischen Ausgleich wahlweise durch Ersatzpflanzung oder die Zahlung einer Ausgleichsabgabe. Der Rechnungshof hat das Verwaltungshandeln der Bezirksämter bei der Erhebung und Verwendung der Ausgleichsabgabe nach dem Naturschutzrecht sowie die Kontrolle der Ersatzpflanzungen geprüft. Er hat die Bezirke Friedrichshain-Kreuzberg, Marzahn-Hellersdorf und Steglitz-Zehlendorf für die Prüfung ausgewählt. Der Rechnungshof hat die Haushaltjahre 2021 bis 2024 in die Prüfung einbezogen und anhand von Stichproben untersucht, ob die Bezirksämter bei der Erteilung von Ausnahmengenehmigungen für die Beseitigung geschützter Bäume ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorgenommen.

Der Rechnungshof hat ergänzend geprüft, ob die für Klimaschutz und Umwelt zuständige Senatsverwaltung ihre gesamtstädtischen Steuerungsaufgaben zur einheitlichen Umsetzung der BaumSchVO wahrgenommen hat und in ausreichendem Maße dazu beiträgt, die digitalen Verwaltungsabläufe der Bezirksämter weiterzuentwickeln.

241 Die Prüfung hatte zum Ziel, etwaige Defizite für einen berlinweit einheitlichen und wirtschaftlichen Vollzug der BaumSchVO sowie Verbesserungspotenzial aufzuzeigen, um den Schutz des Baumbestandes in Berlin für den Naturhaushalt bestmöglich sicherzustellen.

²⁵¹ vgl. <https://www.berlin.de/sen/uvk/natur-und-gruen/stadtgruen/daten-und-fakten/stadtbaeume> (Stand: 30. April 2025)

²⁵² vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt vom 13. Februar 2024 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/18099), S. 1

²⁵³ vgl. § 1 BaumSchVO

9.2 Vollzug der Baumschutzverordnung

- 242 Innerhalb der Bezirksämter sind die Umwelt- und Naturschutzämter als untere Naturschutzbehörden für das Verwaltungsverfahren nach der BaumSchVO zuständig.²⁵⁴ Sie entscheiden über die Anträge auf Beseitigung geschützter Bäume und ordnen grundsätzlich Ersatzpflanzungen oder Ausgleichsabgaben an (§§ 5, 6 BaumSchVO). Sie können auch Genehmigungen versagen oder Beseitigungen als solche einordnen, die nicht zum ökologischen Ausgleich verpflichten, z. B. bei stark geschädigten Bäumen. Zu ihren Pflichtaufgaben gehört auch, die Ersatzpflanzungen zu kontrollieren sowie Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe für ökologische Zwecke zeitnah zu verwenden.
- 243 Die für Klimaschutz und Umwelt zuständige Senatsverwaltung hat die Aufgabe, den Vollzug der BaumSchVO gesamtstädtisch zu steuern.²⁵⁵ Hierzu gehören insbesondere Leitungsaufgaben (Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung und Aufsicht). Die Senatsverwaltung muss für einheitliche, effektive und effiziente Regelungen und Vorgaben für die Umsetzung der BaumSchVO sorgen, z. B. in Form von verbindlichen Handlungsvorgaben durch den Erlass von Ausführungsvorschriften.²⁵⁶ Mit der Befugnis des Senats, Grundsätze und allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeit der Bezirke zu erlassen, wird dessen Gesamtverantwortung für die Stadt zum Ausdruck gebracht, die der Einheitlichkeit der Lebensbedingungen in den Bezirken dient.²⁵⁷

Zudem verantwortet die Senatsverwaltung den Einsatz der IT-Fachverfahren für ihren Geschäftsbereich,²⁵⁸ um die Ziele des Gesetzes zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin – EGovG Bln) zu erreichen. Demnach sind die Verwaltungsabläufe der Berliner Verwaltung zu optimieren und zu digitalisieren.

²⁵⁴ vgl. § 3 Abs. 2 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege von Berlin (Berliner Naturschutzgesetz – NatSchG Bln)

²⁵⁵ vgl. Art. 67 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 Nr. 1 Verfassung von Berlin (VvB), §§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, 4a Abs. 1 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG) i. V. m. Abschnitt IX Nr. 1 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin (GV Sen) vom 26. Juli 2024 (ABl. S. 2613); bis 25. Juli 2024: Abschnitt XI Nr. 1 GV Sen vom 21. April 2017 (ABl. S. 2031)

²⁵⁶ vgl. § 6 Abs. 2 Buchst. a AZG, § 60 NatSchG Bln

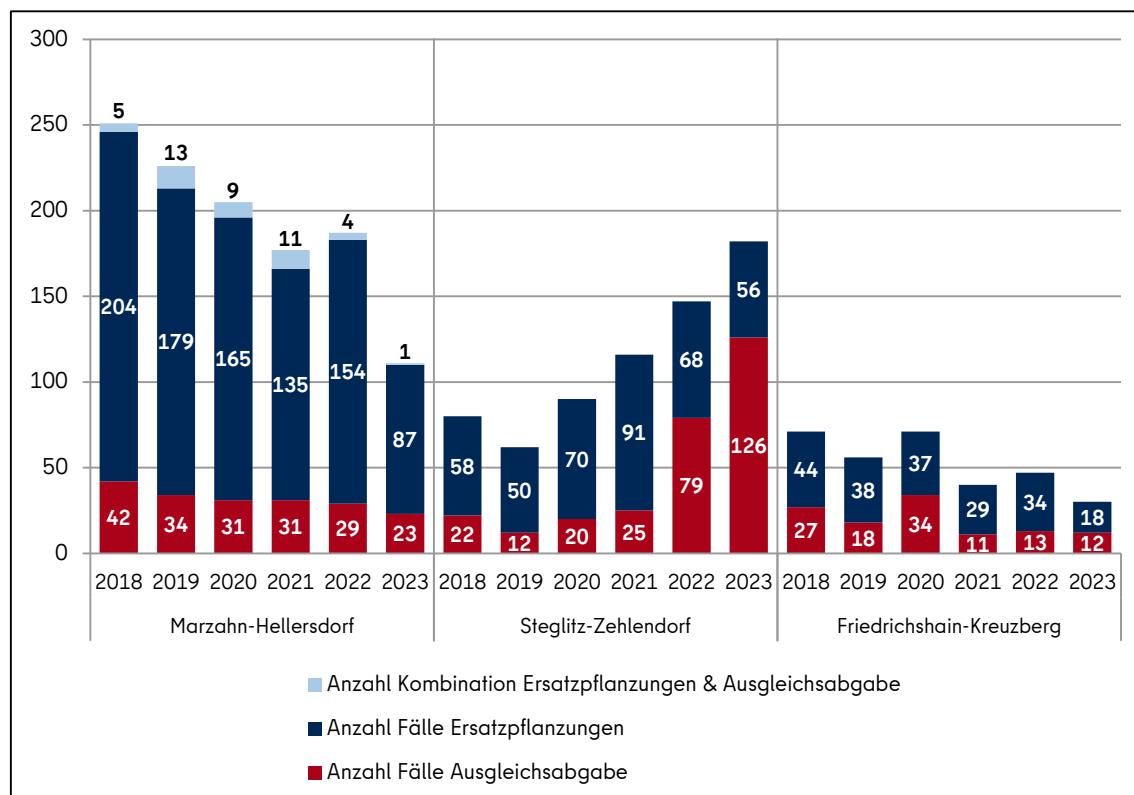
²⁵⁷ vgl. Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, 4. Aufl. 2017, Rn. 171

²⁵⁸ vgl. § 20 Abs. 3 EGovG Bln

9.3 Entwicklung der Baumfällgenehmigungen mit ökologischer Ausgleichspflicht

- 244 Die Antragszahlen für Baumfällgenehmigungen variieren in den Bezirken stark. Durchschnittlich wurden pro Jahr in Steglitz-Zehlendorf 1.600 Anträge, in Friedrichshain-Kreuzberg 350 Anträge und in Marzahn-Hellersdorf 690 Anträge gestellt. Das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf erteilte die wenigsten Fällgenehmigungen mit Ausgleichspflicht (7 % der Fälle), gefolgt von Friedrichshain-Kreuzberg (15 % der Fälle) und Marzahn-Hellersdorf (28 % der Fälle). Es zeigt sich ein niedriger Anteil von Baumfällgenehmigungen mit ökologischer Ausgleichspflicht. Hierfür sind hohe Schadstufen der Bäume insbesondere durch Klima- und Sturmschäden ursächlich, wofür nur bedingt Ausgleichspflicht besteht.
- 245 In der folgenden Ansicht ist die Anzahl der Fällgenehmigungen mit Ausgleichspflicht im Zeitverlauf für die Bezirksämter dargestellt. Sie zeigt, dass die Festsetzung von Ersatzpflanzungen grundsätzlich überwiegt:

Ansicht 42: Entwicklung der Festsetzung von Ersatzpflanzungen und Ausgleichsabgaben in den Jahren 2018 bis 2023



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben der geprüften Bezirksämter

Die zunehmende Tendenz der Ausgleichsabgabe im Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf resultiert aus einer Verfahrensänderung im Jahr 2022. Soweit Antragstellende Ersatzpflanzungen nicht in der festgesetzten Frist anzeigen, setzte das Bezirksamt

parallel mit der Erinnerung an die Ersatzpflanzung die Ausgleichsabgabe fest, um den ökologischen Ausgleich durchzusetzen.

9.4 Festsetzung der Ausgleichsabgaben durch die Bezirksämter

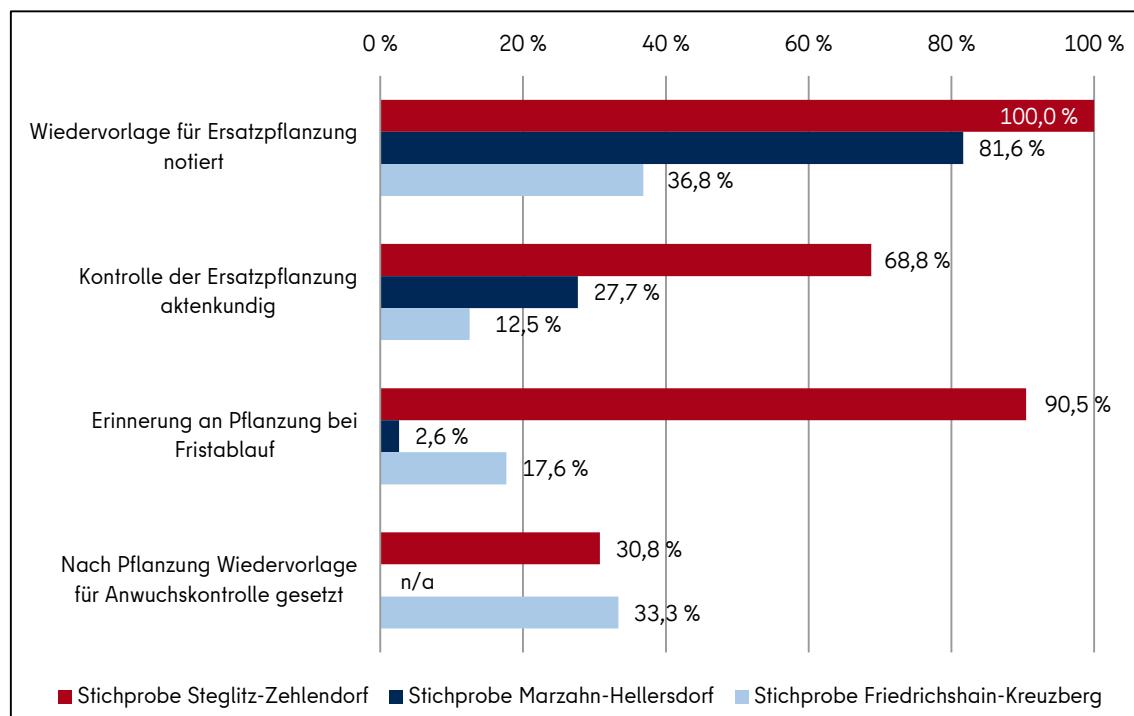
- 246 Werden Ausgleichsabgaben durch die Bezirksämter festgelegt, gehört es zu deren Aufgaben, diese anhand handelsüblicher Baumschulware in angemessener Höhe festzusetzen (§ 6 Abs. 8 BaumSchVO). Sie müssen dabei wirtschaftlich vorgehen (§ 7 Abs. 1 LHO) und die Einnahmen vollständig erheben (§ 34 Abs. 1 LHO), sodass der ökologische Ausgleich gleichwertig erfolgen kann.
- 247 Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Bezirksämter festgestellt und beanstandet, dass diese die Preisentwicklung für Baumschulware nicht regelmäßig überprüft und Preisangaben nicht aktualisiert haben. Sie haben bei der Festlegung der Ausgleichsabgaben uneinheitliche und veraltete Berechnungsgrundlagen verwendet. Die Bezirksämter haben unwirtschaftlich gehandelt, indem sie die Preisentwicklung über einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren bei der Berechnung der Ausgleichsabgabe unberücksichtigt gelassen haben. In der Folge sind ihnen Einnahmen entgangen, die nicht für ökologische Ausgleichsmaßnahmen zur Verfügung standen. Der vom Rechnungshof durchgeföhrte allgemeine Preisvergleich ausgewählter Bäume anhand eines Baumschulkataloges aus dem Jahr 2014 mit dem des Jahres 2024/2025 zeigte erhebliche Preisanstiege für Baumschulware. So lagen beispielsweise die Preissteigerungen zwischen 35 % für die Pappel und 70 % für die Ulme,²⁵⁹ was die finanzielle Relevanz des Versäumnisses der Bezirksämter verdeutlicht.
- 248 Der Rechnungshof hat festgestellt und beanstandet, dass Verfahrensregelungen der Bezirksämter für eine einheitliche Vorgehensweise der Mitarbeitenden für den Baumschutz fehlten. Infolgedessen wählten die Mitarbeitenden in ihren Arbeitsprozessen teilweise unterschiedliche Baumschulkataloge für die Berechnung der Ausgleichsabgaben aus. Im Ergebnis war nicht nur die Festsetzung der Ausgleichsabgabe zwischen den Bezirken, sondern teilweise auch innerhalb der Bezirke uneinheitlich. Dadurch haben die Bezirksämter Antragstellende in gleich gelagerten Fällen teilweise ungleich finanziell belastet.

²⁵⁹ ermittelter Preisanstieg auf Grundlage der Katalogpreise einer Baumschule entsprechend dem Stammumfang: Pappel 18 bis 20 cm, Ulme 16 bis 18 cm

9.5 Kontrolle der Ersatzpflanzungen durch die Bezirksämter

- 249 Werden Ersatzpflanzungen durch die Bezirksämter angeordnet, gilt die Ausgleichspflicht der Antragstellenden erst als vollumfänglich erfüllt, wenn der neu gepflanzte Baum nach Ablauf von vier Jahren in der darauffolgenden Vegetationsperiode angewachsen ist (§ 6 Abs. 7 BaumSchVO). Es ist Aufgabe der Bezirksämter, die Handlungspflicht der Antragstellenden auf Ersatzpflanzung und Anwuchspflege behördlich durchzusetzen. Hierfür müssen sie die Ersatzpflanzungen kontrollieren.
- 250 Die Bezirksämter haben im Zeitraum 2019 bis 2021 in 512 Fällen (Marzahn-Hellersdorf), 211 Fällen (Steglitz-Zehlendorf) und 104 Fällen (Friedrichshain-Kreuzberg) Ersatzpflanzungen oder eine Kombination aus Ersatzpflanzung und Ausgleichsabgabe festgesetzt (vgl. Ansicht 42). Der Rechnungshof hat die einzelnen Schritte der Kontrollhandlungen der Bezirksämter anhand von Stichproben aus diesem Zeitraum geprüft. Die Ergebnisse sind nachfolgend dargestellt:

Ansicht 43: Erfüllungsgrad verschiedener Kontrollhandlungen für Ersatzpflanzung und Anwuchskontrolle durch die Bezirksämter



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Auswertung der Stichproben bei den Bezirksämtern

- 251 Die Auswertung der Stichproben durch den Rechnungshof ergab, dass die Bezirksämter keine systematische Kontrolle der Ersatzpflanzungen gewährleisteten und die einzelnen Kontrollhandlungen uneinheitlich handhabten. Es ergab sich ein Anteil unkontrollierter Ersatzpflanzungen (ohne Anwuchskontrolle) zwischen 31,2 %

und 87,5 %. Es ist davon auszugehen, dass die Kontrolldefizite noch höher sind, wenn man die zeitlich nachgelagerte Anwuchskontrolle nach vier Jahren berücksichtigen würde, da die Bezirksämter über kein geregeltes Wiedervorlagesystem hierfür verfügten.

- 252 Der Rechnungshof hat festgestellt und beanstandet, dass neben den von den Bezirksämtern als Begründung vorgetragenen mangelnden Personalressourcen auch systemische bzw. organisatorische Ursachen für die Defizite der Kontrollhandlungen ursächlich waren. Insbesondere haben die Bezirksämter den Umfang von Kontrollhandlungen nicht geregelt und keine standardisierten Prozessvorgaben entwickelt. Sie haben die Vorgänge dezentral gehandhabt sowie die Wiedervorlagen in Papierzögängen und individuellen Kalendern der Mitarbeitenden geführt. Infolgedessen war eine effektive und effiziente Vorgangsbearbeitung erschwert. Die Bezirksämter haben es versäumt, durch organisatorische Maßnahmen und standardisierte Arbeitsprozesse eine umfassende Kontrolle zu gewährleisten.
- 253 Der Rechnungshof hat mit einer fiktiven Berechnung anhand der Stichprobe den Anteil der unkontrollierten Bäume in den geprüften Bezirken für einen Zeitraum von drei Jahren (2019 bis 2021) ermittelt. Dieser beträgt bereits ca. 2.500 Bäume mit einem finanziellen Wert von etwa 1,1 Mio. €.²⁶⁰ Werden die Ersatzpflanzungen nicht kontrolliert, können die Bezirksämter nicht feststellen, ob die Antragstellenden ihrer Handlungspflicht nachgekommen sind, sodass das Risiko für einen finanziellen und ökologischen Schaden erheblich steigt. Ohne die Durchführung von Kontrollen besteht die Gefahr, dass die gesetzliche Verpflichtung zum ökologischen Ausgleich ins Leere läuft.

9.6 Gesamtstädtische Steuerung der Senatsverwaltung

- 254 Die Hauptverwaltung muss die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahrnehmen. Hierzu gehören insbesondere Leitungsaufgaben der für Klimaschutz und Umwelt zuständigen Senatsverwaltung für ihren Geschäftsbereich (Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung und Aufsicht).²⁶¹ Das gesamtstädtische Interesse an der Leitung durch die Hauptverwaltung liegt in der berlinweit

²⁶⁰ Die Werte ergeben sich aus dem festgestellten prozentualen Anteil unkontrollierter Ersatzpflanzungen bezogen auf die festgesetzte Gesamtanzahl zu pflanzender Bäume multipliziert mit dem durchschnittlichen Preis. Die dargestellten Werte sind das Gesamtergebnis aus den drei Bezirksämtern.

²⁶¹ vgl. Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB, § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, § 4a Abs. 1 AZG i. V. m. Abschnitt IX Nr. 1 GV Sen vom 26. Juli 2024 sowie Abschnitt XI Nr. 1 GV Sen vom 21. April 2017

einheitlichen Wahrnehmung bestimmter Aufgaben oder deren weiterer Koordination. Im Verhältnis zu den Bezirken umfassen Leitungsaufgaben u. a. auch Inhalte des Verwaltungsvollzuges. Die Senatsverwaltung kann Leitungsaufgaben durch Verwaltungsvorschriften, Zielvereinbarungen, Aufsichtsentscheidungen, Rundschreiben, Gespräche und Informationsaustausch wahrnehmen.²⁶²

Die Senatsverwaltung kann zudem verbindliche Handlungsvorgaben für die Umsetzung der BaumSchVO durch den Erlass von Ausführungsvorschriften schaffen (§ 6 Abs. 2 Buchst. a AZG, § 60 NatSchG Bln).

- 255 Nach Außerkrafttreten der Ausführungsvorschriften zur Baumschutzverordnung²⁶³ im Jahr 2002 hat die Senatsverwaltung keine neuen erlassen. Sie bezog sich auf den Wegfall der Fach- und Rechtsaufsicht der Senatsverwaltung für die Bezirke durch das Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz des Jahres 1999. Die Bezirksämter seien für die Umsetzung der BaumSchVO zuständig und somit bei der Senatsverwaltung auch keine Stellen für die Steuerung vorgesehen.
- 256 Die BaumSchVO enthält in erheblichem Umfang unbestimmte Begriffe und Verfahren, die auslegungsbedürftig sind. Die Senatsverwaltung hat keine Verfahrensvorgaben für den einheitlichen und wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug erlassen. In Ermangelung solcher Vorgaben gingen die Bezirksämter im Verwaltungsverfahren uneinheitlich vor. Dies führte insbesondere bei der Festsetzung der Ausgleichsabgabe in allen geprüften Bezirksämtern zu Einnahmeverlusten, da diese unterschiedliche und veraltete Baumschulkatalogpreise verwendeten (vgl. T 247). Ferner führte es u. a. dazu, dass die Bezirksämter die Ersatzpflanzungen nur unzureichend kontrollierten (vgl. T 251), sodass ein Risiko für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts Berlins besteht.
- 257 Der Rechnungshof hat festgestellt und beanstandet, dass die Senatsverwaltung ihre gesamtstädtische Steuerungsaufgabe im Zusammenhang mit dem Verwaltungsvollzug der BaumSchVO durch die Bezirksämter verkannt und diese infolgedessen nicht wahrgenommen hat. Sie hat es versäumt, die Umsetzung der BaumSchVO durch den Erlass von Ausführungsvorschriften ausreichend zu regeln und zu steuern oder anderweitig wahrzunehmen, z. B. durch Rundschreiben, Gespräche und Informationsaustausch. Somit konnte sie auch keine vollständigen

²⁶² vgl. Discher, Der Verfassungsrechtliche Rahmen für die Verteilung der Aufgaben zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirksverwaltungen Berlins, LKV 2024, S. 93

²⁶³ vgl. AV BaumSchVO vom 5. August 1992 (ABl. S. 2537)

Daten zur Entwicklung des Baumbestandes gewährleisten und bewerten, wozu sie jedoch verpflichtet ist.²⁶⁴

Der Wegfall der Rechts- und Fachaufsicht über die Bezirke entbindet die Senatsverwaltung nicht von den notwendigen Steuerungsaufgaben, die ihr nach geltendem Recht (vgl. T 254) obliegen.

- 258 Der Rechnungshof hält es für unbedingt erforderlich, dass die Senatsverwaltung ihre Steuerungsaufgaben trotz begrenzter Personalressourcen wahrnimmt und durch sinnvolle Regelungen zur Ausführung der BaumSchVO einen einheitlichen und wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug der Bezirke unterstützt.

9.7 Weiterentwicklung des IT-Fachverfahrens für den Baumschutz durch die Senatsverwaltung

- 259 Die Verwaltungsabläufe der Berliner Verwaltung sind in elektronischer Form abzuwickeln und in entsprechender Form zu gestalten (§ 10 Abs. 1 EGovG Bln). Es ist Aufgabe der Senatsverwaltung, den Einsatz der IT-Fachverfahren ihres Geschäftsbereichs zu verantworten (§ 20 Abs. 3 EGovG Bln). Hiervon umfasst sind sowohl die Neuentwicklung als auch die Überarbeitung, Anpassung und Veränderung bereits betriebener IT-Fachverfahren. Die Senatsverwaltung muss diese Verantwortung wahrnehmen und dabei die nach § 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 EGovG Bln festgesetzten IKT-Standards für das Land Berlin, z. B. das IKT-Rollenkonzept, beachten. Sie muss daher insbesondere über die strategische Ausrichtung entscheiden, den Prozesszweck sowie -ziele definieren und den effektiven Ablauf und die Ergebnisse des Prozesses verantworten.²⁶⁵
- 260 Die Senatsverwaltung hatte zum 1. Januar 2022 die Verfahrensverantwortung für die Weiterentwicklung des IT-Fachverfahrens für den Umwelt- und Naturschutzbereich (UNIS)²⁶⁶ von den Bezirken übernommen. Es umfasst auch ein Modul für den Baumschutz, womit das Verwaltungsverfahren vom Antrag über die Bescheiderteilung bis hin zur Kontrolle ab August 2023 vollständig digital bearbeitet werden kann.

²⁶⁴ vgl. § 4 Abs. 2 Nr. 1 NatSchG Bln

²⁶⁵ vgl. Nr. 2.1.2 Handbuch zum Geschäftsprozessmanagement im Land Berlin i. V. m. Nr. 4.3.8 IKT-Rollenkonzept zur Umsetzung des EGovG Bln im Land Berlin

²⁶⁶ Umwelt- und Naturschutzinformationssystem, wassergefährdende Stoffe UNIS – wgs21

- 261 Der Rechnungshof hat festgestellt und beanstandet, dass unvollständige Festlegungen zu Zielstellung, Rollen, Aufgaben, Entscheidungsprozessen und zur Zusammenarbeit der Beteiligten innerhalb der Senatsverwaltung der Weiterentwicklung des Fachverfahrens entgegenstanden. Im Ergebnis hat die Senatsverwaltung nicht im erforderlichen Maße darauf hingewirkt, dass die Verwaltungsprozesse der Bezirksämter bei der Umsetzung der BaumSchVO digital und einheitlich abgewickelt werden konnten. So hat die Senatsverwaltung z. B. nicht durch eine zentrale Hinterlegung von Preisen für Baumschulware im digitalen Fachverfahren ein wirtschaftliches und einheitliches Verwaltungshandeln der Bezirksämter sichergestellt.
- 262 Der Rechnungshof hat ferner festgestellt, dass die Bezirksämter UNIS nicht vollumfänglich nutzten. Sie verwiesen in diesem Zusammenhang auf eingeschränkte Funktionalitäten, zeitlichen Mehraufwand im Vergleich zur alternativen Nutzung des Textverarbeitungsprogramms sowie fehlende Personalressourcen für notwendige bezirkliche Anpassungen von UNIS.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung unzureichend über die Einschränkung der einzelnen Funktionalitäten und deren Nutzung durch die Bezirksämter informiert war, obwohl sie als verfahrensverantwortliche Stelle und Auftraggeber des Dienstleisters über diese Informationen verfügen musste. Dies stand der Weiterentwicklung und damit der verbindlichen Anwendung des Fachverfahrens in allen Bezirksämtern entgegen. Letztlich konnte die Senatsverwaltung auch keinen statistischen Nutzen für die Gesamtsteuerung aus UNIS generieren.

- 263 Der Rechnungshof hält es auch in Anbetracht der in den Jahren 2021 bis 2024 verausgabten Haushaltsmittel von insgesamt 1,3 Mio. €²⁶⁷ für unbedingt erforderlich, dass der digitale Prozess weiterentwickelt wird und die Funktionalitäten von UNIS umfassend genutzt werden. So wird der Vollzugsaufwand gesenkt, was im Ergebnis zur Entbürokratisierung beitragen wird. Hierfür ist auch eine verbindliche Nutzung sicherzustellen.²⁶⁸

²⁶⁷ Die Finanzierung erfolgt aus Kapitel 0700 Titel 51185: Dienstleistungen für die verfahrensabhängige IKT, Unterkonto 259 für IT-Fachverfahren der Abteilung I. Die Ausgaben für das Modul Baumschutz können nicht separat ausgewiesen werden.

²⁶⁸ vgl. § 25 Abs. 1 EGovG Bln

9.8 Novellierung der Baumschutzverordnung durch die Senatsverwaltung

- 264 Werden geschützte Bäume beseitigt, sehen die Regelungen des Bundes und ergänzend des Landes Berlin für den ökologischen Ausgleich eine angemessene und zumutbare Ersatzpflanzung oder eine Ausgleichszahlung vor.²⁶⁹

Sinn und Zweck des Baumschutzes ist es, den Bestand der Bäume zu erhalten. Der ökologische Ausgleich ist daher auf die Bestandserhaltung auszurichten.²⁷⁰ Der allgemeinen naturschutzrechtlichen Systematik folgend sind Eingriffe in Natur und Landschaft in erster Linie zu unterlassen, hilfsweise auszugleichen, weiter hilfsweise in sonstiger Weise zu kompensieren und nur als letztes Mittel durch Ausgleichszahlungen abzugelten.²⁷¹

Werden keine Ersatzpflanzungen geleistet, sondern eine Ausgleichsabgabe festgesetzt, müssen die Bezirksämter die Mittel zeitnah und ausschließlich für ökologische Maßnahmen verwenden (§ 6 Abs. 9 BaumSchVO).

- 265 In Berlin können die Antragstellenden gleichberechtigt zwischen einer Ersatzpflanzung und der Zahlung einer Ausgleichsabgabe wählen (§ 6 Abs. 1 BaumSchVO).²⁷² Die geprüften Bezirksämter haben im Zeitraum von 2018 bis 2023 jährlich Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe zwischen 63.000 € und 428.000 € erhoben. Wie aus der folgenden Ansicht hervorgeht, konnten die Bezirksämter diese Einnahmen in der Regel nicht im gleichen Haushaltsjahr verwenden, sodass signifikante Ausgabereste entstanden. Diese haben die Bezirksämter im Zeitverlauf nicht abgebaut:

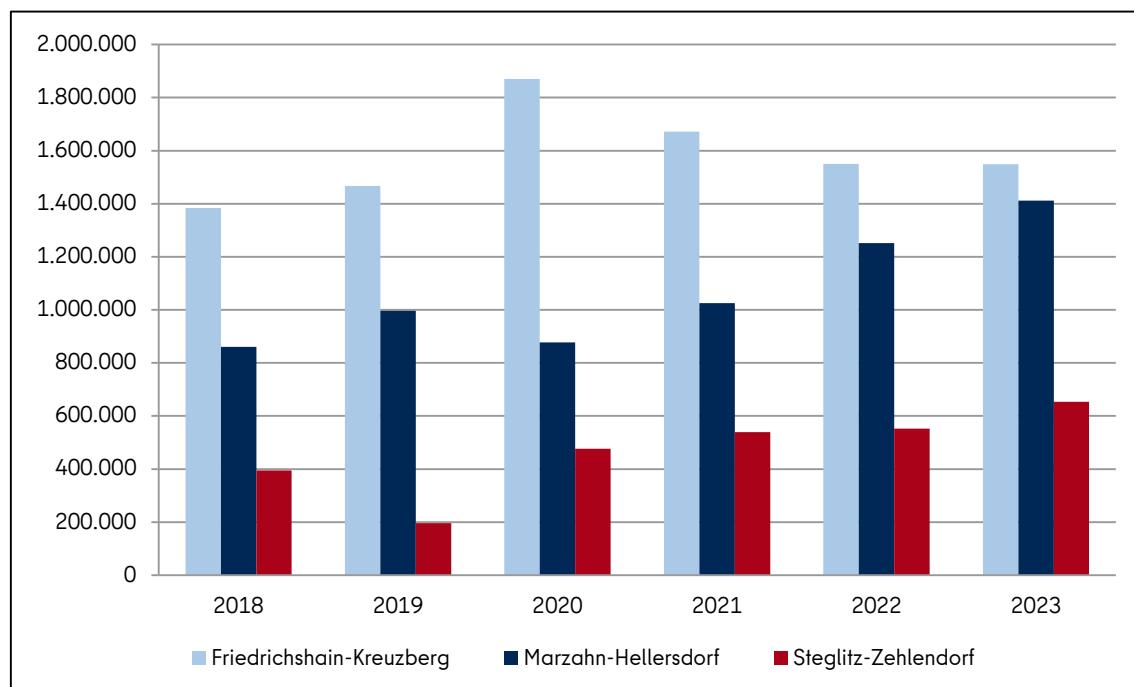
²⁶⁹ vgl. § 29 Abs. 2 Satz 2 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG), § 26 Abs. 3 NatSchG Bln, § 6 Abs. 1 und 2 BaumSchVO

²⁷⁰ vgl. Albrecht, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 74. Edition (Stand: 1. April 2025), § 29 BNatSchG Rn. 25

²⁷¹ vgl. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26. Januar 2006 - OVG 11 B 12.05 -, Rn. 19, zitiert nach juris; vgl. auch Vornholt, Kommentierung zu Verwaltungsgericht Berlin: Rechtsnatur der ökologischen Ausgleichsabgabe im Sinne von § 6 BerlBaumSchVO, NVwZ 2024, S. 185, Abschnitt III, zitiert nach beck-online

²⁷² Für Vorhaben des Landes Berlin ist der ökologische Ausgleich ausschließlich durch Ersatzpflanzungen zu erbringen.

Ansicht 44: Ausgabereste aus der Ausgleichsabgabe nach dem Naturschutzrecht der Bezirksämter in den Jahren 2018 bis 2023 (in €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Abschlussdaten der Senatsverwaltung für Finanzen für 2018 bis 2023 aus dem IT-Verfahren ProFiskal und der Erhebungen bei den Bezirksämtern

- 266 Die Umwelt- und Naturschutzämter der Bezirksämter wiesen auf die erheblichen Herausforderungen hin, die Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe zeitnah zu verwenden. So seien sie auf die Zusammenarbeit mit dem Straßen- und Grünflächenamt angewiesen, da sie keine eigenen Flächen bewirtschaften. Zudem hat die bestehende Flächenknappheit für Ausgleichsmaßnahmen in den Bezirken, insbesondere in den Innenstadtlagen, stetig zugenommen. Ferner erschweren unbesetzte Personalstellen sowie eine hohe Personalfluktuation die Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen.
- 267 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass eine zeitnahe Mittelverwendung nicht erfolgte. Die Umsetzung von Projekten für die zweckentsprechende Verwendung der Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe war mit hohem Verwaltungsaufwand bei den Bezirksämtern verbunden. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, aufgrund abnehmender Personalressourcen den behördlichen Erfüllungsaufwand zu begrenzen und die Aufgaben auf das notwendige Maß zu beschränken. Der Vorrang einer Ersatzpflanzung gegenüber der Ausgleichsabgabe kann hierbei einen wesentlichen Beitrag leisten.
- 268 Der Rechnungshof hat in Anbetracht dieser Herausforderungen beanstandet, dass die Senatsverwaltung den Schutzzweck nach § 1 BaumSchVO in der Regelung des § 6 Abs. 1 BaumSchVO (Stand: Mai 2025) nicht ausreichend berücksichtigt hat.

Dem Anliegen entsprechend, geschützte Bäume in ihrem Bestand zu erhalten, müssen bei unvermeidbaren Bestandsminderungen vorrangig Nachpflanzungen erfolgen. Mit dem Vorrang einer Ersatzpflanzung würde dem Schutzzweck der BaumSchVO sowie den Zielen des ökologischen Ausgleichs aus Naturschutz- und Nachhaltigkeitsgesichtspunkten bestmöglich entsprochen werden.

9.9 Stellungnahmen der Bezirksämter

- 269 Die geprüften Bezirksämter sind den Feststellungen des Rechnungshofs zum Verwaltungsvollzug bei der Festsetzung von Ausgleichsabgaben sowie zur Kontrolle der Ersatzpflanzungen nicht entgegengetreten und haben bereits organisatorische und prozessuale Maßnahmen angekündigt, um das Verwaltungshandeln beim Vollzug der BaumSchVO zu verbessern. Die Bezirksämter vertraten jedoch die Auffassung, dass eine systematische Kontrolle der Ersatzpflanzungen erst mit ausreichender Personalausstattung der Umwelt- und Naturschutzämter gewährleistet werden kann.

9.10 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 270 Die für Klimaschutz und Umwelt zuständige Senatsverwaltung ist den Feststellungen des Rechnungshofs ebenfalls nicht entgegengetreten. Hinsichtlich ihrer gesamtstädtischen Steuerungsaufgaben für einen einheitlichen und wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug beabsichtige die Senatsverwaltung, die BaumSchVO zu aktualisieren. Diese werde verschiedene Regelungen und genaue Vorgaben enthalten, um künftig einen einheitlichen Verwaltungsvollzug in Berlin sicherzustellen. Für die Festlegung handelsüblicher Preise für Baumschulware plane die Senatsverwaltung den unteren Naturschutzbehörden ebenfalls Vorgaben in geeigneter Form, z. B. im Rahmen einer fachlichen Richtlinie, zur Verfügung zu stellen und diese regelmäßig zu aktualisieren.
- 271 Bezogen auf die unzureichende Wahrnehmung der Verfahrensverantwortung für das IT-Fachverfahren UNIS hat die Senatsverwaltung im Mai 2025 angekündigt, sich künftig intern abzustimmen und auf eine umfassende Nutzung des IT-Fachverfahrens hinzuwirken, um die Digitalisierung des Verwaltungsvollzuges sicherzustellen.

Sie teilte in ihrer Stellungnahme vom Juni 2025 mit, dass der Großteil der fachlichen Anpassungen den Mitarbeitenden der bezirklichen Fachbereiche Baumschutz erst ab August 2023 zur Verfügung stand. Die Einwendungen der Bezirksämter, wonach für die unzureichende Nutzung des Baumschutzmoduls u. a.

fehlende Personalressourcen für die Anpassung des Moduls ursächlich seien, hält die Senatsverwaltung für unzutreffend. Die Dokumentenvorlagen seien zentral durch den Dienstleister und die Geschäftsstelle bereitgestellt sowie den Bezirksamtern für notwendige Erläuterungen Unterstützung angeboten worden.

- 272 Um den Schutzzweck der Verordnung ausreichend Geltung zu verschaffen, beabsichtige die Senatsverwaltung für die Aktualisierung der geltenden BaumSchVO u. a. den Vorrang der Ersatzpflanzung vor der Ausgleichsabgabe wieder aufzunehmen.
- 273 Der Rechnungshof bewertet es positiv, dass die Senatsverwaltung im Rahmen ihrer gesamtstädtischen Steuerungsaufgaben umfassende Vorgaben für einen einheitlichen und wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug in Berlin im Zuge der Novellierung der BaumSchVO angekündigt hat sowie beabsichtigt, den Schutzzweck der Verordnung zukünftig stärker zu berücksichtigen. Die verbesserte Abstimmung im IT-Fachverfahren und die umfassende Nutzung des IT-Fachverfahrens werden zu einer verbesserten Datenlage zum Gesamtbestand der Bäume beitragen.
- 274 Die Ausführungen der Senatsverwaltung hinsichtlich des Zeitpunktes einer umfassenden Funktionalität für das Baumschutzmodul ab August 2023 entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Entwicklung und Anpassung von IT-Fachverfahren Zeit erfordert. Der Rechnungshof hält jedoch daran fest, dass spätestens seit dem 3. Quartal 2023 eine umfassende Nutzungsmöglichkeit des IT-Fachverfahrens bestand, welche von den Bezirksamtern nicht ausreichend wahrgenommen wurde. Die unterschiedlichen Auffassungen der Bezirksamter und der Senatsverwaltung zum personellen Aufwand für weitere Anpassungen durch die Bezirksamter unterstreichen den Handlungsbedarf für die Steuerung durch die Senatsverwaltung.

9.11 Zusammenfassung und Erwartung

- 275 Der Rechnungshof beanstandet, dass die Bezirksamter aufgrund der Nutzung veralteter Berechnungsgrundlagen bei der Festsetzung des ökologischen Ausgleichs unwirtschaftlich handelten. Sie haben es ferner versäumt, eine systematische Kontrolle der Ersatzpflanzungen sicherzustellen, wodurch ein finanzielles und ökologisches Risiko für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts besteht.

Der Rechnungshof beanstandet ferner, dass die für Klimaschutz und Umwelt zuständige Senatsverwaltung ihrer gesamtstädtischen Steuerungsaufgabe zur

Gewährleistung eines berlinweit einheitlichen, wirtschaftlichen und digitalen Verwaltungsvollzugs nicht ausreichend nachgekommen ist.

276 Der Rechnungshof erwartet, dass die Bezirksamter Marzahn-Hellersdorf, Steglitz-Zehlendorf und Friedrichshain-Kreuzberg

- durch Verfahrensanweisungen und aktuelle Berechnungsgrundlagen einheitliche, nachvollziehbare und wirtschaftliche Verwaltungsverfahren bei der Anordnung von Ersatzpflanzungen und Ausgleichsabgaben nach der BaumSchVO sicherstellen sowie
- einen systematischen, effektiven und effizienten Kontrollprozess für Ersatzpflanzungen implementieren, um den ökologischen Ausgleich zu gewährleisten.

277 Von der für Klimaschutz und Umwelt zuständigen Senatsverwaltung erwartet der Rechnungshof, dass sie

- ihre Steuerungsaufgaben beim Vollzug der BaumSchVO zukünftig wahrnimmt und zeitnah durch Ausführungsvorschriften oder in sonstiger Weise den einheitlichen und wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug der Bezirksamter sicherstellt,
- ihre Verantwortung für das IT-Fachverfahren im Bereich Baumschutz umfassend wahrnimmt und zeitnah auf eine verbindliche Nutzung des digitalen Verfahrens durch die Bezirksamter hinwirkt sowie
- im Rahmen des aktuellen Novellierungsverfahrens der BaumSchVO darauf hinwirkt, dass der Vorrang der Ersatzpflanzung beim notwendigen ökologischen Ausgleich aufgenommen wird.

10 Gut gemeint ist noch nicht gut gemacht – krasse Fehlsteuerung bei der Gebührenerhebung für die Sondernutzung öffentlichen Straßenlands

Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hat versucht, die Bezirke für die Jahre 2023 und 2024 zu einer Befreiung und Erstattung von straßenrechtlichen Sondernutzungsgebühren zu veranlassen, um Ziele der Wirtschaftsförderung zu erreichen. Die von der Senatsverwaltung hierzu getroffenen Entscheidungen waren aber weder rechtlich zulässig noch wirtschaftlich sinnvoll. Die Fehlsteuerung der Senatsverwaltung hat berlinweit zu einem Chaos bei den Bezirken im Umgang mit den Sondernutzungsgebühren sowie zu Einnahmeverlusten, unzulässigen Ausgaben und erheblichem Verwaltungsaufwand geführt. Die gesteckten Wirtschaftsförderziele wurden hingegen nicht im Ansatz erreicht.

10.1 Einleitung

- 278 Mit einem städtischen Bruttoinlandsprodukt von 207 Mrd. € im Jahr 2024 ist Berlin die größte Stadtökonomie im deutschsprachigen Raum.²⁷³ Eine funktionsfähige und wachsende Wirtschaft ist für Berlin von zentraler Bedeutung. Zielgerichtete Wirtschaftsförderung leistet hierzu einen wichtigen Beitrag. Die staatliche Wirtschaftsförderung in Berlin umfasst alle von öffentlichen Stellen oder in deren Auftrag durchgeführten Maßnahmen, insbesondere finanzielle Fördermaßnahmen, die das Ziel verfolgen, die Wirtschaft Berlins zu stärken und hier Arbeitsplätze zu schaffen.²⁷⁴
- 279 Innerhalb der Berliner Verwaltung gehört die öffentliche **Wirtschaftsförderung** zu den Aufgaben der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung.²⁷⁵ Nach der Coronapandemie bestand die Herausforderung öffentlicher Wirtschaftsförderung insbesondere darin, Gründungen und Bestandsunternehmen bei ihrem

²⁷³ vgl. Statistischer Bericht des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg über die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung im Land Berlin nach Wirtschaftsbereichen 1991 bis 2024 -, März 2025, Nr. 1

²⁷⁴ vgl. Geschäftsbericht 2021 der Investitionsbank Berlin, Wirtschaftsförderung, S. 14, abrufbar unter <https://www.ibb.de/media/dokumente/investor-relations/geschaeftsberichte/ibb-geschaeftsbericht-2021.pdf> (Stand: 22. April 2025)

²⁷⁵ ohne bezirkliche Wirtschaftsförderung, vgl. Nr. 7 Abs. 5 Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (ZustKat AZG) i. V. m. Abschnitt XI Nr. 1 Geschäftsverteilung des Senats von Berlin (GV Sen) vom 26. Juli 2024 (ABL. S. 2613)

Wachstumskurs zu unterstützen.²⁷⁶ Dabei trafen die Pandemie und die daraus resultierenden Schutzmaßnahmen einige Branchen deutlich stärker als andere. Zu diesen Branchen gehörten die Tourismus- und die Veranstaltungsbranche, Schaustellerinnen und Schausteller, der stationäre Handel, die Hotellerie, die Gastronomie sowie die Kreativwirtschaft.²⁷⁷ Beginnend mit dem Jahr 2022 hat die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung ein Förderprogramm mit mehr als 30 Maßnahmen zur Unterstützung dieser besonders betroffenen Branchen aufgelegt.²⁷⁸ Hierfür stehen auch im Haushaltsplan für die Jahre 2024 und 2025 jährlich jeweils rd. 17,5 Mio. € bereit.²⁷⁹

- 280 Um seine vielfältigen Aufgaben erfüllen und insbesondere Wirtschaftsförderung betreiben zu können, ist das Land Berlin auf **Einnahmen** angewiesen. Neben Steuern und Beiträgen sind **Gebühren** wichtige Einnahmequellen zur Finanzierung der staatlichen Aufgaben.²⁸⁰ Gebühren sind rechtzeitig und vollständig zu erheben (vgl. § 34 Abs. 1 LHO). Von der Erhebung fälliger Gebühren, die ihre Grundlage in Rechtsvorschriften haben, kann nur dann abgesehen werden, wenn dies rechtlich vorgesehen ist. Dies ist Ausfluss der Rechtsbindung der Verwaltung (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG).
- 281 Mit Pressemitteilung vom 11. Dezember 2023 hat das Presse- und Informationsamt des Landes Berlin darüber informiert, dass Berlin die Gastronomie, das Schausteller- und Veranstaltungsgewerbe, die Messe- und Kongresswirtschaft, den Einzelhandel und die Kultur- und Kreativwirtschaft von der **Sondernutzungsgebühr für öffentliches Straßenland** im Jahr 2024 **befreien** werde. Dies habe die zuständige Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt in einem Schreiben an die bezirklichen Straßen- und Grünflächenämter und die Ordnungsämter mitgeteilt. Mit dieser Maßnahme werde es gelingen, Arbeitsplätze zu erhalten und den Wirtschaftsstandort Berlin zu stärken. Der Rechnungshof hat

²⁷⁶ vgl. Geschäftsbericht 2021 der Investitionsbank Berlin, a. a. O.

²⁷⁷ Programm Neustart Wirtschaft der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe, veröffentlicht am 28. März 2022, S. 2, abrufbar unter <https://www.berlin.de/sen/web/presse/pressemitteilungen/assets/senweb-programm-neustart-wirtschaft.pdf> (Stand: 22. April 2025)

²⁷⁸ vgl. gemeinsame Pressemitteilung der Senatskanzlei, der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe und der Senatsverwaltung für Kultur und Europa vom 28. März 2022 sowie Pressemitteilung des Regierenden Bürgermeisters - Senatskanzlei - vom 30. April 2024

²⁷⁹ Haushaltsplan 2024/2025, Kapitel 1320 - Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsordnung - Titel 68307 - Wirtschaftsförderung -, Teilansatz Nr. 10

²⁸⁰ vgl. Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Kapitel 2 Rn. 2.20; vgl. Bohley, Die Öffentliche Finanzierung, 1. Aufl. 2003, S. 9

dies zum Anlass genommen zu prüfen, ob die Senatsverwaltung bei der Steuerung der Erhebung von Sondernutzungsgebühren durch die Bezirksamter ordnungsgemäß und wirtschaftlich gehandelt hat.

10.2 Sondernutzungsgebühren - Grundlagen und Zuständigkeiten

- 282 Das öffentliche Straßenland umfasst alle Straßen, Wege und Plätze, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind. Zur öffentlichen Straße gehören u. a. die Fahrbahnen, Gehwege, Radwege und Parkflächen (§ 2 Abs. 1 und 2 BerlStrG).²⁸¹ **Sondernutzung** ist jeder Gebrauch der öffentlichen Straßen, der über den Gemeingebräuch, d. h. über den Gebrauch im Rahmen der Widmung für den Verkehr, hinausgeht.²⁸² Bekannte Beispiele für Sondernutzungen sind Straßencafés oder auch Weihnachts-, Wochen- und Jahrmärkte sowie Straßenfeste. Sondernutzungen sind erlaubnispflichtig (§ 11 Abs. 1 BerlStrG). Für die Sondernutzung öffentlichen Straßenlands werden Gebühren nach der Sondernutzungsgebührenverordnung (SNGebV) und dem anliegenden Gebührenverzeichnis (GV SNGebV) erhoben. Die Gebührenpflicht entsteht mit der Erteilung der Sondernutzungserlaubnis.²⁸³
- 283 Das Land Berlin hat im Jahr 2023 rd. 51,5 Mio. € an Sondernutzungsgebühren eingenommen.²⁸⁴ Die **Sondernutzungsgebühr** ist die von Sondernutzenden zu zahlende Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlichen Straßenlands.²⁸⁵ Sie ist eine Benutzungsgebühr.²⁸⁶ Die öffentliche Leistung besteht in der Zulassung der Sondernutzung unter Verdrängung des Gemeingebräuchs anderer.²⁸⁷ Ihre **Funktion** ist straßenrechtlicher Natur. Sie soll zum Erhalt des öffentlichen Straßenlands beitragen. Es ist hingegen nicht Aufgabe des Sondernutzungsgebührenrechts,

²⁸¹ Berliner Straßengesetz (BerlStrG) vom 13. Juli 1999 (GVBl. S. 380) i. d. F. vom 11. Dezember 2024 (GVBl. S. 614)

²⁸² vgl. § 11 Abs. 1 i. V. m. § 10 Abs. 2 Satz 1 BerlStrG

²⁸³ vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1, § 4 SNGebV i. V. m. §§ 11 Abs. 9, 27 Abs. 3 Satz 1 BerlStrG

²⁸⁴ Auswertung der Haushaltsdaten (Ist-Einnahmen) durch den Rechnungshof für das Jahr 2023 zum Titel 11155 - Gebühren für die Sondernutzung öffentlicher Straßen - (Kapitel 0705 und 0770 des Einzelplans 07 sowie Kapitel 3400 bzw. 3800 der Bezirkshaushaltspläne)

²⁸⁵ Vorlage der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vom 12. Juni 2006 an das Abgeordnetenhaus über den Erlass der Sondernutzungsgebührenverordnung - Verordnung Nr. 15/358 - (Drs 15/5454), S. 30

²⁸⁶ vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 7. Juni 1978 - 7 C 5/78 -, Rn. 19, zitiert nach juris; vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 428

²⁸⁷ vgl. Herber, in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kapitel 26 Rn. 78

Unternehmen durch niedrige Gebühren zu erhalten oder Wirtschaftsförderung zu betreiben.²⁸⁸

- 284 Die **Zuständigkeiten** für die Erhebung von Sondernutzungsgebühren und für die damit einhergehenden gesamtstädtischen Leitungsaufgaben sind von dem in der Verfassung von Berlin angelegten zweistufigen Aufbau der Berliner Verwaltung geprägt. Der **Senat** nimmt durch die Hauptverwaltung die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahr. Dazu gehören insbesondere die Leitungsaufgaben, d. h. die Planung, die Grundsatzangelegenheiten, die Steuerung und die Aufsicht.²⁸⁹ Darüber hinausgehende Aufgaben der Hauptverwaltung werden im Einzelnen durch das Allgemeine Zuständigkeitsgesetz (AZG) mit Zuständigkeitskatalog bestimmt.²⁹⁰ Die **Bezirke** nehmen alle anderen Aufgaben der Verwaltung wahr.²⁹¹ Sie erfüllen diese Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung.²⁹² Der Senat kann aber insbesondere allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeit der Bezirke erlassen.²⁹³ Eine Fachaufsicht des Senats mit Weisungsrecht besteht gegenüber den Bezirksverwaltungen nicht.
- 285 Im Bereich des straßenrechtlichen Sondernutzungsrechts und dem darauf fußenden **Sondernutzungsgebührenrecht** gilt folgende konkrete Zuständigkeitsverteilung: Die Hauptverwaltung ist zuständig für die Zulassung von Sondernutzungen, die bezirksübergreifend einheitlich ausgeübt werden, und für bestimmte Sondernutzungen, die nicht auf einen Bezirk beschränkt sind – einschließlich der Erhebung der darauf bezogenen Sondernutzungsgebühren.²⁹⁴ Diese Aufgaben werden durch die Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt wahrgenommen.²⁹⁵ Für alle anderen Sondernutzungen liegt die Zuständigkeit für die Gebührenerhebung bei den Bezirken und wird dort durch die Bezirksamter als

²⁸⁸ vgl. Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27. August 2014 - 1 B 57.11 -, Rn. 32, und OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 1. Juli 2014 - 11 A 1081/12 -, 2. Leitsatz, jeweils zitiert nach juris

²⁸⁹ Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 Verfassung von Berlin (VvB), vgl. auch § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG)

²⁹⁰ vgl. Art. 67 Abs. 3 Satz 1 VvB, § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG

²⁹¹ Art. 67 Abs. 2 Satz 1 VvB, § 3 Abs. 2 AZG

²⁹² vgl. Art. 66 Abs. 2 Satz 1 VvB

²⁹³ vgl. Art. 67 Abs. 2 Satz 2 VvB, § 6 Abs. 1, Abs. 3 bis 6 AZG

²⁹⁴ vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG, Nr. 10 Abs. 9 ZustKat AZG

²⁹⁵ vgl. Abschnitt IX Nr. 26 und 28 GV Sen vom 26. Juli 2024 (ABl. S. 2613); bis 25. Juli 2024: Abschnitt XI Nr. 12 und 14 GV Sen vom 21. April 2017 (ABl. S. 2031)

Verwaltungsbehörden wahrgenommen.²⁹⁶ Insbesondere sind die Bezirke zuständig für die Erhebung von Gebühren für Sondernutzungen im Zusammenhang mit Straßenfesten und Veranstaltungen, der Außengastronomie und dem Herausstellen von Waren des Einzelhandels.²⁹⁷ Von den berlinweit im Jahr 2023 vereinnahmten 51,5 Mio. € (vgl. T 283) haben die Bezirke Sondernutzungsgebühren in Höhe von 27 Mio. € erhoben.²⁹⁸

10.3 Richtlinien der Regierungspolitik zu Sondernutzungsgebühren

- 286 Das Abgeordnetenhaus hat am 25. Mai 2023 die von dem Regierenden Bürgermeister von Berlin vorgelegten Richtlinien der Regierungspolitik gebilligt.²⁹⁹ Im Kapitel **Wirtschaft** ist Folgendes ausgeführt:

„Das erfolgreiche Programm ‚Neustart Berlin‘ wird weiterentwickelt. Im Fokus dabei stehen das Gastgewerbe, das Schausteller- und Veranstaltungsgewerbe, die Messe- und Kongresswirtschaft, der Einzelhandel sowie die Kultur- und Kreativwirtschaft. Betreffende Branchen bleiben bis Ende 2024 von der Sondernutzungsgebühr für öffentliches Straßenland befreit.“³⁰⁰

Mit Schreiben vom **30. Mai 2023** hat ein Branchenverband die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung „um rasche Umsetzung [...] in Richtung der Bezirke“ gebeten. Hierzu hat die Fachabteilung der Senatsverwaltung im Juni 2023 in einem Vermerk festgehalten, dass der in den Richtlinien der Regierungspolitik avisierte Verzicht auf Sondernutzungsgebühren **keinen verkehrspolitischen oder straßenrechtlichen Bezug** aufweise. Es handele sich um reine Wirtschaftsförderung. Daher hat die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung dem Branchenverband im Juli 2023 geantwortet, dass die Umsetzung des Gebührenverzichts der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung obliege. Sie habe die Anfrage des Branchenverbands dorthin weitergeleitet. Von der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung wurden keine entsprechenden Maßnahmen ergriffen.

²⁹⁶ vgl. § 26 BerlStrG i. V. m. §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 1 Satz 2 AZG, § 36 Abs. 1 Satz 1 Bezirksverwaltungsgesetz

²⁹⁷ Tarifstellen 1.2.3, 1.3 und 1.4.1 GV SNGebV

²⁹⁸ Auswertung der Haushaltsdaten (Ist-Einnahmen) durch den Rechnungshof für das Jahr 2023 zum Titel 11155 – Gebühren für die Sondernutzung öffentlicher Straßen – (Kapitel 3400 bzw. 3800 der Bezirkshaushaltspläne)

²⁹⁹ Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 25. Mai 2023 (Plenarprotokoll 19/31, S. 2607)

³⁰⁰ Vorlage des Regierenden Bürgermeisters vom 16. Mai 2023 an das Abgeordnetenhaus über die Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik (Drs 19/0980), S. 7

Ende **September 2023** hat die Senatskanzlei die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung um Auskunft über den Sachstand in der Angelegenheit gebeten. Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hat dann am **1. November 2023** entschieden, doch die Federführung bei der Umsetzung der in den Richtlinien der Regierungspolitik vorgesehenen Gebührenbefreiung zu übernehmen. Dazu hat ihr die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung am 23. November 2023 eine Begründung zugeleitet.

- 287 Der normative Rahmen für **Richtlinien der Regierungspolitik** ist im Wesentlichen durch folgende Vorgaben geprägt: Sie werden vom Regierenden Bürgermeister bestimmt.³⁰¹ Unabhängig von ihrer Billigung durch das Abgeordnetenhaus sind die Richtlinien nur für den Regierenden Bürgermeister, die übrigen Senatsmitglieder und das Senatskollegium im Verhältnis zueinander verbindlich.³⁰² Für die anderen Staatsorgane und für sonstige Dritte begründen sie weder Rechte noch Pflichten. Sie entfalten im Verwaltungsbereich ggf. eine mittelbare Wirkung für Personen oder Behörden, die einer Weisungsbefugnis der Senatsmitglieder unterliegen.³⁰³ Für die Bezirksverwaltungen sind sie nicht bindend.³⁰⁴

Bei den Richtlinien der Regierungspolitik handelt es sich um strategische politische Ziele, deren konkrete Umsetzung in Verwaltungshandeln im Rechtsstaat den rechtlichen Grenzen und Vorgaben unterliegt und innerhalb der vorgeschriebenen Verfahren stattzufinden hat.³⁰⁵ Auch dies folgt aus dem Grundsatz der Rechtsbindung der Verwaltung (vgl. schon T 280). Was rechtlich nicht möglich ist, kann und darf nicht umgesetzt werden. Es besteht auch **keine rechtliche Bindung** des Senats gegenüber dem Abgeordnetenhaus an die von diesem gebilligten Richtlinien. Der Senat kann deshalb auch ohne Weiteres von ihnen abweichen.³⁰⁶ Die mit der Umsetzung von Richtlinien der Regierungspolitik befassten Verwaltungszweige und Amtsträger sind daher verpflichtet, eingehend zu prüfen, ob und wie die Ziele der Richtlinien rechtlich realisierbar sind. Das Verwaltungshandeln ist danach auszurichten.

³⁰¹ vgl. Art. 58 Abs. 2 VvB

³⁰² vgl. Art. 58 Abs. 5 Satz 1 VvB, § 2 Abs. 1 Satz 2 Geschäftsordnung des Senats (GO Sen)

³⁰³ vgl. Zivier, Verfassung und Verwaltung von Berlin, 4. Aufl. 2008, § 45 Rn. 45.5

³⁰⁴ vgl. § 7 Abs. 1 AZG

³⁰⁵ vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2014, T 211; vgl. auch Driehaus, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 58 Rn. 6; Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, 5. Aufl. 2022, Rn. 97

³⁰⁶ vgl. Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 6. Dezember 1994 - 65/93 -, 4. Leitsatz und Rn. 23, zitiert nach juris; vgl. Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, 5. Aufl. 2022, Rn. 97

Zur Umsetzung der in den Richtlinien der Regierungspolitik im Jahr 2023 im Bereich Wirtschaft angekündigten Befreiung von Sondernutzungsgebühren hat der Rechnungshof im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

10.4 Entscheidung der Senatsverwaltung vom 7. Dezember 2023

- 288 Die **Bezirke** sind für die Erhebung von Sondernutzungsgebühren für Straßenfeste und Veranstaltungen, Außengastronomie und Warenpräsentation des Einzelhandels auf öffentlichem Straßenland zuständig (vgl. T 285).³⁰⁷ Die Sondernutzungsgebühren sind von den Bezirksverwaltungen rechtzeitig und vollständig zu erheben.³⁰⁸ Sie können ausnahmsweise ermäßigt oder erlassen werden, wenn die **Sondernutzung im besonderen öffentlichen Interesse Berlins** liegt (§ 8a Nr. 1 SNGebV). In den ihrer Zuständigkeit unterliegenden Verfahren sind ausschließlich die Bezirke zur Entscheidung darüber befugt, ob eine Sondernutzungsgebühr im Einzelfall erlassen oder ermäßigt werden kann. Der Erlass oder die Ermäßigung sind dort von Amts wegen zu prüfen. Dafür muss in dem zu beurteilenden Einzelfall ein besonderes öffentliches Interesse Berlins an der Sondernutzung selbst vorliegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich um eine Härtefallregelung handelt, die als Ausnahmeverordnung grundsätzlich eng auszulegen ist (ständige Rechtsprechung Verwaltungsgericht Berlin).³⁰⁹ Handeln Sondernutzende mit Gewinnerzielungsabsicht, spricht bereits dieser Umstand gegen das Vorliegen eines besonderen öffentlichen Interesses.³¹⁰

Von dem Erlass und der Ermäßigung von Sondernutzungsgebühren ist die **Erstattung** bereits entrichteter Gebühren zu unterscheiden. § 8a Nr. 1 SNGebV bietet dafür keine Grundlage. Denn die Vorschrift regelt lediglich, dass Sondernutzungsgebühren in bestimmten Fällen ausnahmsweise ermäßigt oder erlassen werden können, also insoweit von vornherein nicht entrichtet werden müssen.

- 289 Bei der Umsetzung von Richtlinien der Regierungspolitik ist die **Hauptverwaltung** an Recht und Gesetz gebunden (vgl. T 287). Die Rechtmäßigkeit der Verwaltung muss

³⁰⁷ Tarifstellen 1.2.3, 1.3 und 1.4.1 GV SNGebV

³⁰⁸ vgl. § 34 Abs. 1 LHO

³⁰⁹ vgl. Verwaltungsgericht (VG) Berlin, Urteile vom 24. August 2020 - 1 K 11.18 -, Rn. 23, vom 4. Juli 2019 - 1 K 348.17 -, Rn. 24, und vom 6. Dezember 2018 - 1 K 440.17 -, Rn. 27, jeweils zitiert nach juris

³¹⁰ vgl. VG Berlin, Urteil vom 4. Juli 2019 - 1 K 348.17 -, Rn. 26, zitiert nach juris

auch in den Bezirksverwaltungen gewahrt bleiben.³¹¹ Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung darf daher im Rahmen der gesamtstädtischen Leitung und Steuerung nur auf ein rechtmäßiges Verwaltungshandeln der Bezirke bei der Erhebung von Sondernutzungsgebühren hinwirken.³¹² Sie ist ermächtigt, die Erhebung und die Höhe der Sondernutzungsgebühren durch **Rechtsverordnung** zu regeln.³¹³ Außerdem kann sie ermessensleitende Verwaltungsvorschriften für die Bezirksverwaltungen erlassen.³¹⁴ Dabei ist zu beachten, dass es nicht Aufgabe des Sondernutzungsgebührenrechts ist, Wirtschaftsförderung zu betreiben.³¹⁵

- 290 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung im November 2023 entschieden hat, die in den Richtlinien der Regierungspolitik angekündigte Befreiung von Sondernutzungsgebühren federführend umzusetzen (vgl. T 286). Sie hat aber die SNGebV nicht geändert und auch keine Verwaltungsvorschriften dazu erlassen. Stattdessen hat sie entschieden, kurzfristig ein Schreiben an die Bezirke zu richten, damit diese keine Sondernutzungsgebühren für das Jahr 2024 erheben. Das „Wording“ solle so verbindlich wie (rechtlich) möglich sein. Die Bezirke sollten dadurch veranlasst werden, sich an die Richtlinien der Regierungspolitik zu halten.

Mit Schreiben vom 7. Dezember 2023 hat die Senatsverwaltung den Bezirksamtern insbesondere Folgendes mitgeteilt:

„Im Einvernehmen mit der Senatsverwaltung für Finanzen, der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe sowie der Senatskanzlei wird hiermit ein besonderes öffentliches Interesse Berlins für einen Erlass der Sondernutzungsgebühren durch die Bezirksamter bis Ende des Jahres 2024 gemäß § 8 a Sondernutzungsgebührenverordnung für die folgenden Tarifstellen – festgestellt:

- | | |
|-------------------|--|
| Tarifstelle 1.2.3 | Straßenfeste und Veranstaltungen |
| Tarifstelle 1.3 | Gastronomie (Schankveranden, Herausstellen von Tischen einschließlich Stehtischen und Sitzgelegenheiten) |
| Tarifstelle 1.4.1 | Herausstellen von Waren“ |

³¹¹ vgl. § 9 Abs. 3 AZG

³¹² vgl. Art. 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VvB, § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AZG i. V. m. Abschnitt IX Nr. 26 und 28 GV Sen vom 26. Juli 2024

³¹³ vgl. § 27 Abs. 3 Satz 1 BerlStrG

³¹⁴ vgl. § 6 Abs. 2 Buchst. a AZG i. V. m. § 27 Abs. 4 BerlStrG

³¹⁵ vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27. August 2014 - 1 B 57.11 -, Rn. 32, und OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 1. Juli 2014 - 11 A 1081/12 -, 2. Leitsatz, jeweils zitiert nach juris

In dem Schreiben wurden die Bezirke gebeten, für das Jahr 2024 keine Sondernutzungsgebühren zu erheben. Darüber hinaus wurde in dem Schreiben in das Ermessen der Bezirke gestellt, auch Sondernutzungsgebühren, die ab Mai 2023, d. h. seit dem Erlass der Richtlinien der Regierungspolitik, für die genannten Tarifstellen erhoben worden sind, rückwirkend zu erstatten. Zur Begründung ihres Vorgehens hat die Senatsverwaltung im Wesentlichen ausgeführt, dass die „außergewöhnliche Vielfalt des Angebots an Gastronomie und Einzelhandelsgeschäften sowie die zahlreichen Berliner Volksfeste [...] für die Attraktivität und Erlebnisvielfalt Berlins“ wichtig seien. Zudem stärke „der Erhalt von Gewerbebetrieben und die Vermeidung von Insolvenzen sowie der Erhalt von Arbeitsplätzen auch unter Berücksichtigung von Sozialabgaben und Steuern, die Wirtschaftskraft Berlins“. Zur Kompensation entstehender Einnahmeverluste ist in dem Schreiben die Information enthalten, dass die Senatsverwaltung für Finanzen den Bezirken eine Basiskorrektur zugesagt habe.

- 291 Anfang Januar 2024 haben sieben Bezirksämter mit einem gemeinsamen Schreiben gegenüber der Senatsverwaltung dazu rechtliche Bedenken geltend gemacht. § 8a SNGebV sei keine geeignete Rechtsgrundlage für den vorgesehenen Gebührenerlass. Es bestehe die Sorge, sich und die Mitarbeitenden der Gefahr der Strafverfolgung auszusetzen. Die Senatsverwaltung hat hierauf mit Schreiben vom 19. Januar 2024 an die Bezirksämter reagiert und im Kern ausgeführt, die rechtlichen Bedenken seien unbegründet. Der Gebührenerlass gemäß Schreiben vom 7. Dezember 2023 sei durch § 8a SNGebV gedeckt.
- 292 Der Rechnungshof hat gegenüber der Senatsverwaltung beanstandet, dass sie mit der in dem Schreiben vom 7. Dezember 2023 enthaltenen Feststellung eines besonderen öffentlichen Interesses für einen weitreichenden Erlass von bestimmten Sondernutzungsgebühren gleich mehrfach gegen den Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung verstößen hat:
- Die Senatsverwaltung hat sich eines Instruments bedient, das ihr zur verbindlichen Steuerung der Erhebung von Sondernutzungsgebühren gegenüber den Bezirken rechtlich nicht zusteht. Sie ist nicht befugt, verbindliche Regelungen gegenüber den Bezirken zum Umgang mit Sondernutzungsgebühren durch einfaches Schreiben zu treffen.
 - Die Senatsverwaltung hat zudem unbefugt in die Verfahrenszuständigkeit der Bezirke für die Gebührenerhebung eingegriffen. Sie hat keine Zuständigkeit, in Verwaltungsverfahren, in denen die sachliche Zuständigkeit bei den Bezirken liegt, ein besonderes öffentliches Interesse für einen Gebührenerlass

verbindlich festzustellen. Eine entsprechende Ermächtigung ist in der SNGebV für die Senatsverwaltung nicht enthalten.

- Außerdem ist die Feststellung eines besonderen öffentlichen Interesses für einen Erlass von Sondernutzungsgebühren nach § 8a Nr. 1 SNGebV nicht zulässig. Denn nach dieser Vorschrift muss das besondere öffentliche Interesse an der Sondernutzung selbst und nicht an dem Erlass der dadurch ausgelösten Sondernutzungsgebühr bestehen.
- Auch in der Sache lag kein besonderes öffentliches Interesse an einer Sondernutzung vor, die einen Gebührenerlass oder eine Gebührenermäßigung rechtfertigen könnte. Hierfür müsste die konkrete Sondernutzung im besonderen öffentlichen Interesse liegen, insbesondere darf sie nicht primär der Gewinnerzielungsabsicht von Sondernutzenden dienen. Die im Schreiben der Senatsverwaltung genannten gewerblichen Sondernutzungen – z. B. das Herausstellen von Tischen und Stühlen vor einem Restaurant auf den Gehweg – liegen nicht im besonderen öffentlichen Interesse. Denn die sondernutzenden Gewerbetreibenden handeln mit Gewinnerzielungsabsicht und erlangen aus der Sondernutzung wirtschaftliche Vorteile. Ein nur mittelbares Interesse der Öffentlichkeit an der Vielfalt des Angebots an Gastronomie und Geschäften, an der Attraktivität und Erlebnisvielfalt Berlins oder an dem Erhalt von Gewerbebetrieben und Arbeitsplätzen ist für einen Gebührenerlass nicht ausreichend.
- Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung keine Befugnis, den Bezirken ein Ermessen zu eröffnen, ab Mai 2023 erhobene Sondernutzungsgebühren rückwirkend zu erstatten. Auch insoweit gilt, dass die Senatsverwaltung in bezirklichen Verwaltungsverfahren nicht zuständig ist. Zudem ist § 8a Nr. 1 SNGebV auch in der Sache keine Rechtsgrundlage für eine Erstattung entrichteter Sondernutzungsgebühren. Die Norm ermöglicht bei Vorliegen der Voraussetzungen grundsätzlich nur, nicht entrichtete Sondernutzungsgebühren zu erlassen oder zu ermäßigen.

10.5 Senatsvorlage vom 11. Dezember 2023

- 293 Dem Senat ist über Angelegenheiten, die durch ihn zu entscheiden oder förmlich zur Kenntnis zu nehmen sind, von den zuständigen Mitgliedern des Senats eine **Vorlage** zu unterbreiten.³¹⁶ Bei der Erarbeitung von Senatsvorlagen ist insbesondere der

³¹⁶ vgl. § 11 Abs. 1 GO Sen, § 7 Abs. 1 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Besonderer Teil (GGO II)

Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung zu beachten. Die Inhalte der Vorlagen müssen Senatsentscheidungen ermöglichen, die der geltenden Rechtslage entsprechen. Dies gilt auch für Entscheidungen im Bereich des Sondernutzungsgebührenrechts.

- 294 Nach der Verfassung von Berlin kann der Senat **Grundsätze und allgemeine Verwaltungsvorschriften** für die Tätigkeit der Bezirke erlassen.³¹⁷ Für den Bereich der allgemeinen Verwaltungsvorschriften hat der Gesetzgeber im AZG konkretisierende gesetzliche Regelungen zum Inhalt, zum Verfahren des Erlasses und zur Durchsetzung von Verwaltungsvorschriften verbindlich vorgegeben.³¹⁸ Insbesondere sind die Bezirksverwaltungen bei der Durchführung ihrer Aufgaben ausdrücklich an die Verwaltungsvorschriften gebunden.³¹⁹ Vergleichbare einfach-gesetzliche Regelungen gibt es für das in der Verfassung von Berlin genannte Instrument der **Grundsätze** nicht. Es fehlt bisher an konkreten gesetzlichen Regelungen für eine rechtssichere Anwendung dieser verfassungsrechtlich normierten Regelungskategorie in Abgrenzung zu den einfach-gesetzlich ausgestalteten Verwaltungsvorschriften; insbesondere fehlt es an Vorgaben zum Inhalt, zum Erlass und zu den Modalitäten der Durchsetzung. In der Sache kommen als „Grundsätze“ nur Regelungen in Betracht, welche die Bezirke zur Verfolgung bestimmter Ziele verpflichten, ohne sie bei Einzelentscheidungen festzulegen.³²⁰ Denn die verfassungsrechtlichen Vorgaben sollen gerade verhindern, dass der Kompetenzbereich der Bezirke übermäßig beschränkt oder ausgehöhlt wird, indem im Bereich der Bezirksaufgaben Vorschriften ergehen, die faktisch den Charakter von Einzelweisungen haben.³²¹
- 295 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung am 11. Dezember 2023 eine Vorlage in den Senat eingebracht hat. Ziel der Senatsverwaltung war es, die „(Rechts-)Verbindlichkeit“ der von ihr zuvor mit Schreiben vom 7. Dezember 2023 an die Bezirksamter adressierten Gebührenbefreiung „weiter zu erhöhen“. Mit der Vorlage hat die Senatsverwaltung dem Senat im Wesentlichen folgenden Beschlussentwurf zur Entscheidung vorgelegt:

³¹⁷ Art. 67 Abs. 2 Satz 2 VvB

³¹⁸ vgl. §§ 6, 11 f. AZG

³¹⁹ vgl. § 7 Abs. 1 AZG

³²⁰ vgl. Zivier, Verfassung und Verwaltung von Berlin, 4. Aufl. 2008, § 77 Rn. 77.1.2; vgl. Michaelis/Krammerbauer, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 67 Rn. 7

³²¹ vgl. Zivier, Verfassung und Verwaltung von Berlin, 4. Aufl. 2008, § 77 Rn. 77.1.1; vgl. Michaelis/Krammerbauer, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 67 Rn. 7; vgl. Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, 5. Aufl. 2022, Rn. 171

„Der Senat stellt ein besonderes öffentliches Interesse Berlins dahingehend fest, dass die Bezirksämter von Berlin bis Ende des Jahres 2024 keine Sondernutzungsgebühren für das Gastgewerbe, das Schausteller- und Veranstaltungsgewerbe, die Messe- und Kongresswirtschaft, de[n] Einzelhandel sowie die Kultur- und Kreativwirtschaft im Sinne der Tarifstellen 1.2.3, 1.3 und 1.4.1 SNGebV erheben.“

Zur Begründung hat die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung in der Senatsvorlage ausgeführt, dass eine Sondernutzungsgebühr gemäß § 8a Nr. 1 SNGebV ermäßigt oder erlassen werden könne, wenn die Sondernutzung im besonderen öffentlichen Interesse Berlins liege. Zur weiteren Begründung hat sie im Wesentlichen die Ausführungen aus ihrem Schreiben vom 7. Dezember 2023 an die Bezirksämter wiederholt (vgl. T 290). Der Erlass der Gebühren für das Jahr 2023 (rückwirkend) und für das Jahr 2024 sei aus diesen Gründen gerechtfertigt.

Die für Wirtschaft und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen sowie die Senatskanzlei haben die Senatsvorlage mitgezeichnet. Sie enthält an keiner Stelle eine Formulierung, dass der Senat damit Grundsätze für die Tätigkeit der Bezirke erlässt. Der Senat hat die Vorlage am 19. Dezember 2023 beschlossen.

- 296 Auf die von sieben Bezirksämtern Anfang Januar 2024 geltend gemachten rechtlichen Bedenken (vgl. T 291) hat sich die Senatsverwaltung mit Schreiben vom 19. Januar 2024 an die Bezirksämter erstmals darauf berufen, dass der Senat Grundsätze für die Tätigkeit der Bezirke erlassen könne. Sie hat im Wesentlichen ausgeführt:

„Die vorgetragenen rechtlichen Bedenken sind unbegründet. Gemäß Artikel 67 Absatz 2 Satz 2 der Verfassung von Berlin kann der Senat Grundsätze für die Tätigkeit der Bezirke erlassen. Der Erlass der Gebühren gemäß meinem Schreiben vom 07.12.2023 und dem Senatsbeschluss vom 19.12.2023 ist durch § 8a SNGebV gedeckt. Somit besteht auch kein Verstoß der Bezirksämter gegen § 34 Abs. 1 LHO und eine Strafbarkeit der handelnden Mitarbeitenden scheidet erst recht aus.“

- 297 Der Rechnungshof hat gegenüber der Senatsverwaltung beanstandet, dass sie dem Senat eine **Vorlage mit einem rechtswidrigen Inhalt** zur Beschlussfassung unterbreitet hat. Die zur Beschlussfassung vorgelegte Feststellung eines besonderen öffentlichen Interesses Berlins, dass die Bezirksämter bis Ende des Jahres 2024 keine Sondernutzungsgebühren zu bestimmten Tarifstellen erheben, ist in mehrfacher Hinsicht rechtlich unzulässig. Sie hätte die Vorlage dem Senat nicht zur Beschlussfassung unterbreiten dürfen. Außerdem sind die von der Senatsverwaltung nachträglich unternommenen Versuche, die vom Senat beschlossene Vorlage umzudeuten, rechtlich untauglich. Hierzu im Einzelnen:

- Zunächst ist auch der Senat zu der im Beschlussentwurf enthaltenen Feststellung nicht befugt. Sie ist mit der gesetzlich den Bezirken zugewiesenen Zuständigkeit für das Verwaltungsverfahren zu Sondernutzungsgebühren unvereinbar (vgl. T 292).
- Zudem hat der Senat - entgegen den Ausführungen der Senatsverwaltung im Schreiben vom 19. Januar 2024 - auch keine „Grundsätze“ für die Tätigkeit der Bezirke nach Art. 67 Abs. 2 Satz 2 VvB beschlossen. Denn es fehlt hierzu bereits an der notwendigen einfach-gesetzlichen Konkretisierung der Verfassungsvorschrift (vgl. T 294). Davon abgesehen, war es aufgrund des Inhalts der von der Senatsverwaltung erarbeiteten Senatsvorlage nicht vom Entscheidungswillen des Senats umfasst, Grundsätze für die Tätigkeit der Bezirke zu erlassen. Die Vorlage enthält hierzu nämlich an keiner Stelle auch nur einen Hinweis. Mit ihrem Schreiben vom 19. Januar 2024 hat die Senatsverwaltung somit den unzutreffenden Rechtsschein hervorgerufen, der Senat habe Grundsätze für die Tätigkeit der Bezirke erlassen.
- Ungeachtet der fehlenden einfach-gesetzlichen Grundlage kämen als Grundsätze im Sinne der Verfassungsvorschrift ohnehin nur Regelungen in Betracht, die die Bezirke zur Verfolgung bestimmter Ziele verpflichten, ohne sie bei Einzelentscheidungen festzulegen. Die Feststellung eines besonderen öffentlichen Interesses Berlins, im Jahr 2024 keine Sondernutzungsgebühren für drei Tarifstellen zu erheben, ist jedoch keine schlichte Zielvorgabe für die Bezirke mit Umsetzungsspielraum, sondern im Kern eine an die Bezirke gerichtete Festlegung ohne Entscheidungsspielraum, die für alle im genannten Bereich zu treffenden gebührenrechtlichen Einzelentscheidungen gelten soll.

Die Senatsverwaltung hat die berechtigten rechtlichen Bedenken und die deutlich geäußerte Kritik von sieben Bezirksamtern nicht zum Anlass genommen, umzusteuern und das eigene Verwaltungshandeln zu korrigieren. Im Ergebnis hat der von der Senatsverwaltung maßgeblich vorbereitete Senatsbeschluss nicht zu einem berlinweit einheitlichen rechtmäßigen Verwaltungshandeln der Bezirke bei der Sondernutzungsgebührenerhebung zu den betroffenen Tarifstellen (vgl. T 290) beigetragen.

10.6 Wirtschaftlichkeit der Gebührenbefreiung

- 298 Bevor die Verwaltung finanzwirksame Maßnahmen ergreift, ist eine angemessene **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** durchzuführen.³²² Präferenzen, politische Vorgaben, Vorabfestlegungen, Sachzwänge oder eine angenommene bzw. unterstellte Wirtschaftlichkeit entbinden nicht von der Pflicht, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.³²³ Dies gilt auch für finanzwirksame Maßnahmen, die in Umsetzung von Richtlinien der Regierungspolitik (vgl. T 286) ergriffen werden. Ausreichend für das Vorliegen der Finanzwirksamkeit ist, dass die Maßnahme sich künftig unmittelbar oder mittelbar - ggf. auch bei anderen Verwaltungen - auf Einnahmen und Ausgaben auswirken kann.³²⁴
- 299 Für die Vorbereitung einer möglichen Entscheidung, mit der ein finanzrelevantes Verwaltungshandeln zum Umgang mit Sondernutzungsgebühren initiiert werden soll, ergibt sich nach Nr. 2.1 AV § 7 LHO folgendes Untersuchungsvorgehen: Zunächst ist die **Ausgangslage** systematisch zu ermitteln und festzustellen, ob ein Handlungsbedarf (Notwendigkeit für ein Verwaltungshandeln) im Umgang mit Sondernutzungsgebühren besteht. In diesem Rahmen sind auch die **Ziele** des Verwaltungshandelns konkret festzulegen und die zu beachtenden **Prioritäten** zu benennen. Zur Umsetzung der Ziele müssen die hierfür in Betracht kommenden naheliegenden **Lösungsvarianten** zunächst ermittelt werden. Diese sind dann jeweils auf ihre **Eignung zur Zielerreichung** - insbesondere auf ihre rechtliche und wirtschaftliche Eignung - unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen zu prüfen. Bei der Prüfung der rechtlichen Eignung ist insbesondere der Frage nachzugehen, ob die in Betracht gezogene Lösungsmöglichkeit rechtlich überhaupt zulässig ist. Bei der Prüfung der wirtschaftlichen Eignung ist prognostisch zu ermitteln, ob die Maßnahme wirksam dazu beitragen kann, die verfolgten Ziele zu erreichen. Die geeigneten Lösungsmöglichkeiten sind dann nach ihrem prognostizierten Nutzen und den geschätzten Kosten (einschließlich Folge- und Vollzugskosten) systematisch zu vergleichen, um eine Vorteilsvariante zu ermitteln, die der Entscheidung zum weiteren Vorgehen zugrunde gelegt wird.

³²² vgl. § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO, Nr. 2 AV § 7 LHO

³²³ vgl. Demir, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltrecht, Stand: August 2018, § 7 BHO 6. Leitsatz

³²⁴ vgl. Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 18, Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsoordnung, 2013, S. 14

300 Der Rechnungshof hat festgestellt und beanstandet, dass die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung im Vorfeld ihrer **finanzwirksamen Maßnahmen** – Schreiben vom 7. Dezember 2023 an die Bezirksämter (vgl. T 290) und Einbringung der Senatsvorlage vom 11. Dezember 2023 (vgl. T 295) in den Senat –, mit denen die Bezirke zum Erlass von Sondernutzungsgebühren für bestimmte Branchen für die Jahre 2023 und 2024 veranlasst werden sollten, **keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** durchgeführt hat. Bei ordnungsgemäßer Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte sie insbesondere erkennen können, dass sich die von ihr in Betracht gezogenen Maßnahmen weder rechtlich noch wirtschaftlich zur Zielerreichung eignen:

- Gebühren sind neben Steuern und Beiträgen wichtige Einnahmen des Staates. Von der Erhebung fälliger Gebühren darf nur dann abgesehen werden, wenn dies rechtlich vorgesehen ist und die rechtlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind. Dies ist hier nicht der Fall (vgl. T 292). Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass das Sondernutzungsgebührenrecht einen rein straßenrechtlichen Bezug hat. Die Sondernutzungsgebühr ist als Benutzungsgebühr die Gegenleistung für die über den Gemeingebräuch hinausgehende Benutzung der öffentlichen Straße. Bei der Bemessung der Gebühr sind daher Art, Umfang, Dauer sowie der wirtschaftliche Vorteil der Sondernutzung zu berücksichtigen (§ 11 Abs. 9 Satz 2 BerlStrG). Das Sondernutzungsgebührenrecht hat nicht die Funktion, Unternehmen durch niedrige Gebühren zu erhalten oder Wirtschaftsförderung zu betreiben (vgl. T 283).
- Für das Gastgewerbe sind insbesondere die sogenannten Schankvorgärten (Herausstellen von Tischen und Sitzgelegenheiten zu Schankzwecken nach der Tarifstelle 1.3.1 GV SNGebV) relevant. Die durchschnittliche Größe eines Schankvorgartens vor Cafés, Bars oder Restaurants beträgt 20 m². Für einen Schankvorgarten dieser Größe ergibt sich nach dem Gebührenverzeichnis zur SNGebV je nach Lage eine jährliche Sondernutzungsgebühr von 250 € bis maximal 325 €. Für Warenpräsentationen vor Geschäften des Einzelhandels (Tarifstelle 1.4.1 GV SNGebV) ergibt sich für eine genutzte Fläche von 20 m² eine jährliche Sondernutzungsgebühr von 600 € bis maximal 780 €. Diese Jahresbeträge einer Gebührenentlastung reichen nicht ansatzweise zum Erhalt von Arbeitsplätzen und Gewerbebetrieben oder zur Vermeidung von Insolvenzen aus. Auch im Zusammenspiel mit weiteren Maßnahmen leisten sie keinen nennenswerten Beitrag zur Erreichung dieser wirtschaftlichen Ziele, davon abgesehen, dass dies auch nicht die Funktion des Sondernutzungsgebührenrechts ist.

- Auch bei den Zielgruppen Messe- und Kongresswirtschaft sowie Kultur- und Kreativwirtschaft waren keine nennenswerten Entlastungen zu erwarten, weil diese nur selten oder gar kein öffentliches Straßenland nutzen und daher von der gebührenrechtlichen Privilegierung keinen ausreichenden Gebrauch machen. Auch insoweit fehlt es an der wirtschaftlichen Eignung der Maßnahme.
- Darüber hinaus ist insbesondere die von der Senatsverwaltung mit Schreiben vom 7. Dezember 2023 in das Ermessen der Bezirke gestellte rückwirkende Erstattung von Sondernutzungsgebühren – ungeachtet der rechtlichen Unzulässigkeit (vgl. T 292) – extrem vollzugsunwirtschaftlich. Am 10. Januar 2024 hatten acht Bezirksämter ein „Amtshilfeersuchen“ an die für Verkehr und für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltungen gerichtet. Die nachträgliche Erstattung der Sondernutzungsgebühren für das Jahr 2023 bedeute, dass in allen Bezirken insgesamt rd. 10.000 Vorgänge rückabgewickelt werden müssten. Dies sei mit den knappen personellen Ressourcen der Bezirke nicht möglich. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs löst dabei jeder Vorgang im Durchschnitt Kosten von rd. 300 € aus.³²⁵ Die von den Bezirken geschätzten 10.000 rückabzuwickelnden Vorgänge verursachen damit rechnerisch für die Bezirksämter Kosten von insgesamt 3 Mio. €. Dieser mit der Vorgangsrückabwicklung verbundene erhebliche Aufwand steht zu dem möglichen Nutzen in keinem sachlich und wirtschaftlich angemessenen Verhältnis.

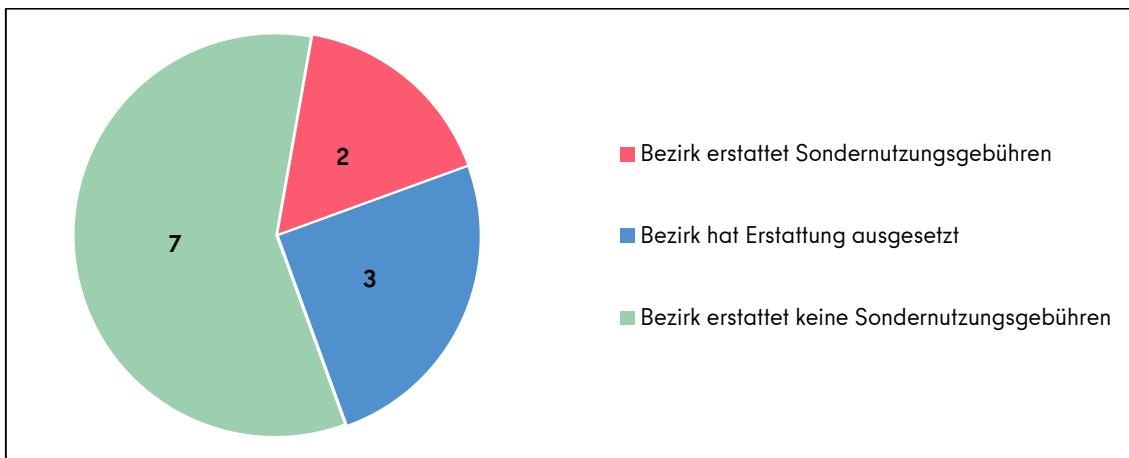
10.7 Auswirkungen des Verwaltungshandelns der Senatsverwaltung

- 301 Die rechtswidrige und unwirtschaftliche gesamtstädtische Steuerung der für Verkehr zuständigen Senatsverwaltung bei der Erhebung von Sondernutzungsgebühren durch die Bezirke hat berlinweit zu einem höchst uneinheitlichen Verwaltungshandeln geführt. Soweit Bezirke nach Maßgabe des Schreibens der Senatsverwaltung und des Senatsbeschlusses Gebühren nicht erhoben bzw. erstattet haben, fehlt es hierfür an der erforderlichen Rechtsgrundlage. Das Verwaltungshandeln der Senatsverwaltung hat bei den Bezirken zudem einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand ausgelöst. Die beabsichtigten Förderwirkungen sind nicht eingetreten.

³²⁵ Angabe zu den Stückkosten im Produktvergleichsbericht der Senatsverwaltung für Finanzen vom 7. Februar 2023 für das Produkt 61516 - Sondernutzung Straßen -

Eine Erhebung des Rechnungshofs bei den Bezirksämtern zum Umgang mit Sondernutzungsgebühren für das Jahr 2023 hat folgendes Bild ergeben:

Ansicht 45: Erstattung von Sondernutzungsgebühren für das Jahr 2023 durch die Bezirksämter

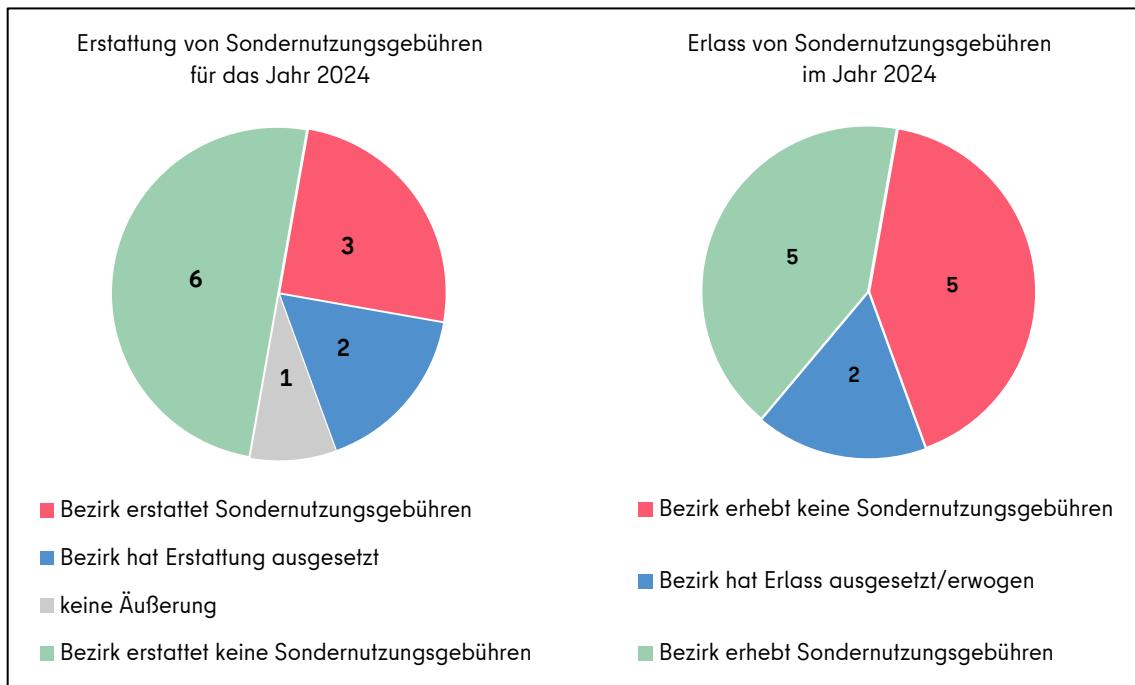


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben der Bezirksämter (Stand: Mai/Juni 2024)

Die Ansicht verdeutlicht, dass 2 der 12 Bezirke angegeben haben, **für das Jahr 2023** zu den genannten Tarifstellen (vgl. T 290) erhobene Sondernutzungsgebühren zu erstatten. 7 Bezirke haben die Auskunft erteilt, dies nicht zu tun. Die übrigen 3 Bezirke haben angegeben, für das Jahr 2023 erhobene Gebühren auf Antrag erstatten zu wollen, dies aber aufgrund der Prüfung durch den Rechnungshof ausgesetzt zu haben. 7 Bezirksämter haben sogar rechtliche Bedenken gegenüber der Senatsverwaltung geltend gemacht und ihre Sorge zum Ausdruck gebracht, die Mitarbeitenden der Gefahr der Strafverfolgung auszusetzen (vgl. T 291).

- 302 Für das **Jahr 2024** ergibt sich zum Umgang der Bezirksämter mit den Sondernutzungsgebühren zu den genannten Tarifstellen folgendes Bild:

Ansicht 46: Umgang der Bezirksämter mit Sondernutzungsgebühren für das Jahr 2024



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Angaben der Bezirksämter (Stand: Mai/Juni 2024)

Zur **Erstattung von Sondernutzungsgebühren** für das Jahr 2024 (linke Grafik) haben 3 Bezirke angegeben, dass sie in Fällen, in denen bereits Sondernutzungsgebühren für das Jahr 2024 erhoben und entrichtet worden sind, die Gebühren auf Antrag erstatten. 6 Bezirke haben dies nicht getan. 2 weitere Bezirke haben eine Erstattung für das Jahr 2024 erhobener Gebühren aufgrund der Prüfung durch den Rechnungshof zurückgestellt. Ein Bezirk hat sich zu seinem Vorgehen in diesen Fällen nicht geäußert.

Zum **Erlass von Sondernutzungsgebühren** für das Jahr 2024 (rechte Grafik) haben 5 Bezirke angegeben, für das Jahr 2024 keine Sondernutzungsgebühren zu erheben. 2 Bezirke haben den Erlass von Sondernutzungsgebühren für das Jahr 2024 angabegemäß geplant, aufgrund der Prüfung durch den Rechnungshof aber ausgesetzt bzw. vom Ausgang der Prüfung abhängig gemacht. Die übrigen 5 Bezirke haben angegeben, für das Jahr 2024 Sondernutzungsgebühren zu erheben.

- 303 Zudem waren im Haushalt für das Jahr 2024 bis zu 18 Mio. € zur Kompensation ausfallender Sondernutzungsgebühren der Bezirke eingestellt.³²⁶ Für den Ausgleich rückerstatteter Gebühren für das Jahr 2023 ist die Senatsverwaltung für Finanzen von weiteren 5 Mio. € ausgegangen. Hätten alle Bezirke die Gebührenbefreiung umgesetzt, wären voraussichtlich Einnahmeverluste von insgesamt 23 Mio. € eingetreten.

Darüber hinaus hat die Maßnahme unnötig personelle Ressourcen gebunden. Neben direkten personellen Aufwänden für die Gebührenerstattungen bzw. Gebührenerlasse wurden durch die teilweise umfangreichen Befassungen von Beschäftigten mit den damit im Zusammenhang stehenden Rechts- und Organisationsfragen in den Bezirksämtern und in den für Verkehr, Wirtschaft und Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen weitere zum Teil erhebliche organisatorische und personelle Aufwände ausgelöst. Acht Bezirksämter haben sich aufgrund der erwarteten zusätzlichen personellen Aufwände sogar veranlasst gesehen, ein „Amtshilfeersuchen“ an die für Verkehr und für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltungen zu richten (vgl. T 300). Diesen Aufwänden stehen bei den Zielgruppen keine adäquaten Entlastungseffekte gegenüber.

10.8 Mitteilung an die für Wirtschaft und für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen

- 304 Im März 2025 hat der Rechnungshof die Prüfungsergebnisse auch der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung mitgeteilt und beanstandet, dass diese vor ihrer Zulieferung der Begründung für die Gebührenbefreiung am 23. November 2023 sowie vor ihren Mitzeichnungen (Mitentscheidungen) zum Schreiben vom 7. Dezember 2023 an die Bezirksämter und zur Senatsvorlage vom 11. Dezember 2023 keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt hat. Der Senatsverwaltung für Finanzen wurden die Prüfungsergebnisse wegen grundsätzlicher und erheblicher finanzieller Bedeutung gemäß § 96 Abs. 2 LHO im März 2025 zur Kenntnis gegeben.

³²⁶ vgl. die verbindliche Erläuterung zu Einzelplan 27 Kapitel 2729 - Zuweisungen an die Bezirke - Titel 97101 - Pauschale Mehrausgaben -

10.9 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 305 Die Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt hat im Juni 2025 zum Beitragsentwurf Stellung genommen und im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Ihr Schreiben vom 7. Dezember 2023 an die Bezirksämter sei rechtmäßig. Da es lediglich „so verbindlich wie rechtlich möglich“ gefasst worden sei, könne dem Schreiben keine rechtlich unzulässige Verbindlichkeit beigemessen werden. Es sei zulässig, dass eine Senatsverwaltung in Bezug auf das jeweilige Fachrecht ein besonderes öffentliches Interesse formuliere und – auch mit Blick auf die Richtlinien der Regierungspolitik und die Meinungsbildung innerhalb des Senats – für die gesamtstädtische und damit bezirksübergreifende Ebene feststelle. Es sei auch zulässig, die Bezirke zu bitten, dieses Gesamtinteresse im Rahmen ihrer Zuständigkeit bei der Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für einen Gebührenerlass nach § 8a SNGebV zu berücksichtigen. Damit sei zwar auch die politische Erwartungshaltung verbunden gewesen, dass die Bezirke dies umsetzen. Dies müsse aber von der rechtlichen Wirkung, die einem einfachen Schreiben zukommen kann, getrennt werden.

Außerdem seien Rundschreiben der Senatsverwaltung zur Auslegung oder Anwendung von Rechtsvorschriften lang gelebte Verwaltungspraxis. Ein solches Vorgehen zur Herstellung einer einheitlichen Verfahrensweise sei kein Versuch unzulässiger Einflussnahme auf die Bezirke oder zur Aushöhlung bezirklicher Befugnisse. Die Senatsverwaltung habe lediglich im Vorgriff auf den späteren Senatsbeschluss das in den Richtlinien der Regierungspolitik und im Rahmen der Meinungsbildung im Senat zum Ausdruck kommende öffentliche Interesse festgestellt und den Bezirken für die in ihrer Zuständigkeit liegenden Bewertung mitgeteilt.

Zugleich habe das Schreiben vom 7. Dezember 2023 auf Rechtssicherheit für die Bezirke gezielt, damit diese von einer Gebührenfestsetzung absehen können, ohne rechtliche oder finanzielle Nachteile befürchten zu müssen.

Auch in der Sache sei die in dem Schreiben skizzierte gebührenrechtliche Handhabung rechtmäßig. Hierzu räumt die Senatsverwaltung ein, dass der Bezugsgegenstand des nach § 8a SNGebV erforderlichen besonderen öffentlichen Interesses ungenau bezeichnet sei. Es liege aber auf der Hand, dass das besondere öffentliche Interesse nicht am Erlass von Sondernutzungsgebühren bestehen könne, sondern es auf die Sondernutzungen im öffentlichen Raum ankomme. Dem

Schreiben sei zu entnehmen, dass die Attraktivität der Berliner Straßen erhalten werden solle, die aus einem vielfältigen Angebot an Gastronomie, Einzelhandel und Volksfesten entstehe. Angesichts der wirtschaftlichen Härtesituation der betroffenen Sondernutzenden und der zeitlich eng begrenzten Anwendung sei der erforderliche Ausnahmeharakter in diesem Fall gegeben. Zutreffend sei zwar, dass die sogenutzenden Gewerbetreibenden mit Gewinnerzielungsabsicht handeln und dies gegen ein besonderes öffentliches Interesse sprechen könne. Dies sei aber kein Ausschlussgrund. Die Gewinnerzielungsabsicht der Gewerbetreibenden sei angesichts des erheblichen Interesses an der Aufrechterhaltung des öffentlichen Lebens durch Gastronomieangebote, Handel und Volksfeste nicht entscheidend.

Im Übrigen enthalte § 8a Nr. 1 SNGebV auch eine Grundlage für eine Erstattung bereits entrichteter Sondernutzungsgebühren. Der Erlass oder die Ermäßigung könnten noch nach der Entrichtung der Gebühren ausgesprochen werden. Insbesondere auch die Gebührenfestsetzungen als nicht begünstigende Verwaltungsakte könnten auch noch nach ihrer Unanfechtbarkeit aufgehoben werden. Entfalle auf diese Weise der Rechtsgrund für die Gebührenfestsetzung, seien bereits gezahlte Gebühren nach verwaltungsverfahrensrechtlichen Grundsätzen zu erstatten.

Für die Senatsvorlage vom 11. Dezember 2023 gelte nichts anderes. Auch der Senat könne bestimmte Lebensbereiche als im - gesamtstädtischen - besonderen öffentlichen Interesse liegend bewerten und diese Bewertung im Rahmen von Abwägungsentscheidungen in einem fachbehördlichen Verfahren geltend machen. Der Senat könne dies auch als einen Grundsatz im Sinne von Art. 67 Abs. 2 Satz 2 VvB für die Tätigkeit der Bezirke beschließen. Die verfassungsrechtlich geregelte Befugnis des Senats zum Erlass von Grundsätzen müsse nicht erst einfach-gesetzlich ausgestaltet werden. Ein Gesetzesvorbehalt oder eine gesetzliche Ausgestaltung sei hierfür - anders als z. B. in Art. 67 Abs. 1 VvB - in der Verfassung nicht vorgesehen.

Rückblickend sei aber festzustellen, dass die Vorgehensweise der Senatsverwaltung nicht die gewünschte Rechtsklarheit geschaffen habe, die ggf. mit einer Verwaltungsvorschrift oder der Änderung der SNGebV verbunden gewesen wäre. Zudem sei der Erlass von Grundsätzen nach Art. 67 Abs. 2 Satz 2 VvB in der Berliner Verwaltungspraxis bisher noch nicht etabliert. Dennoch sei ein Senatsbeschluss geeignet, um eine möglichst einheitliche Verfahrensweise in den Bezirken zu schaffen. Ähnliche Beschlüsse des Senats habe es - auch auf Wunsch der Bezirke - während der Coronapandemie gegeben, als der Senat ein besonderes öffentliches

Interesse im Sinne von § 8a SNGebV festgestellt habe. Die sei - auch in der Folgezeit - nicht beanstandet worden.

Zu der fehlenden Untersuchung der Wirtschaftlichkeit ihrer gebührenbezogenen Entscheidungen und zu den damit verbundenen unwirtschaftlichen Folgen (vgl. T 298 ff.) hat sich die Senatsverwaltung nicht im Einzelnen geäußert. Sie hat lediglich angegeben, dass sie künftig ein verstärktes Augenmerk auf die Durchführung systematischer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen legen werde.

Unter Bezugnahme auf ihre Äußerung im Prüfungsverfahren hat die Senatsverwaltung angekündigt, künftig genauer zu prüfen, welche Maßnahmen sachgerecht bzw. zweckmäßig sind. Sie wolle zudem die Auffassung des Rechnungshofs berücksichtigen, wonach Maßnahmen der Wirtschaftsförderung sinnvollerweise nicht über Sondernutzungsgebührenerlasse oder -ermäßigungen nach § 8a SNGebV erfolgen sollen, sondern über entsprechende Förderinstrumente der jeweils fachlich zuständigen Senatsverwaltungen. Die Senatsverwaltung werde in Fällen, in denen Sondernutzungsgebühren dauerhaft nicht erhoben oder ermäßigt werden sollen, die Sondernutzungsgebührenverordnung anpassen. Dem Senat wolle sie künftig nur solche Vorlagen zur Beschlussfassung unterbreiten, die im Einklang mit der Rechtsordnung stehen. Die Bezirke werde sie bei Gelegenheit darüber informieren, dass dem Schreiben und dem Senatsbeschluss keine Wirkung für die Zukunft zukomme.

- 306** Die Ausführungen der Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. Die Senatsverwaltung räumt ein, dass ihr Vorgehen im Dezember 2023 zu einem uneinheitlichen Verwaltungshandeln der Bezirke im Umgang mit Sondernutzungsgebühren geführt hat. Obwohl dies bereits im Januar 2024 offenkundig war, hat sie nicht umgesteuert und ihr zustehende geeignete Instrumente nicht genutzt, um eine einheitliche und rechtmäßige Verfahrensweise der Bezirke im Umgang mit den Sondernutzungsgebühren sicherzustellen. Mit teils widersprüchlicher und abwegiger rechtlicher Argumentation versucht die Senatsverwaltung, ihre rechtswidrigen und unwirtschaftlichen Entscheidungen zu rechtfertigen und sie nachträglich sogar umzudeuten. Auf die wichtige Thematik der unterlassenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Vorbereitung ihrer finanzwirksamen Entscheidungen (vgl. T 298 ff.) und auf die durch die Fehlsteuerung bewirkten negativen wirtschaftlichen Folgen (vgl. T 301 ff.) geht sie nicht konkret ein. Hierzu im Einzelnen:

Der Senatsverwaltung ist zunächst entgegenzuhalten, dass ihr Schreiben vom 7. Dezember 2023 an die Bezirksämter unzulässig eine - nicht gegebene - rechtliche Verbindlichkeit suggeriert. Es kommt hier allein auf den Empfängerhorizont der adressierten Bezirke an. Die Senatsverwaltung hat in dem Schreiben vom 7. Dezember 2023 ausdrücklich und eindeutig „ein besonderes öffentliches Interesse Berlins für einen Erlass der Sondernutzungsgebühren durch die Bezirksämter bis Ende des Jahres 2024 gemäß § 8 a Sondernutzungsgebührenverordnung [...] festgestellt“ (vgl. T 290).

Das Schreiben ist leicht erkennbar auch kein Rundschreiben. Denn Rundschreiben sind ausdrücklich als solche zu bezeichnen, fortlaufend zu nummerieren und im Internet zu veröffentlichen (§§ 54 Abs. 2, 56 Abs. 2 und 3 GGO II). Nichts davon trifft auf das Schreiben der Senatsverwaltung zu. Davon abgesehen sind Rundschreiben unverbindlich. Mit ihnen werden lediglich Empfehlungen ausgesprochen, Mitteilungen gemacht oder Auskünfte erbeten (§ 54 Abs. 2 GGO II). Das eine Verbindlichkeit suggerierende „Wording“ des Schreibens (vgl. T 290) und die damit gegenüber den Bezirken konkret ausgedrückte Erwartungshaltung stehen einer Qualifizierung als Rundschreiben entgegen.

Außerdem hat die Senatsverwaltung die Bezirksämter nicht (lediglich) gebeten, dies bei ihrer Prüfung nach § 8a SNGebV zu berücksichtigen. Sie hat die Bezirksämter vielmehr gebeten, „für das Jahr 2024 keine Sondernutzungsgebühren zu erheben“ (vgl. T 290).

Auch die weitere Argumentation der Senatsverwaltung, das Schreiben vom 7. Dezember 2023 habe auf Rechtssicherheit für die Bezirke gezielt, ist verfehlt. Die Bezirksämter sind nach geltender Rechtslage verpflichtet, Sondernutzungsgebühren zu erheben (vgl. T 280, 282). Ein schlichtes Schreiben der Senatsverwaltung kann den Bezirksämtern keine Rechtssicherheit geben, von der rechtlich angeordneten Gebührenerhebung abzusehen. Die Verantwortung für die vorschriftsmäßige Gebührenerhebung verbleibt rechtlich bei den Bezirksämtern.

Es trifft außerdem nicht zu, dass die Senatsverwaltung mit ihrem Schreiben vom 7. Dezember 2023 „im Vorgriff auf den späteren Senatsbeschluss“ gehandelt habe. Das Schreiben enthält keinen Hinweis, dass die Senatsverwaltung dem Senat hierzu eine entsprechende Vorlage unterbreiten werde. Zudem unterscheiden sich die im Schreiben und im Senatsbeschluss enthaltenen Formulierungen erheblich voneinander. Im Schreiben hat die Senatsverwaltung - ohne Bezugnahme auf einen beabsichtigten Senatsbeschluss - „ein besonderes öffentliches Interesse Berlins für einen Erlass der Sondernutzungsgebühren durch die Bezirksämter [...] festgestellt

[...]“ (vgl. T 290). Der Senat hat hingegen ein besonderes öffentliches Interesse Berlins festgestellt, „dass die Bezirksamter von Berlin bis Ende des Jahres 2024 keine Sondernutzungsgebühren [...] erheben“ (vgl. T 295). Der Wortlaut des Senatsbeschlusses macht außerdem deutlich, dass sich die Feststellung des öffentlichen Interesses keineswegs - wie behauptet - auf die Sondernutzung, sondern ausschließlich auf das Absehen von der Gebührenerhebung bezieht.

Außerdem widerspricht der Inhalt des Schreibens dem Ausnahmecharakter von § 8a SNGebV. Die Vorschrift gilt nur für besondere Einzelfälle, deren Vorliegen dann ausnahmsweise ein Einzelfallermessen zur Ermäßigung oder zum Erlass von Sondernutzungsgebühren eröffnet. Eine generelle Befreiung ganzer Wirtschaftszweige von bestimmten Tarifstellen der SNGebV für ein Jahr und zusätzlich rückwirkend für acht Monate ohne Einzelfallbezug, wie sie in dem Schreiben der Senatsverwaltung vom 7. Dezember 2023 zum Ausdruck kommt, kann nicht auf § 8a SNGebV gestützt werden. Hierfür hätte es einer entsprechenden Änderung der SNGebV bedurft. Im Übrigen liegt die mit einer Gewinnerzielungsabsicht verbundene Sondernutzung öffentlichen Straßenlands für Gastronomie, Handel und Volksfeste nicht - wie im Schreiben der Senatsverwaltung angenommen - generell im (überwiegenden) besonderen öffentlichen Interesse. Wäre dies nämlich der Fall, dürften bezogen auf diese Nutzungen auch künftig keine Sondernutzungsgebühren erhoben werden, denn das von der Senatsverwaltung formulierte Interesse an der Aufrechterhaltung des öffentlichen Lebens auf den öffentlichen Straßen ist nicht weggefallen.

§ 8a SNGebV ist außerdem keine Rechtsgrundlage für eine nachträgliche Erstattung entrichteter Gebühren. Sofern sich nach Erlass des Gebührenbescheids aufgrund neuer Tatsachen ein besonderes öffentliches Interesse an einer Sondernutzung nachträglich ergibt oder das Vorliegen des besonderen öffentlichen Interesses rechtsfehlerhaft bei Erlass des Gebührenbescheids nicht festgestellt wurde, ist es Sache des zuständigen Bezirksamts, dies in eigener Zuständigkeit zu beurteilen, über die Ausübung des Ermessens zu entscheiden, den Gebührenbescheid ggf. insoweit aufzuheben und entrichtete Sondernutzungsgebühren zu erstatten. Voraussetzung hierfür ist aber, dass ein besonderes öffentliches Interesse tatsächlich vorgelegen hat oder nachträglich eingetreten ist. Durch das Schreiben der Senatsverwaltung vom 7. Dezember 2023 oder den Senatsbeschluss vom 19. Dezember 2023 wurde ein besonderes öffentliches Interesse infolge der fehlenden Feststellungsbefugnis mit verbindlicher Wirkung für die Bezirke jedenfalls nicht begründet. Im Übrigen kann ein rechtmäßiger unanfechtbarer Gebührenbescheid nur mit Wirkung für die Zukunft, d. h. für zukünftige Zeiträume

einer Sondernutzung, widerrufen werden (§ 49 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz). Die im Dezember 2023 ins Ermessen der Bezirke gestellte rückwirkende Erstattung von Gebühren, die ab Mai 2023 erhoben worden sind, ist nicht möglich, da dies einen rechtlich nicht zulässigen Widerruf mit Wirkung für die Vergangenheit erfordern würde.

Die nachträgliche Umdeutung des Senatsbeschlusses in Grundsätze für die Tätigkeit der Bezirke nach Art. 67 Abs. 2 Satz 2 VvB greift nicht durch. Es fehlt bereits eine einfach-gesetzliche Regelung zum Inhalt, zum Erlassverfahren und zum Vollzug. Zwar wird eine solche Regelung in der Verfassung nicht ausdrücklich verlangt. Dies trifft aber auch auf die in Art. 67 Abs. 2 Satz 2 VvB geregelten allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Senats zu. Der Gesetzgeber hat hier zur Gewährleistung einer rechtssicheren Normenwendung allerdings konkretisierende gesetzliche Regelungen für erforderlich gehalten und dieses Erfordernis mit dem Erlass des AZG umgesetzt. Ein solches gesetzliches Konkretisierungserfordernis besteht auch zum Erlass von Grundsätzen für die Tätigkeit der Bezirke (vgl. T 294). Dessen ungeachtet hat der Senat keine Grundsätze beschlossen, da dies nicht von seinem Entscheidungswillen umfasst war (vgl. T 297). Zudem ist die Feststellung eines besonderen öffentlichen Interesses Berlins, im Jahr 2024 keine Sondernutzungsgebühren für drei Tarifstellen zu erheben, kein Grundsatz für die Tätigkeit der Bezirke mit Umsetzungsspielraum, sondern im Kern eine an die Bezirke gerichtete Festlegung ohne Entscheidungsspielraum, die für alle dort zu treffenden gebührenrechtlichen Einzelentscheidungen gelten soll (vgl. T 297).

Der Verweis auf – unbeanstandet gebliebene – Senatsbeschlüsse, die während der Coronapandemie zum Umgang mit Sondernutzungsgebühren erlassen wurden, ist ebenfalls nicht geeignet, das Verwaltungshandeln der Senatsverwaltung zu rechtfertigen. Die Senatsbeschlüsse waren – auch und gerade wegen der durch die Coronapandemie bewirkten Ausnahmesituation – nicht Gegenstand der Prüfung des Rechnungshofs.

Dass die Senatsverwaltung auf die Feststellungen des Rechnungshofs zur unterlassenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und auf die negativen wirtschaftlichen Folgen im Zusammenhang mit ihrem Verwaltungshandeln nicht eingegangen ist, verdeutlicht, dass sie den Fragen der Wirtschaftlichkeit entgegen den Vorgaben aus § 7 LHO nicht die erforderliche Bedeutung beimisst.

Die Ankündigungen der Senatsverwaltung, künftig ihre Maßnahmen auf sachliches Erfordernis und Zweckmäßigkeit zu prüfen sowie ggf. die SNGebV zu ändern, bewertet der Rechnungshof positiv. Er weist aber darauf hin, dass diese Prüfung die

Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der erwogenen Maßnahmen umfassen muss. Der Rechnungshof bewertet zudem positiv, dass die Senatsverwaltung künftig nur rechtmäßige Senatsvorlagen einbringen will. Zu der angekündigten Information der Bezirksämter weist der Rechnungshof darauf hin, dass diese unverzüglich zu erfolgen hat, um den Bezirksämtern schnellstmöglich Rechtssicherheit zu verschaffen.

10.10 Zusammenfassung und Erwartung

- 307 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung ein besonderes öffentliches Interesse Berlins für einen Erlass von Sondernutzungsgebühren festgestellt (vgl. T 290) und dem Senat eine entsprechende Vorlage zur Beschlussfassung unterbreitet hat (vgl. T 295), obwohl die rechtlichen Voraussetzungen dafür nicht vorlagen. Außerdem hat die Senatsverwaltung vor der Entscheidung für diese finanzwirksamen Maßnahmen keine systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Dadurch hätte sie erkennen können, dass die zu Zwecken der Wirtschaftsförderung initiierte Gebührenbefreiung hierfür rechtlich nicht geeignet und darüber hinaus auch extrem unwirtschaftlich ist. Die Maßnahme ist insbesondere nicht geeignet, bei den in den Richtlinien der Regierungspolitik genannten Zielgruppen Gastgewerbe, Einzelhandel, Messe- und Kongresswirtschaft sowie Kultur- und Kreativwirtschaft die verfolgten wirtschaftlichen Entlastungsziele zu erreichen. Sie ist zudem wegen des hohen administrativen Aufwands und der damit verbundenen Kosten in erheblichem Maße vollzugsunwirtschaftlich.

Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hat auch später die berechtigten rechtlichen Bedenken von Bezirksämtern sowie die berlinweite Uneinheitlichkeit des bezirklichen Verwaltungshandels im Umgang mit den Sondernutzungsgebühren nicht zum Anlass genommen, umzusteuern und das eigene Verwaltungshandeln zu korrigieren. Es wäre geboten gewesen, die unzutreffende Rechtsauffassung zu revidieren, die Rechtslage klarzustellen und dadurch die bei den Bezirken zum Umgang mit den Sondernutzungsgebühren bestehenden Rechtsunsicherheiten zu beseitigen. Stattdessen hat die Senatsverwaltung mit einer abwegigen nachgeschobenen Argumentation unzutreffend behauptet, das Schreiben der Senatsverwaltung vom 7. Dezember 2023 sei als Rundschreiben zu qualifizieren und der Senat habe verbindliche Grundsätze für die Tätigkeit der Bezirke erlassen.

Die Senatsverwaltung muss in Zukunft sicherstellen, dass sich ein derartiger Umgang mit straßenrechtlichen Sondernutzungsgebühren nicht wiederholt. Zur

unmittelbaren Verfolgung von Wirtschaftsförderungszielen ist das Sondernutzungsgebührenrecht wegen seines rein straßenrechtlichen Bezugs nicht geeignet.

308 Der Rechnungshof erwartet von der Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt, dass diese künftig

- die rechtlich vorgeschriebenen Zuständigkeiten beachtet, die ihr nach den Rechtsvorschriften zustehenden Instrumente rechtmäßig anwendet und es unterlässt, auf ein nicht von der geltenden Rechtslage gedecktes Verwaltungshandeln der Bezirke hinzuwirken,
- dem Senat nur solche Vorlagen zur Beschlussfassung unterbreitet, die im Einklang mit der Rechtsordnung stehen, d. h. von der geltenden Rechtslage gedeckt sind und auf ein rechtmäßiges Verwaltungshandeln abzielen,
- Wirtschaftsförderungsziele nicht mit den Mitteln des straßenrechtlichen Sondernutzungsgebührenrechts umsetzt,
- angemessene systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Ermittlung der prognostisch vorteilhaftesten Lösungsmöglichkeit durchführt, bevor sie finanzwirksame Maßnahmen ergreift oder gegenüber anderen Behörden oder Stellen initiiert,
- bei der Umsetzung von Richtlinien der Regierungspolitik nur rechtlich und wirtschaftlich geeignete finanzwirksame Maßnahmen ergreift, deren prognostische Vorteilhaftigkeit im Rahmen einer systematischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachgewiesen ist.

Bezogen auf die bei Bezirken noch laufenden bzw. ausgesetzten Verfahren erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung

- den Bezirken mitteilt, dass sie an den in ihren Schreiben vom 7. Dezember 2023 und 19. Januar 2024 enthaltenen Aussagen zum Erlass und zur Erstattung von Sondernutzungsgebühren für die Zukunft nicht mehr festhält, und
- klarstellt, dass der Senatsbeschluss vom 19. Dezember 2023 keine Rechtswirkungen für die Bezirke entfaltet.

11 Zuwendungen zur Demokratieförderung und Integration ohne ausreichende Ziele und Erfolgskontrollen

Die für Integration und Antidiskriminierung zuständigen Senatsverwaltungen hatten für das Jahr 2022 für vier geprüfte Förderprogramme Mittel von insgesamt rd. 20 Mio. € geplant. Für drei dieser Programme und die Projekte des vierten hatten sie die Ziele unzureichend festgelegt. Drei der geprüften Programme hat die für Integration zuständige Senatsverwaltung ohne erwiesene Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit über Jahre gefördert. Beim vierten Programm hat die für Antidiskriminierung zuständige Senatsverwaltung unzureichend kontrolliert, ob die geförderten Projekte die festgelegten Ziele erreicht haben. Die Senatsverwaltungen sind das Risiko eingegangen, dass Fördermittel nicht zielorientiert verwendet wurden. Sie haben damit unwirtschaftlich gehandelt, da sie die bestmögliche Nutzung der Ressourcen nicht sichergestellt haben.

11.1 Einleitung

309 Berlin fördert als weltoffene Stadt die Partizipation und Integration, unterstützt Menschen mit Migrationsgeschichte und setzt sich damit für die Teilhabe und Rechte dieser Menschen ein.³²⁷ Der Schutz vor Diskriminierung und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit, die Unterstützung von Betroffenen sowie Demokratieförderung sind wichtig. Dadurch werden die Menschenrechte gewahrt sowie der soziale Zusammenhalt und die Mitbestimmung gestärkt.

Aufgrund der Bedeutung dieser Themen hat der Rechnungshof die Zielsetzung und die Erfolgskontrollen der nachfolgenden Förderprogramme ab dem Jahr 2022 geprüft:

- Partizipations- und Integrationsprogramm (im Folgenden: **Partizipation**) mit geplanten Haushaltsmitteln für das Jahr 2022 von rd. 3,1 Mio. €³²⁸
- Landesrahmenprogramm Integrationslotsinnen und Integrationslotsen (im Folgenden: **Illos**) mit geplanten Haushaltsmitteln für das Jahr 2022 von rd. 7,2 Mio. €³²⁹

³²⁷ vgl. <https://www.berlin.de/lb/intmig/> (Stand: 17. März 2025)

³²⁸ Kapitel 1120 Titel 68410 - Partizipationsmaßnahmen -, Nr. 1

³²⁹ Kapitel 1120 Titel 68406 - Zuschüsse an soziale oder ähnliche Einrichtungen -, Nr. 1

- Förderprogramm Berliner Netzwerk für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge (im Folgenden: **Netzwerk**) mit geplanten Haushaltsmitteln für das Jahr 2022 von rd. 1,9 Mio. €³³⁰
- Landesprogramm „Demokratie. Vielfalt. Respekt. Gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus“ (im Folgenden: **Demokratie**) mit geplanten Haushaltsmitteln für das Jahr 2022 von rd. 7,8 Mio. €³³¹

Die Zuständigkeit für diese Förderprogramme lag zu diesem Zeitpunkt noch bei zwei verschiedenen Senatsverwaltungen³³². Im Jahr 2023 sind die für Integration sowie Antidiskriminierung zuständigen Abteilungen in einer Senatsverwaltung (Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung) zusammengeführt worden.

11.2 Programmsteuerung

- 310 Das Landesprogramm **Demokratie** soll durch die für Antidiskriminierung zuständige Senatsverwaltung umgesetzt und gesteuert werden.³³³ Es hatte zum Zeitpunkt der Erhebungen durch den Rechnungshof das übergeordnete Ziel der „Stärkung und Weiterentwicklung einer Kultur der Anerkennung, der Antidiskriminierung, des Respekts und der Menschenwürde in Berlin“ und unterstützte eine Demokratiearbeit mit den Leitbegriffen „Demokratie. Vielfalt. Respekt“. Um dieses übergeordnete Ziel zu erreichen, orientierten sich die Maßnahmen des Landesprogramms an sechs Leitzielen.³³⁴ Zuwendungsanträge zum Landesprogramm Demokratie waren u. a. auf die Plausibilität der dargestellten Bedarfslage, das Verhältnis zu bereits bestehenden Angeboten, die Ergänzung und Anregungsfunktion für bereits bestehende Strukturen und den Ausschluss von Doppelstrukturen zu prüfen.³³⁵ Das Ergebnis der Antragsprüfung war zu vermerken, insbesondere die Notwendigkeit

³³⁰ Kapitel 1120 Titel 68412 – Zuschüsse an Flüchtlings- und Vertriebenenorganisationen –, Nr. 7

³³¹ Kapitel 0601 Titel 68406 – Zuschüsse an soziale oder ähnliche Einrichtungen –, Nr. 3

³³² Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales sowie Senatsverwaltung für Justiz, Vielfalt und Verbraucherschutz

³³³ vgl. Berliner Landeskonzept zur Weiterentwicklung der Antisemitismus-Prävention, Anlage zur Mitteilung des Senats an das Abgeordnetenhaus vom 12. März 2019 (Drs 18/1754), S. 48; Abschnitt III Nr. 60 der Geschäftsverteilung des Senats vom 26. Juli 2024 (ABl. S. 2613)

³³⁴ Nr. 1.1 der Leitlinien des Landesprogramms „Demokratie. Vielfalt. Respekt. Gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus“ aus dem Jahr 2021 – im Folgenden: Leitlinien

³³⁵ Nr. 3 der Leitlinien

und Angemessenheit der Zuwendung sowie u. a. die geplanten förderpolitischen Ziele (z. B. Bezug des Vorhabens zu den Programmzielen).³³⁶

- 311 Die für Antidiskriminierung zuständige Senatsverwaltung beschränkte sich bei der fachlichen Antragsprüfung in fast allen geprüften Fällen auf standardisierte Ausführungen, mit denen sie ein erhebliches Interesse des Landes Berlins an den geplanten Maßnahmen und die Förderfähigkeit des Projektes bestätigte. Die Senatsverwaltung versäumte es, nachvollziehbar zu prüfen, ob im Hinblick auf die Zielerreichung überhaupt Bedarf an diesem konkreten Projekt bestand und das Ziel nicht bereits durch andere Projekte ausreichend abgedeckt wurde. Sie hat damit grundlegende Voraussetzungen für die Gewährung von Zuwendungen nicht beachtet.

Ihr fehlte auch der Überblick darüber, in welchem Umfang die geförderten Projekte zur Erreichung der einzelnen Ziele des Landesprogramms Demokratie beitragen. Dies war auch darin begründet, dass die Senatsverwaltung einen Teil ihrer Mittel Bezirken zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung übertragen hat. Die Bezirke entschieden selbst, welche Projekte mit welchen Zielen sie förderten. Damit hatte die Senatsverwaltung über den Anteil dieser Projekte an der Zielerreichung des Förderprogramms keine Kenntnis. Die Senatsverwaltung steuerte damit das Landesprogramm Demokratie nur unzureichend.

Mit einem jederzeit zielbezogenen Überblick über die geförderten Projekte und daran ausgerichteten und dokumentierten Förderentscheidungen könnte sie besser bedarfsgerecht steuern.

11.3 Auswahl der Zuwendungsempfangenden (ZE)

- 312 Ein Anspruch der Antragstellenden auf die Gewährung einer Zuwendung besteht nicht, jedoch gebietet der Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG, vergleichbare Tatbestände gleich zu behandeln. Die Verwaltung hat insoweit nach sachlichen Gesichtspunkten und nicht willkürlich zu verfahren.³³⁷

Für die Auswahl der ZE des Förderprogramms **Ilos** hatten die Bezirke die Möglichkeit, bis zu zwei ZE für den jeweiligen Bezirk für eine Förderung vorzuschlagen. Grundlage der Entscheidung der Bezirke sollten abgestimmte

³³⁶ vgl. Nr. 3.3 i. V. m. 3.3.6 AV § 44 LHO

³³⁷ vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis, Ausgabe September 2024, Abschnitt D, Ziffer I Nr. 1.1.3 Rn. 23 und 24

Konzepte mit interessierten ZE sein. Zudem könnten für die Auswahl der ZE wettbewerbliche Verfahren eingesetzt werden.³³⁸

- 313 Das Förderprogramm Ilos existiert seit dem 1. Oktober 2013. Das Fördervolumen ist stetig von 1,8 Mio. € im Jahr 2014 auf ca. 7,5 Mio. € im Jahr 2023 gestiegen, obwohl die Anzahl der ZE gleichgeblieben ist. 17 der 21 ZE wurden länger als 5 Jahre, davon 11 ZE länger als 10 Jahre gefördert.

Die Auswahl der ZE trafen allein die Bezirke, da diese nach Ansicht der für Integration zuständigen Senatsverwaltung die jeweilige Einbindung der ZE in die örtlichen Strukturen der Integrationsarbeit am besten einschätzen können. Die Senatsverwaltung hat die von den Bezirken vorgeschlagenen ZE ohne Kenntnis der Begründung für die Auswahl oder des Verfahrens und ohne eine eigene Bewertung der Vorschläge der Bezirke in das Förderprogramm aufgenommen. Damit wurde die Gleichbehandlung der Antragstellenden nicht ausreichend sichergestellt. Mit eigenen definierten Auswahlverfahren, wie z. B. Kommissionsentscheidungen oder Auswahlmatrizen, hätte die Senatsverwaltung eine gleiche Behandlung aller Antragstellenden gewährleisten und das Förderprogramm Ilos gesamtstädtisch steuern können.

11.4 Festlegung von übergeordneten Programmzielen

- 314 Bei Zuwendungen zur Projektförderung müssen die übergeordneten Ziele, insbesondere bei Förderprogrammen, hinreichend bestimmt sein, um eine spätere Erfolgskontrolle³³⁹ zu ermöglichen.³⁴⁰ Die Ziele müssen danach eindeutig, klar formuliert und messbar sein.
- 315 Für die Förderprogramme **Partizipation**, **Ilos** und **Netzwerk** wurden insbesondere folgende Ziele bestimmt:
- Mit dem Förderprogramm Partizipation verfolgt der Senat das Ziel, die Partizipation und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit eigener oder familiärer Migrations- und Fluchtgeschichte zu **verbessern**. Migranten- und Migrantinnenorganisationen und ihre Netzwerke sollen **gestärkt** werden. Intention ist es, das zivilgesellschaftliche Engagement zu **fördern**, zu

³³⁸ vgl. Punkt 2.1 der Förderkriterien

³³⁹ Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle; vgl. Nrn. 2.1 und 2.2 AV § 7 sowie Nr. 11a.2 AV § 44 LHO

³⁴⁰ vgl. Nr. 3.8 AV § 23 LHO

professionalisieren und in seiner Breite **sichtbarer** zu machen (Förderrichtlinien für 2023 bis 2025).

- Mit dem Förderprogramm Ilos verfolgte der Senat das Ziel, sowohl neu zugewanderten als auch bereits länger in Berlin lebenden Migrantinnen und Migranten das Zurechtkommen in Deutschland zu **erleichtern**, ihnen **Unterstützung** bei der Bewältigung administrativer Angelegenheiten zu gewähren und bei der Integration in vielen Lebensbereichen zu **helfen** (Förderrichtlinie 2023 und Förderkriterien 2024).
- Das Ziel des Förderprogramms Netzwerk sollte die **Verbesserung** der Lebenssituation und die **Stärkung** der Versorgungsinfrastruktur für besonders schutzbedürftige geflüchtete Menschen in Berlin sein (Oberziel in der Zielvereinbarung für die Jahre 2020/2021, Antragsprüfungsvermerke der Jahre 2020 bis 2024).

316 In den Unterlagen zur Umsetzung dieser Förderprogramme, wie z. B. Förderrichtlinien, Konzepte und Zielvereinbarungen, waren die Ziele bzw. ihre erwünschten Wirkungen nur sehr allgemein formuliert beschrieben. Die für Integration zuständige Senatsverwaltung hatte es versäumt, den Zielerreichungsgrad zu definieren (Welches Ausmaß soll die Erfüllung des Ziels erreichen? Ist dieses Ausmaß messbar?). Sie hat auch nicht festgelegt, bis zu welchem Zeitpunkt oder in welchem Zeitraum das angestrebte Ziel erreicht sein soll.³⁴¹ Die Ziele waren somit nicht hinreichend bestimmt. Ohne Angaben zum Ausgangs- und angestrebten Endzustand fehlte ihr die Grundlage, um den Erfolg der Förderprogramme beurteilen zu können. Damit ist sie das Risiko eingegangen, dass Fördermittel ausgereicht wurden, die nicht zielorientiert gewirkt haben.

11.5 Erfolgskontrollen der Förderprogramme

317 Für übergeordnete Ziele, insbesondere bei Förderprogrammen, sind begleitende und abschließende Erfolgskontrollen durchzuführen. Die Erfolgskontrolle besteht im Einzelnen aus einer Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle nach den Regelungen der Ausführungsvorschriften zu § 7 LHO.³⁴²

³⁴¹ vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis, Ausgabe September 2024, Abschnitt C Ziffer I Nr. 2.1 Rn. 7

³⁴² vgl. Nr. 11a.2 AV § 44 LHO

318 Die für Integration zuständige Senatsverwaltung hat versäumt, die übergeordneten Ziele des Förderprogramms **Netzwerk** und die Programmziele der Förderprogramme **Ilos** und **Partizipation** auf die Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit zu kontrollieren. Diese fehlenden Erfolgskontrollen waren systemisch. Damit hat die Senatsverwaltung nicht untersucht,

- ob mit den Maßnahmen die Programmziele bzw. übergeordneten Ziele und Wirkungen der Förderprogramme effektiv erreicht wurden,
- ob die Maßnahmen ursächlich für die Zielerreichung waren,
- ob wirtschaftlich verfahren wurde und
- ob die Programme ggf. angepasst werden müssten.

Die Feststellung, ob, inwieweit und in welchem Zeitraum die Programmziele erreicht wurden, ist jedoch elementar für die Steuerung und Weiterentwicklung der Förderprogramme. Nur auf dieser Basis kann sich das Land Berlin wirksam, zielgerichtet und wirtschaftlich für die Teilhabe und Rechte von Menschen mit Migrationsgeschichte einsetzen.

11.6 Festlegung von Zielen für die einzelnen Projekte

- 319 Ein Verwaltungsakt muss hinreichend bestimmt sein.³⁴³ Im Zuwendungsbescheid sind die Ziele der Zuwendung so eindeutig und detailliert festzulegen, dass auf dieser Grundlage eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle nach Nr. 11a AV § 44 LHO möglich ist.³⁴⁴ Für das Landesprogramm **Demokratie** wurde diese Regelung durch dessen Leitlinien konkretisiert. Danach sind die Projektziele im Zuwendungsbescheid in der Regel in einer Form zu formulieren, die nach der Umsetzung eine Überprüfbarkeit ermöglicht (SMART-Kriterien³⁴⁵). Die ZE werden zudem verpflichtet, im Rahmen des Nachweises der Verwendung über den jeweiligen Grad der Zielerreichung zu berichten.
- 320 Den in Abstimmung mit der für Antidiskriminierung zuständigen Senatsverwaltung zunächst erlassenen Bescheiden fehlten die Projektziele. Sie verstießen insoweit auch gegen den verwaltungsverfahrensrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz. Einen Bescheid mit verbindlichen Zielen erhielten die ZE erst, nachdem bereits der

³⁴³ § 37 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz i. V. m. § 1 Abs. 1 Gesetz über das Verfahren der Berliner Verwaltung

³⁴⁴ vgl. Nr. 4.2.3 AV § 44 LHO

³⁴⁵ Nr. 3 Leitlinien: „SMART-Kriterien“:

SMART steht dabei für S - spezifisch, M - messbar, A - aktionsorientiert, R - realistisch, T - terminiert

überwiegende Teil des Bewilligungszeitraums verstrichen war. Diese Bescheide enthielten jedoch teilweise widersprüchliche Aussagen zu den Zielen. Darüber hinaus erfüllten die festgelegten Ziele häufig nicht die SMART-Kriterien. Sie waren nur sehr allgemein gehalten und niedrigschwellig und/oder es fehlte die Angabe konkreter Bemessungsgrößen. Damit war die vorgeschriebene Berichterstattung über den Grad der Zielerreichung durch die ZE faktisch nicht möglich. Die Bescheide waren daher im Hinblick auf eine qualifizierte Erfolgskontrolle nach Nr. 11a AV § 44 LHO zu unbestimmt. Beispielsweise hat die Senatsverwaltung bei einem Projekt, das insbesondere Schulungen und Workshops beinhaltete, als im Zuwendungsjahr zu realisierende Ziele eine Überarbeitung des eingereichten Konzeptentwurfs, die Ausarbeitung eines Programmangebots und dessen Umsetzung festgelegt. Sie hat weder terminiert, bis wann das überarbeitete Konzept bzw. das Programmangebot vorliegen noch die Umsetzungsphase beginnen musste. Sie versäumte zudem, den Umfang des angebotenen Programms, die Anzahl von Veranstaltungen, die Mindestteilnahmezahlen oder Ähnliches zu bestimmen. Das Projekt wurde mit einer Zuwendungssumme von rd. 170.000 € im Jahr 2022 gefördert.

Durch die rechtzeitige Festlegung von nach den SMART-Kriterien formulierten Zielen würde die Senatsverwaltung sowohl für die Projektarbeit durch die ZE als auch für ihre eigenen Erfolgskontrollen klare und eindeutige Voraussetzungen schaffen.

11.7 Erfolgskontrolle der einzelnen Projekte

- 321 Die Verwaltung hat die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.³⁴⁶ Bei allen Zuwendungen ist eine abgestufte Erfolgskontrolle durchzuführen.³⁴⁷ Auf Ebene der Einzelmaßnahmen ist durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung (Soll-Ist-Vergleich) zu untersuchen, ob und ggf. zu welchem Zielerreichungsgrad das beabsichtigte Ziel erreicht wurde.³⁴⁸ Nicht oder nicht vollständig erreichte Ziele sind bei künftigen Förderentscheidungen zu berücksichtigen, sei es auch nur durch eine Anpassung der Ziele und/oder der Ausgaben des Projekts. Auch hierfür ist eine vollständige Zielerreichungskontrolle Voraussetzung.

³⁴⁶ vgl. § 7 Abs. 1 LHO i. V. m. Nr. 1 AV § 7 LHO

³⁴⁷ vgl. Nr. 11a Satz 1 AV § 44 LHO

³⁴⁸ vgl. Nr. 11a.1 Satz 1 AV § 44 LHO i. V. m. Nr. 2.2 AV § 7 LHO

322 Die Zielerreichungskontrollen der für Antidiskriminierung zuständigen Senatsverwaltung erfüllten in den meisten geprüften Fällen des Landesprogramms **Demokratie** nicht die Anforderungen. Hier war den Vermerken der Senatsverwaltung nicht zu entnehmen, dass eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Bericht des ZE erfolgt ist und sie tatsächlich geprüft hat, ob das Projekt die vorgegebenen Ziele erreicht hat. Folgende Sachverhalte hat der Rechnungshof festgestellt:

- Die Zielerreichungskontrolle beschränkte sich auf die Wiedergabe der vereinbarten Ziele und die Feststellung, dass diese erreicht worden seien.
- Die Senatsverwaltung übernahm ausschließlich Textpassagen aus dem Bericht des ZE, ohne diese zu würdigen. Zum Beispiel stellte sie weder fest, dass die ZE sich nicht zu allen Zielen äußerten, noch hielt sie hierzu eigene Erwägungen fest.
- Die Senatsverwaltung bezog nur einen Teil der vereinbarten Ziele in die Zielerreichungskontrolle ein, bestätigte aber trotzdem die vollumfängliche Zielerreichung. In einem Beispiel hat sie so nur 6 der 20 vereinbarten Ziele einbezogen.
- Obwohl vorgegebene Zielgrößen nachweislich nicht erreicht wurden, stellte die Senatsverwaltung die vollumfängliche Zielerreichung fest. Sie hat die Abweichungen weder thematisiert noch hat sie begründet, warum das Zuwendungsziel trotzdem erreicht wurde.

Sinn und Zweck einer Erfolgskontrolle waren damit nicht erfüllt. Einen vollständigen Soll-Ist-Vergleich und eine schlüssige Einschätzung des Zielerreichungsgrades hat die Senatsverwaltung in den meisten geprüften Vorgängen des Landesprogramms Demokratie nicht vorgenommen. Im Einzelfall kann die Verfehlung von Zuwendungszielen eine Rückforderung der Zuwendung begründen. Nicht oder nicht vollständig erreichte Ziele sind zudem bei künftigen Förderentscheidungen zu berücksichtigen. Durch die unvollständige Zielerreichungskontrolle hat die Senatsverwaltung in Kauf genommen, dass sie entsprechende Folgeentscheidungen nicht treffen konnte. Sie hat damit unwirtschaftlich gehandelt, da sie die bestmögliche Nutzung der Ressourcen nicht sichergestellt hat.

Durch eine ausreichende Kontrolle der Zielerreichung der einzelnen Projekte hätte die für Antidiskriminierung zuständige Senatsverwaltung Steuerungsmöglichkeiten nutzen können.

11.8 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 323 Die nunmehr zuständige Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung hat in ihrer Stellungnahme angegeben, dass sie sich inhaltlich und substanziell mit den Hinweisen und Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs auseinandergesetzt habe.

In Bezug auf die unzureichende Programmsteuerung (vgl. T 310 f.) hat sie geäußert, dass beim Landesprogramm **Demokratie** nur Projekte gefördert würden, die mit Blick auf die zuvor durchgeführte Bedarfserhebung als notwendig und zielführend im Sinne der Leitziele des Landesprogramms erachtet wurden. Sie hat anerkannt, dass die Verfahren der Bedarfserhebung nicht hinreichend dokumentiert worden seien, und zugesagt, diese Dokumentationslücke künftig gewissenhaft zu schließen. Außerdem werde die Senatsverwaltung künftig einen Überblick haben, in welchem Umfang die geförderten Projekte zur Erreichung der im Landesprogramm Demokratie festgelegten Ziele beitragen. Zudem würde die Senatsverwaltung prüfen, die Mittel, die von den Bezirken eigenverantwortlich bewirtschaftet werden, aus dem Landesprogramm herauszulösen.

Die Senatsverwaltung hat zu den Förderprogrammen **Partizipation, Ilos und Netzwerk** zugesagt, die Hinweise des Rechnungshofs (vgl. T 312 bis 318) zu berücksichtigen. Zum Förderprogramm Ilos (vgl. T 312 f.) hat sie anerkannt, dass sie die gesamtstädtische Steuerung intensiver hätte wahrnehmen müssen. Sie hat zugesagt, für die neue Förderperiode des Förderprogramms Ilos ein geeignetes Auswahlverfahren zu implementieren. Bezogen auf die Festlegung von übergeordneten Zielen der Förderprogramme (vgl. T 314 bis 316) hat sie zugesagt, für die neue Förderperiode geeignete Sollwerte zu den übergeordneten Zielen zu implementieren. Zudem hat sie die Notwendigkeit der Erfolgskontrollen zu den übergeordneten Zielen (vgl. T 317 f.) anerkannt, weist jedoch auf die vorherige Festlegung von Sollwerten als Voraussetzung für die Überprüfung der übergeordneten Ziele hin. Sie hat ihre Zusagen auch mit konkreten Maßnahmen unterlegt, wie beispielsweise die Implementierung eines Interessenbekundungsverfahrens, die Konzipierung quantitativer und/oder qualitativer Indikatoren für eine Soll-Ist-Kontrolle sowie externer Evaluationen/Wirkungsanalysen für eine objektive Einschätzung der Zielerreichung.

Die Senatsverwaltung hat des Weiteren ausgeführt, dass sie für das Jahr 2025 zum Landesprogramm **Demokratie** nur noch Bescheide mit Zielvorgaben (vgl. T 320) erteilt habe. Bereits seit 2024 seien zudem bei der Antragstellung quantitative Angaben zur Projektumsetzung verpflichtend, da die ZE im Konzept die Ziele unter

Berücksichtigung der SMART-Kriterien darstellen müssten. Die Senatsverwaltung beabsichtige hierzu, die ZE mit verschiedenen Maßnahmen zu unterstützen, wie beispielsweise der Überarbeitung eines Merkblattes und der Durchführung einer „Fachrunde mit den geförderten Projekten des Landesprogramms zum Thema SMART-Ziele“. Zu den Zielerreichungskontrollen der Projekte (vgl. T 322) hat die Senatsverwaltung ausgeführt, dass sie den aktuellen Umsetzungsgrad sowie Schwierigkeiten und sich ändernde Herausforderungen in der Projektarbeit einschätzen könne. In Anerkennung der Kritik des Rechnungshofs habe sie bereits Maßnahmen eingeleitet, um die vom Rechnungshof dargestellten Lücken in der Dokumentation der Zielerreichung zu schließen.

Die Senatsverwaltung hat zusammenfassend angegeben, dass die Feststellungen des Rechnungshofs für den geprüften Zeitraum zumeist zutreffen. Sie weist aber auch darauf hin, dass bereits vorab das beanstandete Vorgehen korrigiert und konkrete Veränderungen umgesetzt worden seien. Die Senatsverwaltung habe zudem Verwaltungsabläufe strukturiert, um die formulierten Anforderungen des Rechnungshofs zu erfüllen.

- 324 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das in der Stellungnahme zu T 320 dargestellte Verfahren, welches seit 2024 die Angabe von Bemessungsgrößen im Bescheid sicherstellen soll, Grundlage der Beanstandung war. Auch wenn es der Senatsverwaltung obliegt, konkrete und messbare Ziele festzulegen und hierfür fehlende Angaben ggf. in Abstimmung mit dem ZE zu ergänzen, könnte dieser Aufwand durch Verwendung eines entsprechenden Konzeptvordrucks minimiert werden. Bemessungsgrößen werden im Vordruck jedoch auch weiterhin nicht explizit abgefragt. Die Senatsverwaltung handelt damit unwirtschaftlich, da sie einen erhöhten Abstimmungs- und Anpassungsbedarf in Kauf nimmt, auch wenn sie diesen nunmehr durch verstärkte Informationsvermittlung verringern will.

Der Rechnungshof bewertet die weiteren von der Senatsverwaltung geplanten Maßnahmen positiv. Die Ausführungen entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs für den geprüften Zeitraum jedoch nicht. Der Rechnungshof verweist noch einmal darauf, dass gerade wegen der grundlegenden Bedeutung von Förderungen in den geprüften Politikfeldern (vgl. T 309) Bedarfsanalysen, transparente Auswahlverfahren, messbare Ziele und Erfolgskontrollen unerlässlich sind.

11.9 Zusammenfassung und Erwartung

325 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die nunmehr zuständige Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung für den geprüften Zeitraum ihrer Steuerungsverantwortung nur unzureichend nachgekommen ist. Beim Landesprogramm **Demokratie** fehlte ihr der Überblick darüber, in welchem Umfang die geförderten Projekte zur Erreichung der festgelegten Ziele beitragen sollten. Sie versäumte, die Notwendigkeit der einzelnen Zuwendungen nachvollziehbar zu prüfen. Zudem enthielten die in Abstimmung mit ihr erlassenen Zuwendungsbescheide keine oder zu unbestimmte Projektziele und ihre Erfolgskontrollen auf Projektebene waren unzureichend. Beim Förderprogramm **Ilos** hat sie die Auswahl der ZE allein den Bezirken überlassen und kein ausreichendes Auswahlverfahren sichergestellt. Sie hat bei den Förderprogrammen **Partizipation**, **Ilos** und **Netzwerk** die übergeordneten Ziele nicht hinreichend bestimmt, um spätere Erfolgskontrollen auf der Programmebene mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle zu ermöglichen, und hierzu auch keine Erfolgskontrollen durchgeführt.

Die Senatsverwaltung ist das Risiko eingegangen, dass Fördermittel nicht zielorientiert verwendet wurden. Sie hat damit unwirtschaftlich gehandelt, da sie die bestmögliche Nutzung der Ressourcen nicht sichergestellt hat.

326 **Der Rechnungshof erwartet, dass die nunmehr zuständige Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung ihre Förderprogramme ordnungsgemäß steuert und**

- die Notwendigkeit der einzelnen Zuwendungen des Landesprogramms **Demokratie**, auch im Hinblick auf andere Angebote, vor jeder Bewilligung nachvollziehbar prüft,
- jederzeit einen zielbezogenen Überblick über die aus dem Landesprogramm **Demokratie** geförderten Projekte hat,
- dafür sorgt, dass Zuwendungsbescheide für das Landesprogramm **Demokratie** eindeutige Ziele enthalten, die sie unter Beachtung der Leitlinien zum Landesprogramm (SMART-Kriterien) festlegt und die eine qualifizierte Erfolgskontrolle nach Nr. 11a AV § 44 LHO ermöglichen,
- die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet und jede Einzelmaßnahme des Landesprogramms **Demokratie** mithilfe eines Soll-Ist-Vergleichs daraufhin untersucht, ob das beabsichtigte Ziel erreicht worden ist, sowie den Zielerreichungsgrad ordnungsgemäß bewertet,

- für das Förderprogramm Illos ein Auswahlverfahren festlegt, das eine Gleichbehandlung der ZE gewährleistet und ihr eine eigene Auswahlentscheidung ermöglicht,
- die übergeordneten Ziele der Förderprogramme Partizipation, Illos und Netzwerkso eindeutig festlegt, dass auf dieser Basis Erfolgskontrollen mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle möglich sind, und
- hierzu die Erfolgskontrollen mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle sicherstellt.

Vor dem Hintergrund neuer Bedarfe und steigender Ausgaben weist der Rechnungshof ausdrücklich darauf hin, dass eindeutige und messbare Ziele sowie deren Kontrollen auf allen Ebenen (Programm und Projekt) auch zu einem verringerten Aufwand der Verwaltung ebenso wie der ZE führen. Dadurch können die Haushaltsmittel zielgerichteter, wirksamer und wirtschaftlicher eingesetzt werden.

12 Defizite bei der Beschaffung von Dienstleistungen für das Ukraine-Ankunftszentrum Berlin-Tegel

Das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten hat seit März 2022 ein landeseigenes Unternehmen fortlaufend beauftragt, für das Ukraine-Ankunftszentrum am ehemaligen Flughafen Berlin-Tegel Dienstleistungen zu beschaffen. Das Landesamt hat vergaberechtliche Erleichterungen, welche für dringliche Situationen vorgesehen sind, für die Vergabe ausgewählter Dienstleistungen nicht berücksichtigt. Auch hat es einer Verfestigung der Auftragsstrukturen nicht entgegengewirkt. Es hat ferner die Beauftragung eines landeseigenen Unternehmens gegen Zahlung eines Organisations- und Verwaltungsaufschlages (Handling Fee) zu keinem Zeitpunkt mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterlegt. Vom landeseigenen Unternehmen berechnete Kosten bis Ende 2023, insgesamt über 100 Mio. €, hat das Landesamt, ohne die erforderliche ordnungsgemäße Rechnungsprüfung sicherzustellen, bezahlt.

12.1 Einleitung

- 327 Mit Beginn des russischen Überfalls auf die Ukraine am 24. Februar 2022 flüchteten Hunderttausende Ukrainerinnen und Ukrainer Richtung Westen. Vor diesem Hintergrund beschloss der Senat im März 2022, auf dem Gelände des ehemaligen Flughafens Berlin-Tegel ein Ankunftszentrum zur Unterbringung und Erstversorgung von Geflüchteten aus der Ukraine zu errichten (UA TXL). Das UA TXL war ursprünglich lediglich als eine zeitlich eng begrenzte Übergangslösung für ankommende Geflüchtete aus der Ukraine konzipiert. Ende 2022 beschloss der Senat, Leichtbauhallen auf dem ehemaligen Flughafengelände zu errichten und das UA TXL zu einer (Not-)Unterbringung für längerfristige Aufenthalte für alle Geflüchteten zu machen. Seit dem vierten Quartal 2022 sind auch Geflüchtete aus anderen Ländern am UA TXL untergebracht. Nachdem der Senat dessen Betrieb im Jahr 2022 zunächst jeweils im Drei-Monats-Rhythmus verlängert hatte, beschloss er im Juli 2023 eine Verlängerung bis Ende 2024 und im März 2024 eine Verlängerung bis Ende 2025. Die Anzahl der verfügbaren Plätze für die Notunterbringung am UA TXL ist seit der Eröffnung bis Mitte 2024 von 3.000 auf 8.000 angestiegen. Zum 30. September 2024 waren 5.110 Plätze belegt.

Das UA TXL steht seit Längerem sowohl im parlamentarischen Raum als auch in den Medien in der Diskussion. Im Fokus steht u. a. die Kostenentwicklung des Betriebes des UA TXL.

- 328 Für die Verteilung und Unterbringung von Asylbewerbenden und Geflüchteten ist im Land Berlin das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF) zuständig. Bei den Unterkünften handelt es sich weitestgehend um Aufnahmeeinrichtungen gemäß § 44 Asylgesetz und Gemeinschaftseinrichtungen gemäß § 53 Asylgesetz; hinzu kommen Notunterbringungen wie das UA TXL. Das LAF verantwortet u. a. die Errichtung und den Betrieb von Unterkünften durch Verträge mit Dritten.³⁴⁹ Für das UA TXL hat das LAF die Beschaffung ausgewählter Dienstleistungen im März 2022 einem landeseigenen Unternehmen übertragen. Das landeseigene Unternehmen konnte Dritte beauftragen, um die vertraglichen Vereinbarungen zu erfüllen.
- 329 Der Rechnungshof hat die Kostenentwicklung, Medienberichte und die umfassende parlamentarische Befassung zum UA TXL im Dezember 2023 zum Anlass genommen, für den Zeitraum 2022 bis Mitte 2024 zu prüfen, ob das Verwaltungshandeln des LAF hinsichtlich der Beschaffung ausgewählter Dienstleistungen für das UA TXL ordnungsgemäß und wirtschaftlich war. In diesem Zeitraum sind dem Land Berlin hierfür Ausgaben von über 100 Mio. € entstanden. Der Rechnungshof hat untersucht, ob die Leistungen sachgerecht vereinbart, gesteuert und abgerechnet wurden und ob die gewählte Konstellation der Leistungserbringung für das Land Berlin wirtschaftlich war.

Die Nutzung des Standortes soll sich verändern. Die derzeit dort längerfristig untergebrachten Geflüchteten sollen in andere Unterkünfte umziehen. Auf dem Gelände soll ab 2026 ein zentrales Ankunftszentrum für Asylsuchende und aus der Ukraine geflüchtete Menschen (AkuZ TXL) entstehen. Sie sollen dort registriert und nur vorübergehend untergebracht werden. Die Kapazität des AkuZ TXL soll künftig 2.600 Plätze umfassen.³⁵⁰ Das Landesunternehmen hat zwischenzeitlich erklärt, dass es sich von seinen Tätigkeiten an diesem Standort zurückziehen werde.

³⁴⁹ Nr. 2 der Anlage 1 zu § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten

³⁵⁰ vgl. Pressemitteilung der Senatskanzlei vom 27. Mai 2025

12.2 Nutzung vergaberechtlicher erleichterungen bei dringlichkeit

- 330 Öffentliche Aufträge werden im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren an geeignete Unternehmen vergeben.³⁵¹ Eignungskriterien sind Fachkunde, Leistungsfähigkeit, Gesetzesstreue und Zuverlässigkeit.³⁵² Öffentliche Auftraggeber können bei unvorhersehbaren Ereignissen aus äußerst dringlichen Gründen Aufträge im Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb vergeben.³⁵³

Der Senat hatte am 1. März 2022 durch Senatsbeschluss³⁵⁴ die besondere Dringlichkeit für erforderliche Vergaben im Zusammenhang mit der Unterbringung und Erstversorgung der Geflüchteten festgestellt und die Ausnahmetatbestände für Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb als erfüllt angesehen. Er forderte in diesem Zusammenhang, sofern ohne Zeitverzug möglich, mehrere bzw. weitere Bietende einzubeziehen. Umstände der besonderen Dringlichkeit seien für jedes Vergabeverfahren zu dokumentieren.

Der öffentliche Auftraggeber muss das Vergabeverfahren von Beginn an fortlaufend in Textform dokumentieren, soweit das für die Begründung von Entscheidungen auf jeder Stufe des Vergabeverfahrens erforderlich ist.³⁵⁵

- 331 Das LAF hat fortlaufend ein landeseigenes Unternehmen beauftragt, ausgewählte Dienstleistungen zu beschaffen. Die Errichtung des UA TXL war Folge der unvorhersehbaren massiven Fluchtbewegung aus der Ukraine und den daraus folgenden Herausforderungen für das Land Berlin. Nur durch die Zusammenarbeit mit dem Landesunternehmen habe das LAF die für das UA TXL erforderlichen Dienstleistungen zentral und kurzfristig sicherstellen können.

Der Rechnungshof hat festgestellt und beanstandet, dass das LAF die Beauftragung des landeseigenen Unternehmens in keiner Weise vergaberechtlich dokumentiert hat. Obwohl das LAF infolge des Senatsbeschlusses die Möglichkeit hatte, Dienstleister im Wege des Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb im Rahmen einer Dringlichkeitsvergabe selbst zu beauftragen, hat es diese Möglichkeit nicht genutzt. In dem Senatsbeschluss war ausdrücklich die „besondere (äußerste) Dringlichkeit für die erforderliche Vergabe von Lieferungen und Leistungen“

³⁵¹ vgl. §§ 97 Abs. 1 Satz 1, 122 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

³⁵² vgl. § 122 Abs. 1 GWB i. V. m. §§ 123 und 124 GWB

³⁵³ vgl. § 14 Abs. 4 Nr. 3 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV)

³⁵⁴ Beschluss Nr. S-185/2022 „Mögliche Auswirkungen der Entwicklung in der Ukraine“

³⁵⁵ vgl. § 8 Abs. 1 Satz 1 VgV

festgestellt worden. Das LAF hätte schon im Verlauf des Jahres 2022 eine eigene Dringlichkeitsvergabe an geeignete Dienstleister in Betracht ziehen müssen. Eine Mitte Januar 2023 vorgenommene europaweite Ausschreibung der Dienstleistung hat das LAF bereits Ende Februar / Anfang März 2023 aufgehoben. Das LAF hat sich entschieden, die Option zur weiteren Zusammenarbeit mit dem Landesunternehmen wahrzunehmen, um die Dienstleistung am UA TXL sicherzustellen.

- 332 Der Rechnungshof verkennt nicht die Ausnahmesituation, die Ende Februar 2022 nach dem Überfall Russlands auf die Ukraine in Berlin eintrat. Das Verwaltungshandeln des LAF bezüglich des UA TXL fand gerade in der Anfangsphase unter sehr schwierigen Rahmenbedingungen statt. Das LAF war fortwährend mit einer unklaren Laufzeit des Standortes Tegel und sehr kurzfristigen Entscheidungen zu Laufzeitverlängerungen konfrontiert. Es musste den geordneten Betrieb am UA TXL, zu dem auch die beauftragten Dienstleistungen gehören, aufrechterhalten.

Das LAF hat jedoch auch zu keinem späteren Zeitpunkt die eigene Beschaffung ausgewählter Dienstleistungen über vergaberechtliche Erleichterungen für dringliche Situationen geprüft. Somit hat das LAF eine nachhaltige Verfestigung der im März 2022 begründeten Auftragsstrukturen über das landeseigene Unternehmen bewirkt.

12.3 Wirtschaftlichkeit der Beauftragung und Vergütung des landeseigenen Unternehmens

- 333 Bei der Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.³⁵⁶ Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.³⁵⁷ Eine Maßnahme ist dann finanzwirksam, wenn sie die Einnahmen oder die Ausgaben des Haushalts unmittelbar oder mittelbar beeinflusst.
- 334 Das LAF erstattete dem landeseigenen Unternehmen die Kosten für Leistungen der drittbeauftragten Dienstleister. Zusätzlich wurde eine Handling Fee³⁵⁸ von 15 % für das landeseigene Unternehmen vereinbart. Das LAF verwies darauf, dass dies bei

³⁵⁶ vgl. § 7 Abs. 1 LHO

³⁵⁷ § 7 Abs. 2 LHO

³⁵⁸ Die Handling Fee ist die Vergütung für das landeseigene Unternehmen in Form eines prozentualen Aufschlags auf den Wert der von ihr beschafften Dienstleistungen, laut Vertragwerk zwischen LAF und landeseigenem Unternehmen bezeichnet als Organisations- und Verwaltungsaufschlag.

solchen Vertragskonstellationen üblich sei. Eine Kalkulationsgrundlage für die Handling Fee konnte das LAF nicht vorlegen. Zum 1. Januar 2025 haben die Vertragspartner die Handling Fee auf 9 % abgesenkt.

- 335 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das LAF für die Beauftragung des landeseigenen Unternehmens zur Bestellung von Dienstleistungen am UA TXL keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen hat. Dies war einerseits aufgrund des Volumens der Gesamtausgaben notwendig, andererseits insbesondere wegen der erheblichen finanziellen Auswirkungen der Handling Fee. Die Höhe des vom Landesunternehmen geforderten Aufschlages hat das LAF unzureichend hinterfragt. Es hat diesen auch nicht in sonstiger Weise, z. B. durch eigene Marktrecherche, plausibilisiert.

Der Rechnungshof erkennt die vom LAF im Prüfungsverlauf angeführte Diskrepanz von Aufgabenaufwuchs und gleichbleibendem Personalbestand an. Gleichwohl hätte das LAF die Kosten für Dienstleistungen zur Sicherstellung des laufenden Betriebes am UA TXL durch das landeseigene Unternehmen mit den Ausgaben bei eigener Beauftragung vergleichen müssen. Der Ersparnis der Handling Fee stünden u. a. die Ausgaben der Personalaufstockung gegenüber, welche beim LAF entstanden wären, wenn es die ausgewählten Dienstleistungen selbst beauftragt hätte. Auf dieser Grundlage hätte das LAF über die wirtschaftlichste Beauftragung entscheiden müssen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das LAF - entgegen der haushaltrechtlichen Verpflichtung - die Entscheidung, ein landeseigenes Unternehmen gegen Zahlung einer Handling Fee zu beauftragen, zu keinem Zeitpunkt mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterlegt hat.

12.4 Prüfung der Rechnungen

- 336 Bevor das LAF die Zahlung von Rechnungen anweist, muss es die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Rechnung feststellen. Die sachliche Richtigkeit bescheinigt u. a., dass die Leistungen entsprechend der zugrunde liegenden Vereinbarung oder Bestellung sachgemäß und vollständig ausgeführt worden sind.³⁵⁹

In besonderen Fällen kann die sachliche Richtigkeit aufgrund von schriftlichen Verträgen von anderen fachlich geeigneten Personen, Einrichtungen und Unternehmen bescheinigt werden. Umfang, Inhalt und Form dieser Bescheinigungen

³⁵⁹ vgl. Nr. 7.2 AV § 70 LHO; Nr. 8.1.1 i. V. m. Nr. 7.1.1 und Nr. 7.1.2 AV § 70 LHO

sowie die feststellungsberechtigten Personen sind in schriftlichen Vereinbarungen festzulegen.³⁶⁰

- 337 Das Landesunternehmen beauftragte die mit dem LAF abgestimmten Dienstleistungen. Die hieraus entstandenen Kosten stellte das Landesunternehmen dem LAF zuzüglich der Handling Fee in Rechnung. Die sachliche Richtigkeit der Rechnungen des Dienstleisters ließ sich das LAF vom Landesunternehmen bestätigen. Das LAF versäumte aber, eine Vereinbarung mit dem landeseigenen Unternehmen zu Inhalt und Umfang der Prüfung der Leistungserbringung zu schließen. Erst Ende 2023 regelte es die Zuständigkeit und Dokumentation für eine nachvollziehbare Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit erbrachter Dienstleistungen.
- 338 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das LAF über einen Zeitraum von fast zwei Jahren die ordnungsgemäße Prüfung der Rechnungen vor Zahlung unzureichend sichergestellt hat. Die Rechnungen begründeten Ausgaben von insgesamt über 100 Mio. €. Auch hat es das LAF versäumt zu prüfen, wie das landeseigene Unternehmen überhaupt in die Prüfung der sachlichen Richtigkeit einbezogen werden kann. Dabei wäre zu berücksichtigen gewesen, dass die zu prüfenden Nachweise gleichzeitig Gegenstand und Bemessungsgrundlage der eigenen Handling Fee des landeseigenen Unternehmens sind. Der Rechnungshof hat das Verfahren bei der Prüfung von Rechnungen als unzureichend beanstandet.

12.5 Stellungnahme des LAF

- 339 In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung hat das LAF darauf hingewiesen, dass die damalige Ausnahmesituation maßgeblichen Einfluss auf das von ihr nicht allein zu vertretende Verwaltungshandeln hatte. Das UA TXL sei als Ankunfts- und Verteilzentrum konzipiert gewesen und sei weder in qualitativer noch in vertraglicher Hinsicht mit den gängigen Unterkunftsformen des LAF vergleichbar. Es habe, als größter Unterbringungsstandort Europas, in einer Überlastungssituation mit dem Bestandspersonal aufgebaut und betrieben werden müssen. Das LAF sei von Beginn an bemüht gewesen, seiner gesetzlichen Verpflichtung der Registrierung und Unterbringung am UA TXL mit den zur Verfügung stehenden Mitteln ordnungsgemäß nachzukommen. Die Beauftragung des Landesunternehmens sei nicht durch das LAF allein, sondern unter Mitwirkung verschiedener Akteure der Berliner Verwaltung initiiert worden.

³⁶⁰ vgl. Nr. 8.4.2 i. V. m. Nr. 8.4.2.1 AV § 70 LHO

Das LAF ist den Beanstandungen des Rechnungshofs grundsätzlich nicht entgegengetreten. Vielmehr teilte das LAF mit, dass es das Prüfungsergebnis des Rechnungshofs umfassend im Hause erörtert habe. Es hat ferner angekündigt, Prozesse und Ansätze zu evaluieren und den Praxisanforderungen anzupassen.

Die Handling Fee habe das LAF zwischenzeitlich nachverhandelt und abgesenkt. Das LAF werde den Erwartungen des Rechnungshofs zur Prüfung der Rechnungen durch Vertragsanpassung, Optimierung der Abrechnungssystematik und Entwicklung eines haushaltskonformen Prüfschemas zeitnah nachkommen. Der Rechnungshof begrüßt die vom LAF ergriffenen Maßnahmen und dessen Zusagen.

12.6 Zusammenfassung und Erwartung

340 Der Rechnungshof hat erhebliche Defizite im Verwaltungshandeln des LAF im Zusammenhang mit der Beauftragung ausgewählter Dienstleistungen für das UA TXL festgestellt. Er beanstandet zusammenfassend, dass das LAF bestehende vergaberechtliche Erleichterungen für dringliche Situationen unzureichend berücksichtigt hat. Auch hat es die Wirtschaftlichkeit der Beauftragung, insbesondere in Anbetracht der Handling Fee, nicht nachgewiesen. Zudem hat das LAF die Feststellung der sachlichen Richtigkeit von Rechnungen für ausgewählte Dienstleistungen in den Jahren 2022 und 2023 nicht hinreichend sichergestellt.

341 **Der Rechnungshof erwartet, dass das LAF bei der Beschaffung von Dienstleistungen für die Geflüchtetenunterbringung am ehemaligen Flughafen Berlin-Tegel**

- die vergaberechtlichen Vorschriften beachtet,
- angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführt und
- die haushaltrechtlichen Regelungen bei der Prüfung von Rechnungen einhält.

13 Maßnahmen zur Umsetzung des Bebauungsplans für das Areal Molkenmarkt – zu aufwendig, zu langwierig, zu teuer und kein Ende in Sicht

Im September 2016 hat die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung nach zwei Jahrzehnten der Planung den Bebauungsplan für das Areal Molkenmarkt in der Berliner Mitte festgesetzt. Sie hat damit die rechtliche Grundlage für die Zulassung und Umsetzung von Bauvorhaben auf diesem Areal geschaffen. Anstatt den Fokus auf die unbedingt zur Verwirklichung des Bebauungsplans notwendigen Maßnahmen zu legen, hat sie vom Jahr 2019 an einen breit angelegten mehrphasigen, mehrjährigen und sehr aufwendigen Beteiligungs- und Planungsprozess mit einer Vielzahl finanzwirksamer planerischer Maßnahmen aufgesetzt. Dieser Prozess läuft nun seit 6 Jahren und dauert noch an. Dennoch sind ganz wesentliche Fragen, insbesondere zur Bodenordnung und zur Schaffung von dringend benötigtem Wohnraum auf dem Areal, immer noch ungeklärt. Die finanzwirksamen planerischen Maßnahmen zur Umsetzung des Bebauungsplans haben bisher Ausgaben von 5,34 Mio. € verursacht. Im Interesse der Planverwirklichung und angesichts des angespannten Landeshaushalts sind wirksame Maßnahmen zur Verfahrensvereinfachung, Aufwandsminimierung und Kostenbegrenzung dringend geboten. Der Rechnungshof gibt hierzu konkrete Empfehlungen.

13.1 Einleitung

- 342 Das **Areal Molkenmarkt** befindet sich in zentraler Innenstadtlage im Bezirk Mitte in unmittelbarer Nähe des Roten Rathauses. Der Molkenmarkt gilt zusammen mit dem angrenzenden Klosterviertel als Keimzelle Berlins und Herz der historischen Altstadt.

Ansicht 47: Molkenmarkt und die Spandauer Straße mit Rathaus um das Jahr 1900



Quelle: Verlag Wilhelm Greve, Berlin, Ansichtskarte: Molkenmarkt, Spandauer Strasse mit Rathaus. Berlin, um 1900, Sammlung Stadtmuseum Berlin

Das Areal war nach Zerstörung im Zweiten Weltkrieg durch Verkehrsflächen im Sinne der „autogerechten Stadt“ mit zahlreichen Fahrspuren und großflächigen Kreuzungen geprägt.

Ansicht 48: Straßenansicht an der Straßenkreuzung Grunerstraße Ecke Molkenmarkt am „Altes Stadthaus“ im Ortsteil Mitte in Berlin in der DDR im Jahr 1964



Quell- und Urhebernachweis: ddrbildarchiv.de/Lothar Willmann

- 343 Die öffentlichen Verkehrsflächen sowie große Teile der Baugrundstücke befinden sich im **Eigentum** des Landes Berlin. Im Block C befinden sich Grundstücke, die im Landes-, Privat- oder Bundeseigentum stehen.³⁶¹

Ansicht 49: Lage des Areals Molkenmarkt mit Darstellung der Blöcke



Quelle: Vorlage des Senats an das Abgeordnetenhaus zur Kenntnisnahme zum Rahmenplan zur Charta Molkenmarkt vom 22. August 2023 (Drs 19/1151), S. 4

- 344 Die **Planungen** zur Neugestaltung des Molkenmarkts begannen in den 1990er Jahren. Sie sind darauf gerichtet, in Anlehnung an die historische Stadtstruktur die Verkehrswege neu zu ordnen sowie den Molkenmarkt unter Einbeziehung der bisherigen Straßen- und Platzflächen wieder zu bebauen. Nach mehr als zwei Jahrzehnten informeller und formeller Planung sowie Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Institutionen setzte die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung am 14. September 2016 den **Bebauungsplan 1-14** für das Areal

³⁶¹ vgl. Begründung gemäß § 9 Abs. 8 Baugesetzbuch zum Bebauungsplan 1-14, Endfassung zur Festsetzung am 14. September 2016, Internetversion S. 8, abrufbar unter https://molkenmarkt.berlin.de/wp-content/uploads/sites/129/2020/06/Begr%C3%BCndung-0100014_1-14.pdf (Abrufstand: 23. Mai 2025)

Molkenmarkt fest.³⁶² Unter anderem sollen im Geltungsbereich des Bebauungsplans 450 Wohnungen geschaffen werden.³⁶³ Allein in den Blöcken A und B (vgl. Ansicht 49) ist für Wohnen eine Geschoßfläche von 17.600 m² vorgesehen.³⁶⁴ Die Senatsverwaltung war für die Durchführung des Bebauungsplanverfahrens zuständig, weil das Plangebiet eine vom Senat mit Zustimmung des Abgeordnetenhauses festgestellte außergewöhnliche stadtpolitische Bedeutung hat.³⁶⁵

Das Planungsverfahren nach dem Baugesetzbuch (BauGB) war für das Areal Molkenmarkt mit der Festsetzung des Bebauungsplans beendet. Mit diesem Rechtsakt wurde die rechtliche Grundlage für die Zulassung und Umsetzung von Bauvorhaben im Geltungsbereich des Bebauungsplans geschaffen. Im Jahr 2016 begann damit die Phase der **Umsetzung und Verwirklichung der Planung**.

- 345 Nach Festsetzung des Bebauungsplans begann die Senatsverwaltung außerhalb eines förmlichen Planungsverfahrens einen weiteren umfassenden, mehrjährigen und kostenverursachenden Beteiligungs- und Planungsprozess. Diesen bezeichnet sie als „**Städtebauliche Qualifizierung**“.

Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, das Handeln der für Stadtentwicklung zuständigen Senatsverwaltung nach der Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 im September 2016 zu prüfen. Der Rechnungshof hat dabei im Schwerpunkt geprüft, ob die Senatsverwaltung ein zielgerichtetes und effizientes Verfahren zur Verwirklichung der Planung durchgeführt hat.

13.2 Ablauf von Planungsverfahren

- 346 Um städtebauliche Ziele umzusetzen, kommt der Bauleitplanung eine zentrale Bedeutung zu. Bauleitpläne sind aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (Planerfordernis, § 1 Abs. 3 BauGB). Das Verfahren ist von rechtlich geregelten Beteiligungs- und

³⁶² Verordnung über die Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 im Bezirk Mitte, Ortsteil Mitte vom 14. September 2016 (GVBl. S. 777)

³⁶³ vgl. Begründung Bebauungsplan 1-14, Endfassung zur Festsetzung am 14. September 2016, Internetversion S. 103, a. a. O.

³⁶⁴ vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen vom 4. Februar 2025 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/21368), hier zu Fragen 1 bis 4

³⁶⁵ § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 3 i. V. m. § 8 Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs (AGBauGB); Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 30. Januar 2003 (Plenarprotokoll 15/25, S. 1863, 1879) zur Beschlussvorlage des Senats vom 2. Dezember 2002 (Drs 15/1104)

Abwägungsprozessen geprägt. Es findet eine mehrstufige Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange (gemäß §§ 3 und 4 BauGB) auf Basis sich entwickelnder Entwurfsstände statt. Die Beteiligung dient u. a. dazu, über die Planung zu informieren sowie den Beteiligten eine Möglichkeit zur Stellungnahme einzuräumen. Aus den Stellungnahmen werden relevante Belange ermittelt, die in die Abwägung einfließen (§ 1 Abs. 6 BauGB). Die öffentlichen und privaten Belange sind gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (§ 1 Abs. 7 BauGB).

Der formelle Planungsprozess endet mit der **Festsetzung** des Bebauungsplans.³⁶⁶ Damit wird verbindliches Planungsrecht geschaffen. Mit seiner Verkündung tritt der Bebauungsplan in Kraft. In der Begründung zum Bebauungsplan wird auch das Ergebnis des gesetzlich geregelten Beteiligungs- und Abwägungsprozesses mitgeteilt.

- 347 Auf die Festsetzung des Bebauungsplans folgt dessen **Verwirklichung**. Da ein Bebauungsplan bei festgestelltem Planerfordernis aufzustellen ist (vgl. T 346), besteht an der zügigen Planverwirklichung ein öffentliches Interesse, um die erforderliche städtebauliche Entwicklung und Ordnung zu leiten.

Für einen Bebauungsplan, der längere Zeit nicht umgesetzt wird, besteht die **Gefahr**, dass er wegen grundlegender Änderung von tatsächlichen Verhältnissen, die bestimmten Festsetzungen zugrunde liegen, ganz oder teilweise funktionslos und damit ganz oder teilweise unwirksam werden kann. Denn der Bebauungsplan beinhaltet die zum Zeitpunkt der Festsetzung abgewogenen und somit auch einer zeitlichen Komponente unterliegenden städtebaulichen Ziele. Die bei der Planaufstellung aufgewendeten Kosten sind insoweit verloren, als der Bebauungsplan funktionslos und unwirksam wird. Daraus folgt sowohl aus planerischer als auch aus wirtschaftlicher Sicht, dass ein etwaiges Hinwirken der planenden Verwaltung auf die Umsetzung eines festgesetzten Bebauungsplans zielgerichtet zu erfolgen hat.

Die Planverwirklichung wird maßgeblich von den Eigentümerinnen und Eigentümern der im Geltungsbereich des Bebauungsplans liegenden Grundstücke durch die **Umsetzung von Bauvorhaben** betrieben. Sofern notwendig, z. B. um den Planverwirklichungswillen der Akteure zu unterstützen, kann auch die planende Verwaltung im Rahmen ihrer Zuständigkeit darauf hinwirken, den Plan zielgerichtet, zügig und effizient umzusetzen. Dazu kann sie sowohl informelle als auch formelle

³⁶⁶ in Berlin als Rechtsverordnung nach den Vorschriften des AGBauGB

Maßnahmen³⁶⁷ durchführen. Dies gilt auch für die Festlegung von Anforderungen an die äußere Gestaltung von baulichen Anlagen, wenn ein besonderer Gestaltungsbedarf besteht. Soweit solche Anforderungen im Bebauungsplan nicht festgesetzt wurden (vgl. § 12 AGBauGB i. V. m. § 9 Abs. 4 BauGB), können diese in Berlin auch nach Festsetzung des Bebauungsplans durch Gestaltungsrechtsverordnung gestellt werden (§ 12 Abs. 1 und 3 AGBauGB).

13.3 Chronologie der Planungen

- 348 Für das Areal Molkenmarkt sind in den vergangenen **drei Jahrzehnten** durch die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung vielfältige und umfangreiche informelle und formelle Planungen sowie weitere planerische Maßnahmen durchgeführt worden, die teilweise noch andauern.

Nachfolgend werden wesentliche **Meilensteine** seit Beginn der Planungen in den 1990er Jahren **bis zur Festsetzung des Bebauungsplans** im Jahr **2016** dargestellt:

Ansicht 50: Planerische Meilensteine bis zur Festsetzung des Bebauungsplans im Jahr 2016

Jahr	Meilenstein
1992	Gutachten zur Verlegung und Neuordnung der Grunerstraße
1997/1998	Planungswerkstätten und öffentliche Stadtforen zur Struktur der neuen Bebauung
1999	Senatsbeschluss „Planwerk Innenstadt“
2002	Feststellung, dass es sich um ein Gebiet von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung handelt
2003	Beginn des Bebauungsplanverfahrens ³⁶⁸
2003 (Okt.)	frühzeitige Bürgerbeteiligung (vgl. § 3 Abs. 1 BauGB)
2005	Zusammenfassung der Ergebnisse des Werkstattverfahrens im „Masterplan Molkenmarkt/Klosterviertel“
2005 (Nov./Dez.)	frühzeitige Behördenbeteiligung (gemäß § 4 Abs. 1 BauGB)
2008	Werkstatt mit drei Architektenteams zur Weiterentwicklung des Masterplans
2009	Fertigstellung des überarbeiteten Masterplans; Grundlage für den Bebauungsplan 1-14
2010/2011	Fortschreibung „Planwerk Innenstadt“, Senatsbeschluss „Planwerk Innere Stadt“
2016 (Sept.)	Festsetzung des Bebauungsplans 1-14

Quelle: Darstellung Rechnungshof

³⁶⁷ z. B. bodenordnende Maßnahmen: Umlegung/vereinfachte Umlegung (§§ 45 ff. BauGB), Städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB, insbesondere zur Neuordnung der Grundstücksverhältnisse sowie zur Berücksichtigung baukultureller Belange und Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen, vgl. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 BauGB)

³⁶⁸ zunächst mit der Bezeichnung 1-14B – Änderung der Bezeichnung im Jahr 2009 zu 1-14

Zur Festsetzung des Bebauungsplans nach fast 25-jähriger Planungszeit hat die Senatsverwaltung in der Planungschronik zum Molkenmarkt ausgeführt:

„Der Plan ist die planungsrechtliche Voraussetzung für die Verlegung der Grunerstraße und die Realisierung des neuen Quartiers. Er ist das Ergebnis eines langjährigen und intensiven Planungsprozesses.“³⁶⁹

Die Kosten des Bebauungsplanverfahrens 1-14 einschließlich der vorhergehenden informellen Planungen hat die Senatsverwaltung mit rd. 145.000 € (ohne Personalkosten) angegeben.

349 **Seit Festsetzung des Bebauungsplans** und Abschluss des Bebauungsplanverfahrens im September 2016 hat die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung weitere umfangreiche **planerische Maßnahmen** zum Molkenmarkt durchgeführt, die durch die folgenden Meilensteine gekennzeichnet sind:

Ansicht 51: Planerische Meilensteine seit Festsetzung des Bebauungsplans im Jahr 2016

Jahr	Meilenstein
2020 bis 2022	Durchführung der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung in drei Phasen
2023	Beginn Erstellung einer „Charta“ mit Rahmenplan und Gestaltungshandbuch
2023 (Aug.)	Rahmenplan zur Charta Molkenmarkt
ab 2024	geplanter Beginn der Durchführung einer „architektonischen Qualifizierung“ mit Wettbewerben für Architektur und Freiräume
2024 (Juni)	Beauftragung und Beginn der Erarbeitung eines Gestaltungshandbuchs ³⁷⁰
2025	Beginn der Architekturwettbewerbe als hochbauliche Realisierungswettbewerbe
2025 (März/April)	Anordnung eines Umlegungsverfahrens im Bereich Molkenmarkt Block C
2025 (Juni)	Gestaltungshandbuch (Bebauungsleitlinien) für einen Teilbereich des Blocks B

Quelle: Darstellung Rechnungshof

350 Im Weiteren sind insbesondere noch die **folgenden Schritte** und Verfahren vorgesehen:

- Beendigung der archäologischen Ausgrabungen (voraussichtlich Ende 2025)
- Änderung des Bebauungsplans 1-14 im Bereich der Blöcke A und B zur zulässigen Gebäudehöhe und zur Änderung von Baugrenzen³⁷¹
- Durchführung des Bodenordnungsverfahrens in Block C

³⁶⁹ Planungschronik für den Molkenmarkt, Hrsg. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (Stand: Mai 2020), S. 10, abrufbar unter <https://molkenmarkt.berlin.de/2021/07/09/neue-broschüre-zum-städtebau-ist-online/> (Abrufstand: 16. Juni 2025)

³⁷⁰ Im Verfahren wurde die Bezeichnung von Gestaltungshandbuch zu Bebauungsleitlinien geändert.

³⁷¹ Beschluss über die Aufstellung des Bebauungsplans 1-14-1 im Bezirk Berlin-Mitte, Bekanntmachung vom 3. Juli 2025 (ABl. S. 1864)

- Erarbeitung von Bebauungsleitlinien als inhaltliche Grundlage für hochbauliche Realisierungswettbewerbe im übrigen Block B und in Block A; für den Block C erst nach Abschluss der Bodenordnung
- freiraumplanerischer Realisierungswettbewerb für die öffentlichen Grünflächen

351 Erste Gebäude sollen vom Jahr 2029 an errichtet werden.³⁷² Im Jahr 2018 ist die Senatsverwaltung noch von einem **Baubeginn** im Jahr 2022 und zu Beginn der Städtebaulichen Qualifizierung im Jahr 2020 ist sie noch von einem Baubeginn im Jahr 2025 ausgegangen. Mit einer Fertigstellung der Gebäude in den Blöcken A und B rechnet die Senatsverwaltung nun erst im Jahr 2033. Zum voraussichtlichen Abschluss der Baumaßnahmen auf dem Areal Molkenmarkt hat die Senatsverwaltung im April 2025 folgende Auskunft erteilt:

„Auf Grund der aktuell nicht abschätzbaren Dauer des formellen Bodenordnungsverfahrens im Block C und [...] kann keine verlässliche Auskunft über den Abschluss aller Baumaßnahmen im Projektgebiet Molkenmarkt gegeben werden.“

13.4 Städtebauliche Qualifizierung von 2020 bis 2022

352 Die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung hat nach Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 insbesondere einen weiteren mehrstufigen sowie mehrjährigen kostenverursachenden Beteiligungs- und Planungsprozess durchgeführt. Ziel dieses als „**Städtebauliche Qualifizierung**“ bezeichneten informellen Planungsverfahrens war angabegemäß „ein räumlich konkretisiertes und thematisch übergreifendes Nutzungs- und Gestaltungskonzept für das Neubauquartier am Molkenmarkt“³⁷³, das in einer „Charta Molkenmarkt“ abgebildet werden soll.

Die Senatsverwaltung gliederte die sogenannte Städtebauliche Qualifizierung im Zeitraum von 2020 bis 2022 in drei aufeinanderfolgende Phasen:

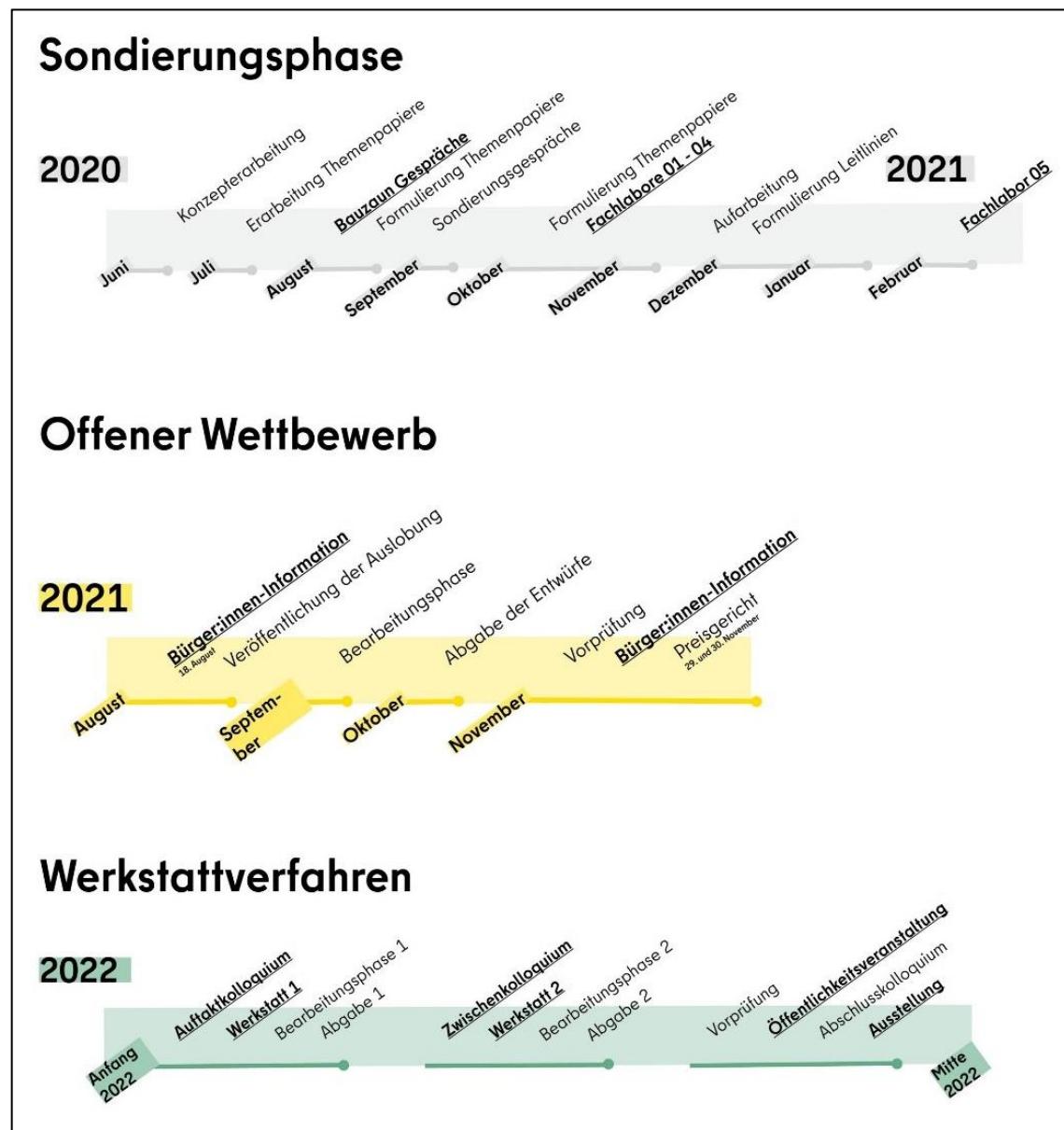
- 1) **Sondierungsphase** zur Entwicklung von Leitlinien,
- 2) **städtebauliche Planungsphase** mit einem offenen **Wettbewerb** zur Erarbeitung von städtebaulich-freiraumplanerischen Entwürfen und
- 3) **Werkstattphase** zur **Konkretisierung** einzelner Entwürfe.

³⁷² Angabe der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, Stand: April 2025

³⁷³ Vorlage des Senats an das Abgeordnetenhaus zur Kenntnisnahme zum Rahmenplan zur Charta Molkenmarkt vom 22. August 2023 (Drs 19/1151), S. 2

Die Inhalte der drei Phasen sind im Wesentlichen der nachfolgenden Ansicht zu entnehmen:

Ansicht 52: Phasen der Städtebaulichen Qualifizierung von 2020 bis 2022



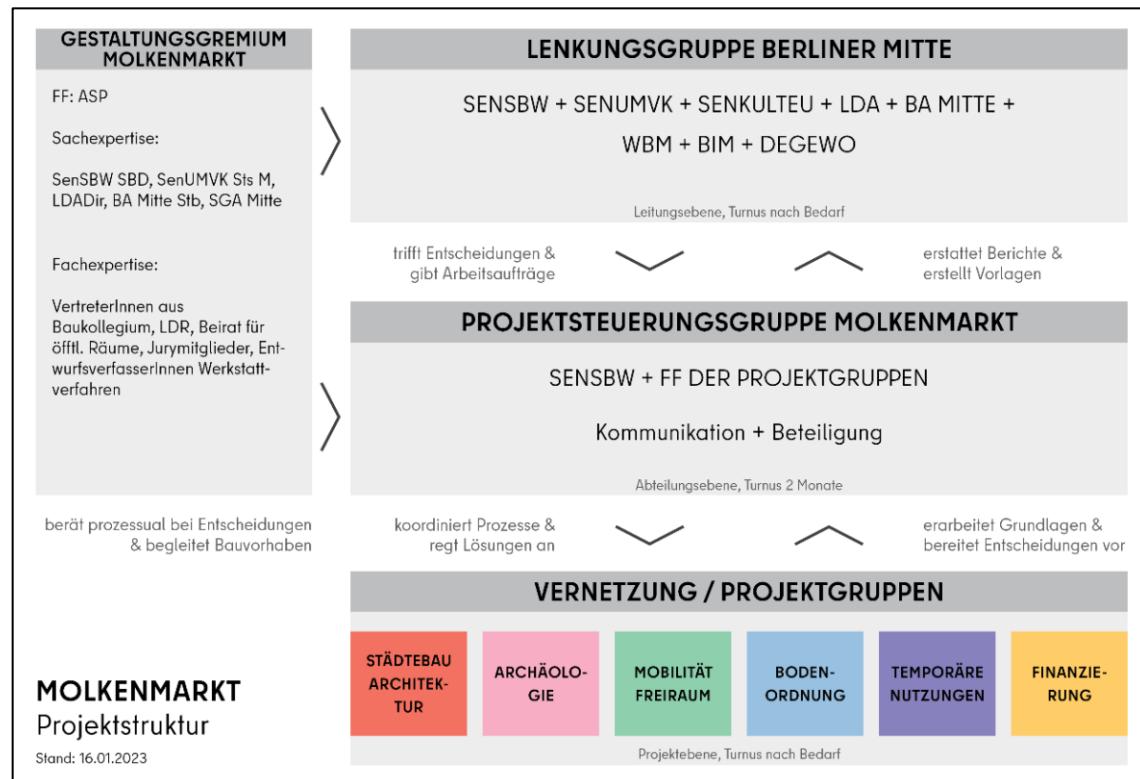
Quelle: Darstellung nach Angaben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen

Aus der Ansicht ist ersichtlich, dass die sogenannte Städtebauliche Qualifizierung auch umfangreiche Abstimmungs- und Beteiligungsmaßnahmen, wie diverse Sondierungsgespräche und digitale Labore unter Einbindung von insgesamt 22 Institutionen, sowie mehrere Bürgerbeteiligungen zum Inhalt hatte.

- 353 Durchgeführt wird die sogenannte Städtebauliche Qualifizierung im Rahmen einer umfangreichen und sehr komplexen **Organisationsstruktur** zum Projekt Molkenmarkt mit einer Vielzahl beteiligter Behörden sowie öffentlicher und privater

Organisationen. Einzelheiten dieser Organisationsstruktur sind nachfolgend dargestellt:

Ansicht 53: Molkenmarkt Projektstruktur^{374, 375}



Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, vgl. auch Molkenmarkt Projekthandbuch (Fassung vom 21. November 2019, dort S. 5; zuletzt Fassung vom 16. Mai 2022, S. 5)

Aus der Ansicht ist ersichtlich, dass in der **Lenkungsgruppe** mehrere Senatsverwaltungen, darunter die für Stadtentwicklung und für Verkehr zuständigen Senatsverwaltungen, das Landesdenkmalamt und das Bezirksamt Mitte (das zugleich Baugenehmigungsbehörde und Straßenbehörde ist) sowie zwei Wohnungsbaugesellschaften (künftige EigentümerInnen von Grundstücken im Plangebiet und potenzielle Bauherrinnen) gemeinsam Entscheidungen treffen und der für Stadtentwicklung zuständigen Senatsverwaltung Arbeitsaufträge erteilen.

³⁷⁴ Erläuterung der Abkürzungen (von links nach rechts): FF = Federführung, ASP = Stabsstelle Architektur, Stadtgestaltung und Planung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, SENSBW = Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, SENUMVK = Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verkehr und Klimaschutz, SENKULTEU = Senatsverwaltung für Kultur und Europa, LDA = Landesdenkmalamt, BA = Bezirksamt, WBM = Wohnungsbaugesellschaft Berlin-Mitte mbH, BIM = Berliner Immobilienmanagement GmbH, DEGEWO = degewo AG, SBD = Senatsbaudirektor/-in, Sts M = Staatssekretär/-in für Mobilität, LDADir = Landeskonservator und Direktor des Landesdenkmalamts, Stb = Gruppe Städtebauliche Beratung und Planungsrecht; SGA = Straßen- und Grünflächenamt, LDR = Landesdenkmalrat

³⁷⁵ Das Gestaltungsgremium Molkenmarkt wurde angabegemäß bislang nicht eingerichtet.

- 354 Auf fachlicher Ebene bestanden während der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung sieben **Projektgruppen**, von denen in der nachfolgenden Ansicht beispielhaft vier Projektgruppen mit Angaben zu den Beteiligten, zum Sitzungsturnus und zu den zugewiesenen Projektaufgaben dargestellt sind:

Ansicht 54: Darstellung von vier der sieben Projektgruppen zum Molkenmarkt³⁷⁶

STÄDTEBAU ARCHITEKTUR	ÖFFENTLICHE RÄUME	INFRASTRUKTUR MOBILITÄT	BODENORDNUNG
<p>FF: SenSW II A Steuerung: DSK</p> <p>Block A-E: SenSW II A/II D Einbeziehung: WBM, BlmA, Degewo, K44/Solesko Nutzungsprogrammierung: SenSW II A/II D, SenKE, BIM, SenWEB, SenBJF, BA Mitte Stadt/Soz, ggf. Weitere</p> <p>Turnus 2 Wochen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Städtebauliche Qualifizierung der Blöcke • Konzepte zu Energie, Nutzungen, Gestaltung, Regenwasser, Klima • Qualitätssicherung • Ersatzflächenbedarf von Bestandsnietern • Bearbeitung von Einzelvorhaben (Antikriegsmuseum, u.a.) • Kulturband ... 	<p>FF: SenUVK III/SenSW II D Ö Steuerung: DSK</p> <p>Mitarbeit: SenSW II A/II D/ II D 4, SenUVK III/V, WBM, Degewo, BA Mitte SGA, BlmA</p> <p>Turnus nach Bedarf</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erarbeitung eines Gestaltungskonzept mit Stadtmobiliar und Oberflächenmaterial • Planung und Gestaltung der öffentlichen Freiflächen • Qualitätssicherung • Steuerung der Entwicklung auf landes-eigenen Flächen ... 	<p>FF: SenUVK V PS Steuerung: PST/SPROM</p> <p>Mitarbeit: SenUVK III C/ IV B/V PS/V OB/V F(VLB) SenSW II A/II D 4/III E, SenKE, LDA, BA Mitte SGA</p> <p>Turnus 2 Wochen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Straßenumbau • Technische Konzepte zu Regen-, Trink-, und Abwasser • WärmeverSORGUNG • Breitbandausbau • Stellplätze für diverse Mobilitätsformen • Beleuchtungskonzept • Lieferverkehr • Ladeinfrastruktur ... 	<p>FF: SenSW III E/II A Protokoll: DSK</p> <p>Mitarbeit: SenSW II A/III E, Gutachter (ÖBVI), BIM mit Rechtsgutachter</p> <p>Turnus nach Bedarf</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bildung bebaubarer Grundstücke durch formalisierte Umlegung • Prüfung der freiwilligen Umlegung als Option • Wertgutachten • Neuordnung der Grundstücke • Entwurf/Entscheidung zu Parzellierung in der städtebaulichen Qualifizierung ...

Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, vgl. auch Molkenmarkt Projekthandbuch (Fassung vom 21. November 2019, dort S. 6; zuletzt Fassung vom 9. Februar 2021, S. 11)

Die Ansicht verdeutlicht, dass den Projektgruppen des Projekts Molkenmarkt jeweils mehrere Akteure und eine (nicht abschließend benannte) Vielzahl von zu bearbeitenden Themen zugeordnet sind.

13.5 Wirtschaftlichkeitsanforderungen an informelle Planungen

- 355 Gemäß § 6 LHO dürfen nur die Ausgaben geleistet werden, die zur Erfüllung der Aufgaben Berlins notwendig sind. Die Verwaltung ist zudem haushaltrechtlich verpflichtet, bei der Leistung von Ausgaben die Grundsätze der **Wirtschaftlichkeit** und **Sparsamkeit** zu beachten (vgl. § 7 Abs. 1 LHO). Für alle finanzwirksamen

³⁷⁶ Erläuterung weiterer Abkürzungen (von links nach rechts): BlmA = Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, SenKE = Senatsverwaltung für Kultur und Europa, SenWEB = Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe, SenBJF = Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, Stadt/Soz = Stadtentwicklung/ Soziales

Maßnahmen sind angemessene **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO). Sie sind ein Instrument zur Umsetzung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes. Finanzwirksam sind alle Maßnahmen, die sich unmittelbar auf Einnahmen oder Ausgaben auswirken können.

Diese Wirtschaftlichkeitsvorgaben gelten auch für **informelle Planungen**, Beteiligungen und sonstige Maßnahmen zur Umsetzung eines festgesetzten Bebauungsplans, wenn diese Maßnahmen Kosten verursachen und zu Ausgaben führen. Solche Maßnahmen dürfen nur durchgeführt werden, wenn sie notwendig sind, d. h., wenn hierfür ein Bedarf festgestellt wurde. Um die Wirtschaftlichkeit der beabsichtigten finanzwirksamen Maßnahmen prognostisch beurteilen zu können, sind in der Planungsphase die vorgeschriebenen angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Sie sind der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme zugrunde zu legen.

- 356 Bei den nach Festsetzung des Bebauungsplans von der Senatsverwaltung für den Molkenmarkt durchgeführten Maßnahmen der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung (vgl. T 352) handelt es sich um finanzwirksame Maßnahmen. Denn diese sind kostenverursachend und ausgabenauslösend. Im Jahr 2018 – vor Beginn der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung – hat die Senatsverwaltung die Kosten hierfür (einschließlich der Wettbewerbe) auf insgesamt 6,5 Mio. € geschätzt. Die vorstehenden Wirtschaftlichkeitsvorgaben finden daher hier Anwendung.
- 357 Die Senatsverwaltung war demgemäß verpflichtet, die Entscheidung über die sogenannte Städtebauliche Qualifizierung und über die damit im Zusammenhang stehenden finanzwirksamen Maßnahmen zur Verwirklichung des Bebauungsplans auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit den vorgeschriebenen **Kernelementen** aktenkundig zu treffen (vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO). Insbesondere hatte sich die Senatsverwaltung mit folgenden Fragen zu befassen:
- Besteht ein **Bedarf** an weitergehenden, sachlich sowie zeitlich umfangreichen und ausgabenauslösenden informellen Planungen und Beteiligungen?
 - Welche **Ziele** sollen mit den Maßnahmen erreicht werden und welche **Prioritätsvorstellungen** sowie möglichen **Zielkonflikte** bestehen?
 - Welche der relevanten, zur Zielerreichung geeigneten **Handlungsmöglichkeiten** sind nach Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten) vorzugswürdig? In diesen Untersuchungsaspekt sind jeweils die rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen einzubeziehen.

Eine vorschriftsmäßig durchgeführte angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung liefert im Ergebnis belastbare Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme durchgeführt werden soll. Sie leistet die hierfür notwendige systematische Auseinandersetzung mit den relevanten Rahmenbedingungen und stellt die erforderlichen Kriterien für die wirtschaftliche Steuerung und für die Erfolgskontrolle der Maßnahmen zur Verfügung.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Senatsverwaltung vor der Durchführung der sogenannte Städtebaulichen Qualifizierung und weiterer finanzwirksamer Maßnahmen die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit den vorgegebenen Kernelementen durchgeführt hat. Die Prüfung hat insbesondere folgende Feststellungen ergeben:

13.6 Feststellung der Notwendigkeit

- 358 Vor der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung wurde für den Molkenmarkt das förmliche Bebauungsplanverfahren durchgeführt. Bestandteil dieses formellen Planungsverfahrens waren insbesondere die bauplanungsrechtlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren. Bereits vor der Einleitung des förmlichen Bebauungsplanverfahrens waren informelle Planungen aufgestellt worden. Der **informelle und formelle Planungsprozess** bis zur Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 im Jahr 2016 dauerte etwa 25 Jahre an (vgl. T 348 ff.). Mit der rechtsverbindlichen Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 war das Bebauungsplanverfahren abgeschlossen. Auf Gestaltungsfestsetzungen im Bebauungsplan hat die Senatsverwaltung verzichtet, um vielfältige gestalterische Lösungen zu ermöglichen.³⁷⁷

Nach Abschluss des formellen Planungsverfahrens bedarf es für weitere kostenverursachende und ausgabenauslösende informelle Planungen, Beteiligungen und sonstige Maßnahmen der Senatsverwaltung vorab der Feststellung der **Notwendigkeit** – des Handlungsbedarfs (vgl. § 6 LHO, hierzu T 355). Hierzu muss im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase sorgfältig ermittelt werden, ob finanzwirksame Maßnahmen zur Planverwirklichung überhaupt sachlich zwingend erforderlich sind. Denn es liegt – wie ausgeführt – bereits ein festgesetzter Bebauungsplan vor, dem sowohl

³⁷⁷ vgl. Begründung Bebauungsplan 1-14, Endfassung zur Festsetzung am 14. September 2016, Internetversion S. 204, a. a. O.

Beteiligungs- als auch Planungsprozesse vorangingen. Wenn das Planungsermessen ausgeübt worden ist sowie die maßgeblichen Belange abgewogen und die Ergebnisse in die Form eines Bebauungsplans überführt wurden, ist umsetzungsreifes verbindliches Planungsrecht geschaffen worden, an dem die Zulässigkeit von Vorhaben im Plangebiet zu messen ist. Es steht mit der Festsetzung des Bebauungsplans auf dieser Rechtsgrundlage die Planverwirklichung durch die Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer an (vgl. T 347). Für weitere finanzwirksame planerische Maßnahmen – insbesondere für weitere Beteiligungen und informelle Planungen – bedarf es daher einer zwingenden sachlichen Notwendigkeit und wirtschaftlichen Rechtfertigung (§§ 6, 7 Abs. 2 LHO).

- 359 Die Senatsverwaltung hat vom Jahr 2020 an begonnen, eine sogenannte **Städtebauliche Qualifizierung** mit informellen Planungen und verschiedenen Beteiligungsformaten aufzusetzen (vgl. T 352 ff.). Den Bebauungsplan und die vorliegenden informellen Planungen erachtete sie nicht als ausreichend für ein modernes Stadtquartier. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung den **Bedarf** an den weiterführenden informellen planerischen Maßnahmen durch die Planungsbehörde nach Festsetzung des Bebauungsplans nicht ermittelt hat. Sie hat nicht im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung systematisch dargestellt, welche der Maßnahmen rechtlich bzw. sachlich zur Planverwirklichung in welchem Umfang geboten sind und ob diese Maßnahmen überhaupt in die Zuständigkeit der Senatsverwaltung fallen. Trotzdem hat sie folgende umfangreiche und kostenauslösende planerische Maßnahmen durchgeführt.
- 360 Im Rahmen der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung hat die Senatsverwaltung jeweils umfangreiche **Beteiligungen** durchgeführt. Auch für diese Maßnahmen hat sie den Bedarf nicht im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung systematisch ermittelt.

So hat sie in der Sondierungsphase (2020/2021) eine mehrwöchige Online-Beteiligung und Vor-Ort-Gespräche zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, 16 Sondierungsgespräche mit 18 Fachverwaltungen, Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern und Bauherrinnen und Bauherren sowie 5 Fachlabore mit bis zu 22 Institutionen/Beteiligten durchgeführt.

Ein weiteres Beispiel ist das Pop-up „Molkenmarkt machen“ zur Beteiligung der Berlinerinnen und Berliner „zu den künftigen Qualitäten des neuen Quartiers“ ab Mitte 2020. Dabei handelt es sich u. a. um eine Sammlung von Ideen und Anregungen zur Gestaltung des neuen Stadtquartiers, die „in das anschließende

städtbauliche Qualifizierungsverfahren einfließen“ sollen.³⁷⁸ Allein dieses Verfahren hat Kosten für Externe von mindestens 35.600 € verursacht.

Auch in dem sich anschließenden städtebaulichen und freiraumplanerischen Wettbewerbsverfahren (2021) und im darauf aufbauenden Werkstattverfahren (2022) hat sie jeweils mehrere Beteiligungen der Öffentlichkeit durchgeführt.

- 361 Die **Sondierungsphase** erbrachte acht Leitlinien zu vier übergeordneten Themenfeldern.³⁷⁹ Der **offene Wettbewerb** endete mit der Empfehlung für zwei Planungsteams mit einem gleichwertigen 1. Preis für die Teilnahme am Werkstattverfahren.³⁸⁰ Das darauffolgende **Werkstattverfahren** schloss mit Empfehlungen zur Ausarbeitung von Charta und Rahmenplan Molkenmarkt zu den Fachthemen sowie mit einer Empfehlung für Machbarkeitsstudien ab.³⁸¹ Ein Sieger wurde nicht gekürt. Die Kosten der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung betrugen insgesamt 911.000 € (ohne Personal- und Folgekosten).³⁸²

Nach Auffassung der Senatsverwaltung wichtige **Fragestellungen** sind angabegemäß nach diesen Verfahren aber weiterhin offen. Dies betrifft u. a. die Bodenordnung in Block C, die archäologische Erlebbarkeit und die Anforderungen an die wirtschaftliche Umsetzung des Wohnungsbaus.

- 362 Im **Anschluss an die Städtebauliche Qualifizierung** hat die Senatsverwaltung bezogen auf das Plangebiet weitere Maßnahmen – ebenfalls ohne vorhergehende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – begonnen und durchgeführt:

³⁷⁸ Ergebnisdokumentation zum Pop-up „Molkenmarkt machen“ vom 11. August 2020, S. 11

³⁷⁹ vgl. Städtebauliche Qualifizierung – Abschlussbericht Sondierungsphase –, hrsg. von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, S. 36 ff., Leitlinien: # 1.1 Ein Ort der lebendigen Geschichte, # 1.2 Ein Quartier mit hoher Raumqualität, # 2.1 Die neue Berliner Mischung, # 2.2 Vielfältig und bezahlbar wohnen, # 3.1 Die Stadt auf Augenhöhe, # 3.2 Das Kulturquartier, # 4.1 Das grüne Innenstadtviertel, # 4.2 Vorrang für eine vielfältige Mobilität

³⁸⁰ vgl. Molkenmarkt offener städtebaulicher und freiraumplanerischer Wettbewerb – Ergebnisprotokoll –, Dezember 2021, S. 22, abrufbar unter https://www.berlin.de/sen/stadtentwicklung/_assets/staedtebau/berliner-mitte/molkenmarkt/ergebnisprotokoll-wettbewerb.pdf?ts=1686154866 (Abrufstand: 16. Juni 2025)

³⁸¹ vgl. Molkenmarkt Städtebauliches und freiraumplanerisches Werkstattverfahren – Protokoll Abschlusskolloquium –, Oktober 2022, S. 14 f., abrufbar unter https://www.berlin.de/sen/bauen/_assets/wettbewerbe/2022/molkenmarkt-werkstatt/moma_molkenmarkt_protokoll_abschlusskolloquium.pdf?ts=1705017673 (Abrufstand: 16. Juni 2025)

³⁸² Davon entfielen nach Angaben der Senatsverwaltung auf die Sondierungsphase ca. 255.000 €, auf den offenen Wettbewerb ca. 296.000 € und auf die Werkstattphase ca. 360.000 €.

So wurden in **Machbarkeitsstudien** zu den Themenfeldern Archäologie, Mobilität, Regenwassermanagement, Freiraum und Energie³⁸³ angabegemäß verbliebene Klärungsbedarfe weiterbearbeitet. Im August 2023 wurde durch den Senat auf Vorlage der Senatsverwaltung der **Rahmenplan zur Charta Molkenmarkt** beschlossen. Darin heißt es u. a.:

„Der Rahmenplan zur Charta Molkenmarkt fasst die programmatischen Qualitätsanforderungen und städtebaulich-freiraumplanerischen Entwicklungsgrundsätze auf der Basis des Bebauungsplans, den Leitlinien sowie den einvernehmlich abgestimmten Ergebnissen des bisherigen städtebaulich-freiraumplanerischen Qualifizierungsprozesses – insbesondere die Ergebnisse des Werkstattverfahrens 2022 – zusammen. Es ist ein räumlich verbindendes und thematisch übergreifendes Nutzungs- und Gestaltungskonzept ...“³⁸⁴

Eine vertiefende Ausformulierung der Empfehlungen aus dem Werkstattverfahren soll in einem **Gestaltungshandbuch** erfolgen.³⁸⁵ Das Gestaltungshandbuch soll dann für geplante Hochbau- und Freiraumwettbewerbe (Realisierungswettbewerbe) sowie für vertragliche Regelungen genutzt werden.³⁸⁶ Mit Stand Juni 2025 liegt nach Angaben der Senatsverwaltung nur das Gestaltungshandbuch (Bebauungsleitlinien) für einen Teilbereich des Blocks B vor.³⁸⁷ Der Vertrag zur Erstellung des Gestaltungshandbuchs wurde von ursprünglich Ende 2024 bis zum Ende des 3. Quartals 2025 verlängert. Dabei wurde der Auftrag erweitert, insbesondere hinsichtlich des Bearbeitungszeitraums, der Abstimmungserfordernisse mit Fachbehörden und der Bauherrin sowie des Arbeitsumfangs (z. B. städtebauliche Untersuchung im Kontext mit dem Änderungsverfahren zum Bebauungsplan 1-14-1 und vertiefte funktionale Machbarkeitsuntersuchung in Vorbereitung der hochbaulichen Wettbewerbe).³⁸⁸

Zusätzlich wurde auch das **Baukollegium Berlin** als beratendes Fachgremium projektbegleitend in die Erarbeitung des Gestaltungshandbuchs einbezogen. Insgesamt haben nach Angabe der Senatsverwaltung bis Juli 2025 vier Workshops

³⁸³ Machbarkeitsstudien abrufbar unter <https://molkenmarkt.berlin.de/archiv/> (Stand: 29. März 2025)

³⁸⁴ Rahmenplan zur Charta Molkenmarkt (in Drs 19/1151), S. 5

³⁸⁵ vgl. Rahmenplan zur Charta Molkenmarkt (in Drs 19/1151), S. 26

³⁸⁶ vgl. Vorlage des Senats an das Abgeordnetenhaus zum Rahmenplan zur Charta Molkenmarkt vom 22. August 2023 (Drs 19/1151), S. 8

³⁸⁷ vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen vom 25. Juni 2025 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/22812), hier zu Fragen 3 und 5

³⁸⁸ vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen vom 15. August 2025 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/23487), hier zu Fragen 1 bis 4

stattgefunden, an denen Mitglieder des Baukollegiums teilgenommen haben. So wurden u. a. wesentliche städtebauliche Setzungen sowie das abschnittsweise Vorgehen bei den Bebauungsleitlinien beraten.³⁸⁹

Ende Januar 2025 wurde ein **Realisierungswettbewerb** für die Bebauung des Molkenmarkts in einem Teilbereich des Blocks B europaweit ausgelobt. Die Wettbewerbsentwürfe sollen voraussichtlich Ende 2025 von einem Preisgericht beurteilt und prämiert werden.

Im Juli 2025 hat die Senatsverwaltung die Aufstellung des Bebauungsplans 1-14-1 zur **Änderung des Bebauungsplans 1-14** im beschleunigten Verfahren beschlossen.³⁹⁰ Angabegemäß ist die Änderung des Bebauungsplans allein auf das Maß der baulichen Nutzung beschränkt. Im 1. Quartal 2026 will die Senatsverwaltung die Planreife erreicht haben.

- 363 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung ein aufwendiges und kostenintensives Verfahren mit vielfältigen und zahlreichen Fragestellungen sowie umfangreichen Partizipationsverfahren unter Einbindung vieler Akteure in einer aufwendigen Organisationsstruktur durchgeführt hat, ohne zuvor ermittelt und festgestellt zu haben, ob die von ihr nach der Festsetzung des Bebauungsplans eingeleiteten und durchgeführten finanzwirksamen Maßnahmen zur Planverwirklichung überhaupt und in dem vorgesehenen Umfang notwendig sind. Insbesondere nach der vorangegangenen Jahrzehntelangen Planung mit Bürger- und Trägerbeteiligung war es erforderlich, den Bedarf für die sogenannte Städtebauliche Qualifizierung mit umfangreichen finanzwirksamen informellen Planungen und Beteiligungsprozessen vor der Entscheidung hierfür zu prüfen, kritisch zu hinterfragen und konkret darzulegen.
- 364 Da die Senatsverwaltung die erforderliche Bedarfsermittlung und -feststellung auf der Grundlage einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht durchgeführt hat, ist sie das Risiko eingegangen, dass die finanzwirksamen Maßnahmen über den notwendigen Bedarf hinausgehen. Die fehlende Bedarfsermittlung hatte negative **Auswirkungen** auf das Verfahren der Senatsverwaltung zum Molkenmarkt nach Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 in

³⁸⁹ vgl. Antworten der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen vom 19. August 2024 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/19958), hier zu Fragen 8 bis 11, vom 22. Januar 2025 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/21249), hier zu Frage 7, sowie vom 1. August 2025 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/23349) zu Fragen 5 und 6

³⁹⁰ Beschluss über die Aufstellung des Bebauungsplans 1-14-1 im Bezirk Berlin-Mitte, Bekanntmachung vom 3. Juli 2025 (ABl. S. 1864)

sachlicher, kostenmäßiger und zeitlicher Hinsicht. Es fehlte ein auf die zügige Verwirklichung des Bebauungsplans und die hierzu tatsächlich notwendigen Maßnahmen ausgerichteter Fokus. Hierzu im Einzelnen:

- Informelle Planungen sowie Planungs- und Ideenwettbewerbe für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung im Plangebiet gehen einem Bebauungsplanverfahren üblicherweise voran und fließen in den Bebauungsplan ein. Hier wurden sie auch nach Festsetzung des Bebauungsplans in erheblichem Umfang durchgeführt.
- Die Bestimmung der Aufgabenstellung erfolgte durch die Senatsverwaltung nicht vor Beginn der weitergehenden Planungen, sondern wurde der Sondierungsphase als Teil der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung überlassen (vgl. T 352, 360).
- Erst im Frühjahr 2025 – lange nach Beginn der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung – hat die Senatsverwaltung ein für die Planverwirklichung in Block C notwendiges Umlegungsverfahren begonnen (vgl. T 349 f.).³⁹¹ Bis Ende des Jahres 2025 sollen zunächst die Eigentümerinnen und Eigentümer angehört werden.³⁹²
- Die Senatsverwaltung hat nicht sichergestellt, dass die ergriffenen finanzwirksamen Maßnahmen auf die Lösung der Aufgaben ausgerichtet sind, deren Erfüllung zur Planverwirklichung unbedingt notwendig und vordringlich ist. Nach dem Ergebnis der Prüfung durch den Rechnungshof ist lediglich für die Themenkreise Umlegung und ggf. Gestaltung ein Bedarf an einzelnen ausgewählten behördlichen Planverwirklichungsmaßnahmen, die dem Grunde nach in die Zuständigkeit der Senatsverwaltung fallen, nachvollziehbar.
- Die Senatsverwaltung hat sogar noch weitere kostenauslösende Verfahren bezogen auf das Plangebiet eingeleitet, initiiert bzw. unterstützt (z. B. Machbarkeitsstudien, Gestaltungshandbuch (Bebauungsleitlinien), Rahmenplan Molkenmarkt, vgl. T 362), ohne hierfür geprüft zu haben, ob diese Maßnahmen für die Planverwirklichung durch die Eigentümerinnen bzw. Eigentümer im Plangebiet zwingend erforderlich sind. Ein Ende der Aktivitäten ist nicht absehbar.
- Allein die sogenannte Städtebauliche Qualifizierung hat Ausgaben von 911.000 € ausgelöst (ohne Personalkosten und Folgemaßnahmen).

³⁹¹ Bekanntmachung vom 24. März 2025 (ABl. S. 1071), Berichtigung vom 11. April 2025 (ABl. S. 1115)

³⁹² vgl. Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen vom 25. Juni 2025 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/22812), hier zu Frage 16

- Der geplante Beginn der Bebauung wurde vom Jahr 2022 (Stand: November 2018) auf das Jahr 2029 (Stand: April 2025) verschoben.
- 365 Die unterlassene Bedarfsermittlung und die dadurch fehlende Fokussierung und sachliche Begrenzung des Verwaltungshandelns auf die Erfordernisse der Planverwirklichung hat ein zu umfangreiches, zu aufwendiges, zu schwerfälliges und zu zeitintensives Verfahren mit einer Vielzahl unterschiedlicher Fragestellungen nach sich gezogen, in dem die für die Umsetzung des Bebauungsplans wesentlichen Fragen noch immer nicht gelöst sind. Wird ein Bebauungsplan nicht in angemessener Zeit umgesetzt, droht dessen (partielle) **Funktionslosigkeit** (vgl. T 347). Der mit der förmlichen und der anschließenden informellen Planung verbundene erhebliche sachliche und finanzielle Aufwand kann dann vergeblich gewesen sein.

13.7 Ziele und Prioritätsvorstellungen

- 366 Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (vgl. T 355 ff.) ist darzulegen, auf welchen der bei der Bedarfsermittlung identifizierten Handlungsfelder welche konkreten **Ziele** mit welcher Priorität verfolgt werden sollen (vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO). Denn die bestehende Planung soll effektiv und effizient umgesetzt und nicht in einen neuen Planungsprozess überführt werden. Hindernisse und Konflikte, die einer zügigen Umsetzung des festgesetzten Bebauungsplans und einer plakonformen Bebauung durch die Eigentümerinnen und Eigentümer der im Plangebiet gelegenen Grundstücke entgegenstehen, sollen ermittelt und zielgerichtet schnellstmöglich beseitigt werden.

An der Bebauung des Plangebiets Molkenmarkt besteht ein hohes Interesse von Politik und Öffentlichkeit. Insbesondere daraus resultieren hohe Erwartungen an die **Planverwirklichung**. Bei der Umsetzung des Bebauungsplans 1-14 sind rechtliche und tatsächliche Anforderungen zu berücksichtigen und ggf. Zielkonflikte zu lösen. Deshalb besteht das Erfordernis, stringente, auf die Planverwirklichung gerichtete Ziele und Prioritäten zu bilden und festzulegen. Wird dies nicht beachtet, besteht das Risiko, dass das Verfahren der Planverwirklichung mit Anforderungen und Zielen überfrachtet wird, die wichtigsten und dringlichsten Teilespekte der Planumsetzung nicht vorrangig begonnen und umgesetzt werden und dass Zielkonflikte nicht erkannt und aufgelöst werden. Zudem besteht die Gefahr, dass die Ziele nicht oder nicht in angemessener Zeit umgesetzt werden und die Planverwirklichung nicht vorankommt.

- 367 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung vor der Entscheidung für die sogenannte Städtebauliche Qualifizierung nicht im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung konkrete, strikt auf die Planverwirklichung ausgerichtete Ziele gebildet, Prioritäten gesetzt und sich mit möglichen Zielkonflikten der finanzwirksamen planerischen Aktivitäten befasst hat, um daraus **Schlussfolgerungen** für eine effektive und effiziente Umsetzung des Bebauungsplans 1-14 zu ziehen.

Vor Beginn der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung hatte die Senatsverwaltung im Juli 2019 für das Areal Molkenmarkt ein Leitbild mit 75 **Zielvorstellungen** auf 8 Handlungsfeldern entworfen. Diese weit über eine reine Planverwirklichung hinausgehenden Zielvorstellungen wurden nicht vorab auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bedarfsgerecht reduziert, priorisiert und hierarchisiert. Die Zielbearbeitung und Zielbildung war damit der Entscheidung für die finanzwirksamen Maßnahmen der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung nicht als Teilaспект der vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelagert, sondern Gegenstand der Maßnahme. Die Senatsverwaltung hat erst die Sondierungsphase genutzt, um Aufgabenstellung und Zielsetzung für die sogenannte Städtebauliche Qualifizierung in Zusammenarbeit mit den diversen Beteiligten in vielfältigen Formaten zu erarbeiten (vgl. T 352, 360). Dadurch fehlte den Maßnahmen der gebotene unmittelbare Fokus auf die Planverwirklichung. Die vielfältigen zu bearbeitenden Themenbereiche haben das Verfahren überfrachtet. Dieses Vorgehen hat zu zahlreichen, abstrakten, nicht priorisierten und zum Teil divergierenden und daher kaum steuerbaren Zielvorstellungen geführt. Dabei wurde auch nicht zwischen den für die Planverwirklichung unbedingt notwendigen Zielen und den nur wünschenswerten Zielen differenziert. Weil notwendige Prioritäten nicht ermittelt wurden, sind alle Ziele gleichrangig behandelt worden. Das ist ineffektiv und ineffizient. So wurde wegen unzureichender Prioritätensetzung das für die Bebauung von Grundstücken im Planungsgebiet notwendige Umlegungsverfahren erst neun Jahre nach der Festsetzung des Bebauungsplans eingeleitet. Die unzureichenden Zielvorgaben und die fehlende Priorisierung haben am Ende dazu beigetragen, dass im Werkstattverfahren kein Sieger gekürt wurde. Der Rechnungshof hat das Verwaltungshandeln beanstandet.

- 368 Durch die unzureichende Zielbildung besteht die Gefahr, dass die Planungen und Maßnahmen am Molkenmarkt sich noch länger hinziehen, noch teurer werden und sich gerade der angestrebte Bau dringend benötigter Wohnungen weiter verzögert.

Für die konkrete **Zielbildung** und die Festlegung messbarer Unterziele drängen sich nach den Feststellungen des Rechnungshofs folgende Handlungsfelder auf:

- Klärung der Bodenordnung im Block C
- Bildung von Kostenzielen mit Kostenobergrenze für die finanzwirksamen Maßnahmen
- Bildung von Zielen für die kostengünstige Schaffung von Wohnraum im Plangebiet bei gleichzeitiger Berücksichtigung wirtschaftlicher Lösungen für die bauenden landeseigenen Wohnungsunternehmen
- zügiger Eintritt in die Baugenehmigungsverfahren zur Umsetzung des Bebauungsplans

13.8 Auswahl von Verfahren und Maßnahmepaketen

369 Soweit nach Festsetzung eines Bebauungsplans die sachliche und rechtliche Notwendigkeit weiterer städtebaulicher Instrumente und Maßnahmen festgestellt wird (vgl. zur Untersuchung des Bedarfs T 358 ff., zur Zielbildung T 366 ff.), ist es aus Gründen der Wirtschaftlichkeit (§ 7 Abs. 1 LHO) erforderlich, für das weitere Vorgehen effektive und aufwandsarme Maßnahmen auszuwählen, die anhand der vordefinierten Ziele den größtmöglichen Nutzen stiften. Dazu sind auf Basis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Zielerreichung geeignete **Maßnahmepakete** unter Berücksichtigung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen zu bilden. Dies erfordert ein Denken in Alternativen. Unter mehreren geeigneten Maßnahmepaketen zur Umsetzung des Bebauungsplans ist der wirtschaftlichste, insbesondere sparsamste Weg für die Zielverwirklichung zu ermitteln. Es sind dabei nicht nur die voraussichtlichen Kosten und Folgekosten, sondern insbesondere auch der prognostizierte Nutzen und die voraussichtliche Verfahrensdauer zu betrachten (vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO). Das Untersuchungsergebnis fließt in die zu treffende Entscheidung ein.

Für die Senatsverwaltung bedeutet dies, dass sie naheliegende Umsetzungsmaßnahmen in einem **Variantenvergleich** insbesondere nach dem voraussichtlichen Nutzen, dem Aufwand (Kosten, auch Personalkosten, Folgekosten Organisations- und Verfahrensaufwand, insbesondere Gremienstruktur und Zahl der Beteiligten, Partizipationsverfahren) und der Dauer gegenüberstellen muss. Bereits erbrachte Aufwände, wie Beteiligungen Dritter, sind zur Vermeidung von Doppelaufwand zu berücksichtigen. Wurde – wie hier – ein Bebauungsplan festgesetzt, dem bereits umfangreiche informelle und formelle Planungen und Beteiligungen

vorausgegangen sind, ist ein zielgerichtetes und effizientes Verfahren zu seiner Realisierung zu verfolgen.

- 370 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung vor der Entscheidung für die als Städtebauliche Qualifizierung bezeichneten finanzwirksamen Maßnahmen nicht im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung alternativ andere geeignete Maßnahmen ermittelt und nach Nutzen und Kosten miteinander verglichen hat, um im Wege eines systematischen Vergleichs von den geeigneten Maßnahmen die wirtschaftlichste Vorzugsvariante zu ermitteln. Die im April 2019 im Auftrag der Senatsverwaltung durchgeführte allgemeine Recherche zu Planungsinstrumenten ist nicht ausreichend, da sie keinen an Wirtschaftlichkeitsaspekten orientierten Vergleich geeigneter Maßnahmen enthält.
- 371 Die Senatsverwaltung hat nach den Feststellungen des Rechnungshofs insbesondere versäumt, sich vor der Entscheidung für die sogenannte Städtebauliche Qualifizierung systematisch mit folgenden naheliegenden **Themen** zu befassen:
- Fokussierung auf Maßnahmen zur wirksamen Umsetzung des Bebauungsplans 1-14 (z. B. Erlass einer Gestaltungsrechtsverordnung, Umlegung in Block C)
 - Prüfung der Eignung der aufwendigen Maßnahmen der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung zur zügigen, wirksamen und sparsamen Erreichung der Planverwirklichungsziele
 - Untersuchung der Erforderlichkeit einer (umfangreichen) erneuten Beteiligung Dritter nach der bereits im Bebauungsplanverfahren erfolgten Beteiligung
 - Fokussierung auf eine aufwandsarme Ausgestaltung der Steuerung und der Organisation der Maßnahmen zur Planverwirklichung

Nicht nachvollziehbar sind angesichts des Ziels der schnellstmöglichen Planverwirklichung, insbesondere zügig und wirtschaftlich Wohnraum zu schaffen, vor allem

- der (Ideen-)Wettbewerb für das Areal Molkenmarkt nach Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 (vgl. T 352) - Ideenwettbewerbe werden regelmäßig zur Vorbereitung eines förmlichen Bebauungsplanverfahrens durchgeführt, da die Ergebnisse dann in den Planungsprozess und in die Planung wirksam einfließen können und nach Abwägung ggf. als Festsetzung an der Rechtsverbindlichkeit des Bebauungsplans teilnehmen,

- der erhebliche Umfang der Beteiligung Dritter innerhalb der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung (vgl. T 352),
- die ausufernde Organisationsstruktur mit einer Vielzahl von mitwirkenden Stellen und Akteuren (u. a. in einer Lenkungsgruppe und sieben Projektgruppen, vgl. T 353 f. sowie Ansichten 53 und 54) sowie die unklaren Entscheidungswege und
- die Erstellung eines unverbindlichen Gestaltungshandbuchs (Bebauungsleitlinien) mit kleinteiligen Vorgaben (vgl. T 362).

372 Im **Ergebnis** hat sich die Senatsverwaltung für die Durchführung eines thematisch sehr umfangreichen, sachlich, personell und zeitlich aufwendigen sowie sehr teuren Verfahrens der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung entschieden, das in einer sehr breit angelegten Projektstruktur mit einer Vielzahl beteiligter Stellen und problematischen Entscheidungsstrukturen umgesetzt wird. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass eine wirtschaftliche Rechtfertigung für diese finanzwirksamen Maßnahmen von der Senatsverwaltung nicht vorab nachvollziehbar dargelegt wurde.

13.9 Auswirkungen

- 373 Die unzureichende Entscheidungsvorbereitung hatte Auswirkungen. Die Senatsverwaltung hat nach Festsetzung des Bebauungsplans ein mehrjähriges mehrstufiges Verfahren mit zahlreichen Themen, umfangreichen Beteiligungen Dritter und einer aufwendigen und unklaren Organisationsstruktur begonnen, dessen Notwendigkeit und Umfang wirtschaftlich nicht nachvollziehbar ist. Trotz hohen Kostenaufwands sind für die Planverwirklichung wesentliche Fragen, insbesondere aufgrund unzureichender Zielbildung und fehlender Prioritätensetzung, nicht gelöst:
- 374 Das im Rahmen der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung durchgeführte Werkstattverfahren endete ohne Sieger; die gesamte Planung mündete lediglich in Empfehlungen und in weitere Machbarkeitsstudien. Der geplante **Baubeginn** auf dem Areal Molkenmarkt hat sich seit den Planungen im Jahr 2018 bereits um sieben Jahre vom Jahr 2022 auf das Jahr 2029 verzögert. In dem aufwendigen Verfahren wurde bisher jedoch keine Lösung zur Bodenordnung im Block C gefunden. Dadurch besteht die Gefahr, dass Festsetzungen des Bebauungsplans funktionslos werden, da er in diesem Bereich nicht umgesetzt werden kann.
- 375 Wesentliche Aspekte der **Schaffung von Wohnraum** durch die landeseigenen Wohnungsunternehmen sind weiterhin ungeklärt und machen nun (doch) eine

Änderung des Bebauungsplans notwendig. Dies betrifft insbesondere die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Umsetzung des Wohnungsbaus, ohne die sich die beteiligten landeseigenen Wohnungsunternehmen von ihrer Projektverpflichtung zur Errichtung von Wohngebäuden im Plangebiet lösen können.

- 376 Zudem sind **Interessenkonflikte** zwischen den nach der aufgesetzten Projektstruktur beteiligten Stellen nicht auszuschließen. So sind neben den für die Entscheidungen im Baugenehmigungsverfahren und zur planungsrechtlichen Beurteilung zuständigen Behörden (Bezirksamt Mitte als Baugenehmigungsbehörde und Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen) auch die Wohnungsbaugesellschaften als künftige Eigentümerinnen von Grundstücken im Plangebiet und künftige Bauherrinnen (Bauantragsteller) entscheidungsbefugte Mitwirkende in der Lenkungsgruppe der Projektorganisation, die gegenüber der Senatsverwaltung Entscheidungen treffen und Arbeitsaufträge erteilen kann (vgl. T 353).
- 377 Allein die sogenannte Städtebauliche Qualifizierung hat Ausgaben von 911.000 € ausgelöst (ohne Personalkosten und Folgemaßnahmen). Insgesamt haben die planerischen Maßnahmen nach Festsetzung des Bebauungsplans bisher **Kosten** von **5,34 Mio. €** (4,213 Mio. € ohne Personalkosten) verursacht.³⁹³ Der Kostenbetrag ohne Berücksichtigung der Personalkosten entspricht etwa dem 29-fachen der Kosten, die bis zur Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 entstanden sind (vgl. T 348). Nach dem Ergebnis der Prüfung durch den Rechnungshof sind Ausgaben in dieser erheblichen Höhe für die unmittelbare Planverwirklichung nicht notwendig gewesen.

13.10 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 378 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen hat in ihren Stellungnahmen vom Juni und Juli 2025 im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:
- Die Quartiersentwicklung von Molkenmarkt und Klosterviertel als Teil der Entwicklung der Berliner Mitte umfasse ein inhaltlich, zeitlich sowie prozessual umfangreiches Verfahren. Dessen Komplexität resultiere aus seiner besonderen Lage im Stadtgebiet und der damit verbundenen hohen öffentlichen

³⁹³ 4,213 Mio. € (von der Senatsverwaltung angegebene Kosten für die informellen Planungen und Beteiligungen (Maßnahmen) nach Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 zum Stichtag 31. März 2025) plus 1,127 Mio. € (rechnerisch durch den Rechnungshof ermittelte Personalkosten für die von 2019 bis 2024 angabegemäß in der Senatsverwaltung mit den Maßnahmen befassten Dienstkräfte) ergeben 5,34 Mio. €.

Aufmerksamkeit, seiner stadhistorischen Bedeutung, der Veränderungen politischer Zielsetzungen in verschiedenen Legislaturperioden und der zu beachtenden rechtlichen und faktischen Rahmenbedingungen sowie der Vielzahl der hier zusammentreffenden Belange. Dies stelle hohe inhaltliche und prozessuale Anforderungen sowohl an die Planung als auch an deren Umsetzung.

Der im Jahr 2016 festgesetzte Bebauungsplan habe auf die umfassende städtebauliche und verkehrliche Neuordnung für den Bereich Molkenmarkt und Klosterviertel gezielt. Die Grundstückszuordnung zu neuen Eigentümerschaften und die möglichen Grundstücksgrößen und -zuschnitte, die für eine Umsetzung der vorgesehenen Bebauung notwendig gewesen seien, hätten zum Zeitpunkt der Beschlussfassung noch nicht festgestanden. Das Ziel, den Bebauungsplan trotz des über viele Jahre und bereits verschiedene Legislaturperioden hinweg andauernden, intensiven politischen Abstimmungsprozesses im September 2016 kurz vor dem Ende der damaligen Regierungsperiode im Abgeordnetenhaus zur Beschlussfassung zu bringen, sei erreicht worden. Die für die Bodenordnung und die künftige städtebauliche Umsetzung relevanten Themen hätten deshalb in einem nachgelagerten und auf dem bereits beschlossenen Bebauungsplan aufbauenden Prozess geklärt werden müssen. Für die Flächen im Block C sei zum Zeitpunkt der Beschlussfassung eine Verständigung mit den Eigentümern auf eine freiwillige Bodenordnung als möglich erachtet worden.

Mit Beginn der Legislaturperiode 2016 bis 2021 hätten sich die politischen Zielsetzungen geändert und damit auch die Rahmenbedingungen der Projektentwicklung. Im Jahr 2018 sei durch die politische Leitung der Senatsverwaltung entschieden worden, die künftigen Bauflächen im Molkenmarkt nicht zu veräußern, sondern diese an landeseigene Wohnungsbaugesellschaften zu übertragen. Dies habe für die Umsetzung grundsätzliche Umsteuerungen ausgelöst. Die konzeptionellen Annahmen der städtebaulichen Masterplanung aus dem Jahr 2009 hätten grundsätzlich überprüft und überarbeitet werden müssen. Nach Festsetzung des Bebauungsplans sei deutlich geworden, dass der Bebauungsplan die für diesen historischen wie stadtpolitischen Ort erforderliche Regelungstiefe nicht aufweise und den Bebauungsplan ergänzende Verfahren erforderlich seien. Insbesondere zur Umsetzung der angestrebten kleinteiligen, breiten Nutzungsmischung und der differenzierten, kleinteiligen Bebauungsstruktur sei eine Konkretisierung erforderlich gewesen.

Die Differenzierung der Bebauung habe nicht mehr durch Bodenordnung und Grundstücksvergabe vollzogen werden können. Ebenso wenig hätte die im Vergleich zum Angebotsbebauungsplan größere Regelungstiefe eines

vorhabenbezogenen Bebauungsplans zur Anwendung kommen können, denn bei Festsetzung des Bebauungsplans habe ein Vorhabenträger weder fest- noch in Aussicht gestanden. Als Instrument zur Konkretisierung nach Planfestsetzung kämen üblicherweise hochbauliche Wettbewerbe in Betracht. Diese würden im Regelfall vor der Planfestsetzung in städtebaulichen Verträgen vereinbart. Da jedoch zum Zeitpunkt der Planfestsetzung noch kein Vorhabenträger festgestanden habe, habe auch kein Vertragspartner zur Verfügung gestanden. Zur hochbaulichen Konkretisierung der Planinhalte auf Grundstücksebene hätte ebenfalls eine Gestaltungsrechtsverordnung nach § 12 AGBauGB erarbeitet werden können. Die Regelungsinhalte wären nach Ansicht der Senatsverwaltung aber nicht deckungsgleich mit dem nun vorliegenden Rahmenplan einschließlich der Bebauungsleitlinien gewesen.

- 379 Mit dem „Städtebaulichen Qualifizierungsverfahren“ sei nicht nur eine Konkretisierung, sondern auch eine Qualifizierung im Sinne einer Verifizierung der Planungsinhalte vor dem Hintergrund der geänderten politischen Rahmenbedingungen angestrebt worden. So seien durch die für den Straßenumbau zuständige Senatsverwaltung die Aufteilung und die Gestaltung der künftigen Straßenräume sowohl der Grunerstraße als auch der künftigen Quartiersstraßen vor dem Hintergrund der politisch beabsichtigten Verkehrswende und eines klimaangepassten Stadtumbaus hinterfragt und die Planungsprozesse angehalten worden. Außerdem sei zum Zeitpunkt der Festsetzung des Bebauungsplans noch nicht absehbar gewesen, dass die Grundstücke in das Eigentum der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft übergehen würden. Damit habe der Plangeber wichtige Belange der Eigentümer im Bebauungsplanverfahren nicht berücksichtigen können. Insgesamt hätten nach Festsetzung des Bebauungsplans noch absehbare und auch unvorhersehbare Anforderungen und Ziele bestanden, die aus Sicht der Akteurinnen und Akteure des Gesamtprojekts im festgesetzten Bebauungsplan nicht abschließend geregelt waren und daher einer weiteren Bearbeitung bedurften. Diese veränderten Gestaltungsanforderungen an die städtebauliche Differenzierung und den öffentlichen Raum sowie die veränderten Raum- und Nutzungsansprüche einer landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft unter Einbeziehung eines veränderten und erweiterten Akteurskreises sollten im Rahmen einer erneuten städtebaulichen Betrachtung präzisiert sowie vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen bestätigt und konzeptionell bewältigt werden.

Im Jahr 2020 sei dafür ein zweiphasiges Verfahren entwickelt worden, das sich zunächst mit einer Sondierungsphase dialogisch an die Projektpartnerinnen und -partner sowie die Bürgerinnen und Bürger wandte und im Anschluss in eine

Planungsphase mündete (städtebaulich-freiraumplanerischer Wettbewerb und Werkstattverfahren). Dazu merkt die Senatsverwaltung an, dass sich der nach Abschluss des Städtebaulichen Qualifizierungsverfahrens erarbeitete Rahmenplan einschließlich der Bebauungsleitlinien in seinem Charakter zwischen städtebaulichem Entwurf und Gestaltungssatzung bzw. Leitlinie bewege und es sich somit nicht um das typische Ergebnis eines städtebaulichen Wettbewerbs handele.

Die Senatsverwaltung ist der Ansicht, dass es sich beim Gesamtprojekt Molkenmarkt um einen Sonderfall handele, da nach Festsetzung des Bebauungsplans ein städtebauliches Verfahren durchgeführt wurde. Soweit dieses Verfahren auf einen städtebaulichen Entwurf abzielte, hätte es vor der Festsetzung des Bebauungsplanes stattfinden müssen. Da die Bebauungsleitlinien teilweise die Charakteristika einer Gestaltungssatzung aufwiesen, habe sich das Verfahren auch nach Festsetzung des Bebauungsplans noch in die übliche Systematik der Projektentwicklung eingefügt. Allerdings wäre eine klarere Zielformulierung erforderlich gewesen. Soweit mit dem aktuell laufenden Wettbewerbsverfahren eine hochbauliche Konkretisierung erfolge, entspreche diese den im Regelfall nach Planfestsetzung durchgeführten hochbaulichen Wettbewerben. Unterschied sei, dass diese hier nicht in städtebaulichen Verträgen, sondern in Grundstücksübertragungsverträgen vereinbart worden seien.

- 380 Das Leitbild mit 75 Zielvorstellungen und 8 Handlungsfeldern aus dem Jahr 2019 (vgl. T 367) stelle einen Arbeitsstand dar, der vor der Sondierungsphase erarbeitet wurde und nicht handlungsleitend für den weiteren Planungsprozess gewesen sei. Die für den Molkenmarkt wesentlichen Zielvorstellungen seien – zusammengefasst in acht Leitlinien zu vier Themenfeldern – im Zuge der Sondierungsphase erarbeitet und in der Auslobung des anschließenden Wettbewerbs abgebildet worden. Es sei üblich, dass in einen städtebaulichen Planungswettbewerb planerische Zielkonflikte eingebracht werden. Die Senatsverwaltung räumt aber ein, dass zum einen eine auf weniger und prioritäre Ziele fokussierte Aufgabenstellung zielführender gewesen wäre und zum anderen das zu erarbeitende Produkt stärker an der Planverwirklichung hätte ausgerichtet werden müssen.

Die Senatsverwaltung habe die Intention, die Planung im Projekt Molkenmarkt zügig und mit einer der innerstädtischen Lage angemessenen, herausragenden architektonischen und städtebaulichen Qualität umzusetzen. Für die laufenden und beabsichtigten Maßnahmen sei planerisches Ziel die Schaffung optimaler Rahmenbedingungen für die Herstellung von Wohnraum, Gewerbe- und Kulturläden im historischen Zentrum Berlins, insbesondere durch die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften, die Definition von lageangemessenen

Gestaltungsanforderungen im Hochbau und in den öffentlichen Räumen sowie die Herstellung bebaubarer Grundstücksflächen im Block C. Nachgeordnet werde der Einsatz von Fördermitteln zur Verwirklichung der Planung vorbereitet.

381 Die Senatsverwaltung gibt an, dass sie die Hinweise des Rechnungshofs für Optimierungsmöglichkeiten zur Durchführung eines effektiven Verwaltungshandelns, zur Fokussierung auf Prioritäten und zur Lösung von Zielkonflikten sowie zur Verschlankung von Planungs- und Beteiligungsverfahren zum Teil bereits umgesetzt habe und in den nachfolgenden Planungsschritten berücksichtigen wolle. Als laufende und beabsichtigte Maßnahmen benennt die Senatsverwaltung u. a.:

- Abschluss der Charta Molkenmarkt / Erarbeitung von Bebauungsleitlinien
Der im Jahr 2023 beschlossene Rahmenplan zur Charta Molkenmarkt werde derzeit durch Bebauungsleitlinien ergänzt. Diese sollen die Anforderungen aus dem Rahmenplan konkretisieren, die Umsetzungsmöglichkeiten des festgesetzten Bebauungsplans ausloten und Anforderungen an die Gestaltung definieren und so die nachfolgenden, in den Grundstücksübertragungsverträgen verankerten hochbaulichen Realisierungswettbewerbe vorbereiten. Parallel werde die Machbarkeit der Festlegungen geprüft. Um zu gewährleisten, dass die Bebauungsleitlinien auf das städtebaulich gebotene und für die Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer wirtschaftlich tragfähige Maß fokussiert werden, erfolge eine intensive Zusammenarbeit mit der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft.
- Änderung des Bebauungsplans 1-14 (vgl. hierzu T 362)
- Hochbauliche Realisierungswettbewerbe

Zur Umsetzung der bestehenden Planung werden angabegemäß derzeit zwei Wettbewerbe für die Blöcke B und A durchgeführt bzw. vorbereitet (vgl. auch T 350). Diese seien in ihrer Durchführung auf ein notwendiges Maß beschränkt. Sie seien stringent und zielführend auf die Planverwirklichung ausgerichtet.

- Grundstücksneuordnung im Blockbereich C (vgl. auch T 364)
- Sicherung baukultureller Qualität in den öffentlichen Platz- und Straßenräumen

Im Rahmen der Erarbeitung des Masterplans Berliner Mitte werde ein Regelwerk für die Straßenraumgestaltung von Alt-Berlin/Alt-Cölln entwickelt, hierzu gehört auch das Areal des Molkenmarkts/Klosterviertels.

382 Die Projektstruktur habe die Senatsverwaltung bereits fortlaufend an den Projektfortschritt angepasst und entsprechend verschlankt. Im Vergleich zu der Projektstruktur von 2023 seien folgende Anpassungen vorgenommen worden: In der

Lenkungsgruppe Berliner Mitte werde das Projekt Molkenmarkt nur als ein Einzelprojekt neben anderen behandelt. Die Lenkungsgruppe sei ausschließlich mit den Vertreterinnen und Vertretern der politischen Hausleitung der Senatsverwaltungen und des Bezirks Mitte besetzt. Eigentümer und Bauherrinnen seien nicht mehr Teil der Lenkungsgruppe. Die Projektsteuerungsgruppe Molkenmarkt werde seit der letzten Sitzung im Oktober 2024 nur noch bei konkretem Bedarf einberufen. Die Projektgruppen seien teilweise aufgelöst worden, ruhten oder der Sitzungsturnus sei reduziert worden. Der Stundenaufwand der Gesamtprojektsteuerung sei entsprechend der Verschlankung der Projektstruktur reduziert worden. Partizipative Planungsprozesse hätten im Projekt Molkenmarkt nach Abschluss der Städtebaulichen Qualifizierung nicht mehr stattgefunden. Die Beteiligung der Öffentlichkeit erfolge im Rahmen gesetzlich geregelter Vorgaben.

- 383 Die Senatsverwaltung ist in ihren Stellungnahmen den Feststellungen des Rechnungshofs nicht entgegengetreten. Sie beschreibt darin im Wesentlichen lediglich das äußerst aufwendige Verfahren der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung und weiterer Maßnahmen, die sie im Anschluss an das rechtsverbindlich abgeschlossene Bebauungsplanverfahren durchgeführt hat. Die in den Stellungnahmen nunmehr angekündigten und zum Teil bereits in Angriff genommenen zahlreichen Maßnahmen erscheinen zum Teil als weitere Fortsetzung des aufwendigen Verfahrens. Sie vermitteln insgesamt nicht den Eindruck, dass die Senatsverwaltung aus den Feststellungen des Rechnungshofs die erforderlichen Schlüsse zur zügigen Beendigung ihrer Aktivitäten im Interesse einer schnellen Umsetzung des Bebauungsplans gezogen hat. Im Übrigen greifen die Versuche der Senatsverwaltung, das aufwendige Verfahren zu rechtfertigen, nicht durch. Hierzu im Einzelnen:

Soweit die Senatsverwaltung versucht, den erheblichen sachlichen, finanziellen und zeitlichen Aufwand, der mit ihren Aktivitäten nach der Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 verbunden ist, mit einer angeblichen Sonderstellung des Molkenmarkts und daraus folgenden Besonderheiten im Verfahren zu rechtfertigen, ist dies erfolglos. Der Molkenmarkt ist zwar ein besonders bedeutsames Plangebiet mit komplexen Aufgabenstellungen. Dies trifft aber auch auf andere Plangebiete in komplexen innerstädtischen Lagen zu. Das Baugesetzbuch hält auch und gerade für Bebauungsplanverfahren mit komplexen Aufgabenstellungen und hohen Anforderungen geeignete Planungs- und Planverwirklichungsinstrumente bereit, mit denen diese städtebaulichen Herausforderungen gut zu bewältigen sind. Insbesondere enthält das Bauplanungsrecht ausreichende Beteiligungsformate und Vorgaben für die Ermittlung, Bewertung und Abwägung der relevanten Belange. Für

das gesetzlich als Planverwirklichungsinstrument nicht vorgesehene, aufwendige Verfahren einer sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung war nach Festsetzung des Bebauungsplans kein Raum.

Die Senatsverwaltung als zuständige Planungsbehörde hätte sich auf die gesetzlich vorgesehenen Planverwirklichungsinstrumente fokussieren müssen, soweit hierfür ein Bedarf bestand. So hätte sie das Umlegungsverfahren und ggf. den Erlass einer Gestaltungsrechtsverordnung in den für diese Instrumente vorgesehenen Verfahrensabläufen zügig nach der Festsetzung des Bebauungsplans in Angriff nehmen und realisieren müssen. Soweit die Senatsverwaltung angibt, dass die Bodenordnung und die Gestaltung der Bebauung im Bebauungsplan nicht berücksichtigt waren, ist ihr entgegen zu halten, dass sie sich auf die Regelung genau dieser Fragen unmittelbar nach der Beschlussfassung über den Bebauungsplan hätte konzentrieren müssen. Daran fehlt es. Erst im Jahr 2025 wurde ein formelles Bodenordnungsverfahren eingeleitet. Dies hat zu erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung des Bebauungsplans geführt. Zudem ist angesichts der fast 25-jährigen Planungszeit für die Aufstellung des Bebauungsplans 1-14 nicht nachvollziehbar, warum die Senatsverwaltung die Gestaltung der Bebauung im Plangebiet nicht – ggf. auf Basis eines öffentlichen Planungswettbewerbs oder eines städtebaulichen Gutachtens – bereits im Bebauungsplan geregelt hat. Die Senatsverwaltung hätte zur nachträglichen Kompensation dieses benannten Regelungsdefizits dann aber ein Verfahren zum Erlass einer Gestaltungsrechtsverordnung zügig einleiten müssen, um die gewünschte Kleinteiligkeit der Bebauung im Plangebiet auch allgemeinverbindlich umzusetzen zu können. Sich ändernde politische Zielsetzungen sind im Übrigen eine Problematik, die insbesondere durch eine lange Verfahrensdauer noch verschärft wird. Hier hätte die Senatsverwaltung aber auf die – auch für politische Entscheidungsträger – rechtliche Verbindlichkeit des Bebauungsplans hinweisen und auf dessen zügige Umsetzung drängen müssen.

Die gewünschte Regelungstiefe hätte die Senatsverwaltung durch entsprechende Festsetzungen im Rahmen der Angebotsplanung unproblematisch erreichen können. Denn auch eine Angebotsplanung kann – unter Beachtung des Eigentumsschutzes in Art. 14 GG – verbindliche Gestaltungsvorgaben enthalten, wenn bestimmte Gestaltungsvorstellungen der Gemeinde berücksichtigt werden sollen. Ein vorhabenbezogener Bebauungsplan, für den ein Vorhabenträger angabegemäß ohnehin nicht zur Verfügung stand, war hierfür nicht zwingend.

384 Auch die weiteren Gesichtspunkte, die die Senatsverwaltung zur Rechtfertigung der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung anführt, greifen nicht. Eine Verifizierung

der Planungsinhalte wegen geänderter politischer Rahmenbedingungen ist überflüssig. Denn mit Festsetzung des Bebauungsplans ist verbindliches Baurecht geschaffen worden. Hieran sind insbesondere auch andere Verwaltungen gebunden. Entscheidend ist allein die Sachlage im Zeitpunkt der Festsetzung des Bebauungsplans. Für eine „Verifizierung“ ist kein Raum. Bei späteren Veränderungen in den Grundstücksverhältnissen sind auch die neuen Eigentümerinnen und Eigentümer an die bestehenden Planungen gebunden. Die Belange der Eigentümerinnen und Eigentümer werden bereits bei der Aufstellung des Bebauungsplans berücksichtigt. Künftige Änderungen kann und muss der Plangeber nicht vorhersehen und berücksichtigen. Sofern erforderlich, ist ein Umlegungsverfahren einzuleiten.

Zudem hätten die absehbaren Regelungserfordernisse im Bebauungsplan geregelt werden müssen. Soweit dies nicht geschehen ist und im Zuge der Umsetzung des Bebauungsplans noch Maßnahmen der Planungsbehörde (!) erforderlich sind, müssen sich diese auf die unbedingt zur Planverwirklichung erforderlichen Regelungsgegenstände konzentrieren. Dabei kommt es allein auf die Sicht der plangebenden Behörde an. Diese hat die erforderlichen Planverwirklichungs-instrumente umgehend zur Anwendung zu bringen, um zur zügigen Umsetzung des Bebauungsplans beizutragen. Hier hätten – wie ausgeführt – ein Umlegungsverfahren und ggf. ein Verfahren zum Erlass einer Gestaltungsrechtsverordnung umgehend eingeleitet, durchgeführt und zum Abschluss gebracht werden müssen. Für ein darüber hinausgehendes, gesetzlich nicht vorgesehenes, aufwendiges Verfahren, das die Senatsverwaltung als Städtebauliche Qualifizierung bezeichnet hat, ist ein Bedarf nicht erkennbar. Der Rechnungshof hat in seiner Prüfung festgestellt, dass für dieses durchgeführte umfangreiche informelle Verfahren mit ausufernder Ablauforganisation und Projektstruktur keine Notwendigkeit bestand, keine ausreichenden Ziele vorab festgelegt waren und Alternativen nicht untersucht wurden. Der betriebene sachliche, zeitliche und finanzielle Aufwand ist unwirtschaftlich. Nicht das Bebauungsplanverfahren zum Molkenmarkt ist ein Sonderfall, sondern die durch die Senatsverwaltung durchgeführte unnötige sogenannte Städtebauliche Qualifizierung.

Zudem sind trotz des hohen Aufwands allgemeinverbindliche und damit belastbare Verfahrensergebnisse zu wesentlichen Fragen der Planverwirklichung bisher nicht erreicht worden. Die Senatsverwaltung räumt selbst ein, dass die Ergebnisse ihrer Maßnahmen sich zwischen einem städtebaulichen Entwurf und einer Gestaltungsrechtsverordnung bzw. Leitlinie bewegen.

385 Auch mit ihren weiteren Ausführungen bestätigt die Senatsverwaltung die Feststellungen des Rechnungshofs. Die wesentlichen Ziele der sogenannten Städtebaulichen Qualifizierung standen nicht vor dem Beginn des Verfahrens fest, sondern wurden erst in der Sondierungsphase erarbeitet. Auch das entworfene Leitbild mit Zielvorstellungen (vgl. T 367) war nach Angabe der Senatsverwaltung nicht handlungsleitend für den folgenden informellen Planungsprozess. Zudem ist für das Einbringen städtebaulicher Zielkonflikte in einen städtebaulichen Planungswettbewerb nach Abschluss des Bebauungsplanverfahrens kein Raum. Denn ein städtebaulicher Planungswettbewerb geht der Festsetzung eines Bebauungsplans voraus. Die in diesem Zuge ermittelten städtebaulichen Konflikte sind im Bebauungsplan zu bewältigen. Nach Festsetzung des Bebauungsplans sind keine neuen Konflikte planerisch aufzumachen. Der Bebauungsplan ist – ggf. unter Anwendung von Planverwirklichungsinstrumenten – schlicht umzusetzen. Wenn nach der Festsetzung des Bebauungsplans in einem städtebaulichen Planungswettbewerb planerische Zielkonflikte formuliert werden, hat dies keine Relevanz mehr für das mit dem Bebauungsplan geschaffene Baurecht. Sollten neue Konflikte auftreten, die mit dem bestehenden Baurecht nicht zu bewältigen sind, deren Bewältigung im Plangebiet aber zwingend erforderlich ist, dann bedarf es ggf. einer entsprechenden Änderung des Bebauungsplans, um eine verbindliche Lösung herbeizuführen. Eines unverbindlichen informellen Planungsverfahrens bedarf es jedoch nicht. Hier zeigt sich erneut das eigentliche Problem des gesamten Verfahrens. Statt gezielt und verbindlich auf die Umsetzung des Baurechts hinzuwirken, hat die Senatsverwaltung ein unnötiges und aufwendiges informelles Planungsverfahren durchgeführt, das bis heute nicht abgeschlossen ist und die Umsetzung des Bebauungsplans zeitlich verzögert hat.

Der Rechnungshof anerkennt, dass die Senatsverwaltung nun eine auf priorisierte Ziele fokussierte Aufgabenstellung als zielführender erachtet und zugesteht, dass das Verfahren stärker an der Planverwirklichung hätte ausgerichtet werden müssen.

386 Der Rechnungshof bewertet positiv, dass die Senatsverwaltung angekündigt hat, die Planungen im Projekt Molkenmarkt zügig und mit angemessener städtebaulicher Qualität umzusetzen. Die von der Senatsverwaltung hierfür genannten Ziele sind aber nach wie vor nicht ausreichend auf die unmittelbare Umsetzung des Bebauungsplans fokussiert: Mit der „Schaffung optimaler Rahmenbedingungen für die Herstellung von Wohnraum, Gewerbe- und Kulturflächen“ kann allenfalls die Bodenordnung (Umlegungsverfahren), die Änderung des Bebauungsplans sowie ggf. der Erlass einer Gestaltungsrechtsverordnung gemeint sein. Die Schaffung darüber hinausgehender Rahmenbedingungen ist für die unmittelbare

Planverwirklichung nicht erforderlich. Wünschenswerte Gestaltungsanforderungen an die Bebauung müssten nach dem langen und aufwendigen Verfahren mittlerweile definiert sein, sodass diese allenfalls in einen verbindlichen Rahmen (Gestaltungsrechtsverordnung) zu bringen sind.

Die angekündigten Optimierungsmaßnahmen bilden überwiegend nur den Arbeitsstand ab, der bereits den Beanstandungen des Rechnungshofs zugrunde liegt. Darüber hinaus ist zu den Ankündigungen Folgendes anzumerken: Die Fertigstellung der Bebauungsleitlinien wird sich weiter verzögern, weil der darauf gerichtete Vertrag bis zum Ende des 3. Quartals 2025 verlängert wurde. Zudem werden die Bebauungsleitlinien für den Block C erst nach Durchführung des kürzlich erst eingeleiteten Umlegungsverfahrens erstellt (vgl. T 362, 350). Das Erfordernis für eine Änderung des Bebauungsplans hätte bei stringenter Fokussierung auf die Planverwirklichung längst erkannt werden können und zu entsprechenden Aktivitäten führen müssen. Auch die angekündigten Maßnahmen zur Sicherung der baukulturellen Qualität in den öffentlichen Platz- und Straßenräumen sind nicht ausreichend auf eine zügige Umsetzung des Bebauungsplans ausgerichtet. Angestrebt werden erneut nur unverbindliche Leitlinien und keine verbindliche Gestaltungsrechtsverordnung.

Die von der Senatsverwaltung beschriebenen Anpassungen in der Projektstruktur bewertet der Rechnungshof positiv.

- 387 Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Stellungnahmen der Senatsverwaltung nicht geeignet sind, die Durchführung der informellen Planungs- und Beteiligungsverfahren mit zahlreichen finanziellen Maßnahmen nach Festsetzung des Bebauungsplans zu rechtfertigen. Die Ausführungen der Senatsverwaltung zeigen zudem, dass sie trotz der Ankündigungen die erforderlichen Schlüsse noch nicht in ausreichendem Maße gezogen hat, um nun zu einer strikten Planverwirklichung zu kommen.

13.11 Zusammenfassung und Erwartung

- 388 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung nach Festsetzung des Bebauungsplans 1-14 ein sehr aufwendiges sowie zeit- und kostenintensives informelles Planungs- und Beteiligungsverfahren mit zahlreichen finanziellen Maßnahmen ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aufgesetzt und durchgeführt hat. Insbesondere hat sie den Bedarf hierfür nicht systematisch ermittelt, die Ziele und Prioritäten nicht vorab bestimmt und eine wirtschaftliche Lösungsmöglichkeit nicht erarbeitet. Die

Senatsverwaltung hat ihr Verwaltungshandeln nicht auf die unmittelbare und zügige Planverwirklichung fokussiert. Die Ausgaben von 5,34 Mio. € waren daher in dieser Höhe nicht notwendig. Trotz des großen Aufwands, den die Senatsverwaltung betrieben hat, sind für die Umsetzung des Bebauungsplans wichtige Fragen nicht geklärt. Ein Abschluss der Maßnahmen ist derzeit nicht in Sicht.

Bei der Bewertung des Verwaltungshandelns der Senatsverwaltung hat der Rechnungshof berücksichtigt, dass die Überplanung und Bebauung des Areals Molkenmarkt insbesondere aufgrund seiner besonderen Lage im Stadtgebiet, seiner stadhistorischen Bedeutung und der Komplexität der zu beachtenden rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen sowie der Vielzahl der hier zusammen-treffenden Belange hohe Anforderungen an den Prozess der Planung und Planverwirklichung stellt. Auch das große Interesse der Stadtgesellschaft an der Entwicklung des Areals Molkenmarkt verkennt der Rechnungshof nicht. Doch auch bei anspruchsvollen Rahmenbedingungen muss das Verwaltungshandeln im Bereich finanzwirksamer informeller städtebaulicher Planungen und Maßnahmen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit genügen. Dies hat die Senatsverwaltung nicht sichergestellt.

- 389 **Der Rechnungshof erwartet, dass sich die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen – unter Beachtung des Zuständigkeitsrahmens – umgehend auf die Maßnahmen konzentriert, die für die effektive, effiziente und zügige Umsetzung des festgesetzten Bebauungsplans 1-14 unter Beschränkung auf die zur Planverwirklichung zwingend notwendigen Maßnahmen erforderlich sind. Dazu erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung unverzüglich für die noch laufenden sowie die ggf. von ihr (noch) beabsichtigten planerischen und sonstigen Aktivitäten zur Umsetzung des Bebauungsplans 1-14 eine systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach Nr. 2.1 AV § 7 LHO unter Berücksichtigung des bisherigen Planungsgeschehens für den Molkenmarkt durchführt. Diese hat insbesondere zu umfassen:**
- die Ermittlung und Feststellung, ob und in welchem Umfang ein konkreter Bedarf an laufenden und insbesondere weiteren finanzwirksamen formellen oder informellen Planungen und sonstigen Maßnahmen zur unmittelbaren Planverwirklichung durch die Senatsverwaltung besteht
 - die Herausarbeitung klarer, am festgestellten Bedarf orientierter Ziele bzw. Nachschärfung bestehender Ziele für (weitere) zwingend notwendige formelle bzw. informelle Planungen und sonstige finanzwirksame Maßnahmen zur unmittelbaren Planverwirklichung, orientiert an dem durch

den festgesetzten Bebauungsplan rechtlich gesetzten Rahmen und seinen wesentlichen Zielen

- die Ermittlung der nach Nutzen und Kosten wirtschaftlichsten Lösungsvariante zur Umsetzung der herausgearbeiteten Ziele

390 Bezogen auf die aktuell laufenden Maßnahmen erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung im Rahmen der durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung insbesondere folgende konkrete Optimierungsaspekte betrachtet:

- Überprüfung und ggf. Reduzierung der laufenden Maßnahmen auf den für die unmittelbare Planverwirklichung notwendigen Umfang, z. B. durch einen Bedarfscheck für alle Maßnahmeteile und durch eine Überprüfung, ob für die verbleibenden Maßnahmen eine sachliche Zuständigkeit der Senatsverwaltung zur Durchführung und Finanzierung überhaupt besteht
- Zielüberprüfung und ggf. Reduzierung der Handlungsziele der laufenden Maßnahmen auf die der Planverwirklichung unmittelbar dienenden Ziele, z. B. durch ein Absehen von nicht erforderlichen, rechtlich nicht zwingend gebotenen Zielergänzungen oder -veränderungen und durch eine Reduzierung von Gestaltungsanforderungen an die Bebauung des Plangebiets auf das städtebaulich gebotene und für die Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer wirtschaftlich tragfähige Maß
- Prioritätenbildung mit dem Fokus auf unbedingt zur Planverwirklichung notwendige Maßnahmen und Maßnahmeteile unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit; insbesondere ist zu untersuchen, ob Prioritäten in folgenden Bereichen in Betracht kommen:
 - Lösung offener baurechtlicher Fragen
 - Abschluss der Bodenordnung im Block C zur Vermeidung der Funktionslosigkeit von Festsetzungen des Bebauungsplans 1-14
 - Herstellung förderlicher Rahmenbedingungen für die Schaffung des planerisch vorgesehenen Wohnraums
 - Berücksichtigung von adäquaten Gestaltungsanforderungen unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit
- Verschlankung des Verfahrens: Fokussierung auf ein zielgerichtetes und zügiges Verfahren zur Planverwirklichung und auf aufwandsarme Maßnahmen und Verfahrenshandlungen, z. B. durch Absehen von nicht erforderlichen partizipativen Prozessen wegen des damit verbundenen Zeit- und Kostenaufwands; insbesondere ist hierfür zu berücksichtigen, dass eine

Öffentlichkeitsbeteiligung schon im Zuge des Bebauungsplanverfahrens stattgefunden und Eingang in die Abwägung gefunden hat

- **Verschlankung der Beteiligungsstruktur: Beteiligung nur der aus rechtlichen bzw. fachlichen Gründen notwendigen Akteure zur Lösung dringender, rechtlich durch die Senatsverwaltung zu klärender offener Fragestellungen in den dafür vorgesehenen Verfahren und unter Vermeidung von Interessenkollisionen; hierfür ist zu berücksichtigen, dass eine Behördenbeteiligung schon im Zuge des Bebauungsplanverfahrens stattgefunden und Eingang in die Abwägung gefunden hat**
- **Reduzierung der Organisationsstruktur auf die für die effektive und effiziente Planverwirklichung unbedingt erforderlichen Akteure, Rollen, Funktionen und Aufgaben; dabei ist mit Blick auf anstehende Genehmigungsverfahren unbedingt darauf zu achten, dass Interessenkollisionen strikt vermieden werden**

Das weitere Verwaltungshandeln der Senatsverwaltung hat die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angemessen zu berücksichtigen.

- 391 **Der Rechnungshof erwartet schließlich, dass die Senatsverwaltung künftig vor der Entscheidung für die Durchführung informeller Planungen und sonstiger (planerischer) Maßnahmen mit finanzwirksamem Charakter – insbesondere nach Festsetzung eines Bebauungsplans – eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführt.**

14 Unwirtschaftliche und haushaltsrechtswidrige Gründerinnenförderung ohne Wirkungen: Gute Absichten genügen nicht

Ohne haushaltsrechtliche Grundlage und unter Missachtung des Budgetrechts des Abgeordnetenhauses legte die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung die Fördermaßnahme GründerinnenBONUS als Billigkeitsleistung auf. Mit dem Ziel, den Frauenanteil bei den Unternehmensgründungen in Berlin zu erhöhen, zahlte die Senatsverwaltung den Bonus rückwirkend an bereits gegründete und zuvor geförderte Unternehmen aus, obwohl hierdurch die ohnehin unspezifischen Förderziele des Förderprogramms offenkundig nicht erreicht werden konnten. Zudem legte die Senatsverwaltung die Bonushöhe ohne Bedarfsanalyse vorrangig nach den noch zur Verfügung stehenden Haushaltssmitteln fest. Die Senatsverwaltung handelte damit unwirtschaftlich. Durch die haushaltsrechtswidrige Auszahlung der Billigkeitsleistungen ist ein finanzieller Nachteil für das Land Berlin entstanden. Dennoch plant die Senatsverwaltung, das Förderprogramm als Billigkeitsleistung fortzusetzen.

14.1 Einleitung

- 392 Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe legte im Jahr 2023 das Förderprogramm „GründerinnenBONUS“ auf. Es sah eine einmalige „finanzielle Anerkennung“ von 10.000 € pro Unternehmen für eine erfolgte Unternehmensgründung in Form des „GründerinnenBONUS“ vor. Das Förderprogramm GründerinnenBONUS richtete sich ausschließlich an Berliner Unternehmen, die mehrheitlich von Frauen gegründet oder deren Gesellschaftsanteile überwiegend von Frauen gehalten wurden. Weitere Voraussetzung war, dass diese Unternehmen zunächst im Zeitraum vom 1. Januar bis 31. Dezember 2023 eine Förderung aus einem anderen Förderprogramm namens „GründungsBONUS“ erhalten hatten. Ziel der zusätzlichen, über den GründungsBONUS hinausgehenden finanziellen Förderung der Unternehmen durch den GründerinnenBONUS war es, den Frauenanteil bei Unternehmensgründungen in Berlin zu erhöhen und die Chancengleichheit von Unternehmerinnen und Unternehmern zu bewirken.³⁹⁴
- 393 Die verbindlichen Regeln für das Förderprogramm ergaben sich aus der Richtlinie zum Förderprogramm „GründerinnenBONUS“ (im Folgenden: Billigkeitsrichtlinie),

³⁹⁴ vgl. Nr. 1.2 Richtlinie zum Förderprogramm „GründerinnenBONUS“ vom 8. September 2023, veröffentlicht am 15. September 2023 (ABl. S. 3924)

die vom 16. September bis zum 31. Dezember 2023 galt. Daraus geht hervor, dass der GründerinnenBONUS eine Billigkeitsleistung im Sinne von § 53 LHO darstelle.

Billigkeitsleistungen sind staatliche Unterstützungsleistungen, die nachrangig und lediglich in Ausnahmefällen ohne Rechtsanspruch gewährt werden, um unzumutbare Härten im Einzelfall zu mildern. So wurden in Deutschland Billigkeitsleistungen beispielsweise ausgereicht, um die Folgen von Hochwasserkatastrophen abzumildern oder Ernteausfälle infolge von Dürreperioden zu kompensieren.

- 394 Für die Auszahlung des GründerinnenBONUS sah die Senatsverwaltung insgesamt ein Budget von 2,5 Mio. € vor, das über die Haushaltsjahre wie folgt verwendet werden sollte: 500.000 € im Jahr 2023 sowie jeweils 1 Mio. € im Jahr 2024 und 2025. Für den Antragszeitraum von Mitte September bis Ende Dezember 2023 wurden insgesamt 230.000 €³⁹⁵ zulasten des Berliner Haushalts ausgezahlt.
- 395 Der Rechnungshof nahm die Billigkeitsrichtlinie zum Anlass, zu prüfen, ob die Senatsverwaltung bei der Ausgestaltung und Gewährung des GründerinnenBONUS als Billigkeitsleistung für den Förderzeitraum 2023 ordnungsgemäß und wirtschaftlich gehandelt hat. Dabei zielte die Prüfung nicht darauf ab, Fördermaßnahmen für Frauen allgemein infrage zu stellen. Vielmehr hat der Rechnungshof mit seiner Prüfung die Entwicklung aufgegriffen, dass vermehrt öffentliche Gelder in Förderprogrammen als Billigkeitsleistungen nach § 53 LHO ausgereicht werden.

14.2 Billigkeitsleistungen

- 396 Leistungen dürfen aus Gründen der Billigkeit nur gewährt werden, wenn dafür Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt sind (§ 53 LHO). Bei der Aufstellung des Haushaltsplans sind Ausgaben nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und erforderlichenfalls zu erläutern (vgl. § 17 Abs. 1 Satz 1 LHO).
- 397 Die Senatsverwaltung rief das Förderprogramm GründerinnenBONUS angabegemäß ins Leben, weil der Frauenanteil bei jungen, innovativen Start-up-Unternehmen in Berlin weiterhin viel zu gering sei und damit ein beträchtlicher Teil des vorhandenen Gründungspotenzials nicht ausgeschöpft werde. Zudem seien Frauen im Wirtschaftsleben noch nicht gleichgestellt und auch als Unternehmerinnen nicht ausreichend repräsentiert. Entsprechend den Richtlinien

³⁹⁵ davon 170.000 € im Haushaltsjahr 2023 und 60.000 € im Haushaltsjahr 2024

der Regierungspolitik zielte das Förderprogramm darauf ab, den Anteil der Gründerinnen am Wirtschaftsgeschehen in Berlin zu erhöhen.

Die Senatsverwaltung beabsichtigte anfänglich, 500.000 € aus dem Förderprogramm GründerinnenBONUS bis Ende 2023 auszuzahlen. Dafür sollten Mittel von den im Haushaltsplan für das Jahr 2023 zum Thema „Gründerinnen-Förderung“ veranschlagten 1,75 Mio. €³⁹⁶ eingesetzt werden.

- 398 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung die Fördermaßnahme als Billigkeitsleistung ausgestaltet und den GründerinnenBONUS im Antragszeitraum 2023 in 23 Fällen in Höhe von insgesamt 230.000 € bewilligt hat, obwohl hierfür die haushaltrechtlichen Voraussetzungen nach § 53 LHO nicht vorlagen. Danach müssen für die Gewährung einer Billigkeitsleistung erstens Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt worden sein und zweitens ein Billigkeitsgrund vorliegen.

14.2.1 Zurverfügungstellung von Ausgabemitteln

- 399 § 53 LHO verlangt aufgrund des Ausnahmecharakters und der Nachrangigkeit von Billigkeitsleistungen eine besondere Ausgabeermächtigung im Haushaltsplan. Auf diese Weise dient die Norm zugleich der Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts und der Bindung des Haushaltsvollzugs an den Haushaltsplan.³⁹⁷ Der durch das Abgeordnetenhaus beschlossene Haushaltsplan hätte demnach erkennbar vorsehen müssen, dass konkrete Ausgabemittel aus Gründen der Billigkeit für die Gründerinnenförderung eingesetzt werden dürfen.
- 400 Im vorliegenden Fall gab es **keine besondere Ausgabeermächtigung** für Billigkeitsleistungen für die Verwaltung. Die Senatsverwaltung berief sich zwar darauf, dass im Haushaltsplan 2022/2023 im Kapitel 1320 Titel 68307, Teilansatz Nr. 3 Ausgabemittel für die Billigkeitsleistung „veranschlagt“ gewesen seien. Dies traf aber nicht zu, denn für den Titel 68307 ging weder aus der Titelbezeichnung noch aus einer Erläuterung explizit hervor, dass der Haushaltsgesetzgeber die Ausgabemittel **für den Zweck einer Billigkeitsleistung** (zur Gründerinnenförderung) bestimmt bzw. bereitgestellt hatte. Bei diesem Titel werden regelmäßig die Ausgaben für Zuwendungsprogramme veranschlagt. Darüber hinaus existierte in den Haushaltsplänen auch kein anderer eigenständiger

³⁹⁶ Haushaltsplan 2022/2023, Kapitel 1320 (Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsordnung) Titel 68307 (Wirtschaftsförderung), Teilansatz Nr. 3

³⁹⁷ vgl. von Lewinski/Burbat, Bundeshaushaltsgesetz, 1. Aufl. 2013, § 53 Rn. 1, 3

Ausgabetitel mit einer Titelbezeichnung für eine konkrete Billigkeitsleistung zur Gründerinnenförderung.

14.2.2 Billigkeitsgründe

401 Ferner lagen bei der Fördermaßnahme GründerinnenBONUS **keine Gründe für eine Billigkeitsleistung** vor. Eine Billigkeitsleistung ist eine finanzielle Unterstützungsleistung des Staates, auf die kein Rechtsanspruch besteht. Sie wird aus Gründen staatlicher Fürsorge gewährt, um in **Ausnahmefällen** wegen der Besonderheit des **Einzelfalls** Schäden sowie Nachteile aus Gerechtigkeitserwägungen auszugleichen bzw. abzumildern, nicht jedoch, um umfassend für das Allgemeinwohl zu sorgen und soziale Ungleichheiten zu nivellieren. Billigkeitsleistungen dienen grundsätzlich dazu, unzumutbare Härten zu kompensieren, die für die Betroffenen unvorhersehbar waren und von ihnen nicht zu vertreten sind.³⁹⁸ Dabei werden Billigkeitsleistungen nachrangig bereitgestellt. Gerechtigkeitserwägungen kommen also nicht zum Tragen, soweit der Sachverhalt durch spezielle leistungsrechtliche Normen geregelt ist oder geregelt werden kann. Billigkeitsleistungen werden regelmäßig nur dann gewährt, wenn keinerlei andere Kompensationsmöglichkeiten bestehen und ein entstandener Schaden oder Nachteil nicht anderweitig, wie beispielsweise durch Zuwendungen oder Eigenmittel, ausgeglichen werden kann.³⁹⁹ Dieses Nachrangigkeitsprinzip bei Billigkeitsleistungen dient dem transparenten, kontrollierbaren sowie sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Geldern. Die engen Voraussetzungen für Billigkeitsleistungen sollen sicherstellen, dass öffentliche Gelder nicht ungerechtfertigt aus Ermessenserwägungen eingesetzt werden.

Die genannten Voraussetzungen lagen bei dem GründerinnenBONUS nicht vor. Der Anlass für das Förderprogramm bestand gerade nicht in der wirtschaftlichen Notlage einzelner Unternehmen oder dem Vorliegen atypischer Härtefälle. Vielmehr wurde das Förderprogramm u. a. mit der Begründung aufgelegt, dass der Frauenanteil bei Berliner Start-up-Unternehmen weiterhin viel zu gering sei und Frauen als Unternehmerinnen noch unzureichend repräsentiert seien. Im Einklang mit den politischen Vorgaben der Richtlinien der Regierungspolitik war das Förderprogramm darauf ausgerichtet, den Anteil von Gründerinnen am Berliner Wirtschaftsgeschehen zu erhöhen. Damit bezweckte das Förderprogramm

³⁹⁸ vgl. Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), Bundeshaushaltssordnung/Landeshaushaltssordnungen, 2. Aufl. 2019, § 53 BHO Rn. 13, 14, 16

³⁹⁹ vgl. Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), Bundeshaushaltssordnung/Landeshaushaltssordnungen, 2. Aufl. 2019, § 53 BHO Rn. 18 bis 20

ausdrücklich nicht, im Einzelfall nachrangig aus staatlicher Fürsorge eine Leistung zum Ausgleich eines bereits erlittenen Schadens oder Nachteils aus Gerechtigkeitserwägungen zur Verfügung zu stellen. Stattdessen sollte der GründerinnenBONUS als pauschaler finanzieller Anreiz wirken, um unabhängig von den individuellen finanziellen Verhältnissen der Antragstellerinnen mehr Frauen zur Unternehmensgründung zu motivieren und strukturelle Defizite abzumildern. Der GründerinnenBONUS zielte im Ergebnis auf das Erreichen eines im politischen Interesse liegenden, künftigen Zustandes ab, der typischerweise mittels Zuwendungen angestrebt wird. Insoweit hätte die Senatsverwaltung vorrangig prüfen müssen, ob das mit dem GründerinnenBONUS verfolgte Ziel mit einer Zuwendung hätte erreicht werden können. Ein Billigkeitsgrund lag jedenfalls erkennbar nicht vor.

14.2.3 Keine haushaltrechtliche Ermächtigung und keine Gründe für eine Billigkeitsleistung

- 402 Die Senatsverwaltung hat somit bei der Ausgestaltung der Billigkeitsrichtlinie und Gewährung des GründerinnenBONUS die haushaltrechtlichen Vorgaben für Billigkeitsleistungen nicht beachtet. Hierdurch wurden für den Antragszeitraum 2023 Haushaltsmittel von insgesamt 230.000 € (vgl. T 394) ohne haushaltrechtliche Grundlage bewilligt und das Budgetrecht des Haushaltsgesetzgebers verletzt. Obwohl weiterhin weder Mittel vom Abgeordnetenhaus hierfür zur Verfügung gestellt sind noch Gründe für eine Billigkeitsleistung bestehen, plant die Senatsverwaltung, das Förderprogramm in der jetzigen Ausgestaltung fortzuführen.
- 403 Die fehlerhafte Anwendung des § 53 LHO zum Nachteil des Landshaushalts wird aus Sicht des Rechnungshofs dadurch begünstigt, dass das Land Berlin – anders als der Bund beim wortgleichen § 53 Bundeshaushaltssordnung – bisher **keine hinreichenden Ausführungsvorschriften zu § 53 LHO** erlassen hat.

14.3 Wirtschaftlichkeit des Förderprogramms GründerinnenBONUS

- 404 Die Verwaltung ist nach § 7 Abs. 1 Satz 1 LHO verpflichtet, bei ihrem finanzwirksamen Handeln die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Danach sind die finanziellen Mittel auf das für die Aufgabe unbedingt notwendige Maß zu begrenzen, wobei ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Mitteln anzustreben ist.⁴⁰⁰ Für alle

⁴⁰⁰ vgl. Nr. 1 AV § 7 LHO

finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 2 Satz 1 LHO). Sie dienen dazu, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit umzusetzen.⁴⁰¹

- 405 Das Förderprogramm GründerinnenBONUS hatte zum Ziel, durch die finanzielle Unterstützung den Anteil von Unternehmensgründerinnen in Berlin zu steigern. Dabei durften auch Unternehmen einen GründerinnenBONUS beantragen, die bereits **vor Veröffentlichung des Förderprogramms** am 15. September 2023 überwiegend von Frauen **gegründet** worden waren.

Als Begründung für die einmalige Förderpauschale eines GründerinnenBONUS von 10.000 € führte die Senatsverwaltung an, dass die Kalkulation auf Basis der noch verfügbaren Haushaltsmittel erfolgt sei. Zudem resultiere der Festbetrag von 10.000 € aus dem Erfordernis, einen deutlichen Anreiz für Unternehmensgründungen zu schaffen und bestehende Hürden für Frauen bei der Gründung eines Unternehmens abzubauen. Die Senatsverwaltung habe darüber hinaus bewusst keinen konkreten quantifizierbaren Zielwert für die angestrebte Erhöhung des Frauenanteils bei Unternehmensgründungen festgelegt. Angesichts der vielfältigen Einflussfaktoren auf das Gründungsgeschehen sei ihr dies nicht sinnvoll erschienen. Die Senatsverwaltung nahm an, dass der Frauenanteil auf bis zu 40 % ansteigen könnte. Diese Annahme habe auf der Hoffnung basiert, dass eine höhere Attraktivität auch mehr Frauen ansprechen würde. Ein konkretes Ziel wurde zu keinem Zeitpunkt festgehalten.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung in der Planungsphase des Förderprogramms keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt hatte, um sicherzustellen, dass Haushaltsmittel im Einklang mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bestmöglich eingesetzt werden. Dabei hätte die Senatsverwaltung prüfen müssen, **ob** eine Gründerinnenförderung in Form eines GründerinnenBONUS notwendig und **wie** die Förderung konkret auszustalten gewesen wäre. Da die Senatsverwaltung dies jedoch unterlassen hat, kam es u. a. zu den folgenden schwerwiegenden haushaltrechtlichen Verstößen:

- 406 Die Senatsverwaltung konnte nicht nachvollziehbar darlegen, inwiefern die rückwirkende Auszahlung des GründerinnenBONUS an bereits vor Inkrafttreten der Billigkeitsrichtlinie (Mitte September 2023) gegründete Unternehmen die angestrebte Erhöhung des Frauenanteils bei Unternehmensgründungen bewirken soll oder überhaupt zur Zielerreichung beitragen kann. Die Rückwirkung betraf

⁴⁰¹ vgl. Nrn. 2, 2.1 und 2.2 AV § 7 LHO

achteinhalb Monate bzw. fast zwei Drittel des Jahres 2023. Die Auszahlung eines Bonus an bereits vor Veröffentlichung der Billigkeitsrichtlinie gegründete Unternehmen entfaltet **keine Anreizwirkung für Neugründungen**. Vielmehr führt dieses Vorgehen zu Mitnahmeeffekten, d. h., Unternehmen lassen sich einen Bonus auszahlen, ohne dass es dadurch zu einer einzigen weiteren Gründung käme. Der GründerinnenBONUS kann bei rückwirkender Gewährung allenfalls einen Beitrag zum Bestand der bereits gegründeten Unternehmen leisten. Dies entsprach aber nicht der Zielsetzung der Förderung. Das Vorgehen der Senatsverwaltung ist besonders kritikwürdig, weil sie offenkundig selbst erkannt hatte, dass der rückwirkende GründerinnenBONUS keinen Beitrag zur Erreichung des gesetzten Förderziels – der Erhöhung des Frauenanteils bei den Unternehmensgründungen – leisten wird. Denn in Nr. 1.1 der Billigkeitsrichtlinie wird explizit ausgeführt, dass die Unternehmen mit dem GründerinnenBONUS eine finanzielle Anerkennung für die erfolgte Gründung erhalten sollen. Solche „finanziellen Anerkennungen“ für bereits vorgenommene wünschenswerte Handlungen sind in der Landeshaushaltsoordnung jedoch nicht vorgesehen. Vielmehr sieht Nr. 1 AV § 7 LHO vor, dass die einzusetzenden finanziellen Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgabe unbedingt notwendigen Umfang beschränkt werden müssen. Diese Vorgabe hat die Senatsverwaltung offenkundig missachtet. Sie verausgabte mit der rückwirkenden Förderung Haushaltsmittel, die von vornherein nicht zum Erreichen des Förderziels beitragen konnten. Das Vorgehen der Senatsverwaltung stellte damit einen Verstoß gegen § 7 Abs. 1 Satz 1 LHO dar und war im Ergebnis unwirtschaftlich.

- 407 Darüber hinaus ignorierte die Senatsverwaltung ihre haushaltrechtlichen Pflichten nach § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO, indem sie den pauschalen Förderbetrag von 10.000 € pro Unternehmen **ohne eine belastbare Bedarfsanalyse** festsetzte und stattdessen „noch verfügbare“ Haushaltsmittel als Richtwert heranzog. Für ein gesetzeskonformes Verwaltungshandeln wäre vielmehr eine Bedarfsanalyse im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zwingend erforderlich gewesen, um zu ermitteln, welcher Förderbetrag tatsächlich zur Erfüllung des angestrebten Förderziels notwendig und geeignet gewesen wäre. Die Senatsverwaltung hätte insofern prüfen müssen, ob die einmalige Pauschale von 10.000 € tatsächlich die erhoffte Anreizwirkung auf die Entscheidung von Frauen haben konnte, ein Unternehmen zu gründen, und inwieweit dieser Anreiz überhaupt erforderlich war. Dies wäre insbesondere nötig gewesen, um Mitnahmeeffekte zu verhindern. Außerdem hätte die Senatsverwaltung zumindest prüfen müssen, ob die Zahlung eines pauschalen Betrags die geeignetste Möglichkeit zur Zielerfüllung darstellt oder ob alternativ eine Zahlung vorzugswürdiger wäre, die sich an den tatsächlichen Gründungskosten orientiert und bis zu einem festgelegten

Höchstbetrag reicht. Diese unerlässlichen haushaltrechtlichen Überlegungen zur angemessenen Bemessung der Förderhöhe unterließ die Senatsverwaltung jedoch.

- 408 Hinzu kommt, dass die Senatsverwaltung die **Zielsetzung des Förderprogramms** entgegen Nrn. 2.1 und 2.2 AV § 7 LHO **zu unpräzise, ohne Fristsetzung und nicht messbar** formulierte. Laut Billigkeitsrichtlinie zielte die Senatsverwaltung darauf ab, den Frauenanteil bei Unternehmensgründungen in Berlin zu erhöhen und gleichzeitig die Chancengleichheit von Unternehmerinnen und Unternehmern zu bewirken. Damit bleibt in der Zielformulierung völlig unbestimmt, was genau die Senatsverwaltung erreichen will. Sie nennt z. B. weder eine Ausgangsbasis für eine „Erhöhung“ noch den angestrebten Wert der „Erhöhung“. Das Ziel legt auch nicht fest, bis wann die „Erhöhung“ erfolgen soll. Eine konkrete und messbare Zieldefinition ist für Erfolgskontrollen unverzichtbar, um die Wirkung des Förderprogramms zu bewerten sowie um sicherzustellen, dass Fördermittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden. Die Argumentation der Senatsverwaltung gegen die Festlegung eines spezifischen und messbaren Ziels trägt daher nicht. Auch in dieser Hinsicht hatte die Senatsverwaltung die Billigkeitsrichtlinie völlig unzureichend im Sinne von § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO ausgestaltet.

14.4 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 409 Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe hat in ihrer Stellungnahme im Wesentlichen die bereits während der Prüfung vorgebrachten Argumente wiederholt. Insbesondere hätten aus ihrer Sicht die Voraussetzungen für die Anwendung des § 53 LHO zur Gewährung des GründerinnenBONUS vorgelegen.

Die Senatsverwaltung hat sich auf eine fehlende Legaldefinition des Begriffs „Billigkeitsleistung“ in den Ausführungsvorschriften zu § 53 LHO berufen. Da auch im Zuge der Änderung der Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltssordnung im März 2023 keine den unbestimmten Rechtsbegriff definierenden Regelungen in die Ausführungsvorschriften zu § 53 LHO aufgenommen worden seien, gehe sie davon aus, dass damit vom Verordnungsgeber der Auslegungsspielraum bewusst offen gehalten wurde. Deshalb halte sie die von ihr vorgenommene Auslegung für zutreffend.

Die Argumentation der Senatsverwaltung entbehrt jeder Grundlage. Der Umstand, dass die Ausführungsvorschriften zu § 53 LHO keine weiterführenden konkretisierenden Regelungen enthalten, entbindet nicht von den anerkannten

juristischen Auslegungsmethoden für unbestimmte Rechtsbegriffe. Die Senatsverwaltung durfte daher entgegen ihrer Auffassung nicht völlig frei eigene Voraussetzungen für Billigkeitsleistungen entwickeln.

- 410 Die Senatsverwaltung hat des Weiteren in Abrede gestellt, dass Mittel im Haushaltsplan ausdrücklich als Billigkeitsleistung deklariert sein müssen. Dies wäre ein Formalismus, der von § 53 LHO nicht vorgegeben und nach Sinn und Zweck der Vorschrift auch nicht erforderlich sei. Dem Budgetrecht des Abgeordnetenhauses sei aus ihrer Sicht vorliegend ausreichend Rechnung getragen worden, da in den Erläuterungen zum Teilansatz Nr. 3 des Titels 68307 der GründerinnenBONUS namentlich erwähnt gewesen sei.

Die Argumentation der Senatsverwaltung überzeugt nicht. Bereits nach dem Wortlaut des § 53 LHO dürfen Billigkeitsleistungen nur gewährt werden, wenn „dafür Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt sind“. Demgemäß muss aus der Titelbezeichnung oder den Erläuterungen zu einem Titel im Haushaltsplan die Zweckbestimmung für Billigkeitsleistungen eindeutig hervorgehen. Entgegen den Ausführungen der Senatsverwaltung enthielt der hier maßgebliche Haushaltsplan 2022/2023 keine Erwähnung des GründerinnenBONUS. Im Übrigen ließe sich eine Zweckbestimmung der Mittel als Billigkeitsleistung ohnehin nicht allein durch eine bloße Nennung des GründerinnenBONUS in den Erläuterungen ableiten. Denn die Senatsverwaltung bezeichnet auch Zuwendungsprogramme wiederholt als Bonus (z. B. Berliner InvestitionsBONUS, Transfer BONUS oder GründungsBONUS). Mithin fehlte hier die erforderliche besondere Ausgabeermächtigung. Das Erfordernis der besonderen Ausgabeermächtigung für Billigkeitsleistungen ergibt sich des Weiteren aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift. In Abgrenzung zur Zuwendung ist die Billigkeitsleistung nachrangig. Erst die Veranschlagung stellt klar, dass das Abgeordnetenhaus über den Ausnahmefall der Billigkeitsleistung entschieden und sein Budgetrecht ausgeübt hat.

- 411 Ziel des Förderprogramms GründerinnenBONUS sei es nach Auffassung der Senatsverwaltung vornehmlich gewesen, strukturelle Nachteile von Frauen bei innovativen Unternehmensgründungen auszugleichen.

Damit stellt die Senatsverwaltung nicht mehr auf das in der Billigkeitsrichtlinie formulierte Ziel ab, den Frauenanteil bei den Unternehmensgründungen durch zusätzliche Anreize zu erhöhen. Die nachträgliche Zielanpassung der Senatsverwaltung greift bereits deshalb nicht durch, weil selbst dann kein Billigkeitsgrund vorläge. Das Ziel, allgemeine strukturelle Nachteile ausgleichen zu wollen, genügt nicht. Ein Billigkeitsgrund darf nur ausnahmsweise im Einzelfall zum

Ausgleich individueller Nachteile in einem atypischen Härtefall angenommen werden.

- 412 Die Gewährung des Bonus nach erfolgter Gründung hat die Senatsverwaltung ebenfalls mit dem Wesen einer Billigkeitsleistung als Nachteilsausgleich begründet.

Auch hier unterschlägt die Senatsverwaltung bei ihrer Argumentation das Kernziel des Förderprogramms, den Anteil von überwiegend von Frauen gegründeten Unternehmen erhöhen zu wollen. Dies konnte mit einer Förderung von Unternehmen, die bereits vor Richtlinienerlass gegründet wurden, erkennbar nicht erreicht werden. Zusätzlich lagen die Voraussetzungen für eine Billigkeitsleistung nicht vor. Folglich kann die rückwirkende Gewährung des Bonus auch nicht mit den Voraussetzungen einer Billigkeitsleistung gerechtfertigt werden. Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Feststellung des Rechnungshofs daher nicht.

- 413 Mit ihren Ausführungen zur Bonushöhe hat die Senatsverwaltung bestätigt, dass der Festbetrag von 10.000 € anhand der noch verfügbaren Haushaltssmittel und ohne konkrete Bedarfsanalyse ermittelt wurde.

- 414 Die Senatsverwaltung hat im Ergebnis ihrer Stellungnahme bekräftigt, dass sie die Fördermaßnahme GründerinnenBONUS als Billigkeitsleistung fortführen will. Abschließend hat die Senatsverwaltung dennoch zugesagt, künftig die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Dies ist nur dann gewährleistet, wenn die Erwartungen des Rechnungshofs insgesamt umgesetzt werden.

14.5 Zusammenfassung und Erwartung

- 415 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe

- die Fördermaßnahme GründerinnenBONUS als Billigkeitsleistung gestaltete, ohne dass dafür die haushaltrechtlichen Voraussetzungen nach § 53 LHO vorlagen, Haushaltssmittel ohne eine haushaltrechtliche Grundlage verwendete und zugleich das Budgetrecht des Abgeordnetenhauses verletzte,
- den Bonus rückwirkend auszahlte, obwohl hierdurch selbst die ohnehin unspezifischen Förderziele des Bonus von Anfang an erkennbar nicht erreicht werden konnten. Zudem setzte die Senatsverwaltung die Förderhöhe primär nach den noch verfügbaren Haushaltssmitteln anstatt nach einer Bedarfsanalyse fest. Damit hat die Senatsverwaltung unwirtschaftlich gehandelt.

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

- künftig Billigkeitsleistungen nur dann gewährt, wenn die Voraussetzungen des § 53 LHO vorliegen, d. h., Haushaltsmittel für den vorgesehenen Zweck ausdrücklich durch den Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellt wurden, ein Billigkeitsgrund im Sinne von § 53 LHO vorliegt und die mit der geplanten finanziellen Leistung verfolgten Zwecke nicht mit Zuwendungen erreicht werden können,
- bei künftigen Förderprogrammen die haushaltrechtlich zulässige Förderart zutreffend ermittelt und die hierfür geltenden Vorgaben einhält sowie bereits bei der Planung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 Abs. 1 LHO beachtet,
- vor einem etwaigen Neuaufsetzen eines Programms zur Gründerinnenförderung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Abs. 2 LHO durchführt und dokumentiert. Dabei wäre insbesondere Folgendes zu beachten:
 - Eine rückwirkende Förderung an vor Richtlinienerlass bereits gegründete Unternehmen hat zu unterbleiben.
 - Die Förderhöhe und deren Form (Festbetrag oder anteilige Finanzierung) sind sachgerecht durch eine Bedarfsanalyse zu ermitteln, zu begründen und nachvollziehbar zu dokumentieren.
 - Die Förderziele sind zu konkretisieren, um deren Erreichung und die Wirksamkeit des Förderprogramms überprüfen zu können. Die Anforderungen für Erfolgskontrollen sind zu regeln.

15 Organisation der Betriebsprüfung auf den Prüfstand stellen

Die Betriebsprüfung hat eine große Bedeutung für die Einnahmeverwaltung. Jährlich wurden mit Betriebsprüfungen in den Jahren 2019 bis 2022 in Berlin Mehrergebnisse von 307 Mio. € bis hin zu 1,4 Mrd. € erzielt. Der Rechnungshof hat den Arbeitsstand und die Arbeitsweise der Betriebsprüfungsstellen geprüft. Die derzeitige dezentrale Organisation der Betriebsprüfungsstellen in allen Finanzämtern entspricht nicht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Fiskalisch relevante Betriebe bleiben ungeprüft. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die geprüften Finanzämter etwa jede fünfte Betriebsprüfung nicht auf das notwendige Maß begrenzt und fast jede siebte Betriebsprüfung nicht zeitnah zum Abschluss gebracht haben. Außerdem haben diese Finanzämter in mehr als der Hälfte der Fälle nicht die Grundsätze zur Erstellung der Jahresstatistik beachtet. So wurde das Mehrergebnis in den geprüften Finanzämtern insgesamt um 7,3 Mio. € zu hoch erfasst. Bei der Leistungsmessung der Betriebsprüfung und dem Abschluss von Zielvereinbarungen mit dem Bundesministerium der Finanzen und den Finanzämtern hält der Rechnungshof das verwendete Leistungskriterium Prüfungen je Prüfer/Prüferin für zu undifferenziert und zur Steuerung der Arbeit der Betriebsprüfungsstellen ungeeignet.

15.1 Einleitung

- 417 Die Betriebsprüfung ist eine Art der steuerlichen Außenprüfung. Daneben gibt es besondere Außenprüfungen, wie z. B. die Lohnsteueraußenprüfung oder die Umsatzsteuersonderprüfung. Zweck einer Betriebsprüfung ist es, steuerlich bedeutsame Sachverhalte zu ermitteln und zu beurteilen, um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherzustellen. Die Betriebsprüfungsstellen in den Berliner Finanzämtern haben in den Jahren 2019 bis 2022 jährlich zwischen rd. 7.800 und 10.000 Betriebsprüfungen durchgeführt. Die statistisch erfassten Mehrsteuern aus den Betriebsprüfungen betrugen pro Jahr zwischen 307 Mio. € und 1,4 Mrd. €.

15.2 Prüfungsgegenstand und -vorgehen

- 418 Gegenstand der Prüfung waren der Arbeitsstand und die Arbeitsweise der Betriebsprüfungsstellen in den Berliner Finanzämtern. Der Rechnungshof hat hierzu örtliche Erhebungen im Finanzamt für Körperschaften II und im Finanzamt Reinickendorf (regionales Finanzamt) vorgenommen. Die geprüften Finanzämter hatten ausweislich der von der Senatsverwaltung zur Verfügung gestellten Daten in

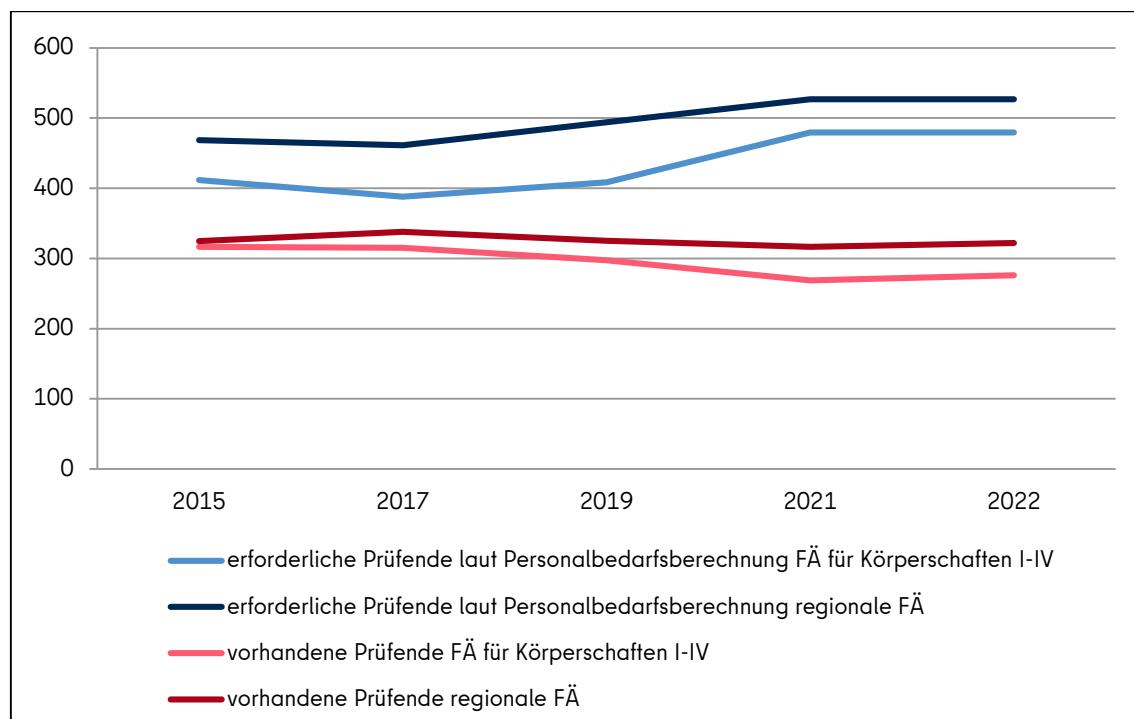
den Jahren 2021 und 2022 insgesamt 2.167 Betriebsprüfungen abgeschlossen. Sie hatten in diesen Fällen insgesamt mehr als 1,1 Mrd. € an Mehrergebnissen (ohne Verlustminderung) erfasst. Der Rechnungshof hat hiervon die Bearbeitung von 259 Fällen überprüft. Prüfungsschwerpunkte waren u. a. Zeitverbrauch und Dauer sowie die Qualität der statistischen Anschreibungen.

- 419 Außerdem wertete der Rechnungshof die Jahresstatistiken über den Arbeitsstand der Betriebsprüfungsstellen für 2019 bis 2022 für alle Berliner Finanzämter aus. Er verglich die zwischen der Senatsverwaltung für Finanzen und den Finanzämtern abgeschlossenen Ziel- und Servicevereinbarungen für 2021 und 2022 mit der zwischen dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und der Senatsverwaltung für Finanzen getroffenen Vereinbarung der Vollzugsziele für die Steuerverwaltung für 2022. Ferner analysierte der Rechnungshof die personelle Ausstattung und den Personalbedarf anhand von Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen.

15.3 Personalausstattung in den Betriebsprüfungsstellen

- 420 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Personalausstattung der Betriebsprüfungsstellen mit Prüfenden im Jahr 2022 niedriger war als im Jahr 2019. Demgegenüber hat der Personalbedarf an Prüfenden in den Betriebsprüfungsstellen von 2019 bis 2022 deutlich zugenommen. Die Differenz zwischen Personalausstattung und -bedarf hat sich erhöht.

Ansicht 55: Gegenüberstellung Personalbedarf und vorhandene Prüfende (inkl. Betriebsnaher Veranlagung), getrennt nach Finanzämtern für Körperschaften und regionalen Finanzämtern (in Vollzeitäquivalenten - VZÄ)



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Auswertung der Berechnungen zum Personalbedarf 2015 bis 2021 und von der Senatsverwaltung für Finanzen übermittelten Einzelvergleiche zur Jahresstatistik Betriebsprüfungsstellen 2015 bis 2022

15.4 Organisationsstruktur der Betriebsprüfungsstellen

- 421 Jegliches Verwaltungshandeln soll nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichtet sein. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben. Die günstigste Zweck-Mittel-Relation besteht darin, dass ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Einsatz von Mitteln oder mit einem bestimmten Einsatz von Mitteln das bestmögliche Ergebnis erzielt wird.⁴⁰² Auch die Steuerverwaltung unterliegt diesem allgemeinen Haushaltsgrundsatz.
- 422 Zweck der Außenprüfung ist die Ermittlung und die Beurteilung der steuerlich bedeutsamen Sachverhalte, um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherzustellen.⁴⁰³ Dazu ist es notwendig, dass die Betriebsprüfung ihr Augenmerk in erster Linie auf solche Sachverhalte richtet, die zu endgültigen Steuerausfällen oder Steuererstattungen oder zu nicht unbedeutenden Gewinnverlagerungen führen

⁴⁰² vgl. § 7 Abs. 1 LHO, Nr. 1 AV § 7 LHO

⁴⁰³ vgl. §§ 88, 199 Abs. 1 Abgabenordnung (AO)

können. Der Nutzen der Betriebsprüfung als Außenprüfung ist nicht nur nach ihrem unmittelbaren Ertrag im betriebswirtschaftlichen Sinne, sondern auch nach ihrer Wirkung zu beurteilen. Sie hat vorbeugend zu wirken, d. h. die geprüften Betriebe zu vorschriftsmäßigem Handeln anzuhalten und Fehler abzustellen. Die Finanzbehörden entscheiden, ob und wann eine Außenprüfung durchgeführt wird.⁴⁰⁴ Dabei sollen sie das günstigste Verhältnis zwischen angestrebtem Zweck (Gleichmäßigkeit der Besteuerung) und eingesetztem Mittel (Einsatz der Prüfenden) erreichen. Die Anzahl der Außenprüfungen und die Mehrergebnisse je Außenprüfung sind Parameter, um die Wirtschaftlichkeit der Außenprüfung zu messen.

- 423 Wie oft ein Betrieb regelmäßig einer Betriebsprüfung unterzogen werden soll, ist abhängig von seiner Größenklasse. Die maßgeblichen Parameter zur Einordnung der Betriebe in Größenklassen sind die Betriebsart, der Umsatz und der steuerliche Gewinn. Die Betriebe werden dabei in Großbetriebe (G-Betriebe), Mittelbetriebe (M-Betriebe), Klein- und Kleinstbetriebe (K- und Kst-Betriebe) eingeordnet. G-Betriebe wurden zum Prüfungszeitpunkt noch in G1-Betriebe (Umsatz größer gleich 45 Mio. €), G2-Betriebe (Umsatz größer gleich 12 Mio. €) und G3-Betriebe (übrige G-Betriebe mit einem Umsatz je nach Betriebsart durchschnittlich größer 5 Mio. €) unterteilt.
- 424 Die Anzahl der Außenprüfungen wird getrennt nach Betriebsgrößenklassen erfasst. Auf diese Weise errechnet sich eine Prüfquote. Diese gibt in Prozent die Zahl der durchschnittlich pro Jahr geprüften Betriebe je Größenklasse im Verhältnis zu den vorhandenen Betrieben je Größenklasse an.
- 425 Jedes Berliner Finanzamt hat eine eigene Betriebsprüfungsstelle mit Zuständigkeiten für Betriebe aller Größenklasse in der Zuständigkeit dieses Finanzamts. Andere Arten der Außenprüfung, wie Lohnsteueraußenprüfung und Umsatzsteuersonderprüfung, sind seit dem Jahr 2015 organisatorisch zentralisiert und bei den Finanzämtern für Körperschaften I bis IV angesiedelt.
- 426 Der Rechnungshof hat die Jahresstatistiken der Berliner Steuerverwaltung ausgewertet und die Zahl der jährlich geprüften Betriebe im Verhältnis zur Zahl der vorhandenen Betriebe je Größenklasse ermittelt. Damit die Besonderheiten der Coronapandemie die Sachverhaltsfeststellungen des Rechnungshofs nicht übermäßig beeinflussen, hat der Rechnungshof die Prüfquote der geprüften

⁴⁰⁴ vgl. § 2 Abs. 3 Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Betriebsprüfung – Betriebsprüfungsordnung – (BpO 2000)

Betriebe je Größenklasse als einen Durchschnitt für den Zeitraum 2019 bis 2022 insgesamt ermittelt. Die Auswertung zeigt, dass in den regionalen Finanzämtern vor allem die G-Betriebe häufiger geprüft werden als in den Finanzämtern für Körperschaften.

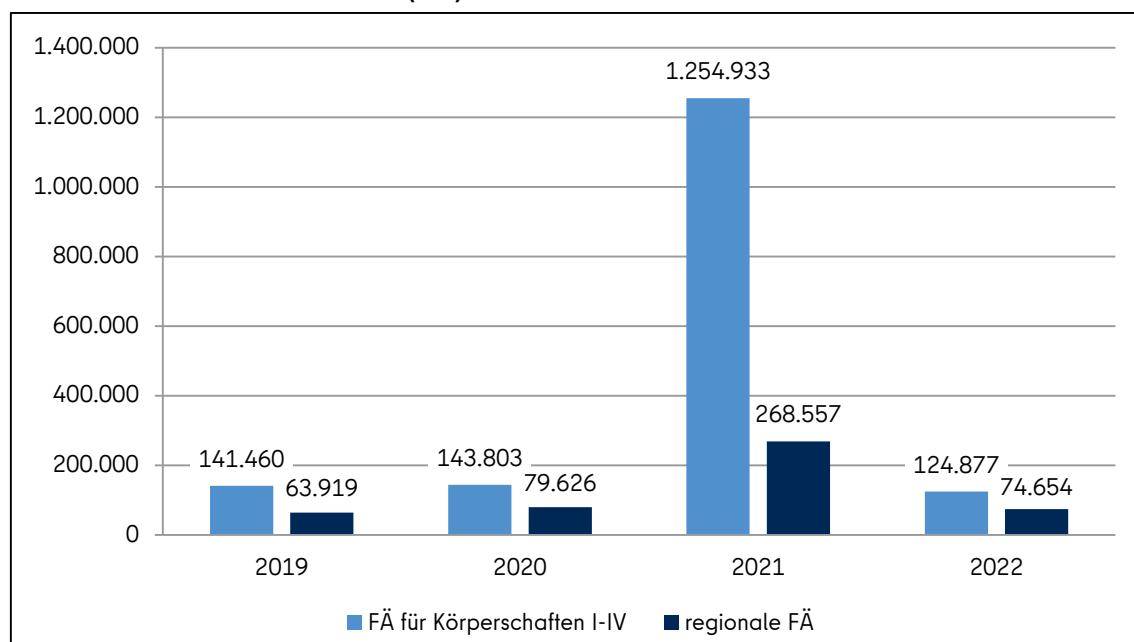
Ansicht 56: Prüfquoten im Zeitraum 2019 bis 2022 (in %)

	G-Betriebe	M-Betriebe	K-Betriebe	Kst-Betriebe
Finanzämter für Körperschaften	15,1	6,3	2,9	0,8
regionale Finanzämter	21,2	6,8	3,0	0,9
alle Berliner Finanzämter	16,3	6,6	3,0	0,9

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Auswertung der Meldungen der Finanzämter zum regelmäßigen Berichtswesen 2019 bis 2022

- 427 In den Finanzämtern für Körperschaften lag die Quote der geprüften G-Betriebe unter dem Bundesdurchschnitt, während die regionalen Finanzämter die bundesweite Quote überschritten. Insgesamt lag die Quote der geprüften G-Betriebe aller Berliner Finanzämter im Durchschnitt mit 16,3 % unter dem bundesweiten Wert. Dieser lag im Zeitraum 2019 bis 2022 bei 18 %.
- 428 Wichtig für eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit sind auch die erzielten Mehrergebnisse. Der Rechnungshof hat ermittelt, dass in den regionalen Finanzämtern im Vergleich zu den Finanzämtern für Körperschaften durchschnittlich deutlich niedrigere Mehrergebnisse pro Prüfung eines G-Betriebes erzielt werden.

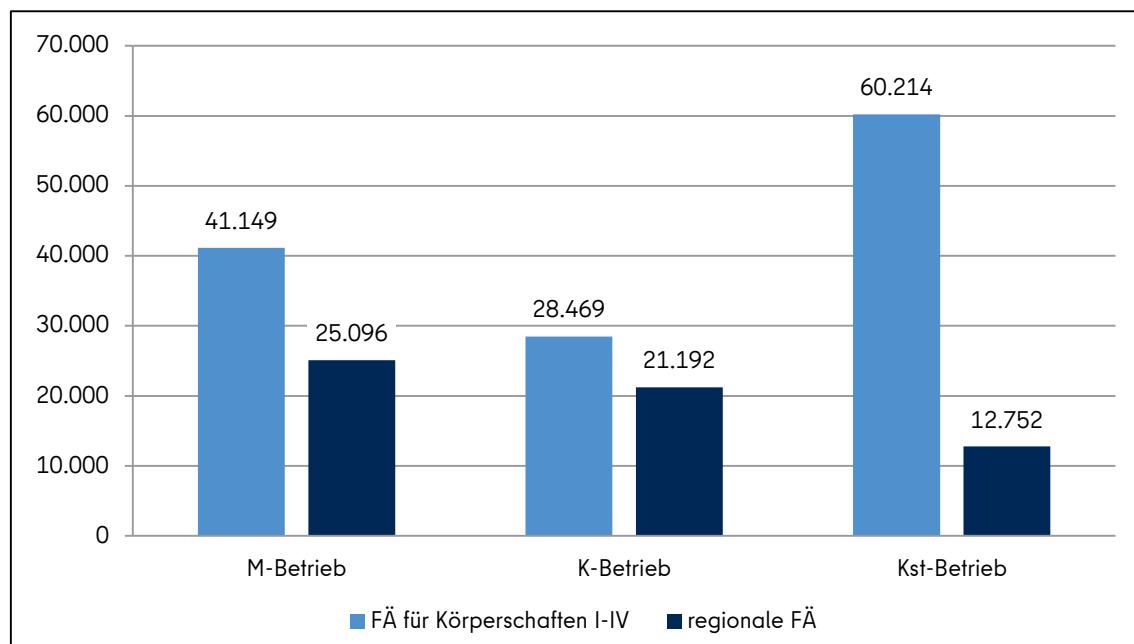
Ansicht 57: Durchschnittliches Mehrergebnis je Prüfung in der Größenklasse G-Betriebe in den Jahren 2019 bis 2022 (in €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Auswertung der Meldungen der Finanzämter zum regelmäßigen Berichtswesen 2019 bis 2022

- 429 Diese Unterschiede treffen, wenn auch in geringerem Umfang, ebenfalls für die Betriebsprüfung bei M-, K- und Kst-Betrieben zu.

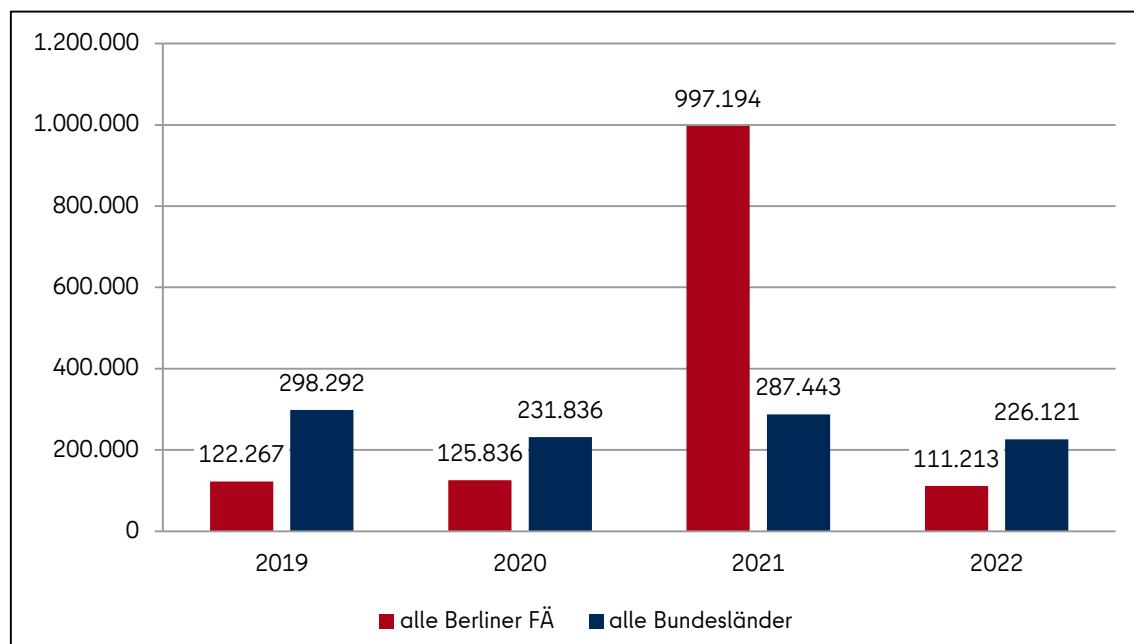
Ansicht 58: Durchschnittliches Mehrergebnis je Prüfung im Zeitraum 2019 bis 2022 je Größenklasse M, K und Kst (in €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Auswertung der Meldungen der Finanzämter zum regelmäßigen Berichtswesen 2019 bis 2022

- 430 Der Rechnungshof hat ferner festgestellt, dass die Finanzämter für Körperschaften in den Jahren 2019 bis 2022 bei den Betriebsprüfungen zwischen 63 % und 88 % des Mehrergebnisses aller Berliner Finanzämter erzielten, obwohl ihnen weniger als die Hälfte aller Prüfenden zugeordnet sind. Zudem erzielen die Finanzämter für Körperschaften ein höheres Mehrergebnis pro Prüfungstag und pro Prüfer/Prüferin.
- 431 Insgesamt erreichten die Berliner Finanzämter in den Jahren 2019 bis 2022 (bis auf 2021) bei den Prüfungen der G-Betriebe nicht die durchschnittlichen Mehrergebnisse aller Bundesländer.

Ansicht 59: Durchschnittliches Mehrergebnis je Prüfung in der Größenklasse G-Betriebe in den Jahren 2019 bis 2022 (in €) aller Bundesländer und Berlin



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Auswertung der Antwort der Bundesregierung vom 16. Juni 2023 auf eine Kleine Anfrage (Drs 20/7292 des Deutschen Bundestages) und der Antwort der Bundesregierung vom 7. April 2021 auf eine Kleine Anfrage (Drs 19/28322 des Deutschen Bundestages) sowie der Meldungen der Finanzämter zum regelmäßigen Berichtswesen 2019 bis 2022

- 432 Die Prüfquote unterscheidet sich zwischen den Finanzämtern für Körperschaften und den regionalen Finanzämtern bei den G-Betrieben deutlich. Die höhere Prüfungsdichte in den regionalen Finanzämtern und das dort erzielte geringere Mehrergebnis lassen den Schluss zu, dass diese Finanzämter Betriebe mit einer geringeren fiskalischen Relevanz prüfen oder gar nicht über ausreichend prüfungsrelevante Betriebe verfügen. So hat ein regionales Finanzamt im Jahr 2021 rd. 12 % aller dort geführten G-Betriebe geprüft und dabei ein durchschnittliches Mehrergebnis von 750 € je Betrieb erzielt. Ein anderes regionales Finanzamt hat im Jahr 2019 sogar über die Hälfte aller dort geführten G-Betriebe geprüft und dabei ein Mehrergebnis von 22.108 € je Betrieb erzielt. Die Finanzämter für Körperschaften I bis IV hatten 2019 rd. 17 % aller dort geführten G-Betriebe geprüft und ein durchschnittliches Mehrergebnis von 141.460 € je Betrieb erzielt.
- 433 Mit der derzeitigen Organisationsstruktur – eine Betriebsprüfungsstelle in jedem Finanzamt mit einer Zuständigkeit für alle Größenklassen – bleiben folglich fiskalisch relevante Betriebe, vor allem in den Finanzämtern für Körperschaften ungeprüft. Ziel muss es sein, durch einen effektiveren Personaleinsatz die in Berlin im Durchschnitt erzielten Mehrergebnisse pro G-Betrieb zu erhöhen und sich dadurch dem bundesweiten Durchschnitt anzunähern. Das könnte man durch eine höhere Prüfquote für die Betriebe der Finanzämter für Körperschaften bei

gleichbleibender oder sogar niedrigerer Prüfquote für die Betriebe der regionalen Finanzämter erreichen. In den Finanzämtern für Körperschaften werden sehr viele und fiskalisch bedeutendere G-Betriebe und in den regionalen Finanzämtern weniger prüfungsrelevante G-Betriebe geführt. Dies gilt in ähnlicher Weise für die M-Betriebe.

- 434 Der Rechnungshof sieht deshalb in der Zentralisierung der Betriebsprüfungsstellen ein notwendiges und geeignetes Mittel, um die Effizienz der Betriebsprüfung zu erhöhen. Mögliche Szenarien wären die Zentralisierung der Betriebsprüfungsstellen in den Finanzämtern für Körperschaften, analog der Umsatzsteuersonderprüfung und der Lohnsteueraußenprüfung, aber auch die Zentralisierung der Betriebsprüfung der G- und M-Betriebe in den Finanzämtern für Körperschaften.
- 435 Eine zentralisierte Betriebsprüfungsstelle hat weitere Vorteile. Der Wissenstransfer für branchen- und betriebsspezifische Prüfungsschwerpunkte kann gewährleistet werden. Eine zentralisierte Betriebsprüfungsstelle mit einer folglich höheren Anzahl von zu prüfenden G- oder M-Betrieben erhöht zudem die Zahl der höherbewerteten Dienstposten und schafft auch für einen größeren Kreis der Prüfenden bessere Personalentwicklungsmöglichkeiten. Zudem erleichtert sie den Führungskräften die Personalplanung und -steuerung.

15.5 Zeitverbrauch und Dauer der Betriebsprüfung

- 436 Nach den Vorgaben der Betriebsprüfungsordnung sind Betriebsprüfungen auf das notwendige Maß zu begrenzen und zeitnah zum Abschluss zu bringen. Die Außenprüfung ist auf das Wesentliche abzustellen. Sie hat sich in erster Linie auf solche Sachverhalte zu erstrecken, die zu endgültigen Steuerausfällen oder Steuererstattungen oder -vergütungen oder zu nicht unbedeutenden Gewinnverlagerungen führen können.⁴⁰⁵ Die Finanzbehörde bestimmt den Umfang der Außenprüfung nach pflichtgemäßem Ermessen. Den Sachgebietsleitungen der Betriebsprüfungsstellen obliegt es, die zeitnahe und abschließende Bearbeitung der Fälle und den Prüfungsverlauf zu überwachen und ggf. geeignete Maßnahmen im Rahmen der Fachaufsicht zu ergreifen, wenn die Erreichung der Arbeitsziele gefährdet erscheint. Bei (notwendigen) Unterbrechungen ist auf eine zeitnahe Wiederaufnahme der Prüfungshandlungen und einen baldigen Abschluss der Prüfung zu achten. Ist der Steuerpflichtige zur Vorlage von Unterlagen im Rahmen seiner Mitwirkungspflicht aufgefordert und kommt er dieser innerhalb einer

⁴⁰⁵ vgl. § 7 BpO 2000

angemessenen Frist nicht nach, kann die Betriebsprüfungsstelle ein Verzögerungsgeld⁴⁰⁶ festsetzen.

- 437 Der Rechnungshof hat den Zeitverbrauch (benötigte Berichts- und Prüfungstage) und die Dauer (Zeitraum zwischen Beginn und Abschluss) der untersuchten Betriebsprüfungsfälle ausgewertet. Dabei hat er festgestellt, dass in etwa jedem fünften der geprüften Fälle der Zeitverbrauch für die Prüfung und die Berichterstellung höher als in 75 % aller ausgewerteten Fälle war, ohne dass dafür Gründe erkennbar waren. Fast jede siebte Betriebsprüfung dauerte länger als 75 % aller ausgewerteten Fälle, ohne dass die Betriebsprüfungsstelle alle Maßnahmen zur Beschleunigung der Prüfung ergriffen hat. Maßnahmen hätten die stetige Erinnerung, Beachtung von Wiedervorlagen oder Androhung bzw. Festsetzung von Verzögerungsgeld sein können. In Einzelfällen waren Bearbeitungspausen von über zwei Jahren erkennbar. Teilweise blieben Veranlagungszeiträume ungeprüft, da die Festsetzungsfrist aufgrund der späten Anmeldung der Prüfung bereits abgelaufen war. Steuerausfälle sind dabei nicht ausgeschlossen.

15.6 Statistische Erfassung der Mehrergebnisse

- 438 Die Betriebsprüfungsstellen haben eine Jahresstatistik aufzustellen und diese der vorgesetzten Finanzbehörde vorzulegen.⁴⁰⁷ Für den Prüfungszeitraum waren die im bundeseinheitlich abgestimmten BMF-Schreiben vom 2. Dezember 2004 dargestellten „Grundsätze zur Aufstellung einer Jahresstatistik der Betriebsprüfung“ zu beachten.
- 439 Statistisch sind nur abgeschlossene Prüfungsfälle zu erfassen. Statistisch gilt eine Betriebsprüfung mit Schlusszeichnung des Betriebsprüfungsberichts als abgeschlossen. Mehrsteuern einer Prüfung sind solche Steuern, die sich im Rahmen der Prüfung ergeben und den geprüften Fall sowie den Prüfungszeitraum betreffen. Zur Ermittlung der statistisch zu erfassenden Mehrsteuern⁴⁰⁸ haben die Prüfenden nach jeder Betriebsprüfung, die zu Änderungen der Steuern vor Außenprüfung führt, für alle von der Änderung der Steuern betroffenen Steuerpflichtigen Ergebnismitteilungen unter Verwendung eines einheitlich vorgegebenen Vordrucks zu fertigen.

⁴⁰⁶ vgl. § 146 Abs. 2c AO

⁴⁰⁷ § 35 Abs. 1 und 2 BpO 2000

⁴⁰⁸ Das Ergebnis einer Betriebsprüfung können Mehr- oder Mindersteuern sein. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden nur noch der Begriff „Mehrsteuern“ verwendet.

- 440 Die Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer sind dabei regelmäßig mit 35 % der in der Betriebsprüfung festgestellten Mehr- oder Mindereinkünfte zu schätzen. Der Solidaritätszuschlag ist bei der jeweiligen Steuerart zu erfassen. Kirchensteuer, Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer u. a. gelten für die Jahresstatistik als sonstige Steuern. Das BMF hat ab dem Jahr 2024 die Grundsätze zur Aufstellung der Jahresstatistik geändert. Unter anderem ist nun der Solidaritätszuschlag unter Sonstiges zu erfassen.
- 441 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die geprüften Finanzämter die Grundsätze zur Aufstellung der Jahresstatistik in mehr als der Hälfte der geprüften Fälle nicht vollständig beachtet haben. Zwar betraf ein Großteil der beanstandeten Fälle die unzutreffende Eintragung des Solidaritätszuschlages als sonstige Steuer. Aufgrund der Änderung der BMF-Statistikgrundsätze ab dem 1. Januar 2024 werden diese Fälle künftig anders gehandhabt, wodurch sich die Beanstandung bezüglich des Solidaritätszuschlages erledigt hat.
- 442 In jedem achten Fall wurden jedoch die Mehrsteuern unzutreffend berechnet. Dabei handelte es sich u. a. um unzutreffende Schätzungen der Mehrergebnisse der Einkommensteuer/Körperschaftsteuer der Gesellschafter bei der Prüfung von Gesellschaften, Erfassung von Mehrergebnissen außerhalb des Prüfungszeitraums oder Rechen-/Übertragungsfehler. Insgesamt erfassten die geprüften Finanzämter die Mehrergebnisse (1,1 Mrd. €) in der Summe um ca. 7,3 Mio. € zu hoch.
- 443 Die BMF-Statistikgrundsätze treffen keine Unterscheidung zwischen Schätzung der Einkommensteuer oder Schätzung der Körperschaftsteuer, obwohl der Steuersatz bei Kapitalgesellschaften mit 15 % weit unter der Vorgabe von 35 % liegt. Der Rechnungshof hält deshalb die Grundsätze der statistischen Erfassung der Betriebsprüfung auch nach der Änderung für den Zeitraum ab 2024 für überarbeitungsbedürftig.

15.7 Vereinbarungen von Vollzugszielen

- 444 Nach dem Finanzverwaltungsgesetz (FVG) vereinbart die oberste Finanzbehörde eines Landes mit dem BMF bilateral Vollzugsziele für die Steuerverwaltung des Landes. Grundlage ist ein vom BMF mit Zustimmung der obersten Landesbehörden bestimmter Rahmenkatalog maßgebender Leistungskennzahlen. Diese

Zielvereinbarungen sind für die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder verbindlich.⁴⁰⁹

- 445** Die Senatsverwaltung für Finanzen und das BMF unterzeichneten im März 2022 eine Zielvereinbarung nach § 21a Abs. 2 FVG. Sie beinhaltet die Vollzugsziele für die Steuerverwaltung für den Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2022. Als strategische Schwerpunkte sind u. a. effiziente Betriebsprüfungen sowie zeitnahe Betriebsprüfungen von G-Betrieben definiert. Effiziente Betriebsprüfungen sollen durch eine angemessene Produktivität der Betriebsprüfungsstellen sichergestellt werden. Als Leistungskriterium verwendet die Zielvereinbarung die Einheit Prüfungen je Prüfer (je VZÄ) und legt für das Jahr 2022 den Zielwert von 14,0 Prüfungen je Prüfer (je VZÄ) fest. Der Zielwert von 14,0 Prüfungen berücksichtigt nicht, in welcher Betriebsgrößenklasse jede dieser Prüfungen stattfindet. Die Prüfung eines Kst-Betriebes entspricht statistisch deshalb der Prüfung eines G-Betriebes. Im Jahr 2021 wurde coronabedingt keine Zielvereinbarung abgeschlossen. Die Senatsverwaltung für Finanzen schließt ihrerseits zur Vereinbarung von Vollzugszielen mit den Finanzämtern ebenfalls Zielvereinbarungen ab.
- 446** Das Leistungskriterium Prüfungen je Prüfer/Prüferin stellt keine geeignete Größe zur Steuerung der Arbeit der Betriebsprüfungsstellen dar. Es bildet den unterschiedlichen Arbeitsaufwand zwischen den Betriebsprüfungen verschiedener Größenklassen nicht ab, da es nicht zwischen den einzelnen Größenklassen unterscheidet.
- 447** Die Finanzämter erfassten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen in einer Datenbank nach Abschluss einer Betriebsprüfung zusätzlich Punktewerte für die geprüften Betriebe. Diese Punktewerte richten sich nach der Größenklasse des geprüften Betriebes. Für die Prüfung eines G3-Betriebes wird z. B. ein Punktewert von 4,0, für einen M-Betrieb ein Punktewert von 2,0 und für einen K-Betrieb ein Punktewert von 1,5 erfasst. Diese stellten in den vom Rechnungshof eingesehenen Zielvereinbarungen 2022 jedoch kein Leistungskriterium dar. Nach Auffassung des Rechnungshofs differenzieren diese Punktewerte zwischen den Größenklassen und sind damit ein geeignetes Kriterium zur Messung des Vollzugsziels „Sicherstellung der Produktivität“. Die Kennzahl Prüfungen je Prüfer/Prüferin wird als Kennzahl einer Betriebsprüfung nur sehr eingeschränkt einer Qualitätsbeurteilung gerecht. Die Multiplikation der Anzahl der Prüfungen mit den Punktewerten nach der Größenklasse bildet stärker die tatsächliche Leistung der Betriebsprüfung ab.

⁴⁰⁹ vgl. § 21a Abs. 2 und 4 FVG

15.8 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 448 Die Senatsverwaltung für Finanzen ist der Auffassung, dass die Häufigkeit einer regelmäßig vorzunehmenden Betriebsprüfung nicht allein von der Größenklasse abhänge. Zusammenhängende und international verbundene Unternehmen würden die Häufigkeit der Prüfung ebenso beeinflussen. Die vom Rechnungshof dargestellten Vergleichsgrößen für die Leistungsbeurteilung stellten allein auf absolute Zahlen ab, ohne ein relatives Verhältnis zu Umsatz und Gewinn oder nach temporären oder permanenten Ergebnissen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat mitgeteilt, dass eine zukunftsfähige Gesamtstrategie in organisatorischer und personeller Hinsicht entwickelt und tätigkeitsübergreifend umgesetzt werde. Soweit dies die Betriebsprüfungsstellen betrifft, werde die Senatsverwaltung dem Rechnungshof bis zum 31. Dezember 2025 berichten.

Zeitverbrauch und Prüfungsdauer seien ebenfalls regelmäßig Prüfungsschwerpunkte der Fachgeschäftsprüfungen. Die Senatsverwaltung habe die Finanzämter in einem Schreiben insoweit auf die Feststellungen und Ausführungen des Rechnungshofs hingewiesen.

Die Verwendung des Vollzugsziels „Punktwert je Größenklasse“ lehnt die Senatsverwaltung für Finanzen ab. Sie halte die Größenklasse nicht für einen geeigneten Maßstab zur Beurteilung des Schwierigkeitsgrades eines Falles. Auch die Qualität der Bearbeitung und der Prüfungsumfang eines Prüfungsfalles ließen sich nicht anhand der Größenklasse festmachen. Aus diesem Grund sei die Anwendung des „Punkte-Richtwert-Systems“ bereits im Januar 2012 abgeschafft worden. Zudem sei in der seit dem 1. Januar 2025 in Berlin im Einsatz befindlichen bundeseinheitlichen IT-Anwendung die Erfassung von Punkten nicht mehr vorgesehen. Bundesweit werde die Größe „Prüfungen je vorhandener prüfender Person“ zur Steuerung einer angemessenen Produktivität herangezogen.

- 449 Der Rechnungshof hält die von ihm verwendeten absoluten Zahlen für die Leistungsbeurteilung der Betriebsprüfung für geeignet. Sie werden auch in den bundeseinheitlichen Statistiken ausgewertet und sind objektive und messbare Kriterien der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit. Er hält weiter daran fest, dass für die Vereinbarung von Vollzugszielen das zusätzliche Kriterium „Punkte je Prüfung“ differenzierter ist und die unterschiedlichen Gegebenheiten beispielsweise zwischen einem Kst-Betrieb und einem G-Betrieb besser abbildet. Auch für die einzelnen Betriebsprüfer bietet das alleinige Kriterium „Prüfungen je Prüfer“ keine Orientierungsmöglichkeiten. Jeder Betriebsprüfer wird in Abhängigkeit der Größenklasse seiner zu prüfenden Betriebe eine unterschiedliche Anzahl an

Prüfungen durchführen müssen. Ein Punktesystem ist für den einzelnen Betriebsprüfer geeigneter, um die an ihn gerichteten Erwartungen zu erkennen.

Selbst wenn die IT-Anwendung keine Eintragungen zu Punkten vorsieht, ist eine Berechnung der Punktwerte durch Multiplikation möglich, weil die Größenklasse der geprüften Betriebe in der IT-Anwendung hinterlegt ist. Es ist für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar, wieso das Leistungskriterium Prüfungen je Prüfer zur individuellen Beurteilung des Einzelfalls geeigneter wäre als das Kriterium der mit Punkten gewichteten Prüfungen.

15.9 Zusammenfassung und Erwartung

- 450 Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die derzeitige dezentrale Organisationsstruktur der Betriebsprüfungsstellen nicht geeignet, um fiskalisch relevante Betriebe ausreichend zu prüfen. Die regionalen Finanzämter verfügen teilweise über zu wenig Auswahl an prüfungswürdigen Betrieben und erzielen in der Folge auch ein niedrigeres Mehrergebnis. In den Finanzämtern für Körperschaften dagegen bleiben fiskalisch relevantere Betriebe ungeprüft. Der Rechnungshof sieht deshalb in der Zentralisierung der Betriebsprüfungsstellen ein geeignetes Mittel, um die Effizienz der Betriebsprüfung zu erhöhen.
- 451 Der Rechnungshof beanstandet, dass die geprüften Finanzämter in jedem fünften Fall entgegen den Vorgaben die Betriebsprüfung nicht auf das notwendige Maß begrenzt und zeitnah zum Abschluss gebracht haben. Ferner haben die geprüften Finanzämter in mehr als der Hälfte der Fälle die Grundsätze des BMF zur Erstellung der Jahresstatistik nicht beachtet.
- 452 Die Vorgabe zur Schätzung der Mehrsteuern zur Einkommensteuer oder zur Körperschaftsteuer bei Personengesellschaften mit 35 % der Mehr- oder Mindereinkünfte ist nach Auffassung des Rechnungshofs jedenfalls bei Kapitalgesellschaften als Gesellschafter nicht realistisch. Für die Steuerung der Arbeit der Betriebsprüfungsstellen hält der Rechnungshof das Leistungskriterium Prüfungen je Prüfer/Prüferin für ungeeignet. Es bleibt unklar, warum die Prüfung von Kst-Betrieben gleichrangig sein soll mit der Prüfung von G-Betrieben. Eine Bepunktung der Betriebsprüfung abhängig von der Größenklasse und die Festlegung eines bestimmten Punktwertes als Vollzugsziel würde den tatsächlichen Aufwand und die tatsächliche Bedeutung der Betriebsprüfung besser abbilden.

453 Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen

- die Effizienz der Organisation der Betriebsprüfungsstellen überprüft und anschließend ggf. eine Zentralisierung, z. B. analog der Umsatzsteuersonderprüfung und der Lohnsteueraußenprüfung, vornimmt,
- in den Finanzämtern auf einen zeitnahen Abschluss der auf Prüfungsschwerpunkte konzentrierten Betriebsprüfungen hinwirkt.

Der Rechnungshof erwartet zudem, dass sich die Senatsverwaltung für Finanzen auf Bundesebene dafür einsetzt, dass

- die BMF-Grundsätze zur Jahresstatistik überarbeitet werden und künftig zwischen Einkommensteuer- und Körperschaftsteuersatz differenzieren,
- die Leistungswerte der Prüfer/Prüferinnen bei der Vereinbarung und Abrechnung von Vollzugszielen in Abhängigkeit von der Betriebsgrößenklasse ermittelt werden.

16 Forschungszulage nicht ausreichend erforscht

Der Rechnungshof hat die Bearbeitung von Anträgen auf Forschungszulage in drei Berliner Finanzämtern geprüft. In 15,1 % der geprüften Festsetzungen wurde die Forschungszulage um insgesamt mehr als 5 Mio. € zu hoch festgesetzt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass vor allem in den ersten Jahren der Gesetzesanwendung nur eine umfangreiche Beleganforderung und eine aufwendige Prüfung der Anträge die zutreffende Festsetzung der Forschungszulage ermöglicht. Die Finanzämter erfüllen diese Sachaufklärungspflicht nicht in ausreichendem Maße. Mit einer gesetzeskonformen Beleganforderung und Prüfung wären rechnerisch zusätzlich mehr als 3 Mio. € Forschungszulage weniger festgesetzt und anschließend angerechnet bzw. ausgezahlt worden. Die praktizierte zentrale Prüfung der Anträge in einem Berliner Finanzamt stellt eine gleichmäßig gute inhaltliche Bearbeitung der Anträge sicher.

16.1 Einleitung

- 454 Zum 1. Januar 2020 ist das Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz - FZulG) in Kraft getreten. Das Gesetz ermöglicht die steuerliche Begünstigung von Forschungsausgaben von in Deutschland steuerpflichtigen Unternehmen. Es soll Anreize setzen, in Forschung und Entwicklung zu investieren. Ziel ist es, den Investitionsstandort Deutschland zu stärken und die Forschungsaktivitäten insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen anzuregen. Begünstigt sind Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, soweit sie einer oder mehrerer der Kategorien Grundlagenforschung, industrielle Forschung oder experimentelle Entwicklung zuzuordnen sind. Anspruchsberechtigt sind alle in Deutschland steuerpflichtigen Unternehmen im Sinne des Einkommensteuer- und des Körperschaftsteuergesetzes, soweit sie Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb oder selbständiger Arbeit erzielen - unabhängig von Größe, Rechtsform und Branche.
- 455 Die Gewährung der Forschungszulage erfolgt in einem zweistufigen Verfahren. Im ersten Schritt muss - außerhalb der Finanzverwaltung - elektronisch eine Bescheinigung für das Forschungs- und Entwicklungsvorhaben bei der Bescheinigungsstelle Forschungszulage (BSFZ) des Bundesministeriums für Forschung, Technologie und Raumfahrt beantragt werden. Die BSFZ ist für die inhaltliche Überprüfung des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens zuständig. Die BSFZ prüft, ob es sich um ein förderfähiges Vorhaben handelt. Anschließend ergeht

ein „Bescheid über den Antrag auf Bescheinigung nach § 6 FZulG“. Dieser Bescheid enthält die Feststellung, dass für das Vorhaben des Antragstellers die Voraussetzungen für ein begünstigtes Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Sinne von § 2 FZulG vorliegen. Er ist Grundlagenbescheid für die Festsetzung der Forschungszulage.

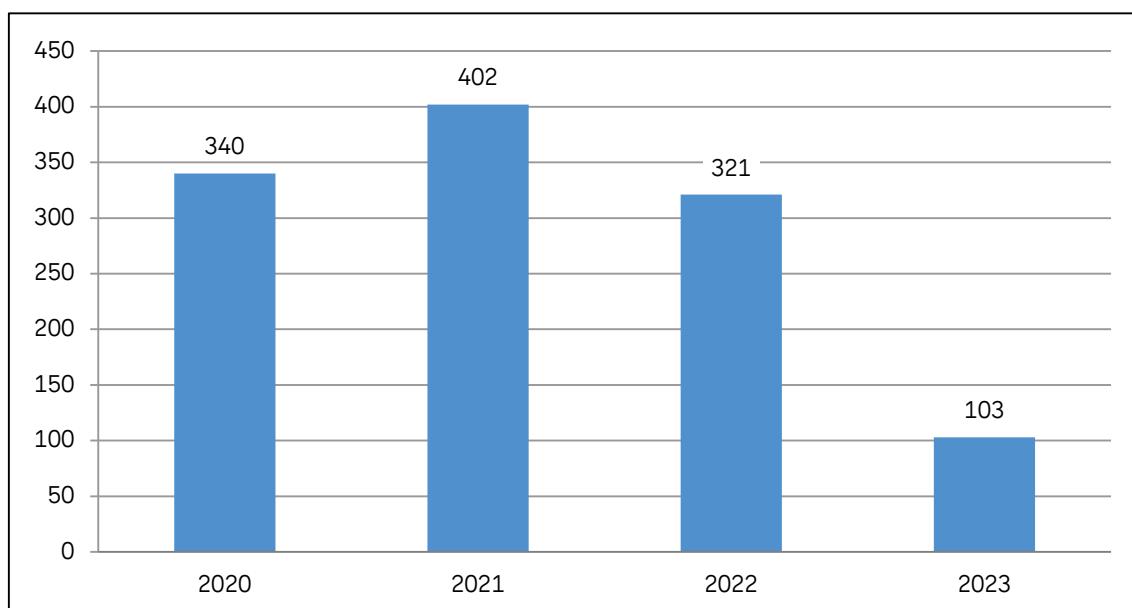
- 456 Im Bescheid sind weitere Angaben über das Forschungs- und Entwicklungsvorhaben enthalten (z. B. voraussichtlicher Aufwand, Kooperationspartner etc.). Hierbei handelt es sich um rein nachrichtliche Angaben, die aus dem Antrag übernommen und nicht von der BSFZ überprüft werden; sie entfalten keine Bindungswirkung. Die Überprüfung dieser Angaben obliegt dem für die Festsetzung der Forschungszulage zuständigen Finanzamt. Der Bescheid gilt grundsätzlich für das gesamte Forschungs- und Entwicklungsvorhaben. Es muss jedoch eine neue Bescheinigung beantragt werden, sobald sich Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Antrag ergeben.
- 457 Im zweiten Schritt ist der Antrag auf Forschungszulage elektronisch nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz über die amtlich bestimmte Schnittstelle „Mein ELSTER“ bei dem für die Besteuerung des Anspruchsberechtigten nach dem Einkommen zuständigen Finanzamt zu stellen.⁴¹⁰ Nach Einreichung des Antrags überprüft das Finanzamt die förderfähigen Aufwendungen und setzt die Forschungszulage in einem Forschungszulagenbescheid fest. Die Zulage wird auf die Einkommen- oder Körperschaftsteuer angerechnet. Ergibt sich bei der Anrechnung ein Überschuss, wird dieser ausgezahlt.
- 458 Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sind nur begünstigt, soweit diese nach dem 1. Januar 2020 begonnen wurden. Der Begünstigungszeitraum orientiert sich an der Dauer der Durchführung des begünstigten Vorhabens. Begünstigt sind 100 % der Lohnaufwendungen für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sowie 60 % der Aufwendungen für Aufträge der Forschung und Entwicklung, die durch den Anspruchsberechtigten selbst vergeben wurden (Auftragsforschung). Für Aufträge, die nach März 2024 von den Anspruchsberechtigten vergeben wurden, sind künftig sogar 70 % der Aufwendungen begünstigt. Die Summe der begünstigten Aufwendungen bildet die Bemessungsgrundlage, von der die Forschungszulage in Höhe von 25 % festgesetzt wird. Kleine und mittlere Unternehmen können ab 2024 weitere 10 % Forschungszulage beantragen.⁴¹¹

⁴¹⁰ vgl. § 5 FZulG

⁴¹¹ vgl. § 4 FZulG

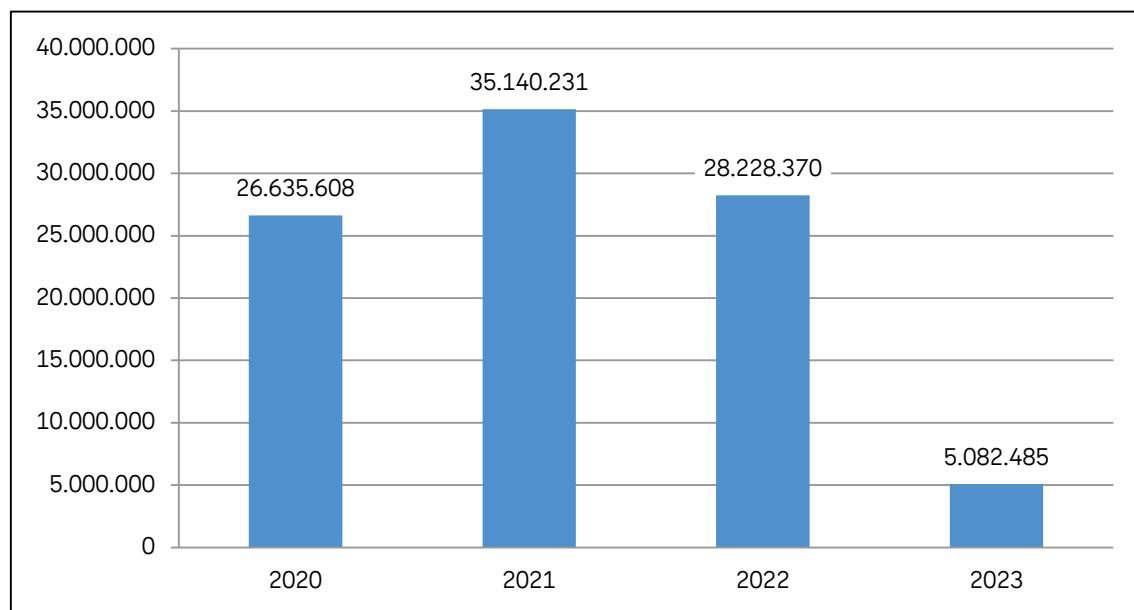
- 459 Der Maximalbetrag der je Unternehmen und Jahr möglichen Forschungszulage wurde durch Veränderung der Bemessungsgrundlage mehrfach erhöht. Von Januar 2020 bis Juni 2020 betrug die höchstmögliche Forschungszulage 500.000 €, von Juli 2020 bis 27. März 2024 1 Mio. € und seit dem 28. März 2024 2,5 Mio. € (für kleine und mittlere Unternehmen 3,5 Mio. €). Ab 2024 können auch Abschreibungen von Anschaffungs- und Herstellungskosten eines abnutzbaren beweglichen Wirtschaftsguts des Anlagevermögens bei der Forschungszulage berücksichtigt werden.
- 460 Seit deren Einführung bis 30. Juni 2024 wurden bei den Berliner Finanzämtern für die Wirtschaftsjahre 2020 bis 2023 1.166 Anträge auf Forschungszulage gestellt. Mit 996 Festsetzungen wurden insgesamt 95.560.458 € Forschungszulage festgesetzt. Von den 1.166 Anträgen wurden 1.118 Anträge in den vier Finanzämtern für Körperschaften gestellt. Diese vier Finanzämter setzten 95.064.641 € Forschungszulage fest.

Ansicht 60: Anzahl der Anträge auf Forschungszulage für 2020 bis 2023 in den Berliner Finanzämtern



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Auswertung der Daten laut Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 30. Juni 2024

Ansicht 61: Summe der festgesetzten Forschungszulagen für 2020 bis 2023 in den Berliner Finanzämtern (in €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Auswertung der Daten laut Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 30. Juni 2024

Ursächlich für die geringeren Fallzahlen und Beträge für die Wirtschaftsjahre 2022 und 2023 zum Stand 30. Juni 2024 ist, dass die Antragsfristen erst mit Ablauf der Jahre 2026 bzw. 2027 enden.

16.2 Prüfungsgegenstand und -vorgehen

- 461 Der Rechnungshof hat die Bearbeitung der Anträge auf Forschungszulage in den Finanzämtern geprüft. Insbesondere hat er geprüft, ob die Finanzämter die Anträge zeitgerecht und fehlerfrei bearbeitet und die Forschungszulage in zutreffender Höhe festgesetzt haben.
- 462 Dazu hat der Rechnungshof von der Senatsverwaltung für Finanzen die Geschäftsstatistiken über das Festsetzungsverfahren zur Forschungszulage nach dem FZulG bis einschließlich Stichtag 30. Juni 2024 und eine Auflistung aller Steuerfälle, in denen der Grundkennbuchstabe FZU gespeichert ist, angefordert. Da der weitaus überwiegende Teil der Anträge auf die Finanzämter für Körperschaften entfällt, wurden die örtlichen Erhebungen in drei der vier Finanzämter für Körperschaften durchgeführt. Für die Prüfung hat der Rechnungshof Anträge auf Forschungszulage für die Jahre 2020 bis 2023 ausgewählt.
- 463 Von den 1.166 von der Senatsverwaltung für Finanzen mitgeteilten Anträgen auf Forschungszulage für alle Berliner Finanzämter hat der Rechnungshof die Bearbeitung von 557 Anträgen in den drei Finanzämtern für Körperschaften geprüft.

Die 557 Anträge verteilen sich - da viele Unternehmen Anträge für mehrere Jahre gestellt haben - auf 238 Steuerfälle (verschiedene Unternehmen). Von den vom Rechnungshof geprüften Anträgen waren 53 noch nicht beschieden, sodass 504 Festsetzungen inhaltlich geprüft werden konnten.

16.3 Bearbeitungsdauer der Anträge auf Forschungszulage

- 464 Nach dem Eingang des Antrags auf Forschungszulage sollen die Finanzämter in den Steuerkonten der Zulageberechtigten unverzüglich den Grundkennbuchstaben FZU setzen.⁴¹² Dies ist erforderlich, damit die festgesetzte Forschungszulage bei der nächsten erstmaligen Steuerfestsetzung kassentechnisch automatisch angerechnet werden kann. Die Festsetzung der Forschungszulage sollten die Finanzämter innerhalb von 90 Tagen nach Eingang des Antrags vornehmen, um deren zeitnahe Anrechnung bei der Einkommen- oder Körperschaftsteuer zu ermöglichen.⁴¹³
- 465 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Finanzämter in 88 Steuerfällen (37,0 %) den Grundkennbuchstaben FZU nicht innerhalb von 14 Tagen nach Eingang des Antrags, also zu spät, gesetzt haben. In 43 Fällen (7,7 %) haben die Finanzämter die Forschungszulage ohne erkennbaren Grund verspätet, also nicht innerhalb von 90 Tagen nach Eingang des Antrags, festgesetzt. Die rasche Festsetzung der Forschungszulage ist erforderlich, damit Veranlagungen zur Einkommen- oder Körperschaftsteuer nicht aufgehalten werden und den Unternehmen zügig die Forschungszulage angerechnet bzw. ausgezahlt wird.

16.4 Rechtliche Fehler bei der Festsetzung und Beleganforderung

- 466 Für die Finanzämter gilt der Amtsermittlungsgrundsatz nach § 88 Abgabenordnung (AO). Die Finanzämter haben den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln. Sie bestimmen Art und Umfang der Ermittlungen nach den Umständen des Einzelfalls sowie nach den Grundsätzen der Gleichmäßigkeit, Gesetzmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit. Zur Gewährleistung eines zeitnahen und gleichmäßigen Vollzuges der Steuergesetze können die obersten Finanzbehörden Weisungen über Art und Umfang der Ermittlungen erteilen. Für die Festsetzung der Forschungszulage sind die Vorschriften der Abgabenordnung gemäß § 12 FZulG anzuwenden.

⁴¹² vgl. Dienstanweisung Forschungszulage der Senatsverwaltung für Finanzen, Tz. 4.3

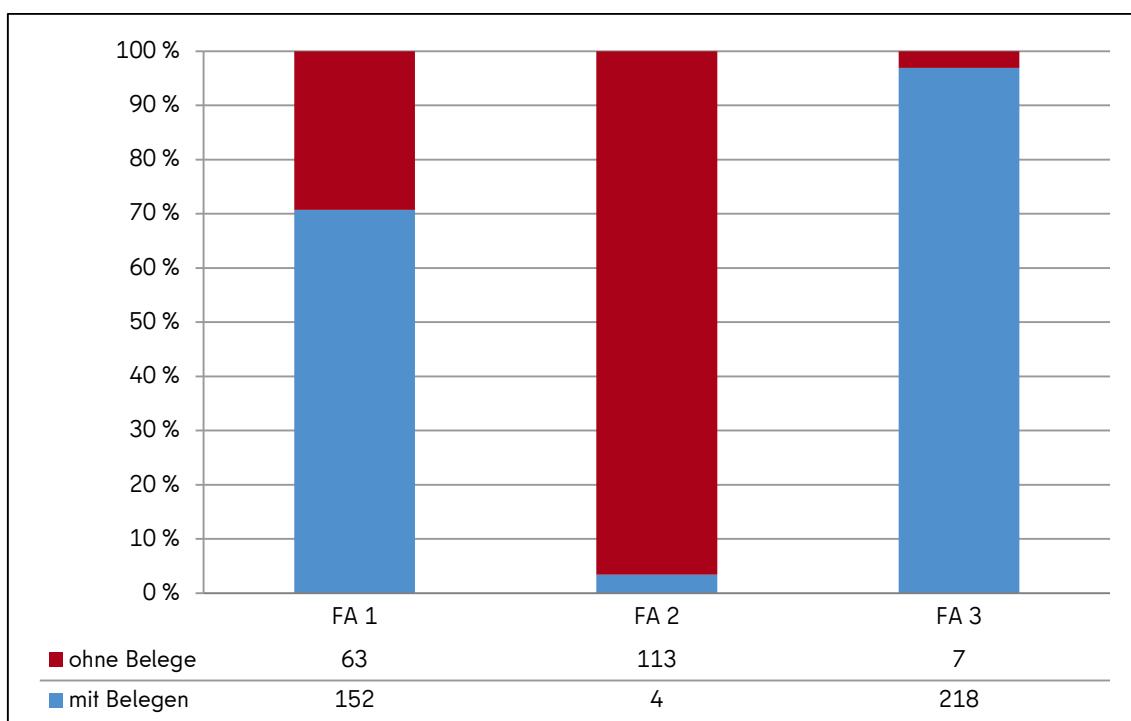
⁴¹³ vgl. Runderlass FZul-Nr. 1/2021 der Senatsverwaltung für Finanzen, aktualisiert am 30. Juni 2023 (aufgehoben zum 24. April 2025)

- 467 Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat im November 2021 ein umfangreiches Schreiben zur Gewährung von Forschungszulagen mit materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Ausführungen herausgegeben und einmal im Februar 2023 aktualisiert⁴¹⁴. Auf über 70 Seiten gibt das BMF in diesem Schreiben detaillierte Hinweise und Erläuterungen zur Forschungszulage.
- 468 Als Bemessungsgrundlage für die Festsetzung der Forschungszulage sind die Arbeitslöhne der mit Forschung und Entwicklung befassten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Aufwendungen für Auftragsforschung zu berücksichtigen. Aufwendungen für Auftragsforschung sind nur begünstigt, wenn die Auftragnehmerin oder der Auftragnehmer seine Geschäftsleitung in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) oder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) hat. Nach dem BMF-Schreiben zur Forschungszulage sind die förderfähigen Lohnaufwendungen mittels Stundenerfassung aufzuzeichnen. Auf seiner Internetseite hat das BMF das Muster eines solchen „Stundenzettels“ bereitgestellt. Auf Anforderung des Finanzamts sind diese Aufzeichnungen vorzulegen. Unternehmen in Schwierigkeiten dürfen keine Forschungszulage erhalten. Das BMF-Schreiben beinhaltet konkrete Beschreibungen der Tatbestandsmerkmale für Unternehmen in Schwierigkeiten. Nach dem zuletzt veröffentlichten BMF-Schreiben vom Februar 2023 gilt für Kapitalgesellschaften u. a. Folgendes: Ein Unternehmen gilt als Unternehmen in Schwierigkeiten, wenn mehr als die Hälfte des gezeichneten Stammkapitals infolge aufgelaufener Verluste verloren gegangen ist. Dies ist der Fall, wenn sich nach Abzug der aufgelaufenen Verluste von den Rücklagen (und allen sonstigen Elementen, die im Allgemeinen den Eigenmitteln des Unternehmens zugerechnet werden) ein negativer kumulativer Betrag ergibt, der mehr als der Hälfte des gezeichneten Stammkapitals entspricht. Die Regelung zu Unternehmen in Schwierigkeiten gilt nicht für kleine und mittlere Unternehmen in den ersten drei Jahren ihres Bestehens. Aufgrund der Coronakrise galt für die Jahre 2020 und 2021 eine weitere Ausnahme. Waren die Unternehmen in 2020 oder 2021 in Schwierigkeiten geraten, war dies unschädlich, wenn sie 2019 noch nicht in Schwierigkeiten waren. Hat das Unternehmen weitere öffentliche Fördermittel für das Forschungsvorhaben erhalten, sind die entsprechenden Aufwendungen nicht in die Bemessungsgrundlage für die Forschungszulage einzubeziehen (Kumulationsverbot). Das Unternehmen hat hierzu Angaben im Antrag zu machen, die das Finanzamt zu prüfen hat.

⁴¹⁴ BMF-Schreiben vom 7. Februar 2023 zur Gewährung von Forschungszulage nach dem Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz - FZulG), veröffentlicht auf www.bundesfinanzministerium.de

- 469 Gemäß BMF-Schreiben sind dem Antrag auf Forschungszulage keine Unterlagen beizufügen.⁴¹⁵ Diese sind erst auf Anforderung des Finanzamts vorzulegen. Das Finanzamt entscheidet im Rahmen der Bearbeitung des Antrags in eigener Zuständigkeit über den Umfang der Prüfung (§ 88 AO – Untersuchungsgrundsatz); hierzu gehört auch die Entscheidung über die Anforderung von Belegen. Für die allgemeine Veranlagungstätigkeit in den Besteuerungsverfahren gilt, dass es nicht erforderlich ist, in jedem Fall Belege von den Steuerpflichtigen anzufordern, wenn das Finanzamt die Prüfung auch anhand des elektronischen oder physischen Akteninhalts schlüssig vornehmen kann.
- 470 Der Rechnungshof hat in drei Finanzämtern für Körperschaften 504 Festsetzungen der Forschungszulage geprüft. Die Anträge auf Forschungszulage gingen in den Finanzämtern elektronisch ein. Belege wurden dem Antrag in der Regel nicht beigefügt. Die Finanzämter haben Belege in sehr unterschiedlichem Umfang angefordert. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Quote der Anträge mit vorgelegten Belegen je Finanzamt von 3,4 % bis 96,9 % reichte. Nur zu einem geringen Teil hatten die Antragsteller die Belege bereits mit dem Antrag auf Forschungszulage vorgelegt.

Ansicht 62: Anträge auf Forschungszulage mit Vorlage von Belegen bei den drei geprüften Finanzämtern



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Auswertung der erhobenen Daten

⁴¹⁵ vgl. BMF-Schreiben, a. a. O., Rn. 215

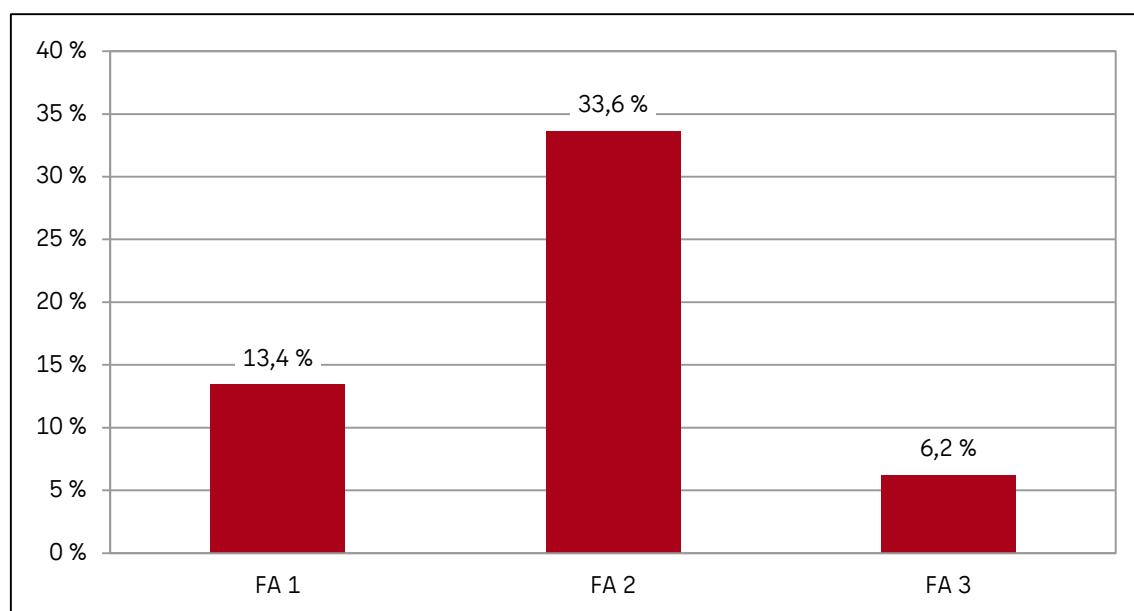
Das in vorstehender Ansicht mit FA 3 bezeichnete Finanzamt, in dem in 218 Fällen Belege angefordert wurden, kürzte die beantragte Forschungszulage um fast 3 Mio. €, während im FA 2 nur in zwei Fällen um insgesamt rd. 67.000 € vom Antragsvolumen abgewichen wurde. Das FA 1 mit vorgelegten Belegen in 152 Fällen kürzte das Antragsvolumen um insgesamt rd. 350.778 €. Das Antragsvolumen der geprüften Fälle betrug im FA 1 rd. 19,1 Mio. €, im FA 2 rd. 12,1 Mio. € und im FA 3 rd. 25,0 Mio. €.

- 471** Ohne erläuternde Unterlagen ist die Höhe der geltend gemachten Aufwendungen nicht prüfbar. Deshalb erfordert die Beachtung der Abgabenordnung in der Regel die Anforderung und Prüfung von Belegen bzw. Erläuterungen zu den geltend gemachten Aufwendungen für die Bemessungsgrundlage der Forschungszulage, die Einsichtnahme in die Bilanzen und die Prüfung des Kumulationsverbots mit anderen Förderungen. Die Anforderung und Prüfung von Belegen sind nicht in jedem Fall notwendig. Die Aufklärungspflicht möglicher Unsicherheiten kann durch allgemeine Erfahrungen der Finanzbehörde zu vergleichbaren Sachverhalten begrenzt werden. Die Erfahrungen führen dann zu einer Schlüssigkeit von Angaben. Die Schlüssigkeit von Angaben lässt sich für die Forschungszulage jedoch nicht aus dem vorhandenen physischen oder elektronischen Akteninhalt im Finanzamt herleiten, weil in den aktuellen steuerlichen Unternehmensakten oder den Akten der vergangenen Zeiträume keine ausreichenden Hinweise vorhanden sind, inwieweit die Tatbestandsmerkmale für die Forschungszulage erfüllt sein können. Ebenso ist aufgrund der erstmaligen Antragsbearbeitung ab 2021 keine allgemeine Verwaltungserfahrung der Finanzbehörden für die Anwendung des Forschungszulagengesetzes vorhanden. Die ungeprüfte Übernahme der erklärten Angaben der Antragsteller ohne Belegvorlage birgt deshalb ein erhebliches Risiko, ungerechtfertigt zu hohe Beträge anzurechnen bzw. auszuzahlen.
- 472** Die geprüften Finanzämter haben in sehr unterschiedlicher Art und Weise ihren Ermittlungsauftrag wahrgenommen und dabei ihre Sachaufklärungspflicht mehrfach verletzt. Wenn zumindest in den Anfangsjahren der gesetzlichen Neuregelung in keinem Fall Belege oder begründende Unterlagen angefordert werden, obwohl keine Erfahrungen über die Schlüssigkeit von Angaben in der Finanzbehörde existieren, besteht das erhöhte Risiko, dass ungerechtfertigte Steuervorteile gewährt werden. Die Finanzämter müssen im Rahmen der Schlüssigkeitsprüfung Belege und Unterlagen anfordern, um diese Erfahrungen für die Zukunft zu sammeln und in künftige Risikobewertungen und einen zunehmenden Belegvorlageverzicht einfließen zu lassen.

- 473 Aufgrund der speziellen Tatbestandsmerkmale für die Bemessungsgrundlage der Forschungszulage und der Anspruchsberechtigung sowie der fehlenden praktischen Erfahrung in den Finanzämtern über die Schlüssigkeit anhand der Aktenlage sind zusätzliche Weisungen der obersten Finanzbehörde gemäß § 88 Abs. 3 Satz 1 AO zu Art und Umfang der Ermittlungen und insbesondere zum Verzicht auf eine Belegvorlageaufforderung für die Finanzämter unerlässlich. Das 70-seitige BMF-Schreiben zur Forschungszulage, das nur detailgenau deren Tatbestandsmerkmale beschreibt, erfüllt diese Voraussetzungen nicht. Das BMF-Schreiben geht davon aus, dass eine Prüfung durch die Finanzämter vorgenommen wird. Es gibt keine Hinweise, wann eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für die Erfüllung von Anspruchsvoraussetzungen vorhanden und eine Beleganforderung entbehrlich ist. Die von der Senatsverwaltung für Finanzen für die Bearbeitung der Forschungszulage ergangenen Dienstanweisungen und Runderlasse enthalten zur Beleganforderung ebenfalls keine Hinweise.
- 474 Das FA 3 hat mit seiner umfangreichen Beleganforderung (vgl. Ansicht 62) eine Abweichungsquote von 11,8 % gegenüber der beantragten Forschungszulage erzielt. Demgegenüber lag die Abweichungsquote für das FA 1 bei 1,8 % und für das FA 2 bei 0,6 %. Wären diese beiden Finanzämter bei der Beleganforderung und Prüfung ähnlich wie das FA 3 vorgegangen und hätten die gleiche Abweichungsquote erzielt, wären rechnerisch ca. 3,26 Mio. € weniger Forschungszulage festgesetzt und angerechnet bzw. ausgezahlt worden. Dies belegt, dass bei den Anträgen auf Forschungszulage ein erhebliches Steuerausfallrisiko besteht und das Fehlerpotenzial hoch ist.
- 475 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass mit einer Vorlage von Belegen für die Antragsteller ein bürokratischer Aufwand verbunden ist, der in einem Widerspruch zum allgemeinen Ziel des Bürokratieabbaus stehen könnte. Unnötige Bürokratie kostet Zeit und bremst die Wirtschaft. Besonders belastet sind kleine und mittlere Unternehmen. Um erhebliche Steuerausfälle in Millionenhöhe zu vermeiden, kann jedoch von der Vorlage von Belegen zumindest für eine Übergangszeit nicht abgesehen werden.
- 476 Der Rechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, dass in 76 (15,1 %) der geprüften Festsetzungen (teilweise aus mehreren Gründen) trotz erkennbaren Fehlens von Tatbestandsmerkmalen von begünstigten Aufwendungen oder von zulageberechtigten Unternehmen die Forschungszulage in unzutreffender Höhe festgesetzt wurde. Das Volumen zu Unrecht festgesetzter Forschungszulage in allen drei geprüften Finanzämtern beträgt mehr als 5 Mio. €.

477 So haben die Finanzämter die Aufwendungen für Auftragsforschung berücksichtigt, obwohl die Auftragnehmerin oder der Auftragnehmer außerhalb des EU - bzw. EWR-Gebiets ansässig ist. Die Finanzämter haben in mehreren Fällen die gesamten Lohnaufwendungen eines Unternehmens berücksichtigt, obwohl es unwahrscheinlich ist, dass alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eines Unternehmens ausschließlich mit Forschung und Entwicklung beschäftigt gewesen sind. In 26 der geprüften Festsetzungen befanden sich die Unternehmen ausweislich der zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof vorliegenden Bilanzen in Schwierigkeiten, sodass eine Gewährung von Forschungszulage nicht zulässig war. In 21 der geprüften Festsetzungen hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Unternehmen andere öffentliche Förderungen erhalten hatten. Eine Prüfung des Kumulationsverbots – und ggf. eine Kürzung der Bemessungsgrundlage für die Forschungszulage – haben die Finanzämter in diesen Fällen nicht vorgenommen. Die unzutreffenden Festsetzungen verteilen sich auf die geprüften Finanzämter wie folgt:

Ansicht 63: Anteil unzutreffender Festsetzungen der Forschungszulage bei den drei geprüften Finanzämtern



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Auswertung der erhobenen Daten

478 Auffällig ist die deutlich geringere Fehlerquote im FA 3. Sie ist vor allem darauf zurückzuführen, dass in diesem Finanzamt in den meisten Fällen die Belege vorlagen, weil sie vom Finanzamt angefordert wurden.

16.5 Festsetzungen der Forschungszulage unter dem Vorbehalt der Nachprüfung

- 479 Solange der Steuerfall nicht abschließend geprüft ist, kann der Bescheid unter dem Vorbehalt der Nachprüfung erlassen werden (§ 164 Abs. 1 AO). Die Entscheidung, ob ein Vorbehalt der Nachprüfung ergeht, ist eine Ermessensentscheidung des Finanzamts. Ist der Vorbehalt der Nachprüfung wirksam, kann die Festsetzung jederzeit aufgehoben oder geändert werden. Wird der Vorbehalt nicht aufgehoben, ist die Aufhebung oder Änderung über mehrere Jahre, bis zum Ablauf der Festsetzungsfrist möglich.⁴¹⁶
- 480 Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Finanzämter die Forschungszulage mit oder ohne den Vorbehalt der Nachprüfung festgesetzt haben. Außerdem hat der Rechnungshof geprüft, ob die Finanzämter die Gründe für den Vorbehalt der Nachprüfung dokumentiert haben. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in den geprüften Finanzämtern 290 von 504 geprüften Festsetzungen der Forschungszulage unter dem Vorbehalt der Nachprüfung erfolgten. Bei 131 Festsetzungen waren Gründe für die Festsetzung der Forschungszulage unter dem Vorbehalt der Nachprüfung in der Akte erkennbar. Hier war entweder eine spätere (Außen-)Prüfung vorgesehen oder der Grund für den Vorbehalt der Nachprüfung auf der Festsetzungsverfügung dokumentiert. Bei 159 Festsetzungen waren demgegenüber keine Gründe für die Festsetzung der Forschungszulage unter dem Vorbehalt der Nachprüfung in der Akte erkennbar.
- 481 Voraussetzung für das Erlassen eines Vorbehalts der Nachprüfung ist, dass der Fall noch nicht abschließend geprüft ist. Die Ermessensentscheidung für das Erlassen eines Vorbehalts ist fehlerhaft, wenn zum Zeitpunkt der Festsetzung bereits feststeht, dass keine abschließende Prüfung mehr stattfinden wird. Von den vom Rechnungshof geprüften Festsetzungen mit dem Vorbehalt der Nachprüfung wurden keine Festsetzungen im Nachhinein erneut überprüft oder geändert. Solche Vorbehaltsfestsetzungen können aufgrund der technischen Besonderheiten bei der Festsetzung der Forschungszulage auch nicht automatisiert ausgewertet und erneut den Dienstkräften zur Bearbeitung zugewiesen werden. Anders als bei der Steuerfestsetzung gibt es bei der Forschungszulage keine Folgefestsetzungen, bei denen Sachverhalte nachträglich aufgeklärt werden können. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Festsetzung der Forschungszulage im Nachhinein von den Finanzämtern nicht mehr aufgegriffen wird.

⁴¹⁶ vgl. § 164 Abs. 4 AO

Ist dennoch eine Vorbehaltsfestsetzung vorgesehen, weil z. B. eine Außenprüfung geplant ist, sollte in geeigneter Weise in der elektronischen Steuerakte (beispielsweise in den festsetzungsnahen Daten) dokumentiert werden, warum die Vorbehaltsfestsetzung vorgenommen wird. Liegen bereits alle Belege vor und ist der Fall damit ausermittelt und auch keine (Außen-)Prüfung vorgesehen, ist ein Vorbehalt der Nachprüfung rechtswidrig.

16.6 Organisationsformen für die Prüfung der Anträge auf Forschungszulage

- 482 Jegliches Verwaltungshandeln soll nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichtet sein. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben. Die günstigste Zweck-Mittel-Relation besteht darin, dass ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Einsatz von Mitteln oder mit einem bestimmten Einsatz von Mitteln das bestmögliche Ergebnis erzielt wird.⁴¹⁷ Zuständig für die Bearbeitung der Anträge auf Forschungszulage ist das örtlich zuständige Finanzamt, das für die Besteuerung nach dem Einkommen zuständig ist. Ob die Anträge auf Forschungszulage im zuständigen Finanzamt dezentral auf dem jeweils für den Steuerfall zuständigen Festsetzungsplatz oder zentral bearbeitet bzw. geprüft werden sollen, ist von der Senatsverwaltung für Finanzen nicht vorgegeben oder empfohlen.
- 483 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in einem der geprüften Finanzämter (FA 3) die Anträge auf Forschungszulage zentral bei der Haupsachgebietsleitung Fördergesetze (HSGL FörderG) geprüft werden. Bei dieser HSGL FörderG erfolgt die Prüfung der geltend gemachten Lohnaufwendungen und der Aufwendungen für Auftragsforschung. Schriftwechsel mit den Steuerpflichtigen, wie beispielsweise die Anforderung von Unterlagen und auch die Festsetzung der Forschungszulage, erledigen die Festsetzungsplätze nach den Vorgaben der HSGL FörderG. In fast allen vom Rechnungshof geprüften Fällen hat dieses Finanzamt deshalb die Nachweise für die Lohnaufwendungen und die Auftragsforschung angefordert. Außerdem hat es die Forschungszulage nur in wenigen Fällen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung festgesetzt. In den anderen beiden geprüften Finanzämtern haben die Dienstkräfte der Festsetzungsplätze dezentral alle mit der Bearbeitung der Anträge auf Forschungszulage verbundenen Tätigkeiten erledigt, die HSGL FörderG haben nur im Rahmen der Mitzeichnung mitgewirkt.

⁴¹⁷ vgl. § 7 Abs. 1 LHO, Nr. 1 AV § 7 LHO

- 484 In einem der vom Rechnungshof geprüften Finanzämter mit dezentraler Prüfung der Anträge (FA 1) hat die HSGI FörderG eine wesentlich stärkere Einflussnahme auf die Festsetzungen (z. B. durch Bearbeitungshinweise im Rahmen der Mitzeichnung, eine Checkliste und Schulungen der Dienstkräfte) ausgeübt als im zweiten vom Rechnungshof geprüften Finanzamt mit dezentraler Prüfung (FA 2).
- 485 Das Finanzamt mit der zentralen Prüfung der Anträge ist bei der Festsetzung in 103 von 193 Fällen (53,4 %) vom Antrag auf Forschungszulage abgewichen. Das Finanzamt mit der stärkeren Einflussnahme der HSGI FörderG ist bei der Festsetzung in 39 von 201 Fällen (19,4 %) vom Antrag abgewichen. Die niedrigste Abweichungsquote mit 2 von 110 Fällen (1,8 %) hatte das Finanzamt ohne zentrale Prüfung oder stärkere Einflussnahme der HSGI FörderG. Die Abweichung vom Antragsvolumen betrug im Finanzamt mit der zentralen Prüfung der Anträge durchschnittlich 26.636 € je abweichender Festsetzung. Im Finanzamt mit der stärkeren Einflussnahme der HSGI FörderG betrug die Abweichung durchschnittlich 8.994 € je abweichender Festsetzung. Das Abweichungsvolumen zuungunsten der Antragsteller im dritten Finanzamt betrug insgesamt 67.369 € und ist bis auf 100 € auf eine vor der Festsetzung erfolgte planmäßige Betriebsprüfung und nicht auf die Antragsbearbeitung auf dem Festsetzungsplatz zurückzuführen.
- 486 Die zentrale Prüfung der Anträge auf Forschungszulage in einem der geprüften Finanzämter hat zu einer gleichmäßig guten inhaltlichen Bearbeitung der Anträge geführt und verhinderte, dass 2.956.575 € unberechtigt beantragter Forschungszulage festgesetzt und ausbezahlt wurden. Dieses Finanzamt hatte auch die geringste Beanstandungsquote der vom Rechnungshof geprüften Finanzämter. In dem Finanzamt, in dem die HSGI FörderG eine stärkere Einflussnahme auf die Festsetzungen ausgeübt hat, wurde immerhin noch die Auszahlung von insgesamt 350.778 € unberechtigt beantragter Forschungszulage verhindert.
- 487 Das Finanzamt mit der zentralen Prüfung der Anträge hat mit seiner Verfahrensweise eine Abweichungsquote von 11,8 % gegenüber der beantragten Forschungszulage erzielt. Diese Verfahrensweise, die auch auf die zentrale Prüfung zurückgeführt werden kann, hätte rechnerisch in den anderen beiden geprüften Finanzämtern die festgesetzte und angerechnete bzw. ausgezahlte Forschungszulage um 3,26 Mio. € reduziert (vgl. T 474).
- 488 In allen Finanzämtern existiert nur eine geringe Fallzahl von durchschnittlich weniger als zehn Anträgen auf Forschungszulage je Festsetzungsplatz pro Jahr. Auch deshalb hält es der Rechnungshof für zweckmäßig, die Anträge auf Forschungszulage zentral zu prüfen. Das Fachwissen und die Erfahrungen der

eingesetzten Dienstkräfte können bei der zentralen Prüfung der Anträge gezielt genutzt werden.

Sollte die Bearbeitung der Anträge auf Forschungszulage weiterhin dezentral erfolgen, besteht Schulungsbedarf für alle Dienstkräfte. Dies hätte einen erheblichen Mehraufwand für die Verwaltung zur Folge. Den Dienstkräften sollte zudem eine kurze Checkliste zur Verfügung stehen, mit der sie auf die wesentlichen Probleme bei der Bearbeitung der Anträge auf Forschungszulage aufmerksam gemacht werden.

16.7 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 489 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Annahme einer Verspätung bei der Festsetzung der Forschungszulage unzutreffend sei, da es sich bei der 90-Tage-Frist nicht um eine bindende maximale Frist gehandelt habe. Im Übrigen sei der Runderlass, in dem geregelt wurde, dass die Antragsbearbeitung „möglichst innerhalb von 3 Monaten nach Eingang“ erfolgen solle, bereits aufgehoben worden. Zu den rechtlichen Fehlern bei der Festsetzung der Forschungszulage und der Beleganforderung hat die Senatsverwaltung vorgetragen, dass die Mehrzahl der Festsetzungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung ergangen sei. Diese Festsetzungen seien noch offen und in jedem Fall sei eine abschließende Überprüfung vorgesehen. Nach Auffassung der Senatsverwaltung könne in diesen Fällen von keiner unzutreffenden Festsetzung oder unterbliebenen Prüfung, mangelndem Ermittlungsaufwand, Verletzung der Sachaufklärungspflicht, einem Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz oder einer Verletzung des Untermaßverbotes gesprochen werden, weil Ermittlungen und Prüfungen in den Einzelfällen noch ausstünden.
- 490 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat der Auffassung des Rechnungshofs widersprochen, dass die Finanzämter Festsetzungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung nicht mehr aufgreifen werden. Sie habe die Finanzämter angewiesen, detaillierte Listen zu führen, um die Festsetzungen mit einem Vorbehalt der Nachprüfung überwachen zu können. Somit sei davon auszugehen, dass regelmäßig eine abschließende Überprüfung von Forschungszulage-Festsetzungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung vorgenommen werde.
- 491 Weiterhin hat die Senatsverwaltung für Finanzen vorgetragen, dass sie derzeit prüfe, ob und inwieweit die Vorgabe für eine dezentrale Bearbeitung der Anträge auf Forschungszulage aufgrund der Anregungen des Rechnungshofs geändert wird.

- 492 Der Rechnungshof stimmt der Senatsverwaltung für Finanzen zu, dass es sich bei der 90-Tage-Frist zur Festsetzung der Forschungszulage um keine zwingende maximale Frist handelt, hält jedoch an seiner Feststellung fest, dass eine Bearbeitung innerhalb der Soll-Vorgabe regelmäßig abzuschließen ist. Zum Zeitpunkt der Antragsbearbeitung und der örtlichen Erhebungen existierte diese Soll-Vorgabe. Bei den durch den Rechnungshof beanstandeten Fällen handelt es sich ausschließlich um Fälle, in denen nach Aktenlage keine Gründe für eine verzögerte Festsetzung der Forschungszulage vorgelegen haben. Eine zügige Bearbeitung der Anträge auf Forschungszulage vorzugeben, ist auch sachgerecht. Mit einer zeitnahen Festsetzung der Forschungszulage wird verhindert, dass die Festsetzung von Einkommen- oder Körperschaftsteuer aufgehalten wird. Wird diese Veranlagung ohne anrechenbare Forschungszulage abgeschlossen, verzögert sich die Anrechnung bzw. Auszahlung der Forschungszulage, insbesondere wenn der Antragsteller keine Vorauszahlungen zu leisten hat, bis zur nächsten Veranlagung im darauffolgenden Jahr.
- 493 Der Rechnungshof hält an seinen Feststellungen zu den materiell-rechtlichen Fehlern bei der Festsetzung der Forschungszulage fest. Auch Festsetzungen mit einem Vorbehalt der Nachprüfung sind fehlerhaft. Die Forschungszulage wurde rechtswidrig festgesetzt und an die Antragsteller bereits ausgezahlt bzw. angerechnet. Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass alle Festsetzungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung zur Überprüfung vorgesehen sind. Die Finanzämter erfassen die Festsetzungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung personell in Listen. Eine elektronische Unterstützung zur Überwachung dieser Vorbehalte fehlt und es wird für die Finanzämter schwierig sein, die Fälle aufzugreifen und ggf. Rückforderungen aus geänderten Festsetzungen zu realisieren.

16.8 Zusammenfassung und Erwartung

- 494 Der Rechnungshof beanstandet die fehlerhafte Bearbeitung von 76 (15,1 %) der geprüften Festsetzungen der Forschungszulage, die zu einer unberechtigten Festsetzung und Auszahlung von Forschungszulage in Höhe von über 5 Mio. € geführt hat.
- 495 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Finanzämter den durch die Abgabenordnung vorgegebenen Amtsermittlungsgrundsatz unterschiedlich anwenden und damit die Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht gewährleistet ist. Ein Unterlassen von notwendigen Ermittlungen insbesondere durch Verzicht auf Beleganforderungen der Finanzämter in den Anfangsjahren der

Gesetzesanwendung führt zu erheblichen Steuerausfällen durch unberechtigte Festsetzungen von Forschungszulagen. Mit zunehmenden Erfahrungen der Finanzbehörden zu vergleichbaren Sachverhalten und der Anwendung des Forschungszulagengesetzes ist ein Belegverzicht in der Zukunft denkbar und aus Gründen des wirtschaftlichen Gesetzesvollzugs auch notwendig. Die Finanzverwaltung muss Risikokriterien ermitteln, die Erklärungsangaben der Antragsteller schlüssig erscheinen lassen, und in dem Verfahren der Festsetzung der Forschungszulage berücksichtigen.

496 Nach den Feststellungen des Rechnungshofs kann die zutreffende Bemessungsgrundlage für die Forschungszulage bei einer zentralen Prüfung, verbunden mit einer Beleganforderung, deutlich besser festgestellt werden. Hätten alle drei geprüften Finanzämter diese Verfahrensweise angewandt, wären rechnerisch allein in den geprüften Fällen über 3 Mio. € weniger Forschungszulage festgesetzt worden.

497 Der Rechnungshof erwartet, dass die Finanzämter

- **die Anträge auf Forschungszulage zeitnah bearbeiten,**
- **im Rahmen der Schlüssigkeitsprüfung geeignete Belege für die Prüfung der Anträge auf Forschungszulage anfordern und die Anträge einheitlich bearbeiten,**
- **die Bemessungsgrundlage für die Forschungszulage nur in der Höhe berücksichtigen, in der auch die Tatbestandsmerkmale des FZulG erfüllt sind, und,**
- **wie von der Senatsverwaltung für Finanzen angekündigt, die Festsetzungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung nochmals und abschließend prüfen.**

Der Rechnungshof erwartet zudem, dass die Senatsverwaltung für Finanzen

- **eine stärkere Einflussnahme ausübt, indem sie die Finanzämter auf die wesentlichen Probleme bei der Festsetzung der Forschungszulage hinweist,**
- **die Einführung einer zentralen Bearbeitung der Anträge auf Forschungszulage in den Finanzämtern prüft und**
- **Risikokriterien für die Schlüssigkeit von Erklärungsangaben entwickelt, um künftig auf Beleganforderungen verzichten zu können.**

17 Besonders schwerwiegende Mängel bei der Sicherheit des IT-Einsatzes beim Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf

Der Rechnungshof hat erhebliche Mängel bei der Sicherheit des IT-Einsatzes beim Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf festgestellt, die insbesondere das Informationssicherheitsmanagement betreffen. Das Bezirksamt hat es versäumt, den Risiken beim IT-Einsatz ausreichend durch geeignete und angemessene Maßnahmen Rechnung zu tragen, um die grundlegenden Sicherheitsziele Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit von Informationen und IT-Systemen zu erreichen. Das für die Aufgabenwahrnehmung bei einem Ausfall wesentlicher IT-Ressourcen notwendige behördenbezogene IT-Notfallmanagement fehlte vollständig. Damit bestand keine ausreichende Vorsorge, dass die IT-gestützten Geschäftsprozesse der Behörde in kritischen Situationen nicht oder nur temporär unterbrochen werden.

17.1 Einleitung

- 498 Die Behörden und Einrichtungen des Landes Berlin haben eine besondere Verpflichtung, ihre Funktionsfähigkeit zur kontinuierlichen Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben aufrechtzuerhalten und sorgsam mit den ihnen anvertrauten Mitteln umzugehen. Bei der fortschreitenden Digitalisierung und der aktuellen IT-Sicherheitslage kommt dem Informationssicherheits- und dem IT-Notfallmanagement in den Behörden und Einrichtungen Berlins eine besondere Bedeutung zu. Dienstleistungen müssen von der Verwaltung rechtskonform erbracht, gesetzliche Vorschriften - beispielsweise zum Datenschutz - eingehalten, Dienst- und Amtsehemnisse gewahrt werden. Die rasante Entwicklung neuer, angepasster Angriffsmethoden sowie die gezielte Ausnutzung von Software-Schwachstellen führen zu einer ständig steigenden Zahl von erfolgreichen Cyberangriffen und damit zu Sicherheitsvorfällen mit teilweise sehr gravierenden Folgen. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) hat in seinem Bericht zur Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2024 festgestellt, dass sich die bereits zuvor angespannte bis kritische Lage besorgniserregend weiter zuspitzt und die Bedrohung im Cyberraum so hoch wie nie ist. Auch im Bericht zur Informationssicherheit im Land Berlin 2024 wurde durch das Berlin-CERT (Computer Ereignis und Reaktions-Team) die Gefährdungslage im Berliner Landesnetz wiederholt mit der Kategorie „hoch“ eingestuft. Danach wird die IT-Bedrohungslage als geschäftskritisch eingeschätzt, sodass daraus die Geschäftsprozesse sowie ggf.

die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns massiv beeinträchtigt werden könnten.

- 499 Der Rechnungshof prüft kontinuierlich die IT-Sicherheit und den IT-Einsatz in den Behörden Berlins. Er hatte bereits in seinen Jahresberichten 2013, 2020 und zuletzt 2024 umfassend über seine Prüfungsfeststellungen zur IT-Sicherheit in der Berliner Verwaltung sowie in seinem Jahresbericht 2018 über erhebliche Mängel bei der Umsetzung der IT-Notfallvorsorge und des IT-Notfallmanagements in der Berliner Verwaltung unterrichtet und grundlegende andauernde Mängel beanstandet.
- 500 Im Rahmen einer Schwerpunktprüfung hat der Rechnungshof die Sicherheit des IT-Einsatzes beim Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf im Zeitraum von Juni 2023 bis Februar 2024 evaluiert. Der Rechnungshof hat insbesondere geprüft, ob den Risiken beim IT-Einsatz ausreichend durch geeignete konzeptionelle, organisatorische, personelle, infrastrukturelle und technische Maßnahmen Rechnung getragen wurde und in welchem Umfang diese wirken.

Im Ergebnis der Prüfung sollten bestehende Mängel und Schwachstellen aufgedeckt werden, um daraus Handlungsempfehlungen und Verbesserungsmöglichkeiten abzuleiten. Es sollte festgestellt werden, ob die für die IT-Sicherheit verantwortliche Behördenleitung die für ein funktionsfähiges Informationssicherheitsmanagement wesentlichen Maßnahmen und Prozesse initiiert hat, sie steuert und überwacht. Außerdem sollte aufgezeigt werden, ob ein angemessenes IT-Notfallmanagement mit dem Ziel, gravierende Risiken frühzeitig zu erkennen und Maßnahmen dagegen zu etablieren, eingerichtet worden ist.

17.2 Prüfungsmaßstab

- 501 Informationssicherheit ist eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Digitalisierung. Um die grundlegenden Sicherheitsziele Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit von Informationen und IT-Systemen zu erreichen, muss ein angemessenes Informationssicherheitsmanagement eingerichtet werden. Den Risiken beim IT-Einsatz ist zudem durch geeignete konzeptionelle, organisatorische, personelle, infrastrukturelle und technische Maßnahmen Rechnung zu tragen. Damit dies insgesamt nicht lückenhaft und willkürlich geschieht sowie der Aufwand für Informationssicherheit in einem angemessenen Rahmen bleibt, empfiehlt das BSI ein systematisches und strukturiertes Vorgehen orientiert an anerkannten Regelwerken.

Der Senat erlässt aufgrund von § 6 Abs. 1 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz Verwaltungsvorschriften für die Behörden und nichtrechtsfähigen Anstalten der Berliner Verwaltung. Nach den vom Senat in Verbindung mit den Verwaltungsvorschriften für die Steuerung des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung erlassenen IT-Sicherheitsgrundsätzen und der zuvor geltenden IT-Sicherheitsrichtlinie in Verbindung mit den IT-Standards der Berliner Verwaltung haben alle Behörden der Berliner Verwaltung seit dem Jahr 1999 für sämtliche IT-Sicherheitsaspekte die Standards des BSI sowie die IT-Grundschutz-Kataloge verbindlich anzuwenden.

Im Rahmen der Modernisierung des IT-Grundschutzes wurden vom BSI die BSI-Standards fortgeschrieben und die IT-Grundschutz-Kataloge durch das IT-Grundschutz-Kompendium (GSK) abgelöst. Das GSK besteht aus IT-Grundschutz-Bausteinen, in denen Komponenten, Vorgehensweisen und IT-Systeme hinsichtlich ihrer spezifischen Gefährdungen und konkreter Anforderungen zu ihrer Absicherung betrachtet werden. Für die Prüfung der Sicherheit des IT-Einsatzes beim Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf ist die Edition 2023 (GSK23) zugrunde gelegt worden.

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

§ 23 EGovG Bln verpflichtet alle Behörden der Berliner Verwaltung, ein Informationssicherheitsmanagementsystem gemäß den BSI-Standards aufzubauen und weiterzuentwickeln. Verantwortlich dafür sind nach Nr. 4 InfoSic-LL die jeweiligen Behördenleitungen. Um die dafür erforderlichen infrastrukturellen, organisatorischen und technischen Maßnahmen umsetzen zu können, haben sie „ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen“ zur Verfügung zu stellen.

Damit die Geschäftsprozesse der Verwaltung Berlins selbst in kritischen Situationen nicht oder nur temporär unterbrochen werden und die Aufgabenwahrnehmung auch bei einem größeren Schadensereignis gesichert bleibt, ist zudem gemäß Nr. 1 IKT-NotfallM - LL i. V. m. BSI-Standard 100-4 (mittlerweile weiterentwickelt zum BSI-Standard 200-4) von den Behörden auf der obersten Leitungsebene ein

IT-Notfallmanagement zu etablieren, das von einer oder einem behördlichen IT-Notfallbeauftragten zu steuern ist.

17.3 Prüfungsfeststellungen

17.3.1 BSI-konformes Informationssicherheitsmanagement

- 502 Mit seinem Standard 200-2 stellt das BSI eine Methodik für ein „effektives Management von Informationssicherheit“ zur Verfügung. Um zu einem bedarfsgerechten Sicherheitsniveau für alle Informationen, Geschäftsprozesse und IT-Systeme einer Behörde zu kommen, ist mehr als das bloße Anschaffen von Virenschutzprogrammen, Firewalls oder Datensicherungssystemen notwendig. Dazu gehört vor allem ein funktionierendes und in die Behörde integriertes Sicherheitsmanagement, das die Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit von Informationen, Geschäftsprozessen, Anwendungen und IT-Systemen gewährleisten soll.

Das BSI setzt in seinem Standard 200-2 detaillierte Anforderungen und Vorgaben für ein effizientes und effektives Informationssicherheitsmanagement fest. Danach ist die Behördenleitung für das zielgerichtete und ordnungsgemäße Funktionieren der Institution und damit auch für die Gewährleistung der Informationssicherheit verantwortlich. Um ein angemessenes und ausreichendes Sicherheitsniveau aufzubauen sowie langfristig aufrechtzuerhalten, muss sie den Sicherheitsprozess initiieren, steuern und überwachen. Auch wenn die operative Aufgabe „Informationssicherheit“ typischerweise an eine Informationssicherheitsbeauftragte oder einen Informationssicherheitsbeauftragten delegiert wird, verbleibt die Verantwortung hierfür weiterhin bei ihr bestehen. Die Behördenleitung soll außerdem ein Informationssicherheitsmanagementteam bilden und eine Leitlinie für Informationssicherheit in Kraft setzen.

In der Planungsphase des Sicherheitsprozesses sind die Rahmenbedingungen der Behörde zu identifizieren und zu analysieren, die Sicherheitsziele zu bestimmen und eine Sicherheitsstrategie auszuarbeiten, die grundlegende Aussagen darüber enthält, wie die gesetzten Ziele letztlich erreicht werden sollen. Umgesetzt wird die Sicherheitsstrategie mithilfe des IT-Sicherheitskonzepts und einer geeigneten Struktur für die IT-Sicherheitsorganisation. IT-Sicherheitskonzept und -organisation müssen geplant, umgesetzt und einer Erfolgskontrolle unterzogen werden. Bei der Erfolgskontrolle des übergeordneten Sicherheitsprozesses wird regelmäßig auch überprüft, ob sich Rahmenbedingungen (z. B. Gesetze und Vorgaben, Ziele der

Behörde und des Umfeldes) geändert haben sowie ob sich IT-Sicherheitskonzept und -organisation als wirksam und effizient erwiesen haben. Die Ergebnisse der Erfolgskontrolle müssen konsequent zu angemessenen Korrekturen genutzt werden. Zudem sind der Schulungs- und Sensibilisierungsbedarf der Dienstkräfte zu Themen der Informationssicherheit zu ermitteln, Schulungen zu konzipieren und deren Realisierung rechtzeitig zu planen.

- 503 Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf die Anforderungen und Vorgaben des BSI-Standards 200-2 für ein effizientes und effektives Informationssicherheitsmanagement weitgehend nicht beachtet oder nur unzureichend umgesetzt hat.
- 504 Die vom Bezirksamt vorgelegte Leitlinie zur Informationssicherheit vom 2. Mai 2003 entspricht nicht den Vorgaben des BSI. Die Leitlinie ist stark veraltet und mithin inhaltlich nicht mehr sinnvoll anwendbar. Zudem ist sie insbesondere nicht dazu geeignet, die Dienstkräfte umfassend über den Stellenwert, die verbindlichen Ziele und Prinzipien sowie das anzustrebende Niveau der Informationssicherheit im Bezirksamt zu unterrichten.
- 505 Die IT-Sicherheitsorganisation ist mangelbehaftet. Die behördliche Informationssicherheitsbeauftragte war organisatorisch der auch für die IT-Stelle und das IT-Management zuständigen Serviceeinheit Facility Management zugeordnet. Hierdurch kann es zu Interessenkonflikten kommen, die die Wahrnehmung der Aufgaben der Informationssicherheitsbeauftragten zumindest erschweren könnten. Beispielsweise müsste sie unter Umständen gegen Entscheidungen vorgehen, die von ihren Fachvorgesetzten angeordnet wurden. Durch diese organisatorische Zuordnung könnte die eigentliche Aufgabe der Steuerung der Informationssicherheit auf eine bloße IT-Absicherung reduziert werden. Darüber hinaus war ein direktes und jederzeitiges Vorspracherecht der Informationssicherheitsbeauftragten bei der Behördenleitung nicht schriftlich geregelt und mithin nicht sichergestellt, dass diese über Sicherheitsvorfälle, -risiken und -maßnahmen umfassend und frühzeitig informiert werden konnte.
- 506 Als behördenbezogenes IT-Sicherheitskonzept legte das Bezirksamt eine Entwurfsversion mit Stand vom 16. Juni 2023 vor, die weder vollständig noch aktuell war. Zudem erfüllte sie sowohl inhaltlich als auch formal nicht die Anforderungen des BSI an ein behördenbezogenes IT-Sicherheitskonzept, obwohl dies bereits seit dem Jahr 1999 im Land Berlin für jede Behörde verbindlich vorgeschrieben ist. Mangels eines aktuellen und umfassenden behördlichen

IT-Sicherheitskonzepts fehlt eine wesentliche Grundlage für die Gewährleistung eines sicheren und ordnungsgemäßen IT-Einsatzes.

- 507 Das Bezirksamt hatte bis zu Beginn der Prüfung keine systematischen IT-Sicherheitsschulungen oder -unterweisungen der Dienstkräfte und der Behördenleitung durchgeführt, um alle am IT-Einsatz Beteiligten für das Thema der Informationssicherheit zu sensibilisieren. Diese Maßnahmen sind wesentlich, um ein ausreichendes Bewusstsein für Informationssicherheit zu schaffen, damit Sicherheitsvorgaben bekannt sind und befolgt werden.
- 508 Die vom Rechnungshof festgestellten, erheblichen Mängel beim Informationssicherheitsmanagement machen im Ergebnis das Bezirksamt anfällig für Datenverluste, Datenmissbrauch und Cyberangriffe. Risiken beim IT-Einsatz werden möglicherweise nicht erkannt, geeignete Gegenmaßnahmen nicht rechtzeitig eingeleitet. Nicht ausreichend geschulte Dienstkräfte erhöhen zudem das Risiko für einen unsachgemäßen Umgang mit sensiblen Informationen.

17.3.2 IT-Notfallmanagement und -konzept

- 509 Nach Nr. 1 i. V. m. Nr. 5 IKT-NotfallM – LL ist im Rahmen des IT-Notfallmanagements ein IT-Notfallkonzept einschließlich eines präventiven IT-Notfallvorsorgekonzepts und eines reaktiven IT-Notfallhandbuchs zu erstellen. Vergleichbare Regelungen bestanden bereits zuvor seit 1999 in der IT-Sicherheitsrichtlinie und den IT-Sicherheitsgrundsätzen, die ebenfalls die Anwendung der BSI-Standards zur IT-Sicherheit und zum IT-Notfallmanagement festlegten. Ziel des IT-Notfallmanagements ist es, sicherzustellen, dass die IT-gestützten Geschäftsprozesse der Verwaltung selbst in kritischen Situationen nicht oder nur für kurze Zeit unterbrochen werden und die Aufgabenwahrnehmung auch bei einem größeren Schadensereignis gesichert bleibt.
- 510 Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hatte bereits im Rahmen der Prüfung des Rechnungshofs zu den IT-Notfallkonzepten der Berliner Verwaltung in den Jahren 2015 und 2016 angegeben, dass ein separates IT-Notfallkonzept nicht vorläge, wesentliche Aussagen zur Notfallvorsorge aber im bezirklichen IT-Sicherheitskonzept getroffen seien. Das Bezirksamt hatte die entsprechenden Passagen des bezirklichen IT-Sicherheitskonzepts jedoch nicht zur damaligen Prüfung übergeben, da dieses im Ganzen stark veraltet sei sowie wesentliche Punkte nicht hinreichend betrachtet würden. Es sollte in Zusammenarbeit mit dem IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ) überarbeitet werden.

- 511 Das Bezirksamt hatte bis zu Beginn der aktuellen Prüfung auch weiterhin kein IT-Notfallmanagement entsprechend den BSI-Vorgaben eingerichtet. Ein IT-Notfallkonzept, ein präventives IT-Notfallvorsorgekonzept und ein reaktives IT-Notfallhandbuch sind ebenfalls nicht erstellt worden. Außerdem war weder eine IT-Notfallbeauftragte oder ein IT-Notfallbeauftragter bestellt noch sind bislang IT-Notfallübungen durchgeführt worden.
- 512 Das Bezirksamt ist seiner Verpflichtung aus der IKT-NotfallM – LL, im Rahmen eines vorgabenkonformen IT-Notfallmanagements ein IT-Notfallkonzept einschließlich IT-Notfallvorsorgekonzept und IT-Notfallhandbuch zu erstellen, seit mittlerweile 25 Jahren nicht nachgekommen. Aufgrund der Jahrzehntelangen und weiterhin bestehenden Versäumnisse ist im Ergebnis daher nicht sichergestellt, dass bei einem IT-Notfall geplant, folgerichtig und lückenlos vorgegangen wird, um die Aufgabenwahrnehmung bei einem Ausfall wesentlicher IT-Ressourcen zu gewährleisten. Zudem ist auch nicht sichergestellt, dass zur Vermeidung einer Wiederholung des IT-Notfalls die richtigen Schlussfolgerungen, z. B. mittels einer Ursachen-, Risiko- und Bewältigungsanalyse, gezogen und angemessene Vorsorgemaßnahmen getroffen werden.

17.3.3 Physische Sicherheit der IT-Infrastruktur und der Technikräume

- 513 Baustein INF.1 GSK23 legt zahlreiche Anforderungen und Maßnahmen zur konzeptionellen, organisatorischen und physischen Gebäudesicherheit fest, um ein Gebäude aus Sicht der Informationssicherheit optimal zu nutzen. Hierfür müssen insbesondere verschiedene Sicherheitsaspekte zum Schutz von Personen im Gebäude, dem Schutz der Wirtschaftsgüter und der IT beachtet werden, von Brandschutz über Elektrik bis hin zur Zutrittskontrolle.

Darüber hinausgehende spezifische Anforderungen an Rechenzentren sowie Serverräume sind im Baustein INF.2 GSK23 aufgeführt. Danach ist bei der Planung, Konzeptionierung und Umsetzung sowie dem Betrieb von Server- und anderen Technikräumen durch eine Reihe von Maßnahmen, insbesondere zum Schutz vor einem unberechtigten Zutritt, einer eventuell notwendigen Klimatisierung und zum Brandschutz, dafür zu sorgen, dass zumindest eine hinreichende physische Sicherheit besteht.

- 514 Die Prüfung der Sicherheit der IT-Infrastruktur und der Technikräume ergab, dass das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf weder hinsichtlich der Sicherheit der Gebäude noch der Technikräume notwendige Konzepte, Regelungen und Unterlagen erstellt hat. Beispielsweise fehlten ein Zutrittskonzept für Technikräume (einschließlich

Zutrittskontrolle), ein Konzept zur Klimatisierung der Serverräume mit Berechnung der Wärmelasten sowie Regelungen für externes Personal. Ein besonders schwerwiegender Sicherheitsmangel war, dass die zentralen Netzkabel des Berliner Landesnetzes und mithin die Anbindung des gesamten bezirklichen Netzwerks an das Berliner Landesnetz zum Prüfungszeitpunkt ungeschützt in einem unverschlossenen Raum untergebracht waren. Türen, Fenster und Gefahrenmeldeanlagen der Technikräume waren in Bezug auf Einbruch, Brand und Rauch nicht durchgängig für den tatsächlichen Schutzbedarf des zu sichernden Bereichs geeignet. Die technische Infrastruktur und die Klimatisierung der Technikräume waren ebenfalls nicht durchgängig redundant ausgelegt, um sicherzustellen, dass einzelne Ausfälle schadlos überbrückt werden können. Weitere Risiken bestanden insbesondere in der unbeaufsichtigten Reinigung der Räume der IT-Stelle durch externes Personal sowie in den zahlreichen vom Rechnungshof festgestellten unnötigen Brandlasten in und vor den Technikräumen, sogar in den Hub-Schränken mit den installierten Netzkomponenten. So befanden sich allein in den Technikräumen beispielsweise Reste von Verpackungen, alte Kabel, Papier- und Plastikmüll sowie zahlreiche ausrangierte technische Geräte und Möbel.

- 515** Das Bezirksamt hatte versäumt, die nach den Vorgaben des BSI notwendigen Konzepte, Regelungen und Unterlagen zu erstellen sowie mit den erforderlichen Maßnahmen, insbesondere zum Schutz vor unberechtigtem Zutritt und zum Brandschutz, für eine zumindest hinreichende physische Sicherheit zu sorgen. Im Ergebnis waren nach den Feststellungen des Rechnungshofs die IT-Infrastruktur und die Technikräume des Bezirksamts aus Sicht der Informationssicherheit nicht ausreichend geschützt.

17.3.4 Allgemeine Dienstanweisung zum IT-Einsatz

- 516** Verbindliche Regelungen zum IT-Einsatz sowie zur eingesetzten Technik und deren Sicherheit sind zwingend für ein ordnungsgemäßes und sicheres Verwaltungshandeln erforderlich (Bausteine ORP.1 und 3 GSK23). Insbesondere ist eine allgemeine behördliche Dienstanweisung zum IT-Einsatz notwendig, um die Rechte und Pflichten aller am IT-Einsatz Beteiligten umfassend, verbindlich sowie nachvollziehbar zu regeln. Die Regelungen müssen allen Dienstkräften einer Behörde bekannt gegeben, überwacht und regelmäßig auf ihre Aktualität hin überprüft werden. Gegebenenfalls sind die Regelungen zum IT-Einsatz anlassbezogen an geänderte Abläufe sowie personelle und/oder technische Veränderungen anzupassen.

- 517 Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hatte zum Prüfungszeitpunkt keine allgemeine Dienstanweisung zum behördlichen IT-Einsatz erlassen. Diese ist allerdings zwingend erforderlich, um umfassend und aktuell die Rechte und Pflichten aller am IT-Einsatz Beteiligten festzulegen sowie nachvollziehbar zu dokumentieren. Fehlende oder unvollständige Regelungen können zu massiven Sicherheitslücken führen, wenn beispielsweise Dienstkräfte nicht wissen, wie sie bei Vorfällen reagieren sollen oder diese mangels einer festgelegten Vorgehensweise im Einzelfall sogar versehentlich selbst auslösen. Ebenfalls muss nachvollziehbar dokumentiert sein, dass die am IT-Einsatz beteiligten Dienstkräfte schriftlich die Kenntnisnahme und Einhaltung der Regelungen erklärt haben, um die Bedeutung eines sicheren IT-Einsatzes zu veranschaulichen.
- 518 Die Behördenleitung war durch den in großen Teilen ungeregelten IT-Einsatz im Ergebnis ihrer Verantwortung, die Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit des behördlichen IT-Einsatzes zu unterstützen und zu gewährleisten, nicht ausreichend nachgekommen. Im Gegensatz zur festgestellten Vorgehensweise liegen bei ihr die Aufgabe und die Verantwortung, den behördlichen IT-Einsatz umfassend, verbindlich und nachvollziehbar zu regeln sowie die Festlegungen regelmäßig hinsichtlich ihrer Aktualität und Eignung zu prüfen und ggf. anzupassen.

17.3.5 Dienstanweisung zur Nutzung von Onlinediensten und E-Mail

- 519 Damit die Behördenleitung die Verantwortung für die Nutzung von Onlinediensten und E-Mail wirksam wahrnehmen kann, ist insbesondere ein Überblick über Art und Weise der Nutzung der bereitgestellten IT-Arbeitsmittel nötig, um ggf. steuernd eingreifen oder einen Missbrauch verhindern zu können (Bausteine ISMS.1 und ORP.1 GSK23). Angesichts der Komplexität der eingesetzten Technik sowie der heute verfügbaren Onlinedienste und deren Nutzung lässt sich ein zuverlässiger Überblick über sicherheitsrelevante Ereignisse und das Nutzungsverhalten der Dienstkräfte nur durch eine Protokollierung der Internetnutzung sowie eine regelmäßige Auswertung dieser Protokolle gewinnen. Aus Gründen des Datenschutzes muss diese verdachtsunabhängige Kontrolle der Nutzung von Onlinediensten zunächst anonymisiert erfolgen. Alternativ kann eine Kontrolle zur ordnungsgemäßen Nutzung von Onlinediensten auch über kontinuierlich anonymisiert arbeitende automatisierte Filtersysteme sichergestellt werden.
- 520 Die vom Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf vorgelegte Dienstanweisung zur Nutzung von Onlinediensten und E-Mail datiert vom 18. Juli 2002 und wurde seitdem nicht mehr aktualisiert.

Der von den Dienstkräften aufgerufene Internetverkehr wurde zwar technisch protokolliert, eine Auswertung fand jedoch nicht statt. Eine kontinuierliche Filterung von Onlinediensten durch automatisierte Systeme wurde ebenfalls nicht durchgeführt. Ein Streaming von Multimedia-Inhalten war zudem zum Prüfungszeitpunkt ohne Beschränkung für jede Dienstkraft an jedem Netzendgerät technisch möglich.

In der Vergangenheit war es bereits zu IT-Sicherheitsvorfällen im Zusammenhang mit unsachgemäßer E-Mail-Nutzung gekommen, wodurch jeweils eine Formatierung des Massenspeichers und eine Reinstallation der Software des betroffenen Netzendgerätes erforderlich war.

- 521 Das Bezirksamt hat die Nutzung von Onlinediensten und E-Mail nicht ordnungsgemäß und sicher entsprechend den Vorgaben des BSI gestaltet und umgesetzt. So ergab die Prüfung beispielsweise, dass die vorgelegte Dienstanweisung zur Nutzung von Onlinediensten und E-Mail nicht nur außergewöhnlich veraltet, sondern auch inhaltlich nicht mehr sinnvoll anwendbar ist. Es ist daher zwingend erforderlich, die Nutzung von Onlinediensten und E-Mail aktuell, verbindlich und umfassend neu zu regeln sowie künftig diese Regelungen an die technische Entwicklung kontinuierlich anzupassen. Die aufgrund unsachgemäßer E-Mail-Nutzung aufgetretenen IT-Sicherheitsvorfälle belegen zudem die dringende Notwendigkeit, insbesondere umfassend zu regeln, welche Informationen mit wem ausgetauscht werden dürfen, wie diese dabei zu schützen sind sowie welche Anforderungen an einen sicheren und ordnungsgemäßen Umgang mit Onlinediensten und E-Mail zu stellen sind.

Die Vorgehensweise des Bezirksamts, sowohl auf die Auswertung der Kommunikationsprotokolle als auch auf den Einsatz von automatisierten Filtersystemen für die Nutzung von Onlinediensten zu verzichten, entspricht ebenfalls nicht den Vorgaben des BSI, da hierdurch kein Überblick über die tatsächliche Nutzung der bereitgestellten IT-Arbeitsmittel besteht. Eine missbräuchliche Nutzung der Onlinedienste würde nicht oder allenfalls zufällig bemerkt werden. Zudem ist das ohne Einschränkung auf jedem Netzendgerät mögliche Streaming von Multimedia-Inhalten eine besondere IT-Sicherheitsbedrohung.

17.4 Stellungnahme des Bezirksamts

- 522 Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmittelung die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt. Zudem verwies das Bezirksamt nahezu ausschließlich auf fehlende finanzielle und personelle

Ressourcen. Diese hätten weder in der Vergangenheit eine Änderung des vom Rechnungshof festgestellten Sachverhalts zugelassen noch wäre dies kurzfristig in der Zukunft möglich. Konkrete Aussagen, was das Bezirksamt beabsichtigt zu unternehmen, um die teilweise jahrzehntelangen und weiterhin bestehenden Versäumnisse und schwerwiegenden Mängel bei der Sicherheit des IT-Einsatzes zu beseitigen, enthält die Stellungnahme nicht.

Der Rechnungshof nimmt die Stellungnahme des Bezirksamts zur Kenntnis. Die Ausführungen rechtfertigen nicht die jahrelangen Versäumnisse des Bezirksamts sowie die daraus resultierenden Mängel bei der Sicherheit des IT-Einsatzes. Außerdem belegen sie die Einschätzung des Rechnungshofs, dass es zur Erreichung des erforderlichen Informationssicherheitsniveaus grundsätzlicher Anpassungen im Bezirksamt wie z. B. der verstärkte Einsatz Externer, die Kooperation oder Zusammenarbeit mit anderen Behörden der Berliner Verwaltung oder die unverzügliche und umfassende Migration des IT-Betriebs zum ITDZ bedarf.

17.5 Zusammenfassung und Erwartung

- 523 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf in der Vergangenheit hinsichtlich der eingesetzten IT-Systeme nicht die erforderlichen Vorkehrungen getroffen hatte, um Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit der von ihm verantworteten Informationen sicherzustellen. Er beanstandet zusammenfassend, dass das Bezirksamt trotz einer nachhaltig angespannten bis kritischen Sicherheitslage den Risiken beim IT-Einsatz nicht ausreichend durch geeignete und angemessene konzeptionelle, organisatorische, personelle, infrastrukturelle und technische Maßnahmen Rechnung getragen hatte.
- 524 **Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf unter Beachtung der Anforderungen und Vorgaben der BSI-Standards und des IT-Grundschutz-Kompendiums des BSI insbesondere**
- **die Leitlinie zur Informationssicherheit überarbeitet, anschließend in geänderter Fassung in Kraft setzt und allen Dienstkräften bekannt gibt,**
 - **die behördliche Informationssicherheitsbeauftragte aus der Linienorganisation herauslöst und organisatorisch als Stabsstelle bei der Behördenleitung einrichtet,**
 - **ein aktuelles und umfassendes behördenbezogenes IT-Sicherheitskonzept erstellt und in Kraft setzt, dieses anschließend vollständig umsetzt und künftig regelmäßig forschreibt,**

- ein zielgruppenorientiertes Schulungskonzept für die IT-Sicherheit erarbeitet, auf dessen Grundlage IT-Sicherheitsschulungen oder -unterweisungen durchgeführt werden,
- ein IT-Notfallmanagement einrichtet, ein IT-Notfallkonzept erstellt und in Kraft setzt sowie ein IT-Notfallvorsorgekonzept und IT-Notfallhandbücher erarbeitet,
- konzeptionell, organisatorisch und physisch für eine ausreichende Sicherheit der IT-Infrastruktur und der Technikräume sorgt,
- eine allgemeine Dienstanweisung zum behördlichen IT-Einsatz erarbeitet, in Kraft setzt und allen Dienstkräften bekannt gibt sowie
- geeignete Ordnungsmäßigkeitskontrollen für die Nutzung von Onlinediensten durchführt, das ungesicherte Streaming von Multimedia-Inhalten auf jedem Netzendgerät unterbindet sowie die Dienstanweisung zur Nutzung von Onlinediensten und E-Mail überarbeitet, in geänderter Fassung in Kraft setzt und allen Dienstkräften bekannt gibt.

Klingen Schubert Jammer Jank Finkel Langeheine Kresin

Kurzdarstellung

zum Inhalt des vertraulichen Teils des Jahresberichts 2025

Der Rechnungshof berichtet in einem gesonderten, vertraulich vorgelegten Teil des Jahresberichts 2025 (vgl. T 5) über weitere Prüfungsergebnisse zu folgendem Thema:

Defizite bei der Beschaffung von Dienstleistungen für das Ukraine-Ankunftszentrum Berlin-Tegel

Infolge des Überfalls Russlands auf die Ukraine betreibt das Land Berlin seit dem Jahr 2022 ein Ankunftszentrum für Geflüchtete auf dem Gelände des ehemaligen Flughafens Berlin-Tegel (UA TXL). Das für die Unterbringung von Asylbewerbenden und Geflüchteten zuständige Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF) hat die Beschaffung wichtiger Dienstleistungen für das UA TXL seitdem fortlaufend an ein landeseigenes Unternehmen übertragen. Dieses beauftragt Dritte, um die vertraglichen Vereinbarungen zu erfüllen.

Der Rechnungshof hat für den Zeitraum 2022 bis Mitte 2024 bei dem LAF und darüber hinaus bei dem landeseigenen Unternehmen geprüft, ob ausgewählte Dienstleistungen sachgerecht beschafft, vereinbart, gesteuert und abgerechnet wurden. Allein in den Jahren 2022 und 2023 sind für die prüfungsgegenständlichen Dienstleistungen dem Land Berlin Ausgaben von über 100 Mio. € entstanden.

Im Ergebnis der Prüfung hat der Rechnungshof erhebliche Versäumnisse festgestellt und konkrete Handlungserfordernisse aufgezeigt, die sowohl das LAF als auch das landeseigene Unternehmen betreffen. Prüfungsfeststellungen zum Verwaltungshandeln des LAF sind in T 327 bis 341 des vorliegenden Berichts zusammengefasst. Über weitere Prüfungsergebnisse, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des landeseigenen Unternehmens sowie Rechte Dritter berühren, berichtet der Rechnungshof in dem vertraulichen Teil des Jahresberichts. Diese Ergebnisse betreffen u. a. die Frage, ob das landeseigene Unternehmen bei der Beauftragung der Dienstleistungen das Vergaberecht beachtet und ob es die Rechnungen der Dienstleisterin ordnungsgemäß geprüft hat.

Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2025

Der nachfolgenden Übersicht ist zu entnehmen, von welcher Behörde ein Entwurf zur Stellungnahme des Senats und der Bezirksamter zum Jahresbericht 2025 (vgl. T 7) erwartet wird.

Berichtsbeitrag (Textziffern)	Behörde
T 9 bis 54	Senatsverwaltung für Finanzen
T 55 bis 104	Senatsverwaltung für Finanzen
T 105 bis 150	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 151 bis 165	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 166 bis 182	Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege
T 183 bis 222	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie; Senatsverwaltung für Finanzen
T 223 bis 238	Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt; Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe
T 239 bis 277	Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt; Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg; Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf; Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf
T 278 bis 308	Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt
T 309 bis 326	Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung
T 327 bis 341	Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung
T 342 bis 391	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen
T 392 bis 416	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe

Berichtsbeitrag (Textziffern)	Behörde
T 417 bis 453	Senatsverwaltung für Finanzen
T 454 bis 497	Senatsverwaltung für Finanzen
T 498 bis 524	Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf
Vertraulicher Teil, T 1 bis 22	Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung; Senatsverwaltung für Finanzen

Übersicht zu weiteren Berichten/Beratungen

Der Rechnungshof berichtet und berät auch außerhalb des Jahresberichts. Er gibt nachfolgend eine Übersicht über die Berichterstattung und wesentliche Beratungsvorgänge im vergangenen Jahr (seit Beschlussfassung über den Jahresbericht 2024 am 14. Oktober 2024).⁴¹⁸

- Stellungnahme gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses zu den Anforderungen an die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten aus der Ukraine vom 3. März 2025
- Abschließender Bericht gemäß § 37 Satz 3 Medienstaatsvertrag⁴¹⁹ über die gemeinsam abgestimmte Prüfung ausgewählter Teilbereiche der Haushalt- und Wirtschaftsführung des Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) durch den Rechnungshof von Berlin und den Landesrechnungshof Brandenburg, Teilprüfung: Prüfung der wirtschaftlichen Gesamtsituation des RBB - Altersversorgung vom 15. April 2025

⁴¹⁸ Der Rechnungshof stellt Berichte, soweit rechtlich zulässig, auf seiner Internetseite zum Abruf bereit (siehe dort unter Veröffentlichungen).

⁴¹⁹ Nach § 37 Satz 3 Medienstaatsvertrag teilt der zuständige Rechnungshof das Ergebnis der Prüfung den Landesparlamenten und den Landesregierungen der die Rundfunkanstalt tragenden Länder sowie der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) mit.

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof von Berlin

Alt-Moabit 101 c/d

10559 Berlin

+49 30 901679-0

www.berlin.de/rechnungshof

poststelle@rh.berlin.de

(Kein Zugang für qualifiziert
elektronisch signierte
Dokumente)

Telefon:

Internet:

E-Mail: